

NGHIÊN CỨU LÝ LUẬN VÀ TỔNG KẾT THỰC TIỄN

CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ SINH VIÊN - NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA HIỆN NAY

ThS PHÙNG VĂN HIỀN

Học viện Hành chính

Các dự án, chương trình đầu tư trực tiếp cho sinh viên từ ngân sách nhà nước (NSNN) được nhiều quốc gia trên thế giới quan tâm thực hiện với các mức độ khác nhau. Triết lý chung của chương trình, dự án đầu tư công này là hoàn cảnh của sinh viên có thể khác nhau, do đó, để bảo đảm cho họ có thể tiếp cận bình đẳng với giáo dục đại học, nhà nước cần hỗ trợ họ về tài chính. Nhìn chung, có ba dạng hỗ trợ tài chính cho sinh viên: *Cấp học bổng*, hỗ trợ một khoản tài chính không phải hoàn trả. Đối tượng được thụ hưởng là những sinh viên có thành tích học tập xuất sắc, không phụ thuộc vào hoàn cảnh hay nhu cầu về tài chính. Ngoài ra, còn một số loại học bổng khác như cho nhu cầu đặc biệt về bình đẳng giới; hoàn cảnh gia đình; loại ngành học, loại trường đặc biệt. *Trợ cấp*, hỗ trợ một khoản tài chính cho nhóm đối tượng sinh viên có hoàn cảnh khó khăn. *Vay tín dụng*, sinh viên được vay một khoản tiền với sự ưu đãi của nhà nước: về lãi suất (thường thấp hơn lãi suất thương mại); về điều kiện vay (tín chấp); về điều kiện trả gốc và lãi.

Ở Việt Nam, hỗ trợ học sinh, sinh viên học tập tại các cơ sở giáo dục đã trở thành chính sách nhất quán của Đảng và Nhà nước. Ngay trong thời kỳ khó khăn nhất của cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước, giáo dục nói chung và giáo dục đại học nói riêng là một lĩnh vực được Nhà nước ưu tiên. Tất cả các cấp học từ mẫu giáo đến giáo dục đại học đều được đầu tư, hỗ trợ kinh phí từ Nhà nước. Học sinh, sinh viên theo học tại các cơ sở giáo dục đại học, cao đẳng, trung cấp và dạy nghề đều được nhận học bổng và không phải đóng học phí.

Từ khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, thực hiện xã hội hóa một số lĩnh vực, giáo dục trở thành dịch vụ công, thực hiện theo nguyên tắc chung mà nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng: người sử dụng dịch vụ phải trả phí cho việc cung cấp dịch vụ; sinh viên theo học tại các cơ sở giáo dục đại học phải đóng học phí. Đồng thời, để hỗ trợ một số đối tượng có hoàn cảnh khó khăn và khuyến khích học tập đối với sinh viên có kết quả học tập cao, Nhà nước thực hiện các chương trình, dự án đầu tư công trực tiếp cho sinh viên, gồm: *Dự án học bổng khuyến khích học tập* nhằm khuyến khích học sinh, sinh viên các cơ sở giáo dục công lập(1). Học bổng này cấp cho học sinh, sinh viên có thành tích học tập đạt từ loại khá trở lên. Mỗi cấp đánh giá được thưởng một mức học bổng nhất định và mức này được điều chỉnh phụ thuộc vào mức lương tối thiểu(2). *Dự án học bổng chính sách* hỗ trợ kinh phí đào tạo cho học sinh, sinh viên thuộc diện chính sách(3), gồm

sinh viên hệ cử tuyển, học sinh các trường dự bị đại học dân tộc, các trường dân tộc nội trú, học sinh là người tàn tật học tại các trường dạy nghề trung ương dành cho thương binh và người tàn tật do ngành Lao động, Thương binh và Xã hội quản lý. *Dự án trợ cấp xã hội* hỗ trợ kinh phí cho học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn, gồm học sinh, sinh viên: là người dân tộc thiểu số ở vùng cao; mồ côi cả cha lẫn mẹ, không nơi nương tựa; là người tàn tật; có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn về kinh tế, thuộc diện hộ nghèo vượt khó học tập. *Các dự án liên quan đến miễn, giảm học phí*(*) chỉ áp dụng đối với học sinh, sinh viên các trường công lập, với 9 nhóm đối tượng, trong đó các đối tượng thuộc giáo dục đại học bao gồm học sinh, sinh viên: là người có công với cách mạng và thân nhân của người có công với cách mạng; có cha mẹ thường trú tại các xã biên giới, hải đảo, vùng cao và các xã đặc biệt khó khăn; mồ côi cả cha lẫn mẹ, không nơi nương tựa hoặc bị tàn tật có khó khăn về kinh tế; hệ cử tuyển, học sinh trường dự bị đại học, khoa dự bị đại học; tại các cơ sở giáo dục nghề và giáo dục đại học là người dân tộc thiểu số thuộc hộ nghèo và hộ có thu nhập tối đa đạt 150% so với mức thu nhập của hộ nghèo(4). *Dự án đầu tư công hỗ trợ sinh viên thông qua hình thức vay tín dụng* có ưu đãi (những khoản ưu đãi do Nhà nước chi trả). Đối tượng gồm học sinh, sinh viên: mồ côi cả cha lẫn mẹ hoặc một trong hai người còn lại không có khả năng lao động; gia đình thuộc hộ nghèo, cận nghèo(5); gia đình gặp khó khăn về tài chính do tai nạn, bệnh tật, thiên tai, hoạn nạn trong thời gian theo học; bộ đội xuất ngũ, thanh niên nông thôn học nghề(6).

Những vấn đề đặt qua việc thực hiện các chương trình, dự án hỗ trợ học sinh, sinh viên

Đối với dự án học bổng khuyến khích học tập. Đây là một loại dự án rất đặc biệt. Giảng viên trực tiếp đánh giá kết quả học tập của sinh viên. Đánh giá thực chất, chính xác, khách quan kết quả học tập và rèn luyện của sinh viên là điều kiện đầu tiên bảo đảm cho sự thành công của dự án. Trong điều kiện hiện nay, nhiều người quan tâm đến hệ thống đánh giá thành tích học tập của sinh viên. Nếu đưa ra chính sách học bổng theo kết quả mà không kiểm soát quy trình đánh giá chất lượng sẽ không đạt mục tiêu.

Dự án học bổng khuyến khích học tập sẽ không đạt được mục tiêu nếu không thắt chặt cơ chế kiểm soát đánh giá chất lượng. Thực tế đã chỉ ra các hiện tượng nảy sinh tương tự: Khi Bộ Giáo dục và Đào tạo đưa ra nguyên tắc tuyển thẳng vào đại học dựa vào kết quả thi tốt nghiệp trung học phổ thông, nhiều địa phương đã có tỷ lệ học sinh đỗ loại giỏi rất cao. Hay khi Bộ Nội vụ đưa ra cơ chế tuyển dụng không qua thi tuyển nếu có bằng tốt nghiệp đại học đạt loại giỏi, không ít sinh viên đã tìm mọi cách “chạy điểm” để có bằng giỏi. Do vậy, cần phải xây dựng một cơ chế đánh giá và kiểm soát chất lượng một cách khoa học, khách quan và nâng cao đạo đức nghề nghiệp cho đội ngũ giảng viên các trường đại học.

Đối với dự án học bổng chính sách. Điều cần quan tâm là sự chồng chéo giữa quy định học bổng chính sách và học bổng khuyến khích học tập. Học sinh, sinh

viên thuộc đối tượng này bên cạnh được hưởng lợi ích từ học bổng chính sách, nếu thuộc diện được hưởng học bổng khuyến khích học tập vẫn được nhận học bổng khuyến khích học tập. Tuy nhiên, họ chỉ được nhận một phần mà không được nhận trọn vẹn học bổng khuyến khích học tập. Điều này thể hiện sự phân định không rành mạch bản chất của hai dự án và đối tượng hưởng lợi từ hai dự án. Để khắc phục bất cập này, theo chúng tôi, học sinh, sinh viên thuộc đối tượng chính sách đạt thành tích cao trong học tập vẫn được nhận trọn vẹn học bổng khuyến khích học tập, loại bỏ tâm lý của nhóm đối tượng chính sách có học giỏi cũng không được hưởng trọn vẹn học bổng khuyến khích học tập như học sinh, sinh viên khác.

Đối với dự án trợ cấp xã hội. Cũng giống như dự án học bổng chính sách, các cơ quan quản lý đã không tách bạch giữa học bổng khuyến khích học tập và trợ cấp xã hội. Do đó, đưa ra điều kiện hạ thấp mức học bổng khuyến khích học tập với nhóm đối tượng này là không hợp lý. Do vậy, học sinh, sinh viên thuộc nhóm này phải được hưởng trọn vẹn học bổng khuyến khích học tập khi đã đạt tiêu chuẩn theo quy định.

Đối với các dự án liên quan đến học phí. Hai dự án đầu tư bằng NSNN cho miễn, giảm học phí đã và đang bộc lộ một số bất cập sau:

Thứ nhất, đối tượng được hưởng lợi ích từ hai dự án này được quy định khá cụ thể. Tuy nhiên, trên thực tế, học sinh, sinh viên thuộc nhóm đối tượng nếu học tại các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập lại không được hưởng. Điều này, tạo ra sự bất bình đẳng khi sinh viên thuộc hộ nghèo đang theo học tại các trường ngoài công lập không được nhận. Cần có cơ chế điều chỉnh bất hợp lý này.

Thứ hai, quy định miễn, giảm học phí theo vùng, theo nhóm dân tộc là chưa thực sự phù hợp với thực tế. Vì ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, nhiều gia đình đã có đời sống khá giả nhưng con em họ là sinh viên vẫn được miễn, giảm học phí. Vì vậy, nên có quy định cụ thể dù ở vùng sâu, vùng xa, đồng bào dân tộc thiểu số nhưng phải thuộc diện hộ nghèo, cận nghèo mới được hưởng lợi từ dự án.

Thứ ba, theo quy định hiện hành, thủ tục được miễn, giảm học phí và nhận được tiền trợ cấp là rất phức tạp(7). Do đó, cần đơn giản hóa thủ tục, tạo thuận lợi cho đối tượng được thụ hưởng chính sách.

Thứ tư, nhiều trường đại học công lập chưa phân biệt rõ giữa học phí và học bổng. Do vậy, đã miễn kinh phí đào tạo đối với sinh viên thủ khoa. Học phí là khoản phải đóng góp. Học bổng là phần kinh phí nhận được do có nỗ lực học tập, đạt thành tích cao. Cần phải có cơ chế kiểm soát chặt chẽ, loại bỏ hiện tượng này.

Đối với các dự án tín dụng sinh viên. Quản lý nhà nước đối với các chương trình, dự án tín dụng sinh viên, về nguyên tắc, cần quan tâm tới các nội dung chính sau: chính sách ưu đãi, nguồn vốn để ưu đãi, thu hồi vốn vay, xử lý nợ xấu phát sinh, chủ thể đứng ra thực hiện các khoản cho vay,... Khảo sát đánh giá các dự án tín dụng

sinh viên trong thời gian qua, có thể rút ra một số thách thức đang gặp phải trên thực tế như sau:

- Về trả vốn hay thu hồi vốn vay. Trách nhiệm trả vốn vay thuộc về gia đình sinh viên hay sinh viên vẫn chưa được người vay nhận thức đúng. Cha mẹ sinh viên thường quan niệm con em mình khi ra trường sẽ chịu trách nhiệm trả khoản vay, họ ít quan tâm đến việc trả. Sinh viên cũng ít quan tâm việc trả vốn vay sau khi ra trường. Trong khi chúng ta đang thiếu, yếu về kiểm soát thu nhập và thuế thu nhập cá nhân; mọi quy định hành chính đối với việc hoàn trả vốn vay sẽ ít hiệu lực.

- Thủ tục vay vốn còn nhiều bất cập. Hiện nay, một số trường đòi hỏi sinh viên viết giấy cam kết trả nợ nhằm tạo ra một cơ sở pháp lý cho việc trả nợ. Tuy nhiên, tính pháp lý này lại không cao vì quan hệ tay ba vay và trả nợ lại không thuộc về phía nhà trường mà là gia đình - chính quyền cấp xã và Ngân hàng Chính sách xã hội. Nhà trường chỉ đóng vai trò là người xác nhận sự có mặt của sinh viên đang theo học tại trường vào thời điểm xác nhận. Và sau đó, sinh viên bỏ học, thôi không học, nhà trường lại không có trách nhiệm để thông báo cho Ngân hàng Chính sách xã hội. Giá trị pháp lý của “cam kết” chỉ mang “tính hình thức” hơn là tính ràng buộc pháp lý. Quan hệ bốn chiều của các chủ thể theo Quy trình thẩm định, phê duyệt vốn vay theo hộ gia đình quy định tại Nghị định 75 cần phải được hoàn thiện.

- Các loại giấy tờ theo mẫu xác nhận không bảo đảm chuẩn mực chung làm cho sinh viên gặp khó khăn. Bộ Giáo dục và Đào tạo phát hành mẫu xác nhận sinh viên theo học. Ủy ban nhân dân cấp xã nơi cha mẹ sinh viên có hộ khẩu thường trú chịu trách nhiệm xác nhận; Ngân hàng Chính sách xã hội chịu trách nhiệm giải ngân. Nhưng do mẫu thiếu thống nhất giữa ba chủ thể này, sinh viên phải đi lại nhiều lần.

- Việc hoàn trả vốn quy định 12 tháng sau khi tốt nghiệp là một trong những điều bất khả thi trong thị trường lao động Việt Nam hiện nay. Một lượng không nhỏ sinh viên ra trường không thể tìm được việc làm ngay trong vòng 12 tháng và có thể trả vốn. Nhiều sinh viên sau 4 - 5 năm ra trường vẫn chưa có việc làm. Nếu cha mẹ sinh viên đứng ra bảo lãnh tiền vay, mỗi năm 10 triệu đồng và chu kỳ 4 - 5 năm, thì 40 - 50 triệu đồng vay nếu chỉ có một con đi học là một thách thức và thách thức lớn hơn nếu gia đình nghèo có 2 con học cao đẳng, đại học với tổng vốn vay lên đến 80 - 100 triệu đồng. Làm thế nào gia đình nghèo có thể trả được, nếu con họ không có việc làm. Nếu không có những chính sách khác để phân luồng đào tạo, chắc chắn khó có thể có được đủ nguồn vốn cho vay và thu hồi được vốn.

- Nếu cho vay như mức hiện nay là 1 triệu đồng/tháng/sinh viên, đa số cho rằng số tiền đó chỉ là khoản “hỗ trợ” hơn là khoản vay. Mức chi tiêu cho sinh hoạt của sinh viên ở thành phố lớn bao gồm cả tiền trọ, học phí, sinh hoạt là khoảng 3 triệu đồng/tháng. Mức cho vay trên chỉ hỗ trợ một phần sinh hoạt. Tuy nhiên, khó khăn

nhất là không thể nâng mức vay lên cao hơn, thí dụ đề xuất khoảng 1,5 triệu đồng/tháng/sinh viên, thì nguồn vốn cho vay không thể đáp ứng.

Để giải quyết thỏa đáng các thách thức đang đặt ra, đòi hỏi cần có các giải pháp đồng bộ, nhất quán từ Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Ngân hàng Chính sách xã hội cùng sự phối hợp thực thi từ các cơ quan hữu quan.

Một số đề xuất, kiến nghị nhằm quản lý hiệu quả các dự án hỗ trợ học sinh, sinh viên hiện nay

Để giải quyết hiệu quả những vấn đề đặt ra trong công tác quản lý nhà nước đối với chính sách đầu tư cho sinh viên, cần thực hiện một số giải pháp cụ thể sau:

Một là, Nhà nước cần tiếp tục đầu tư hỗ trợ các cơ sở giáo dục đại học thông qua hỗ trợ đầu tư xây dựng cơ sở, chi thường xuyên; đồng thời, có chính sách hỗ trợ trực tiếp sinh viên bằng nhiều hình thức khác nhau.

Hai là, tất cả sinh viên được bình đẳng tiếp cận các dự án hỗ trợ sinh viên từ NSNN, với các hình thức không hoàn lại, không phân biệt sinh viên trường công lập hay ngoài công lập và chi trực tiếp cho sinh viên.

Ba là, tổng rà soát các văn bản pháp luật, sửa đổi, bổ sung để có một cơ chế rõ ràng dựa trên việc xác định các tiêu chí cụ thể, tránh trùng chéo về đối tượng thụ hưởng chính sách. Cụ thể: *Nhóm thứ nhất*, đối tượng sinh viên thuộc diện chính sách được hưởng chính sách ưu đãi không phụ thuộc vào hoàn cảnh khó khăn về kinh tế; *Nhóm thứ hai* dựa vào tiêu chí nghèo và cận nghèo, không phân biệt vùng, miền cũng như không phân biệt học sinh, sinh viên là người dân tộc thiểu số hay đa số; *Nhóm thứ ba* có hoàn cảnh đột xuất do tai nạn, thiên tai, hỏa hoạn thì cần quy định chi tiết về mức trợ cấp, thời gian trợ cấp; *Nhóm thứ tư*, có thành tích học tập cao, không phân biệt vùng, miền, dân tộc thiểu số hay thuộc đối tượng chính sách mà căn cứ vào tiêu chí kết quả học tập.

Bốn là, việc quy định cơ chế hỗ trợ sẽ áp dụng cho tất cả sinh viên thuộc các nhóm đối tượng đã nêu, không phân biệt loại trường mà sinh viên đang theo học và cũng không phụ thuộc vào mức học phí mà sinh viên phải đóng. Nhà nước cần quy định mức học phí bình quân theo các trường thuộc nhóm giáo dục đại học phi lợi nhuận thiết lập, không lấy theo mức tự do của các trường hoạt động theo cơ chế lợi nhuận.

Năm là, đối với hỗ trợ thông qua hình thức tín dụng, cần được điều chỉnh cơ chế dựa trên nguyên tắc: Tiêu chí đối với nhóm đối tượng có thể được hưởng tín dụng ưu đãi; mức NSNN có thể hỗ trợ dựa trên mức chi phí sinh hoạt trung bình của một sinh viên.

Chương trình, dự án tín dụng hiện chỉ áp dụng cho nhóm đối tượng nghèo, cận nghèo. Để đáp ứng nhu cầu thực tế, cần có chính sách mở rộng đối tượng: Nhóm hộ gia đình có 2 con học đại học, cao đẳng; Nhóm có nhu cầu đào tạo thạc sỹ, tiến sỹ.

Bởi, hiện nay nhu cầu học sau đại học rất lớn nhưng vốn tín dụng ưu đãi chưa đề cập tới nhóm này.

Ngoài việc mở rộng về đối tượng, cơ chế tín dụng cần có sự mở rộng về lãi suất, gồm: lãi suất ưu đãi thấp như hiện nay cho nhóm đối tượng nghèo, cận nghèo; lãi suất thấp hơn mức lãi suất ngân hàng thương mại cho các nhóm khác; giảm lãi suất nếu trả trước thời hạn.

Sáu là, ngoài nguồn vốn cho vay với lãi suất ưu đãi từ Ngân hàng Chính sách xã hội, Nhà nước có thể vận động các tổ chức cùng tham gia Quỹ hỗ trợ sinh viên. Mô hình cho vay với lãi suất 0% cho sinh viên Đại học Quốc gia Hà Nội của Unitet Ocean Bank (UOB), Xingapo là một minh chứng. Cần thay đổi nhận thức về Quỹ tín dụng sinh viên. Đây không phải là một hoạt động thương mại mà là một chính sách vĩ mô về đầu tư phát triển.

Bảy là, trở ngại lớn nhất của chương trình, dự án tín dụng sinh viên là khả năng thu hồi vốn. Trong bối cảnh hiện nay, quy định sau khi sinh viên tốt nghiệp 12 tháng phải trả nợ là khó khả thi. Nên chăng, thay bằng quy định trả nợ sau khi có việc làm.

Thay đổi đầu tư NSNN cho Quỹ tín dụng sinh viên cùng với thay đổi cách quản lý sinh viên ra trường, đi làm và kiểm soát thu nhập linh hoạt hơn trong chính sách cho vay sẽ tạo ra thị trường vốn tín dụng hỗ trợ sinh viên học tập và tác động rất lớn đến phát triển kinh tế - xã hội khi đưa một lực lượng có trình độ cao vào thị trường lao động□

(1),(3) Quyết định số 1121/QĐ-TTg ngày 23-12-1997 của Thủ Tướng Chính phủ về học bổng, trợ cấp xã hội đối với học sinh, sinh viên trường công lập.

(2) Thông tư liên tịch số 53/1998/TTLT-BGDĐT-BTC-BLĐTBXH ngày 25-8-1998 của Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Tài chính, Bộ Lao động, Thương binh và xã hội hướng dẫn chế độ học bổng và trợ cấp xã hội đối với học sinh, sinh viên các trường công lập.

(4) Nghị định số 49/2010/NĐ-CP ngày 14-5-2010 của Chính phủ về miễn giảm học phí và trợ cấp xã hội.

(5) Quyết định số 09/2011/QĐ-TTg ngày 30-01-2011 của Thủ tướng chính phủ về chuẩn hộ nghèo và cận nghèo giai đoạn 2011 - 2015.

(6) Quyết định số 157/2007/QĐ-TTg ngày 27-9-2007 của Thủ tướng Chính phủ về tín dụng đối với học sinh, sinh viên.

(7) Thông tư liên tịch số 29/2010/TTLT-BGDĐT-BTC-BLĐTBXH ngày 15-11-2010 của Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Tài chính, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hướng dẫn một số điều của Nghị định số 49/2010/NĐ-CP ngày 14-5-2010 của

Chính phủ.