

XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN QUAN HỆ ĐỐI TÁC CÔNG - TƯ TRONG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

Phạm Đỗ Nhật Tiến¹

Tóm tắt. Mặc dù giáo dục đại học tư thục luôn được khuyến khích phát triển trong chủ trương xã hội hóa giáo dục nước ta, nhưng tư duy phân biệt công lập-tư thục, từ các nhà hoạch định chính sách đến người dân, đã là rào cản lớn trong xây dựng thể chế cũng như tổ chức thực hiện cho sự phát triển vững bền của giáo dục đại học tư thục. Bài viết này muốn thay tư duy truyền thống trong xã hội hóa giáo dục bằng tư duy quan hệ đối tác công-tư (PPP) mà quan điểm cơ bản của nó là công nhận khu vực tư là đối tác bình đẳng của khu vực công trong phát triển giáo dục nói chung, giáo dục đại học nói riêng.

Từ khóa: *Giáo dục đại học tư thục; xã hội hóa giáo dục; quan hệ đối tác công-tư; thị trường giáo dục; giáo dục vì lợi nhuận.*

1. Đặt vấn đề

Sự phát triển của giáo dục đại học tư thục nước ta nằm trong chủ trương chung về xã hội hóa giáo dục. Có thể nói, tư duy giáo dục cũng như hệ thống pháp lý đối với vấn đề xã hội hóa giáo dục đã được bổ sung và phát triển không ngừng trong hơn 30 năm đổi mới giáo dục vừa qua.

Sự vận động của tư duy giáo dục cho đến cuối những năm 1990 tuân theo nguyên tắc là đẩy mạnh xã hội hóa, nhưng không để cơ chế thị trường thâm nhập vào giáo dục, bảo đảm giáo dục là một lợi ích công, “cấm mọi hành vi thương mại hóa hoạt động giáo dục” (Luật Giáo dục 1998).

Tư duy giáo dục này có sự thay đổi vào năm 2000 khi Chính phủ ban hành nghị định 06/2000/NĐ-CP. Đó là văn bản pháp lý mở đường cho các cơ sở giáo dục nước ngoài hoạt động vì mục đích lợi nhuận tại Việt Nam. Tiếp đó với việc chấp nhận cơ chế lợi nhuận cho các cơ sở giáo dục ngoài công lập của Việt Nam theo tinh thần nghị quyết 05/2005/NQ-CP, chúng ta cũng đã chính thức công nhận các cơ sở giáo dục vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận trong tiến trình xã hội hóa giáo dục. Quy định “cấm mọi hành vi thương mại hóa hoạt động giáo dục” trong Luật Giáo dục 1998 cũng không còn có trong Luật Giáo dục 2005.

Điều đặc biệt quan trọng hơn cả là Việt Nam đã ký cam kết về GATS trong giáo dục, chấp nhận không hạn chế việc du học của học sinh, sinh viên Việt Nam, đồng thời mở cửa cho các nhà đầu tư nước ngoài tiếp cận thị trường giáo dục trong các lĩnh vực giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học,

Ngày nhận bài: 10/07/2019. Ngày nhận đăng: 05/08/2019.

¹Bộ Giáo dục và Đào tạo; e-mail: phamdnhtien26@gmail.com.

giáo dục người lớn và các dịch vụ giáo dục khác. Điều đó cũng có nghĩa là chúng ta chấp nhận thị trường giáo dục, bao gồm thị trường giáo dục nội địa cũng như thị trường giáo dục quốc tế.

Vì thế, đến nay, bức tranh xã hội hóa giáo dục nước ta đã trở nên rất phức tạp. Nó có cả sự đan xen của thương mại hóa, thị trường hóa giáo dục, với sự tham gia của các nhà đầu tư trong nước lẫn đầu tư nước ngoài. Báo cáo quốc gia về phát triển con người năm 2011 (UNDP, 2011) nhận định: “trong thực tế ở Việt Nam, không chỉ thị trường hoá và tư nhân hóa các dịch vụ y tế và giáo dục ngày càng tăng, mà thương mại hóa cũng tăng lên nhanh chóng và phần nhiều không được kiểm soát, dù là ở khu vực nhà nước hay tư nhân. . . Có lẽ giờ là lúc cần xem xét lại tinh thần và mục đích của chính sách xã hội hóa, cụ thể là để thúc đẩy sự tham gia hiệu quả của tất cả các khu vực của xã hội trong việc thiết kế, cung cấp và chi trả cho y tế và giáo dục (tr.93)”.

Bài viết này muốn đề cập đến việc hoàn thiện chính sách xã hội hóa giáo dục đại học nước ta theo hướng xây dựng và phát triển quan hệ đối tác công-tư (PPP) trong giáo dục đại học. Muốn vậy, mục 2 sẽ tìm cách nhận dạng một số bất cập trong thể chế giáo dục đại học tư thực hiện nay. Mục 3 bàn về PPP để mục 4 làm rõ lợi ích của cách tiếp cận xã hội hóa theo quan điểm PPP. Mục 5 trao đổi về thể chế PPP trong giáo dục đại học. Mục 6 là kết luận.

2. Những bất cập trong thể chế giáo dục đại học tư thực hiện nay

Có thể tạm phân định quá trình phát triển trong 33 năm đổi mới của giáo dục đại học tư thực thành ba giai đoạn như sau:

Giai đoạn 10 năm đầu đổi mới (1986-1996) với chủ trương đa dạng hóa các hình thức đào tạo trong NQTW4 (Khóa VII), một số trường đại học ngoài công lập đầu tiên, chủ yếu là bán công, dân lập, đã được thành lập với mục đích chủ yếu là tạo thêm cơ hội học lên đại học cho thanh niên khi mà hệ thống giáo dục đại học Việt Nam chịu sức ép rất lớn về quy mô phát triển.

Giai đoạn 10 năm tiếp theo (1996-2006) với chủ trương đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục trong NQTW2 (Khóa VIII) cùng việc thể chế hóa chủ trương này trong Luật Giáo dục 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2005), giáo dục đại học tư thực có sự bùng nổ trong phát triển và một thể hệ mới các trường tư thực xuất hiện với sự tham gia của các doanh nghiệp có thực lực tài chính (như FPT), tạo điều kiện để người học chuyển từ có cơ hội học lên đại học sang có cơ hội chọn trường đại học.

Giai đoạn từ 2006 đến nay với việc nước ta gia nhập WTO, ký cam kết về GATS trong giáo dục, một thị trường giáo dục đại học chính thức được hình thành và bức tranh giáo dục đại học tư thực trở nên rất phức tạp với một số đặc trưng như sau: cạnh tranh trong giáo dục đại học trở nên dữ dội, không chỉ giữa các cơ sở tư thực với nhau mà còn giữa công lập với công lập, công lập với tư thực, trong nước với ngoài nước; một số cơ sở giáo dục đại học tư thực đã nổi lên về chất lượng, mở rộng cơ hội chọn trường cho sinh viên đại học, trong khi nhiều cơ sở giáo dục đại học tư thực có nguy cơ đổ vỡ do sự phát triển ồ ạt của các cơ sở giáo dục đại học công lập; tâm lý bất an trong quản trị các cơ sở giáo dục đại học tư thực trước một số bất cập của thể chế giáo dục đại học; một số tập đoàn giáo dục đại học ra đời với những cuộc thôn tính các trường đại học đang diễn ra sôi động thông qua mua bán và sáp nhập.

Thể chế giáo dục đại học tư thực đã bị tụt hậu so với sự vận động nói trên của thực tiễn. Trước sự bức xúc của các nhà quản trị cơ sở giáo dục đại học tư thực, việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học đã bước đầu khắc phục được một số bất cập liên quan đến các quy định

về hội đồng quản trị và quyền sở hữu tài sản của cơ sở giáo dục đại học tư thục.

Tuy nhiên, khá nhiều vấn đề vẫn còn đang bị bỏ ngỏ.

Trước hết về định hướng phát triển giáo dục đại học tư thục, chỉ tiêu có khoảng 40% tổng số sinh viên theo học các cơ sở giáo dục đại học tư thục vào năm 2020 được quy định trong NQ 14/2005/NQ-CP, được nhắc lại trong QĐ 121/2007/QĐ-TTg về Quy hoạch mạng lưới các trường đại học và cao đẳng giai đoạn 2006 – 2020, đã bị bỏ quên. Chủ trương trong NQTW8 (Khóa XI) về tăng tỉ lệ trường ngoài công lập đối với giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học cũng nằm lại trên văn bản hơn 5 năm nay. Mới đây NQ35 ngày 04/6/2019 của Chính phủ về Tăng cường huy động các nguồn lực của xã hội đầu tư cho phát triển giáo dục và đào tạo giai đoạn 2019-2025, đề ra chỉ tiêu là đến năm 2020 tỷ lệ sinh viên theo học các cơ sở giáo dục đại học tư thục là 18%, một chỉ tiêu được coi là bất khả thi khi mà vào giữa năm 2019 này tỷ lệ này mới chỉ đạt 13,8%.

Tiếp nữa về xây dựng sân chơi bình đẳng giữa giáo dục đại học công lập với giáo dục đại học tư thục. Hiện NQTW8 (Khóa XI) đã có một số chủ trương theo hướng này, như “Bảo đảm bình đẳng giữa nhà giáo trường công lập và nhà giáo trường ngoài công lập về tôn vinh và cơ hội đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn nghiệp vụ”; “Tiến tới bình đẳng về quyền được nhận hỗ trợ của Nhà nước đối với người học ở trường công lập và trường ngoài công lập”. Tuy nhiên khái niệm về một sân chơi bình đẳng chưa bao giờ được làm rõ. Ngay trong các quy định hiện nay về tự chủ và trách nhiệm giải trình thì về nguyên tắc đó là các quy định áp dụng cho nhà trường công lập; việc áp dụng thế nào cho nhà trường tư thục vẫn còn để ngỏ và có thể vận dụng tùy theo trạng thái mắt nhắm mắt mở của các nhà quản lý.

Cũng về sân chơi bình đẳng, một vấn đề được đặt ra từ lâu là áp dụng quy tắc đối xử quốc gia của GATS, theo đó cần đảm bảo sự đối xử ưu đãi như nhau giữa cơ sở giáo dục đại học có vốn đầu tư nước ngoài với cơ sở giáo dục đại học tư thục trong nước. Rõ ràng ở nước ta hiện nay, đang có một quy tắc đối xử ngược, bởi lẽ cơ sở giáo dục đại học có vốn đầu tư nước ngoài có một số ưu đãi hơn hẳn trong chế độ tuyển sinh, quy định về học phí, chương trình đào tạo và thời gian đào tạo.

Một vấn đề cũng rất cần được quan tâm thể chế hóa là sự phân định giữa cơ sở giáo dục đại học tư thục vì lợi nhuận với cơ sở giáo dục đại học tư thục không vì lợi nhuận. Hiện nay trong Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học chỉ có hai khái niệm là cơ sở GDĐH tư thục và cơ sở giáo dục đại học tư thục hoạt động không vì lợi nhuận. Theo các quy định của Luật thì có thể hiểu cơ sở giáo dục đại học tư thục chính là cơ sở hoạt động vì lợi nhuận vì nó không phải tuân thủ các quy định liên quan đến cơ sở không vì lợi nhuận. Tuy nhiên, việc né tránh đưa vào khái niệm vì lợi nhuận khiến khung thể chế áp dụng cho các cơ sở giáo dục đại học này thiếu minh bạch vì thông thường theo quy định pháp luật ở nhiều nước thì cơ sở giáo dục đại học tư thục vì lợi nhuận không chỉ tuân thủ các quy định của Luật Giáo dục đại học mà còn phải tuân thủ các quy định có liên quan của Luật Doanh nghiệp.

Bên cạnh những vấn đề trên hiện đang là mối quan tâm của các cơ sở giáo dục đại học tư thục cũng còn một số vấn đề khác rồi sẽ được đặt ra như nguồn lực nghiên cứu khoa học trong cơ sở giáo dục đại học tư thục, mối quan hệ hợp tác giữa cơ sở công lập và cơ sở tư thục, các ưu đãi về vay vốn và tiếp cận nguồn tài chính công, tập đoàn giáo dục đại học v.v. . .

Những bất cập nêu trên đòi hỏi hoàn thiện thể chế giáo dục đại học tư thục. Có thể thực hiện theo hướng ban hành Luật Giáo dục đại học tư thục như nhiều nước hiện nay đã làm (Theo cơ sở dữ

liệu ngày 30/3/2019 của trang web PROPHE (Pogram for Research on Private Higher Education) thì hiện có 15 nước đã ban hành Luật Giáo dục đại học tư thực (riêng Trung Quốc ban hành Luật Giáo dục tư thực). Tuy nhiên, trong bối cảnh đẩy mạnh xã hội hóa trong mọi lĩnh vực dịch vụ công ở nước ta như hiện nay, đặc biệt theo tinh thần của NQ 19 (HNTW6 Khóa XII) về tiếp tục đổi mới và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, thì có một hướng giải quyết đang được áp dụng rộng rãi và có hiệu quả ở nhiều nước trên thế giới. Đó là xây dựng thể chế quan hệ đối tác công-tư PPP

3. PPP trong giáo dục

Trong ba thập kỷ qua, kinh tế thị trường, thông qua mô hình quản lý công mới, đã có tác động đáng kể đến sự vận động của các dịch vụ công. Cụ thể, các dịch vụ công đều có xu thế chuyển động theo hướng từ chỗ chỉ chấp nhận khu vực tư nhân như một sự hỗ trợ bên lề đến chỗ công nhận vai trò lớn mạnh và không thể thiếu được của khu vực tư nhân trong cung ứng và quản lý các dịch vụ công. Điều đó dẫn đến sự hình thành của PPP trong các lĩnh vực dịch vụ công.

Theo Từ điển chính trị Oxford (Oxford Dictionary of Politics) thì “PPP là thỏa thuận giữa chính quyền và khu vực tư trong việc cung ứng các dịch vụ công hoặc phát triển kết cấu hạ tầng. Đó là biện pháp có chủ định nhằm gắn kết các ưu tiên xã hội với các kỹ năng quản lý của khu vực tư, giúp chính phủ giảm bớt gánh nặng của chi phí lớn về xây dựng cơ bản và chuyển rủi ro về những phí tổn vượt ước tính cho khu vực tư nhân”. Trong giáo dục đại học, xét ở cấp độ vĩ mô thì PPP nghĩa là công nhận khu vực tư là bộ phận trong chiến lược quốc gia về phát triển giáo dục đại học (Kai-ming Cheng, 2009).

Như thế, quan hệ PPP thể hiện tác động qua lại giữa nhà nước và thị trường, trong đó khu vực công và khu vực tư là các đối tác bình đẳng với nhau trong phát triển các dịch vụ công nói chung, giáo dục đại học nói riêng. Nó cũng phản ánh sự thay đổi tư duy của các nhà hoạch định chính sách trong quan niệm về giáo dục.

Quan niệm giáo dục là lợi ích công, vốn là hòn đá tảng cho sự phát triển giáo dục trong suốt thế kỷ 20, đã bị lay động. Việc phân chia rạch ròi lợi ích công đối lập với lợi ích tư, theo kiểu logic cổ điển với hai giá trị (0,1), đang bị xem xét lại. Các chính phủ ngày càng có xu hướng tiếp cận bài toán lợi ích trong giáo dục theo một logic mờ (fuzzy logic) với một phổ giá trị trải dài từ 0 đến 1. Như thế giáo dục có thể là lợi ích công hoàn toàn như giáo dục cưỡng bức, có thể là lợi ích tư hoàn toàn như giáo dục được cung ứng bởi các cơ sở giáo dục vì lợi nhuận; giữa hai đầu cực đó là một phổ đa dạng các cơ sở giáo dục trong đó giáo dục vừa là lợi ích công vừa là lợi ích tư với tỷ lệ công-tư khác nhau tùy theo cấp học, trình độ đào tạo, ngành học, phương thức học, nơi học, cách cung ứng.

Biểu hiện cụ thể của quan hệ PPP trong giáo dục rất đa dạng tùy theo cách thức và mức độ tham gia của khu vực tư trong cung ứng và quản lý giáo dục. Tuy nhiên, có thể phân định ba xu thế chính: một là sự tư nhân hóa các cơ sở giáo dục đại học công lập; hai là sự hình thành và phát triển các cơ sở giáo dục đại học tư thực; ba là việc tham gia của khu vực tư trong việc cung ứng các dịch vụ giáo dục đại học khác.

Khái niệm “tư nhân hóa cơ sở giáo dục đại học công lập” thường bị hiểu nhầm là chuyển cơ sở giáo dục đó thành sở hữu tư nhân. Trên thế giới hiện nay, chưa có chính phủ nào chủ trương

như vậy hoặc làm như vậy. Theo cách hiểu chung hiện nay trong giáo dục đại học thế giới thì khái niệm này chỉ có nghĩa là nhà nước cho phép cơ sở giáo dục đại học công lập sử dụng các giải pháp doanh nghiệp trong tổ chức và điều hành nhà trường nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu xã hội, đồng thời tăng nguồn thu cho nhà trường, trên nguyên tắc đảm bảo tài sản nhà trường vẫn là sở hữu nhà nước. Ở nước ta đó là việc đổi mới cơ chế quản lý và hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học công lập theo tinh thần NQ19.

Việc phân loại các cơ sở giáo dục đại học tư thực trong quan hệ PPP cũng rất đa dạng tùy thuộc vào các loại tổ chức, cá nhân đứng ra thành lập cơ sở, quyền sở hữu của cơ sở, mức độ hỗ trợ của nhà nước đối với cơ sở. Tuy nhiên, xét về phương diện thể chế, cần có sự phân định rõ ràng giữa hai loại cơ sở giáo dục đại học tư thực. Đó là các cơ sở vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận.

Về lý thuyết, sự khác nhau giữa hai loại cơ sở này là ở mục đích: cơ sở vì lợi nhuận lấy lợi nhuận làm mục đích, còn cơ sở không vì lợi nhuận lấy phục vụ làm mục đích. Về thực tế, sự phân biệt giữa hai loại cơ sở được thực hiện thông qua kiểm toán để xác định việc sử dụng khoản chênh lệch giữa thu và chi. Nếu chênh lệch này được chia cho cá nhân (nhà đầu tư, người thân, hoặc bất kỳ ai), dưới bất kỳ hình thức nào (tiền mặt, cổ phần hoặc tài sản) thì đó là cơ sở vì lợi nhuận; ngược lại nếu chênh lệch này không được chia cho bất kỳ cá nhân nào mà được đầu tư trở lại để phát triển cơ sở giáo dục thì đó là cơ sở không vì lợi nhuận. Xét theo quan điểm PPP thì quan hệ đối tác trong cơ sở không vì lợi nhuận là quan hệ hướng tới phục vụ xã hội, còn quan hệ đối tác trong cơ sở vì lợi nhuận “chẳng qua chỉ là một quan hệ thương mại” (Kai-ming Cheng, 2009, trang 62).

Ngoài hai xu thế nói trên, PPP trong giáo dục đại học còn bao gồm việc khu vực tư tham gia xây dựng kết cấu hạ tầng giáo dục đại học thông qua các hợp đồng BOT, BTO, BOO (Build, Own, Operate), BTL (Build, Transfer, Lease), BLT, O&M (Operate, Manage & Maintain). Cũng khá phổ biến hiện nay là các hợp đồng PPP trong đó thuê khu vực tư nhân cung cấp một số dịch vụ giáo dục như xây dựng chương trình giáo dục; đánh giá, kiểm định, xếp hạng trường học; phản biện, tham gia xây dựng và giám sát thực hiện chính sách giáo dục; tổ chức các hiệp hội nghề nghiệp hướng tới chuyên nghiệp hóa nghề dạy học, nghề quản lý giáo dục v.v... Ngoài ra còn phải kể đến sự cộng tác thành công vì lợi ích của cả hai bên giữa trường công và trường tư trong đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ (Warasthe, 2017)

4. Hoàn thiện chủ trương xã hội hóa theo hướng phát triển PPP trong giáo dục đại học

Ở nước ta, khái niệm PPP đã được chính thức sử dụng trong các dự án phát triển kết cấu hạ tầng. Theo Nghị định 63/2018/NĐ-CP thì đầu tư theo hình thức PPP là hình thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án để xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình hạ tầng, cung cấp dịch vụ công.

Tuy nhiên, khái niệm PPP chưa được sử dụng trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ giáo dục đại học. Thay vào đó là khái niệm xã hội hóa, một khái niệm rất riêng của Việt Nam.

Như đã trình bày ở trên, chủ trương và thể chế xã hội hóa đã không theo kịp thực tế giáo dục đại học trong bối cảnh hình thành và phát triển thị trường giáo dục đại học.

Điều đặc biệt quan trọng là trong thị trường giáo dục đại học này, bên cạnh thị trường tạo bởi các cơ sở giáo dục đại học tư thực, còn có thị trường tạo bởi các cơ sở giáo dục đại học công lập

trong cung ứng giáo dục đại học. Đó là thị trường dịch vụ sự nghiệp công và theo tinh thần của NQ19 thì một trong những mục tiêu tổng quát đến năm 2030 là “phát triển thị trường dịch vụ sự nghiệp công và thu hút mạnh mẽ các thành phần kinh tế tham gia phát triển dịch vụ sự nghiệp công”. Bên cạnh chủ trương đó là chủ trương “bảo đảm công bằng, bình đẳng giữa các đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập”.

Như vậy, trong thị trường dịch vụ giáo dục đại học nước ta, các cơ sở giáo dục đại học công lập và tư thục đều được khuyến khích tham gia phát triển thị trường này trên nguyên tắc công bằng và bình đẳng. Việc thể chế hóa chủ trương này vượt ra ngoài khung pháp lý xã hội hóa giáo dục hiện nay. Khung pháp lý phù hợp chính là khung pháp lý PPP vì một trong những điểm mạnh của PPP chính là tạo ra một hành lang pháp lý trong đó không có sự thiên vị một bên nào đó về quyền kiểm soát, với mục đích chính là nâng cao hiệu nghiệm, hiệu quả, chất lượng, công bằng và trách nhiệm giải trình trong cung ứng và quản lý dịch vụ công.

Ngoài ra, PPP còn có khả năng bao phủ về cơ bản các loại hình cùng cơ chế hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học hiện nay. Thực vậy, nếu phân loại các cơ sở giáo dục đại học này theo hai đặc trưng: 1) đó là đơn vị thuộc quản lý công hay tư; 2) đó là đơn vị hoạt động dựa vào nguồn tài chính công hay tư, thì ta có ma trận sau đây:

Bảng 1. Phân loại các cơ sở giáo dục đại học theo PPP

	Quản lý công	Quản lý tư
Tài chính công	1. Các trường công lập hoàn toàn (do Nhà nước sở hữu, quản lý và cấp tài chính)	2. Các trường được cấp ngân sách nhà nước, do tư nhân quản lý (voucher, charter schools, các hợp đồng dịch vụ giáo dục)
Tài chính tư	3. Các trường do Nhà nước sở hữu và quản lý, có thu tiền ngoài ngân sách nhà nước (các trường tự bảo đảm về tài chính)	4. Các trường do tư nhân sở hữu, quản lý và cấp tài chính (trường tư, các cơ sở dạy thêm, trường theo cam kết về GATS)

Các cơ sở giáo dục đại học công lập của Việt Nam hiện nay nằm trong trong phân loại 1 và 3 nói trên, bao gồm một phổ rộng giữa hai đầu cực. Một đầu cực là các cơ sở hoàn toàn dựa vào ngân sách nhà nước. Đầu cực kia là các cơ sở tham gia thí điểm theo NQ77, tức là các cơ sở tự bảo đảm hoàn toàn mọi khoản chi, bao gồm chi thường xuyên, chi quản lý và chi đầu tư. Giữa hai đầu cực đó là các cơ sở với mức độ tự bảo đảm các khoản chi khác nhau.

Các cơ sở giáo dục đại học tư thục của Việt Nam hiện nay nằm trong phân loại 4 nói trên, bao gồm một phổ rộng các cơ sở giáo dục đại học hoạt động vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận với vốn đầu tư trong nước, ngoài nước.

Hiện chưa có cơ sở giáo dục đại học nào theo phân loại 2 nói trên, tức là cơ sở giáo dục đại học có nguồn vốn đầu tư công nhưng quản trị tư. Hiện nghiên cứu khoa học chỉ ra rằng cơ sở giáo dục đại học kiểu này hoạt động hiệu quả nhất (Woessmann, 2006). Vì vậy với việc áp dụng PPP trong giáo dục đại học nước ta có thể hy vọng rồi đây sẽ có thêm cơ sở giáo dục đại học này trong hệ thống cơ sở giáo dục đại học Việt Nam, như đã được đề cập đến trong NQ19.

Nhưng trong phân loại 2 không chỉ có vậy. Như đã trình bày ở trên, PPP còn mở ra rất nhiều cơ hội để khu vực tư tham gia cung ứng các dịch vụ giáo dục đại học, một mặt tạo điều kiện để ngân sách Nhà nước được phân bổ hợp lý hơn, mặt khác góp phần nâng cao chất lượng và hiệu

quả trong các hoạt động giáo dục đại học. NQ 19 cũng đã mở đường cho hướng này khi quy định “Cổ cơ chế, chính sách tạo điều kiện thuận lợi để thành lập doanh nghiệp đa sở hữu trong các viện nghiên cứu, trường đại học nhằm thực hiện hoạt động ứng dụng, triển khai, thương mại hóa các kết quả nghiên cứu và cung ứng dịch vụ sự nghiệp công”.

Lợi ích của PPP trong giáo dục đại học cũng đã được phân tích nhiều. Ngoài việc đảm bảo nguyên tắc đối xử bình đẳng giữa khu vực công và khu vực tư, đồng thời có cơ chế thích hợp để phân định các hoạt động vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận, những cái được của PPP là ở chỗ (Norman LaRocque, 2008; Jamali, 2004; Parthenon, 2017; Warasthi, 2017):

- + PPP là cách thức tốt nhất để khắc phục sự hạn chế của nguồn lực công cùng cơ chế quản lý kém hiệu quả của khu vực công;
- + PPP tạo ra sự cạnh tranh trong việc nâng cao chất lượng, hiệu quả và cạnh tân trong giáo dục đại học;
- + PPP, thông qua các hợp đồng ký kết, đem lại cho nhà trường sự mềm dẻo hơn trong đáp ứng cung-cầu giáo dục, mở rộng các cơ hội học tập;
- + PPP, thông qua các hợp đồng, đem lại sự chia sẻ rủi ro tối ưu giữa chính quyền và tư nhân, qua đó nâng cao hiệu quả giáo dục đại học;
- + PPP, thông qua đấu thầu, góp phần bảo đảm cung ứng các dịch vụ giáo dục đại học có chất lượng và kiểm soát được.

Vì những lý do trên, cần có sự đổi mới tư duy trong xã hội hóa để chuyển sang tư duy về quan hệ PPP trong giáo dục đại học.

5. Xây dựng thể chế PPP trong giáo dục đại học

Có thể nói PPP là bước đi cần thiết của xã hội hóa khi chấp nhận thị trường dịch vụ giáo dục.

Tuy nhiên, khi đã nói đến thị trường, cần chú ý đến mặt trái của nó. PPP là một cơ chế phù hợp trong thị trường giáo dục đại học, có những cái được như đã nêu trên, nhưng cũng có những cái không được (Latham, 2009; Jamali, 2004; Verger & Moschetti, 2016). Cụ thể là:

- + PPP sẽ làm giảm vai trò của nhà nước đối với giáo dục đại học và có khả năng dẫn đến việc tư nhân hóa giáo dục đại học theo đúng nghĩa là chuyển quyền sở hữu cho tư nhân;
- + PPP sẽ làm gia tăng phân tầng xã hội trong giáo dục đại học: sinh viên nghèo sẽ chỉ còn học trong các trường công tồi tàn;
- + PPP có khả năng làm gia tăng tệ hối lộ và tham nhũng;
- + Hiện chưa có bằng chứng rõ ràng là PPP sẽ góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục đại học;
- + PPP, thông qua các hợp đồng, có thể dẫn tới lãng phí và kém hiệu quả hơn, nếu cả hai đối tác công và tư chưa có năng lực phù hợp.

Vì vậy, việc xây dựng khung pháp lý PPP là rất cần thiết để một mặt phát huy được những điểm mạnh của PPP, mặt khác khắc phục được các điểm yếu của nó. Theo kinh nghiệm quốc tế, một khung pháp lý như vậy cần đảm bảo các yêu cầu sau (Fielden & LaRocque, 2008; Monazza,

Shenila & Sahar, 2017; Patrinos, Osorio & Guaqueta, 2009):

- + Toàn diện, nghĩa là bao gồm mọi khía cạnh cơ bản từ cấp tài chính, xây dựng năng lực, nguồn lực con người, đến trách nhiệm mỗi bên, trách nhiệm giải trình, bảo đảm chất lượng, công bằng, công khai, minh bạch;
- + Mềm dẻo, nghĩa là tạo điều kiện cho những cách tiếp cận phù hợp trong từng lĩnh vực, từng cấp quản lý, từng địa bàn;
- + Có sự tham gia đầy đủ của các tổ chức, cá nhân có liên quan;
- + Hướng tới tập trung vào nhu cầu và quyền lợi của người học;
- + Tránh quan liêu, nhũng nhiễu, xin cho;
- + Có cơ chế đánh giá và giám sát việc thực hiện;
- + Định kỳ chỉnh lý, bổ sung, cập nhật.

Hiện ở nước ta, tuy quan niệm về phạm vi PPP không chỉ giới hạn trong xây dựng kết cấu hạ tầng mà còn bao gồm cả cung ứng dịch vụ công, nhưng khung pháp lý PPP cũng như việc tổ chức thực hiện đến nay vẫn chỉ giới hạn trong cải thiện kết cấu hạ tầng, bao gồm giao thông, ngành điện, cấp thoát nước, bảo vệ môi trường, đô thị, công viên v.v. . . Luật PPP cũng đang được dự kiến xây dựng nhưng phạm vi áp dụng giới hạn trong đầu tư công (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2018).

Có thể hiểu lý do là việc xây dựng thể chế PPP không đơn giản. Riêng trong lĩnh vực đầu tư công, thể chế này đã hình thành từ năm 1997 với việc ban hành Nghị định 77/CP về BOT đối với nhà đầu tư trong nước, tiếp tục được chỉnh sửa, bổ sung 5 lần cho đến gần đây là Nghị định số 63/2018/ND-CP về PPP. Trên cơ sở tổng kết thực tiễn, ngày 21/10/2017, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã có Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 đề nghị Chính phủ “tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về đầu tư theo hình thức BOT đặt trong tổng thể hoàn thiện pháp luật về đầu tư theo hình thức PPP với định hướng nghiên cứu xây dựng, trình Quốc hội ban hành Luật tạo cơ sở pháp lý cao, thống nhất, đồng bộ cho hình thức đầu tư này”.

Có thể thấy tình hình cũng tương tự như vậy trong xã hội hóa giáo dục đại học. Thể chế trong lĩnh vực này cũng rất phong phú, được liên tục chỉnh sửa, bổ sung suốt 33 năm đổi mới. Tuy nhiên, như đã trình bày trên, thực tế phát triển giáo dục đại học tư thục nước ta cũng như thực tế đổi mới cơ chế hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học công lập đã phức tạp đến mức mà thể chế xã hội hóa hiện nay tỏ ra bất cập. Vì lẽ đó, cùng với việc xem xét xây dựng Luật PPP trong đầu tư công, cần xem xét hoàn thiện thể chế xã hội hóa giáo dục theo tiếp cận PPP.

6. Kết luận

Bài viết này muốn có một tiếp cận mới trong chính sách xã hội hóa giáo dục nước ta nói chung, giáo dục đại học nói riêng. Đó là tiếp cận theo quan điểm PPP. Trong PPP, đối tác công là Nhà nước, đối tác tư là thị trường (các doanh nghiệp) và xã hội (các tổ chức xã hội, các nhà hảo tâm), bao gồm một phổ rộng các nhà cung ứng vì lợi nhuận, không vì lợi nhuận hoặc có lợi nhuận vừa phải. Cách tiếp cận này ghi nhận từng mặt mạnh, mặt yếu của các đối tác và vì vậy quan hệ giữa các đối tác là bình đẳng cùng chia sẻ lợi ích và rủi ro, trong công có tư, trong tư có công. Đó là cách tiếp cận có cấu trúc trong vấn đề xã hội hóa và khắc phục được khá nhiều rào cản trong tiếp

cận truyền thống như một số rào cản sau đây: thứ nhất, không có sự bình đẳng giữa công và tư; thứ hai, có một ranh giới rạch ròi giữa công và tư; thứ ba, khu vực tư khó quản lý, không nên khuyến khích; thứ tư, cấm khu vực tư hoạt động vì lợi nhuận trong giáo dục.

Thực ra tư duy phân biệt công, tư khá phổ biến trong các hệ thống giáo dục thế giới, đặc biệt ở các nước có hệ thống giáo dục công lập phát triển lâu đời và vững mạnh. Có điều tư duy này khá sâu rộng ở nước ta, từ người dân đến các nhà hoạch định chính sách, do di sản của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Chính vì tư duy này nên dù chủ trương phát triển giáo dục tư thực nói chung, giáo dục đại học tư thực nói riêng luôn được khuyến khích, nhưng từ thể chế đến tổ chức thực hiện lại không nhất quán.

Giờ đây khi thị trường dịch vụ giáo dục đã được chính thức khuyến khích phát triển, để thực sự đưa vào cuộc sống các chủ trương của NQ19 liên quan đến xã hội hóa giáo dục và đổi mới cơ chế hoạt động của các cơ sở giáo dục công lập, nhất thiết phải tiếp cận theo quan điểm PPP. Hòn đá tảng của quan điểm này là xóa bỏ sự phân biệt công, tư, chấp nhận khu vực tư là đối tác bình đẳng của khu vực công trong phát triển giáo dục.

Vì thế, Kai-ming Cheng (2009: 68), sau khi phân tích các chiều đo của PPP trong giáo dục đại học ngày nay đã nhận định rằng “ở nhiều nước, sự độc quyền của nhà nước trong cung ứng giáo dục đã kết thúc và thị trường trở thành quan trọng trong việc mở rộng quy mô giáo dục đại học... Cần nhận thức rằng tương lai của giáo dục đại học phụ thuộc vào việc phát triển những liên kết tin cậy giữa khu vực công và khu vực tư. Sự hoài nghi và cạnh tranh giữa hai khu vực này cần phải thay thế bằng sự tin tưởng và hợp tác lẫn nhau vì sự phát triển của giáo dục đại học và đất nước”.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), *Tổng quan về PPP tại Việt Nam*.
- [2] Fielden, J. & Norman LaRocque (2008), *The evolving regulatory content for private education in emerging economies*. Washington, DC: The World bank.
- [3] Jamali, D. (2004), *Success and failure mechanism of PPP in developing countries*. The International Journal of Public Sector Management, Vol 17 (5) 414-430.
- [4] Kai-ming Cheng. 2009. Public-Private Partnerships, trong cuốn *A New Dynamic: Private Higher Education*, UNESCO: World Conference on Higher Education
- [5] Latham, M. (2009), *Public-Private Partnerships in Education*. Commonwealth Education Partnerships. <http://www.cedol.org>.
- [6] Monazza Aslam, Shenila Rawal & Sahar Saeed. (2017), *Public-Private Partnerships in Education in Developing Countries: A Rigorous Review of the Evidence*. Ark Education Partnerships Group
- [7] Norman LaRocque (2008), *Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review*. CfBT Education Trust.
- [8] Parthenon-EY Education Practice (2017), *PPP in higher education. What is right for your institution*. Ernst & Young LLP.

- [9] Patrinos H. A., Osorio F. B. and J Guaqueta (2009), *The Role and Impact of Public Private Partnerships in Education*. The World Bank
- [10] UNDP (2011), *Dịch vụ xã hội phục vụ phát triển con người*. Báo cáo quốc gia về phát triển con người năm 2011. Hà Nội: UNDP Việt Nam.
- [11] Verger, A, & Moschetti, M. (2016), *PPP in education: Exploring different models and policy options*. New York: Open Society Foundation
- [12] Warasthi, R. (2017), *The role of PPP in higher education. How tertiary institutions in emerging countries benefit from PPP*. The 10th international conference in engineering and business education.
- [13] Woessmann, L. (2006), *PPP and schooling outcomes across countries*. CESIFO Working paper No 1662. World Bank conference “Mobilizing the private sector for public education”

ABSTRACT

Public-Private Partnership building and development in higher education

Although private higher education is always encouraged to develop in the socialization policy of Vietnam education, the public-private discrimination in thinking, from policy makers to people, is a big barrier in institutions development as well as in implementation for a sustainable development of private higher education. This article aims at replacing the traditional thinking in the socialization of education by that of public-private partnership (PPP), which basic concept is to recognize the private sector as an equal partner of the public sector in the development of education in general and higher education in particular.

Keywords: *Private higher education; socialization of education; public-private partnership; education market; education for profit.*