

Tham luận: Một số nhận xét đối với dự thảo Luật Giáo dục và Luật Giáo dục đại học

**Toạ đàm góp ý Luật Giáo dục và Luật Giáo dục đại học
tại Liên đoàn Luật sư Việt Nam, 02/06/2018**

**Ls. Nguyễn Hưng Quang
Văn phòng luật sư NHQuang&Cộng sự**

I. Luật Giáo dục

- Điều 29 quy định: “Mỗi môn học có thể có nhiều sách giáo khoa; thực hiện xã hội hóa việc biên soạn sách giáo khoa. Cơ sở giáo dục được lựa chọn sách giáo khoa để sử dụng ổn định trong giảng dạy, học tập”. Cơ chế “xã hội hoá việc biên soạn sách giáo khoa” này cần phải được quy định rõ. Lưu ý “xã hội hoá” không phải là một khái niệm pháp lý như “hợp tác đối tác công tư” → mối quan hệ dựa trên hợp đồng, bình đẳng và chịu sự giám sát bằng các cơ chế pháp luật (như đấu thầu, kiểm toán...). Phạm vi “xã hội hoá” này là sự hợp tác giữa đơn vị công lập với đơn vị ngoài công lập để thực hiện việc biên soạn hay chuyển giao hoàn toàn cho khu vực ngoài công lập. Việc cho phép khu vực ngoài công lập tham gia biên soạn sách giáo khoa là một chủ trương/chính sách lớn. Cần phải được đánh giá tác động về kinh tế, xã hội và bảo đảm điều kiện thi hành theo Luật Ban hành VBQPPL 2015. Cần phải xác định rõ việc “xã hội hoá biên soạn SGK” có tạo nên sự độc quyền, lợi ích nhóm trong hoạt động này hay là cho phép có sự cạnh tranh, tự do lựa chọn việc sử dụng SGK trong hoạt động giáo dục. Trong Báo cáo đánh giá tác động của Luật này không đánh giá tác động của chủ trương lớn này.
- Điều 48 quy định: “Trường dân lập đối với giáo dục mầm non do cộng đồng dân cư ở cơ sở thành lập, đầu tư xây dựng cơ sở vật chất và đảm bảo điều kiện hoạt động theo quy định của pháp luật”. Chủ thể “cộng đồng dân cư” trong việc thành lập “trường dân lập mầm non” không rõ ràng. BLDS 2015 chỉ quy định vấn đề “cộng đồng dân cư” sở hữu tài

sản chung¹.

- Luật GD cần phải xác định rõ các cơ sở giáo dục là có tư cách pháp nhân hay không có tư cách pháp nhân để bảo đảm theo đúng các quy định về giao dịch dân sự của BLDS 2015 và trách nhiệm trong quan hệ dân sự. Trong hồ sơ của dự án luật này không đề cập tới tính phù hợp của mô hình cơ sở giáo dục mầm non với các quan hệ giao dịch của BLDS 2015 và tính chịu trách nhiệm trong quan hệ về hành chính nhà nước và thuế.
- Điều 48 quy định: “- Trường có vốn đầu tư nước ngoài do nhà đầu tư nước ngoài đầu tư hoặc góp vốn để thành lập và đảm bảo điều kiện hoạt động theo quy định của pháp luật”. Cần quy định rõ “điều kiện của trường có vốn nước ngoài” có quy định gì khác biệt với trường không có vốn đầu tư nước ngoài không? Ví dụ Luật Giáo dục đại học có một số quy định riêng cho trường ĐH có vốn đầu tư nước ngoài từ 51% trở lên. Ngoài ra, cần lưu ý tới việc mở cửa các trường có vốn đầu tư nước ngoài dựa trên các hiệp định thương mại song phương, ví dụ Hiệp định về tự do xúc tiến và bảo hộ đầu tư giữa Việt Nam và Nhật Bản (“Hiệp định”) cho phép nhà đầu tư Nhật Bản được đối xử không kém thuận lợi hơn nhà đầu tư Việt Nam trong các hoạt động đầu tư. Hoạt động giáo dục mầm non không thuộc các trường hợp miễn trừ theo Hiệp định.
- Điều 77 quy định về nâng trình độ chuẩn đào tạo giáo viên tiểu học, trung học và đại học. Điều 80 xác định nhà nước có trách nhiệm chi trả các chi phí cho việc đào tạo giáo viên phù hợp với tiêu chuẩn mới. Tuy nhiên, theo đánh giá tác động kinh tế của Chính sách này thì Báo cáo đánh giá tác động cho rằng kính phí nhà nước bỏ ra là không đáng kể. Thực tế, vấn đề này cần xem xét như sau:
 - Đối với việc nâng Chuẩn trình độ đào tạo giáo viên tiểu học, nếu nâng lên trình độ giáo viên lên Đại học sư phạm thì có nghĩa là 40,367% giáo viên tiểu học tương đương với 159.934 người phải

¹ BLDS 2015, Điều 221.

được đào tạo lại. Nếu chỉ tính mức chi phí đào tạo trung bình mất 10 triệu/người thì kinh phí nhà nước phải bỏ ra là 1.599.340.000.000 (xấp xỉ 1600 tỷ đồng). Do đó, cần có phương án xử lý nguồn kinh phí này để giảm thiểu về kinh phí thực hiện.

- Tương tự nhận xét đối với giáo viên tiểu học, kinh phí thực hiện phương án và lộ trình nâng Chuẩn trình độ đào tạo giáo viên THCS là tương đối lớn. Nếu nâng lên trình độ ĐHSP thì có nghĩa là 25,4% GVTHCS tương đương với 78.974 người phải được đào tạo lại. Nếu chỉ tính mức chi phí đào tạo trung bình mất 10 triệu/người thì kinh phí nhà nước phải bỏ ra là 789.740.000.000 (xấp xỉ 790 tỷ đồng). Do đó, cần có phương án xử lý nguồn kinh phí này để giảm thiểu về kinh phí thực hiện.
- Nếu tính bình quân chi phí học thạc sĩ là 20 triệu/người thì tổng kinh phí nâng trình độ đạt chuẩn cho 13.000 người là 260.000.000.000đ (260 tỷ đồng). Do đó, cần có phương án xử lý nguồn kinh phí này để giảm thiểu về kinh phí thực hiện.

Việc xác định Nhà nước bị mất khoản tiền nêu trên vì trong dự thảo sửa đổi Luật Giáo dục đại học thì chi phí đào tạo của các trường được áp dụng theo cơ chế “giá” thay cho “phí”. Nhà nước không còn bao cấp nên Nhà nước phải bỏ tiền ra cho việc đào tạo nâng chuẩn này.

- Đối với dự thảo sửa đổi khoản 2 Điều 90, ý tưởng sửa đổi quy định này là tốt như đã phân tích trong báo cáo tác động. Tuy nhiên, cần phải quy định rõ là chính sách này chỉ áp dụng cho đồng báo DTTS hay áp dụng chung cho tất cả các giáo viên. Chính sách này có tác động lớn đến xã hội vì thay đổi phương thức cử người đi học rồi tiếp nhận lại. Mặc dù rằng, chính sách này phù hợp với quy định của Luật Viên chức

Cần phân tích tại thời điểm chính sách này có hiệu lực thì có bao nhiêu người đang được đi học phải thực hiện thi lại để trở thành giáo viên? Kể từ khi chính sách có hiệu lực thì chính sách về cử tuyển sẽ được thay đổi như thế nào? Nếu không việc cử tuyển sẽ trở nên lãng phí nếu người được cử đi học lại không thể làm việc được. Do vậy, để bảo đảm tính đồng bộ của các chính sách thì chính sách cử tuyển tại Khoản 1 Điều 90 cần sửa đổi.

II. Luật Giáo dục đại học

Chính sách về quản lý tài chính, tài sản được sửa đổi theo hướng quy định về học phí sang quy định về định giá dịch vụ đào tạo, phù hợp với Luật giá, Luật Phí và Lệ phí. Theo đó, các dịch vụ do Nhà nước đặt hàng và cấp kinh phí thực hiện do các cơ quan nhà nước quy định khung giá. Các dịch vụ không sử dụng ngân sách nhà nước, cơ sở GDĐH tự chủ quyết định mức giá dịch vụ, công bố công khai cho từng năm học, khoá học cùng với thông báo tuyển sinh. Chính sách này rất lớn cần phải xem các tác động sau:

- Trường đại học công lập có phải là đơn vị sự nghiệp công lập không? Nếu là đơn vị sự nghiệp công lập thì theo Điều 3 của Luật Phí và Lệ Phí *“Phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công được quy định trong Danh mục phí ban hành kèm theo Luật này.”* Nhưng danh mục về phí của Luật Phí và Lệ phí không quy định về phí trong hoạt động giáo dục. Do vậy, Luật GDĐH cần phải quy định rõ đại học công lập không phải là đơn vị sự nghiệp công lập. Vấn đề này sẽ liên quan đến cơ chế về quản trị, chế độ báo cáo, chế độ bổ nhiệm người đứng đầu đại học công lập, chế độ lao động (giáo viên có được coi là viên chức hay không).
- Nếu các khoản thu của cơ sở đại học công lập được thu theo phương thức “giá” thì mối quan hệ về quản lý tài sản của nhà nước đã đầu tư cho các trường ĐH công lập này được xử lý như thế nào? Nếu Nhà nước có đặt hàng cho hoạt động giáo dục, bồi dưỡng kiến thức, nghiên cứu khoa học... có được giảm giá không?
- Việc chuyển đổi sang cơ chế giá có được coi là “cổ phần hoá” hay “tư nhân hoá” hoạt động giáo dục đại học không? Nhà nước với tư cách chủ sở hữu các tài sản hiện có tại các trường ĐH sẽ thu hồi lại tài sản này như thế nào?