

QUYỀN SỞ HỮU TÀI SẢN CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC VÀ CAO ĐẲNG NGOÀI CÔNG LẬP DƯỚI GÓC NHÌN THEO QUAN ĐIỂM PHÁT TRIỂN

TS. DƯƠNG TẤN DIỆP

Trong bối cảnh kinh tế-xã hội VN hiện nay, việc phát triển mạnh hệ thống giáo dục ngoài công lập là một nhu cầu thiết yếu, khách quan, không chỉ đối với chính hệ thống giáo dục mà còn đối với cả hệ thống kinh tế. Tuy nhiên, hành lang pháp lý cho việc tổ chức hoạt động các trường ngoài công lập vẫn còn nhiều vấn đề cần phải thảo luận, trong đó nổi cộm nhất là vấn đề sở hữu tài sản. Bài viết này mong muốn trao đổi về những khía cạnh liên quan đến quyền sở hữu tài sản của các trường đại học và cao đẳng ngoài công lập được quy định trong văn bản nhà nước, dưới góc nhìn theo quan điểm phát triển.

Từ khoá: Giáo dục ngoài công lập, hành lang pháp lý, sở hữu tài sản, đại học và cao đẳng, quan điểm phát triển.

Theo Điều 164 Luật dân sự thì quyền sở hữu tài sản bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. Trong đó, quyền chiếm hữu là quyền nắm giữ, quản lý tài sản; quyền sử dụng là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản; quyền định đoạt là quyền chuyển giao quyền sở hữu tài sản hoặc từ bỏ quyền sở hữu đó. Bài viết này sẽ phân tích những khía cạnh gắn kết với ba quyền nêu trên.

1. Điểm qua những quy định liên quan đến quyền sở hữu tài sản của các trường đại học và cao đẳng ngoài công lập

Năm 1993, Quy chế đại học tự thực đầu tiên được ban hành (kèm theo Quyết định số 240-TTg). Theo

Quy chế này thì:

- Vốn góp cổ phần của các chủ đầu tư là một trong 5 nguồn vốn (Điều 18) và không có điều khoản xác định rõ quyền sở hữu.

- Quyền điều hành của người góp vốn được thể hiện trong tỷ lệ tham gia HĐQT với quy định: “có không quá 2/3 số thành viên đại diện cho các chủ đầu tư” (Điều 10) (1). Hội đồng quản trị “có toàn quyền định ra, kiểm tra, đánh giá mọi hoạt động của Đại học tự thực”.

- Chưa có điều khoản quy định về việc phân chia lợi nhuận.

1. Thành phần và số lượng thành viên của Hội đồng quản trị do Hội đồng sáng lập ấn định, trong đó: Không quá 2/3 số thành viên đại diện cho các chủ đầu tư do Hội đồng sáng lập (người được cấp giấy phép) giới thiệu; Ít nhất phải có 1/4 số thành viên do Bộ trưởng Bộ Giáo dục trực tiếp chỉ định; Ít nhất 2 thành viên đại diện cho đội ngũ cán bộ giảng dạy của Đại học tự thực, do đội ngũ cán bộ giảng dạy thường trực của Đại học tự thực bầu ra.

- Việc giải thể hoặc chuyển nhượng vốn góp cổ phần của Đại học tự thực do Bộ trưởng Bộ giáo dục và đào tạo xem xét cụ thể từng trường hợp để quyết định (Điều 39 & 40).

Quy chế này, mặc dù còn hết sức sơ sài nhưng đã thể hiện sự thay đổi trong tư duy về đại học tự thực. Tuy nhiên, có lẽ do ngại từ “tự thực”, nên năm 1994 Bộ GDĐT lại ban hành Quy chế tạm thời về trường đại học dân lập, cùng với Quyết định 04/QĐ-TCCB ban hành Quy chế tạm thời trường đại học bán công.

Năm 1998, Luật giáo dục đã được Quốc hội thông qua.

Luật này có nhắc đến các loại hình công lập, bán công, dân lập, tự thực nhưng chưa có quy định cụ thể.

Trong Nghị định 43/2000/NĐ-CP quy định chi tiết & hướng dẫn thi hành một số điều của Luật giáo dục, cũng có nhắc đến một số chi tiết liên quan đến giáo dục, trong đó có nói về việc giải thể trường. Tuy nhiên, quyền lợi của người góp vốn tạo lập trường cũng chưa được đề cập đến.

● **Năm 1999, Chính phủ ban hành Nghị định 73/1999/NĐ-CP** về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao.

- Nghị định này đã nêu rõ đặc trưng của các hình thức ngoài công lập (Điều 4):

* Bán công: là cơ sở được thành lập trên cơ sở liên kết giữa tổ chức nhà nước với các tổ chức không phải tổ chức nhà nước

* Dân lập: là cơ sở do tổ chức đứng ra thành lập, được đầu tư bằng vốn ngoài ngân sách nhà nước

* Tư nhân: là cơ sở do cá nhân, hộ gia đình thành lập và quản lý điều hành

- Mặt khác, Nghị định cũng khẳng định rằng Chính phủ sẽ tạo điều kiện ưu tiên cho việc phát triển cơ sở ngoài công lập, kể cả việc khuyến khích chuyển một số cơ sở công lập sang bán công (Điều 6)

- Về lợi ích của người góp vốn: Chênh lệch thu – chi của các cơ sở ngoài công lập, sau khi hoàn thành nghĩa vụ nhà nước và chi cho một số hoạt động khác của đơn vị, số còn lại được phân phối theo tỷ lệ vốn góp. Riêng phần thu nhập có được từ nguồn vốn góp của Nhà nước được để lại cho cơ sở để tiếp tục đầu tư.

Như vậy, Nghị định này không chỉ khuyến khích phát triển hình thức ngoài công lập mà còn khẳng định quyền hưởng lợi trên vốn đầu

tư của các chủ sở hữu tư nhân trong lĩnh vực giáo dục (và cả y tế, văn hóa, thể thao)

● **Năm 2000, Quy chế trường đại học dân lập được ban hành** (theo Quyết định 86/2000/QĐ-TTg)

- Theo Quy chế này, người góp vốn chỉ được sở hữu phần vốn góp. Tài sản tăng thêm là tài sản không chia thuộc sở hữu tập thể nhà trường. Tuy nhiên, vốn góp lại được đánh đồng với vốn vay, được “trả lãi”. (Điều 1, Điều 36)

Đặc biệt, vốn góp sẽ được “từng bước hoàn lại”, tương tự như vốn vay (Điều 39). Nói cách khác, người góp vốn không được xem là chủ sở hữu lâu dài của trường.

- Đại diện các nhà đầu tư về tài chính, tài sản để xây dựng trường là một trong 5 thành phần của HĐQT (Điều 15) ⁽²⁾, nghĩa là quyền điều hành của người góp vốn rất yếu.

- Ban kiểm soát do Hội đồng quản trị lập ra, nghĩa là chịu sự điều khiển của Hội đồng quản trị. Nhiệm vụ của Ban kiểm soát là báo cáo tình hình tài chính cho Hội đồng quản trị và công khai các khoản thu chi cho cán bộ, nhân viên trong trường, không nhắc đến người góp vốn. Như vậy, người góp vốn vẫn chưa có được các quyền cần thiết, chưa có cơ quan đại diện để thực hiện quyền kiểm soát với tư cách là người sở hữu một phần vốn góp. Đây chính là điểm hạn chế dẫn đến tình trạng lạm quyền của Hội đồng quản trị ở một số trường, lợi dụng quyền lực để hưởng lợi riêng.

● **Năm 2001, Quy chế tổ chức và hoạt động của các trường**

2. Số lượng thành viên Hội đồng quản trị tối thiểu là 7 người, trong đó có các thành phần: (1) Đại diện Ban lãnh đạo của tổ chức xin thành lập trường; (2) Đại diện các nhà đầu tư về tài chính, tài sản để xây dựng trường; (3) Đại diện cho giảng viên, cán bộ và nhân viên cơ hữu của trường; (4) Hiệu trưởng; (5) Đại diện cấp ủy Đảng cơ sở của trường.

ngoài công lập ra đời (theo Quyết định số 39/2001/QĐ-BGD&ĐT)

- Quy chế này không nhằm điều chỉnh các trường đại học, chỉ có tác dụng đối với các trường cao đẳng (và những bậc thấp hơn).

- Khác với Quy chế đại học dân lập, Quy chế trường ngoài công lập không quy định thành phần nằm trong Hội đồng quản trị, chỉ cần theo nguyên tắc bầu trực tiếp và bằng phiếu kín tại Đại hội các thành viên góp vốn và đại biểu giảng viên, giáo viên, nhân viên nhà trường (Điều 12). Cách bầu này không dựa trên nguyên tắc đối vốn, nhưng so với Quy chế Đại học dân lập 2000, người góp vốn ở trường cao đẳng có cơ hội đề cử nhiều đại diện hơn trong Hội đồng quản trị.

- Tài sản tăng thêm là tài sản không phân chia. Quyền sở hữu được xác định như sau (Điều 21):

* Thuộc sở hữu nhà nước và các tổ chức liên kết đối với trường bán công.

* Thuộc sở hữu tập thể đối với trường dân lập.

* Thuộc cá nhân hoặc nhóm cá nhân đầu tư đối với trường tư thục.

- Cấm bất cứ cá nhân hoặc tổ chức nào lợi dụng danh nghĩa, sử dụng cơ sở của nhà trường để tiến hành các hoạt động bất hợp pháp và thực hiện các hành vi thương mại hoá hoạt động giáo dục, vụ lợi, không đúng với tôn chỉ mục đích hoạt động của trường ngoài công lập (Điều 28).

Vậy, phải chăng Quy chế này đương nhiên xem trường ngoài công lập là trường không vụ lợi?

- Việc giải thể trường ngoài công lập (Điều 9) được thực hiện theo Nghị định số 43/2000/NĐ-CP, không đề cập đến quyền lợi của người góp vốn.

● **Năm 2005, Quy chế tổ chức và hoạt động của trường đại học tư thục** được ban hành theo Quyết định 14/2005/QĐ-TTg ngày 17/01/2005

- Với Quy chế này, các khái niệm “Góp vốn”, “Phần vốn góp”, “Vốn điều lệ”, “Vốn có quyền biểu quyết”, “Thành viên sáng lập”, vốn là những khái niệm gắn liền với doanh nghiệp, lần đầu tiên được sử dụng cho một loại hình cơ sở giáo dục (Điều 3). Điều này thể hiện sự thay đổi mạnh mẽ trong quan điểm về trường tư thục, cho dù có thể có những điểm chưa hoàn toàn chặt chẽ (3).

Những vấn đề liên quan đến cơ cấu tổ chức của những người góp vốn như Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát cũng đã được nêu lên khá rõ ràng (các Điều 14-20), theo tinh thần tương tự như trong Luật doanh nghiệp.

- Toàn bộ tài sản của trường thuộc sở hữu của các nhà đầu tư (Điều 35). Thu nhập còn lại sau khi thực hiện nghĩa vụ và trích lập quỹ, được phân chia cho các thành viên góp vốn theo tỷ lệ vốn góp (Điều 36).

- Cổ đông có quyền chuyển nhượng và rút vốn. Trong trường hợp nhà trường bị giải thể, việc xử lý về tài chính, tài sản được áp dụng theo quy định của pháp luật về giải thể doanh nghiệp.

Việc khẳng định quyền chuyển nhượng vốn là điểm tiến bộ, nhưng quyền rút vốn thì được mở ra hết sức lỏng lẻo, chưa tính đến khả năng trường thua lỗ không thể hoàn trả vốn theo yêu cầu của cổ

đồng (4).

Quy chế này mặc dù còn một số điểm chưa thực sự chặt chẽ nhưng nhìn chung khá thoáng, nhất là quy định về quyền sở hữu và chia cổ tức. Nó mở đường cho các nhà đầu tư mạnh dạn góp vốn xây dựng và phát triển trường. Tuy nhiên, những quy định trong quy chế này cũng chỉ mới đưa ra một loại hình trường tư thục tương tự như công ty cổ phần, không bao quát được các trường hợp khác, ví dụ trường hợp chỉ có 1 cá nhân thành lập trường.

● **Năm 2005, Chính phủ đã ra Nghị quyết 05/2005/NQ-CP về đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục, y tế, văn hóa và thể dục thể thao.**

- Theo Nghị quyết này, chính phủ chủ trương phát triển mạnh các cơ sở ngoài công lập với hai loại hình: dân lập và tư nhân; tiến tới không duy trì loại hình bán công. Quyền sở hữu của các cơ sở ngoài công lập được xác định theo Bộ luật dân sự.

- Nghị quyết này lần đầu tiên phân biệt cơ chế lợi nhuận và phi lợi nhuận đối với các cơ sở ngoài công lập.

* Theo cơ chế phi lợi nhuận thì ngoài phần bảo đảm lợi ích hợp lý của các nhà đầu tư, tham gia thực hiện chính sách xã hội, trợ giúp người nghèo, lợi nhuận chủ yếu được dùng để đầu tư phát triển.

* Theo cơ chế lợi nhuận thì lợi nhuận có thể được chia cho các cá nhân và phải chịu thuế.

● **Năm 2005, Chính phủ ban hành Luật giáo dục mới**, trong đó:

- Định nghĩa lại 3 hình thức sở hữu đối với các trường trong hệ

thống giáo dục quốc dân: công lập, dân lập, tư thục (Điều 48). Định nghĩa này không giống với cách định nghĩa tại Nghị định 73/1999/NĐ-CP. Nếu theo đúng định nghĩa về trường dân lập trong Luật giáo dục này thì ở VN không có trường đại học hay cao đẳng dân lập nào cả (5). Và Nghị định 75/2006/NĐ-CP (6) cũng khẳng định: “không thành lập cơ sở giáo dục dân lập ở giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học” (Điều 18).

- Khẳng định quyền được chia “thu nhập còn lại” (thực chất là lợi nhuận) của các trường dân lập và tư thục cho thành viên góp vốn theo tỷ lệ vốn góp (Điều 66)

- Khẳng định quyền sở hữu của thành viên góp vốn đối với tài sản, tài chính của trường tư thục; quyền sở hữu tập thể của cộng đồng dân cư cơ sở đối với tài sản, tài chính của trường dân lập (Điều 67)

- Vai trò của Hội đồng quản trị trong các trường ngoài công lập được xác lập (Điều 53), theo đó Hội đồng quản trị đối với các trường tư thục là tổ chức đại diện duy nhất có quyền sở hữu của trường. Ngoài ra, Nghị định 75/2006/NĐ-CP còn quy định đối tượng tham gia Hội đồng quản trị là những người góp vốn xây dựng trường (Điều 24).

- Việc rút vốn và chuyển nhượng vốn đối với trường tư thục không được nói rõ trong Luật giáo dục, chỉ được định hướng là “thực hiện theo quy định của Chính phủ, bảo đảm sự ổn định và phát triển của nhà trường” (Điều 67).

5 Trường dân lập do cộng đồng dân cư ở cơ sở thành lập, đầu tư xây dựng cơ sở vật chất và bảo đảm kinh phí hoạt động (Điều 48 – Luật giáo dục 2005). Và theo Nghị định 75/2006/NĐ-CP thì “Cộng đồng dân cư cấp cơ sở gồm tổ chức và cá nhân tại thôn, bản, ấp, xã, phường, thị trấn”

6 Đây là Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật giáo dục, do Chính phủ ban hành ngày 2/8/2006

3. Quy chế này định nghĩa “Vốn điều lệ là tổng giá trị số vốn góp quy thành tiền của tất cả thành viên, được ghi vào Quy chế tổ chức và hoạt động của nhà trường”. Lẽ ra phải là “vốn góp hoặc cam kết góp trong một thời hạn nhất định và được ghi vào Quy chế tổ chức và hoạt động của nhà trường”

4. Đối với công ty cổ phần, cổ đông không được quyền rút vốn, tránh tình trạng tháo chạy khi công ty làm ăn không thuận lợi. Đây cũng là rủi ro mà người chủ sở hữu công ty phải chấp nhận



- Luật giáo dục cấm lợi dụng các hoạt động giáo dục vì mục đích vụ lợi (Điều 20), nhưng chưa giải thích thế nào là vụ lợi.

● **Năm 2009, Quy chế tổ chức và hoạt động trường đại học tư thục được ban hành** (Quyết định 61/2009/QĐ-TTg).

- So với Quy chế 14, Quy chế này có đưa thêm một số khái niệm liên quan đến vấn đề sở hữu: “Chủ sở hữu chung”, “Cổ phần”, “Cổ đông”.

Tuy nhiên, khái niệm “Cổ đông phổ thông” trong Quy chế này được hiểu theo ý nghĩa khác thường so với nghĩa thường dùng (được nêu trong Luật doanh nghiệp): “Cổ đông chưa đủ phần vốn có quyền biểu quyết gọi là cổ đông phổ thông” (Điều 3 – Mục 8)⁽⁷⁾. Và từ đó dẫn đến cách hiểu khác thường về khái niệm Đại hội đồng cổ đông: “Đại hội đồng cổ đông gồm tất cả các cổ đông có quyền biểu quyết và cổ đông phổ thông” (Điều 9)⁽⁸⁾.

7 Theo nghĩa thường dùng thì cổ phần có 2 loại: cổ phần phổ thông và cổ phần ưu đãi. Người sở hữu cổ phần phổ thông là cổ đông phổ thông; người sở hữu cổ phần ưu đãi gọi là cổ đông ưu đãi. Công ty cổ phần có thể không có cổ phần ưu đãi nhưng bắt buộc phải có phải có cổ phần phổ thông. (Điều 78 – Luật doanh nghiệp)

8 () Cách hiểu thông thường là: Đại hội đồng cổ đông gồm tất cả cổ đông có quyền biểu quyết (Điều 96 – Luật doanh nghiệp)

- Mặt khác, quy định việc thành lập trường đại học tư thục phải có ít nhất từ 3 thành viên (tổ chức hoặc cá nhân) tham gia góp vốn điều lệ (Điều 7) đã loại bỏ trường hợp 1 nhà đầu tư đứng ra thành lập trường.

Ngoài ra, Quy chế này còn không chế “mỗi thành viên chỉ được tham gia góp vốn điều lệ ở không quá 2 trường đại học, cao đẳng tư thục” (Điều 7). Điều này hoàn toàn không cần thiết và trái ngược chính sách xã hội hóa giáo dục.

Bên cạnh đó, Quy chế cũng không chế tỷ lệ góp vốn cao nhất của mỗi thành viên là 51% so với vốn điều lệ của trường (Điều 7). Quy định này nhằm chống tình trạng thao túng của một cổ đông chiếm tỷ lệ lớn. Tuy nhiên, rất không hợp lý khi Điều 9 cho phép tổ chức cuộc họp Đại hội đồng cổ đông với điều kiện “có số cổ đông dự họp đại diện ít nhất 51% tổng số cổ phần có quyền biểu quyết trở lên” và “Quyết định của Đại hội đồng cổ đông được coi là có giá trị hiệu lực khi được số cổ đông đại diện ít nhất là 51% tổng số phiếu biểu quyết của tất cả cổ đông dự họp chấp thuận”. Điều đó cũng có

nghĩa là nếu một cá nhân nắm giữ 51% vốn điều lệ thì sẽ nắm quyền quyết định tất cả. Như vậy, việc không chế phần vốn góp tối đa 51% không có ý nghĩa gì cả.⁽⁹⁾

- Đại hội đồng cổ đông chưa được khẳng định là cơ quan quyền lực cao nhất, và không được liệt kê trong cơ cấu tổ chức trường đại học tư thục (Điều 8 và Điều 9). Phải chăng vì vậy mà Chủ tịch HĐQT được đề cao quá mức tại Điều 31 khi quy định “Trường đại học tư thục chủ động xây dựng quy chế tài chính của trường thông qua Đại hội đồng cổ đông trước khi Chủ tịch Hội đồng quản trị phê duyệt”. Vậy thì chủ thể nào quyết định – Đại hội đồng cổ đông hay Chủ tịch Hội đồng quản trị? Nếu Chủ tịch Hội đồng quản trị không phê duyệt thì sao?

- Về sở hữu tài sản, Quy chế này quy định:

* Tài sản được hình thành từ vốn góp của các cổ đông thuộc sở

9 Theo Luật doanh nghiệp thì cuộc họp Đại hội đồng cổ đông (lần triệu tập đầu tiên) được tiến hành khi có số cổ đông dự họp đại diện ít nhất 65% tổng số cổ phần có quyền biểu quyết (Điều 112); Quyết định của Đại hội đồng cổ đông chỉ được thông qua khi được số cổ đông đại diện ít nhất 65% tổng số phiếu biểu quyết của tất cả cổ đông dự họp chấp thuận, trong một số nội dung khác phải được sự chấp thuận của 75% (Điều 104)

hữu tư nhân của tổ chức, cá nhân góp vốn theo số lượng cổ phần.

* Tài sản do biểu, tặng cho, tài trợ hoặc tăng thêm nhờ kết quả hoạt động của trường thuộc sở hữu chung của trường.

Nếu so với Quy chế Đại học tư thực năm 2005 thì Quy định này đã lùi một bước trong việc công nhận quyền sở hữu tài sản tăng thêm đối với các cổ đông, đồng thời không đúng tinh thần Luật giáo dục năm 2005. Tại Điều 67 Luật giáo dục có ghi: “tài sản, tài chính của trường tư thực thuộc sở hữu của các thành viên góp vốn”

- Về chuyển nhượng quyền sở hữu và rút vốn, Quy chế này cho phép dựa vào Luật doanh nghiệp để đưa ra quy định cụ thể (Điều 31). Tương tự, trong trường hợp nhà trường bị giải thể, việc xử lý về tài chính, tài sản được áp dụng theo quy định của pháp luật về giải thể doanh nghiệp (Điều 31). Quy định này tiến bộ ở chỗ cho phép dựa vào Luật doanh nghiệp. Tuy nhiên, vẫn không nên cho quyền rút vốn với lý do như đã giải thích ở phần trên.

● **Năm 2009, Điều lệ trường cao đẳng được ban hành** theo thông tư 14/2009/TT-BGDĐT

Nhìn tổng thể, có nhiều điểm trong Điều lệ trường Cao đẳng gần giống với Quy chế đại học tư thực năm 2009.

Về quyền sở hữu, tài sản của trường cao đẳng tư thực được hình thành từ vốn góp của các cổ đông thuộc sở hữu tư nhân của người góp vốn. Tổ chức và các cá nhân là chủ sở hữu số cổ phần đã góp hoặc đã mua. Tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân biểu tặng; tài sản tăng thêm từ kết quả hoạt động của trường là tài sản không chia, thuộc sở hữu tập thể (Điều 50).

Trong khi đó, Quy chế tổ chức

và hoạt động của các trường ngoài công lập (Quyết định 39/2001/QĐ-BGD&ĐT) quy định: Tài sản tăng thêm ở trường tư thực thuộc cá nhân hoặc nhóm cá nhân đầu tư (Điều 21).

Như vậy, nếu đứng trên góc nhìn của nhà đầu tư thì quyền sở hữu tài sản trong Điều lệ trường cao đẳng đã lùi một bước so với Quy chế tổ chức và hoạt động của các trường ngoài công lập.

● **Năm 2010, Bộ Giáo dục & Đào tạo ra Thông tư 20/2010/TT-BGDĐT ngày 16/07/2010**, quy định nội dung, trình tự, thủ tục chuyển đổi loại hình trường đại học dân lập sang loại hình trường đại học tư thực.

- Trong cách chuyển đổi theo thông tư này có tính đến lợi ích người góp vốn với quy định tại Điều 5: “Phần tiền vốn hình thành từ đóng góp của các tổ chức, cá nhân được bảo toàn giá trị tại thời điểm đóng góp, được quy ra đồng VN tại thời điểm chuyển đổi”.

- Ngoài ra, phần tiền vốn được biểu, tặng hoặc cấp phát và phần tiền vốn được hình thành từ nguồn thu hợp pháp trong quá trình hoạt động của trường đại học dân lập là tài sản thuộc sở hữu chung, không chia và được giao cho Hội đồng quản trị trường đại học tư thực quản lý theo nguyên tắc “bảo tồn, phát triển” và được nhà nước bảo hộ theo quy định của pháp luật.

Ở đây không ai có quyền đại diện cho tài sản thuộc sở hữu chung.

Riêng về nguyên tắc “bảo tồn, phát triển”, thiết nghĩ đó là một nguyên tắc mang tính chủ quan, hoàn toàn không tính đến trường hợp trường bị thua lỗ, phá sản.

2. Từ Quy chế 61 đến Quyết định 63

Năm 2011, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 63/2011/QĐ-TTg nhằm sửa đổi một số điều khoản trong Quy chế tổ chức và hoạt động của trường đại học tư thực theo Quyết định 61/2009/QĐ-TTg.

Rất nhiều điểm sửa đổi trong quyết định 63 đã khắc phục được những nhược điểm, thiếu sót của Quy chế 61, làm cho Quy chế 61 hoàn thiện hơn. Tuy nhiên, song song đó, cũng có nhiều vấn đề cần được xem xét thêm. Dưới đây là một số điểm nổi bật:

- Quyết định 63 đã khắc phục cách hiểu sai về “cổ đông phổ thông” cũng như “Đại hội đồng cổ đông” trong Quy chế 61, nhờ vào việc bỏ Khoản 5 và chỉnh chỉnh sửa Khoản 8 trong Điều 3 của Quy chế 61. Đồng thời Quy chế này khẳng định Đại hội đồng cổ đông bao gồm tất cả cổ đông và mọi cổ đông đều có quyền tham gia biểu quyết. Đây là điểm khác biệt so với Quy chế 61.

- Quyết định 63 cũng khẳng định Đại hội đồng cổ đông là cơ quan có quyền quyết định cao nhất của trường, tương tự như Luật doanh nghiệp. Đây là một điểm tiến bộ lớn. Tuy nhiên, trong cơ cấu tổ chức trường vẫn chưa có sự hiện diện của Đại hội đồng cổ đông (Điều 8 trong Quy chế 61 vẫn giữ nguyên).

- Ngoài ra, các chỉnh sửa về quyền và nhiệm vụ của Đại hội đồng cổ đông, về việc tổ chức đại hội cổ đông làm cho các Điều, Khoản trở nên rõ ràng hơn, thể hiện đúng các quyền, vừa khái quát vừa chi tiết, vừa đảm bảo sự khách quan và công bằng vừa chặt chẽ hơn về mặt tổ chức. Đó là những ưu điểm lớn của Quyết định 63.

- Đặc biệt, có những điểm bổ

sung và chỉnh sửa mang tính đột phá, ví dụ:

* Khi nói về quyền và nhiệm vụ của Đại hội đồng cổ đông, Quyết định 63 đã bổ sung nhiệm vụ: “Thông qua Quy chế tổ chức và hoạt động, Quy chế tài chính nội bộ của trường” (Khoản đ); “Thông qua quyết định về tăng, giảm vốn điều lệ” (Khoản e). Những quy định này thể hiện đúng quyền lực của Đại hội đồng cổ đông, đồng thời góp phần ngăn chặn hành vi lạm quyền để trục lợi của Hội đồng quản trị trong việc góp vốn – Điều đã từng xảy ra ở trường này hay trường khác.

* Khi nói về cuộc họp Đại hội đồng cổ đông, Quyết định 63 đã đưa ra quy định: “việc biểu quyết bầu thành viên Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát phải thực hiện theo phương thức bầu dồn phiếu”. Đây là phương thức bỏ phiếu tiến bộ, nhằm góp phần bảo vệ cho cổ đông nhỏ.

- Xét theo ý nghĩa của khái niệm cổ đông và Đại hội đồng cổ đông tại Quyết định 63 thì trường tư thục chỉ có duy nhất một loại cổ phần, giống như loại “cổ phần phổ thông” theo Luật doanh nghiệp. Điều này không cho phép trường có những loại cổ phần khác mà đôi khi rất cần thiết để khuyến khích và mở rộng các dạng đầu tư góp vốn vào trường.

- Việc bỏ quy định “mỗi thành viên chỉ được tham gia góp vốn điều lệ ở không quá 2 trường đại học” trong Quy chế 61 là một điểm tiến bộ. Tuy nhiên, vẫn còn không chế trường đại học tư thục phải có ít nhất từ 3 thành viên (tổ chức hoặc cá nhân) tham gia góp vốn điều lệ. Điều này đã hạn chế trường hợp 1 nhà đầu tư có tiềm lực có thể thành lập trường mà không cần vốn góp

của người khác.

- Sửa đổi tại Khoản 2 Điều 10 cũng có những khía cạnh cần được phân tích:

* Hội đồng quản trị (do Đại hội đồng cổ đông của trường đại học tư thục bầu) do Ủy ban nhân dân tỉnh nơi trường đặt trụ sở công nhận. Nội dung chỉnh sửa này có thể giúp giảm bớt tính chất nặng nề của thủ tục hành chính.

* Tuy nhiên, quy định số lượng thành viên trong Hội đồng quản trị “là số lẻ” là quy định thừa, có thể gây khó xử trong một số trường hợp, khi Đại hội đồng cổ đông chỉ tín nhiệm và chỉ muốn bầu đúng 4 hay 6 hay 8 ... thành viên⁽¹⁰⁾.

* Mặt khác, thiếu quy định giới hạn tối đa về số thành viên trong Hội đồng quản trị (Luật doanh nghiệp quy định tối đa là 11 thành viên). Thiếu sót này có thể bị lợi dụng để chia cổ tức trá hình bằng cách đưa vào lương và thưởng cho hàng loạt thành viên được cơ cấu vào HĐQT. Ngoài ra, cũng thiếu chặt chẽ khi quy định nhiệm kỳ của Hội đồng quản trị (5 năm) mà không quy định nhiệm kỳ của từng thành viên HĐQT (lẽ ra phải quy định là không quá 5 năm và có thể được bầu lại với số nhiệm kỳ không hạn chế)

* Đặc biệt, Quyết định 63 thể hiện sự cứng nhắc khi quy định “Thành viên Hội đồng quản trị phải là cổ đông có số cổ phần đóng góp đạt mức cần thiết theo quy định của từng trường” (Điều 10 Khoản 2). Quy định này đã ngăn trở việc bầu những người có chuyên môn giỏi, nhiều kinh nghiệm vào HĐQT nếu như người đó không có vốn góp

10 Luật doanh nghiệp giải quyết vấn đề này rất tốt, cho phép số thành viên HĐQT có thể là số chẵn, và khi biểu quyết, nếu xảy ra trường hợp số phiếu ngang nhau thì quyết định cuối cùng thuộc về phía có ý kiến của Chủ tịch Hội đồng quản trị (Điều 112 Khoản 8)

vào trường. Xét theo khía cạnh này, Quy chế đại học tư thục lạc hậu hơn nhiều so với Luật doanh nghiệp⁽¹¹⁾. Quy chế nên mở ra, mỗi trường sẽ có cách vận dụng theo quan điểm riêng.

- Đưa vào khái niệm “sở hữu chung hợp nhất”, được định nghĩa là sở hữu số “tài sản hợp nhất”. Mặc dù cách trình bày trong Quyết định 63 khá rắc rối, nhưng có thể hiểu ý tưởng cơ bản như sau:

* Tài sản được hình thành từ vốn góp của các tổ chức, cá nhân thuộc sở hữu tư nhân và là tài sản có thể phân chia.

* Đối với trường tư thục được thành lập ngay từ đầu, tài sản tăng thêm nhờ kết quả hoạt động của trường đại học tư thục thuộc sở hữu chung hợp nhất có thể phân chia.

* Đối với trường tư thục được chuyển đổi từ dân lập:

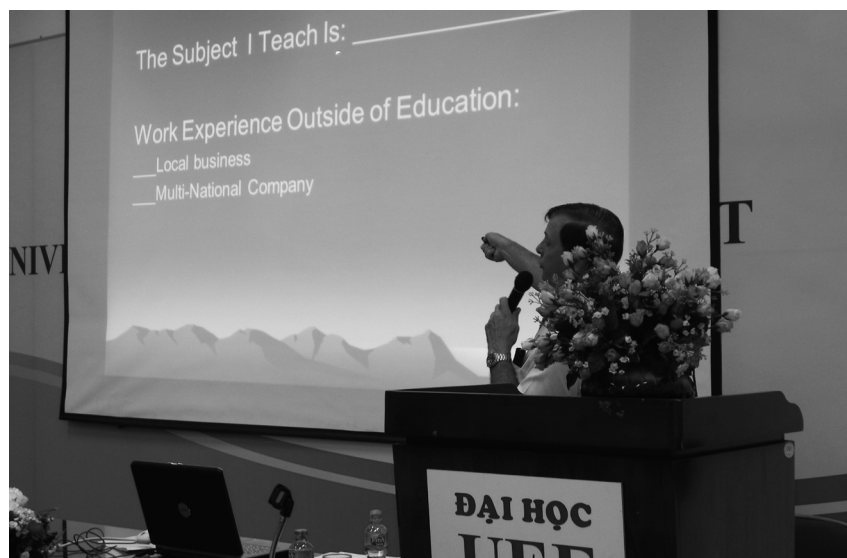
+ Tài sản thuộc sở hữu chung hợp nhất không phân chia được chuyển thành vốn thuộc sở hữu chung hợp nhất không phân chia.

+ Tài sản này được quản lý, điều hành bởi Hội đồng quản trị, Đại diện tập thể người góp vốn và thành viên cơ hữu của trường, theo nguyên tắc bảo tồn và phát triển.

+ Vốn thuộc sở hữu chung hợp nhất không phân chia này không được rút ra, đồng thời được tính cổ tức như các nguồn vốn cổ phần khác. Cổ tức này lại được bổ sung vào vốn sở hữu chung hợp nhất không phân chia.

+ Tập thể người góp vốn và thành viên cơ hữu của trường đại học dân lập bầu ra người đại diện phần vốn thuộc sở hữu chung hợp nhất không phân chia, theo nguyên tắc biểu quyết theo đa số, để tham tham dự đại hội đồng cổ đông và

11 Điều 109 Luật doanh nghiệp khẳng định: “Thành viên Hội đồng quản trị không nhất thiết phải là cổ đông của công ty”



biểu quyết tất cả các vấn đề của Đại hội đồng cổ đông.

Với những quy định trên, Quyết định 63 sẽ làm thay đổi mạnh mẽ cơ cấu sở hữu và từ đó làm thay đổi sâu sắc cơ cấu quyền lực của trường đại học tư thục được chuyển đổi từ dân lập. Sự thay đổi này sẽ xảy ra theo hướng triệt tiêu dần quyền lực của người góp vốn và tăng dần quyền lực của tập thể thành viên cơ hữu, nếu số lượng thành viên cơ hữu đông hơn số lượng cổ đông. Mà thông thường thì số lượng thành viên cơ hữu đông hơn.

Vậy thì điều này có công bằng không? Nó có thể dẫn đến hậu quả gì khi đứng dưới góc nhìn phát triển? Những câu hỏi này sẽ được thảo luận trong phần 3 dưới đây.

3. Giải quyết quyền sở hữu tài sản như một động lực phát triển các trường đại học và cao đẳng ngoài công lập.

3.1. Chúng ta đang sợ điều gì?

(1) *Sợ thương mại hóa giáo dục.*

Các văn bản nhà nước cấm thương mại hóa giáo dục, nhưng hình như chưa giải thích thế nào là thương mại hóa giáo dục, nên mỗi người diễn giải theo nhiều cách

khác nhau. Và thế là mọi người đều cảm thấy ngại khi nhắc đến cụm từ thương mại hóa giáo dục, mọi người đều muốn né tránh nó như một lá chắn an toàn.

Phải chăng, điều này cũng tương tự ở thập niên 1980, chúng ta đã từng sợ doanh nghiệp tư nhân, sợ sở hữu tư nhân? ⁽¹²⁾

Thực ra, nếu đứng dưới góc nhìn kinh tế thì giáo dục là một loại dịch vụ (tương tự như y tế, ngân hàng, bảo hiểm, ...) và giá trị gia tăng của nó được tính vào GDP. Nhiều nước trên thế giới xem đây là một trong những ngành đóng góp quan trọng cho nguồn thu nhập của quốc gia, đang đẩy mạnh việc xuất khẩu dịch vụ này ra nước ngoài. Chẳng hạn như Úc có mức xuất khẩu giáo dục mỗi năm từ 10-18 tỷ USD, chiếm tỷ lệ 8-9% giá trị xuất khẩu; Anh Quốc đạt 12-14 tỷ Bảng Anh, chiếm tỷ lệ 13-15% giá trị xuất khẩu hàng năm. ⁽¹³⁾

12 Tuy nhiên, chúng ta cần nhớ rằng chỉ sau một thời gian ngắn thay đổi quan điểm, nền kinh tế nước ta đã thay đổi vượt bậc so với trước đó, nhất là kể từ sau khi Luật doanh nghiệp ra đời. Và cũng không nên quên rằng chính sự đóng cửa và phủ nhận kinh tế thị trường đã làm non yếu doanh nghiệp trong nước, đến khi mở cửa thì hàng loạt doanh nghiệp trong nước đã phải đau đớn chịu thua ngay trên sân nhà.

13 Số liệu trước năm 2010, nguồn: OECD, IMF, Office for National Statistics.

Vậy thì tại sao chúng ta không có cái nhìn thoáng hơn để thúc đẩy giáo dục VN phát triển? Sự phát triển của giáo dục không chỉ có ý nghĩa trong việc làm tăng giá trị gia tăng do ngành giáo dục tạo ra, mà còn ảnh hưởng sâu sắc đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cả trước mắt lẫn lâu dài.

(2) *Sợ lợi nhuận.*

Trong các văn bản, khái niệm “lợi nhuận” đã được né tránh và thay bằng cụm từ “chênh lệch thu chi”. Tuy nhiên, chênh lệch thu chi khác với lợi nhuận cả về bản chất kinh tế lẫn hạch toán kế toán. Trong các cuộc thảo luận về giáo dục, thuật ngữ “lợi nhuận” đôi khi được gán cho hàm ý xấu, rằng đầu tư vào giáo dục vì lợi nhuận là không tốt ⁽¹⁴⁾.

Tuy nhiên, nếu suy nghĩ theo hướng tích cực, nhà nước dùng đòn bẩy lợi nhuận để kích thích đầu tư, nhằm thực hiện mục tiêu xã hội hóa giáo dục, thì sự việc sẽ trở nên bình thường. Và các nhà giáo, các nhà đầu tư sẽ an lòng với suy nghĩ đơn giản rằng thay vì đầu tư vào lĩnh vực khác thì có thể đầu tư vào giáo dục để vừa có được lợi nhuận vừa tạo ra một dịch vụ có ích cho xã hội. Có lẽ đây là suy nghĩ thật của hầu hết những người tâm huyết với giáo dục khi tham gia góp vốn thành lập trường dân lập trước đây, nhất là các thầy cô giáo.

(3) *Sợ chia tài sản*

Có 2 trường hợp nhạy cảm nhất đối với việc chia tài sản: lúc định giá lại cổ phần khi chuyển từ dân lập sang tư thục và lúc sắp nhập, chia, tách, giải thể, phá sản.

Việc định giá lại cổ phần khi chuyển từ dân lập sang tư thục đã có văn bản hướng dẫn (Thông

14 Ở đây không bàn đến khái niệm lợi nhuận xét về bản chất giai cấp theo cách phân tích của Mác.



tư 20/2010/TT-BGDĐT ngày 16/07/2010), sẽ không lo ngại việc “chia” tài sản tăng thêm. Việc sáp nhập, chia, tách, cũng thường gắn với việc định giá lại tài sản, và nếu có văn bản quy định cụ thể thì cũng không phải là điều quá lo ngại.

Trường hợp giải thể hay phá sản, tất cả các quy định xử lý đều đặt những người góp vốn ở hàng ưu tiên cuối cùng, nghĩa là phần tài sản còn lại bao nhiêu thì chia bấy nhiêu (theo tỷ lệ vốn góp), nếu không còn thì trắng tay⁽¹⁵⁾. Đây là rủi ro mà nhà đầu tư phải chấp nhận. Và để bù lại rủi ro đó, nhà đầu tư phải được chia lợi nhuận với kỳ vọng là cao hơn lãi suất cho vay (tất nhiên, thực tế tùy thuộc vào kết quả hoạt động, nó có thể cao, thấp, hoặc thậm chí bằng không)⁽¹⁶⁾.

Như vậy, nếu có quy định đầy đủ và rõ ràng thì không việc gì phải sợ những người góp vốn chia tài sản. Và nhớ rằng người góp vốn

luôn là người gánh chịu mức rủi ro cao nhất, không chỉ lúc thành lập trường mà cả lúc trường bị giải thể, phá sản.

3.2. Điều đáng lo ngại trong Quyết định 63

Theo Quyết định 63 thì tài sản thuộc sở hữu chung hợp nhất không phân chia của trường đại học dân lập chuyển sang trường đại học tư thực được giao cho Hội đồng quản trị trường đại học tư thực, Đại diện tập thể người góp vốn và thành viên cơ hữu của trường quản lý, điều hành theo nguyên tắc bảo tồn và phát triển. Tài sản này sẽ được chuyển thành vốn góp, được chia thành cổ phần để tính cổ tức, cổ tức lại được bổ sung vào vốn sở hữu chung. Tài sản này được đại diện bởi người do tập thể người góp vốn và thành viên cơ hữu của trường đại học dân lập bầu ra.

Có mấy điểm cần thảo luận về quy định này:

(1) Về quản lý: Hội đồng quản trị là cơ quan quản lý, đại diện cho cổ đông để điều hành hoạt động trường giữa những kỳ đại hội cổ

đông. Bây giờ lại có thêm 1 người đại diện nữa để tham gia “quản lý, điều hành”, vậy thì quản lý và điều hành theo cơ chế nào? Quyền quyết định cuối cùng thuộc về ai?

Trong khi đó, tại Điều 10 vẫn khẳng định “Hội đồng quản trị là cơ quan quản lý và là tổ chức đại diện duy nhất cho quyền sở hữu của trường đại học tư thực”

Về nguyên tắc, nếu người đại diện vốn sở hữu chung được xem như là một cổ đông, thì cổ đông này chỉ có quyền tham gia quản lý và điều hành khi được bầu vào Hội đồng quản trị, và khi đó có nghĩa là chỉ có một cơ quan quản lý cao nhất của trường là Hội đồng quản trị mà thôi. Không thể điều hành được khi tồn tại song song 2 chủ thể quản lý mà quyền hạn và nhiệm vụ không được phân định rõ ràng.

Tóm lại, quy định về việc giao tài sản chung cho 2 chủ thể cùng tham gia quản lý và điều hành là một quy định rối rắm và phi thực tế, đồng thời mâu thuẫn với một quy định khác (Điều 10) trong cùng một quy chế.

(2) Về việc góp vốn: tài sản chung được đưa vào vốn góp, tính cổ tức và bổ sung vốn góp hàng năm là không công bằng.

- Nguyên tắc quan trọng hàng đầu của việc tăng vốn góp là phải đảm bảo sự công bằng cho mọi thành viên góp vốn. Muốn vậy, các Luật thường quy định việc tăng giảm vốn điều lệ phải:

Thứ nhất: việc thay đổi vốn điều lệ phải do Đại hội đồng cổ đông (hoặc Đại hội thành viên trong công ty trách nhiệm hữu hạn) quyết định. Đây là một quy định đúng và cần thiết để tránh trường hợp Hội đồng quản trị lợi dụng quyền lực để thay đổi vốn điều lệ, tăng phần vốn góp của mình khi công ty làm

¹⁵ Thứ tự ưu tiên: nghĩa vụ nhà nước - người lao động - chủ nợ (người cho vay) - chủ sở hữu

¹⁶ Ở đây không đề cập đến các nhà đầu tư phi lợi nhuận

ăn phát đạt (và ngược lại).

Quyết định 63 cũng có quy định tương tự khi xác định một trong những quyền của Đại hội đồng cổ đông là “Thông qua quyết định về tăng, giảm vốn điều lệ” (Điều 9, Khoản 2, Mục e). Tuy nhiên, cũng ngay trong Quyết định 63, quyền này đã bị tước đoạt khi quy định vốn sở hữu chung được chia thành cổ phần và tính cổ tức, nghĩa là đưa vào vốn góp, mà thực chất là tự động làm tăng vốn điều lệ, nghĩa là Đại hội đồng cổ đông không thực hiện được quyền quyết định của mình trên vốn điều lệ như Điều 9 đã quy định.

Thứ hai: khi tăng vốn điều lệ, mỗi thành viên góp vốn phải được quyền tăng theo tỷ lệ phần vốn góp đang nắm giữ (để đảm bảo sức mạnh biểu quyết không thay đổi), trừ khi việc tăng vốn được thực hiện theo giá thị trường (và một số trường hợp khác mang tính ưu đãi). Giá thị trường có thể cao gấp nhiều lần so với mệnh giá.

- Trong khi đó, theo Quyết định 63 thì vốn sở hữu chung được chia thành cổ phần, nghĩa là chia theo mệnh giá. Rồi cổ phần đó được chia cổ tức và nhập vào vốn, cũng có nghĩa là tiếp tục làm tăng vốn theo đúng mệnh giá ban đầu. Việc đưa cổ tức nhập vào vốn trong phần vốn sở hữu chung cũng có nghĩa là phần vốn này được chia lợi nhuận theo nguyên tắc tính lãi kép (lãi nhập vốn). Điều này sẽ nhanh chóng dẫn đến hậu quả là trong một thời gian ngắn, vốn sở hữu chung sẽ lấn át hoàn toàn vốn cổ đông.

Thực vậy, giả sử lúc chuyển từ dân lập sang tư thực, vốn cổ đông và vốn sở hữu chung chiếm tỷ lệ ngang nhau là 50-50, tức tổng vốn điều lệ là 100. Nếu tỷ suất lợi

nhuận/vốn đạt được đều đặn mỗi năm là 15% và được chia hết thì sau 3 năm chuyển đổi, vốn sở hữu chung sẽ gấp 1,5 lần vốn cổ đông; sau 5 năm sẽ gấp 2 lần (chiếm tỷ lệ 67% tổng vốn); sau 10 năm sẽ gấp 4 lần (chiếm 80% tổng vốn).

Hơn thế nữa, việc cử người đại diện vốn sở hữu chung sẽ dẫn đến những hậu quả khôn lường. Theo Quyết định 63 thì “Đại diện phần vốn thuộc sở hữu chung ... do tập thể người góp vốn và thành viên cơ hữu của trường đại học dân lập bầu ra (theo nguyên tắc biểu quyết đa số)”. Hãy bỏ qua sự nhiều khê trong việc tổ chức bầu chọn này để nói về chuyện hệ trọng hơn: ai sẽ là người nắm quyền quyết định sau khi chuyển đổi sang tư thực?

Theo Quyết định 63, người đại diện vốn sở hữu chung “có đầy đủ các quyền như các cổ đông góp vốn là cá nhân khác, được tham dự đại hội đồng cổ đông và biểu quyết tất cả các vấn đề của đại hội đồng cổ đông”. Như vậy, với ví dụ trên, chỉ cần sau 5 năm chuyển đổi sang tư thực, người đại diện này đã nắm 67% cổ phần. Theo Điều 9 của Quy chế 61 đã được chỉnh sửa bằng Quyết định 63 thì Quyết định của Đại hội đồng cổ đông được thông qua tại cuộc họp khi được số cổ đông đại diện ít nhất 65% tổng số phiếu biểu quyết của tất cả cổ đông dự họp chấp thuận. Điều đó có nghĩa là chỉ sau 5 năm chuyển đổi (theo ví dụ trên) thì người đại diện này đã nắm trọn quyền quyết định đối với trường. Ở những trường có số tài sản chung lớn hơn thì có thể chuyện này xảy ra ngay sau khi chuyển đổi.

Đó mới chính là điều đáng lo ngại nhất trong Quyết định 63.

Những phân tích trên còn chưa tính đến việc làm thế nào để đảm

bảo tỷ suất lợi nhuận ổn định có thể chấp nhận được (theo ví dụ trên là 15%) khi mà vốn điều lệ cứ tăng liên tục? Có lẽ chỉ còn cách là liên tục tăng học phí. Nếu không thì tỷ suất lợi nhuận sẽ nhanh chóng giảm, làm giảm dần tỷ lệ chia cổ tức, và điều đó cũng có nghĩa là sẽ không thể tiếp tục huy động vốn để đầu tư phát triển trường khi cần thiết.

Ngoài ra, lại một lần nữa, Quy chế tư thực tư vi phạm chính nó. Theo quy định tại Điều 7 thì mỗi cổ đông chỉ được sở hữu phần vốn góp đối đa là 51%, nhưng với quy định tại Khoản 6 được bổ sung vào Điều 29 (theo Quyết định 63) thì cổ đông đại diện vốn sở hữu chung chiếm tỷ lệ cao hơn 51%, thậm chí dần dần có thể lên đến 99% vốn điều lệ.

- Phân tích trên cho thấy Quyết định 63 chẳng khác gì “đang chia một tài sản không phân chia”¹⁷, trước hết là chia phần quyền lực biểu quyết ẩn chứa trong vốn sở hữu chung. Mà từ việc được chia quyền lực biểu quyết đến việc chia những lợi ích khác là một khoảng cách gần như không có khoảng cách! Và điều đó cũng có nghĩa là những người góp vốn thành lập trường dân lập trước đây càng tích cực tích lũy, đầu tư cho cơ sở vật chất bao nhiêu thì càng nhanh chóng mất quyền, mất lợi ích bấy nhiêu, khi chuyển đổi thành trường tư thực. Đây sẽ trở ngại lớn cho việc chuyển đổi các trường dân lập, đồng thời có thể là nguyên nhân dẫn đến nhiều mâu thuẫn trong quá trình chuyển đổi ở mỗi trường, đồng thời tạo ra nhiều bức xúc cho những người góp vốn trước đây.

Vậy thì những người góp vốn

¹⁷ Theo cách nói của ông PGS.TS. Hoàng Văn Khoan, trường Đại học Văn Lang, trong bài viết “Giáo dục công dân và đào tạo nghề nghiệp”

trước đây là ai? Không loại trừ trường hợp có những nhà đầu tư thuần túy. Nhưng rất có thể đa số họ là những nhà giáo tâm huyết, có khi phải góp vốn bằng cả tài sản chiu từ những đồng lương ít ỏi của mình, hoặc bằng cách bán đi những tài sản khác có mức sinh lợi cao hơn, hay thậm chí là vay nợ để góp vốn làm trường. Họ đã chấp nhận rất nhiều rủi ro ban đầu, đến khi trường phát triển được tốt thì dần dần bị mất quyền kiểm soát đối với trường. Điều này xem ra rất khó chấp nhận nếu xét về mặt đạo lý.

Hơn thế nữa, một ngôi trường mà quyền quyết định lọt vào tay một người đại diện nào đó không thực sự bỏ tiền ra để góp vốn, liệu có thể vận hành tốt được không, liệu có vì mục tiêu lâu dài không hay sẽ chỉ chạy theo lợi ích trước mắt và phục vụ lợi ích một hoặc một số người? Những câu hỏi tương tự như vậy không thể không đặt ra. Thiết nghĩ, với một cơ chế xác lập quyền sở hữu như Quyết định 63, việc giữ mô hình dân lập như cũ có khi lại tốt hơn, hoặc thậm chí nói hơi cực đoan, việc quốc hữu hóa các trường dân lập sẽ mang lại kết quả ít tệ hại hơn.

E rằng quyết định này không chỉ tác động trực tiếp đến tương lai phát triển các trường dân lập chuyển sang tư thực, mà còn gián tiếp tác động đến các nhà đầu tư ở những trường đại học tư thực được thành lập ngay từ đầu. Người ta sẽ nghĩ đến điều gì? Có thể là sự bất ổn trong chính sách, sự bất an khi bỏ vốn đầu tư vào giáo dục, thậm chí có thể nghĩ đến cả việc tìm giải pháp đối phó. Tất cả điều đó sẽ làm ảnh hưởng trực tiếp đến mong muốn đầu tư, đến chất lượng giáo dục đại học, và do đó sẽ ảnh hưởng

gián tiếp đến chính sách đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục của Đảng và Nhà nước.

3.3. Kiến nghị giải pháp xử lý quyền sở hữu tài sản của các trường đại học và cao đẳng ngoài công lập

(1) Trường dân lập chuyển sang tư thực – vấn đề bảo toàn vốn

Như đã thấy, vướng mắc chính hiện nay là khối tài sản tăng thêm ở các trường dân lập. Một số trường dân lập khi được thành lập với số vốn góp ít, thậm chí không có vốn, sau một thời gian hoạt động đã tích lũy được một lượng tài sản khá lớn, làm cho nhiều người có suy nghĩ rằng đầu tư cho giáo dục là siêu lợi nhuận. Thực ra cái mà chúng ta nhìn thấy lớn chẳng qua là so với vốn góp ban đầu. Còn nếu so với yêu cầu phát triển một trường đại học thì khối tài sản đó chẳng đáng là bao, và nếu so với các trường đại học trên thế giới thì có lẽ không thể so sánh được. Nhưng dù sao thì cũng có một dấu hỏi ở đây: nhờ đâu mà một vài trường dân lập thành công được với số vốn ban đầu ít như vậy?

Theo tác giả, làm được điều đó chủ yếu xuất phát từ lợi thế về phía “cung”. Chúng ta phát triển đại học theo hướng đào tạo tinh hoa và ít nhiều mang tính độc quyền (trước đây), dẫn đến “cung” thấp hơn “cầu” rất nhiều. Vì vậy, khi các trường dân lập mở ra, chỉ cần có nơi để học là người học sẵn sàng chấp nhận. Vì vậy, các trường dân lập ban đầu có nhiều lợi thế. Tuy nhiên, càng về sau, lợi thế đó càng giảm dần. Đến khi cung và cầu cân bằng, các trường mới ra đời sau này (hoặc cả những trường đã hoạt động trước đây nhưng còn yếu kém) sẽ gặp nhiều khó khăn. Và chần chẫn những trường này

không thể bắt đầu từ số vốn ít ỏi như đã từng xảy ra trong quá khứ.

Xét ở một khía cạnh khác, các trường mang danh là dân lập nhưng về bản chất thì chúng hoạt động như một trường tư thực, chẳng qua vì chính sách lúc đó chưa cho phép thành lập trường tư thực. Có những trường dân lập ngay từ đầu phải huy động lượng vốn góp lớn (so với thời bấy giờ) để đầu tư cơ sở vật chất cũng như chi phí cho việc vận hành trường, thậm chí còn phải huy động vốn nhiều lần để đáp ứng yêu cầu phát triển ngày càng cao. Như vậy, giải quyết khối tài sản tăng thêm không nên đứng trên định đề cho rằng trường dân lập là trường do một tổ chức đứng ra thành lập hay do cộng đồng dân cư cơ sở tạo nên (vì điều này chỉ mang tính hình thức chứ không phải thực chất). Cũng không nên đánh đồng, cho rằng tất cả các trường dân lập phát triển được mà không cần vốn góp hay không phải do vốn góp của cô đồng.

Với cách nhìn đó, một mặt có thể tán đồng quan điểm cho rằng những người góp vốn của trường dân lập không có toàn quyền sở hữu đối với khối tài sản tăng thêm (mặc dù điều này sẽ không đúng với một số trường phải bỏ vốn ra ngay từ đầu như những trường tư thực sau này). Mặt khác, cũng phải thấy rằng những người góp vốn ban đầu chấp nhận rất nhiều rủi ro, nhất là đối với những trường thành lập đầu tiên (thậm chí có người không dám chấp nhận rủi ro, đã từ chối lời mời góp vốn của các trường). Hơn nữa, trong quá trình hoạt động, các trường này cũng đã nỗ lực trong việc tích lũy thu nhập (thay vì chi lương, thưởng thật cao, chia cổ tức thật nhiều) để tạo dựng cơ sở vật chất, tích lũy thành tài sản



tăng thêm cho trường.

Cho nên, việc bảo toàn vốn góp theo tinh thần của Thông tư 20/2010/TT-BGDĐT khi chuyển từ dân lập sang tư thực là cần thiết, nhưng chưa đủ. Những người góp vốn đáng được hưởng phần xứng đáng về quyền sở hữu trong khối tài sản tăng thêm. Điều này có thể giải quyết được trong việc đánh giá lại phần vốn góp. Ngoài nguyên tắc bảo toàn vốn như Thông tư 20, cần tính đến phần bù đắp cho việc mạo hiểm, chấp nhận rủi ro, và cả việc không chia hết lợi nhuận để tái đầu tư. Có như vậy mới đảm bảo công bằng cho người góp vốn.

Vậy thì giá trị tài sản còn lại nên được giải quyết như thế nào?

Từ dân lập chuyển sang tư thực – giải pháp cổ phần hóa

Theo chủ trương hiện nay, giá trị tài sản tăng thêm (và cả phần tiền vốn được biểu, tặng hoặc cấp phát) là tài sản thuộc sở hữu chung, không chia. Theo những quy định trước kia thì tài sản này được giao cho Hội đồng quản trị trường đại học tư thực quản lý, nhưng theo Quyết định 63 thì tài sản này được quản lý, điều hành bởi Hội đồng quản trị, Đại diện tập thể người góp vốn và thành viên cơ hữu của trường, bằng cách bầu người đại diện và người

này có đầy đủ quyền như một cổ đông của trường tư thực. Cách giải quyết đó, như đã phân tích ở phần II, tiềm ẩn nhiều hậu quả không tốt, sẽ gây ảnh hưởng tiêu cực đối với sự phát triển của các trường ngoài công lập.

Thiết nghĩ, cần phải giải quyết rõ ràng đối với khối tài sản này thì các trường chuyển đổi mới có thể ổn định và phát triển mạnh mẽ được. Giải pháp mà tác giả đề xuất là cổ phần hóa toàn bộ giá trị tài sản còn lại (sau khi xử lý thỏa đáng lợi ích của người góp vốn trước đây). Việc cổ phần hóa có những ưu điểm sau:

- Kết quả cổ phần hóa sẽ tạo quyền sở hữu phù hợp với quy định của Luật giáo dục: “tài sản, tài chính của trường tư thực thuộc sở hữu của các thành viên góp vốn” (Điều 67).

- Tăng thêm nguồn vốn để phát triển trường, trong đó có phần thặng dư vốn cổ phần (do giá phát hành cao hơn mệnh giá).

- Tạo sự đồng nhất về quyền sở hữu đối với các trường tư thực, không còn phân biệt giữa hai loại trường: trường tư thực ngay từ đầu thành lập và trường tư thực được chuyển đổi từ dân lập.

- Tránh được tất cả những rắc

rối và hậu quả xấu có thể xảy ra như đã phân tích ở phần II về khối tài sản sở hữu chung.

- Tạo động lực để Đại hội đồng cổ đông toàn tâm toàn ý trong việc xây dựng và phát triển trường.

- Tạo sự yên tâm cho các nhà đầu tư, những người góp vốn trong lĩnh vực giáo dục – chính là điều kiện tiên quyết để thực hiện chủ trương xã hội hóa giáo dục của Đảng và Nhà nước.

- Về mặt quản lý nhà nước, các cơ quan quản lý cấp trên sẽ tránh được những phiền toái không cần thiết do khối tài sản sở hữu chung gây ra.

Vấn đề là cần phải có quy định để việc cổ phần hóa được tiến hành một cách minh bạch, công khai.

(3) Từ quyền sở hữu đến Quy chế tổ chức hoạt động của các trường tư thực

Một khi đã giải quyết dứt điểm các trường dân lập, chỉ còn duy nhất một loại hình trường tư thực, thì vấn đề tiếp theo rất quan trọng là phải chỉnh sửa Quy chế tổ chức hoạt động của các trường tư thực.

Như đã phân tích ở phần II, ngoại trừ vấn đề sở hữu, hầu hết nội dung của các quy chế ban hành gần đây đều tốt hơn trước rất nhiều. Tuy nhiên, nó vẫn chưa đủ. Để giải quyết tốt những vấn đề liên quan đến quyền sở hữu, đề nghị tiếp tục chỉnh sửa Quy chế tư thực theo hướng sau:

- Đưa vào Quy chế trường tư thực tất cả những điều, khoản của Luật doanh nghiệp mà xét thấy phù hợp. Chúng ta không nên có định kiến về việc áp dụng theo Luật doanh nghiệp, bởi lẽ đây là luật của những người góp vốn, đã được nghiên cứu kỹ lưỡng để tạo sự công bằng, khách quan, hợp lý, hạn chế tình trạng lạm quyền,



ngăn ngừa những việc làm xấu có thể xảy ra. Trường tư thục cũng là một tổ chức góp vốn, nên rất cần những điều, khoản như Luật doanh nghiệp. Thực tế, rất nhiều nội dung chỉnh sửa, bổ sung trong các Quy chế tư thục được ban hành sau này đều dựa trên tinh thần hoặc lấy nguyên văn từ các điều, khoản của bộ luật này. Chúng ta nên tiếp tục hoàn chỉnh Quy chế hoạt động của các trường tư thục theo hướng đưa thêm những Điều, Khoản có tác dụng đảm bảo sự công bằng và tính hợp lý trong tổ chức quản lý, ngăn ngừa những việc làm sai trái có thể xảy ra, đồng thời kích thích đầu tư cho giáo dục.

- Thêm vào những tiêu chuẩn (có thể khắt khe hơn so với quy định hiện nay) của các chức danh trong trường tư thục, nếu xét thấy cần thiết. Ví dụ, theo Quy chế 61 thì Hội đồng quản trị phải có ít nhất là 2/3 số thành viên có trình độ đại học trở lên (Điều 10), có nghĩa là có quyền 2/3 có trình độ đại học và 1/3 ở bất cứ trình độ nào thấp hơn. Không biết đó có phải là tiêu chuẩn quá thấp đối với cơ quan quản lý cao nhất của một trường đại học không, bởi lẽ độ chênh về trình độ giữa Hội đồng quản trị và Ban giám

hiệu cũng có thể là nguyên nhân nảy sinh nhiều vấn đề. Thiết nghĩ, nên đặt tiêu chuẩn cao hơn đối với Hội đồng quản trị, đó cũng là nét đặc trưng khác biệt giữa trường đại học với doanh nghiệp.

- Mở rộng các dạng tổ chức trường xét dưới góc độ sở hữu vốn, tương tự như trong doanh nghiệp có nhiều dạng công ty khác nhau. Các quy chế tư thục hiện hành đang được biên soạn theo hướng xem trường tư thục tương tự như một công ty cổ phần. Nên chăng có thêm dạng tương tự như công ty trách nhiệm hữu hạn, kể cả trường hợp chỉ có 1 thành viên góp vốn lập trường.⁽¹⁸⁾

- Biên soạn một quy chế thống nhất chung cho cả đại học lẫn cao đẳng, vì thực ra hai loại trường này không có sự khác biệt về mặt tổ chức hoạt động.

Quy chế tổ chức hoạt động là một văn bản cực kỳ quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến sự lành mạnh cũng như chất lượng hoạt động của các trường. Vì vậy, hy vọng rằng quy chế này sớm được chỉnh sửa,

18 Dĩ nhiên, chúng ta không khẳng định trường là công ty, nhưng sẽ có cách biên soạn các điều khoản thể hiện được ý tưởng này.

hoàn thiện, để các trường đại học và cao đẳng tư thục có thêm một hành lang pháp lý vững chắc trong quá trình phát triển sắp tới.

(4) Quyền sở hữu và vấn đề phi lợi nhuận

Trong những cuộc thảo luận gần đây, một số ý kiến tỏ vẻ tiếc cho mô hình trường dân lập với lý do có thể đó là một mô hình mẫu về trường phi lợi nhuận trong tương lai, bởi lẽ nó có phần “sở hữu cộng đồng” (phần sở hữu chung theo cách gọi trong các Quy chế). Thực ra, mô hình dân lập với quy chế tổ chức hoạt động hiện hành là một mô hình ẩn chứa nhiều khiếm khuyết, rất khó phát triển. Những quy định lỏng lẻo trong các quy chế dân lập là một trong những nguyên nhân dẫn đến những việc làm sai trái, mất đoàn kết nội bộ ở một số trường trong thời gian qua. Còn nếu chỉnh sửa quy định cho chặt chẽ thì lại trở về dạng tư thục. Vì vậy, xóa bỏ mô hình này là việc làm cần thiết và lẽ ra nó phải được giải quyết từ lâu.

Hơn nữa, giữa quyền sở hữu với cơ chế phi lợi nhuận không có mối quan hệ chặt chẽ. Một cơ sở thuộc sở hữu nhà nước hay sở hữu tư nhân đều có thể hoạt động theo cơ chế phi lợi nhuận. Một trường tư thục thuộc quyền sở hữu tư nhân hoàn toàn có thể trở thành một trường phi lợi nhuận nếu Đại hội đồng cổ đông chấp thuận và được nhà nước công nhận (để được hưởng các điều kiện ưu đãi). Vấn đề là chúng ta cần phải có quan niệm đúng và có giải pháp đúng cho cơ chế này.

Về quan điểm, việc phân biệt lợi nhuận hay phi lợi nhuận không nên xuất phát từ cái nhìn không tốt về lợi nhuận mà nên xuất phát từ mục tiêu phát triển giáo dục.

Trường vì lợi nhuận cũng tốt cho xã hội, thậm chí rất tốt nếu nó cung cấp được những dịch vụ giáo dục chất lượng cao. Còn trường phi lợi nhuận, nếu không tổ chức quản lý tốt, đào tạo kém chất lượng, thì vẫn là không tốt.

Vậy đâu là điều mà xã hội kỳ vọng ở trường phi lợi nhuận? Đó là khoản lợi nhuận không chia. Cổ đông không chia cổ tức¹⁹, dùng lợi nhuận kiếm được để đầu tư phát triển trường. Muốn vậy, cần có cơ chế khuyến khích để các nhà đầu tư sẵn lòng hoạt động theo mô hình phi lợi nhuận (chứ không phải bằng những giải pháp mang tính ép buộc).

Thực tế có những nhà đầu tư thành lập trường không nhằm mục đích tìm kiếm lợi nhuận, mà có khi chỉ vì danh tiếng, chỉ vì muốn được công hiến cho xã hội và được lưu danh. Họ sẵn lòng đầu tư rất lớn cho trường mà không cần chia cổ tức, nhưng người ta vẫn muốn được thừa nhận là chủ của ngôi trường. Nói cách khác, quyền sở hữu phải luôn được bảo đảm thì mới tạo động lực đầu tư phát triển giáo dục, kể cả đối với các trường phi lợi nhuận.

Mặt khác, cũng không nên nghĩ rằng các trường vì lợi nhuận sẽ chia hết hay chia phần lớn lợi nhuận. Ngay cả các công ty sản xuất kinh doanh cũng không làm như vậy. Trong môi trường cạnh tranh thực sự, muốn đứng vững và phát triển tốt thì mỗi trường đều phải chăm lo đến việc tái đầu tư. Những trường muốn gia tăng uy tín, tạo dựng thương hiệu tốt để vươn lên tốp đầu thì việc đầu tư càng được đặt nặng hơn. Vì vậy, không nên lo lắng về việc các trường chia lợi

nhuận nhiều hay ít, mà nên nghĩ đến việc tạo dựng một môi trường cạnh tranh bình đẳng, nghĩ đến cách tạo động lực để các nhà đầu tư sẵn lòng đầu tư và chăm lo phát triển trường. Trong bối cảnh chung đó, nếu xảy ra trường hợp một số trường chia lợi nhuận cao thì cũng nên xem đó là chuyện bình thường. Đó là sự chọn lựa của những người chủ sở hữu, nhưng ngược lại họ cũng phải đối đầu với sự lựa chọn của xã hội dành cho họ. Vấn đề là thí sinh phải được cung cấp đủ những thông tin chính xác để hiểu đúng về các trường khi quyết định chọn trường cho mình.

Vì vậy, nếu chính sách tốt, minh bạch, làm cho người đầu tư an tâm về quyền sở hữu, thì người ta sẽ mạnh dạn đầu tư, thậm chí có thể không cần chia cổ tức trong một thời gian dài, và biết đâu đến một lúc nào đó có thể các trường vì lợi nhuận sẵn lòng chuyển sang mô hình phi lợi nhuận. Ngược lại, nếu chính sách bất ổn, những người góp vốn cảm thấy không an tâm về quyền sở hữu của mình thì có khi người ta sẽ tìm cách chia lợi nhuận càng nhiều càng tốt, thậm chí dưới dạng trả hình, để nhanh chóng thu hồi vốn, đảm bảo an toàn. Trong hoàn cảnh đó, động lực đầu tư dài hạn sẽ biến mất. Mà đầu tư dài hạn mới là cái thực sự cần cho một trường đại học.

4. Kết luận

Tóm lại, quyền sở hữu là gốc rễ của mọi vấn đề, trong mọi lĩnh vực. Giáo dục lại là lĩnh vực khá nhạy cảm ở VN, nhất là khu vực ngoài công lập. Vì vậy, giải quyết vấn đề sở hữu đối với các trường ngoài công lập thực sự không đơn giản trong cơ chế quản lý hiện nay. Tuy nhiên, nếu nhìn theo hướng phát triển thì một giải pháp dứt khoát

nhằm giải quyết tận gốc rễ của vấn đề là rất cần thiết, thậm chí mang tính cấp bách. Ngành giáo dục chúng ta đang tụt hậu, các trường đại học VN đang còn quá non yếu so với trình độ chung của thế giới. Vì vậy, những chính sách thúc đẩy phát triển sẽ cần hơn và hữu ích hơn những chính sách quản lý chặt nhưng làm mất động lực. Nếu nghĩ đến con số hàng mấy chục ngàn học sinh, sinh viên du học và kèm theo đó là bao nhiêu ngoại tệ chảy ra nước ngoài hàng năm (trong khi gần như không có dòng chảy ngược lại) thì những người có cảm xúc chắc không khỏi chạnh lòng. Nếu nghĩ đến sự hội nhập sâu rộng và áp lực cạnh tranh với nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục sắp tới, chắc những người có trách nhiệm không thể bàng quan, bởi lẽ các trường đại học VN có thể sẽ thua ngay trên nhà. Cánh cửa giáo dục cần được mở thông thoáng để các trường ngoài công lập có cơ hội vươn lên, sát cánh cùng các trường công lập trong sự nghiệp phát triển chung của đất nước. Hơn nữa, việc phát triển mạnh các trường ngoài công lập chắc chắn sẽ tạo ảnh hưởng tích cực đến các trường công lập – những trường vốn có sức ỳ rất lớn trong cơ chế bao cấp suốt thời gian qua. Có như thế thì may ra chúng ta mới dám nghĩ đến việc đuổi theo các trường đại học tiên tiến trên thế giới trong một tương lai ... không gần!●

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật giáo dục 1998
- Luật doanh nghiệp
- Nghị định 43/2000/NĐ-CP
- Nghị định 73/1999/NĐ-CP
- Quyết định 39/2001/QĐ-BGD&ĐT
- Quyết định 61/2009/QĐ-TTg.
- Quyết định 63/2011/QĐ-TTg

19 Hoặc chia theo một mức hợp lý nào đó theo tiêu chuẩn mà nhà nước đưa ra, tùy theo quan điểm thế nào là phi lợi nhuận