

MỘT SỐ ĐIỂM BẤT CẬP TRONG TRIỂN KHAI THI HÀNH LUẬT GIÁO DỤC ĐẠI HỌC VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Vũ Thị Ngọc Dung*

Tóm tắt: Luật Giáo dục đại học năm 2012 được sửa đổi, bổ sung năm 2018 theo Văn bản hợp nhất số 42/VBHN-VPQH ngày 10/12/2018 (Luật GDĐH) được ban hành đã có những quy định mới liên quan đến chính sách phát triển giáo dục đại học, mở rộng quyền tự chủ cho các trường đại học, bảo đảm chất lượng và kiểm định chất lượng giáo dục đại học, quy định liên quan đến người dạy và người học... Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, Luật GDĐH đã phát sinh một số điểm bất cập gây vướng mắc, khó khăn cho việc áp dụng pháp luật. Chính vì vậy, trong phạm vi bài viết này tác giả sẽ phân tích những điểm bất cập, đồng thời đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện.

Abstract: The Law on Higher Education 2012, as amended and supplemented under Law No. 42/VBHN-VPQH dated 10 December 2018, introduces new regulations related to higher education development policy, expansion of autonomy for universities, quality assurance and accreditation of higher education, and regulations related to teachers and learners. However, in the process of implementing the Higher Education Law, a number of inadequacies have arisen, causing obstacles and difficulties in its application. Therefore, within the scope of this article, the author will analyze some of these shortcomings and propose recommendations for improvement.

1. Về kiểm định chất lượng giáo dục đại học

Kiểm định chất lượng giáo dục đại học là hoạt động rất quan trọng, vì vậy Luật GDĐH đã dành một chương riêng để quy định về bảo đảm chất lượng và kiểm định chất lượng giáo dục đại học (Chương VII). Trong đó xác định rõ mục tiêu của kiểm định chất lượng giáo dục đại học đó là: (i) Bảo đảm và nâng cao chất lượng giáo dục đại học; (ii) Xác nhận mức độ đáp ứng mục tiêu của cơ sở giáo dục đại học hoặc chương trình đào tạo trong từng giai đoạn; (iii) Làm căn cứ để cơ sở giáo dục đại học giải trình với chủ sở hữu, cơ quan có thẩm quyền, các bên liên quan và xã hội về thực trạng chất lượng đào tạo; (iv) Làm cơ sở cho người

học lựa chọn cơ sở giáo dục đại học, chương trình đào tạo; cho nhà tuyển dụng lao động tuyển chọn nhân lực¹. Thực tiễn cho thấy, các cơ sở giáo dục đại học hiện nay đều rất chú trọng đến công tác kiểm định chất lượng. Theo thống kê của Cục Quản lý chất lượng (Bộ Giáo dục và Đào tạo), tính đến ngày 31/10/2023, có khoảng 200 cơ sở giáo dục được công nhận đạt chuẩn chất lượng giáo dục². Chỉ tính riêng trong năm học 2023 – 2024, đã có thêm 592 chương trình đào tạo và 12 cơ sở giáo dục được kiểm định, trong đó số chương trình đào tạo kiểm định bằng bộ tiêu chuẩn trong

* ThS., Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Khoản 4 Điều 49 Luật GDĐH.

² Nguyễn Thị Bích Hậu, *Nhìn lại hơn 10 năm kiểm định chất lượng giáo dục đại học*, <https://dantri.com.vn/tam-diem/nhin-lai-hon-10-nam-kiem-dinh-chat-luong-giao-duc-dai-hoc-20240515075820115.htm>, công bố ngày 17/5/2024, truy cập ngày 09/11/2024.

nước là 447 chiếm 75,5%; số chương trình đào tạo được kiểm định bằng các bộ tiêu chuẩn nước ngoài là 145 chiếm 24,49 %; số cơ sở giáo dục được kiểm định bằng bộ tiêu chuẩn trong nước là 10 cơ sở giáo dục chiếm 83,3%, kiểm định bằng các bộ tiêu chuẩn nước ngoài là 02 cơ sở giáo dục chiếm 16,7%³.

Trong những năm gần đây, công tác kiểm định chất lượng đã giúp giáo dục đại học đi vào thực chất, giúp các cơ quan quản lý và các cơ sở đào tạo nhìn nhận, đánh giá đúng thực trạng để có những giải pháp nâng cao chất lượng giáo dục đại học. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số “rào cản pháp lý” khiến cho công tác này nảy sinh bất cập khi áp dụng trên thực tế, cụ thể:

Thứ nhất, về việc định kỳ thực hiện kiểm định chất lượng chương trình đào tạo.

Khoản 3 Điều 50 Luật GDĐH yêu cầu cơ sở giáo dục đại học phải thực hiện kiểm định chất lượng các chương trình đào tạo theo chu kỳ kiểm định. Sau 02 năm kể từ ngày giấy chứng nhận kiểm định chất lượng đào tạo hết hạn hoặc từ ngày có kết quả kiểm định không đạt yêu cầu, nếu không thực hiện kiểm định lại chương trình hoặc kết quả kiểm định lại vẫn không đạt yêu cầu thì cơ sở giáo dục đại học phải dừng tuyển sinh đối với chương trình đào tạo đó. Tuy nhiên, trên thực tế, số lượng chương trình đào tạo của các cơ sở giáo dục đại học rất lớn, trong khi số lượng các trung tâm kiểm định chất lượng giáo dục trong nước còn ít, năng lực kiểm định còn hạn chế nên các cơ sở giáo dục đại học gặp khó khăn khi thực

hiện quy định này. Vì vậy, để giải quyết vấn đề này cần tăng số lượng tổ chức kiểm định trong nước và tổ chức kiểm định nước ngoài được phép hoạt động tại Việt Nam để đảm bảo hoạt động kiểm định diễn ra kịp thời, đúng tiến độ, đáp ứng được nhu cầu của các cơ sở giáo dục đại học.

Thứ hai, về tổ chức và hoạt động của tổ chức kiểm định.

Khoản 1 Điều 52 Luật GDĐH quy định: “...*Tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục có tư cách pháp nhân, độc lập về tổ chức với cơ quan quản lý nhà nước và cơ sở giáo dục đại học, có trách nhiệm giải trình và chịu trách nhiệm trước pháp luật về hoạt động kiểm định và kết quả kiểm định chất lượng giáo dục đại học*”.

Tuy nhiên, thực tế hoạt động của các tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục công lập cho thấy rất khó xác định tổ chức kiểm định chất lượng công lập do nhà nước thành lập “độc lập về tổ chức” với cơ quan quản lý nhà nước và cơ sở giáo dục đại học như thế nào? Ví dụ: Đối với Trung tâm kiểm định chất lượng giáo dục – Đại học Quốc gia Hà Nội. Ngày 05/9/2013, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quyết định thành lập Trung tâm kiểm định chất lượng giáo dục – Đại học Quốc gia Hà Nội (Quyết định số 3568/QĐ-BGDĐT) đặt tại Đại học Quốc gia Hà Nội. Ngày 17/12/2013, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quyết định bổ nhiệm Giám đốc Trung tâm kiểm định chất lượng giáo dục – Đại học Quốc gia Hà Nội (Quyết định 5919/QĐ-BGDĐT). Như vậy, trong trường hợp này rất khó để đảm bảo sự “độc lập về tổ chức” giữa tổ chức kiểm định với cơ quan quản lý nhà nước và cơ sở giáo dục đại học.

Trước đây Nghị định số 46/2017/NĐ-CP ngày 21/4/2017 của Chính phủ quy định

³ Nguyễn Minh, *Giáo dục đại học ở Việt Nam: Kết quả và một số tồn tại (Bài 1)*, <https://tapchigiaoduc.edu.vn/article/88776/212/giao-duc-dai-hoc-o-viet-nam-ket-qua-va-mot-so-ton-tai-bai-1/>, công bố ngày 28/8/2024, truy cập ngày 11/7/2024.

về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 135/2018/NĐ-CP) cũng chưa có quy định cụ thể về vấn đề này. Khắc phục bất cập này ngày 05/10/2024, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 125/2024/NĐ-CP quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, có hiệu lực ngày 20/11/2024. Theo đó, việc thành lập tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục công lập hoặc cho phép thành lập tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục tư thực hiện kiểm định trong lĩnh vực giáo dục đại học phải có phương án tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính bảo đảm tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục độc lập với cơ quan quản lý nhà nước và cơ sở giáo dục đại học như sau⁴: (i) Tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục có tư cách pháp nhân; tự chủ, tự quyết định về tổ chức bộ máy và nhân sự, hoạt động chuyên môn theo quy chế tổ chức và hoạt động; không có nhân sự kiêm nhiệm hoặc biệt phái từ cơ quan quản lý nhà nước hoặc cơ sở giáo dục đại học; (ii) Tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục tự bảo đảm kinh phí hoạt động và tự quyết định các khoản thu chi theo quy chế tài chính và quy định của pháp luật; không nhận kinh phí hỗ trợ từ cơ quan quản lý có thẩm quyền, cơ sở giáo dục đại học hoặc nhà đầu tư của cơ sở giáo dục đại học. Các tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục công lập được thành lập trước ngày Nghị định này có hiệu lực thì cần phải được rà soát, tổ chức lại để thực hiện theo các quy định mới, đảm bảo tính khách quan trong hoạt động của các tổ chức này.

⁴ Điểm b khoản 2 Điều 106 Nghị định số 125/2024/NĐ-CP ngày 05/10/2024 của Chính phủ quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục.

Thứ ba, về việc bổ sung quy định cho phép thành lập tổ chức kiểm định có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

Hiện nay, ở nước ta có 07 tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục trong nước được cấp phép hoạt động bao gồm: Trung tâm Kiểm định chất lượng giáo dục, Đại học Quốc gia Hà Nội; Trung tâm Kiểm định chất lượng giáo dục, Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh; Trung tâm Kiểm định chất lượng giáo dục, Đại học Đà Nẵng; Trung tâm Kiểm định chất lượng giáo dục, Đại học Vinh; Trung tâm Kiểm định chất lượng giáo dục trực thuộc Hiệp hội các trường Đại học, cao đẳng Việt Nam; Trung tâm Kiểm định chất lượng giáo dục Sài Gòn; Trung tâm Kiểm định chất lượng giáo dục Thăng Long. Bên cạnh đó, nước ta có 10 tổ chức Kiểm định chất lượng giáo dục nước ngoài được công nhận hoạt động tại Việt Nam gồm FIBAA, AQAS, ASIIN, HCERES, QAA, AUN-QA, ACBSP, ABET, THE-ICE, ACQUIN.

Việc ngày càng có nhiều tổ chức kiểm định nước ngoài hoạt động tại Việt Nam giúp hoạt động đào tạo của các cơ sở giáo dục đại học được đánh giá theo các chuẩn mực cao hơn, phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế, đáp ứng yêu cầu của xã hội và thị trường lao động.

Tuy nhiên, hiện nay Luật GDĐH và các nghị định triển khai thi hành Luật GDĐH mới có quy định về tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục trong nước⁵ (thành lập tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục công lập hoặc cho phép thành lập tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục tư thực)⁶ và quy định về

⁵ Điều 52 Luật GDĐH.

⁶ Điều 106, Điều 107, Điều 108, Điều 109 Nghị định số 125/2024/NĐ-CP ngày 05/10/2024 của Chính phủ

việc công nhận tổ chức kiểm định nước ngoài hoạt động tại Việt Nam⁷ chứ chưa có quy định về cho phép thành lập tổ chức kiểm định chất lượng có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Trong khi thực tế cho thấy, có nhiều nhà đầu tư nước ngoài muốn góp vốn thành lập tổ chức kiểm định nhưng chưa có căn cứ pháp lý để thực hiện. Vì vậy, theo ý kiến tác giả nên bổ sung quy định về cho phép thành lập tổ chức kiểm định có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

Thứ tư, khoản 3 Điều 45 Luật GDĐH quy định: *“Cơ sở giáo dục đại học nước ngoài liên kết đào tạo với cơ sở giáo dục đại học Việt Nam phải là cơ sở đào tạo có uy tín, chất lượng, có văn bản của cơ quan có thẩm quyền của nước đó cho phép đào tạo và cấp văn bằng trong lĩnh vực liên kết hoặc có giấy chứng nhận kiểm định chất lượng giáo dục còn hiệu lực do tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục hợp pháp cấp. Các bên liên kết phải bảo đảm điều kiện về cơ sở vật chất, thiết bị, đội ngũ giảng viên đáp ứng yêu cầu của chương trình đào tạo; chịu trách nhiệm về chất lượng của chương trình đào tạo”*.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện quy định này gặp phải vướng mắc khi có một số cơ sở đào tạo là đối tác nước ngoài không có kế hoạch tái kiểm định khi giấy chứng nhận kiểm định của họ hết hiệu lực trong quá trình triển khai chương trình liên kết đào tạo đã được cấp phép.

quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục.

⁷ Khoản 3 Điều 12 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDĐH; Điều 112, Điều 113 Nghị định số 125/2024/NĐ-CP ngày 05/10/2024 của Chính phủ quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục.

Trong khi đó, Điều 24 Nghị định số 86/2018/NĐ-CP ngày 06/06/2018 của Chính phủ quy định về hợp tác, đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 124/2024/NĐ-CP ngày 05/10/2024 của Chính phủ) quy định về thời hạn liên kết như sau: *“Thời hạn hoạt động của liên kết đào tạo, liên kết tổ chức thi cấp chứng chỉ năng lực ngoại ngữ của nước ngoài không quá 05 năm kể từ ngày được phê duyệt và có thể được gia hạn, mỗi lần gia hạn không quá 05 năm và không quá thời hạn thỏa thuận hoặc hợp đồng hợp tác giữa các bên liên kết”*.

Chính vì vậy, theo ý kiến tác giả đề giải quyết bất cập trên, nên sửa Điều 24 kể trên như sau: *“Thời hạn hoạt động của liên kết đào tạo theo thời hạn của giấy chứng nhận kiểm định chất lượng giáo dục của cơ sở giáo dục đại học nước ngoài nhưng không quá 5 năm...”* để đảm bảo cơ sở đào tạo đối tác nước ngoài thực hiện kế hoạch tái kiểm định theo quy định của pháp luật Việt Nam.

2. Về mô hình tổ chức của đại học, trường đại học

Các quy định của Luật GDĐH hiện hành chưa làm nổi bật được đặc điểm, sứ mạng, nhiệm vụ và quyền hạn giữa mô hình trường đại học và đại học, giữa mô hình đại học quốc gia, đại học vùng với mô hình đại học đa lĩnh vực khác... Luật GDĐH không có quy định rõ ràng, trong khi các văn bản dưới luật lại đang nảy sinh nhiều xung đột khi áp dụng trên thực tế. Điển hình như quy định tại Nghị định số 186/2013/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 17/11/2013 về Đại học Quốc gia. Theo đó, khoản 1 Điều 2 Nghị định này quy định: *“Đại học Quốc gia là cơ sở giáo dục đại học công lập bao gồm tổ hợp các trường đại học, viện nghiên cứu*

khoa học thành viên thuộc các lĩnh vực chuyên môn khác nhau, tổ chức theo hai cấp để đào tạo các trình độ của giáo dục đại học; là trung tâm đào tạo, nghiên cứu khoa học, công nghệ đa ngành, đa lĩnh vực chất lượng cao, được Nhà nước ưu tiên đầu tư phát triển". Trong khi đó, khoản 3 Điều 3 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Đại học Quốc gia tại Nghị định lại quy định: "*Quản lý, điều hành, sử dụng và chia sẻ các nguồn lực, cơ sở vật chất dùng chung trong Đại học Quốc gia, bảo đảm tính hữu cơ, đồng bộ và hiệu quả; huy động nguồn lực của xã hội để xây dựng Đại học Quốc gia thành cơ sở giáo dục đại học từng bước đạt chuẩn quốc tế, khu vực*". Đây là điểm hạn chế mà Hiệp hội các trường đại học, cao đẳng Việt Nam đã có văn bản kiến nghị Thủ tướng Chính phủ về rà soát, sửa đổi, bổ sung Luật GDĐH. Trong văn bản này, Hiệp hội đề xuất cần có quy định cụ thể cho các đại học quốc gia, đại học vùng, trong đó quy định các đại học này phải thay đổi cơ cấu theo hướng chuyển đổi ngay từ mô hình Liên hiệp các trường đại học chuyên ngành qua mô hình đại học đa lĩnh vực có sự phân công, phân cấp hợp lý giữa đại học và các trường thành viên, bảo đảm phát huy tính chủ động và thế mạnh của từng trường⁸.

Bên cạnh đó, Luật GDĐH cũng chưa phân định rõ về phân quyền trách nhiệm cụ thể giữa hội đồng trường/hội đồng đại học, ban giám hiệu/ban giám đốc trong các đại học, trường đại học. Điều này ảnh hưởng đến

việc các trường gặp khó khăn khi xây dựng quy chế tổ chức, hoạt động của đơn vị mình⁹.

Thực tế cho thấy, đây là vấn đề mà nhiều trường đại học, đại học gặp phải. Đối với Đại học Quốc gia Hà Nội, mặc dù đại học này được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao trong các lĩnh vực tổ chức, hoạt động từ năm 2013 đến nay, song đơn vị cũng gặp một số khó khăn, cụ thể: Một là, việc triển khai mô hình hội đồng các trường đại học thành viên; hai là, việc phân định mức độ tự chủ của các trường đại học thành viên trong bức tranh tự chủ chung của Đại học Quốc gia Hà Nội; ba là, việc phân loại tổ chức, cơ chế chính sách về điều kiện thành lập các đơn vị sự nghiệp công lập đối với các tổ chức, đơn vị trực thuộc đơn vị thành viên, đơn vị trực thuộc của Đại học Quốc gia Hà Nội¹⁰. Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh cũng gặp khó khăn trong việc xác định phương thức quản trị nào là phù hợp với mô hình tự chủ của đơn vị này¹¹... Vì vậy, tác giả đề xuất Luật GDĐH cần sửa đổi theo hướng:

Một là, quy định cụ thể về đặc điểm, sứ mạng, mô hình, nhiệm vụ và quyền hạn của đại học, nhất là đại học quốc gia và đại học

⁹ Thu Phương, "Mổ xẻ" những bất cập của mô hình trường đại học ở Việt Nam, <https://cand.com.vn/giao-duc/mo-xe-nhung-bat-cap-cua-mo-hinh-truong-dai-hoc-o-viet-nam-i655992/>, công bố ngày 04/6/2022, truy cập ngày 02/11/2024.

¹⁰ Theo ý kiến của Giáo sư Lê Quân, Giám đốc Đại học Quốc gia Hà Nội tại Hội thảo "Về mô hình tổ chức, hoạt động của các đại học (ĐH) Việt Nam" do Đại học Quốc gia Hà Nội phối hợp với Ủy ban Văn hóa, Giáo dục của Quốc hội tổ chức ngày 04/6/2022 tại Hà Nội, Thu Phương, tldd.

¹¹ Theo ý kiến của ông Lê Minh Tâm, Phó Giám đốc Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh tại Hội thảo "Về mô hình tổ chức, hoạt động của các đại học (ĐH) Việt Nam" do Đại học Quốc gia Hà Nội phối hợp với Ủy ban Văn hóa, Giáo dục của Quốc hội tổ chức ngày 04/6/2022 tại Hà Nội, Thu Phương, tldd.

⁸ Thủy Linh, Hiệp hội gửi kiến nghị lên Thủ tướng về rà soát Luật Giáo dục đại học, *Tạp chí điện tử Giáo dục Việt Nam*, <https://hdt.ntu.edu.vn/tin-tuc/n/hiiep-hoi-gui-kien-nghi-len-thu-tuong-ve-ra-soat-sua-doi-b-o-sung-luat-gddh>, công bố ngày 20/3/2024, truy cập ngày 05/11/2024.

vùng. Luật GDĐH cũng có thể giao Chính phủ quy định chi tiết về việc phát triển đại học quốc gia và đại học vùng. Theo đó, việc xây dựng đại học quốc gia, đại học vùng phải có chủ trương của Chính phủ; đồng thời, việc phát triển đại học thành đại học quốc gia phải bảo đảm “*phù hợp với quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh và quy hoạch mạng lưới cơ sở giáo dục đại học và sự phạm đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt*” và “*tại thời điểm xây dựng đề án phát triển thành đại học quốc gia, phải được công nhận là đại học định hướng nghiên cứu*”.

Hai là, Luật GDĐH quy định rõ phân cấp quản lý trong đại học có trường thành viên, đại học không có trường thành viên và trong các trường đại học.

Ba là, quy định rõ về phân quyền trách nhiệm cụ thể giữa hội đồng trường/hội đồng đại học, ban giám hiệu/ban giám đốc trong các đại học, trường đại học.

3. Về quy định đối với trường đại học tư thực hoạt động không vì lợi nhuận

Điểm b khoản 2 Điều 7 Luật GDĐH quy định: “Cơ sở giáo dục đại học tư thực hoạt động không vì lợi nhuận là cơ sở giáo dục đại học mà nhà đầu tư cam kết hoạt động không vì lợi nhuận, được ghi nhận trong quyết định cho phép thành lập hoặc quyết định chuyển đổi loại hình cơ sở giáo dục đại học; hoạt động không vì lợi nhuận, không rút vốn, không hưởng lợi tức; phần lợi nhuận tích lũy hàng năm thuộc sở hữu chung hợp nhất không phân chia để tiếp tục đầu tư phát triển cơ sở giáo dục đại học. Chỉ chuyển đổi cơ sở giáo dục đại học tư thực sang cơ sở giáo dục đại học tư thực hoạt động không vì lợi nhuận”. Hiện nay, cả nước chỉ có hai trường đại học tư thực hoạt động không vì lợi nhuận đó là Trường Đại

học VinUniversity và Trường Đại học Quản lý và Công nghệ thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc kiểm soát các cơ sở giáo dục đại học tư thực hoạt động có “vì lợi nhuận” hay không là rất khó.

Ở đây, chúng ta cần xác định đại học tư thực không vì lợi nhuận không có nghĩa là không có lợi nhuận; ngược lại, hệ thống các trường này phải tạo ra lợi nhuận, thậm chí rất nhiều lợi nhuận. Ở Mỹ có 4.500 trường cao đẳng và đại học, trong đó có trên 600 trường đại học lớn nhỏ theo mô hình trường phi lợi nhuận. Trong đó, năm trường phi lợi nhuận hàng đầu của Mỹ có nguồn tiền đóng góp từ cựu sinh viên, xã hội và đầu tư sinh lời bao gồm: Đại học Harvard (36 tỉ USD), Đại học Yale (27,1 tỉ USD), Đại học Stanford (24,7 tỉ USD), Đại học Princeton (23,8 tỉ USD), Đại học MIT (14,9 tỉ USD). Theo đó, các trường đại học tư thực không vì lợi nhuận cần nhận được nguồn vốn đóng góp từ các quỹ, tài trợ từ doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và Nhà nước trên cơ sở chứng minh được chất lượng đào tạo và nghiên cứu. Những lợi nhuận này đều được dành tái đầu tư cho hoạt động nghiên cứu, giáo dục, cơ sở vật chất thay vì ưu tiên phân phối cho cổ đông như mô hình trường vì lợi nhuận¹². Tuy nhiên, để kiểm soát tính “không vì lợi nhuận” này cần có sự kiểm tra, giám sát để đảm bảo tính minh bạch trong tài chính.

Nghiên cứu về vấn đề này, chúng ta có thể tham khảo các quy định pháp luật về doanh nghiệp xã hội. Theo khoản 1 Điều 10 Luật Doanh nghiệp năm 2020 quy định về

¹² Thái Văn Hà, *Quản trị đại học tư thực không vì lợi nhuận*, Tạp chí Tài chính doanh nghiệp, <https://taichinhnhdoanhngnghiep.net.vn/quan-tri-dai-hoc-tu-thuc-khon-g-vi-loi-nhuan-d9036.html>, công bố ngày 25/9/2019, truy cập ngày 02/11/2024.

các tiêu chí để một doanh nghiệp được xem là doanh nghiệp xã hội như sau: Thứ nhất, là doanh nghiệp được đăng ký thành lập theo quy định của Luật này; thứ hai, mục tiêu hoạt động nhằm giải quyết vấn đề xã hội, môi trường vì lợi ích cộng đồng; thứ ba, sử dụng ít nhất 51% tổng lợi nhuận sau thuế hằng năm của doanh nghiệp để tái đầu tư nhằm thực hiện mục tiêu đã đăng ký”. Các doanh nghiệp xã hội cũng có thể tiếp nhận viện trợ, tài trợ theo quy định tại Nghị định số 47/2021/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 01/4/2021 quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp. Theo đó, doanh nghiệp xã hội tiếp nhận viện trợ phi chính phủ nước ngoài để thực hiện mục tiêu giải quyết các vấn đề xã hội, môi trường theo quy định của pháp luật về tiếp nhận viện trợ phi chính phủ nước ngoài. Trường hợp doanh nghiệp nhận tài trợ thì phải lập Văn bản tiếp nhận tài trợ và trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày tiếp nhận tài trợ, doanh nghiệp phải thông báo cho cơ quan quản lý viện trợ, tài trợ thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nơi doanh nghiệp có trụ sở chính về việc tiếp nhận tài trợ; kèm theo thông báo phải có bản sao Văn bản tiếp nhận tài trợ. Như vậy, pháp luật có quy định chặt chẽ để giám sát nguồn thu của doanh nghiệp xã hội.

Bên cạnh đó, để đảm bảo doanh nghiệp xã hội “*sử dụng ít nhất 51% tổng lợi nhuận sau thuế hằng năm của doanh nghiệp để tái đầu tư nhằm thực hiện mục tiêu đã đăng ký*” thì pháp luật cũng quy định cụ thể chế tài xử phạt vi phạm hành chính quy định tại Nghị định số 122/2021/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 28/12/2021 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư. Cụ thể, theo Điều 60 Nghị

định này, nếu doanh nghiệp xã hội không sử dụng ít nhất 51% tổng lợi nhuận sau thuế hằng năm của doanh nghiệp để tái đầu tư nhằm thực hiện mục tiêu đã đăng ký thì có thể sẽ bị phạt tiền từ 20 - 30 triệu đồng. Ngoài ra, doanh nghiệp vi phạm còn có thể bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, đó là buộc bổ sung đủ vốn để tái đầu tư thực hiện mục tiêu đã đăng ký.

Chính vì vậy, theo ý kiến tác giả, chúng ta có thể tham khảo các quy định liên quan đến doanh nghiệp xã hội để sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật GDĐH về trường đại học tư thục không vì lợi nhuận. Theo đó, tăng cường giám sát nguồn thu, chi của trường đại học tư thục, có chế tài kèm theo trong trường hợp các trường này hoạt động không đảm bảo tính “không vì lợi nhuận”. Bên cạnh đó, Luật GDĐH cũng cần cụ thể hoá nội dung về sở hữu; chính sách hỗ trợ miễn, giảm thuế; chính sách đất đai; quy định về rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc kiểm tra, giám sát tính “không vì lợi nhuận” của các trường này.

4. Về việc quản lý và sử dụng tài sản của cơ sở giáo dục đại học công lập

Theo khoản 1 Điều 67 Luật GDĐH quy định quản lý và sử dụng tài sản của cơ sở giáo dục đại học thì: “*Tài sản của cơ sở giáo dục đại học công lập được quản lý, sử dụng theo nguyên tắc quản lý, sử dụng tài sản công. Cơ sở giáo dục đại học được sử dụng tài sản công vào việc kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo quy định của pháp luật nhằm mục đích phát triển giáo dục đại học, theo nguyên tắc bảo toàn và phát triển, phù hợp với môi trường giáo dục*”. Điều 16 Luật GDĐH cũng xác định “*Hội đồng trường của trường đại học công lập là tổ chức quản trị, thực hiện quyền đại*

diện của chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan”.

Tuy nhiên, tài sản của cơ sở giáo dục công lập còn được điều chỉnh theo Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017, bởi cơ sở giáo dục đại học công lập vẫn được xác định là đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó, Bộ, cơ quan ngang Bộ hoặc Ủy ban nhân dân các cấp (cơ quan chủ quản) là “đại diện chủ sở hữu” tài sản công (Điều 16, Điều 18). Vì vậy, thẩm quyền phê duyệt đề án sử dụng tài sản vào mục đích kinh doanh, cho thuê thuộc về Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phê duyệt đề án đối với tài sản là cơ sở hoạt động sự nghiệp; tài sản khác có giá trị lớn theo quy định của Chính phủ (Điều 56, 57). Thẩm quyền phê duyệt đề án sử dụng tài sản tại đơn vị sự nghiệp công lập thuộc phạm vi quản lý vào mục đích liên doanh, liên kết sau khi có ý kiến bằng văn bản của Bộ Tài chính; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt đề án sử dụng tài sản tại đơn vị sự nghiệp công lập thuộc phạm vi quản lý của địa phương vào mục đích liên doanh, liên kết sau khi có ý kiến của Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp (khoản 2 Điều 58).

Khoản 2 Điều 25 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập ban hành ngày 21/6/2021 quy định về tự chủ trong hoạt động liên doanh, liên kết cũng xác định rõ: “Đơn vị sự nghiệp công xây dựng đề án liên doanh, liên kết trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương (đối với đơn vị thuộc trung ương quản lý) phê duyệt sau khi có ý kiến bằng văn bản của Bộ Tài chính; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (đối với đơn vị thuộc địa phương quản lý) phê duyệt sau khi có ý kiến

của Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp, trong đó phải làm rõ hình thức liên doanh, liên kết (thành lập pháp nhân mới hoặc không thành lập pháp nhân mới); phương án bảo đảm nguồn tài chính, nguồn nhân lực cho hoạt động của đơn vị và cơ sở liên doanh, liên kết. Đối với đơn vị có thành lập Hội đồng quản lý, Hội đồng trường hoặc Hội đồng Đại học, đơn vị báo cáo Hội đồng thông qua đề án trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt”.

Đối với những trường hợp này, lẽ ra Hội đồng trường sẽ có quyền quyết định theo Luật GDĐH, nhưng quy định trên của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 khiến cho các cơ sở giáo dục công lập lại phải xin ý kiến của cơ quan chủ quản, làm phát sinh thêm nhiều thủ tục hành chính không đáng có.

Như vậy, quy định của Luật GDĐH và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 đang có sự mâu thuẫn, chồng chéo gây khó khăn cho các cơ sở giáo dục đại học công lập trong việc áp dụng pháp luật, nhất là đối với các trường đang thực hiện việc tự chủ. Chính vì vậy, để đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho các cơ sở giáo dục đại học công lập áp dụng pháp luật thì theo ý kiến tác giả, cần sửa đổi Điều 56, 57, 58 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Theo đó, đối với các cơ sở giáo dục đại học đã thành lập hội đồng trường thì hội đồng trường có thẩm quyền quyết định sử dụng tài sản của cơ sở giáo dục đại học công lập. Hội đồng trường của cơ sở giáo dục đại học công lập được quyết định mua sắm tài sản công; thuê, cho thuê tài sản công; khoán kinh phí sử dụng tài sản công; quyết định thu hồi tài sản công; quyết định điều chuyển tài

sản công; quyết định thanh lý tài sản công; quyết định tiêu hủy tài sản công.

5. Về khung trình độ quốc gia Việt Nam

Hiện nay, khung trình độ quốc gia được quy định trong Quyết định số 1982/QĐ-TTg ngày 18/10/2016 về phê duyệt Khung trình độ quốc gia Việt Nam do Thủ tướng Chính phủ ban hành.

Khung trình độ quốc gia chính là căn cứ để xây dựng quy hoạch cơ sở giáo dục, chuẩn đầu ra của chương trình đào tạo cho các ngành, nghề. Trên cơ sở khung trình độ quốc gia này, nội dung chương trình được xây dựng và triển khai theo hướng mở sẽ cho phép các trường chủ động trong việc tiếp cận học liệu, kiến thức trong và ngoài nước phù hợp với yêu cầu đào tạo gắn với chuẩn đầu ra, gắn với nhu cầu xã hội.

Khung trình độ quốc gia Việt Nam được xây dựng dựa trên Khung trình độ châu Âu (EQF) và Khung tham chiếu trình độ Asean (AQRF) tạo điều kiện cho người học được tiếp cận với các môi trường giáo dục hiện đại, từ đó nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của nước ta, tạo thuận lợi cho quá trình dịch chuyển lao động quốc tế. Sau khi có khung trình độ quốc gia, các cơ sở giáo dục sẽ phải rà soát, điều chỉnh cấu trúc, nội dung, phương pháp thực hiện chương trình đào tạo phù hợp với yêu cầu của người sử dụng lao động và cam kết thực hiện chương trình theo chuẩn đầu ra và các minh chứng kèm theo.

Tuy nhiên, hiện nay chúng ta có khái niệm thống nhất về khung trình độ quốc gia. Vì vậy, tác giả đề nghị bổ sung vào Luật Giáo dục điều khoản về xây dựng Khung trình độ quốc gia, cụ thể: “*Khung trình độ quốc gia là cấu trúc chính thức trong đó mô*

tả các trình độ học vấn của một quốc gia. Khung trình độ này cho phép người học, nhà cung cấp dịch vụ đào tạo và người sử dụng lao động có thông tin về sự tương đương giữa các trình độ và là cơ sở để chuyển đổi và công nhận bằng cấp giữa các cơ sở đào tạo trong và ngoài nước. Chính phủ quy định chi tiết về khung trình độ quốc gia”¹³.

6. Về định chỉ hoạt động đào tạo của cơ sở giáo dục đại học

Thứ nhất, về thẩm quyền định chỉ hoạt động của cơ sở giáo dục đại học.

Hiện nay, quy định về thẩm quyền định chỉ hoạt động của cơ sở giáo dục đại học còn có sự xung đột, mâu thuẫn giữa Luật GDĐH và Nghị định số 04/2021/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 22/01/2021 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giáo dục.

Theo đó, Luật GDĐH quy định tại Điều 27: Chính phủ quy định cụ thể điều kiện và thủ tục thành lập hoặc cho phép thành lập, cho phép hoạt động đào tạo, định chỉ hoạt động đào tạo, sáp nhập, chia, tách, giải thể trường đại học, đại học và cơ sở giáo dục đại học có vốn đầu tư nước ngoài; Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quyết định cho phép hoạt động đào tạo, định chỉ hoạt động đào tạo đối với trường đại học và cơ sở giáo dục đại học có vốn đầu tư nước ngoài.

Khoản 2 Điều 12 Thông tư số 02/2022/TT-BGDĐT của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành ngày 18/01/2022 cũng xác định: “*Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quyết định định chỉ hoạt động của ngành đào tạo đối với cơ sở đào tạo bị cơ*

¹³ Vũ Thị Ngọc Dung, Nguyễn Quốc Ninh, *Giáo dục đại học – một số vấn đề cần sửa đổi trong Luật Giáo dục và Luật Giáo dục đại học*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, 2018.

quan nhà nước có thẩm quyền kết luận có vi phạm theo quy định tại khoản 1 Điều này, trong đó xác định rõ lý do, phạm vi, thời hạn đình chỉ và công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng”.

Tuy nhiên, Nghị định số 04/2021/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 22/01/2021 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giáo dục lại xác định thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt “đình chỉ hoạt động có thời hạn” đối với cơ sở giáo dục đại học bao gồm cả các chức danh khác như Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp tỉnh (Điều 36); Chánh Thanh tra Bộ Giáo dục và Đào tạo; Chánh Thanh tra Sở Giáo dục và Đào tạo; Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành của Bộ Giáo dục và Đào tạo (Điều 37).

Theo nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn (khoản 2 Điều 156). Trong trường hợp này, về nguyên tắc thì chúng ta phải xác định thẩm quyền thuộc về Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo theo Luật GDĐH vì luật có giá trị pháp lý cao hơn nghị định. Sự mâu thuẫn, thiếu thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật khiến cho việc áp dụng pháp luật gặp nhiều trở ngại trên thực tế.

Thứ hai, về các trường hợp đình chỉ hoạt động đào tạo của cơ sở giáo dục đại học.

Điều 25 Luật GDĐH quy định các trường hợp cơ sở giáo dục đại học bị đình chỉ hoạt động đào tạo, cụ thể: (i) Có hành vi gian lận để được thành lập hoặc cho phép

thành lập, cho phép hoạt động đào tạo; (ii) Không bảo đảm một trong các điều kiện quy định tại khoản 1 Điều 23¹⁴ của Luật này; (iii) Người cho phép hoạt động đào tạo không đúng thẩm quyền; (iv) Vi phạm quy định của pháp luật về giáo dục bị xử phạt vi phạm hành chính ở mức độ phải đình chỉ hoạt động; (v) Các trường hợp khác theo quy định của pháp luật.

Như vậy, Điều 25 kể trên có quy định mở “Các trường hợp khác theo quy định của pháp luật”. Tuy nhiên, “trường hợp khác” này được xác định như thế nào thì vẫn chưa có cơ sở để xác định. Giả sử các cơ sở giáo dục đại học không thực hiện việc kiện toàn về tổ chức (ví dụ như không thành lập hội đồng trường) thì có được coi là thuộc trường hợp khác hay không? Cụ thể, đối với trường hợp của Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội. Tháng 6/2019, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 671/QĐ-TTg ngày 03/6/2019 về việc chuyển đổi trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội sang loại hình trường đại học tư thục và như vậy Trường này phải thành lập Hội đồng trường và tiến hành các

¹⁴ Khoản 1 Điều 23 quy định cơ sở giáo dục đại học được cho phép hoạt động đào tạo khi có đủ các điều kiện sau đây: a) Có quyết định thành lập hoặc quyết định cho phép thành lập cơ sở giáo dục đại học; b) Có đất đai, cơ sở vật chất, thiết bị, ký túc xá sinh viên, cơ sở phục vụ giáo dục thể chất đáp ứng yêu cầu hoạt động đào tạo; địa điểm xây dựng bảo đảm môi trường sư phạm, an toàn cho người học, người dạy và người lao động theo nội dung dự án đã cam kết; c) Có chương trình đào tạo và giáo trình, tài liệu giảng dạy, học tập theo quy định; d) Có đội ngũ giảng viên cơ hữu và cán bộ quản lý đạt tiêu chuẩn về chuyên môn, nghiệp vụ, đủ về số lượng, đồng bộ về cơ cấu; đ) Có đủ nguồn lực tài chính theo quy định để bảo đảm duy trì và phát triển hoạt động của cơ sở giáo dục đại học; e) Có quy chế tổ chức và hoạt động của cơ sở giáo dục đại học.

thủ tục bổ nhiệm Hiệu trưởng. Tuy nhiên, đến nay, Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội là giáo sư Trần Phương đã 97 tuổi (độ tuổi này đã vượt quá quy định về độ tuổi của hiệu trưởng trường đại học tư thục)¹⁵. Theo quy định của Luật GDĐH thì nhiệm kỳ của hiệu trưởng trường đại học quy định như sau: “*Nhiệm kỳ hoặc thời hạn bổ nhiệm của hiệu trưởng cơ sở giáo dục đại học do hội đồng trường, hội đồng đại học quyết định trong phạm vi nhiệm kỳ của hội đồng trường, hội đồng đại học*” và nhiệm kỳ của hội đồng trường hiện nay là 5 năm. Tuy nhiên, sau 5 năm chuyển đổi sang loại hình trường tư thục thì tính đến thời điểm hiện nay Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội vẫn chưa thành lập Hội đồng Trường dù đầu tháng 01/2024, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã phải có văn bản số 6167/BGDĐT-TCCB gửi Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội về việc tổ chức và hoạt động của trường, trong đó có việc hoàn thiện Hội đồng trường. Như vậy, trên thực tế việc Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ chậm kiện toàn tổ chức là chưa phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành, đồng thời cũng phát sinh “sự cố” khi năm 2020, 2000 sinh viên của trường này tốt nghiệp nhưng không được cấp bằng do không có người ký văn bằng¹⁶. Ngày 22/5/2024,

Chánh Thanh tra Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội, mức tiền phạt 60.000.000 đồng (mức phạt tiền tối đa đối với hành vi không thành lập hội đồng trường đối với cơ sở giáo dục đại học)¹⁷. Tuy nhiên, hiện nay Trường vẫn chưa thành lập được hội đồng trường theo quy định.

Như vậy, trong trường hợp trên liệu hình thức xử phạt tiền đã đủ sức giải quyết được vấn đề, khi mức phạt tiền không quá cao đối với một cơ sở giáo dục đại học.

Vì vậy, nên chăng chúng ta cần sửa đổi, bổ sung Điều 7 Nghị định số 04/2021/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 22/01/2021 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giáo dục bổ sung hình thức xử phạt bổ sung theo hướng: “*Đình chỉ hoạt động tuyển sinh từ 06 tháng đến 12 tháng đối với hành vi vi phạm quy định tại khoản 4 Điều 7 Nghị định này*” hoặc bổ sung thêm các trường hợp đình chỉ hoạt động đào tạo của cơ sở giáo dục đại học quy định tại Điều 25 Luật GDĐH theo hướng như trên.

Chính vì vậy, theo ý kiến tác giả, cần tiến hành rà soát, xây dựng và hoàn thiện các quy định của Luật GDĐH và các văn bản hướng dẫn thi hành để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ giữa các quy định pháp luật và đảm bảo hiệu quả thi hành Luật GDĐH trên thực tế.

¹⁵ Trước đây, theo Quyết định số 70/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Điều lệ trường đại học nêu cụ thể: “*Độ tuổi giữ chức vụ hiệu trưởng đối với trường đại học tư thục là không quá 75 đối với nam và không quá 70 đối với nữ*” (Điểm a khoản 3 Điều 25).

¹⁶ Phúc Khang, *DH Kinh doanh và Công nghệ HN: Không hội đồng trường, 1 người làm HT suốt 28 năm*, <https://giaoduc.net.vn/dh-kinh-doanh-va-cong-nghie-hn-khong-hoi-dong-truong-1-nguoi-lam-ht-suot>

-28-nam-post242103.gd, công bố ngày 15/4/2024, truy cập ngày 11/11/2024.

¹⁷ Khoản 4 Điều 7, Nghị định số 04/2021/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 22/01/2021 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giáo dục: “*Phạt tiền từ 40.000.000 đồng đến 60.000.000 đồng đối với hành vi không thành lập hội đồng trường của cơ sở giáo dục đại học theo quy định của pháp luật hiện hành*”.