

# CHÍNH SÁCH THU HÚT ĐẦU TƯ VÀO GIÁO DỤC NGOÀI CÔNG LẬP KHỐI MẦM NON VÀ PHỔ THÔNG: TỪ GÓC NHÌN CỦA NHÀ ĐẦU TƯ

**Vũ Minh Đức**

*Khoa Marketing, Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Email: ducvmneu@gmail.com*

**Phạm Thị Huyền**

*Khoa Marketing, Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Email: phamthihuyenmktg@gmail.com*

Ngày nhận: 28/02/2018

Ngày nhận bản sửa: 23/4/2018

Ngày duyệt đăng: 25/5/2018

## **Tóm tắt:**

*Phát triển giáo dục ngoài công lập là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước. Nghiên cứu cho thấy, khung pháp lý cho việc thành lập và vận hành các cơ sở giáo dục khối mầm non và phổ thông ngoài công lập cũng như chính sách thu hút đầu tư vào khu vực này đã sớm được xây dựng và hiệu chỉnh dần từ hơn hai thập kỷ trước. Tuy nhiên, kết quả đạt được đến nay còn rất xa so với mục tiêu. Theo đánh giá của các nhà đầu tư, mặc dù đã có nhiều chính sách được ban hành nhưng chưa nhất quán và thiếu hướng dẫn thực hiện. Các chính sách thu hút đầu tư vào giáo dục chưa thực sự hấp dẫn, còn nhiều rào cản, vướng mắc, đặc biệt sự phân biệt với khu vực công lập, ảnh hưởng rất lớn tới sự phát triển bền vững của khu vực ngoài công lập... Dựa trên ý kiến của các nhà đầu tư và trên cơ sở phân tích thực tiễn, nhóm tác giả đã đề xuất một số giải pháp nhằm thay đổi căn bản chính sách thuế, đất đai và quản lý, tạo sự bình đẳng giữa công lập và ngoài công lập, nhằm thu hút đầu tư vào khu vực giáo dục ngoài công lập một cách hiệu quả hơn.*

**Từ khóa:** Chính sách thu hút đầu tư; giáo dục ngoài công lập; hệ thống chính sách; nhà đầu tư.

## **Policies on Attracting Investment in Non-public Education at the Kindergarten and General Level: The View from Investors**

### *Abstract:*

*The development of non-public education is a major policy of the Party and the State of Vietnam. The results reveal that, the legal framework for the establishment and operation of non-public educational institutions at the kindergarten and general level and policies for attracting investment in this area have been developed and refined over the past two decades. However, the results are still far from the target. From the viewpoint of investors, many policies were promulgated but they are not consistent and still lack of guidance for implementation. Policies on attracting investment in non-public education have not been attractive yet. There are still many barriers that strongly affect the sustainable development of the non-public educational sector. Based on the suggestions from investors and situation analysis, some recommendations have been given such as radical changes in taxation, land and management policies, creating equality between public and non-public education to attract investment in the non-public education sector.*

*Keywords: Policies on attracting investment, non-public education, policy system, investor.*

## 1. Giới thiệu

Phát triển giáo dục ngoài công lập (NCL) nói chung và các cơ sở giáo dục (CSGD) mầm non và phổ thông ngoài công lập là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước. Thực hiện chủ trương đó, nhiều chính sách thu hút đầu tư cho giáo dục ngoài công lập đã được ban hành và thể chế hoá bằng các văn bản pháp quy để triển khai trong những năm vừa qua. Nghị quyết 05/NQ-CP ngày 18/4/2005 của Chính phủ về đẩy mạnh xã hội hoá (XHH) các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao, đặt mục tiêu phát triển của các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập đến năm 2010, tỷ lệ học sinh nhà trẻ chiếm 80%, mẫu giáo 70%, trung học phổ thông 40%, (tỷ lệ học sinh cấp tiểu học và trung học cơ sở không được đề cập). Tuy nhiên, kết quả đạt được trên thực tế còn rất xa vời. Tính đến tháng 11/2017, theo số liệu thống kê của Bộ Giáo dục và Đào tạo, cả nước có 2.890 cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập với gần 1,15 triệu học sinh, chiếm 6,6% về số lượng cơ sở giáo dục nhưng chỉ chiếm 5,5% về số học sinh.

Dù không thể phủ nhận những kết quả đã đạt được, nhưng trên thực tế, việc triển khai các chính sách còn nhiều vướng mắc và rào cản, làm chậm quá trình xã hội hoá giáo dục và làm giảm sức hấp dẫn của khu vực giáo dục ngoài công lập đối với các nhà đầu tư ngoài nhà nước. Để tháo gỡ các rào cản và loại bỏ những nút thắt, cần đánh giá toàn diện thực trạng hoạt động của các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập và hệ thống chính sách huy động các nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước nhằm phát triển giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập. Một trong những câu hỏi quan trọng cần được trả lời là nhà đầu tư đánh giá như thế nào về khung pháp lý và hệ thống chính sách hiện hành về thu hút đầu tư vào giáo dục? Bài viết này sẽ trình bày khái quát những điểm căn bản về cơ sở pháp lý và hệ thống chính sách thu hút đầu tư các nguồn ngoài ngân sách nhà nước cho giáo dục; đánh giá thực trạng hệ thống chính sách thu hút đầu tư từ quan điểm của nhà đầu tư và đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện hệ thống chính sách, thu hút các nguồn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục ngoài công lập nói chung và các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập nói riêng.

Thông tin được sử dụng trong bài viết này được thu thập từ tháng 9/2017 đến tháng 11/2017, với các

nguồn các dữ liệu thứ cấp về các văn bản pháp quy và chính sách về giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập từ các cơ quan của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, ngành, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Sở Giáo dục và Đào tạo các tỉnh, thành phố cả nước. Các dữ liệu sơ cấp về đánh giá của các nhà đầu tư ngoài nhà nước được thu thập qua phỏng vấn sâu 39 đại diện nhà đầu tư ở 30 tỉnh, thành phố; khảo sát điều tra chọn mẫu 309 nhà đầu tư thuộc 63 tỉnh, thành phố, trong đó có 206 người được phỏng vấn trực tiếp, 103 người được phỏng vấn trực tuyến với các phiếu khảo sát được thiết kế, thử nghiệm và hoàn thiện trước khi sử dụng chính thức. Sau khi được làm sạch, dữ liệu sơ cấp được phân tích bằng phần mềm SPSS 22.0.

## 2. Cơ sở pháp lý và hệ thống chính sách thu hút đầu tư vào giáo dục ngoài công lập ở Việt Nam

Xã hội hóa giáo dục là chủ trương lớn của Đảng, Chính phủ, Quốc hội và được thể hiện trong nhiều Luật, nghị định, nghị quyết và thông tư. Kết quả chính của xã hội hóa giáo dục chính là sự phát triển khu vực giáo dục ngoài công lập. Mặc dù đến năm 2005, các cơ sở giáo dục ngoài công lập mới chính thức được công nhận tại điều 48 Luật Giáo dục 2005 (Quốc hội, 2005), nhưng trên thực tế, các cơ sở giáo dục ngoài công lập ở Việt Nam đã được hình thành từ những năm 1990. Theo quy định, các trường ngoài công lập gồm 2 loại là trường dân lập và trường tư thục, có nhiệm vụ và quyền hạn như trường công lập: tự chủ, tự chịu trách nhiệm về quy hoạch, kế hoạch phát triển, tổ chức các hoạt động giáo dục, xây dựng và phát triển nguồn lực, tài chính và huy động nguồn lực để thực hiện mục tiêu của trường. Luật Giáo dục 2009 (Quốc hội, 2009) khẳng định: “Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục, khuyến khích và bảo hộ các quyền lợi ích hợp pháp của tổ chức cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, cá nhân nước ngoài đầu tư cho giáo dục”. Luật Đầu tư 2014 (Quốc hội, 2014) cũng xác nhận giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập là lĩnh vực được ưu đãi đầu tư với các hình thức như thuế suất thấp, miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, miễn giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất, thuế sử dụng đất, miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hoá nhập khẩu để tạo tài sản cố định, nguyên liệu, vật tư, linh kiện để thực hiện dự án đầu tư...

Ngay từ cuối những năm 1990, Chính phủ đã ban hành các nghị quyết và nghị định về thu hút và động

viên các nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước để phát triển giáo dục. Các Nghị quyết số 90/CP (Chính phủ, 1997b) và Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP của Chính phủ đều đã xác định các định hướng và giải pháp để đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục (và y tế, văn hóa), gồm tiếp tục đổi mới cơ chế chính sách về quản lý, chính sách thuế, chính sách đất đai, nhân lực nhằm phát huy tiềm năng trí tuệ và vật chất trong nhân dân, huy động toàn xã hội chăm lo phát triển sự nghiệp giáo dục.

Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao đã khẳng định, Nhà nước khuyến khích phát triển các cơ sở giáo dục ngoài công lập hoạt động không theo mục đích thương mại hoá, phù hợp với quy hoạch của Nhà nước. Nhà nước thực hiện quản lý thống nhất đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập về xây dựng định hướng xã hội hoá, ban hành chính sách, chế độ khuyến khích xã hội hoá, quản lý về nội dung, chương trình, yêu cầu về số lượng và chất lượng dịch vụ, cấp và thu hồi giấy phép hoạt động, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của Nhà nước đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập. Nghị định số 53/2006/NĐ-CP ngày 25/5/2006 của Chính phủ về *chính sách khuyến khích phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập* xác định các nguyên tắc hoạt động căn bản của cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập nói chung và của cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập nói riêng.

Hiện tại, các chính sách khuyến khích xã hội hoá các hoạt động trong các lĩnh vực xã hội đang thực hiện theo các quy định tại Nghị định số 69/2008/NĐ-CP (về chính sách khuyến khích xã hội hoá với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao và môi trường) và Nghị định số 59/2014/NĐ-CP ngày 16/06/2014 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 69/2008/NĐ-CP, trong đó, nhà đầu tư thực hiện xã hội hoá được hưởng nhiều chính sách ưu đãi. Gần đây, các quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, trong đó có các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập đã được ban hành tại Nghị định số 46/2017/NĐ-CP (Chính phủ, 2017) quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục.

Ngoài ra, còn có các quyết định số 1466/QĐ-TTg (Thủ tướng Chính phủ, 2008) và Quyết định

số 1470/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ (2016) ban hành danh mục chi tiết các loại hình, tiêu chí quy mô, tiêu chuẩn của các cơ sở thực hiện xã hội hoá trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường được hưởng ưu đãi theo quy định của Nghị định số 69/2008/NĐ-CP của Chính phủ (2008); Quyết định số 404/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ (2014) phê duyệt Đề án hỗ trợ, phát triển nhóm trẻ độc lập tư thục ở khu vực khu công nghiệp (KCN), khu chế xuất (KCX) đến năm 2020, với mục tiêu “hỗ trợ việc kiện toàn, phát triển nhóm trẻ độc lập tư thục tại khu vực khu công nghiệp, khu chế xuất nhằm góp phần hỗ trợ nữ công nhân lao động có con dưới 36 tháng tuổi.” Nhà nước hỗ trợ trang bị cơ sở vật chất cho các nhóm trẻ độc lập tư thục, với nguồn kinh phí thực hiện Đề án bao gồm: ngân sách nhà nước, sự hỗ trợ của các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước.

Bên cạnh việc huy động các nguồn lực trong nước, Chính phủ cũng ưu tiên thu hút và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho giáo dục. Từ năm 1994 đến nay, Chính phủ đã ban hành 5 nghị định quy định việc quản lý và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức, gồm: Nghị định số 20/CP ngày 15/3/1994 (Chính phủ, 1994); Nghị định số 87/CP ngày 05/8/1997 (Chính phủ, 1997a); Nghị định số 17/2001/NĐ-CP (Chính phủ, 2001a); Nghị định số 131/2006/NĐ-CP (Chính phủ, 2006) và Nghị định số 38/2013/NĐ-CP (Chính phủ, 2013). Đồng thời, các chính sách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài vào giáo dục đã được Chính phủ ban hành thông qua các nghị định như: Nghị định số 06/2000/NĐ-CP (Chính phủ, 2000); Nghị định số 18/2001/NĐ-CP (Chính phủ, 2001b) và Nghị định số 73/2012/NĐ-CP (Chính phủ, 2012) quy định các điều kiện về thành lập và hoạt động của các cơ sở giáo dục và đào tạo nước ngoài tại Việt Nam, hợp tác đầu tư với nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo với các hình thức như: công nhận văn bằng, thành lập cơ sở giáo dục, liên doanh đào tạo; hợp đồng hợp tác kinh doanh hoặc 100% vốn nước ngoài để thực hiện các hoạt động giáo dục cho người nước ngoài hiện đang công tác có thời hạn tại Việt Nam; giáo dục bậc phổ thông trung học cho người nước ngoài và người Việt Nam...

Nhằm cụ thể hoá việc thực hiện các Nghị quyết, Nghị định của Chính phủ, các thông tư hướng dẫn của các Bộ, ngành liên quan đã được ban hành. Có thể kể đến một số thông tư điển hình như: Thông tư số 11/2009/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo

(2009) quy định về trình tự, thủ tục chuyển đổi cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông bán công, dân lập sang cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông tư thục; Thông tư số 13/2011/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo (2011) ban hành điều lệ trường Trung học cơ sở, trường Trung học phổ thông và trường phổ thông có nhiều cấp học loại hình tư thục. Các quy chế này bao quát tất cả các vấn đề căn bản, cốt lõi về tổ chức và hoạt động của các trường mầm non và phổ thông ngoài công lập như: Tổ chức và hoạt động; Giáo viên, cán bộ, nhân viên và học sinh; Cơ sở vật chất, tài chính và tài sản; Thanh tra, kiểm tra, kiểm định chất lượng giáo dục, khen thưởng và xử lý vi phạm trong trường mầm non và phổ thông ngoài công lập. Các trường ngoài công lập cũng phải thực hiện các điều được quy định trong Điều lệ trường mầm non, Điều lệ trường tiểu học và Điều lệ trường Trung học cơ sở, trường Trung học phổ thông và trường phổ thông có nhiều cấp học đã được ban hành trước đó. Thông tư số 13/2015/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo (2015) ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động trường mầm non tư thục chỉ rõ “Chính sách ưu đãi đối với nhà trường, nhà trẻ, nhóm trẻ, lớp mẫu giáo độc lập tư thục: Nhà trường, nhà trẻ, nhóm trẻ, lớp mẫu giáo độc lập tư thục được Nhà nước giao hoặc cho thuê đất, cơ sở vật chất, hỗ trợ ngân sách khi thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước giao, được hưởng các chính sách ưu đãi về thuế, tín dụng và chính sách khác theo quy định của pháp luật.”

Ngoài ra, còn có các văn bản hướng dẫn cụ thể thực hiện Nghị định của Chính phủ về thúc đẩy

xã hội hoá giáo dục của Bộ Tài chính đã được ban hành. Thông tư số 135/2008/TT-BTC và Thông tư số 156/2014/BTC (Bộ Tài chính, 2008, 2014) sửa đổi bổ sung một số điều của Thông tư số 135/2008/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 69/2008/NĐ-CP của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hoá, thể thao, môi trường; Thông tư số 77/2014/BTC Quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước, xác định tiền thuê đất, bồi thường giải phóng mặt bằng...

Trên cơ sở các văn bản pháp quy của Chính phủ, Bộ ngành, các tỉnh, thành phố cũng có quy định cụ thể về thu hút các nguồn lực ngoài ngân sách nhằm phát triển giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập. Tuy nhiên, phần lớn các tỉnh, thành phố mới chỉ tập trung vào việc cụ thể hoá các chính sách đã được Nhà nước ban hành về thu hút đầu tư ngoài ngân sách nhà nước cho giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập. Ngoài ra, khá nhiều địa phương chưa có bất kỳ một chính sách cụ thể nào về thu hút đầu tư ngoài ngân sách nhà nước vào giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập.

### 3. Phương pháp nghiên cứu

Để thu thập dữ liệu cần thiết về đánh giá của các nhà đầu tư, nhóm nghiên cứu đã áp dụng cả nghiên cứu định tính và nghiên cứu định lượng. Thứ nhất, các cuộc phỏng vấn sâu đại diện nhà đầu tư đã được tiến hành tại các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ở 30 tỉnh thành phố. Kết quả thu được là 39

**Bảng 1: Thống kê miêu tả mẫu nghiên cứu**

TT	Chỉ tiêu	Nhóm các nhà đầu tư	Số lượng (người)	Tỷ lệ (%)
1	Giới tính	Nam	113	36,6
		Nữ	192	62,1
2	Độ tuổi	Dưới 30 tuổi	7	2,3
		30-45	143	46,3
		46-55	50	16,2
		56-60	50	16,2
		Trên 60	46	14,9
3	Trình độ học vấn	Cử nhân	160	51,8
		Thạc sỹ	36	11,7
		Tiến sỹ	10	3,2
		Khác	55	17,8

Nguồn: Khảo sát của nhóm tác giả, 2017

**Bảng 2: Phân tích thống kê mô tả các ý kiến đánh giá của nhà đầu tư**

	Số quan sát	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn
1. Hệ thống văn bản liên quan đến thành lập CSGD ngoài công lập đầy đủ	306	1	5	3,94	0,616
2. Hệ thống văn bản liên quan đến thành lập CSGD ngoài công lập có tính nhất quán	299	1	5	<b>3,77</b>	0,703
3. Hệ thống văn bản liên quan đến thành lập CSGD ngoài công lập có tính khả thi	302	1	5	3,90	0,613
4. Hệ thống văn bản liên quan đến hoạt động của CSGD ngoài công lập đầy đủ	303	2	5	3,87	0,575
5. Hệ thống văn bản liên quan đến hoạt động của CSGD ngoài công lập có tính nhất quán	297	1	5	<b>3,76</b>	0,663
6. Hệ thống văn bản liên quan đến hoạt động của CSGD ngoài công lập có tính khả thi	299	2	5	3,84	0,597
7. Chính quyền địa phương tạo điều kiện thuận lợi cho việc thành lập của CSGD ngoài công lập	302	1	5	4,12	0,598
8. Chính quyền địa phương tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của CSGD ngoài công lập	306	2	5	4,14	0,554
9. Cơ quan quản lý nhà nước luôn tạo điều kiện tốt cho việc thành lập của CSGD ngoài công lập	301	1	5	4,06	0,643
10. Cơ quan quản lý nhà nước luôn tạo điều kiện tốt cho các hoạt động của CSGD ngoài công lập	304	1	5	4,00	0,627

*Nguồn: Khảo sát của nhóm tác giả, 2017*

bản ghi chép các ý kiến đánh giá của nhà đầu tư về khung pháp lý và chính sách của Nhà nước đối với đầu tư ngoài ngân sách nhà nước vào khu vực giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập thời gian qua. Thứ hai, nghiên cứu định lượng được thực hiện thông qua xử lý các dữ liệu thu được từ phỏng vấn trực tiếp 257 nhà đầu tư tại 30 tỉnh, thành phố và phỏng vấn trực tuyến 124 nhà đầu tư ở tất cả 63 tỉnh, thành phố. Ngoài các câu hỏi về nhân khẩu học, phiếu khảo sát tập trung vào tìm hiểu quan điểm của nhà đầu tư về khung khổ pháp lý đối với hệ thống giáo dục ngoài công lập, vấn đề được tiếp cận trên 3 góc độ: (1) khung khổ pháp lý liên quan đến việc thành lập cơ sở giáo dục ngoài công lập; (2) khung khổ pháp lý liên quan đến tổ chức hoạt động của cơ sở giáo dục ngoài công lập; (3) vai trò của chính quyền địa phương và cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục các cấp đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập. Các câu hỏi được thiết kế theo thang đo Likert với 5 mức (mức 1: rất không đồng ý và mức 5: rất đồng ý)

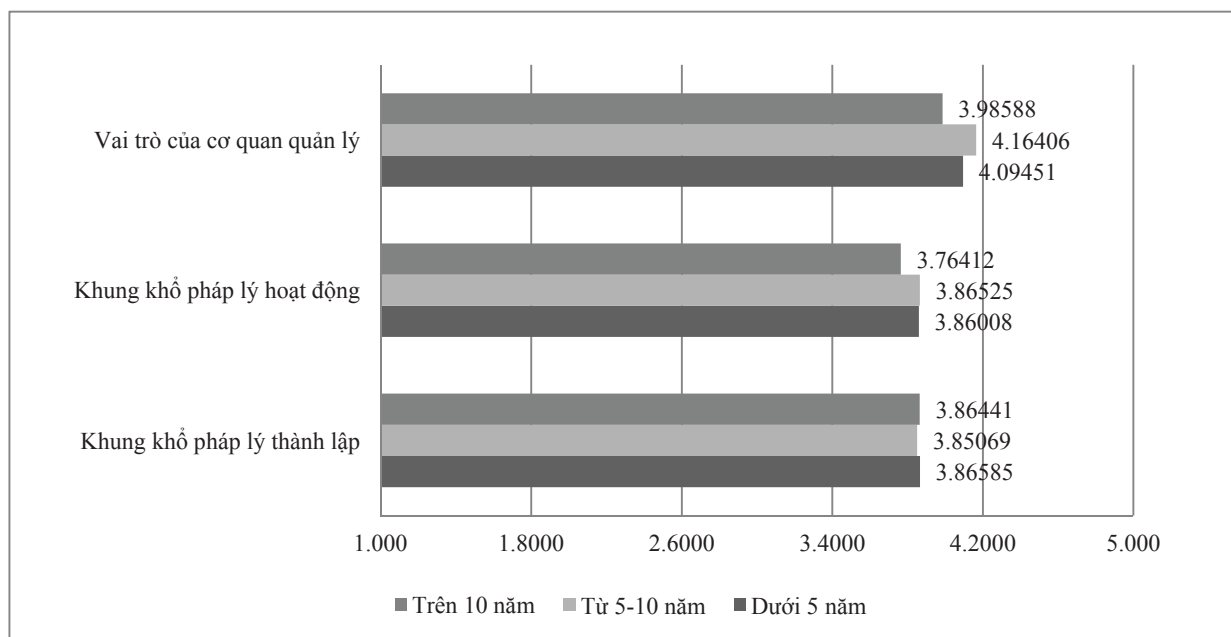
Sau khi làm sạch dữ liệu, số phiếu khảo sát hợp lệ thu được là 309 phiếu với 206 phiếu phỏng vấn

trực tiếp và 103 phiếu phỏng vấn trực tuyến. Phân tích thống kê miêu tả mẫu nghiên cứu được thể hiện trong bảng 1. Trong số các nhà đầu tư được khảo sát, nhà đầu tư nữ chiếm gần 2/3, gần một nửa các nhà đầu tư ở độ tuổi 30 – 45, trong khi các nhà đầu tư dưới 30 tuổi chiếm tỷ lệ rất thấp, chỉ 2,3% và hơn một nửa có trình độ cử nhân. Các nhà đầu tư có trình độ thạc sỹ trở lên chiếm tỷ lệ tương đối thấp với 14,9%.

#### 4. Kết quả nghiên cứu

Kết quả nghiên cứu cho thấy, các nhà đầu tư đánh giá khá tích cực về hệ thống khung khổ pháp lý thành lập và hoạt động của cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập. Trong đó, sự đầy đủ và tính khả thi của các chính sách được đánh giá cao hơn so với tính nhất quán của các văn bản pháp quy và chính sách nhà nước. Khi tiến hành phỏng vấn sâu về khía cạnh này, nhiều ý kiến của các nhà đầu tư cũng chỉ ra những bất cập, tính không đồng bộ và thiếu nhất quán của hệ thống văn bản chính sách nhà nước từ trung ương đến địa phương (sẽ được đề cập chi tiết hơn ở phần sau của bài viết). Mặc dù chưa thực sự vượt trội, nhưng sự hỗ trợ từ chính quyền địa

**Hình 1a: Đánh giá về khung khổ pháp lý chia theo thời gian tham gia đầu tư của nhà đầu tư**

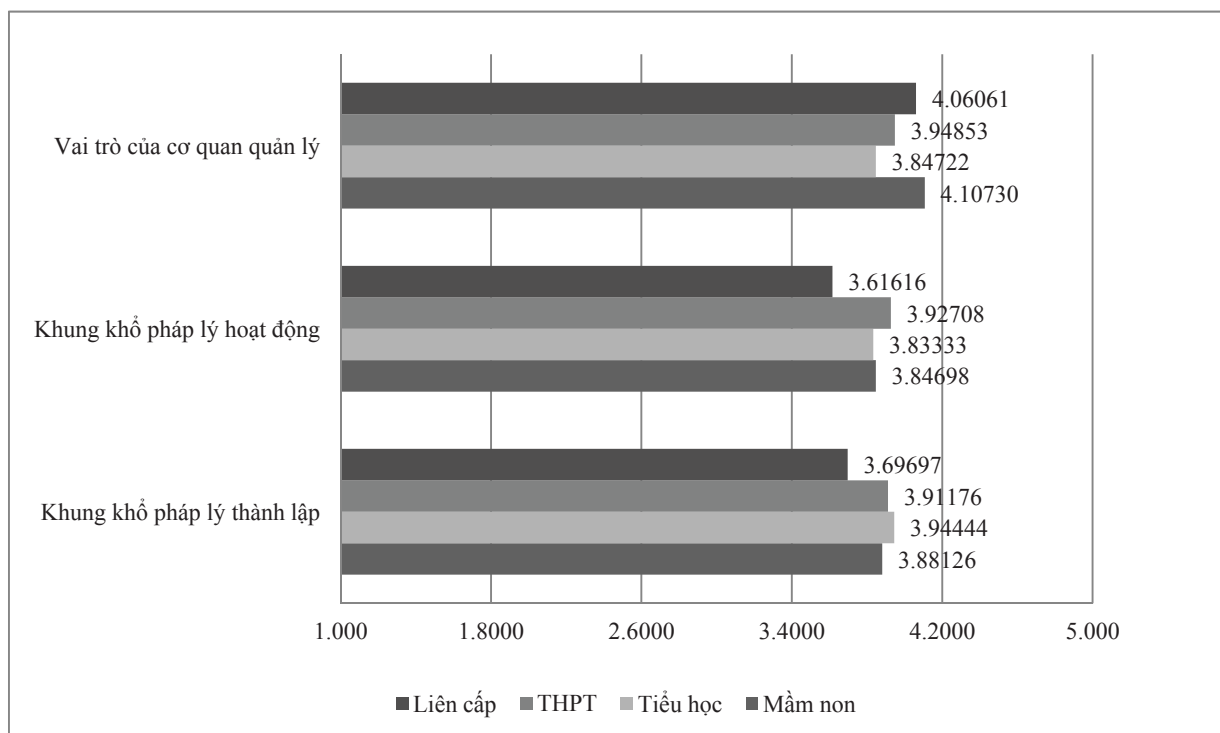


Nguồn: Khảo sát của nhóm tác giả, 2017

phương lại nhận được kết quả đánh giá khá tốt cho thấy ủng hộ và thái độ của chính quyền địa phương đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập đã có những chuyển biến và thay đổi nhất định theo chiều hướng tích cực hơn. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu

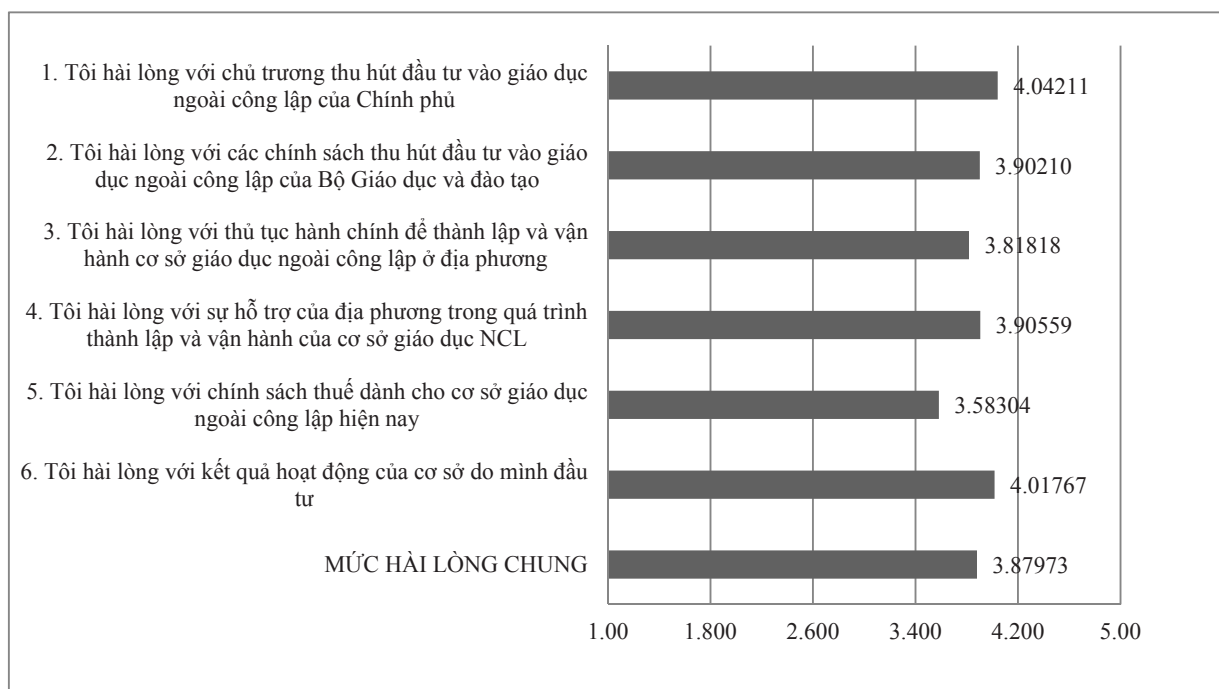
định tính cũng cho thấy sự hỗ trợ của chính quyền các cấp, các cơ quan quản lý nhà nước liên quan (ví dụ, cơ quan thuế, địa chính, giáo dục...) đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập ở các địa phương trong toàn quốc là khác nhau (sẽ được đề cập ở phần

**Hình 1b: Đánh giá về khung khổ pháp lý chia theo bậc học tham gia đầu tư của nhà đầu tư**



Nguồn: Khảo sát của nhóm tác giả, 2017

**Hình 2: Mức độ hài lòng của nhà đầu tư đối với hoạt động đầu tư cho giáo dục ngoài công lập**



Nguồn: Khảo sát của nhóm tác giả, 2017

sau của bài viết).

Nghiên cứu chi tiết cho thấy có sự liên hệ nhất định giữa thời gian tham gia đầu tư và đánh giá của nhà đầu tư về khung khổ chính sách pháp lý và sự hỗ trợ của chính quyền địa phương. Xét theo khía cạnh này, các nhà đầu tư có sự đánh giá khá đồng nhất về khung khổ pháp lý liên quan đến việc thành lập cơ sở giáo dục ngoài công lập nhưng lại có sự khác biệt nhất định khi đánh giá khung khổ pháp lý liên quan đến việc tổ chức hoạt động và vai trò của cơ quan quản lý nhà nước. So với các nhà đầu tư tham gia dưới 10 năm, nhóm nhà đầu tư có thời gian tham gia trên 10 năm đánh giá thấp nhất về khung khổ pháp lý hoạt động và vai trò của cơ quan quản lý nhà nước.

Ở một tiếp cận khác, xét theo bậc học tham gia đầu tư, cũng có sự khác nhau nhất định về đánh giá của nhà đầu tư. Các nhà đầu tư ở bậc trung học phổ thông có mức đánh giá khá ngang bằng đối với cả ba tiêu chí về khung khổ pháp lý trong khi các nhà đầu tư ở bậc liên cấp lại có mức đánh giá khá chênh lệch đối với ba tiêu chí. Các nhà đầu tư ở bậc tiểu học đánh giá khá thấp vai trò của cơ quan quản lý nhưng lại đánh giá cao về khung khổ pháp lý thành lập cơ sở giáo dục ngoài công lập. Kết quả đánh giá lại theo chiều hướng ngược lại ở các nhà đầu tư vào

cấp học mầm non.

Cuối cùng, về đánh giá sự hài lòng của nhà đầu tư về khung khổ pháp lý thành lập và hoạt động trường mầm non và phổ thông ngoài công lập và sự hỗ trợ của địa phương, kết quả thu được cho thấy các nhà đầu tư chưa thật sự hài lòng với chính sách thuế dành cho cơ sở giáo dục ngoài công lập và các thủ tục hành chính trong quá trình thành lập và hoạt động của cơ sở giáo dục ngoài công lập nhưng lại khá hài lòng với chủ trương thu hút đầu tư của Chính phủ và kết quả hoạt động của cơ sở giáo dục được đầu tư.

Các ý kiến của nhà đầu tư thông qua phỏng vấn sâu lại cho một kết quả đánh giá tương đối khác so với kết quả khảo sát ở trên. Bên cạnh những đánh giá tương đối tích cực về hệ thống khung pháp lý thành lập và vận hành trường mầm non và phổ thông ngoài công lập, nhiều ý kiến đề cập về những hạn chế và rào cản trong các văn bản pháp quy và hệ thống chính sách của Nhà nước về thành lập và quản lý vận hành các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập.

**Thứ nhất, hệ thống các văn bản pháp quy tương chừng đầy đủ nhưng lại thiếu văn bản hướng dẫn thực hiện, thiếu quy hoạch phát triển, việc thực hiện trên thực tế phụ thuộc nhiều vào sự “vận dụng”.**

Xét về khía cạnh bao quát các nội dung, hệ thống

khung pháp lý xác lập cơ sở thành lập và vận hành các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ngoài công lập khá đầy đủ. Các chính sách quan trọng nhất tập trung vào các vấn đề thời hạn giao đất, thuê đất và thuế sử dụng đất; thuế thu nhập doanh nghiệp, chính sách đóng bảo hiểm xã hội. Các địa phương đều có chính sách khuyến khích xã hội hoá giáo dục thông qua thời hạn giao đất hoặc thuê đất dài (49-50 năm), miễn hoặc giảm thuế sử dụng đất, miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong 5 năm đầu tiên hoạt động, giảm thuế trong 5 năm tiếp theo. Tuy nhiên, hầu như không có sự hỗ trợ nào khác của Nhà nước đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập với lý do không có văn bản quy định hoặc hướng dẫn hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

***Thứ hai, hệ thống chính sách dù nhiều nhưng chưa đảm bảo nhất quán, đồng bộ và rõ ràng, thiếu các văn bản hướng dẫn và thiếu các chế tài có hiệu lực thực sự.***

Một số tỉnh, thành phố, trên văn bản luôn khẳng định sẽ tạo điều kiện thuận lợi để các trường ngoài công lập phát triển nhưng khi triển khai thì hầu như làm ngược lại. Ví dụ, việc chuyển các trường bán công sang trường công lập, tăng quy mô lớp ở các trường công lập... dẫn đến sự giảm sút đáng kể số lượng học sinh vào các trường ngoài công lập. Một ví dụ khác, các trung tâm giáo dục thường xuyên được liên kết dạy nghề và cấp chứng chỉ nghề cho học sinh khi tốt nghiệp, trong khi các trường Trung học phổ thông ngoài công lập không được làm. Các chính sách về giáo dục chưa thực sự tạo sự bình đẳng giữa hệ thống giáo dục công lập và ngoài công lập, đặc biệt trong việc tiếp cận nguồn ngân sách nhà nước.

Đến nay vẫn chưa có một khung chính sách thống nhất trong vận hành cơ sở giáo dục ngoài công lập. Chính sách thuế đối với trường ngoài công lập không được xác định một cách cụ thể do được quy định theo các đơn vị sự nghiệp có thu. Việc thực hiện các ưu đãi về thuế đối với trường ngoài công lập gặp rất nhiều khó khăn do sự tắc trách, cách làm việc máy móc của các chuyên viên, cán bộ ở các cơ quan hữu quan. Chính sách lương, thưởng, bảo hiểm xã hội và phúc lợi xã hội đối với người lao động trong các cơ sở giáo dục ngoài công lập được vận dụng khá tùy tiện. Việc thực hiện các văn bản pháp quy về quản lý trường ngoài công lập được vận dụng tùy thuộc vào cách tiếp cận ở mỗi địa phương. Ví dụ, Thông tư số 13/2011/TT-BGDĐT ngày 28/3/2011 cho phép các

trường tự thực được thêm 4 tuần/năm hay tuyển học sinh vào học sớm hơn 1 tháng. Điều này giúp trường ngoài công lập có thêm thời gian cho hoạt động ngoại khóa, trải nghiệm nhưng vướng phải quy định chương trình khung của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Chưa có sự thống nhất giữa các địa phương trong thủ tục thành lập đối với cơ sở giáo dục ngoài công lập. Các nhà đầu tư trong quá trình thành lập trường gặp khó khăn ở cơ quan quản lý địa phương do cách tiếp cận, hiểu và vận dụng các văn bản pháp quy vào thực tế địa phương. Ví dụ, Hà Nội cho phép trường có thể hoạt động trước sau đó có giấy phép (giới hạn 2 năm) trong khi TP. Hồ Chí Minh yêu cầu phải có giấy phép trước khi hoạt động.

Hệ thống các văn bản liên quan đến thành lập cơ sở giáo dục ngoài công lập chưa đồng bộ, có sự bất cập giữa Điều lệ trường mầm non và các văn bản pháp quy; trường ngoài công lập bị chi phối bởi cả Luật doanh nghiệp và Luật giáo dục. Hệ thống văn bản pháp lý về hướng dẫn công tác quản lý các trường có yếu tố nước ngoài chưa cụ thể. Khung pháp lý chưa đề cập đến việc xây dựng và áp dụng các chương trình giáo dục có yếu tố nước ngoài. Mô hình giáo dục của một số trường ngoài công lập phối hợp yếu tố Việt Nam và quốc tế vẫn chưa được công nhận.

Việc sử dụng chung hệ thống văn bản quy phạm trong quản lý trường công và trường tự thực là không hợp lý. Chẳng hạn, trường ngoài công lập chỉ có người lao động nhưng vẫn phải tổ chức hội nghị viên chức hàng năm. Chính sách luân chuyển, biệt phái giáo viên từ trường công lập sang trường ngoài công lập cũng tồn tại nhiều vấn đề. Một số cán bộ giáo viên khi được luân chuyển, biệt phái sang trường ngoài công lập mang theo thói quen bao cấp, không thích hợp với phong cách làm việc mới.

***Thứ ba, các rào cản từ hệ thống văn bản pháp quy.***

Hệ thống văn bản pháp quy hiện hành tồn tại khá nhiều rào cản, làm nản chí các nhà đầu tư và hạn chế sự phát triển của các cơ sở giáo dục ngoài công lập trong dài hạn. Có thể liệt kê một số hạn chế dưới đây.

(1) Chính sách hỗ trợ có sự phân biệt trường công lập và trường ngoài công lập. Cụ thể, các trường ngoài công lập không được tham gia các chương trình mục tiêu, chương trình trọng điểm của Bộ Giáo dục và Đào tạo được triển khai ở các địa phương. Các giáo viên trường ngoài công lập khi tham gia các chương trình tập huấn, đào tạo ngắn hạn không



được hỗ trợ kinh phí; không được khen thưởng bằng tiền mà chỉ có danh hiệu trên giấy tờ. Thậm chí, một số địa phương không đưa giáo viên, nhân viên quản lý các trường ngoài công lập vào đối tượng được xét khen thưởng.

(2) Rào cản về thủ tục thành lập trường ngoài công lập. Nhiều địa phương khi xét duyệt hồ sơ xin thành lập trường ngoài công lập thường đưa ra nhiều lý do để kéo dài thời gian xét duyệt. Ngay cả khi nhà đầu tư đã thành lập trường ở một địa phương nhưng bắt buộc phải thực hiện thủ tục thành lập như trường mới nếu muốn mở trường ở địa phương khác.

(3) Rào cản trong quy định về tổ chức trường ngoài công lập. Điều lệ trường tiểu học quy định số lượng hiệu phó trong một trường chỉ có 2 người. Thực tế hoạt động của một số trường với quy mô 40 lớp, số lượng giáo viên, học sinh rất nhiều nên đòi hỏi 3-4 hiệu phó chuyên trách các mảng hoạt động. Hiện tại, không có quy định cụ thể về quy mô trường cho khối ngoài công lập dẫn đến các quy kết cảm tính khi đánh giá quy mô của trường ngoài công lập.

(4) Rào cản về quy định thời điểm tuyển sinh. Theo quy định hiện hành, các trường phổ thông chỉ được tuyển sinh từ tháng Bảy hằng năm. Đây là thời điểm chưa hợp lý do số lượng tuyển sinh của một số trường lớn, không thể hoàn thành chỉ trong một thời gian ngắn trước khi khai giảng năm học mới.

(5) Nhiều yêu cầu về ghi chép báo cáo cơ quan quản lý phải làm hằng ngày theo cách thức thủ công và mang tính hình thức, gây khó khăn cho giáo viên khi vừa phải làm công việc chuyên môn vừa phải thực hiện công việc hành chính, ảnh hưởng nhiều tới chất lượng chăm sóc trẻ.

## 5. Kết luận và khuyến nghị

Phát triển giáo dục ngoài công lập trong hệ thống giáo dục quốc dân là chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước đã được cụ thể hoá bằng hệ thống văn bản pháp quy làm cơ sở cho việc thành lập và vận hành các cơ sở giáo dục ngoài công lập. Đồng thời, các chính sách thu hút đầu tư ngoài ngân sách nhà nước vào khu vực giáo dục ngoài công lập đã được ban hành từ trung ương đến địa phương và phản ánh nhiều khía cạnh khác nhau của hoạt động giáo dục. Sự phát triển của các trường mầm non và phổ thông ngoài công lập trong những năm qua là minh chứng sống động cho tính đúng đắn của chủ trương và chính sách nói trên. Tuy vậy, vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề về tính đồng bộ, nhất quán và tính khả thi của các chính sách thu hút đầu tư; vẫn còn sự phân biệt

giữa trường công lập và trường ngoài công lập trong tiếp cận các nguồn lực, sự hỗ trợ từ nhà nước. Có nhiều rào cản hoạt động của các trường ngoài công lập làm giảm sự thu hút của lĩnh vực giáo dục ngoài công lập đối với các nhà đầu tư.

Dưới đây là một số khuyến nghị nhằm tăng cường thu hút đầu tư ngoài ngân sách nhà nước vào khu vực giáo dục ngoài công lập trong thời gian tới.

*Một là*, nhất thể hoá hệ thống giáo dục quốc dân, không phân biệt giáo dục công lập và giáo dục ngoài công lập, coi các trường ngoài công lập là một bộ phận cấu thành không thể thiếu của hệ thống giáo dục quốc dân. Điều này phải được thể hiện một cách nhất quán, chính thức trong các nghị quyết của Đảng và văn bản pháp quy của Nhà nước về phát triển giáo dục; Khuyến khích phát triển hệ thống giáo dục ngoài công lập để tạo sự cạnh tranh, tạo cơ hội tiếp cận và thụ hưởng dịch vụ giáo dục, đáp ứng nhu cầu giáo dục ngày càng tăng của người dân.

*Hai là*, xóa bỏ các phân biệt đối xử giữa trường công lập và ngoài công lập trong tiếp cận các nguồn lực phát triển, trước hết là đất đai, vốn, sự hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước, tạo lập sự bình đẳng và công bằng cho cả người học và người làm việc ở khu vực giáo dục ngoài công lập so với khu vực công lập.

*Ba là*, hoàn thiện hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện văn bản pháp quy ở các ngành, các cấp đảm bảo sự nhất quán, cụ thể, minh bạch và rõ ràng, giảm thiểu sự vận dụng tùy tiện, chủ quan và áp đặt từ các cơ quan quản lý. Trong đó, hoàn thiện văn bản hướng dẫn về tiếp cận tài nguyên đất và chính sách thuế đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập phải được coi là ưu tiên hàng đầu.

*Bốn là*, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy quản lý các trường ngoài công lập hiện hành về chương trình giáo dục, cơ cấu tổ chức quản lý, các quy định về tuyển sinh, khảo thí và kiểm định chất lượng, chính sách bảo hiểm và an sinh xã hội, khen thưởng, động viên... đối với người làm việc tại các trường ngoài công lập.

*Năm là*, trước mắt, cần thực hiện việc đầu tư theo số lượng học sinh học ở các cấp không phân biệt trường công lập và trường ngoài công lập nhằm đảm bảo công bằng cho người học; cho phép các trường ngoài công lập tự chủ về chương trình giáo dục, tự chịu trách nhiệm về sản phẩm đầu ra theo các cam kết đã công bố; thực hiện ưu đãi về tín dụng, thuế, lệ phí đối với các cơ sở giáo dục ngoài công lập.

## **Tài liệu tham khảo:**

- Bộ Giáo dục và Đào tạo (2009), *Thông tư số 11/2009/TT-BGDĐT về việc quy định về trình tự, thủ tục chuyển đổi cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông bán công, dân lập sang cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông tư thục; cơ sở giáo dục mầm non bán công sang cơ sở giáo dục mầm non dân lập; cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông bán công sang cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông công lập*, ban hành ngày 08/5/2009.
- Bộ Giáo dục và Đào tạo (2011), *Thông tư số 13/2011/TT-BGDĐT về ban hành điều lệ trường Trung học cơ sở, trường Trung học phổ thông và trường phổ thông có nhiều cấp học loại hình tư thục*, ban hành ngày 28/3/2011 .
- Bộ Giáo dục và Đào tạo (2015), *Thông tư số 13/2015/TT-BGDĐT ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động trường mầm non tư thục*, ban hành ngày 30/6/2015.
- Bộ Tài chính (2008), *Thông tư số 135/2008/TT-BTC hướng dẫn Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường*, ban hành ngày 31 tháng 12 năm 2008.
- Bộ Tài chính (2014), *Thông tư số 156/2014/BTC sửa đổi bổ sung một số điều của thông tư số 135/2008/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hoá, thể thao, môi trường*, ban hành ngày 31 tháng 12 năm 2008.
- Chính phủ (1994), *Nghị định số 20/CP ban hành quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức*, ban hành ngày 15/3/1994.
- Chính phủ (1997), *Nghị quyết số 90/CP về phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa*, ban hành ngày 21/8/1997.
- Chính phủ (1997a), *Nghị định số 87/CP ban hành quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức*, ban hành ngày 05/8/1997.
- Chính phủ (2000), *Nghị định số 06/2000/NĐ-CP về việc hợp tác đầu tư với nước ngoài trong lĩnh vực khám, chữa bệnh, giáo dục đào tạo, nghiên cứu khoa học*, ban hành ngày 06/3/2000.
- Chính phủ (2001a), *Nghị định số 17/2001/NĐ-CP ban hành quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức*, ban hành ngày 04/5/2001.
- Chính phủ (2001b), *Nghị định số 18/2001/NĐ-CP quy định về lập và hoạt động của các cơ sở văn hoá, giáo dục nước ngoài tại Việt Nam*, ban hành ngày 4/5/2001.
- Chính phủ (2006), *Nghị định số 131/2006/NĐ-CP của Chính phủ ban hành quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức*, ban hành ngày 09/11/2006.
- Chính phủ (2008), *Nghị định số 69/2008/NĐ-CP về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao, môi trường*, ban hành ngày 30/5/2008.
- Chính phủ (2012), *Nghị định số 73/2012/NĐ-CP quy định về hợp tác, đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục*, ban hành ngày 26/9/2012.
- Chính phủ (2013), *Nghị định số 38/2013/NĐ-CP về quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức(ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ*, ban hành ngày 23/4/2013.
- Chính phủ (2017), *Nghị định số 46/2017/NĐ-CP quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục*, ban hành ngày 21/4/2017.
- Quốc hội (2005), *Luật Giáo dục, 2005*, ban hành ngày 14/06/2005.
- Quốc hội (2009), *Luật sửa đổi một số điều Luật Giáo dục*, ban hành ngày 25/11/2009.
- Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư, 2014*, ban hành ngày 26/11/2014.
- Thủ tướng Chính phủ (2008), *Quyết định số 1466/QĐ-TTg Danh mục chi tiết các loại hình, tiêu chí quy mô, tiêu chuẩn của các cơ sở thực hiện xã hội hóa ... y tế, văn hóa, thể thao, môi trường được hưởng chính sách khuyến khích phát triển xã hội hoá theo quy định của Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008*, ban hành ngày 10/10/2008.
- Thủ tướng Chính phủ (2014), *Quyết định số 404/QĐ-TTg phê duyệt đề án "Hỗ trợ, phát triển nhóm trẻ độc lập tư thục ở khu vực công nghiệp, khu chế xuất đến năm 2020"*, ban hành ngày 20/3/2014.
- Thủ tướng Chính phủ (2016), *Quyết định số 1470/QĐ-TTg về việc sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Danh mục chi tiết các loại hình, tiêu chí, quy mô, ... dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường ban hành kèm theo Quyết định số 1466/QĐ-TTg ngày 10 tháng 10 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ*, ban hành ngày 22/7/2016.