

QUẢN LÝ GIÁO DỤC TRONG BỐI CẢNH HỘI NHẬP KINH TẾ

• **TS. LÊ PHƯỚC MINH**
Học viện Quản lý giáo dục

1. Tranh luận về mối quan hệ giữa toàn cầu hóa kinh tế và giáo dục

Hội nghị về giáo dục châu Á - Thái Bình Dương do UNESCO tổ chức năm 2003 tại Paris, đã nhận định rằng mỗi quốc gia trong khu vực đều có đối sách khác nhau đối với quá trình toàn cầu hóa giáo dục và GATS (Hiệp định chung về Thương mại và Dịch vụ). Các quốc gia ủng hộ việc mở rộng GATS cho dịch vụ giáo dục nói chung, và đặc biệt là đại học, dựa trên các lí do căn bản là: (i) tăng cơ hội và khả năng tiếp cận giáo dục đại học (vì có nhiều nhà cung cấp dịch vụ mới), (ii) tăng sức ép cạnh tranh nâng cao chất lượng, (iii) tăng lợi ích kinh tế cho đất nước...

Mặt khác, một số quốc gia phê phán GATS, vì cho rằng giáo dục là lĩnh vực quá nhạy cảm chính trị trong các cuộc đàm phán đa phương. Trên thực tế, hầu như tất cả các nước đều xem giáo dục là loại dịch vụ xã hội đặc biệt quan trọng và cần có các quy định cung cấp dịch vụ giáo dục công trên cơ sở bắt buộc ở các mức độ khác nhau.

Một vấn đề mà hầu hết các quốc gia, trong đó có Việt Nam, quan tâm là "dịch vụ công nào của chính phủ được loại trừ khỏi phạm vi của GATS", khi mà ở nước nào cũng tồn tại cả trường công và trường tư? Mặt khác, một số quốc gia nhận định GATS có thể đe dọa chủ quyền của các thành viên trong việc đưa ra các quy định và thực hiện các mục tiêu xã hội, mặc dầu GATS công nhận quyền của các chính phủ được lựa chọn dịch vụ và phương thức tự do hóa, và quyền đưa ra các hạn chế về mức độ tự do hóa.

Bên cạnh đó, việc mở rộng phạm vi GATS có thể làm chệch quan niệm giáo dục là một dịch vụ công vì lợi ích công cộng (public good) vì quá nhận mạnh tính tư hữu của loại dịch vụ này (private good), đe dọa việc đảm bảo chất lượng và công bằng trong giáo dục. Và do vậy, nhiều quốc gia có nền giáo dục yếu (như Việt Nam) sẽ dễ

bị thua thiệt do tác động của những cam kết đa phương của GATS đem lại, nhất là với những quốc gia mà trình độ phân cấp trong quản lí, tính tự chủ và trách nhiệm xã hội chưa cao. Khi đó, sự "cạnh tranh bình đẳng" theo các cam kết đa phương của GATS được diễn ra trên "một sân chơi không bình đẳng", và lợi ích dễ dàng thuộc về "người chơi mạnh và chủ động".

2. Xu hướng quốc tế về mối quan hệ giữa toàn cầu hóa kinh tế và giáo dục

Trong xu thế hội nhập và quốc tế hóa giáo dục, có hai tổ chức quốc tế lớn đóng vai trò thúc đẩy quan trọng, nhưng lại có triết lí và mục tiêu khác nhau, đó là UNESCO và WTO/GATS. UNESCO là Tổ chức Khoa học, Giáo dục, Văn hóa của Liên Hiệp Quốc (UN) với 188 thành viên, còn WTO là Tổ chức Thương mại Thế giới có 150 thành viên. Quan điểm cơ bản của UNESCO xem giáo dục là quyền lợi cơ bản của con người và việc thúc đẩy giáo dục xuyên biên giới và tăng cường hợp tác quốc tế là nhằm tăng khả năng tiếp cận, tăng chất lượng giáo dục không nhằm mục đích lợi nhuận. Trong khi đó, WTO có quan niệm cơ bản là xem giáo dục thuộc một trong 12 ngành dịch vụ có khả năng trao đổi mua bán (tradable service) thuộc phạm vi điều chỉnh của GATS. Thông qua GATS, dịch vụ giáo dục cần được từng bước tự do hóa thương mại trên cơ sở đàm phán. Như vậy, cũng như UNESCO, GATS thúc đẩy quốc tế hóa giáo dục nhưng điểm khác biệt cơ bản là với mục đích lợi nhuận.

Do vậy, cho đến nay trong tổng số 150 nước thành viên WTO chỉ mới có 46 nước cam kết tham gia thực hiện GATS trong dịch vụ giáo dục, chủ yếu là các nước OECD với tư cách là nước xuất khẩu giáo dục. Ở châu Á, trong số các nước đang phát triển có Trung Quốc và Thái Lan có cam kết GATS với tư cách nhập khẩu giáo dục (trên thực tế hai nước này cũng khá năng động trong xuất khẩu giáo dục). Ở châu Phi cũng có



một số nước cam kết GATS với mục tiêu thu hút đầu tư nước ngoài vào giáo dục. Nhìn chung, phần lớn các nước đang phát triển vẫn giữ thái độ "thăm dò xem xét" trước khi cam kết GATS về dịch vụ giáo dục. Một số nước có thu nhập bình quân đầu người cao hơn trong số đó chưa tham gia cam kết GATS về dịch vụ giáo dục nhưng trên thực tế rất tích cực tham gia vào xuất nhập khẩu dịch vụ giáo dục như Singapore, Malaysia. Về cấp học, thì có đến 36/45 nước cam kết GATS về dịch vụ giáo dục đại học. Về các phương thức, thì phương thức 2 (tiêu dùng ngoài lãnh thổ) được cam kết nhiều nhất, hầu như không có hạn chế nào. Theo thứ tự, kế tiếp là phương thức 1 (cung cấp qua biên giới), và phương thức 3 (hiện diện thương mại). Phương thức 4 (hiện diện cá nhân) chịu nhiều ràng buộc hạn chế nhất.

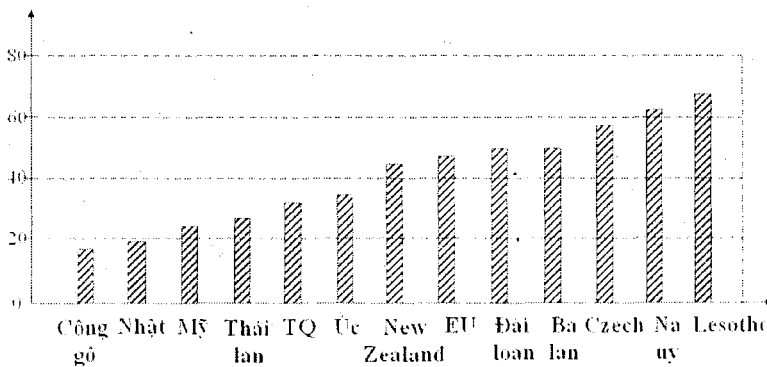
mở dịch vụ giáo dục dưới hình thức "hiện diện thương mại" và "hiện diện thể nhân", tức là không muốn mở cửa để nước ngoài đầu tư (tiền, xây dựng cơ sở vật chất) và đưa người nước ngoài vào hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, đặc biệt hạn chế ở khu vực giáo dục tiền phổ thông và phổ thông. Chính sách về thương mại dịch vụ giáo dục cấp đại học và giáo dục dành cho người lớn tuổi nhìn chung được mở rộng hơn nhiều.

Một điểm đáng chú ý là phần lớn các nước có cam kết về dịch vụ giáo dục, nhất là các nước phát triển, thường chỉ đưa ra cam kết mở cửa đối với các cơ sở giáo dục tư nhân, nhất là ở cấp mẫu giáo, trung học phổ thông và đại học. Ngay cả nước Mỹ là nước cung cấp dịch vụ giáo dục hàng đầu thế giới cũng chỉ mở cửa ở mức tối thiểu và không cho các cơ sở giáo dục nước

ngoài vào cung cấp dịch vụ trong nước. Trong số các nước OECD, Canada, Phần Lan, Thụy Điển, Iceland, Hàn Quốc không đưa ra cam kết nào trong lĩnh vực giáo dục. Một số nước ASEAN, mặc dù là nhà cung cấp dịch vụ giáo dục lớn trong khu vực như Singapore, Malaysia, cũng chỉ cam kết ở mức tối thiểu về dịch

Max = 80 điểm

Mức độ cam kết



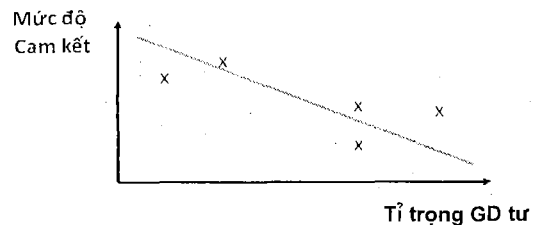
Đo lường mức độ cam kết trong giáo dục về mức độ (levels) và phương thức (modes)

3. Kinh nghiệm các quốc gia trong "giải quyết bài toán" mối quan hệ giữa toàn cầu hóa kinh tế và giáo dục quốc gia.

Dựa trên cơ sở cam kết về dịch vụ trong WTO/GATS là tự nguyện, nhiều quốc gia thành viên WTO vẫn chưa có cam kết về dịch vụ giáo dục, mặc dù dịch vụ giáo dục thuộc một trong 12 ngành dịch vụ trong GATS. Cho đến nay, chỉ một thiểu số các quốc gia thành viên WTO có cam kết trong một hoặc một số phân ngành của dịch vụ giáo dục.

Phần lớn các nước có chính sách hạn chế

vụ giáo dục.



Trong OECD, nước có giáo dục tư nhân càng nhiều thì cam kết càng ít

Là một nước có thể chế chính trị giống Việt Nam, có hệ thống quản lí nhà nước nói chung và hệ thống quản lí giáo dục tương đồng với Việt Nam, Trung Quốc có những cam kết khá chặt chẽ về dịch vụ giáo dục. Đó là (i) không mở cửa đối với giáo dục quốc gia bắt buộc và giáo dục đặc biệt như quân sự, công an, chính trị, trường Đảng, (ii) không có bất cứ hạn chế nào đối với việc gửi học sinh, sinh viên Trung Quốc ra nước ngoài học tập, cũng như việc tiếp nhận sinh viên nước ngoài vào học tập tại Trung Quốc, (iii) chỉ cam kết mở cửa một phần giáo dục đại học, trong đó không cho phép các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài được cung cấp dịch vụ độc lập tại Trung Quốc. Các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài được phép thành lập trường hay cơ sở giáo dục đại học liên doanh tại Trung Quốc và được phép sở hữu đa số, tuy nhiên phải tuân thủ "quy định về trường liên doanh Trung Quốc - nước ngoài".

Trung Quốc cho phép các cá nhân nước ngoài vào cung cấp dịch vụ giáo dục tại Trung Quốc với điều kiện: (i) Được mời hay được thuê bởi các trường của Trung Quốc hoặc các tổ chức giáo dục khác, (ii) có bằng cử nhân hoặc cao hơn và có chứng chỉ, chức danh phù hợp, (iii) có ít nhất 2 năm kinh nghiệm nghề nghiệp.

Như vậy, mặc dù Trung Quốc cam kết cho các cơ sở giáo dục nước ngoài (liên doanh, liên kết) có cơ hội tiếp cận với thị trường giáo dục Trung Quốc thông qua "hiện diện thương mại", "sở hữu đa số", "hiện diện thể nhân", tuy nhiên Nhà nước Trung Quốc nghiêm cấm việc vi phạm nguyên tắc hiện hành về phi lợi nhuận đối với ngành giáo dục - đào tạo. Trung Quốc chỉ đồng ý về "tiếp cận thị trường" và bảo đảm về "quyền quản lí". Các cơ sở giáo dục nước ngoài mở trường học và các tổ chức giáo dục phi lợi nhuận được hưởng chính sách miễn thuế, tuy nhiên mức học phí, quy mô số sinh viên được quản lí rất chặt nên chỉ tạo ra được một mức lợi nhuận vừa phải thông qua các hoạt động hợp pháp. Việc sử dụng lợi nhuận cũng được quy định chặt chẽ là dùng để tiếp tục phát triển dịch vụ giáo

dục - đào tạo tại Trung Quốc (tái đầu tư) và không được sử dụng vào việc tăng thu nhập và chia thưởng cho nhân viên, giáo viên. Bên cạnh đó, trong mỗi cơ sở giáo dục nước ngoài, phải có giáo viên địa phương trong đội ngũ cán bộ giảng dạy, và yêu cầu tối thiểu có từ 1-2 năm sinh viên phải học tại cơ sở chính của trường ở nước ngoài để tạo điều kiện cho sinh viên Trung Quốc được làm quen với nước khác, rèn luyện khả năng ngoại ngữ, và có cơ hội đủ tiêu chuẩn làm việc tại các nước phát triển.

4. Quản lí giáo dục trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế: Cơ hội và thách thức cho các nhà quản lí giáo dục Việt Nam

Việt Nam đang bằng mọi nỗ lực để tham gia và hội nhập kinh tế quốc tế. Trên cơ sở đã đạt được hầu hết các thỏa thuận trong các đàm phán song phương (Bilateral Trade Agreement – BTA), Việt Nam đã hoàn tất các thủ tục đàm phán đa phương (Multilateral Trade Agreement) để gia nhập ngôi nhà chung Thương mại Thế giới WTO ngày 11/1/2007. Khi đã là thành viên của WTO, thì tất cả các dịch vụ (từ giải trí, bưu chính viễn thông, y tế, đến giáo dục) đều chịu sự điều chỉnh bởi Hiệp định đa phương GATS là Hiệp định xương sống của WTO. Tại Việt Nam, ở mọi cấp bậc giáo dục đều có tư nhân đầu tư (nhiều nhất ở mầm non và cao đẳng, đại học). Và do vậy, vấn đề tùy thuộc vào việc Chính phủ Việt Nam muốn cam kết tham gia vào GATS ở mức nào.

Với xu thế toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế, với sự phát triển năng động của kinh tế - xã hội, sự bùng nổ của nền kinh tế tri thức, giáo dục ngày càng nhấn mạnh vai trò là ngành trực tiếp tạo ra nguồn nhân lực có chất lượng cao cho xã hội. Giáo dục Việt Nam đang đứng trước cơ hội lớn lao, đồng thời phải giáp mặt với những thách thức gay gắt của xu thế thương mại toàn cầu và giáo dục xuyên biên giới. Tham gia vào WTO, một "sân chơi" mới và rộng lớn với nhiều quan hệ và quy định đa phương của GATS, một bài toán được đặt ra đối với giáo dục là *giáo dục Việt Nam sẽ phát triển như thế nào trong cơ chế*



thị trường và hội nhập quốc tế của thời kì hậu gia nhập WTO? Hai trong các đáp án là sự lựa chọn lĩnh vực, mức độ cam kết và lựa chọn chính sách đổi mới quản lí giáo dục Việt Nam.

4.1. Một số nội dung căn bản của các cam kết của Việt Nam về việc mở cửa thị trường dịch vụ giáo dục khi gia nhập WTO

Để tìm hiểu về các cam kết mở cửa thị trường dịch vụ giáo dục ở Việt Nam, chúng ta có thể dựa vào các cam kết trong Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ (BTA) đã kí vào 2001, và dựa vào các cam kết trong Dự thảo Nghị định thư về gia nhập WTO của Việt Nam.

Trong BTA, Việt Nam chỉ cam kết hạn chế trong lĩnh vực kĩ thuật, khoa học tự nhiên và công nghệ. Việt Nam không cam kết cung cấp qua biên giới (phương thức 1), nhưng không có hạn chế nào đối với tiêu dùng ngoài lãnh thổ (phương thức 2). Về hiện diện thương mại (phương thức 3) chỉ cho phép dưới hình thức liên doanh, trong đó giáo viên Hoa Kỳ ở các cơ sở này phải có tối thiểu 5 năm kinh nghiệm và phải được Bộ Giáo dục - Đào tạo công nhận. Tuy nhiên sau 7 năm kể từ ngày Hiệp định BTA có hiệu lực (tức là kể từ 2009), các cơ sở giáo dục Hoa Kỳ có thể lập

trường 100% vốn nước ngoài tại Việt Nam. Về hiện diện cá nhân (phương thức 4) Việt Nam không có cam kết ngoại trừ quy định từ cam kết Nền (Horizontal Commitments).

Dựa trên chiến lược phát triển giáo dục – đào tạo với chủ trương mở cửa rất thoáng cho đầu tư nước ngoài của Chính phủ Việt Nam, do vậy trong bản chào dịch vụ đa phương để gia nhập WTO, mức cam kết đối với dịch vụ giáo dục là khá sâu và rộng. Theo đó, Việt Nam cam kết mở cửa đối với hầu hết các lĩnh vực: kĩ thuật, khoa học tự nhiên và công nghệ, quản lí doanh nghiệp, kinh tế, kế toán, luật quốc tế, và đào tạo ngoại ngữ, nhưng không cam kết các ngành lịch sử, văn hóa, và một số chuyên ngành nhạy cảm khác. Về bậc học, Việt Nam cam kết mở cửa ở giáo dục phổ thông, giáo dục đại học, giáo dục cho người lớn tuổi, và các dịch vụ giáo dục khác, chỉ hạn chế không cam kết trong bậc mầm non. Một cách khái quát, các cam kết về dịch vụ giáo dục trong gia nhập WTO khá giống với cam kết song phương với Hoa Kỳ BTA, trong đó về hiện diện thương mại chỉ cho phép liên doanh kể từ khi gia nhập và được phép 100% vốn nước ngoài kể từ 1/1/2009. Về hiện diện thể nhân giống điều kiện BTA.

Phương thức (Mode)	Định nghĩa và ví dụ	Có thể hạn chế bằng
1. Cung cấp qua biên giới (Cross Border)	Người cung cấp và tiêu thụ không phải di chuyển (Ví dụ: Giáo dục từ xa)	Quy chế giáo dục từ xa (Chất lượng không tương đương)
2. Tiêu dùng ở nước ngoài (Consumption Abroad)	Người tiêu thụ di chuyển đến nước của người cung cấp (ví dụ: du học nước ngoài)	Yêu cầu phải có VISA (Có thể gặp phải khó khăn khi không công nhận chất lượng của nhau)
3. Hiện diện thương mại (Commercial Presence)	Người cung cấp lập cơ sở ở nước ngoài, thường qua đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI), (ví dụ: mở chi nhánh ĐH)	Không thừa nhận tư cách cấp bằng Hạn chế số giảng viên nước ngoài
4. Hiện diện cá nhân (Presence of natural persons)	Người cung cấp tạm thời đến với người tiêu thụ (ví dụ: giảng viên đi làm việc ở nước ngoài)	Giống như phương thức 2

4.2. Tham gia WTO/GATS không phải là từ bỏ quyền và sự kiểm soát của Chính phủ về giáo dục - đào tạo

Việt Nam tham gia WTO/GATS, thực hiện tự do hóa thương mại trong dịch vụ giáo dục thông qua cam kết BTA và cam kết gia nhập WTO không có nghĩa là ta từ bỏ quyền và sự kiểm soát của Chính phủ đối với khu vực dịch vụ giáo dục - một khu vực nhạy cảm và quan trọng đối với ổn định và phát triển đất nước.

Vấn đề quan trọng là ta chọn lựa cam kết và đưa ra các hạn chế nào để vừa tăng cường lợi ích quốc gia, vừa có các hạn chế để bảo vệ các lợi ích quốc gia đó. Theo GATS, các nước thành viên WTO được quyền đưa ra các hạn chế và có các biện pháp tự vệ. Ví dụ như điều II.1 GATS cho phép các nước được đàm phán ngoại lệ, điều XII.1 cho phép các nước thực hiện các biện pháp quản lý các vấn đề về cán cân thanh toán, điều XIV cho phép áp dụng các biện pháp bảo vệ đạo đức, an ninh quốc gia, trật tự nơi công cộng và ngăn cản các hành vi lừa gạt, điều X cho phép các biện pháp tự vệ khẩn cấp trong các hoàn cảnh đặc biệt, v.v...

Tuy nhiên, cần thiết phải lưu ý là trong khi hầu hết các quốc gia, trong đó Việt Nam, đều quan tâm đến việc đảm bảo chất lượng giáo dục thì cơ chế WTO/GATS chỉ tập trung thúc đẩy tự do hóa, tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại dịch vụ mà không phải là cơ chế xem xét, tạo cơ sở quốc tế chung về đảm bảo chất lượng dịch vụ (trong đó có giáo dục). Đây là một vấn đề thuộc về lựa chọn đánh đổi (trade off), tức là ta mở cửa để mong muốn có nhiều trường (nhà đầu tư) có chất lượng cao đầu tư vào Việt Nam góp phần nâng cao chất lượng giáo dục trong nước, giảm nhẹ gánh nặng tài chính của Chính phủ, v.v... song cũng có khả năng một số trường (nhà đầu tư) có chất lượng rất thấp cũng theo vào.

Do vậy, theo kinh nghiệm của các nước thành viên WTO có cam kết GATS về dịch vụ

giáo dục, Nhà nước phải tăng cường công tác quản lý giám sát để đảm bảo chất lượng dịch vụ giáo dục của các cơ sở nước ngoài, tư nhân. Bên cạnh đó, song song đàm phán về dịch vụ giáo dục trong WTO, chúng ta cần chú ý đến cơ chế khác như UNESCO là cơ chế tập trung vào đảm bảo chất lượng, công bằng trong giáo dục. Mặt khác, Nhà nước, Bộ Giáo dục và Đào tạo cần có chiến lược quốc gia về đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ các nhà quản lý giáo dục có đủ năng lực (kiến thức, kĩ năng) và phẩm chất phù hợp làm nòng cốt cho việc đổi mới quản lý giáo dục theo xu hướng toàn cầu hóa.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Ban công tác về việc gia nhập WTO của Việt Nam, *Biểu CLX-Việt Nam, Phần II: Biểu cam kết cụ thể về dịch vụ, WTO, WT/ACC/VNM/48/Ad.2, 27/10/2006*, tr. 34.
2. Vũ Ngọc Hải, *Dịch vụ giáo dục đại học xuyên biên giới và những tác động đến giáo dục đại học Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản số 13 (181) năm 2009-07-02
3. Phạm Phú, *Nhận dạng những vùng mờ trong giáo dục đại học và cơ chế thị trường ở Việt Nam*, Tọa đàm giáo dục đại học và cơ chế thị trường,, 11-12/4/2005
4. Lê Đăng Doanh, *Hội nhập giáo dục*, www.baomoi.com
5. Mark Ashwill, *Cẩn trọng khi lựa chọn đối tác nước ngoài*, Kỷ yếu Hội thảo "Quản lý trường ĐH: Kinh nghiệm Việt Nam và Thế giới", Học viện QLGD, 9-10/11/2006

SUMMARY

The author presents some issues on educational management in conditions of international intergration; opportunities and challeges for Vietnamese educational administrators.