

NHỮNG RÀO CẢN TRONG TIẾN TRÌNH THỰC HIỆN TỰ CHỦ ĐẠI HỌC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

LƯU HOÀNG TÙNG^(*)

TÓM TẮT: *Quyền tự chủ của trường đại học đã được thừa nhận từ hơn 10 năm nay nhưng chưa tạo ra chuyển biến đáng kể, còn vấp phải những rào cản nhất định trong tiến trình thực hiện, một phần do những vướng mắc về cơ chế, nhưng một phần quan trọng khác là do các trường chưa đủ năng lực, chưa nhận thức đầy đủ và thiếu sẵn sàng về vấn đề này.*

Từ khóa: *tự chủ, chính sách, giáo dục đại học, rào cản, tiến trình thực hiện.*

ABSTRACT: *Autonomy university has been acknowledged for nearly a decade but there is hardly any difference, still encounters definite barriers in process in our country, it partly is because of policy conflicts and partly is because universities are not capable and are not ready enough.*

Key words: *Auto main, policy, autonomy university, barrier, process.*

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Giáo dục đại học thế giới trong những thập kỷ gần đây phải chịu nhiều áp lực cải tổ để thích ứng tốt hơn với sự đổi thay nhanh chóng và nhiều mặt của thời đại. Sự khác biệt về thể chế chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội đã vẽ nên bức tranh đa dạng về chính sách cải cách giáo dục đại học của các quốc gia trên toàn thế giới. Tuy nhiên, mọi nỗ lực cải cách đều hội tụ ở khuynh hướng phát triển quyền tự chủ đại học. Tự chủ đại học là điều kiện cần thiết để thực hiện các phương thức quản trị đại học tiên tiến nhằm cải tiến và nâng cao chất lượng đào tạo.

Tự chủ đại học ở nước ta đã được khởi động từ nhiều năm trước, nhưng tiến triển rất chậm bởi từ nhận thức đến quan điểm, hành động còn rất nhiều vấn đề. Ở các nước khác thì không có vấn đề “nên” hay “không nên” mà coi đó là một thuộc tính của giáo dục đại học, đã được quy định thành luật. Còn ở nước ta thì vừa phải thuyết phục thực hiện tự chủ đại học, vừa phải nghiên cứu cách thức tự chủ phù hợp với hoàn cảnh và thể chế chính trị của đất

nước. Chính vì vậy, tự chủ đại học ở nước ta hiện nay còn vấp phải những rào cản rất lớn trong tiến trình thực hiện.

2. HIỂU ĐÚNG VỀ TỰ CHỦ ĐẠI HỌC

Khái niệm *tự chủ* (autonomy) đã có từ thời Aristotle (384 - 322 TCN) với nhận thức trường sẽ phát triển tốt hơn nếu các nhà học thuật có được sự tự chủ đầy đủ. Hiểu đơn giản thì tự chủ hàm ý khả năng hành động của một cá nhân hay tổ chức mà không phải xin phê chuẩn hay bị kiểm soát từ bên ngoài.

Đối với một cá nhân, tự chủ hàm ý *quyền tự do học thuật*. Đó là quyền tự quyết định đối với việc xuất bản và phát ngôn, thiết kế và chuyển giao các chương trình giảng dạy và đề tài nghiên cứu theo yêu cầu xã hội và thị trường.

Đối với một tổ chức, tự chủ hàm ý *quyền của nhà trường được tự điều hành công việc của mình*. Nó được xem như điều kiện tiên quyết để một trường đại học thực hiện chức năng xã hội của mình. Tự điều hành, tự chủ tổ

^(*)Thạc sĩ. Khoa Công tác Đảng, Công tác chính trị Học viện Kỹ thuật Quân sự.

chức là điều kiện cho phép một trường tự quản mà không có sự can thiệp từ bên ngoài.

Dạng thức tự chủ của nhà trường, được phân biệt giữa hai dạng thức: *tự chủ thực chất* (Substantive autonomy), quyền của trường trong loại hình tổ chức của mình để quyết định các chương trình và các mục tiêu của nó (học thuật); và *tự chủ thủ tục* (Procedural autonomy), quyền của trường trong loại hình tổ chức của mình để quyết định cách thức theo đuổi các mục tiêu và chương trình (cách học thuật). Sự tự chủ thực chất và tự chủ thủ tục tạo thuận lợi cho sự tự do học thuật của trường.

Với trường đại học, cách thức quản lý hay chiến lược điều khiển của nhà nước về giáo dục, *kiểm soát quá trình* hay *kiểm soát sản phẩm*, ảnh hưởng tới sự tự chủ của trường. Khi nhà nước tăng cường kiểm soát kết quả hay sản phẩm của một trường, tức đầu ra được tiêu chuẩn hóa, thì tự chủ thủ tục có khuynh hướng tăng. Còn khi nhà nước quyết định phạm vi rộng các tiêu chuẩn kết quả thì sự tự chủ thủ tục nhiều hơn trong khi sự tự chủ thực chất bị giới hạn. Mức độ tự chủ của một trường tùy thuộc vào địa vị pháp lý mà nó được xác lập. Bởi sau sự kiểm soát của nhà nước các trường vẫn có sự tự chủ nhất định vì nhà nước không thể kiểm soát hết được mọi thứ.

Dấu hiệu để nhận biết sự tự chủ đại học đó là: 1) *Quản lý nhà trường*: có quyền tự quyết định việc quản lý nhà trường mà không chịu sự can thiệp phi học thuật (xếp vào tổ chức các sự kiện, các mối quan hệ liên quan đến công việc lập kế hoạch, tổ chức và điều phối; thiết lập cơ cấu tổ chức và quy chế, ký hợp đồng). Sự tự do trong công việc như vậy sẽ thúc đẩy sự năng động và phát triển của từng cá nhân và kéo theo đó là sự vững mạnh của cơ sở giáo dục đại học; 2) *Học thuật*: có quyền quyết định về cấp bằng, chương trình đào tạo, tài liệu giảng dạy và các phương thức giảng dạy; quyết định về lĩnh vực, phạm vi, mục đích, và phương pháp nghiên cứu, kỹ thuật đánh giá thành quả học tập của sinh viên...; 3)

Kiểm soát tài chính: có quyền tự quyết định phân bổ các nguồn quỹ khi nhà trường xét thấy phù hợp (tìm kiếm và phân bổ tài trợ, quyết định về học phí, tích lũy thêm...) đây chính là sự tự do của cơ sở đào tạo trong việc sử dụng các nguồn lực tài chính theo chiến lược ưu tiên mà mình lựa chọn; 4) *Công tác nhân sự*: có quyền tự quyết định đối với việc tuyển dụng nhân viên, và trong việc quyết định điều kiện làm việc (trách nhiệm tuyển dụng, trả lương và thăng tiến...); 5) *Tuyển sinh*: có quyền tự quyết định việc tuyển sinh viên; 6) *Chương trình*: có quyền tự quyết định việc thiết kế và đưa vào sử dụng chương trình đào tạo; 7) *Đánh giá*: có quyền tự quyết định việc thiết lập các tiêu chuẩn và định ra các phương pháp đánh giá.

Tự chủ là một hệ giải pháp có cấu trúc chặt chẽ nhắm đến việc cải thiện môi trường giáo dục để nâng cao chất lượng dạy và học. Bản thân sự tự chủ không phải là một bảo đảm về chất lượng cao và không tự chủ không có nghĩa là ngăn trở các cải cách. Người ta mong đợi là sự tự chủ sẽ cho phép tạo ra một nền tảng để phát triển những yếu tố này hơn là một hệ thống phụ thuộc lẫn nhau với tất cả những điều kiện mâu thuẫn làm kéo giảm chất lượng giáo dục đại học.

Hạt nhân của khái niệm tự chủ là văn hóa quản lý phân quyền. Sự phân cấp về trách nhiệm công việc và trách nhiệm giải trình trong học thuật cũng như là trong các chức năng quản lý được tiến hành đồng thời là điều thiết yếu để đảm bảo sự thành công trong tự chủ. Cái quan trọng nhất trong vấn đề tự chủ là các trường phải xây dựng được chương trình đào tạo theo nhu cầu xã hội, theo hướng hội nhập quốc tế. Quyền tự chủ không phải là mục đích, mà là điều kiện thiết yếu để phát huy tối đa tính năng động, sáng tạo và năng lực của trường. Vấn đề thiết yếu là tự chủ nên được xem như là một con đường để tìm kiếm phương cách thúc đẩy sự xuất sắc trong học thuật, trong quản lý tài chính, và trong quản trị của các cơ sở giáo dục. Đi chệch ra khỏi quỹ đạo đó, có thể kết luận một cách chắc chắn rằng tự chủ đã được sử dụng một cách sai lầm.

Nói chung, tự chủ đại học là khả năng hành động chủ động của các trường mang tính pháp lý về các mặt học thuật, quản trị và tài chính; là điều kiện cần để giúp các trường thực hiện tốt sứ mạng của mình, có tính tương đối và chịu ảnh hưởng bởi chiến lược điều khiển hệ thống giáo dục đại học của nhà nước.

3. NHỮNG RÀO CẢN TRONG TIẾN TRÌNH THỰC HIỆN TỰ CHỦ ĐẠI HỌC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

3.1. Rào cản từ sự nhận thức chưa đúng về tự chủ

Tự chủ đại học là vấn đề không mới ở nhiều trường đại học trên thế giới nhưng ở nước ta thì còn rất mới nên từ nhận thức đến quan điểm, hành động còn rất nhiều vấn đề.

Trước tiên, sự nhận thức chưa đúng về tự chủ, xem nó là một điều kiện tuyệt đối, làm cho nó có thể được đề cao hay bị e ngại quá mức. Theo Phó Thủ tướng Vũ Đức Đam thì vấn đề tự chủ đại học lâu nay vẫn chưa được hiểu đúng bản chất của nó: “Nói tự chủ đại học trong điều kiện chúng ta hiện nay thì nhiều hiệu trưởng còn chưa hiểu đầy đủ, dẫn đến quan điểm, hành động còn do dự, lúng túng, níu kéo và trông đợi, chưa có sự bứt phá”. Sau hơn ba mươi năm đổi mới nhưng các lĩnh vực văn xã nói chung và giáo dục nói riêng vẫn còn mang đậm nét của cơ chế quan liêu bao cấp trong quản lý. Đó là lý do tự chủ đại học chậm được xác lập. Chúng ta tiến hành tự chủ đại học với mục đích để xóa bao cấp, để tránh ý lại, xóa nghĩ thay, làm thay để tránh dựa dẫm, phải khắc phục sự ràng buộc để tránh tình trạng các trường phải “múa gậy trong bị”, phải xóa bỏ sự quản lý tập trung ngặt nghèo để các trường có động lực tự thân và có điều kiện khách quan để luôn luôn canh tân theo hướng tối ưu hóa để tồn tại và phát triển.

Có ba vấn đề lớn trong tự chủ đại học là: tự chủ về bộ máy nhân sự, về thực hiện nhiệm vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học và tự chủ về tài chính. Hiểu về tự chủ đại học là gồm cả ba lĩnh vực này chứ không chỉ tự chủ về tài chính. Và không phải tự chủ tài chính là "tự lo" về tài chính, và không phải vì tự chủ mà tăng học

phí. Khi tự chủ về tài chính, Nhà nước không phải hoàn toàn không đầu tư mà là sẽ đầu tư theo phương thức khác, ví dụ như đặt hàng đào tạo, đặt hàng nghiên cứu khoa học, trong trường hợp đặc biệt có thể đầu tư xây dựng các phòng thí nghiệm chất lượng cao... Khi nhà nước không còn cấp tiền thì phần tăng học phí để bù vào phần bị cắt thì đó cũng là sự chia sẻ một phần của cộng đồng, xã hội để nhà trường đổi mới, phát triển. Nhưng phần học phí tăng lên đó đi theo lộ trình chứ không phải do chuyển qua tự chủ mới tăng. Bản thân việc tăng học phí khi chuyển sang cơ chế tự chủ cũng được quản lý bởi Nhà nước. Cụ thể, các trường đại học tự chủ đều bị khống chế mức thu học phí theo quyết định 86/CP về quản lý trần học phí. Nhiều người nói đến tự chủ là nói đến tăng học phí nhưng không hình dung được rằng đây là cơ sở để nâng cao chất lượng dịch vụ. Tăng học phí là để nâng cao chất lượng đào tạo của xã hội. Làm cho nguồn lực đào tạo có tính cạnh tranh, tăng học phí đồng nghĩa với việc nâng cao chất lượng đào tạo, trang bị cơ sở vật chất hiện đại hơn. Quá trình tự chủ này là để tạo ra một trường đại học có chất lượng cao. Phải hiểu rõ về bản chất của quá trình tự chủ chứ không phải tự chủ là tăng học phí.

Hai là, quyền tự chủ không phải là mục đích, mà là điều kiện thiết yếu để phát huy tối đa tính năng động, sáng tạo và năng lực của trường. Ở nước ta khi nói đến mở rộng quyền tự chủ cho các trường đại học, điều đầu tiên người ta nghĩ đến là những tiêu cực có thể xảy ra chứ chẳng thấy đó là một nhu cầu thiết thân cho sự phát triển. Khi giao quyền tự chủ cho các trường, chắc khó tránh khỏi một vài nơi nào đó lợi dụng vì những lợi ích riêng, nhưng đổi lại sẽ có nhiều trường mạnh dạn vươn lên để hoà nhập với xu hướng chung của khu vực và thế giới, tạo ra những mô hình tiên tiến cho ngành. Hơn nữa tiêu cực có tồn tại được không còn tùy thuộc vào sự sâu sát của lãnh đạo, sự trong sạch và năng nổ của bộ máy thanh tra.

Ba là, trao quyền tự chủ cho các trường đại học không có nghĩa là mọi trường đại học đều được hưởng mức độ tự chủ như nhau. Trên thế giới có tồn tại một phổ rộng về mức độ tự chủ: Những trường được trao quyền tự chủ tối đa là những trường đại học có hàm lượng trí tuệ cao, tức là những trường đại học có hàm lượng trí tuệ cao, tức là những trường đại học nghiên cứu; còn các trường theo hướng nghề nghiệp - ứng dụng vẫn phải chịu sự kiểm soát và giám sát khá lớn từ phía Nhà nước, đặc biệt về mặt học thuật.

Bốn là, phải hiểu quyền tự chủ của trường đại học càng lớn thì trách nhiệm xã hội càng cao. Ở đây, trách nhiệm xã hội không phải chỉ là lời hứa suông mà là trách nhiệm của nhà trường đối với sinh viên, phụ huynh, người sử dụng lao động, công chúng và Nhà nước. Trách nhiệm này bao gồm: việc đảm bảo chất lượng đào tạo, sử dụng hiệu quả các nguồn lực, thông tin minh bạch và trách nhiệm báo cáo giải trình công khai với công chúng, đem lại sự thỏa mãn cho sinh viên và cộng đồng.

Năm là, quyền tự chủ của nhà trường không thể trao cho một cá nhân (hiệu trưởng) mà phải trao cho Hội đồng trường có thành viên chủ yếu là các đại diện ưu tú của cộng đồng xã hội. Hội đồng trường phải là một hội đồng quyền lực thực sự, quyết định mọi chính sách của nhà trường, có quyền chọn lựa hiệu trưởng và có cơ chế kiểm soát độc lập đối với mọi hoạt động của nhà trường. Thành phần của Hội đồng trường phụ thuộc loại hình sở hữu của trường. Từng bước tiến tới xóa bỏ cơ chế “Bộ chủ quản” để đảm bảo cho Hội đồng trường hoạt động hữu hiệu.

Sáu là, trao quyền tự chủ cho trường đại học hoàn toàn không đồng nhất với cơ chế phân quyền trách nhiệm giám sát trường đại học từ Trung ương cho các tỉnh, thành phố, địa phương.

3.2. Rào cản từ hạn chế của pháp luật

Ở Việt Nam, từ năm 2005 quyền tự chủ của trường đại học đã được Luật Giáo dục ghi nhận với nội dung tương tự quan niệm của các nước phát triển. Tuy nhiên, có thể các nhà lập pháp chưa hiểu hết chiều sâu của những quy định này và các nhà quản lý chưa sẵn sàng thực hiện

chúng. Bởi vì, ngay trong Luật Giáo dục có thể tìm thấy những quy định trái chiều, ví dụ: “Trên cơ sở thẩm định của Hội đồng quốc gia thẩm định ngành về chương trình giáo dục đại học, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định chương trình khung cho từng ngành đào tạo đối với trình độ cao đẳng, trình độ đại học bao gồm cơ cấu nội dung các môn học, thời gian đào tạo, tỷ lệ phân bổ thời gian đào tạo giữa các môn học, giữa lý thuyết với thực hành, thực tập. Căn cứ vào chương trình khung, trường cao đẳng, trường đại học xác định chương trình giáo dục của trường mình”; “Hiệu trưởng là người chịu trách nhiệm quản lý các hoạt động của nhà trường, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ nhiệm, công nhận”; “Nhà giáo được hưởng tiền lương, phụ cấp ưu đãi theo nghề và các phụ cấp khác theo quy định của Chính phủ”...

Quyền tự chủ được tái khẳng định trong Luật Giáo dục đại học năm 2012: “Cơ sở giáo dục đại học tự chủ trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng giáo dục đại học”. Về học thuật, lần đầu tiên các trường được tự chủ xây dựng, thẩm định, ban hành chương trình đào tạo trình độ cao đẳng, đại học, thạc sĩ, tiến sĩ; tự chủ xác định chỉ tiêu tuyển sinh; tự in phôi bằng, cấp bằng cho tất cả các trình độ mà trường đào tạo (Quốc hội, 2012). Đây là một bước tiến trong tư duy quản trị đại học. Tuy nhiên, nó vẫn chưa phải là một bước ngoặt có khả năng tạo ra sự đột phá, vì theo quy định của Luật, Nhà nước vẫn đóng vai trò kiểm soát rất lớn. Có thể nêu lên một số nhận xét cụ thể như sau:

Một là, đối với trường đại học, việc xác định sứ mạng đóng vai trò rất quan trọng vì đó là lý do tồn tại, quyết định hướng phát triển và khả năng cạnh tranh của mỗi trường. Tuy nhiên, theo qui định của Luật Giáo dục đại học, ngay từ việc phát triển trường theo định hướng nào (nghiên cứu, ứng dụng hay vừa nghiên cứu vừa ứng dụng) cũng do các nhân tố ngoài trường quyết định là chính. Bởi vì theo quy định của Luật thì “cơ sở

giáo dục đại học được phân tầng thành: nghiên cứu - ứng dụng - thực hành”; mỗi tầng lại gồm các hạng; và “căn cứ kết quả xếp hạng, cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền quyết định kế hoạch ưu tiên đầu tư, giao nhiệm vụ và cơ chế quản lý đặc thù đối với các cơ sở giáo dục đại học”, và “hỗ trợ cơ sở giáo dục đại học tự thực về đất đai, tín dụng và đào tạo, bồi dưỡng cán bộ”. Theo quy định này, các trường đại học định hướng nghiên cứu được xếp trên tầng cao nhất, còn trường đại học định hướng thực hành dưới tầng thấp nhất; tầng trên tầng dưới có quyền lợi khác nhau. Bởi vậy, việc định hướng phát triển trường dễ bị chi phối vì lợi ích: hầu hết các trường, kể cả những trường ngoài công lập mà trụ sở, giảng đường còn phải đi thuê, giảng viên cơ hữu chỉ trong khoảng 50 người, đều xác định là trường đại học định hướng nghiên cứu. Nhưng “tiêu chuẩn phân tầng cơ sở giáo dục đại học” lại do Chính phủ quy định. Điều đó có nghĩa là sự mạng của trường không còn phụ thuộc vào nguyện vọng của những người sáng lập và tập thể nhà trường nữa.

Cũng theo quy định tại Điều 9, trường đại học được xếp hạng theo khung xếp hạng do Chính phủ ban hành. Việc cơ quan nhà nước gánh lấy trách nhiệm xếp hạng các trường vừa tước bỏ quyền tự chủ của cộng đồng đại học trong hoạt động này, vừa ảnh hưởng tới thanh danh của cơ quan nhà nước, bởi vì đối với giới chuyên môn, kết quả xếp hạng của những tổ chức xếp hạng có uy tín mới thật sự có giá trị. Cùng với việc phân tầng, xếp hạng, Luật Giáo dục đại học cũng quy định mức độ tự chủ khác nhau giữa các trường và đề ngỏ khả năng “thu hồi quyền tự chủ”....

Sự phân tầng trên dưới có tính chất có định bằng pháp luật, sự xếp hạng cao thấp có tính chất lâu dài bằng văn bản công nhận của người đứng đầu Chính phủ và những sự ưu đãi khác nhau, mức độ tự chủ khác nhau theo các tiêu chí tầng trên/tầng dưới, hạng cao/hạng thấp, công lập/tự thực, trong nước/ ngoài nước sẽ dẫn đến một cuộc cạnh tranh không bình

đẳng giữa các trường. Các trường ở tầng dưới, thứ hạng thấp, ưu đãi kém sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc thực hiện quyền tự chủ, còn những trường đã được cố định ở tầng cao, thứ hạng cao, ưu đãi cao cũng sẽ mất dần động cơ phấn đấu.

Hai là, về tổ chức và nhân sự, mỗi trường đại học công lập đều thuộc một cơ quan chủ quản. Cơ quan này quyết định việc thành lập, chia tách, sáp nhập, giải thể các trường; bổ nhiệm chủ tịch hội đồng trường và hiệu trưởng. Cơ quan chủ quản còn quyết định biên chế, xếp bậc lương và trả lương cho cán bộ, giảng viên, viên chức toàn trường.

Điểm mới trong Luật Giáo dục đại học là quy định trường đại học có hội đồng trường. Hội đồng trường ở trường đại học công lập được trao quyền rất lớn, nhưng không có quyền bầu và miễn nhiệm hiệu trưởng (hoặc giám đốc đại học) nên về nguyên tắc hiệu trưởng (giám đốc) không phải chịu trách nhiệm trước Hội đồng mà chỉ chịu trách nhiệm trước cấp trên, giống người đứng đầu tổ chức thuộc hệ thống hành chính hơn là người đứng đầu tổ chức tự quản. Hội đồng trường thường do hiệu trưởng (giám đốc) làm chủ tịch, do đó, Hội đồng đóng vai trò tư vấn hơn là một Hội đồng quyền lực. Mặt khác, ở các trường đại học công lập Việt Nam, tổ chức Đảng Cộng sản Việt Nam mới là cơ quan lãnh đạo trực tiếp, toàn diện, tuyệt đối, từ chiến lược phát triển dài hạn, kế hoạch hằng năm đến tổ chức, nhân sự, tài chính, các hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học và mọi hoạt động khác của nhà trường. Mối quan hệ giữa tổ chức Đảng với Hội đồng trường chưa được Luật Giáo dục đại học quy định rõ nên Hội đồng trường chỉ mang tính hình thức, không có thực quyền. Bởi vậy, cho đến năm 2010, trong 440 trường đại học, cao đẳng, chưa tới 10 trường có Hội đồng trường, và trên thực tế, các Hội đồng này gần như không hoạt động, các thành viên ngoài trường hầu như không dự phiên họp nào, không có bất cứ hoạt động gì, trừ sự hiện diện tại phiên họp công bố quyết định thành lập Hội đồng.

So với trường công lập, các trường tư thục không phải chịu nhiều ràng buộc như trên. Tuy nhiên, hiệu trưởng trường đại học tư thục vẫn phải được cơ quan có thẩm quyền của nhà nước công nhận sau khi được bầu, học hàm giáo sư, phó giáo sư của các trường đại học ngoài công lập cũng do một cơ quan bên ngoài trường là Hội đồng Chức danh Nhà nước xét duyệt trước khi hiệu trưởng ra quyết định bổ nhiệm. Bên cạnh đó, Luật Giáo dục đại học còn quy định: “Người có thẩm quyền quyết định thành lập hoặc cho phép thành lập cơ sở giáo dục đại học thì có thẩm quyền quyết định sáp nhập, chia, tách, giải thể cơ sở giáo dục đại học.”, trong khi lẽ ra chỉ hội đồng quản trị hoặc hiệu trưởng mới có quyền sáp nhập, chia, tách trường.

Ba là, về mặt thực thi các quy định của pháp luật, mặc dù từ năm 2005, Luật Giáo dục đã ghi nhận quyền tự chủ của trường đại học, nhưng trên thực tế, suốt từ đó tới nay, Bộ Giáo dục và Đào tạo vẫn xét duyệt chỉ tiêu tuyển sinh và tổ chức kỳ thi tuyển sinh “ba chung” cho các trường đại học, cao đẳng trong toàn quốc. Việc mở ngành hiện nay vẫn theo cơ chế xin-cho. Theo phản ánh của một lãnh đạo trường, chỉ cần hồ sơ sai một chữ cũng phải trả lại để sửa và có khi phải mất hàng tháng. Một số trường khác cho biết vẫn không được in phôi bằng mà phải mua phôi của Bộ Giáo dục và Đào tạo và phải đi lại nhiều lần.

Như vậy, việc xây dựng một "hành lang pháp lý" đủ rộng và hợp lý, gồm các quy định, quy chế như điều kiện thành lập trường, mở ngành đào tạo; điều lệ trường đại học, cao đẳng; quy chế đào tạo, tuyển sinh, tuyển dụng; quy định về giáo trình; quy chế quản lý chất lượng; quy chế quản lý khoa học; quyền hạn và trách nhiệm của giảng viên; quy chế quản lý tài chính... chủ yếu thuộc trách nhiệm của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Trong khi Bộ là cơ quan duy nhất theo luật pháp được ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý giáo dục cấp bộ, thì việc kiểm tra chấp hành

các văn bản đó ở 30,8% tổng số cơ sở đào tạo do các bộ khác là cơ quan chủ quản, 33,2% cơ sở thuộc ủy ban nhân dân các tỉnh quản lý còn hạn chế (Ngân hàng Thế giới, 2012). Thậm chí có bộ còn ban hành các văn bản chồng chéo lên chức năng quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Thêm nữa, có rất nhiều quy định Bộ Giáo dục và Đào tạo muốn đặt ra để tạo thuận lợi cho các trường nhưng phải chịu sự chi phối của các quy định của các ngành khác, nhất là về tài chính và nội vụ. Trong khi đó, khi có những vụ việc xảy ra thì trách nhiệm đều quy về ngành giáo dục.

Thực tiễn đó dường như đã tác động không nhỏ đến việc xây dựng các quy định, quy chế liên quan đến các hoạt động của cơ sở đào tạo theo hướng "trói chặt", thậm chí trong nhiều việc Bộ đã đóng vai trò như một trường đại học, để dễ quản hơn. Lo lắng cho quyền lợi của người học, trách nhiệm với chất lượng nguồn nhân lực của đất nước, cho nên thay vì xây dựng hành lang pháp lý thì Bộ lại cầm tay chỉ việc; hệ thống quản lý nặng chiều chỉ đạo từ trên xuống, xin từ dưới lên.

3.3. Rào cản của thu chi tài chính

Nền tảng cho phát triển giáo dục đại học đòi hỏi rất nhiều yếu tố tác động và hỗ trợ một cách hài hòa và chuyên nghiệp trên một không gian hội nhập sâu và rộng. Muốn vậy đòi hỏi có sự giao thoa một cách hài hòa giữa mục tiêu và chính sách, có lộ trình và phù hợp với hành lang pháp lý tạo cơ chế tự chủ tốt nhất cho giáo dục nói chung và đặc biệt là giáo dục ở bậc đại học. Tại Việt Nam, tự chủ đại học đã khởi động và đang trong giai đoạn thí điểm theo lộ trình từ thí điểm tự chủ tài chính tới thí điểm tự chủ toàn diện. Lộ trình này nói lên sự quan trọng của nguồn lực tài chính cho phát triển giáo dục đại học.

Nội dung cơ bản của tự chủ tài chính cho giáo dục đó là tự chủ trong xác định và xây dựng nguồn thu, sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính theo chiến lược phát triển của mỗi trường trên nền tảng linh hoạt và hiệu quả. Huy động và đa dạng hóa nguồn thu giảm tỷ lệ thu từ học phí, gia tăng tỷ lệ thu từ các hoạt động khoa học công nghệ, các hoạt động đào tạo gia tăng, các hoạt động dịch vụ, nguồn thu từ cựu sinh viên, các nhà tài trợ... Với mục tiêu chia sẻ gánh nặng của ngân sách nhà nước, tránh tình trạng phân phối bình quân thông qua ngân sách, tạo động lực cạnh tranh, khẳng định thương hiệu thông qua chất lượng đào tạo, nghiên cứu khoa học... Đây là tiền đề cho tự chủ toàn diện tại các trường đại học.

Việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập đã mở ra cơ hội cho các cơ sở giáo dục đại học công lập trong việc nâng cao tính chủ động, sáng tạo trong quản lý tài chính và tài sản của đơn vị, sử dụng ngân sách nhà nước được giao tiết kiệm, hiệu quả hơn... Tuy nhiên, hoạt động này hiện vẫn còn tồn tại nhiều vướng mắc về cơ chế, cách tiến hành.

Thực tế, nguồn tăng thu của các trường đại học hiện nay vẫn là tăng quy mô đào tạo chứ chưa huy động được nguồn thu từ các hoạt động dịch vụ chuyên giao khoa học công nghệ và dịch vụ tư vấn giáo dục đào tạo theo hợp đồng cho các tổ chức và cá nhân trong nước. Điều này phản ánh chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học của các trường đại học công lập hiện nay chưa cao. Trong khi ở nhiều trường đại học trên thế giới, nguồn thu từ chuyên giao nghiên cứu khoa học khá lớn. Tỷ lệ chi cho con người chiếm phần lớn trong các nguồn chi, trong khi tỷ lệ chi cho cơ sở vật chất chưa tương xứng. Điều này cũng ảnh hưởng đến việc nâng cao chất lượng đào tạo.

Các trường đại học được tự chủ về mức chi nhưng tự chủ về thu chưa tương xứng, dẫn tới hiệu quả của việc thực hiện tự chủ không cao. Trong thời gian dài, do bị khống chế về

trần học phí, mức trần học phí thường thấp, thu không đủ chi cho nên một số cơ sở giáo dục đại học công lập xé rào, ban hành nhiều khoản thu ngoài quy định, dẫn đến thiếu công khai, minh bạch trong việc sử dụng nguồn thu. Việc duy trì mức học phí thấp, dẫn đến các cơ sở giáo dục đại học công lập không có đủ nguồn để cải thiện thu nhập cho giảng viên từ nguồn học phí chính quy, không thu hút và giữ được những giảng viên có trình độ tham gia giảng dạy dẫn đến chảy máu chất xám. Để có nguồn bổ sung thu nhập, các trường phải khai thác từ các hoạt động đào tạo không chính quy, dẫn đến thời gian đứng lớp của giảng viên đại học phần lớn bị quá tải.

Hầu hết các giảng viên đại học đều vượt định mức giờ giảng theo quy định. Điều này dẫn đến việc giảng viên đại học không có thời gian để nghiên cứu khoa học, nâng cao trình độ nghiệp vụ, đổi mới nội dung bài giảng, phương pháp sư phạm... Đây cũng là một trong những nguyên nhân ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo.

3.4. Sự thiếu năng lực và chưa sẵn sàng

Quyền tự chủ của trường đại học đã được thừa nhận từ gần 10 năm nay nhưng chưa tạo ra chuyển biến đáng kể, một phần do những vướng mắc về cơ chế như đã phân tích ở trên, nhưng một phần quan trọng khác là do các trường chưa đủ năng lực và thiếu sự sẵn sàng.

Đội ngũ cán bộ quản lý, giảng viên của trường nào cũng thiếu và yếu. Đặc biệt là tập quán “tự túc tự cấp” làm cho lực lượng của các trường ngày càng yếu đi. Phần lớn các trường đại học, nhất là những trường lâu năm, thường chỉ giữ lại những sinh viên do chính trường mình đào tạo ra để làm giảng viên. Trừ một số trường hợp trúng tuyển đi học nước ngoài sau khi tốt nghiệp đại học, trong suốt thời gian học đại học, cao học và làm nghiên cứu sinh, những sinh viên này chỉ biết các thầy ở trường mình, hầu như không tiếp xúc với những chuyên gia khác, những trường phái khác. Ở lại trường làm giảng viên, họ tiếp

tục nép dưới bóng những giảng viên cũ, và tiếp tục truyền giảng những giáo điều cũ cho các lớp sinh viên mới. Đó là chưa kể nhiều trường hợp những người có chức có quyền và giảng viên giữ lại trường con cháu mình, mặc dù những sinh viên này không hẳn là xuất sắc. Tất cả những điều này dẫn đến hậu quả không mong muốn: các thế hệ giảng viên và học trò suy giảm dần năng lực sáng tạo, năng lực tiếp thu cái mới, từ đó làm suy giảm năng lực chung của trường đại học.

Sự thiếu sẵn sàng của các trường thể hiện rõ ở kỳ thi tuyển sinh đại học trong các năm gần đây. Thực hiện quy định của Luật Giáo dục đại học, Bộ Giáo dục và Đào tạo khuyến khích các trường tổ chức tuyển sinh riêng. Nhưng chỉ có 62 trường trong số gần 500 trường đại học, cao đẳng hưởng ứng đề nghị này, chủ yếu là tuyển sinh riêng cho một số ngành đặc thù: Những ngành khó tuyển sinh nhưng xã hội cần như nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản thì tuyển sinh dựa vào kết quả học tập và kết quả thi tốt nghiệp phổ thông. Những ngành đòi hỏi năng khiếu như sân khấu, điện ảnh, nhạc, họa,... thì ngoài việc dựa vào kết quả học tập và kết quả thi tốt nghiệp phổ thông còn tổ chức thi môn năng khiếu. Các ngành khác của những trường này vẫn tham gia kỳ thi tuyển sinh “ba chung” của Bộ. Chính vì vậy, Bộ Giáo dục và Đào tạo phải kéo dài kỳ thi “ba chung” thêm ba năm nữa, tức là đến năm 2017. Giải thích vì sao các trường tốp đầu cũng không muốn tuyển sinh riêng, Thứ trưởng Bùi Văn Ga nói: “Với thi ba chung như mọi năm thì các trường tốp trên rất yên tâm, không suy nghĩ về tuyển sinh riêng, cái khó nhất là làm đề thi thì Bộ đã làm cho các trường, họ không thiếu nguồn tuyển, nếu làm riêng thậm chí sẽ có nhiều rủi ro hơn nên các trường không muốn tuyển sinh riêng”. Điều này cho thấy tâm lý cầu an, thụ động là trở ngại lớn trong quá trình đổi mới giáo dục đại học nói chung cũng như thực hiện quyền tự chủ nói riêng.

Quyền tự chủ một mặt đảm bảo cho trường đại học được tự quyết định các vấn đề của mình, nhưng mặt khác lại đề cao trách nhiệm của nhà trường trước xã hội – từ những đối tượng liên quan trực tiếp như Nhà nước, nhà đầu tư, người học và gia đình họ đến những người đóng thuế để cung cấp ngân sách hoặc để kiến tạo môi trường hoạt động cho nhà trường. Trách nhiệm này thường được gọi là trách nhiệm giải trình, bao gồm các nghĩa vụ cung cấp thông tin, lý giải và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của nhà trường.

Đáng tiếc là trong khi nỗ lực đòi hỏi và thực thi quyền tự quyết định, nhiều trường đại học nước ta lại tỏ ra miễn cưỡng, hình thức trong việc minh bạch hóa các thông tin về tài chính, đào tạo và việc làm; đồng thời không phải chịu trách nhiệm về điều kiện đào tạo kém, chất lượng đào tạo yếu, khả năng tìm việc làm và hòa nhập thị trường lao động thấp của sinh viên trường mình. Trong tuyển sinh, hầu hết các trường đều có khuynh hướng hạ thấp yêu cầu, lấy cho đủ chỉ tiêu, thậm chí sẵn sàng vượt chỉ tiêu để thu được nhiều học phí. Quá trình đào tạo hầu như không sàng lọc, chủ yếu cũng để tránh giảm thu nhập của trường. Chỉ trừ những sinh viên tự ý bỏ học hoặc vi phạm kỷ luật nặng đến mức phải buộc thôi học, hễ đã vào được trường thì sẽ tốt nghiệp và có văn bằng. Sinh viên ra trường thất nghiệp được coi là vấn đề của xã hội, không gắn với trách nhiệm của bất cứ trường nào. Thậm chí, khi một số tỉnh, thành từ chối nhận sinh viên tốt nghiệp đại học ngoài công lập và đại học tại chức, khá nhiều lãnh đạo trường đã lên tiếng trên báo chí, coi đây là sự kỳ thị, mà không thấy nguyên nhân dẫn đến quyết định này là chất lượng thấp của những cử nhân mà họ đã đào tạo ra.

Chất lượng đội ngũ yếu, xu hướng đào tạo chạy theo số lượng phục vụ lợi ích kinh tế và trách nhiệm giải trình thấp là những hạn chế lớn của các trường đại học, một mặt khiến cơ quan quản lý nhà nước không mạnh dạn trao quyền tự chủ đầy đủ cho các trường, mặt khác

có thể khiến xu hướng thương mại hóa giáo dục phát triển, trong khi chất lượng nguồn nhân lực đào tạo ngày càng thấp.

4. KIẾN NGHỊ VÀ GIẢI PHÁP THỰC HIỆN

Để thực hiện tự chủ đại học, làm đòn bẩy nâng cao chất lượng đào tạo và năng lực sáng tạo khoa học - công nghệ của các trường, theo chúng tôi cần áp dụng tốt các giải pháp sau:

Thứ nhất, tập trung sửa đổi Luật Giáo dục và Luật Giáo dục đại học, từ đó rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan để tạo điều kiện thực hiện tự chủ đại học. Ngoài việc khắc phục những bất cập, mâu thuẫn đã nêu ở phần trên, cần làm rõ trách nhiệm giải trình của các trường, phân biệt trường hoạt động vì mục đích lợi nhuận và không vì mục đích lợi nhuận để các trường hoạt động không vì mục đích lợi nhuận có điều kiện tiếp cận nhiều hơn với các nguồn lực của Nhà nước.

Thứ hai, nghiên cứu, giải quyết mối quan hệ giữa hội đồng trường (hội đồng quản trị) với tổ chức, cá nhân có liên quan, trước hết là với Đảng ủy ở trường công lập và nhà đầu tư ở trường tư thục, để hội đồng có đủ năng lực và thực quyền quyết định các vấn đề của nhà trường. Bãi bỏ cơ chế “Bộ chủ quản”, các trường đại học chỉ chịu sự quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Các trường cần xây dựng, công bố và thực hiện tiêu chuẩn cán bộ quản lý và giảng viên, quy chế tuyển dụng, làm việc, đề bạt cán bộ quản lý và giảng viên để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, giảng viên.

Thứ ba, cùng với việc đổi mới kỳ thi tốt nghiệp phổ thông theo hướng thể hiện yêu cầu phân loại học sinh rõ hơn làm cơ sở tuyển sinh đại học, cần tổng kết và kết thúc hình thức thi “ba chung” để các trường tự quyết định việc tuyển sinh của mình (xét tuyển hay thi tuyển, thi tuyển độc lập hay liên kết với một số trường khác). Các

trường xây dựng và công bố chuẩn đầu ra của chương trình đào tạo, chú trọng chuẩn ngoại ngữ trước mắt ngang với yêu cầu của các trường đại học hàng đầu trong khu vực ASEAN; gắn kết chặt chẽ với đơn vị sử dụng lao động; thực hiện sàng lọc mạnh để đảm bảo chất lượng đào tạo.

Thứ tư, để tiến hành tự chủ đại học thuận lợi thì trước tiên cần tổ chức bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng cho cán bộ quản lý đại học để triển khai nhiệm vụ quan trọng này, trên cơ sở tổng kết 10 năm thực hiện tự chủ đại học và thí điểm tự chủ về tài chính, tiếp tục mở rộng yêu cầu thí điểm và số trường thí điểm để sớm có kết luận về vấn đề này.

5. KẾT LUẬN

Đã đến lúc phải nhìn thẳng vào sự thật để mổ xẻ tận gốc nguyên nhân của sự trì trệ, bảo thủ. Giáo dục đại học đang cần một cải cách sâu rộng chứ không phải chỉ đơn thuần là tăng thêm một số giờ thực hành, thêm một ít kinh phí cho các trường, hay tăng học phí cùng những giải pháp chấp vá mỗi khi có sự phản ứng của xã hội. Vấn đề ở đây liên quan đến phương thức quản lý, quyền tự chủ, trước tiên là tự chủ về đào tạo của các trường, thay đổi nội dung chương trình và phương pháp dạy và học, đào tạo lại và sàng lọc đội ngũ giảng viên và xây dựng những chính sách xã hội thoả đáng trong giáo dục. Để làm được điều đó, khâu đột phá đầu tiên phải là thay đổi tư duy giáo dục. Nếu không, cứ mỗi lần bàn đến giáo dục là chúng ta lại lặp lại điệp khúc ru ngủ và vỗ về nhau bằng những thành tích đã đạt được bằng tiền của và công sức của toàn dân chứ chẳng phải của riêng bộ phận nào. Trái lại, những yếu kém, trì trệ kéo dài trong giáo dục hiện nay lại là nỗi khổ dai dẳng của dân chúng chứ không phải của bộ phận quản lý vẫn mãi trong cái ao tù tư duy cũ với cơ chế xin - cho, để duy trì quyền hành và lợi ích riêng tư.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2010), *Đổi mới quản lý hệ thống giáo dục đại học giai đoạn 2010 - 2012*, Nxb. Giáo dục Việt Nam.
2. Chính phủ (2006), *Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập*.
3. Chính phủ (2015), *Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập*.
4. Chính phủ (2015), *Quyết định 695/QĐ-TTg ngày 21/5/2015 ban hành kế hoạch triển khai thực hiện Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập*.
5. Chính phủ (2016), *Nghị quyết 89/NQ-CP ngày 10/10/2016 trong phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 9 năm 2016 về phân cấp thẩm quyền quyết định vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập*.
6. Chính phủ (2003, 2010, 2014), *Điều lệ trường đại học*.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị Quốc gia, Nghị quyết số 29-NQ/TW, Ban Chấp hành Trung ương.
8. Ngân hàng Thế giới khu vực Đông Á Thái Bình Dương (2012), *Phát huy hiệu quả của giáo dục đại học*, Ngân hàng Thế giới, Washington D.C.
9. Quốc hội (2005), *Luật Giáo dục*, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục năm 1998.
10. Quốc hội (2012), *Luật Giáo dục Đại học*.

Ngày nhận bài: 04/7/2017. Ngày biên tập xong: 18/12/2017. Duyệt đăng: 02/01/2018