TỰ CHỦ ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM - XU THẾ TẤT YẾU

THE AUTONOMY OF UNIVERSITIES IN VIETNAM - AN UNAVOIDABLE TRENDS

VŨ TIẾN DŨNG
Trường Đại học Xây dựng, *vutiendungdhxd@gmail.com*

THÔNG TIN

Ngày nhận: 07/12/2020
Ngày nhận lại: 12/3/2021
Duyệt đăng: 25/3/2021
Mã số: TCKH-S01T3-B05-2021
ISSN: 2354 – 0788

Từ khóa:
giáo dục đại học, tự chủ đại học, tự chủ đại học ở Việt Nam.

Key words:
university education, autonomy of university, autonomy of university in Viet Nam.

TÓM TẮT

Ở nước ta, tự chủ đại học được coi là xu thế phát triển tất yếu, là điều kiện cần và đủ để các trường đại học tồn tại và phát triển trong xu thế cạnh tranh và hội nhập. Việt Nam đã và đang thực hiện thí điểm cơ chế này. Ngoài những thành tựu đạt được, chúng ta cũng đang đối mặt với không ít khó khăn, thách thức, đòi hỏi sự chung tay vào cuộc của cả hệ thống chính trị.

ABSTRACT

In Viet Nam, autonomy of universities is considered as an unavoidable developing trend, it is a necessary and sufficient condition for universities to maintain and develop in the trend of competition and integration. Vietnam has been implementing a pilot of this mechanism. Beside our achievements, we are also facing many difficulties, challenges, and it requires joining hands with the whole political system.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Tự chủ đại học là khái niệm phản ánh mối tương quan giữa nhà nước và cơ sở đào tạo đại học theo hướng phát huy năng lực nội tại của các cơ sở đào tạo và giảm bớt sự can thiệp trực tiếp của cơ quan công quyền. Tự chủ đại học đã và đang được thể chế, hiện thực hóa từng phần nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu phát triển nhân lực trong xu thế hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng. Với xu hướng tự chủ đại học trên thế giới ngày càng mở rộng thì vấn đề cấp bách hiện nay Việt Nam phải có những giải pháp thiết thực để nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh của các cơ sở giáo dục đại học, việc quản trị đại học cần phải có những cải cách thực chất hơn nữa.

2. THỰC CHẤT CỦA TỰ CHỦ ĐẠI HỌC

Ở các nước châu Âu, tự chủ đại học được nhìn nhận từ hai khía cạnh cơ bản: 1) thoát ra khỏi sự kiểm soát của các cơ quan quản lý nhà nước, của thị trường lao động, nhà cung cấp dịch vụ và ảnh hưởng chính trị; 2) quyền tự do đưa ra quyết định về cách thức tổ chức hoạt động cũng như mục tiêu sứ mạng của trường. Nghiên cứu về các mô hình quản trị đại học trên thế giới cho thấy mức độ tự chủ - thể hiện ở mức độ kiểm soát của nhà nước đối với cơ sở giáo dục đại học - ở các quốc gia là khác nhau do chịu ảnh hưởng của thể chế chính trị, kinh tế, xã hội không giống nhau. Thậm chí ở trong cùng một quốc gia, mức độ tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học cũng có

thể khác nhau tùy thuộc vào chất lượng của các cơ sở giáo dục đại học.

Ở một số nước phát triển, vẫn tồn tại song song hai phân khúc: nhóm các trường đại học được trao quyền tự chủ tuyệt đối và nhóm các trường vẫn phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước cũng như cơ quan chủ quản. Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế cho thấy, thể chế tự chủ cao hơn là yếu tố then chốt tạo ra sự thành công của các cuộc cải cách đại học - cuộc cải cách nhằm đa dạng hóa và sử dụng các nguồn lực một cách có hiệu quả. Quyền được tự chủ cao hơn còn là cơ sở để xây dựng ý thức trách nhiệm của các cơ sở đại học. Ở Việt Nam, khái niệm "tự chủ đại học" mới xuất hiện khoảng hai thập kỷ gần đây. Tự chủ đại học ở nước ta được hiểu là các trường đại học được tự chủ theo quy định của pháp luật, gắn với tự chịu trách nhiệm và được thể chế hóa từng phần trong từng lĩnh vực hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học.

Như vậy, tự chủ đại học được nhìn nhận là sự thiết lập cơ chế độc lập tương đối của các ngoại tác nhân để trường đại học có thể chủ động trong công tác quản trị, tổ chức nội bộ, tạo lập, phân bổ các nguồn lực tài chính, tuyển dụng và bố trí nhân sự, xây dựng các tiêu chuẩn đo lường chất lượng cho việc tổ chức giảng dạy, học tập và nghiên cứu.

3. TÍNH TẤT YẾU VÀ THỰC TRẠNG TỰ CHỦ ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

Ngày nay, tự chủ được coi là nguyên tắc nền tảng để phát triển giáo dục đại học, được thực hiện rộng rãi và hiệu quả trên phạm vi quốc tế. Đặc biệt, từ sau năm 2000, với cạnh tranh quốc tế về giáo dục đại học ngày càng rõ nét, vấn đề này cũng càng được quan tâm nhằm tăng cường điều kiện, năng lực cho các trường đại học trong hội nhập, cạnh tranh giáo dục trong phạm vi toàn cầu. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng như hiện nay, cùng với sự phát triển nhanh chóng của khoa học và công nghệ, đòi hỏi nền giáo dục phải đổi mới nhanh mạnh hơn nữa, nhanh chóng hòa nhập vào xu thế quốc tế. Tự chủ đại học ở Việt Nam là tất yếu nhằm thúc đẩy chất lượng giáo dục, giúp giáo dục đại học Việt Nam hội nhập và phát triển bền vững.

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. Khi các trường đại học áp dụng mô hình tự chủ, cơ chế quản lý sẽ được tiếp cận mô hình quản trị hiện đại của hệ thống trường đại học ở các nước phát triển. Tự chủ đại học cũng là xu hướng tất yếu để cạnh tranh giữa các trường đại học. Khi quyền tự chủ được phát huy, từng cá nhân, tổ chức trong nhà trường sẽ phải không ngừng vận động, đổi mới sáng tạo để cùng góp phần đào tào cho xã hội một lực lượng lao động đáp ứng yêu cầu. Một trong những sứ mệnh quan trọng nhất của trường đại học là sáng tạo ra tri thức. Muốn vậy, đại học phải có quyền tự do học thuật, tự chủ về chuyên môn, khơi dậy sự sáng tạo của từng thành viên. Tự chủ đại học không phải tự nó tạo ra chất lượng đào tạo mà chỉ là tiền đề cho các cơ sở giáo dục đại học tồn tại và phát triển trong bối cảnh mới. Không phải cứ tự chủ đại học thì mọi cái sẽ tự động trở nên tốt hơn, việc tự chủ đại học không đồng nghĩa với chất lượng mà chỉ là tạo nền tảng, động lực, còn hiệu quả đến đâu thì chủ yếu phụ thuộc vào năng lực nội tại của từng cơ sở giáo dục đại học.

Thời gian gần đây, vấn đề tự chủ trong giáo dục đại học Việt Nam bước đầu đã có những chuyển biến tích cực. Từ chỗ toàn thể hệ thống giáo dục đại học như một trường đại học lớn, chịu sự quản lý nhà nước về mọi mặt thông qua cơ quan chủ quản là Bộ Giáo dục và Đào tạo, các trường đại học đã và đang dần được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, thể hiện qua các văn bản pháp quy của Nhà nước.

Điều lệ trường đại học, ban hành theo Quyết định số 153/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã nêu rõ "Trường đại học được quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch phát

triển nhà trường, tổ chức các hoạt động đào tạo, khoa học, công nghệ, tài chính, quan hệ quốc tế, tổ chức và nhân sự" [5].

Luật Giáo dục ban hành tháng 7 năm 2005 đã đề cập đến việc thực hiện phân công, phân cấp quản lý giáo dục, tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ sở giáo dục [6].

Nghị quyết 14 của Chính phủ (14/2005/NQ-CP ban hành ngày 2 tháng 11 năm 2005) về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020 chủ trương đổi mới cơ chế quản lý, chuyển các cơ sở giáo dục đại học công lập sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, có pháp nhân đầy đủ, có quyền quyết định, chịu trách nhiệm về đào tạo, nghiên cứu, tổ chức, nhân sự, tài chính; xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản, xây dựng cơ chế đại diện sở hữu nhà nước đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập [2].

Thông tư liên tịch của Bộ Giáo dục và Đào tạo và Bộ Nội vụ (07/2009/TTLT-BGDĐT-BNV tháng 4 năm 2009) hướng dẫn quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế đối với đơn vị sự nghiệp công lập giáo dục và đào tạo đã nêu rõ quyền tự chủ của đơn vị trong việc xác định nhiệm vụ xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện; trong việc tổ chức bộ máy, biên chế trong đơn vị; trong việc tuyển dụng, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức, viên chức [8].

Nghị quyết về đổi mới giáo dục đại học giai đoạn 2010- 2012 (số 05-NQ/BCSĐ) của Ban cán sự Đảng Bộ Giáo dục và Đào tạo đánh giá thực trạng quản lý giáo dục đại học, chỉ đạo tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và kiểm soát bên trong của trường đại học phù hợp với các quy định của Nhà nước [1].

Chỉ thị 296 của Thủ tướng Chính phủ về đổi mới quản lý giáo dục trong giai đoạn 2010-2012 (296/CT-TTg, ngày 27 tháng 2 năm 2010) cũng nêu rõ việc đổi mới quản lý giáo dục đại học bao gồm quản lý nhà nước về giáo dục, quản lý của các cơ sở đào tạo là khâu đột phá để tạo ra sự đổi mới toàn diện giáo dục đại học, các trường đại học, cao đẳng thực hiện quyền tự chủ và nghĩa vụ tự chịu trách nhiệm trước xã hội và nhà nước theo quy định của Luật Giáo dục. Văn kiện Đại hội XII của Đảng đã chủ trương: "hoàn thiện hệ thống giáo dục quốc dân theo hướng hệ thống giáo dục mở, học tập suốt đời, xây dựng xã hội học tập; đổi mới căn bản công tác quản lý giáo dục và đào tạo, bảo đảm dân chủ, thống nhất; tăng quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các cơ sở giáo dục và đào tạo" [4].

Luật Giáo dục đại học (sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2014, 2015, 2018) đặc biệt quan tâm đến vấn đề tự chủ của cơ sở giáo dục đại học. Quyền tự chủ đại học được coi là đã được thể hiện ở nhiều điều khoản của Luật về Hội đồng trường, hiệu trưởng, tuyển sinh, chương trình đào tạo, văn bằng, tài chính. Khoản 11, Điều 4, Luật Giáo dục đại học quy định: "quyền tự chủ là quyền của cơ sở giáo dục đại học được tự xác định mục tiêu và lựa chọn cách thức thực hiện mục tiêu; tự quyết định, có trách nhiệm giải trình về hoạt động chuyên môn, học thuật, tổ chức, nhân sự, tài chính, tài sản, hoạt động khác trên cơ sở quy định của pháp luật, năng lực của cơ sở giáo dục đại học" [7].

Chủ trương về chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2021-2030 trong các văn kiện trình đại hội XIII của Đảng, Đảng ta đã tái khẳng đinh: "thực hiện cơ chế tự chủ đối với bậc đại học phù hợp với xu thế chung của thế giới" [4]. Nhìn tổng quát thực trạng triển khai thực hiện thí điểm tự chủ đại học ở nước ta như sau: bắt đầu được thí điểm từ giai đoạn 2014-2017 ở bốn trường đại học trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo: Đại học Kinh tế Quốc dân, Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, Đại học Ngoại thương, Đại học Hà Nội. Về sau mở rộng thêm các trường như: Đại học mở Thành phố Hồ Chí Minh, Viện Đại học mở Hà Nội, Đại học Tôn Đức Thắng, Đại học Bách khoa Hà Nội...

Sau 6 năm triển khai thí điểm tự chủ đại học, Việt Nam đã có khoảng 30 cơ sở giáo dục

đại học công lập thực hiện tự chủ. Các cơ sở giáo dục đại học được lựa chọn thí điểm đã có những thành tựu nhất định trong việc triển khai cơ cấu quản trị hiện đại, thu hút người học, tạo nguồn thu cũng như được xã hội công nhận về chất lượng nhân lực. Trong quá trình thực hiện tự chủ đã và đang nảy sinh không ít bất cập như chính sách, pháp luật về tự chủ chưa đồng bộ và cụ thể, khung pháp lý về tự chủ không phải chỉ nằm gọn trong Luật Giáo dục đại học mà còn nằm rải rác trong các bộ luật liên quan khác của Việt Nam; cơ chế bộ chủ quản không còn phù hợp; một bộ phận cơ sở giáo dục đại học được giao thí điểm tự chủ vẫn còn chưa nhận thức đầy đủ về tự chủ đại học, chưa chủ động chuẩn bị tốt các điều kiện để thực hiện tự chủ; năng lực quản trị của nhiều trường chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra, đặc biệt là cơ chế công khai, minh bạch cũng như trách nhiệm giải trình với các bên liên quan còn mang tính hình thức. Việc giao quyền tự chủ đối với cơ sở giáo dục đại học thời gian vừa qua mới chỉ thực hiện thí điểm, giao từ trên xuống chứ chưa trở thành nhu cầu nội tại của hầu hết các trường; điều kiện tự chủ mới chủ yếu tiếp cận từ góc độ tổ chức, nhân sự, tài chính, tài sản mà hầu như chưa tính đến công tác tự chủ về chuyên môn học thuật.

Tự chủ đại học ở Việt Nam được quy định trên ba phương diện chủ yếu:

Tự chủ về chuyên môn và học thuật: khoản 3, Điều 32, Luật Giáo dục đại học (sửa đổi) quy định về quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục đại học quy định: "quyền tự chủ trong học thuật, trong hoạt động chuyên môn bao gồm ban hành, tổ chức thực hiện tiêu chuẩn, chính sách chất lượng, mở ngành, tuyển sinh, đào tạo, hoạt động khoa học và công nghệ, hợp tác trong nước, quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật" [7].

Việt Nam vẫn chưa có tự chủ đại học theo nghĩa đầy đủ của vấn đề này. Trên cơ sở thẩm định của Hội đồng Quốc gia thẩm định ngành về chương trình giáo dục đại học, Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định chương trình khung cho từng ngành đào tạo đối với trình độ cao đẳng, 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. Căn cứ vào chương trình khung, trường cao đẳng, đại học xác định, thiết lập chương trình đào tạo của mình. Vì vậy, nếu không được tự chủ, tự chủ về chương trình và không có tự do học thuật thì đại học chưa phải đại học. Nguyên nhân cơ bản của thực trạng này do sự hành chính hóa, chính trị hoá khoa học và giáo dục.

Tự chủ về tổ chức và nhân sự: khoản 4, Điều 32 quy định: "quyền tự chủ trong tổ chức và nhân sự bao gồm ban hành và tổ chức thực hiện quy định nội bộ về cơ cấu tổ chức, cơ cấu lao động, danh mục, tiêu chuẩn, chế độ của từng vị trí việc làm; tuyển dụng, sử dụng và cho thôi việc đối với giảng viên, viên chức và người lao động khác, quyết định nhân sự quản trị, quản lý trong cơ sở giáo dục đại học phù hợp với quy định của pháp luật" [7].

Với chủ trương này, trường đại học được quyết định về các vấn đề liên quan đến tuyển dụng, lương, sử dụng nguồn nhân lực, bổ nhiệm, miễn nhiệm các vị trí trong khu vực học thuật và khu vực hành chính. Tại Việt Nam, cấp trường điều hành, quản lý toàn bộ hoạt động của nhà trường, dưới sự chỉ đạo của đảng ủy, ban giám hiệu cùng với các đơn vị chức năng tham mưu giúp việc. Cấp khoa quản lý các hoạt động đào tạo và nghiên cứu khoa học của ngành trực thuộc. Cấp bộ môn trực tiếp triển khai về học thuật trong các hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học. Các trung tâm có nhiệm vụ triển khai ứng dụng khoa học và công nghệ…

Trong điều kiện hiện nay, sự ràng buộc về lợi ích, trách nhiệm giữa các chủ thể trong và ngoài liên quan đến định hướng phát triển của nhà trường, đặc biệt là cơ chế phân bổ lợi ích… Đòi hỏi phải có Hội đồng trường đại diện cho cả Nhà nước, các bên có lợi ích liên quan cũng như thay mặt cho xã hội định hướng, giám sát hoạt

động của bộ máy quản lý - điều hành nhà trường, đảm bảo sự phát triển hài hòa lợi ích giữa các chủ thể. Mục a, khoản 2, Điều 32 quy định về điều kiện thực hiện quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học: "đã thành lập Hội đồng trường, Hội đồng đại học; đã được công nhận đạt chuẩn chất lượng cơ sở giáo dục đại học bởi tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục hợp pháp" [7]. Việc thành lập Hội đồng trường là điều kiện tiên quyết cho sự xác lập và được công nhận về cơ chế tự chủ đại học ở nước ta.

Các cơ sở giáo dục đại học đã bước đầu thành lập Hội đồng trường đi vào hoạt động, tuy nhiên hiệu quả chưa rõ nét. Ở trường công lập với mức độ xã hội hóa thấp và sự tham gia của các chủ thể trong xã hội vào hoạt động và sự phát triển của trường ít, mang tính hình thức. Việc ban hành các văn bản pháp quy mang tính khiên cưỡng, không phản ánh đầy đủ vai trò thực chất của tất cả các tổ chức tham gia vào quá trình quản trị trường đại học ở nước ta thời gian qua đã và đang khiến mô hình quản trị trở nên méo mó. Nhận định về sự chồng chéo, bất cập trong cơ chế quản trị ở các trường đại học đang thí điểm mô hình quản trị hiện nay, không ít nhà khoa học đồng tình với quan điểm: "do phần lớn các vị trí lãnh đạo và quản lý cấp trung trở lên đều là đảng viên, thực chất tổ chức đảng giám sát toàn bộ hoạt động quản lý, vận hành của nhà trường không khác một tổ chức quản trị. Đến đây chúng ta có thể thấy hai tổ chức Hội đồng trường và tổ chức đảng mang bóng dáng của nhau trong trường đại học, dẫn tới những lúng túng khi triển khai, thực thi luật, làm bế tắc tiến trình tự chủ. Đây có thể là kẽ hở cho những thực hành không lành mạnh đối với tự chủ đại học, chẳng hạn cơ quan chủ quản của một đại học dựa vào cơ chế và tổ chức chính trị để kiềm chế quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học. Nếu không giải quyết được vấn đề này, việc tồn tại của Hội đồng trường mãi chỉ là hình thức" [7].

Tự chủ về tài chính và tài sản: quyền tự chủ trong tài chính, tài sản bao gồm ban hành, tổ chức thực hiện quy định nội bộ về nguồn thu, quản lý, sử dụng nguồn tài chính, tài sản; thu hút nguồn vốn đầu tư phát triển; chính sách học phí, học bổng cho sinh viên và chính sách khác phù hợp với quy định của pháp luật. Liên quan tới nội dung tự chủ về tài chính, mục a, khoản 3, Điều 20 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của hiệu trưởng cơ sở giáo dục đại học được quy định như sau: "là người đại diện theo pháp luật và là chủ tài khoản của cơ sở giáo dục đại học" [7].

Liên quan đến nội dung tự chủ về tài sản, khoản 1, Điều 67 quy định: "cơ sở giáo dục đại học quản lý, sử dụng tài sản được hình thành từ ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật về quản lý và sử dụng tài sản nhà nước; tự chủ, tự chịu trách nhiệm quản lý và sử dụng tài sản hình thành từ các nguồn ngoài ngân sách nhà nước" [7]. Quy định này cho thấy rõ tự chủ khác với không tự chủ về cả cách thức và đối tượng quản lý, sử dụng: tự chủ đại học chỉ quy định đối với tài sản hình thành từ các nguồn ngoài ngân sách nhà nước. Nguồn tài chính cho giáo dục đại học là khoản thu nhập dưới các hình thái giá trị khác nhau nhằm mục đích phục vụ cho hoạt động giáo dục đại học ở mỗi quốc gia, bao gồm các khoản chi chủ yếu sau: chi thường xuyên: lương của cán bộ, giảng viên, chi phí quản lý, hoạt động nghiệp vụ, cung ứng dịch vụ, đầu tư phát triển. Chi mua sắm và sửa chữa thiết bị: mua sắm, sửa chữa các thiết bị, phòng học, duy tu bảo dưỡng. Chi cho các hoạt động nghiên cứu khoa học: nghiên cứu khoa học và công nghệ, hội nghị, hội thảo chuyên môn. Chi đào tạo liên kết: liên kết với các trường đại học khác trong nước và quốc tế.

Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ đã nói đến việc giao quyền tự chủ tài chính cho các "đơn vị sự nghiệp dịch vụ công", trong đó có các trường đại học [3]. Bước đầu có sự chủ động về tự chủ tài chính, nhưng mới chỉ được tự chủ ở mức độ rất hạn chế, phần thu vẫn còn nhiều trói buộc, nhất là quy định về trần học phí. Theo chúng tôi, tự chủ đại

học trước hết phải tự chủ về tài chính. Tự chủ đại học mà chưa tự chủ về tài chính thì là tự chủ hình thức. Giáo dục là quốc sách hàng đầu, việc Nhà nước chi cho giáo dục là cần thiết, tuy nhiên không nên hiểu là Nhà nước bắt buộc phải chi thường xuyên cho giáo dục đại học. Nhà nước vẫn chi cho những lĩnh vực liên quan trực tiếp và hỗ trợ giáo dục đại học như hoạch định chính sách; điều tra, khảo sát nhu cầu ngành nghề; nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ từ nhà trường tới doanh nghiệp; đặt hàng chất lượng đào tạo…

Điều 12 Luật Giáo dục đại học quy định chính sách của Nhà nước về phát triển giáo dục đại học: "phân bổ ngân sách và nguồn lực cho giáo dục đại học theo nguyên tắc cạnh tranh, bình đẳng, hiệu quả thông qua chi đầu tư, chi nghiên cứu phát triển, đặt hàng nghiên cứu và đào tạo, học bổng, tín dụng sinh viên và hình thức khác" [7]. Như vậy theo Luật, Nhà nước không phân bổ ngân sách và nguồn lực vào "chi thường xuyên" cho các trường đại học nữa.

Việc tự chủ về tài chính cũng là một trong những cơ sở quan trọng để phân loại các trường đại học về thương hiệu. Có ý kiến cho rằng, nếu mở bung cơ chế tự chủ, đặc biệt là "ép" các trường phải tự chủ về tài chính ngay thì sẽ dẫn đến việc tăng học phí ồ ạt, ảnh hưởng tiêu cực đến quyền lợi của người học. Việc tăng học phí một cách thiếu khoa học có thể là một trong những tác nhân gây phản ứng ngược, giảm uy tín cũng như sức cạnh tranh của các trường đại học. Các trường đại học sẽ phải cạnh tranh về mức học phí trong mối tương quan với chất lượng đào tạo của mình để thu hút người học. Cơ chế cào bằng học phí như hiện nay cũng không phải là xu thế chung trên thế giới.

Cơ chế tự chủ đại học mà Việt Nam đang tiến hành không có nghĩa là thả nổi hay buông lỏng quản lý mà phải gắn chặt với cơ chế giải trình. Để đảm bảo chất lượng đào tạo và công bằng xã hội trường đại học phải chịu trách nhiệm trước người học và xã hội, với Nhà nước và tự chịu trách nhiệm với chính mình.

Thông qua cơ chế công khai, người học có điều kiện giám sát việc thực hiện các cam kết của nhà trường về mục tiêu đào tạo, chương trình đào tạo, phương pháp đào tạo, chuẩn đầu ra cùng các nguồn lực đảm bảo chất lượng đào tạo.

Trách nhiệm với Nhà nước là trách nhiệm đảm bảo mọi hoạt động của nhà trường theo sứ mạng đã công bố và trong khuôn khổ của pháp luật, trách nhiệm sử dụng kinh phí đầu tư của Nhà nước một cách hiệu quả và minh bạch, trách nhiệm báo cáo và chịu sự giám sát của các cơ quan chức năng.

Trách nhiệm đối với chính nhà trường là trách nhiệm phát triển uy tín của nhà trường một cách bền vững vì quyền lợi của tập thể đội ngũ cán bộ, giảng viên, sinh viên, học viên. Trong cơ chế tự chủ, uy tín, sự phát triển của nhà trường phụ thuộc chủ yếu vào năng lực lãnh đạo, quản lý cũng như chuyên môn của đội ngũ cán bộ.

Khoản 6, Điều 32 Luật Giáo dục đại học quy định về trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục đại học đối với chủ sở hữu, người học, xã hội, cơ quan quản lý có thẩm quyền và các bên liên quan được quy định như sau: 1) giải trình về việc thực hiện tiêu chuẩn, chính sách chất lượng, về việc quy định, thực hiện quy định của cơ sở giáo dục đại học; chịu trách nhiệm trước pháp luật nếu không thực hiện quy định, cam kết bảo đảm chất lượng hoạt động; 2) công khai báo cáo hằng năm về các chỉ số kết quả hoạt động trên trang thông tin điện tử của cơ sở giáo dục đại học; thực hiện chế độ báo cáo định kỳ, đột xuất với chủ sở hữu và cơ quan quản lý có thẩm quyền; 3) giải trình về mức lương, thưởng và quyền lợi khác của chức danh lãnh đạo, quản lý của cơ sở giáo dục đại học tại hội nghị cán bộ, viên chức, người lao động; thực hiện kiểm toán đối với báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán hằng năm, kiểm toán đầu tư và mua sắm; giải trình về hoạt động của cơ sở giáo dục đại học trước chủ sở hữu, cơ quan quản lý có thẩm

quyền; 4) thực hiện công khai trung thực báo cáo tài chính hằng năm và nội dung khác trên trang thông tin điện tử của cơ sở giáo dục đại học theo quy định của Bộ Giáo dục và Đào tạo; 5) thực hiện nội dung, hình thức giải trình khác theo quy định của pháp luật [7].

Tự chủ đại học là bước đi cần thiết và quan trọng để giáo dục đại học Việt Nam phát triển và hội nhập quốc tế. Luật Giáo dục đại học đã, đang và sẽ tạo hành lang pháp lý tốt hơn để các trường phát triển. Hệ thống văn bản pháp quy của Nhà nước liên quan đến công tác này còn thiếu đồng bộ. Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đầu tư công, Luật Viên chức… còn chồng chéo và thậm chí là "rào cản" với các trường đại học trong quá trình xây dựng cơ chế tự chủ. Một số nội dung quy định nhà trường được phép tự chủ nhưng trên thực tế chưa thực hiện được, như việc sử dụng tài sản của nhà trường, liên doanh để phát triển đào tạo khoa học công nghệ. Các nguồn từ ngân sách nhà nước như kinh phí nghiên cứu khoa học vẫn phải quyết toán theo Luật Ngân sách nhà nước...

Việc tự chủ của các trường đại học ở nước ta đang có sự phân hóa, với những trường đã tạo lập được thương hiệu, có tiềm lực tài chính, đội ngũ cán bộ mạnh thì việc thực hiện tự chủ sẽ thuận lợi hơn. Khi cơ chế tự chủ đi vào thực hiện ổn định đã làm cho vị thế của các nhà trường trong hệ thống giáo dục quốc dân được củng cố và có thêm động lực phát triển, ảnh hưởng tới xã hội sâu rộng, thu nhập của đội ngũ cán bộ tăng lên, khả năng hội nhập dễ dàng hơn... Việc triển khai thực hiện tự chủ đại học ở nước ta thời gian qua vẫn chỉ là tự chủ một phần. Nguyên nhân: cơ quan quản lý nhà nước, các trường đại học, người học và xã hội.

Khoản 4, Điều 12 Luật Giáo dục đại học quy định về chính sách của Nhà nước về phát triển giáo dục đại học: "thực hiện xã hội hóa giáo dục đại học, khuyến khích phát triển cơ sở giáo dục đại học tư thục; ưu tiên cơ sở giáo dục đại học tư thục hoạt động không vì lợi nhuận; có chính sách ưu đãi đối với tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân đầu tư vào hoạt động giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ tại cơ sở giáo dục đại học; có chính sách miễn, giảm thuế đối với tài sản hiến tặng, hỗ trợ cho giáo dục đại học, cấp học bổng và tham gia chương trình tín dụng sinh viên" [7].

Mặc dù có quy định về chính sách ưu đãi, nhưng chưa có quy định và hướng dẫn cụ thể về đối tượng, mức ưu đãi… để các trường có thể chủ động trong công tác huy động nguồn lực xã hội. Việc thu hút nguồn lực xã hội cho nhà trường chưa sớm được khơi thông. Theo tinh thần của Luật Giáo dục đại học, không phải các trường được giao quyền tự chủ thì Nhà nước sẽ "bỏ rơi", mà sự hỗ trợ của Nhà nước sẽ được nhìn nhận theo các khía cạnh khác. Muốn nhận được sự hỗ trợ của Nhà nước, các trường công lập và ngoài công lập sẽ phải đảm bảo ba điều kiện cơ bản: 1) phải đổi mới năng lực quản trị của nhà trường để tận dụng hiệu quả nhất các nguồn lực; 2) giải trình và chịu trách nhiệm trước xã hội, trước các cơ quan quản lý và trước người học; 3) phải tự xây dựng thương hiệu. Có thương hiệu thì Nhà nước mới đặt hàng đào tạo, nghiên cứu khoa học.

Một trong những nội dung rất quan trọng của tự chủ đại học là tự chủ về học thuật. Nếu tự chủ về học thuật là cơ sở quan trọng bậc nhất để khẳng định uy tín, sức mạnh của các cơ sở đào tạo đại học ở các quốc gia phát triển thì với Việt Nam, công tác này đang vướng nhiều sự ràng buộc từ phía các cơ quan chức năng. Trong khung chương trình của hệ đại học theo quy định, luôn có nội dung bắt buộc.

4. GIẢI PHÁP

Về phía các cơ quan chức năng: cần nhanh chóng ban hành hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Giáo dục đại học, đi cùng với đó là rà soát, điều chỉnh để đồng bộ hóa các quy định trong các bộ luật liên quan để tránh sự chồng chéo. Chuyển từ cơ chế quản lý trực tiếp sang cơ chế điều tiết, hỗ trợ bằng công cụ vĩ mô

và giám sát chất lượng. Xây dựng hành lang pháp lý để các trường đại học có thể tự tin thực hiện xây dựng cơ chế tự chủ theo quy định và hướng dẫn của các văn bản pháp quy. Xây dựng lộ trình tự chủ của cả hệ thống giáo dục đại học trong mối tương quan tương đối với hệ thống giáo dục đại học trên thế giới. Không mở bung một cách đại trà, mà có lộ trình tuần tự, chắc chắn để cơ chế tự chủ lan tỏa đến toàn hệ thống giáo dục đại học. Những trường chưa tự chủ hoặc chỉ tự chủ một phần sẽ áp dụng cơ chế quản lý và giám sát khác với các trường đã đủ điều kiện và được công nhận tự chủ. Cùng với chế tài ràng buộc, cần ban hành cơ chế ưu đãi cụ thể (ưu đãi có tính điều kiện) để khuyến khích các cơ sở giáo dục đại học nỗ lực xây dựng cơ chế tự chủ.

Bổ sung, hoàn thiện các thiết chế liên quan để phân định hóa, hiện thực hóa vai trò của Hội đồng trường trong các trường đại học trong mối tương quan với các tổ chức chính trị khác. Khoản 11, Điều 4 khi quy định về tự chủ cũng chưa đề cập cụ thể đến công tác tuyển sinh của các trường đại học. Tuyển sinh là một khâu mấu chốt đầu tiên của quá trình đào tạo. Số lượng, cơ cấu tuyển sinh phải dựa trên cơ sở nhu cầu nhân lực của xã hội, phụ thuộc vào năng lực về cơ sở vật chất, quản trị, đội ngũ giảng viên, tài chính của từng trường. Những thông số này có thể liên tục biến động, việc định hướng, xây dựng cơ chế để các trường đại học chủ động trong công tác tuyển sinh là điều cần thiết. Quy chế kiểm tra đánh giá và công nhận tốt nghiệp do Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành cũng như các quy chế trước đó có nhiều điểm dành cho trường đại học chủ động đề xuất cho phù hợp với đặc điểm của mình, tuy nhiên vẫn còn nhiều điểm giới hạn quyền tự chủ của các trường (như quy định về ngừng học, thôi học, điều kiện tốt nghiệp…). Những quy định này không nên giống nhau ở các trường khác nhau. Cần giao quyền chủ động xây dựng những quy chế này cho các trường đại học.

Về phía trường đại học: việc thực hiện tự chủ đại học ở nước ta có tính đặc thù, nhưng về cơ bản vẫn phải theo quy luật phát triển giáo dục đại học thế giới.

Tự chủ về tổ chức và nhân sự: trong khi chờ hướng dẫn từ phía các cơ quan chức năng, các trường đại học cần tích cực, chủ động lên kế hoạch và xây dựng lộ trình tự chủ; thiết lập khung cơ cấu tổ chức, sắp xếp bộ máy nhân sự và nâng cao năng lực quản trị. Trên cơ sở dân chủ, công khai, minh bạch, các trường phải xây dựng một bộ quy tắc ứng xử giống bộ luật của trường (bao gồm quy chế làm việc, tuyển dụng, sử dụng cán bộ, lương, thưởng…) phải được Hội đồng trường thông qua. Đây là cơ sở quan trọng để thực hiện giám sát nội bộ và thực hiện giải trình trách nhiệm với xã hội.

Tự chủ về tài chính: quản lý tài chính đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình thực hiện tự chủ đại học. Đây là vấn đề then chốt nhằm đảm bảo quá trình tự chủ và tự chịu trách nhiệm được thực hiện đầy đủ, khách quan, công bằng và minh bạch. Quyền tự chủ của trường đại học chỉ có thể được thực hiện tốt nếu trước hết phải bảo đảm được quyền tự chủ về tài chính. Để tự chủ và tự chịu trách nhiệm về tài chính, các trường cần hoàn thiện quy chế chi tiêu nội bộ, chú trọng giải pháp chi theo hiệu quả công việc; phân cấp và quyền cho các đơn vị trong trường để mở rộng nguồn thu và khoán chi; đào tạo nâng cao năng lực quản lý tài chính cho các đơn vị; quy định trách nhiệm giải trình về tài chính giữa các cấp; tổ chức hoạt động kiểm soát nội bộ và công khai tài chính…

Tự chủ về học thuật và đào tạo: các trường căn cứ vào điều kiện của mình để xây dựng chương trình đào tạo theo quy định. Tiến hành đổi mới chương trình đào tạo theo hướng gắn đào tạo với nghiên cứu khoa học, nâng cao kỹ năng thực hành cho cả người dạy và người học; đổi mới phương pháp dạy và học theo hướng lấy người học làm trung tâm; tăng cường liên kết với doanh nghiệp; liên thông đào tạo giữa các ngành, các trường trong và ngoài nước. Mở các ngành học mới theo nhu cầu thực tiễn, theo hướng đa

dạng hóa các ngành nghề đào tạo, tiếp cận chương trình đào tạo, giáo trình giảng dạy của các trường đại học ở các nước phát triển.

Tự chủ về kiểm tra, đánh giá: một trong những điều kiện cơ bản để có thể giao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm là mỗi trường có một hệ thống kiểm tra, đánh giá với giảng viên, học viên và sinh viên, đó là cơ sở quan trọng để điều chỉnh phương pháp giảng dạy, học tập, nghiên cứu, ứng xử nhằm xây dựng vị thế của từng trường. Nhằm góp phần hoàn thiện tất cả các khâu trong quy trình đào tạo, các trường đại học cần xây dựng cơ chế đánh giá của sinh viên đối với hoạt động giảng dạy của giảng viên cũng như hoạt động hỗ trợ của các bộ phận quản lý nội bộ. Cũng cần xây dựng cơ chế đánh giá của giảng viên đối với các bộ phận quản lý nội bộ. Cần công khai, minh bạch, đầy đủ và kịp thời về năng lực đào tạo, cơ cấu tổ chức, nhân sự cùng các điều kiện đảm bảo chất lượng của nhà trường để người học, nhà tuyển dụng, nhà đầu tư biết và giám sát.

5. KẾT LUẬN

Giáo dục đại học Việt Nam đang ở trong tình thế cần có sự đột phá về chất lượng và hiệu quả. So với các nước phát triển, có kinh nghiệm hàng trăm năm để thực hiện tự chủ đại học thì chúng ta mới đi được đoạn đường đầu tiên. Quá trình hội nhập quốc tế đang diễn ra mạnh mẽ cũng là thời cơ thuận lợi giúp giáo dục đại học Việt Nam tiếp thu những kinh nghiệm và thành tựu của các nước nhằm rút ngắn khoảng cách phát triển. Tự chủ đại học là một quá trình phát triển, cần có điều kiện, thời gian để chuyển đổi từ nhận thức, ý thức và văn hóa chất lượng trong hệ thống giáo dục đại học và toàn xã hội. Cùng với việc luật hóa, tư duy của các trường đại học vẫn là yếu tố có tính quyết định. Việc tạo thêm động lực cho các cơ sở giáo dục đại học cùng sự thay đổi mạnh mẽ hơn nữa từ phía cơ quan chức năng là rất cần thiết để tự chủ đại học ở nước ta thành công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Bộ Giáo dục và Đào tạo (2010), Nghị quyết về đổi mới giáo dục đại học giai đoạn 2010- 2012 (số 05-NQ/BCSĐ) của Ban cán sự Đảng Bộ Giáo dục và Đào tạo *đánh giá thực trạng quản lý giáo dục đại học và chỉ đạo tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và kiểm soát bên trong của trường đại học*.

[2] Chính phủ (2005), Nghị quyết 14/2005/NQ-CP *về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020.*

[3] Chính phủ (2005), Nghị định số 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ: *Nghị định quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.*

[4] Đảng Cộng sản Việt Nam (2020), *Dự thảo các văn kiện trình đại hội XIII của Đảng*, Hà Nội.

[5] Điều lệ trường đại học (2014), Số: 70/2014/QĐ-TTg. Nxb Giáo dục.

[6] Luật Giáo dục (2005), Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.

[7] Luật Giáo dục đại học (2019), Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.

[8] Thông tư liên tịch (2009), của Bộ Giáo dục và Đào tạo và Bộ Nội vụ (07/2009/TTLT-BGDĐT-BNV tháng 4 năm 2009) *hướng dẫn quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế đối với đơn vị sự nghiệp công lập giáo dục và đào tạo.*