

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO HƯỚNG ĐẢM BẢO TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

PHAN HUY HÙNG*

Sau hơn hai thập niên đổi mới, hệ thống đại học Việt Nam phát triển cả về quy mô, loại hình, hình thức đào tạo, cung cấp nguồn nhân lực có trình độ cao cho công cuộc CNH, HĐH đất nước. Năm học 2008-2009, cả nước có 146 trường đại học, hơn 41 ngàn giảng viên và tới hơn 1,2 triệu sinh viên. So với năm 1987 (63 trường đại học) số trường tăng hơn 2,3 lần. Các trường công giữ vai trò chủ đạo, chiếm 69,18% số trường, 87,82% số sinh viên và 90,27% số giảng viên. Trong 5 năm (từ năm học 2004-2005 đến năm học 2008-2009) số trường tăng bình quân 10,8%/năm; trong đó, ngoài công lập tăng 17,37%; số sinh viên tăng bình quân 3,87%; trong đó, ngoài công lập tăng 4,7%; và số giảng viên tăng bình quân 4,92%. Giải quyết yêu cầu giáo dục đại học (GDĐH) tăng nhanh trong khi nguồn lực công có hạn là thách thức lớn đối với quản lý nhà nước (QLNN) các trường đại học theo cơ chế kiểm soát tập trung.

1. Những vấn đề lý luận về tự chủ, tự chịu trách nhiệm và bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

QLNN đối với trường đại học trên thế giới đang chịu sức ép về hai vấn đề, đó là sử dụng hiệu quả nguồn lực và chất lượng sản phẩm GDĐH. Sức ép từ vấn đề thứ nhất dẫn đến sự can thiệp mạnh hơn của nhà nước, còn từ vấn đề thứ hai thì làm dịch chuyển trọng tâm chú ý sang hoạt động cấp trường. Một số nhà nước bắt đầu tập trung vào việc xây dựng mục tiêu và

chính sách thay vì can thiệp trực tiếp. Sự thay đổi cho thấy, một mặt, QLNN đang hướng đến sự phi tập trung; và mặt thứ hai là khuyến khích tự chủ. Tự chủ đại học trở thành xu hướng quốc tế, được xem là chìa khoá để cải cách GDĐH thành công, như đúc kết của Ngân hàng Thế giới (1994).

Mục tiêu chiến lược được đề ra là đến năm 2020, Việt Nam trở thành nước công nghiệp và từng bước phát triển kinh tế tri thức và GDĐH được xác định là lĩnh vực then chốt. Điều này liên quan chặt chẽ đến yêu cầu đổi mới QLNN đối với trường đại học, thay cho việc kiểm soát chi tiết, Nhà nước thực hiện vai trò giám sát, hướng dẫn, thúc đẩy và bảo vệ lợi ích công của tổ chức đại học tự chủ. Vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm của trường đại học đã được đề cập trong Nghị quyết Trung ương 4 khoá VII năm 1993 và được pháp lý hoá lần đầu trong Luật Giáo dục 1998. Nhưng trên thực tế thì cơ chế quản lý các trường đại học có tính tập trung và xơ cứng. Điều này làm các trường chưa thể chủ động thực hiện tốt vai trò kinh tế - xã hội của mình. QLNN theo hướng đảm bảo sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các trường đại học ở Việt Nam là lựa chọn cần thiết để giải quyết thực tế này.

QLNN theo hướng đảm bảo sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm là một phương thức QLNN đối với trường đại học. Theo đó, Nhà nước điều khiển trường đại học bằng

* Đại học Cần Thơ.

quyền lực công theo hướng giám sát, thông qua khuôn khổ chính sách và pháp luật chặt chẽ có sự phối hợp với cơ chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, nhằm tạo ra môi trường, khả năng và cơ hội hành động chủ động và có trách nhiệm cho các thực thể đại học tự chủ vì mục tiêu phát triển của nhà nước, xã hội và nhà trường. Phương thức QLNN này có nhiều điểm khác biệt rất lớn so với phương thức kiểm soát tập trung.

Nội dung QLNN theo hướng đảm bảo sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm về cơ bản cũng giống như nội dung QLNN đối với GDDH nói chung nhưng nhấn mạnh việc xây dựng và ban hành thể chế và chính sách đảm bảo sự giám sát nhà nước; xây dựng và thực hiện tầm nhìn, chiến lược và chính sách thúc đẩy sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm; xây dựng cơ chế đem trong tổ chức bộ máy quản lý các trường đại học; đầu tư, tài trợ cho trường đại học, thúc đẩy sự đa dạng và trách nhiệm sử dụng hiệu quả nguồn lực và quản lý; khuyến khích tự đảm bảo chất lượng, sự tương xứng và công bằng.

QLNN đối với trường đại học có 4 mô hình chính là: kiểm soát nhà nước (state control model), giám sát nhà nước (state-supervising model), dựa vào thị trường (market-based model) và quản lý công mới (the new public management). Mô hình kiểm soát không khuyến khích tự chủ và nguy cơ làm xói mòn các nguyên tắc quản trị tốt. Mô hình giám sát có khả năng cân bằng trách nhiệm của nhà nước và tự chủ của trường đại học nhưng đòi hỏi cơ chế đem hiệu quả. Mô hình thị trường đòi hỏi nhà nước, một mặt, khơi dậy sức mạnh thị trường để tạo áp lực thúc đẩy chất lượng và cạnh tranh, mặt khác, hạn chế khuyết tật thị trường, nhưng đồng thời, tạo áp lực kinh doanh cho các trường. Mô hình quản lý công mới có sự kết hợp giữa sự tự chủ của trường đại học với sự giám sát nhà nước nhưng nó đòi hỏi khả năng quản trị

tốt để định ra các mục tiêu và chỉ số đầu ra.

2. Thực trạng bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm của trường đại học ở nước ta.

Trong hơn ba thập niên trước khi đổi mới (năm 1986), tự chủ của trường đại học không được đặt ra. Các trường là cơ quan nhà nước thuần túy giúp cung cấp dịch vụ công cộng theo kế hoạch tập trung và là công cụ thực hiện nhiệm vụ chính trị. Quyền tự chủ chỉ thực sự được quan tâm kể từ khi nền kinh tế thị trường định hướng XHCN được xác lập.

Pháp luật giáo dục ghi nhận 5 nhóm quyền tự chủ của trường đại học: I) xây dựng chương trình, giáo trình và kế hoạch giảng dạy ngành nghề được phép; II) xây dựng chỉ tiêu tuyển sinh, tổ chức tuyển sinh và đào tạo, công nhận và cấp bằng; III) tổ chức bộ máy, tuyển dụng và quản lý nhân viên; IV) quản lý nguồn lực; và V) hợp tác với một số tổ chức theo quy định. Nếu so với lý thuyết tự chủ thì các nhóm quyền đã thể hiện phần lớn các khía cạnh tự chủ nhà trường. Tuy nhiên, do "tập quán" lập pháp và quy định tự chủ thiếu cụ thể và thường kèm theo các ràng buộc nên đã làm cho quyền tự chủ chưa thể đi vào cuộc sống một cách trực tiếp và đầy đủ. Quyền tự chủ được xem như một đặc quyền hơn là một khả năng, được xác lập theo yêu cầu của cơ quan QLNN. Tự chịu trách nhiệm "sống đời" với quyền tự chủ và liên quan đến quy định về đảm bảo chất lượng và nghĩa vụ thông báo công khai, giải trình hay báo cáo về chương trình đào tạo, chất lượng và sử dụng nguồn lực cho các bên liên quan khác ngoài Nhà nước. Cơ cấu quy phạm đan xen này cho thấy cách tiếp cận tích cực là không thể tách rời tự chủ và tự chịu trách nhiệm nhưng dễ dẫn đến nhận thức thiếu cận là tự làm, tự chịu.

Pháp luật giáo dục đã xác định 5 nội dung QLNN đối với trường đại học là hoạch định chính sách, lập pháp và lập quy cho các hoạt động, thực hiện quyền hành

pháp; quản lý và kiểm định chất lượng; tổ chức bộ máy quản lý; huy động và quản lý các nguồn lực; và thanh tra, kiểm tra nhằm thiết lập trật tự kỉ cương. Tuy nhiên, cơ chế quản lý chủ quản đã làm các bộ, ngành tham gia sâu, trực tiếp vào nhiều phần việc mà đáng ra phải do tự nhà trường đảm trách. Điều này tạo ra sự lệ thuộc nhiều hơn của các trường và làm “lẫn lộn” trách nhiệm xã hội. Mặc dù chủ trương xóa bỏ cơ chế chủ quản đã được đưa ra nhưng thực tế cho thấy số cơ quan quản lý chủ quản đối với các trường đại học tiếp tục tăng.

Việc tự chủ, tự chịu trách nhiệm của trường đại học trên thực tế có được cải thiện. Nhà nước trao quyền cho các trường nhiều hơn, từng bước phân cấp về quản lý chuyên môn, tổ chức bộ máy và tài chính; phân định chức năng, nhiệm vụ QLNN; phân cấp nhiều mặt cho Đại học Quốc gia trong đào tạo, nghiên cứu, quản lý tài chính, hợp tác quốc tế... Đồng thời, thực hiện kiểm định chất lượng, quy định về thiết chế hội đồng trường, công khai và minh bạch điều kiện đảm bảo chất lượng... Tuy nhiên, về cơ bản thì QLNN theo hướng kiểm soát vẫn chiếm ưu thế.

Bảo đảm của Nhà nước đối với tự chủ của trường đại học về các mặt chủ yếu (theo lý thuyết tự chủ): I) chương trình, tuyển sinh và tiêu chuẩn bằng cấp; II) tổ chức bộ máy và nhân sự; và III) tài chính, cho thấy tự chủ chương trình, tuyển sinh và bằng cấp chưa được bảo đảm đầy đủ mặc dù *Luật Giáo dục* đã ghi nhận các quyền này. Trên thực tế, quyền tự chủ chương trình bị giới hạn bởi sự kiểm soát chương trình khung; quyền tự chủ tuyển sinh thì bị “vô hiệu” bởi quy chế tuyển sinh “3 chung”; hay quyền tự chủ bằng cấp thì bị ràng buộc bởi cơ chế in ấn và phát hành phôi bằng. Tự chủ tổ chức bộ máy và nhân sự mặc dù có được sự bảo đảm khả quan hơn, nhất là từ khi Thông tư liên tịch số 07/2009/TTLT-BGDĐT-BNV của Bộ Giáo dục và Đào tạo - Bộ Nội vụ được ban hành.

Tuy nhiên, phạm vi tự chủ cũng bị chi phối bởi quy định về công tác cán bộ hay về sử dụng, tuyển dụng nhân sự theo nguyên tắc chức nghiệp. Tự chủ tài chính được mở rộng đáng kể nhưng chính sách phân bổ dựa theo đầu vào, còn mang tính cào bằng, và kiểm soát tài chính theo khoản mục, chưa bảo đảm tốt sự chủ động và trách nhiệm trong việc sử dụng hiệu quả nguồn lực và cải thiện thu nhập. Nói chung, bảo đảm tự chủ còn hạn chế làm cho quyền tự chủ chưa triệt để.

Để quản lý và thúc đẩy tự chịu trách nhiệm hay trách nhiệm xã hội của trường đại học trên thực tế, Nhà nước thực hiện các biện pháp: I) quản lý điều kiện và quyết định việc thành lập trường; II) quản lý chương trình khung, mở ngành đào tạo và tuyển sinh; III) tiêu chuẩn hóa đội ngũ; IV) kiểm định chất lượng; và V) tổ chức thanh tra, kiểm tra và kiểm toán. Quan trọng nhất là quy định cấm lợi dụng các hoạt động giáo dục vì mục đích vụ lợi, theo Điều 20 *Luật Giáo dục* 2005. Tuy nhiên, kết quả thực tế không như mong đợi. Đơn cử, nhiều trường được quyết định thành lập trong thời gian ngắn; trong đó, có nhiều trường chưa đạt yêu cầu chất lượng. Trong 5 năm (2003-2007) có tới 49 trường được thành lập, gấp 3 lần số trường mới (17 trường) giai đoạn (1998-2002). Báo cáo chất lượng của Bộ Giáo dục và Đào tạo năm 2008 thừa nhận: “Các trường hầu như không đảm bảo đủ diện tích lớp học cho việc dạy và học như đã được quy định trong các tiêu chuẩn về thiết kế trường học”. Và nhìn chung, các quy định hầu như chỉ yêu cầu các trường chịu trách nhiệm với cấp trên. Các báo cáo hay giải trình về kiểm định chất lượng hay kiểm toán chưa bảo đảm sự tham gia và công khai rộng rãi. Tức là trách nhiệm xã hội chưa được bảo đảm đúng mức.

Những hạn chế nêu trên là do một số nguyên nhân như chưa nhận thức đầy đủ về quyền tự chủ: “sức ỳ” và “quán tính”

lớn của cơ chế quản lý tập trung bao cấp; môi trường pháp lý và chính sách chưa hoàn chỉnh; hạn chế có tính cơ cấu của các cơ quan QLNN; duy trì quá lâu cơ chế chủ quản; cơ chế bảo đảm trách nhiệm xã hội chưa đáp ứng được các yêu cầu trao quyền rộng rãi; chính sách tài chính thiếu tích cực. Hệ quả tất yếu là các trường kém năng động, thụ động và sức cạnh tranh thấp; chưa huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực đa dạng; chưa phát huy được tính tự quản và sức sáng tạo của mỗi trường; trách nhiệm còn mang nặng tính “hình thức” hơn là trách nhiệm xã hội thực chất; và chưa phát huy tốt vai trò các nhà khoa học, nhà giáo.

3. Giải pháp đổi mới QLNN bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm của trường đại học.

Để bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm của trường đại học, Nhà nước cần thực hiện đồng bộ các nhóm giải pháp sau:

Thứ nhất, nhận thức lại vai trò Nhà nước; trong đó, Nhà nước thực hiện vai trò giám sát thay vì kiểm soát chi tiết; tạo điều kiện và môi trường để trường đại học, dù là trường công hay trường tư có thể hoạt động bình đẳng như những thực thể pháp lý tự chủ. Đồng thời, xem tổ chức đại học như là thực thể pháp lý tự chủ, chịu trách nhiệm xã hội.

Thiết lập mô hình bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm trên cơ sở cơ cấu lại tổ chức và thẩm quyền quản lý các trường đại học với 3 lớp quản lý: I) lớp có thẩm quyền QLNN trường đại học; II) lớp “đệm” với thẩm quyền mang tính kỹ thuật mà không mang tính quyền lực; và III) lớp các cơ sở GDDH có địa vị pháp lý là “bán tự chủ” và “bán độc lập” thuộc sở hữu nhà nước và phi lợi nhuận (đối với các cơ sở đào tạo công lập) (*xem sơ đồ cuối bài*).

Thứ hai, hoàn thiện thể chế và chính sách bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Cần chú trọng ban hành văn bản xác lập

tâm nhìn và chiến lược cho toàn hệ thống đại học; xây dựng và ban hành *Luật GDDH*, xác lập địa vị pháp luật bình đẳng giữa các trường; xây dựng và ban hành *Luật Giáo viên*, bảo đảm quyền tự chủ học thuật, trách nhiệm và lợi ích của giảng viên; quy định quyền tự chủ triệt để trong xây dựng và phát triển chương trình, tuyển sinh; ban hành chính sách tài chính khoán ngân sách triệt để hơn; quy định việc sử dụng chỉ số thành tích và kết quả kiểm định chất lượng trong việc xét đầu tư công; ban hành quy định cơ chế huy động sự đóng góp của xã hội; rà soát và ban hành quy định và thủ tục thành lập trường nhằm bảo đảm trường được thành lập có thể đảm bảo được chất lượng...

Thứ ba, xác định lại vai trò quản lý vĩ mô của Nhà nước là bảo đảm sự thuận tiện và dễ dàng, tạo ra được môi trường phù hợp với cơ chế thị trường định hướng XHCN cho trường đại học chủ động phát triển. Cơ quan QLNN chỉ tập trung vào chức năng quản lý vĩ mô; phân định rõ chức năng QLNN và chức năng cung cấp dịch vụ GDDH; sớm xoá cơ chế chủ quản song song với việc lập các tổ chức “đệm” có tính chuyên môn độc lập và đại diện rộng rãi; hoàn thiện và mở rộng áp dụng loại hình đại học quốc gia trên cơ sở không tạo ra đặc quyền.

Thứ tư, đổi mới QLNN về chương trình, tuyển sinh và văn bằng theo hướng bảo đảm quyền tự chủ cho các trường về các mặt công tác này trên cơ sở ban hành quy định về tiêu chuẩn, tiêu chí cũng như điều kiện đảm bảo cho việc xây dựng chương trình, tổ chức tuyển sinh hay cấp phát văn bằng đạt yêu cầu tối thiểu theo quy định. Đồng thời, cần định rõ việc thực hiện “tiền kiểm”, “hậu kiểm” và chế tài các sai phạm.

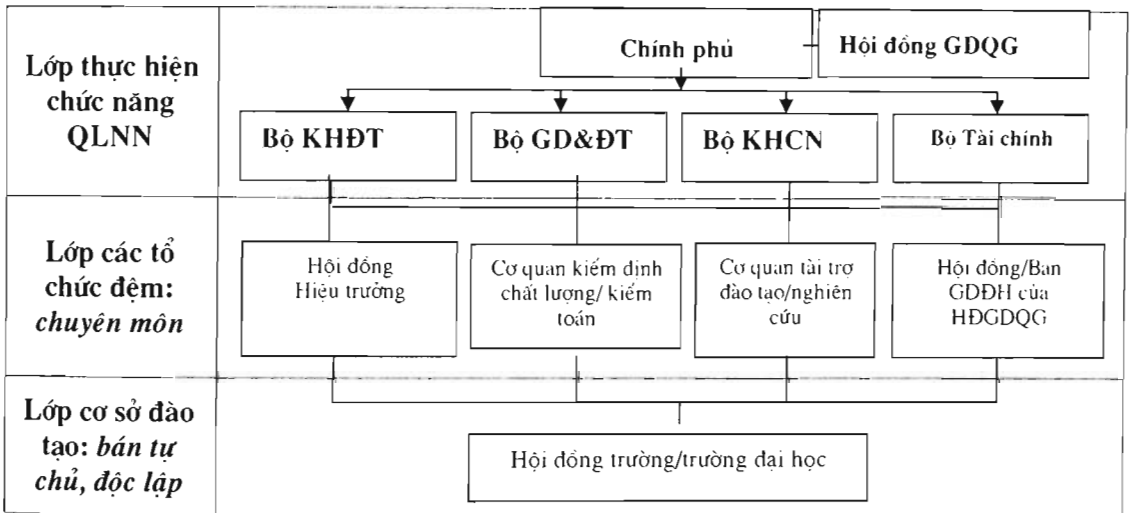
Cần thiết lập một khung bảo đảm trách nhiệm xã hội chung cho hầu hết các trường đại học và một khung trách nhiệm bổ sung tương xứng cho các loại hình trường đặc biệt (các đại học công có địa vị pháp lý độc

lập).

Thứ năm, đổi mới chính sách quản lý và kiểm soát tài chính nhằm bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm tài chính. Thực hiện chính sách trao quyền phân bổ nguồn lực bên trong cho các trường. Về lâu dài, cho phép các trường được quyết định mức học phí dựa trên chất lượng, định mức chi phí đơn vị hợp lý, và Nhà nước quản lý học phí qua chính sách tài chính khác, như thuế... Việc trao quyền tự chủ tài chính cần có sự phân biệt giữa loại trường vì lợi nhuận và loại trường không vì lợi nhuận hơn là chỉ phân biệt theo hình thức sở hữu như hiện nay. Áp dụng chính sách phân bổ tài chính tích cực như duy trì cấp ngân sách nhà nước ổn định; đặt hàng và giao ngân sách;

đầu tư công theo hình thức “khoán”; tài trợ công theo thành tích, chất lượng và dựa trên sự cạnh tranh và tài trợ công gián tiếp thông qua người học hay “khách hàng”.

QLNN đối với trường đại học theo hướng đảm bảo tự chủ, tự chịu trách nhiệm là nhằm tạo ra môi trường hay không gian hành động chủ động mang tính pháp lý cho các thực thể tổ chức đại học tự chủ bình đẳng. Bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm về chương trình, tuyển sinh, tổ chức và quản lý nhà trường, tài chính không thể tách rời hai mục tiêu, một là tạo ra môi trường hành động chủ động, và hai là duy trì việc cung cấp GDDH và sử dụng nguồn lực tài chính trung thực.



Mô hình bảo đảm tự chủ, tự chịu trách nhiệm

Tài liệu tham khảo

1. Clark, B. R. (1983): “Quyền hành”, *Nền tảng GDDH Mỹ*, Bess, J.L (chủ biên), NXB Simon & Schuster Custom, Tài liệu dịch, tr. 56-79.
2. Fielden J. (2008): *Global trends in university governance*, WB, Washington D.C.
3. Neave G., Vught F.V. (1994): *Government and HE in developing nations: A conceptual framework*, IAU Press, Pergamon, tr.1-21.
4. Salmi (2009): *The growing accountability agenda in tertiary education: Progress or mixed blessing*, WB Education Working Paper Series, No. 16, Washington, D.C.
5. Sanyal, B.C. (2003): *Quản lý Trường Đại học trong giáo dục đại học*, Hà Nội.
6. Vallely, T. (2005): *Đề cương thảo luận: Xây dựng Trường Đại học hàng đầu tại Việt Nam*, VietNamNet, ngày 05-10-2005.<http://vietnamnet.vn>
7. Vũ Ngọc Hải (2007): *Về quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các Trường Đại học nước ta*, Tạp chí Cộng sản, số 781, tr.91-94.