

TỰ CHỦ ĐẠI HỌC: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ, BỐI CẢNH TRONG NƯỚC VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

● NGUYỄN ĐỒNG ANH XUÂN

TÓM TẮT:

Tự chủ đại học là điều kiện cần thiết để thực hiện phương thức quản trị đại học tiên tiến nhằm cải tiến và nâng cao chất lượng đào tạo. Tự chủ đại học ở Việt Nam đã được đặt ra cách đây gần 30 năm, kể từ khi thành lập hai đại học quốc gia vào giữa thập niên 1990, nhưng đến nay vẫn đang trong giai đoạn thí điểm và còn nhiều bất cập. Tại các quốc gia có nền giáo dục phát triển như Hoa Kỳ hay Nhật Bản, thì tự chủ đại học được thực hiện cách đây nhiều thập kỷ và đã trở thành các quốc gia điển hình cho nền giáo dục mở, có chất lượng trên thế giới. Hiện nay, tự chủ đại học được cho là giải pháp chủ đạo để phát triển và hội nhập giáo dục đại học Việt Nam với thế giới, nên rất cần học hỏi kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này. Bài viết tập trung nghiên cứu và khái quát nội dung về tự chủ đại học, tổng kết kinh nghiệm tự chủ đại học của một số quốc gia trên thế giới và từ đó rút ra những đặc điểm làm bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Từ khóa: Giáo dục đại học (GDDH), tự chủ đại học (TCĐH), quản trị đại học (QTĐH).

1. Tự chủ đại học và xu thế phát triển trên thế giới

1.1. Tự chủ đại học

Trên thế giới, khái niệm tự chủ đại học (TCĐH) phát sinh cùng với sự ra đời của giáo dục đại học GDDH, phản ánh mối quan hệ giữa Nhà nước với các cơ sở GDDH theo xu hướng giảm dần sự kiểm soát trực tiếp của Nhà nước đối với cơ sở GDDH. Thực tiễn cho thấy có nhiều cách hiểu khác nhau về khái niệm TCĐH tùy thuộc vào trình độ phát triển và nhận thức của mỗi quốc gia về vai trò của giáo dục nói chung và GDDH nói riêng.

Theo Berdahl, Graham và Piper (1971), "TCĐH là quyền lực của nhà trường được tự điều khiển việc vận hành của mình mà không bị kiểm soát từ bên ngoài". Anderson and Johnson (1998), "TCĐH là sự tự do của một cơ sở GDDH trong việc điều hành các công việc của nó mà không có sự chỉ đạo hoặc tác động từ bất cứ cấp chính quyền nào". Hiệp hội Quốc tế các trường đại học (IAU) trong tuyên bố về tự do học thuật, TCĐH và trách nhiệm xã hội (1998), cho rằng: "TCĐH được hiểu là mức độ độc lập cần thiết đối với sự can thiệp bên ngoài mà trường đại học cần có trong tổ chức và quản trị nội bộ, trong phân bổ nội bộ các

nguồn lực tài chính và huy động thu nhập từ các nguồn ngoài ngân sách, trong tuyển dụng giảng viên, trong quy định các điều kiện học tập và cuối cùng trong việc tự do giảng dạy và nghiên cứu". Theo GS. Phạm Phú (2006), "TCĐH phản ánh mối quan hệ giữa trường đại học và Chính phủ, mức độ can thiệp của Chính phủ vào những vấn đề khác nhau của trường đại học".

Như vậy, TCĐH thể hiện khả năng chủ động của các cơ sở GDDH trong việc xây dựng và thực hiện chiến lược của mình mà không bị trói buộc bởi những quy định và quản lý hành chính của Nhà nước nhằm đạt hiệu quả cao hơn trong hoạt động và bao gồm các thành tố sau:

- *Tự chủ học thuật*: Là giá trị cốt lõi của TCĐH, các cơ sở GDDH tự quyết định các hoạt động học thuật và phương pháp giảng dạy, kiểm tra đánh giá kết quả học tập của người học, nội dung chương trình và giáo trình; các chuẩn mực học thuật, tiêu chuẩn văn bằng, kiểm định chất lượng và nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ.

- *Tự chủ tài chính*: Cơ sở GDDH tự quyết định và chủ động khai thác, tìm kiếm, sử dụng các nguồn tài chính, tài sản hiện có; cân đối thu chi tài chính, minh bạch hệ thống tài chính.

- *Tự chủ tổ chức và quản lý*: Cơ sở GDDH tự quyết định và chủ động xây dựng, phát triển bộ máy, nhân sự; tuyển dụng, bổ nhiệm và chế độ chính sách đối với người lao động.

1.2. Xu thế tự chủ đại học trên thế giới

TCĐH là xu hướng phát triển tất yếu đối với các cơ sở GDDH trên thế giới, các nghiên cứu TCĐH trên thế giới thường tập trung vào mối quan hệ giữa Nhà nước và các cơ sở GDDH cho thấy mức độ tự chủ - thể hiện ở mức độ kiểm soát của Nhà nước đối với các cơ sở GDDH. Báo cáo tổng quan xu thế QTĐH trên thế giới của World Bank 2008 đã khái quát 4 mô hình QTĐH với các mức độ tự chủ khác nhau, từ mô hình Nhà nước kiểm soát hoàn toàn (state control) như ở Malaysia, đến các mô hình bán tự chủ (semi-autonomous) như ở Pháp và New Zealand, mô hình bán độc lập (semi-independent) ở Singapore và mô hình độc lập (independent) ở Mỹ, Anh, Úc.

Đối với mô hình Nhà nước kiểm soát thì các cơ

sở GDDH vẫn được hưởng mức độ tự chủ nhất định vì những lý do tài chính và thực tiễn, Nhà nước không thể kiểm soát được tất cả các hoạt động của cơ sở GDDH. Ngược lại, mô hình độc lập vẫn có những mặc định về quyền quản lý của Nhà nước thông qua các công cụ gián tiếp như quy hoạch mạng lưới các trường đại học, ban hành chính sách, chiến lược yêu cầu các cơ sở GDDH có trách nhiệm minh bạch thông tin và thực hiện trách nhiệm giải trình theo quy định.

Thực tiễn cho thấy, TCĐH giúp cho các cơ sở GDDH vận hành tốt hơn, hoạt động hiệu quả hơn nếu họ được nắm vận mệnh của chính mình, đồng thời cũng làm tăng tính cạnh tranh giữa các cơ sở GDDH, tạo điều kiện để đa dạng hóa các hoạt động GDDH. Vì vậy, xu hướng chung trên thế giới là chuyển dịch từ mô hình Nhà nước kiểm soát sang các mô hình có mức độ tự chủ cao hơn, từ mô hình Nhà nước kiểm soát (state control) sang mô hình Nhà nước giám sát (state supervision).

2. Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới về tự chủ đại học

Nhật Bản là quốc gia có quá trình cải cách và thực thi TCĐH sớm và hiệu quả nhất ở châu Á, trong khi Hoa Kỳ là quốc gia có nền giáo dục mở và tiên tiến nhất trên thế giới. Kinh nghiệm của Nhật Bản, Hoa Kỳ dưới đây sẽ cho chúng ta thêm bài học trong quá trình thực hiện tự chủ đại học ở Việt Nam.

2.1. Kinh nghiệm của Nhật Bản

Lịch sử GDDH hiện đại của Nhật Bản được hình thành từ cuối thế kỷ 19 theo mô hình đại học của Đức với hệ thống quản lý hành chính tập trung. Tuy nhiên, sau chiến tranh thế giới thứ 2, hệ thống GDDH của Nhật Bản thay đổi theo mô hình đại học của Hoa Kỳ. Đặc biệt, từ tháng 4/2004 với việc thực thi Chính sách liên kết (Corporatization Policy) và Luật liên kết các trường đại học công lập (National University Corporation Act) thì tất cả các đại học quốc gia (đại học do Chính phủ Nhật Bản thành lập) được tái tổ chức để điều hành, quản lý bởi các Tập đoàn đại học Quốc gia (National University Corporation) nhằm mục đích tăng cường tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho các đại học quốc gia, áp dụng mô hình quản trị doanh nghiệp trong QTĐH.

Thực hiện TCDH ở Nhật Bản, các đại học quốc gia được toàn quyền phân phối và sử dụng các nguồn thu từ các hoạt động của nhà trường và tự quyết định mức học phí. Tuy nhiên, Chính phủ Nhật Bản vẫn cấp kinh phí chi thường xuyên cho các đại học, nhưng hàng năm cắt giảm 1%. Việc phân bổ ngân sách nhà nước được áp dụng theo phương thức tron gói dựa trên kết quả đánh giá của Ủy ban đánh giá Tập đoàn đại học Quốc gia (trực thuộc MEXT).

Về quản lý nội bộ, các Tập đoàn đại học Quốc gia thành lập các Hội đồng: Hội đồng quản trị có quyền lực cao nhất do Chủ tịch quản trị đứng đầu; Hội đồng quản lý/điều hành có trách nhiệm quyết định các vấn đề về hành chính, điều hành hoạt động của đại học; Hội đồng giáo dục và nghiên cứu thực hiện những nhiệm vụ liên quan đến đào tạo và nghiên cứu. Trong đó, chủ tịch hội đồng quản trị là người có quyền lực cao nhất do một ủy ban bầu chọn, bao gồm cả các chuyên gia ngoài đại học tham gia. Ngoài ra, Nhật Bản bãi bỏ chế độ công chức nhà nước đối với giảng viên, nhằm cho phép các đại học quốc gia áp dụng chế độ tuyển dụng, bổ nhiệm, thuyên chuyển giảng viên và xây dựng hệ thống thang bảng lương linh hoạt.

Quản lý chất lượng đào tạo đại học là một trong những yêu cầu quan trọng trong quản trị đại học hiện đại ở Nhật bản. Ủy ban đánh giá Tập đoàn đại học Quốc gia sẽ đánh giá kết quả hoạt động của mỗi tập đoàn dựa vào kết quả của mỗi năm học và việc hoàn thành các kế hoạch trung hạn do Tập đoàn đại học Quốc gia đề ra. Ủy ban thực hiện hoạt động đánh giá thông qua hoạt động tự đánh giá và tự giám sát của mỗi đại học.

Như vậy, sau hơn nửa thế kỷ tái cấu trúc hệ thống GDDH và đặc biệt từ tháng 4/2004 với việc tái tổ chức các đại học quốc gia để điều hành, quản lý bởi các Tập đoàn đại học Quốc gia, Nhật Bản đã xây dựng hệ thống GDDH chất lượng hàng đầu thế giới.

2.2. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ

Hệ thống GDDH Hoa Kỳ chịu nhiều ảnh hưởng của giáo dục châu Âu, đặc biệt là Anh và Đức. Tuy nhiên, GDDH của Hoa Kỳ không bị ràng buộc bởi các khuôn phép theo kiểu châu Âu cũ mà lựa chọn mô hình TCDH tuyệt đối. Khác với hầu

hết các nước trên thế giới, Hoa Kỳ không có hệ thống quản lý giáo dục quốc gia (trừ các học viện quân sự và các trường dành cho người Mỹ bản địa), các cơ sở GDDH không chịu sự quản lý của các cơ quan trung ương, trách nhiệm quản lý chủ yếu thuộc các bang thông qua đầu tư một khoản kinh phí và cử đại diện tham gia Hội đồng quản trị, còn Bộ Giáo dục Hoa Kỳ chịu quản lý hoạt động kiểm định chất lượng giáo dục một cách gián tiếp thông qua việc công nhận các cơ quan, hiệp hội kiểm định chất lượng giáo dục và cung cấp học bổng, tín dụng cho sinh viên của các cơ sở GDDH được công nhận kiểm định chất lượng.

Hệ thống GDDH của Hoa Kỳ được xem là tốt nhất thế giới, điều này có được không chỉ do nguồn lực tài chính dồi dào mà còn bởi quyền tự chủ rất cao của các cơ sở GDDH tạo ra sự linh hoạt trong hoạt động giảng dạy và nghiên cứu khoa học do không bị chi phối bởi các thủ tục hành chính nặng nề, các cơ quan quản lý Nhà nước công kênh.

Nguồn tài chính của các cơ sở GDDH Hoa Kỳ chủ yếu từ nghiên cứu, học phí và hiến tặng của các tổ chức và cựu sinh viên, trong đó quỹ hiến tặng là nguồn tài chính quan trọng để đầu tư cơ sở vật chất, nghiên cứu khoa học, cấp học bổng cho sinh viên. Các cơ sở GDDH chỉ chịu quản lý, kiểm soát của chính quyền bang đối với phần nhỏ tài chính từ ngân sách nhà nước cấp. Việc được chủ động sử dụng, phân phối các nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước, không chịu quản lý, kiểm soát từ phía chính quyền bang được thực hiện rất hiệu quả là do vai trò rất quan trọng của Hội đồng quản trị trong việc thiết lập cơ chế, chính sách tài chính để bảo đảm các nguồn tài chính được sử dụng hiệu quả, đúng mục đích.

Mô hình TCDH tuyệt đối của Hoa Kỳ gắn kết chặt chẽ và bền vững với cộng đồng, quan hệ mật thiết với nền kinh tế, bám sát nhu cầu của thị trường lao động. Mặc dù, quy luật thị trường trong GDDH Hoa Kỳ được coi trọng và khai thác nhưng không phó mặc cho thị trường mà vận dụng, khai thác các quy luật của thị trường trong quản lý, điều hành.

Như vậy, kết quả đạt được từ việc lựa chọn mô hình TCDH tuyệt đối đã giúp cho Hoa Kỳ trở

thành quốc gia có nền giáo dục đại học chất lượng và danh tiếng hàng đầu thế giới.

3. Bối cảnh thực hiện tự chủ đại học ở Việt Nam

Tự chủ trong GDDH ở Việt Nam đã có nhiều chuyển biến tích cực, từ hệ thống GDDH đồng bộ theo mệnh lệnh và chịu sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước, các cơ sở GDDH được mở rộng quyền tự chủ thông qua ban hành và thực thi các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, cụ thể như sau:

Tại Điều 14 của Luật Giáo dục ban hành ngày 14/06/2005 quy định quản lý nhà nước về giáo dục "... thực hiện phân công, phân cấp quản lý giáo dục, tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ sở giáo dục" và Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện GDDH Việt Nam giai đoạn 2006-2020 đã xác định mục tiêu "Hoàn thiện chính sách phát triển GDDH theo hướng bảo đảm quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của cơ sở GDDH, sự quản lý của Nhà nước và vai trò giám sát, đánh giá của xã hội đối với GDDH".

Tiếp theo đó, Điều 32 của Luật Giáo dục đại học ban hành ngày 18/06/2012 quy định về quyền tự chủ của cơ sở GDDH "Cơ sở GDDH 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 GDDH. Cơ sở GDDH thực hiện quyền tự chủ ở mức độ cao hơn phù hợp với năng lực, kết quả xếp hạng và kết quả kiểm định chất lượng giáo dục". Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của BCH Trung ương Đảng khóa XI về đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế cùng với Nghị quyết số 77/NQ-CP ban hành ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDDH công lập giai đoạn 2014-2017 và Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công. Đặc biệt, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học ban hành ngày 03/12/2018

sẽ tạo cơ sở pháp lý quan trọng thúc đẩy thực hiện TCDH ở Việt Nam trong thời gian tới.

Thực tiễn cho thấy, thực hiện TCDH ở Việt Nam bước đầu đạt được một số kết quả tích cực, các cơ sở GDDH ngày càng chủ động, linh hoạt trong tổ chức thực hiện các hoạt động hiệu quả hơn, cơ chế thực hiện thí điểm tự chủ bước đầu được đánh giá tích cực. Bên cạnh những kết quả đạt được, TCDH ở nước ta hiện nay vẫn còn một số hạn chế, bất cập như quyền tự chủ chưa thực sự trở thành động lực giúp các cơ sở GDDH phát huy khả năng chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động, tăng cường cạnh tranh và đa dạng hóa GDDH; còn thiếu đồng bộ, thống nhất và khả thi trong hệ thống các văn bản pháp quy, cơ chế, chính sách về thực hiện TCDH; việc giao quyền tự chủ mới chỉ thực hiện trong phạm vi thí điểm, chưa trở thành yêu cầu cấp thiết đối với các cơ sở GDDH.

4. Một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua nghiên cứu, phân tích kinh nghiệm của Hoa Kỳ, Nhật Bản về TCDH và bối cảnh ở Việt Nam hiện nay, bài viết đề xuất một số bài học kinh nghiệm có thể vận dụng vào Việt Nam, như sau:

Thứ nhất, thực tiễn từ Hoa Kỳ, Nhật Bản và nhiều quốc gia khác trên thế giới cho thấy, TCDH phải gắn liền với sự thay đổi về địa vị pháp lý của cơ sở GDDH, tách bạch quản lý nhà nước với quyền quản trị của cơ sở GDDH; vai trò quản lý nhà nước chỉ thực hiện gián tiếp thông qua các vấn đề lớn như xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển GDDH nhằm thực hiện hiệu quả hơn tự chủ đại học.

Thứ hai, để thực hiện TCDH hiệu quả thì phải xây dựng hội đồng quản trị thực chất, đúng nghĩa và trao đầy đủ quyền lực cho hội đồng quản trị là điều cần thiết. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ và Nhật Bản đã chứng minh tính chất hiệu quả của Hội đồng quản trị, là do đã tách bạch quản trị ra khỏi quản lý; Hội đồng quản trị là cơ quan quyền lực tối cao, có cơ cấu, thành phần phù hợp là rất quan trọng. Do vậy, việc thành lập và trao đầy đủ quyền lực cho hội đồng quản trị/hội đồng trường là điều cần thiết ở Việt Nam trong quá trình thực hiện TCDH.

Thứ ba, mở rộng quyền tư chủ đối với các cơ sở GDĐH phải đi đôi với việc tăng trách nhiệm giải trình thông qua cơ chế giám sát của Chính phủ, xã hội và trực tiếp là Hội đồng quản trị bằng các tiêu chí cụ thể và minh bạch; phát triển hiệu quả hệ thống kiểm định chất lượng giáo dục theo quốc tế để bảo đảm lợi ích của người học, xã hội.

Thứ tư, thu hút nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước để phát triển GDĐH là giải pháp được sử dụng thành công ở nhiều quốc gia trên thế giới, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước và giải quyết bài toán tài chính để nâng cao chất lượng GDĐH, điển hình là Hoa Kỳ và Nhật Bản. Bên cạnh đó, cần tách bạch ngân sách nhà nước cấp và tài chính từ các hoạt động của cơ sở GDĐH để quy định về phạm vi sử dụng và cách thức quản lý; các cơ sở GDĐH chỉ chịu quản lý, kiểm soát tài chính từ ngân sách nhà nước cấp; các cơ sở GDĐH có trách nhiệm thiết lập cơ chế, chính sách tài chính để bảo đảm các nguồn tài chính được sử dụng hiệu quả, đúng mục đích.

Thứ năm, các cơ sở GDĐH không còn trực thuộc Bộ chuyên ngành quản lý, bãi bỏ chế độ công chức đối với giảng viên, đổi mới mô hình quản trị theo mô hình tập đoàn hay doanh nghiệp và để cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ sở GDĐH.

5. Kết luận

Hiện nay, TCĐH được cho là giải pháp chủ đạo để phát triển GDĐH Việt Nam. Song đến nay, quá trình thực hiện TCĐH tiến triển chậm và còn nhiều bất cập. Bài học kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới có chỉ số tự chủ cao cho thấy rằng càng ít sự kiểm soát của Nhà nước đối với các cơ sở GDĐH, càng có nhiều cơ hội phát huy năng lực sáng tạo, đồng thời làm tăng tính cạnh tranh giữa các cơ sở GDĐH, tạo điều kiện để đa dạng hóa các hoạt động giáo dục. Về vấn đề này, bài học từ Hoa Kỳ hay Nhật Bản cho thấy, quản lý nhà nước nên chuyển từ kiểm soát trực tiếp sang kiến tạo, giám sát; cơ sở GDĐH nên là một pháp nhân độc lập và chỉ chịu quản lý về mặt định hướng giáo dục từ Nhà nước ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Fielden, J. (2008). *Global Trends in University Governance. Education Working Paper Series, number 9. Washington, D. c., World Bank.*
2. Hoàng Thị Xuân Hoa (2012). "Tự chủ đại học - Xu thế phát triển", *Tạp chí Đại học Quốc gia Hà Nội*, số 253 (03/2012)
3. Kiyoshi YAMAMOTO. *Corporatization of National Universities in Japan: An analysis the impact on governance and finance.*
4. Lâm Quang Thiệp, D. Bruce Johnstone, Phillip G Albach (2006), *Giáo dục đại học Hoa Kỳ*, NXB Giáo dục, Đỗ Thị Diệu Ngọc dịch.
5. Phạm Thu Ly (2008). *Xây dựng một hệ thống quản trị đại học hiệu quả: Kinh nghiệm của Hoa Kỳ và khả năng vận dụng tại Việt Nam (Đăng trong sách "Đổi mới giáo dục đại học Việt Nam - Hai thời khắc đầu thế kỷ", trang 211-241. NXB Văn hóa Saigon, 2009)*
6. Viện Nghiên cứu lập pháp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội), *Thông tin chuyên đề "Tự chủ đại học: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam", Tài liệu phục vụ Kỳ họp thứ năm, Quốc hội khóa XIV, tháng 05/2018*

Ngày nhận bài: 10/6/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 20/6/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 30/6/2019

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN ĐỒNG ANH XUÂN

Trường Đại học Công nghiệp Hà Nội

UNIVERSITY AUTONOMY: INTERNATIONAL EXPERIENCE, DOMESTIC SITUATIONS AND LESSONS FOR VIETNAM

● **Master. NGUYEN DONG ANH XUAN**
Hanoi University of Industry

ABSTRACT:

University autonomy is a necessary condition to implement advanced university management methods to improve the quality of education & training. The university autonomy policy in Vietnam was introduced nearly 30 years ago since the establishment of two national universities in the mid-1990s. However, this policy is still in the pilot period and has many shortcomings. In advanced countries like the United States and Japan, the university autonomy has been implemented decades ago and these countries have open and high quality education systems in the world. Currently, the university autonomy is considered as the key solution to improve the quality of Vietnam's higher education system and help the country's higher education system integrate into the world. Hence, it is necessary for Vietnam to gain international experience of this issue. The paper is to research and generalize the content of university autonomy, summarize the experience of university autonomy from some countries, thereby drawing lessons for Vietnam.

Keywords: Higher education, university autonomy, university management.