

# TĂNG CƯỜNG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TỰ CHỦ ĐẠI HỌC VIỆT NAM<sup>(\*)</sup>

PGS, TS. ĐỖ PHÚ HẢI<sup>(\*\*)</sup>

**Tóm tắt:** Nghiên cứu này tập trung làm rõ phạm vi lý luận về chính sách tự chủ đại học; đồng thời, chỉ ra khâu thực hiện chính sách tự chủ đại học ở Việt Nam còn có nhiều hạn chế và khó khăn thông qua liên hệ đánh giá chính sách này giai đoạn từ năm 1998 đến nay. Từ đó, nghiên cứu đã đưa ra một số giải pháp tăng cường thực hiện chính sách tự chủ đại học Việt Nam hiện nay.

**Từ khóa:** chính sách; tự chủ đại học; Việt Nam

**1. Đặt vấn đề**

Hiện nay, khi đất nước đang phát triển và hội nhập quốc tế mạnh mẽ, nhất là thời đại mà công nghệ, tri thức giữ vai trò là động lực phát triển của các quốc gia, thì việc phát triển giáo dục đại học, đặc biệt là xây dựng và thực hiện chính sách tự chủ đại học, có một vai trò đặc biệt quan trọng. Chính sách tự chủ đại học Việt Nam đã được hoạch định, xây dựng và ban hành trong các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam và chính thức được chi tiết hóa bởi Luật Giáo dục đại học năm 2012, với một số quy định mang tính chất nguyên tắc chung và được cụ thể hóa cơ chế thực thi bởi quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018. Tuy nhiên, trong thực tiễn, việc triển khai vẫn còn nhiều bất cập, vướng mắc

về công cụ chính sách và năng lực thực hiện tự chủ đại học. Hiện vẫn tồn tại một khoảng cách lớn giữa chính sách và thực tiễn thực hiện chính sách tự chủ đại học ở Việt Nam. Nghiên cứu này xem xét khuôn khổ lý luận chính sách tự chủ đại học và đánh giá thực tiễn, gồm: *thứ nhất*, lý luận và công cụ chính sách về tự chủ đại học; *thứ hai*, thực tiễn triển khai thực hiện chính sách tự chủ; *thứ ba*, một số vấn đề đặt ra, gợi mở các giải pháp tăng cường thực hiện chính sách nhằm thúc đẩy thực hiện tự chủ đại học một cách thực chất và hiệu quả.

## 2. Khái quát về chính sách tự chủ đại học

Theo Hiệp hội Đại học châu Âu (EUA), tự chủ đại học gồm 04 mảng không gian, cụ thể:

- **Quyền tự chủ về tổ chức** (Organisational autonomy) đề cập đến năng lực của một trường đại học trong việc xác định tổ chức nội bộ và các quá trình ra quyết định. Theo EUA, quyền tự chủ về tổ chức đề cập đến khả năng của một trường đại học tự do quyết định đối với nội bộ tổ chức, như lãnh đạo điều hành, cơ quan ra quyết định, pháp nhân và cơ cấu học thuật nội bộ.

<sup>(\*)</sup> Bài viết trong khuôn khổ đề tài khoa học cấp Bộ "Nghiên cứu tự chủ từ thực tiễn của Trường Đại học Hà Nội" do PGS, TS. Đỗ Phú Hải làm chủ nhiệm

<sup>(\*\*)</sup> Trường Đại học Hà Nội

Khả năng độc lập lựa chọn, bổ nhiệm và bãi nhiệm người đứng đầu chịu trách nhiệm điều hành cũng như quyết định thời hạn nhiệm kỳ của người đó không được bảo đảm trong tất cả các hệ thống giáo dục đại học của châu Âu. Các hướng dẫn và hạn chế pháp lý vẫn được áp dụng ở nhiều quốc gia châu Âu (theo luật, hoặc hướng dẫn, phê duyệt hoặc cả hướng dẫn và phê duyệt bởi chủ thể quản lý). Các cơ quan quản lý trường đại học thường bao gồm: hội đồng quản trị hoặc hội đồng, thượng viện hoặc cả hai. Các cơ quan này quyết định các vấn đề chiến lược dài hạn, như quy chế và ngân sách, các vấn đề học thuật (chương trình giảng dạy và thăng chức nhân viên). Nếu các thành viên bên ngoài trường đại học (bao gồm trong các cơ quan quản lý) tham gia vào các quyết định thể chế cơ bản, thì điều quan trọng là các trường đại học phải có tiếng nói trong việc bổ nhiệm. Năng lực tạo ra các pháp nhân lợi nhuận, phi lợi nhuận và quyết định các cấu trúc học thuật nội bộ có liên quan trực tiếp đến khả năng của một tổ chức trong việc xác định và theo đuổi định hướng học thuật cũng như chiến lược. Khả năng thành lập các pháp nhân riêng biệt cũng có thể mở ra các nguồn tài trợ mới quan trọng cho đại học. Theo EUA, các vấn đề về tự chủ tổ chức chủ yếu được xem xét ở mức độ tự chủ lựa chọn người đứng đầu, người bên ngoài có vị trí trong đại học, tạo ra tổ chức mới, quyết định về cơ cấu học thuật của đại học đó.

- **Quyền tự chủ về tài chính** (Financial autonomy), theo EUA, đề cập đến khả năng của một trường đại học trong việc quản lý quỹ và phân bổ ngân sách một cách độc lập; tự do quyết định về các vấn đề tài chính nội bộ. Khả năng quản lý quỹ một cách độc lập cho phép thiết lập và thực hiện các mục tiêu chiến lược của tổ chức. Một tỷ lệ quan trọng trong quỹ của các trường đại học châu Âu được cung cấp bởi nhà nước. Cho dù khoản tài trợ này được cung cấp dưới dạng ngân sách chi tiết đơn hàng hay khoản trợ cấp khối, thì mức độ được phân bổ tự do cho các dòng ngân sách khác nhau và độ dài của chu kỳ tài trợ là những khía cạnh quan trọng của tự chủ tài chính. Khả năng giữ thặng dư và vay tiền trên thị trường tài chính tạo

điều kiện thuận lợi cho việc lập kế hoạch tài chính dài hạn và cung cấp cho các trường đại học sự linh hoạt cần thiết để thực hiện các sứ mệnh đa dạng theo cách phù hợp nhất. Khả năng thu học phí mở ra các nguồn tài trợ tư nhân mới (vốn chiếm một tỷ lệ đáng kể trong ngân sách đại học ở một số hệ thống giáo dục đại học). Trong những trường hợp này, quyền tự do tính phí và quy định mức học phí là một yếu tố quan trọng trong việc quyết định các chiến lược thể chế.

- **Quyền tự chủ về nhân sự** (Staffing autonomy) đề cập đến khả năng của trường đại học trong việc tự do quyết định về các vấn đề liên quan đến quản lý nguồn nhân lực, bao gồm tuyển dụng, tiền lương, sa thải và thăng chức. Để cạnh tranh trong môi trường giáo dục đại học toàn cầu, các trường đại học phải có khả năng thuê nhân viên hành chính và học thuật phù hợp, có trình độ cao mà không có sự chỉ định hoặc can thiệp từ bên ngoài. Khả năng xác định mức lương có tầm quan trọng hàng đầu khi cố gắng thu hút một lực lượng lao động quốc tế xuất sắc. Quy chế công chức do các nhân viên đại học nắm giữ vẫn ngăn cản các tổ chức ở một số nước châu Âu ấn định mức lương. Năng lực thăng chức và sa thải nhân sự một cách tự do nâng cao tính linh hoạt của một tổ chức, mang lại cho tổ chức đó một lợi thế cạnh tranh về các vấn đề nhân sự. Khả năng thăng chức nhân viên trên cơ sở thành tích vẫn bị hạn chế trong một số hệ thống giáo dục đại học châu Âu. Tất nhiên, việc tuân thủ các quy định và luật lao động hiện hành không bị coi là hạn chế đối với quyền tự chủ về thể chế.

- **Quyền tự chủ về học thuật** (Academic autonomy) đề cập đến năng lực của trường đại học trong việc quản lý các vấn đề học thuật một cách độc lập. Quyền tự chủ trong học tập đề cập đến khả năng của trường đại học trong việc quyết định các vấn đề học thuật khác nhau, như tuyển sinh, nội dung học tập, đảm bảo chất lượng, giới thiệu các chương trình cấp bằng và ngôn ngữ giảng dạy. Khả năng quyết định về số lượng sinh viên và thiết lập các tiêu chí tuyển sinh là những khía cạnh cơ bản của quyền tự chủ về thể chế. Mặc dù số lượng địa điểm học tập có ý nghĩa

quan trọng đối với hồ sơ và tài chính của trường đại học, nhưng khả năng lựa chọn sinh viên góp phần đáng kể vào việc đảm bảo chất lượng và sự quan tâm của sinh viên với các chương trình được cung cấp. Năng lực giới thiệu các chương trình học thuật mà không có sự can thiệp từ bên ngoài và lựa chọn (các) ngôn ngữ giảng dạy cho phép trường đại học theo đuổi sứ mệnh cụ thể một cách linh hoạt. Việc lựa chọn ngôn ngữ giảng dạy miễn phí cũng có thể quan trọng trong bối cảnh của các chiến lược quốc tế hóa thể chế. Mặc dù các cơ chế đảm bảo chất lượng là công cụ trách nhiệm giải trình thiết yếu, nhưng các quá trình liên quan thường có thể nặng nề và quan liêu. Các trường đại học nên được tự do lựa chọn chế độ đảm bảo chất lượng và các nhà cung cấp mà họ cho là phù hợp. Khả năng thiết kế nội dung của các khóa học (ngoại trừ các ngành nghề được quy định) là một quyền tự do học thuật cơ bản. Ban hành các quy định về 04 nội dung tự chủ bảo đảm kết quả của chính sách tự chủ đại học là nâng cao chất lượng dịch vụ đại học, đảm bảo công bằng và hiệu quả cung ứng dịch vụ giao dục, đảm bảo tác động của chính sách này là phát triển nguồn nhân lực có chất lượng.

### **3. Thực tiễn về thực hiện chính sách tự chủ đại học tại Việt Nam**

#### **- Kết quả bước đầu**

##### *+ Về thể chế, chính sách*

*Thứ nhất*, tự chủ đại học và các nội dung tự chủ đại học đã được đưa vào các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam. Điều 55 Luật Giáo dục năm 1998 đã quy định về quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của trường đại học, cao đẳng về hoạt động chuyên môn, như xây dựng chương trình, giáo trình, kế hoạch giảng dạy, học tập; tuyển sinh, tổ chức và quản lý quá trình đào tạo, công nhận tốt nghiệp và cấp văn bằng, hợp tác quốc tế; về tổ chức bộ máy và về huy động các nguồn lực nhằm thực hiện mục tiêu giáo dục. Nội dung này tiếp tục được cụ thể hóa hơn tại Điều 60 Luật Giáo dục năm 2005 liên quan đến hoạt động chuyên môn, như tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc xây dựng chỉ tiêu tuyển sinh, tổ chức tuyển sinh và nhân sự, như tuyển dụng, quản lý,

sử dụng, đãi ngộ nhà giáo, cán bộ, nhân viên.

*Thứ hai*, nguyên tắc thực hiện quyền tự chủ đại học được quy định trong Luật Giáo dục đại học được Quốc hội thông qua năm 2012, đồng thời, thúc đẩy thực hiện tự chủ đại học thông qua các quy định chi tiết về hoạt động chuyên môn, tổ chức, nhân sự và tài chính, tài sản tại các điều khoản có liên quan khác, với mục tiêu hoàn thiện công tác quản lý nhà nước theo hướng phát huy quyền tự chủ đại học. Năm 2014, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014 - 2017 để tạo cơ chế, hành lang pháp lý thuận lợi hơn giúp các cơ sở giáo dục đại học thoát khỏi những ràng buộc, rào cản hiện hữu, khuyến khích các cơ sở giáo dục đại học chủ động khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn lực vì mục tiêu nâng cao chất lượng đào tạo.

*Thứ ba*, chính sách tự chủ đại học tiếp tục được xây dựng và thực hiện đầy đủ hơn. Năm 2018, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học (Luật số 34/2018/QH14). Luật đã cụ thể hóa nội hàm khái niệm cũng như cơ chế, phương thức tổ chức triển khai nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ đại học. Luật quy định tự chủ đại học trên các mặt về chuyên môn, học thuật; tổ chức, nhân sự và tài chính; xác định trách nhiệm giải trình của các trường đại học. Đặc biệt, vai trò của thiết chế hội đồng trường được cụ thể và nâng cao trong tổ chức quản trị hoạt động của các trường đại học. Chính sách tự chủ đại học đang được thực hiện đã phần nào giải quyết vấn đề tự chủ đại học tại Việt Nam là nâng cao hiệu quả hoạt động của các trường đại học, tăng cường chất lượng đào tạo. Chính sách tự chủ đại học được thực hiện và luật hóa với các công cụ chính sách ngày càng được mở rộng, từ tự chủ một phần về chuyên môn theo quy định của Luật Giáo dục năm 1998, đến tự chủ học thuật, bộ máy, tổ chức, nhân sự và tài chính theo quy định của Luật Giáo dục đại học năm 2012 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại

học năm 2018; cơ chế thực hiện tự chủ ngày càng được cụ thể hóa trong Luật Giáo dục đại học 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) (gọi tắt là Luật Giáo dục đại học hiện hành).

+ *Về tổ chức thực hiện:* việc thực hiện tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học bước đầu đạt được một số kết quả đáng khích lệ, mang lại nhiều chuyển biến tích cực cả về nhận thức lẫn công tác tổ chức thực hiện, góp phần mở rộng quy mô và nâng cao chất lượng đào tạo.

*Thứ nhất,* cơ quan quản lý nhà nước đã thể hiện sự quyết tâm trong đẩy mạnh tự chủ; đã tiến hành xây dựng hệ thống văn bản triển khai tự chủ theo tinh thần của Luật Giáo dục đại học hiện hành; đã xây dựng được một số mô hình tự chủ hiệu quả, tạo nền tảng để triển khai.

*Thứ hai,* các trường đã tăng cường trách nhiệm của lãnh đạo và đội ngũ cán bộ quản lý, giảng viên góp phần phát huy tính năng động, sáng tạo của đơn vị trong tổ chức, quản lý và triển khai thực hiện các hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyên giao công nghệ.

*Thứ ba,* các trường tự chủ đã chủ động rà soát, kiện toàn tổ chức bộ máy và nhân sự theo hướng hiệu quả hơn; tăng lực lượng lao động trực tiếp, giảm đội ngũ lao động gián tiếp; đồng thời, thu hút đội ngũ giảng viên, chuyên gia giỏi tham gia giảng dạy và nghiên cứu khoa học, với mục tiêu góp phần nâng cao chất lượng đào tạo.

*Thứ tư,* nhiều trường đã chủ động loại bỏ các ngành đào tạo không phù hợp với nhu cầu người học và thị trường, đồng thời mở thêm nhiều ngành đào tạo nhằm đáp ứng nhu cầu xã hội; cùng với đó là việc thay đổi nội dung chương trình đào tạo, phương pháp giảng dạy tiên tiến, tiếp cận với chuẩn đào tạo và chương trình đào tạo quốc tế, chủ động tăng cường công tác đảm bảo chất lượng và thực hiện hoặc đăng ký kiểm định chất lượng giáo dục.

*Thứ năm,* các trường đẩy mạnh quá trình xã hội hóa giáo dục, nâng cấp cơ sở vật chất, trang thiết bị nhằm đáp ứng đầy đủ hơn điều kiện giảng dạy, thúc đẩy các trường liên kết với thị trường lao động, nâng cao chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học; đồng thời, tăng cường kiểm soát

các khoản chi, gia tăng tiết kiệm, đảm bảo tính hiệu quả trong quản lý và sử dụng nguồn lực.

### - *Những hạn chế, khó khăn*

*Thứ nhất,* hệ thống pháp luật về tự chủ đại học chưa đồng bộ và thống nhất khiến một số quy định về tự chủ đại học của Luật Giáo dục đại học hiện hành có nguy cơ bị vô hiệu hóa, không được thi hành trên thực tế. Từ đó dẫn tới việc triển khai tự chủ đại học còn nhiều vướng mắc, hạn chế. Nội hàm khái niệm tự chủ cũng như cơ chế thực hiện theo quy định của Luật còn chưa được chi tiết hóa; đồng thời, các quy định của hệ thống pháp luật liên quan đến nội dung tự chủ đại học còn chưa được đồng bộ, thống nhất nên đã tạo thành những rào cản đối với việc triển khai tự chủ đại học trong thực tiễn.

Vì vậy, việc rà soát, hài hòa hóa quy định pháp luật để tạo cơ sở pháp lý thống nhất và vững chắc cho việc thúc đẩy thực hiện tự chủ đại học là một yêu cầu quan trọng. Tuy nhiên, giải pháp khả thi cho việc này như thế nào khi quá trình tự chủ đang được triển khai quyết liệt trên thực tế. Có phải chăng cần thiết xây dựng một đề án tổng thể, sự chỉ đạo thống nhất của Chính phủ về tự chủ đại học, để giải quyết đồng bộ các vấn đề đặt.

*Thứ hai,* trong bối cảnh khi luật đã trao nhiều quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục đại học; giao quyền lực cho hội đồng trường, các cơ sở giáo dục đại học phải xây dựng một quy chế điều hành, tổ chức hoạt động và tài chính nội bộ cụ thể, chi tiết theo quy định của pháp luật. Cơ sở và hiệu lực pháp lý của quy chế này được công nhận như thế nào trong hệ thống pháp lý chung?

*Thứ ba,* nội dung và quyền hạn về tự chủ tài chính của cơ sở giáo dục đại học trong mối quan hệ của cơ quan quản lý trực tiếp với trường đại học chưa được quy định rõ ràng. Thiếu các quy định xác định rõ vai trò, trách nhiệm, quyền hạn cũng như giá trị pháp lý các nghị quyết của hội đồng trường, trong các vấn đề về tài chính và tài sản nhà trường, trong quyết định về đầu tư và sử dụng tài sản công, trong việc giám sát và minh bạch tài chính của nhà trường; cơ chế, chính sách và sử dụng học phí cũng như việc hoàn thiện hệ thống bảo đảm và kiểm định chất lượng.

*Thứ tư*, việc thực hiện quyền tự chủ gắn liền với tăng cường trách nhiệm giải trình, công khai minh bạch thông tin là những vấn đề quan trọng để bảo đảm việc triển khai thực hiện tự chủ có hiệu quả. Đồng thời, các thiết chế, thói quen và văn hóa giám sát đại học để bảo đảm tính thực chất và chính xác của các thông tin giải trình cũng cần được hình thành và phát triển để bảo đảm tính công bằng, khách quan và trung thực. Nội dung, cơ chế, phương thức triển khai được quy định hay hướng dẫn và giám sát như thế nào, có những quy định nguyên tắc bắt buộc ra sao?

#### **- Nguyên nhân của những hạn chế**

+ *Nhận thức về tự chủ đại học còn chưa có sự thống nhất*

Nhận thức về tự chủ đại học khác nhau, đặc biệt nhận thức về chủ sở hữu; về mối quan hệ giữa cơ quan quản lý trực tiếp với trường đại học; mối quan hệ các thiết chế trong nhà trường... đã sinh ra những mâu thuẫn và rào cản hạn chế tự chủ.

Nhiều cơ sở giáo dục đại học cho rằng, tự chủ đại học là bản chất, là thuộc tính và là quyền đương nhiên mà cơ sở giáo dục đại học phải được hưởng. Theo đó, các đại học cần được tự chủ hoàn toàn trong việc quyết định sự vận hành của đơn vị và cần xóa bỏ hoàn toàn cơ chế chủ quản đối với các trường đại học.

Một số trường đại học thấy rằng, tự chủ không có nghĩa là thoát khỏi chủ sở hữu. Theo đó, tự chủ không phải là xóa bỏ "chủ quản", buông lỏng quản lý mà quan trọng là thay đổi hình thức quản lý, thay đổi cách thực thi quyền sở hữu của cơ quan nhà nước thông qua đại diện chủ sở hữu là thiết chế hội đồng trường cũng như tăng cường sự minh bạch thông qua chế độ báo cáo, thanh tra cũng như chịu sự giám sát của xã hội.

Cơ quan quản lý nhà nước chưa có căn cứ, nguyên tắc chung để trao quyền tự chủ cũng như trao tự chủ ở mức độ khác nhau phù hợp với năng lực của từng đơn vị liên quan đến công tác tổ chức, nhân sự, quản trị, tiềm lực và kinh nghiệm về đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ cũng như các điều kiện cần thiết khác.

+ *Mối quan hệ nhà nước - các đại học chưa được nghiên cứu đầy đủ*

Mối quan hệ giữa bộ chủ quản và các đại học còn khá nhiều hạn chế, vẫn tồn tại cơ chế xin - cho và quản lý tiếp cận từ trên xuống. Cơ quan quản lý nhà nước chưa có căn cứ, nguyên tắc chung để trao quyền tự chủ cũng như trao tự chủ ở mức độ khác nhau phù hợp với năng lực của từng đơn vị liên quan đến công tác tổ chức, nhân sự, quản trị, tiềm lực và kinh nghiệm về đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ cũng như các điều kiện cần thiết khác.

+ *Bất cập của công cụ chính sách thực hiện tự chủ đại học*

*Thứ nhất*, văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động liên quan đến các nội dung tự chủ của cơ sở giáo dục đại học còn thiếu đồng bộ, chưa phù hợp với vận hành các đại học theo hướng tự chủ. Chưa rà soát các luật liên quan đến tự chủ đại học, tác động đến các cơ sở giáo dục đại học. Các nghị định và văn bản hướng dẫn luật ban hành chậm và vẫn còn thiếu đồng bộ. Việc thực hiện chính sách đã được thực hiện, nhưng hệ thống pháp lý cho hoạt động tự chủ đại học vẫn còn có những bất cập, thiếu đồng bộ. Luật Giáo dục đại học hiện hành điều chỉnh hoạt động của các đại học, nhưng hoạt động đại học còn chịu sự điều chỉnh trực tiếp của nhiều đạo luật chuyên ngành khác, như Luật Viên chức, Luật Khoa học và Công nghệ, Luật Đầu thầu, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước,... Hiện nay, nhiều quy định mang tính ràng buộc theo các đạo luật này cần phải tiếp tục sửa đổi để tạo sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật, phù hợp với tinh thần tự chủ đại học. Một số quy định của Luật Giáo dục đại học hiện hành vẫn còn mang tính khái quát và phải chờ có văn bản hướng dẫn thi hành để có thể đưa quy định của Luật vào thực tiễn cuộc sống.

*Thứ hai*, các công cụ chính sách cho việc thực hiện các nội dung tự chủ còn nhiều hạn chế. Cụ thể là:

*Về tự chủ tổ chức*: Thực tế, quyền này được ban hành tại điểm d khoản 2 Điều 16 Luật Giáo dục đại học hiện hành. Tuy nhiên, các trường đại học chưa chủ động ban hành các quy định nội bộ về cơ cấu tổ chức, thành lập, tổ chức lại,

sát nhập, chia tách, giải thể đơn vị. Hiện nay, chưa có sự độc lập trong lựa chọn, bổ nhiệm và bãi nhiệm người đứng đầu chịu trách nhiệm điều hành cũng như quyết định thời hạn nhiệm kỳ của người đó không được đảm bảo trong các đại học của Việt Nam.

*Về tự chủ tài chính:* thiếu đồng bộ trong các quy định của pháp luật. Theo Luật Giá năm 2012, nguồn thu các đại học bị giới hạn trong ‘học phí’ mà chưa mở ra các nguồn thu khác<sup>(1)</sup>. Khả năng tài chính của các trường công lập tự chủ còn thấp; trách nhiệm của Nhà nước trong đầu tư nguồn lực cho giáo dục đại học còn chưa rõ ràng. Tiềm lực tài chính của nhiều cơ sở đào tạo chủ yếu vẫn dựa vào nguồn ngân sách ít ỏi của Nhà nước và từ học phí, mà chưa có sự tìm tòi, đa dạng hóa nguồn thu cũng như huy động được tối đa nguồn lực đầu tư từ xã hội. Việc phân bổ ngân sách, việc thực hiện đầu tư, cơ chế quản lý tài chính đối với giáo dục đại học chưa được đổi mới, chưa đáp ứng được yêu cầu đầu tư và quản lý chất lượng theo sản phẩm đầu ra. Việc cấp ngân sách được thực hiện bởi các cơ quan chủ quản khác nhau nên không có sự thống nhất chung, dẫn tới sự mất công bằng giữa các trường và giữa người học ở các trường khác nhau<sup>(2)</sup>. Về công cụ chính sách học phí, hầu hết các trường mới được tự chủ chưa xác định phương thức tính chi phí đào tạo; trong lúc khung học phí của Nhà nước hướng dẫn chưa tính đúng, tính đủ mức chi phí thực tiễn cần thiết để bảo đảm chất lượng đào tạo. Các hướng dẫn, cũng như căn cứ để xây dựng khung học phí, bao gồm định mức kinh tế - kỹ thuật phù hợp với từng nhóm ngành, chuyên ngành đào tạo còn chưa được tính toán một cách đầy đủ, khoa học, phù hợp với thực tiễn. Việc đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị của các trường công lập còn vướng mắc do phải thực hiện theo trình tự, thủ tục và định mức quy định của pháp luật hiện hành về quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước<sup>(3)</sup>. Việc cấp kinh phí hiện nay chủ yếu căn cứ vào: quy mô, số lượng sinh viên đầu vào; số lượng nhân viên; số ngành nghề đào tạo; dữ liệu về phân bổ ngân sách của năm trước; mức phân bổ cơ bản bình quân giữa các ngành đào tạo.

Cách phân bổ này, một mặt, khiến cho các trường chỉ tập trung vào việc tăng quy mô, số lượng đầu vào, mà chưa chú trọng tới việc nâng cao các điều kiện bảo đảm chất lượng tương xứng với quy mô đào tạo; không quan tâm tới đào tạo các ngành học khó, các ngành khoa học cơ bản với chi phí đào tạo cao; mặt khác, khiến cho việc đầu tư ngân sách bị dàn trải và không phát huy được tính cạnh tranh giữa các trường.

*Về tự chủ nhân sự:* hiện còn vướng mắc về việc tuyển dụng, sử dụng, luân chuyển, bổ nhiệm, chấm dứt hợp đồng lao động đối với cán bộ, viên chức ở các trường công lập phải thực hiện theo thủ tục, quy trình, quy định của pháp luật về viên chức và về lao động, thậm chí là những quy định nội bộ của cơ quan chủ quản. Theo đó, cơ quan chủ quản quyết định số lượng biên chế, đánh giá, xếp bậc lương và trả lương cho cán bộ, giảng viên, viên chức của cơ sở giáo dục đại học trực thuộc theo tiêu chí chung đối với cán bộ, viên chức, mà không căn cứ vào năng lực, vị trí việc làm và hiệu quả công việc. Việc bổ nhiệm cán bộ, viên chức quản lý ở các trường công lập cũng phải tuân theo các quy định chung như không bổ nhiệm đối với ứng viên không phải là viên chức, ứng viên quá tuổi quy định nhưng vẫn đủ năng lực, kinh nghiệm và uy tín để đảm nhiệm chức vụ quản lý... Điều này làm hạn chế khả năng của cơ quan sử dụng lao động trong việc tuyển dụng, sử dụng những người có năng lực phù hợp với yêu cầu của vị trí việc làm.

*Về tự chủ chuyên môn học thuật:* theo quy định của pháp luật, việc tuyển sinh, tổ chức, quản lý đào tạo và cấp bằng là thuộc trách nhiệm của cơ sở đào tạo, nhưng các quy định trong các văn bản hướng dẫn thi hành (như quy chế tuyển sinh, quy chế đào tạo...) còn áp đặt nhiều quy định của cơ quan quản lý, chưa thực sự tôn trọng quyền tự chủ cao của các đơn vị. Nhiều chính sách liên quan đến các hoạt động đào tạo, hợp tác quốc tế, kiểm định chất lượng,... chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời theo tinh thần đổi mới của pháp luật, khiến cho việc triển khai thực hiện tự chủ đại học gặp nhiều lúng túng. Việc quyết định các ngành, lĩnh vực học thuật cũng chưa được rõ ràng trong

các đại học hiện nay. Về phía các đại học chưa chủ động, phía cơ quan quản lý nhà nước làm rõ sự tự chủ của các đại học về lĩnh vực chuyên môn, học thuật<sup>(4)</sup>.

*Thứ ba*, công tác chỉ đạo, điều hành, hướng dẫn thực hiện và quản lý của cơ quan thẩm quyền còn chưa theo kịp yêu cầu mới của thực hiện tự chủ. Việc quản lý hệ thống vẫn còn chông chéo giữa các cơ quan, đơn vị chủ sở hữu nhà trường; sự phối hợp trong quản lý vẫn mang tính hình thức do chưa có sự rõ ràng về trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành, cơ quan chủ sở hữu. Cơ chế cơ quan chủ quản vẫn còn nặng nề làm hạn chế tính đổi mới, sáng tạo của đơn vị cơ sở. Việc trao quyền tự chủ cho các trường chưa có căn cứ, nguyên tắc thống nhất, đồng bộ cũng như tiêu chí, tiêu chuẩn đưa ra một cách tường minh, rõ ràng; thiếu một đề án tổng thể để triển khai thống nhất về tự chủ đại học<sup>(5)</sup>.

+ *Năng lực thực hiện tự chủ của đa số cơ sở giáo dục đại học còn yếu*

Nhận thức về vai trò, chức năng của hội đồng trường trong hoạt động quản trị cơ sở giáo dục đại học còn chưa được đề cao. Thiết chế hội đồng trường của nhiều cơ sở giáo dục đại học vẫn còn mang nặng tính hình thức, không hiệu quả. Nguyên nhân là do chưa có sự phân chia mạch lạc, rõ ràng vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng trường trong quan hệ bên ngoài qua thể chế hóa cơ chế phối hợp công tác giữa thiết chế này với cơ quan quản lý trực tiếp, các cơ quan chủ quản; cũng như bên trong cơ sở giáo dục đại học: trong quan hệ giữa hội đồng trường với hiệu trưởng và các tổ chức đoàn thể, chính trị khác trong nhà trường<sup>(6)</sup>. Các hội đồng trường chưa nhận thức hết vai trò, quyền hạn và lung túng trong việc xây dựng quy chế, quy định hoạt động nội bộ của cơ sở giáo dục đại học. Các thành viên hội đồng trường còn chưa nhận thức đầy đủ về trách nhiệm, vai trò thành viên và đa số chưa có kinh nghiệm, kỹ năng để có thể tham gia hiệu quả đối với công tác quản trị của trường đại học.

+ *Trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục đại học không rõ ràng*

Trách nhiệm giải trình, một nội dung quan

trọng của tự chủ đại học, chưa được thật sự quan tâm làm sáng tỏ từ phía quản lý nhà nước đến các trường đại học. Hiện nay, các cơ quan quản lý nhà nước chưa có các văn bản quy định rõ nội dung, phương thức, hình thức đối tượng giải trình. Điều này được nêu sơ qua trong Luật Giáo dục đại học hiện hành mà chưa có điều khoản riêng về trách nhiệm giải trình, thiếu văn bản pháp luật quy định về minh bạch tất cả 04 nội dung tự chủ đại học. Điều này đưa đến có nguy cơ tạo gánh nặng giải trình, tác động tiêu cực đến thực hiện quyền tự chủ của đơn vị; mặt khác, chưa yêu cầu một cách nguyên tắc các cơ sở giáo dục đại học minh bạch trong hoạt động, thể hiện rõ trách nhiệm của mình trước xã hội; ngoài ra cũng giới hạn khả năng giám sát của xã hội và các bên liên quan (giảng viên, cán bộ, viên chức, sinh viên, phụ huynh,...) đối với hoạt động của các đại học.

### **3. Giải pháp tăng cường thực hiện chính sách tự chủ đại học Việt Nam**

*Thứ nhất, nâng cao nhận thức về tự chủ đại học*

Cần nâng cao nhận thức cho cả hệ thống chính trị về việc thực hiện chính sách tự chủ đại học để bảo đảm thực hiện mục tiêu phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, giải quyết điểm nghẽn phát triển của Việt Nam hướng tới thực hiện mục tiêu lớn: trở thành nước phát triển thu nhập cao vào năm 2045. Nâng cao nhận thức cho các nhà quản trị đại học cả phía cơ quan quản lý nhà nước và quản lý các trường đại học (hiệu trưởng, giám đốc) về chính sách tự chủ đại học có tính thứ bậc, những hành động thực hiện chính sách ở mỗi một cấp độ có vai trò quan trọng hướng đến cung ứng dịch vụ giáo dục đại học chất lượng đạt hiệu quả và công bằng hơn.

*Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về tự chủ đại học*

Tăng cường hoàn chỉnh pháp luật về tự chủ đại học, trong đó đổi mới quản trị đại học, giải quyết tốt mối quan hệ nhà nước - các trường đại học. Hội đồng trường là một thể chế tự quản hiệu quả để giải quyết vấn đề bộ chủ quản, do đó cần thiết thoái sớm theo lộ trình vai trò bộ chủ quản đối với các trường đại học về công tác tổ chức bộ máy, nhân sự, tài chính, học thuật của các trường đại học. Nghiên cứu đánh giá hoàn thiện mô hình

hội đồng trường. Chẳng hạn, có nhiều ý kiến phản ánh thành phần các thành viên bên ngoài đại học không đóng góp gì cho trường đại học đó. Thực tế, chính sách tự chủ đại học có mục tiêu là tối ưu hóa các nguồn lực, tối ưu hóa quản trị, quản lý đối với các trường đại học để bảo đảm là các trường đại học phải đóng góp nâng cao chất lượng dịch vụ giáo dục - đào tạo, đóng góp quyết định tạo ra nguồn nhân lực chất lượng cao cho quốc gia một cách bền vững. Mục tiêu này đạt được chỉ khi có sự thoái vai trò bộ chủ quản từ trực tiếp quản lý thực hiện sang vai trò giám sát, đánh giá và tăng cường dân chủ đại học. Đặc biệt, dân chủ đại học chỉ được thực hiện khi hội đồng trường thực sự là thiết chế dân chủ, là đại diện cho người lao động tại các trường đại học và phát huy giải quyết mối quan hệ nhà nước - các trường đại học.

*Thứ ba, đổi mới cơ chế công cụ chính sách thực hiện tự chủ đại học*

Xây dựng đầy đủ hệ thống pháp luật điều chỉnh hành vi liên quan đến các nội dung tự chủ của cơ sở giáo dục đại học bảo đảm tính kịp thời, đầy đủ của việc ban hành văn bản quy định chi tiết, tính thống nhất, đồng bộ khả thi của văn bản. Tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành, hướng dẫn thực hiện và quản lý của cơ quan thẩm quyền đối với việc thực hiện tự chủ. Tăng cường hiệu lực các công cụ chính sách đối với:

*Một là, tăng cường tự chủ tổ chức:* Tự chủ tổ chức cho các trường đại học cần được nhận thức sâu sắc được quyền này, các trường đại học cần chủ động ban hành các quy định nội bộ về cơ cấu tổ chức, thành lập, tổ chức lại, sát nhập, chia tách, giải thể đơn vị sự nghiệp trong các đại học theo Điều 16 Luật Giáo dục đại học hiện hành. Thể chế tổ chức cần làm rõ có sự độc lập lựa chọn, bổ nhiệm và bãi nhiệm người đứng đầu chịu trách nhiệm điều hành cũng như quyết định thời hạn nhiệm kỳ của người đó. Mấu chốt tìm ra được người có tài, uy tín để thực hiện nhiệm vụ điều hành hiệu quả.

*Hai là, tăng cường tự chủ tài chính:* Đồng bộ các quy định của các luật về tự chủ đại học trong quản lý tài chính về học phí, về đầu tư, cơ chế quản lý tài chính đối với các trường đại học, quản

lý tài chính theo kết quả đầu ra. Cần áp dụng công cụ chính sách học phí theo giá đối với các trường đại học được tự chủ theo phương thức tính chi phí đào tạo theo định mức kinh tế - xã hội theo hướng tính đúng, tính đủ mức chi phí thực tiễn cần thiết để bảo đảm chất lượng đào tạo; sớm có các hướng dẫn, cũng như căn cứ để xây dựng khung học phí, bao gồm định mức kinh tế - kỹ thuật phù hợp với từng nhóm ngành, chuyên ngành đào tạo phù hợp với thực tiễn; xây dựng mô hình tài chính đại học; quy định đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị của các trường công lập phù hợp với tự chủ đại học, giải quyết các vướng mắc theo pháp luật hiện hành về quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước; bỏ quy định về cấp kinh phí theo quy mô, số lượng sinh viên đầu vào để các trường đại học chú trọng tới việc nâng cao các điều kiện bảo đảm chất lượng tương xứng với quy mô đào tạo, chi cấp kinh phí cho đào tạo các ngành học về chính trị, các ngành khoa học cơ bản.

*Ba là tăng cường tự chủ nhân sự:* Để các trường đại học có quyền tự chủ tuyển dụng, sử dụng, luân chuyển, bổ nhiệm, chấm dứt hợp đồng lao động đối với cán bộ, viên chức. Các thủ tục, quy trình quy định của pháp luật về viên chức và về lao động của Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cần điều chỉnh theo tự chủ đại học. Số lượng vị trí việc làm, đánh giá, xếp bậc lương và trả lương cho cán bộ, giảng viên, viên chức được thực hiện theo năng lực và hiệu quả công việc và hiệu quả của vị trí việc làm. Việc bổ nhiệm cán bộ, viên chức quản lý ở các trường công lập theo Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cần được sửa đổi dựa trên năng lực, kinh nghiệm và uy tín để đảm nhiệm chức vụ lãnh đạo quản lý.

*Bốn là tăng cường tự chủ chuyên môn học thuật:* Cần thiết để các trường đại học tự quyết định các ngành, lĩnh vực học thuật mà các trường đại học chuyên sâu với nguồn nhân lực tổ chức, cơ sở vật chất, kết cấu hạ tầng phù hợp. Tất nhiên, chính các trường đại học cần chủ động tự chủ đối với lĩnh vực chuyên môn, học thuật của mình để tạo ra sự khác biệt, đó chính là giá



trị cạnh tranh của các trường đại học. Cần tôn trọng chuyên môn học thuật của các trường đại học, do đó cơ quan quản lý là Bộ Giáo dục và Đào tạo cần bãi bỏ quy định ảnh hưởng đến việc tuyển sinh, hoạt động quản lý đào tạo, quản lý cấp bằng, hoạt động học thuật của các trường đại học. Đây là trách nhiệm của cơ sở đào tạo phải làm theo quy định và trách nhiệm công khai minh bạch các hoạt động tự chủ đại học. Do đó, cần tích cực tăng cường kiểm tra, giám sát thi hành quy chế tuyển sinh, quy chế đào tạo, tăng cường kiểm định chất lượng để việc triển khai tự chủ đại học thuận lợi.

*Thứ tư, tăng cường năng lực các trường đại học theo định hướng thực hiện tự chủ đại học*

Hội đồng trường cần hoạt động thực chất, hiệu quả theo vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng trong việc tự quản trị các trường đại học, trong mối quan hệ bên ngoài, thể chế hóa cơ chế phối hợp công tác giữa thiết chế này với cơ quan quản lý trực tiếp, các cơ quan chủ quản; cũng như bên trong các trường đại học: trong quan hệ giữa hội đồng trường với hiệu trưởng và các tổ chức đoàn thể, chính trị khác. Các hội đồng trường cần nhận thức đầy đủ vai trò tự quản đại học, vị trí quyền hạn. Hội đồng trường cần chủ động xây dựng quy chế, quy định hoạt động nội bộ của các trường đại học. Các thành viên hội đồng trường cần có nhận thức đầy đủ về trách nhiệm, vai trò thành viên và về kinh nghiệm, kỹ năng để có thể tham gia hiệu quả đối với công tác quản trị các trường đại học.

*Thứ năm, tăng cường trách nhiệm giải trình của các trường đại học*

Tăng cường trách nhiệm giải trình của các trường đại học với Nhà nước và xã hội. Nội dung, phương thức, hình thức đối tượng giải trình, tần suất giải trình cần được quy định rõ trong các văn bản pháp luật. Mấu chốt là mọi hoạt động tự chủ của các trường đại học như về tổ chức bộ máy, tự chủ tài chính, tự chủ quản lý, tự chủ học thuật phải được công khai với nhà nước và công chúng. Cần quy định rõ bắt buộc mọi thông tin của 04 mảng tự chủ phải đưa lên website của các trường đại học để công chúng tìm hiểu về hoạt

động của các trường đại học. Một nguyên tắc cơ bản của công khai minh bạch trong hoạt động là sự thể hiện rõ trách nhiệm của các đại học trước xã hội; ngoài ra cũng tăng khả năng giám sát của xã hội và các bên liên quan (giảng viên, cán bộ, viên chức, sinh viên, phụ huynh,...) đối với hoạt động của các trường đại học.

#### 4. Kết luận

Để tăng cường thực hiện chính sách tự chủ đại học là công việc không đơn giản, đòi hỏi phải có sự quyết tâm mạnh mẽ, sự vào cuộc sâu sát của tất cả các bên liên quan trong hệ thống chính trị, đặc biệt là cần có sự nỗ lực rất lớn của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc hoàn thiện thể chế, xây dựng cơ chế thực hiện thuận lợi, cung cấp nguồn lực cần thiết cũng như giúp nâng cao năng lực thực hiện, tạo thuận lợi cho các trường đại học thực hiện tốt nhiệm vụ được giao. Làm rõ trách nhiệm của nhà nước, xã hội, hệ thống luật pháp, cơ chế, quyền hạn và trách nhiệm giải trình. Vì vậy, cần hoàn thiện cơ chế tự quản trị của các đại học là hội đồng trường với 04 nội dung tự chủ đại học □

(1) Trần Quang Trung, Nguyễn Thị Lan, Trần Đức Viên, *Tự chủ tài chính đại học công lập và những vướng mắc cần tháo gỡ*, Hội thảo giáo dục Việt Nam “Tự chủ trong giáo dục đại học - từ chính sách đến thực tiễn”, 2020, tr.569-575

(2) Hoàng Đức Long, *Quy định pháp luật về tự chủ tài chính và một số kiến nghị*, Hội thảo giáo dục Việt Nam “Tự chủ trong giáo dục đại học - từ chính sách đến thực tiễn” 2020, tr. 81-88

(3) Nguyễn Đông Phong và Phan Thị Bích Nguyệt, *Trách nhiệm của Nhà nước trong đầu tư phát triển giáo dục đại học*, Hội thảo giáo dục Việt Nam “Tự chủ trong giáo dục đại học - từ chính sách đến thực tiễn” 2020, tr. 91-95

(4) và (5) Lê Thị Kim Dung, *Thực hiện quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học theo quy định của Luật Giáo dục đại học, một số đề xuất, kiến nghị*, Hội thảo giáo dục Việt Nam “Tự chủ trong giáo dục đại học - từ chính sách đến thực tiễn”, 2020, tr.195-198

(6) Nguyễn Đình Thúc, *Tự chủ đại học công lập tại khoa chuyên ngành: vấn đề và giải pháp khuyến nghị*, Hội thảo giáo dục Việt Nam “Tự chủ trong giáo dục đại học - từ chính sách đến thực tiễn” 2020, tr.286-287