

ĐÁNH GIÁ PHÁP LUẬT VỀ TỰ CHỦ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

■ THS. ĐOÀN THỊ DƯƠNG HUYỀN *

Tóm tắt: Tự chủ đại học là một yêu cầu hàng đầu trong quá trình đổi mới giáo dục đại học trên thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng. Tự chủ đại học không chỉ là xu hướng phát triển tất yếu mà còn là nhu cầu cấp thiết của nhiều cơ sở giáo dục đại học Việt Nam hiện nay. Trong bài viết này, trên cơ sở các quy định pháp luật về tự chủ đại học hiện hành, tác giả chỉ ra một số vấn đề còn vướng mắc dưới góc độ pháp lý để tiếp tục trao đổi, nghiên cứu nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam.

Abstract: University autonomy is a top requirement in the process of higher education innovation in the world in general and in Vietnam in particular. University autonomy is not only an inevitable development trend but also an urgent need of many Vietnamese higher education institutions today. In this article, on the basis of the current legal provisions on university autonomy, the author points out a number of problems from a legal perspective for further discussion and research to improve autonomy implementation efficiency of higher education institutions in Vietnam.

1. Tổng quan quy định pháp luật về tự chủ đại học và tự chủ trong quản lý văn bằng

Khái niệm “tự chủ” được hiểu là tự mình làm chủ, không để bị phụ thuộc hoặc bị chi phối¹. Do vậy, tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học có nghĩa là các trường có quyền được tự quyết định các vấn đề liên quan đến phát triển đại học mà không bị ràng buộc bởi các quy định bên ngoài, điều này có nghĩa, các trường phải đưa ra các giải pháp bảo đảm cho chính sự tồn tại và phát triển của mình. Để tự chủ đại học thành công, các cơ sở giáo dục đại học ngoài việc xây dựng và thực hiện các quy chế quản trị nội bộ, chịu trách nhiệm giải trình thì vấn đề mang tính quyết định là cơ quan quản lý nhà nước phải xây dựng khung pháp lý đầy đủ, phù hợp, hình thành cơ chế giám sát chặt chẽ và khả thi cho xã hội và cho Nhà nước theo các tiêu chuẩn về chuẩn

đầu ra mà các cơ sở giáo dục đã xây dựng và cam kết. Cũng chính vì lẽ đó mà trong những năm gần đây, các văn bản pháp luật đã được ban hành nhằm dần trao quyền cho các cơ sở giáo dục đại học tự chủ trong các hoạt động.

Điều 14 Luật Giáo dục năm 2005 của nước ta có quy định về việc thực hiện phân công, phân cấp quản lý giáo dục, tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục; tại Điều 60 quy định các trường đại học được quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật và theo điều lệ của nhà trường. Cũng trong thời gian này, Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 của Chính phủ về đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020 đã được ban hành, theo đó, khẳng định tầm quan trọng của việc hoàn thiện các chính sách phát triển

giáo dục đại học theo hướng bảo đảm quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của cơ sở giáo dục đại học, sự quản lý của Nhà nước và vai trò giám sát, đánh giá của xã hội đối với giáo dục đại học.

Đến năm 2012, tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIII, Luật Giáo dục đại học chính thức được ban hành. Đây là một văn bản luật chuyên ngành về giáo dục đại học đầu tiên của nước ta. Qua đó, tự chủ đại học được quy định cụ thể để các cơ sở giáo dục đại học có thể triển khai được trong thực tế, cụ thể “cơ sở để giáo dục đại học 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”. Mặc dù vấn đề tự chủ được đề cập đến như là một trong những nội dung quan trọng nhất của Luật, nhưng những cơ chế thực hiện quyền tự chủ đại học quy định trong Luật lại chưa nhất quán, thiếu đồng bộ; quy định về tự chủ trong hoạt động tổ chức, nhân sự, đào tạo, khoa học công nghệ, hợp tác quốc tế còn nhiều hạn chế, dẫn đến còn tồn tại nhiều bất cập khi thực hiện trao quyền tự chủ cho các trường đại học².

Sau thời gian này, có rất nhiều văn bản mang tính định hướng cho sự phát triển chung của nền giáo dục trong đó có yêu cầu về việc hoàn thiện giáo dục đại học, đặc biệt là đẩy mạnh tự chủ đại học như: Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Ban Chấp hành Trung ương về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế đã được Hội nghị trung ương 8 (khóa XI) thông qua; Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/4/2016 của

Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020; Nghị quyết số 63/NQ-CP ngày 22/7/2016 về việc ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020. Ngoài các văn bản mang tính định hướng như trên, một số văn bản có liên quan trực tiếp đến những nội dung tự chủ như: Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ 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 có cơ sở pháp lý rõ ràng, tạo thuận lợi hơn nữa cho các trường khi thực hiện cơ chế tự chủ thì đến năm 2018, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học và Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học đã được ban hành (Nghị định số 99/2019/NĐ-CP), đến nay, các cơ sở giáo dục đang rất khẩn trương đưa pháp luật vào “thực tiễn cuộc sống” của từng trường đại học.

Những văn bản trên đã đề cập đến vấn đề tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học với các vấn đề xoay quanh những nội dung: (i) Tự chủ về tổ chức bộ máy, nhân sự; (ii) Tự chủ về tài chính; (iii) Tự chủ về chính sách học bổng, học phí đối với các chính sách; (iv) Tự chủ về đào tạo; (v) Tự chủ về nghiên cứu khoa học; (vi) Tự chủ về hợp tác quốc tế. Trong những nội dung này, có quy định về tự chủ trong việc thiết kế, in phôi và quản lý văn bằng của các cơ sở giáo dục đại

học. Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể về vấn đề này, đó là: Thông tư số 21/2019/TT-BGDĐT ngày 29/11/2019 về việc ban hành quy chế quản lý bằng tốt nghiệp trung học cơ sở, bằng tốt nghiệp trung học phổ thông, bằng tốt nghiệp trung cấp sư phạm, bằng tốt nghiệp cao đẳng sư phạm, văn bằng giáo dục đại học và chứng chỉ của hệ thống giáo dục quốc dân (có hiệu lực từ ngày 15/01/2020) và Thông tư số 27/2019/TT-BGDĐT ngày 30/12/2019 quy định nội dung chính ghi trên văn bằng và phụ lục văn bằng giáo dục đại học (có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/3/2020) đã quy định cụ thể về thẩm quyền của người đứng đầu các cơ sở giáo dục đại học trong việc toàn quyền tự chủ trong việc thiết kế, in phôi, bảo quản, lưu giữ, quản lý cấp phát văn bằng. Từ cơ sở pháp lý trên, các cơ sở giáo dục đại học sẽ tự xây dựng những quy chế về quản lý văn bằng cho riêng trường mình. Nội dung trong các quy chế này phải bảo đảm đầy đủ các yêu cầu quy định về thiết kế mẫu phôi, quy trình in phôi, bảo quản, lưu giữ, quản lý cấp phát và quy định cả về các chế tài xử lý đối với các tập thể, cá nhân nếu xảy ra vi phạm.

2. Đánh giá các quy định pháp luật về tự chủ đại học và tự chủ trong quản lý văn bằng giáo dục đại học

2.1. Đánh giá những quy định pháp luật về tự chủ đại học

Các quy định của pháp luật về tự chủ đại học nói chung và tự chủ trong quản lý văn bằng giáo dục nói riêng về cơ bản đã có đầy đủ cơ sở pháp lý để các cơ sở giáo dục đại học thực hiện lộ trình tự chủ hoàn toàn trong giáo dục. Tuy nhiên, qua thực tế cho thấy, các trường đại học hiện nay

vẫn còn rất nhiều “loay hoay” trong việc triển khai, đưa các quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018 và Nghị định số 99/2019/NĐ-CP vào thực tế, đặc biệt là quy trình thành lập Hội đồng trường và bổ nhiệm Hiệu trưởng bởi các trường đôi khi vẫn còn quen với cơ chế có cơ quan chủ quản là người sẽ quyết định những vấn đề quan trọng này. Do vậy, kể từ khi luật này ra đời, các trường mới bắt đầu kiện toàn lại Hội đồng trường theo đúng hướng dẫn của Luật. Kể từ đó, các cơ sở giáo dục cũng phải ban hành cho mình một nghị quyết về quy chế hoạt động của trường, đây được coi như bản “Hiến pháp” của mỗi cơ sở giáo dục đại học dựa trên tinh thần các trường hoàn toàn có quyền thiết kế quy định riêng, phù hợp với nhu cầu và khả năng của chính mình, miễn rằng “được làm những gì mà pháp luật không cấm”. Cũng theo yêu cầu của Nghị định số 99/2019/NĐ-CP, chậm nhất là sau 06 tháng, tất cả các cơ sở giáo dục công lập, trừ khối trường công an, quân đội phải có Hội đồng trường được thành lập theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018; nhưng đến ngày 30/10/2020, theo báo cáo của các cơ quan chức năng, mới có 31/35 cơ sở giáo dục trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo (04 đơn vị đang tiến hành quy trình), 54 cơ sở giáo dục ngoài các đơn vị trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo thành lập Hội đồng trường theo Luật mới, trên tổng số 175 trường đại học công lập (81/175). Bộ Giáo dục và Đào tạo đang tiếp tục đôn đốc các cơ quan quản lý trực tiếp cơ sở giáo dục để đến hết năm 2020 về cơ bản các trường đại học công lập đều có Hội đồng trường³. Trên thực tế, nếu không có những quy định cụ thể về

mặt thời gian để các trường hoàn thiện lộ trình thành lập Hội đồng trường thì không ít trường vẫn “đứng ngoài cuộc”. Một số trường mặc dù đã thành lập Hội đồng trường nhưng vẫn có tình trạng Hội đồng trường chưa phát huy được hết vị trí, vai trò của mình mà chỉ như là “cánh tay nối dài” của Hiệu trưởng. Do vậy, để pháp luật đi vào cuộc sống, cần phải có sự giám sát, kiểm tra chặt chẽ của các cơ quan chức năng.

Ngoài ra, hiện nay các quy định của pháp luật về tự chủ đại học và những quy định pháp luật khác vẫn chưa đồng bộ, thống nhất khiến cho việc triển khai tự chủ ở các trường chưa được diễn ra sâu rộng. Về vấn đề này có thể kể đến quyền tự chủ về nhân sự, theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018 đã trao thẩm quyền cho các cơ sở giáo dục đại học quyết định về cơ cấu lao động theo vị trí việc làm; tuyển dụng; bổ nhiệm... Điều này có nghĩa là việc trả lương theo vị trí việc làm sẽ được áp dụng nếu các trường có nhu cầu để khuyến khích sự “cống hiến” của người lao động. Tuy nhiên, hiện nay việc trả lương và các chế độ chính sách cho viên chức hiện nay vẫn đang áp dụng theo Luật Viên chức hiện hành. Mặt khác, quyền tự chủ tài chính cũng khó để thực hiện một cách triệt để. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018 cho phép các cơ sở giáo dục công lập tự bảo đảm toàn bộ kinh phí chi thường xuyên thì Hội đồng trường được quyết định sử dụng nguồn thu hợp pháp ngoài ngân sách nhà nước cấp để đầu tư các dự án thực hiện hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học... Tuy nhiên, theo Luật Đầu tư công năm 2019 thì những nội dung trên các cơ sở vẫn phải áp dụng theo quy định.

Tức là, một số nội dung đầu tư không thuộc về cơ sở giáo dục đại học công lập. Theo tác giả, đây là một trong những nội dung cần được nghiên cứu, chỉnh sửa để tạo ra một hệ thống các văn bản quy luật đồng bộ.

2.2. Đánh giá những quy định pháp luật về tự chủ văn bằng đại học

Theo khoản 23 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018 thì “văn bằng giáo dục đại học thuộc hệ thống giáo dục quốc dân bao gồm bằng cử nhân, bằng thạc sĩ, bằng tiến sĩ và văn bằng trình độ tương đương”. Điều này đồng nghĩa với việc trong hệ thống văn bằng về cơ bản sẽ chỉ có 03 loại bằng. Ngoài ra, còn có bằng tương đương là văn bằng đối với một số ngành chuyên sâu đặc thù thuộc hệ thống giáo dục đại học gồm: Bằng bác sĩ y khoa, bằng bác sĩ nha khoa, bằng bác sĩ y học cổ truyền, bằng dược sĩ, bằng bác sĩ thú y, bằng kỹ sư được cấp theo chương trình đào tạo với khối lượng kiến thức từ 150 tín chỉ trở lên đối với người tốt nghiệp trung học phổ thông và 90 tín chỉ trở lên đối với người có trình độ tương đương bậc 07 theo khung trình độ quốc gia và việc áp dụng cấp bằng này có hiệu lực kể từ 15/01/2020 theo Thông tư số 21/2019/TT-BGDĐT ngày 29/11/2019 của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Việc áp dụng ngay quy định này mà không có lộ trình cụ thể, dẫn đến nhiều cơ sở giáo dục đại học còn rất nhiều lúng túng trong việc phân loại cấp bằng cho người học. Ví dụ như, những cơ sở giáo dục trước kia đang cấp bằng kỹ sư cho người học có số tín chỉ dưới 150 thì đều phải chuyển về cấp bằng cử nhân. Điều này khá “thiệt thòi” cho người học tốt nghiệp năm 2020.

Cũng theo khoản 23 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018 thì “cơ sở giáo dục đại học thiết kế mẫu, in phôi, cấp phát văn bằng cho người học và quản lý văn bằng, chứng chỉ phù hợp với quy định của pháp luật” và theo khoản 5 Điều này quy định “Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định chi tiết nội dung chính ghi trên văn bằng, phụ lục văn bằng; nguyên tắc việc in phôi, quản lý, cấp phát, thu hồi, hủy bỏ văn bằng giáo dục đại học”. Vì vậy, Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã ban hành Thông tư số 21/2019/TT-BGDĐT ngày 29/11/2019 ban hành Quy chế quản lý bằng tốt nghiệp trung học cơ sở, bằng tốt nghiệp trung học phổ thông, bằng tốt nghiệp trung cấp sư phạm, bằng tốt nghiệp cao đẳng sư phạm, văn bằng đại học và chứng chỉ của hệ thống giáo dục quốc dân và Thông tư số 27/2019/TT-BGDĐT ngày 30/12/2019 quy định nội dung chính ghi trên văn bằng và phụ lục văn bằng giáo dục đại học quy định chi tiết nội dung ghi trên văn bằng. Theo đó, có trên văn bằng các trường thiết kế phải có những nội chính cơ bản mà Bộ Giáo dục và Đào tạo cho phép. Ngoài ra, các nội dung khác các cơ sở giáo dục đào tạo có thể bổ sung thêm vào văn bằng hoặc phụ lục văn bằng. Điều này, theo quan điểm của tác giả vẫn chưa bảo đảm được tinh thần của việc tự chủ hoàn toàn trong việc quản lý văn bằng của các

cơ sở giáo dục đại học.

Cũng theo những quy định trên, các cơ sở giáo dục đại học phải tự in tổ chức in phôi văn bằng ngay trong năm 2020. Tuy nhiên, khi triển khai vào thực tế thì cũng có một số lý do để các cơ sở giáo dục không thể triển khai ngay được. Đó là, một phần là do thời gian yêu cầu tự chủ quá gấp nên các trường chưa thể chuẩn bị kịp về cơ sở vật chất, máy móc, trang thiết bị để in. Một phần khác, cũng là do một số trường có quy mô nhỏ mà việc đầu tư máy móc, trang thiết bị cũng rất tốn kém nên chưa có nguồn lực thuận lợi để tự đầu tư cho hoạt động tự chủ này. Vì tất cả những những lý do đó nên một số trường vẫn chọn giải pháp thuê cơ sở trung gian để in phôi. Điều này theo tác giả, việc bảo đảm tính bảo mật của văn bằng sẽ rất khó khăn, nếu vấn đề này diễn ra trong thời gian dài có thể dẫn đến hiện tượng mẫu phôi bằng của các trường sẽ có nguy cơ bị làm giả.

Tự chủ đại học là một vấn đề còn mới ở Việt Nam. Trong giai đoạn đầu phát triển, việc bảo đảm đồng bộ hệ thống hóa pháp luật và các quy định có liên quan là yêu cầu bắt buộc để các cơ sở giáo dục đại học có căn cứ pháp lý thực hiện. Đồng thời, các cơ sở giáo dục đại học cũng phải hết sức nỗ lực và kiên định trên con đường tự chủ thì mới có thể “gặt hái” được những thành công sau này □

1. Dẫn theo Đại Từ điển Tiếng Việt, Nguyễn Như Ý chủ biên, Nxb. Văn hóa - Thông tin, 1998.

2. Vũ Thị Lan Anh, “Quy định pháp luật về tự chủ đại học ở Việt Nam - Những vấn đề đặt ra”, Kỳ yếu Hội thảo Giáo dục Việt Nam 2020 “Tự chủ trong giáo dục đại học - Từ chính sách đến thực tiễn”, TP. Hà Nội, ngày 27/11/2020.

3. Báo Thanh niên, số ra ngày 13/11/2020.