

# KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ ĐÁNH GIÁ NĂNG LỰC TỰ CHỦ VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CÁC CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC VÀ NHỮNG GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

VŨ THỊ HẰNG (\*)  
PHẠM THỊ THU HƯƠNG (\*\*)  
NGUYỄN HỮU DŨNG (\*\*\*)

**Tóm tắt:** Tự chủ đại học là xu thế phát triển tất yếu trong bối cảnh hiện nay và ở các quốc gia phát triển, việc đánh giá năng lực tự chủ và trách nhiệm giải trình có ý nghĩa rất quan trọng. Bài viết giới thiệu kinh nghiệm đánh giá năng lực tự chủ và trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học tại một số quốc gia và những gợi mở để Việt Nam tham khảo trong việc hoàn thiện cơ chế, chính sách trao quyền tự chủ đối với các cơ sở giáo dục đại học.

**Từ khóa:** Cơ sở giáo dục đại học; đánh giá năng lực; giáo dục; tự chủ.

**Abstract:** University autonomy is an inevitable development trend in the current context. In developed countries, the assessment of autonomy capacity and accountability is a very important task. This paper introduces the experience in assessing the autonomy and accountability of higher education institutions in a number of countries and implications for Vietnam in the improvement of empowerment mechanisms and autonomy policies for higher education institutions.

**Keywords:** Higher education institutions; assessment of capacity; education; autonomy.

Ngày nhận bài: 16/3/2022

Ngày biên tập: 01/4/2022

Ngày duyệt đăng: 15/4/2022

## 1. Ý nghĩa của việc đánh giá năng lực tự chủ và trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học

Hiện nay, hầu hết các quốc gia đều xác định việc giáo dục, đào tạo nhân lực nhằm bảo vệ và giữ gìn được bản sắc văn hóa là nhiệm vụ rất quan trọng. Vào những năm 1980, với sự ra đời của phương thức quản lý công mới, quản lý giáo dục đại học trên thế giới đã chuyển dần từ nhà nước kiểm soát sang mô hình nhà nước giám sát. Trong đó, cơ sở giáo

dục đại học tự chủ có các sứ mệnh liên quan chặt chẽ, đó là kết nối trực tiếp giữa hoạt động giảng dạy, nghiên cứu của trường đại học với nền kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế<sup>(1)</sup>. Vì vậy, nhiệm vụ đặt ra là tìm sự cân bằng thích hợp giữa các sứ mệnh nêu trên. Điều này đòi hỏi phải đánh giá các nguồn lực, quy trình và kết quả của các cơ sở giáo dục đại học nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý, quản trị; nâng cao hiệu quả quản lý tài chính; nâng cao tác động xã hội của giáo dục và giá trị kinh tế của việc đầu tư vào giáo dục; cung cấp công cụ so sánh giữa các trường đại học trong cùng một bối cảnh; phân tích tác động của các trường đại học đối với xã hội<sup>(2)</sup>.

(\*) TS; Trường Đại học Xây dựng Hà Nội

(\*\*) TS; Trường Đại học Công nghiệp Hà Nội

(\*\*\*) ThS; Trường Đại học Xây dựng Hà Nội

Vào cuối những năm 1970, một số quốc gia châu Âu đã có những đề xuất về việc xây dựng các chỉ số để đánh giá các trường đại học. Các chỉ số được sử dụng có thể dựa trên dữ liệu thực nghiệm định lượng hoặc định tính và thường được áp dụng để đo lường mức độ hoàn thành các nhiệm vụ và mục tiêu của các trường đại học<sup>(3)</sup>. Các chỉ số cho phép đánh giá năng suất và hiệu quả của tổ chức nếu dữ liệu được thu thập một cách có hệ thống và chính xác từ các nguồn dữ liệu chính thống. Do đó, việc đánh giá cơ sở giáo dục đại học và đo lường các mục tiêu hoàn thành thường rất phức tạp.

Tự chủ đại học được mỗi quốc gia hiểu theo nhiều cách khác nhau, nhưng đều có điểm chung khi đánh giá theo hai khía cạnh: *một là*, các cơ sở giáo dục đại học thoát khỏi sự kiểm soát, hạn chế của các cơ quan quản lý nhà nước cũng như sự can thiệp của thể chế chính trị hoặc tổ chức xã hội có liên quan đến giáo dục bậc cao; *hai là*, các cơ sở giáo dục đại học có quyền đưa ra các quyết định về cách thức quản lý, tổ chức hoạt động cũng như việc thực hiện mục tiêu của mình để đạt được chất lượng như cam kết và đăng ký.

Đối với nhiều các quốc gia, sự xuất hiện các chỉ số và hệ thống chỉ số trong giáo dục đại học tạo thành hai mục tiêu chính sách: thực hiện giám sát chặt chẽ hơn trong lĩnh vực và trong thời gian tài khóa hạn chế, thiết lập mối liên hệ trực tiếp và dễ quan sát hơn giữa việc tài trợ và kết quả hoạt động. Mục tiêu của việc sử dụng hệ thống chỉ số là thực hiện quyền tự chủ và đa dạng hóa các cơ sở giáo dục đại học với trách nhiệm giải trình và quản lý hiệu quả của các cơ sở này. Do đó, các chỉ số cung cấp một công cụ không chỉ giám sát bên ngoài đối với các tổ chức của chính phủ, mà còn giám sát nội bộ đối với các mục tiêu thể chế tổng thể hoặc các mục tiêu cụ thể đặt ra.

### **2. Đánh giá năng lực tự chủ và trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học tại một số quốc gia trên thế giới**

Mức độ tự chủ đại học của các quốc gia là khác nhau, nhưng thực tế cho thấy các

trường đại học có chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học phát triển được quốc tế công nhận đều thực hiện tự chủ đại học ở mức độ cao so với mặt bằng chung.

- *Tại châu Âu*: giáo dục đại học nói chung và tự chủ đại học nói riêng được các quốc gia thành viên của Liên minh châu Âu (EU) quan tâm và mong muốn áp dụng một tiêu chuẩn thống nhất trong toàn khối. Hiệp hội các trường đại học châu Âu (EUA) đã phát hành bộ tiêu chí "*Quyền tự chủ đại học ở châu Âu III, hồ sơ quốc gia*" - đây được coi là bộ tiêu chí đầy đủ và cụ thể về tự chủ đại học trên thế giới, là kết quả nghiên cứu và đề xuất tổng hợp của nhiều chuyên gia quốc tế về giáo dục đại học và quản trị giáo dục đại học, dựa trên đặc điểm chung của giáo dục đại học trong EU.

- *Tại Hoa Kỳ*: Hiệp hội trường học và cao đẳng New England (NEASC) đã xây dựng và phát triển bộ chỉ số đánh giá tất cả các cấp học. Các chỉ số này liên quan đến thực hiện sứ mệnh của trường, việc quản lý, quản trị, nhân sự, tài chính và các nguồn lực khác.

- *Tại Vương quốc Anh*: Cơ quan đảm bảo chất lượng của Vương quốc Anh (QAA) là một trong những cơ quan độc lập quan trọng thực hiện đánh giá giáo dục đại học. Nhiệm vụ của QAA là bảo vệ lợi ích của cộng đồng đối với các tiêu chuẩn về trình độ, thông báo và thúc đẩy cải tiến liên tục trong việc quản lý chất lượng giáo dục đại học. Do đó, QAA kết hợp cùng với những cơ sở giáo dục đại học để xác định các tiêu chuẩn đo lường chất lượng giáo dục; đưa ra một số chỉ số đánh giá về sứ mệnh của cơ sở giáo dục đại học, cơ sở hạ tầng giảng dạy, mức độ hài lòng của sinh viên, chính sách nhập học và hỗ trợ sinh viên... Ngoài ra, có một bộ chỉ số liên quan đến năng lực giảng viên và nhân sự trong trường<sup>(4)</sup>.

- *Tại Tây Ban Nha*: nước này đã ban hành bộ chỉ số để đo lường việc quản lý nội bộ các nguồn lực, hoạch định thể chế, học thuật và hợp tác<sup>(5)</sup>. Năm 2008, các nhà nghiên cứu tại Đại học Valencia (UEVG) và Hội đồng Nghiên cứu khoa học Tây



Ban Nha (CSIC) xây dựng một bộ chỉ số đánh giá tác động của khu vực các trường đại học tự chủ. Bộ chỉ số này bao gồm: 1) Các chỉ số thay đổi nhu cầu liên quan đến các lĩnh vực kiến thức mới, chuyên ngành mới; 2) Các thay đổi trong môi trường ảnh hưởng đến các sáng kiến khu vực tư nhân; 3) Các hạn chế hoặc các vướng mắc về tài chính hoặc quy định; 4) Khả năng quản trị trong tổ chức để kết hợp các giá trị quản lý mới và các giá trị học thuật truyền thống; 5) Các phát triển ngoại vi tập trung vào mối quan hệ giữa môi trường tự chủ và học thuật; 6) Đa dạng hóa tài chính dựa trên nguồn thu nhập; 7) Thúc đẩy sự đa dạng trong giảng dạy; 8) Hội nhập văn hóa tự chủ dựa trên “đặc tính” tự chủ và đổi mới của tổ chức; 9) Thúc đẩy văn hóa tự chủ và cơ chế tự chủ.

Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên hợp quốc (UNESCO) cũng đưa ra một số chỉ số về sứ mệnh, mục tiêu, nguồn lực, chương trình giảng dạy và phương pháp giảng dạy cho các hệ thống giáo dục đại học ở Đông Âu và Tây Âu. Tại Đông Nam Á, Malaysia, Thái Lan và Indonesia là các quốc gia tiên phong trong việc phấn đấu tự chủ đại học. Ví dụ, Bộ Nghiên cứu, Công nghệ và Giáo dục Đại học (MORTAHE) của Indonesia đã ban hành nghị định về việc chuyển đổi các trường đại học công lập thành các trường đại học công lập tự chủ. Để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thực hiện tự chủ, MORTAHE đã đưa ra một bộ tiêu chí về đánh giá hiệu quả hoạt động, bao gồm: chất lượng, quản trị, tính khả thi về tài chính, trách nhiệm xã hội và vai trò trong phát triển kinh tế. Mỗi thành phần này được chia thành nhiều khía cạnh, chỉ số cụ thể (1a, 1b, 1c, 1d...).

### **3. Thực trạng quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam**

Đặc thù lịch sử và điều kiện thực tế của mỗi quốc gia khác nhau sẽ dẫn đến thực hiện tự chủ đại học cũng khác nhau. Vì vậy, kinh nghiệm của các quốc gia đi trước là bài học để Việt Nam có thể nghiên

cứu và vận dụng vào thực tiễn nhằm tiết kiệm thời gian, chi phí và các nguồn lực xã hội khác.

Trong những năm qua, Đảng, Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách, pháp luật nhằm đổi mới hệ thống giáo dục đại học tiến tới xu thế thực hiện giao quyền tự chủ đối với các cơ sở giáo dục đại học. Cụ thể, tại Điều 14 Luật Giáo dục năm 2005 quy định về 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; Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP về đổi mới cơ bản và toàn diện nền giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020; Nghị quyết số 77/2014/NQ-CP về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017; Nghị định số 16/2015/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó có các trường đại học. Theo đó, các đơn vị có quyền tự chủ về thực hiện sứ mệnh, mục tiêu; tổ chức bộ máy, nhân sự; hội đồng quản lý; giá, phí dịch vụ công; tài chính.v.v.

Luật Giáo dục đại học (sửa đổi, bổ sung năm 2018)<sup>(6)</sup> thể hiện sự nỗ lực và quyết liệt trong việc đổi mới công tác quản lý, quản trị đại học. Điểm mới của Luật này là mở rộng quyền tự chủ cho các trường đại học. Hiện nay, các trường được tự quyết định về chính sách mở ngành, tuyển sinh, đào tạo, chính sách học phí, học bổng cho sinh viên và các chính sách khác phù hợp quy định pháp luật.

Việc giao quyền tự chủ cho các trường đại học hiện nay được thực hiện gắn liền với 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 tại Điều 32 Luật Giáo dục đại học năm 2018: 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; công khai báo cáo hàng

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; 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 viên chức và người lao động; thực hiện kiểm toán đối với báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán hàng 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; thực hiện công khai trung thực báo cáo tài chính hàng 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.

Bước tiến quan trọng trong đổi mới của mô hình quản trị đại học và tự chủ đại học là quy định về thiết chế Hội đồng trường, đây là tổ chức quan trọng trong quản trị, định hướng phát triển nhà trường. Tính đến cuối năm 2017, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động giai đoạn 2015-2017 cho 23 cơ sở giáo dục đại học công lập trực thuộc các bộ, ngành.

Tự chủ tài chính cũng là một trong những quyền quan trọng. Nhưng thực chất tự chủ trong học thuật và chuyên môn mới là yếu tố quyết định chất lượng giáo dục và năng lực tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học. Do đó, các cơ sở giáo dục đại học hiện nay đều xây dựng triết lý phát triển, mục tiêu, sứ mệnh, tầm nhìn, kế hoạch dài hạn, ngắn hạn từ phương án tuyển sinh, đào tạo, nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ... Tuy nhiên, điều này còn phụ thuộc nhiều yếu tố như năng lực của đội ngũ giảng viên, quản lý, cơ sở vật chất (phòng thí nghiệm, thực hành, thư viện.v.v.); tài chính, đặc thù ngành nghề đào tạo của các trường. Thực hiện Luật Giáo dục đại học năm 2018, việc đánh giá thực trạng năng lực tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình của các trường đang từng bước thực hiện. Tuy nhiên, còn nhiều khó

khăn do cần có bộ chỉ số chung, tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng tiêu chí ra quyết định và phân loại các yếu tố liên quan đến đánh giá việc năng lực thực hiện tự chủ đại học.

#### **4. Bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam trong thực hiện tự chủ và trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học**

*Thứ nhất*, tự chủ đại học là một quá trình lâu dài và có nhiều điểm riêng ở mỗi quốc gia do chịu sự chi phối của điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội khác nhau. Mức độ tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học nên có một “phổ” khá rộng tùy theo các loại hình và năng lực của các cơ sở giáo dục đại học. Mặt khác, có nhiều nội dung trong tự chủ đại học và thường nhà nước có sự can thiệp với mức độ khác nhau, trong đó các nội dung nghiên cứu và công bố; nhân sự; chương trình giảng dạy; chuẩn mực học thuật; sinh viên; quản trị trường, hành chính và tài chính. Việc phát huy quyền tự chủ ở các trường đại học không chỉ quy định trong chiến lược phát triển của mỗi quốc gia, mà còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Trong đó, chất lượng nguồn nhân lực và hệ thống quản trị hiệu quả có ý nghĩa quyết định thành công của trường đại học theo hình thức tự chủ.

*Thứ hai*, tự chủ về tài chính ở trường đại học được xem là yếu tố rất quan trọng tác động trực tiếp đến hiệu quả hoạt động của tự chủ đại học tại nhiều quốc gia đang phát triển, khi nguồn ngân sách nhà nước dành cho giáo dục còn hạn chế và có xu hướng giảm, buộc các trường phải thay đổi cách thức vận hành để đảm bảo hoạt động trong tương lai như một yêu cầu bắt buộc. Tuy nhiên, bên cạnh việc cùng có những nguồn thu từ học phí và hiệu quả hoạt động khoa học và công nghệ, thì các nội dung này cũng có những điểm khác nhau ở các trường đại học.

Tự chủ đại học về học thuật gắn liền với quản trị chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học cần được chú trọng. Trong đó, sản phẩm nghiên cứu và những hiệu



quả mà công tác chuyển giao - áp dụng kết quả nghiên cứu vào thực tiễn trở thành giá trị nền tảng làm nên thương hiệu của mỗi trường đại học. Tự chủ về nhân sự đóng vai trò quyết định đến sự thành công của mô hình tự chủ đại học nói chung, được thể hiện qua sự hiểu biết rõ ràng và đầy đủ các nội hàm của giáo dục đại học, sự quán triệt tư tưởng tự chủ từ cấp lãnh đạo cao nhất xuống đến từng học viên và tuân thủ các quy định, áp dụng có kết quả các giải pháp để đạt được mức độ tự chủ của cơ sở đào tạo. Tự chủ đại học cùng với trách nhiệm giải trình được coi như một kênh thông tin hữu ích chứng minh năng lực và cam kết của cơ sở giáo dục đại học một cách công khai, minh bạch, qua đó tạo niềm tin đối với các nhà tuyển dụng, các đối tác và toàn xã hội.

*Thứ ba*, cần tuân thủ các quy định của pháp luật, cụ thể là Luật Giáo dục đại học và pháp luật liên quan đến giáo dục hiện hành. Các chỉ số đánh giá cần dựa trên các bằng chứng khoa học và phản ánh được các vấn đề cấp thiết đặt ra đối với thực tiễn đổi mới, hoàn thiện và thực hiện các quy định pháp luật về tự chủ đại học trên các cấp độ vĩ mô đến vi mô. Cần bổ sung, hoàn thiện các văn bản pháp luật về tự chủ đại học, ban hành các quy định dưới luật liên quan, tiến tới sửa đổi, bổ sung Luật Giáo dục đại học năm 2018 và các luật có liên quan đến việc thực hiện, đánh giá năng lực tự chủ và giao quyền tự chủ đại học đối với từng cơ sở giáo dục đại học. Đồng thời, hướng dẫn các cơ sở giáo dục đại học tự đánh giá năng lực tự chủ và xây dựng kế hoạch, điều kiện, mục tiêu nhằm tăng cường năng lực, đáp ứng các điều kiện thực hiện quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình. Quan tâm tháo gỡ vướng mắc trong việc thực hiện tự chủ trên các lĩnh vực tổ chức, nhân sự; tài chính, tài sản và hoạt động chuyên môn, học thuật của các cơ sở giáo dục đại học công lập, bao gồm cả các đại học quốc gia, đại học vùng và các nhóm cơ sở giáo dục ở các mức độ tự chủ khác nhau.

Có thể nói, thúc đẩy quá trình chuyển đổi và triển khai hiệu quả mô hình tự chủ đại học tại cơ sở giáo dục ở Việt Nam là nhiệm vụ rất quan trọng hiện nay. Vì vậy, việc nghiên cứu, đưa ra các khuyến nghị về bộ tiêu chí đánh giá năng lực thực hiện tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục đại học là phù hợp với bối cảnh Việt Nam hiện nay. Bộ tiêu chí này sẽ giúp các cơ quan quản lý nhà nước đánh giá được điều kiện thực trạng để ra quyết định trao quyền tự chủ và giám sát hiệu quả việc thực hiện tự chủ tại các cơ sở giáo dục đại học. Các cơ sở giáo dục đại học cũng có thể dùng công cụ này để tự đánh giá năng lực, làm cơ sở xây dựng kế hoạch chuyển đổi sang mô hình tự chủ./.

#### **Ghi chú:**

(1) Blank, R. K. (1993), *Developing a system of education indicators: Selecting, implementing and reporting indicators*. Educational Evaluation and Policy Analysis, 15, 65-80.

(2) Bonaccorsi, A & Daraio, C. (2007), *Universities as strategic knowledge creators: Some preliminary evidence*. In A. Bonaccorsi & C. Daraio (Eds.), *Universities and strategic knowledge creation* (pp. 31- 81). Northampton: Edward Elgar.

(3) Douglas Williams, J. (1995), *The challenge of developing new educational indicators*. Educational Evaluation and Policy Analysis, 17 (1), 113-131.

(4) Douglas Williams, J. (1995), *The challenge of developing new educational indicators*. Educational Evaluation and Policy Analysis, 17(1), 113-131.

(5) Lepori, B., Benninghoff, M., Jongbloed, B., Salerno, C., & Slipersaeter, S. (2007), *Changing models and patterns of higher education funding: Some empirical evidence*. In A. Bonaccorsi & C. Daraio (Eds.), *Universities and strategic knowledge creation* (pp. 85-111). Northampton: Edward Elgar.

(6) Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018.