

Tự chủ đại học theo tiếp cận hiện đại

Hà Thị Thu Trang*

ThS. Khoa QLGD – DHSP Hà Nội

Received: 18/4/2024; Accepted: 28/4/2024; Published: 6/5/2024

Abstract: University autonomy is an inevitable trend today, although this process takes place at different speeds and levels between countries, territories or at each university. University autonomy is no longer an idea or a theoretical model but has become a reality that has been and will continue to change, creating a vivid and diverse picture of change that both reflects the current situation and, at the same time, shaping future trends in higher education reform. This article will synthesize and analyze different approaches to university autonomy, and the impact of the au-tonomy process on the quality of higher education through evaluating practical re-search results in some countries.

Keywords: University autonomy; Financial autonomy; Education reform

1. Đặt vấn đề

Thực hiện tự chủ ngày càng trở nên cấp thiết đối với hệ thống giáo dục đại học (GDĐH) của nhiều nước trên thế giới. Khái niệm tự chủ xuất phát từ yêu cầu cải cách cơ chế quản lý đối với các dịch vụ công bao gồm GDĐH ở các nước trong khối OECD (Organization for Economy Co-operation Development) và các nước phát triển. Quá trình xây dựng và vận dụng quy trình tự chủ ở các trường đại học công lập đã làm nảy sinh các vấn đề về lý thuyết và thực tiễn do sự khác biệt của bối cảnh xã hội, điều kiện kinh tế, văn hoá và lịch sử ở mỗi quốc gia, mỗi vùng miền. Bài viết này sẽ tổng hợp, phân tích những cách tiếp cận khác nhau về tự chủ đại học đồng thời, bàn về tác động của quá trình tự chủ đến chất lượng của GDĐH thông qua đánh giá các kết quả nghiên cứu thực tiễn ở một số quốc gia tiêu biểu.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Khái niệm tự chủ

Các nhà nghiên cứu đã chỉ ra xu hướng xã hội tác động đến nhu cầu và quá trình tự chủ của hệ thống GDĐH trên thế giới. Thứ nhất, xu hướng “cá biệt hoá”, “tự chủ hoá”, và “hợp tác hoá” là điểm cốt lõi trong yêu cầu đổi mới quản lý công (New Public Management). Lý thuyết này nhấn mạnh đến những lợi ích của tự chủ đối với quá trình chuyên môn hóa và hiệu quả quản lý thể hiện ở quyền sở hữu đối với các nguồn lực của các cơ sở GDĐH. Thứ hai, xu hướng uỷ quyền pháp lý cho các tổ chức giáo dục độc lập không chịu ảnh hưởng của yếu tố chính trị. Xu hướng này là đặc điểm điển hình trong bối cảnh tự do thương mại, theo đó, các chính phủ phải tăng cường cam kết và lòng tin dành cho đối tác đầu tư nước ngoài. Cuối cùng, xu hướng đổi mới chính

trị cho phép tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và giảm kiểm soát về chính trị đối với các trường đại học. Xu hướng này biểu hiện rõ nhất ở Phần Lan, Anh Quốc và Bỉ.

Theo Aghion [1], tự chủ hoá các tổ chức giáo dục công lập được chia thành ba trào lưu.

- Trào lưu thứ nhất tập trung vào khía cạnh pháp lý trong tự chủ. Van de Vunt định nghĩa tự chủ là quá trình thiết lập cơ chế quản lý riêng độc lập với quản lý nhà nước. Tương tự, Kuiper cho rằng tự chủ là hạn chế quyền kiểm soát của nhà nước đối với các hoạt động của nhà trường theo quy định pháp luật.

- Trào lưu thứ hai xây dựng khái niệm tự chủ dựa vào mức độ độc lập của tổ chức. Tác giả tiêu biểu cho quan điểm này là Mol và De Veries và Korsten nêu: “tự chủ là quá trình tách khỏi các hoạt động thuộc quản lý nhà nước hoặc là sự thay đổi hoạt động trong chính tổ chức đó”.

- Nhóm định nghĩa thứ ba lấy yếu tố tài chính và quản trị là căn cứ xây dựng luận điểm về tự chủ. Cụ thể, trường đại học được phép tiếp cận và sử dụng nguồn lực tài chính và nhân lực của nhà nước trong thực hiện mục tiêu giáo dục. Song song với nguồn hỗ trợ đó, nhà trường cũng phải tự chủ một phần về ngân sách hoạt động chứ không hoàn toàn phụ thuộc vào nhà nước.

Vaghase (2014) cho rằng tự chủ là quyền tự quyết đối với tất cả vấn đề liên quan đến hoạt động của một trường đại học mà không chịu sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, bao gồm: quản lý tài chính; nhân sự; tuyển sinh; tuyển dụng; phát triển chương trình; nghiên cứu và xuất bản. Tự chủ hóa cũng có thể được hiểu là quá trình thay đổi cấu trúc quyền lực một cách chính thức, hay

nói cách khác đó là sự phân cấp quản lý ở cấp độ trường học, từ đó, xác định các thành viên có quyền đưa ra những quyết sách nhằm duy trì, củng cố và phát triển nhà trường.

Mặc dù nêu ra định nghĩa khác nhau nhưng hầu hết các tác giả đều thống nhất một số đặc điểm chung của tự chủ như sau: Trách nhiệm, quyền quyết định và quản lý được trao cho hiệu trưởng, giảng viên, cộng đồng xã hội và cả sinh viên. Tuy nhiên, không phải tất cả các thành viên trên luôn nằm trong ban quản lý. Ở một số nơi, hiệu trưởng và giảng viên là những người duy nhất có quyền ra quyết định. Sinh viên và đại diện của các cộng đồng xã hội chỉ được khuyến khích tham gia hoặc được uỷ nhiệm một nhiệm vụ nhất định nào đó. Mục đích mà tự chủ hướng đến là đảm bảo tính công bằng, đúng đắn và minh bạch của các quyết định được đưa ra.

2.2. Các tiếp cận khác nhau về tự chủ đại học

2.2.1. Tự chủ có giới hạn

Theo nghĩa khái quát nhất, tự chủ là quyền tự do quyết định các công việc nội bộ của một tổ chức. Như vậy, tự chủ có giới hạn là phạm vi công việc mà tổ chức được tự quyết định. Trong cơ chế quan liêu bao cấp, hệ thống GDĐH hoàn toàn chịu sự kiểm soát của các cơ quan quản lý ngoài nhà trường. Mọi hoạt động của nhà trường phải tuân theo mệnh lệnh của cơ quan chủ quản từ vấn đề nhân sự, tài chính với mà nhà trường không có hoặc có rất ít quyền điều chỉnh linh hoạt theo điều kiện thực tế của đơn vị. Cơ chế này còn được gọi là “kiểm soát mặc định” (before the fact control) nhằm tránh các tình huống ngoài ý muốn hoặc buộc phải thực hiện các hoạt động nằm trong kế hoạch. Trao quyền tự chủ là quá trình trao quyền quyết định các công việc nội bộ của cơ quan quản lý bên ngoài cho một tổ chức nhất định. Theo quan điểm này, tự chủ có hai hình thức dựa vào hai hoạt động cơ bản của tổ chức, đó là tự chủ quản lý (managerial autonomy) và tự chủ chính sách (policy autonomy).

Tự chủ quản lý là quyền lựa chọn và sử dụng các nguồn lực cốt yếu phục vụ phát triển như nguồn lực tài chính và nhân sự. Về tài chính, các trường đại học sẽ bớt chịu sự ràng buộc bởi các quy định cứng nhắc, máy móc của nhà nước mà được quyền phân bổ ngân sách linh hoạt theo nhu cầu thực tế giữa các đơn vị, bộ phận và thành viên của tổ chức. Về nhân sự, nhà trường được quyền tuyển dụng, sử dụng hoặc sa thải nhân viên theo quy định của nhà nước.

Tự chủ chính sách là sự thiết lập cơ chế, quy tắc hoạt động phù hợp với tổ chức. Tuy nhiên, các quy

chế nội bộ phải dựa trên các quy định của nhà nước. Vì vậy, mức độ tự chủ pháp lý của tổ chức phụ thuộc vào giới hạn cho phép một cách cụ thể của chính sách nhà nước.

Từ những phân tích trên, có thể thấy tự chủ tổ chức có giới hạn thể hiện ở hai nội dung là tự chủ điều hành và tự chủ pháp lý. Mức độ tự chủ được phân chia theo mức độ tác động của các cơ quan quản lý ngoài vào quá trình ra quyết định của trường đại học theo cấp độ như sau:

Nhà nước trực tiếp ra quyết định mà không cần thông báo hoặc tham vấn nhà trường

Nhà nước ra quyết định sau khi tham vấn với nhà trường

Nhà nước ra quyết định dựa vào kế hoạch do nhà trường đề xuất

Nhà nước và nhà trường cùng ra quyết định sau khi thảo luận và thống nhất

Nhà trường ra quyết định sau khi tham vấn cơ quan chủ quản với sự cho phép bởi các quy định chặt chẽ của nhà nước

Nhà trường quyết định mọi hoạt động mà không có sự can thiệp của nhà nước (mức độ tự chủ cao nhất).

2.2.2. Tự chủ không giới hạn

Khái niệm tự chủ quản lý và tự chủ chính sách được phân biệt thông qua các cấp độ ra quyết định từ yếu đến mạnh, đồng thời, xác định mức độ tác động của nhà nước đến hoạt động của trường đại học. Tuy nhiên, thực tế chỉ ra dù một trường có quyền tự chủ cao nhất thì vẫn chịu sự tác động của nhà nước dưới các hình thức khác nhau, đặc biệt trong vấn đề tài chính và thiết lập quy tắc hoạt động của nhà trường. Vì vậy, sự độc lập chỉ là tương đối. Tuy nhiên, dù không có sự tự chủ nào là tuyệt đối thì giữa các trường đại học theo mô hình tự chủ giới hạn và không giới hạn vẫn có sự khác biệt lớn về phạm vi và mức độ tự quyết về các hoạt động của tổ chức.

Ở các nước Bắc Âu, 3 lĩnh vực cơ bản của tự chủ tổ chức GDĐH được bàn đến ở cấp độ quốc gia gồm: Tự chủ tài chính - Tự chủ nhân sự - Tự chủ chính sách. Dựa trên chính sách chung ấy, mỗi trường đại học sẽ thiết lập các nguyên tắc và nội dung tự chủ riêng phù hợp với điều kiện và khả năng thực hiện của nhà trường. Từ đó, khái niệm “TỰ DO MỚI” (New Freedom) ra đời tập trung vào 3 nội dung cụ thể: Tự chủ chi; Tự do tuyển dụng và Tự do kí kết các hợp đồng kinh tế hay Tự do xây dựng cơ cấu tổ chức; Tự do thỏa thuận lương, chế độ đãi ngộ với từng cá nhân và Tự do thiết kế tiêu chuẩn quản lý, kiểm định

chất lượng nội bộ.

Theo tiếp cận tự chủ không giới hạn, tự chủ đại học thể hiện ở quyền tự do xây dựng chiến lược, mục tiêu và định hướng phát triển trường mà không chịu ảnh hưởng bởi các yếu tố chính trị và hệ thống quản lý nhà nước bên cạnh quyền tự do quyết định các vấn đề nội bộ. Nói cách khác, trường đại học có toàn quyền quyết định từ vấn đề vi mô đến vĩ mô và tự chịu trách nhiệm về hoạt động của mình. Các quy định của Nhà nước chỉ được xem là yếu tố tham khảo chứ không phải đóng vai trò chỉ dẫn, kiểm soát và kiểm duyệt như với mô hình quản lý quan liêu hay tự chủ có giới hạn.

2.2.3. Tự chủ dựa vào quyền lực

Quyền lực quản lý luôn phân hóa từ thấp đến cao, từ yếu đến mạnh. Trong mối quan hệ quyền lực của hệ thống giáo dục thì các trường đại học luôn nằm trong một giới hạn quyền lực nhất định. Giới hạn quyền lực phụ thuộc vào mức độ mở rộng các thành viên tham gia quản lý và phạm vi các vấn đề mà trường được quyền tự quyết. Dựa vào cách phân loại này chúng ta có 5 mô hình tự chủ:

- Loại quyền lực yếu: Các trường hoàn toàn không có quyền tự quyết về mọi vấn đề. Nhà trường hoạt động dưới sự chỉ đạo trực tiếp của các cơ quan quản lý cấp trên.

- Loại quyền lực trung bình: Nhà trường chỉ có quyền quyết định trong một phạm vi hẹp các vấn đề liên quan đến phương pháp giảng dạy hay lập kế hoạch cải thiện nhà trường. Thực chất nhà trường có rất ít quyền tự chủ.

- Loại quyền lực tương đối mạnh: Hội đồng nhà trường được thành lập, tuy nhiên, hội đồng nhà trường chỉ có chức năng tư vấn chứ không có quyền đưa ra quyết định. Hội đồng nhà trường do chính nhà trường thành lập.

- Loại quyền lực mạnh: Vai trò và chức năng của hội đồng nhà trường không chỉ dừng lại ở việc tư vấn mà còn được quyền quyết định về tổ chức và nhân sự. Cụ thể, họ có quyền tuyển dụng hay sa thải giáo viên, hiệu trưởng và các nhân viên khác trong trường. Ngoài ra, họ cũng chịu trách nhiệm xây dựng chương trình, quản lý các nguồn lực cơ bản, đặc biệt là nguồn lực tài chính.

- Loại quyền lực rất mạnh

Với các nhà trường thuộc mô hình này, các nhóm cộng đồng trong và ngoài nhà trường trở thành một thành viên không thể thiếu của hội đồng trường. Hội đồng nhà trường có toàn quyền quyết định mọi vấn

đề từ chiến lược phát triển đến cách thức quản lý và sử dụng các nguồn lực. Ở một số nước (Mỹ, Anh, Hà Lan,...) sinh viên và các nhóm cộng đồng xã hội không chỉ có quyền tham gia vào hội đồng nhà trường để trực tiếp điều hành và quản lý hoạt động của trường mà họ còn quyền thành lập các trường dân lập, thậm chí là cả trường công lập.

2.2.4. Tự chủ dựa vào trách nhiệm

Trách nhiệm là mắt xích kết nối các khâu trong quản lý. Một số nước thực hiện tự chủ nhằm tăng tính trách nhiệm và minh bạch của quá trình quản lý. Mô hình tự chủ dựa vào trách nhiệm có 3 kiểu như sau:

Chịu trách nhiệm thực hiện đúng các nguyên tắc và chịu trách nhiệm trước cơ quan quản lý cấp trên.

Chịu trách nhiệm xây dựng các quy chuẩn và chịu trách nhiệm trước đồng nghiệp

Chịu trách nhiệm về chất lượng đào tạo và chịu trách nhiệm trước cộng đồng xã hội

Ở đây chúng ta nhận thấy một chuỗi các hệ quả nối tiếp nhau. Khi trách nhiệm tăng thì tính minh bạch, rõ ràng của quá trình quản lý cũng tăng lên, từ đó, có thể giảm được sự tham nhũng trong nhà trường. Tuy nhiên, tính trách nhiệm và tính minh bạch không phải là đặc tính vốn có của mọi hệ thống giáo dục mà nó là mục đích cần hướng tới. Vì vậy, tự chủ thường khuyến khích và thu hút sự tham gia quản lý của các nhóm cộng đồng xã hội khác nhau.

2.2.5. Tự chủ dựa vào mức độ tham gia quyết định

Như trên đã khẳng định, sự khác nhau trong thành phần tham gia quản lý nhà trường sẽ tạo ra các kiểu hình quản lý khác nhau. Có bốn kiểu mô hình theo tiêu chí phân chia trên [6]:

- Quản lý hành chính: Hiệu trưởng là trung tâm quyền lực trong nhà trường. Mục đích của mô hình này nhằm nâng cao trách nhiệm của lãnh đạo nhà trường trước các cơ quan quản lý các cấp. Ưu điểm lớn nhất của mô hình quản lý hành chính là tăng hiệu quả quản lý về mặt nhân sự, về mặt kế hoạch, đồng thời, khiến mỗi thành viên trong nhà trường phải chịu trách nhiệm và sự quản lý trực tiếp của người hiệu trưởng.

- Quản lý chuyên môn: Người được toàn quyền ra quyết định chuyên môn là giảng viên, bởi giảng viên chính là người hiểu rõ nhất những mong muốn, kì vọng và nhu cầu của sinh viên. Mặt khác, đó cũng là một động lực giúp họ nỗ lực và sáng tạo hơn trong công việc của mình.

- Quản lý tập thể: Khác với hai mô hình trên, sinh

viên và cộng đồng xã hội là những người có quyền đưa ra quyết định trong quá trình quản lý nhà trường. Trong mô hình này, hiệu trưởng và giảng viên có nhiệm vụ đáp ứng những mong đợi và nhu cầu của sinh viên. Bên cạnh đó, chương trình đào tạo của nhà trường phải phục vụ trực tiếp nhu cầu phát triển của địa phương.

- Quản lý cân bằng: Các quyết định quản lý là kết quả của sự thống nhất giữa cha mẹ học sinh và các giáo viên. Họ đóng vai trò chính trong hệ thống quản lý của nhà trường. Mục đích của mô hình là lấy kinh nghiệm và những hiểu biết của giáo viên về giáo dục làm nền tảng để thay đổi cách thức quản lý nhà trường, đồng thời, để nhà trường có trách nhiệm nhiều hơn trước cha mẹ học sinh.

3. Kết luận

Tự chủ đại học là một quá trình tất yếu trong bối cảnh hiện nay mặc dù tốc độ và mức độ tự chủ có sự khác nhau giữa các hệ thống giáo dục, giữa các quốc gia, vùng lãnh thổ. Khi đã trở thành một xu hướng tất yếu thì có nghĩa tự chủ đại học rõ ràng có sự tác động lớn lao đến thực tiễn hoạt động của các trường. Việc đánh giá mức độ tác động của tự chủ đến chất lượng GDĐH và các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình tự chủ hóa là vấn đề cần được nghiên cứu sâu rộng hơn. Qua tổng hợp các kết quả nghiên cứu thực tiễn cho đến nay, một số kết luận có thể được đúc rút như

sau: Hoạt động tự chủ có ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục của trường đại học thể hiện rõ ở 2 lĩnh vực gồm: Năng lực nghiên cứu và Khả năng cạnh tranh. Tự chủ tài chính là mức độ tự chủ cao nhất đóng vai trò quyết định đến tất cả các hoạt động của nhà trường, đặc biệt, tác động trực tiếp đến hiệu suất lao động của giảng viên, nhân viên liên quan đến chế độ lương, thưởng, đãi ngộ. Loại hình trường (công lập hay tư thục) không phải yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến chất lượng nhà trường mà là nguồn lực tài chính và việc phân bổ nguồn lực tài chính của nhà trường.

Tài liệu tham khảo

[1] Aghion, P. M., Dewatripont, C., Hoxby, M., Mas-Colell, A. & Sapir, A. (2008). Higher aspiration: An agenda for reforming European universities, Bruegel Blueprint,

[2] Aghion, P., Dewatripont, C., Hoxby, M., Mas-Colell, A., & Sapir, A. (2009). The governance and performance of research universities: Evidence from Europe and the U.S. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

[3] Cuban, Larry – How schools change reform: Redefining reform success and failure, 1998.

[4] Lori Jo Oswald – School-Based Management, 1995.

[5] Luật Giáo dục đại học, số 08/2012/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2012

Nghiên cứu thực trạng tổ chức....(tiếp theo trang 243)

Đặc biệt kết quả khảo sát cho thấy việc chưa thành lập được CLB bóng đá dành cho SV Đại học Huế khiến việc tập luyện, thi đấu của SV bị ảnh hưởng nhiều; SV tập luyện, thi đấu một cách tự phát khi không thành lập đội tuyển khiến thể lực, kỹ chiến thuật và sự ăn ý không lối chơi giảm sút. Đây là một nguyên nhân khiến thành tích của đội tuyển bóng đá SV Đại học Huế không ổn định trong thời gian qua. Chúng tôi nhận thấy muốn khắc phục tình trạng này thì một giải pháp cần thực hiện ngay là thành lập CLB bóng đá SV Đại học Huế để SV có điều kiện tập luyện, thi đấu thường xuyên.

Tài liệu tham khảo

[1]. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2020), *Thông tư số 48/2020/TT-BGDĐT quy định về hoạt động thể thao trong nhà trường* ban hành ngày 31 tháng 12 năm 2020, Hà Nội.

[2]. Phùng Xuân Dũng (2017), *Nghiên cứu giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thể dục thể thao*

ngoại khóa cho SV trường Đại học Sư phạm Thể Dục Thể Thao Hà Nội, Luận án tiến sĩ khoa học giáo dục, Viện Khoa học TĐTT, Hà Nội.

[3]. Nguyễn Găng (2016), *Nghiên cứu xây dựng mô hình CLB TĐTT liên kết giữa ĐHH và các tổ chức TĐTT trên địa bàn thành phố Huế*, Luận án tiến sĩ KHGD, Viện Khoa học TĐTT, Hà Nội

[4]. Lê Thanh Hà (2018), *Nghiên cứu mô hình câu lạc bộ cầu lông trong một số trường đại học trên địa bàn thành phố Hà Nội*, Luận án tiến sĩ KHGD, Trường Đại học TĐTT Bắc Ninh, Bắc Ninh.

[5]. Hội TĐH&CN Huế (2019), *Báo cáo số 30/BC-HTT ngày 24 tháng 3 năm 2019 về Báo cáo tổng kết công tác nhiệm kỳ 2012-2017, phương hướng hoạt động nhiệm kỳ 2017-2022*.

[6]. Võ Đình Hợp (2021), *Nghiên cứu nâng cao chất lượng giáo dục thể chất trong Đại học Đà Nẵng*, Luận án tiến sĩ khoa học giáo dục, Viện Khoa học TĐTT, Hà Nội