



## Phác thảo bức tranh tự chủ đại học hiện nay

**PGS. TSKH. BÙI LOAN THÙY**

### Khái niệm tự chủ đại học

Vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm đã và đang thu hút sự quan tâm của nhiều trường đại học. Tự chủ đại học (university autonomy) thể hiện mối quan hệ giữa trường đại học và cơ quan quản lý nhà nước, là sự độc lập tương đối của trường đại học đối với sự kiểm soát của cơ quan quản lý nhà nước trong việc vận hành hoạt động của trường.

Ở nước ngoài, tự chủ đại học được hiểu theo triết lý giáo dục của từng nước. Mức độ kiểm soát của Nhà nước đối với cơ sở giáo dục đại học ở các quốc gia rất khác nhau. Mức độ kiểm soát của Nhà nước cũng tùy thuộc vào sự tác động của thể chế chính trị, điều kiện lịch sử, kinh tế - xã hội. Tùy theo vai trò của nhà nước đối với giáo dục đại học, tự chủ đại học được nhìn nhận khác nhau. Nhìn chung, tự chủ đại học được khái quát là khả năng của trường đại học được hoạt động theo cách thức mình lựa chọn để

đạt được sứ mạng và mục tiêu do trường đại học đặt ra.

Tự chủ đại học có thể là sự tự do hoàn toàn về học thuật. Tự chủ đại học có thể là sự độc lập của trường đại học đối với sự kiểm soát của nhà nước, được giới hạn bởi luật pháp và các thỏa thuận giữa nhà nước với khu vực giáo dục đại học và từng trường đại học. Tự chủ đại học có thể là quyền tự do đưa ra các quyết định về cách thức tổ chức hoạt động cũng như mục tiêu, sứ mạng của trường. Tự chủ đại học cũng có thể được thể hiện ở hai cấp: cấp độ giữa trường đại học với Nhà nước, và cấp độ giữa trường với các bộ phận trong trường. Tự chủ đại học cũng có thể chỉ có tính chất thủ tục, hình thức (procedural) - quyền quyết định các phương tiện, cách thức để đạt đến mục tiêu đã được xác định trước, hoặc tự chủ đại học có tính thực chất (substantial) - quyền quyết định các mục tiêu cũng như chương trình hoạt động. Tự chủ đại học cũng có thể được nhìn nhận như là các quyền lực có điều kiện: các trường chỉ có thể có quyền tự

chủ khi đã đạt được các chuẩn mực quốc gia hoặc các chuẩn mực đã được định sẵn theo các chính sách công [2].

Tại các nước châu Âu, nơi có truyền thống về quản lý nhà nước đối với giáo dục đại học, trường đại học được coi là một thể chế của Nhà nước nên vai trò của Nhà nước trong việc quản lý trường đại học là tất yếu. Tự chủ đại học về học thuật là một giá trị thiêng liêng và đặt ở mức ưu tiên cao nhất. Nhà nước quy định khung chương trình quốc gia và các tiêu chuẩn chung về đào tạo. Các quyết định của trường đại học được hướng dẫn bởi các luật và các quy định khá chi tiết. Trường đại học vận hành dựa vào các khung pháp lý và sự tự quản của đội ngũ giáo sư của trường. Mô hình quản trị đại học của các nước châu Âu hiện nay đang dịch chuyển theo hướng xóa bỏ quản lý trực tiếp của Nhà nước, Nhà nước quản lý bằng cách giám sát từ xa qua các cơ chế giải trình và giao nhiều quyền tự chủ hơn cho các trường đại học.

Tại Vương quốc Anh, Hoa Kỳ, Australia, New Zealand, Canada...

trường đại học hoạt động theo điều lệ riêng, không chịu sự chỉ đạo từ bất cứ cơ quan nhà nước nào. Nhà nước giám sát thông qua các cơ quan trung gian cấp tài trợ và giám sát chất lượng thông qua các tổ chức kiểm định độc lập. Hội đồng trường giám sát hoạt động trường. Thành phần Hội đồng trường đa số là các thành viên ngoài trường và Hội đồng giảng viên bao gồm những giáo sư có uy tín cao của trường.

- Mô hình semi-independent: bán độc lập, ví dụ Singapore

- Mô hình independent: độc lập, ví dụ Anh, Úc.

Vào năm 2003, Nhật Bản thông qua Đạo luật Hiệp hội Đại học Quốc gia trao quyền tự chủ về mặt pháp lý cho tất cả các trường đại học với quyền lực nhiều hơn cho Giám đốc/Hiệu trưởng và Ban quản trị trường. Năm 2005, Singapore cũng thông qua một luật tương tự trao quyền tự chủ cho 3 trường đại học của nước này. Gần

sở giáo dục đại học đó. Trong một nước vẫn có thể tồn tại song song các trường đại học được trao quyền tự chủ tuyệt đối và các trường đại học chịu sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước.

Ở VN, cơ quan quản lý nhà nước giáo dục đại học cấp trung ương là Chính phủ, Bộ Giáo dục & Đào tạo (GD&ĐT), các Bộ chủ quản và cơ quan ngang Bộ có trường đại học; Cơ quan quản lý nhà nước cấp địa phương là Ủy ban nhân dân tỉnh. Tự chủ đại học được giới hạn trong khuôn khổ luật pháp (ví dụ các điều khoản quy định trong Luật giáo dục, Luật giáo dục đại học và các văn bản dưới Luật thể hiện các qui định giữa cơ quan quản lý nhà nước với các trường đại học).

“Tự chủ, tự chịu trách nhiệm” là một trong những chủ đề thời sự của các cuộc hội thảo khoa học tại nhiều trường đại học. Gần đây nhất là các Hội thảo “Đổi mới cơ chế tài chính đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập thúc đẩy nâng cao chất lượng đào tạo, thực hiện mục tiêu công bằng và hiệu quả” do Bộ Tài chính, Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP) và Dự án hỗ trợ phân tích chính sách tài chính tổ chức ngày 29/11/2011; Hội thảo “Đổi mới giáo dục đại học ở VN: Thực trạng và Giải pháp” do Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức ngày 08/02/2012.

Cụm từ “Tự chủ đại học” cũng được giới trí thức, các nhà giáo tâm huyết nhắc đến khá nhiều trên các bài báo được đăng tải trên báo đại chúng và các bài công bố trong tạp chí của ngành giáo dục và nhiều tạp chí khác.

Vấn đề trao “Quyền tự chủ đại học” đã được tranh luận sôi nổi với những góc nhìn khác nhau trong các kỳ họp Quốc hội liên quan đến nội

## *Giao quyền tự chủ trong đào tạo đại học nhằm tạo điều kiện cho trường chủ động trong quá trình tiếp cận với nhu cầu xã hội.*

### **Tự chủ là yếu tố cơ bản trong quản trị đại học**

Một trong những xu hướng đổi mới quản trị giáo dục đại học trên toàn cầu hiện nay là thử nghiệm và hoàn thiện mô hình trường đại học hoạt động theo tư cách pháp nhân độc lập hoàn toàn và áp dụng các kỹ thuật quản lý của doanh nghiệp vào trường đại học. Cụm từ thường dùng để mô tả mô hình quản trị trường đại học này là “Đại học doanh nghiệp” (entrepreneurial universities) [5].

Trong Báo cáo tổng quan về xu thế quản trị đại học trên thế giới của World Bank năm 2008 đã khái quát 4 mô hình quản trị đại học với các mức độ tự chủ khác nhau:

- Mô hình state control: Nhà nước kiểm soát hoàn toàn, ví dụ Malaysia

- Mô hình semi – autonomous: bán tự chủ, ví dụ Pháp, New Zealand

đây, bang Nord Rhein-Westfalia, Đức cũng trao quyền tự quyết định cho 33 trường đại học trong việc tuyển dụng các giáo sư và các khóa đào tạo của trường.

Trong mô hình Nhà nước kiểm soát, vì những lý do tài chính và thực tiễn, cơ sở giáo dục đại học vẫn được hưởng một mức độ tự chủ nhất định vì Nhà nước không thể kiểm soát được tất cả các hoạt động của cơ sở giáo dục đại học.

Trong mô hình độc lập vẫn có những mặc định về quyền của Nhà nước nắm giữ một số kiểm soát về mặt chiến lược và có quyền yêu cầu tính giải trình cao ở các cơ sở giáo dục đại học [2].

Như vậy, các nước ở các khu vực khác nhau có mức độ tự chủ đại học khác nhau. Ngay trong cùng một quốc gia, mức độ tự chủ giao cho các cơ sở giáo dục đại học có thể cũng rất khác nhau tùy theo tính chất, chất lượng của các cơ

dung giáo dục đại học diễn ra trong những năm gần đây và cho đến thời điểm mùa tuyển sinh năm 2012 vẫn tiếp tục là vấn đề thời sự nóng hổi. Thứ trưởng Bộ GD&ĐT Bùi Văn Ga phát biểu với báo chí về việc trao quyền tự chủ tuyển sinh cho các trường rằng: *“Chưa thể khẳng định được vì việc giao quyền tự chủ cho các trường không phải đồng loạt mà những trường nào thực sự có đủ năng lực thì Bộ GD&ĐT mới giao quyền tự chủ. Trong khi đó, năng lực quản lý, đội ngũ, cơ sở vật chất... của các trường rất khác nhau. Bộ GD&ĐT chỉ giao cho 2 ĐH Quốc gia và 4 ĐH trọng điểm cùng Bộ nghiên cứu phương thức tuyển sinh chứ không phải giao quyền tự chủ cho các trường”*.

Ngày 09/01/2012, các đại biểu Quốc hội chuyên trách cùng nhiều chuyên gia đã thảo luận trực tuyến với các đầu cầu khắp cả nước về dự luật giáo dục đại học. Trong số 7 vấn đề còn có ý kiến khác nhau, quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học được nhiều đại biểu quan tâm và góp ý. Theo GS. Trần Thị Tâm Đan, nguyên Chủ nhiệm Ủy ban Văn hóa Giáo dục, cần nhìn nhận quyền tự chủ đại học dưới góc độ cơ chế quản lý các trường đại học: *“Nếu là cơ chế quản lý thì trường nào cũng phải có, cũng phải thực hiện”*. Theo GS. Đặng Hữu (nguyên Bộ trưởng Khoa học Công nghệ): *“Tự chủ là thuộc tính của các trường đại học”*...

Các trường đại học đều muốn và “đòi” quyền tự chủ, cần có được quyền tự chủ, trên cơ sở các tiêu chí được Bộ GD&ĐT quy định. Nhiều nhà giáo dục cho rằng giao quyền tự chủ là “cởi trói” để các



trường đại học phát huy năng lực, sáng tạo, đổi mới. Có sự tự chủ, chắc chắn sẽ có những trường đột phá, tạo ra được những giá trị mới trong lĩnh vực giáo dục đại học. Việc giao quyền tự chủ cũng sẽ tạo ra cuộc cạnh tranh mới và những trường yếu kém sẽ bị loại khỏi cuộc chơi [4]. Tại Hội thảo khoa học “Đổi mới giáo dục đại học ở VN: Thực trạng và giải pháp” do Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức ngày 08/02/2012, GS. Mai Trọng Nhuận - giám đốc ĐHQGHN phát biểu: *“Trao quyền ‘Tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao’ cho các cơ sở GD ĐH theo năng lực tự chủ, chất lượng và hiệu quả hoạt động là yếu tố quan trọng nhất”*, là một trong những giải pháp đưa giáo dục đại học VN nhanh chóng tiếp cận trình độ quốc tế trong bối cảnh mới.

Nói chung, các trường đại học khi đã đáp ứng đủ các tiêu chí về đảm bảo chất lượng, đội ngũ giảng viên, cơ sở vật chất theo chuẩn quy định của Bộ GD-ĐT đều mong muốn được giao quyền tự chủ về vận hành hoạt động. Nội hàm Quyền tự chủ các trường đại học VN đòi hỏi bao gồm:

- \* Về chương trình đào tạo:
  - Ngoài chương trình khung của

Bộ, trường tự quyết định nội dung chương trình đào tạo.

\* Về tài chính:

- Quyền chủ động xây dựng mức thu học phí và các khoản thu khác trên cơ sở khung giá dịch vụ (học phí) theo nguyên tắc bù đắp đủ chi phí hợp lý. Trong thực tế một số đại học công lập được tự chủ đã thực hiện thu học phí cao so với Nghị định 49/2010/NĐ-CP của Chính phủ;

- Quyền phê duyệt kế hoạch và chủ động sử dụng kinh phí từ các nguồn thu hợp pháp;

- Quyền tự quyết định chế độ chi trả tiền lương đối với giảng viên và cán bộ gắn với năng suất, chất lượng hiệu quả công việc.

\* Về mở ngành, chuyên ngành đào tạo:

- Tự chủ trong việc mở ngành, chuyên ngành đã có trong danh mục đào tạo của Nhà nước, nhất là mở ngành đào tạo có nhu cầu xã hội cao.

\* Về công tác tuyển sinh:

- Tự xác định chỉ tiêu tuyển sinh nếu thỏa mãn các tiêu chí, điều kiện do Bộ GD&ĐT quy định;

- Tự lựa chọn phương thức, thời gian tổ chức tuyển sinh và báo cáo về Bộ GD&ĐT.

\* Về cấp bằng:

- Quyền in và cấp bằng cho người học.

\* Về hợp tác quốc tế:

- Tự chủ trong hợp tác quốc tế.

Đi đôi với quyền tự chủ nêu trên các trường đều xác định phải chịu trách nhiệm trong việc:

- Đáp ứng các tiêu chí chất lượng đào tạo theo quy định;

- Giải trình trước xã hội về chất lượng đào tạo;

- Công khai minh bạch các khoản thu, chi tài chính.



### Hiện nay việc trao quyền tự chủ chưa triệt để, còn nửa vời

Vấn đề trao quyền tự chủ cho các trường đại học đã được đề ra và nhấn mạnh trong Đề án cải cách đại học do Bộ GD &ĐT trình lên Chính phủ. Thực tế Bộ GD&ĐT cũng đã giao nhiều quyền tự chủ hơn các ĐH quốc gia, ĐH vùng và các trường ĐH trọng điểm. Trong báo cáo năm 2010 “Sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học, các giải pháp bảo đảm và nâng cao chất lượng đào tạo” của Bộ GD&ĐT đã tự đánh giá những tồn tại của chính mình: “Để việc nâng cao chất lượng đào tạo được thường xuyên, thiết thực thì các trường ĐH, CĐ phải vừa có quyền tự chủ cao, vừa có nghĩa vụ chịu trách nhiệm rõ ràng trước xã hội và Nhà nước. Việc tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm chỉ có thể làm được khi Chính phủ và Bộ GD&ĐT ban hành đầy đủ các quy chế, quy định chung liên quan đến các mặt hoạt động của nhà trường. Tuy nhiên các quy định, quy chế này chưa đầy đủ nên việc tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở còn hạn chế. Các quy định về tài chính chậm đổi mới, còn nhiều bất hợp lý, hạn chế sự năng động, sáng tạo của nhà trường. Việc quy hoạch, đánh giá đội ngũ hiệu trưởng

chưa bảo đảm cho việc có đội ngũ giảng viên giỏi, có năng lực quản lý, sẵn sàng tham gia lãnh đạo nhà trường ngày càng cao” [3].

Hiện tại một số trường đang thực hiện quyền tự chủ về tài chính đều đang gặp khó khăn vì thực chất không được tự chủ về mức thu, nguồn thu nên nhiều trường không thể đảm bảo chi thường xuyên.

Ví dụ trường ĐH Ngoại thương được thí điểm tự chủ từ năm 2005, tuy được tự chủ về tài chính nhưng lại không được hưởng quyền lợi, cơ chế về nguồn thu gì hơn so với các trường ĐH công lập khác, không được tự chủ sử dụng các nguồn thu, không thể phát triển thêm nguồn thu để tự đảm bảo và do đó không thể thực hiện định mức chi cao hơn. Nguồn thu học phí tăng không đáng kể trong khi nguồn thu ngân sách nhà nước (NSNN) cho chi thường xuyên lại bị cắt giảm, chi phí gia tăng. Vì vậy trường không tăng được thu nhập cho cán bộ, giảng viên, không có nguồn tích lũy để đầu tư cơ sở vật chất, không thực hiện được các chế độ ưu đãi đối với giảng viên dẫn đến hiện tượng chảy máu chất xám [1].

Học viện Tài chính được Bộ Tài chính cho tự chủ tài chính nhưng khi tuyển nhân sự đều phải qua Bộ,

định mức thu - chi thì bị lỗi thời nên không thể thực hiện tự chủ với định mức đã đặt ra [1].

### Tự chủ phải đi liền với tự chịu trách nhiệm

Giao quyền tự chủ trong đào tạo đại học nhằm tạo điều kiện cho trường chủ động trong quá trình tiếp cận với nhu cầu xã hội. Nhà trường biết xã hội đang cần gì để xây dựng qui mô đào tạo phù hợp. Xã hội đặt hàng và trả công đào tạo. Nguồn thu cao hay thấp phụ thuộc vào uy tín của từng trường. Mà uy tín chỉ có thể khẳng định dựa vào chất lượng đầu ra của người học. Với ý nghĩa đó, tự chủ phải đi liền với tự chịu trách nhiệm. Trách nhiệm với người học và trách nhiệm trước pháp luật.

### Tự chủ đại học tạo động lực đổi mới, năng lực sáng tạo, thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh giữa các trường đại học

Để được giao quyền tự chủ, các trường đại học cần phải củng cố lại các điều kiện hoạt động của mình theo các tiêu chí, điều kiện do Bộ GD&ĐT quy định. Các trường buộc phải đổi mới hoạt động bộ máy quản lý, phát huy cao độ năng lực sáng tạo của cán bộ quản lý cấp trường, khoa, bộ môn, các phòng ban chức năng và các đơn vị trực thuộc khác, khai thác triệt để năng lực nghiên cứu khoa học và giảng dạy của đội ngũ giảng viên, tích cực hoàn thiện cơ sở vật chất kỹ thuật ... của trường theo đúng thực chất cam kết với Bộ GD&ĐT. Bên cạnh đó các trường buộc phải đầu tư mạnh vào việc nâng cao chất lượng đào tạo nhằm xây dựng thương hiệu để thu hút người học và sẽ tiến hành tích cực việc quảng bá hình ảnh của mình. Nhờ vậy, tính cạnh tranh trong giáo dục đại

học sẽ tăng, tạo ra nhiều cơ hội để người học lựa chọn nơi học phù hợp với hoàn cảnh cá nhân và gia đình.

## **Giao quyền tự chủ cho các trường phải đi kèm với cơ chế kiểm soát chặt chẽ**

Đi đôi với việc thực hiện trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao hơn cho các trường, Chính phủ, các Bộ chủ quản và Bộ GD&ĐT cần xây dựng một “hành lang pháp lý” đủ rộng và hợp lý về quyền tự chủ đại học, có cơ chế kiểm soát chặt chẽ các tiêu chí đào tạo chất lượng cao phù hợp với học phí để đảm bảo quyền lợi cho người học. Đặc biệt, Bộ GD&ĐT cần ráo riết tăng cường:

- Công tác giám sát, kiểm tra định kỳ và đột xuất; giám sát được việc thực hiện cam kết của trường đại học khi được tự chủ. Đây là một việc có tính khả thi hiện nay khá thấp do số lượng các trường đại học khá nhiều. Bộ GD&ĐT cần có đủ lực lượng nhân sự để thực hiện giám sát từng trường một cách chặt chẽ, chuyên nghiệp, không được giám sát một cách hình thức, quyết liệt chống tiêu cực trong hoạt động giám sát.

- Kiểm định nghiêm túc chất lượng giáo dục đại học; thành lập hệ thống trung tâm kiểm định độc lập.

- Công khai trên các phương tiện truyền thông đại chúng chất lượng đào tạo của các trường đã được kiểm định để tăng năng lực giám sát của xã hội.

- Tổ chức thực hiện xếp hạng các trường đại học; phân tầng đại học nghiên cứu, đại học định hướng nghiên cứu, đại học đại chúng.

- Đổi mới cơ chế phân bổ tài chính cho các trường công lập.

Theo Luật giáo dục 2005 “Mục

tiêu của giáo dục đại học là đào tạo người học có phẩm chất chính trị, đạo đức, có ý thức phục vụ nhân dân, có kiến thức và năng lực thực hành nghề nghiệp tương xứng với trình độ đào tạo, có sức khỏe, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc”. Quy mô và cơ cấu giáo dục đại học phụ thuộc vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội và nhu cầu của các ngành kinh tế. Vì vậy, các trường khi xây dựng mục tiêu cụ thể của từng trường, từng ngành, từng chuyên ngành đào tạo phải phục vụ cho mục tiêu chung này. Trên thực tế hiện nay diễn ra tình trạng có những ngành nghề đào tạo nhà nước cần, địa phương rất cần mà lại không thu hút được người học, trái lại có ngành nghề nhu cầu học của xã hội rất cao, trường nào cũng mở ngành được trong khi năng lực giám sát của xã hội đối với giáo dục đại học còn đang rất hạn chế. Như vậy rõ ràng cần đến sự can thiệp của Nhà nước và liên quan đến việc ưu tiên cấp kinh phí cho một số ngành cần thiết nhưng quá ít người theo học.

Nên giao quyền tự chủ trước hết cho các trường đại học đi theo hướng nghiên cứu và định hướng nghiên cứu vì hầu hết các trường này đã có bề dày lịch sử, để đáp ứng đủ các điều kiện hoạt động theo các tiêu chí, điều kiện do Bộ GD&ĐT quy định, Bộ GD&ĐT có thể đủ tin tưởng để giao quyền tự chủ. Nếu có quyền tự chủ đúng nghĩa của nó, các trường này sẽ có điều kiện thuận lợi hơn để nhanh chóng xây dựng môi trường học thuật tương tác với quốc tế và nâng cao chất lượng đào tạo. Ngoài ra các đại học tự thực phi lợi nhuận hoặc không vụ lợi tuy mới thành lập vài năm nhưng cũng là đối tượng cần được trao quyền tự chủ, đặc biệt là tự chủ

về tuyển sinh vì các trường này tự trang trải kinh phí hoạt động, nếu thu học phí cao mà cơ sở vật chất, chất lượng đào tạo không tương xứng tự thân trường sẽ không thu hút được người học và bị thất bại trong cạnh tranh, bị xã hội đào thải.

Do đặc thù cơ sở giáo dục đại học của nước ta trình độ phát triển không đồng đều, bên cạnh những trường có bề dày truyền thống, có nhiều trường mới thành lập hoặc vừa được nâng cấp, chất lượng còn yếu, chưa đủ sức tự chủ. Do vậy, nếu giao quyền tự chủ một cách tràn lan trong khi năng lực kiểm soát của Bộ GD&ĐT có hạn sẽ gây nên sự hỗn loạn trong hệ thống giáo dục đại học. Ngoài ra không thể loại trừ khả năng một số trường có thể lạm dụng quyền tự chủ để tùy tiện mở rộng quy mô, chạy theo lợi nhuận, không quan tâm đến chất lượng. Vì vậy giao quyền tự chủ cần phải có lộ trình phù hợp.

Căn cứ vào năng lực của từng trường, Bộ GD&ĐT nên giao quyền tự chủ cùng với những qui định chặt chẽ về trách nhiệm đối với chất lượng đào tạo. Nếu cơ sở giáo dục đại học không còn đủ năng lực thực hiện hoặc vi phạm sẽ bị thu hồi quyền tự chủ, đảm bảo sự công bằng giữa các cơ sở giáo dục đại học trên cả nước. ●

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Báo Dân trí ngày 29/11/2011
2. Báo điện tử ĐCSVN ngày 10/3/2012
3. Báo Hà Nội mới ngày 25/2/2010
4. Nhà báo và công luận online ngày 17/11/2011
5. Phạm Thị Lan Phương, *Triết lý giáo dục đại học và vấn đề tự chủ đại học*, <http://www.tiasang.com.vn>