



HOÀN THIỆN CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN TỰ CHỦ ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

Nguyễn Tài Năng^{1*}, Lê Văn Bình²

¹ Trường Đại học Luật, Đại học Huế, Đường Võ Văn Kiệt, Huế, Việt Nam

² Đại học Huế, Số 3 Lê Lợi, Huế, Việt Nam

* Tác giả liên hệ: Nguyễn Tài Năng <tnguyen8088@yahoo.com>

(Ngày nhận bài: 1-3-2021; Ngày chấp nhận đăng: 30-5-2021)

Tóm tắt. Tự chủ đại học là xu thế tất yếu trong thời đại ngày nay, nhiều quốc gia trên thế giới thực hiện tự chủ đại học bởi vì xem đây là con đường tốt nhất để đáp ứng nhu cầu của giáo dục và đào tạo hiện đại. Tuy nhiên, việc lựa chọn mô hình tự chủ, xây dựng chính sách về tự chủ đại học phải dựa trên căn cứ khoa học và tổng kết thực tiễn để phù hợp với mỗi quốc gia. Bài viết nghiên cứu quá trình thực hiện tự chủ đại học của một số quốc gia trên thế giới như Hoa Kỳ, Anh, Trung Quốc, Nhật Bản, Singapore và Malaysia và từ đó rút ra những kinh nghiệm, giải pháp để thực hiện tự chủ ở các trường đại học tại Việt Nam.

Từ khóa: tự chủ đại học, kinh nghiệm tự chủ, giáo dục đại học Việt Nam

Completion of legal basis and implementation of university autonomy promotion in Vietnam

Nguyen Tai Nang^{1*}, Le Van Binh²

¹University of Law, Hue University, Vo Van Kiet St., Hue, Vietnam

² Hue University, 3 Le Loi St., Hue, Vietnam

* Correspondence to Nguyen Tai Nang <tnguyen8088@yahoo.com>

(Received: March 1, 2021; Accepted: May 30, 2021)

Abstract. University autonomy is an inevitable trend in today's era, and it has been implemented by many countries in the world because it is the best way to meet the needs of modern education and training. However, the selection of the model of autonomy and the formulation of policies on university autonomy must be based on a scientific basis as well as the practice to be suitable for each country. This paper studies university autonomy of some universities in countries around the world, such as the United States, the United Kingdom, China, Japan, Singapore, and Malaysia, and therefore, proposes some experiences and solutions to implement university autonomy in universities in Vietnam.

Keywords: university autonomy, experiences about university autonomy, Vietnamese higher education

1. Đặt vấn đề

Tự chủ đại học ở Việt Nam đang được Đảng và Nhà nước coi trọng trong chiến lược phát triển giáo dục [2], nhưng quá trình xây dựng và triển khai thí điểm thực hiện thì đến nay vẫn chưa tổng kết mô hình nào phù hợp nhất [22]. Ngoài ra, hệ thống các văn bản, chính sách vẫn còn chưa nhất quán, các nghiên cứu khoa học về vấn đề này chưa có tính toàn diện để có thể sử dụng làm các căn cứ xây dựng về tự chủ đại học cho các cơ sở giáo dục đại học hiện nay [20]. Do đó, việc lựa chọn mô hình phù hợp, xây dựng và hệ thống văn bản pháp quy cho tự chủ đại học đã được thực hiện nhưng chưa hiệu quả, chưa đồng bộ, còn thiếu thống nhất tại cơ sở giáo dục đại học. Ngoài ra, việc triển khai tự chủ tại các cơ sở giáo dục đại học chưa có quy định cụ thể về các điều kiện, nguyên tắc chung và mức độ tự chủ giao cho các cơ sở giáo dục đại học; chưa có hướng dẫn cụ thể về cách tiếp cận, bản chất của tự chủ đại học, mức độ và điều kiện thực hiện tự chủ, dẫn đến nhận thức và quan điểm về tự chủ còn có sự khác nhau giữa cơ sở giáo dục đại học và các cơ quan quản lý gây khó khăn cho việc tổ chức thực hiện [20]. Chính vì vậy, cần có những nghiên cứu đầy đủ, toàn diện để lựa chọn mô hình phù hợp về phát triển tự chủ đại học từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới để đề xuất mô hình phát triển phù hợp cho các đại học ở Việt Nam.

2. Tự chủ đại học một số quốc gia trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Theo dịch giả Vũ Thị Phương Anh [15], trong báo cáo tổng quan về xu thế quản trị đại học trên thế giới của World Bank 2008 đã khái quát bốn mô hình quản trị đại học với các mức độ tự chủ khác nhau, từ mô hình nhà nước kiểm soát hoàn toàn (state control) như ở Malaysia, đến các mô hình bán tự chủ (semi-autonomous) như ở Pháp và New Zealand, mô hình bán độc lập (semi-independent) ở Singapore và mô hình độc lập (independent) ở Anh, Úc. Dù mô hình và mức độ tự chủ có khác nhau, nhưng mục tiêu tự chủ mở ra cho các cơ sở giáo dục đại học nâng cao tính chủ động, sáng tạo trong quản lý các nguồn tài chính, tiết kiệm các chi phí và huy động được các nguồn lực tài chính trong xã hội nhằm nâng cao chất lượng giảng dạy, nghiên cứu khoa học là mục tiêu hướng đến của các nền giáo dục trên thế giới.

2.1. Vấn đề tự chủ đại học một số nước trên thế giới

Tự chủ đại học của Hoa Kỳ

Giáo dục đại học Hoa Kỳ đa dạng và được thừa nhận rộng rãi là một hệ thống giáo dục đại học tốt nhất thế giới [17]. Tất cả các tiểu bang đều có trường đại học công với quy mô rất khác nhau.

Mô hình quản trị giáo dục đại học Hoa Kỳ, nhà nước, các tổ chức và cá nhân đều có vai trò quan trọng như nhau trong việc bảo vệ các trường đại học khỏi sự can thiệp của chính quyền. Mô hình quản trị đại học Hoa Kỳ cũng chịu ảnh hưởng của niềm tin vào sức mạnh của thị trường, nghĩa là ý tưởng cho rằng sự đa dạng và chất lượng có thể đạt được thông qua cạnh tranh thay vì thông qua một kế hoạch tập trung [17]

Chính sách về quản trị đại học là trách nhiệm của các tiểu bang chứ không phải liên bang, vì thế mức độ kiểm soát hay giám sát của nhà nước đối với các trường khác nhau khá nhiều tùy bang [22]. Tuy nhiên, mọi hoạt động của trường đại học được điều chỉnh trong khuôn khổ luật pháp nói chung, trách nhiệm giải trình thông qua các tổ chức chuyên môn và cơ chế của xã hội dân sự.

Tuy mô hình quản trị và cơ cấu tổ chức cấp trường ở Hoa Kỳ rất đa dạng tùy theo quy mô và đặc điểm, nhưng về cơ bản cơ cấu vẫn dựa trên ba cột trụ [22]: Hội đồng trường, Ban Giám hiệu và Hội đồng Khoa học.

Đây là mô hình có những nét tương đồng mà Việt Nam đang hướng tới và đã có những quy định trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dạy đại học và Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 về vai trò, tiêu chuẩn, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng trường, cụ thể Chủ tịch Hội đồng, Ban Giám hiệu (Hiệu trưởng), Hội đồng khoa học và mối quan hệ giữa Hội đồng trường trong tổng thể cơ cấu tổ chức của trường đại học.

Tự chủ đại học của Anh

Giáo dục đại học của nước Anh có một lịch sử rất lâu đời. Luật Giáo dục đại học ban hành năm 1992 là nền tảng pháp lý cơ bản cho việc quản trị hệ thống giáo dục đại học Anh [22]. Kinh phí nhà nước cấp cho các trường do các hội đồng tài trợ quốc gia quyết định, dựa trên các yêu cầu về quản trị, đánh giá chất lượng, lành mạnh và bền vững về tài chính. Các hội đồng này thường hợp đồng thuê Tổ chức Đảm bảo Chất lượng xem xét việc thực hiện tiêu chuẩn học thuật ở các trường, nhằm bảo đảm chất lượng và uy tín của giáo dục đại học và bảo đảm rằng ngân sách nhà nước được sử dụng có hiệu quả.

Mô hình quản trị của Anh theo hình thức quản trị hệ thống và có sự có sự phát triển theo các giai đoạn khác nhau. Chuẩn mực quản trị được Hội đồng, Hiệu trưởng đại học xây dựng và hướng dẫn, dựa trên cơ chế tự điều chỉnh và cùng điều chỉnh, thông qua việc thực hiện trách nhiệm giải trình nhằm bảo đảm đáp ứng các tiêu chuẩn về cấp bằng và về sử dụng ngân sách công.

Chuẩn mực của mô hình quản trị đại học của Anh này là đề cao trách nhiệm giải trình. Đối với Việt Nam, trách nhiệm giải trình của trường đại học khi thực hiện quyền tự chủ được quy định tại Khoản 17 Điều 1 Luật Giáo dục đại học sửa đổi, theo đó: trách nhiệm giải trình của

co 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 về chất lượng đào tạo, công khai tài chính, và các nội dung khác.

Tự chủ đại học của Trung Quốc

Lịch sử, giáo dục đại học Trung Quốc đầu thế kỷ phát triển với ảnh hưởng rõ rệt của phương Tây, nhưng từ những năm 1949, khi Cộng hòa nhân dân Trung Hoa được thành lập, giáo dục đại học Trung Quốc chuyển hướng theo mô hình các trường đơn ngành và được quản lý theo lối tập trung [16]. Năm 1983 Trung Quốc bắt đầu thảo luận và trao quyền tự chủ cho các trường đại học, đến năm 1985 tiếp tục mở rộng và phân quyền diễn ra ngày càng mạnh qua việc các văn bản chính thức được nhà nước ban hành [16].

Về chính sách phân quyền, ngày nay các trường đại học Trung Quốc được tự chủ hơn trong việc thiết kế chương trình đào tạo, tự xây dựng quy chế tuyển sinh. Nhà trường được quyền quyết định trong một số lĩnh vực nhất định, nhưng hoạt động của trường nói chung chịu sự kiểm soát chặt chẽ của tổ chức Đảng. Đồng thời, chính sách này cũng đi cùng với một cơ chế giải trình trách nhiệm.

Một nét đặc thù nổi bật của Trung Quốc là hệ thống lãnh đạo song song giữa Đảng và quản lý hành chính ở tất cả mọi cấp trong trường đại học. Trong quản trị nội bộ ở cấp trường, Hiệu trưởng và Bí thư đảng ủy là những người có thẩm quyền cao nhất [18].

Theo Luật Giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung mối quan hệ giữa tổ chức Đảng với Ban Giám hiệu (Hiệu trưởng) và Hội đồng trường được quy định quy định cụ thể và nhằm phát huy vai trò lãnh đạo của Đảng trong các trường đại học cũng như thể hiện được rõ thể mạnh về trách nhiệm, quyền hạn của Hội đồng trường trong các cơ sở giáo dục đại học, cần tăng cường xây dựng mối quan hệ giữa Đảng ủy, Ban Giám hiệu, Hội đồng trường phù hợp.

Tự chủ đại học của Nhật Bản

Nhật Bản là một trong những quốc gia có nền giáo dục hiện đại và phát triển so với các nước khu vực và trên thế giới. Các trường đại học Nhật Bản vươn lên trong các bảng xếp hạng của thế giới [19]. Kết quả đó có nguyên nhân do những chính sách phát triển hệ thống giáo dục nói chung và giáo dục đại học nói riêng của Nhật Bản.

Hệ thống giáo dục đại học ở Nhật Bản được đổi mới căn bản và mạnh mẽ từ năm 2004, có 86 trường Quốc lập của Nhật Bản chuyển sang mô hình tự chủ, từ mô hình đại học quốc gia chuyển sang mô hình tập đoàn đại học quốc gia [19]. Các cơ sở giáo dục đại học được công nhận như các tổng công ty, tập đoàn nhằm xây dựng và quản lý dựa trên các nguyên tắc độc lập, tự chủ, tự do sáng tạo để tăng cường các hoạt động đào tạo và nghiên cứu. Tổng công ty, tập đoàn đại học quốc gia được điều hành thông qua hệ thống Hội đồng quản trị, bao gồm chủ

tịch và người được ủy thác, trong đó có mời những người bên ngoài tham gia thành viên của Hội đồng trường và trực tiếp tham gia vào hoạt động quản lý [19].

Thực hiện tự chủ đại học ở Nhật Bản, các tập đoàn đại học quốc gia được tự chủ sử dụng kinh phí chi hoạt động thường xuyên, được tự quyết định mức học phí, được tự quyết định biên chế cán bộ, giảng viên, thành lập Khoa mới và mở chương trình đào tạo mới, thành lập hoặc xóa bỏ Trường và Viện thành viên. Tuy nhiên, các cơ sở này không được tự quyết định: chỉ tiêu tuyển sinh và quy mô đào tạo các trường không được tự quyết định. Đây là điểm khác biệt lớn nhất so với các cơ sở giáo dục đại học khi thực hiện tự chủ ở nhiều nước hiện nay.

Ở Việt Nam mô hình tự chủ các trường đại học cũng đang hướng tới một số nội dung như mô hình quản trị của Nhật Bản đó là đề cao vai trò trách nhiệm của hội đồng trường và trách nhiệm của người đứng đầu là chủ tịch hội đồng; các trường thực hiện tự chủ được quyết định mức thu học phí nhằm đảm bảo chi phí đào tạo.

Tự chủ đại học của Singapore và Malaysia

Singapore và Malaysia trong hai thập niên vừa qua chính phủ đã thực hiện những cải cách rất đáng kể với hệ thống giáo dục đại học quốc gia dựa trên tinh thần và ý tưởng của chủ nghĩa mới tự do, đặc biệt trong quá trình biến các trường đại học công của quốc gia thành những thực thể độc lập [22].

Chính phủ Singapore đã khuyến khích các trường lập các Quỹ hiến tặng tương tự như các trường ở phương Tây, cùng lúc đó, áp dụng chính sách tài trợ trọn gói của nhà nước, dựa trên kế hoạch kinh phí ba năm trước đó, và dựa trên nhu cầu, phẩm chất và khả năng đáp ứng các tiêu chuẩn về kết quả hoạt động. Điều này làm tăng khả năng chủ động của các trường, cũng như các khoa, giúp họ tập trung vào hoạt động học thuật.

Malaysia cũng cấp kinh phí cho các trường công theo hình thức trọn gói hàng năm, gần đây ngân sách cho đại học giảm sút do nhà nước muốn các trường chủ động chia sẻ nguồn lực.

Các tổ chức quản lý nhà nước ở các nước này, cụ thể là Bộ Giáo dục Singapore và Bộ Đại học Malaysia có truyền thống kiểm soát chặt chẽ các quyết định của những trường đại học công của họ [22].

2.2. Một số bài học kinh nghiệm thực hiện tự chủ đại học cho Việt Nam

Trên thế giới các mô hình tổ chức và phương thức quản trị đại học có những nét đặt thù riêng, những quy định về mặt pháp lý khác nhau và đây là cơ sở để Việt Nam có thể tham khảo nhằm đẩy mạnh quá trình tự chủ đại học.

Kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới được đánh giá có chỉ số tự chủ cao cho thấy rằng càng ít sự kiểm soát của nhà nước đối với trường đại học, càng có nhiều cơ hội cho các trường này phát huy năng lực đào tạo, tăng tính cạnh tranh.

Để thực hiện tự chủ đại học, về cơ bản các quốc gia đều dựa trên cơ sở xây dựng và ban hành Luật giáo dục đại học để quy định quyền và nghĩa vụ của các cơ sở giáo dục đại học. Ví dụ như ở Anh, Luật Giáo dục đại học 1992 là nền tảng pháp lý cho quản trị hệ thống các trường đại học [22]; Luật Giáo dục đại học 1995 của Trung Quốc để khẳng định vị trí pháp lý và trách nhiệm giải trình của các trường đại học [16]; Hàn Quốc ban hành điều luật đặc biệt về quản lý trường đại học quốc gia, nhằm tăng đáng kể quyền tự chủ của các trường đại học quốc gia [17].

Về mức độ cấp trường các luật cũng quy định khá cụ thể về tổ chức bộ máy, quyền tự chủ về tài chính và học thuật; quy định nội dung về trách nhiệm giải trình và các tiêu chí về đảm bảo chất lượng trong giáo dục đại học. Tuy nhiên, về mức độ và quy định mỗi quốc gia có sự khác nhau, ở các quốc gia như Mỹ, Anh quy định của pháp luật theo hướng mở, trao quyền lớn hơn cho các cơ sở giáo dục đại học và có sự khác nhau giữa các bang và địa phương; còn ở các nước Châu Á như Nhật Bản, Trung Quốc, Singapore... trong quản trị đại học cũng như về tự chủ được quy định được áp dụng thống nhất trên phạm vi quốc gia.

Đối với các nước Châu Âu, Hiệp hội các trường đại học Châu Âu (EAU) quy định quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình đã được thống nhất là nguyên tắc chính [22]. Có bốn loại quyền tự chủ: tự chủ học thuật, tự chủ tài chính, tự chủ tổ chức và quyền tự chủ của đội ngũ giảng viên và nhân viên.

Ở Việt Nam, chiến lược tổng thể phát triển giáo dục đại học ở Việt Nam được quy định trong các Nghị quyết của Đảng, Chính phủ và các qui định của pháp luật [1–4]. Cơ chế quản lý Nhà nước cũng chuyển dần sang kiến tạo, giám sát, đẩy mạnh cơ chế tự chủ, trách nhiệm giải trình đối với cơ sở giáo dục đại học và đổi mới quản trị đại học theo hướng hội nhập quốc tế. Do vậy, khi thực hiện tự chủ đại học cần chú trọng những vấn đề sau:

Thứ nhất, định hướng mô hình quản trị trường học, giao quyền và nghĩa vụ cho các cơ sở giáo dục đại học trong xây dựng, hoạt động trên cơ sở phạm vi và mức độ tự chủ nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển;

Thứ hai, đầu tư ngân sách nhà nước và trao quyền lớn hơn về tự chủ tài chính cho các cơ sở giáo dục đại học;

Thứ ba, trao quyền chủ động quyết định về nhân sự và tổ chức bộ máy cho các cơ sở giáo dục đại học;

Thứ tư, xây dựng cơ chế kiểm tra và đánh giá chất lượng bằng các bộ tiêu chí và đề cao trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học.

3. Tự chủ đại học ở Việt Nam

3.1. Mô hình đại học ở Việt Nam theo mức độ tự chủ

Theo các Quyết định của Chính phủ ban hành quy chế về tổ chức và hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trong phân cấp quản lý, hiện nay Việt Nam có hai Đại học quốc gia, có ba Đại học vùng và cơ sở giáo dục trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo, địa phương và tương đương. Xét về tự chủ, Nghị quyết 77/QĐ-CP ngày 24/10/2014 đã cho phép các cơ sở giáo dục đại học công lập khi cam kết tự bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện [8]. Đến nay, cả nước đã có 23 cơ sở giáo dục đại học công lập đã triển khai thực hiện thí điểm cơ chế tự chủ theo Nghị quyết 77/NQ-CP, còn hầu hết các cơ sở giáo dục đại học chưa thực hiện theo cơ chế hoạt động này vẫn được tổ chức và hoạt động theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập [7, 8].

Như vậy, khi xét về mức độ tự chủ, Việt Nam có bảy mô hình tự chủ đại học cụ thể là: Mô hình tự chủ ở Đại học quốc gia, mô hình tự chủ ở các trường Đại học quốc tế, mô hình tự chủ ở Đại học vùng, mô hình tự chủ đang thực hiện theo Quyết định 77/QĐ-CP, mô hình tự chủ chưa thực hiện Quyết định 77/QĐ-CP, mô hình tự chủ ở các cơ sở giáo dục đại học công lập và mô hình tự chủ ở các cơ sở giáo dục đại học với 100% vốn đầu tư của nước ngoài.

3.2. Quan điểm của Đảng, Chính phủ về tự chủ đại học

Tự chủ đại học là một chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước. Để phát triển nguồn lực chất lượng cao đáp ứng nhu cầu thị trường lao động và xã hội, giảm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước đồng thời tăng tính độc lập, chủ động, năng động, sáng tạo ở các cơ sở giáo dục đại học, Đảng, Chính phủ, Bộ và các cơ quan chủ quản đã ban hành nhiều nghị quyết, nghị định, luật Giáo dục... về đổi mới nền giáo dục nước nhà trong đó có đề cập đến tự chủ đại học. Với các chủ trương, chính sách này đã từng bước tháo gỡ những rào cản phát triển của các cơ sở giáo dục đại học và từng bước thúc đẩy các trường đại học tự chủ.

Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI 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 [2]. Theo đó, quan điểm về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, thể hiện tinh thần nhất quán của Đảng ta là xác định giáo dục và đào tạo không chỉ là quốc sách hàng đầu mà còn là một trong những kế sách được ưu tiên đi trước tạo tiền đề, động lực thúc đẩy các lĩnh vực khác phát triển; Nghị quyết số 89/2016/NQ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ về chủ trương đẩy mạnh thực hiện tự chủ đại học gắn với nâng cao chất lượng giáo dục đại học [9]. Theo đó, các trường đại học được giao quyền tự chủ cả về chuyên môn, tổ chức nhân sự, tài chính và tăng

cường trách nhiệm giải trình; Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương tiếp tục khẳng định việc đẩy mạnh việc thực hiện cơ chế tự chủ, xã hội hóa, trước hết là các cơ sở giáo dục đại học [4]. Trước đó, Quyết định số 153/2003/QĐ-TTg ngày 30/7/2003 của Thủ tướng chính phủ có đề cập vấn đề quyền tự chủ đại học đã được Chính phủ đề cập một cách chính thức trong điều lệ trường đại học ban hành, theo đó trường đại học được quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch phát triển nhà trường, tổ chức các hoạt động đào tạo, khoa học, công nghệ, tài chính, quan hệ quốc tế, tổ chức và nhân sự [5]. Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020, khẳng định tầm quan trọng của việc hoàn thiện 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, theo đó đổi mới cơ chế quản lý cần chuyển các cơ sở giáo dục đại học công lập sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, có quyền quyết định và chịu trách nhiệm về đào tạo, nghiên cứu, tổ chức, nhân sự và tài chính [6].

3.3. Cơ sở pháp lý về tự chủ đại học

Luật Giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung năm 2018 tiếp tục khẳng định quyền tự chủ đại học như là một trong ba nội dung trọng tâm của luật. Theo đó, quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học được quy định các cơ sở giáo dục đại học được tự chủ trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế, đảm bảo chất lượng giáo dục đại học. Cơ sở 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 [1].

Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập [7]. 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 trong đó có quy định nếu trường công lập cam kết tự đảm bảo kinh phí thường xuyên và chi đầu tư được tự chủ cơ cấu bộ máy, quyết định thành lập, quy định chức năng, nhiệm vụ đơn vị trực thuộc; quyết định số lượng nhân viên, công tác mở ngành; quyết định mở ngành, xác định chỉ tiêu tuyển sinh, tổ chức tuyển sinh; in bằng, liên kết đào tạo trong và ngoài nước; quyết định mức học phí, thu sự nghiệp, chi thường xuyên, chi đầu tư [8]. Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 quy định đầy đủ về tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập được ban hành; Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01/11/2016 của Ban Chấp hành Trung ương tiếp tục thực hiện giao quyền tự chủ về tài chính, tổ chức, biên chế và hoạt động cho các đơn vị sự nghiệp công lập. Nghị quyết số 08/2018/NQ-CP ngày 24/01/2018 của Chính phủ tiếp tục khẳng định việc đẩy mạnh việc thực hiện cơ chế tự chủ, xã hội hóa, trước hết là các cơ sở giáo dục đại học, giáo dục

ngành nghiệp và các cơ sở y tế, tổ chức khoa học và công nghệ ở các địa phương có khả năng xã hội hóa cao [3, 10, 11].

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học tiếp tục giao quyền, phân quyền lớn hơn về tự chủ cho các cơ sở giáo dục [1]; Nghị định 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ ban hành 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 trong đó quy định rõ về tự chủ trong các hoạt động chuyên môn, tổ chức và nhân sự, tài chính tài sản... tiếp tục nhấn mạnh quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình [12].

4. Những hạn chế tự chủ đại học của Việt Nam

4.1. Về cơ chế chính sách

Luật Giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung (2018) đã tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ sở giáo dục đại học đẩy mạnh việc thực hiện tự chủ đại học [1]. Tuy nhiên, chưa có sự đồng bộ giữa Luật Giáo dục đại học 2018 với các Luật khác có liên quan nên quy định của pháp luật về tự chủ đại học vẫn tồn tại những vướng mắc trong việc thực hiện các quyền khi tự chủ đại học, xét trên các khía cạnh cụ thể:

– *Quyền về bộ máy và nhân sự*: Khi thực hiện tự chủ đại học các cơ sở giáo dục đại học phải thực hiện việc sắp xếp lại bộ máy và tinh giản biên chế, do đó sẽ dẫn tới việc luân chuyển, chấm dứt hợp đồng... việc này hoàn toàn không dễ dàng vì còn liên quan đến Luật lao động, Luật Viên chức. Các cơ sở giáo dục muốn khuyến khích người lao động, thu hút nhân tài thì phải có chế độ đãi ngộ, bổ nhiệm các chức vụ, ngạch bậc còn phải căn cứ vào các quy định khác, nếu thực hiện không đúng sẽ dễ dẫn đến vi phạm pháp luật khi thanh tra, kiểm tra.

– *Quyền về tài chính, tài sản*: Trên cơ sở Luật giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung (2018) các cơ sở giáo dục đại học vẫn phải tuân thủ Luật Đầu tư công (2019), Luật Đấu thầu (2013)...; mức thu học phí đối với các chương trình đại trà vẫn phải thực hiện theo trần được quy định tại Nghị định 86/NĐ-CP và chỉ còn hiệu lực đến năm học 2020–2021 nhưng đến nay vẫn chưa ban hành được Nghị định mới thay thế, dẫn đến sự lúng túng cho các cơ sở giáo dục đại học công lập trong việc ban hành mức học phí từng ngành học và làm ảnh hưởng đến kế hoạch, chiến lược phát triển nhà trường giai đoạn 2021–2030, vì nó liên quan đến nguồn thu hợp pháp của nhà trường. Bên cạnh đó, việc Nghị định 16/NĐ-CP ra đời với mục đích thay thế Nghị định 43/NĐ-CP nhằm tạo điều kiện thuận lợi hơn trong việc tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, nhưng vẫn chưa thể thực hiện đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập vì bất cập trong thực tiễn [15].

4.2. Về tổ chức thực hiện

– *Cơ quan chủ quản*: Tự chủ đại học tiếp tục được đề cập trong Luật giáo dục đại học từ năm 2012, nhưng không có nghị định hướng dẫn chi tiết thực hiện cho nội dung này. Luật giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung (2018) và Nghị định 99/NĐ-CP đã quy định rõ ràng và chi tiết hơn. Tuy nhiên, các cơ quan chủ quản vẫn chưa có chủ trương và kế hoạch cụ thể để thực hiện tự chủ đại học, chưa ban hành đầy đủ các hướng dẫn, chưa mạnh dạn giao quyền nhiều hơn cho các cơ sở giáo dục đại học đúng như tinh thần của Luật giáo dục đại học sửa đổi và bổ sung, xóa bỏ cơ quan chủ quản... Nhiều vướng mắc trong quá trình chuyển đổi sang cơ chế tự chủ chưa có những hướng dẫn về trình tự thủ tục và những quy định cụ thể khi thực hiện tự chủ đại học [21].

– *Các cơ sở giáo dục đại học*: Thực tiễn là các cơ sở giáo dục đại học chưa muốn thực hiện tự chủ đại học, với những lý do: *Thứ nhất*, với suy nghĩ tự chủ đại học là “khoán trắng” Nhà nước không cấp kinh phí chi thường xuyên và chi đầu tư; *Thứ hai*, một số quy định chồng chéo, vướng mắc về cơ chế, chính sách cũng là yếu tố cản trở việc đẩy mạnh tự chủ đại học; *Thứ ba*, việc sắp xếp tinh gọn bộ máy để hoạt động hiệu quả gặp khó khăn do hậu quả của cơ chế bao cấp để lại; *Thứ tư*, các cơ sở giáo dục yếu kém không muốn thực hiện tự chủ, vì phải kiểm định chất lượng và công khai chất lượng đào tạo dẫn tới bất lợi trong tuyển sinh, giảm quy mô và giảm nguồn thu.

5. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện tự chủ đại học ở Việt Nam

5.1. Về cơ chế chính sách

Thứ nhất, Quốc hội và các cơ quan quản lý nhà nước bên cạnh hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Giáo dục đại học bổ sung, sửa đổi (2018), cần xem xét sửa đổi kịp thời và đảm bảo tính đồng bộ một số điều các Luật chuyên ngành có liên quan như Luật Đầu tư công, Luật Viên chức, Luật Ngân sách... tạo sự đồng bộ trong quy định của pháp luật để các cơ sở giáo dục đại học thực hiện tự chủ thực sự.

Thứ hai, rà soát các văn bản pháp luật quy định về tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học, triển khai và hướng dẫn phù hợp với từng mô hình theo mức độ tự chủ cụ thể.

Thứ ba, Luật Giáo dục đại học (2018) sửa đổi, bổ sung theo hướng mở và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các cơ sở giáo dục đại học và phù hợp thực tiễn của Việt Nam với xu thế hội nhập với thế giới.

Thứ tư, sớm thay thế, bổ sung các văn bản dưới luật và các quy định không phù hợp, bất cập như Nghị định 16/NĐ-CP bằng những văn bản, quy định mới; Nghị định 86/NĐ-CP chỉ có

hiệu lực thi hành về mức thu học phí đến năm học 2020–2021, vì vậy cần ban hành quy định mới về mức thu học phí để các cơ sở giáo dục làm căn cứ xây dựng kế hoạch trung hạn và dài hạn.

5.2. Tổ chức thực hiện

Thứ nhất, tăng quyền tự chủ cho cơ sở giáo dục đại học, giao chức năng, quyền hạn tự điều hành, quản lý và thực hiện theo quy định pháp luật, phát huy tối đa vai trò của hội đồng trường thay thế cơ quan chủ quản để ra các quyết định; các hoạt động hoạch định chiến lược phát triển, tổ chức, cán bộ và tài chính, giao cho cơ sở giáo dục đại học tự quyết định, cơ quan chủ quản tập trung thực hiện nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra đối với cơ sở giáo dục đại học theo quy định pháp luật.

Thứ hai, tiếp tục đầu tư công và tăng quyền tự chủ tài chính, các cơ sở giáo dục đại học cần được đầu tư từ nguồn ngân sách, nhà nước giám sát việc sử dụng nguồn kinh phí; tăng quyền tự chủ cho cơ sở giáo dục đại học trong việc thu hút nguồn thu tài chính để đầu tư phát triển; cho phép cơ sở giáo dục đưa ra mức học phí đảm bảo chi phí đào tạo và có tính cạnh tranh.

Thứ ba, nâng cấp Đại học vùng và thực hiện cơ chế tài chính của đơn vị dự toán cấp một như Đại học quốc gia.

Thứ tư, khi chuyển sang cơ chế tự chủ đại học không có nghĩa là phải “tự lo” tất cả, Nhà nước không còn hỗ trợ kinh phí hoạt động, nên có tâm lý ngại thay đổi. Vì vậy, cần tuyên truyền để thay đổi thái độ và hành vi của các cán bộ quản lý, viên chức, người lao động ở các cơ sở giáo dục đại học, nhằm tạo sự đồng thuận về chủ trương tự chủ.

6. Kết luận

Trong xu thế phát triển xã hội hiện nay, tự chủ đại học là xu hướng, các quốc gia phát triển trên thế giới đã áp dụng từ rất lâu. Những bài học kinh nghiệm thực tiễn từ các nước về chính sách tự chủ đại học đó cho thấy vấn đề này vốn rất đa dạng trong từng quốc gia, đặc biệt là các mô hình tự chủ đều chịu ảnh hưởng bởi đặc điểm kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa và nhất là chính sách quản lý hệ thống của từng nước. Từ những kinh nghiệm thực tiễn về tự chủ đại học của các nước trên thế giới, Việt nam có thể xem xét và rút ra những điểm phù hợp để áp dụng cho lộ trình tự chủ đại học, đối với tất cả các loại hình cơ sở giáo dục đào tạo đại học, theo quy định của pháp luật Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2018), Luật số: 34/2018/QH14 ngày 09/11/2018, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học.
2. Ban chấp hành Trung ương (2013), Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/9/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa hiện đại học trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.
3. Ban chấp hành Trung ương (2016), Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01/11/2016 của Ban Chấp hành Trung ương tiếp tục thực hiện giao quyền tự chủ về tài chính, tổ chức, biên chế và hoạt động cho các đơn vị sự nghiệp công lập.
4. Ban chấp hành Trung ương (2017), Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục hoàn thiện đổi mới hệ thống tổ chức quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập.
5. Chính phủ (2003), Quyết định số 153/2003/QĐ-TTg ngày 30/7/2003 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Điều lệ trường đại học.
6. Chính phủ (2005), Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006 – 2020.
7. Chính phủ (2006), Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
8. Chính phủ (2014), Nghị quyết số 77/2014/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.
9. Chính phủ (2014), Nghị quyết số 89/2016/NQ-CP ngày 10/10/2016 phiên họp thường kỳ Chính phủ tháng 9 năm 2016.
10. Chính phủ (2015), Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập.
11. Chính phủ (2018), Nghị quyết số 08/2018/NQ-CP ngày 24/01/2018 về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.
12. Chính phủ (2019), Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ ban hành 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.

13. Bộ Tài chính (2006), Thông tư số 71/TT-BTC ngày 09/8/2006 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
14. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2017), Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết 77/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.
15. Vũ Thị Lan Anh (2020), Quy định của pháp luật về tự chủ đại học ở Việt Nam - Những vấn đề đặt ra, Hội thảo giáo dục Việt nam 2020.
16. Mai Ngọc Anh (2020), Tự chủ đại học: Kinh nghiệm từ Trung Quốc và khuyến nghị cho Việt nam, đề tài cấp Nhà nước.
17. Nguyễn Tiến Đạt (2004), Kinh nghiệm và thành tựu phát triển giáo dục và đào tạo trên thế giới, tập 1, Nxb. Giáo dục.
18. Đỗ Thị Hải Hà (2019) Tự chủ đại học: Kinh nghiệm của Trung Quốc và khuyến nghị đối với Việt Nam, Kỳ yếu hội thảo quốc gia, Hà Nội 2019.
19. Phan Thị Lan Hương (2019) Trao quyền tự chủ đại học của Nhật Bản và kinh nghiệm đối với Việt Nam, <https://tcnn.vn/news>, cập nhật 02/12/2019.
20. Đoàn Đức Lương (2021), Tự chủ đại học - Cơ hội và thách thức, Bản tin Đại học Huế, Số 111-2021.
21. Chu Thị Tâm (2020), Một số giải pháp đẩy nhanh quá trình tự chủ đại học ở Việt Nam hiện nay, Hội thảo giáo dục Việt nam 2020.
22. Đào Trọng Thi (2020), Nghiên cứu mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học ở Việt Nam giai đoạn 2018 - 2025, tầm nhìn 2030, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước.