

THIẾT LẬP MÔI TRƯỜNG CHO SỰ VẬN HÀNH TỰ CHỦ CỦA HỆ THỐNG ĐẠI HỌC

Phan Huy Hùng¹

ABSTRACT

In view of enhancing decision-making mechanism meeting rapid demands, flexibility, and new opportunities of higher education, Vietnamese government needs to establish a better administrative environment/mechanism which take higher education institutions as a centered-base for the mechanism development. This environment will not only mobilize its creativities and activeness but also promote legal accountabilities of the institutions. Proposed solutions are placed on the government 's allocation policies regarding individual managerial activities; improving higher education's competition and commitments; enhancing autonomy and inspection; accomplishing leverage policies together with flexible principles and harmony as well as uniting higher education's autonomous awareness

Keywords: *autonomous mechanism , establishing a better environment for institutions based-management*

Title: *Establishing a better environment for higher education institutions based-management*

TÓM TẮT

Để cơ cấu ra quyết sách của trường đại học đáp ứng nhanh chóng, linh hoạt các nhu cầu và cơ hội mới xuất hiện, Nhà nước cần thiết lập môi trường cho sự vận hành quản lý lấy trường đại học làm trung tâm. Môi trường do Nhà nước đảm bảo dựa trên nguyên lý quản lý phát huy tính chủ động, sáng tạo, nâng cao trách nhiệm pháp lý và xã hội của trường đại học. Nó đồng hành cùng các thể chế trao quyền tự chủ được Nhà nước đặt định. Giải pháp vấn đề liên quan đến phương thức phân định hoạt động từng cấp, tăng cường tính cạnh tranh và cam kết, hoàn thiện thể chế tự quản và kiểm soát, thực thi chính sách đôn đốc, vận dụng các nguyên lý linh hoạt và cả sự thống nhất nhận thức tự chủ.

Từ khoá: *cơ chế tự chủ, đảm bảo cơ chế tự chủ*

1 ĐẶT VẤN ĐỀ

Đổi mới giáo dục đại học đòi hỏi cải cách hệ thống và phương thức quản lý. Phương thức quản lý kiểu thực thi, bộ chủ quản và nặng tính “xin-cho” không phù hợp sự vận hành của nền kinh tế cần được thay đổi. Cơ chế để “nhiều trường mạnh dạn vươn lên hoà nhập với thế giới, tạo nên những mô hình tiên tiến”, để “làm cú hích mạnh cho các trường đại học nâng cao chất lượng” cần được Nhà nước áp dụng, vì nếu không, “các trường đại học không thể đủ năng động đáp ứng nhu cầu thay đổi của xã hội và tiến bộ”². Đó là cơ chế tự chủ và trách nhiệm, một cơ chế phát triển, như “hai bánh của một cỗ xe”. Cơ chế này được vận hành thông qua thể chế, nguyên tắc ứng xử mang tính hệ thống do Nhà nước thiết lập (sự đảm

¹ Thanh tra trường

² Theo Báo Tuổi trẻ (19/10/2004); Báo Giáo dục điện tử (14/07/2004); Báo Nhân dân (17/12/2004)

bảo), chứ không chỉ thông qua những quy phạm đơn lẻ, thoả mãn những yêu cầu quản lý nội tại cho một trường đại học.

2 CÁC XU HƯỚNG

Quản lý tự chủ đã được quan tâm một cách rộng rãi từ khá lâu. Herbert A.Simon (1947) xem quản lý tự chủ như “vùng chấp thuận hợp lý”. Lyman A. Glenny (1959) đã có các nghiên cứu về sự tự chủ của đại học công Hoa Kỳ. Peters & Waterman (1982) với quan niệm “*tính chặt-lỏng đồng hành*” đã bổ sung cho nguyên lý tự chủ. Đặc biệt, các mô hình tự chủ định hướng thị trường mạnh của Hoa Kỳ, Hồng Kông hay định hướng thị trường XHCN của Trung Quốc cũng đã được áp dụng như cách thức trao quyền (Trịnh Yên Tường, 1996).

Cơ chế quản lý giáo dục nói chung, thay đổi theo từng giai đoạn phát triển, phụ thuộc chế độ chính trị và thể chế từng quốc gia (Phạm Minh Hạc, 2002). Quản lý theo cơ chế tự chủ, khác với *quản lý ngoại xung*¹, là phương thức quản lý dựa trên nhà trường (Watson & Supovitz, 2001). Trong đó, các trường đại học được xem là đơn vị quyết sách, các yếu tố quyền sở hữu được xem là điều kiện cải cách trường đại học.

Việc thiết lập phương thức quản lý hay tạo ra môi trường phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của các trường đại học do nhà nước quyết định. Theo một số tác giả, môi trường cho sự vận hành tự chủ của các trường đại học mang một số đặc trưng: tuân thủ nguyên lý đa hướng đồng quy, định hướng thị trường, nhấn mạnh trao quyền và trách nhiệm, quan tâm tính tích cực và sự hài hoà, v.v.... Nó có thể tạo ra *cơ hội* (như thu hút thêm nguồn lực) hay *nguy cơ* (như sự cạnh tranh và đào thải), tác động mạnh đến cấu trúc của hệ thống trường đại học.

Các kiểu trao quyền hay phân cấp quản lý tự chủ thường thấy là: (a) giao quyền cho cấp khoa, kể đến là Chính phủ và chút ít cho cấp trường ở Châu Âu; (b) giao quyền cho cấp khoa, một ít cấp trường và rất ít cho Chính phủ ở Anh; (c) giao quyền cho Hội đồng và bộ phận điều hành cấp trường, một ít cho bộ môn và rất ít cho Chính phủ ở Hoa Kỳ (Bikas C.Sanyal, 2003).

3 THỰC TRẠNG ĐẢM BẢO CƠ CHẾ TỰ CHỦ VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Đảm bảo cơ chế tự chủ cho hệ thống trường đại học Việt Nam đã được *định hướng chính trị* và *vận hành hành chính*, được thực thi cùng với quá trình đổi mới quản lý giáo dục cũng như cải cách hành chính. Kết quả bước đầu cho thấy các thể chế đảm bảo cho các trường đại học tự chủ về tổ chức, kiểm định hay tài chính v.v... đã được ban hành. Nhà nước đã cho trường đại học được đề xuất quy mô đào tạo, chủ động tìm nguồn lực, quyết định một số nội dung trong công tác tổ chức. Chính phủ cũng thành lập nhiều mô hình đại học mới để đa dạng mô hình, phạm vi tự chủ và liên kết trách nhiệm. Một số tổ chức phi chính thức được hình thành cùng với các cơ quan kiểm định, kiểm toán để hỗ trợ tiến trình tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

Tiến trình đảm bảo cho các trường đại học tự chủ và nâng cao trách nhiệm cũng cho thấy có sự khiêm khuyết và bất cập. Sự nhận thức chưa thống nhất cùng với

¹ Quản lý nhà trường kiểu truyền thống, do tổ chức trung ương khống chế chặt chẽ từ bên ngoài.

không ít lo ngại về vấn đề tự chủ làm cho sự đảm bảo của nhà nước đối với yêu cầu vận hành tự chủ của các trường đại học còn mang tính tình thế và thiếu nhất quán. Những tác động từ phương thức phân cấp, uỷ quyền còn chưa được đánh giá đầy đủ. Bên cạnh đó, cơ chế bộ chủ quản và quản lý đan chéo làm cho trường đại học thêm thụ động, phải chờ chỉ thị và sự phê duyệt quyết sách. Sự quản lý nhà nước còn chú trọng hình thức sở hữu và thiết chế hội đồng trường khép kín tạo nên tình trạng phân biệt, chưa đề cao được trách nhiệm, vai trò đại diện (tập thể trường đại học và xã hội), quyết sách và giám sát. Các chính sách phân bổ ngân sách, phát triển tài chính cho các trường đại học chưa tính đến điều kiện, năng lực hay sự nỗ lực của từng đơn vị cho nên chưa thúc đẩy được sự cạnh tranh và cam kết. Một số thể chế hay định mức tài chính về nhóm chi tự chủ, điều kiện khoán chi, chi phí đơn vị, hệ thống chia sẻ tài nguyên v.v... cũng còn bất cập, chưa làm tốt vai trò đòn bẩy, làm cho chủ trương tự chủ khó triển khai thực hiện. Sự duy trì cơ chế hạn định biên chế, cố định quỹ lương và thẩm quyền khoa học “đa cấp” chưa khuyến khích phát triển đội ngũ, không gian và trách nhiệm khoa học. Việc quản lý nhà nước theo kế hoạch tập trung, mang tính đơn phương nhưng thiếu sự cam kết của trường đại học và sự tích hợp trong chấp hành, điều hành giữa các cấp tạo khó khăn cho sự hoạch định phát triển từng trường đại học. Sự quản lý tiến trình đào tạo còn mang tính khuôn mẫu cũng làm tăng lệ thuộc tác nghiệp của trường đại học đối với cơ quan chủ quản. Ngay cả hệ thống kiểm soát đối với vận hành tự chủ vẫn còn đơn lẻ và hướng vào bên trong khó đáp ứng yêu cầu mới cũng như vai trò tư vấn trong vận hành tự chủ và trách nhiệm.

4 CẦN THIẾT LẬP MÔI TRƯỜNG CHO SỰ VẬN HÀNH TỰ CHỦ

4.1 Cần thống nhất nhận thức vận hành tự chủ, thiết lập cơ chế phân cấp đồng nhất lấy trường đại học làm đơn vị quyết sách

Cơ chế tự chủ cần được xem như một tiến trình, đòi hỏi trách nhiệm giải trình cũng như sự kiểm soát từ cả nhà nước và xã hội. Sự pháp lý hoá mục tiêu, tiến trình, thành quả và nội dung dịch vụ công của sự vận hành tự chủ trong hệ thống trường đại học là hết sức cần thiết.

Cơ chế quản lý của các bộ đối với hệ thống trường đại học nên có sự đồng nhất, định rõ chức năng quản lý vĩ mô và quản lý sự nghiệp, lấy trường đại học làm cơ sở ra quyết sách. Cần sớm thay đổi phương thức cũng như cơ cấu quản lý chủ quản, hình thành các tổ chức tự quản của nhà nước, đảm bảo vừa tập trung, vừa phân cấp. Từng bước mở rộng việc phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh (đủ năng lực) tham gia quản lý trường đại học do mình đầu tư, cả việc uỷ quyền trường đại học trong quản lý đào tạo, tuyển dụng, cán bộ và tiền lương v.v...

4.2 Từng bước xây dựng môi trường cạnh tranh thúc đẩy sự tự chủ và trách nhiệm

Vấn đề cạnh tranh là một yêu cầu mới, nhà nước nên định hướng sự cạnh tranh trong ý nghĩa tích cực của nó, như động lực phát triển. Sự cạnh tranh giữa các trường đại học chỉ thực sự diễn ra khi *môi trường tổng quát*¹ và *môi trường cụ thể*¹

¹ Gồm môi trường thứ cấp (kinh tế vĩ mô, chính trị, pháp luật, VH-XH); môi trường dân số và tự nhiên

được thiết lập. Nhà nước có thể áp dụng chính sách cạnh tranh chất lượng hay năng lực để thúc đẩy sự tự hoàn thiện dịch vụ đào tạo cũng như trách nhiệm xã hội phù hợp với cơ chế kinh tế của các trường đại học. Cần nêu cao tinh thần cạnh tranh về mọi mặt trong các khâu, giữa và bên trong các trường đại học. Ví dụ: Ở Anh, các trường đại học phải cạnh tranh để tìm quỹ giảng dạy, nghiên cứu từ bên ngoài.

Nên áp dụng phương thức đàm phán giữa trường đại học với nhà nước, công khai kết quả thực thi của trường đại học với xã hội các kế hoạch định kỳ nhằm đảm bảo tính cạnh tranh và pháp lý của các kế hoạch. Cần chú trọng nguyên tắc có sự tham gia và hài hoà lợi ích (giữa Nhà nước, địa phương, nhà trường và người học).

4.3 Cần áp dụng chính sách tài chính mở và nguyên lý quy tụ nguồn lực

Sự phân bổ kinh phí, đầu tư ngân sách nên thông qua hình thức tài trợ, cho người học vay, đấu thầu chỉ tiêu (như mua lại dịch vụ đào tạo), đàm phán và cam kết kế hoạch chi tiêu để buộc các trường đại học phải phấn đấu liên tục. Đặc biệt, sự đầu tư nguồn lực của nhà nước cần tính đến sự tương quan giữa các khu vực, yêu cầu phân cấp chất lượng trường đại học và các chỉ số phát triển². Nhà nước cũng có thể áp dụng cơ chế đối ứng ngân sách, thu hồi chi phí đào tạo để động viên trách nhiệm và mở rộng nguồn lực xã hội.

Nên cơ cấu lại tổ chức quản lý tài chính và định mức chi phí đơn vị³, cho phép các trường đại học chủ động chuyển đổi (kinh phí từ dạng này sang dạng khác của ngân sách), trích lập, sử dụng nguồn lực và cơ cấu quy mô nhằm nâng hiệu quả đầu tư.

Nhà nước cần sớm thiết lập hệ thống thông tin quản lý để liên kết, quy tụ nguồn lực và công khai sự sử dụng nhằm nâng cao trách nhiệm xã hội trường đại học. Có thể tham khảo hệ thống thông tin đào tạo (EDUCOM) ở Hoa Kỳ, quản lý hồ sơ sinh viên (SISE) ở Pháp.

4.4 Áp dụng chế độ cam kết cùng phương thức kiểm soát chặt chẽ, linh hoạt

Cần mở rộng việc áp dụng chế độ cam kết phục vụ của các trường đại học, công khai cam kết với xã hội về dịch vụ đào tạo và nhận sự giám sát của xã hội nhằm nâng cao tính tự chịu trách nhiệm. Sự cam kết này bao gồm: (a) nội dung dịch vụ, (b) tiêu chí phục vụ, (c) trình tự và thời gian phục vụ, và (d) trách nhiệm cam kết. Việc thực hiện cam kết đòi hỏi nhà nước quan tâm tăng cường lãnh đạo, thiết lập và hoàn thiện cơ chế giám sát của xã hội và chú trọng quản lý bên trong về thực thi cam kết. Có thể vận dụng mô hình “Ban hiến chương công dân” ở Anh, cung cấp thông tin sự thực thi cam kết cho cộng đồng.

Bên cạnh đó, nhà nước cần duy trì hệ thống kiểm soát (thanh tra, kiểm tra, kiểm định, kiểm toán và giám sát) đủ mạnh từ cả bên trong và bên ngoài để duy trì kỷ

¹ Gồm các yếu tố thị trường; đa dạng các sản phẩm, dịch vụ đào tạo thay thế; tạo sự công bằng tiếp cận cơ hội và chính sách kích cầu trong đào tạo.

² Như các chỉ số về giáo dục: (G) = (a + 2b): 3; (a): Tỷ lệ nhập học các cấp (6-24 tuổi); (b): tỷ lệ người lớn biết chữ.

³ Theo ngân hàng thế giới, đầu tư trung bình cho 1 sinh viên/ năm (chi phí đơn vị) khoảng 50% của GDP/đầu người.

cương, trách nhiệm tự quản. Có thể vận dụng các hình thức kiểm soát chiến lược (strategic control), thực hiện đầu tư hay khen thưởng thông qua kết quả kiểm soát. Nhà nước nên mở rộng đối tượng bên ngoài tham gia kiểm soát, thiết lập tổ chức đánh giá độc lập và linh hoạt.

Đối với các Hội đồng trường, cần quy định song hành đại diện là “chủ sở hữu cộng đồng” và “quyền tự chủ”- với cả *quyền pháp lý* và *sử dụng*¹ (Phạm Phú, 2004) để nâng cao tính tự giám sát của trường đại học, khắc phục sự tương quan quá mức giữa chủ thể 2 đại diện hay sự lạm dụng tự chủ khi vận hành trường đại học.

4.5 Vận dụng hợp lý phương pháp quản lý tiên tiến từ các doanh nghiệp vào quản lý giáo dục đại học, đảm bảo không gian đào tạo linh hoạt và thẩm quyền khoa học độc lập

Nhà nước cần khuyến khích các cấp vận dụng hợp lý các phương thức quản lý tiên tiến như ISO, EFQM v.v...² vào quản lý các hệ thống và tiểu hệ thống trường đại học. Đồng thời, sử dụng biện pháp chuyên môn khác như so sánh chất lượng, phương pháp thanh tra hay thực hiện nguyên tắc có sự tham gia và hài hoà các nhóm thụ hưởng. Cũng cần sử dụng cơ chế thị trường trong quản lý vĩ mô và vi mô để giảm dần sự can thiệp từ Chính phủ. Các cấp quản lý vĩ mô cần sớm vận dụng các hình thức đánh giá như GPEA, 3Es v.v...³ trong đánh giá thực thi chính sách giáo dục đại học.

Trong quản lý đào tạo, cần thực hiện quy chế liên thông, thống nhất và mềm dẻo toàn hệ thống đào tạo, khai thác ưu thế học chế tín chỉ để đáp ứng nhu cầu đào tạo linh hoạt và sự công bằng xã hội. Quản lý đào tạo cần theo hướng tích hợp, cho phép các trường đại học được lựa chọn định hướng đào tạo.

Nhà nước cũng cần thể chế quyền, trách nhiệm khoa học của hội đồng, cá nhân nhà khoa học, định rõ quyền sở hữu kết quả nghiên cứu của cá nhân, tập thể cũng như các tương quan lợi ích khi đầu tư nghiên cứu. Đồng thời, từng bước hoàn thiện thị trường trao đổi, mua bán kết quả nghiên cứu. Có như thế mới có thể khuyến khích sự chủ động, trách nhiệm nghiên cứu khoa học của các trường đại học như nhiều quốc gia đã làm. Ví dụ: Ở Hoa Kỳ, với luật Bayh-Dole, các trường đại học được cấp khoảng 20.000 bằng sáng chế (từ 1993-2000). Nhờ việc cấp giấy phép sử dụng, các trường đại học đã được nguồn kinh phí đáng kể.

5 KẾT LUẬN

Nhà nước đã có chủ trương trao quyền tự chủ cho hệ thống các trường đại học và cũng có quan tâm thiết lập môi trường cho sự vận hành tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Sự chủ động, linh hoạt trong tổ chức, hoạt động các trường đại học gắn liền với trách nhiệm xã hội cùng với sự báo cáo và giải trình. Việc đảm bảo cơ chế vận hành tự chủ của các trường đại học là một vấn đề đặc biệt quan trọng, quyết định

¹ Sự tách rời “Quyền sở hữu” và “Quyền sử dụng” trong 1 tổ chức thường tạo nên tổn thất, ví dụ như tổn thất do sự lựa chọn. Vì vậy, để hạn chế tổn thất, chủ sở hữu (có thể là cộng đồng) lập ra cơ chế hội đồng (như Hội đồng trường).

² ISO, EFQM: Hệ thống (tiêu chuẩn) quản lý chất lượng của Tổ chức tiêu chuẩn Quốc tế và Quỹ Châu Âu.

³ GPEA: Đạo luật đánh giá chính sách; 3 Es: Hệ thống đảm bảo lợi ích công trong hành chính.

sự phát triển của hệ thống trường đại học, cần được thực thi qua các thể chế, nguyên tắc quản lý mới mang tính hệ thống, không đơn thuần là các quy phạm quản lý sự nghiệp, tác nghiệp mang tính nội tại và đơn lẻ. Giải pháp của vấn đề có liên quan đến quá trình thống nhất nhận thức, phân cấp quản lý, sự cam kết và cạnh tranh, cả sự thoả mãn các tương quan lợi ích trong nghiên cứu. Đồng thời còn bao gồm các nguyên tắc, chính sách quản lý trường đại học mang tính mở, tính đòn bẩy và tính hài hoà lợi ích, có chú trọng đến cơ cấu kiểm soát, giám sát chặt chẽ và linh hoạt.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Giáo dục và Đào tạo. 2004. Đổi mới giáo dục đại học Việt Nam hội nhập và thách thức. Hà Nội. Kỷ yếu hội thảo. 392p.
- Đại học Quốc gia Hà Nội và Trường cán bộ quản lý giáo dục và đào tạo. 2000. Giáo dục học đại học. Hà Nội. 200p.
- Đảng cộng sản Việt Nam. 2001. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. Hà Nội. Nxb Chính trị Quốc gia. 351 p.
- Phạm Minh Hạc. 2002. Giáo dục thế giới đi vào thế kỷ XXI, Hà Nội. Nxb Khoa học Xã hội. 574p.
- Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên). 2003. Hành chính công. Hà Nội. Nxb Thống kê. 558p.
- Glenny, Lyman. 1959. *Autonomy of public colleges*. New York. McGraw-Hill. 325p.
- Phạm Quang lê. 2003. Thuyết hành vi trong quản lý của Herbert A.Simon. Tạp chí Nhà quản lý số 4 tháng 9.
- Nguyễn Thu Linh. 2002. Quản lý nhà nước về Văn hoá-Giáo dục-Y tế. Hà Nội. Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội. 101p.
- Peters & Waterman. 1982. *In search of excellence: Decentralization of functions central belief system based on values*. New York. Harper & Row. 360 p.
- Sanyal, Bikas C. 2003. Tài liệu quản lý trường đại học trong giáo dục đại học. Hà Nội. Người dịch: Ban liên lạc các trường đại học Việt Nam. 370p.
- Ordorika, Imalnol. 2003. *The limits of university autonomy*. Lluwer academy publishers. p361-388.
- Trịnh Yến Tường. 2002. Quản lý hiệu năng và quản lý tự chủ trong nhà trường. Thượng Hải. Người dịch: Ban liên lạc các trường đại học Việt Nam. Nxb Giáo dục Thượng Hải. 178p.
- Watson & Supovitz. 2001. *Autonomy and accountability in standards-based reform*. EPAA Volume 9 Number 32. <http://epaa.asu.edu>.