

LUẬN BÀN VỀ TỰ CHỦ CỦA ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP TỪ THỰC TIỄN TỰ CHỦ ĐẠI HỌC

● MAI HỮU BỐN

TÓM TẮT:

Trong bối cảnh hiện nay ở nước ta, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã phát triển và hội nhập quốc tế sâu rộng, tạo đà cho các đơn vị sự nghiệp công lập ngày càng phát triển. Từ đó đòi hỏi cần có cơ chế, chính sách phù hợp để phát triển và hình thành mong muốn tách bạch sự quản lý của cơ quan nhà nước để tự chủ về một số mặt như: nhân sự, tài chính, hợp tác quốc tế, nghiên cứu khoa học,... Nghiên cứu làm rõ hơn yêu cầu cấp bách, khách quan của tự chủ đại học, một hình thức của loại hình đơn vị sự nghiệp công lập đang thực hiện cơ chế tự chủ theo quy định của pháp luật. Từ đó gợi ý các giải pháp hoàn thiện hoạt động tự chủ đại học trong thời gian tới.

Từ khóa: tự chủ đại học, đơn vị sự nghiệp công lập.

1. Đặt vấn đề

Đại học công lập là thuộc tính cơ bản của hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL). Sự phát triển của đại học công lập phản ánh tính chất và trình độ phát triển của hệ thống sự nghiệp công lập đối với nền giáo dục của một quốc gia.

Hòa nhịp với phát triển kinh tế, các ĐVSNCL nói chung và các trường đại học nói riêng có tốc độ phát triển, thay đổi cả về số lượng và chất lượng của nền giáo dục. Đặc biệt là cơ chế, chính sách đổi mới trao quyền tự chủ cho các trường đại học của Nhà nước một cách phù hợp và hợp lý sẽ thúc đẩy các trường đại học phát triển bền vững và ngược lại. Những năm gần đây, các nhà khoa học, nhà quản lý vĩ mô đã quan tâm nhiều đến cơ chế, chính sách tự chủ cho các trường đại học chuyển đổi cơ chế quản lý theo hướng tự chủ về một số mặt để phát triển, song đối với một số trường, nhất ở các vùng, địa phương chưa được quan tâm đúng

mức. Nhiều vấn đề lý luận về tự chủ đại học chưa được nghiên cứu đầy đủ và có tính hệ thống, nhất là, theo quy định của pháp luật Việt Nam nói chung và pháp luật giáo dục Việt Nam nói riêng hiện nay, không có quy định về việc định nghĩa cụ thể về khái niệm tự chủ. Giáo dục đào tạo nói chung, giáo dục đại học nói riêng có vai trò rất quan trọng thúc đẩy sự phát triển, góp phần nâng cao dân trí, đặc biệt là cung cấp nguồn nhân lực có trình độ cao, bồi dưỡng nhân tài, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội.

Nghị quyết của Trung ương và Luật Giáo dục nêu rõ chi ngân sách cho giáo dục tối thiểu 20% [3]. Tuy nhiên, giáo dục đào tạo và đào tạo đại học có tỷ lệ chi ngân sách nhà nước (NSNN) quá thấp. Theo số liệu của Bộ Tài chính, chi NSNN cho giáo dục đại học năm 2020 dự tính chỉ đạt 0,27% GDP, thực chi chỉ đạt 0,18% GDP và chỉ chiếm 4,6% ngân sách chi cho giáo dục [3]. Mặt

khác, trong suốt giai đoạn 2010 - 2020, tỷ lệ chi sự nghiệp cho giáo dục chiếm từ khoảng 12%-16%. Yêu cầu tự chủ đại học ngày càng đặt ra, nhưng khi tổ chức thực hiện cơ chế tự chủ đại học, nhiều trường gặp những khó khăn, thách thức về cách hiểu tự chủ thiếu đầy đủ, vận dụng sai cơ chế thu chi tài chính, áp dụng sai quy định của pháp luật về tự chủ tài sản và sử dụng chưa đúng tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự... gây ra nhiều tổn thất về các mặt hoạt động của trường đại học. Trong bối cảnh đó, nhiều chuyên gia đề xuất, cần những chính sách riêng để giáo dục đại học có bước phát triển đột phá.

Trước thực tế đó, “Luận bàn về tự chủ của các ĐVSNCN từ thực tiễn tự chủ đại học” là đáp ứng yêu cầu phát triển trong bối cảnh hiện nay đối với ngành Giáo dục -Đào tạo nói chung và đào tạo đại học nói riêng.

2. Thực trạng tự chủ đại học những năm qua

2.1. Tự chủ đại học và nội dung tự chủ

2.1.1. Tự chủ đại học

Ở Việt Nam trong những năm qua đã xuất hiện nhiều khái niệm về thuật ngữ tự chủ đại học với những tiếp cận khác nhau, nhưng chưa có sự thống nhất về khái niệm tự chủ đại học. Trong cách tiếp cận về tự chủ đại học, còn có những ý kiến về quyền tự chủ đại học. Quy định của pháp luật về quyền tự chủ là quan trọng, nhưng quyền tự chủ thực sự hoặc thực tế, tinh thần chứ không chỉ là văn bản của luật còn quan trọng hơn [2].

Cách tiếp cận thứ nhất, tự chủ đại học là quyền tự do của thể chế đại học trong việc ra quyết định và thực thi các quyết định đối với các hoạt động nội bộ của đại học mà không có sự kiểm soát hay can thiệp của Nhà nước và bất kỳ sự ảnh hưởng nào nếu có của Nhà nước cũng đều phải dựa trên cơ sở pháp luật.

Trên thế giới, khái niệm “tự chủ đại học” (University autonomy) nói đến các mối quan hệ đang thay đổi giữa Nhà nước và các trường đại học (N.V. Varghese, Michaela Martin, Thomas Estermann). Xu hướng thay đổi cơ bản là phát huy truyền thống tự do học thuật và giảm dần sự kiểm

soát trực tiếp của các cơ quan công quyền đối với trường đại học. Tự chủ đại học là tự chủ thể chế đại học với nghĩa là tự chủ của trường đại học và tự chủ này được thể chế hóa bởi hệ thống các chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Ở Việt Nam, khái niệm “tự chủ” mới xuất hiện và phát triển trong quá trình đổi mới quản lý nhà nước đối với cơ sở giáo dục đại học theo tinh thần xã hội hóa bảo đảm thống nhất, kỷ cương quản lý nhà nước vừa phân cấp quản lý, tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của trường đại học và thu hút sự tham gia của các bên liên quan. Tự chủ đại học ở Việt Nam là tự chủ theo quy định pháp luật, gắn với tự chịu trách nhiệm và được thể chế hóa từng phần trong từng lĩnh vực hoạt động của các cơ sở đại học. Luật Giáo dục đại học (2012) không một lần nào sử dụng từ ngữ “cải cách” và “đổi mới”, nhưng 8 lần sử dụng từ ngữ “tự chịu trách nhiệm” và đều gắn với “tự chủ” và 16 lần sử dụng từ ngữ “tự chủ”, dù không trực tiếp sử dụng từ ngữ “tự chủ đại học” [3].

Tuy nhiên, theo như quy định của pháp luật Việt Nam nói chung và pháp luật giáo dục Việt Nam nói riêng không có quy định về việc định nghĩa cụ thể về khái niệm tự chủ. Theo quy định tại Khoản 1 Điều 32 Luật Giáo dục đại học năm 2012, tự chủ đại học là việc một trường đại học thực hiện hoạt động tự chủ trong các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng giáo dục đại học [3].

2.1.2. Nội dung tự chủ

Có thể thấy pháp luật Việt Nam đã dần thừa nhận việc tự chủ của các trường đại học trong hệ thống pháp luật giáo dục đại học. Tuy nhiên, theo phân tích ở trên, đối với một hoạt động tự chủ của một đơn vị đại học sẽ được quy định trong pháp luật giáo dục đại học. Do đó, trong quá trình tự chủ của các trường đại học cần phải tuân thủ theo các quy định pháp luật đã đề ra.

Có thể khái quát quyền tự chủ đại học với những nội dung như sau: (1) Tự chủ tài chính và tài sản; (2) Quyền tự chủ tiếp nhận sinh viên; (3) Quyền tự chủ và mức độ liên quan của chương trình; (4) Tự chủ

đào tạo; (5) Tự chủ khoa học và công nghệ; (6) Tự chủ hợp tác quốc tế; (7) Tự chủ bảo đảm chất lượng giáo dục đại học.

Theo Khoản 1 Điều 32 Luật Giáo dục đại học năm 2012, cơ sở giáo dục đại học tự chủ, mà không thấy kèm theo “tự chịu trách nhiệm”, trong các hoạt động chủ yếu chứ không phải tất cả các hoạt động thuộc 6 lĩnh vực là: (i) tổ chức và nhân sự; (ii) tài chính và tài sản; (iii) đào tạo; (iv) khoa học và công nghệ; (v) hợp tác quốc tế; (vi) bảo đảm chất lượng giáo dục đại học” [3].

Trên thế giới, khái niệm tự chủ đại học gắn liền với sự thay đổi mối quan hệ giữa nhà nước và trường đại học theo xu hướng phát huy truyền thống đại học là tự do học thuật và mở rộng tự chủ tổ chức, tự chủ tài chính và tự chủ nhân sự. Ở Việt Nam đến năm 2012, các chính sách giáo dục chưa sử dụng từ ngữ “tự chủ đại học” mà dùng nhiều từ ngữ như “tự chủ, quyền tự chủ, nguyên tắc tự chủ, cơ chế tự chủ, chế độ tự chủ và luôn gắn tự chủ với “tự chịu trách nhiệm” và “theo quy định pháp luật”. Do vậy, cần tiếp tục nghiên cứu để có thể nâng cao chất lượng và hiệu quả các lĩnh vực hoạt động chủ yếu của đại học là tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế và bảo đảm chất lượng giáo dục ngang tầm yêu cầu mới của phát triển bền vững đất nước.

2.2. Kết quả, thách thức và nguyên nhân hạn chế của tự chủ đại học

2.2.1. Về kết quả

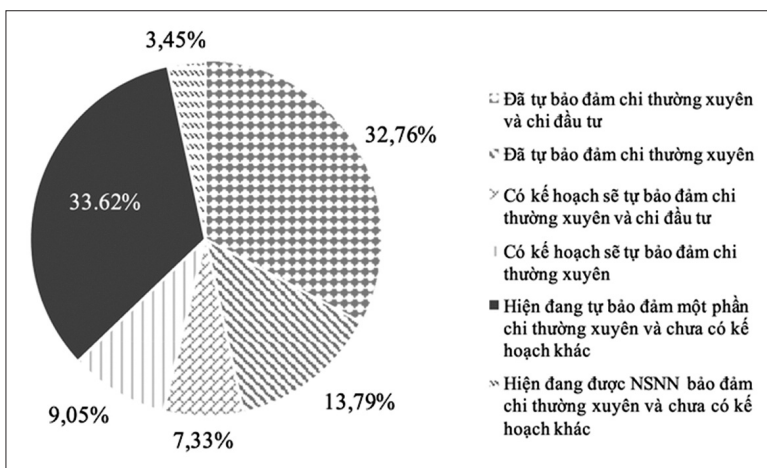
Trong quá trình triển khai tự chủ đại học từ năm 2015 - 2022 tại Việt Nam đã đạt nhiều thành tích ấn tượng trong các cơ sở giáo dục đại học.

Hiện nay, cả nước có tổng cộng 141/232 trường đại học đủ điều kiện tự chủ theo quy định tại Khoản 2 Điều 32 Luật Giáo dục đại học năm 2012. Cả nước có 154/170 cơ sở giáo dục đại học (GDĐH) công lập đã thành lập Hội đồng trường (HĐT) theo

Luật số 34 và Nghị định số 99/2019/NĐ-CP (đạt tỷ lệ 90,6%); trong đó, có 36/36 cơ sở GDĐH công lập trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo (GDĐT) đã thành lập HĐT. Việc thành lập HĐT tại các trường trực thuộc các bộ, ngành, địa phương đạt tỷ lệ 91,18%; trong đó, 15 cơ sở GDĐH công lập thuộc các bộ, ngành, địa phương đang xây dựng và trình cấp có thẩm quyền công nhận HĐT.

Về mức độ tự chủ tài chính, đến thời điểm hiện tại: 32,76% trường đại học đã tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư (nhóm 1), 13,79% số lượng trường đã tự bảo đảm chi thường xuyên (nhóm 2). Số trường chưa bảo đảm chi thường xuyên nhưng có kế hoạch trong thời gian sắp tới chiếm khoảng 16,38% [2]. (Biểu đồ 1)

Biểu đồ 1: Về mức độ tự chủ tài chính của đại học tự chủ



Nguồn: Hồng Hạnh (2022), *Những con số ấn tượng về tự chủ đại học*.
Cổng TTĐT Đại biểu nhân dân

Chi NSNN cho GDĐH chỉ đạt từ 4,33%. Trên cơ sở tổng hợp số liệu trên hệ thống Kho bạc Nhà nước, Bộ Tài chính, trong 3 năm gần đây, tỷ lệ chi NSNN cho tuy giáo dục đã đạt và vượt mức tối thiểu 20% tổng chi NSNN, tuy nhiên số liệu về chi NSNN cho GDĐH còn hạn chế chỉ đạt từ 4,33% đến 4,74% tổng chi ngân sách cho lĩnh vực GDĐT, nếu so với tổng chi NSNN chỉ chiếm xấp xỉ khoảng 1% (từ 0,9% đến 0,96%). Thu nhập bình quân của giảng viên và cán bộ quản lý tăng mạnh: tăng 20,8% đối với giảng viên và 18,7% đối với cán bộ quản lý [2].

Tính đến tháng 12/2021, cả nước có 408 chương trình liên kết đào tạo đang hoạt động. Trong đó, các trường tự chủ (đại học quốc gia, đại học vùng, thí điểm tự chủ theo Nghị quyết số 77/NQ-CP, theo Luật số 34) phê duyệt tổng cộng 186 chương trình Liên kết đào tạo với nước ngoài (LKĐTVNN), trong đó có 124 chương trình ở trình độ đại học, 58 chương trình ở trình độ thạc sĩ và 4 chương trình ở trình độ tiến sĩ [2]. (Biểu đồ 2)

Kết quả đạt được trong những năm qua về thực hiện tự chủ đại học là một cuộc cách mạng về chính sách, đột phá, thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, tiếp tục thực hiện Nghị định số 16/2015/NĐ-CP nhằm hoàn thiện các quy định về cơ chế tự chủ đại học và mở rộng quyền tự chủ cho các trường. Đây cũng là thách thức rất lớn các trường trong quá trình xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, tổ chức thực hiện, đánh giá và hoàn thiện các mặt hoạt động của nhà trường.

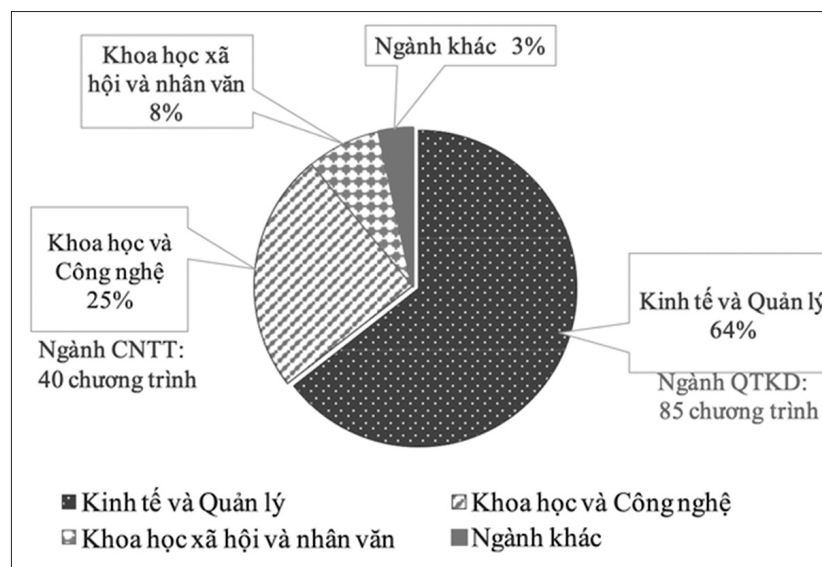
2.2.2. Thách thức và nguyên nhân hạn chế

Tự chủ tại các trường đại học của Việt Nam đang là một vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện, nhất là đối với các đại học vùng (đa ngành) khi thực hiện Luật số 34.

Thứ nhất, đại học vùng, đại học ở các địa phương đang đứng trước nhiều khó khăn và thách thức, chưa gắn liền với chính sách đầu tư, kinh phí hoạt động thường xuyên và các chương trình, dự án trọng điểm. Mâu thuẫn giữa quản lý tập trung với tư cách là một cơ sở giáo dục đại học đa ngành, đa lĩnh vực với đòi hỏi phân cấp ngày càng nhiều hơn cho các trường thành viên. Tính tự chủ chưa cao, hạn chế trong tính sáng tạo phát triển các chương trình đào tạo, chưa thích ứng kịp thời với sự thay đổi toàn cầu và nhu cầu của xã hội.

Thứ hai, cần xây dựng và làm rõ qui chế phối

Biểu đồ 2: Chương trình liên kết đào tạo



Nguồn: Hồng Hạnh (2022), *Những con số ấn tượng về tự chủ đại học. Cổng TTĐT Đại biểu nhân dân*

hợp giữa đảng ủy, HĐT và Ban giám hiệu, đồng thời, trong qui chế làm việc của HĐT cần chỉ rõ qui định liên quan trách nhiệm một cách cụ thể đối với từng thành viên... Nhìn chung, hoạt động phối hợp trong qui chế phối hợp giữa ba bên nêu trên được điều chỉnh bởi quy định pháp luật rất rõ ràng. Các thành viên hội đồng chịu ràng buộc bởi trách nhiệm và lợi ích các bên tham gia. Tuy nhiên, khi tổng hợp hoạt động của hội đồng đại học thì khó khăn xuất hiện: thành viên hội đồng bên ngoài khi tham gia góp ý tài liệu, biểu quyết nhân sự, trao đổi trực tiếp trong các phiên họp,... với thời gian hạn hẹp bởi 100% là kiêm nhiệm (tổng giám đốc, nhà lãnh đạo, nhà khoa học,...). [5]

Thứ ba, tự chủ đại học chịu sự chi phối của nhiều văn bản. Tự chủ đại học không chỉ thực hiện theo Luật Giáo dục đại học (sửa đổi) mà còn chịu sự chi phối của các luật khác như Luật Tài sản công, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Công chức - Viên chức,... Hiện nay, Luật Lao động chưa phù hợp với Luật Giáo dục, Luật Doanh nghiệp, các luật chồng chéo, khó để phát triển đại học tự chủ. Khó khăn thách thức lớn nhất là về vấn đề quản lý, phân cấp, tài chính, tài sản là rào cản, và cũng là sơ hở trong tự chủ đại học hiện nay.

Thứ tư, nguyên nhân chủ yếu hạn chế tự chủ đại học là hoạt động tự chủ ở nước ta còn mới gần 10 năm thực hiện, tư duy của cả lãnh đạo các trường và đội ngũ quản lý, giáo viên chưa chủ động, quyết liệt và sáng tạo đổi mới tự chủ đại học. Đồng thời, nhận thức của sinh viên trong các trường đại học tự chủ cũng còn nhiều hạn chế, chưa gắn quyền tự chủ và trách nhiệm của sinh viên đối với hoạt động tự chủ của nhà trường.

3. Gợi ý các giải pháp hoàn thiện hoạt động tự chủ đại học trong thời gian tới

Thứ nhất, sửa đổi và bổ sung làm rõ thuật ngữ tự chủ đại học và làm rõ hơn khái niệm tự chủ đại học trong Luật Giáo dục năm 2012. Phân biệt rõ khái niệm tự chủ khác với nhiệm vụ và quyền hạn trong Điều 28 và 29 của Luật Giáo dục năm 2012.

Thứ hai, tự chủ tài chính và tài sản: về tự chủ tài chính, Điều 20, Khoản 4 quy định rõ người đứng đầu là hiệu trưởng cơ sở giáo dục đại học công lập, chủ tịch hội đồng quản trị cơ sở giáo dục đại học tự thực là chủ tài khoản,... thực hiện quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm công khai, minh bạch về tài chính theo quy định của pháp luật.

Như vậy, tự chủ đại học chỉ quy định đối với tài sản hình thành từ các nguồn ngoài NSNN. Thực tiễn, tự chủ đại học có những nguồn tài chính và tài sản khác ngoài NSNN, cần được quy định cụ thể trong quy chế tự chủ đại học, để đảm bảo nguồn lực tài chính và tài sản được thu chi theo quy định của Luật NSNN.

Thứ ba, tự chủ đại học là hoạt động mới, còn có những nhận thức khác nhau, cơ sở lý luận và thực tiễn chưa được hình thành một cách có hệ thống. Do đó, cần có nhận thức chung, tạo sự đồng thuận không chỉ trong nhà trường mà tất cả các bên liên quan. Quan trọng hơn là tư duy của con người,

nhất là đối với người đứng đầu cơ sở tự chủ đại học phải có tư duy, trách nhiệm, năng lực cao, dám dấn thân, sáng tạo nâng cao hiệu quả hoạt động của nhà trường. Việc cần làm trước mắt là truyền thông cần đi trước để thay đổi tư duy và tận dụng mọi nguồn lực cho cải cách, đổi mới tự chủ đại học. Thực hiện tự chủ đại học là một quá trình, trong đó, sự thay đổi nhận thức, nâng cao năng lực của các bên liên quan là vấn đề mấu chốt để thích ứng với tự chủ đại học.

Thứ tư, Chính phủ cần sửa đổi, bổ sung Nghị định số 99/2019/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Giáo dục đại học, trong đó đưa ra tiêu chí tiêu chuẩn, điều kiện để một cơ sở giáo dục đại học được coi là tự chủ; quy định cụ thể, cơ cấu thành viên của HĐT gắn với trách nhiệm quyền hạn thể chế hóa nội dung HĐT là cơ quan cao nhất của cơ sở giáo dục đại học. Quy định phương thức công khai kết quả kiểm định và giám sát khách quan, chất lượng cơ sở giáo dục đại học. Đồng thời, Chính phủ nên ban hành nghị định riêng để vận hành cơ sở giáo dục đại học tự chủ. Trong đó, nhất quán quan điểm tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình, quy định mối quan hệ giữa cơ quan chủ quản và cơ sở giáo dục đại học tự chủ.

4. Kết luận

Môi trường giáo dục đại học được hình thành và xây đắp bởi tính tự chủ, tự giác vượt bậc của đội ngũ và sinh viên nhà trường đạt được nhiều kết quả khả quan, nhưng cũng còn những thách thức và hạn chế. Có thể coi đây là cuộc chuyển đổi lớn, có ý nghĩa rất quan trọng để giáo dục đại học phát huy được sức mạnh thực hiện 1 trong 3 nhiệm vụ đột phá đã xác định trong Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng, đó là phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Hồng Hạnh (2022), Những con số ấn tượng về tự chủ Đại học. Truy cập tại <https://daibieunhandan.vn/giao-duc--y-te1/nhung-con-so-an-tuong-ve-tu-chu-dai-hoc--i303839/>

2. Hồng Hạnh (2023), Ngân sách nhà nước chi cho giáo dục đại học mỗi năm đạt 0,18% GDP, không có đà cho khoa học bức phá. Truy cập tại <https://daibieunhandan.vn/giao-duc--y-te1/ngan-sach-nha-nuoc-chi-cho-giao-duc-dai-hoc-moi-nam-dat-0-18-gdp-khong-co-da-cho-khoa-hoc-but-pha-i352342/>
3. Lê Ngọc Hùng (2019), Tự chủ đại học: Khái niệm và chính sách giáo dục ở Việt Nam. Truy cập tại <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nghien-cu/-/2018/54388/tu-chu-dai-hoc--khai-niem-va-chinh-sach-giao-duc-o-viet-nam.aspx/>
4. Phạm Hồng Quang (2022), Tự chủ đại học, xuất hiện nhiều thách thức. Truy cập tại <https://daibieunhandan.vn/giao-duc--y-te1/tu-chu-dai-hoc-xuat-hien-nhieu-thach-thuc-i304028>
5. Doãn Nhân (2024), Cần có cơ chế miễn nhiệm với thành viên hội đồng trường hoạt động không hiệu quả. Tạp chí điện tử Giáo dục

Ngày nhận bài: 24/3/2024

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 5/4/2024

Ngày chấp nhận đăng bài: 25/4/2024

Thông tin về tác giả:

TS. MAI HỮU BỐN

Trưởng phòng Quản lý đào tạo và công tác sinh viên Học viện Hành chính

Phân viện tại TP. Hồ Chí Minh

Email: maihuubon@gmail.com

DISCUSSING THE AUTONOMY OF PUBLIC SERVICE UNITS FROM THE PRACTICE OF UNIVERSITY AUTONOMY

● Ph.D **MAI HUU BON**

Head of Training Management and Student Affairs Department,
National Academy of Public Administration - Ho Chi Minh City Campus

ABSTRACT:

Vietnam's socialist-oriented market economy has grown and deeply integrated into the world economy, creating favorable conditions for the development of public service units. It poses the need for having appropriate mechanisms and policies to develop and allow management of public units to be autonomous in some aspects, such as human resources, finance, international cooperation, scientific research, etc. This study clarified the urgent and objective requirements of autonomy at public universities. Based on the study's findings, some solutions were proposed to improve the university's autonomy in the coming time.

Keywords: university autonomy, public service units.