

TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ QUYỀN TỰ CHỦ ĐẠI HỌC: MỘT NGHIÊN CỨU ĐỀ XUẤT DỰA TRÊN BẢNG ĐIỂM CỦA HIỆP HỘI CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC CHÂU ÂU VÀ LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT GIÁO DỤC ĐẠI HỌC NĂM 2018

Nguyễn Anh Tuấn^{1,+},
Đào Thị Kim Cúc²

¹Trường Đại học Giáo dục - Đại học Quốc gia Hà Nội;

²Học viện Tài chính

+Tác giả liên hệ • Email: nguyenganhtuan.dhgd@vnu.edu.vn

Article history

Received: 06/01/2022

Accepted: 15/02/2022

Published: 20/02/2022

Keywords

University autonomy,
autonomy scorecard,
measure, public university,
Vietnam, Europe

ABSTRACT

University autonomy is a matter of great concern in Vietnam from the perspective of policy as well as academia. This study proposes a set of criteria for assessing the degree of university autonomy of a higher education institution based on four aspects: academic, financial, organizational, and human resources. This table can be used for higher education institutions to self-assess their degree of university autonomy, based on specific conditions, such as the implementation of the Amended Law on Higher Education. At the same time, managers and policy makers can also use this set as a reference for the process of researching and promulgating related policies.

1. Mở đầu

Tự chủ đại học (TCDH) là một chủ đề được các nhà quản lý, cộng đồng học thuật cũng như hiệp hội các trường đại học cao đẳng ở Việt Nam quan tâm trong giai đoạn hiện nay. TCDH đang được đề cập như là một nguyên tắc, động lực cho sự phát triển của giáo dục đại học của Việt Nam. Nhiều chính sách từng bước được ban hành nhằm nâng cao hiệu quả, phát triển hệ thống giáo dục đại học đã được triển khai và bước đầu đã có những kết quả quan trọng, chẳng hạn như việc có những trường đại học của Việt Nam được xếp thứ hạng trong những hệ thống đánh giá uy tín của thế giới và châu Á; sự phối hợp và hợp tác trong đào tạo và nghiên cứu khoa học giữa các trường đại học trong nước và nước ngoài được tăng cường về quy mô và hiệu quả; sinh viên (SV) quốc tế tăng lên; số lượng và chất lượng nghiên cứu và công bố khoa học được nâng cao;...

Sự phát triển của giáo dục đại học hiện nay ở Việt Nam bao hàm cả sự phát triển của các mô hình quản trị đại học, trong đó quản trị đại học tập trung trước đây dần được thay thế bằng những mô hình mang tính phân quyền hơn, trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các trường đại học. Có thể chỉ ra một số mốc thời gian quan trọng cho những đổi mới về tư duy và thực tiễn TCDH ở Việt Nam như: + Ban hành Chương trình Cải cách giáo dục đại học, trong đó tự chủ hóa các cơ sở giáo dục đại học được chọn là 1 trong 8 biện pháp chính (năm 2005) (Chính phủ, 2005); + Thông qua Luật Giáo dục đại học (2012) và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018, trong đó đề cao quyền TCDH (Quốc hội, 2012, 2018); + Thí điểm mô hình trường đại học công lập tự chủ (năm 2014). Tuy vậy, vì nhiều lý do khác nhau, những đổi mới trong cơ chế cho phù hợp và phát triển các mô hình quản trị đại học còn là một chặng đường dài với sự nỗ lực của nhiều phía, từ các cơ quan quản lý nhà nước tới chính các trường đại học.

Nghiên cứu này bước đầu sẽ xác định một số nội dung cơ bản về TCDH và đề xuất một số tiêu chí nhằm xác định mức độ TCDH ở Việt Nam; một số nghiên cứu về TCDH sẽ được khảo sát nhằm xác định các cấu thành cơ bản của TCDH của một đại học. Tiếp đó, chúng tôi đề xuất một số tiêu chí để xác định mức độ TCDH ở Việt Nam.

2. Kết quả nghiên cứu

2.1. Nội dung quyền tự chủ đại học

Quyền tự chủ về thể chế đã được chứng minh là đóng một vai trò thiết yếu trong sự phát triển của trường đại học. Đây được coi là điều kiện tiên quyết cho quyền tự do học thuật trong các trường đại học (Matei & Iwinska, 2018). Quyền tự chủ về thể chế cũng là một công cụ để các trường đại học hoạt động hiệu quả trong nền kinh tế thị trường và nhất là để thử nghiệm các chính sách phát triển trong khu vực công (Wang, 2010). Các mô hình TCDH trên toàn thế giới khác nhau tùy thuộc vào chính sách kiểm soát của nhà nước và độ phức tạp của các yếu tố trong mô hình (Hayden & Thiep, 2007).

Nhiều nghiên cứu cho thấy sự quan tâm tới quyền TCDH thông qua các tiêu chí lớn là: học thuật, nhân sự, tổ chức và tài chính (Jarernsiripornkul & Pandey, 2018; Mai et al., 2020). Năm 2009, Hiệp hội các trường đại học châu Âu đã giới thiệu phiên bản đầu tiên của bảng tính điểm TCDH bao gồm bốn phương diện chính: học thuật, tổ chức, nhân sự và tài chính (Estermann & Nokkala, 2009). Sau đó, bảng điểm này đã được điều chỉnh vào các năm 2011 và 2017 (Estermann et al., 2011; Pruvot & Estermann, 2017). Bảng đánh giá này không chỉ nhằm đánh giá mức độ tự chủ của các trường đại học công lập ở các quốc gia thành viên Liên minh châu Âu mà còn là các tiêu chí để giúp các chính phủ, các trường đại học xây dựng, điều chỉnh các chính sách nhằm phát triển hệ thống giáo dục đại học ở châu Âu. Hơn nữa, các quốc gia có thể căn cứ vào bảng điểm mang tính tham khảo đó để xây dựng khung đánh giá của riêng họ, để phù hợp với các quy định về thể chế cũng như điều kiện phát triển cụ thể của mỗi nước (Geburu et al., 2020).

Hiện nay cũng đã có một số nghiên cứu về việc xây dựng khung đánh giá mức độ TCDH ở Việt Nam (Hayden & Thiep, 2007; Mai et al., 2020). Tuy vậy, các nghiên cứu này vẫn còn những hạn chế về thời điểm, dữ liệu và sự phù hợp với các tiêu chí của bảng điểm của Hiệp hội các trường đại học châu Âu.

Về mặt chính sách, quyền TCDH đã được quy định rõ trong các văn bản luật. Cơ sở giáo dục đại học là cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân, thực hiện chức năng đào tạo các trình độ của giáo dục đại học, hoạt động khoa học và công nghệ, phục vụ cộng đồng (Quốc hội, 2018). Cũng theo Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018, “Quyền tự chủ là quyền của cơ sở giáo dục đại học được tự xác định mục tiêu và lựa chọn cách thức thực hiện mục tiêu; tự quyết định và có trách nhiệm giải trình về hoạt động chuyên môn, học thuật, tổ chức, nhân sự, tài chính, tài sản và hoạt động khác trên cơ sở quy định của pháp luật và năng lực của cơ sở giáo dục đại học”. Đồng thời, Luật này cũng quy định về việc có chính sách đồng bộ để bảo đảm quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học gắn liền với trách nhiệm giải trình, đây có thể coi là những hành lang pháp lý quan trọng cho việc xác lập và thực hiện quyền TCDH ở Việt Nam.

2.2. Đề xuất các tiêu chí đánh giá một cơ sở giáo dục đại học về quyền tự chủ đại học

Dựa trên Bảng điểm của Hiệp hội các trường đại học châu Âu, phiên bản 3 (2017) và các quy định hiện hành của Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018, chúng tôi đề xuất bảng các tiêu chí đánh giá một cơ sở giáo dục đại học về quyền TCDH như dưới đây (bảng 1).

Bảng 1. Đề xuất các tiêu chí đánh giá một cơ sở giáo dục đại học về quyền TCDH

STT	Phương diện	Bảng điểm của Hiệp hội các Trường Đại học châu Âu, phiên bản 3 (2017)	Các tiêu chí đánh giá đề xuất
1	Học thuật	Tổng số SV	Quyết định về tổng số SV, học viên (từ đại học tới sau đại học)
		Thủ tục nhập học bậc Cử nhân	Quyết định về thủ tục và tiêu chuẩn tiếp nhận SV
		Thủ tục nhập học bậc Thạc sĩ	
		Giới thiệu các chương trình ở bậc Cử nhân	Mở và kết thúc các chương trình cấp bằng (từ đại học tới sau đại học)
		Giới thiệu các chương trình ở bậc Thạc sĩ	
		Giới thiệu các chương trình ở bậc Tiến sĩ	
		Kết thúc các chương trình cấp bằng	
		Ngôn ngữ giảng dạy ở bậc Cử nhân	Lựa chọn ngôn ngữ giảng dạy cho các bậc đào tạo, chương trình đào tạo
		Ngôn ngữ giảng dạy ở bậc Thạc sĩ	
		Lựa chọn các cơ chế bảo đảm chất lượng	Lựa chọn các cơ chế và các nhà cung cấp bảo đảm chất lượng bảo đảm chất lượng
		Lựa chọn các nhà cung cấp bảo đảm chất lượng	
		Năng lực thiết kế nội dung chương trình cấp bằng	Quyết định chương trình đào tạo (từ đại học tới sau đại học)
2	Tài chính	Độ dài chu kỳ tài trợ công	
		Loại hình tài trợ công	
		Khả năng vay tiền	Khả năng vay tiền (nguồn công và ngoài khác) và sử dụng các nguồn vốn cho đầu tư
		Khả năng bảo lưu khoản dự trữ	
		Khả năng sở hữu các tòa nhà	Quyền sở hữu, sử dụng bất động sản, cơ sở vật chất

		Học phí đối với SV trong nước/ Liên minh châu Âu ở bậc Cử nhân	Quyết định về mức và hình thức thu học phí đối với SV (trong nước hay quốc tế)
		Học phí đối với SV trong nước/ Liên minh châu Âu ở bậc Thạc sĩ	
		Học phí đối với SV trong nước/ Liên minh châu Âu ở bậc Tiến sĩ	
		Học phí đối với SV không thuộc Liên minh châu Âu ở bậc Cử nhân	
		Học phí đối với SV không thuộc Liên minh châu Âu ở bậc Thạc sĩ	
		Học phí đối với SV không thuộc Liên minh châu Âu ở bậc Tiến sĩ	
			Xây dựng, ban hành, triển khai và chịu trách nhiệm về các hoạt động tài chính
	Khả năng hợp tác đầu tư trong nghiên cứu, ứng dụng, phát triển KT-XH với các đối tác		
3	Tổ chức	Quy trình lựa chọn người đứng đầu điều hành	Bổ nhiệm và miễn nhiệm hiệu trưởng (có nhiệm kỳ)
		Tiêu chuẩn lựa chọn người đứng đầu điều hành	
		Miễn nhiệm người đứng đầu điều hành	
		Nhiệm kỳ của người đứng đầu điều hành	Bổ nhiệm và miễn nhiệm Chủ tịch Hội đồng trường đại học
		Các thành viên bên ngoài trong cơ quan quản lý trường đại học	
		Năng lực quyết định cấu trúc học thuật	Quyết định thành lập và đóng cửa các đơn vị trực thuộc
		Năng lực thành lập pháp nhân	Bổ nhiệm và miễn nhiệm Chủ tịch Hội đồng khoa học
4	Nhân sự	Quy trình tuyển dụng nhân viên giáo vụ	Tuyển dụng nhân viên, giảng viên (trong và ngoài nước)
		Quy trình tuyển dụng nhân viên hành chính cấp cao	
		Mức lương dành cho nhân viên giáo vụ cấp cao	Quyết định mức lương cho nhân viên, giảng viên (trong và ngoài nước)
		Mức lương dành cho nhân viên hành chính cấp cao	
		Miễn nhiệm nhân viên giáo vụ cấp cao	Quyết định thăng chức (thăng hạng), đánh giá, khen thưởng và sa thải nhân viên (giảng viên)
		Quy trình thăng chức cho nhân viên giáo vụ cấp cao	
		Miễn nhiệm nhân viên hành chính cấp cao	
		Quy trình thăng chức cho nhân viên hành chính cấp cao	Quyết định về cơ cấu, chất lượng, số lượng và chính sách với nhân viên, giảng viên

Về cấp độ, có thể xác định 5 cấp độ dựa trên những mô tả dưới đây cho mỗi tiêu chí đề xuất ở trên.

Bảng 2. Mô tả khái quát về mức độ cho các tiêu chí về quyền TCDH

	Mức độ 0	Mức độ 2	Mức độ 4
Mô tả	Không có thẩm quyền	Có thẩm quyền quyết định các vấn đề nội bộ của chính mình song phải tuân theo một quy trình hoặc quy định nghiêm ngặt bởi một cơ quan có thẩm quyền bên ngoài	Có thẩm quyền quyết định các vấn đề nội bộ của chính mình mà không phải chịu bất cứ quy định cần thiết nào (ngoài pháp luật)

Từ bảng này, khi đánh giá có thể xác định một tiêu chí nào đó ở mức 1, mức 3 dựa trên sự so sánh các tiêu chí đó với các cấp độ 0 và cấp độ 2; mức độ 2 và mức độ 4 một cách phù hợp.

3. Kết luận

Kế thừa bảng điểm của Hiệp hội các trường đại học châu Âu, chúng tôi đề xuất một bảng gồm các tiêu chí đánh giá mức độ quyền TCDH của một cơ sở giáo dục đại học. Bảng này có thể là một khung tham khảo dành cho các nhà hoạch định chính sách, các lãnh đạo trường đại học trong quá trình tiếp tục xây dựng và phát triển cũng như đánh giá về mức độ quyền TCDH. Như vậy, bảng này cũng mới chỉ nhằm tới mục đích là đánh giá về “quyền” chứ chưa thực sự đánh giá được thực tiễn thực hiện quyền TCDH của mỗi cơ sở giáo dục đại học hiện nay. Ngoài ra, khi sử dụng bảng tiêu chí trên cũng còn gặp phải một số khó khăn, hạn chế, chẳng hạn: dữ liệu để đánh giá sẽ cần phải được mô tả cụ thể hơn là lấy từ đâu, các phân tích như thế nào; các mức độ đã đưa ra khá khái quát, có thể sẽ phụ thuộc vào nhóm đánh giá bởi sự cân nhắc, chọn lựa các mức độ đạt được của mỗi cơ sở giáo dục đại học.

Lời cảm ơn: Nhóm tác giả cảm ơn sự tài trợ của Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) qua đề tài: “Đánh giá vai trò của Nhà nước trong chiến lược thực hiện tự chủ đại học và mức độ tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học tại Việt Nam”, mã số: 503.01-2018.300.

Tài liệu tham khảo

- Chính phủ (2005). *Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 về việc đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020*.
- Chính phủ (2014). *Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 về việc thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017*.
- Estermann, T., & Nokkala, T. (2009). *Quyền tự chủ đại học ở châu Âu*. Hiệp hội các trường đại học châu Âu. http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf
- Estermann, T., Nokkala, T., & Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II*. European University Association. <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>
- Gebru, S. G., Hondeghem, A., & Broucker, B. (2020). *Institutional Autonomy of Ethiopian Public Universities: An Application of the European University Autonomy Scorecard Methodology*. In *Public Administration in Ethiopia: Case studies and lessons for sustainable development* (pp. 532-563). Leuven University Press.
- Hayden, M., & Thiep, L. Q. (2007). Institutional autonomy for higher education in Vietnam. *Higher Education Research & Development*, 26(1), 73-85. <https://doi.org/10.1080/07294360601166828>
- Hiệp hội các Trường Đại học châu Âu (2011). *Bảng điểm tự chủ đại học năm 2011*. <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>
- Hiệp hội các trường đại học châu Âu (2017). *Bảng điểm tự chủ đại học năm 2017*. <https://www.eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf>
- Hiệp hội các trường đại học châu Âu (2018). *Báo cáo của Hiệp hội các trường đại học châu Âu về việc chuyển đổi sang chế độ tự chủ đại học ở Kazakhstan: Thực trạng quản trị đại học và những đề xuất cho quá trình cải cách*. https://eua.eu/downloads/publications/trunak%20eua%20report%20wp1_final.pdf
- Jarernsripornkul, S., & Pandey, I. M. (2018). Governance of autonomous universities: case of Thailand. *Journal of Advances in Management Research*, 15(3), 288-305. <https://doi.org/10.1108/JAMR-12-2016-0103>
- Mai, A. N., Do, H. T. H., Mai, C. N., & Nguyen, N. D. (2020). Models of university autonomy and their relevance to Vietnam. *Journal of Asian Public Policy*, 1-17. <https://doi.org/10.1080/17516234.2020.1742412>
- Matei, L., & Iwinska, J. (2018). Diverging Paths? Institutional Autonomy and Academic Freedom in the European Higher Education Area. In A. Curaj, L. Deca, & R. Pricopie (Eds.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp. 345-368). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_22
- Pruvot, B. E., & Estermann, T. (2017). *Quyền tự chủ đại học ở châu Âu III*. Hiệp hội các trường đại học châu Âu.
- Quốc hội (2012). *Luật Giáo dục đại học*. Luật số 08/2012/QH12, ngày 18/6/2012.
- Quốc hội (2018). *Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học*. Luật số 34/2018/QH14, ngày 19/11/2018.
- Wang, L. (2010). Higher education governance and university autonomy in China. *Globalisation, Societies and Education*, 8(4), 477-495. <https://doi.org/10.1080/14767724.2010.537942>