

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TỰ CHỦ ĐẠI HỌC VIỆT NAM TỪ GÓC NHÌN CỦA LÝ THUYẾT QUẢN LÝ CÔNG MỚI (NEW PUBLIC MANAGEMENT - NPM)

Phạm Hùng Hiệp^{1,2,+},
Phan Thị Thanh Thảo^{1,3},
Phạm Thị Oanh¹,
Vũ Minh Huyền⁴,
Đỗ Kim Dung⁵

¹Trường Đại học Thành Đô; ²Nhóm Nghiên cứu Khoa học Giáo dục và Chính sách - Đại học Quốc gia Hà Nội; ³Trường Cao đẳng Greenwich, Australia; ⁴Trường Đại học Ngoại ngữ - Đại học Quốc gia Hà Nội; ⁵Trường Đại học Hùng Vương, Phú Thọ
+ Tác giả liên hệ • Email: hiep@thanhdowni.edu.vn

Article history

Received: 08/4/2023

Accepted: 12/5/2023

Published: 20/6/2023

Keywords

Autonomy, accountability, higher education, new public management theory, NPM

ABSTRACT

This study examines the university autonomy policies in Vietnam over the past three decades through the lens of the New Public Management (NPM) theory. Using the document analysis method, the authors discovered that the current university autonomy legislation in Vietnam has adopted NPM in four aspects: (1) marketization and privatization; (2) budgetary reform; (3) autonomy, accountability, and performance; and (4) governance model renovation. In addition, a comparison was made to some developed countries that have also implemented NPM in their higher education reform. On the basis of the empirical findings, the author has proposed the research and use of the NPM theory in the process of continuing to improve policies on university autonomy in Vietnam.

1. Mở đầu

Sau Đổi mới 1986, hệ thống giáo dục đại học (GDĐH) Việt Nam dịch chuyển từ mô hình GDĐH do Nhà nước bao cấp hoàn toàn sang mô hình “xã hội hóa”. Theo đó, trong hệ thống GDĐH tại Việt Nam ngày nay, yếu tố tư nhân đóng vai trò ngày càng quan trọng, thể hiện qua số lượng và tỉ lệ của khu vực GDĐH tư thục hoặc qua tỉ lệ nguồn thu ngoài ngân sách nhà nước của các cơ sở GDĐH công lập (Pham & Vu, 2019). Song song với sự dịch chuyển này, Chính phủ cũng thực hiện quá trình trao quyền tự chủ cho các cơ sở GDĐH, nhất là các cơ sở GDĐH công lập (Hayden & Thiep, 2007; Pham & Goyette, 2019). Tuy nhiên, sau hơn 30 năm thực hiện, tự chủ trong GDĐH Việt Nam vẫn còn nhiều thách thức, chính sách về tự chủ GDĐH thực tế vẫn chưa được hoàn thiện (Do & Mai, 2022; Minh Châu, 2017). Từ những năm 1990, có thể kể đến một số chính sách quan trọng về tự chủ GDĐH ở nước ta, cụ thể như sau:

- Việc thành lập 02 đại học Quốc gia (Chính phủ, 1993, 1995) và 03 đại học vùng (Chính phủ, 1994a, 1994b, 1994c) theo mô hình sáp nhập một số trường đại học trong cùng một tỉnh/ thành phố để tạo thành các cơ sở GDĐH đa ngành, đa lĩnh vực theo định hướng nghiên cứu hàng đầu của cả nước;
- Việc tăng cường tự chủ cho các cơ sở GDĐH trong khuôn khổ chung về tăng cường tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị quyết số 90/1997/NQ-CP (Chính phủ, 1997, 2006, 2015c);
- Việc nâng cao tự chủ cho cơ sở GDĐH theo Luật GDĐH 2012 và Luật GDĐH sửa đổi 2018 (Quốc hội, 2012, 2018) và các văn bản dưới luật kèm theo (ví dụ Chính phủ, 2019);
- Việc thí điểm tự chủ cho 23 cơ sở GDĐH theo Nghị quyết 77 (Chính phủ, 2014).

Các chính sách nâng cao tự chủ cho cơ sở GDĐH kể trên thực tế không phải hoàn toàn tách biệt nhau mà có quan hệ kết nối với nhau. Mặc dù vậy, rõ ràng, không thể nói các chính sách này được thiết kế xuyên suốt và nhất quán. Ví dụ, mô hình tự chủ của đại học Quốc gia, đại học vùng rõ ràng khác với mô hình tự chủ của 23 cơ sở GDĐH theo Nghị quyết 77; hoặc tự chủ cơ sở GDĐH theo tinh thần của Luật GDĐH 2012 và sửa đổi 2018 không hoàn toàn có chung cách tiếp cận của tự chủ đơn vị sự nghiệp công lập nói chung (theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP; Nghị định số 16/2015/NĐ-CP và Nghị định số 60/2021/NĐ-CP) (Chính phủ, 2006, 2015c, 2021a; Quốc hội, 2012, 2018). Từ bên ngoài nhìn vào, chúng ta hoàn toàn không biết liệu rằng các khuôn khổ về tự chủ đang được Nhà nước áp dụng và triển khai có điem giống, khác hoặc thậm chí mâu thuẫn nhau hay không.

Trong bối cảnh trên, việc phân tích các chính sách tự chủ kể trên từ một góc nhìn bao quát là điều quan trọng. Bởi với một phân tích bao quát, chúng ta sẽ hiểu sâu sắc hơn về các khuôn khổ của chính sách và quy định tự chủ GDĐH tại Việt Nam trong một thể thống nhất; để từ đó xác định được hướng đi tiếp theo cho tiến trình tự chủ GDĐH

hiệu quả hơn, sắc nét hơn. Để làm điều này, chúng tôi sử dụng mô hình lý thuyết quản lý công mới (New Public Management - NPM) như là khung lý thuyết nhằm đối chiếu với các khuôn khổ về tự chủ đại học (TCDH) đang được áp dụng tại Việt Nam. Được sử dụng rộng rãi tại nhiều nước trên thế giới từ những năm cuối thế kỷ XIX cho đến nay, khái niệm NPM được xây dựng dựa trên giả định rằng khu vực công và tư có thể được tổ chức và quản lý theo các mô hình tương tự hay nói cách khác khu vực công có thể được tổ chức và quản lý giống khu vực tư nhân (McLaughlin et al., 2002).

Trong bối cảnh khó khăn tài chính và nhu cầu thay đổi mô hình quản lý nhà nước từ những năm 1970, NPM được sử dụng rộng rãi như một giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý công và hướng tới mục tiêu thỏa mãn sự kì vọng của người dân hay khách hàng đối với dịch vụ công (Broucker & Wit, 2015). GDDH - một bộ phận đặc biệt của hệ thống dịch vụ công - cũng không đứng ngoài xu thế này. Bắt đầu từ các quốc gia phát triển như Anh, Australia hay New Zealand, NPM đã được hưởng ứng và sử dụng rộng rãi trong suốt những năm vừa qua như một giải pháp giúp GDDH công nói riêng và GDDH nói chung hoạt động hiệu quả hơn (Broucker & Wit, 2015). Các nhà khoa học đã tập trung nghiên cứu về vai trò của NPM trong việc định hình lại hoạt động của hệ thống GDDH toàn cầu, đặc biệt là từ những năm cuối thế kỷ XX (Broucker & Wit, 2015). Trong bối cảnh đó, nghiên cứu này nhằm mục tiêu phân tích những chính sách liên quan đến TCDH tại Việt Nam dưới góc nhìn của NPM. Cụ thể, nghiên cứu này tập trung trả lời 02 câu hỏi:

(1) Các đặc tính của tự chủ trong GDDH theo lý thuyết NPM là như thế nào?

(2) Tự chủ trong GDDH Việt Nam hiện nay giống và khác tự chủ trong GDDH theo lý thuyết NPM như thế nào?

Thông qua việc trả lời các câu hỏi nghiên cứu, tác giả muốn mô tả những khía cạnh và vai trò của NPM trong sự phát triển của hệ thống GDDH Việt Nam. Ngoài ra, dựa trên kết quả nghiên cứu, bài báo cũng đưa ra một số khuyến nghị về mặt chính sách nhằm nâng cao hiệu quả của quá trình TCDH tại Việt Nam.

2. Kết quả nghiên cứu

Để trả lời câu hỏi nghiên cứu, nhóm tác giả lựa chọn sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu (archival document analysis). Theo Wach & Ward (2013) nghiên cứu tài liệu là *“một phương pháp nghiên cứu giúp phân tích nghiêm ngặt và có hệ thống nội dung của các tài liệu bằng văn bản”* (p.2). Theo đó, nghiên cứu tài liệu hỗ trợ phân tích các chính sách một cách nhất quán thông qua các văn bản có liên quan. Phân tích tài liệu giúp kiểm tra và giải thích ý nghĩa của tài liệu, qua đó tìm hiểu và phát triển các đánh giá dựa trên những tài liệu mà không có sự can thiệp của nhà khoa học. Ban đầu, nghiên cứu tài liệu được sử dụng như là một trong những phương pháp hỗ trợ trong nghiên cứu định tính hoặc kết hợp giữa định tính và định lượng. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, cùng với sự gia tăng nhanh chóng của các nghiên cứu sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu, nó đã trở thành một trong những phương pháp nghiên cứu quan trọng trong khoa học sức khỏe, marketing hay khoa học môi trường (Bowen, 2009; Dalglish et al., 2020; Wach & Ward, 2013). Trong GDDH, cũng đã có một số nghiên cứu sử dụng phương pháp này như Chau và cộng sự (2020) hay Santa-Ramirez (2023).

Nghiên cứu này áp dụng phương thức tiếp cận của Dalglish và cộng sự (2020) trong phân tích tài liệu. Cụ thể, chúng tôi thực hiện nghiên cứu theo trình tự: (1) đọc tài liệu, (2) trích xuất dữ liệu, (3) phân tích dữ liệu và (4) thảo luận. Các tài liệu được đưa vào phân tích bao gồm các văn bản luật liên quan đến chính sách TCDH trong 30 năm trở lại đây tương ứng với giai đoạn đổi mới KT-XH của đất nước. Các văn bản luật chủ đạo bao gồm quyết định thành lập hai đại học Quốc gia và ba đại học vùng; các văn bản pháp luật quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với đơn vị sự nghiệp công lập (Nghị quyết số 90-CP năm 1997, Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, Nghị định số 60/2021/NĐ-CP, Nghị quyết số 77/NQ-CP năm 2014), Luật GDDH 2012 và Luật GDDH sửa đổi 2018 cũng như các văn bản luật hướng dẫn thi hành luật GDDH.

2.1. Nhu cầu đổi mới quản lý hành chính công và sự ra đời của NPM

Vào những năm 1980 của thế kỷ XX, khủng hoảng kinh tế xảy ra trên quy mô toàn cầu đã tạo áp lực đổi mới lên chính phủ của các quốc gia. Bên cạnh những vấn đề về kinh tế, sự thay đổi trong nội tại các hệ thống chính trị - xã hội và sự phát triển của khoa học công nghệ cũng là động lực cho sự phát triển của NPM. Trên thực tế, tại các quốc gia phát triển, NPM được đề xuất và áp dụng theo cơ chế từ trên xuống (top-down) trong đó các chính sách mới được đề xuất và thí điểm thực hiện bởi Chính phủ. Đây cũng là động lực chính trị cho sự phát triển của NPM. Trong giai đoạn này, hệ thống hành chính công của các quốc gia phát triển như Anh, Mỹ hoặc New Zealand bị chỉ trích vì tính “cồng kềnh, quan liêu, lãng phí và hoạt động kém hiệu quả” (Ferlie et al., 1996, tr 11). Do đó, mô hình hoạt động trong đó các hệ thống hành chính công được thị trường hóa và hoạt động như một doanh nghiệp nhận được sự ủng hộ các chuyên gia và những người lãnh đạo trong bộ máy. Cơ chế tiếp cận chính sách từ trên xuống giúp các cải cách

hành chính nhận được sự tán đồng cao trong hệ thống chính trị và được thực hiện nhanh chóng. Về khía cạnh xã hội, người dân có nhu cầu hiểu biết nhiều hơn, được đóng góp và giám sát các quy trình hoạt động của các cơ quan trong Chính phủ. Trong NPM, Chính phủ cần phải đảm bảo được tính phi tập trung hóa, được xã hội giám sát với sự tham gia tối đa của cộng đồng vào quá trình ra quyết định. Những thay đổi này giúp nâng cao niềm tin của công chúng vào tính liêm chính của bộ máy Chính phủ. Ngoài ra, thay đổi trong cơ cấu xã hội, trình độ học vấn được nâng cao cũng như gia tăng ảnh hưởng của các nhóm yếu thế (disadvantage group) đã tạo ra những kì vọng mới về một hệ thống công bằng và hiệu quả hơn. Thêm vào đó, sự thay đổi trong tư tưởng quản lí nhà nước và sự phát triển về khoa học công nghệ cũng là những động lực thúc đẩy cải cách trong quản lí hành chính công (Tolofari, 2005).

Bắt đầu từ một số quốc gia bao gồm Anh, Mỹ, Australia, New Zealand vào thập kỉ 80 của thế kỉ trước, NPM được áp dụng phổ biến và rộng rãi trong cộng đồng các quốc gia thuộc tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế OECD và sau đó là tại các quốc gia đang phát triển nhằm góp phần thúc đẩy quá trình cải cách hành chính công, nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực công (Tolofari, 2005).

2.2. Lí thuyết quản lí công mới và sự thay đổi của hệ thống giáo dục đại học trên thế giới

Hệ thống GDĐH thế giới đã có sự chuyển đổi mạnh mẽ từ những năm 60 của thế kỉ XX. Bùng nổ dân số và tăng trưởng kinh tế dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng nhu cầu đào tạo GDĐH, qua đó thúc đẩy mở rộng quy mô GDĐH, gia tăng số lượng sinh viên và giảng viên. GDĐH không chỉ đào tạo tinh hoa cho xã hội mà bắt đầu đóng vai trò là nơi đào tạo nguồn nhân lực đại trà phục vụ phát triển KT-XH. Bối cảnh này đã đặt ra nhu cầu cải cách hình thức quản lí nhằm đáp ứng được nhu cầu của người học và đảm bảo được những quy chuẩn của xã hội cũng như những tiêu chuẩn riêng biệt của GDĐH. Tuy nhiên, khủng hoảng kinh tế từ thập niên 80 đã định hướng lại sự phát triển của hệ thống GDĐH. Trong bối cảnh khủng hoảng, cùng với y tế và một số dịch vụ công khác, GDĐH trở thành một trong những đối tượng đầu tiên bị các chính phủ trên toàn cầu cắt giảm đầu tư công nhằm hạn chế thâm hụt ngân sách (Lorenz, 2012). Cũng như lĩnh vực khác trong hệ thống hành chính công, các nhà làm chính sách đã áp dụng NPM vào GDĐH như là một giải pháp cải cách hành chính công, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống và giảm thiểu thâm hụt ngân sách công.

Từ nghiên cứu của Broucker & Wit (2015) NPM trong GDĐH có thể được thể hiện trên bốn khía cạnh: (1) Thị trường hóa, tư nhân hóa; (2) Cải cách tài chính; (3) Nâng cao tự chủ và trách nhiệm giải trình; (4) Đổi mới mô hình quản trị.

Bảng 1 mô tả chính sách GDĐH của một số quốc gia trên thế giới bao gồm Anh, Nhật, Đức, Phần Lan và New Zealand theo các đặc điểm chính của NPM kể trên. Theo đó, Anh, New Zealand là hai trong số những quốc gia đầu tiên cải cách GDĐH theo NPM trên thế giới, còn Nhật Bản, Đức, Phần Lan là những quốc gia đi sau trong lĩnh vực này. Có thể thấy, mặc dù đều dựa vào NPM, chính phủ các quốc gia có các mức độ và cách thức triển khai khác nhau.

Bảng 1. Đặc điểm chính của NPM trong GDĐH tại một số quốc gia trên thế giới

Nước	Thị trường hóa, tư nhân hóa	Cải cách tài chính	Tự chủ và trách nhiệm giải trình	Đổi mới mô hình quản trị
Anh	- Gia tăng cạnh tranh giữa các cơ sở GDĐH - Chấp nhận sự tham gia của GDĐH tư nhân	- Phân bổ ngân sách căn cứ trên giá kết quả đầu ra theo Khung đánh giá Nghiên cứu xuất sắc (Research Excellence Framework) - Cho phép thu học phí tại cơ sở GDĐH công lập (tương đương 25% chi phí đào tạo)	Gia tăng sự giám sát từ chính phủ, đánh giá thông qua các chỉ số chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học	- Quản lí theo mô hình quản lí doanh nghiệp - Đề cao vai trò, quyền lực của ban giám hiệu, giảm vai trò, quyền lực của các hội đồng học thuật - Giảng viên đại học công không phải là viên chức chính phủ
Phần Lan	- Chính phủ vẫn giám sát chặt chẽ các hoạt động của các cơ sở GDĐH - Có cho phép GDĐH tư thực nhưng không quá phát triển	Ngân sách hoạt động chủ yếu từ đầu tư công, có bổ sung thêm một số nguồn vốn tư nhân nhưng không đáng kể - Cho phép các cơ sở GDĐH thu học phí, Nhà nước quy định mức học phí sàn	Trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các cơ sở GDĐH, quản lí dựa trên kết quả hoạt động	Tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu (hiệu trưởng và hội đồng trường)
New Zealand	Giảm bớt thị trường hóa, tăng tính cạnh tranh	- Nhà nước vẫn đầu tư chủ yếu cho GDĐH nhưng theo cơ chế dựa trên kết quả hoạt động	Quản lí dựa trên kết quả hoạt động, tự chủ theo quy	Hội đồng trường được thành lập với sự tham gia của

		- Cho phép các cơ sở GDĐH thu học phí nhưng không được vượt quá mức trần do Nhà nước quy định	định của chính phủ	nhiều bên: nhà nước, cộng đồng...
Đức	Gia tăng cạnh tranh trong hệ thống GDĐH	- Ngân sách được cấp toàn bộ trong một lần và được sử dụng linh hoạt theo nhu cầu, chính phủ hạn chế can thiệp vào quá trình sử dụng ngân sách - Chính phủ miễn toàn bộ học phí, chỉ một số ít các cơ sở GDĐH có thể thu học phí	Trao quyền tự chủ cho các cơ sở GDĐH	Tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu (hiệu trưởng và trưởng khoa)
Nhật Bản	Kiểm soát theo các quy định của Bộ chủ quản (Bộ Giáo dục, Văn hóa, Thể thao, Khoa học và Công nghệ), chính phủ hạn chế can thiệp vào quá trình hoạt động để tăng tính cạnh tranh	- Ngân sách được cấp theo các gói cạnh tranh - Cho phép các cơ sở GDĐH thu học phí, mức thu học phí có thể vượt không quá 10% mức trần do Nhà nước quy định	Nâng cao tự chủ, đặc biệt là tự chủ về hành chính, tài chính, tổ chức	- Quản lý theo mô hình quản lý doanh nghiệp - Giảng viên đại học công lập không là viên chức chính phủ

Nguồn: tác giả tổng hợp từ Broucker & Wit (2015); Konyuba (2018); Schimank (2005); Varghese & Martin (2013)

Những quốc gia áp dụng NPM sớm hơn như Anh hoặc New Zealand thực hiện quá trình thị trường hóa, tư nhân hóa thông qua các chính sách tăng tính cạnh tranh giữa các cơ sở GDĐH và khuyến khích sự tham gia của khối tư nhân trong hoạt động GDĐH. Cá biệt, với hai quốc gia này, do mức độ thị trường hóa lớn, chính phủ còn thực hiện các chính sách giúp nhà nước tham gia nhiều hơn và thu hẹp thị trường hóa, tư nhân hóa của hệ thống GDĐH. Cả hai quốc gia này đều thực hiện chính sách kiểm soát đầu tư công trong GDĐH và phân bổ ngân sách dựa trên kết quả, hiệu suất hoạt động của các cơ sở GDĐH. Cũng vì lý do này, các cơ sở GDĐH của hai quốc gia này có quyền tự chủ rất cao với vai trò rất lớn từ Hiệu trưởng (Anh) và Hội đồng trường (New Zealand).

Các quốc gia đi sau trong áp dụng NPM như Nhật, Đức, Phần Lan lại có mức độ thị trường hóa, tư nhân hóa thấp hơn đáng kể. Tại các quốc gia này, chính phủ vẫn đóng vai trò là nhà đầu tư chính trong GDĐH và không hoặc ít có nguồn bổ sung thay thế (ví dụ từ học phí). Với đặc điểm này, chính phủ vẫn kiểm soát chặt chẽ hoạt động của các cơ sở GDĐH mặc dù đã trao quyền tự chủ nhiều hơn đến hiệu trưởng và hội đồng trường (Broucker & Wit, 2015; Konyuba, 2018; Schimank & Lange, 2009).

Về đổi mới mô hình quản trị, tại phần lớn các quốc gia tiến hành đổi mới GDĐH theo tinh thần của NPM, các hội đồng trường hoặc đơn vị tương tự (ví dụ Hội đồng tín thác) được thành lập, đóng vai trò quản lý, giám sát hoạt động của trường thay cho Nhà nước. Hội đồng trường thường bao gồm đại diện Ban Giám hiệu, Chính phủ, giảng viên cộng đồng... Vai trò của Hội đồng trường được nâng lên cũng đồng nghĩa với việc vai trò của Hội đồng chuyên môn (chẳng hạn như Hội đồng giảng viên, Hội đồng Khoa học) bị giảm xuống, đặc biệt tại Anh hoặc New Zealand (Broucker & Wit, 2015).

Một trong những khía cạnh quan trọng của đổi mới mô hình quản trị là việc với cơ chế mới, giảng viên có còn là viên chức chính phủ nữa hay không. Về khía cạnh này, thực tiễn tại các quốc gia cũng rất khác nhau. Tại Anh và Nhật, giảng viên các trường đại học công lập không còn là viên chức nữa, nhưng tại Đức và Phần Lan, ngay cả khi áp dụng cơ chế tự chủ, giảng viên vẫn là viên chức. Tất nhiên, các trường đại học tại các nước này vẫn có quyền tuyển các giảng viên hợp đồng ngắn hạn.

2.3. Chính sách tự chủ đại học của Việt Nam - phân tích từ góc nhìn của NPM

2.3.1. Thị trường hóa, tư nhân hóa

Khái niệm thị trường hóa, tư nhân hóa trong GDĐH có lẽ chưa bao giờ được ghi rõ một cách tường minh trong các văn bản chính sách của Việt Nam, mà thay vào đó là khái niệm “xã hội hóa”, được nhắc đến chính thức lần đầu trong Nghị quyết số 90/CP vào năm 1997. Về mặt bản chất, “xã hội hóa” theo cách hiểu tại Việt Nam bao hàm cả hai ý nghĩa thị trường hóa, tư nhân hóa trong NPM. Sau Nghị quyết số 90/CP, một loạt các văn bản chính sách và pháp quy cũng đã được ban hành theo hướng thúc đẩy thị trường hóa, tư nhân hóa tại Việt Nam như Quyết định số 240-TTg, Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP, Nghị định số 46/2017/NĐ-CP, Luật GDĐH 2012 hay Luật GDĐH sửa đổi 2018 (Chính phủ, 2005, 2017; Quốc hội, 2012, 2018; Thủ tướng Chính phủ, 1993).

Kết quả rõ nhất của quá trình thị trường hóa, tư nhân hóa trong GDDH Việt Nam là việc mở rộng nhanh chóng hệ thống GDDH nói chung và cho phép ra đời của GDDH ngoài công lập nói riêng. Vào năm 1987, cả nước chỉ có 63 cơ sở GDDH công lập, chưa có cơ sở GDDH ngoài công lập nào thì đến năm 2020, hệ thống GDDH nước ta đã có 237 cơ sở GDDH với 65 cơ sở GDDH ngoài công lập. Trong những năm gần đây, học phí là nguồn thu quan trọng nhất, chiếm hơn 50% tổng số nguồn thu hàng năm của các cơ sở GDDH (Le và cộng sự, 2021). Cạnh tranh thu hút sinh viên trong bối cảnh mở rộng hệ thống là một sức ép để các cơ sở GDDH nâng cao chất lượng nhằm thu hút nguồn lực đối với các cơ sở GDDH.

2.3.2. Cải cách tài chính

Cải cách tài chính đối với GDDH tại Việt Nam được thể hiện qua một loạt văn bản như Nghị quyết số 90/NQ-CP, Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP, Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, Nghị quyết số 77/NQ-CP, Luật GDDH. Cụ thể, có thể chia cải cách tài chính đối với GDDH tại Việt Nam thành 2 nhóm chính: (1) Chính sách TCDH mà bản chất là trao quyền tự chủ cùng với cắt chi thường xuyên và (hoặc) chi đầu tư của một số cơ sở GDDH, được quy định tại các văn bản Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, Nghị định số 60/2021/NĐ-CP hay Nghị quyết số 77/NQ-CP (Chính phủ, 2006, 2014, 2015c, 2021a); và (2) Cho phép các cơ sở GDDH công lập thu học phí ngày càng tăng, được thể hiện tại các văn bản như Nghị định số 86/2015/NĐ-CP hay Nghị định số 81/2021/NĐ-CP (Chính phủ, 2015b, 2021b). Ngược lại, cấp ngân sách dựa theo kết quả hoạt động là nội dung đã được đề cập đến trong một số văn bản luật như Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 hay Nghị định số 16/2015/NĐ-CP (Chính phủ, 2015c; Quốc hội, 2015), nhưng trong thực tế vẫn chưa được triển khai.

2.3.3. Tự chủ và trách nhiệm giải trình

Về mặt tự chủ, Việt Nam đã triển khai nhiều chính sách liên quan đến tự chủ như đã trình bày ở trên. Về trách nhiệm giải trình, một loạt các chính sách và chương trình đã được đưa ra như: + Việc triển khai chính thức hệ thống kiểm định chất lượng GDDH cấp quốc gia, theo đó các cơ sở GDDH bắt buộc phải thực hiện KĐCL cấp trường và cấp chương trình (Bộ GD-ĐT, 2010); + Việc ban hành quy chế công khai (Bộ GD-ĐT, 2017; Chính phủ, 2015c; Quốc hội, 2012), theo đó tất cả các cơ sở GDDH bắt buộc phải công khai thông tin về các khía cạnh đào tạo, nhân sự, tài chính, cơ sở vật chất; + Xếp hạng đại học là một cơ chế khác nhằm đảm bảo trách nhiệm giải trình của cơ sở GDDH được nhiều nước áp dụng. Tại Việt Nam, đã có 01 Nghị định về nội dung này (Chính phủ, 2015a), tuy vậy, cho đến nay, Nghị định này vẫn chưa được triển khai trong thực tế.

2.3.4. Đổi mới quản lý và quản trị

Cùng với nâng cao tự chủ và trách nhiệm giải trình cho cơ sở GDDH, một loạt các thay đổi về mặt quản lý và quản trị đại học cũng đã được triển khai tại Việt Nam trong gần 20 năm vừa qua như: thành lập hội đồng trường, xóa bỏ cơ chế cơ quan chủ quản (nội dung này mới có trong Nghị quyết và mới được thí điểm triển khai), trao thêm nhiều quyền cho cơ sở GDDH trong tổ chức, nhân sự và tài chính (Chính phủ, 2005; Quốc hội, 2012, 2018). Mặc dù vậy, giảng viên đại học công lập ở Việt Nam vẫn là viên chức. Bên cạnh đó, kết quả của đổi mới quản lý và quản trị vẫn mới dừng ở mức độ bước đầu: việc bỏ cơ chế cơ quan chủ quản mới dừng ở mức thí điểm; hiệu quả hoạt động của các hội đồng trường vẫn còn là vấn đề gây nhiều tranh luận (World Bank, 2020).

3. Kết luận

Trong suốt mấy thập kỷ vừa qua, nhiều chính phủ trên thế giới đã sử dụng NPM như khung tiếp cận để tiến hành tự chủ hóa hệ thống GDDH. Tại Việt Nam, quá trình tự chủ cũng đã được diễn ra, không chỉ thông qua một đề án/chương trình mà còn qua nhiều đề án/chương trình khác nhau, bắt đầu từ 1993 đến nay. Mặc dù vậy, việc áp dụng nhiều cách tiếp cận trong tự chủ dường như là một chỉ dấu cho thấy sự thiếu đồng bộ, nhất quán trong cách tiếp cận. Trong nghiên cứu này, chúng tôi sử dụng NPM làm căn cứ để soi chiếu các chính sách về TCDH tại Việt Nam. Kết quả cho thấy, mặc dù chưa bao giờ được nhắc đến trong các văn bản chính thức ở Việt Nam nhưng có thể thấy, các chính sách liên quan đến TCDH ở Việt Nam có những nét tương đồng nhất định của NPM. Trong tương lai, trong quá trình tiếp tục hoàn thiện các chính sách về TCDH, các nhà làm chính sách ở Việt Nam có thể tham khảo NPM để có cách tiếp cận đầy đủ hơn, hệ thống hơn.

Mặc dù nghiên cứu đã xem xét các chính sách về TCDH của Việt Nam dưới góc độ NPM, tuy nhiên vẫn còn những điểm hạn chế cần được hoàn thiện trong nghiên cứu tiếp theo. Nghiên cứu mới chỉ xem xét các chính sách chính về tự chủ mà chưa quan tâm đến các văn bản hướng dẫn thi hành. Cần có những nghiên cứu khác nhằm đánh giá hiệu quả các chính sách TCDH của Việt Nam trong những năm vừa qua nhằm rút ra những kết luận cụ thể hơn về hiệu quả của NPM trong điều hành chính sách GDDH của Việt Nam.

Lời cảm ơn: Một phần của bài viết này đã được chúng tôi báo cáo tại seminar thuộc Chương trình Lãnh đạo trẻ Giáo dục ngày 25/9/2022 do Viện Lãnh đạo ABG tổ chức. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn các khách mời đã tham gia và góp ý tại buổi seminar nói trên, đặc biệt là PGS.TS. Phan Thanh Bình, Nguyên Chủ nhiệm Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng, Quốc hội Khóa XIV.

Tài liệu tham khảo

- Bộ GD-ĐT (2010). *Quyết định số 4138/QĐ-BGDĐT ngày 20/9/2010 Phê duyệt đề án xây dựng và phát triển hệ thống kiểm định chất lượng giáo dục đối với Giáo dục đại học và Trung cấp chuyên nghiệp giai đoạn 2011-2020*. https://moet.gov.vn/content/vanban/Lists/VBDH/Attachments/1895/tt2776_4138-QD.rar
- Bộ GD-ĐT (2017). *Thông tư số 36/2017/TT-BGDĐT ngày 28/12/2017 ban hành quy chế thực hiện công khai đối với cơ sở giáo dục và đào tạo thuộc hệ thống giáo dục quốc dân*. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-duc/Thong-tu-36-2017-TT-BGDĐT-quy-che-cong-khai-co-so-giao-duc-thuoc-he-thong-giao-duc-quoc-dan-368000.aspx>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Broucker, B., & Wit, K. de. (2015). *New public management in higher education*. In *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 57-75). Springer.
- Chau, Q., Dang, B. L., & Nguyen, X. A. (2020). Patterns of Ownership and Management in Vietnam's Private Higher Education: An Exploratory Study. *Higher Education Policy*, 1-23. <https://doi.org/10.1057/s41307-020-00199-6>
- Chính phủ (1993). *Nghị định số 97/CP ngày 10/12/1993 về việc thành lập Đại học Quốc gia Hà Nội*. <https://vnu.edu.vn/home/countvb.asp?path=/upload/vanban/2011/07/08/Nghi-dinh-97-CP-10-12-1993.PDF&intid=871>
- Chính phủ (1994a). *Nghị định số 30/CP ngày 04/4/1994 về việc thành lập Đại học Huế*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=2067>
- Chính phủ (1994b). *Nghị định số 31/CP ngày 04/4/1994 về việc thành lập Đại học Thái Nguyên*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=2069>
- Chính phủ (1994c). *Nghị định số 32/CP ngày 04/4/1994 về việc thành lập Đại học Đà Nẵng*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=2040>
- Chính phủ (1995). *Nghị định số 16/CP ngày 27/01/1995 về việc thành lập Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=2604>
- Chính phủ (1997). *Nghị quyết số 90/CP ngày 21/8/1997 về Phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=3383>
- Chính phủ (2005). *Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 về Đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2010*. <https://chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=14954>
- 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*. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=15218>
- Chính phủ (2014). *Nghị quyết số 77/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*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=177020>
- Chính phủ (2015a). *Nghị định số 73/2015/NĐ-CP ngày 25/10/2015 Quy định tiêu chuẩn phân tầng, khung xếp hạng và tiêu chuẩn xếp hạng cơ sở giáo dục đại học*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=181353>
- Chính phủ (2015b). *Nghị định số 86/2015/NĐ-CP ngày 02/10/2015 Quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập từ năm học 2015-2016 đến năm học 2020-2021*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=181665>
- Chính phủ (2015c). *Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 Quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=179065>
- Chính phủ (2017). *Nghị định số 46/2017/NĐ-CP ngày 21/4/2017 Quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=189520>

- Chính phủ (2019). *Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 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*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=198740>
- Chính phủ (2021a). *Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 Quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập*. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=203429>
- Chính phủ (2021b). *Nghị định số 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021 Quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập; giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo*. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=203950>
- DalGLISH, S. L., Khalid, H., & McMahon, S. A. (2020). Document analysis in health policy research: The READ approach. *Health Policy and Planning*, 35(10), 1424-1431. <https://doi.org/10.1093/heapol/czaa064>
- Do, H. T. H., & Mai, A. N. (2022). Policies on university autonomy in Vietnam. *Journal of Further and Higher Education*, 46(5), 575-585. <https://doi.org/10.1080/0309877x.2021.1986475>
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford 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>
- Konyuba, H. (2018). Incorporation of National Universities in Japan Under New Public Management. In J. C. Shin (Ed.), *Higher Education Governance in East Asia: Transformations under Neoliberalism* (pp. 21-36). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-13-2469-7_2
- Le, T. T., Nguyen, T. L., Trinh, M. T., Nguyen, M. H., Nguyen, M. P. T., & Pham, H. H. (2021). Adopting the Hirschman-Herfindahl Index to estimate the financial sustainability of Vietnamese public universities. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1-10.
- Lorenz, C. (2012). If you're so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism, and new public management. *Critical Inquiry*, 38(3), 599-629. <https://doi.org/10.1086/664553>
- McLaughlin, K., Osborne, S. P., Ferlie, E., & Osborne, S. (2002). *New public management: Current trends and future prospects*. Psychology Press.
- Minh Châu (2017). *GS Phạm Phú: Tự chủ đại học không chỉ là tự chủ về tài chính*. https://vnuhcm.edu.vn/su-kien_33356864/gs-pham-phu-tu-chu-dai-hoc-khong-chi-la-tu-chu-ve-tai-chinh/3838346864.html
- Pham, H. H., & Vu, H. M. (2019). Financing Vietnamese Higher Education: From a Wholly Government-Subsidized to a Cost-Sharing Mechanism. In Nguyen N., Tran L. (eds) *Reforming Vietnamese Higher Education*. Education in the Asia-Pacific Region: Issues, Concerns and Prospects (Vol. 50, pp. 75-90). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-8918-4_5
- Pham, T. N., & Goyette, K. (2019). Higher Education Governance in Vietnam: Statism Versus Institutional Autonomy. In D. S. L. Jarvis & K. H. Mok (Eds.), *Transformations in Higher Education Governance in Asia: Policy, Politics and Progress* (pp. 197-212). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9294-8_10
- Quốc hội (2012). *Luật Giáo dục đại học*. Luật số 08/2012/QH13, ban hành ngày 18/6/2012.
- Quốc hội (2015). *Luật Ngân sách nhà nước*. Luật số 83/2015/QH13, ban hành ngày 25/6/2015.
- Quốc hội (2018). *Luật Giáo dục đại học sửa đổi*. Luật số 34/2018/QH14, ban hành ngày 19/11/2018.
- Santa-Ramirez, S. (2023). A historical snapshot of Latinx student activism from the 1960s to 1990s: A university archival analysis. *Journal of Hispanic Higher Education*, 22(1), 46-59. <https://doi.org/10.1177/15381927211008681>
- Schimank, U., & Lange, S. (2009). Germany: A Latecomer to New Public Management. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, & E. Ferlie (Eds.), *University Governance: Western European Comparative Perspectives* (pp. 51-75). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9515-3_3
- Thủ tướng Chính phủ (1993). *Quyết định số 240-TTg ngày 24/5/1993 về việc ban hành quy chế đại học tự thực*. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-duc/Quy-yeu-dinh-240-TTg-Quy-che-Dai-hoc-tu-thuc-38578.aspx>
- Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89. <https://doi.org/10.2304/pfie.2005.3.1.11>
- Wach, E., & Ward, R. (2013). *Learning about qualitative document analysis*. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/2989/PP%20InBrief%2013%20QDA%20FINAL2.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- World Bank (2020). *Improving the Performance of Higher Education in Vietnam: Strategic Priorities and Policy Options*.