

TỰ CHỦ ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Phạm Thị Huyền

Khoa Marketing, Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: phamthihuyenmktg@gmail.com

Lê Trung Thành

Viện Đào tạo Sau đại học, Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: ltthanh234@gmail.com

Ngày nhận: 4/10/2017

Ngày nhận bản sửa: 28/11/2017

Ngày duyệt đăng: 25/01/2018

Tóm tắt

Tự chủ đại học trở thành xu hướng tất yếu hiện nay. Đã có nhiều văn bản, chính sách nhằm thúc đẩy quá trình tự chủ của các cơ sở giáo dục công lập. Đặc biệt Nghị quyết 77/NQ-CP của Chính phủ ban hành 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” được xem là bước đột phá cho tiến trình tự chủ hóa các cơ sở giáo dục công lập. Sau 3 năm thực hiện, các cơ sở giáo dục được giao thí điểm đã có những đánh giá tích cực về chủ trương đúng đắn này. Tuy nhiên, do chính sách chưa đồng bộ và sự vào cuộc chưa thực sự mạnh mẽ của các cơ quan có liên quan, việc áp dụng còn nhiều vướng mắc. Kết quả nghiên cứu với các trường đã được giao tự chủ cho thấy những nội dung chính sách cần thay đổi, từ Luật Giáo dục đại học, các thông tư, hướng dẫn liên quan tới hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập. Việc đồng bộ hóa chính sách là hết sức cần thiết để các cơ sở giáo dục đại học công lập thực sự tự chủ, nâng tầm giáo dục đại học ở Việt Nam và giảm gánh nặng ngân sách nhà nước cho giáo dục.

Từ khóa: Tự chủ đại học, tự chủ tài chính, tự chủ nhân sự.

University Autonomy in Vietnam: Facts and Recommendations

Abstract:

University autonomy has become an indispensable trend. There are many legal documents and policies have been issued to promote the autonomy of public education institutions. The Resolution No.77/NQ-CP issued by Vietnam Government on the pilot program of renovating operation mechanism of public higher education institutions is considered as a breakthrough for the process of university autonomy. After 3 years of implementation, education institutions which were under the pilot program have made positive reviews of this policy. However, due to uncomprehensive policy system and the relevant government agencies are not really active, the application of the policy faces many challenges. The results of this study show that the need to change policy system, from the Law on Higher Education to the circulars and guidelines related. Synchronization of policy is essential for public universities to become self-reliant, enhancing Vietnam higher education, reducing the burden of state budget for education.

Keywords: University autonomy; financial autonomy; personnel autonomy.

1. Bối cảnh

Cùng với định hướng thay đổi phương pháp quản lý các trường đại học, Đảng, Chính phủ và Bộ Giáo dục và Đào tạo đã có nhiều văn bản, chủ trương, chính sách nhằm thúc đẩy quá trình tự chủ của các trường đại học. Điều lệ trường đại học (2003), Luật Giáo dục (2005), Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP của Chính phủ (2005), Thông tư liên tịch của Bộ Giáo dục và Đào tạo và Bộ Nội vụ số 07/2009/TTLT-BGDĐT-BNV (2009), Chỉ thị số 296/CT-TTg (2010) hay Nghị quyết số 05-NQ/BCSD ngày 6/1/2010 (2010), Luật Giáo dục đại học Luật số 08/2012/QH13 (2012)... đã khẳng định quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học (GD Đại học). Trong đó, các cơ sở giáo dục đại học 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, bảo đảm 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.

Để cụ thể hoá các nội dung về quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của trường đại học trong khung khổ pháp lý được quy định, đồng thời để thúc đẩy hoạt động tự chủ đại học tại Việt Nam, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 77/NQ-CP ngày 24 tháng 10 năm 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 (sau đây gọi tắt là NQ77). Theo NQ77, các cơ sở giáo dục đại học công lập khi cam kết tự đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện về các mặt: thực hiện nhiệm vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học; tổ chức bộ máy và nhân sự; tài chính; chính sách học bổng, học phí đối với đối tượng chính sách; đầu tư, mua sắm.

Thực tế cho thấy việc thực hiện tự chủ tại các cơ sở giáo dục đại học bước đầu đạt được một số kết quả đáng khích lệ, giúp giảm bớt các thủ tục hành chính, tăng tính chủ động, linh hoạt trong tổ chức thực hiện các hoạt động của nhà trường. Mô hình thí điểm tự chủ bước đầu được đánh giá tích cực, các cơ sở giáo dục đại học đã có những thành tựu nhất định và được xã hội công nhận.

Tuy nhiên, tự chủ giáo dục đại học vẫn còn có một số hạn chế, bất cập vì tính chất thí điểm cũng như sự thiếu nhất quán, đồng bộ trong các chủ trương chính sách của Nhà nước. Bên cạnh đó là sự vào cuộc chưa thật sự quyết liệt của các Bộ ban ngành có liên quan.

Tự chủ chưa thực sự trở thành động lực giúp các cơ sở giáo dục đại học phát huy khả năng chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động, tăng cường cạnh tranh và đa dạng hoá các loại hình giáo dục nhằm nâng cao chất lượng đào tạo đáp ứng yêu cầu về nguồn nhân lực của đất nước. Dưới đây là những đánh giá cụ thể về tác động của NQ77.

2. Đánh giá tác động của Nghị quyết số 77/NQ-CP đến các cơ sở giáo dục đại học

Thực hiện Nghị quyết 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, từ tháng 10/2014 đến tháng 9/2017, Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định phê duyệt Đề án thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động giai đoạn 2015-2017 theo NQ77 cho 23 cơ sở giáo dục đại học công lập (sau đây gọi chung là trường) trực thuộc các Bộ, ngành trung ương (trong đó có 4 trường mới được giao quyết định tự chủ từ tháng 7/2017).

Để có được những thông tin sát thực về quá trình triển khai, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã tiến hành khảo sát và tổng hợp báo cáo của 12 trường tự chủ trên 2 năm¹ kết hợp với số liệu khảo sát 1255 đáp viên của các trường (với 54 thành viên Ban giám hiệu, 65 thành viên Hội đồng trường, 22 Đảng ủy viên (không tham gia Hội đồng trường/Ban giám hiệu), 302 trưởng phòng/trưởng khoa, 289 trưởng Bộ môn và 523 giảng viên, nhân viên). Dưới đây là kết quả khảo sát với những thành tựu, khó khăn và bất cập trong quá trình triển khai NQ77, và những đề xuất của Bộ Giáo dục và Đào tạo về cơ chế chính sách, giải pháp, lộ trình thực hiện tự chủ đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập phù hợp với điều kiện Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

Ba năm, một khoảng thời gian chưa đủ dài để có 1 lớp sinh viên ra trường, nhưng NQ77 đã có tác động tích cực đến các trường được thí điểm áp dụng trong thực hiện nhiệm vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học, tổ chức bộ máy và nhân sự, tài chính... Cụ thể như sau:

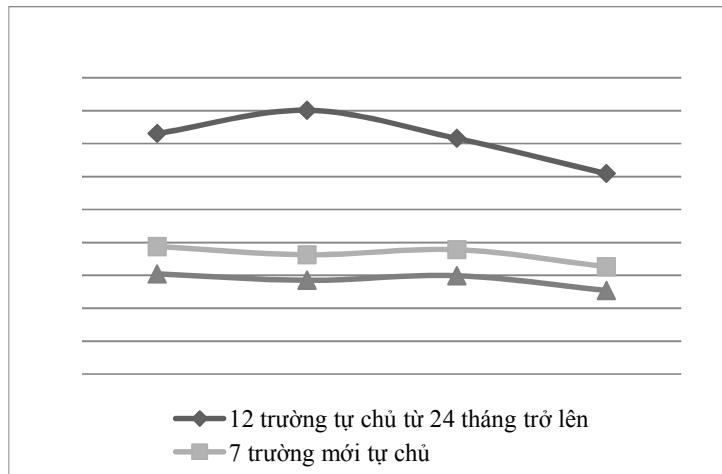
2.1. Ảnh hưởng của NQ 77/NQ-CP tới nhiệm vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học

2.1.1. Nhiệm vụ đào tạo

- Mở ngành và chuyên ngành đào tạo

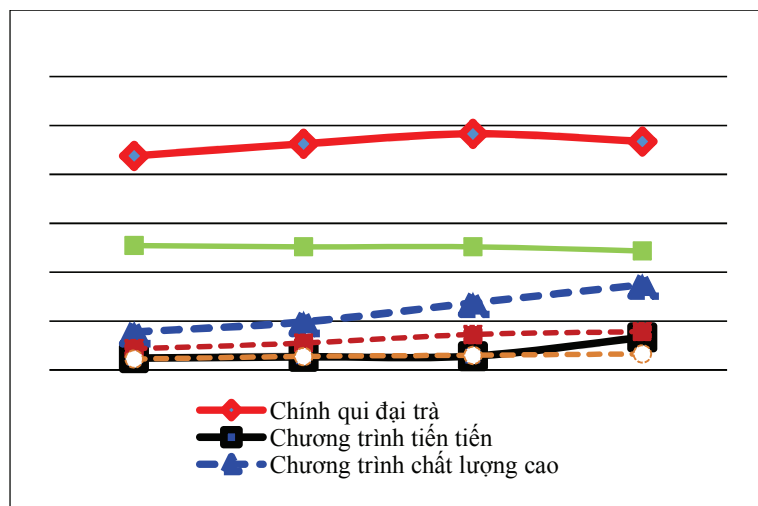
Kể từ khi NQ77/NQ-CP được triển khai, thủ tục hành chính được giảm bớt, thời gian mở ngành được rút ngắn hơn đã giúp các trường chủ động trong đào tạo, tận dụng cơ hội mở các ngành đào tạo mới đáp

Hình 1: Quy mô tuyển sinh của các trường



Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của các trường, 2017

Hình 2: Quy mô sinh viên theo các hệ đào tạo 2013-2017



Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của các trường, 2017

ứng kịp thời nhu cầu phát triển nguồn nhân lực của xã hội. Các trường như Đại học Kinh tế TP. HCM; Đại học Công nghiệp TP. HCM; Đại học Công nghiệp thực phẩm HCM; Đại học Tôn Đức Thắng đã có những bước phát triển vượt bậc về chương trình đào tạo. Đồng thời, các trường cũng tích cực thay đổi nội dung chương trình, phương pháp giảng dạy tiên tiến, tiếp cận với chuẩn đào tạo và chương trình đào tạo quốc tế.

- Công tác tuyển sinh

Quy mô tuyển sinh của các trường có xu hướng giảm xuống sau khi tự chủ (xem Hình 1), trong đó giảm nhiều nhất là trường Đại học Kinh tế Tp. Hồ Chí Minh, trường Đại học Kinh tế quốc dân, trường Đại học Tài chính Marketing và Học viện Nông nghiệp Việt Nam. Tuy nhiên, quy mô tuyển sinh giảm

theo xu hướng chung, không phải do tự chủ, mà do: i) thay đổi nhu cầu lao động xã hội và thay đổi nhận thức của người dân; (ii) số lượng các trường đại học tăng lên; (iii) học phí của các trường tự chủ thường cao hơn so với mặt bằng chung; (iv) quy mô sinh viên chính quy của các trường đại học bị giới hạn ở 15.000 sinh viên theo qui định lại Thông tư 32/2015/TT-BGDĐT (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2015)

Trong bối cảnh số lượng các cơ sở giáo dục đại học trong và ngoài nước ngày càng tăng lên, nguồn tuyển sinh trong nước chững lại, tổng qui mô tuyển sinh giảm với yêu cầu chất lượng đào tạo cao hơn, các trường tự chủ đã nhanh chóng thích ứng, thay đổi định hướng đào tạo ở các hệ khác nhau. Đào tạo chính quy đại trà có phần suy giảm trong khi quy mô các chương trình tiên tiến, chất lượng cao² tăng

nhANH, đặc biệt từ năm 2015 (xem Hình 2).

2.1.2. Nhiệm vụ nghiên cứu khoa học

Cùng với đào tạo, nghiên cứu khoa học là nhiệm vụ trọng tâm không thể tách rời của một cơ sở giáo dục đại học. Trên cơ sở được giao quyền tự chủ, các trường đã chủ động hơn trong việc quyết định hướng nghiên cứu và tham gia các nhiệm vụ khoa học công nghệ. Trong giai đoạn 2013-2016, số đề tài khoa học công nghệ được phê duyệt từ 2013-2016 nhìn chung tăng lên, trong đó số lượng đề tài cấp nhà nước và nghị định thư khoảng 15-20 đề tài/năm. Đặc biệt, số lượng đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường tăng mạnh từ 426 đề tài trong năm 2013 lên đến 546 đề tài trong năm 2016. Sự gia tăng này thể hiện sự định hướng rõ ràng về nghiên cứu khoa học cũng như tính chủ động của nhà trường trong việc phân bổ và sử dụng ngân sách của trường cho nghiên cứu khoa học. Số lượng các hội thảo được các trường tổ chức cũng tăng mạnh. Điều đáng nói là số lượng hội thảo quốc tế được tổ chức nhiều hơn so với số hội thảo quốc gia.

Bên cạnh đó, số lượng các công trình, bài viết được công bố cũng tăng lên nhanh chóng. Các công trình khoa học được đăng tải trên các tạp chí chuyên môn nước ngoài tăng lên nhiều nhất (số lượng năm 2016 tăng hơn 2 lần so với năm 2013 – tăng từ 574 lên đến 1437 công trình). Số lượng các bằng độc quyền và giải pháp hữu ích cũng tăng đáng kể, từ 21 năm 2013 lên đến 61 năm 2016, trong đó dẫn đầu là trường Đại học Tôn Đức Thắng (liên tiếp các năm đều có bằng sáng chế), tiếp đến là trường Đại học Công nghiệp thực phẩm TP. Hồ Chí Minh, trường Đại học Điện lực. Số hợp đồng chuyển giao công nghệ (CGCN) năm 2016 tăng gấp 1,33 so với năm

2013, và đó là thế mạnh của trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh, trường Đại học Công nghiệp TP. Hồ Chí Minh, trường Đại học Tôn Đức Thắng, Học viện Nông nghiệp Việt Nam...

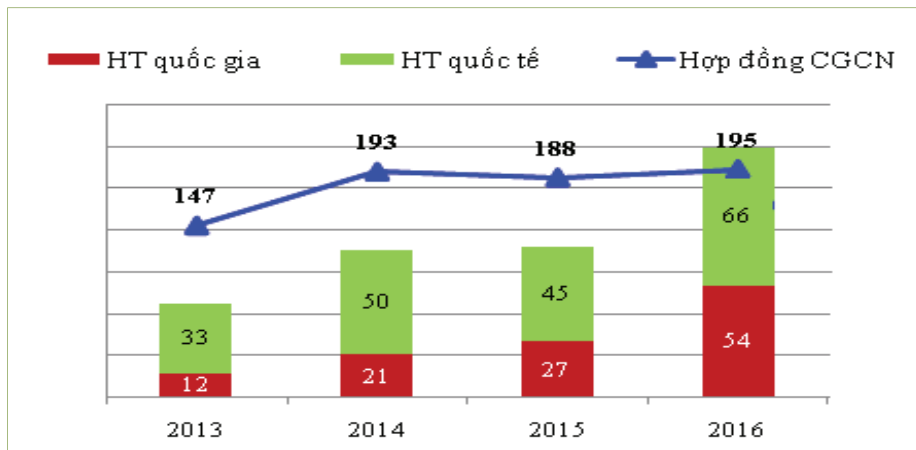
2.2. Ảnh hưởng của Nghị quyết số 77/NQ-CP tới công tác tổ chức bộ máy, nhân sự

Tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự được đa số lãnh đạo cấp cao tại các trường nhìn nhận là khâu then chốt trong quá trình tự chủ của các trường đại học³. Chính vì thế, nhiều trường đã thông suốt việc tự chủ đại học phải gắn liền với đổi mới quản trị đại học, trong đó thực hiện ngay việc thành lập Hội đồng trường⁴. Đến nay, 8/12 trường tự chủ trên 2 năm (chiếm 66,7%) đã thành lập Hội đồng trường trong đó duy nhất trường Đại học Tôn Đức Thắng có Hội đồng trường trước khi có quyết định được giao tự chủ. Tỷ lệ các trường đại học tự chủ có Hội đồng trường cao gấp đôi so với mức chung của toàn hệ thống các trường đại học (36,2%).

Các trường cũng đã chủ động tái cấu trúc lại bộ máy (thành lập mới, sáp nhập, chia, tách, giải thể, nâng cấp các đơn vị trong nhà trường⁵ và tự quyết định chức năng, nhiệm vụ, quy chế hoạt động của tổ chức trực thuộc), nâng cao chất lượng nhân sự (đặc biệt là chất lượng đội ngũ giảng viên⁶) trong mối tương quan với mục tiêu chiến lược, đồng thời giúp nhà trường thích ứng tốt hơn với những thay đổi của môi trường và tạo nền tảng phát triển mạnh mẽ hơn trong tương lai.

Từ thời điểm được giao thí điểm tự chủ, các trường đã từng bước hình thành cơ cấu nhân lực phù hợp với lực lượng lao động trực tiếp (giảng viên) tăng lên trong khi đội ngũ lao động gián tiếp (chuyên viên và nhân viên) giảm xuống, trong đó

Hình 3: Số lượng hội thảo và hợp đồng chuyển giao công nghệ, giai đoạn 2013-2016



chú trọng hơn đến việc sử dụng công nghệ thông tin hoặc thuê ngoài nhằm tăng hiệu quả hoạt động của bộ máy. Tính đến tháng 7/2017, cơ cấu nhân lực tại các trường như sau: số lượng giảng viên chiếm tỷ lệ là 62,52% - lớn nhất trong cơ cấu nhân lực của nhà trường, gấp đôi số lượng nhân viên. Đội ngũ lãnh đạo và quản lý chiếm gần 10% tổng số nhân lực tại các trường tự chủ.

Số lượng cán bộ/giảng viên có chức danh giáo sư, phó giáo sư và học vị từ thạc sĩ trở lên tại các trường đã tự chủ tăng lên đáng kể, số lượng cử nhân giảm xuống so với giai đoạn trước tự chủ. Kết quả tích cực này đến từ việc các trường chú trọng bồi dưỡng nâng cao trình độ giảng viên, tuyển dụng đội ngũ giảng viên có học vị từ tiến sĩ trở lên, kéo dài thời gian công tác đối với giảng viên có chức danh, học vị cao. Một số trường đã dành nguồn kinh phí cao hơn để đầu tư phát triển nguồn nhân lực như cử giảng viên đi đào tạo ở nước ngoài, tuyển giảng viên, quản lý hoặc chuyên viên là người nước ngoài làm việc tại bộ phận hợp tác quốc tế hoặc đào tạo quốc tế (Trường Đại học Tôn Đức Thắng, trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh, trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh...).

2.3. Ảnh hưởng của Nghị quyết số 77/NQ-CP tới tình hình tài chính

Theo số liệu báo cáo của các trường, nhìn chung các trường đảm bảo được toàn bộ chi hoạt động thường xuyên, thực hiện trách nhiệm xã hội đối với người học, miễn giảm học phí cho các đối tượng chính sách, trích lập quỹ học bổng khuyến khích theo quy định và đều có chênh lệch thu lớn chi. Các trường đã trích lập quỹ đầu tư phát triển sự nghiệp, quỹ khen thưởng, phúc lợi, ổn định thu nhập. Thu nhập của người lao động đã tăng lên rõ rệt so với thu

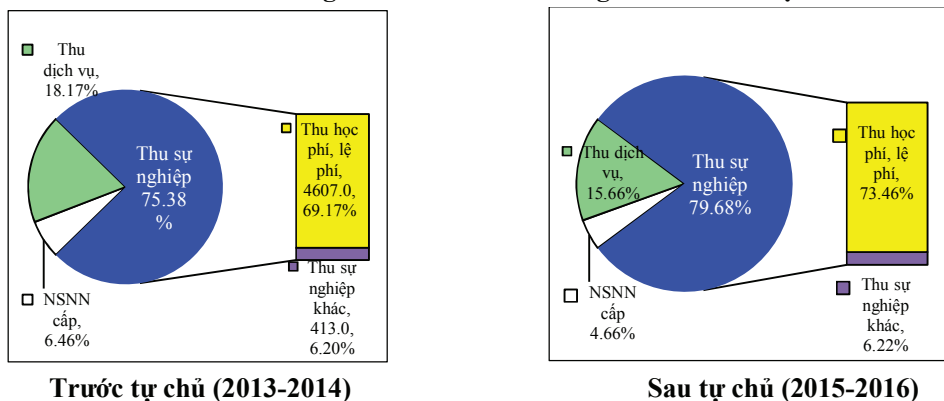
nhập bình quân giai đoạn trước.

Tổng thu (không tính đầu tư xây dựng cơ bản) giai đoạn thí điểm tự chủ năm 2015- 2016 tăng khoảng 1.052 tỷ đồng (tương ứng tăng 16,6%) so với giai đoạn trước tự chủ năm 2013- 2014, trong đó: (i) thu từ ngân sách nhà nước (NSNN) cấp chi thường xuyên, không thường xuyên giảm 16,51%; (ii) thu hoạt động sản xuất kinh doanh dịch vụ (liên kết đào tạo với nước ngoài, đào tạo ngắn hạn, các hoạt động tư vấn, nghiên cứu khoa học, dịch vụ hỗ trợ đào tạo và dịch vụ khác) giảm 0,17%; (iii) thu hoạt động sự nghiệp từ thu học phí, lệ phí, thu sự nghiệp khác tăng 23,47%.

Thu từ học phí và lệ phí tăng 4,29% so với thời điểm trước tự chủ, nguồn thu học phí tăng chủ yếu là do thu từ học phí của các chương trình tiên tiến (tăng 108,97%), chất lượng cao và tiến sĩ (tăng 104,17%) và chính qui đại trà (tăng 25,21%); trong khi nguồn thu từ các hệ đào tạo không chính qui giảm gần 5%. Tuy nhiên, thu từ học phí, lệ phí vẫn là nguồn thu chính, chiếm trên 70% trong tổng thu của các trường, điều này là khá rủi ro do phụ thuộc vào nhu cầu xã hội và sẽ gây bất lợi cho chất lượng đào tạo khi việc tuyển sinh gặp nhiều khó khăn hoặc nhà nước cắt giảm chỉ tiêu tuyển sinh.

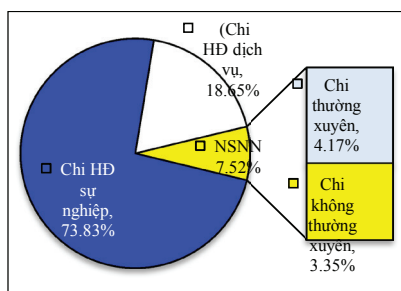
Mặt khác, NSNN cấp cho đầu tư xây dựng cơ bản tăng 85,1% từ 230 tỷ năm 2013- 2014 lên đến 425 tỷ năm 2015- 2016. Phần vốn này tăng thêm chủ yếu do Nhà nước thực hiện cấp tăng vốn đầu tư xây dựng cơ bản cho các dự án đang triển khai dở dang của các trường trước khi tự chủ cho đến khi kết thúc dự án theo đúng lộ trình tự chủ của NQ77 mà Chính phủ cam kết. Ví dụ như cấp NSNN cho Học viện Nông nghiệp Việt Nam, dự án Trung tâm đào tạo trường Đại học Kinh tế Quốc dân, dự án xây dựng

Hình 4: Cơ cấu nguồn thu của các trường trước và sau tự chủ

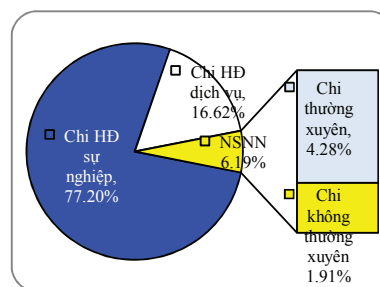


Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của các trường, 2017

Hình 5: Cơ cấu chi của các trường trước và sau tự chủ



Trước tự chủ (2013-2014)



Sau tự chủ (2015-2016)

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của các trường, 2017

cơ sở mới của trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh, trường Đại học Tài chính - Marketing, trường Đại học Hà Nội, trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh. Điều này, tiếp tục khẳng định tự chủ không có nghĩa là Nhà nước sẽ cắt toàn bộ ngân sách, Nhà nước không đầu tư cho các trường tự chủ.

Bên cạnh đó, cơ chế thí điểm tự chủ đã tạo điều kiện cho các trường chủ động trong công tác xây dựng kế hoạch tài chính và dự toán ngân sách ngắn hạn, trung hạn, dài hạn. Các trường chủ động trong quản lý, sử dụng các nguồn tài chính để triển khai thực hiện các nhiệm vụ của trường phục vụ cho công tác giảng dạy học tập, nghiên cứu khoa học trên cơ sở chấp hành quy chế thu chi nội bộ của trường và các các quy định của nhà nước về quản lý tài chính đảm bảo sử dụng tiết kiệm hiệu quả các nguồn kinh phí.

Tổng chi của các trường tự chủ trên 2 năm tăng thêm 11,5%, tương đương với 575 tỷ đồng trong năm 2015- 2016 so với năm 2013- 2014 trước tự chủ. Cơ cấu chi có sự thay đổi: chi từ dịch vụ giảm rõ rệt từ 18,65% xuống 16,62%, chi NSNN giảm từ 7,52% xuống 6,19%, và tỷ lệ chi sự nghiệp tăng lên từ 73,83% lên đến 77,20% trong tổng cơ cấu chi. Các mục chi tăng mạnh của các trường tập trung vào đầu tư, mua sắm trang thiết bị (84,4%), chính sách học bổng cho sinh viên (39,5%), tài trợ, viện trợ (35,5%) và hoạt động tư vấn và nghiên cứu khoa học (33,7%).

Ngoài ra, kể từ khi tự chủ, thu nhập của cán bộ, giảng viên và người lao động tại các trường có xu hướng tăng lên. Cụ thể, chi cho con người và chi nghiệp vụ chuyên môn chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu chi và có xu hướng tăng lên kể từ khi tự chủ (tăng từ 69,57% trước tự chủ lên đến 70,96% sau

tự chủ). Đặc biệt, mức tăng lương và các khoản thu nhập tăng thêm ở một số trường đã tăng lên đáng kể so với trước tự chủ, như trường Đại học Công nghiệp Dệt may Hà Nội tăng thêm 0,7 lần; Trường Đại học Tôn Đức Thắng tăng thêm khoảng 0,15 lần; Trường Đại học Kinh tế quốc dân tăng thêm 0,6 lần; Trường Đại học Kinh tế TP.HCM tăng thêm 0,75 lần; Học viện Nông nghiệp Việt Nam tăng thêm 0,49 lần; Trường Đại học Hà Nội tăng thêm 01 lần mức lương cơ bản.

2.4. Ảnh hưởng của Nghị quyết số 77/NQ-CP tới hoạt động khác của cơ sở giáo dục đại học

Về đầu tư mua sắm

9/12 trường dành khoảng 1.604 tỷ đồng từ nguồn thu của mình để chi cho hoạt động đầu tư, mua sắm, chiếm khoảng 32,7% tổng chi phí cho các chương trình, dự án. Ngoài nguồn vốn từ NSNN, các trường huy động được một số nguồn khác như ODA (Học viện Nông nghiệp Việt Nam) hay nguồn vốn vay kích cầu (trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh). Trường dành nhiều tiền từ nguồn thu của mình nhất cho hoạt động đầu tư mua sắm là trường Đại học Tôn Đức Thắng (Dự án khối khoa Khoa học xã hội và nhân văn, Mỹ thuật công nghiệp, y dược và khu thực hành – hơn 213 tỷ đồng), trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh (Bồi thường giải phóng mặt bằng và đầu tư xây dựng trường tại Khu đô thị mới Nam thành phố - hơn 440 tỷ đồng) và trường Đại học Điện lực.

Tác động đến người học

Tự chủ đã tạo cơ hội để các trường sử dụng nguồn thu hiệu quả hơn trong cung cấp dịch vụ đào tạo tốt hơn đến người học về với cơ sở vật

chất, phòng thí nghiệm, thư viện ngày càng hiện đại, và giáo trình, học liệu ngày càng được cập nhật theo chuẩn quốc tế.

Bên cạnh đó, đa phần các trường vẫn trích theo tỷ lệ 8% nguồn thu học phí đại học chính quy để đầu tư lại cho sinh viên qua các chính sách học bổng, giảm học phí. Ngoài ra, hầu hết các trường đều dành phần lãi tiền gửi ngân hàng làm quỹ học bổng cho sinh viên, nhằm giảm thiểu gánh nặng tài chính cho sinh viên nghèo. Đồng thời, với cơ chế tự chủ, các trường có cơ hội kêu gọi tài trợ học bổng từ các tập đoàn kinh tế lớn để hợp tác đào tạo nguồn nhân lực cho doanh nghiệp. Đặc biệt, tổng trích lập quỹ cho sinh viên năm 2016- 2017 của 12 trường tự chủ trên 2 năm tháng lên tới 112 tỷ đồng.

Công tác kiểm định trường đại học

Tự chủ chính là yếu tố thúc đẩy các cơ sở giáo dục đại học thực hiện tốt hơn công tác kiểm định. Có 8/12 (66,7%) trường tự chủ trên 2 năm so với 44/166 (26,5%) đã được cấp chứng nhận công nhận đạt chuẩn chất lượng giáo dục. Nhiều trường đã kiểm định quốc tế một số chương trình: Đại học Kinh tế TP. HCM với 7 chương trình; Đại học Tôn Đức Thắng là 1 trong 3 trường được gắn sao của QS-Star.

3. Hạn chế và khó khăn, vướng mắc khi thực hiện NQ77/NQ-CP

3.1. Hạn chế

Về thực hiện nhiệm vụ đào tạo

- Xác định chỉ tiêu tuyển sinh và phương thức tuyển sinh: Một số trường chưa đảm bảo tiêu chí về cơ sở vật chất như diện tích sàn xây dựng và tiêu chí sinh viên/giảng viên theo quy định hoặc xác định chỉ tiêu hoặc tuyển sinh vượt chỉ tiêu. Các trường không tổ chức tuyển sinh riêng, mà chủ yếu tham gia kỳ thi tuyển sinh chung của Bộ Giáo dục và Đào tạo bởi có nhiều thuận lợi và tiết kiệm chi phí trong tuyển sinh.

- Về mở ngành đào tạo: Số lượng các chương trình/ngành đào tạo được mở mới trong vòng 2 năm qua khá lớn trong bối cảnh số lượng giảng viên và cơ sở vật chất chưa cải thiện với tốc độ tương ứng. Có trường chú trọng tăng số ngành mở mới (để đảm bảo quy mô) mà chưa chú trọng tăng cường chất lượng đào tạo. Một số trường khi mở ngành/chuyên ngành chưa đảm bảo điều kiện mở ngành theo quy định.

- Về tổ chức đào tạo và công bố chuẩn đầu ra:

Một số trường chưa ban hành các quy định cụ thể về xây dựng chương trình đào tạo và chuẩn đầu ra theo quy định nên chưa thực hiện công bố chuẩn đầu ra. Việc tổ chức đào tạo các chương trình tiên tiến, chất lượng cao, POHE thậm chí chương trình chính qui dài trả tại một số trường còn chưa đảm bảo theo quy định và cam kết của nhà trường với người học.

- Liên kết đào tạo với nước ngoài: Một số trường thực hiện mở rộng liên kết đào tạo với đối tác mới trong khi chưa ban hành quy định về quy trình thẩm định, cấp phép và quản lý hoạt động liên kết với nước ngoài, hạ thấp yêu cầu tuyển sinh, công nhận trúng tuyển khi chưa đủ điều kiện về ngoại ngữ và các yêu cầu tại các thông báo tuyển sinh và quy định tại khoản 4 Điều 5 Nghị định số 73/2012/NĐ-CP ngày 26/09/2012 về Quy định về hợp tác, đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục (Chính phủ, 2012).

Về công tác tổ chức bộ máy, nhân sự

Một số trường còn chưa hoàn thiện cơ cấu tổ chức của nhà trường theo quy định, có 4/12 trường tự chủ trên 2 năm chưa thành lập Hội đồng trường, chưa ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng trường, hình thức hoạt động của Hội đồng trường chủ yếu bằng các cuộc họp, vai trò giám sát của Hội đồng trường khá mờ nhạt. Một số trường chưa phê duyệt đề án vị trí việc làm để làm cơ sở cho công tác tuyển dụng, thành lập đơn vị mới, đào tạo, bồi dưỡng, bổ nhiệm viên chức.

Các trường có xu hướng né tránh va chạm, chưa thực sự tích cực cải thiện bộ máy tổ chức theo hướng tinh giản, gọn nhẹ. Đây là cũng một thách thức lớn đối với các trường trong vấn đề tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự.

Về tài chính

Nghị quyết 59/NQ-CP ngày 07/7/2016 của Chính phủ về miễn giảm thuế lãi tiền gửi ngân hàng, các hoạt động đào tạo ngắn hạn... Tuy nhiên đến nay, vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể từ các bộ, ngành về chính sách này.

3.2. Khó khăn, vướng mắc

Về cơ chế, chính sách

- Giai đoạn triển khai thí điểm theo Nghị quyết 77 ngắn và đã sắp kết thúc nhưng chưa có định hướng cụ thể về việc chuyển tiếp từ giai đoạn thí điểm sang giai đoạn chính thức thực hiện hoặc tiếp tục kéo dài thời gian thí điểm. Điều này gây khó khăn cho các trường trong việc lập kế hoạch phát triển dài hạn,

đầu tư vào cơ sở vật chất và con người.

- Thiếu quy định cụ thể về tự chủ và quyền của các trường trong việc xác định quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của trường.

- Chưa có sự thống nhất giữa các quyết định cho phép thực hiện cơ chế tự chủ ở các cơ sở giáo dục đại học, tạo ra sự so sánh và không thống nhất trong thực thi quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục. Đặc biệt, quy định về độ tuổi các chức danh quản lý trong nhà trường còn cứng nhắc, tạo tâm lý nhiệm kỳ và hạn chế cơ hội bổ nhiệm người có khả năng vào các vị trí quan trọng, đặc biệt là vị trí Chủ tịch Hội đồng Trường.

- Nhiều qui định, văn bản pháp lý chưa thay đổi kịp để hỗ trợ các trường đại học tự chủ. Ở một số hoạt động, các trường không nhận được sự hướng dẫn cụ thể từ phía cơ quan quản lý nhà nước khi được giao thí điểm tự chủ đại học.

Về tổ chức quản trị

- Chưa có văn bản hướng dẫn về tự chủ đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập khi không có cơ quan chủ quản. Các quy định hiện hành sử dụng cho các cơ sở giáo dục đại học công lập trực thuộc cơ quan chủ quản.

- Thiếu quy định đầy đủ và rõ ràng về mối quan hệ giữa Đảng uỷ và Hội đồng trường, thậm chí là với Ban giám hiệu chưa rõ ràng, chưa được phân định trong mối quan hệ giữa ba tổ chức trên. Tiêu chuẩn tham gia hội đồng trường với những quy định chưa cụ thể rõ ràng, cơ cấu thành viên chưa hợp lý. Hoạt động của Hội đồng trường còn mang tính hình thức vì chưa có hướng dẫn cụ thể, nguồn kinh phí cho hoạt động của Hội đồng trường phục thuộc vào kinh phí của Nhà trường do Hiệu trưởng quyết định.

4. Kiến nghị, đề xuất

4.1. Kiến nghị với Ban chấp hành Trung ương Đảng, Quốc Hội, Chính phủ

- *Kiến nghị với Ban chấp hành Trung ương Đảng:*
(i) Ban hành văn bản hướng dẫn về vai trò tổ chức Đảng trong việc chỉ đạo hoạt động của Hội đồng trường, tham khảo mô hình Bí thư là người đứng đầu Hội đồng trường; (ii) Chỉ rõ việc triển khai các quyền của Hội đồng trường vào từng bước trong quy trình bổ nhiệm, miễn nhiệm Hiệu trưởng, Phó Hiệu trưởng.

- *Kiến nghị với Quốc hội:* Đề xuất Quốc hội sửa đổi Luật Giáo dục đại học và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành

Luật Giáo dục đại học sau khi được sửa đổi.

- *Kiến nghị với Chính phủ:* (i) Nhanh chóng ban hành Nghị định về tự chủ đại học thay thế cho Nghị quyết số 77/NQ-CP; (ii) Xây dựng, công bố lộ trình, điều kiện để dần xoá bỏ cơ chế “cơ quan chủ quản”. Về lâu dài, các trường cần trở thành pháp nhân độc lập, không có cơ quan chủ quản: Hội đồng trường phải thực sự là đại diện sở hữu, có năng lực quản trị cơ sở giáo dục đại học qua việc xây dựng chiến lược, bổ nhiệm Hiệu trưởng, Phó Hiệu trưởng để thực hiện và giám sát quá trình thực hiện chiến lược; (iii) Từ nay đến 2020, thí điểm xoá bỏ cơ chế “cơ quan chủ quản” đối với một số trường đang thí điểm tự chủ thành công dựa trên việc các trường đăng ký và xây dựng đề án cũng như các điều kiện về kiểm định chất lượng, về trách nhiệm giải trình; công khai, minh bạch thông tin về các điều kiện đảm bảo chất lượng và chất lượng đầu ra của đào tạo, nghiên cứu khoa học, phục vụ cộng đồng; (iv) Trong quá trình hoàn thiện văn bản pháp luật: coi đề án Thí điểm được Thủ tướng phê duyệt là căn cứ pháp lý để tiến hành “thí điểm”. Thống nhất các quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học tự chủ. Đặc biệt, cho phép các trường tự chủ bổ nhiệm, tuyển dụng ứng viên trong và trên độ tuổi lao động để thực hiện các hoạt động giảng dạy, nghiên cứu khoa học và lãnh đạo, quản lý của Trường, đáp ứng các điều kiện bảo đảm chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học; (v) Trong một số lĩnh vực đặc thù, Chính phủ cần ban hành danh mục các dịch vụ giáo dục đào tạo sử dụng ngân sách nhà nước nhằm đảm bảo phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng thời kỳ; (vi) Triển khai, hướng dẫn thực hiện phương thức nhà nước đặt hàng đào tạo, từng bước tiến tới thực hiện phương thức đấu thầu đào tạo từ nguồn kinh phí ngân sách nhà nước nhằm tạo lập sân chơi cạnh tranh bình đẳng giữa các cơ sở giáo dục đại học.

4.2. Đề xuất với các Bộ

Đề xuất với Bộ Tài chính

- Sửa đổi, bổ sung Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/08/2004 của Bộ Tài chính theo hướng thành lập Ban kiểm soát tài chính trực thuộc Hội đồng trường, nhân sự do Hội đồng trường bổ nhiệm.

- Xây dựng thông tư hướng dẫn cụ thể về việc sử dụng các nguồn tài chính huy động được và các nguồn thu khác, đồng thời xác định những khoản cần đóng thuế, những khoản không cần đóng thuế. Xây dựng và hoàn thiện chính sách ưu đãi về thuế

đổi với các cơ sở giáo dục đại học.

- Tiến hành việc giao tài sản cho các trường theo quy định của Luật số 09/2008/QH về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước để nhà trường có thể chủ động trong việc liên doanh, liên kết, góp vốn với các đơn vị, tổ chức khác. Hình thành công ty quản lý vốn nhà nước tại các cơ sở giáo dục đại học công lập để bảo toàn vốn tại các cơ sở giáo dục công lập.

- Điều chỉnh mức thu phí với mục tiêu là học phí tiến tới bù đắp được chi phí đào tạo cần thiết để đạt chất lượng đáp ứng yêu cầu đặt ra; chuyển học phí từ danh mục tính phí sang tính giá dịch vụ. Xây dựng hướng dẫn thực hiện cơ chế giá dịch vụ giáo dục đại học theo Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13.

Đề xuất với Bộ Kế hoạch và Đầu tư

- Rà soát, đánh giá sự phù hợp của Luật đầu tư công với cơ chế tự chủ giáo dục đại học. Việc đầu tư cho các trường nên áp dụng cơ chế trọn gói (lump-sum) và theo dự án. Các dự án quy mô lớn, cần sự hỗ trợ của Nhà nước, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần hướng dẫn cơ sở giáo dục đại học tự chủ đề xuất dự án đầu tư để thẩm định, tổng hợp vào kế hoạch đầu tư công trung hạn trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Xây dựng cơ chế/quy định về việc sử dụng tài sản công của các cơ sở giáo dục đại học công lập khi thành lập các đơn vị liên doanh, liên kết với các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp khác theo nguyên tắc bảo toàn vốn, tài sản nhà nước, bù đắp chi phí và có tích lũy.

Đề xuất với Bộ nội vụ

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy định về tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, quản lý viên chức và người lao động, xem xét bãi bỏ tư cách công chức ở các trường đại học tự chủ; mở rộng/bãi bỏ quy định về độ tuổi cho các chức danh quản lý. Đơn giản hóa các thủ tục cấp phép cho lao động nước ngoài.

- Cho phép các trường tự chủ được áp dụng Luật lao động thay Luật viên chức.

Đề xuất với Bộ khoa học công nghệ

Xây dựng hướng dẫn cụ thể về các nội dung chi cho khoa học công nghệ theo Nghị định số 99/2014/NĐ-CP và Nghị định số 73/2015/NĐ-CP của Chính

phủ. Cần cải tiến quản lý các hạng mục chi theo hướng tăng tính tự chủ, khuyến khích các trường thành lập các doanh nghiệp khoa học công nghệ để gắn kết giữa nghiên cứu khoa học và thực tế.

Đề xuất với Bộ thông tin và truyền thông

Phối hợp với các cơ sở giáo dục đại học tự chủ tăng cường công tác truyền thông để xã hội, cộng đồng doanh nghiệp và các gia đình hiểu rõ, hiểu đúng về mục tiêu và giá trị của tự chủ đại học đem lại

4.3. Đề nghị, yêu cầu đối với các cơ sở giáo dục đại học

Hoàn thiện cơ cấu tổ chức, sớm thành lập Hội đồng trường và qui chế hoạt động của Hội đồng trường, cải cách công tác quản trị đại học theo hướng tiệm cận dần với chuẩn mực quốc tế.

Rà soát, bổ sung và hoàn thiện chiến lược phát triển trường giai đoạn 2017-2022 và tầm nhìn tới năm 2030. Cập nhật xu hướng phát triển của khoa học - kỹ thuật, áp dụng công nghệ thông tin.

Tăng cường công tác truyền thông nội bộ để tạo sự thống nhất và nhận thức đúng đắn, đầy đủ về tự chủ, vai trò và tự chủ phải gắn với trách nhiệm giải trình đối với cán bộ giảng viên.

Xây dựng cơ chế kiểm soát các hoạt động độc lập, tự chủ, thực hiện trách nhiệm của các đơn vị trong nhà trường.

Tăng cường sử dụng KPI để quản trị và đánh giá các hoạt động ở cấp trường, cấp đơn vị và các cá nhân cán bộ, giảng viên.

Dành kinh phí cho nghiên cứu khoa học theo quy định, đẩy mạnh công bố quốc tế. Tăng cường khả năng thương mại hoá các kết quả nghiên cứu khoa học thông qua nhiều hình thức. Thành lập các doanh nghiệp khoa học công nghệ phù hợp với điều kiện và định hướng phát triển của trường.

Đẩy mạnh công tác đảm bảo chất lượng bên trong nhà trường đồng thời triển khai kiểm định chất lượng trường và chất lượng chương trình đào tạo

Thực hiện nghiêm túc các cam kết trong đề án tự chủ và trách nhiệm giải trình, tăng cường công bố thông tin về quá trình và kết quả hoạt động của nhà trường.

Lời thừa nhận/ cảm ơn: Bài viết này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài cấp bộ B2017.KHA.25 của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Ghi chú:

1. 12 trường tự chủ trên 2 năm gồm: Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh, Trường Đại học Tôn Đức Thắng, Trường Đại học Hà Nội, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Trường Đại học Tài chính – Marketing, Trường Đại học Công nghiệp dệt may Hà Nội, Trường Đại học Công nghiệp TP. Hồ Chí Minh, Trường Đại học Công nghiệp thực phẩm TP. HCM, Trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh, Trường Đại học Ngoại thương, Học viện Nông nghiệp Việt Nam, Trường Đại học Điện lực.
2. Những trường tăng qui mô tuyển sinh các chương trình tiên tiến, chất lượng cao nhiều như trường Đại học Kinh tế Tp. Hồ Chí Minh, trường Đại học Kinh tế Quốc dân, trường Đại học Công nghiệp Tp. Hồ Chí Minh, trường Đại học Ngoại Thương...
3. Theo kết quả khảo sát điều tra: 96,7% lãnh đạo cấp cao của 27 trường cho rằng tự chủ về bộ máy tổ chức, nhân sự là quan trọng nhất đối với cơ sở giáo dục Đại học.
4. Tính đến nay, đã có 14/19 trường được khảo sát đã thành lập Hội đồng trường.
5. Các trường có nhiều sự thay đổi nhất trong tổ chức bộ máy là trường Đại học Kinh tế Tp. Hồ Chí Minh (+8), trường Đại học Tôn Đức Thắng (+8), Học viện Nông nghiệp Việt Nam (+3).
6. Giảng viên có chức danh GS và PGS chiếm 9,2% tổng số giảng viên của các trường Đại học tự chủ trên 2 năm (trong khi toàn bộ hệ thống giáo dục đại học là khoảng 6%); Và theo báo cáo của 12 trường tự chủ trên 2 năm, số lượng cán bộ/giảng viên có chức danh GS, PGS và học vị từ Ths trở lên tăng lên đáng kể, số lượng giảng viên có trình độ cử nhân giảm xuống so với trước tự chủ.

Tài liệu tham khảo

- Chính phủ (2012), *Nghị định số 73/2012/NĐ-CP quy định về hợp tác đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục*, ban hành ngày 26 tháng 9 năm 2012.
- Bộ Giáo dục và Đào tạo (2015), *Thông tư số 32/2015/TT-BGDĐT quy định về việc xác định chỉ tiêu tuyển sinh đối với các cơ sở giáo dục đại học*, ban hành ngày 16/12/2015.