

ĐỔI MỚI ĐIỀU HÀNH GIÁO DỤC ĐẠI HỌC THEO HƯỚNG HIỆU QUẢ

• PGS.TS. PHẠM THÀNH NGHỊ
Viện Nghiên cứu Con người

Nghị quyết về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học (GDĐH) Việt Nam giai đoạn 2006-2020 (Chính phủ, 2005) đã chỉ ra quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đổi mới GDĐH, trong đó có đổi mới cơ chế quản lí. Để góp phần đạt được mục tiêu của Nghị quyết, cần phải đổi mới quản lí GDĐH theo hướng hiệu quả. Bài viết này sẽ phân tích khái niệm điều hành hiệu quả (effective governance) trong GDĐH và những giải pháp nâng cao hiệu quả điều hành GDĐH.

1. Cơ sở của sự điều hành giáo dục đại học hiệu quả

(1) Thế nào là điều hành? Và đã có sự đánh giá, phê phán nào đối với việc điều hành hệ thống GDĐH Việt Nam hiện nay? Điều hành, nói chung, liên quan đến sự phối hợp và điều phối các hoạt động xã hội theo trật tự. Bất cứ một hệ thống điều hành nào cũng bao gồm các nguyên tắc, chuẩn mực và thể chế chính thức cũng như phi chính thức. Vì vậy, khi nói về điều hành GDĐH, chúng ta nói đến các nguyên tắc, chuẩn mực, thể chế, tổ chức và hoạt động của GDĐH. Trên thế giới, ý nghĩa của thuật ngữ điều hành thường liên quan đến sự phân công quản lí giữa các cơ quan nhà nước và các cơ quan ngoài nhà nước. Điều hành GDĐH liên quan đến các loại hình phối hợp giữa các hoạt động cá nhân và trật tự xã hội khác nhau.

(2) Bản đề cương thảo luận Xây dựng trường đại học "đẳng cấp quốc tế" tại Việt Nam (Thomas Vallely, 2005) nhấn mạnh rằng những vấn đề trực tiếp nhất của GDĐH Việt Nam bắt nguồn từ cơ chế quản lí các trường đại học có tính tập trung và xơ cứng. Có thể nói các trường

đại học Việt Nam có ít quyền tự chủ. Bộ Giáo dục và Đào tạo (GD-ĐT) vẫn còn điều hành nhiều công việc mà lẽ ra đã phải giao cho các trường. Bên cạnh đó, vẫn chưa có những quy định đủ rõ để các cơ sở GDĐH chịu trách nhiệm về chất lượng đào tạo, dịch vụ cung cấp và sự minh bạch trong quản lí và chi tiêu tài chính. Cả ở cấp hệ thống và cấp trường chưa có các quy trình, quy chế quản lí đủ hiệu quả dựa trên những triết lí, nguyên tắc thống nhất có thể đánh giá, kiểm tra công khai mọi lúc, mọi nơi và bởi mọi người. Văn hoá quản lí còn mang nặng màu sắc quan liêu, kém hiệu quả. Để có thể giải quyết vấn đề này cần xác định đúng vai trò của Nhà nước.

(3) Có thể thấy vai trò của Nhà nước thay đổi ở từng quốc gia và trải rộng từ việc Nhà nước đóng vai trò kiểm soát GDĐH đến chỗ hoàn toàn để cho cơ chế thị trường tác động. Tồn tại ba mô hình khác nhau về mối quan hệ này: mô hình thứ nhất quản lí GDĐH theo cơ chế tập trung, Nhà nước quản lí là chính; mô hình thứ hai bao gồm những hệ thống GDĐH nơi mà trường đại học hoạt động chủ yếu theo cơ chế thị trường; và mô hình thứ ba là hệ thống GDĐH các nước nằm giữa hai mô hình trên kết hợp giữa sự điều tiết của Nhà nước và sử dụng một phần cơ chế thị trường.

Trong hệ thống nơi mà Nhà nước kiểm soát, hệ thống GDĐH hoàn toàn là công lập, Nhà nước cấp tiền và điều hành các cơ sở GDĐH. Chính phủ bổ nhiệm hiệu trưởng, xác định yêu cầu văn bằng, nội dung, chương trình đào tạo v.v. Mô hình này hoạt động ở nhiều nước đang phát triển với quan điểm rằng Chính phủ cần kiểm soát hệ thống mà chính phủ cấp tiền.

Nhưng khi Nhà nước kiểm soát hệ thống GDĐH thì có xu hướng làm phương hại đến nguyên tắc quản lý hiệu quả. Sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước có xu thế tạo nhiều kẽ hở cho lạm dụng quyền lực và đặc biệt tạo ra sự trì trệ, quan liêu trong học thuật.

Một hệ thống GDĐH hiệu quả bao giờ cũng dựa trên vai trò điều hành thích hợp của Nhà nước. Nhà nước cần phải bảo đảm hệ thống GDĐH phục vụ lợi ích công cộng; các cơ sở GDĐH công lập phải cung cấp GDĐH, ít nhất cũng ở khu vực mà thị trường không đáng đáng nể, Nhà nước đảm bảo sự công bằng và cung cấp tài trợ cho lĩnh vực nghiên cứu cơ bản phù hợp với nhu cầu phát triển lâu dài của đất nước. Nhà nước còn phải bảo đảm các cơ sở GDĐH và cả hệ thống GDĐH hoạt động trên cơ sở minh bạch và công bằng về tài chính (Higher Education in Developing Countries, tthe.net).

(4) Nhận thức được sự yếu kém của mô hình Nhà nước kiểm soát, nhiều nước đã chấp nhận mô hình mới, mô hình Nhà nước điều hành phi tập trung, trong đó có bộ phận công việc hoạt động theo cơ chế thị trường, đồng thời để các cơ sở GDĐH được thực hiện quyền tự chủ. Thực tế cho thấy việc các cơ quan của Chính phủ trực tiếp quản lý các lĩnh vực GDĐH (đào tạo, tài chính v.v.) đã dẫn đến sự lạm dụng quyền lực, bệnh quan liêu nặng nề. GDĐH Việt Nam cần chấp nhận mô hình Nhà nước điều hành phi tập trung, từng bước chuyển từ cơ chế quản lý theo kiểu cũ sang cơ chế điều hành thông qua pháp luật và các văn bản dưới luật (chính sách, quy chế), tăng cường quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các cơ sở GDĐH.

Trong mô hình này, cơ chế trung gian (buffer mechanism) có vai trò quan trọng để đạt được sự cân bằng lợi ích công cộng và lợi ích của các cơ sở GDĐH. Cơ chế trung gian, nhìn chung, bao gồm những pháp nhân đại diện cho chính phủ, cơ sở GDĐH, khối tư nhân và những bên liên đới khác như giáo chức, sinh viên, người sử dụng lao động, cộng đồng v.v. giúp điều tiết việc quản lý GDĐH cân bằng hơn. Để đảm bảo sự

điều hành của Nhà nước, các hội đồng cần được thành lập và thực hiện các chức năng mà trước đây Bộ GD-ĐT và các bộ ngành khác thực hiện:

* Hội đồng GDĐH tư vấn cho chính phủ về quy mô, cơ cấu và tài chính của GDĐH, và thường chịu trách nhiệm về bảo đảm chất lượng, cơ chế khuyến khích và kiểm định chất lượng;

* Hội đồng nghiên cứu hay cơ quan cấp tài chính và thúc đẩy nghiên cứu chịu trách nhiệm cấp tiền theo cơ chế đấu thầu, thay mặt nhà nước thực hiện chức năng đánh giá trong nghiên cứu;

* Hội đồng nghề nghiệp (hay các Hội nghề nghiệp) tập trung vào từng lĩnh vực chuyên môn của GDĐH và có vai trò thẩm định các chương trình mới, kiểm định các chương trình đang cung cấp;

* Ngoài ra, ở cấp trường, Hội đồng nhà trường (Hội đồng quản trị ở các trường ngoài công lập) có chức năng điều hành trường đại học.

Để hoạt động có hiệu quả, những hội đồng này cần được Nhà nước quy định quyền lực rõ ràng, các quy trình hoạt động được xây dựng tốt. Ví dụ, nếu một hội đồng nào đó có trách nhiệm phân bổ tài trợ nghiên cứu trên cơ sở các hồ sơ đấu thầu từ, hội đồng này phải tôn trọng triệt để và đảm bảo những quy trình xét duyệt minh bạch và sự lựa chọn được thông qua rộng rãi. Hội đồng còn phải có toàn quyền trong kiểm soát nguồn lực được phân bổ, có thẩm quyền và có công cụ trừng phạt những đơn vị không chấp hành theo những quy trình được xây dựng tốt.

Ở Việt Nam, vấn đề cần thảo luận là xác định vai trò của Bộ GD-ĐT trong mối quan hệ với các trường đại học như thế nào. Các học giả và các nhà quản lý GDĐH đều cho rằng việc quản lý tập trung của Bộ từ trước đến nay không còn phù hợp nữa. Trong các văn bản gần đây, Bộ xác định chỉ tập trung ban hành và giám sát thực thi chính sách. Nhưng điều đó chưa đủ cho hoạt động có hiệu quả của hệ thống GDĐH. De Rooji (2005) khuyến cáo 6 vai trò quan trọng của Bộ



GD-ĐT trong một hệ thống quản lí phi tập trung:

- o Phối hợp với các bộ ngành khác nhưng không gây cản trở cho sự thay đổi;

- o Phát triển hệ thống giám sát và đánh giá; phi tập trung hoá và tự chủ không có nghĩa là Bộ GD-ĐT mất đi quyền lực mà Bộ cần tập trung vào những vấn đề chiến lược;

- o Phát triển hệ thống nâng cao chất lượng;

- o Các hoạt động nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của GDĐH, bao gồm hệ thống và các cơ sở hướng dẫn sinh viên ở các địa phương về cơ hội học tập; nâng cao nhận thức của sinh viên về ngành nghề và cơ hội nghề nghiệp, giúp tạo điều kiện cho sự gắn kết giữa đào tạo và sử dụng;

- o Thành lập và trợ giúp các cơ sở có chất lượng cao để đào tạo và bồi dưỡng giáo viên và cán bộ giảng dạy;

- o Thúc đẩy tính mềm dẻo trong GDĐH, tính phối hợp giữa các vùng; bằng cấp phải có giá trị quốc gia, không chỉ có giá trị cục bộ.

Như vậy, có sự thống nhất về vai trò của Bộ GD-ĐT trong điều hành, chỉ đạo GDĐH. Bộ GD-ĐT điều tiết chính sách và quy chế, bảo đảm sự chịu trách nhiệm, nhưng không can thiệp trực tiếp vào công việc của các trường đại học.

(5) Ở các nước đang phát triển nguồn lực đặc biệt hạn hẹp, sự đầu tư của Nhà nước phải được dùng trực tiếp vào các lĩnh vực giảng dạy và nghiên cứu, vào các khu vực mang lại lợi ích xã hội cao hơn lợi ích tư nhân. Có thể thấy lĩnh vực giảng dạy và nghiên cứu khoa học cơ bản, khoa học xã hội và nhân văn và giáo dục là những lĩnh vực cần được ưu tiên sử dụng đầu tư của Chính phủ.

Có nhiều cách tính chi phí - kết quả cho những đầu tư như vậy. Sự hợp tác với các trường đại học nước ngoài có thể giúp giảm chi phí, sự liên kết giữa các trường đại học và doanh nghiệp cũng tăng kết quả sử dụng. Xây dựng cơ sở kĩ thuật dùng chung cho các trường trong vùng là để sử dụng chung là cách tốt nhất tăng hiệu quả. Đối với lĩnh vực khoa học và công nghệ và các lĩnh vực khác, sự hợp tác với các đối tác nước

ngoài sẽ hứa hẹn nhiều hơn nhưng trong các lĩnh vực này cần thiết phải có chính sách lôi cuốn các nhà chuyên môn, nếu để họ có thu nhập quá thấp và điều kiện làm việc quá tồi tệ, họ sẽ ra đi làm việc trong khu vực doanh nghiệp tư nhân hay thậm chí làm việc cho khu vực nước ngoài.

Được coi là ít có tính ứng dụng, khoa học xã hội và nhân văn cần nhận được sự tài trợ nhiều hơn của Chính phủ. Thực ra, khoa học xã hội và nhân văn có đóng góp to lớn vào phát triển xã hội, tăng tính kế hoạch, nhân văn và văn hoá. Việc sử dụng tài chính từ ngân sách cho GDĐH để hỗ trợ sinh viên cũng phải so sánh lợi ích tư nhân và lợi ích xã hội mà sự hỗ trợ đó mang lại. Ngay trong một ngành, Nhà nước nên hỗ trợ những sinh viên cam kết sau khi tốt nghiệp về những vùng xa xôi để làm việc từ 5 năm trở lên. Những ngành mà vùng sâu, vùng xa đang cần cán bộ có thể sử dụng hình thức hỗ trợ học bổng để đáp ứng nhu cầu thiếu giáo viên, bác sĩ v.v.

Một nội dung quan trọng khác liên quan đến vai trò của khu vực đại học công lập và đại học ngoài công lập. Đã đến lúc cần thay đổi cách nhìn nhận về mối quan hệ giữa cơ sở cung cấp GDĐH công lập và cơ sở GDĐH ngoài công lập. Vấn đề cần thảo luận nằm ở chỗ những mô hình khác nhau về tài chính GDĐH và sự thay đổi vai trò của khu vực công lập và khu vực tư thực. Nếu chất lượng GDĐH được quản lí tốt ở cả hai khu vực này thì đối với xã hội các cơ sở GDĐH công lập và GDĐH phi công lập đều có ý nghĩa như nhau. Thực ra điều mà chúng ta cần quan tâm là nhà trường và sinh viên dùng nguồn tài chính nào. Nếu nguồn tài chính lấy từ ngân sách nhà nước thì cần phải dùng vào ngành, khu vực có lợi ích xã hội cao, ngược lại người học sẽ phải trang trải cho việc học tập của mình là chính nếu lợi ích tư nhân cao hơn lợi ích xã hội.

(còn nữa)

SUMMARY

The article deals with the foundations for effective higher education control, major principles of the work and solutions to run higher education effectively.