

VAI TRÒ CỦA CÁC CẤP QUẢN LÝ TRONG XU THẾ PHÂN CẤP QUẢN LÝ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

• TS. NGUYỄN TIẾN HÙNG

Viện Chiến lược và Chương trình giáo dục

Hiện nay, việc trao quyền tự chủ ngày càng tăng cho các cơ sở giáo dục đại học (GDĐH) trong khuôn khổ quy định của các cấp quản lý đang là xu thế tất yếu trong phân cấp quản lý GDĐH. Trong bối cảnh như vậy, việc xác định rõ vai trò của các cấp quản lý đang trở thành vấn đề cấp thiết được nhiều quốc gia quan tâm giải quyết.

Nhìn chung, tùy theo bối cảnh cụ thể của từng quốc gia, có thể có cấp chính quyền hay quản lý trung ương, vùng và địa phương, nhưng các cấp này đều thực hiện các vai trò xây dựng và phối hợp thực hiện môi trường chính sách, môi trường tổ chức và quy trình làm việc trong các hoạt động định hướng và lãnh đạo hệ thống quản lý GDĐH, cụ thể như sau:

1. Xây dựng môi trường chính sách. Nhìn chung, môi trường chính sách hay các chính sách vĩ mô quy định mối quan hệ quyền lực về mặt pháp lý giữa các cấp quản lý của chính phủ, năng lực của chính phủ hỗ trợ cho GDĐH, tỉ lệ ngân sách dành cho GDĐH, vai trò của các cơ sở GDĐH công lập cũng như tư nhân, và quy trình cung cấp tài chính công, v.v..

Thực chất, việc xây dựng môi trường chính sách là nhằm mục đích làm cho vai trò, trách nhiệm và quyền hạn của các cấp quản lý và cơ sở GDĐH đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội của quốc gia và của cộng đồng. Hiện nay, thông thường các chính sách và ưu tiên chính sách đều tập trung vào việc làm cho sản phẩm của các cơ sở GDĐH phù hợp và đáp ứng được nhu cầu của thị trường.

Thị trường ở đây được hiểu là các tác động từ bên ngoài theo nghĩa rộng, bao gồm:

- Các tác động về kinh tế, như sức ép cạnh tranh về chất lượng, chi phí và học phí để có thể thu hút và thoả mãn được nhu cầu của người học;

- Các nhân tố về số lượng liên quan đến các

đặc điểm và dự đoán về nhân khẩu học.

- Sức ép chính trị, niềm tin của công luận và việc sử dụng công nghệ mới.

Hiện nay, tồn tại hai loại hình cơ sở GDĐH công lập (do chính quyền là người cung cấp dịch vụ giáo dục) và tư thực (chính quyền đóng vai trò như người sử dụng dịch vụ giáo dục). Trong hệ thống như vậy, chính quyền (các cấp) có thể giữ bốn vai trò chính sách như sau:

(1) trong vai trò là *người định hướng*, chính quyền đảm bảo các dịch vụ GDĐH đạt được các kết quả theo ưu tiên của mình mà vẫn phù hợp với nhu cầu của thị trường.

(2) trong vai trò là *người ra các quy định*, chính quyền quy định mối quan hệ giữa các cơ sở GDĐH và thị trường thông qua việc kiểm soát học phí, quản lý việc sử dụng các nguồn lực và quản lý hoạt động của các cơ sở GDĐH;

(3) trong vai trò như *người cung cấp dịch vụ*, chính quyền cung cấp tài chính cho các dịch vụ GDĐH (thường gặp hạn chế là đáp ứng thị trường chưa tốt so với vai trò người sử dụng dịch vụ);

(4) trong vai trò như người *sử dụng dịch vụ*, chính quyền cung cấp một phần kinh phí cho GDĐH trực tiếp qua người học, vì vậy tăng tác động của các lựa chọn theo kiểu thị trường lên hoạt động của các cơ sở GDĐH.

Trong thực tế, chính quyền thực hiện kết hợp cả bốn vai trò chính sách như trên và tùy thuộc vào bối cảnh cụ thể thì sẽ nhấn mạnh vai trò nào đó hơn so với các vai trò còn lại.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy là điểm quan trọng nhất của việc xây dựng môi trường chính sách là phải xây dựng được *một khung chính sách đủ mạnh* để có thể tăng cường được năng lực cho từng cơ sở GDĐH, để các cơ sở này vừa có thể hoàn thành sứ mạng (chức năng/nhiệm vụ) của mình, vừa đáp ứng tốt nhất nhu cầu của quốc gia (Brennan, 1999)

Thực tế cho thấy, để làm được như vậy, các cơ sở GDĐH cần được trao quyền tự chủ trong hoạt động hàng ngày lớn hơn để có thể thực hiện sứ mạng theo cách riêng của mình. Để tăng quyền tự chủ lớn hơn, cần có một thoả thuận rõ ràng giữa chính quyền với từng cơ sở GDĐH và được thể hiện rõ trong các sứ mạng, trách nhiệm xã hội riêng của từng cơ sở, đi đôi với các phương tiện để đo được và báo cáo công khai hoạt động của từng cơ sở (thông qua hệ thống chịu trách nhiệm).

Nhìn chung, để xây dựng được môi trường chính sách cần trả lời rõ ràng các câu hỏi sau:

- Các quyết định nào cần được ban hành tập trung?

- Các quyết định nào cần trao cho cấp cơ sở?

- Các kiểu tự chủ nào cần có để giúp các cơ sở hoạt động hiệu quả hơn?

- Các quy định nào hiện đang gây ra tính quan liêu, trì trệ?

- Các ưu tiên nào mà quốc gia tiếp tục theo đuổi?

- Kiểu chịu trách nhiệm nào cần có để giúp các cơ sở GDĐH hoạt động hiệu quả hơn?

- Làm thế nào để quốc gia và cơ sở GDĐH phát triển mối quan hệ bền vững và lâu dài?

- Mức độ hỗ trợ và đầu tư nào của quốc gia cho GDĐH là hợp lí?

2. Xây dựng môi trường tổ chức hay thiết kế hệ thống GDĐH.

Cấp độ thiết kế hệ thống xác định cấu trúc và năng lực của hệ thống GDĐH, phân định cụ thể các trách nhiệm để đạt được các mục tiêu của GDĐH, đồng thời quy định các tuyến quyền hạn và tính chịu trách nhiệm giữa các cấp quản lí của chính phủ và các cơ sở GDĐH, cũng như quy trình phối hợp làm việc giữa các bên có liên quan.

Thực chất, xây dựng môi trường tổ chức thường liên quan đến bốn kiểu ra quyết định của các cấp chính quyền/ quản lí:

a. Các quyết định về *cấu trúc tổ chức* nhằm thiết lập các cấp quản lí và cơ sở GDĐH với quyền hạn và tính chịu trách nhiệm phù hợp

b. Các quyết định về *sứ mạng* (chức năng và nhiệm vụ) để phân chia trách nhiệm thực hiện các mục tiêu GDĐH cho các loại hình cơ sở

GDĐH khác nhau.

c. Các quyết định về *năng lực* để xác định khả năng, chất lượng và vị trí của các chương trình và các dịch vụ GDĐH.

Thực tế, hiện nay có ba mô hình (mô hình chia cắt, thống nhất và liên bang) kết hợp và đan xen nhau trong các mô hình phân cấp quản lí GDĐH, cụ thể:

- *Mô hình chia cắt* gồm nhiều uỷ ban quản lí đa cấp và mỗi uỷ ban chịu trách nhiệm quản lí một hay một số cơ sở GDĐH. Theo mô hình này thì không có một cơ quan nào chịu trách nhiệm quản lí toàn bộ hệ thống GDĐH, còn chính phủ chỉ đóng vai trò xác định phân ngân sách phân cho từng cơ sở GDĐH.

- *Mô hình thống nhất* chỉ có một uỷ ban quản lí tất cả các trình độ và cung cấp tài chính cho các cơ sở GDĐH. Mô hình này có đặc điểm là có các vai trò độc lập và cùng chung cách giao tiếp/quan hệ và giám sát.

- *Mô hình liên bang* có một uỷ ban chịu trách nhiệm thu thập và phổ biến thông tin, tư vấn về ngân sách, lập kế hoạch các chương trình và khuyến khích sự phối hợp và liên thông.

Giống như mô hình thống nhất, mô hình liên bang chú trọng đến tính độc lập, thiết lập các quy định chung và cách tiếp cận chung trong việc giao tiếp và kiểm định. Trong mô hình này, các quyền hạn được trao phù hợp với các trách nhiệm để đáp ứng mối quan tâm của công luận (kiểm soát đầu vào, việc thực hiện và tính chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục), cũng như trách nhiệm quản lí các cơ sở này (định hướng chiến lược, tính chịu trách nhiệm trong quản lí, ...).

3. Xây dựng quy trình làm việc

Nhìn chung, quy trình làm việc được xây dựng khi thiết kế hệ thống để xác định quy trình làm việc giữa các cấp và cơ sở GDĐH, bao gồm: xác định rõ ai chịu trách nhiệm thu thập thông tin và báo cáo kết quả thực hiện, xác định khung lập kế hoạch ngân sách, phân bổ các trách nhiệm kiểm soát/giám sát chất lượng các chương trình và xác định rõ quy trình phối hợp giữa các cơ sở GDĐH.

Những quy định như vậy có ảnh hưởng rõ ràng đến hoạt động và kết quả hoạt động của các cơ sở GDĐH. Ví dụ như liên quan đến lập kế hoạch ngân sách, thì các phương pháp mà chính

phủ sử dụng để phân bổ ngân sách hỗ trợ cho GDĐH, như theo cách tài trợ trọn gói hay phân bổ ngân sách cơ bản dựa trên cơ sở kết quả thực hiện (chẳng hạn: kết quả đầu ra của sinh viên), sẽ tác động mạnh đến định hướng hoạt động của các cơ sở GDĐH. Hay cấp ngân sách tài trợ theo các chương trình mục tiêu có thể giúp chính sách đáp ứng thị trường theo các ưu tiên của chính phủ. Hoặc các chương trình hỗ trợ tài chính cho sinh viên để thực hiện chiến lược GDĐH đáp ứng thị trường. Trong thực tế là sự kết hợp khác nhau của các cách trên.

Phân bổ chương trình liên quan đến việc phân bổ các sứ mạng và chương trình cho các cơ sở GDĐH và cần theo cách để người học có thêm nhiều lựa chọn và để các chương trình đáp ứng được nhu cầu của cộng đồng. Vì vậy, cần có các chính sách theo định hướng thị trường và mở rộng hệ thống các cơ sở GDĐH tư thục để tăng tính cạnh tranh.

Phối hợp/ hợp tác đòi hỏi các cấp chính quyền xây dựng được các chính sách, hệ thống khuyến khích/khen thưởng và chịu trách nhiệm để tạo điều kiện thuận lợi cho các quá trình phối hợp hoạt động giữa các cơ sở GDĐH.

Trong thực tế, **mô hình phân cấp quản lí GDĐH sẽ là tốt nhất** khi kết hợp được môi trường chính sách và môi trường tổ chức, mà theo đó: môi trường chính sách được dẫn dắt bởi các chiến lược của chính phủ để đạt được sự cân bằng giữa nhu cầu học thuật/ngành nghiệp với sức ép của thị trường; còn môi trường tổ chức để quy định các trách nhiệm, năng lực và mối liên kết giữa các cơ sở GDĐH.

Tuy nhiên, các cách kết hợp khác nhau của các vai trò chính sách và các cách thiết kế hệ thống tổ chức sẽ đem lại các năng lực khác nhau để đáp ứng các thách thức khác nhau trong tương lai. Để có được một mô hình tốt nhất, cần lưu ý tới ba câu hỏi sau:

(1) Quốc gia cần và mong đợi gì ở các cơ sở GDĐH? Các nhân tố nào - ví dụ: kinh tế, nhân khẩu học hay công nghệ - sẽ ảnh hưởng tới nhu cầu và mong đợi này trong tương lai?

(2) Các cơ sở GDĐH đang đáp ứng nhu cầu và mong đợi của quốc gia và cộng đồng đến mức nào? Có lỗ hổng nào trong các chương trình đang thực hiện không? Trong cách tiếp cận?

Trong chất lượng?

Có các kế hoạch khả thi để giải quyết các lỗ hổng chưa? Quốc gia và các cơ sở GDĐH được chuẩn bị đến đâu để đáp ứng các nhu cầu tương lai?

(3) Nếu có lỗ hổng giữa việc thực hiện của hệ thống GDĐH và nhu cầu của quốc gia thì các lựa chọn nào mà chính phủ, các cấp chính quyền và các cơ sở cần có để vượt qua?

Để trả lời ba câu hỏi trên và để phân tích chính sách, thì ngoài việc xem xét môi trường chính sách và môi trường tổ chức, còn phải xem xét các thực tiễn quản lí và hoạt động hàng ngày thông qua các *quy trình làm việc*. Hay nói cách khác là để vượt qua các thách thức hiện tại và tương lai của GDĐH, cần phân tích định hướng chính sách theo cả ba cấp độ: Môi trường chính sách; thiết kế hệ thống; và quy định quy trình làm việc có ảnh hưởng tới chất lượng thực hiện của các cơ sở GDĐH.

Thực tế, trong *một giai đoạn ngắn*, chính phủ và các nhà lãnh đạo quản lí GDĐH dễ dàng tác động tới các vấn đề tại cấp độ thực hiện hay quy trình làm việc. Đó là lí do tại sao các giải pháp tại cấp độ này hấp dẫn - ví dụ: điều chỉnh công thức cấp ngân sách hay trao thêm quyền cho các cấp quản lí của chính phủ. Các công cụ tại cấp độ thực hiện cần được sử dụng hợp lí.

Trong giai đoạn dài, cần kết hợp quy trình làm việc với môi trường chính sách của chính phủ và với thiết kế hệ thống để tìm ra các giải pháp hữu hiệu. So với thực hiện, cấp độ thiết kế hệ thống và định hướng chính sách phức tạp hơn khi thực hiện, vì sự thay đổi trong thiết kế hệ thống có thể dẫn tới thành công mà cũng có thể là thất bại.

Hơn nữa, kinh nghiệm cho thấy là mức độ phân cấp của một hệ thống phân cấp quản lí GDĐH chủ yếu phụ thuộc vào mức độ phối hợp của ba cấp độ trên, ví dụ như để cân bằng giữa nhu cầu của thị trường và quan tâm của các cơ sở GDĐH, các nhà hoạch định chính sách quốc gia có thể có bốn lựa chọn về vai trò chính sách (như đã trình bày ở trên): cung cấp các nguồn lực, xây dựng các quy định, hoặc với tư cách là người sử dụng dịch vụ và người dẫn dắt/định hướng. Dưới đây là các ví dụ về các lựa chọn của các cấp chính quyền:

- Chính quyền có thể hạn chế hoặc khuyến khích cạnh tranh.

- Chính quyền có thể tạo ra những nhà cung cấp mới.

- Chính quyền có thể khuyến khích các chương trình tư nhân hoặc phi lợi nhuận đang có hoặc thành lập mới.

- Chính quyền có thể tài trợ học bổng trực tiếp cho sinh viên theo tiêu chí nhất định, hoặc theo nhu cầu hoặc cả hai, hoặc có thể tài trợ trực tiếp cho các cơ sở GDĐH theo các tiêu chí thực hiện cơ bản hoặc cạnh tranh.

- Chính quyền có thể hoạt động như người sử dụng dịch GDĐH để đáp ứng nhu cầu tiếp cận, chất lượng và chi phí cho GDĐH.

- Chính quyền có thể thiết lập các cấu trúc quản lý tập trung hay phân cấp, hoặc cho phép được tự chủ trong khuôn khổ quy định của mình.

- Chính quyền có thể quy định hoặc thiết lập các hệ thống và cơ quan để quản lý các cơ sở GDĐH.

- Chính quyền có thể có một quy trình chịu trách nhiệm thông qua các quy định và cơ chế kiểm soát; hoặc có thể buộc các cơ sở GDĐH chịu trách nhiệm theo các kết quả đầu ra.

Thực tế, các hệ thống quản lý đều kết hợp các lựa chọn trên.

Cuối cùng, lí do tại sao cần phải phối hợp định hướng chính sách tại cả ba cấp độ còn là do sẽ không thể tìm ra các vấn đề khó khăn tồn tại hay các giải pháp tại một cấp độ nào đó. Thực vậy, một trong các vấn đề khó khăn nhất trong chính sách công của chính phủ là sự không nhất quán của ba cấp độ chính sách. Sự không nhất quán có thể xuất hiện khi chính quyền cố gắng giải quyết một vấn đề tại một cấp độ chính sách, khi mà thông tin chưa rõ ràng. Ví dụ: chính quyền sửa đổi các công thức cung cấp ngân sách tại cấp độ chính sách thực hiện, sẽ không đạt tới kết quả mong muốn, nếu vấn đề tồn tại ở cấp thiết kế hệ thống.

Sự không nhất quán còn xuất hiện khi chính phủ sử dụng các chính sách khuyến khích nhằm mục đích tăng cường ảnh hưởng của sức ép thị trường, mà không đi đôi với thiết kế hệ thống GDĐH. Ví dụ: tại cấp độ quy trình làm việc, chính phủ có thể áp dụng hệ thống khuyến khích/khen thưởng tài chính để đáp ứng nhu cầu giảng dạy

phân hoá cho nhóm sinh viên khác nhau, trong khi còn thiếu chính sách vĩ mô và thiết kế hệ thống khuyến khích niềm tự hào nghề nghiệp.

Thực tế, chính phủ thất bại trong sự thiếu nhất quán hệ thống như vậy sẽ dẫn dắt cải cách GDĐH thông qua một loạt các nỗ lực rời rạc và các cách tiếp cận như vậy chứa đựng nhiều rủi ro của sự không nhất quán và khó đạt tới kết quả mong muốn.

Tóm lại, trên đây trình bày vai trò quản lí của các cấp quản lí (trung ương và địa phương) trong việc tác động vào môi trường chính sách, môi trường tổ chức và quy trình làm việc, để thiết kế và tác động đến hệ thống phân cấp quản lí GDĐH theo định hướng của quốc gia. Thực tế, tùy theo bối cảnh từng quốc gia có các cách tác động khác nhau, tuy nhiên, cần có một nỗ lực liên tục và nhất quán phối hợp cả ba cấp độ chính sách thì mới đem lại thành công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Brennan, J. (1999), Evaluation of Higher Education in Europe. In *Changing Relationships Between Higher Education and the State*, ed. M. Henkel & B. Little, pp. 219-35. London: Jessica Kingsley Publishers.
2. Enders, J. (2000), *The Winds of Change and the Conditions of Academic Staff in Europe*, International Higher Education.
3. Handy, C (1992), "Balancing Corporate Power: A New Federalist Paper," *Harvard Business Review* (November - December, 1992), pp. 59-72.
4. Nyborg, P. (2003), "Institutional Autonomy and Higher Education Governance" presented at Council of Europe Conference, Strasbourg 2-3 December 2003, Implication of the Bologna Process in South East Europe.
5. Richard, C. R at all (1998), *Higher Education Governance: Balancing Institutional and Market Influences*, The National Center for Public Policy and Higher Education.

SUMMARY

The author makes analysis of the role played by educational managers at all levels in the trend of decentralized management in higher education while highlighting 3 specific contents in playing that role such as 1/building a policy environment; 2/building an organizational environment; and 3/ building a working process.