

BÀN VỀ TỰ CHỦ VÀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ ĐÀO TẠO TRONG TRƯỜNG ĐẠI HỌC

Đào Văn Khanh¹

ABSTRACT

Autonomy and decentralization on higher education are the two issues widely mentioned in diverse means of media and educational conferences/seminars. The international forum on higher education organized by the Vietnamese National Education Council and the Ministry of Education & Training on June 22nd -23rd 2004 in Hanoi also mentioned these two issues. Is the “shirt” (educational mechanism) that the university is “wearing” getting tight? Should there be a “new shirt” for the university? How could autonomy and decentralization be interpreted? The following article provides some thoughts & analyses about those matters, and points out some solutions for better implementation.

Title: Autonomy and decentralization in Vietnamese university

TÓM TẮT

Tự chủ (autonomy) và phân cấp (decentralized) ở trường đại học (ĐH) là hai vấn đề luôn được các phương tiện truyền thông và bản thân các trường ĐH đề cập trong các cuộc hội nghị và hội thảo. Diễn đàn quốc tế về giáo dục đại học do Hội đồng Quốc gia Giáo dục phối hợp với Bộ GD-ĐT tổ chức tại Hà Nội trong hai ngày 22 và 23-6 vừa qua cũng đã đề cập đến vấn đề này. Phải chăng chiếc áo mà các trường ĐH đang mặc đã trở nên cũ kỹ, chật chội và cần được thay một chiếc áo mới? Vấn đề tự chủ và phân cấp được hiểu như thế nào? Người viết xin nêu một vài suy nghĩ và giải pháp về vấn đề trên.

1 NHỮNG TỒN TẠI VÀ NGUYÊN NHÂN CỦA HỆ THỐNG QUẢN LÝ ĐH HIỆN NAY

Như mọi người đều biết, hệ thống quản lý giáo dục của các trường ĐH Việt Nam, đặc biệt là hệ thống công lập, còn mang nặng tính chỉ huy tập trung quan liêu và “chỉ đạo từ xa”: cơ chế xin-cho và trực thuộc Bộ Giáo dục-Đào tạo (GD-ĐT) đã hình thành và ổn định từ rất lâu đã mang đến những trì trệ và rào cản cho sự phát triển của các trường ĐH. Chính cơ chế này đã làm cho các trường trong một thời gian dài mất đi tính chủ động và tự chủ trong việc hoạch định nội dung, chỉ tiêu, qui mô và chương trình đào tạo... Bên cạnh đó, sự yếu kém của các trường ĐH Việt Nam thể hiện ở chỗ thiếu hệ thống kiểm định chất lượng GD-ĐT. Đây là một vấn đề mang tầm cỡ quốc gia và dường như đã vượt khỏi khả năng giải quyết và sự kiểm soát của Bộ GD-ĐT. Chính vì thế, việc bỏ mất đi tìm chất lượng đang ngày càng diễn ra gay gắt. Theo bài viết “Giám định chất lượng GD-ĐT: Bao giờ?” của tác giả Thảo Vi đăng trên báo Viet NamNet ngày 21-6-2004 thì “một số lượng lớn SV ra trường khó tìm việc làm, hoặc làm việc không theo đúng nghề đào tạo. Đâu phải chuyện lạ trong vài năm trở lại đây! Trong khi đó, nhiều nhà đầu tư nước ngoài, nhiều liên doanh bỏ mất đi tìm nguồn nhân lực chất lượng cao cho đơn vị mình”. Bà Nguyễn Thị Hồng Xinh, đại biểu Quốc hội tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu trong kỳ họp vừa qua đã nêu ra một vấn đề chất lượng GD-ĐT khiến cả hội trường quan tâm: “Hằng tuần, bà phải ký tiếp nhận không dưới 200 trường hợp lao động là sinh viên (SV) người nước ngoài đến làm việc cho các công ty liên doanh hay 100% vốn nước ngoài trên địa bàn tỉnh. Xem văn bằng và điểm tốt nghiệp của họ, thấy cũng không có gì đặc biệt”. Điều này cho thấy khoảng cách rất lớn giữa đào tạo của các trường và yêu cầu của doanh

¹ Phòng Hành Chánh Tổng Hợp

nghiệp Việt Nam khi sử dụng SV bởi không ít trường còn đào tạo theo kiểu lý thuyết hàn lâm, xa rời thực tiễn. Việc đổi mới và cải tiến phương pháp giảng dạy “lấy học viên làm trung tâm” được Bộ Giáo dục- Đào tạo và các trường hô hào rất nhiều nhưng thực hiện xem ra còn bỏ ngõ bởi nếu dạy theo phương pháp mới, giảng viên phải đầu tư rất nhiều thời gian, công sức, phương tiện giảng dạy vào bài giảng trong khi hầu hết các giảng viên giỏi đều đã quá tải vì phải “chạy sô” quá nhiều ở các trung tâm luyện thi, tại chức, chuyên tu; đồng thời phải kiêm nhiệm công tác quản lý (chất lượng các công trình nghiên cứu khoa học của cán bộ giảng dạy vì thế không được nâng cao). Ngoài ra, việc đầu tư cơ sở vật chất, thiết bị máy móc và phương tiện giảng dạy, giáo trình ở các trường còn khá hạn chế cùng với định mức giờ giảng không được hấp dẫn... đã không mang lại hiệu quả như mong đợi.

Song song đó, chính sách cử tuyển và ưu tiên có ảnh hưởng khá lớn đến chất lượng GD-ĐT. Thống kê của Bộ GD-ĐT đưa ra tại hội thảo về chính sách cử tuyển năm 2003 cho thấy “tính riêng năm 2003, tỷ lệ thí sinh thuộc đối tượng được ưu tiên chiếm 73,35% tổng số thí sinh trúng tuyển. Khu vực 1 có điểm ưu tiên cao nhất cũng có tỷ lệ thí sinh trúng tuyển cao nhất với 32,82% trong khi ở khu vực 3 (không được ưu tiên), số thí sinh trúng tuyển chỉ đạt 15,43%”. Bên cạnh đó, “hiện nay, trong tuyển sinh ĐH, CĐ và THCN có 3 chính sách ưu tiên. Ngoài 2 chính sách cử tuyển và dự bị ĐH, ngành giáo dục còn thực hiện chính sách ưu tiên theo đối tượng và khu vực. Thí sinh dự thi được chia thành 10 đối tượng và 3 khu vực, trong đó có 9 đối tượng và 2 khu vực thuộc diện ưu tiên - được cộng thêm điểm để xét trúng tuyển” (Nguồn: Báo Viet NamNet ngày 18-12-2003). Chính qui chế cử tuyển, ưu tiên tuyển sinh đã mang đến những bất bình đẳng rất lớn trong giáo dục Việt Nam trong vài thập kỷ qua: SV giỏi không được vào học trong khi SV kém lại ung dung trên các giảng đường.

Ngoài ra, bài toán về quy mô và chất lượng đào tạo; sự lạc hậu về chương trình; tính yếu kém trong quản lý nhà nước về giáo dục ĐH là ba vấn đề cần phải sớm giải quyết dứt điểm. Không thể tăng qui mô lên 40% SV/10.000 dân vào năm 2010 như các nước trong khu vực nếu không có sự đổi mới về phương thức quản lý giáo dục cũng như đa dạng hóa các loại hình đào tạo theo hướng kinh tế thị trường theo nhu cầu của người học. Theo đó, các giáo trình bài giảng cần được cập nhật thường xuyên, liên tục theo hướng tiếp thu những thành tựu tiên tiến của các nước trên thế giới chứ không phải là những bộ sách “kinh điển” khoa học từ mấy mươi năm trước đây. Sự yếu kém trong quản lý nhà nước về giáo dục cần được khắc phục triệt để thông qua việc “đổi mới cơ chế và phương thức quản lý giáo dục theo hướng phân cấp một cách hợp lý nhằm giải phóng và phát huy mạnh mẽ tiềm năng, sức sáng tạo, tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp và mỗi cơ sở giáo dục, giải quyết một cách có hiệu quả những bất cập của toàn hệ thống trong quá trình phát triển” (Nguồn: Quyết định của Chính phủ về giáo dục). Tuy nhiên, tự chủ đến đâu và phân cấp đến mức độ vẫn chưa được giải đáp một cách thỏa đáng.

2 THỰC TRẠNG VỀ TỰ CHỦ Ở CÁC TRƯỜNG ĐH CÔNG LẬP VIỆT NAM

Một trong những vấn đề tự chủ quan trọng nhất hiện nay ở các trường ĐH công lập là tự chủ về mặt tài chính. Thế nhưng, cho đến nay, có thể nói các trường ĐH công lập chỉ được tự chủ một cách hạn chế. Trên thực tế, Chính phủ đã ban hành Nghị định 10/2002 ND-CP ngày 16-01-2002 về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu. Điều 2 của nghị định đề cập “các đơn vị sự nghiệp có thu được tự chủ tài chính, được bố trí kinh phí thực hiện nhiệm vụ”. Kết quả của nghị định như một luồng gió mới, mang đến nhiều sinh khí cho các trường ĐH. Tuy nhiên, các trường vừa mừng vừa lo vì gặp phải nhiều khó khăn trong việc xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ. Theo tác giả Trần Đình Lý

trong bài viết “Tự chủ tài chính trong các trường ĐH-CĐ: khó khăn trong xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ” trên diễn đàn báo mạng giáo dục edu.net (<http://www.forum.edu.net.vn>) ngày 10-12-2003 thì các trường “hiện nay có nhiều khó khăn trong việc xây dựng quy chế chi tiêu: Cơ chế chính sách vận dụng trong ngành GD-ĐT còn nhiều bất cập, nhiều quy định đã hơn 25 năm nay chưa được sửa đổi như vấn đề giờ giảng nghĩa vụ, quản lý các trung tâm trực thuộc... vì thực tiễn đã đi trước chính sách rất nhiều! Có lẽ nhận thấy những bất cập này mà Chính phủ đã ban hành các nghị định, quy định mới”. Mặc dù vậy, “khâu triển khai và thực hiện còn chưa “thông” lắm. Mức lương tối thiểu Nhà nước yêu cầu tăng lên 290.000 đồng nhưng thực tế thì không đến mức đó vì thế các trường phải bù vào 40% học phí để thực hiện tăng lương. Điều này đồng nghĩa với việc giảm tính tự chủ của các trường. Các trường cũng đang thấp thỏm, hồi hộp chờ Chính phủ sớm ban hành khung học phí mới sao cho phù hợp”. Bên cạnh đó, nếu xem xét đến “khối các trường nông lâm ngư nghiệp” thì sẽ thấy nảy sinh ngày càng nhiều mâu thuẫn: “kinh phí thực hành thực tập rất lớn, đối tượng SV hưởng chế độ chính sách vùng sâu vùng xa... rất nhiều, các em vừa được miễn giảm học phí, vừa được nhận học bổng trợ cấp xã hội, chính sách. Có trường giải quyết chế độ cho SV lên đến 20% kinh phí từ học phí nhưng nếu Nhà nước không có chế độ lại cho khối các trường này thì lấy đâu ra tiền để bù đắp chi phí?”

Ngoài ra, mặc dù được “tự chủ tài chính” và “được bố trí kinh phí thực hiện nhiệm vụ” nhưng trên nguyên tắc, các trường vẫn phải thực hiện một cách chặt chẽ theo các hướng dẫn và qui định của Bộ Tài chính và Bộ GD-ĐT. Bên cạnh đó, ai cũng biết biết kinh phí của Nhà nước rót cho các trường ĐH chỉ có thể đảm bảo được hơn 1/3 kinh phí hoạt động của nhà trường. Vì vậy, đặt trường hợp giá sử từ tháng 7-2004, Chính phủ và Bộ GD-ĐT ký quyết định cho các trường ĐH công lập được toàn quyền tự chủ không những về mặt tài chính mà còn về các mặt khác như đào tạo, phân cấp quản lý, thi tuyển sinh đại học-cao học v.v... cũng như chịu trách nhiệm toàn bộ về các hoạt động của nhà trường đối với xã hội nhưng kinh phí từ ngân sách nhà nước lại giảm phân nửa và số kinh phí còn lại từ từ bị cắt hẳn đến cuối năm. Khi đó, chắc hẳn sẽ không có trường ĐH công lập nào dám nhận quyền tự chủ về mình. Người viết nêu lên thực trạng này vì kinh phí hoạt động của các trường ĐH công lập hiện nay chủ yếu từ nguồn kinh phí nhà nước (khoảng 30-40%), từ học phí (khoảng 30-40%) và từ các nguồn tài trợ quốc tế-sản xuất dịch vụ (khoảng 20-30%) (dĩ nhiên có sự dao động ở các trường về con số). Một khi số kinh phí nhà nước dùng để trả lương cho cán bộ-giáo viên và các chi phí hoạt động (như tiền điện, nước, điện thoại, internet...) không còn nữa thì chẳng có trường nào dám nhận trách nhiệm về mình. Một trong những lý do dễ thấy là theo Luật Giáo dục, các trường ĐH không được kinh doanh, “bán sản phẩm giáo dục” và “thương mại hóa giáo dục” nên không thể lấy đâu ra kinh phí để duy trì hoạt động nếu ngân sách nhà nước cấp cho trường bị cắt. Cũng có ý kiến cho rằng các trường nên tăng học phí để lấy thêm kinh phí hoạt động nhưng đây là một vấn đề hết sức nhạy cảm vì tăng học phí có ảnh hưởng đến toàn xã hội. Theo bài viết “Quyền tự chủ cho trường ĐH” trên báo mạng giáo dục edu.net ngày 25-2-2003 thì “Luật Giáo dục và các văn bản hướng dẫn thi hành mới chỉ coi nhà trường (nói chung) là đơn vị hành chính sự nghiệp (HCSN) mà không xác định rõ đây là đơn vị HCSN có thu hay không có thu. Nếu không xác định rõ điều này thì hàng loạt vấn đề tiếp theo khi thực hiện giao quyền tự chủ cho nhà trường sẽ bị mắc nhau”. PGS.TS Nguyễn Bách Khoa - Phó Hiệu trưởng Trường ĐH Thương mại nhận định rằng nếu xác định trường ĐH là đơn vị HCSN có thu thì Nhà nước phải qui định nhà trường được thu từ những nguồn nào, ngưỡng thu từ học phí là bao nhiêu. Vấn đề này phải được thể hiện bằng một văn bản liên ngành có tính chất tổng thể, đồng bộ thì các trường mới được tự chủ thực sự. Điều đó cho thấy một khi các trường còn thiếu cơ chế, địa vị pháp lý và kinh phí hoạt động nhưng được quyền tự chủ trong chi tiêu thì bản thân các trường sẽ loay hoay và không

biết thực hiện ra sao vì thiếu hành lang pháp lý cũng như các hướng dẫn cần thiết để thực hiện. Cũng theo nội dung bài viết trên, “có một thực tế xảy ra là vừa qua, Bộ Tài chính có văn bản thí điểm khoán chi hành chính cho một số trường. Tuy nhiên, các trường đều không muốn nhận quyền tự chủ này. Lý do là nhà trường chỉ được giao khoán tiền cố định trong nhiều năm. Điều này khiến cho nhà trường không thể phát triển được. Bên cạnh đó, mặc dù khoán chi nhưng vẫn áp dụng cơ chế quản lý cũ thì vẫn chẳng có gì thay đổi. Như vậy, nếu không có các văn bản hướng dẫn liên ngành có tính chất đồng bộ và tổng thể để tháo gỡ các vướng mắc thì các trường vẫn phải nằm trong “thắt nút cổ chai” và sẽ không thể được tự chủ thật sự.

3 HỆ THỐNG QUẢN LÝ ĐH CÔNG LẬP VÀ NGOÀI CÔNG LẬP (NCL)

Như trên đã đề cập, hệ thống quản lý các trường ĐH công lập còn quản lý theo dạng tập trung, ôm đồm và xa rời thực tiễn đã dẫn đến những yếu kém và bất cập trong công tác quản lý giáo dục ĐH. Tình hình ở các trường ĐH NCL cũng không lấy gì làm sáng sủa hơn bởi bản thân Bộ GD-ĐT còn đang “bằng khuâng đứng giữa đôi dòng nước; chọn một dòng hay để nước trôi?”. Trong diễn đàn “Đổi mới giáo dục ĐH và hội nhập quốc tế”, Phó Thủ tướng Phạm Gia Khiêm nhận xét: “Bộ GD-ĐT lúng túng trong quản lý ĐH NCL”. Theo Phó thủ tướng, để nâng chất lượng đào tạo bậc ĐH, cần phải đa dạng các loại hình đào tạo, phát huy tính tự chủ của các trường. Tuy vậy, hiện nay, quy mô giáo dục phổ thông tăng nhanh đang tạo sức ép lớn đối với giáo dục ĐH. Mùa tuyển sinh năm 2004, có khoảng 01 triệu thí sinh dự thi ĐH, CĐ trong khi chỉ tiêu tuyển sinh chỉ gần 200.000. Do vậy, việc mở rộng các loại hình đào tạo NCL nhằm đáp ứng nhu cầu học tập của người dân là vấn đề bức thiết.

Bản về vấn đề tạo sức bật cho các trường ĐH NCL, Ông Trần Hồng Quân - Trưởng ban Vận động thành lập hiệp hội các trường ĐH, cao đẳng NCL Việt Nam (nguyên Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo) cho biết trong thời gian vừa qua, “một vài trường NCL có những trục trặc trong quản lý cũng như đào tạo, để lại một số ấn tượng không tốt trong xã hội. Đúng là nhiều trường NCL hiện nay còn một số khó khăn như chất lượng tuyển sinh thấp, cơ sở vật chất nghèo, giáo viên cơ hữu ít... Tuy nhiên họ lại có những ưu thế cơ bản như: độc lập về tài chính; độc lập về lao động, trong đó có lao động quản lý, lao động giảng dạy và các lao động khác.

Ngoài ra, họ còn độc lập trong bố trí bộ máy “nhân sự”. Ví dụ ở một trường công lập muốn cho thôi việc một giáo viên có năng lực yếu là một điều khó khăn nhưng với trường NCL điều đó là chuyện bình thường. Với những ưu thế này, tôi cho rằng không lâu nữa các trường NCL sẽ vươn lên khẳng định được vị trí của mình và tốc độ sẽ phát triển nhanh hơn các trường công lập. Không riêng gì Trường ĐHDL Hải Phòng, ở phía Nam cũng có nhiều trường được xây dựng khang trang. Vì vậy, điều lo ngại của xã hội là các trường DL “ăn xổi ở thì” là không đúng. Sở dĩ nhiều trường chưa có cơ sở vật chất tốt là do phần lớn các trường không có đất để xây dựng. Tôi thấy 10 trường ĐH đứng đầu ở Mỹ thì 9 trường không phải là trường công. Ở trong nước, tôi đã nhìn thấy triển vọng đó”. Theo thống kê, năm 1988, Việt Nam có trường ĐH dân lập đầu tiên - ĐH Dân lập Thăng Long. Đến nay, cả nước có 27 trường ĐH, CĐ dân lập và bán công, chiếm 10% tổng số ĐH, CĐ trên toàn quốc. Tuy nhiên, ngành giáo dục lại đang lúng túng trong việc quản lý chất lượng đào tạo, tài chính của các ĐH dân lập. Những sai phạm tại ĐH dân lập Đông Đô được coi là một trường hợp điển hình. “Những người làm công tác giáo dục phải thực sự đổi mới tư duy, có cách nhìn mới về chất lượng, về tổ chức quản lý. Đặc biệt, phải giải quyết mâu thuẫn giữa yêu cầu đa dạng hóa các loại hình đào tạo với những yêu cầu về chuẩn mực, liên thông và hội nhập”, Phó thủ tướng Phạm Gia Khiêm yêu cầu.

Theo GS Hoàng Xuân Sính, Chủ tịch Hội đồng Quản trị ĐH Dân lập Thăng Long, Bộ GD-ĐT cần có những quyết sách thiết thực để quản lý chất lượng đào tạo NCL. “Việc nâng tỷ lệ các ĐH, CĐ NCL lên 30% là điều có thể làm được. Nhưng trước khi mở thêm trường, Bộ GD-ĐT phải kiểm tra, đánh giá chất lượng của hệ thống đào tạo này. Trường nào đạt chuẩn hay chưa đạt chuẩn phải công bố rõ ràng để người dân biết cho con theo học. Nếu Bộ chỉ cấp giấy phép rồi để các trường tự xoay sở thì tỷ lệ 30% có thể không có ý nghĩa tích cực”- Gs. Sính nhận xét. Trên thực tế, chất lượng đào tạo ĐH NCL đang thấp hơn nhiều so với các trường công lập. Một trong những nguyên nhân chính là nhà nước chưa có một quy chế hợp lý chủ yếu là hệ thống công lập và NCL còn có sự bất bình đẳng quá lớn. Theo Gs. Hoàng Xuân Sính, số SV ĐH NCL hiện chiếm 11,7% SV cả nước, tạo việc làm cho 3.182 giáo viên cơ hữu cùng con số công nhân viên chức xấp xỉ. Cho nên các trường NCL có vai trò không nhỏ trong việc giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Nhưng để cho mô hình NCL phát triển, nếu Nhà nước không giúp đỡ về tài chính thì phải cho các trường này một quy chế hợp lý. Các SVĐH NCL phải được hưởng quyền lợi như SV công lập, chẳng hạn sau khi tốt nghiệp có quyền học lên cao hơn nữa theo đúng tiêu chuẩn quy định cho SV công lập. Các quỹ học bổng dành cho SV học trong hay ngoài nước cũng phải phân phối cho SV NCL khi họ thỏa mãn các tiêu chuẩn đề ra. Công tác thanh tra và quản lý cũng như chương trình đào tạo phải được Bộ GD-ĐT làm thường xuyên, trường nào đạt chuẩn hay chưa đạt chuẩn phải công bố rõ ràng để người dân biết khi bỏ tiền cho con em học. Cũng theo các chuyên gia giáo dục, học phí của các trường NCL hiện cao hơn các trường công lập. Nhưng nếu so với khoản kinh phí nhà nước cấp cho các trường công lập trong đó có đất đai, cơ sở vật chất thì kinh phí hoạt động của các trường dân lập lại quá nhỏ nhoi. SV các trường NCL thường tự ti vì điều kiện trường lớp, phương tiện nghiên cứu quá kém.

Để giải quyết các vấn đề trên, Phó Thủ tướng Phạm Gia Khiêm đề nghị: Do các cơ sở giáo dục ĐH NCL và công lập chỉ khác nhau ở nguồn lực tài chính nên khi xây dựng quy chế ĐH ngoài công lập, phải căn cứ vào điều lệ trường ĐH đã ban hành. Cần tập trung làm rõ những vấn đề liên quan tới đặc điểm riêng của trường ĐH NCL cũng như quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật của nhà trường. Bên cạnh đó, Phó Thủ tướng cho rằng cần đổi mới về cơ cấu và qui mô đào tạo, trước mắt, chuyển một số cơ sở giáo dục ĐH thuộc loại hình công lập sang loại hình NCL để có thể nâng tỷ lệ SV NCL lên 40% đến năm 2010, đồng thời đổi mới cơ chế quản lý giáo dục, quy chế trường ĐH tự thực, quy chế trường ĐH bán công. Sắp tới, khi Bộ giao quyền tự chủ cao hơn cho các trường và tăng cường cơ chế giám sát đảm bảo chất lượng thì các trường công lập hay NCL phải chịu trách nhiệm về ngân sách, biên chế giáo viên chất lượng đào tạo cũng như tất cả mọi vấn đề liên quan khác. Các trường phải nộp các bản kế hoạch hoạt động chi tiết cũng như thu chi tài chính lên các bộ, ngành chủ quản. Trong chiến lược hội nhập quốc tế, cần khuyến khích các cơ sở liên kết đào tạo 100% vốn nước ngoài hoạt động tại Việt Nam. Quốc tế hóa một số chương trình đào tạo nhằm thu hút sự quan tâm, chú ý của SV quốc tế, dẫn hướng tới việc xuất khẩu GD tại chỗ. Lựa chọn một số trường ĐH trọng điểm đạt chuẩn quốc tế và được xếp hạng, trước mắt là trong khu vực, để hợp tác với các trường ĐH lớn trong khu vực và trên thế giới như ĐH Quốc gia Singapore, ĐH POSTECH (Hàn Quốc), ĐH Thanh Hoa (Trung Quốc), ĐH Cambridge (Anh) và ĐH Harvard (Mỹ)...(Nguồn: “Tư duy mới cho GDĐH” trên diễn đàn mạng giáo dục edu.net ngày 21-7-2004).

4 PHÂN QUYỀN QUẢN LÝ ĐÀO TẠO RA SAO?

Bên cạnh việc tự chủ, vấn đề phân quyền cho các trường ĐH, khoa, bộ môn và bản thân cán bộ giảng dạy cũng là vấn đề hết sức nhạy cảm. Hiện nay, nhiều khoa, bộ môn và cán

bộ giảng dạy ở các trường ĐH cho rằng cần cho họ quyền phân cấp trong quản lý đào tạo, chương trình giảng dạy, cấp bằng... để họ được chủ động hơn trong việc giảng dạy-đào tạo. Đây là những đòi hỏi hợp lý vì việc này giúp phòng đào tạo-giáo vụ của các trường giảm bớt khối lượng công việc và bản thân các khoa cũng được quyền chủ động hơn. Tuy nhiên, chẳng hạn như, điều gì sẽ xảy ra khi bài thi của SV (ĐH và cao học) không được rọc phách và giáo viên mang bài thi về nhà chấm? Ai đảm bảo sẽ có không có tiêu cực khi chấm thi vì mối quan hệ “trên mức tình cảm” của giảng viên và SV ở các trường ĐH chính quy, đặc biệt là các trường tại chức, chuyên tu và các trung tâm giáo dục thường xuyên? Dĩ nhiên, một khi giảng viên đã có chủ ý tiêu cực thì dù có rọc phách hay không rọc phách, bài thi vẫn được “biến hóa” (ở một số trường, bài thi được rọc phách nhưng giảng viên lại được mang bài về nhà chấm (!) Bên cạnh đó, nếu giao quyền tự chủ để các khoa trọn quyền quyết định trong việc cấp bằng tốt nghiệp cho SV-học viên (từ quản lý phôi bằng, qui trình làm hồ sơ tốt nghiệp, làm bằng và cấp phát bằng...) sẽ nảy sinh vấn nạn tiêu cực vì có quá nhiều người ở nhiều khoa khác nhau liên quan đến công tác này dẫn đến việc khó quản lý và phôi bằng khi đó sẽ dễ bị thất thoát. Trong thời buổi vàng thau lẫn lộn như hiện nay, việc tin tưởng và phân cấp nhiệm vụ cho cấp dưới là việc làm tốt, thể hiện tính chủ động, tích cực của các cấp lãnh đạo nhưng nếu không có lộ trình và cơ chế thích hợp sẽ dẫn đến tiêu cực và lúng túng khi thực hiện mà bản thân ban giám hiệu nhà trường sẽ là những người gánh chịu trách nhiệm trước tiên. Hơn nữa, nếu cùng một lúc phân quyền hạn và trách nhiệm quá lớn cho các khoa, bản thân các khoa sẽ phải cần tuyển thêm nhiều nhân sự tin cậy để quản lý và làm các công tác có liên quan. Khi đó, nhu cầu về biên chế sẽ tăng cao trong khi chủ trương của nhà nước là tinh giản hệ thống biên chế. Vấn đề đặt ra là ai sẽ trả tiền lương cho số cán bộ đó cũng như lấy kinh phí từ đâu để mua sắm các trang thiết bị, phần mềm quản lý và đào tạo cán bộ cho tất cả các khoa? Như vậy, bài toán về phân cấp quản lý đào tạo cho các khoa chỉ được thực hiện khi các trường giải quyết được vấn đề tự chủ về tài chính, tức các trường được toàn quyền quyền chủ động và tự chủ trong việc chi tiêu và tuyển dụng nhân sự cũng như chi trả lương mà không phải qua xét duyệt chỉ tiêu biên chế của Bộ GD-ĐT. Nếu vậy, các trường được quyền tăng học phí và mở các ngành nghề đào tạo kinh doanh để có thể bù đắp các chi phí theo dạng lấy thu bù chi. Phân cấp quản lý đào tạo cho các khoa và bộ môn là việc làm tốt nhưng phân cấp như thế nào, phân cấp đến đâu trong khi bản thân các trường ĐH còn loay hoay với cơ chế là điều cần phải xem xét. Trên thực tế, “quản lý nhà nước đối với giáo dục nước ta đặt trong hoàn cảnh vừa phải chấp nhận sự chưa hoàn thiện của thị trường, vừa chịu áp lực của tư duy kế hoạch chỉ huy quan liêu” (Báo Thanh niên ngày 25-6-2004). Một khi còn “chịu áp lực của tư duy kế hoạch chỉ huy quan liêu” thì khó có thể nói đến vấn đề phân cấp và tự chủ cho các trường ĐH. Như trên đã đề cập, phân cấp và tự chủ chỉ có thể thực hiện được khi Nhà nước có qui chế cụ thể và vị thế pháp lý rõ ràng cho các trường ĐH. Hai điều kiện tiên quyết này cần được thể hiện thật rõ trong Luật Giáo dục cũng như các văn bản, qui định, thông tư hướng dẫn của Chính phủ và Bộ GD-ĐT, tức các trường ĐH được toàn quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm với xã hội nhưng phải cho họ hành lang pháp lý rõ ràng, thông thoáng cũng như tạo những điều kiện cần và đủ (như kinh phí, cơ chế, nhân sự, thiết bị máy móc...) để các trường và các khoa thực hiện. Trường hợp không đủ kinh phí, các trường được quyền đa dạng hóa các nguồn hoạt động tài chính để tăng chất lượng giáo dục chứ không trông chờ, ỷ lại vào ngân sách nhà nước. Điều này có nghĩa là các trường được chủ động trong việc mở rộng các hoạt động kinh doanh “xuất nhập khẩu giáo dục”, tăng học phí SV cũng như ký kết hợp tác với các công ty kinh doanh trong việc đặt hàng đào tạo và nghiên cứu. Ngoài ra, các trường được quyền tìm các nguồn lực khác từ các nguồn tài trợ xã hội, các ngành công nghiệp và các đơn vị hợp tác cùng với lợi nhuận thu được từ các công ty con của trường ĐH. Những nguồn lực tài chính bổ sung này sẽ giúp các trường tuyển chọn được

hiều SV và giảng viên có chất lượng cao hơn và giảm được gánh nặng học phí cho SV và các bậc phụ huynh. Có thể nói đây là một mô hình khá lý tưởng để các trường ĐH Việt Nam có thể hoạt động với chất lượng cao mà không phải tăng học phí của SV.

5 TỰ CHỦ VÀ PHÂN CẤP Ở CÁC TRƯỜNG ĐH TIÊN TIẾN TRÊN THẾ GIỚI NHƯ THẾ NÀO?

Ở các trường ĐH tiên tiến trên thế giới, tự chủ và phân cấp được tiến hành từ hàng thế kỷ nay. Bản thân các trường được toàn quyền chủ động về chi tiêu, quản lý đào tạo, ký kết hợp tác với các tập đoàn kinh doanh bên ngoài... Về phân cấp, không những các khoa và bộ môn được phân quyền rất lớn mà bản thân các giảng viên cũng có quyền hành rất cao và thường quyết định “số phận” của SV trong các phòng thí nghiệm. Chẳng hạn như ở Nhật, SV thường hay “o bế” giảng viên của mình vì lời giới thiệu của giảng viên sẽ đóng một vai trò rất quan trọng trong việc tìm việc làm của SV sau khi ra trường. Thực tế ở Nhật cho thấy một SV với những lời nhận xét không tốt của giảng viên sẽ rất khó tìm được việc làm vì uy tín của giảng viên ĐH (chủ yếu là giáo sư và phó giáo sư) có ảnh hưởng rất lớn đến quyết định thu nhận SV mới ra trường của các công ty. Ở Hà Lan, tầm ảnh hưởng của giảng viên không được cao như ở Nhật nhưng giảng viên cũng là người đóng vai trò quyết định trong việc quản lý, đào tạo SV. Như trên đã đề cập, giảng viên ở các trường ĐH tiên tiến trên thế giới làm được điều này vì họ đã được tự chủ và phân cấp cách đây hàng thế kỷ nên có rất nhiều kinh nghiệm, khả năng và uy tín để thực hiện. Ngoài ra, do có uy tín rất cao trong tập thể nhà trường và SV kết hợp lương bổng cao nên ít có chuyện giảng viên “đi đêm” với SV. Có thể nói, đặc tính văn hóa (chú trọng vào cái tôi ở các nước phương Tây và chịu trách nhiệm cao), bản lĩnh, kinh nghiệm, uy tín, lương bổng cao, mức sống hợp lý... là những nét đặc trưng giúp các khoa, bộ môn và giảng viên các trường tiên tiến ở nước ngoài được quyền toàn quyết định về chương trình đào tạo, quản lý cũng như quyết định “số phận” SV. Trong khi ở Việt Nam, cái của “chúng ta”, mối quan hệ chằng chịt “trên mức tình cảm”, lương bổng thấp cũng như quản lý theo dạng tập trung “nửa nạc nửa mỡ” đã hình thành và ổn định rất lâu cũng như thiếu các phương tiện kỹ thuật và cán bộ quản lý có trình độ cao... đã gây ra những trì trệ và lực cản cần phải vượt qua. Do những trì trệ và sức cản trên, nếu cùng một lúc các trường giao ngay quyền tự chủ và phân cấp cho các khoa, bộ môn và giảng viên sẽ dẫn đến việc bản thân các khoa, bộ môn và giảng viên không dám nhận trách nhiệm vì chưa có hành lang pháp lý rõ ràng và nguồn kinh phí thực hiện. Mặc dù việc tự chủ và phân cấp cho các trường, khoa, bộ môn và giảng viên là xu hướng chung của các trường ĐH trên thế giới hiện nay nhưng cần phải có lộ trình và bước đi thích hợp bởi nếu làm không khéo sẽ dẫn đến việc xáo trộn và không quản lý được. Khi đó, việc kinh doanh, mua bán bằng cấp (không phải xuất nhập khẩu giáo dục theo đúng nghĩa) sẽ diễn ra quyết liệt hơn và sẽ là vấn đề đau đầu cho nhà nước và các cấp quản lý.

6 SO SÁNH HỆ THỐNG QUẢN LÝ ĐH TẬP TRUNG VÀ PHÂN CẤP

Để hiểu rõ hơn về những điểm mạnh và yếu của hai hệ thống quản lý ĐH tập trung và phân cấp, người viết xin so sánh ngắn gọn hai hệ thống quản lý trên theo ma trận **SWOT**.

với: S: điểm mạnh

W: điểm yếu

O: cơ hội

T: nguy cơ/thách thức.

6.1 Quản lý tập trung

Điểm mạnh	Điểm yếu	Cơ hội	Nguy cơ/ thách thức
<ul style="list-style-type: none"> - Hình thành và ổn định rất lâu. - Thể hiện vai trò chủ đạo của Nhà nước và Bộ GD-ĐT trong công tác GD-ĐT. - Quản lý tập trung, thống nhất, gom về một mối. - Chủ động trong việc phân chia ngân sách. - Hạn chế đến mức thấp nhất các hành vi “thương mại hóa giáo dục”. - Chăm lo giáo dục cho số đông. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ôm đồm, quan liêu, cơ chế xin-cho, cản trở sự phát triển của giáo dục (Thủ tướng Phan Văn Khải). - Xa rời thực tiễn, tạo thế độc quyền cho Bộ GD-ĐT. - Làm mất đi tính chủ động, tự chủ, phân cấp và sáng tạo của các trường ĐH. - Không ai đứng ra chịu trách nhiệm. - Quản lý đào tạo theo dạng cào bằng; thiếu sự đầu tư vào các trường trọng điểm, cũng như việc phân cấp và phân luồng. 	<ul style="list-style-type: none"> - Xây dựng chiến lược giáo dục tập trung, thống nhất. - Có chính sách ưu tiên cho SV các gia đình chính sách, diện vùng sâu, vùng xa gặp nhiều khó khăn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tụt hậu và thụ lùi nếu so với các nước trong khu vực. - Mất đi tính cạnh tranh. Xã hội không có cạnh tranh sẽ không có sự phát triển. - Nảy sinh tình trạng tiêu cực, gian lận trong thi cử vì bệnh thành tích và bằng cấp “bắt đại học phi thành nhân”. - Mất cân đối trong các ngành nghề đào tạo, dẫn đến việc “thừa thầy thiếu thợ”. - Hình thành nên ba khối u trong giáo dục (Giáo sư Hoàng Tụy): <ul style="list-style-type: none"> + Thi cử nặng nề nhưng không thực chất + Dạy thêm, học thêm tràn lan + Chất lượng sách giáo khoa ị ạch nhưng giá cao.

6.2 Quản lý phân cấp

Điểm mạnh	Điểm yếu	Cơ hội	Nguy cơ/thách thức
<ul style="list-style-type: none"> - Nâng cao tính chủ động, sáng tạo của các trường và các đơn vị. - Tự chủ, linh hoạt trong việc hoạch định chính sách giáo dục, đào tạo, phát triển nhân lực, tài chính, lương bổng, nghiên cứu khoa học, hợp đồng đào tạo, liên kết... - Nâng cao tính chịu trách nhiệm của cá nhân và trách nhiệm của các trường với xã hội và nhân dân. - Linh hoạt trong việc điều chỉnh các chính sách về tài chính, GD-ĐT, lương bổng, bồi dưỡng và tuyển dụng những giảng viên và cán bộ giỏi làm công tác giảng dạy và quản lý. - Khắc phục tâm lý trông chờ, ỷ lại vào ngân sách và hướng dẫn của Nhà nước và Bộ GD-ĐT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Thiếu sự chỉ đạo tập trung từ cấp trên (các trường và các khoa đã quen chuyên này). - Tự bươn chầy tìm nguồn kinh phí hoạt động. - Ít cơ hội học tập cho SV diện chính sách và khu vực vùng sâu vùng xa, vùng khó khăn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Xóa bỏ cơ chế xin cho và cơ chế độc quyền từ Bộ chủ quản. - Tạo nên tính cạnh tranh bình đẳng giữa các trường, cá nhân và đơn vị. - Tự thân vận động để phát triển khi “bầu sữa” ngân sách bị cắt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cần có thời gian để thực hiện và rút kinh nghiệm vì đây là vấn đề còn khá mới mẻ ở Việt Nam. - Các trường còn thiếu bản lĩnh, kinh nghiệm, điều kiện cơ sở vật chất, trang thiết bị, kinh phí để thực hiện cũng như các văn bản pháp qui và hành lang pháp lý. - Phải chịu trách nhiệm nặng nề trước xã hội, pháp luật, và nhân dân. - Luật Giáo dục hiện hành cấm các hành vi “thương mại hóa giáo dục” làm mất đi tính năng động sáng tạo của các trường. - Chưa thể tin tưởng giao phó mọi việc cho các trường và các khoa (một số tiêu cực sẽ nảy sinh như các loại văn bằng có thể sẽ được mua bán và cấp tràn lan).

Như vậy, có thể thấy, “đổi mới cơ chế và phương thức quản lý giáo dục theo hướng phân cấp một cách hợp lý sẽ giải phóng và phát huy mạnh mẽ tiềm năng, sức sáng tạo, tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp và mỗi cơ sở giáo dục, giải quyết một cách có hiệu quả những bất cập của toàn hệ thống trong quá trình phát triển”. Mặc dù vậy, cần chú ý đến giai đoạn chuyển tiếp, thực hiện và rút kinh nghiệm trước khi giao hẳn quyền phân cấp cho các trường.

7 GIẢI PHÁP NÀO CHO VIỆC TỰ CHỦ VÀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ?

Từ những phân tích trên, có thể thấy, tự chủ và phân cấp quản lý cho các trường ĐH luôn là vấn đề hai mặt với những ưu-nhược điểm khác nhau do cơ chế, trình độ xuất phát điểm khác nhau. Tự chủ hay không tự chủ, tập trung hay phân cấp, tự chủ đến mức độ nào và phân cấp đến đâu luôn là vấn đề nhạy cảm đòi hỏi bản lĩnh, tài năng và sự khôn khéo của các nhà lãnh đạo bởi không có mô hình quản lý nào được xem là tối ưu nếu mô hình đó không được điều chỉnh phù hợp với tình hình thực tiễn cũng như điểm xuất phát của nền giáo dục quốc gia đó. Từ việc học hỏi kinh nghiệm, tham khảo và tập hợp ý kiến của một số chuyên gia về giáo dục, thiết nghĩ Nhà nước, Bộ GD-ĐT và các trường ĐH nên xem xét và tiến hành một số công việc sau:

7.1 Về tài chính

- Xây dựng các văn bản pháp lý phù hợp và xác định vị thế pháp lý của trường ĐH để các trường được thật sự tự chủ về tài chính.
- Thường xuyên cập nhật, rà soát và bãi bỏ những văn bản, qui định về tài chính đã lỗi thời và không còn phù hợp với tình hình tài chính hiện nay. Một trong những vướng mắc cần được tháo gỡ là Nghị định 10 của Chính phủ qui định các đơn vị HCSN được “tự chủ tài chính, được bố trí kinh phí thực hiện nhiệm vụ” nhưng các trên thực tế các trường phải trích 40% học phí để bù vào mức nâng mức lương cơ bản lên 290.000 đồng. Ngoài ra, những qui định bất hợp lý về định mức công tác phí và hóa đơn tài chính như tiền công tác phí cho cán bộ đi công tác từ Cần Thơ đến TP.Hồ Chí Minh là 30.000 đồng/ngày; SV phải nộp hóa đơn tài chính cho Kho bạc Nhà nước khi được cấp 50.000 đồng chi phí cho luận văn tốt nghiệp!
- Khi giao quyền tự chủ về tài chính cho các trường, Nhà nước cần đưa ra qui định về mức đảm bảo tài chính bình quân cho mỗi SV. Nếu không có qui định này, các trường sẽ điều tiết các khoản chi phí đào tạo.
- Nhà nước nên căn cứ vào qui mô và khối ngành đào tạo để định ra tỷ lệ % kinh phí do ngân sách cấp. Phần còn lại nhà trường tìm nguồn thu từ quỹ học phí và các nguồn tài trợ khác. Thay bằng việc cơ quan quản lý “lập hộ” các trường dự toán thu chi thì nên ban hành một cơ chế kiểm tra, kiểm soát việc thu chi. Nhà trường, trong phạm vi cho phép được tự do xoay sở trong số nguồn thu của mình để làm sao chi đúng mục đích, có hiệu quả.
- Mỗi khi có nhu cầu mở ngành mới, các trường làm dự án thí điểm để cơ quan chủ quản duyệt; nếu qua 3 năm thí điểm có kết quả thì trường sẽ được giao chính thức.
- Nhà nước giao kinh phí tịnh tiến hàng năm theo yêu cầu thực tế của từng trường về đào tạo, quản lý, nghiên cứu khoa học chứ không phải khoán một lượng ngân sách nhất định theo cách làm trước đây rồi đề nghị các trường làm qui chế chi tiêu.
- Nên xem giáo dục là hàng hóa để các trường có thể xúc tiến việc “xuất nhập khẩu” và “kinh doanh giáo dục”. Điều này không có nghĩa là các trường bán bằng cấp mà là mở những lớp học, ngành nghề đào tạo có chất lượng cao với đầu vào nghiêm túc và học phí cao để cạnh tranh với các trường ĐH quốc tế.

7.2 Về nhân sự

- Giao quyền chủ động tuyển dụng nhân sự cho các trường dựa trên cơ sở nhiệm vụ đào tạo, nghiên cứu khoa học và khả năng tài chính của từng trường.
- Không dùng khái niệm biên chế và không biên chế mà nên gọi là cơ hữu và thỉnh giảng. Việc này sẽ tiết kiệm được ngân sách nhà nước theo hướng tinh giản hệ thống biên chế và tăng quyền chủ động cho các trường.
- Các trường được toàn quyền chi trả lương cũng như định mức giờ giảng để thu hút giảng viên và cán bộ quản lý giỏi.
- Có chính sách phân loại và khen thưởng thỏa đáng giảng viên và cán bộ quản lý. Việc phân loại và khen thưởng dựa trên đánh giá, nhận xét của SV, giảng viên, bộ môn, khoa và trường để tuyển chọn những cán bộ thật giỏi làm công tác giảng dạy và quản lý. Những giảng viên-cán bộ nào không đáp ứng được yêu cầu sẽ được giải quyết chế độ cho nghỉ hưu sớm hoặc chuyển nghề.

7.3 Về đào tạo

- Cần có hướng giải quyết giao quyền tự chủ trong đào tạo đến đâu để các trường có sự chuẩn bị, đồng thời đưa ra những qui định chung và thống nhất để tránh mỗi trường làm một kiểu khác nhau dẫn đến việc thiếu định hướng.
- Bộ không nên “ôm đồm” quá nhiều qui chế kiểm tra, thi, công nhận tốt nghiệp như hiện nay mà nên chú trọng vào khâu đưa ra các qui định chuẩn cho các trường chủ động để kiểm tra, đánh giá.
- Xem xét và đổi mới cách thức thi tuyển sinh ĐH như hiện nay. Bộ GD-ĐT không nên đứng ra làm từng công việc cụ thể cho từng trường mà nên giao công việc cụ thể cho các trường để các trường chủ động trong việc tuyển chọn đầu vào của SV. Nên chăng xem xét để các trường được quyền thi tuyển hoặc xét tuyển tùy theo tiềm lực thực tế của từng trường cũng như ngành nghề đào tạo và nhu cầu của xã hội nhằm tránh áp lực thi cử quá lớn, tiết kiệm công sức, tiền bạc của Nhà nước và nhân dân.
- Cục Khảo thí và Kiểm định Chất lượng trực thuộc Bộ đứng ra làm công tác đánh giá, phân loại trường học; giám sát và kiểm định chất lượng giảng dạy và công tác tuyển sinh của các trường.
- Nên để các trường tự xây dựng chương trình và nội dung giảng dạy cho riêng mình trên cơ sở chương trình khung của Bộ. Chương trình khung này cần chú ý đến thời lượng đào tạo, tính thực tiễn và tính hòa nhập cao so với các trường ĐH trên thế giới nhằm giúp SV có sự nhạy bén, năng động trong học tập và giải quyết vấn đề trong công việc sau khi ra trường.
- Đổi mới và cải tiến phương pháp giảng dạy lấy học viên làm trung tâm, đồng thời hạn chế thời lượng của những môn học không thực sự cần thiết.

Một khi những vấn đề trên được thực hiện, tự chủ và phân cấp sẽ thật sự đi vào thực tiễn GD-ĐT ở các trường ĐH công lập Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Nghị định 10/2002 ND-CP ngày 16-01-2002 về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu của Chính phủ.

Luật Giáo dục Việt Nam

Trần Đình Lý, “Tự chủ tài chính trong các trường ĐH-CĐ: khó khăn trong xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ” trên diễn đàn báo mạng giáo dục edu.net (<http://www.forum.edu.net.vn>) ngày 10-12-2003.

“Quyền tự chủ cho trường ĐH” trên báo mạng giáo dục edu.net ngày 25-2-2003

Minh Sơn, “Cần đổi mới về qui mô và cơ cấu đào tạo” trên báo Viet NamNet ngày 20-01-2004.

Việt Anh, “Bộ GD-ĐT lúng túng trong quản lý ĐH ngoài công lập” trên báo Vnexpress ngày 22-6-2004.

Vũ Thơ, “Hiệp hội các trường ĐH, CĐ NCLViệt Nam: Sức bật cho các trường tư?”, Báo Thanh niên ngày 16-6-2004.

Quyết định của Chính phủ về đổi mới quản lý giáo dục

Hương Giang, “Tư duy mới cho cải cách giáo dục” trên diễn đàn mạng giáo dục edu.net ngày 21-7-2004.