

Tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình trong việc nâng cao chất lượng giáo dục đại học*

▶ **Phạm Đỗ Nhật Tiến**

Học viện Quản lý Giáo dục
31 Phan Đình Giót, Thanh Xuân, Hà Nội, Việt Nam
Email: phamduontien26@gmail.com

TÓM TẮT: *Chất lượng yếu của giáo dục đại học nước ta là ở chỗ chưa đáp ứng được mục tiêu về nhân lực trình độ cao trước yêu cầu hiện nay về phát triển kinh tế-xã hội. Nguyên nhân chính là ở chỗ các cơ sở giáo dục đại học thiếu những liên kết cần thiết với môi trường xung quanh, bao gồm các cơ quan tuyển dụng, các viện nghiên cứu và các cơ sở giáo dục và đào tạo khác. Để khắc phục tình trạng này, cần tạo dựng một hệ thống kết nối tốt hơn trên cơ sở phát huy quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học. Luật Giáo dục Đại học 2012 thiết lập hành lang pháp lý cho việc tạo dựng một hệ thống như vậy. Tuy nhiên, thực tế triển khai 5 năm qua chưa đem lại kết quả mong muốn. Đó là do có những bất cập trong tổ chức thực hiện tự chủ đại học ở nước ta, bao gồm sự phân kỳ về nhận thức, sự thiếu nhất quán về thể chế và sự thiếu vắng một cơ chế tổ chức thực hiện hữu hiệu.*

TỪ KHÓA: **Giáo dục đại học; chất lượng giáo dục; tự chủ đại học; trách nhiệm giải trình.**

→ Nhận bài 02/11/2017 → Nhận kết quả phản biện và chỉnh sửa 15/01/2018 → Duyệt đăng 25/01/2018.

1. Đặt vấn đề

Luật Giáo dục Đại học (GDĐH) 2012 là một bước tiến quan trọng trong việc xây dựng hành lang pháp lý tiên bộ và hiện đại cho giáo dục nước ta. Tinh thần cơ bản của luật này là bảo đảm khung pháp lý vững chắc để một mặt Nhà nước tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách phát triển GDĐH; các cơ sở GDĐH được tự chủ trong các hoạt động chủ yếu để nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo.

Kể từ ngày Luật GDĐH có hiệu lực thi hành đến nay đã gần 5 năm. Thời gian chưa dài nhưng cũng không quá ngắn để có thể đánh giá được những tác động mong muốn cơ bản của Luật. Đáng tiếc là chất lượng và hiệu quả đào tạo đại học (ĐH) hầu như chưa có chuyển biến đáng kể. Báo cáo cạnh tranh toàn cầu 2017-2018 vẫn cảnh báo chất lượng đào tạo nhân lực không đến nơi đến chốn là một trong ba bức xúc lớn nhất cho việc nâng cao năng lực cạnh tranh đất nước. Đáng quan ngại là việc gia tăng tỉ lệ thất nghiệp trong sinh viên ra trường.

Do vậy, đã nảy sinh một bất cập lớn giữa mong muốn của Luật GDĐH với thực tế triển khai. Bất cập này là kết quả tổng hợp của nhiều bất cập nảy sinh khi xây dựng và ban hành Luật các nhà hoạch định chính sách đã không lường thấy hết. Đó là những bất cập trong quản lý nhà nước về giáo dục, trong quản trị cơ sở GDĐH, trong cơ chế tài chính cho GDĐH trước những đòi hỏi và biến động của thực tiễn. Bài viết này sẽ tập trung làm rõ bất cập trong việc thực hiện quyền tự chủ ĐH trong mối tương quan với những bất cập trong việc nâng cao chất lượng GDĐH.

Bảng 1: Xếp hạng GDĐH nước ta trong 5 năm gần đây

	'13-'14	'14-'15	'15-'16	'16-'17	'17-'18
Điểm số	3,7	3,7	3,8	4,1	4,1
Xếp hạng	95/148	96/144	95/140	83/138	84/137

(Nguồn: Báo cáo cạnh tranh toàn cầu các năm 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 và 2017-2018)

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Những bất cập trong việc nâng cao chất lượng giáo dục đại học

Chất lượng giáo dục là một khái niệm động, đa chiều, vì vậy thường được đánh giá từ những chiều đo khác nhau. Trong Báo cáo cạnh tranh toàn cầu, GDĐH được coi là một trong 12 cột đỡ chính tạo nên năng lực cạnh tranh quốc gia và việc đánh giá GDĐH được thực hiện thông qua một số chỉ tiêu như tỉ lệ nhập học trung học, tỉ lệ nhập học ĐH, chất lượng của hệ thống giáo dục, chất lượng giáo dục các môn Toán và Khoa học, chất lượng các trường quản lý, mức độ đào tạo đội ngũ... Điểm số và việc xếp hạng GDĐH trong Báo cáo cạnh tranh toàn cầu không hẳn nói lên chất lượng GDĐH, nhưng kết quả trong năm năm gần đây cho thấy một chuyển động chậm chạp của GDĐH nước ta là: Sự gia tăng về điểm số và xếp hạng trong hai năm gần đây chủ yếu là do tăng tỉ lệ nhập học ở trung học và ĐH, còn chất lượng GDĐH, nếu xét qua các tiêu chí về chất lượng các môn Toán và Khoa học, chất lượng các trường quản lý, hầu như không có chuyển biến đáng kể. Đó là nguyên nhân trong suốt hơn 10 năm nay, sự yếu kém về chất lượng đào tạo

* Bài viết này được trình bày tại Hội thảo "Hoàn thiện chính sách pháp luật về GDĐH ở Việt Nam hiện nay" do Văn phòng Quốc hội phối hợp với Quỹ Hanns Seidel tổ chức tại Hà Nội ngày 18/10/2017.

nhân lực luôn được Báo cáo cạnh tranh toàn cầu cảnh báo là một trong ba yếu tố bức xúc nhất trong phát triển kinh tế nước ta (xem Bảng 1).

Để làm rõ sự yếu kém này, Nguyễn Hoàng Lan [1] đã tiến hành đánh giá định lượng sự thiếu hụt kỹ năng so với yêu cầu công việc của lao động trình độ ĐH tại các doanh nghiệp. Kết quả cho thấy sự thiếu hụt kỹ năng này là đáng quan ngại trên cả ba nhóm kỹ năng, bao gồm nhóm kỹ năng xã hội và hành vi, nhóm kỹ năng nhận thức và nhóm kỹ năng kỹ thuật. Trong đó, tỉ lệ thiếu hụt kỹ năng so với mong đợi của doanh nghiệp lên tới 37,04% trong ứng dụng kiến thức chuyên ngành vào thực tế, 22,53% về khả năng cập nhật kiến thức mới, 21,64% về trình độ ngoại ngữ, 20,53% về khả năng tư duy lô gic, 19,27% về năng lực nghiên cứu, sáng tạo, 17,43% về tính kỉ luật trong công việc...

Sự thiếu hụt kỹ năng nêu trên là cảnh báo rõ nét về hiện trạng thiếu gắn kết đào tạo với sử dụng của GDĐH Việt Nam. Dựa vào một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, có thể thấy nguyên nhân trực tiếp của sự thiếu gắn kết trên là do GDĐH Việt Nam đã bộc lộ 5 vấn đề thiếu gắn kết căn bản sau đây [2]:

Thứ nhất, thiếu gắn kết giữa các cơ sở GDĐH với những nhu cầu về kỹ năng mà các nhà tuyển dụng cần đến. Theo ý kiến của các nhà tuyển dụng, có một sự hẫng hụt lớn về các nhu cầu, kỹ năng sau đây, xếp theo mức độ tăng dần: Kỹ năng kỹ thuật liên quan đến công việc, sự đúng giờ, kiến thức lý thuyết về công việc, kiến thức thực hành về công việc, tính độc lập, kỹ năng viết và diễn đạt, kinh nghiệm, ngoại ngữ và giao tiếp.

Thứ hai, mối liên hệ lỏng lẻo về khoa học và công nghệ giữa các cơ sở GDĐH với các doanh nghiệp. Có không tới 3% các doanh nghiệp tuyên bố hợp tác với các cơ sở GDĐH về vấn đề phát triển sản phẩm. Trong tương quan so sánh với các nước trong khu vực, mối liên hệ giữa các cơ sở GDĐH với doanh nghiệp trong phát triển kỹ năng nghiên cứu khoa học (NCKH) ở Việt Nam được đánh giá thấp, chỉ trên Campuchia, ngang với Mông Cổ và thua xa Philippines, Indonesia, Thái Lan, Malaysia, Singapore.

Thứ ba, sự thiếu gắn kết giữa giảng dạy và nghiên cứu, giữa các cơ sở GDĐH với các viện NCKH. Phần lớn giảng viên ĐH ít quan tâm đến NCKH. Mặc cho những chủ trương và quy định về gắn đào tạo với NCKH, bước chuyển diễn ra rất chậm, hệ thống GDĐH Việt Nam vẫn mắc kẹt trong sự phân công lịch sử từ thời kinh tế kế hoạch hóa tập trung trong đó có sự tách biệt giữa các trường ĐH với các viện nghiên cứu.

Thứ tư, sự thiếu gắn kết giữa các cơ sở GDĐH với nhau và với các cơ sở đào tạo khác. Tình trạng phân mảnh này trong hệ thống GDĐH Việt Nam là nghiêm trọng, các trường rất ít cộng tác với nhau trong chia sẻ thông tin và nguồn lực. Các trường cũng ít niềm tin với nhau trong đào tạo liên thông. Đặc biệt nghiêm trọng là tình trạng phân cắt giữa các cơ sở GDĐH với các cơ sở đào tạo nghề dẫn tới sự phá vỡ tính

chính thể của hệ thống, tạo thành rào cản trong việc nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo.

Thứ năm, sự thiếu gắn kết giữa các cơ sở GDĐH với nhà trường phổ thông, đặc biệt các trường trung học. Đến nay, các trường phổ thông Việt Nam vẫn nặng về truyền thụ kiến thức, với chương trình quá tải, đôi khi trùng lặp với chương trình GDĐH, không có sự chuẩn bị cần thiết cho học sinh tốt nghiệp trung học về tâm thế, nhận thức, định hướng và kỹ năng để theo học ĐH.

Phân tích hiện trạng liên kết lỏng lẻo nói trên, Báo cáo của Ngân hàng Thế giới cho rằng có 3 nguyên nhân trực tiếp. Trước hết, là sự thiếu năng lực của các cơ sở GDĐH và các cơ sở có liên quan khác trong việc tạo dựng các liên kết có hiệu quả và bền vững. Tiếp nữa là sự thiếu thông tin cần thiết và tin cậy để cung và cầu đến với nhau. Cuối cùng là sự thiếu động lực cho các cơ sở trong việc xây dựng và thắt chặt các liên kết. Tựu trung là ở 3 không: Không thể, không biết và không cần.

Lời giải cho bài toán ba không nói trên đòi hỏi một tiếp cận toàn hệ thống sao cho các cơ sở GDĐH có năng lực, có động lực và có thông tin trong việc tạo dựng một hệ thống kết nối tốt hơn giữa nhà trường với doanh nghiệp, với viện NCKH và các cơ sở giáo dục khác. Nhà nước đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong tiến trình xây dựng hệ thống kết nối này. “Thay vì lập kế hoạch và quản lý hệ thống giáo dục và đào tạo một cách tập trung, theo kiểu từ trên xuống như trước đây, Chính phủ cần trao quyền cho trường ĐH, sinh viên, doanh nghiệp và các trường phổ thông để họ có những quyết định đúng đắn trong việc khắc phục sự thiếu gắn kết nói trên” [3]. Như vậy, cần phát huy quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH. Điều này thực ra đã được quan tâm và quy định thành chủ trương cách đây 21 năm trong Nghị quyết Trung ương 2 (Khóa VIII), tiếp đó được thể chế hóa trong Luật Giáo dục 1998. Tuy nhiên, từ chủ trương đến thể chế và từ thể chế đến tổ chức thực hiện luôn có những khoảng cách dai dẳng. Điều đó dẫn đến những bất cập trong việc thực hiện quyền tự chủ trong GDĐH ở nước ta.

2.2. Những bất cập trong thực hiện quyền tự chủ đại học

Cho đến trước Luật Giáo dục 1998, quản lý GDĐH ở nước ta là quản lý tập trung, trong đó Nhà nước giữ vai trò chỉ huy và kiểm soát. Với quy định về quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH trong Luật Giáo dục 1998, các nhà hoạch định chính sách chủ trương đưa mô hình tự chủ vào quản lý GDĐH Việt Nam. Tuy nhiên, quyền tự chủ này vẫn dừng lại chủ yếu trên văn bản do thiếu những cơ chế cần thiết cho việc tổ chức thực hiện. Luật Giáo dục 2005 xác lập một bước chuyển mới quan trọng trong việc thực hiện quyền tự chủ ĐH với việc thiết lập hai cơ chế đảm bảo: Đó là cơ chế hội đồng trường và cơ chế kiểm định chất lượng. Dù vậy, trên thực tế “trừ hai ĐH quốc gia có quyền tự chủ rộng rãi dưới sự giám sát của Thủ tướng Chính phủ, tất cả các ĐH khác, công và tư, đều phải tuân theo các chính sách

về học thuật và điều hành do Bộ GD&ĐT ban hành” [4]. Nghị quyết số 50 ngày 19/6/2010 của Quốc hội đã nhận định: “Cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ sở GDDH còn chưa được thực hiện đầy đủ và thiếu đồng bộ”.

Luật GDDH 2012 là sự đổi mới mạnh mẽ về tư duy trong quản trị GDDH. Theo đó, các cơ sở GDDH được “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 GDDH” (Điều 32). Trong xu thế chung của thế giới về việc trao quyền tự chủ cho các cơ sở GDDH, bước chuyển của GDDH Việt Nam cho đến nay vẫn diễn ra rất đần đo, nhọc nhằn và đầy trắc trở. Đáng quan ngại nhất là khoảng cách chưa có chiều hướng rút ngắn lại giữa quyền tự chủ trên văn bản với quyền tự chủ trên thực tế. Nhiều bất cập đã nảy sinh từ những phân kỳ về nhận thức đến những rào cản về lợi ích và thiếu hụt về năng lực trong tổ chức thực hiện. Dưới đây sẽ làm rõ những bất cập này:

2.2.1. Sự phân kì trong nhận thức

Đến nay, về cơ bản đã có sự đồng thuận trong nhận thức về sự cần thiết và tầm quan trọng của tự chủ ĐH. Tuy nhiên, làm thế nào để thực hiện nó là vấn đề vẫn còn nhiều tranh cãi xung quanh một số nội dung cụ thể như sau:

a. Trước hết, tự chủ ĐH là có điều kiện hay không có điều kiện trong mối quan hệ giữa nhà nước và nhà trường? Về phía nhà trường, tự chủ ĐH thường được hiểu là một cái quyền đương nhiên mà cơ sở GDDH phải được hưởng. Đây là mong muốn không chỉ riêng ở các cơ sở GDDH nước ta mà ở nhiều nước trên thế giới, đặc biệt ở các nước đang phát triển khi mà ngay cái quyền tự chủ cốt lõi là quyền tự do học thuật còn chưa được tôn trọng. Tuy nhiên, trên thực tế, mong muốn này chưa bao giờ được hiện thực hóa ở bất kì đâu trên thế giới. Ngay ở một nước có quyền tự chủ ĐH cao như Mỹ, quyền tự chủ ĐH cũng không phải là cái quyền đương nhiên mà được quy định với các điều kiện cùng mức độ tự chủ khác nhau giữa các bang [5]. Báo cáo mới đây về tự chủ ĐH ở Châu Âu [6] cũng cho thấy trên cả bốn lĩnh vực tự chủ về tổ chức, tài chính, nhân sự và chuyên môn, con đường đến với tự chủ ĐH rất đa dạng với nhiều rào cản khác nhau tùy theo hành lang pháp lí của từng nước. Ví thế, cách hiểu ngày nay của tự chủ ĐH là cách hiểu trong văn bản khảo sát năm 1997 của Hiệp hội quốc tế các ĐH (IAU): “Nói một cách ngắn gọn, tự chủ ĐH chính là điều kiện cho phép cơ sở GDDH tự quản mà không có sự can thiệp của bên ngoài. Trong thực tế, không có hệ thống GDDH nào hoàn toàn nằm ngoài sự kiểm soát bên ngoài. Hơn nữa, tự chủ ĐH cũng không bất biến theo thời gian. Đúng hơn, đó là điều kiện biên giữa trường ĐH, chính phủ và xã hội, điều kiện này có thể thay đổi, tái xác định với những điều kiện mới được đề xuất như là cái giá để quyền tự chủ có thể được tiếp tục” [7].

b. Tự chủ ĐH là có điều kiện: Nghĩa là "trường ĐH có được tự chủ hay không và mức độ tự chủ đến đâu, phụ thuộc

vào việc nhà trường đáp ứng một số tiêu chí đã được định trước về chi phí, về đầu ra hoặc về kết quả hoạt động được đo lường theo một cách nào đó” [7]. Dĩ nhiên, việc quy định các điều kiện này là khác nhau tùy theo điều kiện cụ thể của từng nước. Tuy nhiên, chúng ta chưa bao giờ có nhận thức thống nhất về các điều kiện để quyền tự chủ ĐH được thực thi. Trước đây, trong Chi thị về nhiệm vụ trọng tâm của GDDH năm học 2010-2011, Bộ GD&ĐT đã quy định: “Căn cứ vào vị trí, điều kiện, chất lượng và hiệu quả quản lí, các cơ sở GDDH được giao quyền tự chủ và chịu trách nhiệm xã hội về hoạt động của trường”. Một quy định tương tự cũng đã được đưa vào dự thảo Luật GDDH, nhưng quy định này đã được bỏ đi trong văn bản chính thức của Luật GDDH để thay thế vào đó bởi quy định như sau: “Cơ sở GDDH 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”. Quy định này đến nay chưa được cụ thể hóa và trên thực tế việc trao quyền tự chủ cho các ĐH quốc gia và các ĐH thí điểm theo Nghị quyết 77 không liên quan gì đến quy định này.

c. Có một điều kiện bắt buộc luôn đi kèm với việc thực hiện quyền tự chủ ĐH, đó là trách nhiệm giải trình, tức là trách nhiệm của cơ sở GDDH báo cáo với hội đồng trường, với cơ quan cấp trên và với xã hội về kết quả đầu ra trong hoạt động giáo dục đào tạo của mình trên cơ sở thực thi quyền tự chủ. Đây là điều kiện nhất thiết phải có để bảo đảm rằng hoạt động của cơ sở GDDH luôn tuân theo sứ mệnh mà Nhà nước và xã hội trông cậy ở nó. Trong các văn bản pháp lí quốc tế, yêu cầu về trách nhiệm giải trình luôn đi đôi với việc trao quyền tự chủ và được coi như một điều kiện mang tính đánh đổi để cơ sở GDDH được tự chủ. Tuy nhiên, ở nước ta lại dùng khái niệm "tự chịu trách nhiệm. Nghĩa là, khi được trao quyền tự chủ thì cơ sở GDDH phải chịu trách nhiệm trước cơ quan quản lí cấp trên và trước pháp luật về quyết định của mình. Hiểu như vậy thì thực chất khái niệm tự chịu trách nhiệm là một khái niệm rỗng về mặt pháp lí. Đó là vì đương nhiên tổ chức, cá nhân nào cũng phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình. Sự tự chịu trách nhiệm này không phụ thuộc vào việc cơ sở GDDH có được trao quyền tự chủ hay không. Như thế, yêu cầu tự chịu trách nhiệm không đặt ra điều kiện đánh đổi nào để nhà trường được trao quyền tự chủ.

2.2.2. Sự thiếu nhất quán về thể chế

a. Về điều kiện thực hiện quyền tự chủ

Theo Khoản 1 Điều 32 Luật GDDH, có thể hiểu cơ sở GDDH có được tự chủ hay không và tự chủ đến đâu còn phụ thuộc vào việc xác định năng lực, kết quả xếp hạng và kết quả kiểm định chất lượng của cơ sở đó. Quy định này lại không nhất quán với thực tế triển khai quyền tự chủ ĐH trên hai phương diện: 1) Các ĐH quốc gia, ĐH Việt-Đức, Việt-Pháp, Việt-Nhật có quyền tự chủ rất cao một cách đương nhiên, không chờ đợi kết quả xếp hạng và kiểm định chất lượng; 2) Các cơ sở GDDH thí điểm theo Nghị quyết 77 và

các cơ sở thực hiện theo Nghị định 16 lại có quyền tự chủ phụ thuộc vào khả năng tạo nguồn thu ngoài ngân sách. Như vậy, bức tranh tự chủ ĐH của Việt Nam hiện nay có nguy cơ dẫn đến hoặc là việc bươn chải kiếm tiền của các cơ sở muốn được tự chủ hoặc là sự chây ì trông chờ ngân sách nhà nước của các cơ sở không cần và không muốn tự chủ. Vì vậy, cần có sự điều chỉnh lại các điều có liên quan về tự chủ ĐH để bảo đảm rằng tự chủ ĐH vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của các cơ sở GDĐH.

b. Về thuật ngữ tự chịu trách nhiệm

Trong Luật GDĐH, đi đôi với việc thực hiện quyền tự chủ của cơ sở GDĐH là yêu cầu tự chịu trách nhiệm. Sự thiếu giá trị pháp lý của thuật ngữ này đã được chỉ ra ở trên. Vì vậy, Luật Giáo dục Nghề nghiệp lại dùng thuật ngữ trách nhiệm giải trình. Điều lệ trường ĐH lại dùng thuật ngữ trách nhiệm xã hội. Tuy nhiên, "trách nhiệm xã hội" tương ứng với thuật ngữ tiếng Anh "social responsibility", là khái niệm mới được đưa vào trong quản lý GDĐH khoảng 15 năm nay, trong bối cảnh GDĐH phải thay đổi mạnh mẽ để quyền tự do học thuật không có mục đích tự thân mà hướng tới việc trả lời các vấn đề lớn được xã hội đặt ra trong bối cảnh thế giới thay đổi nhanh chóng và khó lường. Việc thiếu nhất quán trong việc sử dụng thuật ngữ pháp lý góp phần làm cho bức tranh tự chủ ĐH ở nước ta thêm mù mờ. Vì thế, cần có sự thống nhất về thuật ngữ theo hướng sử dụng thuật ngữ trách nhiệm giải trình cùng các quy định về cơ chế thực hiện để bảo đảm quyền tự chủ cùng các kết quả đầu ra của nó được giải trình công khai, minh bạch, trung thực và tin cậy.

c. Về hội đồng trường

Thể chế về hội đồng trường cũng thiếu sự nhất quán cần thiết. Mặc dù trong Luật Giáo dục 2005 và Luật GDĐH, các quy định về hội đồng trường đã rất rõ ràng nhưng cho đến nay vai trò của hội đồng trường còn rất mờ nhạt. Đó là vì trên thực tế các cơ quan chủ quản vẫn giữ quyền can thiệp sâu vào mọi hoạt động của cơ sở GDĐH. Điều này khiến hội đồng trường bị vô hiệu hóa. Vì thế, rất cần một thể chế tách bạch công tác quản lý nhà nước của cơ quan chủ quản với công tác quản trị của cơ sở GDĐH theo đúng tinh thần của Nghị quyết 29 về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục Việt Nam. Chỉ khi nào có sự nhất quán về thể chế như vậy mới mong đưa chủ trương về hội đồng trường vào đời sống.

2.2.3. Sự thiếu vắng một cơ chế thực hiện hữu hiệu

Tự chủ ĐH không có mục đích tự thân. Nó là một công cụ quản lý được Nhà nước giao cho nhà trường với niềm tin rằng một khi nhà trường được tự quyết định các vấn đề có liên quan trực tiếp đến tổ chức và hoạt động của mình thì chất lượng và hiệu quả đào tạo sẽ được nâng cao. Tuy nhiên, để có được tác động mong muốn đó thì vấn đề cốt tử là ở chỗ quyền tự chủ đó được thực hiện như thế nào. Các kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng cơ chế thực hiện tự chủ

phải tạo thành một vòng lặp phản hồi sao cho nhà trường có thông tin cần thiết trong việc đưa ra các quyết định của mình [8], [9]. Có nhiều thành tố tạo nên vòng lặp phản hồi này, nhưng có ba thành tố chính là Autonomy (Tự chủ), Assessment (Đánh giá), Accountability (Giải trình). Chúng tạo nên mô hình gọi là 3A trong quản lý giáo dục ngày nay. Ba thành tố trên tạo thành vòng lặp có nghĩa là chúng nằm trong quan hệ tương tác để tạo ra sự phản hồi cần thiết cho việc nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của nhà trường. Bất cập trong việc thực hiện tự chủ ĐH của nước ta chính là ở chỗ chưa tạo được vòng lặp phản hồi này. Cụ thể như sau:

Trước hết, từng thành tố tự chủ, đánh giá và giải trình đều đang có những bất cập riêng. Tự chủ thì chưa hoạt động đúng nghĩa vì những bất cập về nhận thức và thể chế nêu trên. Đánh giá thông qua kiểm định và công nhận chất lượng vẫn chưa được coi trọng và chưa trở thành một nhu cầu nội tại trong hoạt động của nhà trường. Còn giải trình vẫn chưa được thể chế hóa về nội dung cũng như về cơ chế thực hiện để đảm bảo rằng trước hết hội đồng trường có được những thông tin minh bạch và trung thực về kết quả của hoạt động tự chủ.

Tiếp nữa, mối liên hệ theo kiểu tương tác giữa ba thành tố trên chưa bao giờ được đặt ra. Tự chủ tức là tự đưa ra những quyết định về chuyên môn, tổ chức, nhân sự, tài chính để thực hiện mục tiêu và sứ mệnh của nhà trường. Căn cứ để đưa ra những quyết định này phải dựa trên những kết quả đánh giá và phân tích giải trình. Rõ ràng là khi các thành tố đánh giá và giải trình chưa được coi trọng trong việc cung cấp thông tin cho việc ra quyết định thì quyền tự chủ khó đạt kết quả mong muốn.

Cuối cùng, kể cả khi đã xây dựng được cơ chế thực hiện theo vòng lặp phản hồi thì vẫn còn một bất cập quan trọng, đó là sự không phù hợp về năng lực của cán bộ quản lý giáo dục ở cả cấp hệ thống và cấp trường. Các cán bộ quản lý này trưởng thành trong một hệ thống chưa thoát khỏi mô hình quản lý tập trung nên thói quen của cán bộ ở cơ quan quản lý là chỉ huy, ra mệnh lệnh và kiểm soát, còn ở cấp trường là tuân thủ, thực hiện mệnh lệnh của cấp trên trong mọi lĩnh vực chuyên môn, nhân sự và tài chính. Việc từ bỏ các thói quen cũ, năng lực cũ để thay thế bằng những thói quen mới, năng lực mới là một quá trình nhọc nhằn, nhất là khi các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý của chúng ta còn bị đánh giá rất thấp theo tiêu chuẩn quốc tế.

3. Kết luận

Theo Báo cáo Phát triển Việt Nam 2014 [3], giáo dục Việt Nam nói chung, GDĐH nói riêng đã thành công trong việc cung cấp nhân lực đáp ứng yêu cầu chuyển đổi kinh tế trong hai thập niên đầu đổi mới. Tuy nhiên, với những yêu cầu mới về chuyển đổi mô hình tăng trưởng trong giai đoạn hội nhập và phát triển thì GDĐH Việt Nam đã bộc lộ những yếu kém đáng quan ngại về chất lượng đào tạo. Góc rẽ của những yếu kém này là ở chỗ GDĐH đã phát triển

theo hướng trọng cung hơn cầu. Vì thế, các cơ sở GDDH đã thiếu đi những liên kết cần thiết với các thiết chế có liên quan bao gồm doanh nghiệp, viện NCKH cùng các cơ sở giáo dục và đào tạo khác.

Để khắc phục tình trạng này cần xây dựng hành lang pháp lý để GDDH Việt Nam phát triển đáp ứng nhu cầu thực tế của đất nước và người học, còn các cơ sở GDDH có năng lực, động lực và thông tin để tạo nên những gắn kết cần thiết trong một hệ thống kết nối tốt hơn giữa nhà trường với môi trường xung quanh.

Luật GDDH 2012 chính là văn bản luật hướng tới hành lang pháp lý nêu trên. Trong hành lang pháp lý này, các cơ sở GDDH được 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 GDDH. Chỉ có điều quyền tự chủ này đến nay vẫn chưa phát huy được kết quả mong muốn trong việc nâng cao chất lượng đào tạo. Sự thiếu hụt kỹ năng của các sinh viên tốt nghiệp vẫn là mối bận khoăn lớn của các nhà tuyển dụng. Một hệ thống kết nối tốt hơn giữa cơ sở GDDH với các thiết chế có liên quan trong đào tạo, NCKH và sử dụng vẫn chưa hình thành.

Có ba bất cập lớn trong việc đưa tự chủ ĐH vào giáo dục nước ta, đó là sự phân kì về nhận thức, sự thiếu nhất quán về thể chế và sự thiếu vắng một cơ chế thực hiện hữu hiệu. Vì vậy, để rút ngắn khoảng cách giữa tự chủ trên văn bản với tự chủ trên thực tế của GDDH nước ta, cần có sự thống nhất về nhận thức để trên cơ sở đó hoàn thiện thể chế cùng cơ chế tổ chức thực hiện.

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Hoàng Lan, (2014), *Nghiên cứu đánh giá mức độ hài lòng của doanh nghiệp về chất lượng đào tạo nhân lực trình độ đại học ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Trường Đại học Bách Khoa Hà Nội.
- [2] World Bank, (2012), *Putting higher education to work. Skills and research for growth in East Asia*. Washington, D.C.: The World Bank.
- [3] World Bank, (2013), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2014*, Hà Nội: Trung tâm Thông tin phát triển Việt Nam.
- [4] World Bank, (2008), *Vietnam: Higher education and skills for growth*, Human Development Department, East Asia and Pacific Region, The World Bank.
- [5] Aims Mc Guinness, (2008), *Autonomy and accountability in higher education*. Presentation to Conference Mysore, India.
- [6] Pruvot, E. B. & Estermann, T., (2017), *University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*, Brussels: European University Association.
- [7] IAU, (1997), *Analysis: The feasibility and desirability of an international instrument on academic freedom and university autonomy*.
- [8] Demas, A. & Arcia, G. (2015), *What matters most for school autonomy and accountability: A framework paper*. World Bank Group.
- [9] Patrinos, H. A., Velez, E. & Wang, C. Y. , (2013), *Framework for the reform of education systems and planning for quality*, The World Bank: Education Unit, Human Development Network.

AUTONOMY AND ACCOUNTABILITY IN THE IMPROVEMENT OF QUALITY IN HIGHER EDUCATION

Phạm Đỗ Nhật Tiến

National Academy of Education Management
31 Phan Đình Giót, Thanh Xuân, Hanoi, Vietnam.
Email: phamndntien26@gmail.com

ABSTRACT: *The weak quality of our higher education (HE) is that it has not met the current demands of human resources for socio-economic development. The main reason is that HE institutions lack the necessary links with the surrounding environment, including recruitment agencies, research institutes and other educational institutions. To overcome this situation, it is necessary to create a better connected system on the basis of promoting the autonomy of HE institutions. Higher Education Law 2012 established a legal framework for the creation of such a system. However, the practical implementation of the past 5 years has not brought about the desired result. This is due to the shortcomings in implementing autonomy in our country, including awareness divergence, institutional inconsistency, and the absence of a viable implementation mechanism.*

KEYWORD: Higher education; educational quality; autonomy; accountability.