

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT VỀ TỰ CHỦ CỦA CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC CÔNG LẬP

NGUYỄN VĂN CÙ*

Tự chủ đại học được xem là một yếu tố quan trọng giúp nâng cao chất lượng đào tạo, nghiên cứu khoa học và cải tiến công tác quản lý. Tuy nhiên, việc thực hiện tự chủ ở các trường đại học công lập vẫn gặp nhiều khó khăn, từ cơ sở vật chất, nguồn lực tài chính đến các vấn đề về quy trình tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ và giảng viên; do đó, việc phân quyền cho các trường đại học chưa thực sự đồng đều, còn tồn tại sự phụ thuộc vào các quyết định của cơ quan quản lý nhà nước. Điều này đã tạo ra những rào cản đối với sự phát triển bền vững và sự sáng tạo trong quản lý nhân sự tại các trường. Theo đó, cần có những giải pháp toàn diện và đồng bộ để thúc đẩy mạnh mẽ quá trình tự chủ, đặc biệt là trong lĩnh vực tổ chức và nhân sự các trường đại học công lập hiện nay.

Từ khóa: Tự chủ đại học; tự chủ tổ chức và nhân sự; giáo dục đại học; đại học công lập; Việt Nam.

University autonomy is regarded as a key factor in enhancing the quality of education, scientific research, and administrative reform. However, the implementation of autonomy in public universities in Vietnam still faces numerous challenges, ranging from infrastructure and financial resources to issues in recruitment and appointment procedures for faculty and staff. As a result, the delegation of authority to universities remains uneven and heavily dependent on decisions made by state management agencies. This has created barriers to sustainable development and innovation in personnel management at these institutions. Therefore, comprehensive and synchronized solutions are needed to vigorously promote autonomy, especially in organizational and personnel matters in public universities.

Keywords: University autonomy; organizational and personnel autonomy; higher education; public universities; Vietnam.

NGÀY NHẬN: 27/02/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 26/3/2025

NGÀY DUYỆT: 16/4/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.351.2025.1144>

1. Thực trạng pháp luật tự chủ về mô hình tổ chức của các trường đại học

Quá trình thực hiện tự chủ trong mô hình tổ chức của các trường đại học công lập đến nay ghi nhận nhiều kết quả khả quan. Các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục đại học đã thể hiện sự quyết tâm trong đẩy mạnh tự chủ đại học và tự chủ về tổ chức của các

trường đại học công lập; từng bước triển khai việc rà soát hệ thống thể chế hiện hành để bảo đảm tương thích với pháp luật chuyên ngành về tự chủ đại học. Tại các trường đại học công lập, nhận thức của đa số lãnh đạo đã được củng cố trong thực hiện tự chủ tổ

* ThS, Bộ Giáo dục và Đào tạo

chức bộ máy và xác định lĩnh vực tự chủ này đóng vai trò then chốt trong quá trình triển khai toàn diện tự chủ đại học cũng như hiệu quả của tự chủ trong thực hiện nhiệm vụ chuyên môn học thuật, tài chính và tài sản. Tuy nhiên, quy định về tự chủ trong mô hình tổ chức của trường đại học công lập còn tồn tại một số hạn chế đã làm cho quá trình tự chủ của các trường đại học công lập gặp khá nhiều khó khăn, cụ thể:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành chưa quy định rõ về người đứng đầu trường đại học công lập. Theo Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) xác định: “Hội đồng trường là cơ quan thực quyền cao nhất của Trường Đại học; bí thư đảng ủy kiêm Chủ tịch Hội đồng trường”. Và, *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học* xác định Hội đồng trường của trường đại học công lập là tổ chức quản trị, thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan. Quy định này có thể hiểu, Hội đồng trường là cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước nên vai trò của Hội đồng trường rất lớn nhằm xác lập quyền sở hữu, bảo vệ tài sản của Nhà nước. Tại Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học* nêu rõ: “Chủ tịch Hội đồng trường được hưởng phụ cấp chức vụ cao nhất trong danh mục phụ cấp chức vụ của các trường đại học...”. Như vậy, người được hưởng phụ cấp chức vụ cao nhất sẽ là người có quyền hạn và trách nhiệm lớn nhất trong một trường đại học công lập.

Tuy nhiên, trong Công văn số 110/BNV-CCVC ngày 08/01/2021 của Bộ Nội vụ trả lời Bộ Giáo dục và Đào tạo liên quan đến nội dung xác định ai là người đứng đầu trường đại học công lập. Theo đó, việc xác định người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học công lập được căn cứ trong quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy và các văn bản có liên

quan về nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị theo quy định của pháp luật chuyên ngành. Bộ Nội vụ cho rằng, hiệu trưởng là người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học công lập. Như vậy, với quan điểm có sự khác nhau về cách hiểu trong quy định của pháp luật hiện hành dẫn đến sự mâu thuẫn và không thống nhất trong quá trình áp dụng pháp luật.

Thứ hai, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về mối quan hệ giữa các bộ phận trong trường đại học công lập, đặc biệt mối quan hệ giữa Đảng ủy, Hội đồng trường và Ban Giám hiệu. Điều này dẫn tới phương thức phối hợp giữa các bộ phận còn lỏng lẻo, chưa thống nhất trong việc triển khai nhiệm vụ từ cấp ủy, Hội đồng trường đến tổ chức thực hiện của Ban Giám hiệu. Chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm của Ban Giám hiệu trong việc mời Hội đồng trường tham gia vào các hoạt động chung của nhà trường, dẫn đến trong công tác giám sát của Hội đồng trường gặp nhiều khó khăn. Chưa có quy định cụ thể để xác định mối quan hệ công tác giữa Hội đồng trường với các thiết chế trong trường và chủ thể bên ngoài, đơn cử như liên quan đến các quyết định không phù hợp với quy định pháp luật hoặc lợi ích chung của trường do Hội đồng trường đưa ra...

Thứ ba, việc thực hiện tự chủ về tổ chức của trường đại học công lập còn thiếu thống nhất khi triển khai tự chủ đại học giữa các cơ quan quản lý và cơ sở giáo dục đại học công lập.

Quyền tự chủ trong việc thành lập cơ sở sản xuất - kinh doanh, dịch vụ của trường đại học công lập còn gặp khó khăn trong thực tiễn thực hiện. Đơn cử như, khi tồn tại dưới mô hình doanh nghiệp, cơ sở sản xuất - kinh doanh, dịch vụ cần tuân theo quy luật cạnh tranh của nền kinh tế thị trường, tuy nhiên, do là cơ sở trực thuộc trường đại học công lập nên các cơ sở này không thể dễ dàng nhận được nguồn vốn để thực hiện hoạt động, làm cản trở sự phát triển của các cơ sở sản xuất - kinh doanh. Thêm vào đó, khâu quản lý hành

chính, nhân sự trong các cơ sở này cũng còn hạn chế khi xác định thiết chế, bộ phận của trường thực hiện quyết định, quản lý các vấn đề của cơ sở sản xuất - kinh doanh, dịch vụ cũng như sử dụng đội ngũ nhân sự là các giảng viên, người học của trường đại học công lập với cơ chế đặc thù về chi trả lương và nghĩa vụ thuế với Nhà nước.

2. Thực trạng pháp luật về tự chủ đối với nguồn nhân lực

Nguồn nhân lực của các trường đại học công lập có thể được nhìn nhận dưới các góc độ phạm vi khác nhau. Ở góc độ hẹp, nhân lực của trường đại học công lập chính là đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý, chuyên viên, người lao động - những người làm nhiệm vụ giảng dạy, quản lý giáo dục, đào tạo trong các trường. Nguồn nhân lực này có vai trò quan trọng để thực hiện chức năng, sứ mệnh của trường đại học công lập trong quá trình đào tạo và thực hiện cơ chế tự chủ.

Ở góc độ rộng hơn, nhân lực của trường đại học công lập còn bao gồm cả người học - được coi là chủ thể trung tâm trong mục tiêu tồn tại và phát triển của các trường. Theo đó, tự chủ đối với nguồn nhân lực của trường đại học công lập, bao gồm: quyền tự chủ trong việc tuyển sinh và quản lý người học do việc tuyển sinh, quản lý người học là một trong những yếu tố ảnh hưởng lớn đến các mức độ tự chủ khác của trường đại học công lập dưới khía cạnh kinh tế, như: tự chủ về tài chính, tự chủ về nhân lực, tự chủ về sức cạnh tranh.

Trường đại học công lập thực hiện quyền tự chủ về nhân sự theo quy định của *Luật Giáo dục đại học* và các quy định hiện hành. Từ đó, trường tự chủ về số lượng người làm việc và vị trí việc làm, tự chủ về tổ chức, bộ máy và nhân sự để thực hiện nhiệm vụ chuyên môn nhưng không được làm tăng số lượng người làm việc hưởng lương, mức lương (bao gồm cả lương và phụ cấp) từ quỹ lương do ngân sách nhà nước cấp. Các trường cũng được tự chủ trong việc bầu, miễn nhiệm

hiệu trưởng thông qua thiết chế Hội đồng trường. Ngoài ra, các trường đại học công lập phải ban hành, tổ chức thực hiện quy định nội bộ về tổ chức bộ máy và nhân sự, thực hiện các quyền tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự khác... theo quy định của pháp luật.

Một trong những điểm tích cực, được coi là đột phá trong quy định của *Luật Giáo dục đại học* sửa đổi là quy định về giảng viên theo hướng bảo đảm chất lượng, giao quyền tự chủ cho trường đại học công lập trong việc bổ nhiệm, suy tôn các chức danh giảng viên. *Luật* quy định việc xây dựng chính sách thu hút và đãi ngộ giảng viên, quy định tỷ lệ cụ thể của giảng viên tham gia Hội đồng trường, thực hiện dân chủ trong tự chủ, quy định việc thực hiện phân quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình đến từng giảng viên; giữ quy định về chuẩn giảng viên đại học và giữ 5 chức danh nghề nghiệp giảng viên theo xu hướng quốc tế (trợ giảng, giảng viên, giảng viên chính, phó giáo sư, giáo sư), không phụ thuộc vào chức danh viên chức để thực hiện bình đẳng giữa giảng viên trường công và tư; quy định trình độ chuẩn của chức danh giảng viên giảng dạy trình độ đại học là thạc sĩ.

Các trường đại học công lập còn được tự chủ trong việc quy định các tiêu chuẩn đối với giảng viên, quy định cơ chế, chính sách sử dụng, đãi ngộ để tuyển chọn, thu hút giảng viên, đặc biệt là giảng viên giỏi trong và ngoài nước tham gia giảng dạy, nghiên cứu khoa học. Những quy định này được đánh giá vừa đáp ứng cơ chế tự chủ của các trường, đồng thời vừa bảo đảm tính thống nhất theo các chuẩn mực chung về chất lượng giảng viên trong toàn hệ thống, tạo cơ sở để quy định chế độ, chính sách đối với giảng viên và sự suy tôn của xã hội đối với giảng viên.

Tuy nhiên, quy định của pháp luật về tự chủ nhân sự của các trường đại học công lập còn tồn tại một số hạn chế, như:

Thứ nhất, khái niệm về nhân sự chưa được quy định cụ thể và được hiểu thống

nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật. Tại Điều 7 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP quy định quyền tự chủ của cơ sở giáo dục đại học về cơ cấu lao động, danh mục, tiêu chuẩn, chế độ của từng vị trí việc làm; tuyển dụng, sử dụng và cho thôi việc đối với giảng viên, viên chức và người lao động khác, quyết định nhân sự quản trị, quản lý trong cơ sở giáo dục đại học phù hợp với quy định của pháp luật. Tuy nhiên, khi dẫn chiếu sang quy định của pháp luật viên chức, có thể thấy sự không tương đồng trong việc xác định viên chức là nhân sự của trường đại học công lập. Theo đó, Nghị định số 115/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập không quy định về Hội đồng trường, Chủ tịch Hội đồng trường. Điều này gây ra sự không thống nhất về cách hiểu, gây lúng túng trong thực hiện quy trình công tác cán bộ.

Thứ hai, quyền tự chủ về nhân sự của trường đại học công lập chưa có sự thống nhất trong các quy định của pháp luật có liên quan, cụ thể: hạn chế trong việc thực thi quyền tự chủ về tuyển dụng, bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm nhân sự của các trường đại học công lập. Theo điểm a khoản 2 Điều 13 Nghị định số 99/2019/NĐ-CP, cơ sở giáo dục đại học công lập thực hiện quyền tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự theo quy định của *Luật Giáo dục đại học* năm 2012, *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học* năm 2018 và các quy định hiện hành về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập; về số lượng người làm việc và vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập; có quyền tự chủ về tổ chức, bộ máy và nhân sự để thực hiện nhiệm vụ chuyên môn nhưng không được làm tăng số lượng người làm việc hưởng lương, mức lương (bao gồm cả lương và phụ cấp) từ quỹ lương do ngân sách nhà nước cấp.

Tuy nhiên, khoản 6 Điều 14 Nghị định số 106/2020/NĐ-CP quy định về vị trí việc làm

và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập lại trao cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thẩm quyền quyết định giao, điều chỉnh số lượng người làm việc hưởng lương từ nguồn thu sự nghiệp đối với đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm một phần chi thường xuyên. Quy định này đã giới hạn quyền tự chủ về nhân sự của trường đại học công lập, đi ngược lại với tinh thần quy định tại Nghị định số 99/2019/NĐ-CP, đặc biệt là các cơ sở giáo dục đại học trực thuộc tỉnh, thành phố.

Mặt khác, điểm d khoản 3 Điều 20 *Luật Giáo dục đại học* sửa đổi năm 2018 quy định Hiệu trưởng thực hiện bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm chức danh quản lý khác của cơ sở giáo dục đại học, quyết định dự án đầu tư theo quy chế tổ chức và hoạt động của cơ sở giáo dục đại học có sự mâu thuẫn với khoản 2 Điều 28 *Luật Viên chức* năm 2010. Bởi lẽ, *Luật Viên chức* quy định, trong trường hợp trường đại học công lập chưa tự chủ thì cơ quan có thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện hoặc phân cấp việc bổ nhiệm, giải quyết thôi giữ chức vụ quản lý hoặc miễn nhiệm đối với viên chức.

Ngoài ra, quy trình tuyển dụng, cơ sở xác định mức thù lao, hình thức pháp lý trong mối quan hệ với giảng viên là người nước ngoài... chưa có quy định rõ ràng, gây khó khăn trong quá trình thực hiện. Việc đãi ngộ cán bộ, giảng viên do các trường quyết định nhưng trong thực tế triển khai thực hiện thì hầu như các trường đều không thực hiện được. Hiện nay, cán bộ, giảng viên trong các trường đại học công lập đều là viên chức nên mọi điều chỉnh, quyết định liên quan phải thực hiện đúng theo quy định của pháp luật viên chức. Do đó, việc chi trả lương, phụ cấp cho cán bộ, giảng viên của trường vẫn phải theo chức danh nghề nghiệp và thang, bậc lương tương ứng do Nhà nước quy định. Điều này đã gây khó khăn cho các trường trong việc nâng cao thu nhập cho người lao động

và thu hút các giảng viên cũng như các nhà khoa học giỏi về làm việc cho nhà trường.

Thứ ba, mô hình và cơ chế quản trị nhân sự trong các trường đại học công lập còn chậm đổi mới, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển nguồn nhân lực của giáo dục đại học trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Mặt khác, năng lực quản trị nhân lực của nhiều trường còn hạn chế, chưa đủ khả năng đổi mới phương thức quản lý thích ứng với môi trường cạnh tranh nguồn nhân lực. Cán bộ quản trị nhân sự cũng như cán bộ làm ở các vị trí khác, không có sự phân biệt về tính đặc thù của công việc. Ở nhiều trường đại học công lập, viên chức làm việc hành chính vẫn “làm công ăn lương”, chưa phát huy được vai trò cá nhân, sự độc lập, sáng tạo trong hoạt động đào tạo.

3. Kết luận

Từ những nội dung phân tích liên quan đến quy định pháp luật về tự chủ trong việc quyết định bộ máy tổ chức trường đại học công lập cho thấy, pháp luật đã hướng tới việc tạo sự chủ động cho các trường đại học công lập, dành những quy định mới nhằm triển khai xây dựng bộ máy tổ chức phù hợp với điều kiện cụ thể của nhà trường, nhưng đồng thời bảo đảm sự giám sát của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu cuối cùng thông qua cơ chế thành viên Hội đồng trường, cơ chế báo cáo và giám sát sự hình thành các mô hình kinh doanh tại trường đại học. Mặc dù vậy, hàng loạt các vấn đề vẫn được chỉ ra và có thể coi là điểm nghẽn của quy định pháp luật, làm hạn chế tính chủ động và quyết định những vấn đề mang tính cơ hội, thời điểm. Những nội dung này cần cần nhắc điều chỉnh cho phù hợp.

Việc phân tích liên quan đến tự chủ về nguồn nhân lực nêu trên cho thấy, quy định của pháp luật lao động luôn gắn chặt với từng cá nhân cụ thể về chế độ, về trách nhiệm của người lao động, trong chừng mực nhất định chưa được áp dụng phù hợp khi tiến hành các

công việc cần thiết gắn với cán bộ, giảng viên, người lao động tại trường đại học công lập.

Tự chủ tổ chức và nhân sự có ý nghĩa quan trọng giúp các trường đại học công lập nâng cao chất lượng và khả năng cạnh tranh. Mặc dù đã có nhiều tiến bộ, nhưng vẫn còn những rào cản lớn cần được tháo gỡ. Việc tiếp tục cải cách thể chế, nâng cao năng lực quản lý và xây dựng cơ chế tài chính linh hoạt sẽ giúp các trường đại học thực hiện quyền tự chủ một cách hiệu quả hơn. Do đó, cần tiếp tục hoàn thiện, bổ sung quy định, chính sách, pháp luật về tài chính để tự chủ tổ chức và nhân sự trong các trường đại học công lập được thực chất, góp phần nâng cao chất lượng giáo dục đại học tại Việt Nam □

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) (2017). *Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập*.
2. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2022). *Báo cáo Hội nghị tự chủ đại học năm 2022, ngày 04/8/2022*.
3. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2023). *Báo cáo Hội nghị tổng kết 10 năm triển khai Nghị quyết 29 về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, tháng 12/2023*.
4. Chính phủ (2020). *Nghị định số 106/2020/NĐ-CP ngày 10/9/2020 về vị trí việc làm và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập*.
5. Chính phủ (2021). *Nghị định số 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021 quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục đại học thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập, giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo*.
6. Chính phủ (2021). *Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập*.
7. Quốc hội (2018). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Giáo dục đại học năm 2018*.
8. Quốc hội (2019). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2019*.