

# QUÁ TRÌNH TỰ CHỦ ĐẠI HỌC TẠI VIỆT NAM: TỪ THỰC TIỄN ĐẾN NHẬN THỨC

BÙI ANH TUẤN\*  
VŨ HOÀNG NAM\*\*  
CAO ĐÌNH KIÊN\*\*\*

*Trao quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục đại học là một trong những giải pháp để nâng cao chất lượng giáo dục đại học. Tự chủ đại học vừa là mục tiêu, vừa là động lực giúp cho các cơ sở giáo dục đại học của Việt Nam phát huy tính chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh. Dù đạt được một số kết quả đáng khích lệ, quá trình tự chủ đại học còn nhiều hạn chế từ nhận thức, cơ chế, quy định cho đến việc triển khai, đánh giá, tổng kết thực tiễn. Do đó, tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách, quy định liên quan tới tự chủ đại học là một trong những giải pháp quan trọng để đổi mới giáo dục đại học trong thời gian tới.*

*Từ khóa:* Tự chủ đại học; giáo dục đại học; đổi mới; cơ sở giáo dục đại học.

*Giving autonomy to higher education institutions is one of the solutions to improve the quality of higher education. Autonomy in higher education is both a goal and a driving force for Vietnamese higher education institutions to promote their proactiveness, creativity, and improve performance and competitiveness. Beside encouraging results, there were limitations in autonomy in higher education in terms of perception, mechanism, regulations, implementation, evaluation, and review and evaluation. Therefore, continuing to renovate mechanisms, policies and regulations related to autonomy in higher education is one of the important solutions to reform higher education in the future.*

*Keywords:* Autonomy in higher education; higher education; renew; higher education institution.

NGÀY NHẬN: 05/01/2023      NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 16/02/2023      NGÀY DUYỆT: 16/3/2023

## 1. Đặt vấn đề

Tự chủ ở đại học là việc tạo ra cơ chế để cơ sở giáo dục đại học (GDĐH), trong khuôn khổ pháp luật nhà nước, được chủ động trong tổ chức thực hiện và quyết định các nội dung về học thuật, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính. Sau 8 năm thực hiện Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Hội nghị lần thứ 8, Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) và 7 năm thực hiện Nghị quyết số

77/2014/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ, thực tế cho thấy, tự chủ đại học (TCDH) đã trở thành một nhu cầu tự thân, một xu thế tất yếu và có tính khách quan. TCDH vừa là mục tiêu, vừa là động lực cho các cơ sở GDĐH tại Việt Nam phát huy tính chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động và

\* PGS.TS, Trường Đại học Ngoại thương

\*\* PGS.TS, Trường Đại học Ngoại thương

\*\*\* PGS.TS, Trường Đại học Ngoại thương

năng lực cạnh tranh. Mặc dù vậy, quá trình TGDH còn gặp nhiều điểm nghẽn, nhiều hạn chế trong nhận thức cũng như trong thực tiễn triển khai. Bài viết với cách tiếp cận thể chế sẽ xem xét TGDH như một quá trình được kiến tạo, hoàn thiện và điều tiết, từ đó đề xuất một số giải pháp và khuyến nghị phát triển TGDH cho giai đoạn tới.

### 2. Kết quả và hạn chế của tự chủ đại học ở nước ta

#### a. Kết quả

Tại Việt Nam, nhận thức và quan điểm về TGDH đã có từ rất sớm. Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 02/11/2005 của Chính phủ về đổi mới căn bản và toàn diện GDĐH Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020 khẳng định quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH phải được bảo đảm. Nghị quyết số 29-NQ/TW về đổi mới căn bản toàn diện giáo dục và đào tạo tiếp tục khẳng định vấn đề tự chủ trong GDĐH. Các cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) đã khởi đầu quá trình TGDH một cách thận trọng bằng cách thực hiện thí điểm TGDH cho một số cơ sở GDĐH để vừa làm vừa rút kinh nghiệm. Từ năm 2014, đã có 23 trường đại học công lập được thực hiện thí điểm TGDH ở mức độ cao theo Nghị quyết số 77/NQ-CP. Nhiều quy định về TGDH đã được đúc rút từ thực tiễn quá trình thí điểm này. Ví dụ như Điều 32 Luật GDĐH năm 2012 quy định về nội dung và điều kiện được tự chủ. Nghị quyết số 77/2014/NQ-CP thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDĐH công lập giai đoạn 2014 - 2017 cho phép các cơ sở GDĐH công lập khi cam kết tự bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện (hoạt động đào tạo và nghiên cứu khoa học, tổ chức bộ máy và nhân sự, tài chính). Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài

chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, các cơ sở GDĐH công lập đã được giao quyền tự chủ về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và tài chính.

#### b. Hạn chế

Từ nhận thức đến thực tiễn về TGDH tại Việt Nam vẫn còn một số bất cập sau đây:

(1) Nhiều cơ quan quản lý và cơ sở GDĐH nhận thức và thực hiện sai khi đồng nhất TGDH với tự chủ tài chính. Đồng thời các cơ quan quản lý chỉ tập trung vào việc cắt giảm ngân sách đầu tư và cắt giảm chi tiêu thường xuyên cho các cơ sở GDĐH trong quá trình quản lý TGDH. Trong khi đó, nhiều cơ sở GDĐH cho rằng, TGDH đơn thuần là tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư. Các nội dung tự chủ khác về đào tạo, tuyển sinh, học thuật, tổ chức, nhân sự, xác định các chuẩn mực và phương pháp đánh giá chưa được các cơ quan quản lý và cơ sở GDĐH chú trọng.

(2) Nhiều cơ sở GDĐH hiểu và thực hiện sai quyền tự chủ là quyền được “tự quyết định mọi việc” và không chú ý tới các quy định của pháp luật trong quá trình triển khai các chức năng, nhiệm vụ của cơ sở.

(3) Có sự nhận thức và thực hiện khác nhau về mô hình tự chủ, về phân cấp, phân quyền trong quản lý đối với các cơ sở GDĐH. Quyền tự quyết của các cơ sở GDĐH được đề cập nhưng trên thực tế, các cơ sở này vẫn bị chế định trong mối quan hệ tương tác với các chủ thể khác trong xã hội. Nhiều cơ sở GDĐH muốn được bao cấp kinh phí đầu vào trong khi muốn được quyền tự chủ quyết định các khoản chi đầu ra. Các cơ sở GDĐH đang tồn tại dưới nhiều hình thức với mức độ tự chủ khác nhau trong thực tiễn: đại học quốc gia, các trường đại học quốc tế, các đại học vùng, các cơ sở GDĐH công lập thí điểm thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị quyết số 77/NQ-CP, các cơ sở GDĐH công lập chưa thí điểm thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị

quyết số 77/NQ-CP, các cơ sở GDĐH tư thực và các cơ sở GDĐH có 100% vốn đầu tư nước ngoài. Sau quá trình thí điểm tự chủ, chúng ta chưa thống nhất được một mô hình tự chủ phù hợp cho các cơ sở GDĐH công lập của Việt Nam.

Những điều kiện ở trong nước, khu vực và trên thế giới định hình cơ chế thị trường và cạnh tranh trong GDĐH đang thay đổi nhanh chóng. Điều này dẫn tới hình thức và mức độ cạnh tranh giữa các cơ sở GDĐH của Việt Nam với nhau và giữa các cơ sở GDĐH Việt Nam với các cơ sở GDĐH nước ngoài thay đổi. Những lợi thế truyền thống bị thay thế bởi những yếu tố mới mà các cơ sở GDĐH công lập không có đủ cơ chế hoặc nguồn lực để có thể thay đổi nhanh chóng. Do vậy, việc lựa chọn một mô hình TCĐH phù hợp ngày càng khó khăn hơn đối với các cơ sở GDĐH công lập.

(4) Nhận thức và kỳ vọng của các bên liên quan trong quá trình tự chủ các cơ sở GDĐH còn khác biệt, đặc biệt là giữa các cơ quan QLNN và nhà đầu tư tư nhân. Trong khi các cơ chế, chính sách, quy định vẫn tiếp tục duy trì sự kiểm soát của Nhà nước đối với các cơ sở GDĐH thì các nhà đầu tư tư nhân mong muốn các cơ sở GDĐH được vận hành theo cơ chế thị trường và các cơ sở GDĐH được quản trị như một doanh nghiệp. Thể chế thị trường đối với GDĐH chưa được hoàn thiện để có thể thu hút đầu tư từ các nhà đầu tư tư nhân. Theo thống kê của Bộ Giáo dục và Đào tạo, tính đến nay, cả nước có 237 trường đại học (không tính các trường thuộc khối quốc phòng/an ninh), trong đó có 172 trường công lập (chiếm khoảng 72,5%) và 65 trường ngoài công lập (chiếm khoảng 27,5%). Trong đó có 5 trường 100% vốn đầu tư nước ngoài. Quá trình này cho thấy các nhà đầu tư tư nhân đã quan tâm nhiều hơn tới hệ thống GDĐH của Việt Nam. Tuy vậy, hầu như chưa có nhà đầu tư tư nhân nào đầu tư vào các cơ sở GDĐH công lập<sup>1</sup>.

(5) Nhận thức về quản trị, quản lý và vai trò đại diện của các cơ sở GDĐH công lập được trao quyền tự chủ còn nhiều hạn chế. Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP về đổi mới giáo dục đại học quy định cần phải xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản, xây dựng cơ chế đại diện sở hữu nhà nước đối với các cơ sở GDĐH công lập. Theo quy định này, khi đã đưa vào Hội đồng trường đại diện của bộ chủ quản thì sự quản lý của bộ chủ quản phải thông qua đại diện này. Nghị quyết số 89/NQ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ đã nhấn mạnh cần phải giảm mạnh sự can thiệp hành chính của các cơ quan chủ quản đối với hoạt động của các trường đại học, tiến tới xóa bỏ cơ chế chủ quản; đổi mới mô hình quản trị đại học theo hướng chuyển từ chế độ thủ trưởng sang chế độ tập thể lãnh đạo (Hội đồng trường)<sup>2</sup>. Mặc dù vậy, những vấn đề này còn chưa được thực hiện đầy đủ và triệt để.

#### *c. Nguyên nhân của hạn chế*

Những bất cập, hạn chế trong tự chủ GDĐH nêu trên là do một số nguyên nhân sau:

(1) Chưa có sự nhận thức đồng bộ, thống nhất nên chưa đi đến thống nhất hành động về TCĐH trong toàn bộ hệ thống chính trị. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng hàng đầu.

(2) Trong thời gian qua, chúng ta còn thiếu những đột phá về chính sách, về quy định liên quan đến TCĐH, đặc biệt là cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, chuyển đổi số đang đòi hỏi các cơ sở GDĐH phải đổi mới sáng tạo liên tục...

(3) Hiện nay, chúng ta còn thiếu chính sách và quy định để hình thành thể chế thị trường đồng bộ tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh cho các cơ sở GDĐH và nâng cao năng lực cạnh tranh của các cơ sở GDĐH.

(4) Do năng lực xây dựng các văn bản pháp luật còn hạn chế nên việc triển khai thực hiện trên thực tiễn chưa thực sự hiệu

quả, như: *Luật GDĐH, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư, Luật Viên chức, Luật Lao động...*

(5) Việc rà soát, đánh giá, sắp xếp lại các cơ sở GDĐH là cần thiết, góp phần nâng cao năng lực của các cơ sở này nhưng do quá trình này diễn ra chậm và còn thiếu những đánh giá khách quan, khoa học và tổng kết thực tiễn triển kết quả thí điểm TCĐH. Cho đến nay, chưa có một khảo sát, điều tra đánh giá một cách khoa học, được lượng hóa và toàn diện về kết quả của quá trình TCĐH trong giai đoạn hiện nay (sau khi *Luật* sửa đổi, bổ sung một số điều của *Luật GDĐH* đi vào cuộc sống). Do vậy, những nhận định hiện nay vẫn còn có thể mang tính phiến diện, chưa sâu sắc.

### 3. Một số khuyến nghị phát triển tự chủ đại học tại Việt Nam

*Thứ nhất*, đối với các cơ quan của Đảng: cần có sự thống nhất lãnh đạo, chỉ đạo về tự chủ GDĐH và triển khai thực hiện tự chủ GDĐH trong toàn bộ hệ thống chính trị; đẩy mạnh công tác tư tưởng và truyền thông về TCĐH đối với các cấp bộ đảng; đồng thời, tiếp tục nghiên cứu và có những nghị quyết gắn với đường lối chỉ đạo đột phá hơn cho tự chủ GDĐH, cho sự phát triển của giáo dục nói chung và GDĐH nói riêng, trong đó có việc xây dựng thể chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cho GDĐH.

*Thứ hai*, đối với các cơ quan QLNN:

(1) Nhanh chóng hoàn thiện và đồng bộ hóa hệ thống pháp luật về TCĐH, khắc phục ngay những bất cập, mâu thuẫn trong các quy định pháp lý đang điều chỉnh các cơ sở GDĐH công lập được tự chủ sao cho dịch chuyển từ Nhà nước kiểm soát sang Nhà nước giám sát các cơ sở GDĐH, tạo ra khung khổ cho cơ chế thị trường khi thực hiện TCĐH hoạt động một cách hiệu quả, đáp ứng các định hướng, mục tiêu của Nhà nước;

(2) Xây dựng các chính sách mới dẫn dắt quá trình TCĐH: xây dựng cơ chế đầu tư

phát triển, quỹ hỗ trợ đầu tư phát triển, các dự án đầu tư phát triển có trọng điểm, hiệu quả cho các cơ sở GDĐH công lập tự chủ, tăng cường cơ chế đặt hàng trong đào tạo và nghiên cứu, cấp kinh phí cho đối tượng cần dịch vụ GDĐH để các cơ sở GDĐH cạnh tranh, thu hút; chú trọng đầu tư nguồn nhân lực quản trị đại học; bảo đảm bình đẳng giữa các cơ sở GDĐH, giữa các mô hình tự chủ đang được triển khai. Nếu còn tiếp tục triển khai thí điểm TCĐH, cần chấp nhận ở mức độ nào đó những việc phá cách, vượt rào để hướng tới mô hình mới;

(3) Cần bảo đảm định hướng thị trường để phát triển các cơ sở GDĐH thông qua sự minh bạch hóa thông tin; đơn giản và minh bạch hóa các thủ tục pháp lý; khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân có động lực tham gia thị trường giáo dục. Đồng thời, chủ động mời các nhà đầu tư tư nhân tham gia vào các dự án phát triển GDĐH thông qua mô hình đối tác công - tư (PPP);

(4) Bộ Giáo dục và Đào tạo cần triển khai một nghiên cứu quy mô, khảo sát và đánh giá toàn diện quá trình thực hiện và kết quả thí điểm TCĐH tại Việt Nam trong thời gian qua. Trong đó, cần đánh giá lại cơ chế chủ quản đối với các cơ sở GDĐH, việc tách QLNN ra khỏi vận hành các cơ sở GDĐH, tiến tới xóa bỏ cơ chế cơ quan chủ quản theo tinh thần Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017, Nghị quyết số 29-NQ/TW, Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP và Nghị quyết số 89/NQ-CP;

(5) Các cơ quan QLNN cần hoàn thiện các mô hình TCĐH trong đó làm rõ vấn đề quản trị đại học, sở hữu đại học công lập. Việc phân chia quyền lực giữa cơ quan chủ quản và cơ sở GDĐH cần được thực hiện một cách khoa học và tường minh. Nhà nước cần có những tuyên bố rõ ràng về sự phân chia quyền lực này và dựa trên năng lực để trao quyền tự chủ;

(6) Cần xử lý hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước và cộng đồng, xã hội trong quá



trình TGDH; khuyến khích các cơ quan truyền thông báo chí tham gia vào công tác tuyên truyền chủ trương TGDH tới cộng đồng và toàn xã hội;

(7) Tăng cường vai trò kiểm tra, giám sát trách nhiệm giải trình của các cơ sở GDH, đặc biệt là các cơ sở GDH được tự chủ, bảo đảm các cơ sở GDH thực hiện các hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật và bảo đảm chất lượng giáo dục của các cơ sở GDH.

*Thứ ba*, đối với các cơ sở GDH: (1) Cần có nhận thức đầy đủ về xu thế tất yếu và cần thay đổi tư duy về tự chủ GDH; (2) Bảo đảm sự thống nhất, đoàn kết giữa các thiết chế Đảng ủy, hội đồng trường và ban giám hiệu trong quản trị đại học. Tùy vào tình hình cụ thể của cơ sở GDH mà các vị trí này cần phải được bố trí, sắp xếp một cách phù hợp, khoa học, có sự gắn kết, hỗ trợ, kiểm soát lẫn nhau vì mục tiêu phát triển chung của cơ sở GDH.

*Thứ tư*, đối với các nhà đầu tư tư nhân: tiếp tục tham vấn cho các cơ quan QLNN để tạo lập môi trường minh bạch và cơ chế thị trường nhằm phát triển GDH; đầu tư dài hạn vào các cơ sở GDH với mục tiêu phát triển bền vững và thông qua các dự án đầu tư đối tác công - tư (PPP) với Nhà nước.

#### 4. Kết luận

Đất nước ta sau một quá trình dài trao quyền và thí điểm TGDH công lập, chúng ta đã đạt được nhiều thành công. Nhiều trường đại học với cơ chế này đã có những bứt phá, phát triển về nhiều mặt. Trong đó, các cơ quan QLNN cần phải có những giải pháp tức thời cũng như những định hướng lộ trình dài hạn từ hoàn thiện hành lang pháp lý, hoạch định các chính sách quản lý, chính sách phát triển phù hợp cho phát triển tự chủ GDH ở nước ta. Sự quản lý của Nhà nước cần bảo đảm nguyên tắc phát huy được vai trò của cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thông qua tăng cường kiểm tra, giám sát và

điều hòa mối quan hệ Nhà nước - Nhà trường - Xã hội. Các cơ sở GDH và các bên liên quan, đặc biệt là các nhà đầu tư, cần có sự chủ động nhằm phát huy vai trò tích cực của TGDH và giảm thiểu những tác động tiêu cực của quá trình này □

#### Chú thích:

1. Đào Trọng Thi. *Nghiên cứu mô hình đại học tự chủ và các giải pháp tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2018 - 2025, tầm nhìn 2030*. Đề tài KHGD/16-20. ĐT.006. Chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia giai đoạn 2016 - 2020.

2. *Nghị quyết số 89/NQ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ: Phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 9/2016*.

#### Tài liệu tham khảo:

1. *Luật Giáo dục năm 2005, 2009*.

2. *Luật Giáo dục đại học năm 2012, 2018*.

3. *Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập*.

4. *Nghị định số 120/2020/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập*.

5. *Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ quy định về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập*.

6. *Nghị quyết số 19/NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về tiếp tục đổi mới và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập*.

7. *Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 8 (khóa XI) về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế*.

8. *Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014 - 2017*.

9. Fielden John, *Global trends in university governance*, World Bank. 2008, p.13.