

XU HƯỚNG TỰ CHỦ CỦA HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC TOÀN CẦU

ThS. LÊ THỊ MINH NGỌC*

Ngày nhận bài: 04/05/2016; ngày sửa chữa: 06/05/2016; ngày duyệt đăng: 06/05/2016.

Abstract: Tertiary education system in the world is approaching the market behaviours with transforming state-controlled model into state-supervised model over the past decades. This is in line with the key principle behind so many recent autonomy reforms-that tertiary education institutions are free to manage their own affairs. However, the autonomy universities are facing challenges to balance between autonomy and accountability. This article aims to clarify the contents of university autonomy and autonomy trends in higher education of countries worldwide, thereby giving lessons learned for Vietnam.

Keywords: Autonomy, university autonomy, higher education.

Trong hai thập kỉ qua, được khuyến khích bởi các chính phủ, giáo dục đại học (GDĐH) trên toàn thế giới đã tiến gần hơn với các hành vi của thị trường khi chuyển dần từ trạng thái nhà nước kiểm soát sang hệ thống do nhà nước định hướng với hi vọng đạt được lợi ích và hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, tăng cường tự chủ cho các trường đại học trên nhiều lĩnh vực cũng đặt ra một thách thức là làm thế nào để cân bằng giữa quyền tự chủ với trách nhiệm giải trình.

Bài viết nhằm mục tiêu làm rõ các nội dung về tự chủ đại học (TCĐH), xu thế tự chủ GDĐH của các quốc gia trên thế giới.

1. Tự chủ đại học

TCĐH là sự tự do của một cơ sở GDĐH trong việc điều hành các công việc của họ mà không có sự chỉ đạo hoặc tác động từ bất cứ cấp chính quyền nào (Anderson and Johnson, 1998). Theo Bladh (2007), quyền tự chủ của một cơ sở GDĐH là mức độ tự do của các trường đại học để chỉ đạo chính bản thân họ hoặc là các điều kiện tại đó các học viện xác định làm thế nào để công việc của họ được thực hiện. Như vậy, *TCĐH là quyền của cơ sở GDĐH quyết định sứ mệnh và chương trình hoạt động của mình, cách thức và phương tiện thực hiện sứ mệnh và chương trình hoạt động đó, đồng thời tự chịu trách nhiệm trước công chúng và pháp luật về mọi quyết định cũng như hoạt động của mình.*

Ngày nay, TCĐH thể hiện mối quan hệ giữa trường đại học và nhà nước, là sự độc lập của trường đại học đối với sự kiểm soát của nhà nước trong quá trình vận hành hoạt động. Cho phép các tổ chức tăng quyền tự chủ nghĩa là chính phủ ngày càng giảm sự quản lí đối với khu vực đại học, cho phép các tổ chức cung cấp GDĐH xác định con đường riêng của họ. Tự chủ của cơ sở GDĐH hoàn toàn không có nghĩa là nằm ngoài sự chi phối của luật pháp mà là tự chủ có điều kiện, các điều kiện này được xác định bởi khuôn khổ luật pháp

và các thoả thuận giữa nhà nước với khu vực GDĐH và từng trường đại học.

2. Các hình thức TCĐH

Trong lịch sử nghiên cứu, đã tồn tại rất nhiều định nghĩa và diễn giải khác nhau liên quan đến vấn đề tự chủ của các trường đại học. Nhìn chung, để một trường đại học có thể tồn tại và hoàn thành sứ mệnh đề ra, quyền tự chủ tối thiểu phải bao gồm ba khía cạnh: *tự chủ về quản trị, tự chủ trong hoạt động chuyên môn (tự chủ học thuật) và tự chủ về tài chính*; trong đó, tự chủ trong hoạt động chuyên môn (tự chủ tuyển sinh, chương trình đào tạo, tiêu chuẩn giảng viên và các vị trí chuyên môn khác, hoạt động nghiên cứu và chuyển giao công nghệ...) đóng vai trò cốt yếu vì có liên quan trực tiếp đến hoạt động hàng ngày của một trường đại học. Tuy nhiên, tự chủ về quản trị (về tổ chức bộ máy, lựa chọn, tuyển dụng, bổ nhiệm nhân sự, về tầm nhìn chiến lược hoạt động...) và tự chủ về tài chính là điều kiện cơ bản, cần thiết để nhà trường triển khai tự chủ học thuật có hiệu quả.

Theo R.Raza (2010), TCĐH phân thành hai loại: - *Tự chủ thực chất* (Substantive autonomy), còn được gọi là tự chủ học thuật/ tự chủ chuyên môn là quyền tự chủ của các trường đại học trong việc xác định mục tiêu học thuật và chương trình đào tạo, bao gồm các hoạt động mang tính chuyên môn đặc thù của một trường đại học, trong đó quan trọng nhất là hoạt động đào tạo. Các nội dung liên quan đến tự chủ thực chất bao gồm: quyền quyết định về thiết kế chương trình giảng dạy, chính sách nghiên cứu khoa học, tiêu chuẩn và quy mô tuyển sinh, cơ chế đảm bảo chất lượng, chính sách lương cho giảng viên, chuyên viên nghiên cứu và các mức độ khen thưởng. Như vậy, hai vấn đề được chú trọng nhiều nhất của tự chủ thực chất đối với các trường đại học là tuyển sinh và mở các chuyên

* Học viện Ngân hàng

ngành đào tạo; - *Tự chủ về thủ tục* (procedural autonomy) thể hiện quyền xác định các phương tiện trong việc thực hiện các mục tiêu và chương trình đã đặt ra mà không được quyền quyết định các mục tiêu; các phương tiện này bao gồm: quyền sở hữu và quản lí tài sản, quyền tự chủ về tài chính (quyền quyết định chính sách học phí, chính sách huy động vốn, chính sách chi tiêu để đạt được mục tiêu, thiết lập chính sách lương, thực hiện đàm phán và kí kết các hợp đồng đầu vào...).

3. Xu thế TCĐH của một số quốc gia trên thế giới

Trong hai thập kỉ qua, được khuyến khích bởi các chính phủ, khu vực GDĐH trên toàn thế giới đã tiến gần hơn với các hành vi của thị trường với hi vọng đạt được hiệu quả cao hơn trong điều kiện tính tự chủ lớn hơn khi chuyển tự trạng thái nhà nước kiểm soát sang hệ thống do nhà nước định hướng.

Cuối thế kỉ XX, ở Thụy Điển, cuộc cải cách sâu rộng nhằm phân quyền quản lí của Chính phủ cho các cơ sở giáo dục gần như đã hoàn thành trong khi Chính phủ Đan Mạch lại đang can thiệp để cắt giảm bớt thời lượng của các khoá học và thời gian học để tốt nghiệp. Ý đã thông qua tự chủ ngân sách và thực thi pháp luật trao cho các cơ sở giáo dục một phạm vi ra quyết định rộng rãi hơn. Tại New Zealand, sau một thời gian thực hiện phân quyền rất rộng rãi và dường như rất ít ràng buộc, Chính phủ đang xem xét việc sửa đổi chính sách GDĐH, trong đó rất có thể sẽ giảm bớt sự tự chủ của cơ sở giáo dục; ở nước này, Hội đồng trường được cho là quá công kênh, tính đại diện đã làm suy yếu hiệu lực của việc ra quyết định, trách nhiệm giải trình yếu và hiểu chặt chẽ. Các cơ sở giáo dục thuộc hệ thống Mĩ-Anglo có truyền thống được hưởng tự chủ đáng kể trong một thập kỉ gần đây đang được yêu cầu có trách nhiệm giải trình nhiều hơn. Tại các nước châu Âu, sự can thiệp của chính phủ vào công việc của trường đại học chủ yếu được thực hiện gián tiếp thông qua quyền về lập pháp và liên quan đến tài chính. Với các nước châu Á, GDĐH chỉ mới được đổi mới mạnh mẽ trong những năm gần đây nên có sự can thiệp trực tiếp của chính phủ trong việc bổ nhiệm và lưu chuyển đội ngũ giảng viên, bổ nhiệm Hội đồng trường và quy định chương trình khung đại học.

Tại Nhật Bản, sau những cải cách năm 2004, Luật công ti đại học quốc gia Nhật Bản năm 2004 tăng đáng kể quyền tự chủ của các tổ chức GDĐH của quốc gia này. Dưới sự giám sát của Chính phủ, các trường đại học chuyển từ quyền tự chủ hạn chế sang tự chủ rộng rãi trong cả tự chủ về thực chất và tự chủ về thủ tục. Các tổ chức này đã được trao nhiều quyền tự

chủ hơn trong việc quản lí nguồn nhân lực của họ và lần đầu tiên trong chính sách quản lí, thiết lập chính sách lương đối với giảng viên trụ sở và chính sách quản lí trang thiết bị, vay mượn dài hạn và chi tiêu các gói tài trợ. Mặc dù Bộ GD-ĐT xây dựng tiêu chuẩn học phí hàng năm nhưng vẫn cho phép các tổ chức GDĐH tăng học phí lên 20% năm 2007 nếu họ muốn; tuy nhiên, các tổ chức này vẫn còn bị hạn chế trong thiết lập kết cấu nội dung học thuật và ít quyền tự chủ trong việc quyết định mức học phí hơn trước khi đạo luật ra đời. Sự thay đổi này được thể hiện cụ thể như sau (xem *bảng 1*):

Bảng 1. Quyền tự chủ của các tổ chức GDĐH tại Nhật Bản năm 2003 và 2007

	Tự chủ nội dung			Tự chủ thủ tục				
	Quyết định cấu trúc/ nội dung chương trình	Tuyển và bãi miễn cán bộ giảng dạy	Quyết định chỉ tiêu tuyển sinh	Sở hữu cơ sở vật chất, trang thiết bị	Huy động vốn (vay tiền)	Chi tiêu ngân sách để thực hiện mục tiêu	Quyết định mức học phí	Thiết lập chính sách lương
2003	⊙	⊙	○	○	○	○	◆	○
2007	⊙	◆	◆	◆	◆	◆	⊙	◆

Ghi chú: ○: Không tự chủ ⊙: Tự chủ trong một số lĩnh vực
◆: Tự chủ toàn bộ. (Nguồn: R. Raza 2010)

Hong Kong áp dụng tự chủ tài chính một phần ở một loạt các lĩnh vực, trong đó có GDĐH. Các cơ sở có thể sở hữu, bán nhà của được hiến tặng hay tự đầu tư. Các trường đại học được vay vốn từ ngân hàng thương mại và thị trường tài chính. Tuy nhiên, các trường đại học chỉ được quyền tự ấn định mức học phí cho những chương trình Trường tự đầu tư. Kể từ năm 2006, Singapore cho phép các trường đại học được tự chủ và khuyến khích các trường tìm kiếm nguồn vốn khác, đặc biệt là từ doanh nghiệp. Chính phủ vẫn cam kết là chủ thể cấp ngân sách chính cho GDĐH, các trường được tự định mức học phí và được trao quyền tự chủ hoàn toàn về nguồn nhân lực, kể cả ấn định mức lương.

Tại Hàn Quốc, từ năm 2005 đã diễn ra hàng loạt những cải cách, nhưng các trường công lập vẫn phải chịu nhiều áp lực về tài chính, đặc biệt là cân đối chi phí, trong khi đó các trường tư thục lại được mở rộng tự chủ về tài chính. Tuy nhiên, từ năm 2008, Hàn Quốc cũng đã thí điểm việc tăng cường tự chủ nói chung và tự chủ tài chính nói riêng cho các trường đại học. Một số đại học lớn như Đại học Seoul được trao quyền nhiều hơn trong các quyết định tài chính của họ.

Đối với các nước có thu nhập trung bình ở Đông Á, quyền tự chủ tài chính của các trường đại học thể hiện qua hình thức phân bổ ngân sách công theo cơ chế trọn gói và cho phép các trường linh hoạt trong ấn định

mức học phí đối với một số chương trình đào tạo và được điều chỉnh mức lương cơ bản của cán bộ. Tuy nhiên, các trường vẫn còn bị hạn chế trong việc vay vốn thương mại và sở hữu tài sản. Ở Thái Lan, các trường đại học tự chủ nhận ngân sách nhà nước thông qua chế độ phân bổ kinh phí trọn gói, được tự chủ trong xác định cơ chế quản lý và sử dụng nhân sự. Các trường này cũng được quyền quản lý, sử dụng tài sản công. Các trường đại học tự chủ ở Indonesia cũng được hưởng quyền tự chủ tương tự như tại Thái Lan. Về mặt pháp lý, các trường đại học tự chủ của Indonesia được trao quyền tự chủ đáng kể, nhưng điều này không phải lúc nào cũng dẫn đến tự chủ tài chính thực sự; nước này cũng đã thành công trong việc áp dụng một số loại hình ngân sách cạnh tranh ngoài các trường đại học tự chủ. Các cơ sở GDĐH của Malaysia cũng nhận ngân sách nhà nước thông qua kinh phí cấp trọn gói. Ở Lào (nước có thu nhập thấp), Trường Đại học Quốc gia Lào đã được trao quyền tự chủ tài chính một phần, cơ chế tài chính được thiết lập cho phép trường tự quản lý nguồn thu dưới sự giám sát của Hội đồng trường.

Mức độ tự chủ của các trường đại học về các lĩnh vực khác nhau tại một số nước trên thế giới được thể hiện qua *bảng 2*:

Bảng 2. Quản lý GDĐH tại 6 quốc gia

Nội dung/ Thể loại	Hà Lan	Anh	Đan Mạch	Canada	Malaysia	Pakistan
Bổ nhiệm/miễn nhiệm chủ tịch/giám đốc	X	X	X	X		X
Bổ nhiệm/miễn nhiệm cán bộ giảng dạy	X	X	X	X		X
Trả lương cán bộ giảng dạy				X		
Chuẩn đầu vào sinh viên		X		X		X
Lựa chọn sinh viên		X		X		X
Quy mô tuyển sinh	X	X	X	X		X
Ngôn ngữ giảng dạy		X		X		X
Giới thiệu các khóa học mới/loại bỏ các khóa cũ	X	X		X		X
Lựa chọn các sách giáo khoa	X	X	X	X	X	X
Tiêu chuẩn kiểm tra/tốt nghiệp	X	X		X		X
Quyết định giảng dạy các khóa học tại cấp sau đại học	X	X		X		X
Phê duyệt ấn phẩm	X	X	X	X	X	X
Thành viên và kiểm soát Hội đồng quản lý/hội đồng quản trị		X	X	X		
Quản lý ngân sách các trường đại học	X	X		X		X
Mức học phí		X*				
Phê duyệt các hoạt động liên kết tạo thu nhập	X	X		X		X
Sở hữu trụ sở và thiết bị	X	X		X		X
Khả năng vay vốn	X	X	X	X		X

(Nguồn: World Bank 2008)

(Ghi chú: X nghĩa là các trường đại học có quyền tự chủ thực hiện chức năng này; * nghĩa là quyền thực hiện một phần)

Mức độ tự chủ của các trường đại học được xây dựng qua thời gian thông qua một loạt các quy trình lập pháp, quyết định của bộ và chính sách điều chỉnh. Rất hiếm khi có một cấu trúc phù hợp để thiết kế hợp lý với mọi quốc gia. Từ nghiên cứu của World Bank (2008) thể hiện qua *bảng 2* cho thấy, phần lớn các

quốc gia đã mở rộng quyền tự chủ của các trường đại học trong việc thực hiện nhiệm vụ đào tạo như: quy mô tuyển sinh, giới thiệu các chương trình học, lựa chọn giáo trình, được quản lý ngân sách và huy động vốn cho hoạt động, bổ nhiệm/ miễn nhiệm cán bộ... Tuy nhiên, đối với một số lĩnh vực như: chính sách học phí, chính sách trả lương cho cán bộ giảng dạy thì hầu hết các quốc gia vẫn chịu sự kiểm soát của Nhà nước.

TCĐH là một mô hình lí tưởng được tìm kiếm sau khi hệ thống GDĐH toàn cầu đã trải nghiệm qua nhiều thế kỉ. Có thể nói, không có một mô hình hay chuẩn mực về TCĐH mà có thể áp dụng tối ưu ở mọi quốc gia. Qua nghiên cứu xu thế tự chủ của các nước trên thế giới, có thể đưa ra một số kết luận sau:

- Không có nước nào cho phép tự chủ hoàn toàn tất cả các mặt bởi bản chất GDĐH vẫn là một loại hàng hoá công cộng. Ngoài lợi ích của Nhà nước, lợi ích của các trường đại học thì quá trình cung cấp vẫn phải chú trọng đến trách nhiệm xã hội và lợi ích chung của cộng đồng. Quyền TCĐH cũng thể hiện đại diện cho quyền lực của xã hội, nó phản ánh về quốc gia cũng như văn hoá của quốc gia đó.

- Đi kèm với việc giao quyền tự chủ là việc tăng cường trách nhiệm giải trình của các trường, tăng cường giám sát của nhà nước và cộng đồng với các trường nhằm đảm bảo quyền lợi cho các bên, đảm bảo quyền tự chủ chuyển thành hiệu quả đối với xã hội cao hơn. Trong quá trình thiết lập quyền tự chủ đối với các trường đại học, cần phải chú trọng vào ba mối quan hệ về trách nhiệm giải trình bao gồm: + Trách nhiệm giải trình giữa chính phủ và các trường đại học; + Trách nhiệm giải trình của nhà trường với khách hàng; + Trách nhiệm giải trình của các nhà quản trị hoặc các nhà quản lí các khoa chuyên ngành đối với tổ chức.

- Phần lớn các quốc gia đều hướng đến quyền tự chủ một cách toàn diện, bao gồm cả hai khía cạnh: tự chủ học thuật và tự chủ thủ tục. Để đảm bảo tính hiệu quả thì

Chính phủ các nước vẫn đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng khuôn khổ pháp lý, xây dựng thể chế, văn bản hướng dẫn để tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của xã hội về hiệu quả hoạt động và việc thực hiện chuẩn đầu ra của các trường, đảm bảo tính khách

(Xem tiếp trang 16)

nhiên, nhận thức này còn hạn chế, chưa hiểu rõ bản chất của NCTH dùng trong dạy học, đặc biệt là dạy học NVSP trong đào tạo GVTH nhằm phát triển năng lực nghề nghiệp của người học, một xu thế tất yếu trong giáo dục hiện nay. Do đó, cần phải có những cơ chế khuyến khích hay bắt buộc áp dụng NCTH và những chiến lược dạy học hiệu quả khác trong dạy học NVSP.

2.2. Về cách làm. Qua thực tế, các trường đào tạo GVTH trình độ CĐSP chưa áp dụng NCTH một cách bài bản trong dạy học NVSP. Một số trường mới chỉ sử dụng những tình huống sư phạm trong rèn luyện NVSP thường xuyên hoặc thực hành NVSP và cũng chưa khái quát lên thành những giải pháp, kỹ thuật lựa chọn, thiết kế các tình huống sư phạm và trải nghiệm thực tế tại trường tiểu học; chưa lựa chọn, thiết kế các “trường hợp” điển hình dùng trong dạy học gắn với những đổi mới của GDTH hiện nay, như: dạy học theo chủ đề, sinh hoạt chuyên môn theo kiểu “nghiên cứu bài học”, đánh giá học sinh theo tiếp cận năng lực... Từ những khó khăn, thách thức khi áp dụng NCTH trong dạy học NVSP, việc phải có những thay đổi về học chế, quản lý, nội dung, chương trình đào tạo NVSP và có những hướng dẫn, tập huấn chi tiết, trải nghiệm thực tiễn NCTH ở trường tiểu học.

2.3. Về kết quả. Số lượng GV áp dụng NCTH trong dạy học NVSP còn quá ít. Một số GV chỉ sử dụng NCTH dưới dạng các phương pháp dạy học theo tình huống, song các tình huống sư phạm đưa ra vẫn nhỏ, lẻ, chưa mang tính điển hình trong dạy học NVSP. GV chưa gắn kết *Mô hình trường học mới* (VNEN) với nội dung, chương trình NVSP ở trường cao đẳng đào tạo GVTH; chưa hướng dẫn được SV sử dụng các kiến thức về tích hợp “liên môn”, “xuyên môn” trong học tập NVSP; chưa đưa ra được các bài tập nghiên cứu học sinh tiểu học một cách bài bản, phù hợp để sau này ra trường SV áp dụng được vào thực tiễn giáo dục tiểu học hiện nay. Các lĩnh vực tri thức, kỹ năng, tình cảm, thái độ nghề nghiệp và những kinh nghiệm thực tiễn để hình thành và phát triển cho SV những năng lực đáp ứng yêu cầu đổi mới nội dung, chương trình, sách giáo khoa sau năm 2015 còn chưa được chú trọng.

Dạy học dựa vào NCTH, kiểu dạy học hướng dẫn người học tiến hành học tập theo phong cách nghiên cứu cụ thể, sâu sắc, vừa phát triển kỹ năng giải quyết vấn đề, vừa phát triển năng lực học hợp tác, vừa tạo

nên môi trường học tập kiến tạo, vừa phát triển giá trị và lý trí khoa học lại ít được quan tâm nhất trong các nghiên cứu giáo dục thời gian qua. Để hình thành và phát triển những phẩm chất, năng lực cần thiết của GVTH theo tiếp cận năng lực, đáp ứng yêu cầu thực tiễn giáo dục đòi hỏi, cần tiếp tục có những nghiên cứu chuyên sâu về áp dụng NCTH và các chiến lược dạy học khác trong dạy học NVSP. □

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Thị Kim Dung (chủ biên) (2015). *Đào tạo nghiệp vụ sư phạm theo định hướng hình thành năng lực nghề cho sinh viên trong các trường đại học sư phạm*. NXB Đại học Sư phạm.
- [2] Đặng Thành Hưng - Trịnh Thị Hồng Hà - Nguyễn Khải Hoàn - Trần Vũ Khánh (2012). *Lý thuyết Phương pháp dạy học*. NXB Đại học Thái Nguyên.
- [3] Nguyễn Khải Hoàn (8/2012). *Dạy học dựa vào nghiên cứu trường hợp trong đào tạo nghiệp vụ sư phạm*. Tạp chí Khoa học, Trường Đại học Sư phạm Hà Nội 2, số 20.
- [4] Nguyễn Khải Hoàn (2/2016). *Đặc điểm và nguyên tắc dạy học nghiệp vụ sư phạm dựa vào nghiên cứu trường hợp trong đào tạo giáo viên tiểu học*. Tạp chí Giáo dục, số 375.
- [5] Vũ Thị Lan (2014). *Dạy học dựa vào nghiên cứu trường hợp ở đại học*. NXB Bách khoa.

Xu hướng tự chủ của hệ thống...

(Tiếp theo trang 42)

quan, minh bạch và công bằng trong việc cung ứng dịch vụ GDĐH đối với xã hội. Hệ thống kiểm định và đánh giá kết quả được thành lập theo hình thức độc lập hoặc bán độc lập sẽ đáng tin và đạt kết quả cao hơn nhằm đảm bảo chất lượng trước những thách thức của toàn cầu hoá. □

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Bá Cần (2001). *Tự chủ tài chính và việc nâng cao chất lượng trong các trường đại học*. Tạp chí Giáo dục số 12, tr 11-12.
- [2] Phùng Xuân Nhạ và các cộng sự (2012). *Đổi mới cơ chế tài chính hướng tới nền giáo dục đại học tiên tiến, tự chủ*. Kỷ yếu Hội thảo Đổi mới cơ chế tài chính đối với giáo dục đại học
- [3] Bladh (2007). *Higher Education Policy*. Volume 20, Number 3, 1 September 2007, pp. 243-259(17), Palgrave Macmillan.
- [4] World bank (2008). *Global trends in University Governance*. Education Working Paper Series - Number 9. 18-22.
- [5] Reehana R.Raza (2010). *Higher Education Governance in East Asia*. 7-14. Worldbank.