

# MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ VỀ KẾT QUẢ THỰC HIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

THS BÙI THỊ NGỌC MAI\*

1. Việc phân cấp quản lý giáo dục nước ta được bắt đầu từ những năm 90 thế kỉ XX. Cho đến nay, đã có khá nhiều văn bản quy định về vấn đề phân cấp quản lý đối với lĩnh vực giáo dục và đào tạo (GD&ĐT) nói chung và đối với trường đại học nói riêng được ban hành.

*Luật Giáo dục* năm 1998 đã bước đầu thể chế hoá quan điểm của Đảng về phân cấp quản lý giáo dục. Tiếp đến, *Luật Giáo dục* năm 2005 tiếp tục đề cập đến vấn đề này theo hướng mở rộng hơn quyền tự chủ của các đơn vị GD&ĐT; trong đó, có các trường đại học. Điều lệ trường đại học năm 2003 có một số quy định khá cụ thể về quyền tự chủ của các trường đại học. Đặc biệt, Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP của Chính phủ về đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020 là văn bản pháp lý có tính toàn diện, triệt để và sâu sắc nhất từ trước đến nay về đổi mới giáo dục đại học Việt Nam. Nhiều nội dung của văn bản này đã nêu lên khá cụ thể và chi tiết vấn đề giao quyền tự chủ cho các trường đại học.

Riêng với lĩnh vực tài chính, tháng 01-2002, Nghị định số 10/2002/NĐ-CP của Chính phủ về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu ra đời. Sau đó, ngày 25-4-2006, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 43/2006/NĐ-CP về việc 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 đơn vị sự nghiệp công lập thay thế cho Nghị định số 10/2002/NĐ-CP.

Cho đến tháng 10-2007, quyền tự chủ đã được trao ở nhiều cấp độ khác nhau:

- Hai trường Đại học Quốc gia (ĐHQG) được quyền tự chủ hoàn toàn.

- Ba trường đại học khu vực được quyền tự chủ tương đối rộng.

- Các trường đại học khác được quyền tự chủ một phần.

Đây là kết quả được ghi lại từ cuộc họp bàn về các vấn đề giáo dục giữa Bộ GD&ĐT và Nhóm công tác Giáo dục của Diễn đàn doanh nghiệp Việt Nam vào ngày 24-10-2007. Như vậy, đến cuối năm 2007, việc giao quyền tự chủ cho các trường đại học đã có những kết quả bước đầu.

Hai trường ĐHQG được tự chủ hoàn toàn, đó là ĐHQG Hà Nội (ra đời năm 1993) và ĐHQG TP. Hồ Chí Minh (ra đời năm 1995). Chính phủ đã ban hành một quy chế riêng cho hai trường này, gọi là quy chế ĐHQG, hoàn toàn khác với Điều lệ các trường đại học nói chung. Cụ thể, ngày 01-02-2001, Chính phủ ban hành Nghị định số 07/2001/NĐ-CP về ĐHQG. Ngày 12-02-2001, Thủ tướng Chính phủ kí Quyết định số 16/2001/QĐ-TTg ban hành Quy chế về tổ chức và hoạt động của ĐHQG, khẳng định và tăng cường hơn nữa quyền tự chủ của các ĐHQG trong nhiều lĩnh vực hoạt động, đặc biệt là đào tạo, nghiên cứu khoa học và công nghệ, tổ chức cán bộ, kế hoạch - tài chính và hợp tác quốc tế. Quy chế này là hành lang pháp lý cho việc thực hiện tự chủ ở ĐHQG; trong đó, nói rõ trường được làm những gì, đến đâu, phân cấp giữa ĐHQG với Bộ GD&ĐT (nơi quản lý nhà nước về mặt chuyên môn)

\* Học viện Hành chính.

như thế nào.

Theo các văn bản này, hai trường ĐHQG hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao, dưới sự quản lý trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ. Các trường đại học và các viện nghiên cứu thuộc hai ĐHQG là các cơ sở đào tạo, nghiên cứu khoa học có tư cách pháp nhân và quyền tự chủ như các trường đại học, viện nghiên cứu khác được quy định trong *Luật Giáo dục và Luật Khoa học - Công nghệ*. Giám đốc kiêm Chủ tịch Hội đồng quản trị và các phó giám đốc của hai trường ĐHQG do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm.

Các trường còn lại được phép tự chủ một phần; đó là, quyền tự chủ về tài chính, đồng thời, tự chủ trong một số khâu của lĩnh vực tuyển sinh, chương trình giảng dạy và nhân sự.

Trong lĩnh vực tuyển sinh, Bộ GD&ĐT đưa ra điểm sàn và cung cấp các quy định để giám sát việc tuyển sinh. Các trường tự quyết định mức điểm trúng tuyển vào trường mình miễn là không thấp hơn mức điểm sàn do Bộ quy định. Việc quyết định về hồ sơ dự thi, ngày thi, ra đề... vẫn do Bộ thực hiện.

*Thứ hai*, các trường được tự quyết định về vấn đề nhân sự. Hiệu trưởng có quyền thành lập và giải thể các tổ chức thuộc bộ máy của trường; ban hành và bãi bỏ các nội quy, quy định trong nội bộ trường, quyết định bổ nhiệm và miễn nhiệm các chức danh trong các tổ chức của trường; tổ chức thi tuyển cán bộ, nhân viên, quyết định tiếp nhận, chuyển ngạch từ giảng viên chính trở xuống; được uỷ quyền tổ chức thi nâng ngạch và bổ nhiệm vào ngạch từ giảng viên chính trở xuống.

*Thứ ba*, về chương trình giảng dạy, Bộ GD&ĐT cung cấp chương trình khung quy định cấu trúc chương trình và các môn chính, chiếm khoảng 50% chương trình đào tạo. Phần còn lại do trường tự quyết định. Trong tương lai sẽ giảm bớt những môn học ít liên quan đến chương trình, ví dụ môn chính trị trong một số chương trình

đào tạo kỹ thuật.

*Thứ tư*, về tài chính, các trường được quyền tự chủ tài chính theo Nghị định số 43. Tuy nhiên, cơ chế tự chủ về tài chính trong các cơ sở giáo dục công lập chưa phát huy hiệu quả trên thực tế. Hiện chỉ có một yếu tố được thực hiện, đó là việc các trường đại học sẽ nhận được ngày càng ít hơn tiền hỗ trợ từ Nhà nước.

Nhìn chung, đối với đa số các trường đại học trên cả nước, quyền tự chủ đang dừng ở mức độ tự chủ về tài chính theo Nghị định số 43, và được tự chủ trong việc thực hiện một số nội dung trong các lĩnh vực liên quan đến đào tạo và tổ chức nhân sự.

Ba trường đại học khu vực có quyền tự chủ rộng hơn, đó là Đại học Huế, Đại học Đà Nẵng, Đại học Thái Nguyên. Về cơ bản, các trường này có các quyền tự chủ như các trường nói trên, nhưng rộng hơn. Các trường này được tự chủ trong vấn đề tuyển sinh, tuyển dụng nhân sự, cấp bằng (cử nhân, thạc sĩ, tiến sĩ). Trong các vấn đề này, Bộ chỉ đóng vai trò giám sát.

Ngoài ra, còn có Đề án xoá bỏ cơ chế chủ quản của các trường đại học, cao đẳng, dự kiến hoàn tất vào tháng 12-2008. Điều đó có khả năng mở ra quyền tự chủ rộng rãi hơn nữa cho các trường đại học.

2. Tuy nhiên, quá trình phân cấp còn nhiều điểm hạn chế.

*Thứ nhất*, phạm vi phân cấp hẹp, chưa đáp ứng được yêu cầu của các trường đại học.

Nhìn vào những kết quả đã đạt được, có thể dễ dàng nhận thấy các trường được thực hiện quyền tự chủ trên cả nước là rất ít. Hiện nay việc giao quyền tự chủ cho các trường đại học thực tế mới chỉ diễn ra ở hai trường ĐHQG (mức độ tự chủ cao, không có bộ chủ quản), ba trường đại học khu vực (tự chủ trên một số mặt), còn lại các trường khác chủ yếu chỉ tự chủ về mặt tài chính. Nếu đề án trao quyền tự chủ cho 14 trường đại học trọng điểm thực hiện có kết quả, thì con số các trường được quyền tự chủ cũng mới chỉ dừng lại ở con số 14.

Trong khi con số các trường đại học công lập trên cả nước lên tới con số xấp xỉ 100 trường, có thể đánh giá phạm vi phân cấp như vậy là quá hẹp. Thực tế, hầu hết các trường đều bức xúc trước sự quản lý quá chặt chẽ của Bộ và mong muốn được có quyền tự chủ rộng rãi.

Nhiều ý kiến cho rằng, việc trao quyền tự chủ cho các trường cần thực hiện một cách thận trọng. Để tránh những hậu quả đáng tiếc có thể xảy ra, nên từng bước thực hiện thí điểm ở một số trường lớn, có tiềm lực tốt, sau đó mới mở rộng quyền tự chủ cho các trường khác. Tuy nhiên, thực tế đang đặt ra nhiều áp lực buộc cơ quan quản lý không thể trì hoãn việc phân cấp rộng rãi cho tất cả các trường.

Việt Nam đã gia nhập WTO, theo đó, các cơ sở giáo dục đại học nước ngoài có quyền lập đại học liên doanh ở Việt Nam. Từ tháng 01-2009, các cơ sở giáo dục đại học nước ngoài sẽ có quyền lập đại học 100% vốn nước ngoài với quyền tự chủ đại học rất cao. Như vậy, nếu không có quyền tự chủ đại học như các cơ sở giáo dục đại học nước ngoài thì các trường đại học Việt Nam khó lòng cạnh tranh với nhau cũng như cạnh tranh với các đại học có yếu tố nước ngoài để phát triển. Nghĩa là vấn đề đang rất cấp bách vì với mức độ tự chủ thấp và mới được thực hiện trên phạm vi hẹp như trên, thì các trường đại học Việt Nam có thể bị mất bình đẳng.

*Thứ hai, phân cấp không đồng bộ.*

Cũng như trên đã phân tích, chỉ có hai trường ĐHQG có nhiều quyền tự chủ hơn, một số trường trọng điểm được tự chủ trong vấn đề nhân sự. Còn lại, hầu hết các trường chỉ được tự chủ về tài chính (tuy còn gặp nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện), còn lại, chưa được tự quyết định chương trình đào tạo, chỉ tiêu tuyển sinh, học phí, quản lý cán bộ, hợp tác quốc tế, bằng cấp... Ngay trường ĐHQG có quyền tự chủ rất cao nhưng vẫn phải phụ thuộc vào Bộ GD&ĐT về chỉ tiêu tuyển sinh, tổ chức tuyển sinh, khung chương trình đào tạo, quy định thu và sử dụng học phí... Như

vậy, sự phân cấp diễn ra không hoàn toàn trên tất cả các lĩnh vực, ngay cả với trường được trao quyền tự chủ cao nhất. Nhiều nhà nghiên cứu gọi đó là sự tự chủ "nửa vời". Điều đó gây ra nhiều khó khăn cho các trường trong quá trình thực hiện nhiệm vụ.

*Thứ ba, cơ quan quản lý vẫn "nắm" những việc có thể giao cho các trường đại học.*

Hiện tại, có một số khâu, một số công việc Bộ GD&ĐT vẫn đang thực hiện mà trên thực tế, với yêu cầu phân cấp, thì những khâu, những việc đó hoàn toàn có thể giao cho các trường thực hiện. Cụ thể, đó là những nội dung về lĩnh vực tuyển sinh, về chương trình đào tạo, về vấn đề học phí... Chúng tôi xin phân tích một ví dụ về lĩnh vực tuyển sinh.

Lĩnh vực tuyển sinh vào các trường đại học hiện nay có rất nhiều bất cập. Về vấn đề này, hiện nay Bộ vẫn là cơ quan đầu mối quyết định chỉ tiêu tuyển sinh cho các trường, quy định về hồ sơ tuyển sinh, ngày thi, đứng ra tổ chức kì thi tuyển sinh chung cho tất cả các trường đại học, quy định điểm sàn xét tuyển... Có nghĩa là, Bộ vẫn chưa phân cấp cho các trường thực hiện công việc liên quan đến lĩnh vực này. Điều này làm nảy sinh rất nhiều bất cập, cụ thể là sự kém chủ động của các trường và sự nặng nề cho chính cơ quan quản lý. Đơn cử như về cách thức tuyển sinh. Hiện nay chúng ta sử dụng một kì thi đại học chung cho tất cả các trường, theo mô hình 3 chung: chung đợt, chung đề, chung kết quả xét tuyển. Bộ GD&ĐT thực hiện rất nhiều công việc như: ra đề thi, tổ chức thanh tra, kiểm tra đảm bảo cho kì thi diễn ra an toàn, để việc chấm thi không nảy sinh tiêu cực... Các trường hầu như chỉ thực hiện khâu xét tuyển.

Việc Bộ GD&ĐT đứng ra tổ chức thực hiện kì thi đại học chung cho tất cả các trường đại học có rất nhiều hạn chế. Đối với thí sinh, kì thi này gây nên tâm lý căng thẳng và tốn kém. Đối với cơ quan quản lý, đó là một gánh nặng cả về công việc, cả về chi phí. Riêng việc đảm bảo cho kì thi được

an toàn, Bộ phải huy động bộ máy nhân sự rất lớn để đi bảo vệ, làm giám thị coi thi, huy động bộ máy thanh tra, kiểm tra... Những điều đó gây ra một áp lực nặng nề cho toàn xã hội. Đặc biệt, đối với các trường, việc sử dụng chung kết quả cho tất cả các trường có nghĩa là yêu cầu về tính đặc thù về năng lực cho từng chuyên ngành của mỗi trường không được tính đến. Chuyên ngành đào tạo của các trường hết sức đa dạng, như vậy, những yêu cầu đối với người học cũng đa dạng. Nhưng hiện nay Bộ chỉ phân chia thành các khối thi như A, B, C... để áp dụng chung cho các trường. Như vậy, áp dụng một cái “chung” để đáp ứng các đòi hỏi rất “riêng” về năng lực của thí sinh các trường có lẽ là bất hợp lý. Ví dụ, thí sinh thi vào Trường Đại học Ngoại ngữ thì không cần phải học toán hay như một số trường thi đầu vào cả 2 khối A và C, hoặc A và D, thì sự tuyển sinh đầu vào đó dựa trên tiêu chí gì là chưa rõ ràng...

Như vậy, có thể thấy, “ba chung” đã khiến các trường, bất kể lĩnh vực, mục đích đào tạo với các yêu cầu chuyên môn khác nhau đều chung một “barem” tuyển sinh đầu vào giống nhau. Và như thế, với “ba chung”, các trường đã không thể tự chủ, tự chịu trách nhiệm, không được tự xét tuyển sinh viên phù hợp với nhu cầu và điều kiện đào tạo cụ thể của mình.

Mô hình tổ chức một kì thi đại học sau kì thi tốt nghiệp THPT hiện nay còn rất ít quốc gia áp dụng. Hiện tại, Việt Nam nằm trong khoảng 10% số nước trên thế giới tổ chức 2 kì thi THPT và đại học, cao đẳng riêng biệt. Trong khi đó, đa số các nước trên thế giới thực hiện thi tuyển vào đại học hết sức đơn giản. Các trường đại học tự làm công tác tuyển sinh của trường mình bằng cách xem xét hồ sơ của các thí sinh đã có bằng trung học phổ thông và gọi đến kiểm tra thêm hoặc thi kiểm tra một hoặc hai môn tùy theo yêu cầu của từng trường. Như vậy, các cơ quan quản lý nhà nước, Bộ GD&ĐT không can thiệp vào quá trình tuyển sinh của các trường.

Ở nước ta chưa thể thực hiện hình thức tuyển sinh nhẹ nhàng và đơn giản như vậy. Bởi xuất phát điểm của cách thức tuyển sinh như hiện nay nước ta đang áp dụng là do ở Việt Nam, nhu cầu học đại học quá lớn, trong khi các trường đại học còn ít về số lượng và yếu về năng lực đáp ứng, do đó, Nhà nước phải dùng đến kì thi này để hạn chế số lượng đầu vào. Tuy nhiên, không thể vì lý do đó mà không xây dựng một hình thức tuyển sinh khác hiệu quả hơn, theo đó cần hướng tới yêu cầu giảm bớt sự can thiệp trực tiếp của Bộ GD&ĐT, để các trường tự thực hiện các công việc tuyển sinh theo tiêu chí và mong muốn của mình.

Hiện nay, Bộ GD&ĐT cũng đang xây dựng một đề án đổi mới hình thức thi tuyển đại học theo hướng bỏ kì thi này. Hiện Bộ đang tiến hành lấy ý kiến lần cuối cùng trước khi trình Chính phủ đề án một kì thi THPT quốc gia và sử dụng kết quả của kì thi này để các trường đại học xét tuyển vào trường. Theo tinh thần của đề án này, thì việc tuyển sinh vào các trường đại học sẽ có sự thay đổi cơ bản, chuyển từ việc Bộ tổ chức kì thi tuyển sinh đại học sang việc các trường đại học được tự tuyển sinh căn cứ vào kết quả kì thi phổ thông trung học quốc gia do Bộ GD&ĐT tổ chức trước đó. Điều đó đồng nghĩa với việc tăng quyền tự chủ của các trường đại học trong vấn đề tuyển sinh.

Có nhiều ý kiến ủng hộ cũng như phản đối đề án này. Ý kiến ủng hộ cho rằng đề án này tốt ở chỗ bỏ được một kì thi, đó là kì thi đại học, vốn là một kì thi gây nhiều tốn kém và áp lực cho cả thí sinh, cơ quan quản lý và toàn xã hội. Tuy nhiên, theo ý kiến của nhiều nhà nghiên cứu về giáo dục, thực hiện một kì thi quốc gia như đề án đề ra có nhiều điểm hạn chế.

*Thứ nhất*, mục tiêu của hai kì thi là khác hẳn nhau và về nguyên tắc thì không thể nhập làm một. Kì thi trung học phổ thông là để cấp bằng tốt nghiệp, nhằm kiểm tra xem các thí sinh có đạt được yêu cầu tối thiểu đã đề ra cho 3 năm phổ thông trung

học hay không, nếu đạt thì cấp bằng tốt nghiệp. Còn kì thi tuyển đại học là nhằm lựa chọn ra những người có năng lực hơn người khác về những mặt nào đó để tiếp tục học tập cao hơn. Như vậy thì mức độ khó dễ của các đề thi là rất khác nhau, tuy vẫn chỉ nằm trong phạm vi kiến thức của chương trình phổ thông. Về mặt kĩ thuật và học thuật, khó lòng tìm ra được một đề thi chung cho cả hai mức độ như vậy.

*Thứ hai*, một kì thi như vậy để làm căn cứ cho các trường đại học tuyển chọn sinh viên vào học thì độ tin cậy là rất thấp. Độ tin cậy của một kì thi phụ thuộc vào mọi công đoạn của kì thi, từ việc ra đề cho phù hợp, bảo mật đề, tổ chức coi thi, chấm thi... Tuy nhiên, thực tế trong những năm qua cho thấy, kì thi tốt nghiệp phổ thông trung học có độ tin cậy thấp hơn nhiều so với kì thi đại học và cao đẳng, đặc biệt là ở khâu coi thi và chấm thi. Chúng ta đã biết những tiêu cực trong các kì thi tốt nghiệp hầu như là phổ biến và nghiêm trọng. Còn ở các kì thi đại học và cao đẳng thì ít hơn. Một trong những nguyên nhân phải kể đến là địa điểm thi: thi tốt nghiệp phổ thông trung học được tổ chức ở địa phương sở tại ở xã, huyện... khắp nơi trên toàn quốc, còn thi đại học thì chỉ ở thành phố lớn. Như vậy, khi nhập hai kì thi làm một và được tổ chức ở địa phương thì tiêu cực sẽ tăng lên.

*Thứ ba*, nếu như kì thi này được tổ chức một cách nghiêm túc, không tiêu cực, thì độ tin cậy vẫn là vấn đề đặt ra, khi Bộ dùng hình thức thi trắc nghiệm. Theo GS. Văn Như Cương: giả sử một trường đại học như Trường Đại học Ngoại ngữ cần tuyển những học sinh khá một ngoại ngữ. Họ muốn kiểm tra xem kĩ năng nghe, nói, viết, đọc của thí sinh đó như thế nào. Trong trường hợp đó, thi theo hình thức vấn đáp là tốt nhất và đáng tin cậy nhất. Nhưng vì điều kiện khó khăn nên trước đây đành phải chấp nhận hình thức ra đề thi tự luận. Tuy nhiên, nếu áp dụng theo đề án mới, chỉ duy nhất một bài trắc nghiệm khách quan thì các thí sinh có bài trắc nghiệm tiếng Anh đạt điểm cao, thậm chí là điểm tuyệt

đối thì ngoài kĩ năng đọc hiểu, ta khó có thể nói gì thêm về các kĩ năng khác của họ.

Với nhiều hạn chế lớn như vậy, đề án về kì thi phổ thông trung học quốc gia, một đề án được xem như một cách thức nhằm đổi mới hình thức tổ chức thi tuyển đại học vốn cũng có nhiều hạn chế trong suốt nhiều năm qua còn chưa được áp dụng trong kì thi tuyển sinh đại học năm 2009 và 2010. Để đề án trở thành hiện thực cần phải xem xét, nghiên cứu từ nhiều góc độ khác nhau.

**3.** Như vậy, có thể thấy, thực hiện cách tuyển sinh theo phương pháp 3 chung hiện nay, hay thực hiện theo đề án tổ chức một kì thi phổ thông trung học quốc gia và trên cơ sở đó các trường đại học tuyển sinh cho trường mình, hai cách làm đó đều có những điểm hạn chế như đã phân tích ở trên. Cả hai cách đều thể hiện sự can thiệp của Bộ vào công tác tuyển sinh của các trường đại học ở mức độ này hay mức độ khác. Và các trường vẫn chưa thể chủ động được về nguồn thí sinh đầu vào cho trường mình. Điều này cũng có nghĩa là các trường vẫn không có quyền tự chủ tuyển sinh theo nhu cầu và yêu cầu riêng của từng trường.

Tóm lại, thực hiện phân cấp quản lý các trường đại học trên thực tế đã đạt được một số kết quả thể hiện ở quyền tự chủ cao của hai trường ĐHQG, ba trường ĐH khu vực và quyền tự chủ của các trường trên một số mặt. Tuy nhiên, quá trình thực hiện cũng bộc lộ một số hạn chế cơ bản như phạm vi phân cấp còn hẹp, không đồng bộ, đồng thời cơ quan quản lý mà cụ thể là Bộ Giáo dục và Đào tạo vẫn “nắm” một số công việc mà trên thực tế có thể giao cho các trường thực hiện, như lĩnh vực tuyển sinh. Những kết quả đã đạt được là tiền đề thuận lợi để quá trình phân cấp quản lý ở nước ta tiếp tục được thực hiện theo chiều hướng tăng quyền tự chủ cho các trường đại học. Tuy nhiên, những hạn chế như đã phân tích ở trên lại là lực cản khiến quá trình đó chưa đạt được kết quả như mong muốn □