



ĐỔI MỚI CƠ CHẾ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC CÔNG LẬP

VŨ MINH ĐẠO - Vụ trưởng Vụ Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng - Văn phòng Quốc hội

Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập là bước đi quan trọng, một mặt giúp phát huy khả năng chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ sở giáo dục nói chung và giáo dục đại học nói riêng; mặt khác, góp phần nâng cao năng lực, uy tín của cả nền giáo dục và đào tạo nước nhà. Bài viết đánh giá thực trạng cơ chế hoạt động của cơ sở giáo dục đại học hiện nay, đặc biệt là các cơ sở giáo dục công lập; phân tích các kết quả đạt được và những vướng mắc, hạn chế trong đổi mới cơ chế hoạt động, trên cơ sở đó, đề xuất, kiến nghị một số giải pháp nhằm đổi mới cơ chế, nâng cao hiệu quả hoạt động của các đơn vị này.

Từ khóa: Giáo dục và đào tạo, giáo dục công lập, ngân sách nhà nước

Renovation of operation mechanism for state educational organizations is an important step to improve activeness, creativity and performance of educational organizations; on the other hand, it also contributes to improve capacity and prestige of the national education and training. The article focuses on: analyzing practical situation of operation mechanism for present educational organizations particularly the public ones; analyzing the results and problems to recommend solutions to renovate and improve performance of these organizations.

Keywords: education and training, public education, state budget

Ngày nhận bài: 15/4/2017

Ngày chuyển phản biện: 17/4/2017

Ngày nhận phản biện: 3/5/2017

Ngày chấp nhận đăng: 7/5/2017

Quy định pháp lý về đổi mới cơ chế hoạt động đối với các đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập

Qua hơn 30 năm kể từ khi đất nước bước vào thời kỳ đổi mới, cơ chế tổ chức và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó có các đơn vị sự nghiệp giáo dục đã có nhiều thay đổi, chuyển biến cả trong nhận thức và thực tiễn tổ chức thực hiện. Nếu như thời kỳ trước giai đoạn đổi mới đất nước, các đơn vị sự nghiệp công lập nói chung, bao gồm cả các đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập được tổ

chức và hoạt động theo mô hình quản lý tập trung của kinh tế kế hoạch hóa, thì với chính sách mở cửa và việc công nhận các thành phần kinh tế khác nhau, đặc biệt là việc cho phép khu vực tư nhân tham gia vào dịch vụ giáo dục, bức tranh chung về mô hình tổ chức và cách thức hoạt động của các đơn vị giáo dục công lập đã có nhiều chuyển biến.

Năm 2002, với việc ban hành Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/1/2002 và Thông tư liên tịch 21/2003/TTLT-BTC-BGDĐT-BNV ngày 24/3/2003, hoạt động của cơ sở công lập vận hành theo cơ chế của đơn vị sự nghiệp có thu với nội dung chủ yếu là tăng thêm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức cung ứng dịch vụ công hoạt động không hoàn toàn dựa vào ngân sách nhà nước (NSNN). Tuy vậy, các quy định tại Nghị định này mới chỉ đề cập chủ yếu đến quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về hoạt động chi tiêu tài chính, chưa ghi nhận các nội dung khác liên quan đến tự chủ trong tổ chức, thực hiện nhiệm vụ. Các đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập trong thời gian này tuân theo sự điều chỉnh của các quy định trên nên chưa tạo được sự đổi mới mang tính đột phá mới trong tổ chức và hoạt động của mình. Chỉ đến khi Luật Giáo dục (sửa đổi) năm 2005 được ban hành và Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 15/6/2006 của Chính phủ, Thông tư liên tịch 07/2009/TTLT-BGDĐT-BNV của Bộ Nội vụ và Bộ Giáo dục và Đào tạo (GD&ĐT) ra đời, các cơ sở giáo dục công lập mới được trao thêm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm không chỉ về tài chính mà cả về tổ chức bộ máy, nhân sự và tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao. Mức độ tự chủ của các đơn vị được giao chủ yếu căn cứ theo mức tự bảo đảm chi phí thường xuyên, khả năng huy động sự đóng góp của xã hội



để phát triển các hoạt động sự nghiệp và khả năng xã hội hóa các nguồn lực thực hiện. Sau một thời gian thực hiện, mặc dù đã tạo được nhiều chuyển biến tạo thuận lợi cho các đơn vị sự nghiệp chủ động hơn trong hoạt động của mình, góp phần nâng cao chất lượng và giảm bớt gánh nặng cho NSNN. Tuy vậy, việc đổi mới cơ chế hoạt động, thực hiện quyền tự chủ của đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập vẫn ở mức thấp, thực hiện còn hình thức và hiệu quả chưa cao.

Để tiếp tục đổi mới cơ chế hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập, góp phần giải quyết những bất cập khi thực hiện tự chủ theo Nghị định 43/2006/NĐ-CP, ngày 14/2/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định 16/2015/NĐ-CP nhằm hoàn thiện thể chế pháp luật về dịch vụ sự nghiệp công và cơ chế hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó, các đơn vị này được phép thực hiện tính giá dịch vụ sự nghiệp công theo hướng từng bước tính đủ tiền lương, chi thường xuyên theo lộ trình phù hợp với khả năng của NSNN và thu nhập của người dân; Từng bước giảm dần sự bao cấp và xóa bỏ can thiệp của Nhà nước đối với hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập, thúc đẩy xã hội hóa; Thực hiện phương thức đầu tư, đấu thầu đặt hàng, giao nhiệm vụ đáp ứng yêu cầu đổi mới và hội nhập quốc tế. Tuy vậy, đây mới chỉ là những quy định khung mang tính chất tổng quát, có ý nghĩa then chốt để các cơ quan, đơn vị liên quan theo thẩm quyền sẽ nghiên cứu, xây dựng và ban hành văn bản quy định cơ chế tổ chức và hoạt động đối với từng lĩnh vực cụ thể. Hiện nay, Bộ GD&ĐT theo thẩm quyền của mình vẫn chưa ban hành được Nghị định quy định chi tiết về đổi mới cơ chế tổ chức và hoạt động của đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập. Do vậy, phần lớn các cơ sở giáo dục hiện nay vẫn đang vận hành theo cơ chế tự chủ quy định tại Nghị định 43/2006/NĐ-CP.

Vấn đề tự chủ của cơ sở giáo dục đại học

Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập, đặc biệt là các cơ sở giáo dục đại học (GDĐH) đang là một yêu cầu cấp thiết đặt ra trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng hiện nay, nhằm gắn hoạt động của tổ chức này với cơ chế thị trường, ngày càng nâng cao chất lượng và hiệu quả cung cấp dịch vụ cộng đáp ứng nhu cầu phát triển không ngừng của xã hội. Trong quá trình đó, vấn đề tự chủ của cơ sở GDĐH chính là chìa khóa, là yếu tố then chốt và là xu hướng tất yếu để thực hiện đổi mới cơ chế hoạt động của cơ sở GDĐH.

Theo cách hiểu thông thường, tự chủ đại học là

“mức độ tự do của các cơ sở giáo dục trong việc điều hành công việc của mình mà không có sự chỉ dẫn, hoặc ảnh hưởng của một cấp nào đó từ phía Chính phủ”. Tự chủ đại học luôn đi liền với trách nhiệm xã hội của đại học như là một nghĩa vụ (trách nhiệm) của các cơ sở GDĐH trước người học, xã hội và Chính phủ (gọi chung là “nhóm lợi ích có liên quan”) về mọi hoạt động của mình. Tự chủ đại học gồm nhiều nội dung nhưng có thể nhận thức chung đây là sự kết hợp hài hòa giữa tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự, về học thuật và tự chủ về tài chính; Tự chủ gắn liền với trách nhiệm của đơn vị về công khai, minh bạch và bảo đảm chất lượng đào tạo với cộng đồng và các bên liên quan để xã hội có thể giám sát hoạt động của nhà trường. Việc giao tự chủ cho các trường là nền tảng quan trọng để thực hiện đổi mới quản trị đại học, đổi mới cơ chế hoạt động của các trường hiện nay.

Ở nước ta, vấn đề tự chủ và trách nhiệm xã hội của các trường đại học được đưa vào lần đầu tiên trong Luật Giáo dục năm 1998. Điều này tiếp tục được khẳng định trong Luật Giáo dục sửa đổi năm 2005. Trên cơ sở quy định của Luật, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị quyết 14/2005/NQ-CP đổi mới cơ bản và toàn diện GDĐH Việt Nam, trong đó yêu cầu: “Chuyển các cơ sở GDĐH công lập sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, có pháp nhân đầy đủ, có quyền quyết định và chịu trách nhiệm về đào tạo, nghiên cứu, tổ chức, nhân sự và tài chính” và “Hoàn thiện chính sách phát triển GDĐH theo hướng bảo đảm quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của cơ sở giáo dục đại học, sự quản lý của Nhà nước và vai trò giám sát, đánh giá của xã hội đối với giáo dục đại học”.

Quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH được cụ thể hóa thêm một bước nữa trong Luật GDĐH năm 2012. Theo đó, các cơ sở GDĐH được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học công nghệ, hợp tác quốc tế và bảo đảm chất lượng. Tiếp theo, để mở rộng giao quyền tự chủ toàn diện và mức độ tự chủ cao hơn cho các cơ sở GDĐH công lập, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 về 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 trong hoạt động đào tạo và nghiên cứu khoa học, tổ chức bộ máy và nhân sự, tài chính.

Trên cơ sở các quy định về tự chủ, tự chịu trách nhiệm, hệ thống GDĐH thời gian qua cũng đã đạt



được nhiều chuyển biến tích cực. Vai trò, vị trí của các cơ sở GDĐH trong hệ thống dần được khẳng định. Đa số các trường đã phát huy được những thành tựu trong quá trình phát triển của mình; Năng lực đội ngũ giảng viên, cán bộ quản lý của nhiều cơ sở đào tạo được tăng cường; Công tác đào tạo và bảo đảm chất lượng đào tạo đã được chú trọng, tạo được chuyển biến rõ rệt về chất lượng.

Nhiều trường đại học cũng đã tích cực chủ động phát triển chương trình đào tạo theo hướng tiếp cận chuẩn quốc tế (như các chương trình đào tạo theo định hướng ứng dụng nghề nghiệp; chương trình liên kết đào tạo kỹ sư chất lượng cao...) với hơn 250 ngành/chương trình đào tạo chất lượng cao, trong đó có 66 chương trình đạt chất lượng kiểm định quốc tế, tạo tiền đề để thực hiện chủ trương phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động cả trong nước và quốc tế. Nhờ được giao quyền tự chủ mạnh mẽ hơn trong hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa

Tự chủ đại học luôn đi liền với trách nhiệm xã hội của đại học như là một nghĩa vụ (trách nhiệm) của các cơ sở giáo dục đại học trước người học, xã hội và Chính phủ (gọi chung là “nhóm lợi ích có liên quan”) về mọi hoạt động của mình.

học, hợp tác quốc tế, tổ chức – nhân sự và đặc biệt là về cơ chế tài chính, các cơ sở GDĐH đã chủ động, linh hoạt hơn về tổ chức bộ máy, tuyển dụng nhân sự và thực hiện nhiệm vụ chuyên môn; Từng bước chủ động đổi mới cơ chế để hoạt động ngày càng hiệu quả, giúp nâng cao năng lực và trách nhiệm xã hội của các trường đại học.

Tuy vậy, việc thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở GDĐH thời gian qua cũng gặp nhiều khó khăn, bất cập và hạn chế. Một mặt, cơ chế, chính sách về tự chủ còn thiếu, chưa đủ mạnh và chưa đồng bộ; Một số nội dung còn chưa thống nhất trong hệ thống pháp luật; Nhiều nội dung quy định còn chung chung, chưa rõ ràng nên một số nội dung thực hiện còn mang tính hình thức, chưa đúng bản chất tự chủ; Cơ chế phân bổ ngân sách, đầu tư, cơ chế quản lý tài chính chưa được quy định rõ ràng, chưa đáp ứng yêu cầu đầu tư và quản lý chất lượng theo sản phẩm đầu ra, chưa bình đẳng trong hệ thống cơ sở GDĐH.

Mặt khác, tự chủ đại học chưa gắn liền với đổi mới quản trị đại học trong cơ sở GDĐH. Phần lớn các trường chưa thành lập được Hội đồng trường, mất xích quan trọng trong quản trị, giám sát quyền

lực và thực hiện dân chủ trong trường học. Ở các đơn vị đã thành lập Hội đồng trường thì thiết chế này vận hành lại không hiệu quả, không phát huy được vị thế, vai trò của mình... Bởi vậy, việc thực hiện tự chủ chưa thực sự trở thành động lực giúp các cơ sở GDĐH phát huy khả năng chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động, tăng cường cạnh tranh và đa dạng hóa các loại hình giáo dục nhằm nâng cao chất lượng đào tạo đáp ứng nhu cầu nhân lực của đất nước thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế.

Những đề xuất, kiến nghị

Để khắc phục những hạn chế, bất cập trên, tạo điều kiện thuận lợi về cơ chế, chính sách cho các cơ sở GDĐH phát triển và thực hiện hiệu quả tự chủ GDĐH làm đòn bẩy nâng cao chất lượng đào tạo và năng lực sáng tạo khoa học - công nghệ, đáp ứng nguồn nhân lực của đất nước và hội nhập quốc tế, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, cần thực hiện tốt một số nhóm giải pháp sau:

Nhóm giải pháp về hoàn thiện thể chế

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến cơ chế, chính sách quy định về tự chủ đại học, quyền và trách nhiệm của các cơ sở GDĐH khi thực hiện tự chủ; chính sách đầu tư phát triển GDĐH. Trước hết cần sửa đổi, bổ sung một số quy định của Luật GDĐH nhằm tạo hành lang pháp lý thuận lợi, thống nhất cho việc thực hiện tự chủ GDĐH trong toàn hệ thống với mục tiêu phát huy hết khả năng chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ sở GDĐH, bảo đảm thực hiện tốt sứ mệnh và mục tiêu nâng cao chất lượng đào tạo trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng với quốc tế. Bên cạnh đó, xem xét chỉnh sửa, bổ sung các quy định của Luật Công chức, Luật Viên chức, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công... cho thống nhất và phù hợp với giai đoạn hiện nay, khi thúc đẩy thực hiện quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH.

Thứ hai, sớm hoàn thiện và ban hành văn bản quy định cơ chế tự chủ của cơ sở GDĐH, trong đó nghiên cứu đề xuất đồng bộ các giải pháp tự chủ về đào tạo, nghiên cứu khoa học, tự chủ về tổ chức, bộ máy nhân sự, tự chủ về tài chính để thúc đẩy phát triển GDĐH. Về tổ chức bộ máy và nhân sự, cơ sở GDĐH được tự quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể, tổ chức lại các đơn vị cấu thành nhà trường; đơn vị cũng được quyền chủ động trong việc tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật và quản lý viên chức, người lao động của nhà trường và quan trọng nhất là tự chủ trả lương



theo hiệu quả công việc được giao. Về tài chính và tài sản, cơ sở GDĐH có đủ năng lực thực hiện tự chủ ở mức cao nhất, tự bảo đảm toàn bộ kinh phí thường xuyên và kinh phí đầu tư thì được tự chủ về quản lý, sử dụng kết quả tài chính theo cơ chế tài chính của doanh nghiệp. Đặc biệt, là cần phải tạo ra môi trường cho sự sáng tạo trong nhà trường đại học, theo đó cần xây dựng cơ chế bảo đảm cho quyền tự do về học thuật trong nhà trường đại học.

Thứ ba, nghiên cứu xây dựng và ban hành kịp thời hệ thống định mức kinh tế kỹ thuật và tiêu chí, tiêu chuẩn chất lượng đối với GDĐH làm cơ sở cho việc xây dựng cơ chế tính giá dịch vụ đào tạo. Trên cơ sở đó xây dựng và ban hành cơ chế đặt hàng của Nhà nước đối với các cơ sở đào tạo theo năng lực và chất lượng đào tạo của đơn vị mà không có sự phân biệt loại hình trường.

Thứ tư, đổi mới cơ cấu đầu tư từ NSNN đối với GDĐH theo hướng giảm dần chi ngân sách cho bộ máy và hoạt động thường xuyên của các trường, tiến tới các trường tự bảo đảm kinh phí hoạt động thường xuyên. Khi đó, NSNN chỉ tập trung cho đầu tư cơ sở vật chất và thực hiện chính sách hỗ trợ các đối tượng sinh viên diện chính sách và sinh viên theo đặt hàng đào tạo ở một số chuyên ngành cần thiết cho sự phát triển bền vững của đất nước. Đồng thời, đổi mới phương pháp phân bổ ngân sách theo hướng giao kinh phí gắn với nhiệm vụ và sản phẩm cuối cùng; Có cơ chế phù hợp để thực hiện phân bổ NSNN cho cơ sở GDĐH theo kết quả đầu ra gắn với thực hiện cơ chế tự chủ và trách nhiệm giải trình của đơn vị.

Thứ năm, xây dựng cơ chế cho phép cơ sở đào tạo được tự chủ quyết định mức thu học phí tương xứng với chất lượng dịch vụ đào tạo cung cấp và xã hội thừa nhận. Ngoài ra, cho phép các đơn vị tự chủ được huy động các nguồn lực từ xã hội thông qua vay tín dụng trong nước và nước ngoài, để bổ sung nguồn vốn cho phát triển giáo dục đào tạo, xây dựng cơ sở vật chất các trường đại học.

Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện

Thứ nhất, đẩy mạnh tuyên truyền nâng cao nhận thức của cơ sở GDĐH của xã hội về tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình, trách nhiệm xã hội của các cơ

sở được thực hiện tự chủ; hướng dẫn, tập huấn triển khai và bồi dưỡng kiến thức quản trị đại học cũng như hỗ trợ cơ sở GDĐH trong bảo đảm các điều kiện tự chủ và trong thực hiện tự chủ.

Thứ hai, quy hoạch, sắp xếp lại mạng lưới cơ sở GDĐH theo hướng mạnh dạn sáp nhập, giải thể những cơ sở hoạt động không hiệu quả, không bảo đảm chất lượng đào tạo đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Thứ ba, bảo đảm chất lượng và số lượng tuyển sinh đầu vào theo hướng tăng cường việc giám sát việc mở rộng quy mô đào tạo, tương xứng với nâng cao các điều kiện bảo đảm chất lượng.

Thứ tư, cần kiến tạo một môi trường giáo dục đào tạo minh bạch, công khai, trong đó các cơ sở GDĐH được phát huy vai trò tự quyết của mình, nhưng đồng thời phải chịu trách nhiệm trước xã hội, có trách nhiệm giải trình trước cộng đồng, trước người học cũng như giải trình với các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền.

Nhóm giải pháp về kiểm tra, giám sát

Thứ nhất, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra và kiên quyết xử lý những cơ sở không bảo đảm đủ điều kiện chất lượng; không cho tuyển sinh mới hoặc giảm số lượng tuyển sinh mới đối với các đơn vị có vi phạm. Thậm chí, đình chỉ hoạt động hoặc giải thể đối với những trường cố tình vi phạm kéo dài, hoặc không khắc phục được những thiếu sót, sai phạm.

Thứ hai, đẩy mạnh kiểm định chất lượng GDĐH; triển khai xếp hạng các cơ sở đào tạo và tăng cường công khai, minh bạch các thông tin về điều kiện bảo đảm chất lượng và về chất lượng đào tạo của các trường, để thực hiện giao quyền tự chủ phù hợp với năng lực của từng cơ sở GDĐH, thúc đẩy thực hiện tự chủ đại học công bằng trong toàn hệ thống. 

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị quyết 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDĐH công lập giai đoạn 2014-2017;
2. Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/1/2002 của Chính phủ về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu;
3. Thông tư liên tịch số 07/2009/TTLT-BGDĐT-BNV ngày 15/4/2009 của Bộ GD&ĐT và Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế đối với đơn vị sự nghiệp GDCL và đào tạo.



Tiền thuế là của dân,
do dân đóng góp
để phục vụ lợi ích của nhân dân