

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

• PGS.TS. PHAN VĂN KHA

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam

Trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) và hội nhập quốc tế giáo dục đại học (GDĐH) còn những mặt hạn chế, trong đó có phân cấp quản lý của nó. Vấn đề này đã được một số nhà khoa học trong nước và quốc tế quan tâm nghiên cứu. Tại Diễn đàn quốc tế về "Gia nhập WTO và đổi mới GDĐH Việt Nam" do Hội đồng Giáo dục quốc gia và Bộ Giáo dục và Đào tạo (GD&ĐT) phối hợp tổ chức tại Hà Nội từ 11 - 12/12/2006, có nhiều báo cáo khoa học đề cập tới phát triển GDĐH trong nền kinh tế thị trường, những cơ hội và thách thức trong quá trình hội nhập. Song, vấn đề phân cấp trong quản lý GDĐH chưa được đề cập sâu sắc, cụ thể.

Để góp phần xây dựng cơ sở khoa học, làm căn cứ cho việc xác định những định hướng và đề xuất giải pháp hữu hiệu tăng cường phân cấp quản lý GDĐH ở Việt Nam theo hướng tăng quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội cho các cơ sở GDĐH, trong khuôn khổ bài viết này tác giả mong muốn làm rõ cơ sở pháp lý của việc phân cấp quản lý GDĐH, một số vấn đề lý luận về phân cấp quản lý giáo dục trong điều kiện nước ta hiện nay, đặc biệt là bản chất của phân cấp quản lý giáo dục, quyền tự chủ, trách nhiệm xã hội của các trường đại học và mối quan hệ giữa chúng; các nội dung phân cấp quản lý GDĐH và những ưu điểm của phân cấp quản lý.

1. Cơ sở pháp lý về phân cấp quản lý GDĐH

Đại hội toàn quốc lần thứ VI (1986) của Đảng đã khởi xướng đường lối đổi mới kinh tế - xã hội ở Việt Nam - tiền đề của sự đổi mới sự nghiệp GDĐH. Trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN hiện nay, phân cấp quản lý giáo dục (QLGD) nói chung và GDĐH nói riêng là nhu cầu tất yếu khách quan, nhằm tăng quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các trường.

Quyền tự chủ của các trường ĐH được đưa ra năm 1993: "Đề cao trách nhiệm quản lý Nhà nước cho các Bộ, đồng thời tăng quyền tự chủ của cơ sở, nhất là các trường ĐH, mở rộng dân chủ trong nhà trường" (4). Hội nghị BCH TW lần thứ 2, khoá VIII, Hội nghị BCH TW Đảng lần thứ 6, khoá IX đã khẳng định cần triệt để khắc phục cách quản lý GD theo cơ chế tập trung quan liêu bao cấp, định rõ trách nhiệm, phân cấp mạnh mẽ, tăng thêm quyền chủ động cho các cơ sở đào tạo, nhất là các trường ĐH.

Các quy định về nhiệm vụ quyền hạn và trách nhiệm của nhà trường lần đầu tiên được cụ

thể hóa trong Điều lệ trường ĐH ban hành theo Quyết định số 153/2003/QĐ-TTg ngày 30 tháng 7 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ, theo các lĩnh vực: Xây dựng chương trình, giáo trình, kế hoạch dạy học đối với các ngành nghề được phép đào tạo; tổ chức tuyển sinh, v.v... Chiến lược phát triển giáo dục 2001 - 2010 đã đề cập cần đổi mới cơ bản về tư duy và phương thức QLGD theo hướng nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước (QLNN), phân cấp mạnh mẽ nhằm phát huy tinh chủ động và tự chịu trách nhiệm của các địa phương, của các cơ sở GD, giải quyết một cách có hiệu quả các vấn đề bức xúc, ngăn chặn và đẩy lùi các biểu hiện tiêu cực.

Tiếp đó, quyền hạn và trách nhiệm của các trường ĐH đã được pháp lý hóa trong Luật Giáo dục năm 2005, trong đó 12 nội dung QLNN về giáo dục được quy định cụ thể tại Điều 99 và quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của trường CĐ, ĐH được ghi tại Điều 55 (2).

2. Quản lý Nhà nước về giáo dục và quản lý ở các cơ sở giáo dục

Quản lý GD là quá trình thực hiện 4 chức năng cơ bản: Lập kế hoạch - Tổ chức - Chỉ đạo, lãnh đạo và kiểm tra nhằm đạt được mục tiêu đặt ra. Các yếu tố cơ bản của quản lý bao gồm chủ thể quản lý và đối tượng quản lý. Tùy theo tính chất, quản lý nói chung và quản lý giáo dục nói riêng có 2 loại hình: QLNN và quản lý tác nghiệp của các cơ sở.

QLNN trong lĩnh vực giáo dục là quản lý bằng quyền lực pháp luật, là hoạt động của Nhà nước trên các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm thực hiện chức năng đối nội, đối ngoại của Nhà nước trong lĩnh vực GD. Nói cách khác, QLNN trong lĩnh vực giáo dục là sự tác động của chủ thể quản lý mang quyền lực Nhà nước (các cơ quan QLNN và các nhà quản lý), chủ yếu bằng pháp luật tới các đối tượng quản lý nhằm thực hiện những mục tiêu đề ra. Điều 99 của Luật Giáo dục 2005 đã quy định các cơ quan quản lý Nhà nước về giáo dục (2), bao gồm: Chính phủ; Bộ GD&ĐT; các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; ủy ban nhân dân các cấp.

Quản lý ở các cơ sở GD là quản lý tất cả các nhân tố, các hoạt động và quá trình diễn ra tại các cơ sở GD nhằm đạt được các mục tiêu cũng như nhiệm vụ đặt ra. Các đối tượng quản lý của nhà trường ĐH bao gồm: đào tạo; nghiên cứu khoa học; sản xuất và cung ứng dịch vụ; các

điều kiện đảm bảo cho các hoạt động; hợp tác quốc tế. Quản lý ở các cơ sở đào tạo là hoạt động quản lý tác nghiệp trong phạm vi nội bộ cơ sở đào tạo và các hoạt động phối hợp với các đối tác, là quản lý các nhân tố đầu vào, quá trình dạy học và đầu ra.

Quản lý đầu ra không thuần túy chỉ là đánh giá kết quả học tập nói chung và kết quả tốt nghiệp nói riêng của học sinh, sinh viên, mà điều quan trọng là theo dõi về công ăn việc làm của người tốt nghiệp, khả năng thăng tiến nghề nghiệp của họ, điều chỉnh quá trình đào tạo đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động, thị trường việc làm, nhu cầu của xã hội.

3. Phân cấp quản lý GDĐH trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế

3.1. Khái niệm phân cấp quản lý GDĐH

Phân cấp quản lý được hiểu là sự phân định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan QLNN các cấp và cho các đơn vị tác nghiệp, các cơ sở.

Quản lý GDĐH được phân thành 2 cấp: QLNN và quản lý tác nghiệp tại các cơ sở GD. Tăng cường phân cấp quản lý GDĐH là sự dịch chuyển trách nhiệm và quyền hạn cho phép các cơ sở GDĐH có quyền tự chủ lớn hơn trong khuôn khổ quy định của các cấp quản lý ở trung ương và địa phương.

3.2. Quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các cơ sở GDĐH

3.2.1. Quyền tự chủ của các cơ sở GDĐH

Tự chủ là "tự điều hành, quản lý mọi công việc của mình, không bị ai chi phối"; Quyền tự chủ của cơ sở GDĐH là quyền quản lý của các cơ sở có sự hạn chế can thiệp từ bên ngoài, là khả năng hoạt động theo các lựa chọn của mình để hoàn thành sứ mạng, được xác định bởi một số quyền và trách nhiệm được pháp lý hóa.

- Hai loại quyền tự chủ: Quyền tự chủ về xác định mục tiêu và chương trình; quyền tự chủ về quyết định phương tiện thực hiện mục tiêu và chương trình đó (Berdahl).

3.2.2. Trách nhiệm xã hội của các cơ sở GDĐH

- Trách nhiệm xã hội (Accountability) liên quan trước hết tới những người có thẩm quyền và quy định phạm vi quyền hạn và trách nhiệm của họ; những người được giao quyền lực phải chịu trách nhiệm trước một cá nhân hoặc tập thể nào đó; Tính công khai, minh bạch, sẵn sàng giải thích các quyết định có kèm theo bằng chứng khi được hỏi.

- Trách nhiệm xã hội bao gồm: trách nhiệm bên trong - với khách hàng bên trong nhà trường (giáo viên, học sinh...), và trách nhiệm bên ngoài với nhà trường, xã hội, v.v... Các trường ĐH phải công khai, minh bạch và có trách nhiệm làm rõ: a) tính kinh tế của việc huy động và sử dụng nguồn

lực, b) hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực, c) kết quả trong việc đạt được các mục tiêu đặt ra.

3.2.3. Mối quan hệ quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các cơ sở GDĐH

Quyền tự chủ cũng bao hàm tính chịu trách nhiệm. Tính chịu trách nhiệm phải đi đôi với quyền tự chủ, tự chủ về lĩnh vực gì thì sẽ phải chịu trách nhiệm về vấn đề đó.

Quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các trường ĐH phụ thuộc về cơ bản vào các yếu tố: Vai trò của Nhà nước; vai trò của thị trường định hướng XHCN; vai trò của xã hội.

3.3. Đặc điểm của phân cấp QLGD trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN

- Giáo dục cùng với y tế, khoa học và công nghệ và thể dục thể thao là dịch vụ công. (1, trang 203-204). Phân cấp quản lý với việc phân công trách nhiệm và quyền hạn của các cấp quản lý đối với từng cấp học và trình độ đào tạo tùy thuộc vào từng loại hình dịch vụ GD, trên cơ sở đó xác định mức độ đầu tư của Nhà nước, của người học và các bên liên đới, phạm vi QLNN, quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các cơ sở GD. Dịch vụ GD được phân ra 2 loại: 1) Dịch vụ xã hội cơ bản (GD phổ cập, GD cho đồng bào các dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa, các vùng khó khăn; GD cho các lĩnh vực an ninh, quốc phòng, v.v...) - Nhà nước đóng vai trò chủ đạo, là nhà đầu tư chính nhằm thực hiện các mục tiêu ưu tiên quốc gia, hạn chế tiêu cực của thị trường; 2) Dịch vụ GD khác: đào tạo nhân lực, trong đó có đào tạo CĐ, ĐH và sau đại học - Thu hút các nguồn đầu tư. Tuy nhiên dịch vụ GD phải đảm bảo định hướng XHCN, đảm bảo công bằng xã hội trong tiếp cận GD thông qua các chính sách đầu tư, tuyển sinh, học phí và học bổng, v.v...

- Phân cấp quản lý GDĐH phải phù hợp với các quy luật phổ biến của thị trường. Để tồn tại và phát triển, các cơ sở GDĐH cần được phân cấp quản lý phù hợp theo hướng tăng quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội để chủ động, năng động, sáng tạo thực hiện các mục tiêu, luôn thích ứng trong môi trường thay đổi, chủ động thu hút và sử dụng có hiệu quả các nguồn đầu tư, nâng cao năng lực hợp tác và cạnh tranh ở phạm vi trong nước và quốc tế.

4. Ma trận phân cấp quản lý GDĐH

Có thể sử dụng "Ma trận phân cấp quản lý GDĐH" dưới đây để xác định thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan QLNN và các cơ sở GDĐH đối với các lĩnh vực đào tạo, hoạt động khoa học và công nghệ, các hoạt động dịch vụ, hợp tác quốc tế và các điều kiện đảm bảo cho các hoạt động của cơ sở GDĐH (nhân sự, tài chính, cơ sở vật chất và phương tiện dạy học, v.v...), trong đó có các cơ sở đào tạo đại học công lập và ngoài công lập.



Bảng 1: Ma trận nội dung phân cấp quản lí GDĐH

NỘI DUNG PHÂN CẤP QUẢN LÍ	Các tiêu chí	Phân cấp quản lí GDĐH					
		Chính phủ	Bộ GD&ĐT	Bộ, ngành, địa phương chủ quản	Bộ, ngành khác	ĐHQG	ĐH vùng
I. ĐÀO TẠO	Quy hoạch phát triển quy mô, cơ cấu đào tạo nguồn nhân lực						
	Quy hoạch mạng lưới trường						
	Danh mục ngành đào tạo						
	Mở ngành đào tạo mới						
	Xây dựng chương trình khung						
	Xây dựng, phê duyệt các chương trình, kế hoạch đào tạo						
	Biên soạn giáo trình dùng chung						
	Biên soạn giáo trình chuyên ngành						
	Tuyển sinh: - Phân chỉ tiêu; ra đề; tổ chức thi; chấm thi; xét tuyển - Phân phối sinh viên vào các ngành học, gọi nhập học						
	Ban hành Quy chế đào tạo, thi, kiểm tra, công nhận tốt nghiệp và cấp văn bằng						
	Tổ chức quá trình đào tạo						
	Đánh giá kết quả học tập của sinh viên						
	Cấp phối bằng tốt nghiệp						
	Xét công nhận tốt nghiệp						
Ký bằng tốt nghiệp							
II. HOẠT ĐỘNG KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ	Phê duyệt kế hoạch nghiên cứu khoa học						
	Phê duyệt hệ thống đề tài nghiên cứu khoa học hàng năm						
	Đăng kí, tuyển chọn và giao đề tài						
	Phân bổ kinh phí nghiên cứu						
	Đánh giá, nghiệm thu						
III. DỊCH VỤ	Nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ						
	Dịch vụ sinh viên						
	Khác						
IV. HỢP TÁC QUỐC TẾ	Xây dựng các mối quan hệ trực tiếp Kí kết các văn bản ghi nhận hợp tác, hợp đồng ...						

V. CÁC ĐIỀU KIỆN ĐẢM BẢO	1. TỔ CHỨC								
	Điều kiện thành lập trường								
	Quyết định thành lập, sáp nhập, tách, đình chỉ hoạt động								
	Phê duyệt cơ cấu tổ chức bộ máy trường ĐH								
	Quyết định thành lập các đơn vị trực thuộc trường								
	2. QUẢN LÝ NHÂN SỰ								
	LÃNH ĐẠO: - Bổ nhiệm, miễn nhiệm hiệu trưởng, phó hiệu trưởng - Bổ nhiệm, miễn nhiệm lãnh đạo các đơn vị								
	CÁN BỘ, GIÁNG VIÊN:								
	a. Tuyển dụng, bố trí cán bộ, GV: - Phân chỉ tiêu biên chế - Tuyển dụng chuyên viên (CV), CV chính, CV cao cấp, GV, GV chính, GV cao cấp - Thuyên chuyển, điều động trong nội bộ trường								
	b. Chuyển ngạch CB, GV CV cao cấp, GV cao cấp, CV chính, GV chính, CV, GV								
	c. Nâng lương								
	d. Phong GS, PGS								
	e. Quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, GV								
	f. Chế độ đãi ngộ, khen thưởng, kỉ luật								
	3. QUẢN LÝ TÀI CHÍNH VÀ CƠ SỞ VẬT CHẤT								
	- Tính công khai, minh bạch								
	- Xây dựng kế hoạch và dự toán chi ngân sách năm								
	- Dự kiến phân bổ, dự toán chi tiết theo từng nhóm mục								
	- Phê duyệt dự toán ngân sách								
	- Các nguồn thu: Từ ngân sách Nhà nước; vốn vay ngân hàng trong nước, quốc tế; học phí, lệ phí; khoản tài trợ; lãi tiền gửi ngân hàng thu từ các hoạt động dịch vụ								
- Các khoản chi cho đào tạo; NCKH Chương trình mục tiêu , v.v...									
- Quản lí cơ sở vật chất:									

5. Một số ưu điểm của phân cấp quản lí

- Tạo ra môi trường dân chủ. Thực hiện công khai hóa, dân chủ hóa mọi hoạt động. Thực hiện nguyên tắc “Dân biết, dân bàn, dân kiểm tra”, huy động sự tham gia, kích thích được động cơ và thái độ làm việc của đội ngũ.

- Tăng cường tính pháp lí cho các hoạt động của toàn hệ thống.

- Phân bổ lại quyền lực, tăng vai trò tự quản của các cơ sở GDĐH. Tránh được ô m đôm, sự vụ, buông lỏng QLNN. Giảm bớt những khó khăn, phiền hà cho các cơ sở.

- Đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của thực tiễn, tránh áp đặt, phù hợp hơn với nhu cầu thực tiễn, chủ động của cơ sở đầu tư các mục tiêu ưu tiên.

- Tăng cường sự chủ động, năng động, sáng tạo và phát huy mọi tiềm năng của các cá nhân và đơn vị trong tổ chức; tăng cường nguồn tài chính cho GDĐH; nâng cao chất lượng và hiệu quả.

6. Các điều kiện để phân cấp quản lí

- Phân cấp chức năng, nhiệm vụ, tăng quyền tự chủ của các đơn vị phải đi liền với phân cấp trách nhiệm cụ thể, rõ ràng đối với cấp trên, đối với xã hội.

- Đơn vị được phân cấp có đủ điều kiện và năng lực thực hiện các quyền theo chức năng, nhiệm vụ được phân cấp và năng lực chịu trách nhiệm đối với tập thể đội ngũ của đơn vị, đối với cộng đồng, xã hội, đối với cấp trên.

- Tăng cường phân cấp không có nghĩa giảm vai trò QLNN của các cơ quan quản lí, mà ngược lại các cơ quan quản lí cấp trên phải tăng cường vai trò quản lí của mình, tập trung vào các nội dung QLNN đã được quy định trong luật và hệ thống các văn bản pháp quy dưới luật.

- Phân cấp cho một đơn vị cấp dưới phải đảm bảo công bằng giữa các đơn vị cấp dưới, trực thuộc, sự hợp tác và cạnh tranh lành mạnh

của các đơn vị để cùng nhau phát triển.

Trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN hiện nay, phân cấp quản lí giáo dục nói chung và GDĐH nói riêng là nhu cầu tất yếu khách quan, nhằm tăng quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các cơ sở GDĐH. Vấn đề phân cấp quản lí GDĐH đã được pháp lí hóa. Phân cấp quản lí GDĐH theo hướng tăng cường sự chuyển giao chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn từ các cơ quan quản lí các cấp cho các cơ sở GDĐH.

Đổi mới cơ chế và phương thức QLGD theo hướng phân cấp một cách hợp lí nhằm giải phóng và phát huy mạnh mẽ tiềm năng, sức sáng tạo, tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp và mỗi cơ sở GDĐH.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Giáo dục và đào tạo, *Đề án đổi mới giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020*, Hà Nội, tháng 11 năm 2005.
2. *Luật Giáo dục*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2005.
3. *Nghị quyết số 08/2004/NQCP ngày 30-6-2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lí Nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*.
4. Vũ Ngọc Hải, *Đào tạo nhân lực trình độ sau đại học phục vụ sự nghiệp CNH&HĐH*, Kỷ yếu Hội thảo “Đào tạo nhân lực phục vụ Công nghiệp hoá, hiện đại hoá”, Hà Nội, 2003.
5. Phan Văn Kha, *Đào tạo và sử dụng nhân lực trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2007.
6. Nyborg, P. (2003), “*Institutional Autonomy and Higher Education Governance*” presented at Council of Europe Conference, Strasbourg 2-3 December 2003, Implication of the Bologna Process in South East Europe.

SUMMARY

In this article, the author clarifies the following issues: legal bases of the management decentralization in higher education; some theoretical issues on educational management decentralization in our current conditions; the nature of educational management decentralization; the autonomy and accountability of universities; contents of educational management decentralization and advantages of the management decentralization.