

PHÂN TÍCH VÀ KHUYẾN NGHỊ LIÊN QUAN TỚI CÁC QUY ĐỊNH VỀ KIỂM ĐỊNH CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

Để đảm bảo sự cân bằng giữa tiến trình tự do hoá, thương mại hoá dịch vụ giáo dục đại học và yêu cầu về nâng cao chất lượng giáo dục đại học, việc kiểm soát chất lượng giáo dục đại học thông qua hoạt động kiểm định và đảm bảo chất lượng giáo dục của các trường cũng như của chương trình đào tạo có ý nghĩa quyết định. Các tranh luận về chất lượng giáo dục đại học hạn chế trong khi học phí liên tục tăng và quá đắt đỏ so với mức thu nhập của người dân đang tạo ra sức ép xã hội đối với Chính phủ về việc thực hiện rà soát các quy định liên quan đến kiểm định chất lượng giáo dục đại học bên cạnh việc bãi bỏ các yêu cầu điều kiện kinh doanh, giảm rào cản gia nhập thị trường trong lĩnh vực giáo dục đại học.

Hệ thống kiểm định chất lượng giáo dục đại học được đưa vào thực hiện ở Việt Nam vào năm 2002, nhưng 10 năm sau, năm 2012, Luật Giáo dục Đại học mới lần đầu tiên đưa ra yêu cầu thực hiện kiểm định chất lượng đối với các cơ sở giáo dục đại học. Việc triển khai kiểm định chất lượng giáo dục đại học ở Việt Nam được cho là quá chậm khi so với các hệ thống khác trong khu vực.¹ Theo số liệu thống kê của Cục Quản lý chất lượng, Bộ Giáo dục Đào tạo, tính đến ngày 30/6/2021, chỉ có 160/242 cơ sở giáo dục đại học và 10/236 trường cao đẳng đã thực hiện kiểm định và được công nhận đạt tiêu chuẩn chất lượng giáo dục, tương ứng với tỷ lệ lần lượt 66% và 4,2% tổng số cơ sở giáo dục đại học và cao đẳng phải kiểm định theo yêu cầu luật định.

Sự không độc lập và xung đột lợi ích trực tiếp giữa mục tiêu kiểm định và cơ cấu tổ chức, nguồn lực tài chính thực hiện hoạt động kiểm định

Việc được cấp giấy chứng nhận kiểm định chất lượng giáo dục đại học là điều kiện cần và bắt buộc để cơ sở giáo dục đại học được hoạt động, cung cấp chương trình đào tạo theo Luật Giáo dục đại học. Bên cạnh đó, các trường đại học công lập hiện nay còn được trao quyền tự quyết định học phí của các chương trình đào tạo đã đạt kiểm định theo Nghị định 81/2021/NĐ-CP. Vì vậy, việc có được Giấy chứng nhận kiểm định chất lượng giáo dục hiện nay có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với các cơ sở giáo dục đại học. Trong khi đó, một số các tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục đại học lại đang trực thuộc chính các trường đại học, và tất cả các tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục đại học đều chỉ dựa duy nhất vào nguồn thu từ các cơ sở giáo dục đại học dưới dạng hợp đồng dịch vụ kinh tế. Nói cách khác, các cơ sở giáo dục đại học là khách hàng duy nhất và quan trọng nhất của các tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục đại học.

Kết quả là, các tổ chức kiểm định hoàn toàn có động cơ cao thực hiện việc đánh giá và công nhận theo mong muốn của khách hàng - các cơ sở giáo dục đại học, đặc biệt khi phần lớn các tiêu chí đánh giá hiện hành đều mang tính chủ quan,

¹ Ví dụ, ở Thái Lan, Văn phòng Quốc gia Tiêu chuẩn và Đánh giá Chất lượng Giáo dục - ONESQA (chịu trách nhiệm về đánh giá chất lượng giáo dục) được thành lập vào năm 2000 và cho đến tháng 9 năm 2015, họ đã hoàn thành vòng thứ ba của đánh giá chất lượng bên ngoài cho tất cả các cơ sở giáo dục đại học.

định tính. Kết quả kiểm định lần đầu tiên của 160 cơ sở giáo dục đại học đã công bố cho thấy phần lớn khoảng điểm đánh giá nằm trong khoảng 80-90/100 điểm, tức là đều ở mức giỏi và xuất sắc, ít cần phải cải thiện. Kết quả này vừa cho thấy các bất cập ở việc thiết kế hệ thống tiêu chuẩn, tiêu chí đánh giá ít gắn bó với chất lượng đào tạo thực tế, vừa thể hiện tính thiếu khách quan, độc lập của tổ chức kiểm định đánh giá chất lượng giáo dục.

Ngoài ra, quy định hiện hành cũng không xác định trách nhiệm và xử phạt đối với tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục trong trường hợp xảy ra gian dối trong quy trình kiểm định chất lượng dẫn tới phải thu hồi Giấy chứng nhận kiểm định chất lượng giáo dục trong thời gian còn giá trị hiệu lực.

Bất cập về tiêu chuẩn kiểm định chất lượng

Về hình thức, các tiêu chuẩn, tiêu chí kiểm định chất lượng cơ sở giáo dục đại học và chương trình đào tạo đều có tham khảo quốc tế, tuy nhiên, các văn bản hướng dẫn đánh giá cung cấp minh chứng chủ yếu dừng lại ở mức "CÓ". Trong khi thông lệ tốt quốc tế cho thấy, để đạt được tiêu chí tương tự, các tổ chức kiểm định quốc tế yêu cầu các cơ sở giáo dục không chỉ cung cấp minh chứng ở mức "CÓ" mà còn phải cung cấp minh chứng thực hiện như thế nào, kết quả đạt được ra sao và đã sử dụng kết quả để cải tiến chất lượng liên tục như thế nào. Chính những yêu cầu minh chứng về đầu ra đã thúc đẩy quá trình thực hiện "THẬT" ở các nước khác. Với các yêu cầu minh chứng về đầu ra thì yêu cầu các cơ sở giáo dục đại học phải thực sự tổ chức thực hiện thì mới có thể cung cấp kết quả thực hiện cho đoàn đánh giá cũng như chứng minh được việc đã sử dụng các tiêu chí này để cải tiến chất lượng liên tục như thế nào.

Bất cập về quy định quản lý, đánh giá các trung tâm kiểm định chất lượng

Hiện nay, Việt Nam chưa ban hành văn bản quy định về việc đánh giá các trung tâm kiểm định. Vì thế, đây là một khoảng trống chính sách lớn. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy, cần ban hành bộ tiêu chí đánh giá không chỉ đầu vào, quá trình mà phải tập trung đánh giá cả đầu ra về chất lượng quá trình kiểm định. Cục Quản lý chất lượng, Bộ Giáo dục và Đào tạo đang lấy ý kiến các bên liên quan và các chuyên gia với dự thảo "Quy định về Nguyên tắc hoạt động và việc giám sát, đánh giá tổ chức kiểm định chất lượng giáo dục" trong hơn 2 năm qua tuy nhiên các ý kiến góp ý của chuyên gia từ các hội đồng bảo đảm và kiểm định chất lượng vẫn chưa được lắng nghe thấu đáo.

Khuyến nghị

Một là, đối với các tổ chức Kiểm định chất lượng giáo dục trực thuộc cơ sở giáo dục đại học hiện nay, cần nhanh chóng đưa ra mô hình hỗ trợ các trung tâm kiểm định chất lượng giáo dục độc lập với các cơ sở giáo dục đại học, phù hợp với thông lệ quốc tế. ***Về nguyên tắc, phải thực hiện tách biệt các chức năng, đảm bảo sự độc lập giữa: Tự đánh giá (do các cơ sở giáo dục thực hiện) – Đánh giá ngoài (do các trung tâm kiểm định thực hiện) – Công nhận kết quả (do cơ quan quản***

lý nhà nước trong giáo dục đại học hoặc một cơ quan được ủy quyền thực hiện).

Nhóm nghiên cứu đề xuất 02 phương án độc lập cho các trung tâm kiểm định chất lượng trực thuộc các cơ sở giáo dục đại học như sau:

- Bộ trưởng Bộ GD&ĐT thành lập Tổ chức Kiểm định chất lượng giáo dục quốc gia và điều chuyển sắp xếp lại các Trung tâm Kiểm định chất lượng giáo dục tại các đại học hiện tại thành đơn vị trực thuộc đặt tại các vùng.
- Thành lập Ủy ban Quốc gia về Kiểm định chất lượng giáo dục và điều chuyển các Trung tâm hiện nay đang có (bao gồm cả Trung tâm thuộc Hiệp hội) về trực thuộc Hội đồng kiểm định quốc gia. Hiện nay, Bộ GD&ĐT có thể nâng cấp hội đồng quốc gia về Bảo đảm chất lượng và Kiểm định chất lượng thành Ủy ban Quốc gia về Kiểm định chất lượng giáo dục và có các chính sách phù hợp để Ủy ban này có thể phát huy được vai trò của các chuyên gia như tổ chức CHEA của Hoa Kỳ.
- Đối với các tổ chức kiểm định độc lập, cần bổ sung xây dựng các chính sách, quy định về phi lợi nhuận trong quá trình triển khai. Quy định cụ thể các thu nhập từ hoạt động kiểm định sẽ phục vụ mục đích cải tiến hoạt động kiểm định chất lượng như thế nào. Không cấp phép các tổ chức kiểm định độc lập là tổ chức lợi nhuận vì đi ngược lại với thông lệ tốt của quốc tế.

Hai là, cần cải thiện việc **cập nhật các tiêu chí kiểm định và các minh chứng kiểm định theo hướng đầu ra**. Các hướng dẫn minh chứng yêu cầu thông tin về quá trình thực hiện và kết quả thực hiện chứ không chỉ dừng lại ở mức “CÓ”. Tổ chức kiểm định cần yêu cầu các cơ sở giáo dục đại học và chương trình đào tạo cung cấp các thông tin có khả năng đối sánh (sử dụng các công cụ đánh giá quốc gia) để đưa vào báo cáo tự đánh giá. Cần tham khảo các tổ chức kiểm định quốc tế về các yêu cầu minh chứng theo hướng đầu ra để đạt được kiểm định chất lượng với các tiêu chí kiểm định tương tự bộ tiêu chí Việt Nam nhằm hạn chế quá trình “dựng” minh chứng. Minh chứng “đầu ra” yêu cầu các cơ sở giáo dục phải thực sự tổ chức thực hiện để có thông tin cung cấp trong báo cáo tự đánh giá. Một trong những yêu cầu đạt đầu ra của các tổ chức kiểm định quốc tế là đạt chuẩn đầu ra chương trình đào tạo. Bên cạnh đó, cần bổ sung các hướng dẫn liên quan đến xây dựng hệ thống bảo đảm chất lượng bên trong nhằm hỗ trợ các cơ sở giáo dục đại học và chương trình đào tạo phát triển có hệ thống, thúc đẩy được quy trình cải tiến liên tục để cung cấp đầy đủ các thông tin cho kiểm định chất lượng. Như trên đã đề cập, các cơ sở giáo dục đại học hiện nay hầu như chưa thực hiện quy trình và xây dựng hệ thống bảo đảm chất lượng bên trong, đặc biệt đối với các chương trình đào tạo.

Ba là, cần **bổ sung các quy định để thực hiện đánh giá và giám sát các trung tâm kiểm định**. Các trung tâm kiểm định cũng cần có quy trình kiểm định tương tự với các cơ sở giáo dục. Cứ năm năm, các tổ chức kiểm định sẽ viết báo cáo đáp ứng các tiêu chí kiểm định trung tâm kiểm định chất lượng cho hội đồng kiểm định chất lượng quốc gia để được cấp phép tiếp tục hoạt động kiểm định.

Kiến nghị bổ sung thêm quy trình đánh giá chéo giữa các trung tâm kiểm định bên cạnh quy trình đánh giá ngoài và đánh giá lại được quy định tại Chương III Thông tư 62/2012/TT-BGDĐT để thống nhất nội dung và quy trình trước khi các trung tâm kiểm định tiến hành kiểm định các cơ sở giáo dục đại học.

Bốn là, cần **đảm bảo việc tuân thủ chặt chẽ các quy định về minh bạch, công khai thông tin liên quan đến kiểm định trên website theo quy định** (kết quả kiểm định, chi phí kiểm định v.v.). Các website của các trường đại học, các trung tâm kiểm định chất lượng trên thế giới đều rất minh bạch các thông tin này². Các trung tâm kiểm định chất lượng cần ứng dụng công nghệ thông tin, cung cấp các con dấu số (seal) đạt kiểm định cho các cơ sở giáo dục đại học và các chương trình đào tạo ngay trên các website chính của các trường. Seal đạt kiểm định sẽ được cập nhật theo đúng các ngày thực. Việc cung cấp seal này giúp các bên liên quan biết được việc các cơ sở giáo dục đại học hay các chương trình đào tạo đã hết hạn kiểm định vào lúc các bên liên quan truy cập và đọc thông tin trên website hay không, giúp việc nhận diện thông tin về kiểm định chất lượng thuận tiện hơn.

² Tham khảo về thông tin các loại phí tại một tổ chức kiểm định vùng Hoa Kỳ HLC tại <https://www.hlcommission.org/Accreditation/dues-and-fees-schedule-fiscal-year-2020-21>.

RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING HIGHER EDUCATION ACCREDITATION REGULATIONS

In practice, aggressive debates about low quality of higher education compared to high and constantly increasing tuition fees given the low average income per capita lead to strong social pressure on the government to review regulations on higher education accreditation in addition to abolishing business requirements and reducing entry barriers to the field of higher education. Therefore, it is urgent to devote endeavors on improving and controlling the quality of higher education through accreditation and quality assurance policies. The higher education accreditation system was introduced in Vietnam in 2002, but it took 10 years to document the policy in laws. In 2012, the Law on Higher Education required higher education institutions to implement accreditation activities for the first time. However, the translation of regulations into practice is weak and slow compared to other ASEAN countries. According to the Quality Management Department, Ministry of Education and Training (2021), as of June 30, 2021, only 160/242 higher education institutions and 10/236 colleges got accredited, corresponding to 66% and 4.2% of the total number of higher education institutions and colleges, respectively.

Non-independence and direct conflict of interest between the accreditation objectives and the institutional structure and financial resources for accreditation

Being granted a higher education accreditation certificate is a necessary and a mandatory condition for a higher education institution (HEI) to operate and provide training programs according to the Higher Education Law. Besides, public higher education institutions now are granted the right of self-determination of accredited program tuition fees, according to Decree 81/2021/ND-CP. Therefore, obtaining an accreditation certificate is now very important to higher education institutions. Meanwhile, a few accreditation agencies belong to universities and all domestic agencies depend on accreditation fees collected from higher education institutions in the form of commercial contracts as the source of income. In other words, higher education institutions are the sole and most important customers of higher education accrediting agencies.

As a result, domestic accreditation agencies are highly motivated to conduct the accreditation activities as their customers' desires, especially when most of the existing accreditation criteria are subjective and qualitative. The accreditation results of 160 higher education institutions showed that most of the evaluation scores were in the range of 80-90/100 points, that is, they were all at excellent and good levels, with little need for improvement. This result both showed the inadequacies in the design of the accreditation standards and the non-independence and limited credibility of domestic accrediting agencies.

Furthermore, existing regulations also do not define the responsibility and sanction for the accreditation agency in the event of fraud in the quality accreditation process

leading to the revocation of the education accreditation certificate during its validity period.

Inadequacies in accreditation standards

The accreditation manuals indicated that the HEIs can provide input evidence to prove the YES/NO requirements. However, best international experience showed that, in order to achieve the same criteria, international accrediting agencies require HEIs not only to provide input evidence but also the process and output/outcome evidence and how the output/outcome results are used for continuous quality improvement. The output requirement in the evidence drives international universities to translate the action plan into "REAL" implementation to meet the requirement. Only with the output/outcome requirements, HEIs have to actually implement to be able to provide performance results to the assessor team and demonstrate the use of accreditation results for continuous quality improvement.

Inadequacies in management regulations and evaluation of accreditation agencies

Regulations on monitoring and assessment of accreditation agencies have not yet been put in place. Best international practices show that it is necessary to issue a set of evaluation criteria for accreditation agencies not only focusing on the input and the process but also on the output to foster the quality of the accreditation agencies. The Department of Quality Management under the Ministry of Education and Training (MOET) has been consulting stakeholders and experts on "draft regulations on operating principles and the supervision and evaluation of accreditation agencies" for more than 2 years but the most recent draft revealed that expert opinions from the national quality assurance and accreditation committee not yet fully heard.

Recommendations

First, to overcome the conflict of interests, it is vital to design a system to support education quality accreditation centers independent from higher education institutions in terms of personnel as well as finance. In terms of principles, it is necessary to operate functions separately, ensuring the independence between self-assessment activities performed by educational institutions - external assessment performed by accrediting centers - accreditation results performed by the state management agency in higher education or an authorized agency.

The research team proposes options as follows:

(i) The MOET establishes the National Education Accreditation Organization and relocates and rearranges the existing higher education accreditation agencies in public universities into affiliated units located in regions.

or (ii) The MOET establishes a National Committee for Accreditation of Education Quality and transfers the existing accreditation centers to the management of the National Accreditation Council. At present, the MOET can upgrade the National Council for Quality Assurance and Accreditation into the National Committee for

Quality Accreditation and develop policies to promote its role like the CHEA organization in the United States.

It is highly recommended that accreditation service should be performed by non-profit organizations and/or funded by the government. Therefore, it is advised to amend current policies and regulations to prevent granting licenses to for-profit accrediting agencies and specify in detail how the revenue will serve the purpose of improving accreditation activities. Besides state funding and donations, it is necessary to set up a fund for accreditation activities contributed by all higher education institutions and colleges which is to pay for accreditation services performed by education accrediting agencies.

Second, it is important to improve accreditation criteria and give higher weight on output-oriented test proofs. The demonstration guidelines should require information about the implementation process and results, not just “YES/NO” answers. Accrediting bodies should require higher education institutions and training programs to provide comparable information for inclusion in self-assessment reports. It is necessary to consult international accrediting organizations about the requirements for output-oriented proof to achieve quality accreditation with the same accreditation criteria. Proof of output requires educational institutions to actually organize the implementation in order to have the information provided in the self-assessment report. In addition, it is necessary to supplement guidelines related to designing an internal quality assurance system to support the continuous quality improvement of HEIs and its training programs in order to gain proper information for quality control.

Third, it is necessary to supplement regulations to carry out the assessment and monitoring of accreditation agencies. Accreditation agencies should have the same accreditation process as educational institutions. Every five years, accrediting bodies will write a report to the monitoring agency. This report has to meet criteria to continue operating its accreditation activities. It is recommended to require for a cross-review process between accrediting agencies in addition to the external assessment and re-evaluation processes specified in Chapter III of Circular 62/2012/TT-BGDĐT to unify the content and process conducted by all accrediting agencies before they employ it with HEIs.

Fourth, improving HEIs and accreditation agencies' compliance with regulations on transparency and disclosure of information related to accreditation on their websites. International websites of universities and quality accreditation centers are very transparent with this information. Accreditation agencies need to apply information technology in order to provide HEIs and its training programs with accredited digital seals right on their main websites. Seals of passing the accreditation test will be updated in a real time manner. The provision of this seal helps the stakeholders know whether the HEIs or training programs have expired by the time the interested parties access and read the information on the website. It also helps to identify information related to accreditation more conveniently.