



Review Article

Mergers, Consolidations and Alliances in Higher Education: International Experiences and Lessons learned for Vietnam

Hoang Minh Son, Vu Van Yem, Nguyen Thi Huong*

*Hanoi University of Science and Technology,
Room 217, Building C1, No. 1 Dai Co Viet Road, Hanoi, Vietnam*

Received 25 July 2019

Revised 11 September 2019; Accepted 11 September 2019

Abstract: The transition from mass higher education to universal access globally marked by the creation of a series of higher education institutions (HEIs) has pushed countries to undergo reforms, rearrangement of higher education system. The wave of merger, consolidation, or alliance between HEIs may stem from the need of the schools themselves who gave proposal or from the administrative orders of the administrative authorities to fulfill the policy objectives. Countries in the world have continued the process of reforming and reorganizing the higher education system and have achieved certain successes and inevitably some mistakes. These are valuable lessons for the following countries. This paper is aimed at showing the experience of nations and some lessons learned. It is composed of four parts. The first part gives an overview of the current global higher education reform, the definition of concepts used herein and distinguishes some types of mergers, consolidations and alliances in terms of the number and the status of founding institutions. The second part analyzes the results of the process such as changes in system size, student size, performance, impacts on stakeholders after the merger. The third part summarizes the current status of Vietnamese higher education with outstanding issues which required the reorganization and the reform of the system for the purpose of enhancing efficiency and regional and global competitiveness. In the final section, the paper provides some recommendations for Vietnamese higher education, which were drawn from the successes and failures of the process of reforming higher education systems around the world.

Keywords: Merger, consolidation, alliance, higher education.

* Corresponding author.

E-mail address: huong.nguyenthi@hust.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1159/vnuer.4274>



Sáp nhập, hợp nhất, liên minh các cơ sở giáo dục đại học - Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

Hoàng Minh Sơn, Vũ Văn Yên, Nguyễn Thị Hương*

*Trường Đại học Bách Khoa Hà Nội,
Phòng 217, Tòa nhà C1, số 1 Đại Cồ Việt, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 25 tháng 7 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 11 tháng 9 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 11 tháng 9 năm 2019

Tóm tắt: Sự chuyển đổi từ nền giáo dục đại học đại chúng sang giáo dục đại học phổ cập trong bối cảnh toàn cầu hoá với sự ra đời của hàng loạt các cơ sở giáo dục đại học khiến cho các quốc gia phải bắt tay vào cải tổ, sắp xếp lại hệ thống giáo dục đại học. Làn sóng sáp nhập, hợp nhất hoặc liên minh giữa các cơ sở giáo dục đại học có thể xuất phát từ nhu cầu tự thân của các trường và đề xuất lên hoặc từ những mệnh lệnh hành chính của các cơ quan quản lý hành chính ép xuống nhằm thực hiện các mục tiêu chính sách. Trên thế giới, các quốc gia đã và đang tiếp tục quá trình cải tổ, sắp xếp lại hệ thống giáo dục đại học và đã thu được những thành công nhất định và cũng không tránh khỏi một số sai lầm. Đây chính là những bài học quý cho các quốc gia đi sau. Bài báo này nhằm đưa ra kinh nghiệm của các quốc gia và một số bài học đúc kết được. Bài báo được trình bày thành bốn phần. Phần một giới thiệu tổng quan về công cuộc cải cách giáo dục toàn cầu, các khái niệm được sử dụng trong bài báo và phân biệt các kiểu sáp nhập, hợp nhất và liên minh theo số lượng thành viên và loại hình cơ sở giáo dục đại học tham gia. Phần hai phân tích các kết quả thu được của quá trình, từ sự thay đổi về quy mô hệ thống, quy mô sinh viên, hiệu suất... đến tác động đối với các bên liên quan sau sáp nhập. Phần ba tóm tắt hiện trạng giáo dục đại học Việt Nam với các vấn đề còn tồn tại để thấy được nhu cầu sắp xếp, cải tổ lại hệ thống để tăng cường hiệu quả và năng lực cạnh tranh với các trường trong khu vực và trên thế giới. Phần cuối, bài báo đưa ra một số khuyến cáo cho Việt Nam, rút ra từ những thành công và thất bại của quá trình cải tổ các hệ thống giáo dục đại học trên thế giới.

Từ khóa: Sáp nhập, hợp nhất, liên minh, giáo dục đại học.

1. Giới thiệu

Từ những năm 1960, sáp nhập đã trở thành một công cụ quan trọng để cải cách giáo dục đại học trên toàn thế giới [1]. Một làn sóng sáp

nhập (merger), hợp nhất (consolidation) và liên minh (alliance) đã diễn ra mạnh mẽ trên tất cả các châu lục trong những năm 1980 đến nay và còn đang tiếp diễn. Sáp nhập các trường đại học là việc đặt dưới hay ghép một hoặc nhiều trường đại học với một trường đại học khác. Các trường đại học bị sáp nhập không còn tên hay là một thực thể pháp lý độc lập mà chỉ có trường tiếp quản giữ được các bản sắc của

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: huong.nguyenthi@hust.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1159/vnuer.4274>

mình. Trong khi đó, hợp nhất các trường đại học là sự kết hợp của hai hoặc nhiều trường riêng biệt vốn từ bỏ các bản sắc độc lập về mặt văn hóa và pháp lý để thống nhất một bản sắc chung mới dưới sự kiểm soát của một cơ quan quản lý mới duy nhất. Đó chính là “sáp nhập giữa các trường ngang bằng nhau” [2]. Một hình thức phổ biến khác là liên minh nhằm chỉ một hình thức hợp tác rộng lớn hơn trong phạm vi hoạt động rộng hơn giữa các trường đại học, có một tổ chức ô điều phối sự hợp tác giữa các trường trong khi các trường thành viên vẫn giữ các danh tính và trạng thái pháp lý riêng biệt và các thỏa thuận có thể hủy bỏ. Bài báo này thống nhất sử dụng ba thuật ngữ gồm “hợp nhất”, “sáp nhập” và “liên minh” nhằm miêu tả kinh nghiệm phổ biến của các nước trên thế giới trong làn sóng cải tổ giáo dục đại học gần đây (sau đây quá trình hợp nhất, sáp nhập và liên minh được gọi tắt là quá trình sáp nhập).

Sáp nhập, liên minh và hợp nhất đại học xuất phát từ các động cơ cụ thể khác nhau bao gồm các yếu tố học thuật (tăng cường hiệu quả các hoạt động nghiên cứu và giảng dạy), các yếu tố tổ chức (cấu trúc lại các trường đại học) và các yếu tố tài chính (khai thác hiệu quả hơn các nguồn tài trợ thông qua việc mở rộng quy mô trường đại học) và yếu tố chiến lược quốc tế hóa hoặc chiến lược phát triển địa phương. Quá trình này có thể bắt đầu từ chiến lược quốc gia hoặc nhu cầu tự thân của các trường đại học hoặc cả hai. Sáp nhập có thể tự nguyện hoặc do mệnh lệnh hành chính, hợp nhất hoặc tiếp quản, hợp nhất đơn ngành hoặc liên ngành, sáp nhập giữa các đối tác song phương hoặc đa phương, sáp nhập giữa các trường có hồ sơ học thuật tương tự (sáp nhập ngang) hoặc giữa các trường có hồ sơ học thuật khác nhau (sáp nhập dọc với các cơ sở giáo dục đại học lớn kết hợp các cơ sở giáo dục đại học nhỏ hơn). Sáp nhập tự nguyện có thể xuất phát do mệnh lệnh trực tiếp từ chính phủ và các cơ quan chủ quản hoặc là con đường được lựa chọn để thoát khỏi khủng hoảng. Sáp nhập bắt buộc thường do chủ trương sắp xếp, quy hoạch hệ thống giáo dục đại học của các chính phủ.

Bài báo này cố gắng đưa ra một bức tranh tổng quan về các hoạt động sáp nhập, hợp nhất

hoặc liên minh của các cơ sở giáo dục đại học trên thế giới, các hình thức và vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước, các kết quả thu được và từ đó rút ra những bài học cho các nước đi sau như Việt Nam.

2. Hợp nhất, sáp nhập và liên minh đại học trên thế giới

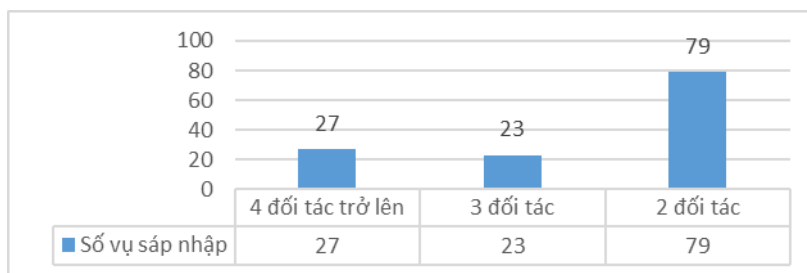
Quá trình sáp nhập, liên minh và hợp nhất các cơ sở giáo dục đại học trên thế giới cung cấp những kinh nghiệm đa dạng và phong phú ở các hệ thống giáo dục đại học khác nhau. Hội đồng Tài trợ Giáo dục đại học Anh (HEFCE) [3] nghiên cứu về sáp nhập đại học trong khu vực tư nhân chỉ ra rằng khoảng 50-75% các cuộc sáp nhập không thành công hoặc không mang lại hiệu quả hoặc tăng giá trị. Trong khi đó, sáp nhập trong giáo dục đại học công lập thường là cách tiếp cận chính sách của chính phủ và thành công hay không thường được xác định là có đạt được các mục tiêu mong muốn của chính phủ hay không. Sáp nhập thường phải có sự đánh đổi, được, mất, để lại các “vết thương” mà có thể mất đến mười năm để được chữa lành và cho tổ chức mới vận hành được như một tổng thể gắn kết và tích hợp tốt. Sau sáp nhập, cần phải có thời gian và nỗ lực liên tục để hiệu quả mong đợi xuất hiện [2].

2.1. Quy mô và loại cơ sở giáo dục đại học tham gia sáp nhập

Mỗi cuộc sáp nhập, hợp nhất hoặc liên minh, số lượng các đối tác tham gia sáp nhập có thể khác nhau. Các cuộc sáp nhập đa phương hoặc việc thành lập các cụm đại học liên quan đến bốn cơ sở giáo dục đại học trở lên nhiều nhất ở Pháp, do yêu cầu của luật năm 2013. Tương tự ở Bỉ là việc thành lập các Hiệp hội đại học. Một số cuộc sáp nhập hoàn toàn có số đối tác tham gia cao như vậy có thể thấy ở Anh Quốc (University of the Highlands and Islands năm 2011), Estonia (Tallinn University năm 2005), Đan Mạch (Aarhus University năm 2007, Technical University Denmark năm 2007, và University of Southern Denmark năm 2005).

Estonia, tiếp theo là Anh, Na Uy và Bỉ là nơi có nhiều cuộc sáp nhập giữa hai cơ sở GDDH. Quy trình sáp nhập hoàn toàn liên quan đến ba cơ sở GDDH có thể thấy ở Bỉ, Đan Mạch và Pháp. Ở Bỉ, những trường hợp như vậy thường liên quan đến một trường đại học (university) kết hợp các trường cao đẳng

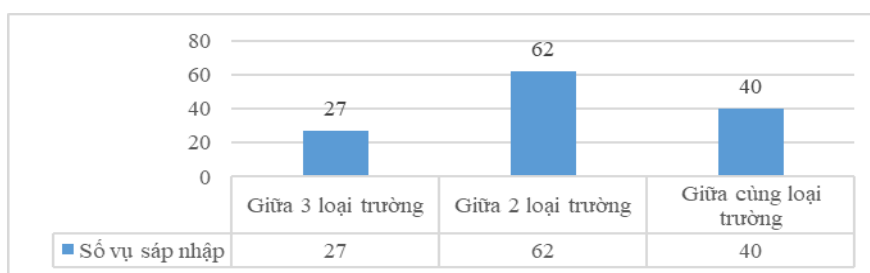
(university college)¹. Tại Đan Mạch, các cuộc sáp nhập các trường đại học có sự tham gia của nhiều trường chuyên ngành, bao gồm cả các trung tâm nghiên cứu. Ở Pháp, sáp nhập hoàn toàn thường bao gồm từ ba trường trở lên để tạo ra trường đại học toàn diện (Biểu đồ 1).



Biểu đồ 1. Số đối tác tham gia sáp nhập đại học ở Châu Âu (2000-2019).
Nguồn: [4]

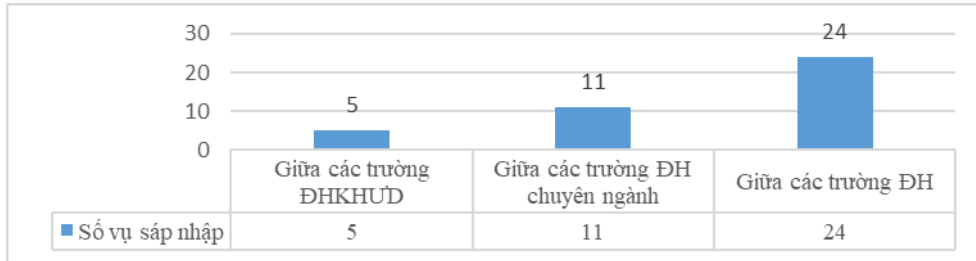
Hầu hết các cuộc sáp nhập đại học đều là giữa một trường đại học với một trường đại học chuyên ngành, trường đại học khoa học ứng dụng, tổ chức nghiên cứu hoặc cơ sở khác. Nhìn chung, các cuộc sáp nhập có thể được chia thành hai loại: i) Sáp nhập đồng nhất giữa các trường có cùng loại hình; ii) Sáp nhập hoặc tạo thành cụm đại học giữa ba hoặc nhiều loại tổ chức (cụm đại học-ComUEs ở Pháp, liên minh đại học ở Ý) (Biểu đồ 2, 3).

Số lượng các trường đại học sau sáp nhập giảm với số lượng lớn các cuộc sáp nhập. Theo thống kê của Hiệp hội các trường đại học Châu Âu EUA thông qua công cụ thống kê sáp nhập đại học (University Merger Tool), có 129 trường hợp sáp nhập tại 22 quốc gia ở Châu Âu trong thời gian từ 2000 đến 1/2019, trong đó tại một số quốc gia hoạt động này trở nên mạnh mẽ trong thời gian gần đây như Anh, Pháp, các nước Bắc Âu và Estonia (Biểu đồ 4, 5).

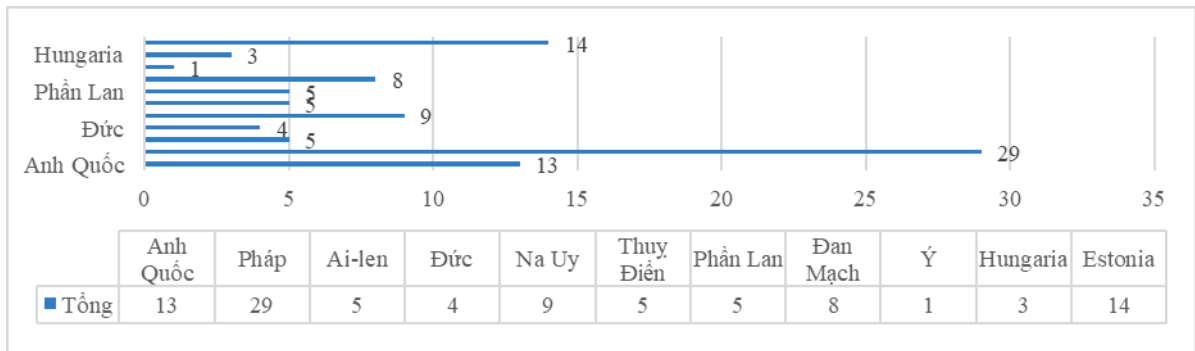


Biểu đồ 2. Loại trường sáp nhập ở Châu Âu (2000-2019).
Nguồn: [4]

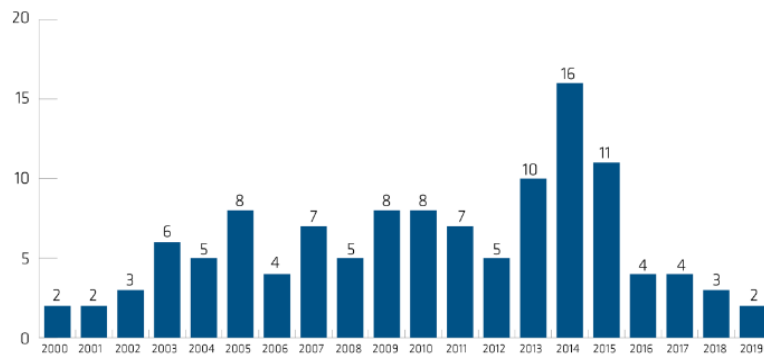
¹ Ở Bỉ, thuật ngữ university college được sử dụng để chỉ các tổ chức giáo dục đại học do nhà nước tài trợ thuộc một trong ba Cộng đồng của Bỉ, đặc biệt không phải là trường đại học. Họ có thể cấp bằng Cử nhân học thuật hoặc không học thuật hoặc bằng Thạc sĩ học thuật, nhưng không được phép tiến hành nghiên cứu. Ngay cả khi họ ở cùng cấp độ, bằng cấp học thuật được cấp từ các trường đại học khác với bằng đại học. (https://en.wikipedia.org/wiki/University_college).



Biểu đồ 3. Sáp nhập đồng nhất ở Châu Âu (2000-2019).
 Nguồn: [4]



Biểu đồ 4. Số cuộc sáp nhập tại một số quốc gia Châu Âu (2000-2019).
 Nguồn: Tổng hợp từ [5]



Biểu đồ 5. Số cuộc sáp nhập đại học theo năm ở Châu Âu (2000-2019).
 Nguồn: [4]

Số lượng các trường đại học ở Anh từ 492 năm 1993 giảm xuống còn 336 vào năm 2015 [6]. Ở Pháp từng có hơn 100 trường đại học nhưng được gom lại chỉ còn 25 trường. Nhật Bản cũng đã hình thành Tập đoàn Đại học Quốc

gia để giải quyết bài toán liên kết, sáp nhập đại học. Ở Trung Quốc, từ năm 1992 đến 2003, trung bình hàng năm có 27,5 cuộc sáp nhập đại học. Theo nghiên cứu của Cai và Yang [1], Trung Quốc có hơn 400 trường hợp sáp nhập

đại học liên quan đến khoảng 1.000 trường đại học kể từ những năm 1990. Bộ Giáo dục Đài Loan ước tính sẽ có 8 đến 12 trong số 51 trường đại học công lập, từ 20 đến 40 trong tổng số 101 trường tư thục của Đài Loan sẽ phải sáp nhập hoặc đóng cửa vào năm 2023 [7] do số lượng sinh viên các trường đại học giảm xuống. Tại Hàn Quốc, vào thời điểm trước năm 2011, Hàn Quốc có 222 trường đại học (trong đó có 31 trường công cấp tỉnh và quốc gia, 180 trường tư thục), nay đã giảm xuống còn 201 trường. Theo kế hoạch của Bộ Giáo dục Hàn Quốc thì đến năm 2030, sẽ có khoảng 90 trường sẽ phải đóng cửa hoặc sáp nhập. Gần đây, trên toàn thế giới, số lượng các trường đại học, cao đẳng đóng cửa, sáp nhập vẫn tiếp tục tăng. Ở Hoa Kỳ có 146 trường đại học, cao đẳng bị đóng cửa, sáp nhập từ 2014 đến quý 1 năm 2019 [8].

Tuy xu hướng số lượng các trường giảm xuống là phổ biến, cũng có quốc gia mà ở đó quá trình cải tổ giáo dục đại học khiến cho số lượng các trường tăng lên. Tại Đức và Áo, số lượng các cơ sở giáo dục đại học công lập đã tăng lên, với việc thành lập các trường đại học khoa học ứng dụng mới (Đức) hoặc các trường đại học y tế (Áo) [4].

2.2. Quy mô sinh viên trước và sau sáp nhập

Số lượng tuyển sinh trên mỗi cơ sở giáo dục đại học ở Trung Quốc (1992-2010) tăng từ 2.000 sinh viên/trường năm 1992 lên khoảng

9.500 sinh viên/trường năm 2010 [1]. Chính sách mới (White Paper) năm 1988 của chính phủ Úc yêu cầu sáp nhập để giảm số lượng trường đại học, cao đẳng nhưng tăng quy mô đào tạo của các cơ sở giáo dục đại học với 18 trường có số sinh viên hơn 2.000 được nhận tài trợ của Chính phủ để phục vụ cho những sứ mệnh cụ thể mà nhà nước giao, một nhóm các trường có trên 5000 sinh viên tập trung vào đào tạo, một nhóm trường có trên 8.000 sinh viên tập trung vào nghiên cứu và những trường có số sinh viên từ 2.000-5.000 được yêu cầu sáp nhập. Kết quả của chính sách này là đến năm 1992, cả nước chỉ còn 39 cơ sở giáo dục đại học với số lượng sinh viên trung bình là 14.300 so với năm 1982, Úc có 87 trường đại học, cao đẳng với số sinh viên trung bình là 3.900 [9]. Quy mô sinh viên của Hàn Quốc sau sáp nhập năm 2011 cũng thay đổi đáng kể. Hiện nay, dân số Hàn Quốc khoảng 51,3 triệu người với quy mô sinh viên 2,05 triệu, trung bình quy mô sinh viên 1 trường đại học 10.000 sinh viên.

Ở châu Âu, hầu hết các cơ sở giáo dục đại học đều là các cơ sở vừa và nhỏ, chỉ một phần mười có hơn 20.000 sinh viên. Nhằm tăng khả năng hiển thị và khả năng cạnh tranh, các cuộc sáp nhập và liên minh đã tạo ra các trường đại học mới và các tổ chức “ô” (umbrella) với quy mô đào tạo lớn hơn đáng kể so với các cơ sở giáo dục đại học trung bình. (Bảng 1)

Bảng 1. Top 10 trường ĐH Châu Âu có quy mô đào tạo lớn nhất (trừ các cụm trường-comUE của Pháp) sau sáp nhập

TT	Trường đại học	Số sinh viên
1	Stockholm University	70,971
2	University of Lille	67,000
3	Sorbonne University	55,600
4	KU Leuven	55,533
5	Université de Lorraine	51,868
6	University of Bordeaux	50,000
7	University of Lisbon	48,147
8	Université Grenoble Alpes	46,000
9	University of Strasbourg	44,991
10	Uppsala University	41,069

Nguồn: [4]

2.3. Hiệu suất kinh tế

Trong quá trình sáp nhập, các trường tham gia phải giải quyết hàng loạt các vấn đề tốn nhiều chi phí và công sức bao gồm công tác thương hiệu, truyền thông, quan hệ giữa các trường thành viên, việc tái bố trí nguồn nhân lực, chiến lược phát triển mới, xây dựng cơ sở hạ tầng cần thiết, các nguồn tài trợ, quyền lợi của các bên liên quan, tác động xã hội,... Sau sáp nhập, quy mô các nhà nghiên cứu hiển nhiên tăng trong các cuộc sáp nhập nhưng còn thu hút tài trợ thì chưa hẳn. Tại Trung Quốc, việc thu hút nguồn tài trợ từ chính phủ phụ thuộc vào loại hình trường được sáp nhập: hai trường mạnh, một mạnh một yếu, trường đa lĩnh vực và trường y sáp nhập vào nhau có xu hướng nhận được nhiều tài trợ của chính phủ so với sáp nhập giữa hai trường yếu, một trường đa lĩnh vực và một trường khoa học công nghệ. Theo nghiên cứu của Wang và cộng sự [10], không có sự gia tăng tài chính bên ngoài từ xã hội và doanh nghiệp đối với các trường sau sáp nhập đến thời điểm nghiên cứu là năm 2006. Tuy nhiên, theo nghiên cứu của Cai và Yang [1] đối với các trường đại học đa lĩnh vực sau sáp nhập như Đại học Tô Châu và Đại học Giang Nam, gần một nửa doanh thu nghiên cứu của họ từ khu vực ngoài chính phủ. Chương trình tăng cường sức mạnh của các trường (Chương trình Đại học quốc tế xuất sắc - International Campus of Excellence CEI, bắt đầu từ năm 2008) trong chiến lược sáp nhập các trường đại học ở Tây Ban Nha sau ba năm triển khai đã giúp cho tất cả các trường đại học công lập và 17/29 (59%) các trường đại học tư thục nhận được các quỹ hỗ trợ phát triển chiến lược trở thành các trường đẳng cấp Châu Âu và quốc tế, quốc tế hoá các hoạt động giảng dạy và nghiên cứu [11].

2.4. Năng lực học thuật và hiệu suất nghiên cứu

Sáp nhập trên thực tế dẫn đến hợp tác liên ngành và các chương trình nghiên cứu đa dạng hơn, các trường đại học đa lĩnh vực cải thiện vị trí xếp hạng. Qiaochu và các cộng sự [12] sử

dụng Web of Science nhận thấy các trường đại học Trung Quốc thể hiện sự gia tăng đáng kể số bài báo sau khi sáp nhập. Trong khi đó hiệu suất nghiên cứu của các trường đại học Bắc Âu giảm rõ rệt. Việc sáp nhập các tổ chức có quy mô tương tự thường ít ảnh hưởng đến hiệu suất nghiên cứu nhưng sự hợp nhất giữa một trường đại học lớn đa lĩnh vực và các trường đại học nhỏ hơn nhiều hoặc sáp nhập giữa một trường đại học đa lĩnh vực và một trường đại học y có tác động tích cực đến việc gia tăng các công bố.

2.5. Tác động của sáp nhập đối với các bên liên quan

Sự thay đổi luôn có những tác động nhất định cả tích cực lẫn tiêu cực. Nghiên cứu của Cai [13] đối với các trường đại học Trung Quốc chỉ ra rằng hội nhập về văn hóa giữa các trường sáp nhập với nhau có nhiều khả năng đạt được trong các cuộc sáp nhập giữa các trường đại học mạnh với các trường đại học yếu hơn trong cùng ngành tương tự, vì trường yếu hơn có xu hướng được tiếp quản hoặc đồng hóa một cách dễ dàng khi họ nhìn nhận thấy lợi ích của việc cải thiện về mặt học thuật thông qua thay đổi tổ chức. Xét tổng thể thì có ba loại cảm xúc trước sáp nhập gồm oán giận, cam chịu hoặc tiếp thu [14]. Trừ trường hợp ngoại lệ được ghi nhận ở cuộc sáp nhập của Đại học Victoria của Manchester và Viện Khoa học và Công nghệ Manchester (UMIST) ở Anh trong nghiên cứu của Harman và Harman [15], những trường hợp nghiên cứu phổ biến khác thường cho thấy một mức độ xa lánh của nhân viên trong mỗi lần sáp nhập. Một làn sóng phản đối nổi lên ở Pháp trong nghiên cứu của Evans [14]. Một số người thậm chí thấy việc sáp nhập có tiềm năng mang đến một khởi đầu mới, nhưng nhiều người nghi ngờ về việc hai nền văn hóa của Viện nghiên cứu (Institut) và Trường lớn (grande école) sẽ bị xói mòn và không hoà nhập được. Ngoài ra người phản đối còn đưa ra lý do phản đối là sợ mất đi ưu đãi của Chính phủ dành cho các viện nghiên cứu. Các nghiên cứu đều tìm ra điểm chung là sự sợ hãi và lo lắng của các nhân viên về sự bảo toàn công việc và quản trị tổ chức, cùng với cảm giác mất mát

trong bản sắc. Các học giả gắn bó mạnh mẽ hơn với ngành học của họ hơn là với toàn bộ trường đại học. Do đó, sự lo lắng và kháng cự trong sáp nhập thường có xu hướng mạnh hơn ở nhân viên hành chính và phục vụ giảng dạy. Kinh nghiệm từ Iran [16] và Hoa Kỳ [17] cho thấy bên cạnh hy vọng về triển vọng tốt đẹp trong tương lai, việc tái phân bổ các vị trí công việc có thể tạo ra căng thẳng giữa các học giả. Việc lập kế hoạch, truyền thông và thực hiện sáp nhập không đầy đủ cũng dẫn đến sự từ chức của một số nhân sự chủ chốt.

Sáp nhập đại học có những tác động trực tiếp đối với sinh viên. Ở Minnesota - Hoa Kỳ [18], hiệp hội sinh viên phản đối khi không được chú ý trong quá trình lập kế hoạch và triển khai sáp nhập đến khi hội đồng quản trị mới đặt sinh viên lên hàng ưu tiên đầu tiên trong kế hoạch chiến lược. Đối với xã hội, kinh nghiệm ở Minnesota – Hoa Kỳ cho thấy sự thiếu rõ ràng về mặt truyền thông đã khiến cho xã hội không hiểu được lợi ích của sáp nhập để ủng hộ. Trong một nghiên cứu khác của Williams và cộng sự [17] về việc sáp nhập hai trường đại học kinh doanh trong hệ thống trường đại học Midwestern, Texas, Hoa Kỳ, bên cạnh những lo lắng và một số phản kháng cả trước và sau sáp nhập đối giảng viên và một phần nhân viên hành chính do mơ hồ nhất về tương lai của mình trong thực thể mới, sinh viên hầu như chấp nhận sáp nhập một cách dễ dàng khi mọi

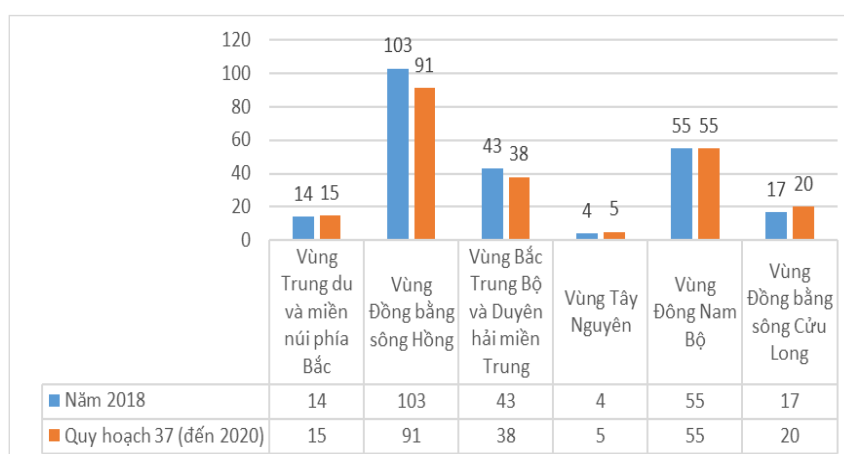
thứ được thu xếp ổn thỏa, không gây đảo lộn cuộc sống và học tập của họ.

3. Thực trạng hệ thống giáo dục đại học Việt Nam

Trong bối cảnh thế giới và khu vực cải tổ mạnh mẽ hệ thống giáo dục đại học và tăng cường quyền tự chủ cho các trường đại học, giáo dục đại học Việt Nam cũng đứng trước những thách thức to lớn bên cạnh những thành tựu đạt được trong những năm vừa qua để sắp xếp lại hệ thống một cách hiệu quả nhằm hội nhập toàn diện với thế giới, góp phần phát triển đất nước.

3.1. Hiện trạng

Trong 5 năm từ 2012 đến 2017, cả nước đã có 80 cơ sở giáo dục đại học được thành lập mới và nâng cấp, nâng tổng số cơ sở đào tạo trong hệ thống hiện tại lên 236 trường đại học (không tính các trường công an và quân đội), thuộc 204 cơ sở giáo dục đại học đầu mối (bao gồm cả 2 đại học quốc gia và 3 đại học vùng), trong số đó có 171 trường công lập và 65 trường tư thục. Hầu như ở mỗi tỉnh, thành phố đều có ít nhất một trường đại học, đặc biệt, tập trung nhiều ở Vùng Đông bằng Sông Hồng (103) và Vùng Đông Nam Bộ (55) (Biểu đồ 6).



Biểu đồ 6. Số lượng các cơ sở giáo dục đại học và phân bố theo vùng địa lý từ 2006-2018.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

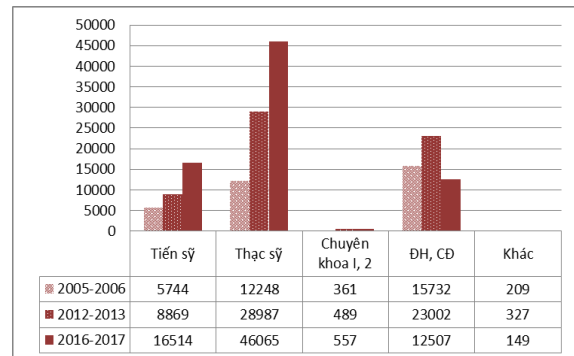
Về quy mô đào tạo, giai đoạn từ 2006-2016, tổng số sinh viên chính quy trong các cơ sở giáo dục đại học đã tăng gần gấp đôi và đạt 1.767.879 sinh viên trong năm học 2016-2017. Tuy nhiên, quy mô đào tạo trình độ đại học tại các trường đại học ngoài công lập là 243.975 sinh viên, chỉ chiếm tỷ lệ 14% sinh viên đại học trong cả nước, thấp hơn nhiều so với kỳ vọng của Chính phủ là đến cuối năm 2020 có khoảng 40% sinh viên học tập tại các trường đại học ngoài công lập².

Về quy mô đào tạo sau đại học (thạc sĩ và tiến sĩ) của các cơ sở giáo dục đại học còn khá thấp chỉ chiếm trung bình khoảng gần 6% so với tổng quy mô đào tạo đại học, chưa đạt được mục tiêu đề ra cũng như còn khá thấp so với các nước trong khu vực.

Về cơ cấu ngành nghề đào tạo, trong tổng số sinh viên hệ chính quy đang học tập tại các cơ sở giáo dục đại học trong năm học 2016-2017, tỷ lệ sinh viên ngành nghề được phân bổ theo 07 khối ngành nghề đào tạo là: khoa học giáo dục và đào tạo giáo viên (11%), khoa học xã hội và nhân văn (16%); công nghệ, kỹ thuật giao thông, xây dựng (32%); kinh doanh, quản lý luật (30%). Một số cơ sở giáo dục đại học mới được thành lập và nâng cấp đã bước đầu tập trung vào đào tạo các khối ngành công nghệ thông tin, công nghệ kỹ thuật, kỹ thuật, sức khỏe, luật, khoa học giáo dục và du lịch đáp ứng sát thực hơn nhu cầu nguồn lực của thị trường.

Về các điều kiện đảm bảo chất lượng, một số cơ sở giáo dục đại học Việt Nam đã có tên trong các bảng xếp hạng đại học trong khu vực, bước đầu khẳng định uy tín và thương hiệu của nhà trường trong hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học và hợp tác quốc tế, tạo ra động lực cạnh tranh về chất lượng giữa các cơ sở giáo dục đại học để thu hút người học. Cụ thể là, trong 10 năm, số lượng giảng viên đã tăng lên 72,792 trong năm học 2016-2017 với số giảng

viên có trình độ tiến sĩ tăng gần gấp 3 lần so với năm học 2005-2006. Đến năm học 2017-2018, tỷ lệ giảng viên có trình độ tiến sĩ trong các cơ sở giáo dục đại học đã tăng dần theo từng năm và đã đạt mục tiêu cho đến 2020 của Quy hoạch 37 là 22,8%.



Biểu đồ 7. Đội ngũ giảng viên giai đoạn 2006-2017.

Về kiểm định chất lượng, tính đến 12/2018, đã có 118 cơ sở giáo dục đại học đạt tiêu chuẩn kiểm định theo bộ tiêu chuẩn kiểm định chất lượng giáo dục của Việt Nam và 4 cơ sở đạt kiểm định bởi tổ chức kiểm định của nước ngoài³, chiếm 52% trong tổng số các cơ sở giáo dục đại học. Về kiểm định chương trình đào tạo, cả nước đã có 116 chương trình đào tạo đạt kiểm định chất lượng theo tiêu chuẩn trong nước, tiêu chuẩn khu vực và quốc tế.

Về hoạt động nghiên cứu, đổi mới sáng tạo và chuyển giao tri thức, nhiều cơ sở giáo dục đại học Việt Nam đã tăng cường đầu tư cho cán bộ và người học, mở rộng hợp tác doanh nghiệp và hợp tác quốc tế, tăng số lượng các công bố khoa học và ứng dụng thực tiễn để khẳng định uy tín và thương hiệu của nhà trường. Tổng số các bài báo ISI/Scopus của các trường đại học chiếm khoảng 65% toàn quốc⁴, riêng trong giai

² Nghị quyết số 14 năm 2005 của Chính phủ về đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục đại học giai đoạn 2006-2020 đề ra mục tiêu đến năm 2020, số sinh viên học tại các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập là 40% trong tổng số sinh viên.

³ Có 04 trường: Trường Đại học Bách khoa Hà Nội, Trường Đại học Bách khoa TP HCM, Trường Đại học Bách khoa Đà Nẵng và Trường Đại học Xây dựng mới được công nhận kiểm định của tổ chức kiểm định của Pháp tháng 6/2017.

⁴ Theo số liệu thống kê năm 2018 của Times Higher Education, riêng 5 cơ sở giáo dục đại học top đầu của Việt

đoạn 2013-2017 số bài báo ISI/Scopus tăng 2,5 lần và số bằng phát minh, sáng chế tăng hơn 3 lần.

Về xếp hạng đại học quốc tế, có một số ít các cơ sở giáo dục đại học của Việt Nam được xếp hạng mặc dù số lượng các trường đại học của Việt Nam tăng nhanh chóng trong những năm qua. Hiện nay, Việt Nam vẫn chưa có trường nào trong nhóm 500 đại học hàng đầu thế giới (theo một số bảng xếp hạng có uy tín thế giới như bảng xếp hạng THE, ARWU hoặc QS World...), chưa có trường đại học nào được xếp trong top 100 Châu Á. Giáo dục đại học của Việt Nam còn có khoảng cách tương đối xa so với giáo dục đại học của các nước trong khu vực trên khía cạnh xếp hạng quốc tế.

3.2. Hạn chế, tồn tại

Bên cạnh những thành tựu đạt được của hệ thống giáo dục đại học Việt Nam, việc tăng nhanh số lượng trường đại học không đi kèm với tăng cường đầu tư nâng cao chất lượng đã dẫn tới những bất cập cần khắc phục.

Thứ nhất, tổng quy mô và cơ cấu trình độ đào tạo chưa theo kịp yêu cầu phát triển, đào tạo nhân lực trình độ cao chưa trở thành một khâu đột phá. Tỷ lệ học đại học của người dân Việt Nam vẫn thấp nhiều so với các nước trong khu vực và so với mức trung bình của thế giới. Chỉ số tỷ lệ sinh viên (đại học và cao đẳng) tính trên số người trong độ tuổi 18-23 năm 2016 đạt 28% (không thay đổi nhiều đến năm 2018), thấp hơn nhiều so với mức trung bình của thế giới (38% năm 2017 và 40% năm 2018) và so với các nước nhóm thu nhập trung bình (36%)⁵. Đặc biệt quy mô đào tạo sau đại học vẫn rất thấp, chỉ chiếm khoảng 6% so với quy mô đào tạo đại học, thấp hơn rất nhiều so với các nước phát triển⁶, thậm chí còn giảm mạnh trong một vài năm gần đây.

Nam đã đóng góp hơn 50% số bài báo Scopus của toàn Việt Nam.

⁵ Số liệu thống kê theo cơ sở dữ liệu của Ngân hàng thế giới.

⁶ Theo số liệu thống kê năm 2018 của Ủy ban Châu Âu, cơ cấu đào tạo trung bình của 28 nước EU là 7,3% cao đẳng (ISED-5), 61,3% đại học (ISED-6), 27,6% cao học và tương đương (ISED-7), 3,9% nghiên cứu sinh (ISED-8);

Thứ hai, quá nhiều trường có quy mô sinh viên nhỏ, đào tạo lĩnh vực hẹp, hoạt động kém hiệu quả và chất lượng đào tạo thấp, đặc biệt nằm ở các trường mới thành lập do địa phương quản lý. Quy mô sinh viên trung bình một trường đại học công lập khoảng 8.550 sinh viên, trường tư thục khoảng 3.750 sinh viên. Tính trong toàn hệ thống, 92 trường đại học có quy mô sinh viên dưới 5.000 sinh viên (chiếm 39%) trong đó 33 trường có dưới 1.000 sinh viên (chiếm 14%). Trong khi đó quy mô trung bình một trường đại học công lập ở các nước từ 10.000 đến 20.000 sinh viên. Quy mô phổ biến của các trường đại học tốt nhất từ 8.000 đến 32.000. Mặc dù không phải bao giờ trường nhỏ cũng hoạt động kém hiệu quả và kém chất lượng, nhưng nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng quy mô đào tạo nhỏ và lĩnh vực đào tạo hẹp cũng là một yếu tố bất lợi trong hiệu quả hoạt động.

Thứ ba, các cơ sở giáo dục đại học chưa được phân loại rõ ràng theo định hướng và phân khúc thị trường, hoạt động manh mún và chồng chéo, giảm hiệu quả đầu tư của Nhà nước và xã hội, thiếu sức cạnh tranh trong hệ thống. Trên thực tế, những cơ sở mạnh đều đã có chiến lược phát triển dài hạn gắn với sứ mệnh và phân khúc thị trường khác biệt, tuy nhiên phần lớn các trường chưa có định hướng rõ ràng về thế mạnh hoạt động và phân khúc thị trường. Các trường nhỏ, lĩnh vực chuyên môn truyền thống khá hẹp tự phát triển mở rộng, dẫn tới chồng chéo về các ngành nghề đào tạo, không có lợi thế cạnh tranh. Các trường trong cùng một khu vực, thậm chí trong cùng một địa phương cùng đào tạo những ngành và trình độ như nhau. Tỷ lệ các trường được đào tạo tới trình độ thạc sĩ và tiến sĩ khá lớn, dẫn tới chất lượng đào tạo thấp đồng thời tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh giữa trường yếu và trường mạnh. Cũng vì thế, việc đầu tư nguồn lực của Nhà nước và của xã hội khá dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm tạo ra sức mạnh thống nhất trong toàn hệ thống.

Để khắc phục những bất cập trên đây trong xu hướng tự chủ đại học và cải cách đầu tư

có nghĩa là quy mô đào tạo sau đại học chiếm hơn 50% quy mô đào tạo đại học.

công, cần phải cân nhắc một số hướng sắp xếp lại hệ thống các trường đại học như giải thể các trường đại học có quy mô nhỏ, hoạt động kém hiệu quả, kém chất lượng hoặc sáp nhập vào các trường có điều kiện đảm bảo chất lượng tốt; các trường đại học có cùng sứ mệnh và có những thế mạnh riêng cần hợp nhất với nhau để hình thành lên các đại học đa ngành, đa lĩnh vực có quy mô đủ lớn, hoạt động hiệu quả hơn; một số trường đại học địa phương có thể chuyển đổi thành phân hiệu của các đại học hoặc chuyển đổi sang mô hình trường đại học cộng đồng. Sự sắp xếp, phân loại các cơ sở giáo dục đại học trong hệ thống là cần thiết để nhà nước có căn cứ đầu tư trọng điểm, tập trung và tạo thuận lợi cho việc quản lý, để các trường có động lực cạnh tranh và tăng hiệu quả hoạt động.

4. Kết luận và một số bài học rút ra

Từ việc tìm hiểu quá trình sáp nhập, hợp nhất và liên minh giáo dục đại học trên thế giới và xem xét thực trạng của giáo dục đại học Việt Nam, bài báo rút ra một số bài học giúp cho các nước đi sau như Việt Nam có thể xem xét áp dụng trong việc sắp xếp, tổ chức lại hệ thống giáo dục đại học một cách hiệu quả hơn.

Thứ nhất, việc sáp nhập, hợp nhất và liên minh hệ thống giáo dục đại học cần phân biệt các khu vực công, tư, để ý đến sự đa dạng vùng miền, sứ mạng khác nhau của các trường đại học. Hệ thống các trường công và tư thực ngoài hành lang pháp lý chung còn do các hệ thống văn bản pháp luật khác nhau điều chỉnh. Đối với quốc gia có những vùng địa lý không đồng nhất và có sự chênh lệch kinh tế, văn hóa và giáo dục giữa các vùng miền, nhu cầu cho giáo dục đại học khác nhau đáng kể. Ngoài ra, các trường có điểm mạnh và điểm yếu riêng, sứ mạng khác nhau trong việc theo đuổi ba chức năng giảng dạy, nghiên cứu và dịch vụ xã hội. Sự phối hợp giữa các cấp chính quyền quản lý cũng rất quan trọng vì chính phủ có thể đưa ra chiến lược phát triển tổng thể nhưng các trường đại học có thể lại nằm dưới sự chủ quản của chính quyền địa phương.

Thứ hai, hành lang pháp lý cho quá trình sáp nhập cần được xây dựng đầy đủ và toàn diện, cố gắng tính đến tất cả các kịch bản có thể xảy ra để đảm bảo công tác triển khai và sự hỗ trợ mọi mặt đặc biệt về tài chính cho các trường đại học trong quá trình sáp nhập vốn là một quá trình dài và liên quan đến tất cả các bên như người học, giảng viên, cán bộ, đối tác, ... Những tiêu chuẩn, tiêu chí làm cơ sở cho việc sắp xếp cần rõ ràng, minh bạch và dễ áp dụng. Quá trình này đòi hỏi có những quyết định mang tính bắt buộc nhưng cần thúc đẩy sự tự nguyện của các trường. Các trường đại học là các tổ chức giàu văn hoá và nguồn nhân lực có tính phân biệt cao, nên các cơ quan quản lý cần khảo sát ý kiến, đo lường tác động, thu thập đầy đủ thông tin cần thiết trước khi đưa ra quyết định để đảm bảo quyền lợi cho các trường đại học với các bên liên quan.

Thứ ba, quá trình sáp nhập, hợp nhất, liên minh các trường đại học là quá trình mang tính hệ thống, quốc gia nên cần có một cơ quan đại diện nhà nước với các đại diện từ hệ thống các trường đứng ra điều phối quá trình. Các quyết định cần phải thống nhất và lâu dài. Ngoài các cơ quan quản lý, cần phải có các cơ quan giám sát sẵn sàng hỗ trợ và theo sát để quá trình sáp nhập được triển khai với những rủi ro bị giảm thiểu.

Thứ tư, ở cấp độ cơ sở giáo dục đại học, để quá trình sáp nhập diễn ra thuận lợi và để tạo ra được một cơ sở giáo dục thống nhất vì sự phát triển bền vững, các trường dự kiến sáp nhập phải thống nhất được với nhau về tầm nhìn và tập hợp các giá trị chung. Tầm nhìn cần thể hiện rõ ràng lý do tại sao việc sáp nhập lại là điều đúng đắn đối với các bên liên quan, hứa hẹn những lợi ích thu được. Sau quyết định sáp nhập và giai đoạn chủ yếu liên quan đến các quy trình nội bộ của trường mới nên việc thống nhất sẽ giúp quá trình hợp lực diễn ra thuận lợi.

Thứ năm, lãnh đạo các trường tham gia sáp nhập cần có đủ năng lực và có tầm nhìn thực tế, được đội ngũ nhân viên và giảng viên hỗ trợ và sự hợp tác của các bên liên quan bao gồm cả sinh viên và các đối tác. Điều này đòi hỏi sự đoàn kết nội bộ trong các trường và các kỹ

năng, sự kiên cường và cống hiến của các lãnh đạo trường.

Thứ sáu, cán bộ giảng dạy và hành chính, sinh viên và các bên liên quan cần được truyền thông để ý thức được sự cấp bách và cần thiết của sự sáp nhập. Sự minh bạch hóa các thông tin là rất cần thiết thông qua các chia sẻ của lãnh đạo các trường để tất cả các bên đều nhận thức được những thách thức và những cơ hội khi sáp nhập. Tuy nhiên, để tránh sự hoang mang, làn sóng chuyển việc hoặc để tránh tình trạng cán bộ và sinh viên không làm việc ngồi chờ, các trường cần có kế hoạch cẩn thận, được triển khai thận trọng và truyền tải được ý nghĩa của việc sáp nhập. Vì vậy, kế hoạch truyền thông cần phải liên tục, mạnh mẽ, nhất quán và triển khai sớm trước và xuyên suốt quá trình sáp nhập.

Cuối cùng và không kém quan trọng là vấn đề các nguồn lực sẵn sàng cho kế hoạch sáp nhập bao gồm nguồn tài chính và phi tài chính (nguồn nhân lực tận tụy, cơ sở vật chất cho việc chuyển đổi ngành nghề, sắp xếp lại tổ chức,...). Các nguồn lực có thể được xác định trong nội bộ trường hoặc có thể phải được cung cấp bên ngoài, thông qua các nguồn lực của hệ thống hoặc chính phủ, đặc biệt là ngân sách để triển khai sáp nhập. Điều cần lưu ý là kinh nghiệm ở các quốc gia cho thấy những chi phí cho quá trình sáp nhập thường không được tính hết, bao gồm các chi phí cho hệ thống quản lý hành chính mới, giải quyết các vấn đề liên quan đến các tài sản trí tuệ, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực cho nhiệm vụ mới hoặc do thiếu hụt khi chuyển đổi và các chi phí khó tính toán khác.

Những bài học trên chỉ là những chỉ dẫn, cung cấp thông tin để các nhà hoạch định chính sách, cơ quan quản lý và các trường vận dụng cho phù hợp với bối cảnh, mục tiêu của đổi mới giáo dục đại học. Tuy nhiên, bối cảnh lịch sử, văn hoá, chính trị và chiến lược phát triển đất nước của Việt Nam không giống với các nước trên thế giới, việc vận dụng phải linh hoạt, cần được thiết kế một cách tổng thể và phù hợp với hệ thống giáo dục đại học Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

- [1] Yuzhuo Cai, Xi Yang, Mergers in Chinese higher education: lessons for studies in a global context, *European Journal of Higher Education* 6 (1) (2016) 71-85.
<https://doi.org/10.1080/21568235.2015.1099458>.
- [2] K. Harman, V.L. Meek, Introduction to special issue: “Merger revisited: International perspectives on mergers in higher education”, *Higher Education* 44 (2002) 1-4.
- [3] HEFCE, Collaborations, Alliances and Mergers in Higher Education: Consultation on Lessons Learned and Guidance for Institutions, London, Higher Education Funding Council for England, 2012.
- [4] EUA, 4/2019, EUA BRIEFING: University Mergers in Europe, <https://eua.eu/downloads/publications/eua%20merger%20brief%202904.pdf>.
- [5] <http://www.university-mergers.eu/> (accessed 13 June 2019).
- [6] Department for Business Innovation and Skills, 6/2015, Current Models of Collaboration – Post 14 Further Education
https://dera.ioe.ac.uk/23219/1/bis_15_342_current_models_of_collaboration_post_14_Further_Education.pdf
- [7] http://www.6taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2015/03/28/2003614594_3/2015 (accessed on 13 June 2019).
- [8] Lê Việt Khuyến, 25/5/2019, Bài học cấp bách từ câu chuyện Trường Đại học Tôn Đức Thắng, https://giaoduc.net.vn/gdvn-post198676.gd?fbclid=IwAR2m3wol0TZsIJSmrjIK2yMi8R_swjGQrmRalh4z4e_V2-_56P0AsN8jg8
- [9] Malcolm Abbott, Chris Doucouliagos, *The Changing structure of higher education in Australia, 1949-2003*, 2003.
- [10] Wang, Genshun, Lei Chen, *The Historical Analysis of the Two Waves of University Mergers in the People's Republic of China*, *Education Exploration* 6 (2006) 33-35.
- [11] A. Curaj, L. Georghiou, J. Cassingena Harper, E. Egron-Polak, *Mergers and Alliances in Higher Education: International Practice and Emerging Opportunities*, New York, NY: Springer, 2015.
- [12] Qiaochu Liua, Donald Pattonb, Martin Kenney, *Do university mergers create academic synergy? Evidence from China and the Nordic Countries*, *Research Policy*, 2018, pp.98-107.
- [13] Y. Cai, *Academic staff integration in post-merger Chinese higher education institutions*, Tampere: Tampere University Press, 2007.

- [14] Linda Evans, The worst of times? A tale of two higher education institutions in France: their merger and its impact on staff working lives, *Studies in Higher Education* 42 (9) 2017 1699-1717. <https://doi.org/10.1080/03075079.2015.1119107>
- [15] G. Harman, K. Harman, Strategic Mergers of Strong Institutions to Enhance Competitive Advantage, *Higher Education Policy* 21 (2008) 99-121.
- [16] A. Mohamadi Bolbanabad, A.M. Mosadeghrad M. Arab, R. Majdzadeh, Impact of Merger and Acquisition on University Performance, *Arch Iran Med.* 20 (8) (2017) 518-524.
- [17] Henry Williams, Lori Feldman, Susan Conners, Impact of an Institutional Merger on Four Internal Stakeholder Groups of a College of Business? *Journal of Academic Administration in Higher Education* 13 (2) (2017) 21-30.
- [18] Kristen Koontz, The Impact of Mergers in Higher Education on Employees and Organizational Culture, A Research Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Master of Science Degree In Applied Psychology, 2009. <https://pdfs.semanticscholar.org/4aaa/b6891c987a391e652ab0b976045df5a34a4a.pdf>.