

TỰ CHỦ TÀI CHÍNH CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM

TS. Đỗ Đình Thu - Ths. Phùng Thanh Loan*

Cơ chế tự chủ tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam được bắt đầu thực hiện từ những năm đầu của thế kỷ 21, song cho đến nay kết quả thu được vẫn còn khá khiêm tốn. Phần lớn các trường đại học công lập mới thực hiện tự chủ một phần, tự đảm bảo một phần chi phí hoạt động và vẫn trông chờ vào nguồn kinh phí từ NSNN cấp. Cơ cấu nguồn thu của các trường vẫn chưa có sự thay đổi, phần lớn nguồn thu vẫn từ học phí trong khi học phí vẫn bị giới hạn bởi mức trần do Chính phủ quy định, nguồn thu dịch vụ chiếm tỷ trọng khiêm tốn. Đây là một trong những khó khăn cùng với nhiều khó khăn khác đang cản trở việc thực hiện tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập ở Việt Nam.

• Từ khóa: tự chủ tài chính, đại học công lập, phân bổ ngân sách.

The mechanism of financial autonomy in public universities in Vietnam has been implemented since the years beginning of the 21st century but the results so far are still modest. The public education is partly autonomous, partly self-sufficient, and still expected to the state budget funding. The revenue structure of the schools has not changed, largely revenue still comes from tuition fees while tuition fees are limited by the government-imposed ceiling service revenue accounted for a modest proportion. This is one difficulty along with many other difficulties is hindering the implementation of financial autonomy at public universities in Vietnam.

• Keywords: financial autonomy, public universities, budget allocation.

Ngày nhận bài: 4/9/2019

Ngày chuyển phân biên: 6/9/2019

Ngày nhận phân biên: 19/9/2019

Ngày chấp nhận đăng: 23/9/2019

Giới thiệu

Phương thức phân bổ ngân sách thường xuyên cho các trường đại học công lập hiện vẫn dựa trên định mức do Nhà nước quy định. Định mức này được xây dựng dựa trên các yếu tố đầu vào như số biên chế, quy mô tuyển sinh, lịch sử phân bổ của năm trước,... Với cách thức phân bổ vẫn mang nặng tính bao cấp, cào bằng sẽ không khuyến khích được sự cạnh tranh giữa các trường đại học

công lập, từ đó thúc đẩy các trường đổi mới và nâng cao chất lượng các chương trình đào tạo của mình. Để giải quyết vấn đề này, tạo ra môi trường cạnh tranh giữa các trường đại học với nhau, thúc đẩy các trường đại học tìm kiếm nguồn tài trợ bên ngoài thông qua các hợp đồng nghiên cứu khoa học, chuyên gia công nghệ,... đồng thời giảm gánh nặng cho NSNN, Chính phủ đã triển khai thực hiện chính sách tự chủ tài chính trong các trường đại học công lập. Bài viết nhằm khái quát về tự chủ tài chính đại học công lập; phân tích lợi ích và hạn chế của cơ chế tự chủ tài chính các trường đại học công lập; nghiên cứu thực trạng tự chủ tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam hiện nay; từ đó đề xuất một số khuyến nghị nhằm đẩy mạnh việc thực hiện tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập ở Việt Nam.

Tự chủ tài chính các trường đại học công lập

Tự chủ đại học có thể được định nghĩa là mức độ độc lập cần thiết đối với các nhân can thiệp bên ngoài mà nhà trường cần có để có thể thực hiện được việc quản trị và tổ chức nội bộ, việc phân bổ các nguồn lực tài chính trong phạm vi nhà trường, việc tạo ra và sử dụng các nguồn tài chính ngoài ngân sách công, việc tuyển dụng nhân sự, việc xây dựng các tiêu chuẩn cho học tập và nghiên cứu, và cuối cùng, là quyền tự do trong việc tổ chức thực hiện nghiên cứu và giảng dạy.

Tuyên bố Lisbon 2007 xác định bốn loại tự chủ đại học: tự chủ học thuật (liên quan đến khả

* Học viện Tài chính

năng đưa ra quyết định về chương trình giảng dạy, chương trình đào tạo, nghiên cứu), tự chủ tổ chức (tạo cơ hội độc lập hình thành cơ cấu tổ chức của trường đại học), tự chủ con người (chịu trách nhiệm ra các quyết định về nhân sự, thanh toán tiền lương, thăng chức), tự chủ tài chính (quyết định nguồn thu, mức thu và phân phối các nguồn tài chính). Trong bốn nội dung tự chủ đại học nói trên thì nội dung tự chủ tài chính đóng vai trò quan trọng quyết định các nội dung khác của tự chủ đại học.

Theo Hiệp hội Đại học châu Âu, tự chủ tài chính đề cập đến khả năng của một trường đại học để tự do quyết định các vấn đề tài chính nội bộ của mình. Khả năng quản lý tài chính độc lập cho phép một trường đại học thiết lập và hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược của mình. Bảng dưới tổng hợp các nghiên cứu của các nhà nghiên cứu trên thế giới về nội hàm của tự chủ tài chính các trường đại học công lập.

Bảng dưới cho thấy có nhiều quan điểm khác nhau về tự chủ tài chính và nội dung của tự chủ

tài chính. Tuy nhiên, các quan điểm đều đề cập tới một khía cạnh của tự chủ tài chính đó là các trường đại học được quyền quyết định các khoản thu, mức thu và phân bổ nguồn tài chính của mình.

Những lợi ích và bất lợi từ thực hiện tự chủ tài chính đại học công lập

Việc thực hiện cơ chế tự chủ tài chính trong các trường đại học công lập là một vấn đề tất yếu bởi nó mang lại những tác động tích cực đến các trường đại học công lập, GDĐH và xa hơn nữa là đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Những tác động tích cực đó là:

Thứ nhất, nâng cao khả năng cạnh tranh của các trường đại học công lập, góp phần cải thiện và nâng cao chất lượng đào tạo.

Bởi khi thực hiện cơ chế tự chủ tài chính, nguồn kinh phí từ ngân sách giảm dần tiến tới cắt bỏ hoàn toàn, các trường đại học phải tự lo nguồn thu của mình. Nguồn thu của các trường đại học bao gồm: học phí, thu từ các hợp đồng nghiên cứu khoa học, thu từ các hợp đồng chuyển giao công nghệ, hợp đồng đào tạo, tư vấn, cung cấp dịch vụ... Do đó, các trường phải cải thiện và nâng cao chất lượng đào tạo; phát triển các chương trình đào tạo hiện đại phù hợp với xu thế và nhu cầu của xã hội để thu hút người học; nâng cao trình độ nghiên cứu của giảng viên để nhận được các hợp đồng nghiên cứu khoa học. Có như vậy các trường đại học mới đảm bảo được nguồn thu để vận hành hoạt động của nhà trường.

Thứ hai, thúc đẩy các trường đại học công lập nâng cao tính tích cực chủ động, sáng tạo trong quản lý tài chính và tài sản của đơn vị, sử dụng NSNN được giao tiết kiệm và hiệu quả hơn.

Trong điều kiện nguồn ngân sách dành cho GDĐH còn hạn hẹp thì thực hiện tự chủ tài chính các trường đại học công lập là một vấn đề tất yếu, nhằm sử dụng có hiệu quả các nguồn lực

Bảng: Nội dung của tự chủ tài chính trường đại học công lập

| Tác giả | Nội dung của tự chủ tài chính |
|--------------------------|---|
| Ashby và Anderson (1966) | 1. Phân bổ nguồn tài chính công; 2. Tạo ra và sử dụng nguồn tài chính tư nhân. |
| Volkvein (1986) | 1. Khoản ngân sách; 2. Chuyển nguồn tài chính giữa các thể loại; 3. Giữ lại và kiểm soát học phí; 4. Giữ lại và kiểm soát các khoản thu khác; 5. Quyết định mức lương giáo viên; 6. Quyết định tiền lương cho các nhân viên khác; 7. Miễn kiểm toán trước các khoản chi; 8. Số dư cuối năm có thể được chuyển sang năm sau; 9. Bản thân trường đại học kiểm soát sự trả lương và mua sắm. |
| Cazenave (1992) | Phân bổ và sử dụng nguồn tài chính. |
| Ziderman (1994) | 1. Thiết lập học phí; 2. Cơ chế phân bổ nội bộ; 3. Tự do tạo nguồn thu từ tài sản; 4. Thành lập tổ chức trung gian. |
| Mc Daniel (1996) | 1. Vay mượn trên thị trường vốn; 2. Hoàn toàn định đoạt các hoạt động có liên quan tới những hợp đồng nghiên cứu và giảng dạy mang tính thương mại; 3. Giữ lại lợi nhuận. |
| Sheehan (1997) | 1. Phân bổ tài trợ của chính phủ hay tài trợ khác; 2. Ra quyết định tài chính, khai thác và phân bổ tài trợ công. |
| Jongbloed (2000, 2004) | 1. Thiết lập mức học phí; 2. Phân bổ nguồn lực nội bộ; 3. Tự quyết định tạo ra nguồn tài chính bên ngoài. |
| Rothblatt (2002) | 1. Thiết lập nguồn tài chính; 2. Khai thác nguồn tài chính. |
| Ordorika (2003) | 1. Sự tài trợ; 2. Phân bổ các nguồn lực; 3. Học phí; 4. Trách nhiệm. |

Nguồn: Trần Đức Căn (2002), Luận án "Hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam", Đại học Kinh tế Quốc dân

và thu hút các nguồn lực của xã hội cho phát triển giáo dục đại học.

Thứ ba, tự chủ tài chính giúp các trường đại học công lập thu hút được cán bộ có trình độ cao và năng cao đời sống, thu nhập của cán bộ, giảng viên.

Các trường đại học công lập được giao tự chủ sẽ được quyền quyết định thu nhập của cán bộ, giảng viên. Đây là điều kiện để các trường đại học cải thiện thu nhập cho người lao động trên cơ sở khai thác tối đa các nguồn thu, tiết kiệm chi tiêu, sử dụng có hiệu quả các nguồn tài chính. Mặt khác, đây cũng là điều kiện để các trường đại học thông qua chế độ về lương, thưởng, phúc lợi thu hút được những giảng viên có trình độ cao, các nhà khoa học về làm việc cho nhà trường. Điều này cũng sẽ giúp nâng cao tính cạnh tranh của các trường đại học.

Tuy nhiên, bên cạnh những lợi ích được chỉ ra thì tự chủ tài chính các trường đại học công lập cũng có những tác động tiêu cực.

+ Mục tiêu xã hội của giáo dục đại học có thể bị ảnh hưởng.

+ Có thể xảy ra hiện tượng các trường đại học chạy theo nguồn thu dẫn tới vi phạm các quy định về GDDH.

Tự chủ tài chính các trường đại học công lập của Việt Nam

Cơ sở pháp lý

Tại Việt Nam, các quy định về tự chủ tài chính đại học công lập chính thức được đề cập từ năm 2003 với Quyết định 153/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về điều lệ trường đại học, đã nêu rõ “trường đại học được quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch phát triển nhà trường, tổ chức các hoạt động đào tạo, khoa học, công nghệ, tài chính, quan hệ quốc tế, tổ chức và nhân sự”. Tiếp đó, Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/04/2006 của Chính phủ đã có những quy định cụ thể về quyền tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó có các trường đại học công lập. Sau một thời gian triển khai thực hiện Nghị định 43, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với một số cơ sở giáo dục đại học công lập và Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập thay thế cho Nghị định 43/2006.

Nghị định 16 phân định rõ 4 loại hình tự chủ tài chính của các trường đại học công lập bao gồm: các trường đại học công lập tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư; các trường đại học công lập tự đảm bảo chi thường xuyên; các trường đại học công lập đảm bảo 1 phần chi thường xuyên và các trường đại học công lập được Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên.

Tình hình triển khai tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập của Việt Nam

Tính đến đầu năm 2018, Việt Nam có 170 trường đại học công lập, trong đó có 23 trường đã thực hiện tự chủ tài chính. Có khoảng 12 trường đại học công lập có thời gian tự chủ trên 2 năm, 3 trường có thời gian tự chủ từ 1-2 năm, 5 trường có thời gian tự chủ dưới 1 năm và 4 trường mới được giao tự chủ từ tháng 7/2017.

Chi từ NSNN cấp vẫn ưu tiên cho các hoạt động đầu tư, xây dựng cơ bản và chi thường xuyên. Tốc độ tăng thu lớn hơn so với tăng chi, nguồn chênh lệch thu - chi được các trường trích lập các quỹ, đầu tư mua sắm trang thiết bị, chính sách học bổng cho sinh viên, đầu tư hoạt động tư vấn và nghiên cứu khoa học.

Một số hạn chế còn tồn tại

Bên cạnh những thành công đã đạt được, trong quá trình thực hiện cơ chế tự chủ tài chính của các trường đại học công lập vẫn còn một số khó khăn, hạn chế đó là:

- *Nguồn thu của các trường đại học công lập còn hạn hẹp, cơ cấu nguồn thu chưa đa dạng vẫn phụ thuộc chủ yếu vào nguồn thu học phí.*

Các trường đại học công lập hiện nay có 03 nguồn thu chính bao gồm nguồn kinh phí NSNN cấp; nguồn thu học phí và nguồn thu từ hoạt động dịch vụ, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ. Trong đó, nguồn thu từ học phí là một trong những nguồn thu quan trọng của các trường. Tuy nhiên, mức thu học phí hiện nay đang bị khống chế bởi mức trần theo quy định của Chính phủ¹.

Nguồn thu từ hoạt động dịch vụ như chuyển giao khoa học công nghệ, dịch vụ tư vấn giáo dục, đào tạo theo hợp đồng cho các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước vẫn còn chiếm tỷ trọng nhỏ và có xu hướng giảm trong cơ cấu nguồn thu.

¹ Nghị định 86/2015/NĐ-CP quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập từ năm học 2015 - 2016 đến năm học 2020 - 2021.

- *Phương thức phân bổ chi ngân sách thường xuyên cho các trường đại học công lập còn nhiều bất cập, chưa có sự công bằng giữa các trường.*

Hiện phương thức phân bổ ngân sách thường xuyên cho các trường đại học vẫn dựa trên khả năng của NSNN và các yếu tố đầu vào như số lượng các trường đại học công lập, số lượng sinh viên, số lượng nhân viên, lịch sử phân bổ của những năm trước,... Cách thức phân bổ này chưa dựa trên các tiêu chí về chất lượng đào tạo và kết quả đầu ra của các trường hoặc các chính sách về đầu tư, đặt hàng cung cấp dịch vụ giáo dục, đào tạo. Bên cạnh đó, việc phân bổ ngân sách thường xuyên cho các trường đại học công lập thông qua các cơ quan chủ quản khác nhau (như các Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh) dẫn đến có sự không thống nhất về tiêu chí phân bổ đã tạo ra sự không công bằng giữa các trường trong cùng một nguồn kinh phí.

- *Còn có sự bất cập trong các quy định pháp luật liên quan đến tự chủ tài chính các trường đại học công lập.*

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 giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014 - 2017 đã tạo bước chuyển biến tích cực, tạo cú hích trong thực hiện tự chủ nói chung và tự chủ tài chính nói riêng tại một số trường đại học công lập thí điểm. Trong quá trình thực hiện thí điểm các trường đều cho rằng, dù đã có một số văn bản cởi trói cho các trường thực hiện thí điểm nhưng tất cả các văn bản đó đều không thể vượt qua khỏi các quy định của Luật, đặc biệt là Luật Giáo dục Đại học, Luật Đầu tư công, Luật Khoa học Công nghệ,... nên thực tế cơ sở pháp lý về tự chủ nói chung và tự chủ tài chính các trường đại học nói riêng vẫn chưa vững chắc và thiếu đồng bộ, hệ thống văn bản pháp luật vẫn còn có những quy định chưa phù hợp đối với hoạt động của các trường được giao tự chủ, một số văn bản quy định còn thiếu cụ thể, rõ ràng dẫn đến khó khăn khi triển khai thực hiện.

Khuyến nghị:

Thứ nhất, chuyển đổi cơ bản phương thức hỗ trợ từ NSNN trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công (trong đó có GDDH), chuyển từ việc giao dự toán ngân sách cho các đơn vị sự nghiệp đào tạo công lập như hiện nay sang thực hiện phương thức đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp

dịch vụ đào tạo dựa trên chất lượng dịch vụ đơn vị cung cấp, mà không phân biệt cơ sở công lập hay ngoài công lập.

Thứ hai, rà soát lại các văn bản pháp luật liên quan đến quản lý hoạt động của các đơn vị sự nghiệp, đặc biệt là các trường đại học công lập để ban hành các Nghị định mới đồng bộ với Nghị định 16/2015.

Thứ ba, các cơ quan quản lý liên quan nghiên cứu để từng bước giải quyết các vấn đề bất cập về học phí trong các trường đại học, đảm bảo lợi ích của các trường đại học khi thực hiện tự chủ tài chính. Nghiên cứu và ban hành các quy định về định mức kinh tế kỹ thuật đối với giáo dục đại học đảm bảo khoa học và phù hợp với thực tiễn, làm cơ sở để tính đúng, tính đủ các chi phí cấu thành trong giá dịch vụ đào tạo và xác định mức học phí.

Thứ tư, về phía các trường đại học cần xác định tự chủ về tài chính gắn với tự chủ thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, tự chủ về tổ chức bộ máy và nhân sự, tự chủ thực hiện nhiệm vụ chuyên môn là tiền đề để tạo nguồn thu, làm cơ sở cho việc thực hiện tự chủ tài chính; ngược lại, từ việc tự chủ về tài chính tạo cơ sở cho việc tự chủ về chuyên môn và tổ chức bộ máy có chất lượng và hiệu quả. Các trường đại học công lập cần chủ động trong việc xây dựng và thực hiện kế hoạch tài chính theo hướng tự chủ nguồn thu, nhiệm vụ chi; tránh tình trạng trường đại học công lập trông chờ vào nguồn NSNN.

Tài liệu tham khảo:

Tự chủ đại học: kinh nghiệm của một số nước trên thế giới và khuyến nghị cho Việt Nam. Link: <http://chuongtrinhkhgd.moet.gov.vn/tintuc-sukien/Pages/tin-hoat-dong.aspx?ItemID=4478>

<https://www.university-autonomy.eu/dimensions/financial/>

Phạm Hữu Hồng Thái, Phạm Quốc Việt, Đinh Nam Bình (2016), *Thực trạng tự chủ tài chính tại Trường Đại học Tài chính - Marketing*, Tạp chí Tài chính, tháng 4/2016.

Nguyễn Đình Hưng (2018), *Bài học kinh nghiệm về tự chủ tài chính ở một số cơ sở giáo dục đại học trên thế giới và ở Việt Nam*, Tạp chí Công thương, tháng 3/2018.

Trần Quốc Toàn, *Một số vấn đề về cơ chế tự chủ của các trường đại học*, <http://hdl.vn/vi/nghien-cuu---trao-doi/mot-so-van-de-ve-co-che-tu-chu-cua-cac-truong-dai-hoc.html>

Trần Đức Căn (2012), *Luận án "Hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam"*, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.