

# CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH GIÁO DỤC ĐẠI HỌC CÔNG LẬP - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

Ths. Lê Thế Tuyên\*

*Cơ chế quản lý nói chung, cơ chế quản lý tài chính nói riêng có vai trò đặc biệt đối với sự phát triển của các cơ sở giáo dục đại học công lập. Cơ chế quản lý phù hợp tạo môi trường thuận lợi thúc đẩy nhanh tiến trình thực hiện và mở rộng quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học công lập. Cơ chế quản lý tài chính khơi dậy và huy động kịp thời các nguồn lực tài chính đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển hệ thống giáo dục quốc dân nói chung và các cơ sở giáo dục đại học công lập nói riêng theo đúng mục tiêu, yêu cầu, định hướng của nhà nước trong từng thời kỳ.*

*Mặc dù có vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển toàn diện của các cơ sở giáo dục đại học công lập ở cả giác độ vĩ mô và vi mô, nhưng bản thân cơ chế quản lý tài chính nếu không được xác định, vận hành một cách đúng đắn, phù hợp với yêu cầu/đòi hỏi của thực tiễn có thể sẽ dẫn đến những tác động tiêu cực như: (i) mục tiêu, định hướng phát triển giáo dục đại học có thể bị ảnh hưởng; (ii) tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các cơ sở giáo dục đại học có cùng ngành, chuyên ngành, nội dung, chương trình đào tạo, nhất là các cơ sở giáo dục đại học mới thành lập, quy mô nhỏ, ở khu vực có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn; (iii) nảy sinh khuynh hướng thương mại/thị trường hóa giáo dục đại học, làm giảm sút uy tín, chất lượng đào tạo của các cơ sở giáo dục đại học công lập. Vì vậy, nghiên cứu thực trạng, tìm giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính phù hợp với yêu cầu thực tiễn là hết sức quan trọng giúp phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học công lập trong việc tạo lập, phân phối và sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả các nguồn lực tài chính theo hướng bền vững.*

• Từ khóa: kinh tế, tư nhân, tư bản, thị trường, nhà nước.

*General management mechanisms, mechanisms of financial management in particular have a special role for the development of a facilities tubers public tertiary education. Appropriate management mechanisms create a favorable environment to accelerate the implementation process and expand the autonomy of public higher education institutions. The mechanism of financial management stimulates and timely mobilizes financial resources to meet investment needs to provide a national education in general and higher education establishments in particular public in accordance she objectives, requirements and orientation of the state in each period.*

*Although the role is very important for the overall development of institutions of higher education both the macro and micro, but ourselves mechanism for financial management if not defined and properly, in accordance with requests / demands of practice can lead to impacts: (i) objectives and orientations for the development of higher education may be affect; (ii) create unfair competition between higher education institutions with the same industry, specialization, content, training programs, especially newly established higher education institutions, scale small, regional economic conditions - social difficulties; (iii) emerging trade trends / marketization of higher education, reducing prestige credit, training quality of public higher education institutions. So, study the current situation, looking mechanisms of financial management consistent with practical requirements is extremely important to help promote the autonomy and self-responsibility of institutions of higher education public learning in the creation, distribution and efficient and efficient use of financial resources in a sustainable manner.*

• Keywords: economic, private, capitalist, market, state.

Ngày nhận bài: 1/3/2019

Ngày nhận phản biện: 15/3/2019

Ngày chuyển phản biện: 11/3/2019

Ngày chấp nhận đăng: 19/3/2019

\* Bộ Tài chính

### 1. Đánh giá thực trạng

Thực tế hiện nay, việc tổ chức triển khai cơ chế, chính sách chung của nhà nước về đơn vị sự nghiệp công lập còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu và đòi hỏi của thực tiễn. Cụ thể:

- Nhiều văn bản quy phạm pháp luật về đơn vị sự nghiệp công lập chậm được ban hành hoặc chưa kịp thời sửa đổi, bổ sung, chưa có sự thống nhất giữa văn bản pháp lý về lĩnh vực tổ chức nhân sự và cơ chế tài chính áp dụng đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, cụ thể: Luật Viên chức quy định 02 loại đơn vị sự nghiệp công lập: (1) tự chủ hoàn toàn và (2) chưa được tự chủ hoàn toàn về thực hiện nhiệm vụ, tài chính, tổ chức bộ máy, nhân sự. Tuy nhiên, Nghị định số 43/2006/NĐ-CP quy định đơn vị sự nghiệp công lập được phân theo 03 loại: (1) tự bảo đảm chi phí hoạt động, (2) tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động, và (3) do NSNN bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động. Trong khi đó, theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP thì đơn vị sự nghiệp công lập được phân loại theo 04 nhóm: (1) tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư, (2) tự bảo đảm chi thường xuyên, (3) tự bảo đảm một phần chi thường xuyên, và (4) do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

- Cơ chế phân bổ, sử dụng kinh phí NSNN về cơ bản vẫn thực hiện theo các yếu tố đầu vào và theo biên chế, mà chưa thực sự gắn kết với kết quả đầu ra; nguồn lực đầu tư còn phân tán, dàn trải, chưa gắn với số lượng, chất lượng sản phẩm, dịch vụ sự nghiệp công. Việc triển khai lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công theo quy định tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP thực hiện rất chậm.

- Các cơ sở giáo dục đại học công lập được giao tự chủ tài chính, nhưng vẫn phải tuân thủ chặt chẽ mức trần học phí do nhà nước quy định, trong khi mức thu học phí chưa bảo đảm bù đắp/kết cấu đủ chi phí hoạt động cần thiết của cơ sở giáo dục đại học công lập, chưa sát với yêu cầu chi phí đặc thù của từng ngành, chuyên ngành đào tạo, cũng như chưa gắn kết với yêu cầu về chất lượng, thương hiệu của từng cơ sở giáo dục.

- Luật Phí và lệ phí năm 2015, một số loại phí, lệ phí (trong đó có học phí) đã được chuyển sang thực hiện theo cơ chế giá, nhưng đến nay hầu hết các lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công (đặc biệt là giáo dục đại học) chưa có khung mức giá tính đủ chi phí theo lộ trình thực hiện, dẫn đến khó khăn cho các đơn vị sự nghiệp công lập khi triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính (các khoản thu hoạt động SN, DV khi thực hiện theo cơ chế giá sẽ phải nộp thuế theo quy định đã làm cho nguồn thu của các đơn vị sự

nh nghiệp công lập bị giảm). Mặt khác, việc triển khai lộ trình tính đủ chi phí trong giá dịch vụ sự nghiệp công còn khó khăn, vì liên quan đến khả năng hỗ trợ của NSNN đối với những đối tượng nghèo, đối tượng chính sách, khả năng chi phí của người dân và của doanh nghiệp.

- Luật Viên chức vẫn chưa đi vào cuộc sống, nhiều nội dung chưa triển khai trên thực tế như Hội đồng quản lý ở các đơn vị sự nghiệp công lập... Đồng thời, theo quy định của Luật, viên chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập nói chung và các cơ sở giáo dục đại học công lập nói riêng được thực hiện theo chế độ biên chế suốt đời, hưởng lương theo hạng chức danh nghề nghiệp, nên chưa phát huy được tính tích cực, chủ động, sáng tạo của họ.

- Hệ thống tiêu chuẩn, định mức về quản lý, sử dụng tài sản công được xây dựng thống nhất cho các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, nên hạn chế tính linh hoạt, chủ động của các đơn vị sự nghiệp công lập có đặc thù về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, địa bàn hoạt động.

- Chế độ kế toán hành chính sự nghiệp đã áp dụng và được sửa đổi, ban hành mới nhưng vẫn còn những nội dung chưa thực sự phù hợp với cơ chế tài chính, ngân sách và chế độ báo cáo theo quy định mới; một số nội dung về cơ chế tài chính hoặc thực tế nghiệp vụ kinh tế phát sinh nhưng chưa được hướng dẫn cụ thể dẫn đến các đơn vị thực hiện còn khác nhau.

Những hạn chế, bất cập nêu trên có nguyên nhân khách quan như: hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập, nhất là các cơ sở giáo dục đại học công lập đã tồn tại khá lâu, gắn chặt với hệ thống hành chính nhà nước; tuy nhiên trong một thời gian dài, khu vực này chậm được đổi mới và chưa có chính sách đủ mạnh để sắp xếp, chuyển đổi; các dịch vụ sự nghiệp công do các cơ sở giáo dục đại học công lập cung cấp đều là những dịch vụ có ảnh hưởng trực tiếp, lâu dài đối với người dân và cộng đồng xã hội cũng là một vấn đề khó khăn trong thực hiện đổi mới cơ chế, chính sách, cũng như thực thi trên thực tế... và cả nguyên nhân chủ quan: cả từ phía nhà nước, cơ quan chủ quản và từ phía các cơ sở giáo dục đại học công lập, cụ thể như sau:

(1) Việc thể chế hóa các chủ trương của Đảng thành chính sách, pháp luật của nhà nước về lĩnh vực sự nghiệp công nói chung, sự nghiệp giáo dục đại học nói riêng, nhất là cơ chế quản lý tài chính còn chậm, chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, chưa theo kịp

và chưa phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

(2) Nghị định số 16/2015/NĐ-CP được ban hành từ đầu năm 2015, nhưng chưa thực sự đi vào cuộc sống, nên chủ yếu từ năm 2015 đến nay các bộ/cơ quan chủ quan và các đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo vẫn thực hiện theo cơ chế cũ quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP; nhiều mục tiêu đặt ra tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP đến nay chưa hoàn thành,

(3) Các bộ, ngành chưa thực sự chủ động và quyết liệt trong việc xây dựng, ban hành và triển khai đồng bộ các cơ chế, chính sách của ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của mình để cụ thể hóa chủ trương đổi mới đơn vị sự nghiệp công lập theo Kết luận số 37-TB/TW ngày 26/5/2011 của Bộ Chính trị. Các bộ/cơ quan chủ quản chưa phân định rõ danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng, không sử dụng NSNN; chưa xây dựng và ban hành đầy đủ, đồng bộ hệ thống các định mức kinh tế - kỹ thuật để căn cứ xác định chất lượng dịch vụ, dự toán chi phí đặt hàng, đấu thầu, giao nhiệm vụ, cũng như xác định giá dịch vụ sự nghiệp công.

(4) Cơ chế, chính sách về tự chủ tài chính còn thiếu và chưa đồng bộ; việc phân loại đơn vị tự chủ tài chính vẫn chủ yếu dựa vào mức độ tự bảo đảm kinh phí chi TX, chưa dựa trên cơ sở năng lực chuyên môn và lợi thế ban đầu mà nhà nước đã đầu tư cho các đơn vị sự nghiệp công lập; các tiêu chí để đánh giá hiệu quả, chất lượng hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập trong việc cung cấp dịch vụ sự nghiệp công còn thiếu và chưa hoàn thiện, nên trong quá trình triển khai còn nhiều bất cập, tiến trình thực hiện tự chủ vì vậy còn chậm.

(5) Cơ chế tổ chức hoạt động của bộ máy còn chồng lấn, chưa minh bạch chức năng nhiệm vụ của Hội đồng trường, Hội đồng quản lý gây khó khăn cho chỉ đạo điều hành, chưa phát huy được đầy đủ vai trò, trách nhiệm của mình.

(6) Nguồn thu của các đơn vị sự nghiệp giáo dục đại học công lập chủ yếu từ nguồn thu học phí. Tuy nhiên, mức thu học phí chưa bảo đảm bù đắp đủ chi phí hoạt động cần thiết của cơ sở giáo dục đại học công lập, chưa sát với yêu cầu chi phí đặc thù của từng ngành, chuyên ngành đào tạo. Bên cạnh đó, vị trí địa lý của các cơ sở giáo dục đại học cũng ảnh hưởng lớn đến tâm lý của sinh viên và gia đình họ khi đăng ký theo học.

(7) Hệ thống dữ liệu về tài chính - kế toán còn phân tán, nên công tác phân tích, đánh giá hiệu quả hoạt động tài chính của cơ quan chủ quản, hiệu quả

của việc sử dụng kinh phí NSNN tại các đơn vị sự nghiệp công lập, công tác lập kế hoạch tài chính và ngân sách trong trung, dài hạn là rất khó khăn, chất lượng kế hoạch chưa cao).

## 2. Giải pháp hoàn thiện

Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính thúc đẩy tiến trình thực hiện tự chủ và bảo đảm bền vững tài chính của các cơ sở giáo dục công lập là hết sức cần thiết cả về lý luận và thực tiễn, đặc biệt trong kỷ nguyên cách mạng công nghiệp lần thứ tư - khi mà những đột phá về khoa học và công nghệ mới sản sinh ra dường như vô hạn, đòi hỏi những thay đổi trong nhận thức và trong tư duy đổi mới sáng tạo của mỗi quốc gia, dân tộc và từng cá nhân. Theo đó, sẽ cần/phải thực đồng bộ nhiều giải pháp, cả từ giác độ quản lý vĩ mô của nhà nước, của cơ quan chủ quản và quản lý vi mô/quản trị của các đơn vị. Cụ thể cần thực hiện một số giải pháp cơ bản sau:

**Một là**, sớm sửa đổi, bổ sung Nghị định số 16/2015/NĐ-CP nhằm tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập để: (i) đảm bảo thực hiện chủ trương đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập theo các Nghị quyết của Đảng (Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII và Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII), các Nghị quyết của Chính phủ (Nghị quyết số 08/NQ-CP ngày 24/1/2018 về Chương trình hành động của Chính phủ triển khai Nghị quyết số 19-NQ/TW và Nghị quyết số 107/NQ-CP ngày 16/8/2018 về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW); (ii) khắc phục tồn tại, hạn chế và đáp ứng yêu cầu thực tế về việc giao quyền tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP (về phân loại đơn vị tự chủ tài chính, cơ chế tiền lương, sử dụng chênh lệch thu chi, chi trả thu nhập tăng thêm, trích lập các Quỹ,...); (iii) thống nhất với các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến việc thực hiện cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập (như Luật Đầu tư công; Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; Luật Ngân sách nhà nước; Luật phí, lệ phí; Nghị định của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng NSNN từ nguồn kinh phí chi thường xuyên,...).

Theo đó, Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 16/2015/NĐ-CP cần phải được xây dựng bảo đảm đáp ứng được yêu cầu thực tiễn trong thực hiện

chủ trương đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập, và đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình dịch vụ sự nghiệp công theo các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ; kế thừa các nội dung quy định tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP còn phù hợp, đồng thời khắc phục được tồn tại, hạn chế của Nghị định 16/2015/NĐ-CP, nhằm đẩy mạnh cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số nội dung cơ bản như:

- Bổ sung quy định về việc cho phép cơ sở giáo dục đại học công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; cơ sở giáo dục đại học công lập tự bảo đảm chi thường xuyên được áp dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp (công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ).

- Bổ quy định đơn vị sự nghiệp công lập do NSNN bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên đề xuất số lượng người làm việc trên cơ sở định biên bình quân 05 năm trước (đối với các đơn vị sự nghiệp công mới thành lập, thời gian hoạt động chưa đủ 05 năm thì tính bình quân cả quá trình hoạt động).

- Sửa đổi lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí NSNN đến năm 2021 tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và chi phí khấu hao tài sản cố định.

- Sửa đổi thời gian giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị sự nghiệp công lập ổn định từ 03 năm thành từ 03 đến 05 năm.

- Bổ sung quy định phân loại danh mục dịch vụ sự nghiệp công theo 02 nhóm: (i) do NSNN bảo đảm toàn bộ chi phí và (ii) do NSNN bảo đảm một phần chi phí.

- Bổ sung quy định về việc ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công của các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương khi chưa có danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN của ngành, lĩnh vực do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành.

**Hai là**, tiếp tục hoàn thiện chính sách học phí theo nguyên tắc chia sẻ chi phí.

Việc điều chỉnh học phí phải theo một lộ trình được xác định phù hợp, linh hoạt, bảo đảm tương xứng với chất lượng đào tạo và chi phí đào tạo để phát huy năng lực của từng loại hình cơ sở đào tạo. Chính sách học phí của các quốc gia trên thế giới được xây dựng trên nguyên tắc chia sẻ chi phí, bao gồm cả tiền lương giảng viên, chi phí hoạt động thường xuyên của cơ sở giáo dục đào tạo, chi phí mua sắm trang thiết bị giảng dạy và khấu hao tài

sản cố định, nên mức đóng góp này đã tạo điều kiện thuận lợi cho các trường thực hiện đầu tư nâng cao chất lượng, mở rộng quy mô trường, lớp. Đồng thời, mức học phí phải tính đến cả mức độ xã hội hóa của từng ngành, chuyên ngành đào tạo. Đối với các cơ sở đào tạo có đủ điều kiện về cơ sở vật chất và trình độ đội ngũ giảng viên cao, có khả năng cung cấp chương trình đào tạo chất lượng cao, sẽ được phép thu học phí cao để bù đắp chi phí đào tạo. Trong xu hướng xã hội hóa các hoạt động dịch vụ sự nghiệp và toàn cầu hóa, học phí phải được xem như là giá cả của cung cấp hàng hóa/dịch vụ. Về lý luận, dịch vụ giáo dục đại học vừa có tính chất của hàng hóa công cộng thuần túy, vừa có tính chất của hàng hóa cá nhân thuần túy, do việc sử dụng của người này sẽ loại trừ khả năng sử dụng của người khác, và dịch vụ được cung cấp là có giới hạn. Vì vậy, hướng tới việc xây dựng chính sách học phí giáo dục đại học công lập theo hướng thị trường là xu thế tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội đất nước hiện nay. Nguyên tắc chia sẻ chi phí giữa nhà nước và nhân dân trong hệ thống các cơ sở giáo dục đại học công lập sẽ là yêu cầu tất yếu, mức học phí phải được xây dựng trên cơ sở bù đắp chi phí đào tạo, phù hợp với từng ngành, chuyên ngành đào tạo và tương xứng với chất lượng đào tạo, vùng, miền đặt cơ sở đào tạo, mô hình tổ chức hoạt động đào tạo. Bên cạnh đó, cần bảo đảm sự cạnh tranh bình đẳng về giá dịch vụ, chất lượng đào tạo giữa cơ sở giáo dục đại học công lập và tư thực.

Việc quy định/chuyển sang thực hiện cơ chế giá dịch vụ công các lĩnh vực nói chung và dịch vụ giáo dục đại học công lập nói riêng phải đảm bảo:

- Tính theo từng dịch vụ, ngành, chuyên ngành đào tạo và được xác định theo nguyên tắc tính đúng, tính đủ chi phí (gồm: chi phí trực tiếp như chi phí tiền lương, phụ cấp, các khoản đóng góp theo chế độ; chi phí vật liệu; chi phí công cụ, dụng cụ; chi phí năng lượng; chi phí sửa chữa thường xuyên tài sản cố định; chi phí khấu hao tài sản cố định, thuê nhân công... và chi phí của bộ phận quản lý gián tiếp).

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện cần thay đổi cách tiếp cận và quan niệm về phí sử dụng dịch vụ công, phân biệt giữa giá thành dịch vụ và phí sử dụng dịch vụ. Xác định rõ phí sử dụng dịch vụ công là khoản tiền mà người sử dụng phải trả để được cung cấp một dịch vụ công nhất định. Giá thành của dịch vụ công cần phải được hiểu là khoản tiền cần thiết để có thể tổ chức và cung ứng một dịch vụ công nhất định (bao gồm các chi phí phát sinh và có thể cả phần được tích lũy hoặc lợi nhuận - nếu được cho phép có lợi nhuận).

- Thực hiện theo quy định của Luật Giá và các văn bản hướng dẫn Luật.

- Được xem xét, điều chỉnh khi các yếu tố hình thành giá thay đổi, bao gồm được điều chỉnh khi Nhà nước thay đổi cơ chế, chính sách tiền lương.

Hiện nay, tự chủ tài chính được lồng ghép trong rất nhiều văn bản pháp lý, từ Luật Giáo dục đại học tới các Nghị định, Thông tư hướng dẫn... Tuy nhiên, do chưa có các văn bản hướng dẫn cụ thể của các cơ quan quản lý nhà nước, nên trong quá trình thực hiện một số cơ sở giáo dục đại học công lập còn bị lúng túng giữa quyền cơ sở được tự quyết định và những quyền không được tự quyết định. Do đó, trong thời gian tới cần sửa đổi các quy định hiện hành và xây dựng bổ sung các quy định mới, tạo khuôn khổ pháp lý để thực hiện, mà trước mắt nên sửa đổi Nghị định 86/2015/NĐ-CP để tháo gỡ quy định về mức trần học phí theo hướng *nâng mức trần học phí, áp dụng nhiều mức trần học phí cho các loại trường khác nhau*. Theo đó, cần điều chỉnh lộ trình đến năm 2021 tính đủ chi phí đào tạo đại học trong học phí, tạo điều kiện cho các cơ sở giáo dục đại học công lập thu hồi đủ chi phí đào tạo cần thiết, chuyển cơ chế nhà nước hỗ trợ kinh phí hoạt động thường xuyên đối với cơ sở giáo dục đại học công lập theo dự toán (được ổn định 3 năm như hiện nay) sang thực hiện cơ chế nhà nước đặt hàng đào tạo.

Và như đã nêu trên, việc nhà nước quy định trần học phí chỉ nên coi là bước đệm trong ngắn hạn (các cơ sở đào tạo đại học công lập vẫn phải áp dụng mức thu học phí theo khung quy định và có giới hạn mức trần đó là do công tác quản lý nhà nước về đào tạo đại học còn nhiều tồn tại, thị trường lao động, thị trường giáo dục ở nước ta chưa hoàn thiện). Tuy nhiên, trong dài hạn, các cơ sở giáo dục đại học công lập khi thực hiện cơ chế tự chủ tài chính cần được trao quyền về định giá dịch vụ, với tư cách là người cung ứng dịch vụ. Khi đó, giữa các trường, các ngành, chuyên ngành đào tạo khác nhau, vùng, miền đặt cơ sở đào tạo khác nhau, mô hình tổ chức hoạt động đào tạo khác nhau, chất lượng dịch vụ, thương hiệu khác nhau sẽ có mức học phí khác nhau, và mức học phí này phụ thuộc vào các điều kiện bảo đảm chất lượng dịch vụ đào tạo của các trường, cũng như nhu cầu học tập của xã hội. Do vậy, sẽ không cần thiết khi quy định mức trần học phí để các trường có thể áp dụng mức thu học phí phù hợp với chất lượng đào tạo và điều kiện cụ thể của thị trường lao động, thị trường giáo dục trong từng giai đoạn. Trên cơ sở đó, người học sẽ có quyền lựa chọn các chương trình đào tạo để theo học ở các cơ sở đào tạo có chất lượng tốt, với mức học phí phù hợp, qua

đó thúc đẩy cạnh tranh giữa các cơ sở cung cấp dịch vụ đào tạo đại học công lập và tư thục. Khi có nguồn thu hợp lý, hợp pháp, thì các trường sẽ có sự đầu tư thích đáng cho cơ sở vật chất, phương pháp và công nghệ quản lý giáo dục và đào tạo tiên tiến, chi trả thu nhập xứng đáng cho giảng viên và cán bộ quản lý. Do đó, thu học phí cao hay thấp sẽ được quyết định bởi nhu cầu học tập, cũng như chất lượng dịch vụ được cung cấp. Các cơ sở đào tạo đại học có chất lượng cao sẽ thu học phí cao, từ đó xác lập và khẳng định vững chắc uy tín, thương hiệu của nhà trường trong xã hội - đây chính là yếu tố có tính chất quyết định tới sự thành công của các cơ sở đào tạo trong điều kiện toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế gay gắt trên nhiều lĩnh vực, kể cả lĩnh vực giáo dục và đào tạo như hiện nay.

**Ba là**, hoàn thiện cơ chế quy định đóng góp của các tổ chức, cá nhân tuyển dụng lao động cho sự nghiệp giáo dục và đào tạo.

Giáo dục và đào tạo trong một phạm vi nhất định cũng đang được coi là một lĩnh vực của ngành kinh tế - “kinh tế tri thức”, các sản phẩm của lĩnh vực này tạo ra được thể hiện bằng các văn bằng ở mỗi bậc học, trình độ khác nhau. Vì vậy, đều phải được “mua - bán” như các sản phẩm hàng hoá thông thường khác, cơ quan nào sử dụng người lao động có các văn bằng trên phải nộp vào NSNN một khoản tiền nhất định (đối với từng loại văn bằng). Trong thực tế, nếu như các tổ chức, cá nhân tuyển dụng lao động đã qua đào tạo không tham gia đóng góp một phần chi phí cho sự nghiệp giáo dục và đào tạo thì về mặt kinh tế, họ cũng ít quan tâm đến việc sử dụng hợp lý lao động đã được đào tạo. Từ đó, tất yếu sẽ dẫn đến ý muốn có được một số lao động đã qua đào tạo vượt quá nhu cầu thực tế. Còn nếu lao động được đào tạo trong điều kiện sử dụng một phần đóng góp kinh phí của các tổ chức, cá nhân tuyển dụng lao động thì vừa có ý nghĩa hỗ trợ kinh phí cho NSNN, vừa gắn với yêu cầu sử dụng lao động đã qua đào tạo một cách hợp lý và có hiệu quả của các tổ chức, cá nhân tuyển dụng lao động.

Muốn cho sự nghiệp giáo dục và đào tạo là động lực của sự phát triển đòi hỏi trong những năm tới cần phải tăng nguồn ngân sách cho sự nghiệp này và sử dụng nguồn ngân sách đó một cách có hiệu quả. Việc nâng dần ngân sách giáo dục đào tạo của Việt Nam ngang bằng với ngân sách giáo dục đào tạo của các nước trong khu vực (ở mức 22-25% so với tổng chi NSNN), thì hàng năm tỷ trọng đầu tư NSNN cho giáo dục đào tạo của nước ta phải tăng thêm 1% và điều này rất khó đạt được. Mặt khác, theo các phương án khác nhau về mức tăng GDP, phương án

lạc quan nhất là nguồn ngân sách giáo dục đào tạo đạt tỷ lệ 6,5% GDP vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng của sự nghiệp giáo dục và đào tạo. Vì vậy, cần phải có những giải pháp nhằm huy động các nguồn vốn đầu tư ngoài NSNN đáp ứng cho sự nghiệp này.

**Bốn là**, từng bước nâng cao hiệu quả quản lý chi NSNN cho giáo dục đào tạo, theo đó:

- Nhà nước cần hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ ngân sách cho giáo dục đào tạo nên dựa trên những yêu cầu như: bảo đảm tính công bằng, bình đẳng trong thụ hưởng dịch vụ giáo dục đào tạo, dự báo về số lượng sinh viên, nhu cầu đầu tư cơ sở vật chất giáo dục. Đồng thời, giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa nhu cầu được cung cấp dịch vụ công cộng của người dân và khả năng thu thực tế của ngân sách, phù hợp với đặc điểm của các vùng, miền. Hoàn thiện hệ thống định mức phân bổ ngân sách bảo đảm đáp ứng được yêu cầu của Luật NSNN - là đảm bảo tính công khai, minh bạch, đồng thời tiêu chí làm căn cứ xây dựng định mức phải rõ ràng, dễ tính toán, dễ kiểm tra.

- Nghiên cứu và áp dụng quản lý ngân sách đầu tư cho các cơ sở giáo dục đại học công lập theo kết quả đầu ra trên cơ sở các biện pháp cụ thể là:

Các đơn vị này phải xây dựng được cơ chế kiểm soát nội bộ đủ mạnh để có thể kiểm soát việc sử dụng nguồn lực kinh phí tự chủ và nguồn kinh phí được giao như thế nào cho phù hợp và hiệu quả nhất, đảm bảo việc thực hiện được các mục tiêu, các nhiệm vụ của nhà trường theo đúng các cam kết về kết quả đầu ra của mình. Đồng thời, nhà nước cần có cơ chế ràng buộc trách nhiệm chặt chẽ với đơn vị sử dụng ngân sách, cụ thể là thủ trưởng đơn vị phải chịu trách nhiệm với kết quả của đơn vị, và chịu trách nhiệm giải trình việc sử dụng nguồn tài chính để đạt được kết quả đó.

Chính phủ cần xây dựng cơ chế đánh giá hiệu quả và kết quả đầu ra của các trường thông qua các kênh thu thập thông tin khác nhau, như: bộ phận chuyên trách của Bộ Giáo dục và Đào tạo (Cục Khảo thí và kiểm định chất lượng), bộ phận kiểm soát nội bộ của trường, từ người hưởng thụ dịch vụ đào tạo, từ các tổ chức độc lập trong xã hội có tư cách về đánh giá chất lượng hoạt động của các trường, dựa trên mức độ đáp ứng yêu cầu công việc của đội ngũ nguồn nhân lực được đào tạo. Như vậy, các trường cần phải thường xuyên cập nhật và công khai thông tin về các chương trình đào tạo, kết quả và chất lượng đào tạo. Đây chính là những cơ sở quan trọng cho việc phân bổ hiệu

quả nguồn lực tài chính từ NSNN cho các trường trong những giai đoạn tiếp theo.

Để thực hiện tốt cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính, biên chế, bộ máy và tổ chức hoạt động trong các cơ sở giáo dục đại học công lập, hướng tới việc quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, thì các bộ, ngành cần sớm ban hành các văn bản hướng dẫn, các tiêu chí đánh giá mức độ và chất lượng hoàn thành nhiệm vụ của đơn vị được giao tự chủ, nhằm tháo gỡ khó khăn về cơ chế, chính sách, đồng thời cần tăng cường kiểm tra, giám sát, rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các tiêu chuẩn, định mức và mở rộng lĩnh vực giao quyền tự chủ cho các đơn vị. Bên cạnh đó, các cơ sở giáo dục đại học công lập vẫn cần tiếp tục đổi mới một cách toàn diện, xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ mang tính chi tiết, đảm bảo tính công khai, dân chủ và công bằng, xây dựng được hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của từng người lao động, chú trọng giải pháp chi trả thu nhập theo hiệu quả công việc, khuyến khích, hấp dẫn, thu hút người có năng lực, có trình độ, thu hút cán bộ nghiên cứu tham gia giảng dạy và hướng dẫn NCKH, nâng cao năng lực NCKH của giảng viên; phải xây dựng được chiến lược tài chính hợp lý cho đầu tư cơ sở vật chất trong ngắn hạn và dài hạn, có giải pháp của riêng mình để huy động mọi cá nhân, tập thể tham gia vào quá trình phát triển chất lượng đào tạo của nhà trường. Ngoài ra, phải coi trọng và tích cực tìm kiếm, thu hút nguồn lực tài chính từ các nguồn dự án, nguồn vốn viện trợ nước ngoài.

**Năm là**, rà soát, hoàn thiện các quy định về chuẩn chất lượng (chuẩn trường đại học, chuẩn chương trình đào tạo, chuẩn mở ngành, chuẩn xác định chỉ tiêu tuyển sinh và quy mô đào tạo, chuẩn giảng viên và cán bộ quản lý, cơ sở vật chất...) và các quy định công khai, minh bạch thông tin về điều kiện đảm bảo chất lượng và chất lượng đào tạo thực tế làm cơ sở để: (i) cơ sở giáo dục đại học thực hiện tự chủ, (ii) cơ quan có thẩm quyền quản lý, (iii) người học giám sát chất lượng đào tạo.

Theo đó, cần sớm có những nghiên cứu, phân tích chuyên sâu về các phương pháp đánh giá chất lượng đào tạo đã và đang được áp dụng phổ biến trên thế giới trong giáo dục đại học (ưu điểm, nhược điểm của từng phương pháp), từ đó lựa chọn phương pháp phù hợp nhất để áp dụng đối với đào tạo đại học Việt Nam nói chung và các cơ sở giáo dục đại học công lập nói riêng. Và qua nghiên cứu của Kim Hoàng Giang (2018) có thể thấy nổi lên hai phương pháp có xu hướng phù

hợp với giáo dục đại học Việt Nam là: (1) Quản lý chất lượng toàn diện - TQM và (2) ISO 9001.

**Sáu là**, sớm nghiên cứu quy định bắt buộc các đơn vị sự nghiệp công lập nói chung và các cơ sở giáo dục đại học công lập nói riêng phải thực hiện nghĩa vụ thuế đối với NSNN. Việc bắt buộc thực hiện nghĩa vụ thuế đối với nhà nước được xây dựng trên cơ sở rằng thuế được thu vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Với tư cách là tổ chức có thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, thì cơ sở giáo dục đại học công lập phải có nghĩa vụ nộp thuế cho nhà nước như các chủ thể kinh tế khác. Với tư cách một đơn vị thực hiện nhiệm vụ sự nghiệp do nhà nước giao, thì cơ sở giáo dục đại học công lập được nhận kinh phí từ NSNN. Và theo Lê Xuân Trường (2012), việc tách bạch như vậy cho phép quản lý hiệu quả nhất cả nguồn thu ngoài NSNN và nguồn thu từ NSNN của các cơ sở giáo dục đại học công lập. Tuy vậy, cũng có quan điểm cho rằng, nhà nước không nên thu thuế vào các nguồn thu ngoài NSNN của cơ sở giáo dục đại học công lập, vì việc thu thuế như vậy sẽ làm giảm bớt nguồn tài chính của các đơn vị này, và/đề rồi sau đó nhà nước lại phải tăng kinh phí cho trường, nếu trường không phải nộp thuế thì tất nhiên nhà nước sẽ giảm chi kinh phí từ ngân sách. Lập luận như vậy mới xét vấn đề ở khía cạnh “kết quả kinh tế cuối cùng”, mà chưa xét vấn đề ở khía cạnh quản lý tài chính. Cũng theo Lê Xuân Trường (2012), dưới góc độ quản lý tài chính, việc thu thuế đòi hỏi phải hạch toán rõ các khoản thu của cơ sở giáo dục đại học công lập. Giả sử sau đó nhà nước cấp thêm kinh phí cho những đơn vị này, thì đây được coi là khoản chi từ NSNN cho đơn vị, và đơn vị phải ghi nhận đó là khoản thu. Thậm chí trong trường hợp áp dụng cơ chế “lấy thu bù chi”, thì số thuế phải nộp vẫn được ghi nhận là khoản thu của NSNN, và khoản thuế để lại phải được ghi nhận là khoản chi NSNN cho đơn vị. Hơn nữa, việc thu thuế đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ của các cơ sở giáo dục đại học công lập cũng tạo ra sự công bằng, bình đẳng trong thực hiện nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong xã hội; ngăn ngừa những hành vi trốn, tránh nghĩa vụ thuế của các tổ chức khác trong xã hội thực hiện thông qua các hoạt động liên kết với cơ sở giáo dục đại học công lập.

**Bảy là**, tăng cường đổi mới và nâng cao hiệu quả của quản trị đại học, chú trọng tăng cường năng lực và quyền lực cho Hội đồng trường trong

tất cả các cơ sở giáo dục đại học; đồng thời, các cơ quan đang thực hiện vai trò chủ quản chuyển giao dần, tăng cường quyền lực tối đa cho Hội đồng trường để quyết sách các vấn đề của cơ sở giáo dục đại học và thực hiện hiệu quả chức năng quản trị của Hội đồng trường; bồi dưỡng kiến thức quản trị đại học cho thành viên Hội đồng trường và lãnh đạo nhà trường trong tất cả các cơ sở giáo dục đại học.

**Tám là**, tiếp tục tăng cường thông tin tuyên truyền về tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục đại học trong toàn xã hội; triển khai nghiên cứu, tổ chức các hội thảo, sự kiện, phổ biến kết quả nghiên cứu về tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục đại học ở cấp quốc gia và trường; tôn vinh những kết quả đạt được nhờ thực hiện tự chủ nhằm định hướng đúng nhận thức của toàn xã hội về tự chủ đại học và trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục đại học.

**Chín là**, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát và hỗ trợ các cơ sở giáo dục đại học chuẩn bị các điều kiện thực hiện tự chủ, thực hiện công khai minh bạch các thông tin về thực hiện các điều kiện đảm bảo chất lượng đào tạo; giải quyết các khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện tự chủ./.

#### Tài liệu tham khảo:

- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Khóa XIV, Kỳ họp thứ 6 (2018), Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học, Luật số 34/2018/QH14.
- Chính phủ (2006), Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
- Chính phủ (2015), Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định về cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
- Bộ Chính trị (2011), Kết luận số 37-TB/TW ngày 26/5/2011 về Đề án “Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình dịch vụ sự nghiệp công”.
- Ban Chấp hành Trung ương khóa XII (2017), Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.
- Lê Xuân Trường (2012), Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp giáo dục đại học và cao đẳng công lập, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Bộ Tài chính.
- Kim Hoàng Giang (2018), Phân tích so sánh các phương pháp đánh giá chất lượng đào tạo trên thế giới: Phương pháp nào phù hợp với đào tạo đại học Việt Nam, Tạp chí Quản lý giáo dục, tháng 2/2018, tr.30-37.
- Trần Xuân Hải, Lê Thế Tuyên (2018), Chi ngân sách nhà nước cho giáo dục, đào tạo và dạy nghề ở Việt Nam - Thực trạng và những đề xuất, Kỳ yếu hội thảo khoa học quốc gia “Cơ sở khoa học và thực tiễn đánh giá hiệu lực, hiệu quả chi ngân sách nhà nước cho giáo dục” của Học viện Tài chính, tr.2-8.
- Lê Thế Tuyên (2019), Một số quan điểm, nguyên tắc hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính giáo dục đại học công lập, Tạp chí Nghiên cứu Tài chính - Kế toán số 5/2019.