



CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH VỚI GIÁO DỤC ĐẠI HỌC VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

TS. PHẠM THỊ VÂN ANH

Tự chủ đại học là xu thế tất yếu trong bối cảnh phát triển và hội nhập quốc tế, nhằm cải tiến, nâng cao chất lượng đào tạo tại các trường đại học. Xu thế này đang được triển khai thực hiện tích cực ở nước ta trong thời gian gần đây khi hàng loạt cơ chế, chính sách tạo cơ sở pháp lý, đặc biệt là các chính sách về tự chủ tài chính đã được ban hành và triển khai thực hiện tại nhiều cơ sở giáo dục đại học.

Từ khóa: Tự chủ tài chính, giáo dục đại học, chất lượng, cạnh tranh, nguồn nhân lực

Higher education autonomy is an essential trend of development and integration to improve and raising higher education training in universities and colleges. This trend has been in positive implementation in Vietnam recently when mechanisms and policies particularly policies of financial autonomy have been promulgated and implemented in various higher education universities and colleges.

Keywords: Financial autonomy, higher education, quality, competition, human resource

Ngày nhận bài: 12/4/2017

Ngày chuyển phản biện: 14/4/2017

Ngày nhận phản biện: 30/4/2017

Ngày chấp nhận đăng: 5/5/2017

Cơ sở pháp lý tự chủ giáo dục đại học

Ở các nước trên thế giới, có nhiều cách hiểu khác nhau về tự chủ đại học, tuy nhiên có điểm tương đồng là khi đã tự chủ được là phải tự chủ về tài chính. Đây là vấn đề hết sức quan trọng quyết định và tác động đến các điều kiện, yếu tố khác đảm bảo tự chủ thành công hay thất bại ở các trường đại học. Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế đó, tự chủ tài chính là vấn đề các cơ quan quản lý nói chung và mỗi cơ sở đào tạo đại học nói riêng quan tâm nhất.

Ghi nhận việc thực hiện cơ chế tự chủ trong giáo dục đại học (GDĐH) ở nước ta trong những năm gần đây cho thấy đã bắt đầu có sự chuyển biến tích

cực. Từ chỗ toàn thể hệ thống GDĐH Việt Nam như một trường đại học lớn, chịu sự quản lý nhà nước chặt chẽ về mọi mặt, các trường đại học đã dần được trao quyền tự chủ, thể hiện qua các văn bản pháp quy của Nhà nước. Điển hình như, từ năm 2003, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 153/2003/QĐ-TTg 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”.

Tại Điều 14 Luật Giáo dục năm 2005 đã đề cập việc thực hiện phân công, phân cấp quản lý giáo dục, tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ sở giáo dục. Cùng thời điểm đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 14/2005/NQ-CP ngày 2/11/2005 về đổi mới cơ bản và toàn diện GDĐH Việt Nam giai đoạn 2006 – 2020. Nghị quyết khẳng định tầm quan trọng của việc hoàn thiện chính sách phát triển GDĐH theo hướng bảo đảm quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của cơ sở giáo dục đại học, sự quản lý của Nhà nước và vai trò giám sát, đánh giá của xã hội đối với GDĐH. Theo đó, đổi mới cơ chế quản lý cần chuyển các cơ sở giáo dục đại học công lập (CSGDĐHCL) sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, có pháp nhân đầy đủ, có quyền quyết định và chịu trách nhiệm về đào tạo, nghiên cứu, tổ chức, nhân sự và tài chính; xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản, xây dựng cơ chế đại diện sở hữu nhà nước đối với các CSGDĐHCL.

Ngày 15/4/2009, Bộ Giáo dục và Đào tạo (GD&ĐT) và Bộ Nội vụ đã ban hành Thông tư liên tịch 07/2009/TTLT-BGDĐT-BNV hướng dẫn quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế đối với



đơn vị sự nghiệp công lập GD&ĐT. Tiếp đó, ngày 27/2/2010, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị 296/CT-TTg về đổi mới quản lý giáo dục trong giai đoạn 2010-2012. Theo đó, chỉ thị nêu rõ, việc đổi mới quản lý GD&ĐT bao gồm quản lý nhà nước về giáo dục và quản lý của các cơ sở đào tạo là khâu đột phá để tạo ra sự đổi mới toàn diện của GD&ĐT. Một trong các nhiệm vụ cấp thiết Thủ tướng giao cho Bộ GD&ĐT là rà soát, bổ sung, điều chỉnh các văn bản quy phạm pháp luật đã ban hành, đồng thời xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật mới về thành lập trường, tuyển sinh, tổ chức đào tạo, quản lý tài chính, quản lý chất lượng, tuyển dụng. Trong đó, trách nhiệm và chế độ của nhà giáo trong đào tạo và nghiên cứu khoa học, quan hệ giữa Ban giám hiệu, Hội đồng trường, Đảng ủy, các đoàn thể ở trường đã được làm rõ để từ đó các trường đại học, cao đẳng thực hiện quyền tự chủ và nghĩa vụ tự chịu trách nhiệm trước xã hội và nhà nước theo quy định của Luật Giáo dục.

Đặc biệt, hiện nay Dự thảo Luật GD&ĐT cũng đã đề cập đến vấn đề tự chủ của cơ sở GD&ĐT, thu hút sự quan tâm của dư luận. Trong đó, vấn đề cốt lõi nhất, thu hút sự quan tâm của các chuyên gia, các nhà quản lý các cơ sở đào tạo và dư luận xã hội là việc tự chủ về tài chính đối với các đơn vị. Đây cũng là vấn đề quyết định đến việc tự chủ thành công, đưa chất lượng đào tạo tại các đơn vị lên cao.

Cơ sở pháp lý tự chủ tài chính đối với giáo dục đại học

Để đảm bảo việc thực hiện tự chủ của các cơ sở đào tạo đại học thành công theo chủ trương, chính sách đã được Đảng, Nhà nước đề ra, thúc đẩy phát triển sự nghiệp GD&ĐT, nâng cao chất lượng dịch vụ, thời gian qua Chính phủ đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách tự chủ tài chính. Các cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với các CSGD&ĐT đã liên tục được ban hành, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn.

Trên cơ sở phân định rõ các đơn vị hành chính với đơn vị sự nghiệp, tiến hành áp dụng cơ chế quản lý tài chính đối với cơ quan hành chính, Chính phủ đã ban hành Nghị định 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước. Tiếp đó, Nghị định 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 và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập. Trên thực tế, Nghị định này được

hình thành và khởi nguồn từ Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 về việc thực hiện thí điểm chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu. Có thể nói, Nghị định 43/2006/NĐ-CP đã góp phần nâng cao tính chủ động, sáng tạo các trường đại học công lập; huy động được sự đóng góp và tham gia tích cực của cộng đồng xã hội cho phát triển hoạt động GD&ĐT, nhờ đó làm tăng nguồn thu sự nghiệp và tăng thu nhập cho công chức, viên chức; tính công khai, minh bạch và dân chủ trong các quyết định và hoạt động tại các trường đại học công lập cũng được tăng cường.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực trong thực tiễn triển khai cũng bộc lộ những hạn chế, bất cập là: Các trường đại học công lập được giao tự chủ nhưng vẫn phải tuân thủ mức trần học phí do Nhà nước quy định tại Nghị định 49/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ. Mức học phí quy định theo đó chưa đảm bảo bù đắp đủ chi phí hoạt động cần thiết, chưa sát với yêu cầu chi phí đặc thù của từng ngành, nghề đào tạo cũng như chưa gắn với yêu cầu về chất lượng, thương hiệu của từng trường. Bên cạnh đó, cơ chế phân bổ NSNN còn mang tính bình quân và dựa trên các yếu tố đầu vào mà chưa gắn với kết quả, hiệu quả hoạt động; Việc triển khai thực hiện xã hội hóa và liên doanh liên kết do quy định còn chưa cụ thể, rõ ràng...

Để giải quyết những tồn tại trên, ngày 24/10/2014 Chính phủ ban hành Nghị quyết 77/NQ-CP về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các CSGD&ĐT giai đoạn 2014 – 2017. Theo đó, các trường ĐHTL khi cam kết tự bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện; Được quyết định mức học phí bình quân tối đa bằng mức trần học phí do Nhà nước quy định cộng với khoản chi thường xuyên NSNN cấp bình quân cho mỗi sinh viên công lập trong cả nước; Quyết định mức học phí cụ thể đối với từng ngành nghề, chương trình đào tạo theo nhu cầu người học và chất lượng đào tạo, bảo đảm mức học phí bình quân trong nhà trường không vượt quá giới hạn mức học phí bình quân tối đa, thực hiện công khai mức học phí cho người học trước khi tuyển sinh. Bên cạnh đó, đối với khoản thu học phí và các khoản thu sự nghiệp khác các trường ĐHTL được gửi ngân hàng thương mại.

Về chính sách học bổng, học phí đối với đối tượng chính sách, Nghị quyết 77/NQ-CP nêu rõ, việc thực hiện tự chủ của các trường đại học phải bảo đảm không làm giảm cơ hội tiếp cận GD&ĐT của sinh viên nghèo, sinh viên là đối tượng chính sách.



Các trường đại học tự chủ phải xây dựng, thực hiện các chính sách cấp học bổng đối với sinh viên xuất sắc, sinh viên giỏi, sinh viên là đối tượng chính sách; miễn giảm học phí cho sinh viên nghèo, sinh viên là đối tượng chính sách và hỗ trợ phần chênh lệch giữa mức hỗ trợ của Nhà nước với mức học phí của nhà trường; sử dụng toàn bộ tiền lãi của khoản học phí và các khoản thu sự nghiệp khác gửi ngân hàng để lập các quỹ hỗ trợ sinh viên.

Tiếp tục đổi mới cơ chế chính sách, ngày 14/2/2015, Chính phủ ban hành Nghị định 16/2015/NĐ-CP về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập thay thế Nghị định 43/2006/NĐ-CP, nhằm khuyến khích và tạo điều kiện cho tất cả các trường ĐHCL có đủ điều kiện, cam kết tự đảm bảo kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện về nhiệm vụ đào tạo, nghiên cứu khoa học, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính. Việc ban hành Nghị định 16/2015/NĐ-CP kịp thời đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển của hoạt động sự nghiệp công trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Một số vấn đề đặt ra

Mặc dù các cơ chế chính sách trên đã có nhiều đổi mới, trong đó có cơ chế cấp và sử dụng NSNN theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho các trường ĐHCL thực hiện cơ chế tự chủ, nhưng trên thực tế, kinh phí phân bổ hàng năm chủ yếu dựa trên các chỉ tiêu được giao từ trên như chỉ tiêu tuyển sinh, chỉ tiêu biên chế... mà chưa căn cứ vào kết quả đầu ra. Cơ chế này vừa chưa tạo áp lực cho các đơn vị sự nghiệp công lập là các cơ sở giáo dục đại học tăng cường tự chủ và nâng chất lượng dịch vụ, vừa tạo ra sự bất bình đẳng với các đơn vị ngoài công lập cung cấp dịch vụ tương tự. Cơ chế phân bổ NSNN gắn với số lượng, chất lượng sản phẩm dịch vụ sự nghiệp công được cung cấp thông qua phương thức đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các đơn vị. Đối với các trường ĐHCL được Nhà nước giao cung cấp dịch vụ công theo giá, phí chưa tính đủ chi phí sẽ được NSNN hỗ trợ phần chi phí chưa kết cấu trong giá, phí dịch vụ sự nghiệp công. NSNN chỉ đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên đối với các trường được Nhà nước giao dự toán theo nhiệm vụ, trên cơ sở số lượng người làm việc được cấp có thẩm quyền phê duyệt và định mức phân bổ dự toán được cấp có thẩm quyền quyết định.

Bên cạnh đó, qua hơn 2 năm triển khai Nghị quyết 77/2014/NQ-CP và Nghị định 16/2015/NĐ-CP đến nay số lượng trường hoạt động tự chủ vẫn còn

rất khiêm tốn. Thống kê hiện chỉ có 02 học viện, 11 trường đại học và 03 trường cao đẳng được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án đổi mới cơ chế hoạt động. Việc thực hiện cơ chế tự chủ tại các trường vẫn gặp một số khó khăn, trong đó, khó khăn nhất vẫn là đảm bảo nguồn lực tài chính phục vụ cho hoạt động của đơn vị. Trong tổ chức bộ máy, nhân sự quy định về xác định vị trí việc làm còn chưa cụ thể, khó thực hiện nên gây khó khăn trong công tác tuyển dụng.

Khi thực hiện chuyển dần từ thu học phí sang áp dụng cơ chế giá dịch vụ đòi hỏi hệ thống định mức kinh tế kỹ thuật, danh mục dịch vụ sự nghiệp giáo dục trong từng ngành, lĩnh vực làm cơ sở cho việc xác định giá dịch vụ sự nghiệp công phải được xây dựng và hoàn thiện. Ngoài ra, vấn đề kết cấu lương vào giá phải có hướng dẫn cụ thể hơn, đặc biệt trong trường hợp xác định giá dịch vụ giáo dục trên cơ sở thực hiện tính theo mức lương cơ sở, hệ số tiền lương, ngạch bậc, chức vụ đối với các trường ĐHCL và định mức lao động theo quy định.

Theo quy định giá dịch vụ tính đúng, tính đủ các chi phí nhưng hiện nay các trường vẫn phải dành khoảng 40% số thu để lại để tạo nguồn cải cách tiền lương. Nếu thực hiện quy định này thì các đơn vị sự nghiệp công lập sẽ không còn nhiều nguồn để chi trả thu nhập tăng thêm. Mặt khác, quy định hệ số thu nhập tăng thêm của chức danh lãnh đạo tối đa không quá 2 lần hệ số thu nhập tăng thêm bình quân thực hiện của người lao động trong đơn vị chưa phản ánh đầy đủ và xứng đáng năng lực, vai trò, trách nhiệm của người lãnh đạo đơn vị, không khuyến khích họ toàn tâm toàn ý với công việc.

Bên cạnh đó, còn tồn tại một số bất cập khác như: hiện nay, Nhà nước vẫn chưa có cơ chế hỗ trợ cụ thể cho các trường/học viện thực hiện thí điểm cơ chế tự chủ được vay vốn ưu đãi (hoặc hỗ trợ lãi suất) để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học; Chưa quy định cụ thể việc hạch toán một số nghiệp vụ kế toán mới phát sinh như: Lãi tiền gửi lập quỹ học bổng; trích lập quỹ nghiên cứu khoa học 3% theo Nghị định 99/2014/NĐ-CP ngày 25/10/2014 của Chính phủ. Ngoài ra, chưa có quy định về điều kiện liên doanh liên kết của đơn vị sự nghiệp công lập, về xác định giá trị thương hiệu khi góp vốn liên doanh, liên kết. Điều này cho thấy, cần có cơ chế hỗ trợ đầu tư cơ sở vật chất cho một số CSGDĐHCL thuộc các khối ngành có khả năng xã hội hóa thấp có nguyện vọng tham gia thực hiện thí điểm tự chủ.

Trên thực tế, trong một thời gian dài, do bị không



chế về trần học phí, mức thu không đủ chi, cho nên một số cơ sở giáo dục ĐHCL xé rào, ban hành nhiều khoản thu ngoài quy định, dẫn đến thiếu công khai, minh bạch trong việc sử dụng nguồn thu. Việc duy trì mức học phí thấp, dẫn đến các cơ sở giáo dục ĐHCL không có đủ nguồn để cải thiện thu nhập cho giảng viên từ nguồn học phí chính quy, không thu hút và giữ được những giảng viên có trình độ tham gia giảng dạy. Để có nguồn bổ sung thu nhập, các trường phải khai thác từ các hoạt động đào tạo không chính quy, dẫn đến thời gian đứng lớp của giảng viên đại học phần lớn bị quá tải. Cùng với đó, hầu hết các giảng viên đại học đều vượt định mức giờ giảng theo quy định, có những trường hợp vượt tới 150% đến 200% định mức giờ giảng. Điều này khiến cho việc giảng viên đại học không có thời gian để nghiên cứu khoa học, nâng cao trình độ nghiệp vụ, đổi mới nội dung bài giảng, phương pháp sư phạm... Đây cũng là một trong những nguyên nhân chính ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo.

Các giải pháp đề xuất

Để đảm bảo triển khai thực hiện thống nhất, đồng bộ, có hiệu quả các cơ chế, chính sách về tự chủ giáo dục nói chung và tự chủ tài chính đối với GDĐH nói riêng, cần quan tâm đến một số vấn đề sau:

Thứ nhất, tiếp tục tăng cường thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các trường ĐHCL về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính trên cơ sở giảm bớt các rào cản quy định có liên quan. Trong đó, cần lưu ý đến các quy định về quy mô sinh viên tối đa trong xác định chỉ tiêu tuyển sinh ở các ngành tại Thông tư 32/2015/TT-BGDĐT ngày 16/12/2015 của Bộ Giáo dục và Đào tạo; hay quy định dành tối thiểu 5% kinh phí từ nguồn thu hợp pháp của ĐHCL để đầu tư phát triển tiềm lực và khuyến khích hoạt động khoa học công nghệ tại Nghị định 99/2014/NĐ-CP ngày 25/10/2014 của Chính phủ, dành tối thiểu 3% kinh phí từ nguồn thu học phí của các trường ĐHCL để cho sinh viên và người học hoạt động nghiên cứu khoa học... Đồng thời, cần có hướng dẫn cụ thể hơn đối với các nội dung quy định tại Nghị quyết 77/NQ-CP và Nghị định 16/2015/NĐ-CP để đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch của chính sách trong lĩnh vực GDĐH. Điển hình là về sử dụng nguồn lực liên doanh liên kết, góp vốn bằng tài sản, tự chủ về chế độ làm việc của giảng viên, về giờ chuẩn và nghĩa vụ giảng dạy, về sự khác biệt giữa Hội đồng trường và Hội đồng quản lý...

Thứ hai, đẩy mạnh trao quyền tự chủ, tự quyết

về nguồn thu và quản lý nguồn thu của các trường ĐHCL; Đảm bảo điều kiện cho các trường ĐHCL chủ động trong việc tìm kiếm, khai thác và phát triển các hoạt động sự nghiệp nhằm tăng nguồn thu sự nghiệp thông qua vận động các nguồn viện trợ, tài trợ trong và ngoài nước, đẩy mạnh các hoạt động tạo nguồn thu từ sự đóng góp của người học trên cơ sở nâng cao chất lượng dịch vụ, thực hiện cơ chế giá dịch vụ, tăng cường liên kết đào tạo, nghiên cứu khoa học, thúc đẩy hợp tác công tư, hợp tác quốc tế về đào tạo...

Thứ ba, trong công tác phân bổ NSNN cho các trường ĐHCL, cần quan tâm đến kết quả đầu ra bằng việc chuyển đổi việc cấp phát kinh phí NSNN sang hình thức đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các cơ sở GDĐH. Cùng với đó, khuyến khích, hỗ trợ các trường ĐHCL chuyển đổi cơ chế hoạt động thông qua tiếp cận vốn vay ưu đãi, hỗ trợ lãi suất để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học, ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp... Đổi mới chính sách ưu đãi tín dụng đối với học sinh, sinh viên cho phù hợp với cơ chế tự chủ theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP khi thực hiện chuyển từ cơ chế học phí sang giá dịch vụ.

Thứ tư, Bộ GD&ĐT cần tăng cường thực hiện đánh giá, kiểm định chất lượng giáo dục đại học và xếp hạng các trường đại học và cao đẳng; Ban hành quy định về CSGDĐH đạt chuẩn quốc gia theo Luật GDĐH.

Thứ năm, các trường đại học cần chủ động hơn nữa nâng cao chất lượng và đa dạng hóa các loại hình dịch vụ thông qua phát triển đội ngũ giảng viên, đổi mới giáo trình, bài giảng, tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị dạy và học...; Tăng cường nguồn thu của đơn vị thông qua đẩy mạnh xã hội hóa, liên doanh liên kết, đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong giáo dục đào tạo và nghiên cứu khoa học; quảng bá, xây dựng hình ảnh và thương hiệu của trường; Mạnh dạn xây dựng và đổi mới cơ chế hoạt động của trường, gắn lợi ích vật chất với hiệu quả hoạt động...

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ, 2005, Nghị quyết 14/2005/NQ-CP ngày 2/11/2005 về đổi mới cơ bản và toàn diện GDĐH Việt Nam giai đoạn 2006 – 2020;
2. Chính phủ, 2014, Nghị quyết 77/NQ-CP về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các CSGDĐHCL giai đoạn 2014 – 2017;
3. Chính phủ, các Nghị định: 10/2002/NĐ-CP; 99/2014/NĐ-CP; 43/2006/NĐ-CP; 16/2015/NĐ-CP...
4. TS. Nguyễn Trường Giang, Đổi mới cơ chế tài chính đối với các CSGDĐHCL gắn với nâng cao chất lượng đào tạo, thực hiện mục tiêu công bằng và hiệu quả;
5. Học viện Tài chính, Kỷ yếu Hội thảo Đổi mới cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập.