



CHÍNH SÁCH THU HÚT NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH CHO ĐÀO TẠO TRONG HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

NGUYỄN THANH LONG, NGUYỄN THỊ THU THỦY, LÝ THỊ MINH CHÂU, NINH NGỌC TRÂM

Xu thế chung trong cải cách giáo dục đại học trên thế giới là trao quyền tự chủ cho các trường đại học. Mục đích của chính sách này là để các trường đại học sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực của mình và phản ứng tốt hơn trước sự thay đổi nhanh chóng của môi trường và những yêu cầu của xã hội. Bài viết phân tích thực trạng, thách thức và kiến nghị chính sách thu hút nguồn lực tài chính cho đào tạo trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế.

Từ khóa: Giáo dục đại học công lập, cơ chế tự chủ, nguồn lực tài chính.

Autonomy now has become an essential trend in higher education systems in the world. The target of this mechanism is to use more effectively the resources and react to environmental change as well as demands from the society. The article analyzes practice, challenges and recommendation of policies to attract more financial resources for education under situation of international economic integration.

Keywords: Public higher education, autonomy, financial resource

Ngày nhận bài: 28/3/2017

Ngày chuyển phản biện: 2/4/2017

Ngày nhận phản biện: 2/5/2017

Ngày chấp nhận đăng: 4/5/2017

Một số vấn đề về tự chủ đại học trên thế giới

Đảm bảo tài chính là vấn đề cần thiết cho giáo dục đại học (GDĐH) công lập nhằm góp phần giữ cho chất lượng có đủ sức cạnh tranh trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời góp phần phát triển hệ thống GDĐH. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, nguồn lực tài chính cho GDĐH còn nhiều thách thức, khó khăn.

Tự chủ đi kèm trách nhiệm giải trình

Theo phân tích của José Ginés Mora (2011), xét về khía cạnh tổ chức và quản trị, lịch sử GDĐH hiện đại

phương Tây đã chứng kiến sự hình thành và phát triển của 3 mô hình chính: (i) là mô hình Napoléon (kiểu Pháp) coi trọng hệ thống đại học là để phục vụ Nhà nước với rất ít quyền tự chủ do mục tiêu, chương trình đào tạo và hầu hết các vấn đề khác đều được quyết định ở cấp quốc gia; (ii) Mô hình Humboldt (kiểu Đức) nhấn mạnh tự do học thuật và vai trò của các giáo sư và hoạt động nghiên cứu, tuy nhiên các vấn đề về tài chính và tổ chức vẫn do Nhà nước điều hành. Nói cách khác, trong mô hình này, vai trò tự chủ của cá nhân (giáo sư, người tham gia giảng dạy) được tôn trọng, nhưng quyền tự chủ của đơn vị giáo dục (nhà trường) vẫn còn hạn chế; (iii) Mô hình Anglo-Saxon (kiểu Anh), trong đó quyền tự chủ của các trường đại học được mở rộng mạnh mẽ trên nhiều khía cạnh. Vai trò của Nhà nước trong mô hình này chủ yếu giới hạn ở quyết định tài trợ ngân sách và đưa ra các tiêu chuẩn chung như một phần của chính sách GDĐH.

Cùng với quá trình phát triển và hội nhập, quản trị GDĐH tại các nước phương Tây đang dần có khuynh hướng xích lại gần nhau hơn. Tại những nước có nền giáo dục vốn từng được đặt dưới sự quản lý chặt chẽ của nhà nước như Pháp và Đức, các giải pháp nhằm mở rộng tự chủ đại học đang nhận được nhiều sự chú ý và đồng tình của xã hội. Trong khi đó, tại Anh, Mỹ hay Úc, nơi các trường đại học vốn có quyền tự chủ lớn, đôi khi Chính phủ có thể xem xét điều chỉnh để tăng cường vai trò điều tiết, quản lý từ Trung ương.

Trong báo cáo đánh giá về tự chủ đại học tại châu Âu của Hiệp hội Đại học Âu châu - EUA (2011), EUA tái khẳng định, tầm quan trọng của tự chủ đại học như là một tiền đề thiết yếu cho sự thành công của hệ thống giáo dục. Theo quan điểm này "Tự chủ đại học đi cùng trách nhiệm giải trình" là nguyên tắc



đầu tiên cho phát triển giáo dục được thể hiện ngay từ Tuyên ngôn Salamanca (2001) và tiếp tục được nhấn mạnh trong rất nhiều văn bản sau đó. Tuyên ngôn Lisbon của EUA (2007) đã thống nhất đưa ra 4 khía cạnh của tự chủ đại học, bao gồm: Tự chủ tài chính; Tự chủ tổ chức và Tự chủ nhân sự và Tự chủ học thuật; Đánh giá dựa trên các yếu tố trên cho thấy nhìn chung GDDH tại châu Âu đang phát triển theo hướng mở rộng tự chủ cho các trường và giới hạn sự can thiệp, kiểm soát quá sâu từ phía Nhà nước.

Về vấn đề tự chủ tài chính

Báo cáo của EUA cho thấy, mức độ tự chủ tài chính của các trường ở các nước châu Âu đều đạt mức trung bình trở lên. Nguyên nhân có lẽ do tự chủ tài chính được xem là khâu tiên quyết ảnh hưởng đến chiến lược phát triển của nhà trường.

Trong vấn đề tài trợ ngân sách cho các trường đại học, gần như chỉ Hy Lạp, Thổ Nhĩ Kỳ và Cộng hòa Cyprus còn sử dụng các khoản tài trợ quy định mục đích sử dụng cụ thể. Về vấn đề này tại các nước Tây Âu nghiêng về tài trợ khoán trọn gói ngân sách cho các trường đại học, theo đó nhà trường có quyền tự phân bổ và sử dụng nguồn ngân sách tài trợ phục vụ cho mục đích đào tạo của trường. Tuy nhiên, mức độ tự chủ trong sử dụng ngân sách phân bổ có khác nhau.

Chẳng hạn, tại Anh, Ý, Tây Ban Nha, Hà Lan, Đan Mạch và các nước Bắc Âu, các trường có thể tự quyết định phân bổ tài chính không hạn chế. Trong khi đó, tại Pháp, Thụy Điển và một số nước khác, tuy không quy định chi tiết mục đích sử dụng, ngân sách tài trợ vẫn được phân thành những hạng mục lớn (không có khả năng quy đổi cho nhau) như: ngân sách cho đào tạo, ngân sách cho nghiên cứu, ngân sách cho cơ sở hạ tầng hay lương và các khoản chi thường xuyên. Một khuynh hướng cũng đang được quan tâm là mở rộng khung thời gian của các khoản tài trợ, nhưng quyền và trách nhiệm của các đơn vị giáo dục vẫn được thảo luận và điều chỉnh theo từng năm.

Trong khi đó, tại các nước châu Âu cho phép, các trường tự chủ trong việc tiếp cận các khoản vay và huy động vốn trên thị trường tài chính. Chỉ có một số trường hợp cá biệt không cho phép tự chủ trong vấn đề này như Hy Lạp, Hungary, Na Uy, Thụy Sĩ, Bồ Đào Nha và Estonia. Trong khi đó, tại Áo, Cộng hòa Séc, Đan Mạch, Estonia, Phần Lan và Hà Lan, trường đại học có thể tiếp cận các khoản vay mà gần như không có hạn chế nào.

Học phí và các khoản thu từ sinh viên cũng là một nội dung quan trọng ảnh hưởng đến cơ cấu tài chính của các trường. Tuy nhiên, trong vấn đề tự chủ tài chính, tại các nước châu Âu cũng có cách thức

giải quyết khá khác nhau, tùy cách tiếp cận, điều kiện cũng như tùy trình độ đào tạo và đối tượng sinh viên từng nước. Ba mô hình chính được áp dụng phổ biến tại châu Âu hiện nay: (i) Nhà trường tự quyết định thu học phí; (ii) Nhà nước quyết định mức học phí; (iii) Nhà nước và nhà trường phối hợp ban hành quyết định mức thu học phí.

Trong một số trường hợp, Nhà nước quy định tỷ lệ sinh viên được nhà nước tài trợ đồng thời cho phép các trường tuyển sinh ngoài ngân sách. Trong khi đó, một số quốc gia vẫn áp dụng miễn học phí nhưng mô hình này đang có khuynh hướng thu hẹp. Một ví dụ là Phần Lan, vốn từng áp dụng chính sách miễn học phí cho sinh viên trong và ngoài Liên minh châu Âu (EU). Tuy nhiên, từ năm 2017 đã bắt đầu thu học phí đối với sinh viên quốc tế bên ngoài khối.

Tự chủ đại học ở Việt Nam giai đoạn 1986-2017

Năm 1986, Việt Nam thực hiện chính sách đổi mới kinh tế chuyển từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Theo đó, ở thập niên cuối của thế kỷ 20, nền giáo dục Việt Nam là tiến hành công cuộc đổi mới giáo dục, theo đường lối đổi mới kinh tế - xã hội toàn diện và sâu sắc. Định hướng cơ bản của công cuộc đổi mới giáo dục là chuyển từ phục vụ những yêu cầu và hoạt động trong nền kinh tế “kế hoạch hóa tập trung, bao cấp” sang đáp ứng những yêu cầu và hoạt động trong “nền kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa”.

Như vậy, từ năm 1987, GDDH không chỉ đào tạo cho biên chế nhà nước, nền kinh tế quốc doanh mà còn phải đào tạo cho tất cả các thành phần kinh tế khác, đồng thời phải đáp ứng nhu cầu học tập rất đa dạng của tất cả những người muốn có học vấn đại học ở những mức độ khác nhau. Trong bối cảnh đó, GDDH không chỉ dựa vào ngân sách nhà nước mà còn phải dựa vào tất cả các nguồn lực khác nhau có thể huy động được như học phí, hợp đồng đào tạo, đóng góp của các tổ chức kinh tế - xã hội thông qua các hợp đồng nghiên cứu, triển khai, ký với các trường đại học, những dự án quốc gia, quốc tế, những sự hỗ trợ của các hội, các cá nhân có hảo tâm cho học bổng...

Một số trường đại học đã được Chính phủ giao thí điểm tự chủ theo Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở GDDH công lập giai đoạn 2014 – 2017, cụ thể Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh, Đại học Hà Nội và Đại học Tài chính - Marketing, Đại học Ngoại thương, Đại học Tôn Đức Thắng...



Nghiên cứu về tự chủ đại học tại các trường cho thấy, những thách thức trong việc thu hút nguồn lực tài chính tại các trường đại học ở Việt Nam giai đoạn 1986-2017 đặt ra là:

Thứ nhất, tự đảm bảo về tài chính là một trong những điều kiện để cơ sở GDĐH được tự chủ khi không còn được cấp ngân sách nhà nước, trong khi thực tế hiện nay, cơ sở GDĐH nguồn lực còn hạn chế để có thể thực hiện tự chủ tài chính phục vụ cho các hoạt động mở rộng quy mô đào tạo. Thực tế các trường đại học thực hiện thí điểm tự chủ theo Nghị quyết số 77/NQ-CP ngày 24/10/2014, nguồn thu và gia tăng nguồn thu chủ yếu là từ học phí. Nguồn thu từ khoa học công nghệ của các trường tự chủ, các đóng góp khác rất hạn chế. Đặc biệt, những đóng góp như hiến tặng, các tài trợ hầu như chưa có. Do đó, mức chi của các trường đại học vẫn còn hạn chế: Chi cho hoạt động khoa học công nghệ chưa đạt mức 5% tổng nguồn thu của nhà trường; chi cho nghiên cứu khoa học của sinh viên chưa đạt 3% (theo Nghị định 99/2014/NĐ-CP về quy định việc đầu tư phát triển tiềm lực và khuyến khích hoạt động khoa học và công nghệ trong các cơ sở GDĐH).

Thứ hai, tự chủ đại học đã được quan tâm ngay khi nhận thức được sự cần thiết chuyển đổi GDĐH để thích ứng với nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa.

Thứ ba, chưa có hướng dẫn cụ thể quyền tự chủ trong việc quyết định các định mức chi; chưa có chính sách hỗ trợ lãi suất vay vốn đối với các trường được giao thí điểm tự chủ theo Nghị quyết số 77/NQ-CP để đầu tư phát triển cơ sở vật chất; chưa có hướng dẫn cụ thể, kịp thời về việc miễn thuế thu nhập doanh nghiệp từ lãi tiền gửi ngân hàng và thu nhập từ các hoạt động đào tạo ngắn hạn theo Nghị quyết 59/NQ-CP ngày 7/7/2016 của Chính phủ; chưa có hướng dẫn kịp thời về miễn thuế GTGT, thuế TNDN đối với các khoản thu học phí, lệ phí sau khi các khoản thu này chuyển qua thực hiện theo cơ chế giá theo Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13 có hiệu lực 01/01/2017; chưa có hướng dẫn về việc sử dụng nguồn lực tham gia liên doanh, liên kết để tăng nguồn thu cho các trường...

Thứ tư, việc thực hiện quyền tự chủ đối với GDĐH mới chỉ thực hiện trong phạm vi thí điểm, tự chủ chưa trở thành nhu cầu nội tại của các trường; điều kiện tự chủ mới chỉ tiếp cận chủ yếu từ góc độ về tài chính. Những bất cập từ nhiều phía đã hạn chế việc triển khai và hiệu quả của thực hiện tự chủ của các cơ sở GDĐH; tự chủ chưa thực sự trở thành động lực giúp các cơ sở GDĐH phát huy khả năng chủ động, sáng tạo, nâng cao hiệu quả hoạt động, tăng cường cạnh

tranh và đa dạng hóa các loại hình giáo dục trong hệ thống GDĐH nhằm nâng cao chất lượng đào tạo đáp ứng nguồn nhân lực của đất nước và hội nhập quốc tế, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao.

Nhìn chung, các trường tự chủ đã được giao quyền mạnh mẽ hơn trong hoạt động tài chính nên đã chủ động, linh hoạt hơn trong tổ chức thực hiện các hoạt động của nhà trường, từng bước chủ động đổi mới cơ chế để hoạt động ngày càng hiệu quả. Mô hình thí điểm tự chủ bước đầu được đánh giá là có những chuyển biến tích cực, các trường đã có những thành tựu nhất định và được sự chấp nhận của xã hội.

Một số kiến nghị, đề xuất

Qua phân tích kinh nghiệm quốc tế và đánh giá thực trạng triển khai cơ chế tự chủ của các cơ sở GDĐH công lập hiện nay, tập trung vào quyền tự chủ tài chính của cơ sở GDĐH. Trên cơ sở đó, nhóm tác giả đưa ra một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, về tự chủ tài chính, các cơ sở GDĐH cần được quyết:

- Phân bổ các khoản ngân sách do Nhà nước cấp cho các mặt hoạt động của trường; quyết định cách thức sử dụng phần kinh phí ngân sách nhà nước tiết kiệm được; tự chủ sử dụng các nguồn thu hợp pháp của trường.

- Quyền vay tín chấp, hoặc được dùng các tài sản hình thành từ nguồn tự có để vay không hạn chế hạn mức.

- Quyền phân bổ, sử dụng kinh phí quyết toán dư hàng năm.

- Quyền quyết định mức thu học phí các bậc đào tạo và loại hình đào tạo của trường và các hệ số miễn/giảm học phí của sinh viên.

- Quyền quyết định nội dung và mức chi từ các nguồn thu học phí và thu sự nghiệp, nguồn ngân sách nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ, bao gồm quyền được tự thỏa thuận lương với người lao động trên cơ sở mức lương tối thiểu do nhà nước quy định, chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý và quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

- Được tự quyết định mức trích lập quỹ và ra quy định về sử dụng các quỹ của đơn vị (Quỹ Khen thưởng; Quỹ Phúc lợi; Quỹ Hỗ trợ sinh viên; Quỹ Học bổng và các quỹ khác để phát triển nhà trường).

- Quyền đàm phán phí quản lý và giá trị thương hiệu trong các hợp đồng nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ của cán bộ trường và các pháp nhân của trường; quyền đàm phán về phí bản quyền của các bằng phát minh sáng chế của trường.

- Quyền trong việc lập và sử dụng các Quỹ Hiến tặng để tái đầu tư và phát triển nhà trường.



- Quyền sử dụng nguồn tích lũy để đầu tư vào mọi hình thức có hệ số an toàn cao trong nước hoặc quốc tế.

Để tăng khả năng tiếp cận cho sinh viên theo học các chương trình đào tạo chất lượng, cần có chính sách vay vốn ưu đãi để sinh viên nghèo có thể theo học đại học nói chung cũng như học các trường có chất lượng tốt. Điều đó cũng tạo ra sự cạnh tranh bình đẳng giữa các trường khi nguồn tiền phân bổ cho đào tạo thông qua chính sách học bổng hoặc chính sách cho vay.

Học bổng có thể đối với các ngành ưu tiên mũi nhọn phục vụ đào tạo nguồn nhân lực cho đất nước hoặc dưới hình thức sinh viên vay vốn. Chi phí đơn vị cho 1 sinh viên/ 1 năm cần được nghiên cứu, tính toán.

Mức chi của các trường đại học vẫn còn hạn chế: Chi cho hoạt động khoa học công nghệ chưa đạt mức 5% tổng nguồn thu của trường; chi cho nghiên cứu khoa học của sinh viên chưa đạt 3% (theo Nghị định 99/2014/NĐ-CP quy định việc đầu tư phát triển tiềm lực và khuyến khích hoạt động khoa học và công nghệ trong các cơ sở giáo dục đại học).

Theo GS. Phạm Phú (2011), cần xét đến cơ cấu “chia sẻ chi phí” giữa ngân sách nhà nước, học phí và đóng góp của cộng đồng trong chi phí đơn vị. Tùy thuộc vào khả năng ngân sách của nhà nước mà các trường tính toán, xác định mức học phí hợp lý cũng như tìm kiếm các nguồn đóng góp của cộng đồng.

Thứ hai, để đảm bảo điều kiện tài chính, các cơ sở GDĐH cần:

- Tích cực chủ động nguồn thu, khai thác các nguồn thu khác; đa dạng hóa nguồn tài chính; khai thác triệt để các nguồn lực để phục vụ đào tạo của trường; điều chỉnh các mức học phí, lệ phí phù hợp và kết hợp với việc triển khai một cách tích cực các chính sách hỗ trợ tài chính cho người học; xây dựng các định mức chi phí theo nguyên tắc phân bổ kinh phí căn cứ trên hiệu quả công việc; tìm kiếm các đối tác tổ chức các hoạt động liên doanh, liên kết, đầu tư tài chính nhằm tăng thêm nguồn kinh phí.

- Thực hiện tốt công tác xã hội hóa để huy động được các nguồn thu và tài trợ; có giải pháp tăng thu, giảm chi; đặc biệt tăng thu từ hoạt động khoa học công nghệ và dịch vụ để đảm bảo khả năng tự chủ tài chính.

- Đảm bảo kinh phí cần thiết cho quá trình đào tạo phù hợp với quy mô đào tạo đại học và sau đại học; chủ động thực hiện đa dạng hóa nguồn thu

từ các hợp đồng đào tạo, nghiên cứu và triển khai, chuyển giao công nghệ, các hoạt động dịch vụ, sản xuất và nguồn vốn huy động khác.

- Xây dựng lộ trình tự chủ tài chính để có nguồn thu chi trả tiền lương và chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và chi phí khấu hao theo quy định của Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập và Nghị quyết 77/NQ-CP.

- Rà soát, ban hành quy định về mức thu học phí theo nguyên tắc tính đúng, tính đủ chi phí đào tạo và tương xứng với chất lượng đào tạo; Thực hiện kiểm toán độc lập hàng năm, công khai báo cáo kiểm toán trên trang thông tin điện tử.

- Thực hiện minh bạch hóa và công khai các điều kiện đảm bảo chất lượng; thu chi tài chính và báo cáo kiểm toán độc lập hàng năm; cam kết, chịu trách nhiệm về điều kiện và chất lượng đào tạo không đạt chuẩn, khả năng tìm việc làm và hòa nhập thị trường lao động thấp của người học.

Như vậy, để việc thực hiện cơ chế tự chủ đại học đi vào cuộc sống, từng bước nâng cao chất lượng giáo dục đào tạo, chính sách thúc đẩy, thu hút nguồn lực tài chính cho hoạt động giáo dục đào tạo cần được đẩy mạnh hơn nữa. Cùng với đó, các quy định của Nhà nước cần thay đổi, bài toán thiết kế chính sách cho cải cách tài chính cần được thiết kế một cách hết sức công phu để giúp các trường đại học có quyền chủ động trong quản trị tài chính dưới sự giám sát từ phía nhà nước. Điều đó sẽ giúp các cơ sở giáo dục đào tạo tạo thu hút nguồn lực tài chính thích ứng với cơ chế thị trường cũng như hội nhập với thế giới. 

Tài liệu tham khảo:

1. Kỷ yếu Hội nghị chuyên đề GDĐH Việt Nam Xuân Giáp Tuất tháng 2/1994;
2. Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP ngày 2/11/2005 về đổi mới cơ bản và toàn diện GDĐH Việt Nam giai đoạn 2006- 2020;
3. Phạm Phú, Về khuôn mặt mới của GDĐH Việt Nam, Tập 2. NXB Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, 2011;
4. Nguyễn Thị Thu Thủy, Cách tiếp cận cho quản lý đại học trong xu hướng gia tăng quyền tự chủ tại Việt Nam;
5. Estermann, Thomas, Terhi Nokkala, and Monika Steinel. "University autonomy in Europe II." *The Scorecard. Brussels: European University Association* (2011);
6. Mora, José-Ginés. "Governance and management in the new university." *Tertiary education and management* 7.2 (2001): 95-110;
7. Varghese, N., and Michaela Martin. "Governance reforms and university autonomy in Asia." *Paris: International Institute for Educational Planning* (2013);
8. Wang, Li. "Higher education governance and university autonomy in China." *Globalisation, Societies and Education* 8.4 (2010): 477-495.