

KINH NGHIỆM PHÂN BỐ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO GIÁO DỤC ĐẠI HỌC CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ HÀM Ý CHO VIỆT NAM**Trần Quang Hùng*, Phạm Vũ Thắng**, Phạm Xuân Hoan*******Tóm tắt**

Giáo dục đại học ngày càng có vai trò quan trọng trong sự phát triển kinh tế của các quốc gia cũng như sự phát triển của các cá nhân trong xã hội. Phần lớn nguồn tài chính cho giáo dục đại học đến từ Ngân sách Nhà nước. Bài báo phân tích các phương thức phân bổ ngân sách Nhà nước cho giáo dục đại học và kinh nghiệm của một số quốc gia phát triển (Mỹ, Nhật Bản) cũng như quốc gia đang phát triển (Trung Quốc). Từ đó, bài báo đưa ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam trong việc phân bổ ngân sách Nhà nước cho giáo dục đại học, tập trung vào việc đổi mới cơ chế, tiêu chí phân bổ; ưu tiên xây dựng các trường đại học theo tiêu chuẩn quốc tế; khuyến khích hợp tác công – tư và đẩy mạnh các cơ chế phân bổ gián tiếp thông qua các khoản hỗ trợ sinh viên.

Từ khóa: giáo dục đại học, hỗ trợ sinh viên, phân bổ ngân sách Nhà nước, phương thức phân bổ, tài chính giáo dục

1. Mở đầu

Trong bài diễn văn khai mạc lễ trao giải Nobel ngày 10/12/2008, TS. Marcus Storch, chủ tịch hội đồng quỹ Nobel đã nhấn mạnh ba vai trò của giáo dục đại học là: kỷ ức của xã hội, mũi nhọn của xã hội, và tấm gương phê phán của xã hội.² TS. Storch cũng nhấn mạnh nếu không tăng trưởng được nguồn lực của các đại học thì chúng ta không thể thỏa mãn được các nhiệm vụ cơ bản như trên. Khi đó, hệ quả sẽ là một xã hội đình trệ.

Hiện nay, giáo dục đại học không còn là đặc quyền của giới tinh hoa mà đang ngày càng được phổ biến, trở thành một động lực của nền kinh tế quốc gia cũng như tạo cơ hội phát triển

cho các cá nhân trong xã hội. Tuy nhiên, sự mở rộng của giáo dục đại học đã và đang gặp phải nhiều thách thức liên quan tới vấn đề tài chính: các trường đại học không có đủ ngân sách, ảnh hưởng tới chất lượng giáo dục; các biện pháp hỗ trợ sinh viên chưa đầy đủ; tỉ lệ sinh viên từ những gia đình nghèo còn thấp; tài chính cho giáo dục đại học ở nhiều nước có xu hướng giảm do ngân sách Nhà nước cho giáo dục đại học đến từ thuế nhưng những người được hưởng lợi lại chủ yếu đến từ những gia đình giàu hơn (Barr, 2005). Đặc biệt, trong bối cảnh kinh tế khó khăn, ngân sách Nhà nước bị thu hẹp khiến chính phủ các nước phải cân nhắc giữa các ưu tiên chính sách, việc phân bổ ngân sách Nhà nước cho giáo dục đại học một cách hiệu quả là rất quan trọng. Đây cũng là vấn đề đặt ra với nước ta. Ở Việt Nam, phân bổ ngân sách nhà nước (NSNN) cho các cơ sở giáo dục đại học công lập được thực hiện theo cơ chế khoán, mang nặng tính bao cấp, bình quân, chưa được điều chỉnh theo số lượng, chất lượng, cơ cấu ngành nghề và quy mô đào tạo. Điều này đã làm giảm động lực cạnh tranh nâng cao chất lượng đào tạo giữa các trường đại học công lập. Do vậy, những nghiên cứu về phân bổ NSNN đối với giáo dục đại học có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo nền tảng cho những khuyến nghị nhằm đổi mới cơ chế phân bổ NSNN. Bài báo tập trung hệ thống hóa các phương thức phân bổ ngân sách Nhà nước cho giáo dục đại học, phân tích kinh nghiệm từ một số quốc gia và thảo luận một số bài học rút ra cho Việt Nam trong việc phân bổ ngân sách Nhà nước, nhằm tạo điều kiện cho sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học, đảm bảo thực hiện các vai trò của giáo dục đại học trong thời đại mới.

*Trần Quang Hùng, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

**Phạm Vũ Thắng, Tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

***Phạm Xuân Hoan, Tiến sĩ, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 01/2013.

² Bản tin Đại học Quốc gia, số 215 năm 2009: https://www.vnu.edu.vn/215/215_p26-27.pdf

2. Tổng quan về phân bổ ngân sách Nhà nước cho giáo dục đại học

Phân bổ ngân sách cho giáo dục đại học có thể bằng hai cách trực tiếp và gián tiếp. Chính phủ cấp trực tiếp cho các trường đại học để đảm bảo chi phí hoạt động của trường. Nguồn kinh phí này thường được chi theo 3 mục lớn: chi thường xuyên, chi đầu tư và chi cho nghiên cứu khoa học. Chi trực tiếp của Chính phủ cho các trường đại học không bao gồm chi phí cơ hội đối với việc sử dụng tài sản như đất đai và cơ sở vật chất của trường. Phân bổ ngân sách gián tiếp thông qua các khoản chuyển giao, phụ cấp hay trợ cấp cho sinh viên đại học. Giữa hai hình thức phân bổ thì phân bổ ngân sách trực tiếp đóng vai trò quan trọng trong nguồn thu của các trường đại học. Phân bổ ngân sách trực tiếp phụ thuộc vào cơ chế phân bổ bao gồm các quy định về phân bổ, và cuộc đàm phán giữa các nhà hoạch định chính sách của Chính phủ và các bên liên quan.

Phương thức phân bổ ngân sách trực tiếp

Các phương thức phân bổ ngân sách trực tiếp cho giáo dục đại học bao gồm:

Ngân sách thỏa thuận/đặc thù (Negotiated or ad hoc budgets): Đây là hình thức phân bổ ngân sách dựa trên sự thỏa thuận của các nhà chính sách và các trường đại học, thông thường dựa trên xu hướng lịch sử. Ngân sách thỏa thuận gồm ngân sách theo các hạng mục (Line-item budgets) hoặc ngân sách cộng gộp trọn gói (Block grants). Ngân sách theo hạng mục quy định chặt chẽ về việc sử dụng nguồn ngân sách này của các trường đại học. Việc điều chỉnh, chuyển ngân sách từ hạng mục này sang hạng mục khác phức tạp. Ngân sách cộng gộp trọn gói cho các trường đại học linh hoạt và chủ động hơn. Ngân sách này có thể được tính theo một số định mức phần trăm như 5-7% ngân sách chính phủ, % GDP, hay % thuế xuất nhập khẩu...

Ngân sách dành cho các mục đích cụ thể/chọn lọc (Categorical or earmarked funds): Đây là nguồn ngân sách hướng đến một số trường đại học nhằm thực hiện các mục tiêu cụ thể, thường liên quan đến yếu tố vị trí địa lý (khu vực nông thôn, vùng sâu vùng xa...) hoặc đối tượng sinh viên trong trường (trường dành cho người khuyết tật, dân tộc thiểu số...).

Ngân sách theo công thức (Funding formulas): Đây là hình thức phân bổ ngân sách được sử dụng khá phổ biến hiện nay. Các công thức để tính toán ngân sách phân bổ cho các trường đại học rất đa dạng tùy thuộc vào các yếu tố được tính đến trong các công thức tính ngân sách như: số lượng nhân viên, sinh viên của trường (số sinh viên thực tế, số sinh viên dự tính trong năm học tiếp theo, số sinh viên của trường sẽ có tính đến phần điều chỉnh vào giữa năm học, chuyển đổi từ sinh viên bán thời gian sang sinh viên học toàn thời gian), chi phí đào tạo của một sinh viên...

Ngân sách dựa trên sự ưu tiên (Priority-based funding): Đây là hình thức phân bổ ngân sách dựa trên sự ưu tiên của vùng hay quốc gia, ví dụ như nhu cầu nhân lực phục vụ cho một số lĩnh vực nào đó. Mức độ cần thiết của các ngành học sẽ quyết định mức độ phân bổ nguồn ngân sách Nhà nước. Ở nhiều nước, toàn bộ chi phí đào tạo của sinh viên được Nhà nước phân bổ với những ngành nghề có sự ưu tiên cao nhất.

Ngân sách dựa trên tình hình hoạt động (Performance-based funding): Đây là hình thức phân bổ ngân sách dựa trên yếu tố chất lượng và hình thức hoạt động của trường đại học từ các tiêu chí đầu ra như: số lượng tin chỉ (thể hiện hoạt động của trường đại học và mức độ thể hiện của sinh viên); số lượng sinh viên nhận bằng tốt nghiệp (một nửa số ngân sách trả cho các trường trên cơ sở số sinh viên nhận bằng); số sinh viên hoàn thành chương trình học của từng năm; số học sinh vượt qua các kỳ thi cuối kỳ.

Phương thức phân bổ ngân sách gián tiếp

Các phương thức phân bổ ngân sách gián tiếp cho giáo dục đại học bao gồm:

Vouchers: Sinh viên được phát các vouchers có trị giá tương đương với một khoản tiền nhất định và chỉ được sử dụng vouchers cho các chi phí liên quan đến việc học đại học. Sinh viên sử dụng các vouchers này chủ yếu để thanh toán các chi phí tại trường đại học. Sau đó, trường đại học sẽ quy đổi các vouchers thành tiền thực tế từ ngân sách chính phủ. Vouchers chủ yếu được phát cho sinh viên từ các gia đình có thu nhập thấp.

Học bổng: Học bổng được tặng cho sinh viên thông qua cơ quan trực tiếp của chính phủ hoặc giao cho các trường đại học bình xét và quyết định. Có các loại học bổng như: học bổng dựa vào thành tích học tập (Mỹ, Phần Lan, Australia...), học bổng xã hội căn cứ trên thu nhập của gia đình sinh viên (Pháp).

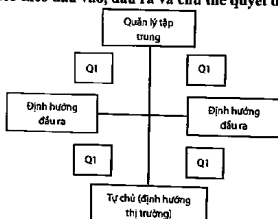
Miễn, giảm thuế: Sinh viên/gia đình sinh viên nhận được một khoản miễn thuế để bù đắp một phần chi phí giáo dục đại học) hoặc gia đình sinh viên sẽ được giảm một phần thuế thu nhập căn cứ vào chi phí học đại học của sinh viên

Cho vay sinh viên: Sinh viên được vay một khoản tiền để trang trải chi phí liên quan đến giáo dục đại học như học phí và một phần chi phí sinh hoạt. Về thời gian vay và kế hoạch trả nợ, một số nước đưa ra khoảng thời gian xác định cho việc trả nợ từ 3-7 năm sau khi sinh viên tốt nghiệp (Mỹ, Mexico, Venezuela). Một số nước căn cứ vào thu nhập sau khi tốt nghiệp của sinh viên để yêu cầu trả nợ (Anh, Thụy Sĩ, Hungary, New Zealand...).

Phương thức phân bổ theo đầu vào, đầu ra và chủ thể quyết định

Một phương thức khác để xác định mô hình phân bổ tài chính tại một quốc gia là xem xét hai khía cạnh: (i) việc phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào hay kết quả đầu ra, và (ii) mức độ mà việc phân bổ ngân sách là do quyết định của cơ quan quản lý hay là kết quả các quyết định của các cá nhân và trường đại học (Kaiser, Vosnsteyn, Koelman 2001). Phương pháp tiếp cận này được thể hiện qua phác đồ dưới đây:

Hình 1: Phương thức phân bổ ngân sách theo đầu vào, đầu ra và chủ thể quyết định



Nguồn: Jongbloed (2008)

Trực tưng của biểu đồ thể hiện đối tượng ra quyết định phân bổ ngân sách: (i) ở vị trí thấp nhất phân bổ ngân sách theo định hướng thị trường, tức là sinh viên, người mua các sản phẩm nghiên cứu và dịch vụ, trường đại học tự quyết định tuyển sinh và học phí, và nguồn tài chính chính của trường sẽ dựa chủ yếu dựa vào học phí, ngân sách được phân bổ cho những hoạt động, chức năng thiết yếu nhất của trường; (ii) ở điểm cao nhất, việc phân bổ ngân sách hoàn toàn được xác định bởi Nhà nước, chỉ tiêu tuyển sinh của đại học công được quản lý hết sức chặt chẽ. Trục hoành phản ánh các yếu tố đầu vào hay đầu ra tác động đến các nguồn tài chính, ví dụ như số lượng sinh viên tốt nghiệp, hay các yếu tố đầu vào như số lượng sinh viên nhập học, trình độ của giảng viên, chi lương, thưởng, và những yếu tố đầu vào phi nhân sự khác.

Ở góc phần tư thứ nhất, các trường đại học được phân bổ ngân sách chủ yếu dựa trên số lượng tuyển sinh, và tuân thủ chặt chẽ giới hạn về số lượng tuyển sinh; cơ quan quản lý sẽ xác định năng lực của hệ thống các trường và xác định các chỉ tiêu. Ở góc phần tư thứ tư, ngân sách cấp dựa trên yếu tố đầu vào - căn cứ số lượng sinh viên hoặc nhân sự được phép tuyển với mức lương quy định, chi phí phi nhân sự, và những cơ sở giáo dục này có thể xác định đối tượng tuyển sinh nhưng số lượng tuyển sinh vẫn do Nhà nước quyết định.

3. Kinh nghiệm phân bổ ngân sách Nhà nước cho giáo dục đại học từ một số quốc gia

Kinh nghiệm của Mỹ

Theo OECD (2013), tỉ lệ chi tiêu công cho giáo dục đại học tại Mỹ là 1%, thấp hơn mức bình quân của các nước OECD. Do Mỹ là Nhà nước liên bang nên tài chính cho giáo dục đại học được phân bổ theo ba cấp: chính quyền liên bang, chính quyền bang và chính quyền địa phương.

Phân bổ ngân sách của chính quyền liên bang cho giáo dục đại học

Việc phân bổ ngân sách cho giáo dục đại học tại Mỹ được thực hiện với quan điểm hạn chế can thiệp từ Chính phủ và tuân theo cạnh tranh thị trường để nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục. Chính phủ liên bang nguồn hỗ trợ cho sinh viên và cho nghiên cứu khoa học. Các trường đại học muốn tham gia vào các chương trình hỗ trợ tài chính sẽ phải tuân theo nhiều yêu cầu mà chính phủ liên bang đề ra, từ việc đào tạo giáo viên cho tới bình đẳng giới trong các hoạt động của nhà trường. Từ năm 2009 cho tới trước năm 2013, các trường đại học ở Mỹ còn nhận được ngân sách hỗ trợ từ chính phủ liên bang, trong khuôn khổ của Đạo luật Phục hồi và Tái đầu tư Mỹ 2009 (American Recovery and Reinvestment Act, ARRA, 2009).

Phân bổ ngân sách của chính quyền bang và chính quyền địa phương cho giáo dục đại học
Ngân sách của bang đóng một vai trò quan trọng đối với các trường đại học. Năm 2013, trong tổng số 143,4 tỉ USD hỗ trợ cho chi tiêu hoạt động thường xuyên của giáo dục đại học, 81,2 tỷ

USD (57%) tới từ ngân sách bang và các địa phương (SHEEO, 2014). Phân bổ ngân sách của bang cho các trường dựa vào đầu vào (input-based funding) và dựa vào tình hình hoạt động (performance-based funding). Cách phân bổ dựa vào đầu vào thường dựa trên số sinh viên nhập học, số giảng viên, nhân viên và những nguồn lực khác cần có để cung cấp dịch vụ giáo dục. Tuy nhiên cách phân bổ này được cho là không còn hợp lý trong bối cảnh nền kinh tế Mỹ đang cần nhiều lao động có trình độ đại học (Tandberg và Hillman, 2013). Cách phân bổ dựa vào tình hình hoạt động là một hệ thống phân bổ ngân sách giáo dục của bang dựa vào các tiêu chí đo lường tình hình hoạt động cụ thể, ví dụ như tỉ lệ hoàn thành khóa học, hoàn thành tín chỉ, và hoàn thành bằng cấp. Cách phân bổ dựa vào tình hình hoạt động được áp dụng ở 26 bang tại Mỹ trong khoảng thời gian giữa các năm 1979 và 2007 (Miao, 2012). Hiện nay, có 25 bang tại Mỹ thực hiện và 5 bang đang chuyển sang cách phân bổ này (NCSL, 2014).

Bảng 1: Tỉ trọng các nguồn của hỗ trợ tài chính từ bang và chính quyền địa phương cho các trường đại học và cao đẳng ở Mỹ, giai đoạn 2008 – 2013

Đơn vị: %

Nguồn hỗ trợ tài chính	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Quỹ ARRA	0,08	2,6	5,2	3,3	0,1	0,0
Ngân sách từ nguồn thu thuế của bang	7,2	84,7	81,3	83	84,5	84,2
Tất cả các khoản hỗ trợ ngoài thuế	2,5	3,1	3,2	3,4	3,6	3,6
Các khoản hỗ trợ ngoài ngân sách	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Thu nhập từ trợ cấp của bang	0,4	0,5	0,5	0,0	0,6	0,6
Các nguồn khác	0,8	0,2	0,2	0,6	0,3	0,3
Tiền quỹ không sử dụng được	0,1	0,7	0,5	1,0	0,1	0,1
Tổng tỉ trọng của bang	91,1	91,9	90,9	91,8	89,4	88,9
Ngân sách từ nguồn thu thuế của địa phương	8,9	8,1	9,1	8,2	11,6	11,1
Tổng	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nguồn: SHEEO (2014)

Từ bảng 1 có thể thấy, ngân sách từ thuế chiếm phần lớn trong ngân sách từ các bang cho giáo dục đại học, nguồn thu này chiếm khoảng 90% nguồn thu của các trường đại học. Nguồn ngân sách này được phân bổ qua nhiều hình thức: từ nguồn thu thuế địa phương, từ các khoản hỗ trợ ngoài ngân sách, từ trợ cấp của bang, v.v...

Tỷ trọng các nguồn hỗ trợ tài chính có sự thay đổi qua các năm, nhưng không đáng kể. Trong năm 2013, ngân sách từ thuế chiếm tới 84,2% hỗ trợ tài chính cho giáo dục đại học.

Về mục đích sử dụng của hỗ trợ tài chính, có thể thấy tỉ trọng ngân sách theo các mục đích sử dụng cũng không thay đổi nhiều qua các năm

(Bảng 2). Hỗ trợ tài chính của bang bao gồm hỗ trợ trực tiếp (hỗ trợ cho các trường) và hỗ trợ gián tiếp (hỗ trợ cho sinh viên). Phần lớn hỗ trợ tài chính được dùng cho việc hỗ trợ hoạt động của các trường công lập trong bang (76,5% vào năm 2013).

Ngoài ra, một phần đáng kể của các khoản hỗ trợ tài chính cũng được dùng vào mục đích hỗ trợ các hoạt động nghiên cứu – nông nghiệp – y tế (12,2% vào năm 2013). Sinh viên cũng nhận được các khoản hỗ trợ tài chính, chiếm tỉ trọng khá lớn (chiếm tổng cộng 10,7% vào năm 2013).

Bảng 2: Tỷ trọng hỗ trợ tài chính từ bang và chính quyền địa phương cho các trường đại học và cao đẳng ở Mỹ phân theo mục đích, giai đoạn 2008 –2013

Đơn vị: %

Mục đích	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nghiên cứu – Nông nghiệp – Y tế	12,6	12,3	11,8	11,7	12,2	12,2
Trợ cấp công cho sinh viên	5,6	6,1	6,7	7,0	7,6	7,9
Trợ cấp cho sinh viên không phụ thuộc	2,8	2,8	2,7	2,7	2,8	2,8
Trợ cấp cho sinh viên ngoài bang	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Các tổ chức độc lập	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Giáo dục thường xuyên, không theo tín chỉ	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Hỗ trợ hoạt động của các trường công lập	78,3	78,1	78,1	77,9	76,8	76,5
Tổng	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nguồn: SHEEO (2014)

Ngân sách dự trữ của bang (state appropriations) là một nguồn tài chính quan trọng cho các khoản chi hoạt động chung của các trường đại học, đặc biệt là với các trường công lập. Ngân sách của chính quyền bang chiếm phần lớn doanh thu của các trường công lập; tuy nhiên tỉ lệ ngân sách cho giáo dục đại học so với chi tiêu công của các bang và so với doanh thu của các trường đều đang giảm sút do tình hình kinh tế khó khăn. Nhằm chuyển gánh nặng chi phí từ người nộp thuế sang phía sinh viên, chính quyền các bang và các trường công lập đã tiến hành tăng học phí, cũng như tìm kiếm các nguồn tài trợ khác như tiến hành gây quỹ, kêu gọi các khoản quà biếu cá nhân. Các chính quyền địa phương cũng cấp ngân sách cho các trường cao đẳng cộng đồng.

Kinh nghiệm của Nhật Bản

Theo Maruyama (2012), tỉ lệ chi tiêu công cho giáo dục đại học của Nhật Bản thấp nhất trong số các nước OECD, chỉ chiếm 0.5% của GDP, so với 0,7% tại Anh, 0,9% tại Đức, 1% tại Mỹ và 1,2% tại Pháp. Tỉ lệ chi tiêu công thấp ở Nhật Bản là do giáo dục đại học tại Nhật Bản chủ yếu được khu vực tư nhân cung cấp. Khu vực tư nhân tại Nhật Bản đóng góp 64,7% tài chính cho

giáo dục đại học, trong khi mức trung bình của OECD là 30% (OECD, 2012).

Những khoản ngân sách cấp cho các trường đại học ở Nhật Bản thường chia thành ba loại: ngân sách cho chi tiêu cơ bản, các khoản ngân sách cạnh tranh cho các hoạt động nghiên cứu của cá nhân các giảng viên và hỗ trợ tài chính cho sinh viên. Các khoản ngân sách cơ bản thường được tính toán dựa trên công thức, trong khi các khoản ngân sách cho hoạt động nghiên cứu được phân bổ dựa trên cơ chế cạnh tranh, nhằm khuyến khích sự phát triển của Khoa học và Công nghệ tại các trường đại học, cả các trường cấp quốc gia, các trường công lập và tư thực.

Bảng dưới đây thể hiện cơ cấu ngân sách cho giáo dục năm 2009, trong đó ngân sách cho chi tiêu cơ bản có tỷ trọng cao nhất (58,3%) dành cho cả các trường đại học công lập và tư thực. Chính phủ Nhật Bản còn phân chia cụ thể các khoản chi tiêu cơ bản cho nhiều hoạt động cải cách giáo dục, hợp tác giữa các trường đại học, giữa đại học với doanh nghiệp và quốc tế hóa đại học. Một điểm đáng chú ý nữa trong cách phân bổ ngân sách của Nhật Bản là ngân sách cho các hoạt động nghiên cứu khoa học cá nhân

là một cấu phần quan trọng (chiếm 8,8 %) và được phân chia thành các hạng mục theo tính chất nghiên cứu (nghiên cứu học thuật hay chiến lược), theo các đối tượng liên quan (nghiên cứu sinh, trợ lý giảng dạy, trợ lý nghiên cứu).

Ngân sách Nhà nước phân bổ gián tiếp thông qua hỗ trợ tài chính cho sinh viên chiếm một tỷ trọng lớn thứ hai (32,9%) và hướng đến cả sinh viên trong nước cũng như sinh viên quốc tế.

Bảng 3: Các khoản ngân sách cho giáo dục đại học tại Nhật Bản, năm 2009

Hoạt động	Giá trị	
	Ti JPY	Tỉ lệ (%)
Chi tiêu cơ bản	1750,5	58,3
Trợ cấp chi tiêu quản lý cho các doanh nghiệp đại học quốc gia	1169,5	38,9
Trợ cấp duy trì cơ sở hạ tầng cho các doanh nghiệp đại học quốc gia	83,4	2,8
Trợ cấp cho các trường đại học tư thục	321,8	10,7
Hỗ trợ cho giáo dục tại các trường đại học cấp quốc gia, công lập và tư thục:	70,5	2,4
Chương trình COE (Centre of Excellence)	34,2	1,14
Chương trình hỗ trợ cải cách giáo dục sau đại học	5,4	0,2
Dự án thúc đẩy giáo dục đại học và hỗ trợ sinh viên	11	0,4
Chương trình hỗ trợ các dự án cộng tác chiến lược giữa các đại học	6	0,2
Quốc tế hóa các trường đại học	4,1	0,1
Chăm sóc y tế khu vực	5,5	0,2
Chương trình phát triển nguồn nhân lực thực tiễn thông qua hợp tác giữa các trường đại học và các ngành công nghiệp	3,8	0,1
Chi phí của các khoản trợ cấp cho nghiên cứu học thuật	35,3	1,2
Trợ cấp cạnh tranh cho các hoạt động nghiên cứu cá nhân	263,3	8,8
Trợ cấp cho nghiên cứu học thuật	197	6,6
Dự án JST hỗ trợ các nghiên cứu sáng tạo chiến lược	39,3	1,3
Hỗ trợ tài chính nghiên cứu sinh Học bổng nghiên cứu sinh JSPS cho các nhà khoa học trẻ	16,3	0,54
Chi tiêu cho Trợ lý giảng dạy và Trợ lý nghiên cứu	10,7	0,39
Hỗ trợ tài chính cho sinh viên	990,9	32,9
Chương trình cho vay của Tổ chức hỗ trợ sinh viên Nhật Bản	947,5	31,5
Chương trình hỗ trợ cho sinh viên quốc tế	43,4	1,37
Tổng	3004,7	100%

Nguồn: MEXT (2009)

Đối với các doanh nghiệp đại học quốc gia (National University Corporations – NUCs), các nguồn tài chính hỗ trợ từ chính phủ cho các đại học bao gồm:

- Trợ cấp hoạt động tiêu chuẩn (Standard Operational Grant) được tính bằng chênh lệch giữa các khoản chi tiêu tiêu chuẩn (chi phí quản lý, chi phí giáo dục và nghiên cứu và những nhu cầu cơ bản để duy trì cơ sở vật chất) và các khoản doanh thu (bao gồm học phí dựa trên số lượng sinh viên theo học quy định và lệ phí tuyển sinh dựa trên số lượng sinh viên mới nhập học theo quy định).

- Trợ cấp hoạt động đặc biệt được tính bằng

chênh lệch giữa các khoản chi tiêu đặc biệt (chi phí giáo dục và nghiên cứu bao gồm lương cho cán bộ các khoa vượt quá tiêu chuẩn, chi phí giáo dục và nghiên cứu cho các bệnh viện thành viên bao gồm lương cho cán bộ, chi phí cho các phòng thí nghiệm thành viên và các cơ sở vật chất khác bao gồm lương cho cán bộ, các quỹ giáo dục và nghiên cứu đặc biệt được phê duyệt qua quy trình cạnh tranh, chi phí cho các yếu tố đặc biệt bao gồm lương hưu) và doanh thu (lệ phí kiểm tra đầu vào, học phí từ sinh viên theo học vượt quá số lượng quy định, lệ phí tuyển sinh của các sinh viên mới nhập học vượt quá số lượng quy định và các nguồn thu nhập khác).

- Trợ cấp hoạt động cho các bệnh viện tính từ chênh lệch giữa chi tiêu (các chi phí hoạt động và chi phí điều trị y tế của các bệnh viện thành viên bao gồm lương cán bộ và nhân viên, việc trả nợ của các bệnh viện thành viên, chi phí cho các yếu tố đặc biệt của các bệnh viện thành viên) và doanh thu (doanh thu của các bệnh viện thành viên).

- Hỗ trợ từ Quỹ giáo dục và nghiên cứu đặc biệt đối với năm lĩnh vực: cải cách giáo dục, xúc tiến nghiên cứu, thành lập các trung tâm nghiên cứu, hợp tác với chính quyền địa phương và các cơ quan khác, và hỗ trợ đặc biệt cho các mục đích đặc thù. Hằng năm, các doanh nghiệp đại học quốc gia nộp hồ sơ để nhận được nguồn hỗ trợ này từ MEXT.

- Trợ cấp đầu tư, khoảng 90% trợ cấp đầu tư bao gồm các khoản trợ cấp từ Chính phủ (Quỹ vốn phát triển) và các khoản vay từ Trung tâm tài chính và quản lý Đại học quốc gia (Center for National University Finance and Management).

Đối với các Đại học công lập tại địa phương (Local Public Universities – LPU), nguồn tài chính chủ yếu của các LPUs tới từ các trợ cấp hoạt động của tổ chức sáng lập (Trợ cấp chung – General Fund) và học phí của sinh viên. Đối với chi tiêu đầu tư, các khoản trợ cấp chung và học phí chiếm khoảng 60%. Thêm vào đó, Trái phiếu chính quyền địa phương đóng một vai trò quan trọng trong việc cấp vốn cho các dự án đầu tư. Các tổ chức sáng lập có thể phát hành trái phiếu để mua đất hoặc xây dựng/nâng cấp cơ sở vật chất, tuy nhiên, các tổ chức sáng lập cần phải xin ý kiến của Bộ Nội vụ và Truyền thông trước khi phát hành trái phiếu.

Đối với các trường đại học, cao đẳng tư thục, trên nguyên tắc các trường đại học và cao đẳng tư thục tự cung nguồn vốn từ học phí, phí đăng ký và nhập học, các khoản quyên góp và thu nhập từ các dịch vụ hỗ trợ khác. Tuy nhiên, chính phủ Nhật Bản cũng hỗ trợ cho các cơ sở giáo dục đại học tư thục thông qua các khoản trợ cấp do Tổ chức Xúc tiến và Tương hỗ cho

Trường học Tư thục của Nhật Bản. *Đảm nhiệm:*

- Trợ cấp thông thường (70%) được tính toán dựa trên số lượng giảng viên và sinh viên. Trợ cấp thông thường được tính toán bằng công thức: $F \times (30/100 \times a + 20/100 \times b + 50/100 \times c)$; trong đó, F là số tiền tiêu chuẩn được tính toán chủ yếu bằng giá đơn vị nhân với số lượng giảng viên và sinh viên, a là hệ số điều chỉnh liên quan tới tỉ lệ phần trăm sinh viên theo học trên thực tế tính trên số lượng sinh viên quy định, b là hệ số điều chỉnh liên quan tới số lượng sinh viên trên mỗi giảng viên, c là hệ số điều chỉnh liên quan tới tổng chi phí cơ sở vật chất và chi phí nghiên cứu và giáo dục được trả bằng học phí của sinh viên.

- Trợ cấp đặc biệt (30%) được tính toán dựa trên sự tương thích trong các hoạt động giáo dục và nghiên cứu của các đại học tư đối với hướng chính sách của MEXT (ví dụ như Xúc tiến Giáo dục suốt đời, Đáp ứng các nhu cầu giáo dục địa phương, Xúc tiến sự đa dạng giữa các đại học tư,...).

Một chương trình tài trợ khác của MEXT dành cho các trường đại học tư thục là "Hỗ trợ đặc biệt cho việc xúc tiến phát triển Giáo dục và Nghiên cứu của các trường Đại học tư thục", với mục tiêu phát triển các trường đại học tư thục tầm cỡ thế giới. Chương trình này bao gồm bốn lĩnh vực hỗ trợ: (i) Phát triển các trung tâm nghiên cứu công nghệ cao, (ii) Xúc tiến các thành tựu nghiên cứu khoa học, (iii) Phát triển các trung tâm nghiên cứu mở và (iiii) Xúc tiến hợp tác xã hội trong nghiên cứu.

Kinh nghiệm Trung Quốc

Tỉ lệ ngân sách Nhà nước trong tổng chi tiêu của giáo dục đại học giảm từ khoảng 92% vào năm 1993 xuống khoảng 61% vào năm 1999, sau đó là khoảng 43% trong năm 2005. Đồng thời, tỉ lệ của học phí và lệ phí trong tổng chi tiêu của giáo dục đại học tăng từ khoảng 6% trong năm 1993 lên 17% vào năm 1999 và 32% vào năm 2004 (Fengliang, 2012). Theo thống kê mới nhất, phân bổ ngân sách chiếm 47,17% tổng nguồn thu trong năm 2009 (Bảng 4).

Bảng 4: Các nguồn thu cho giáo dục bậc cao của Trung Quốc

Năm	Ngân sách Nhà nước	Học phí	Nghiên cứu	Từ thiện và đóng góp	Dịch vụ xã hội	Các nguồn thu khác
1995	70,9	13,6	...	1,6	9,7	4,3
1996	70	14,4	...	1,7	8,7	5,2
1997	67,6	15,7	..	2,3	8,7	5,6
1998	64,9	13,4	13,1	2,1	2,1	6,4
1999	61	17,2	12,8	2,3	1,8	5
2000	56,7	21,3	13,4	1,7	1,8	5,1
2001	53,6	24,7	13,3	1,5	1,4	5,5
2002	50,7	27	14,4	1,9	1,1	4,8
2003	48,6	30	12,8	1,5	1,1	5,9
2004	47,1	32,4	12,1	1,1	1,1	6,2

Nguồn: Tính dựa vào Niên giám thống kê Tài chính Giáo dục Trung Quốc (1995 - 2004)

Trung Quốc sử dụng các công thức tính toán để phân bổ ngân sách, tuy vậy phân bổ thực tế vẫn dựa trên đàm phán và dựa trên dữ liệu lịch sử, ví dụ như phân bổ ngân sách chủ yếu dựa theo quán tính, với một vài thay đổi nhỏ hàng năm tùy thuộc vào công thức đầu ra và đàm phán. Ngân sách nhận được từ chính phủ bao gồm ngân sách chung được phân bổ theo số lượng sinh viên và những khoản trợ cấp bổ sung cho các trường đại học hàng đầu trong khuôn khổ các Dự án 211 và 985, ngoài ra còn có các khoản trợ cấp nghiên cứu cho các trường đại học thông qua cơ chế cạnh tranh. Trong đó, Dự án 211 được tiến hành từ năm 1995 nhằm hỗ trợ 100 trường đại học hàng đầu được chọn lọc dựa trên tiêu chí chất lượng và định hướng đào tạo phù hợp. Các nguồn hỗ trợ đặc biệt của dự án này được cấp cho các trường nhằm đẩy mạnh các ngành đào tạo mũi nhọn, nâng cấp cơ sở vật chất, hỗ trợ nghiên cứu... Dự án 985, tiến hành từ năm 1998, tập trung vào hỗ trợ sự phát triển 10 trường đại học hàng đầu, biến các trường này thành trung tâm nghiên cứu hàng đầu thế giới (Chen, 2008). Đến nay nguồn ngân sách hỗ trợ thông qua dự án này đã cung cấp nguồn tài chính cho khoảng 150 trường đại học.

Vào tháng Bảy năm 2010, chính phủ Trung Quốc đã ban hành "Hướng dẫn quốc gia về Cải cách và phát triển giáo dục trung và dài hạn (2010-2020)" để cung cấp một hướng dẫn toàn diện cho cải cách và phát triển của ngành giáo dục trong thập kỷ tới, dựa trên phân tích các vấn đề chính đã được xác định từ quan điểm của

chính phủ và các hành động của Trung Quốc dự kiến sẽ được thực hiện trong tương lai gần đây. Theo đó, ngân sách chính phủ cho giáo dục đại học vẫn được duy trì như hiện tại.

4. Một số bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm phân bổ ngân sách cho giáo dục đại học của các nước, có thể rút ra những bài học sau cho Việt Nam:

Thứ nhất, Việt Nam nên học tập cơ chế phân bổ dựa trên những đánh giá về chất lượng của trường đại học, bao gồm các tiêu chí như: số lượng cán bộ giảng dạy, sự cung ứng cơ sở vật chất và thiết bị nghiên cứu, số lượng các luận văn và nghiên cứu, điều tra về mức độ hài lòng của sinh viên, đánh giá khóa học và nhận xét của hội đồng chuyên gia hay tỉ lệ hoàn thành khóa học, hoàn thành tín chỉ, và hoàn thành bằng cấp.

Thứ hai, các khoản hỗ trợ của chính phủ nên được phân bổ dựa trên cơ chế cạnh tranh, không phân biệt giữa các trường công lập và tư thục. Cơ chế cạnh tranh sẽ thúc đẩy các trường đại học tập trung nâng cao trình độ chuyên môn, đưa ra những đề xuất dự án có ý nghĩa và tính khả thi cao. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh khu vực tư nhân đang đóng góp ngày càng nhiều trong chi tiêu cho giáo dục, các trường đại học tư thục nên được tạo cơ hội và điều kiện để phát triển và khẳng định thế mạnh của mình thông qua các dự án nhận được sự hỗ trợ của chính phủ.

Thứ ba, việc cấp các khoản ngân sách cộng gộp trọn gói cho các trường đại học tạo điều

kiện cho các trường đại học sử dụng ngân sách để hỗ trợ, thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu, giảng dạy mang tính đặc thù của trường, phát huy được thế mạnh và tính cạnh tranh của từng trường đại học. Tùy theo điều kiện của từng trường mà các khoản ngân sách sẽ được sử dụng vào các hoạt động khác nhau, như vậy hiệu quả sử dụng ngân sách sẽ cao hơn.

Thứ tư, phân bổ ngân sách theo những chính sách chiến lược trong việc xây dựng các trường đại học đạt tiêu chuẩn và đẳng cấp quốc tế. Cần có những khoản đầu tư để phát triển một số trường mũi nhọn, các trường đại học này sẽ tạo động lực cho toàn hệ thống các trường đại học khác. Tuy nhiên nguồn ngân sách Nhà nước này cần có sự điều chỉnh và kiểm soát chặt chẽ để đạt được hiệu quả tối đa.

Thứ năm, giáo dục đại học Việt Nam nên khuyến khích sự hợp tác khu vực công và tư. Việc khuyến khích khu vực tư nhân tham gia cung cấp giáo dục đại học giúp san sẻ chi phí cho giáo dục đại học, đảm bảo sự hợp tác giữa khu vực công và tư nhân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Barr, N. (2005), Financing Higher Education, Finance and Development IMF Quarterly Magazine, Volume 42 Number 2, June 2005.
- Chen, S. (2007), The diversification of China's higher education funding 1996-2003, Master Thesis, The University of British Columbia.
- Eckel, P. D., King, J. E. (2004), An overview of Higher Education in the United States and the Role of the Marketplace.
- Fengliang, L. (2012), Financing higher education: Lessons from China, Irish Education Studies, Volume 31, Issue 2, 2012.
- Kaiser, F., Vossensteyn, H., Koelman, J. (2001), Public funding of higher education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries, Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.
- Kim, T. (2009), Higher Education Reforms in South Korea: public-private problems in internationalising and incorporating universities. In Policy Futures in Education Special Issue on University Restructuring Experiences in East Asia: myth and reality. Edited by Kaho Mok & David Chan, Vol. 6, No. 5, pp.558-568 (Oxford Symposium Journal: ISSN 1478-2103).
- Lee, H. C. (2005), Country Report: Korea, Korean Council for University.
- Lee, H. J. (2009), Higher Education in Korea, Center for Teaching & Learning Seoul National University, Korea.
- Lee, Y. (2004), Education Finance in Korea: Achievements and New Challenges, Youngsun Koh ed. Managing Fiscal Risks and Realigning the Sectoral Resource Allocation, KDI.
- Marucci, P. N. and Johnstone, D. B. (2007), Tuition Policies in Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales.
- Maruyama, F. (2008), An overview of the higher education system in Japan,
- Maruyama, F. (2012), Financing universities in Japan, Cycles of University Reform: Japan and Finland compared, Centre for University Financing and Management, Japan, p.13-31.
- MEXT, Higher education in Japan (sách hướng dẫn),
- National Conference of State (2014), Performance-based funding for higher education,
- OECD (2013), OECD Education at a glance: OECD Indicators,
- Sato, S. (2005), Financial Management of National University Corporations (Kokuritsu-Daigaku-Hojin Zaimu Management), Moriyama-Shoten.
- Sexton, T.R., Comunale, C.L., Gara, S.C. (2012), Efficiency-based funding for public four-year colleges and universities. Education Finance and Policy, 7(3), 331-359.
- State Higher Education Executive Officers Association (2014), State Higher Education Finance,
- Tandberg, D., Hillman, N. (2013), State Performance Funding for Higher Education: Silver Bullet or Red Herring? (WISCAPE POLICY BRIEF), Madison, WI: University of Wisconsin-Madison, Wisconsin Center for the Advancement of Postsecondary Education (WISCAPE).
- The College Board (2013), Trends in College Pricing, Trends in Higher Education Series, Washington, DC: The College Board,
- The College Board (2013), Trends in Student Aid 2013, Trends in Student Aid Series, Washington, DC: The College Board,
- The International Comparative Higher Education and Finance Project (2010), Higher Education Finance and Cost-Sharing in Korea,