

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

Nguyễn Thùy Linh¹, PGS.TS Nguyễn Văn Định²

¹Vụ Hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính

²Khoa Quốc tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với các trường đại học theo quy định¹ đã tạo điều kiện cho các trường đại học được chủ động trong tổ chức hoạt động chuyên môn, gắn việc quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính với chất lượng và hiệu quả hoạt động. Theo đó, các trường đại học đã có điều kiện huy động các nguồn lực tài chính, góp phần nâng cao chất lượng thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, tăng thu nhập cho giảng viên và người lao động của trường. Bài viết căn cứ vào kết quả khảo sát 100 trường đại học công lập, đưa ra các đánh giá về thực trạng thực hiện tự chủ tài chính, các tác động của việc thực hiện, từ đó rút ra các hàm ý chính sách trong việc tăng cường nguồn lực tài chính như là giải pháp nhằm nâng cao chất lượng giáo dục đại học ở nước ta thời gian tới.

Mở đầu

Hiện nay, mạng lưới các cơ sở giáo dục đại học Việt Nam đã bước đầu đáp ứng được yêu cầu đào tạo nhân lực trình độ cao cho phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và nhu cầu học tập của nhân dân. Theo số liệu thống kê của Bộ Giáo dục và Đào tạo, tính đến tháng 12/2018, cả nước có 236 trường đại học/học viện (không tính các trường thuộc khối quốc phòng/an ninh), trong đó có 171 trường đại học công lập (chiếm tỷ lệ 72,45% tổng số trường đại học) [1]. Điều này cho thấy, các trường đại học công lập có vai trò quan trọng trong hệ thống giáo dục quốc dân; góp phần nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài cho đất nước.

Xét trên góc độ nguồn lực tài chính đảm bảo hoạt động của các trường đại học công lập, đến nay vẫn còn nhiều hạn chế do khả năng cân đối của ngân sách nhà nước (NSNN) khó khăn và các chính sách về thu học phí còn nhiều bất cập, chưa đảm bảo bù đắp chi phí hoạt động. Theo báo cáo đánh giá của Bộ Giáo dục và Đào tạo năm 2014, chi thường xuyên từ NSNN bình quân cho một sinh viên đại học

công lập là khoảng 6,5 triệu đồng/năm. Với mức học phí theo quy định của Chính phủ là khoảng 4,5 triệu đồng/năm thì mức chi phí ở các trường đại học công lập là khoảng 11 triệu đồng/sinh viên/năm (tương đương 500 USD) [2].

Để đánh giá tình hình thực hiện tự chủ tài chính và chi phí đào tạo ở các trường đại học công lập, nhóm tác giả đã tiến hành khảo sát 100 trường đại học công lập trên cả nước². Hầu hết các trường được khảo sát đều nhận định việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với các trường đại học theo quy định của Chính phủ đã có tác động mạnh đến việc sử dụng nguồn lực tài chính cũng như chất lượng và hiệu quả hoạt động.

Tác động tích cực

Cơ chế tự chủ về tài chính có tác động tích cực đến nhiều khía cạnh của các trường đại học công lập, đặc biệt là nguồn thu, việc sử dụng nguồn lực tài chính, thu nhập.

Tác động tích cực đến nguồn thu sự nghiệp của các trường đại học:

Bên cạnh nguồn NSNN hỗ trợ cho các trường năm 2016 là 10.553 tỷ đồng, các trường đại học công lập đã huy động các nguồn thu sự nghiệp năm 2016 là 14.878 tỷ đồng [3].

¹Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ 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; Nghị quyết số 77/NQ-CP của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017 và Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ quy định về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công.

²Khảo sát được tác giả tiến hành từ năm 2016.

Bảng 1. Tỷ lệ nguồn thu năm 2016 của các trường trong mẫu khảo sát.

	Thu sự nghiệp			NSNN hỗ trợ		
	Tổng	Học phí chính quy	Thu liên kết đào tạo và thu sự nghiệp khác	Tổng	Chi thường xuyên	Chi không thường xuyên
Max	100%	100%	93%	100%	100%	98%
Trung bình	58%	71%	29%	42%	89%	11%
Min	11%	7%	0%	0%	2%	0%
Độ lệch chuẩn	21%	23%	23%	21%	17%	17%

Nguồn: số liệu tính toán từ kết quả khảo sát.

Số liệu khảo sát cho thấy, trung bình có tới 58% nguồn thu của các trường là từ thu sự nghiệp, tuy nhiên sự khác biệt về nguồn thu sự nghiệp giữa các trường rất lớn với độ lệch chuẩn lên tới 21%. Sự khác biệt này cho thấy, việc áp dụng chung một cơ chế tự chủ tài chính cho tất cả các trường là chưa đồng đều. Có thể thấy tỷ lệ này rất cao với các trường thuộc nhóm tự đảm bảo 100% kinh phí hoạt động thường xuyên (như các trường đại học: Ngoại thương, Kinh tế Quốc dân hay Kinh tế TP Hồ Chí Minh). Như vậy, việc cho phép tự chủ tài chính đã góp phần thúc đẩy tính năng động trong khai thác nguồn thu ngoài NSNN của các trường.

Tác động tích cực đến việc sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các nguồn lực tài chính của trường đại học:

Chính sách tự chủ tài chính đã mang lại một sự đổi mới về chất, tác động tích cực hơn đến công tác quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính của nhà trường. Chính sách tự chủ đã đặt ra yêu cầu buộc các trường (đặc biệt là tập thể lãnh đạo nhà trường) phải quan tâm hơn đến công tác quản lý và sử dụng nguồn kinh phí, nâng cao tinh thần tiết kiệm, hiệu quả trong sử dụng nguồn lực tài chính. Trên cơ sở đó, các trường được chủ động mở rộng và nâng cao chất lượng các hoạt động dịch vụ, tạo điều kiện tăng nguồn thu sự nghiệp, tiết kiệm chi, bổ sung nguồn kinh phí tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị giảng dạy của nhà trường, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động sự nghiệp. Kết quả khảo sát cho thấy, 87,8% ý kiến khẳng định việc thực hiện chính sách tự chủ tài chính có tác động tốt đến việc sử dụng các nguồn lực tài chính của trường.

Chính sách tự chủ tài chính đã thực sự hướng đến tính hiệu quả trong việc quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính, thể hiện qua sự tích lũy, tăng trưởng của việc trích lập các quỹ (đặc biệt là Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp của trường) và thu nhập tăng thêm của người lao động tăng dần qua các năm. 67,9% ý kiến cho rằng, việc thực hiện chính sách tự chủ tài chính có tác động tốt đến việc sử dụng các nguồn lực tài chính cho phát triển cơ sở vật chất của trường.

Tác động tích cực đến thu nhập của cán bộ quản lý và giảng viên nhà trường:

Theo số liệu khảo sát, khoảng 85% số trường phản ánh chính sách tự chủ tài chính đã có tác động tích cực đến thu nhập của tập thể cán bộ và giảng viên nhà trường (đa số các trường chi trả hệ số thu nhập tăng thêm cho người lao động khoảng từ 1-1,5 lần so với thu nhập từ tiền lương cơ bản). Cá biệt, một số trường đại học công lập được phép thí điểm áp dụng cơ chế tự chủ tài chính đảm bảo hoàn toàn chi thường xuyên đã có điều kiện chi trả thu nhập cao hơn nhiều lần so với thu nhập từ tiền lương cơ bản, như Trường Đại học Quốc tế, Đại học Quốc gia TP Hồ Chí Minh tăng bình quân khoảng 4,5 lần so với trước khi áp dụng cơ chế tự chủ tài chính.

Bảng 2. Thay đổi về hệ số thu nhập tăng thêm của các trường khi thực hiện tự chủ tài chính giai đoạn 2014-2016.

Hệ số thu nhập tăng thêm của người lao động	Năm 2014		Năm 2015		Năm 2016			
	Số lượng trường	Tỷ lệ	Số lượng trường	Tỷ lệ	So sánh 2010/2009	Số lượng trường	Tỷ lệ	So sánh 2011/2010
Không thay đổi	16	28,1%	10	17,5%	62,5%	9	15,8%	90,0%
Tăng 1-1,5 lần	37	64,9%	41	71,9%	110,8%	40	70,2%	97,6%
Tăng 1,5-2 lần	3	5,3%	5	8,8%	166,7%	6	10,5%	120,0%
Tăng trên 2 lần	1	1,8%	1	1,8%	100,0%	2	3,5%	200,0%

Nguồn: số liệu tính toán từ kết quả khảo sát.

Tác động tích cực khác:

Các trường chủ động hơn trong việc định hướng phát triển công tác đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ nhằm mở rộng, khai thác các nguồn thu sự nghiệp. Trong đó có việc chủ động quyết định hướng nghiên cứu và tham gia các nhiệm vụ khoa học và công nghệ, từ đó thương mại hóa kết quả nghiên cứu, liên kết với các doanh nghiệp để tạo ra giá trị thực tiễn từ các công trình nghiên cứu khoa học.

Ngoài ra, việc tự chủ về tài chính cũng giúp các trường mở rộng quy mô đào tạo theo nhu cầu xã hội, tăng cường các hoạt động đào tạo liên kết để nâng cao chất lượng đào tạo, nhằm thu hút được sinh viên trong bối cảnh có rất nhiều trường đại học cùng được mở mã ngành đào tạo nhiều loại hình nhóm ngành nghề như hiện nay.

Một số khó khăn, tồn tại

Bên cạnh những tác động tích cực, tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập cũng gặp một số khó khăn, cần được tháo gỡ trong thời gian tới:

Một là, trên thực tế chỉ có một số ít trường đại học

công lập mới thực hiện thí điểm tự chủ 100% kinh phí hoạt động thường xuyên nên việc phân bổ ngân sách cho các trường đại học công lập mang nặng tính bao cấp, bình quân và chủ yếu dựa vào các yếu tố “đầu vào”, chưa gắn kết giữa kết quả sử dụng nguồn lực NSNN với kết quả, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ vẫn là một trong những khó khăn, gây ảnh hưởng tiêu cực đến việc khuyến khích tính năng động, sáng tạo của các cơ sở giáo dục đại học công lập trong việc huy động thêm các nguồn lực xã hội; vẫn còn tình trạng trông chờ vào sự bao cấp của Nhà nước.

Hai là, chế độ học phí đối với các trường công lập chậm được đổi mới, mức thu học phí vẫn còn thấp, dưới mức khả năng chi trả của người dân ở các khu đô thị, chưa phù hợp với mặt bằng giá cả và chính sách cải cách tiền lương trong những năm qua. Điều này đã làm hạn chế quyền tự chủ của các trường trong việc quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính.

Ba là, đối với một số trường tự đảm bảo kinh phí hoạt động, trong những năm đầu thực hiện tự chủ, trường có thể đảm bảo nguồn thu để chi trả tiền lương cho người lao động. Tuy nhiên, những năm sau, cùng với lộ trình cải cách tiền lương, mức tăng học phí theo lộ trình chậm hơn mức tăng tiền lương tối thiểu, dẫn đến thu nhập tăng thêm của cán bộ giảm và các nguồn thu để đảm bảo cho các hoạt động khác cũng giảm, ảnh hưởng tới các hoạt động điều hành của nhà trường.

Khảo sát cho thấy, trung bình các trường dùng 26,2% nguồn thu để chi cho tiền lương và nghiệp vụ chuyên môn (dạy vượt giờ, coi thi, chấm thi...) nhưng chỉ dùng trung bình 2,2% cho đầu tư mua sắm trang thiết bị và nghiên cứu khoa học, 2,5% cho mua sắm nguyên vật liệu, sửa chữa nhỏ. Có một nghịch lý là, càng tăng lương cơ sở thì các trường có mức độ tự chủ cao càng ít có cơ hội cải thiện điều kiện giảng dạy, vì phải tăng chi cho lương và các khoản chi cho lao động khác.

Hàm ý chính sách

Thứ nhất, tiếp tục tăng đầu tư NSNN để phát triển giáo dục đại học, phần đầu tăng tỷ trọng ngân sách đầu tư cho giáo dục đại học khoảng từ 10-12% tổng chi NSNN dành cho lĩnh vực giáo dục.

Thứ hai, xây dựng bộ tiêu chí làm căn cứ sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư kinh phí từ NSNN cho các trường đại học công lập. Tập trung ưu tiên ngân sách đầu tư xây dựng một số trường đại học đạt chuẩn quốc tế tại một số khu vực, địa bàn trọng điểm; các trường đào tạo các ngành nghề khoa học cơ bản, ngành nghề mới, công nghệ cao, đi tắt đón đầu và các ngành nghề liên quan đến văn hoá dân tộc, ngành, nghề có chi phí đào tạo cao.

Thứ ba, tiếp tục thực hiện tốt hơn chính sách hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng, tạo điều kiện cho người học được tiếp cận, lựa chọn được cơ sở đào tạo chất lượng, phù hợp với nhu cầu học tập của bản thân, đảm bảo sự công bằng thực sự giữa các cơ sở đào tạo, không phân biệt cơ sở công lập hay tư thực trong việc cung cấp dịch vụ đào tạo cho xã hội. Xây dựng phương án cơ cấu lại nguồn kinh phí NSNN phân bổ đối với giáo dục đại học.

Thứ tư, nghiên cứu xây dựng cơ chế thí điểm đặt hàng của Nhà nước đối với một số chuyên ngành đào tạo đại học, theo đó Nhà nước sẽ ban hành các định mức kinh tế gắn với các tiêu chuẩn chất lượng để làm căn cứ đặt hàng.

Thứ năm, cần khuyến khích, hướng dẫn, yêu cầu các cơ sở giáo dục đại học xây dựng lộ trình xã hội hóa chi phí đào tạo. Trong đó tập trung vào lộ trình: (i) đa dạng hóa nguồn kinh phí cho đào tạo; (ii) ổn định và giảm tỷ trọng kinh phí hỗ trợ từ NSNN, tăng dần tỷ trọng và giá trị kinh phí đóng góp từ người học.

Thứ sáu, thực hiện thí điểm cơ chế hợp tác công tư (PPP) về thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ tại trường đại học công lập. PPP thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ không chỉ nhằm giải quyết những vấn đề về quan hệ đối tác công - tư, mà còn phải giải quyết các vấn đề về quan hệ đối tác công - công và quan hệ đối tác tư - tư. Phương án tổ chức PPP theo hướng hợp danh, hợp sức, dựa trên hợp đồng quan hệ đối tác trong khi vẫn duy trì tính độc lập tương đối của các bên, không thành lập pháp nhân mới được coi là phù hợp để thí điểm thực hiện trong thời gian tới. PPP thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ thí điểm cần được tổ chức theo hướng ưu tiên sự linh hoạt trong việc tham gia đóng góp nguồn lực của các bên, cho phép huy động nguồn lực từ việc lồng ghép các nhiệm vụ, tránh gây thêm áp lực về đảm bảo nguồn chi từ ngân sách.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Thùy Linh (2018), *Việt Nam đã vượt số lượng trường đại học theo mục tiêu đề ra*, <https://giaoduc.net.vn/giao-duc-24h/viet-nam-da-vuot-so-luong-truong-dai-hoc-theo-muc-tieu-de-ra-post193670.gd>.

[2] Bộ Giáo dục và Đào tạo (2017), *Báo cáo kết quả đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết 77/NQ-CP về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017*.

[3] Bộ Giáo dục và Đào tạo (2017), *Thống kê giáo dục và đào tạo năm học 2016-2017*.