TỰ CHỦ TÀI CHÍNH HOÀN TOÀN TẠI CÁC CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC TỪ THÁCH THỨC HỆ THỐNG ĐẾN GIẢI PHÁP BỀN VỮNG

ACHIEVE COMPLETE FINANCIAL AUTONOMY IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: FROM SYSTEMIC CHALLENGES TO SUSTAINABLE SOLUTIONS

Lê Kiên Thành, Lê Thụy Lam

Khoa Sư phạm, Trường Đại học An Giang, ĐHQG-HCM

Received: 02/04/2026; Accepted: 09/04/2026; Published: 20/04/2026

Tóm tắt: *Tự chủ tài chính của các trường đại học là nền tảng của quản lý giáo dục đại học hiện đại; tuy nhiên, việc thực hiện ở Việt Nam đang đối mặt với những thách thức hệ thống đáng kể. Bài báo này phân tích quá trình chuyển đổi sang tự chủ tài chính hoàn toàn theo Nghị định 60/2021/ND-CP. Dựa trên Quản trị công mới (NPM) và Lý thuyết phụ thuộc nguồn lực (RDT), nghiên cứu này xem xét quá trình chuyển đổi từ quản trị hành chính truyền thống sang quản trị dựa trên hiệu quả và đa dạng hóa nguồn lực. Bài báo kết luận rằng, để đạt được tự chủ tài chính thành công, cần có một hệ sinh thái pháp lý đồng bộ, quản trị nội bộ chuyên nghiệp dựa trên kết quả đo lường được, và cơ cấu nguồn thu đa dạng để giảm sự phụ thuộc vào học phí. Những yếu tố này rất cần thiết để đảm bảo chất lượng và tính bền vững của hệ thống giáo dục đại học Việt Nam trong kỷ nguyên hội nhập quốc tế.*

Từ khóa: *tự chủ tài chính, giáo dục đại học, quản trị công mới (NPM), lý thuyết phụ thuộc nguồn lực (RDT), quản trị dựa trên hiệu quả hoạt động.*

Abstract: *University financial autonomy is a cornerstone of modern higher education management, yet its implementation in Vietnam faces significant systemic challenges. This paper analyzes the transition to full financial autonomy under Decree 60/2021/ND-CP. Drawing on New Public Management (NPM) and Resource Dependence Theory (RDT), the study examines the shift from traditional administrative management to performance-based governance and resource diversification. The paper concludes that successful autonomy requires a synchronized legal ecosystem, professional internal governance based on measurable outcomes, and a diversified revenue structure to reduce tuition dependence. These elements are essential to ensuring the quality and sustainability of Vietnam's higher education system in an era of international integration.*

Keywords: *financial autonomy, higher education, New Public Management (NPM), Resource Dependence Theory (RDT), performance-based management.*

1. Đặt vấn đề

Theo các lý thuyết quản trị giáo dục hiện đại, vấn đề tự chủ tài chính đối với các tổ chức giáo dục công nói chung và cơ sở giáo dục đại học nói riêng không chỉ đơn thuần là một phương thức quản lý dòng tiền, doanh thu, lợi nhuận mà được còn được xem là nền tảng xây dựng mọi quyền tự chủ khác. Hiện nay, các nền giáo dục tiên tiến trên thế giới như Hoa Kỳ, Anh hay các quốc gia Bắc Âu đã chứng minh cho chúng ta thấy rằng khi các cơ sở giáo dục đại học được trao quyền tự chủ tài chính cao, họ có khả năng phản ứng linh hoạt trước những biến động của thị trường lao động, thúc đẩy nghiên cứu đổi mới sáng tạo và tạo dựng được các quỹ phát triển bền vững. Tại các quốc gia này, các khoản chi ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục công lập đã thay đổi sang cơ chế đặt hàng hoặc cấp kinh phí dựa trên kết quả đầu ra, điều này buộc các trường phải vận hành theo tư duy quản trị hiệu quả để tồn tại và phát triển.

Tại Việt Nam, các mô hình tự chủ theo Nghị quyết 77/NQ-CP năm 2014 đã được Chính phủ thông qua cho phép thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với 23 trường đại học công lập tiên phong giai đoạn 2014 – 2017, các trường này được quyền thu học phí cao hơn để bù đắp chi phí thường xuyên khi ngân sách nhà nước cắt giảm. Từ năm 2018, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học - Luật số 34, Nghị định 99/2019/NĐ-CP và Nghị định 60/2021/NĐ-CP quy định phân loại các cơ sở giáo dục thành 4 nhóm rõ rệt dựa trên khả năng tự đảm bảo kinh phí, mục tiêu của Nghị định 60/2021/NĐ-CP không bắt buộc 100% các cơ sở giáo dục đại học phải ngay lập tức chuyển sang nhóm 1. Tuy nhiên, với lộ trình giảm chi trực tiếp từ ngân sách nhà nước ít nhất 10% mỗi giai đoạn, các trường đại học đang đứng trước áp lực kép là vừa phải đảm bảo chất lượng đào tạo, vừa phải tự tìm kiếm nguồn tài chính để bù đắp phần ngân sách thiếu hụt. Đây chính là động lực nhưng cũng là thách thức lớn nhất buộc các nhà quản lý giáo dục phải thay đổi tư duy quản

trị theo hướng thích ứng bền vững.

Tuy nhiên, dựa trên thực tiễn triển khai cho thấy, tự chủ tài chính hoàn toàn đang tạo ra những thách thức rất lớn đối với cơ sở giáo dục, không chỉ dừng lại ở việc thiếu hụt nguồn kinh phí để bù đắp các chi phí vận hành, đầu tư phát triển mà còn nằm ở những rào cản pháp lý chưa đồng bộ khiến các trường khó khai thác nguồn lực từ tài sản công. Áp lực phải đảm bảo nguồn thu trong khi chưa đa dạng hóa được các sản phẩm dịch vụ đào tạo dễ dẫn đến nguy cơ phụ thuộc quá mức vào học phí, gây áp lực lên người học và làm giảm tính bền vững của nhà trường. Nếu không có một chiến lược đúng đắn, tự chủ tài chính hoàn toàn có thể trở thành một gánh nặng thay vì là động lực để bứt phá, vì thế tác giả sẽ tập trung phân tích các thách thức hệ thống trong quản trị tài chính và đề xuất các nhóm giải pháp giúp các cơ sở giáo dục đại học Việt Nam xây dựng mô hình tài chính bền vững trong bối cảnh mới.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Cơ sở lý thuyết

2.1.1. Lý thuyết Quản trị công mới (New Public Management - NPM)

Theo Hood (1991), Lý thuyết Quản trị công mới (NPM) nhấn mạnh việc áp dụng các kỹ thuật quản lý của khu vực tư nhân vào khu vực công nhằm khắc phục những yếu điểm của mô hình quản trị truyền thống. Trong lĩnh vực giáo dục đại học, NPM thúc đẩy sự chuyển dịch vai trò của Nhà nước từ người trực tiếp điều hành sang vai trò quản lý thông qua việc thiết lập các khung chính sách và giám sát kết quả đầu ra (Osborne & Gaebler, 1992). Cơ chế tự chủ tài chính hoàn toàn tại Việt Nam hiện nay chính là sự vận dụng các nguyên lý cốt lõi của NPM, bao gồm tăng cường quyền tự quyết cho người đứng đầu đơn vị, thiết lập hệ thống đo lường hiệu quả công việc rõ ràng (KPIs) và thúc đẩy tính cạnh tranh giữa các cơ sở giáo dục để nâng cao chất lượng dịch vụ.

2.1.2. Lý thuyết Phụ thuộc nguồn lực (Resource Dependence Theory - RDT)

Nếu NPM tạo ra khuôn khổ cho sự thay đổi hệ thống, thì Lý thuyết Phụ thuộc nguồn lực của Pfeffer & Salancik (1978) giúp phân tích các chiến lược thích ứng của tổ chức trước những biến động về nguồn vốn, lý thuyết này cho rằng hành vi và sự tồn tại của một tổ chức bị chi phối bởi các thực thể kiểm soát nguồn lực mà tổ chức đó cần có nghĩa là quyền tự chủ của một trường đại học tỷ lệ nghịch với mức độ phụ thuộc vào một nguồn kinh phí duy nhất.

Khi chuyển dịch sang cơ chế tự chủ tài chính hoàn toàn, các trường đại học đối mặt với việc cắt giảm trực tiếp nguồn hỗ trợ từ ngân sách từ Nhà nước, các cơ sở giáo dục bắt buộc phải thực hiện chiến lược đa dạng hóa nguồn lực, điều này được phân tích dưới lý thuyết RDT sẽ giúp duy trì quyền tự chủ học thuật và ổn định vận hành, đặc biệt là nâng cao khả năng sáng tạo, trách nhiệm đối với các nhà quản trị. Việc đa dạng hóa nguồn thu chỉ dừng lại ở việc khai thác nguồn thu từ học phí mà còn phải mở rộng sang các hoạt động chuyển giao khoa học công nghệ, dịch vụ tư vấn, hợp tác doanh nghiệp và các quỹ tài trợ. RDT chính là nền tảng để tác giả phân tích về các thách thức trong việc cân đối giữa tính kinh tế và các mục tiêu giáo dục khi thay đổi tái cơ cấu nguồn thu tại các cơ sở giáo dục công lập.

2.1.3. Mối quan hệ giữa tự chủ tài chính, quản trị cơ sở giáo dục và hiệu quả

Xây dựng mô hình quản trị cơ sở giáo dục đại học đóng vai trò rất quan trọng định hình phạm vi và mức độ vận động của các tổ chức này. Việc nhận định đúng về tự chủ tài chính không đồng nghĩa với cơ sở giáo dục có quyền tự quyết tuyệt đối hay tách rời khỏi sự quản lý của Nhà nước hay nói cách khác tổ chức được yêu cầu vận hành trong một khuôn khổ pháp lý đồng bộ và nhất quán. Nhấn mạnh về tính chất động của mối quan hệ này, Estermann và Nokkala (2009) cho rằng: "Tự chủ đại học không phải là một trạng thái tĩnh mà là kết quả của sự tương tác liên tục giữa các quy định của Nhà nước và năng lực quản trị nội bộ của nhà trường" cho nên quyền tự chủ tài chính hoàn toàn của các trường đại học Việt Nam hiện nay không chỉ phụ thuộc vào các văn bản hướng dẫn như Nghị định 60/2021/NĐ-CP mà còn chịu sự chi phối trực tiếp từ tính tương thích giữa các luật chuyên ngành. Nếu tồn tại sự xung đột hoặc thiếu đồng bộ giữa quyền tự quyết định đầu tư với các quy định về quản lý tài sản công hay luật đầu tư công, quyền tự chủ sẽ chỉ dừng lại ở phương diện hình thức. Do đó, tác giả tập trung phân tích việc đánh giá mức độ mở rộng không gian tự chủ trong thực tế nhằm xác định khoảng cách giữa các định chế pháp lý và thực tiễn vận hành từ đó nhận diện các điểm chưa hợp lý làm cơ sở cho việc điều chỉnh cơ chế quản trị và kiến nghị hoàn thiện hành lang pháp lý phù hợp với đặc thù của tổ chức.

Tính bền vững trong tự chủ tài chính không đơn thuần là việc cân đối thu chi ngắn hạn, mà là khả năng duy trì các hoạt động chiến lược mà không rơi vào trạng thái khủng hoảng trước các biến động của môi trường. Theo Lý thuyết Phụ thuộc nguồn lực (Pfeffer & Salancik, 1978), sự sinh tồn và phát triển của một tổ chức phụ thuộc vào khả năng thích ứng trong việc tìm kiếm các nguồn lực thay thế khi các nguồn tài trợ truyền thống bị cắt giảm.

2.2. Thách thức hệ thống tại các cơ sở giáo dục đại học khi chuyển đổi sang cơ chế tự chủ tài chính

2.2.1. Sự thiếu đồng bộ giữa thực tế và các quy định pháp lý

Thách thức lớn nhất đối với các cơ sở giáo dục đại học (GDĐH) khi chuyển sang mô hình tự chủ hoàn toàn không tập trung ở quyền tự định đoạt tài chính mà cốt lõi vẫn là khoảng cách giữa kỳ vọng của chính sách tự chủ và thực tế có nhiều trở ngại về pháp lý, có thể nói quyền tự chủ tài chính chỉ có thể phát huy hiệu quả khi tồn tại một hệ sinh thái pháp lý đồng bộ.

Hệ quả là nhiều cơ sở GDĐH dù đã tự chủ hoàn toàn về chi thường xuyên và chi đầu tư nhưng vẫn chưa thể tận dụng triệt để được nguồn lực tài sản công để tái đầu tư cho đào tạo và nghiên cứu, sự thiếu nhất quán này khiến quyền tự chủ tài chính của nhà trường vô hình trung bị thu hẹp lại trong phạm vi quản lý học phí thay vì trở thành một cơ chế quản trị tài chính năng động và toàn diện. Như vậy, thách thức về cơ chế quản lý ở đây chính cần nhanh chóng đồng bộ hóa các định chế pháp lý, làm hạn chế tính chủ động của nhà trường trong việc tối ưu hóa các nguồn lực sẵn có để phát triển bền vững.

2.2.2. Rào cản trong vấn đề quản trị theo năng suất

Việc thay đổi từ tư duy quản lý hành chính sang quản trị dựa trên kết quả thực hiện công việc (Performance-based Management) bằng bộ chỉ số KPI là một trong những thay đổi tất yếu khi các trường bắt đầu tự chủ hoàn toàn nhưng thực tế triển khai lại vấp phải những nhiều trở ngại. Sự phản ứng từ đội ngũ nhân sự cũng là một rào cản lớn, sự khác biệt về vị trí việc làm dẫn đến việc phải xây dựng các bộ chỉ tiêu khác nhau, lúc này lại phát sinh thêm mâu thuẫn về tính công bằng. Tại một số đơn vị, hệ thống KPI nếu không được xây dựng dựa trên sự đồng thuận và minh bạch dễ dẫn đến tâm lý đối phó, gây áp lực đối với nhân sự làm suy giảm tinh thần đổi mới sáng tạo vốn là phương châm của quản trị đại học hiện đại.

2.2.3. Vấn đề đa dạng hóa nguồn thu

Dựa trên số liệu thực tế cho thấy cấu trúc nguồn thu hiện nay của phần lớn các đại học tự chủ tại Việt Nam đang bộc lộ sự thiếu bền vững trầm trọng, tại các trường đại học đã tự chủ hoàn toàn, nguồn thu từ học phí vẫn chiếm tỷ trọng cao từ 80% đến trên 90% tổng doanh thu. Trong khi đó, nguồn thu từ hoạt động chuyển giao khoa học công nghệ, dịch vụ tư vấn và các quỹ hiến tặng, vốn là những trụ cột tài chính của các đại học tiên phong trên thế giới vẫn còn ở mức khiêm tốn. Việc phụ thuộc quá lớn vào học phí tạo ra áp lực cho nhiều phía khi quy mô tuyển sinh biến động hoặc khi nhà trường chạm ngưỡng trần học phí theo quy định.

3. Kết luận

Tự chủ tài chính đại học theo Nghị định 60/2021/NĐ-CP là một lộ trình mang tính bứt phá, nhưng cũng có rất nhiều thử thách đối với các cơ sở GDĐH Việt Nam. Thông qua việc phân tích lý thuyết về Quản trị công mới (NPM) và Phụ thuộc nguồn lực (RDT) có thể thấy rằng tự chủ không phải là một sự chuyển đổi cơ chế mang tính thời điểm mà là một quá trình thích ứng liên tục.

Thành công của mô hình tự chủ hoàn toàn phụ thuộc vào ba yếu tố then chốt, một là hành lang pháp lý đồng bộ để giải phóng thực chất các nguồn lực tài sản; hai là hệ thống quản trị nội bộ chuyên nghiệp dựa trên kết quả thực hiện công việc có phương pháp đo lường cụ thể và cuối cùng là đa dạng hóa nguồn thu, giảm thiểu sự lệ thuộc vào học phí. Việc nhận diện và tháo gỡ các khó khăn này này không chỉ giúp nhà trường phát triển bền vững mà còn đảm bảo sự công bằng và chất lượng của hệ thống giáo dục đại học trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

Tài liệu tham khảo

[1] Christopher Hood (1991). *A Public Management for All Seasons?*. Public Administration, https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

[2] David Osborne, Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company.

[3] Jeffrey Pfeffer, Gerald R. Salancik (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper & Row.

[4] Thomas Estermann, Terhi Nokkala (2009). *University Autonomy in Europe I: Changing Paradigms*. European University Association, https://eua.eu/resources/publications/342:university-autonomy-in-europe-i-changing-paradigms.html.

[5] Rosemary Deem, Sam Hillyard, Mike Reed (2007). *Knowledge Workers in the Modern University: Managing Neoliberalism?*. Oxford University Press, https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199292271.001.0001.

[6] Chính phủ Việt Nam (2021). *Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập*. Cổng Thông tin điện tử Chính phủ.

[7] Quốc hội Việt Nam (2018). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học (Luật số 34/2018/QH14)*. Cổng Thông tin điện tử Chính phủ.

[8] Philip G. Altbach (2011). *The Road to Academic Excellence: The Making of World-Class Research Universities*. World Bank Publications, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2353.