**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ**

**NGUYỄN THÙY LINH**

**TĂNG CƯỜNG**

**CÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH CHO PHÁT TRIỂN CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM**

**Chuyên ngành: Tài chính - Ngân hàng**

**Mã số:** 9340201.01

**TÓM TẮT**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ TÀI CHÍNH NGÂN HÀNG**

**HÀ NỘI 2019**

**Công trình được hoàn thành   
tại Trường Đại học kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS. NGUYỄN VĂN ĐỊNH**

***Phản biện 1*:**

***Phản biện 2*:**

***Phản biện 3:***

**Luận án sẽ được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án, họp tại**

**Trường Đại học kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

*Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2019*

**Có thể tìm hiểu luận án tại**

**Thư viện Quốc gia Việt Nam**

**Trung tâm Thông tin - Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội**

# MỞ ĐẦU

## Lý do chọn đề tài

Tăng cường nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH công lập vừa là mục tiêu, vừa là chủ trương xuyên suốt các chính sách của Nhà nước Việt Nam trong khoảng 30 năm trở lại đây. Cụ thể, một trong những chính sách quan trọng đầu tiên có thể kể đến là *Nghị quyết số 90-CP về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá do Chính phủ ban hành năm 1997* (Chính phủ Việt Nam, 1997). Gần đây nhất, các chủ trương về tăng cường nguồn lực tài chính kể trên cũng được nhắc lại và phát triển thêm trong Nghị quyết 19-NQ/TW Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành trung ương khoá XII *về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập* (Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2017). Nhìn ra thế giới, việc tìm kiếm các nguồn lực bổ sung cho ngân sách nhà nước cho các trường ĐH, đặc biệt là ĐH công lập cũng là một trong những xu hướng nổi bật đối với GD ĐH toàn cầu trong những năm gần đây ((Hahn, 2007), (Jacob, Mok, Cheng, và Xiong, 2018)).

Mặc dù vừa là một mục tiêu, vừa là một chủ trương đúng đắn, việc tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH Việt Nam vẫn chưa đạt được nhiều kết quả, thành tựu đáp ứng kỳ vọng của xã hội, người học. Điều này, được xem là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến kết quả không mấy khả quan của GD ĐH Việt Nam trong những năm gần đây. Dựa vào các cơ sở trên, tác giả lựa chọn đề tài nghiên cứu ***“Tăng cường các nguồn lực tài chính cho phát triển các trường đại học công lập ở Việt Nam”*** làm luận án tiến sĩ, nhằm hướng đến mục tiêu nghiên cứu, tổng kết các cơ sở lý luận, thu thập các bằng chứng thực tiễn và đưa ra giải pháp nâng cao nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam một cách bền vững và hiệu quả.

## Mục đích nghiên cứu

- Nghiên cứu các cơ chế giúp tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH công lập trên thế giới.

- Phân tích và đánh giá hiệu quả biện pháp giúp tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH công lập tại Việt Nam thời gian qua;

- Đề xuất các cơ chế, chính sách khả thi giúp tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH công lập tại Việt Nam, bao gồm: (i) các cơ chế, chính sách giúp đa dạng hóa nguồn thu cho cơ sở GDĐH công lập (bên cạnh nguồn thu truyền thống là từ NSNN) và (ii) các cơ chế, chính sách giúp tăng cường hiệu quả sử dụng NSNN đối với cơ sở GD ĐH công lập.

## Câu hỏi nghiên cứu

- Đâu là các cơ chế phù hợp và khả thi giúp tăng cường nguồn lực tài chính cho GD ĐH công lập trên thế giới?

- Mức độ tác động và hiệu quả của các biện pháp giúp tăng cường nguồn lực tài chính cho các trường ĐH công lập tại Việt Nam trong thời gian qua là như thế nào?

- Có thể điều chỉnh các chính sách hiện hành hoặc đưa ra các chính sách mới như thế nào nhằm giúp nâng cao nguồn lực tài chính cho GD ĐH công lập tại Việt Nam, đảm bảo hiệu quả và bền vững?

## Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

**4.1. Đối tượng nghiên cứu:**

- Các chính sách liên quan đến tài chính GD ĐH công lập tại Việt Nam.

- Các cơ quan quan quản lý nhà nước có liên quan đến GD ĐH công lập: Bộ GD&ĐT, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính, Bộ KH&CN, Ngân hàng CSXH ….

- Các cơ sở GD ĐH công lập.

**4.2. Phạm vi nghiên cứu:**

- Nghiên cứu cơ sở lý luận, thực trạng và đề xuất giải pháp tăng cường nguồn lực tài chính cho GD ĐH công lập.

- Về không gian: Nghiên cứu tập trung vào các cơ sở GD ĐH công lập tại Việt Nam. Nguồn dữ liệu được thu thập từ các trường (bảng hỏi) và đại diện các cán bộ quản lý, lãnh đạo có liên quan đến tài chính (phỏng vấn sâu).

## Những đóng góp về lý luận và thực tiễn

***Về lý luận***

- Hệ thống hoá cơ sở lý luận về việc tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH công lập.

- Đối sánh các cơ chế tăng cường nguồn lực tài chính cho trường đại học công của Việt Nam với cơ chế của thế giới, bao gồm: (i) đối sánh các cơ chế về đa dạng hóa nguồn thu cho cơ sở GD ĐH công lập, bên cạnh nguồn thu truyền thống là NSNN; và (ii) đối sánh các cơ chế về nâng cao hiệu quả đầu tư NSNN cho cơ sở GD ĐH công lập.

***Về thực tiễn***

Đưa ra các khuyến nghị chính sách, cơ chế khả thi giúp tăng cường nguồn lực tài chính cho trường đại học công lập tại Việt Nam, bao gồm: (i) các chính sách, cơ chế về đa dạng hóa nguồn thu cho cơ sở GD ĐH công lập, bên cạnh nguồn thu truyền thống là NSNN; và (ii) các chính sách, cơ chế về nâng cao hiệu quả đầu tư NSNN cho cơ sở GD ĐH công lập.

## Bố cục của đề tài

- Chương 1: Cơ sở lý thuyết và tổng quan nghiên cứu

- Chương 2: Phương pháp nghiên cứu

- Chương 3: Nguồn lực tài chính của các trường ĐH công lập tại Việt Nam

- Chương 4: Giải pháp tăng cường các nguồn lực tài chính của các trường ĐH công lập tại Việt Nam.

**CHƯƠNG 1**

**CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU**

**1.1. Cơ sở lý thuyết**

## 1.1.1. *Mục tiêu, chức năng của giáo dục đại học và vai trò của khu vực giáo dục đại học công lập*

### 1.1.1.1. Mục tiêu của hệ thống giáo dục đại học

Có nhiều cách phát biểu về mục tiêu của hệ thống GD ĐH, trong đó, một trong những cách phổ biến là các chính phủ cần thiết kế được một hệ thống GD ĐH với 03 mục tiêu cốt lõi, đó là (i) chất lượng (quality); (ii) bình đẳng (equity); và (iii) mở rộng (access) ((McCowan, 2007), (McCowan, 2016), (Shah, Bennett, và Southgate, 2015)).

Mặc dù vậy, thực tế GD ĐH trên thế giới cho thấy, việc cùng lúc đạt được 3 mục tiêu kể trên là không hề đơn giản vì thường là các mục tiêu này có xu hướng mâu thuẫn lẫn nhau. Ví dụ khi mở rộng quy mô GD ĐH, chất lượng sẽ khó được đảm bảo vì nhà nước khó lòng duy trì được mức đầu tư tương đương trong giai đoạn quy mô GD ĐH còn nhỏ. Hoặc nếu muốn đảm bảo mức đầu tư đủ lớn để đạt được chất lượng, chính sách học phí sẽ phải ra đời; và điều này vô hình chung lại tạo ra vấn đề bất bình đẳng (inequity); làm cho sinh viên đến từ gia đình không có điều kiện không có khả năng chi trả.

### 1.1.1.2. Chức năng của cơ sở giáo dục đại học

Cơ sở giáo dục đại học có 3 chức năng chính, đó là (i) đào tạo, chuẩn bị nguồn nhân lực có trình độ cho nền kinh tế trong tương lai; (ii) nghiên cứu khoa học, sản sinh ra tri thức mới; và (iii) chuyển giao tri thức, phục vụ vụ cộng đồng. Điều này đã được khẳng định trong nhiều tài liệu nghiên cứu trước đây ((Mancing, 1991), (Waghid, 2002)).

### 1.1.2. Vai trò của khu vực giáo dục đại học công lập

#### 1.1.2.1. Khái niệm đại học công lập

Có nhiều thuật ngữ trong tiếng Anh để hàm chỉ đại học công lập. Ví dụ, tại Nhật, đại học công thường được thể hiện qua thuật ngữ national university. Trong khi đó, người Mỹ lại gọi đại học công là state university. Một thuật ngữ Tiếng Anh phổ biến hơn cả để chỉ về đại công lập là public university. Tự điển Collins còn nhìn đại học công từ góc độ quản lý. Cụ thể, tự điển Collins cho rằng đại học (cũng như trường công) là đơn vị được kiểm soát và cấp ngân sách từ chính phủ hoặc một đơn vị công lập.

Về mặt truyền thống, đại học công là đơn vị được nhà nước chu cấp hoàn toàn ngân sách. Mặc dù vậy, một hiện tượng chung trên toàn thế giới trong những năm gần đây là đại học công thuộc nhóm đối tượng bị cắt giảm ngân sách đầu tiên. Điều này dẫn đến việc đại học công phải phụ thuộc vào nguồn thu khác như học phí từ sinh viên. Điều này dẫn đến việc tỉ lệ đóng góp của ngân sách cho tổng thu của đại học công không còn là 100% như nhiều năm trước đây. Bên cạnh đó, việc đại học công cũng có thể tự gây quỹ cho mình thông qua hoạt động chuyển giao công nghệ/dịch vụ hoặc gây quỹ, hiến tặng nên tỉ lệ đóng góp của ngân sách càng giảm hơn so với trước kia.

#### 1.1.2.2. Vai trò của khu vực giáo dục đại học công lập

Về mặt truyền thống, GD ĐH công lập đóng vai trò chủ đạo tại hầu hết các nền GD ĐH trên thế giới. Chủ đạo ở đây được hiểu theo hai nghĩa: thứ nhất, chủ đạo về số lượng (các trường ĐH công chiếm số đông hoặc đào tạo phần lớn sinh viên); và thứ hai, chủ đạo về chất lượng (các trường ĐH công là các trường ĐH tốt nhất trong hệ thống GD ĐH). Cùng với sự phát triển của nền kinh tế, dân số bùng nổ, nhu cầu GD ĐH ngày càng mở rộng, vì vậy GD ĐH cũng thay đổi trên phạm vi toàn cầu. Mặc dù vậy, chiến lược phát triển ĐH công trên thế giới của các nước khác nhau là khác nhau. Có thể chia thành 02 nhóm chiến lược trong việc phát triển đại học công, xét trong mối quan hệ với đại học tư, cụ thể như sau:

- Nhóm thứ nhất: cho phép mở rộng đại học tư một cách ồ ạt; đại học công chỉ còn chiếm số nhỏ và đào tạo một lượng nhỏ sinh viên trong cả nước. Ví dụ tiêu biểu cho nhóm thứ nhất là Indonesia. Chính sách xuyên suốt của nước này trong mấy chục năm qua là mở rộng GD ĐH tư; giữ ổn định khu vực GD ĐH công: số lượng trường ĐH công trên tổng số ĐH trong cả nước luôn chỉ chiếm khoảng 3-4%; tuyển sinh khoảng 40% tổng số sinh viên cả nước (Rosser, 2016).

- Nhóm thứ hai: cho phép mở rộng đại học tư một cách vừa phải; đại học công vẫn chiếm số đông và đào tạo phần đông sinh viên. Ví dụ tiêu biểu cho nhóm thứ hai là Trung Quốc. Sau năm 1978, chính sách chia sẻ chi phí (cost sharing) đã được áp dụng theo đó học phí là bắt buộc đối với SV tại nước này. Các cơ sở GD ĐH được yêu cầu đa dạng hóa nguồn thu; bên cạnh học phí thì nhà trường còn được thu phí dịch vụ trên cơ sở liên kết với khu vực tư nhân (Sanyal và Martin, 2006).

- Nhóm thứ ba: không cho phép hoặc chỉ đồng ý số lượng rất nhỏ đại học tư hoạt động. Vai trò của đại học công hầu như không thay đổi so với giai đoạn trước kia mặc dù đã bắt đầu được thu học phí. Ví dụ tiêu biểu cho nhóm thứ 3 là Australia. Chính sách xuyên suốt tại nước này là giữ khu vực GD ĐH công lập ổn định và là thành phần chủ chốt của GD ĐH. GD ĐH tư hầu như không đáng kể và chỉ ở một số chương trình đào tạo định hướng nghề nghiệp (Norton, 2015).

Bảng 1.1: Tỉ lệ cơ sở GD ĐH công và tỉ lệ sinh viên tại các cơ sở GD ĐH công tại một số nước (2012)

| **Quốc gia** | **Tỉ lệ cơ sở GD ĐH công lập** | **Tỉ lệ sinh viên thuộc các cơ sở GD ĐH công lập** |
| --- | --- | --- |
| Campuchia | 37.36% | 40.00% |
| Trung Quốc (2011) | 69.30% | 37.00% |
| Indonesia | 2.86% | 38.00% |
| Hàn Quốc | 14.84% | 19.00% |
| Lào | 22.22% | 74.00% |
| Malaysia | 3.91% | 57.00% |
| Philippines | 11.85% | 37.00% |
| Singapore | 13.89% | 36.00% |
| Thái Lan | 57.99% | 82.00% |
| Việt Nam | 72.34% | 86.00% |
| Úc | 88.37% | 92.48% |

*Nguồn: (UNESCO Institute for Statistics, 2012)*

## *1.1.3. Nguồn lực tài chính cho giáo dục đại học công lập*

### 1.1.3.1. Cơ cấu nguồn lực tài chính của các cơ sở GD ĐH công lập trên thế giới

Về mặt truyền thống, nhà nước là nguồn đầu tư chủ yếu cho GD ĐH (Mitchell, Palacios, và Leachman, 2015). Ngay cả trong bối cảnh GD ĐH mở rộng, và việc người học, phụ huynh và xã hội ngày càng tham gia nhiều hơn vào góp phần chi trả cho GD ĐH thì về nguyên tắc, nhà nước vẫn được xem là đơn vị quan trọng nhất chi trả và đầu tư cho GD ĐH. Điều này đúng ngay cả với những nước chủ trương mở rộng GD ĐH tư.

**Bảng 1.2: Tỉ lệ chi ngân sách cho GD ĐH tại một số nước**

***Đơn vị: %***

| **Tên nước** | **Tỉ lệ chi ngân sách cho GDĐH trên Tổng ngân sách giành cho giáo dục** | | **Tỉ lệ chi ngân sách cho GDĐH trên Tổng ngân sách nhà nước** | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Việt Nam | 13.64  (2009) | 15.01  (2013) | 2.08  (2009) | 2.78  (2013) |
| Thái Lan | 19.32  (2009) | 15.55  (2013) | 3.51  (2009) | 2.97  (2013) |
| Malaysia | 36.97  (2011) | 23.39  (2016) | 7.76  (2011) | 4.84  (2016) |
| Ấn Độ | 36.45  (2009) | 28.53  (2013) | 4.08  (2009) | 4.01  (2013) |
| Úc | 22.28  (2010) | 28.86  (2015) | 3.19  (2010) | 4.06  (2015) |
| Mỹ | 25.65  (2010) | 27.5  (2014) | 3.35  (2010) | 3.70  (2014) |
| Anh | 22.1  (2011) | 24.18  (2016) | 2.81  (2011) | 3.36  (2016) |
| Đức | 27.16  (2010) | 25.95  (2015) | 2.82  (2010) | 2.85  (2015) |
| Phần Lan | 31.85  (2010) | 26.7  (2015) | 3.80  (2010) | 3.33  (2015) |
| Đan Mạch | 27.64  (2009) | 30.68  (2014) | 4.13  (2009) | 4.24  (2014) |
| Pháp | 22.63  (2010) | 22.79  (2015) | 2.28  (2010) | 2.20  (2015) |

*Nguồn: tác giả tổng hợp từ (UNESCO Institute for Statistics, 2019a,c)*

*Ghi chú: trong ngoặc là năm tương ứng*

Về mặt cơ cấu, như đã trình bày ở trên, nguồn lực này trở nên đa dạng với sự đóng góp của nhiều bên liên quan như sinh viên và phụ huynh; nguồn hiến tặng từ cộng đồng, cựu sinh viên; nguồn thu từ dịch vụ và chuyển giao tri thức. Trong các nghiên cứu hiện hành, không có thống kê tổng thể về cơ cấu nguồn thu của các cơ sở GD ĐH công lập trên thế giới; nhưng ở cấp độ quốc gia hoặc cơ sở GD ĐH, ta vẫn có thể thu thập được một số dữ liệu nhất định.

Dữ liệu về cơ cấu nguồn thu trung bình của 31 ĐH nghiên cứu thuộc Hiệp hội Đại học Hoa Kỳ vào năm 2012 cho thấy: nguồn thu từ Chính phủ (bao gồm Bang và Liên Bang; thường xuyên và theo hợp đồng) chiếm khoảng 42% tổng số nguồn thu của 31 ĐH nghiên cứu tại Mỹ. Con số tương ứng đối với học phí là 23%; nguồn hiến tặng là 11%; nguồn dịch vụ với doanh nghiệp là 17%; nguồn khác là 7%. Tỉ lệ đóng góp của Chính phủ 42% là giảm khoảng hơn 10% so với con số tương ứng năm 2011; trong khi ở chiều ngược lại, khoảng cách giữa tỉ lệ % về mức học phí giữa 2 thời điểm là tăng 10% *(CORG, 2014 )*

Trong khi đó, cơ cấu nguồn thu trung bình các ĐH công thuộc một nghiên cứu với 30 nước tại Châu Âu vào năm 2011 thì nguồn thu từ Chính phủ (bao gồm nguồn thường xuyên và nguồn thông qua cạnh tranh, đấu thầu) chiếm khoảng 70% tổng số nguồn thu. Con số tương ứng đối với các nguồn thu từ công nghiệp, nguồn từ phi lợi nhuận và nước ngoài là 6%, 3% và 2%. Nguồn khác đóng góp tỉ lệ 19%. Một điều cần lưu ý là các nước Châu Âu hầu như không thu học phí nên tỉ lệ % từ học phí là 0%. (Laura, Susana, và Ana, 2011)

### 1.1.3.2. Các cơ chế tăng cường nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH công lập trên thế giới

a. Khái niệm tăng cường nguồn lực tài chính cho các cơ sở giáo dục đại học công lập

Trong các tài liệu nghiên cứu hiện có trên thế giới về chủ đề tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH công lập; có thể chia thành 02 cách tiếp cận trong việc khái niệm hoá khái niệm “tăng cường”. Cụ thể, trong khi một số tác giả (Albrecht và Ziderman, 1992; Johnstone, 2002) cho rằng tăng cường nguồn lực tài chính tương đồng với việc đa dạng hoá (diversification) nguồn thu của các trường đại học; một số khác (Alexander, 2000; Kuo và Ho, 2008) lại cho rằng việc tăng cường nguồn lực tài chính gắn liền với nội dung sử dụng nguồn sẵn có một cách hiệu quả hơn (efficiency), kinh tế hơn.

Đối sánh với kinh nghiệm của thế giới về việc tăng cường nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH công lập, luận án này đưa ra khái niệm về việc tăng cường nguồn lực tài chính cho trường đại học công lập là đa dạng hóa các nguồn lực tài chính bên cạnh nguồn NSNN đầu tư cho các trường đại học công lập và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn NSNN phân bổ cho các trường đại học công lập, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của các trường đại học công lập và thực hiện đầy đủ các chức năng, vai trò và mục tiêu của hệ thống GD ĐH.

b. Cơ chế tăng cường nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH công lập trên thế giới

Trong đó, các cơ chế chủ yếu bao gồm:

*Cơ chế cạnh tranh và cơ chế đàm phán:* Theo cơ chế cạnh tranh, các cơ sở GD ĐH phải cạnh tranh với nhau để có thể thu hút được nguồn lực tài chính về mình. Ngược lại, theo cơ chế đàm phàn, các cơ sở GD ĐH chỉ cần đàm phàn trực tiếp với cơ quan cấp quản lý nhà nước để nhận ngân sách, mà không phải cạnh tranh với các cơ sở GD ĐH khác.

*Cơ chế căn cứ theo kết quả và không căn cứ theo kết quả:* Theo cơ chế căn cứ theo kết quả, kết quả hoạt động của cơ sở GD ĐH (đào tạo, nghiên cứu…) của chu kỳ trước sẽ ảnh hưởng đến nguồn tài chính mà cơ sở GD ĐH công có được cho chu kỳ sau. Ngược lại, nếu kết quả hoạt động của cơ sở GD ĐH không có ảnh hưởng gì đến ngân sách được cấp ở chu kỳ tiếp theo thì ta có cơ chế không căn cứ theo kết quả đầu ra.

## 1.1.4. Mối quan hệ giữa tự chủ, trách nhiệm giải trình với việc tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở giáo dục đại học công lập

*1.1.4.1. Tự chủ*

Tự chủ có quan hệ mật thiết với khả năng tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH công lập. Điều này đã được nhiều nghiên cứu trước đây khẳng định (Berdahl, 1990); (Johnstone, Arora, và Experton, 1998); (Alexander, 2000); (Chiang, 2004)).

Bảng 1.3. dưới đây trình bày các khía cạnh của tự chủ cơ sở GD ĐH dựa trên tổng hợp từ Pruvot và Estermann (2017) và phát triển của tác giả. Đi kèm với nó là tác động của mức tự chủ đối với việc tăng cường nguồn lực tài chính (hiểu theo 2 nghĩa: (i) đa dạng hoá nguồn thu; và (ii) sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả như đã trình bày ở phần trên).

**Bảng 1.3: Các khía cạnh của tự chủ cơ sở GD ĐH và khả năng tác động lên việc đa dạng hóa nguồn thu và tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính công**

| **Tự chủ về** | **Khả năng tác động đa dạng hoá nguồn thu** | **Khả năng tác động tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính công** |
| --- | --- | --- |
| **Học thuật** |  |  |
| Tự xác định chỉ tiêu tuyển sinh | Quan hệ thuận chiều | / |
| Tự mở chương trình đào tạo/mã ngành mới | Quan hệ thuận chiều | / |
| Tự quyết định về nội dung/phương pháp đào tạo | / | Quan hệ thuận chiều |
| **Tổ chức** |  |  |
| Tự quyết định về việc thành lập đơn vị thuộc trường có tư cách pháp nhân | Quan hệ thuận chiều | Quan hệ thuận chiều  / |
| Tự quyết định về cơ cấu tổ chức | / | Quan hệ thuận chiều |
| **Nhân sự** |  |  |
| Tự quyết về việc tuyển dụng cán bộ | / | Quan hệ thuận chiều |
| Tự quyết về mức lương cho cán bộ | / | Quan hệ thuận chiều |
| **Tài chính** |  |  |
| Tự quyết định về mức học phí | Quan hệ thuận chiều | / |
| Tự quyết về việc chi tiêu nguồn tài chính do nhà nước tài trợ | / | Quan hệ thuận chiều |
| Tự quyết về việc gửi tiền và giữ lãi suất từ ngân hang thương mại | Quan hệ thuận chiều | / |
| Tự quyết về tài sản | Quan hệ thuận chiều | Quan hệ thuận chiều |

*Nguồn: tác giả tổng hợp và phát triển từ Pruvot và Estermann (2017)*

*1.1.4.2. Trách nhiệm giải trình*

Trách nhiệm giải trình là cơ chế luôn song hành cùng với tự chủ khi nói đến quản trị cơ sở GD ĐH, như “hai mặt của một đồng xu” (Woźnicki, 2013). Có nhiều cách định nghĩa, khái niệm hoá khác nhau về trách nhiệm giải trình của đại học. Nhưng một cách chung nhất, trách nhiệm giải trình của đại học (accountability) được hiểu là các nghĩa vụ mà cơ sở GD ĐH phải thực hiện với các bên liên quan (bao gồm các bên liên quan ở ngoài nhà trường như cơ quan QLNN, cộng đồng, xã hội, phụ huynh; và các bên liên quan trong nhà trường như: giảng viên, cán bộ hành chính, sinh viên).

Trách nhiệm giải trình có mối liên hệ mật thiết với việc giúp tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH công lập, chủ yếu ở khía cạnh giúp tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn ngân sách nhà nước (Barnett, 1992).

## 1.2. Tổng quan nghiên cứu

***1.2.1. Những nghiên cứu của quốc tế về tăng cường nguồn lực tài chính đối với cơ sở GD ĐH công lập trên thế giới***

Đa dạng hóa nguồn thu đối với cơ sở GD ĐH công lập là một chủ đề thu hút được nhiều sự quan tâm của các học giả trên toàn thế giới. Điều này nhằm đáp ứng một vấn đề mà nhiều hệ thống GD ĐH công lập đang vướng mắc: Nguồn thu của các cơ sở GD ĐH công bị giảm sút và mức đầu tư nhà nước đang bị thiếu hụt nghiêm trọng.

Cho đến những năm gần đây, đa dạng hóa nguồn thu cho GD ĐH ngày càng trở thành chủ đề nóng đối với các nhà nghiên cứu trên thế giới. Có thể nói đây là chủ đề nghiên cứu liên ngành, thu hút sự quan tâm của các nhà khoa học từ các ngành khác nhau như: tài chính, giáo dục đại học, chính sách công, kinh tế. Ví dụ, nhóm tác giả Leshanych, Miahkykh và Shkoda (2019), trên cơ sở đối sánh hệ thống pháp lý liên quan đến tài chính GD ĐH của Ukraina với một số nước như Đức, Mỹ, Anh, Thụy Điển, Na Uy và Australia, đã đi đến kết luận và dự báo: (i) chi phí GD ĐH sẽ tăng nhanh hơn khả năng chi trả của nhà nước; (ii) các cơ sở GD ĐH cần chủ động thực hiện các biện pháp nhằm đảm bảo nguồn lực tài chính trong bối cảnh tự chủ; (iii) các nguồn thu từ doanh nghiệp và tư nhân cần đóng góp nhiều hơn cho chi phí GD ĐH; (iv) các cơ sở GD ĐH cần quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính và tài sản hiệu quả hơn nhằm đảm bảo bền vững tài chính; và (v) việc có thể lựa chọn các nguồn hỗ trợ tài chính khác nhau sẽ giúp người học tìm ra được lựa chọn tốt nhất nhằm đầu tư cho GD ĐH của chính bản thân họ.

Bên cạnh các nghiên cứu về đa dạng hóa nguồn thu cho GD ĐH công lập, một nhóm các nhà nghiên cứu khác trên thế giới đã tiến hành nghiên cứu xoay quanh câu hỏi: “làm sao để nâng cao được nguồn lực đầu tư từ nhà nước tại các cơ sở GD ĐH công?”. Điều này xuất phát từ thực tế rằng, về mặt truyền thống, các cơ sở GD ĐH công lập thường được nhà nước đầu tư toàn bộ, các giảng viên, nhân viên nhà trường thường là công chức, viên chức và hưởng lương theo ngạch bậc. Trong bối cảnh đó, cơ sở GD ĐH công, dù kết quả hoạt động tốt hay không tốt vẫn được nhà nước bao cấp 100% ngân sách. Nhưng khi GD ĐH công lập mở rộng, nhà nước không thể bao cấp 100% như trước nữa, việc tìm kiếm khác nguồn thu khác cho cơ sở GD ĐH công lập là một hướng thực hiện như đã trình bày ở phần trên. Song song với đó, nhiều người cho rằng, việc đầu tư cho GD ĐH công lập cũng phải điều chỉnh theo hướng nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính công trong các cơ sở GD ĐH. Nghĩa là: trường ĐH công lập có kết quả tốt trong hoạt động sẽ được nhận nhiều ngân sách hơn và ngược lại ((Hansen và Weisbrod, 1969); (Thanassoulis, Kortelainen, Johnes, và Johnes, 2011)).

***1.2.2. Những nghiên cứu về tăng cường nguồn lực tài chính đối với cơ sở GD ĐH công lập tại Việt Nam***

Đa dạng hóa nguồn thu cho cơ sở GD ĐH nói chung và cơ sở GD ĐH công lập nói riêng cũng là chủ đề được nhiều nhà nghiên cứu ở Việt Nam quan tâm.

Nhìn nhận từ góc độ xã hội hóa GD ĐH, tác giả Tạ Thị Bích Ngọc (2017) đã phân tích các cách tiếp cận khác nhau của chính sách xã hội hóa GD ĐH đã được áp dụng ở Việt Nam trong hơn 20 năm qua, trong đó bao gồm nội dung đa dạng hóa nguồn thu đối với cơ sở GD ĐH tại Việt Nam. Tuy vậy, nghiên cứu này có nhược điểm là mới chỉ phân tích về khái niệm, chưa có nhiều dữ liệu thực chứng cụ thể.

Phạm Phụ (2011) đã đưa ra kiến nghị cụ thể về việc áp dụng mô hình J-Model cho giáo dục đại học trong bài toán “chi sẻ chi phí” và cần thiết lập thêm các chương trình cho sinh viên vay vốn nhằm mục tiêu tăng cơ hội tiếp cận giáo dục đại học cho người nghèo, đảm bảo công bằng xã hội và tạo nguồn thu nhập cho các trường đại học công lập thông qua tăng học phí để đảm bảo bù đắp chi phí đào tạo.

Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính công tại các cơ sở GD ĐH công lập tại Việt Nam là một hướng nghiên cứu cũng được nhiều học giả trong nước quan tâm. Thông thường, các nghiên cứu theo chủ đề này hay gắn liền với vấn đề tự chủ tài chính và trách nhiệm giải trình của cơ sở GD ĐH công lập.

Ví dụ, luận án tiến sỹ của Trương Thị Hằng (2019) đã chỉ ra rằng “hoàn thiện chính sách tự chủ và giám sát việc thực hiện tự chủ tại các cơ sở GD ĐH công lập” là một trong 2 biện pháp quan trọng giúp phát triển nguồn lực tài chính của cơ sở GD ĐH công. Giải pháp của tác giả Trương Thị Hằng, trong thực tế tương đối phù hợp với nhiều nghiên cứu khác như nghiên cứu của Phạm Thị Vân Anh (2017) hay của Nguyễn Yến Nam (2014)

Vũ Như Thăng và Hoàng Thị Minh Hảo (2012) đã đề xuất, cần đưa ra bộ chỉ số kỹ thuật nhằm đánh giá hiệu quả, kết quả của các cơ sở GD ĐH, để từ đó làm căn cứ cấp ngân sách. Tác giả Nguyễn Thị Thu Hương (2014) đề xuất một phương án khác, đó là nhà nước đặt hàng đào tạo; nghĩa là nhà nước sẽ ký hợp đồng với từng cơ sở GD ĐH công lập, xác định rõ số lượng, chất lượng nhu cầu cần đào tạo và cấp kinh phí tương ứng. Đặc biệt, tác giả Nguyễn Thị Thu Hương cũng cho rằng, trong số các yếu tố sử dụng khi quyết định đầu tư nhà nước, thì yếu tố “khả năng xã hội hóa” hay còn gọi là yếu tố mà thị trường có nhu cầu cao phải là yếu tố cần được xem xét.

## *1.2.3. Vấn đề nghiên cứu và khoảng trống nghiên cứu*

*Thứ nhất,* rất ít nghiên cứu sử dụng được dữ liệu thực từ các cơ sở GD ĐH công lập. Nếu có, các nghiên cứu thường lấy từ nguồn thứ cấp, ví dụ từ báo cáo 3 công khai của các cơ sở GD ĐH. Nguồn dữ liệu này có 2 nhược điểm: (i) không đủ chi tiết để đánh giá toàn bộ về vấn đề tài chính của cơ sở GD ĐH; và (ii) mức độ tin cậy thấp. Nghiên cứu này với dữ liệu thu thập trực tiếp từ các bộ phận tài chính-kế toán của các cơ sở GD ĐH công lập sẽ giúp “lấp đầy” khoảng trống trên.

*Thứ hai,* mặc dù khái niệm về tăng cường nguồn lực tài chính cho GD ĐH đã được nhiều nghiên cứu trước đây nhắc đến, nhưng chưa có nhiều nghiên cứu phân loại khái niệm này một cách toàn diện và có hệ thống; đồng thời đối sánh các thành phần của khái niệm này với các khái niệm tương ứng trên thế giới. Đã có một số nghiên cứu đi sâu vào khai thác việc đa dạng hóa nguồn thu cho cơ sở GD ĐH, bên cạnh nguồn lực đầu tư công của nhà nước; một số nghiên cứu khác lại khảo sát về vấn đề sử dụng nguồn lực đầu tư công một cách hiệu quả, hiệu suất của các cơ sở GD ĐH. Mặc dù vậy, vẫn chưa nghiên cứu nào xem xét cả 2 khía cạnh kể trên dưới góc nhìn tăng cường nguồn lực tài chính cho GD ĐH công lập. Nghiên cứu này hướng tới việc khắc phục 2 vấn đề kể trên.

# CHƯƠNG 2 PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu này sử dụng các phương pháp phân tích sau đây:

Phương pháp tra cứu tài liệu: các tài liệu nghiên cứu (bao gồm bài báo và các báo cáo), các văn bản pháp quy sẽ được tra cứu, tổng kết, hệ thống hóa và khái quát hóa.

Phương pháp đối sánh: Đối sánh (benchmarking) là một phương pháp được sử dụng rộng rãi trong nhiều phân ngành thuộc khoa học xã hội như quản trị kinh doanh, chính sách công, giáo dục Trong nghiên cứu này, dựa trên các cơ chế tài chính đã được tổng kết, cơ chế tài chính GD ĐH công tại Việt Nam sẽ được đối sánh với các cơ chế tài chính GD ĐH công trên thế giới; đồng thời, kết quả tài chính của các cơ sở GD ĐH công tại Việt Nam sẽ được đối sánh với nhau.

Phương pháp phỏng vấn sâu bán cấu trúc. Phỏng vấn sâu bán cấu trúc (semi structured interview) là hình thức phỏng vấn nằm giữa 2 hình thức phỏng vấn truyền thống khác là phỏng vấn mở (open ended interview) và khảo sát đóng (closed-ended survey). Theo đó, người phỏng vấn sẽ hỏi lần lượt người được phỏng vấn theo bảng hỏi đã chuẩn bị trước. Trong nghiên cứu này, các phỏng vấn sâu với các đối tượng liên quan như: lãnh đạo, quản lý, chuyên viên trường đại học về mảng tài chính, kế toán; nhà hoạch định chính sách làm việc tại các cơ quan quản lý nhà nước sẽ được tiến hành nhằm tìm hiểu bản chất và việc triển khai các chính sách về tài chính GD ĐH công lập ở Việt Nam.

Phương pháp hồi quy đa biến. Hồi quy đa biến (multiple regression) là phiên bản mở rộng của hồi quy tuyến tính đơn (simple linear regression). Phương pháp này được dùng để tiên đoán giá trị của một biến trên cơ sở ít nhất 2 biến khác. Biến được tiên đoán được gọi là biến phụ thuộc. Trong nghiên cứu này, kết quả tăng cường nguồn lực tài chính tại các cơ sở GD ĐH công sẽ được tiên đoán dựa trên các tham số liên quan khác.

Các phương pháp kể trên sẽ bổ sung, hỗ trợ cho nhau trong việc phân tích, khám phá và đánh giá thực trạng về tài chính GD ĐH công lập ở Việt Nam cũng như các cơ chế giải pháp giúp tăng cường nguồn lực tài chính cho GD ĐH công lập ở Việt Nam.

**CHƯƠNG 3**

**NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH CỦA CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM**

## 3.1. Thực trạng chung

### 3.1.1. Mục tiêu của giáo dục đại học tại Việt Nam

Mục tiêu của GD ĐH Việt Nam được thể hiện ở nhiều văn bản pháp quy, văn bản chính sách khác nhau. Trong đó, quan trọng nhất là Luật GD ĐH 2012 (Quốc hội Việt Nam, 2012).

### 3.1.2. Chức năng của cơ sở giáo dục đại học tại Việt Nam

Cũng như phần lớn các ĐH trên thế giới, cơ sở GD ĐH ở Việt Nam cũng có những chức năng cơ bản như: đào tạo, nghiên cứu và chuyển giao tri thức, phục vụ cộng đồng. Điều này thể hiện trước tiên trong Luật GD ĐH 2012 (Điều 28, Chương III) (Quốc hội Việt Nam, 2012).

Một văn bản khác là Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện GD ĐH Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020 cũng khẳng định điều này: *“Các cơ sở giáo dục 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, kinh doanh.”* - Điều 3, Khoản đ, Điểm 3 (Chính phủ Việt Nam, 2005b).

### 3.1.2. Vai trò của khu vực GD ĐH công lập tại Việt Nam

#### Khái niệm đại học công lập ở Việt Nam

Khái niệm đại học công lập ở Việt Nam được quy định cụ thể trong Luật GD ĐH 2012 (Quốc hội Việt Nam, 2012) và các văn bản liên quan. Cụ thể, Luật GD ĐH định nghĩa: “*Cơ sở giáo dục đại học công lập thuộc sở hữu nhà nước, do Nhà nước đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất”* (Điểm a, Khoản 2, Điều 7). Điều này để phân biệt với “*Cơ sở giáo dục đại học tư thục thuộc sở hữu của tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế tư nhân hoặc cá nhân, do tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế tư nhân hoặc cá nhân đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất.”* (Điểm b, Khoản 2, Điều 7) và *“Cơ sở giáo dục đại học có vốn đầu tư nước ngoài gồm: a) Cơ sở giáo dục đại học có 100% vốn của nhà đầu tư nước ngoài; b) Cơ sở giáo dục đại học liên doanh giữa nhà đầu tư nước ngoài và nhà đầu tư trong nước.”* (Khoản 3, Điều 7).

#### Vai trò của khu vực GD ĐH công lập ở Việt Nam

Cũng như nhiều nước trên thế giới, 30 năm qua tại Việt Nam chứng kiến sự gia tăng sức ép ngày càng lớn từ phía người dân về cơ hội đi học đại học.

Bảng 3.1: Quy mô sinh viên và số lượng cơ sở GD ĐH Việt Nam giai đoạn 1987-2017

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Năm** | **Số lượng sinh viên đại học công lập** | **Số lượng sinh viên đại học ngoài công lập** | **Số lượng cơ sở GD ĐH công lập** | **Số lượng cơ sở GD ĐH ngoài công lập** |
| 1987 | 133,000 | 0 | 63 | 0 |
| 2017 | 1,439,495 | 267,530 | 170 | 65 |

*Nguồn: (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2019)*

Điều này dẫn đến một hệ quả tất yếu là nhà nước không còn đủ khả năng bao cấp hoàn toàn giáo dục đại học như trước kia nữa. Đối diện với vấn đề này, như đã trình bày ở Chương 1, cách giải quyết trên thế giới có thể chia làm 3 nhóm chính:

* Nhóm thứ nhất: cho phép mở rộng đại học tư một cách ồ ạt; đại học công chỉ còn chiếm số nhỏ và đào tạo một lượng nhỏ sinh viên trong cả nước. Các đại học công tập trung vào mục
* Nhóm thứ hai: cho phép mở rộng đại học tư một cách vừa phải; đại học công vẫn chiếm số đông và đào tạo phần đông sinh viên. Các đại học công bao gồm cả đại học nghiên cứu (nhiều trường hợp được nhà nước đầu tư trọng điểm) và đại học ứng dụng (tập trung vào đáp ứng nhu cầu thị trường); đại học tư chủ yếu đáp ứng nhu cầu thị trường.
* Nhóm thứ ba: không cho phép hoặc chỉ đồng ý số lượng rất nhỏ đại học tư hoạt động. Vai trò của đại học công hầu như không thay đổi so với giai đoạn trước kia mặc dù đã bắt đầu được thu học phí.

Với Việt Nam, dường như trong cả một thời gian dài, chúng ta đã lưỡng lự giữa lựa chọn chiến lược theo nhóm 1 và nhóm 2 kể trên và cuối cùng là chọn cả 2 cách nhưng không cách nào thực sự quyết liệt.

**Bảng 3.2: Một số chỉ tiêu về phát triển GD ĐH công lập Việt Nam giai đoạn 1997-2019**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tên văn bản** | **Năm ban hành** | **Chỉ tiêu về tỉ lệ % số sinh viên ĐH NCL** | **Chỉ tiêu về tỉ lệ % số SV ĐH công lập** | **Nguồn** |
| Nghị quyết 90-CP | 1997 | Không có chỉ tiêu cụ thể | Không có chỉ tiêu cụ thể | *(Chính phủ Việt Nam, 1997)* |
| Nghị quyết 14/2005/NQ-CP | 2005 | 40%  (vào năm 2010) | 60%  (vào năm 2010) | *(Chính phủ Việt Nam, 2005b)* |
| Quyết định 121/2007/QĐ-CP | 2007 | 30-40%  (vào năm 2020) | 60-70%  (vào năm 2020) | (Thủ tướng Chính phủ, 2007a) |
| Nghị quyết 35/NQ-CP | 2019 | 18% (vào năm 2020) và 22.5% (vào năm 2025) | 72% (vào năm 2020) và 67.5% (vào năm 2025) | *(Chính phủ, 2016)* |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp và tính toán từ Chính phủ (1997, 2005, 2019) và Thủ tướng Chính phủ (2007)*

Kết quả là tại thời điểm hiện nay, trong khi hệ đào tạo tại chức, từ xa … tại các trường công không thực sự phát triển; và khu vực ĐH NCL, sau 30 năm xuất hiện với danh nghĩa ĐH DL và 12 năm xuất hiện với danh nghĩa ĐHTT, cũng mới chỉ đóng góp số lượng rất khiêm tốn: 28% theo tổng số trường ĐH và 14% theo tổng số SV vào năm 2016. Nói cách khác, từ góc độ thị trường, trong khi bên “cầu” (người học) vẫn còn rất lớn; bên “cung” (cơ sở GD ĐH) vẫn còn quá mỏng: thống kê cho thấy, hiện nay chỉ có khoảng 30% thanh niên ở độ tuổi 18-22 ở nước ta là sinh viên đại học. Dư địa cho GD ĐH nói chung và GD ĐH tư thục nói riêng thực tế vẫn còn rất lớn.

**Bảng 3.3: Số lượng và tỉ lệ cơ sở GD ĐH công lập Việt Nam 2010 -2017**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Năm học** | **Tổng số trường ĐH** | **Tổng số trường ĐH công lập** | **Tỉ lệ trường ĐH công lập/tổng số trường ĐH** |
| 2010-2011 | 163 | 113 | 69% |
| 2011-2012 | 204 | 150 | 74% |
| 2012-2013 | 207 | 153 | 74% |
| 2013-2014 | 214 | 156 | 73% |
| 2014-2015 | 219 | 159 | 73% |
| 2015-2016 | 223 | 163 | 73% |
| 2016-2017 | 235 | 170 | 72% |

*Nguồn: (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2019)*

## 3.2. Nguồn lực tài chính cho giáo dục đại học công lập ở Việt Nam

## 3.2.1. Cơ cấu nguồn lực tài chính của các cơ sở GD ĐH công ở Việt Nam

#### Hiện trạng cơ cấu nguồn lực tài chính của các cơ sở GD ĐH công ở Việt Nam

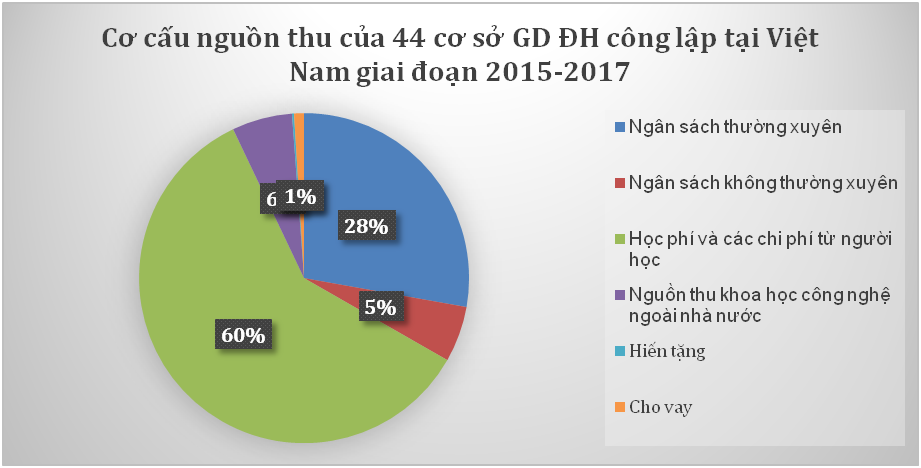
Để có được thực trạng về cơ cấu nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH công ở Việt Nam, tác giả đã thực hiện khảo sát về kết quả nguồn thu tài chính trong 3 năm 2015, 2016 và 2017. Phiếu khảo sát đã được gửi tới 100 cơ sở GD ĐH công lập trong cả nước từ tháng 3/2019. Trong Hình 3.1 dưới đây, tác giả đưa ra kết quả cơ cấu nguồn thu trung bình trong 3 năm (2015-2017) đối với 44 cơ sở GD ĐH công lập đã tham gia trả lời phiếu hỏi. Từ hình này có thể thấy, học phí và các khoản phí khác từ người học chiếm tỷ lệ lớn nhất trong cơ cấu nguồn thu của các trường được khảo sát (60%). Đặc biệt, trong số 44 trường này, có những trường tỷ lệ này lên tới hơn 90% (đây chủ yếu là các trường tự chủ tài chính). Nguồn thu quan trọng thứ hai của các cơ sở GD ĐH là ngân sách thường xuyên (28%). Trong đó, có các trường, tỷ lệ này chỉ khoảng 0-5% (đây đều là các trường tự chủ tài chính); nhưng có các trường, tỷ lệ này lại lên tới trên 60% (trường chưa tự chủ và vẫn phụ thuộc ngân sách nhà nước).

Nguồn ngân sách không thường xuyên (chi theo dự án, đề tài hoặc chi thông qua đấu thầu cạnh tranh ngân sách KHCN) chiếm tỷ lệ 5% trung bình tại 44 trường tham gia khảo sát. Trong khi tại phần lớn các trường, tỷ lệ này là rất thấp (dưới 10%), một số trường đặc biệt có tỷ lệ này khá cao (trên 20%).

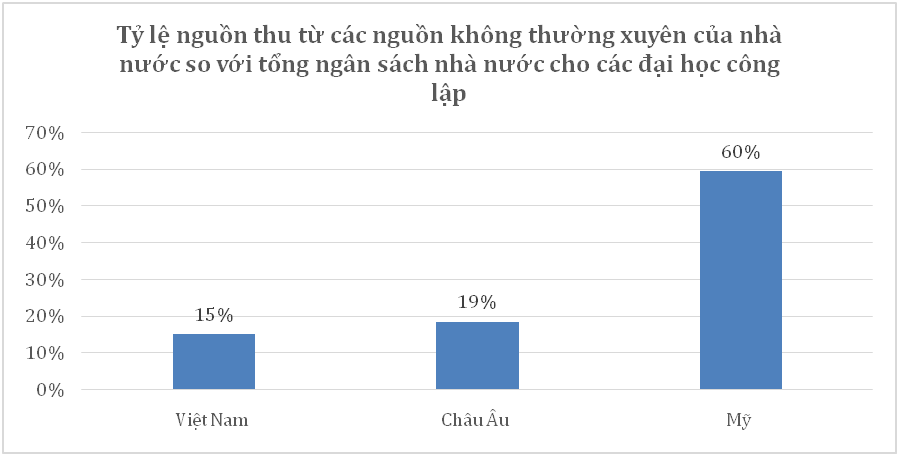
Nguồn thu KHCN ngoài ngân sách nhà nước, bao gồm kinh phí thực hiện đề tài dự án do các quỹ tư nhân hoặc quốc tế trao hoặc các hợp đồng chuyển giao tri thức với xã hội chiếm tỷ lệ 6% trung bình tại 44 trường nghiên cứu. Cũng như nguồn thu từ ngân sách, tại phần lớn các trường được khảo sát, nguồn thu này chiếm tỷ lệ rất thấp (dưới 10%); riêng 1 vài trường hợp cá biệt, nguồn thu này chiếm tới tỷ lệ gần hơn 20%, thậm chí gần 30%.

Trái ngược với học phí và các phí khác từ người học, nguồn hiến tặng và vay vốn của các đại học được nghiên cứu ở đây chiếm tỷ lệ rất thấp (0 và 1% tương ứng).

Đối sánh với các con số tương ứng tại Mỹ và Châu Âu (xem hình 2.1 và 2.2), có thể thấy có một sự tương phản rất lớn giữa cơ cấu nguồn thu ở nước ta. Các cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam phụ thuộc quá nhiều vào học phí trong khi các nguồn thu KHCN ngoài NSNN, hiến tặng vay vốn là rất ít hoặc không đáng kể. Cùng lúc đó, ngân sách nhà nước cũng chỉ đóng góp ở mức độ khiêm tốn. Đặc biệt, trong phần ngân sách nhà nước, phần không thường xuyên (dựa trên cạnh tranh hay kết quả đầu ra) ở Việt Nam cũng chiếm tỷ lệ nhỏ so với phần chi thường xuyên (không kích thích việc nâng cao kết quả đầu ra); và tỷ lệ này cũng nhỏ hơn so với tỷ lệ tương ứng tại Mỹ và Châu Âu (xem hình 2.1 và 2.2).



**Hình 3.1: Cơ cấu nguồn thu của 44 cơ sở GD ĐH Việt Nam giai đoạn 2015-2017**



**Hình 3.2: Tỷ lệ nguồn thu từ các nguồn không thường xuyên của nhà nước so với tổng ngân sách nhà nước cho các ĐH CL**

#### Các yếu tố ảnh hưởng đến nguồn thu ngoài NSNN thường xuyên của các cơ sở GD ĐH công lập tại Việt Nam

Một trong những chỉ số phản ánh mức độ đa dạng và hiệu quả về nguồn thu tài chính đối với GD ĐH công là tỷ lệ % nguồn thu ngoài NSNN thường xuyên của một cơ sở GD ĐH. Theo ước tính của tác giả, căn cứ trên số liệu từ dữ liệu của 44 cơ sở GD ĐH công lập thì tổng nguồn thu ngoài NSNN thường xuyên là 72%, trong đó NSNN không thường xuyên chiếm 5%; các con số tương ứng với học phí và các chi phí từ người học, nguồn thu KHCN ngoài NSNN, hiến tặng và cho vay chiếm lần lượt 5%, 60%, 6% và 1% tương ứng. Tuy vậy, khi nhìn kỹ vào dữ liệu, sẽ thấy các trường khác nhau sẽ có tỷ lệ tương ứng khác nhau.

Trong phần này, các yếu tố ảnh hưởng đến tỷ lệ % nguồn thu ngoài NSNN thường xuyên kể trên sẽ được khảo sát. Đề thực hiện điều này, tác giả ước lượng 4 mô hình hồi quy đa biến như sau:

(Y, Y1, Y2, Y3) = f(X1, X2, X3, X4, X5, X6, X7)

Trong đó:

Y: tỷ lệ % nguồn thu ngoài NSNN thường xuyên

Y1: tỷ lệ % nguồn thu NSNN không thường xuyên

Y2: tỷ lệ % nguồn thu từ học phí và các chi phí khác của người học

Y3: tỷ lệ % nguồn thu KHCN ngoài NSNN

X1: Địa điểm của trường (nhận giá trị 1 nếu trường có trụ sở tại miền Bắc, 2 và 3 với trụ sở tại miền Trung và Nam tương ứng)

X2: Tuổi của trường tính mốc 2019, căn cứ theo năm thành lập của trường

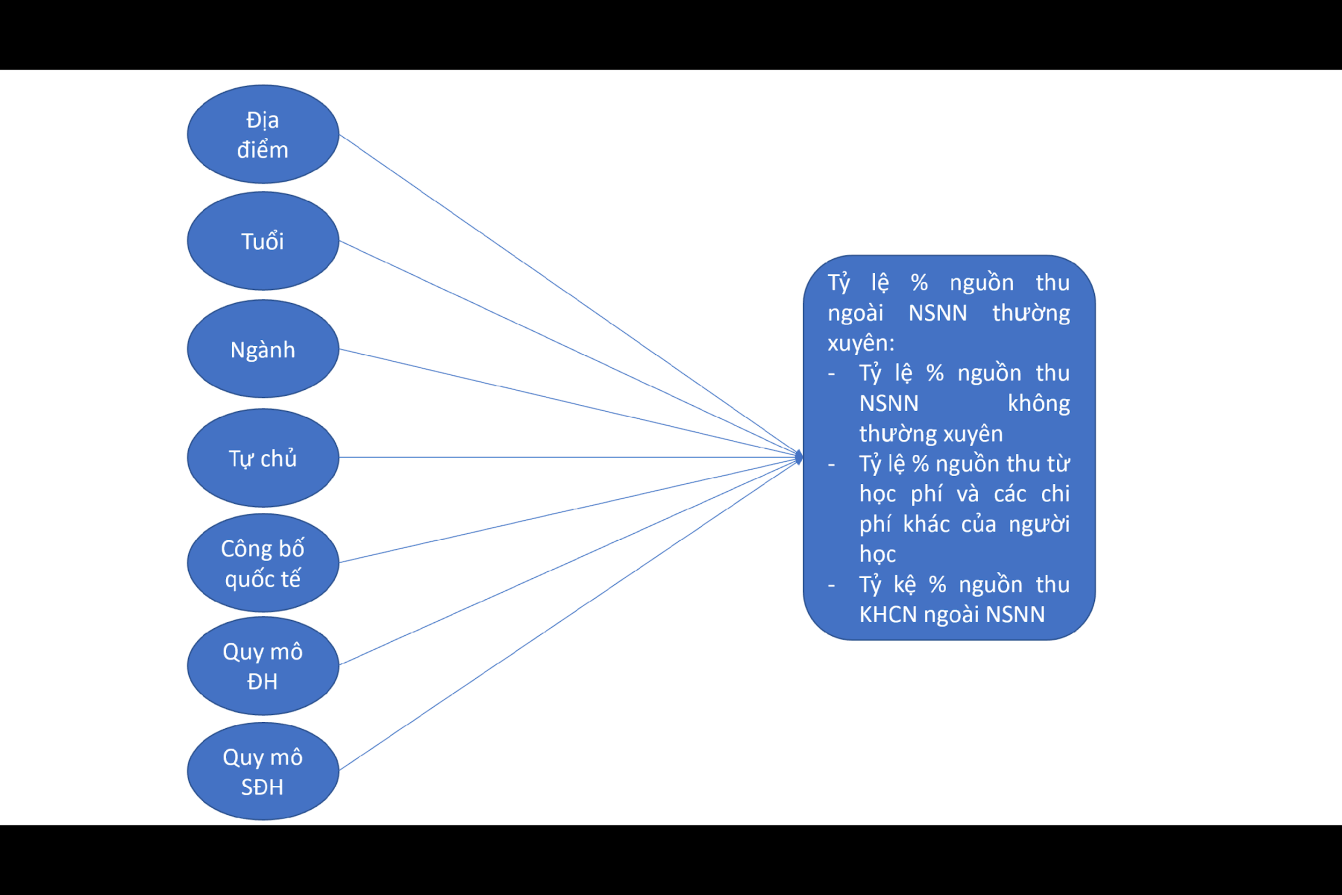
X3: Ngành (nhận giá trị 1 nếu là trường đào tạo các ngành không có nhu cầu xã hội cao như mỹ thuật, KHTN, KHXH …; nhận giá trị 2 nếu là trường đào tạo các ngành có nhu cầu xã hội cao như kinh tế, kinh doanh, công nghệ; nhận giá trị 3 nếu là trường đào tạo đa ngành, đa lĩnh vực.

X4: Tự chủ (nhận giá trị 1 nếu trường là trường tự chủ theo Nghị quyết 77/2014/NQ-CP, nhận giá trị 0 nếu là trường khác)

X5: Năng lực công bố quốc tế (nhận giá trị 1 nếu trường nằm trong danh sách 75 trường có nhiều công bố quốc tế Scopus nhất theo báo cáo của Đại học Duy Tân (2018) )

X6: Quy mô đào tạo đại học (trung bình quy mô đào tạo đại học trong 3 năm 2015-2017)

X7: Quy mô đào tạo sau đại học (trung bình quy mô đào tạo sau đại học trong 3 năm 2015-2017).



**Hình 1.3: Mô hình các yếu tố ảnh hưởng đến tỷ lệ % nguồn thu ngoài NSNN thường xuyên của cơ sở GD ĐH công lập**

Kết quả ước lượng mô hình hồi quy được thể hiện ở bảng 3.5 dưới đây:

**Bảng 3.4: Kết quả ước tính tác động của các thuộc tính khác nhau của cơ sở GD ĐH lên % nguồn thu ngoài NSNN thường xuyên**

| **Biến độc lập** | **Biến phụ thuộc** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Y - % nguồn thu ngoài NSNN thường xuyên** | **Y1 - % nguồn thu từ NSNN không thường xuyên** | **Y2 - % nguồn thu từ học phí và các khoản phí khác của người học** | **Y3 – nguồn thu KHCN ngoài NSNN** |
| Hệ số intercept | 0.27  (4.17)\*\*\* | 1.19\*10-1  (4.19)\*\*\* | 0.15  (2.23)\* | 9.35\*10-3  (0.29) |
| X1 – miền Trung | 0.15  (1.90) | -1.01\*10-2  (-0.29) | 0.20  (2.43)\* | -3.09\*10-2  (-0.79) |
| X1 – miền Nam | 0.17  (3.59)\*\*\* | 2.51\*10-2  (1.20) | 0.13  (2.71)\* | 1.64\*10-2  (0.69) |
| X2 – Tuổi | 0.00  (1.30) | 7.54\*10-4  (2.12)\* | 0.00  (0.48) | 3.19\*10-5  0.08 |
| X3 – Ngành 2 | 0.11  (1.84) | -2.01\*10-2  (-0.75) | 0.12  (1.92) | 1.50\*10-2  (0.50) |
| X3 – ngành 3 | -0.02  (-0.30) | 2.67\*10-2  (0.80) | -0.14  (-1.79) | 1.07\*10-1  (2.84)\*\* |
| X4 – Tự chủ | 0.31  (4.78)\*\*\* | -9.74\*10-3  (-0.35) | 0.29  (4.53)\*\*\* | 2.61\*10-2  (0.83) |
| X5 – Năng lực công bố quốc tế | -0.02  (-0.31) | -7.61\*10-2  (-2.27)\* | 0.02)  (-.28) | 2.62\*10-2  (0.69) |
| X6 – Căn bậc 2 của quy mô đào tạo ĐH | 0.002  (2.34)\* | -4.40\*10-4  (-1.23) | 0.003  (3.45)\*\* | -6.62\*10-4  (-1.65) |
| X7 – Căn bạc 2 của quy mô đào tạo SĐH | -0.00  (-0.15) | 7.49\*10-5  (0.07) | -0.00  (-0.71) | 1.28\*10-3  (0.99) |
| R square | 73% | 59% | 74% | 39% |

* *Ghi chú:*
* *\*\*\*: p value < 0.000; \*\*: p value < 0.01; \* p <0.05*
* *Vì X1 nhận 3 giá trị khác nhau là 1,2,3 tương ứng với 3 miền Bắc, Trung, Nam nên khi đưa vào mô hình hồi quy, 2 biến dummy đã được thay thế là “X1 – miền Trung”, nhận giá trị 1 nếu trường có địa chỉ thuộc miền Trung và 0 nếu ngược lại; tương tự “X2 – miền Nam” nhận giá trị 1 nếu trường có địa chỉ thuộc miền Nam và 0 nếu ngược lại*
* *X3 cũng như X1, nhận 3 giá trị khác nhau 1,2,3 nên khi đưa vào mô hình hồi quy, 2 biến dummy cũng được dùng để thay thế là X3 – ngành 2 và X3 – ngành 3.*

### 3.2.2. Các cơ chế, chính sách tăng cường nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam

#### Khái niệm tăng cường nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH ở Việt Nam

Đối sánh với khái niệm tăng cường nguồn lực tại các nghiên cứu/cách tiếp cận trên thế giới, bao gồm: (i) tăng cường nguồn lực là đa dạng hoá nguồn thu (Johnstone, 2002); và (ii) tăng cường nguồn lực là sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả (Kuo & Ho, 2008), chúng ta cũng có thể tìm thấy ở Việt Nam trong các văn bản pháp quy cũng như trong các nghiên cứu/phát biểu/tường thuật của các học giả, chuyên gia, chính khách, nhà báo những cách tiếp cận tương tự.

Trong các văn bản pháp quy thì Nghị quyết 90-CP về xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa của chính phủ có thể xem là văn bản đầu tiên nhắc đến vai trò của các cơ sở GD ĐH công lập trong việc phải chủ động đa dạng hóa nguồn thu bên cạnh việc tối ưu hóa sử dụng nguồn lực tài chính công. Các văn bản ban hành sau đó như Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP và gần nhất là Nghị quyết 35/NQ-CP năm 2019 về tăng cường huy động nguồn lực của xã hội đầu tư cho phát triển giáo dục và đào tạo giai đoạn 2019-2025 của Chính phủ cũng đều nhắc lại chủ trương trên (xem bảng 3.6).

Bảng 3.6: Nội dung của các chủ trương, chính sách của Nhà nước Việt Nam liên quan đến việc tăng cường nguồn lực cho các cơ sở GD ĐH

| **Tên văn bản** | **Năm ban hành** | **Đa dạng hoá nguồn thu** | **Sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả** |
| --- | --- | --- | --- |
| Nghị quyết số 90-CP về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá của Chính phủ | 1997 | Khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực xã hội để phát triển giáo dục. Cùng với việc tăng thêm và sử dụng có hiệu quả ngân sách nhà nước cần cải tiến chế độ học phí, huy động thêm sự đóng góp của cha mẹ học sinh và của các tổ chức sản xuất, kinh doanh (khoản b, Điểm 2, Mục II) | Bố trí và sử dụng có hiệu quả ngân sách nhà nước cho giáo dục và đào tạo theo đúng tư tưởng chỉ đạo của Hội nghị 2 Trung ương khoá VIII. |
| Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020 do Chính phủ ban hành | 2005 | Các cơ sở giáo dục 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, kinh doanh; Xây dựng lại chính sách học phí, học bổng, tín dụng sinh viên trên cơ sở xác lập những nguyên tắc chia sẻ chi phí giáo dục đại học giữa nhà nước, người học và cộng đồng. Nhà nước thực hiện sự trợ giúp toàn bộ hoặc một phần học phí đối với các đối tượng chính sách, người nghèo và cấp trực tiếp cho người học(khoản đ, điểm 2) | Đổi mới chính sách tài chính nhằm tăng hiệu quả đầu tư từ ngân sách và khai thác các nguồn đầu tư khác cho giáo dục đại học. Nghiên cứu áp dụng quy trình phân bổ ngân sách dựa trên sự đánh giá của xã hội đối với cơ sở giáo dục đại học. Thường xuyên tổ chức đánh giá hiệu quả kinh tế của giáo dục đại học (khoản đ, điểm 2) |
| Quyết định 121/2007/QĐ-TTg phê duyệt Quy hoạch mạng lưới các trường Đại học và Cao đẳng giai đoạn 2006 - 2020 do Thủ tướng Chính phủ ban hành | 2007 | Đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục; Thu hút các nguồn vốn ODA và  FDI đầu tư cho giáo dục đại học; Đẩy mạnh nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ, cung cấp các dịch vụ chất lượng cao theo nhu cầu xã hội nhằm tăng thu nhập cho các trường. | Từng bước tăng đầu tư ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học, đồng thời tăng cường quản lý, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước (khoản a, điểm 4, Điều 1) |
| Nghị quyết 19-NQ/TW năm 2017 về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập của Ban Chấp hành Trung ương | 2017 | Giảm mạnh tỉ trọng, nâng cao hiệu quả chi ngân sách nhà nước cho đơn vị sự nghiệp công lập để cơ cấu lại ngân sách nhà nước, cải cách tiền lương và nâng cao thu nhập cho cán bộ, viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập (điểm 2.1) | |
| Nghị quyết 35/NQ-CP năm 2019 về tăng cường huy động nguồn lực của xã hội đầu tư cho phát triển giáo dục và đào tạo giai đoạn 2019-2025 của Chính phủ | 2019 | Tiếp tục thực hiện đổi mới cơ chế quản lý đối với các đơn vị sự nghiệp công lập cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công cả về tổ chức - nhân sự, tài chính - tài sản, phân phối thu nhập, hợp tác, liên doanh, liên kết... theo tinh thần của Nghị quyết số 19-NQ/TW Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị định số [16/2015/NĐ-CP](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/nghi-dinh-16-2015-nd-cp-co-che-tu-chu-cua-don-vi-nghiep-cong-lap-266548.aspx) ngày 14 tháng 02 năm 2015 của Chính phủ về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập và các văn bản pháp luật liên quan nhằm thu hút sự đóng góp, tài trợ của các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp trong và ngoài nước dưới các hình thức khác nhau, giúp chia sẻ trách nhiệm cung cấp dịch vụ công của nhà nước trong lĩnh vực giáo dục, tạo nguồn lực bổ sung để đầu tư, đổi mới cơ sở vật chất, trang thiết bị, công nghệ dạy học, nâng cao chất lượng giáo dục tiệm cận trình độ những nền giáo dục tiên tiến của khu vực và quốc tế. (khoản c, điểm 2, Mục III) | Đổi mới cơ chế phân bổ nguồn lực, quản lý, cấp phát ngân sách nhà nước theo hướng Nhà nước bảo đảm đầu tư cho các dịch vụ sự nghiệp công cơ bản thiết yếu (giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông); chuyển từ hỗ trợ cho các cơ sở giáo dục sang hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng chính sách, chuyển từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng (khoản a, điểm 1, Mục III) |

*Nguồn: tác giả tổng hợp từ (Chính phủ, 2016), (Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2017), (Thủ tướng Chính phủ, 2007a), (Chính phủ, 2005)*

#### Cơ chế tăng cường nguồn lực tài chính cho các cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam

Trong phần này, trên cơ sở các cơ chế tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở GD ĐH công lập đã được phát triển từ mô hình nghiên cứu của Jaramillo & Melonio, (2011) ở hình 1 dưới đây, tác giả phân tích một số cơ chế, chính sách tăng cường nguồn lực cho các cơ sở GD ĐH tại Việt Nam trong những năm qua. Trong đó, có những cơ chế, chính sách, phương thức đã được áp dụng và có cả những cơ chế, chính sách, phương thức chưa được áp dụng và mới chỉ được thảo luận trên các diễn đàn khác nhau.



Hình 10: Phân loại các cơ chế tăng cường nguồn lực tài chính

cho cơ sở GD ĐH công lập

###### (Nguồn: tác giả phát triển từ Jaramillo & Melonio, 2011)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tên cơ chế** | **Mô tả** | **Mức độ áp dụng tại Việt Nam** |
| Căn cứ dữ liệu lịch sử | Mức cấp ngân sách năm/giai đoạn này căn cứ vào năm/giai đoạn trước đó (có cân đối theo mức độ lạm phát) | Áp dụng chi ngân sách thường xuyên từ 2006 (Nghị định 43) đến nay |
| Theo công thức đầu vào | Mức cấp ngân sách theo các chỉ số đầu vào như số lượng SV, số lượng CBGV | Áp dụng từ 2006 trở về trước |
| Theo mục đích cụ thể | Chính phủ giữ lại và chi riêng cho một số hoạt động cụ thể (ví dụ: cứu trợ thiên tai, ngành, chương trình đặc thù …) | Áp dụng trong một số trường hợp (ví dụ: cấp bù học phí cho SV sư phạm, đối tượng chế độ chính sách …) |
| Vay mượn | Chính phủ cho vay với lãi suất ưu đãi. Chênh lệch giữa lãi suất và lạm phát là mức đầu tư của Chính phủ | Một số địa phương áp dụng (vd: UBND TpHCM cho vay ĐH TĐT, ĐH QT – ĐHQGTpHCM) |
| Theo công thức đầu ra | Mức cấp ngân sách theo các chỉ số đầu ra như số lượng SV tốt nghiệp đúng hạn, số lượng công bố KH | Chưa áp dụng |
| Hợp đồng chất lượng | Chính phủ đàm phán với từng trường, thống nhất về chỉ số đầu ra và cấp ngân sách theo các chỉ số đã thống nhất | Chương trình tiên tiến 2008-2015 |
| Học bổng theo nhu cầu | Quỹ cấp học bổng cho sinh viên không có khả năng chi trả cho việc đi học ĐH | Học bổng tại một số trường tự chủ theo NĐ 77; một số chương trình của Quỹ tư nhân (ví dụ Quỹ KT cấp cho SV ĐHQGHN) |
| Tín dụng SV theo nhu cầu | Quỹ tín dụng cấp cho sinh viên không có khả năng chi trả cho việc đi học ĐH | Chương trình tín dụng 157 (từ 2007) |
| Học phí (có mức trần) | Chính phủ quy định mức trần học phí và trường ĐH không được phép đưa ra mức học phí cao hơn | Học phí chương trình đại trà |
| Hiến tặng | Tổ chức hoặc cá nhân hiến tặng cho trường đại học và được miễn/giảm thuế tương ứng | Được xem là chi phí hợp lý của doanh nghiệp  Bắt đầu được miễn thuế thu nhập cá nhân (Luật GD mới) |
| Học bổng cho SV xuất sắc | Quỹ học bổng của nhà nước hoặc cá nhân dành cho SV xuất sắc | Trích từ 8% nguồn học phí  Các chương trình của tổ chức/cá nhân. Ví dụ: Học bổng Canon-chắp cánh nhân tài từ 2014 |
| Học phí (không có mức trần) | Học phí đối với sinh viên quốc tế hoặc sinh viên ngoài Bang (tại Mỹ) | Học phí đối với SV QT, LKQT hoặc chất lượng cao |
| Quỹ cạnh tranh | Quỹ do nhà nước quản lý, phục vụ đào tạo, nghiên cứu khoa học | Áp dụng đối với đề tài NCKH |
| Dịch vụ, chuyển giao công nghệ | Chức năng thứ 3 của trường ĐH bên cạnh đào tạo và NCKH. Thường được ưu đãi thuế hoặc thông qua Quỹ đồng tài trợ (matching fund) | Đã có nhiều chính sách ưu đãi thuế.  Nhiều GV không thông qua trường mà ký HĐ CGCN thông qua công ty riêng |

## 3.3. Mối quan hệ giữa tự chủ, trách nhiệm giải trình với việc tăng cường nguồn lực tài chính cho cơ sở giáo dục đại học công lập ở Việt Nam

### 3.3.1. Tự chủ

#### Khái niệm tự chủ cơ sở GD ĐH

Tăng cựờng tự chủ cơ sở GD ĐH công lập là một chủ trương lớn xuyên suốt trong thực tiễn chính sách GD ĐH trong suốt 30 năm qua ở Việt Nam bắt đầu từ việc thành lập 2 ĐHQG, 3 ĐH Vùng trong những năm 1990, cho đến khi Nghị quyết 14/2005/NQ-CP ra đời vào năm 2005; đến Nghị định 43/2006/NĐ-CP, Nghị quyết 77/CP-2014 và Luật giáo dục đại học (2012) và Luật giáo dục đại học sửa đổi (2018).

Đối chiếu với 2 cách hiểu về tự chủ được trình bày tại Chương 1, có thể thấy khái niệm tự chủ ở nước ta, tùy từng giai đoạn, bối cảnh mà có cách hiểu là “quyền tự quyết của cơ sở GD ĐH đối với các hoạt động nội bộ” hoặc là “tự chủ đại học như là một loại hình trường”:

#### Tự chủ và tăng cường nguồn lực tài chính của cơ sở GD ĐH công lập

Kết quả khảo sát về tình hình thực hiện cơ chế tự chủ của các cơ sở GD ĐH công lập cho thấy việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với các trường đại học đã có tác động tích cực đến nguồn lực tài chính của các trường và việc sử dụng nguồn lực tài chính gắn với chất lượng và hiệu quả hoạt động (Bộ GD&ĐT, 2017).

*Thứ nhất, tác động tích cực đến nguồn thu sự nghiệp của các trường đại học:*

*Thứ hai, Tác động tích cực đến việc sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các nguồn lực tài chính của trường đại học*: Kết quả khảo sát cho thấy 87,8% 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 của trường.

*Ba là, Tác động 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 tiền lương cơ bản)*.

*Thứ tư, 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. Việc thực hiện chính sách tự chủ, tự chịu trách nhiệm đã giúp các trường chủ động quyết định hướng nghiên cứu và tham gia các nhiệm vụ khoa học công nghệ, từ đó thương mại hóa kết quả nghiên cứu khoa học cũng như liên kết thực hiện các hoạt động khoa học và chuyển giao công nghệ đối với các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước, đặc biệt là liên kết với các doanh nghiệp để tạo ra giá trị thực tiễn đối với các công trình nghiên cứu khoa học.

### 3.3.2. Trách nhiệm giải trình

#### Khái niệm trách nhiệm giải trình của cơ sở GD ĐH

Trách nhiệm giải trình về cơ bản là một khái niệm khá mới trong thực tiễn GD ĐH ở Việt Nam. Phải đến khi Luật GD ĐH sửa đổi 2018 được thông qua, cụm từ trách nhiệm giải trình mới chính thức được đưa vào văn bản pháp quy ở Việt Nam (Điều 32).

#### Trách nhiệm giải trình và tăng cường nguồn lực tài chính của cơ sở GD ĐH công lập

Tương tự như khía cạnh tự chủ, không có bằng chứng trực tiếp cho thấy mối liên hệ giữa trách nhiệm giải trình cao với việc tăng cường nguồn lực tài chính cho GD ĐH công lập ở Việt Nam. Bảng 3.14 dưới đây tổng kết các hoạt động liên quan đến trách nhiệm giải trình một cơ sở GD ĐH có thể phải thực hiện trong vòng 01 năm, dựa trên tổng hợp từ phỏng vấn sâu.

**Bảng 3.14: Về trách nhiệm giải trình của cơ sở GD ĐH**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TT** | **Nội dung** | **Tần suất** |
| 1 | Đánh giá cấp phép mở chương trình đào tạo mới | Khi có nhu cầu |
| 2 | Kiểm tra điều kiện tuyển sinh | 1 lần/năm |
| 3 | Kiểm định chất lượng | 1 lần/ 5 năm |
| 4 | Thanh tra | 2 lần/năm (1 lần với cơ quan chủ quản, 1 lần với Bộ GD&ĐT) |
| 5 | Kiểm toán | 1 lần/năm |
| 6 | Công khai thông tin | 1 lần/năm |
| 7 | Báo cáo định kỳ | Khoảng 5 lần/năm |
| 8 | Báo cáo đột xuát | Khoảng 5 lần/năm |

*Nguồn: tác giả tổng hợp từ phỏng vấn sâu*

Việc giảm bớt các cơ chế trách nhiệm giải trình không cần thiết, đồng thời nâng cao hiệu quả của các cơ chế được sử dụng có thể xem là điều kiện quan trọng nhất giúp nâng cao hiệu quả của trách nhiệm giải trình, đồng thời qua đó giúp tăng cường nguồn lực cho cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam. Việc có quá nhiều trách nhiệm giải trình, qua đó tạo ra gánh nặng cho trường đại học cũng đã được một số nhà nghiên cứu cảnh báo trong các nghiên cứu trước đây (Erkkilä & Piironen, 2014).

**Những vấn đề đặt ra**

Nhìn chung, những năm vừa qua, nguồn tài chính từ NSNN luôn chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu nguồn tài chính của các trường ĐHCL ở Việt Nam (khoảng 30%-40% tổng thu của các trường ĐHCL hàng năm). Bên cạnh đó, các trường ĐHCL hiện nay còn hạn chế trong quá trình đa dạng hóa nguồn thu. Nguồn thu sự nghiệp của các trường ĐHCL chủ yếu vẫn từ học phí. Các nguồn thu khác từ dịch vụ tư vấn và chuyển giao khoa học công nghệ, dịch vụ tư vấn giáo dục đào tạo theo hợp đồng cho các tổ chức và cá nhân trong nước, dịch vụ tổ chức thi tuyển dụng nhân sự... còn hạn chế.

Một trong số những nguyên nhân của thực trạng trên là do, cơ chế, chính sách về tăng cường nguồn lực của các trường ĐHCL còn hạn chế, bất cập, cụ thể là:

*Một là, cơ chế phân bổ NSNN còn phức tạp, manh mún.* Phân bổ NSNN cho giáo dục nói chung và GDĐH nói riêng tuân theo các quy định trong Luật NSNN năm 2015 xác định rõ 2 cấp (cấp Trung ương và cấp địa phương). Ở cấp Trung ương, việc phân bổ ngân sách hoạt động thường xuyên trong hoạt động GDĐH cho các bộ và tỉnh là nhiệm vụ của Bộ Tài chính; Phân bổ ngân sách cho đầu tư là nhiệm vụ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Ở cấp địa phương, UBND tỉnh là cơ quan chuyên trách và chịu trách nhiệm phân bổ ngân sách nhà nước. Do có rất nhiều bên liên quan, trong đó có cả các bộ, ngành chủ quản tham gia vào quá trình phân bổ NSNN cho các trường ĐHCL. Thực tế này dẫn đến việc quá trình phân bổ NSNN phức tạp và chồng chéo.

Cơ chế phân bổ NSNN vẫn mang tính bình quân giữa các trường ĐHCL. Tiêu chí để cấp NSNN căn cứ vào quy mô, số lượng sinh viên đầu vào của trường và mức kinh phí năm trước. Việc phân bổ này chưa gắn với các tiêu chí phản ánh chất lượng đào tạo và kết quả đầu ra. Đây là cản trở lớn trong việc thực hiện cơ chế tự chủ, đồng thời dẫn đến tình trạng thiếu động lực cạnh tranh giữa các trường đại học.

*Hai là, với mức trần học phí áp dụng tại Nghị định số 49/2010/NĐ-CP trước đây và Nghị định số 86/2015/NĐ-CP đang gây nên một số khó khăn.* Cụ thể: các trường ĐHCL buộc phải mở rộng quy mô đào tạo trong điều kiện nguồn tài chính không đủ để tái đầu tư, nâng cao chất lượng đào tạo một cách tương ứng với nhu cầu đào tạo.

*Ba là, huy động vốn từ các tổ chức tín dụng và các tổ chức, cá nhân khác nhằm hỗ trợ việc cung cấp dịch vụ GDĐH theo nhu cầu của các trường ĐHCL còn nhiều hạn chế* do chưa có văn bản hướng dẫn để tổ chức thực hiện theo đúng quy định của pháp luật.

Hơn nữa, Nhà nước chưa có cơ chế hỗ trợ cụ thể cho các trường ĐHCL thực hiện tự chủ được vay vốn ưu đãi hoặc được hỗ trợ lãi suất để tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học.

**CHƯƠNG 4**

**GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH CỦA CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC**

**CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM**

## 4.1. Quan điểm về giải pháp tăng cường nguồn lực tài chính của các trường đại học công lập ở Việt Nam

### 4.1.1. Quan điểm về đảm bảo sự cân bằng giữa các mục tiêu chung của giáo dục đại học

Xây dựng một hệ thống GD ĐH chất lượng cao, hội nhập quốc tế, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế cũng như của người học; đảm bảo cơ hội học tập giữa cho các nhóm yếu thế (phụ nữ, người dân tộc thiểu số, người nghèo …) là các mục tiêu đã được Nhà nước Việt Nam khẳng định trong nhiều văn bản định hướng chính sách, văn bản pháp quy trong nhiều năm qua. Điều này cũng phù hợp với kinh nghiệm và định hướng của nhiều nước trên thế giới.

Mặc dù vậy, kinh nghiệm trên thế giới cũng cho thấy, việc cùng lúc đảm bảo các mục tiêu của GD ĐH nhiều khi không dễ thực hiện; thậm chí tạo ra mâu thuẫn với nhau trong quá trình thực hiện. Trong bối cảnh đó, các chính sách liên quan đến quản lý GD ĐH nói chung và quản lý các cơ sở GD ĐH công lập nói riêng như chính sách tài chính, chính sách về nhân sự, chính sách về đảm bảo chất lượng … đều cần hướng tới việc làm sao phải cân bằng, đồng bộ giữa các mục tiêu của GD ĐH với nhau.

### 4.1.2. Quan điểm về vai trò chủ đạo của Nhà nước trong đầu tư cho giáo dục đại học

GD ĐH được xem là ngành có ngoại tác tích cực cao. Người có trình độ đại học trở lên được cho là sẽ có năng suất lao động cao hơn, có khả năng tạo ra nhiều công việc hơn cho xã hội, có tỉ lệ phạm tội ít hơn, lối sống khoa học hơn. Việc nghiên cứu của trường đại học cũng đem lại những lợi ích lâu dài cho kinh tế và chất lượng cuộc sống của con người. Vì vậy, dù trong bất kỳ hoàn cảnh nào, Nhà nước cũng cần đóng vai trò chủ đạo trong đầu tư cho GD ĐH.

Mặc dù vậy, khác với giai đoạn trước kia, khi GD ĐH chỉ ở phạm vi “tinh hoa”, đáp ứng nhu cầu của một nhóm nhỏ người dân ở độ tuổi tương ứng đi học ĐH; thì ngày nay, GD ĐH đã ở giai đoạn đại chúng, với số lượng người đi học ĐH tăng cao. Việc Nhà nước không thể bao cấp toàn bộ chi phí GD ĐH của mọi người dân là điều có thể hiểu được. Mặc dù vậy, điều này không có nghĩa là Nhà nước không đầu tư cho GD ĐH nữa. Trong bối cảnh hiện nay, Nhà nước cần phải có cam kết rõ ràng về mức độ đầu tư, chi tiêu cho GD ĐH (tương tự như mức độ cam kết về việc chi 20% ngân sách nhà nước cho GD nói chung). Dưới đây là một số chỉ số thể hiện mức độ cam kết của Nhà nước với GD ĐH có thể được thể chế hoá:

* Tổng chi ngân sách dành cho GD ĐH trên tổng chi dành cho GD: theo ước tính hiện nay, tổng chi dành cho GD ĐH trên tổng chi nhà nước đang dao động trong khoảng 10%-15%. Như đã trình bày trong Bảng 2.2, tỷ lệ này là tương đối thấp so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Nhà nước cần có cam kết rõ ràng về tỷ lệ NSNN dành cho GD ĐH trên tổng số NSNN dành cho GD
* Tỉ lệ chi ngân sách GD ĐH trên tổng chi ngân sách Nhà nước: theo ước tính, tổng chi NSNN cho GD chiếm khoảng 20% NSNN và tổng chi NSNN dành cho GD ĐH chiếm khoảng 10-15% tổng chi cho GD, như vậy, tổng chi NSNN cho GD ĐH chiếm khoảng 2-3% NSNN. Nhà nước cũng cần có cam kết rõ ràng về tỷ lệ này trong tương lai
* Mức chi bình quân trên đầu sinh viên (theo con số tuyệt đối hoặc theo tỉ lệ GDP đầu người) đối với SV tại các cơ sở GD ĐH công lập. Như trình bày tại Bảng 2.3, mức chi NSNN/sinh viên theo GDP đầu người ở Việt Nam là tương đối thấp nếu so với các nước trong nhóm có mức thu nhập trung bình. Nhà nước có thể có cam kết cụ thể về tỷ lệ này trong tương lai.
* Tỉ lệ chi ngân sách nhà nước trên tổng doanh thu của cơ sở GD ĐH công lập. Theo thống kê tại hình 3.1- chương 3, NSNN hiện chỉ đóng góp khoảng 33% trên tổng ngân sách hàng năm tại 44 trường được khảo sát. Đây là một tỷ lệ rất thấp so với thế giới. Nhà nước cần có cam kết rõ ràng về tỷ lệ trung bình NSNN đóng góp cho tổng ngân sách của một trường ĐH, ví dụ ở mức tối thiểu 50%. Nếu trong năm/kỳ tài chính này, tỷ lệ trên thấp hơn so với mức tối thiểu thì sẽ phải có điều chỉnh trong năm/kỳ tài chính tiếp theo. Bên cạnh đó, khoản đầu tư 50% đó cũng cần phải được phân tách thành những nguồn kinh phí với hình thức cấp ngân sách khác nhau (ví dụ: thường xuyên và theo cơ chế đầu ra) nhằm vừa đảm bảo tính ổn định của hệ thống GD ĐH, vừa thúc đẩy nâng cao hiệu quả, hiệu suất của đầu tư nhà nước cho GD ĐH. Nếu lựa chọn theo cam kết này, thì có thể nói về mặt định nghĩa, ta sẽ có một nội hàm mới đối với cơ sở GD ĐH công lập. Điều này nghĩa là nếu như trước kia, cơ sở GD ĐH công lập chủ yếu được định nghĩa căn cứ trên vấn đề sở hữu (nhà nước chứ không phải tư nhân), thì với cách tiếp cận này, cơ sở GD ĐH công lập cần có thêm một thuộc tính nữa, đó là: tỷ lệ % nguồn thu từ nhà nước phải ở mức tối thiểu nào đó.

### 4.1.3. Quan điểm về xã hội hoá trong giáo dục đại học

Xã hội hóa GD ĐH nói riêng và GD nói chung là chủ trương đã được Nhà nước thực hiện xuyên suốt trong gần 30 năm qua. Theo quan điểm này, bên cạnh nhà nước là nguồn cung cấp tài chính chủ yếu, cơ sở GD ĐH có thể thu hút các nguồn lực khác phục vụ cho hoạt động đào tạo, nghiên cứu khoa học của mình. Chủ chương xã hội hóa GD ĐH, về thực tế rất gần với chính sách chia sẻ chi phí (cost sharing) được áp dụng tại nhiều nước trên thế giới. Theo đó, chia sẻ chi phí là quá trình chuyển dịch từ việc nhà nước hoàn toàn đầu tư cho GD ĐH sang cơ chế nhà nước, sinh viên, phụ huynh, xã hội … cùng tham gia chia sẻ việc đầu tư cho GD ĐH. Chính sách xã hội hóa (ở Việt Nam) hay chia sẻ chi phí (trên thế giới) có mặt tốt là tăng cường nguồn thu cho cơ sở GD ĐH công lập (qua đó nâng cao chất lượng đào tạo); giúp mở rộng quy mô GD ĐH nhưng trong một số trường hợp lại tạo ra bất bình đẳng trong GD ĐH (chỉ người có tiền mới có khả năng đi học ĐH). Chính vì vậy, khi mở rộng chính sách xã hội hóa thông qua vấn đề học phí, cần phải hết sức thận trọng trong việc tính toán đến khả năng chi trả của người dân. Hoặc nếu trong trường hợp học phí được nâng cao quá khả năng chi trả của mặt bằng chung, cần tính đến chính sách hỗ trợ hợp lý kèm theo như: tín dụng sinh viên, học bổng cho đối tượng có nhu cầu (need based scholarship).

### 4.1.4. Quan điểm về tự chủ và trách nhiệm giải trình của cơ sở giáo dục đại học

Tăng cường tự chủ cho cơ sở GD ĐH nói chung và cơ sở GD ĐH công lập nói riêng cũng là chủ trương lớn của Nhà nước, được khởi động từ cách đây hơn 15 năm. Cùng với việc ban hành Luật GD ĐH 2012 và Luật GD ĐH sửa đổi, bổ sung 2018, quyền tự chủ của các cơ sở GD ĐH công lập Việt Nam đã được mở rộng đáng kể. Khi nói về tự chủ cơ sở GD ĐH công lập, chúng ta cần phân biệt tự chủ trong 4 lĩnh vực, bao gồm: (i) học thuật; (ii) tổ chức; (iii) nhân sự; và (iv) tài chính. Trong đó, tự chủ trong lĩnh vực tài chính có mối quan hệ mật thiết với vấn đề tăng cường nguồn lực cho cơ sở GD ĐH công lập. Ví dụ, việc cho phép các cơ sở GD ĐH được phép thu học phí không có mức trần sẽ giúp tăng cường nguồn thu của cơ sở GD ĐH. Việc cho phép các trường tự chủ trong việc chi tiêu các khoản kinh phí từ ngân sách nhà nước sẽ cho phép các cơ sở GD ĐH tối ưu hóa nguồn lực, qua đó nâng cao hiệu quả chi tiêu công. Hoặc việc cho phép các cơ sở GD ĐH sử dụng tài sản hiện có để thế chấp vay vốn thương mại sẽ giúp các cơ sở GD ĐH có thể có thêm nguồn lực đầu tư cho hoạt động đào tạo và nghiên cứu khoa học.

Mặc dù vậy, sẽ là thiếu sót nếu chỉ nói đến tự chủ mà không nhắc đến nghĩa vụ giải trình của cơ sở GD ĐH thông qua các biện pháp như: kiểm định chất lượng, minh bạch thông tin, kiểm toán …. Việc áp dụng tốt các biện pháp liên quan đến trách nhiệm giải trình cũng có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả chi tiêu công và là tiền đề để áp dụng các phương thức cấp ngân sách đầu tư nhà nước dựa vào kết quả như: cấp ngân sách theo kết quả đầu ra hay cấp ngân sách theo hợp đồng chất lượng.

## 4.2. Giải pháp tăng cường nguồn lực tài chính của các trường đại học công lập ở Việt Nam

### 4.2.1. Cải tiến chính sách học phí đại học

Học phívẫn là một trong những nguồn thu quan trọng đối với trường đại học, nó càng trở nên quan trọng hơn khi Chính phủ cắt giảm các nguồn ngân sách bao cấp trước đây hướng về người học. Các trường đại học tự chủ sẽ được linh hoạt trong thiết kế khung học phí để tạo cơ hội tăng nguồn thu, đồng thời đối diện với sự cạnh tranh trong hệ thống đại học, và sau đó là áp lực phải quản trị tài chính một cách hiệu quả. Việc thu học phí (dù là có trần hay không) trong những năm qua được xem là một giải pháp hữu hiệu giúp đa dạng hoá và tạo nguồn thu cho các cơ sở GD ĐH công lập trong thời gian qua. Từ các phân tích trong nghiên cứu này, tác giả cho rằng trong thời gian tới, biện pháp này cần tiếp tục được đẩy mạnh với những lưu ý như sau:

- Mức trần học phí đối với sinh viên chính quy đại trà có thể được tiếp tục mở rộng. Căn cứ tính toán mức học phí có thể dựa theo GDP đầu người của Việt Nam hiện tại hoặc kỳ vọng (trong tương lai). Ví dụ, nghiên cứu của Hương và cộng sự (2018) đã chỉ ra rằng vào năm 2013, mức chi phí đơn vị hợp lý (tương đương với thế giới) rơi vào khoảng 138% GDP đầu người của Việt Nam, tức là vào khoảng 55 triệu VND (tính mức trung bình quy đổi 1 USD = 21,000 VND vào 2013). Lấy mức 55 triệu VND này trừ đi mức đầu tư trung bình của Nhà nước của Nhà nước/sinh viên/năm khoảng 4-6 triệu VND, ta sẽ được mức học phí trung bình/năm hợp lý đối với SV tại các chương trình chính quy đại trà tại cơ sở GD ĐH công ở Việt Nam (khoảng 49-51 triệu VND/năm); cao hơn nhiều mức tương ứng của chương trình đào tạo tại các cơ sở GD ĐH công lập hiện nay. Trong Chương 3, tác giả đã thử ước tính mức học phí, tương ứng với 11 nhóm ngành, trên cơ sở đối sánh với mức học phí tương ứng của Australia và mức chi phí đơn vị phù hợp để đảm bảo chất lượng cạnh tranh với thế giới. Như đã phân tích tại Chương 3, mức học phí được tính toán (tạm gọi là mức tiêu chuẩn) có thể nói là khá cao so với mức học phí hiện tại tại các cơ sở GD ĐH công lập tại Việt Nam. Để mở rộng các lựa chọn cho các nhà hoạch định chính sách, trong bảng dưới đây, tác giả đưa thêm 3 lựa chọn nữa, với các tỷ lệ tương ứng là 50%, 75% và 125%: Theo đó, với mức 50%, học phí, mức đầu tư nhà nước và chi phí đơn vị sẽ được xác định bằng ½ mức tiêu chuẩn; tỷ lệ tương ứng được tính đối với mức 75% và 125%. Các nhà làm chính sách và lãnh đạo các trường đại học, tùy theo điều kiện, bối cảnh thực tế có thể đưa ra các mức học phí và đầu tư nhà nước theo các mức kể trên.

Bảng 4.1: 4 kịch bản học phí, mức đầu tư nhà nước và chi phí đơn vị

| **Nhóm ngành** | **Mức tiêu chuẩn** | | | **Mức 50%** | | | **Mức 75%** | | | **Mức 125%** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **(đơn vị: VND)** | | | **(đơn vị: VND)** | | | **(đơn vị: VND)** | | | **(đơn vị: VND)** | | |
| **Học phí của sinh viên** | **Đầu tư nhà nước** | **Chi phí đơn vị** | **Học phí của sinh viên** | **Đầu tư nhà nước** | **Chi phí đơn vị** | **Học phí của sinh viên** | **Đầu tư nhà nước** | **Chi phí đơn vị** | **Học phí của sinh viên** | **Đầu tư nhà nước** | **Chi phí đơn vị** |
| Luật, kế toán, quản trị, kinh tế, thương mại | 30.913 | 5.888 | 36.801 | 15.457 | 2.944 | 18.401 | 23.185 | 4.416 | 27.601 | 38.641 | 7.360 | 46.001 |
| Nhân văn | 18.343 | 16.932 | 35.275 | 9.172 | 8.466 | 17.638 | 13.757 | 12.699 | 26.456 | 22.929 | 21.165 | 44.094 |
| Toán, thống kê, máy tính, xây dựng môi trường, các ngành sức khoẻ | 26.356 | 29.721 | 56.077 | 13.178 | 14.861 | 28.039 | 19.767 | 22.291 | 42.058 | 32.945 | 37.151 | 70.096 |
| Khoa học hành vi, khoa học xã hội | 18.332 | 29.910 | 48.241 | 9.166 | 14.955 | 24.121 | 13.749 | 22.433 | 36.181 | 22.915 | 37.388 | 60.301 |
| Giáo dục | 18.297 | 31.154 | 49.450 | 9.149 | 15.577 | 24.725 | 13.723 | 23.366 | 37.088 | 22.871 | 38.943 | 61.813 |
| Tâm lý lâm sàng, ngoại ngữ, nghệ thuật thị giác và trình diễn | 18.181 | 36.913 | 55.095 | 9.091 | 18.457 | 27.548 | 13.636 | 27.685 | 41.321 | 22.726 | 46.141 | 68.869 |
| Khoa học sức khoẻ | 26.431 | 36.499 | 62.930 | 13.216 | 18.250 | 31.465 | 19.823 | 27.374 | 47.198 | 33.039 | 45.624 | 78.663 |
| Điều dưỡng | 18.404 | 40.963 | 59.367 | 9.202 | 20.482 | 29.684 | 13.803 | 30.722 | 44.525 | 23.005 | 51.204 | 74.209 |
| Kỹ thuật, khoa học và quan trắc | 25.871 | 52.525 | 78.396 | 12.936 | 26.263 | 39.198 | 19.403 | 39.394 | 58.797 | 32.339 | 65.656 | 97.995 |
| Nha khoa, dược và thú y | 31.014 | 65.906 | 96.920 | 15.507 | 32.953 | 48.460 | 23.261 | 49.430 | 72.690 | 38.768 | 82.383 | 121.150 |
| Nông nghiệp | 25.882 | 66.553 | 92.434 | 12.941 | 33.277 | 46.217 | 19.412 | 49.915 | 69.326 | 32.353 | 83.191 | 115.543 |
| **Trung bình** |  |  | **61** |  |  | 30.5 |  |  | 45.75 |  |  | 76.25 |

Song song với việc tăng trần học phí, chương trình tín dụng sinh viên cũng cần được thiết kế lại để đảm bảo mức vay có thể chi trả được mức học phí mới bởi mức cho vay theo chương trình tín dụng 157 hiện nay hầu như mới đủ chi trả học phí ở mức thu hiện tại. Bên cạnh chính sách tăng mức tín dụng, chính sách học bổng hiện nay cũng cần được cải thiện theo hướng cao hơn và đảm bảo một số nhóm đối tượng có thể giành được học bổng đủ để chi trả cho 100% học phí lẫn sinh hoạt phí (tương tự các cơ chế học bổng khác trên thế giới). Việc áp dụng đồng thời chính sách tăng học phí và tăng hỗ trợ là phù hợp với cơ chế “2 cao” (học phí cao - hỗ trợ nhiều) đã được nhiều học giả đề xuất trước đây.

* Học phí cũng cần được xác định theo các nhóm ngành khác nhau. Theo như quy

định hiện hành ở Việt Nam thì chỉ có 3 nhóm ngành (Khoa học xã hội, kinh tế, luật; nông, lâm, thủy sản; Khoa học tự nhiên; kỹ thuật, công nghệ; thể dục thể thao, nghệ thuật; khách sạn, du lịch; y dược). Cách phân loại này là tương đối ít; dẫn đến việc chưa có mức độ khác biệt đáng kể về mức đầu tư cũng như học phí giữa các nhóm ngành. Kinh nghiệm tại Australia, chia thành 11 nhóm ngành với 11 mức học phí và đầu tư nhà nước tương ứng có thể là một nguồn tham khảo tốt cho Việt Nam trong việc điều chỉnh chính sách tài chính trong tương lai.

- Học phí các chương trình liên kết quốc tế hoặc học phí dành cho sinh viên quốc tế không chặn trần. Nhà trường được toàn quyền đưa mức học phí theo giá thị trường. Cách thức này thực tế là hoàn toàn phù hợp với nhiều nơi trên thế giới. Mặc dù vậy, tỉ lệ đóng góp từ nguồn này cho các cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam là chưa cao, chưa xứng đáng với tiềm năng của Việt Nam (xung quanh đều là các nước đang thu hút SVQT rất tốt như Malaysia, Singapore, Trung Quốc, Đài Loan …). Vì vậy, các cơ sở GD ĐH công ở Việt Nam cần có chiến lược dài hạn đối với nguồn thu này. Ví dụ, với SVQT, cần có sự phối hợp giữa cơ sở GD ĐH công với chính quyền địa phương trong việc hỗ trợ SVQT đến học tập và sinh sống. SVQT không chỉ đến một nước mới và sinh hoạt trong khuôn viên trường, họ còn sinh sống và có nhiều hoạt động khác (du lịch, làm thêm …). Vì vậy, để thu hút được SVQT, qua đó, có thêm nhiều nguồn lực,việc phối hợp giữa cơ sở GD ĐH công và chính quyền là vô cùng quan trọng.

### 4.2.2. Tăng cường hợp tác chuyển giao công nghệ

Nguồn thu này thực tế đã có ít nhiều trong nhiều cơ sở GD ĐH ở Việt Nam, mặc dù nó chưa được nhiều so với các ĐH tiên tiến trên thế giới. Một số chính sách thúc đẩy hoạt động chuyển giao tri thức đã được triển khai trong những năm qua như Luật bản quyền, việc cho phép cơ sở GD ĐH công lập thành lập công ty cổ phần …. Để đẩy mạnh hơn nữa hoạt động này, Nhà nước cần tiếp tục đưa ra nhiều chính sách giúp khoảng cách giữa đại học và doanh nghiệp xích lại gần nhau hơn là cần thiết.

Ví dụ, mô hình công viên khoa học (science park) kiểu Sillcon Valley, nơi các ĐH và doanh nghiệp cùng đặt trụ sở trong cùng một khu chỉ tập trung vào đổi mới sáng tạo sẽ giúp khoảng cách giữa đại học - thị trường trở nên ngắn hơn, qua đó thúc đẩy nhiều hơn các hoạt động chuyển giao tri thức. Nhờ vậy, các cơ sở GD ĐH sẽ có cơ hội đa dạng hóa nguồn thu của mình từ các hợp đồng dịch vụ, chuyển giao tri thức với các doanh nghiệp.

Một chính sách khác có thể được thực thi là việc khuyến khích khởi nghiệp của giảng viên, sinh viên ngay trong lòng trường đại học. Trong bối cảnh đó, trường đại học sẽ trở thành một “vườn ươm” giúp các công ty khởi nghiệp định hình và phát triển. Nguồn thu nhờ vậy cũng sẽ đến từ hoạt động này.

Hơn thế nữa, việc tăng cường tự chủ cho các cơ sở GD ĐH trong việc sử dụng nguồn thu và bố trí nhân sự cũng là một giải pháp giúp đa dạng hóa nguồn thu thông qua chuyển giao tri thức. Cụ thể, trường đại học sẽ được quyền quyết cao hơn trong các động chi tiêu, đầu tư tài chính của mình nhằm hướng tới các hoạt động giúp đa dạng hóa nguồn thu của mình. Bên cạnh đó, những giảng viên có năng lực cũng cần được tạo điều kiện (ví dụ giảm giờ dạy) để tập trung vào các hoạt động giúp nhà trường đa dạng hóa nguồn thu.

Bên cạnh đó, các chính sách tài khoá cũng cần được thiết kế thông minh hơn để thúc đẩy các nhà khoa học mang hợp đồng về cho trường. Nhận định này đến từ một quan sát là nhiều giảng viên ĐH thực tế đã có rất nhiều hoạt động chuyển giao tri thức với doanh nghiệp nhưng lại đứng dưới danh nghĩa chuyên gia độc lập hoặc có công ty riêng. Những chính sách tài khoá như miễn, giảm thuế … đủ hấp dẫn sẽ thúc đẩy các nhà khoa học sử dụng hệ thống hành chính/kế toán của nhà trường nhiều hơn trong các hoạt động chuyển giao công nghệ của mình.

***4.2.3. Đa dạng hoá nguồn thu thông qua nguồn hiến tặng***

Đối với các đại học trên thế giới, hiến tặng vẫn được xem là một nguồn thu ổn định của các cơ sở GD ĐH. Khung pháp lý ở Việt Nam cho hoạt động này hiện nay đã dần được hoàn thiện trong đó quan trọng nhất là các chính sách liên quan đến thuế thu nhập cá nhân và thuế của doanh nghiệp hiến tặng. Mặc dù vậy, kết quả khảo sát như trình bày ở Chương 3 cho thấy kết quả của hoạt động này ở các cơ sở GD ĐH Việt Nam nói chung vẫn còn khá mờ nhạt. Người Việt thực tế không phải là không có truyền thống hoặc chưa từng có văn hoá hiến tặng.

Ví dụ, từ nhiều năm nay, chúng ta vẫn có truyền thống ủng hộ người chịu ảnh hưởng của thiên tai hoặc các quỹ khuyến học dòng họ vẫn tồn tại tại nhiều địa phương; hay việc công đức đối tại các đình/đền/chùa cũng là việc người Việt thường xuyên làm từ hàng trăm năm nay.

Như vậy, cơ hội để các cơ sở GD ĐH nói chung và GD ĐH công lập nói riêng mở rộng nguồn thu của mình thông qua hoạt động hiến tặng là không phải không có. Việc cần làm là làm sao tạo được động lực cho các cơ sở GD ĐH đẩy mạnh hoạt động này.

Ví dụ, trong quy chế tổ chức hoạt động hoặc quy định kiểm định chất lượng trường, cần có những quy định cụ thể liên quan đến việc tổ chức và quản lý hoạt động vận động hiến tặng của các cơ sở GD ĐH. Bên cạnh đó, việc thống kê định kỳ kết quả hoạt động hiến tặng và công khai minh bạch kết quả này cũng sẽ tạo động lực cho các cơ sở GD ĐH tập trung vào hoạt động này.

Cuối cùng, thậm chí nhà nước có thể đưa kết quả của hoạt động hiến tặng làm căn cứ để cấp kinh phí nhà nước. Đây là mô hình kiểu như quỹ matching fund (quỹ đồng chi trả) đã được nhiều nơi áp dụng, nghĩa là một khi trường ĐH thu hút được A đồng từ hoạt động hiến tặng thì nhà nước cũng sẽ đối ứng B đồng.

### 4.2.4. Nhóm giải pháp về nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính

*a. Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính thông qua các cơ chế căn cứ theo kết quả đầu ra và đặt hàng đào tạo*

Trong các cơ chế cấp ngân sách cho GD ĐH công lập hiện hành, chưa có nhiều nội dung hướng tới kết quả đầu ra. Nhà nước cũng đang có lộ trình xoá bỏ cơ chế cấp ngân sách truyền thống nhất (thường xuyên và theo dữ liệu lịch sử). Trong khi đó, các cơ chế mới phù hợp hơn chưa sẵn sàng được thay thế. Ví dụ, trong nhiều văn bản pháp quy, cơ chế cấp ngân sách theo đặt hàng đã được đề cập. Mặc dù vậy, chúng ta vẫn chưa biết cụ thể cơ chế này sẽ được vận hành theo quy trình, tiêu chí gì? Vì vậy, trong thời gian tới, Chính phủ cần sớm hoàn thiện các cơ chế cấp ngân sách căn cứ theo kết quả đầu ra. Cụ thể, có 3 cơ chế cấp ngân sách căn cứ theo kết quả đầu ra sau đây cần được xem xét áp dụng trong thời gian tới:

- Cấp ngân sách theo công thức đầu ra: nhà nước quy định một công thức dựa trên các chỉ tiêu đầu ra (như số lượng sinh viên tốt nghiệp, số lượng SV tốt nghiệp có việc làm, số công trình công bố, số kinh phí nhà trường tự tạo ra từ các nguồn xã hội hoá …) để làm căn cứ cho việc cấp ngân sách năm/chu kỳ tiếp theo;

- Hợp đồng chất lượng: cơ chế này thực tế đã có triển khai nhưng ở quy mô hẹp trong giai đoạn trước kia (ví dụ chương trình tiên tiến). Các tiêu chí và chỉ tiêu cần được xác lập như là cam kết của cơ sở GD ĐH với nhà nước khi nhận ngân sách.

- Quỹ cạnh tranh: cơ chế này mới chỉ được áp dụng với các đề tài khoa học và cũng chỉ ở mức độ từng nhóm nghiên cứu chứ chưa có việc cạnh tranh đấu thầu theo cụm công trình với nhiều nhóm nghiên cứu tham gia. Mở rộng cơ chế quỹ cạnh tranh là một trong những giải pháp quan trọng cần được đưa ra xem xét ở Việt Nam trong thời gian tới.

Kinh nghiệm quốc tế cho chúng ta gợi ý về việc cần phải thành lập một Uỷ ban độc lập (tách rời khỏi đơn vị cấp tiền) chỉ làm nhiệm vụ thu thập, đánh giá và cung cấp các thông tin về kết quả hoạt động cho các cơ sở GD ĐH. Các tiêu chí đánh giá sẽ được Ủy ban này định kỳ xem xét, điều chỉnh trên cơ sở nghiên cứu thực tế cũng như tham khảo kinh nghiệm quốc tế.

*b. Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính thông qua việc mở rộng tự chủ và trách nhiệm giải trình của cơ sở GD ĐH công lập*

Nâng cao tự chủ của cơ sở GD ĐH là biện pháp giúp nâng cao hiệu quả hoạt động nói chung, điều này đã được nhiều nghiên cứu trước đây chỉ ra; cũng như đã được Nhà nước xem là biện pháp quan trọng trong tiến trình đổi mới GD ĐH. Riêng với khía cạnh tài chính, tự chủ cần được hiểu là quyền tự quyết của cơ sở GD ĐH công trong các hoạt động như: học phí, chi tiêu ngân sách, quyền giữ tiền trong ngân hàng để lấy lãi, quyền thế chấp tài sản của trường để vay vốn ….

Ngoại trừ học phí đã được thảo luận ở trên, các quyền hạn khác của nhà trường, từ nhân sự đến tổ chức, học thuật cần tiếp tục được mở rộng giúp nhà trường có thể chủ động trong việc hoạch định và sử dụng ngân sách của mình, đáp ứng yêu cầu phát triển của nhà trường. Song song với tự chủ, việc nâng cao nghĩa vụ trách nhiệm giải trình của cơ sở GD ĐH công lập, thông quan KĐCL, công khai minh bạch thông tin … cũng cần được mở rộng như là kênh quan trọng nhất giúp nhà nước giám sát hoạt động và và qua đó giám sát việc sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả của các cơ sở GD ĐH.

**4.3. Kiến nghị, đề xuất**

Để thực hiện có hiệu quả các giải pháp nêu trên, khắc phục những tồn tại hiện nay về nguồn lực tài chính của các cơ sở GD ĐH công lập đề nghị Bộ GD&ĐT chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan có liên quan thực hiện các nội dung sau:

- Trình Chính phủ ban hành Nghị định về học phí thay thế Nghị định 86/2015/NĐ-CP ngày 02/10/2015 của Chính phủ. Trong đó cần lưu ý xây dựng khung học phí phù hợp với chi phí, chất lượng cung cấp dịch vụ đào tạo và cần có sự khác biệt rõ giữa các nhóm ngành nghề (ví dụ: học tập kinh nghiệm của Úc) và phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội đất nước. Đồng thời, đề nghị Bộ GD&ĐT, Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ điều chỉnh chính sách về tín dụng sinh viên, chính sách học bổng... để đảm bảo cơ hội học tập với tất cả mọi người.

- Nghiên cứu ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành các quy định về tiêu chí chất lượng và chuẩn kết quả đầu ra trong GD ĐH, làm căn cứ nghiên cứu thay đổi phương thức phân bổ, sử dụng NSNN cho GD ĐH, để dần tiến tới việc phân bổ NSNN cho GD ĐH theo chuẩn kết quả đầu ra.

- Thực hiện tốt nhiệm vụ đã được quy định tại Nghị quyết số 19-NQ/TW về “*Sáp nhập, hợp nhất hoặc giải thể các trường đại học, cơ sở GD&ĐT hoạt động không hiệu quả, không nhất thiết tỉnh nào cũng có trường đại học...*” góp phần cơ cấu lại chi NSNN cho GD ĐH, thông qua các phương thức chi mới như đặt hàng, đấu thầu, tránh việc chi NSNN cho những cơ sở GD ĐH hoạt động không hiệu quả hoặc cho những cơ sở GDĐH không cần thiết phải duy trì hoạt động.

**KẾT LUẬN**

GD ĐH đóng vai trò then chốt đối với mọi quốc gia trong quá trình hội nhập kinh tế và trong bối cảnh Công nghiệp 4.0. Với những nước như Việt Nam, khi khu vực GD ĐH công lập vẫn đóng vai trò chủ đạo thì việc hoạch định các chính sách cho GD ĐH nói chung thì phần hoạch định chính sách cho GD ĐH công lập có vai trò quan trọng nhất. Một thực tế đã được thừa nhận rộng rãi bởi cả giới học thuật lẫn quản lý là GD ĐH công lập ở Việt Nam đang thiếu nguồn lực trầm trọng. Điều này đúng dù xét trên bất kỳ cách đo lường, tiếp cận nào (số tuyệt đối, % đầu tư cho GD ĐH trên tống ngân sách nhà nước, mức chi bình quân /sinh viên/năm so với GDP đầu người ….). Việc tìm kiếm các giải pháp tăng cường nguồn lực cho cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam là một việc làm cấp thiết.

Trên cơ sở đó, các nội dung của nghiên cứu này đã tập trung giải quyết một số vấn đề chính sau:

1. Phân tích luận cứ khoa học cho thấy sự cần thiết phải tăng cường nguồn lực cho các cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam hiện nay;

2. Phân tích và đưa ra khái niệm về tăng cường nguồn lực đối với cơ sở GD ĐH công lập. Cụ thể, tăng cường nguồn lực được hiểu theo 02 cách: (i) tăng cường nguồn lực là đa dạng hoá nguồn thu; và (ii) tăng cường nguồn lực là nâng cao hiệu quả đầu tư cho GD ĐH;

3. Tổng kết và đưa ra cơ chế tăng cường nguồn lực đối với GD ĐH công lập trên thế giới. Phân tích các bối cảnh và bài học kinh nghiệm của các nước trên thế giới.

4. Dựa trên cơ sở đối sánh với cơ chế tăng cường nguồn lực đối với GD ĐH công lập trên thế giới, phân tích thực trạng các chính sách và kết quả tăng cường nguồn lực đối với GD ĐH công lập tại Việt Nam; trên cơ sở đó chỉ ra sự khác biệt và cơ hội áp dụng những cơ chế mới nhằm tăng cường nguồn lực cho các cơ sở GD ĐH công lập ở Việt Nam.

5. Đề xuất 5 giải pháp tăng cường nguồn lực cho các cơ sở GD ĐH công lập Việt Nam (trong đó 3 giải pháp liên quan đến nội dung đa dạng hoá nguồn thu và 2 giải pháp liên quan đến nội dung nâng cao hiệu quả đầu tư GD ĐH công lập). 5 giải pháp này được xây dựng trên cơ sở 4 quan điểm về giải pháp tăng cường nguồn lực cho các cơ sở GD ĐH công lập Việt Nam.

Đây là chủ đề mới mẻ đối với GD ĐH Việt Nam, đề cập đến nội dung tương đối cấp thiết trong thực tiễn quản lý; vì vậy, trong khuôn khổ một nghiên cứu, khó tránh khỏi những thiếu sót, hạn chế về nội dung, phương pháp hay lý thuyết. Tác giả hy vọng sẽ nhận được các góp ý của giới học thuật cũng như quản lý, lãnh đạo để nghiên cứu được hoàn thiện hơn./.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ**

1. Nguyễn Thùy Linh & Nguyễn Thị Mai Hương (2017). *Đổi mới cơ chế tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập.* Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam (A), Số 4 năm 2017 (697), 10-12.
2. Nguyễn Mai Hương & Nguyễn Thùy Linh (2018). *Chương trình tín dụng sinh viên và một số vấn đề đặt ra*. Tạp chí Tài Chính, Kỳ 1 tháng 11/2018 (692), 102-104.
3. Nguyễn Thùy Linh & Phạm Hùng Hiệp (2019). Kinh nghiêm quốc tế về cấp ngân sách theo chất lượng đầu ra cho cơ sở giáo dục đại học công lập. Tạp chí Tài chính, Kỳ 1 tháng 8/2019 (710), 120-122.
4. Nguyễn Thùy Linh (2019). Tăng cường nguồn lực tài chính cho GD ĐH công lập ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp. Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 26 tháng 9/2019 (708), 25-28.
5. Nguyễn Thùy Linh & Nguyễn Văn Định (2019). Tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập ở Việt Nam. Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam (A), Số 10 năm 2019 (727), 25-27.