

TỰ CHỦ TÀI CHÍNH Ở CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC CÔNG LẬP VIỆT NAM

Th.s Vũ Thị Thanh Thủy

Đại học Lao động xã hội

PGS.TS Vũ Duy Hào

Đại học Kinh tế Quốc dân

Hoạt động tài chính và tự chủ tài chính là hoạt động then chốt, đảm bảo điều kiện, chi phối các hoạt động khác của bất cứ một tổ chức, doanh nghiệp nào. Đối với các trường đại học công lập, thực hiện được tự chủ tài chính theo đúng bản chất sẽ giúp nâng cao chất lượng đào tạo, sử dụng hiệu quả và tiết kiệm nguồn NSNN chi cho giáo dục. Tuy nhiên, để thực hiện tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập Việt Nam hiệu quả còn nhiều vấn đề đặt ra và cần có giải pháp thực hiện.

Từ khóa: tự chủ tài chính, tài chính giáo dục, tài chính tại đại học công lập, Việt Nam

1. Đánh giá thực trạng tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập

Trong vòng 12 năm qua (từ 1998- 2010), Nhà nước tăng dần đầu tư giáo dục đào tạo từ mức hơn 13% lên 20% tổng chi NSNN. Với tỷ lệ chi ngân sách cho giáo dục như trên, Việt Nam thuộc nhóm nước có tỷ lệ chi cho giáo dục cao nhất thế giới.

Cùng với sự quan tâm của Nhà nước, sự hưởng ứng của toàn xã hội, với việc thực hiện có hiệu quả các chính sách huy động nguồn lực cho giáo dục đào tạo và sự trợ giúp của các tổ chức quốc tế, chúng ta đã xây dựng được một hệ thống giáo dục quốc dân thống nhất và đa dạng, với nhiều loại hình đào tạo. Quy mô đào tạo đại học ngày càng tăng nhanh, chất lượng đào tạo từng bước được cải thiện, bước đầu đáp ứng cơ bản nhu cầu của xã hội. Tính đến nay, cả nước có trên 360 trường đại học, học viện, trường cao đẳng với khoảng trên 1,5 triệu sinh viên, trong đó các trường ngoài công lập chiếm khoảng 20%. Giáo dục đại học đã từng bước vươn lên, đào tạo được đội ngũ cán bộ khoa học kỹ thuật đông đảo ở nhiều trình độ khác nhau, đã có đóng góp quan trọng cho sự nghiệp xây dựng và phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Cơ chế chính sách tài chính đối với giáo dục đào tạo đã có nhiều thay đổi theo hướng tạo điều kiện thuận lợi, chủ động và nâng cao quyền tự chủ cho các đơn vị giáo dục đào tạo trong quản lý ngân sách; các cơ chế huy động nguồn lực ngoài ngân sách đầu tư cho giáo dục cũng đã được quan tâm, tháo gỡ,

nhưng trên thực tế, việc quản lý ngân sách và việc huy động các nguồn lực đầu tư của xã hội trong việc đầu tư phát triển sự nghiệp giáo dục đào tạo vẫn còn nhiều hạn chế. Các cơ sở đào tạo công lập vẫn còn phụ thuộc nhiều vào nguồn kinh phí từ NSNN, khả năng tiến tới tự chủ về kinh phí hoạt động thường xuyên từ nguồn thu học phí, nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ và từ các nguồn thu hoạt động khác còn hạn chế. Các cơ sở đào tạo ngoài công lập vẫn còn gặp khó khăn về việc cấp đất xây dựng trường, xây dựng cơ sở vật chất đạt chuẩn và xây dựng nguồn giáo viên cơ hữu có chất lượng. Vẫn còn thiếu cơ chế đánh giá hiệu quả sử dụng kinh phí ngân sách với kết quả về số lượng và chất lượng nguồn nhân lực đại học được đào tạo.

Trước thực trạng trên, vấn đề đặt ra là làm thế nào để nâng cao chất lượng đào tạo, đồng thời giảm tải NSNN cho giáo dục đào tạo. Để làm được điều này, cần phát huy vai trò tự chủ tài chính đối với các cơ sở giáo dục đại học trong việc sử dụng có hiệu quả nguồn nhân lực, vật lực, tài lực; gắn kết giữa đào tạo với nhu cầu sử dụng của xã hội, thực hiện đào tạo theo nhu cầu xã hội, gắn kết giữa đào tạo với nghiên cứu khoa học và chuyển giao kết quả các công trình nghiên cứu vào thực tiễn, phấn đấu để đa số các cơ sở đào tạo đại học có thể tự chủ về kinh phí hoạt động thường xuyên từ nguồn thu đào tạo và nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ và các nguồn thu hợp pháp khác trong khuôn khổ pháp luật cho phép. Tuy nhiên, thực tế, nhiều trường vẫn còn loay

hoay với các điều kiện và chưa hiểu đúng các điều kiện cần thiết đặt ra đối với việc tự chủ tài chính.

Tự chủ tài chính các trường đại học công lập là việc các trường đại học được quyền quyết định hoạt động tài chính của nhà trường. Tài chính trong các trường đại học bao gồm các nguồn từ NSNN, các khoản học phí, lệ phí, các nguồn thu lợi từ nghiên cứu khoa học, từ chuyển giao công nghệ, các nguồn thu từ hợp tác quốc tế và các khoản thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật. Trường đại học được quyền chủ động trong quản lý tài chính của trường, bao gồm chủ động quản lý hoạt động thu, chi quản lý và phân phối quỹ kết dư, quản lý các quỹ chuyên dụng, quản lý tài sản, quản lý nợ phải trả của trường đại học.

Hiện nay, cơ chế quản lý tài chính của các trường đại học công lập đang thực theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ (Nghị định 43/CP), cho phép trường đại học thực hiện cơ chế tự chủ nguồn tài chính bao gồm, tự chủ về các khoản thu, mức thu phí, lệ phí nhưng không vượt khung mức thu do Nhà nước quy định. Hoạt động dịch vụ, liên doanh, liên kết được tự quyết định khoản thu, mức thu theo nguyên tắc lấy thu bù chi và có tích lũy. Tự chủ chi hoạt động thường xuyên theo nhiệm vụ; thu phí, lệ phí; chi hoạt động dịch vụ, nhưng khoản chi không thường xuyên như chi thực hiện nhiệm vụ khoa học công nghệ; chương trình mục tiêu quốc gia... phải theo sự phê duyệt của cấp có thẩm quyền... Được tự quyết định một số khoản chi quản lý, chi nghiệp vụ chuyên môn với mức cao hơn hoặc thấp hơn mức chi của Nhà nước hoặc khoản chi cho bộ phận, đơn vị trực thuộc. Chi sửa chữa lớn, mua sắm mới tài sản cố định, hoặc đầu tư xây dựng thực hiện theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, được chủ động sử dụng phần chênh lệch thu lớn hơn chi sau khi thực hiện các nghĩa vụ với Nhà nước... để chi trả cho người lao động trên nguyên tắc người có hiệu suất công tác cao, đóng góp nhiều cho việc tăng thu, tiết kiệm chi được trả thu nhập cao hơn, nhưng không vượt quá 3 lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ đối với đơn vị tự bảo đảm một phần chi phí.

Phần lớn các trường đã chủ động sử dụng ngân sách nhà nước, nhân lực, tài sản cho việc thực hiện nhiệm vụ hiệu quả hơn, đã mở rộng, phát triển nguồn thu. Các trường cũng đã chủ động trích lập quỹ đầu tư phát triển, mua sắm tài sản và coi là giải pháp nâng cao chất lượng học đi đôi với hành và cũng là cơ sở để mở rộng, phát triển hoạt động dịch

vụ tạo nguồn thu, nâng mức thu nhập cho người lao động. Nhiều trường đã mở rộng quy mô, đa dạng hoá các ngành nghề, cấp bậc đào tạo với nhiều hình thức đào tạo tập trung, đào tạo từ xa, một số trường lớn đã mời chuyên gia nước ngoài tham gia giảng dạy tại trường hoặc tổ chức liên kết với nước ngoài để mở khoa, mở lớp đào tạo... Ngoài ra, các trường đã có nhiều giải pháp về quản lý nội bộ, thực hành tiết kiệm chi phí như xây dựng các tiêu chuẩn, định mức chi phí, định mức tiêu hao nguyên vật liệu, hệ số quy đổi giờ giảng lý thuyết, thực hành, thực tập, đơn giá giờ giảng... đã góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của đơn vị. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện cơ chế tự chủ tài chính, các trường gặp phải nhiều vướng mắc như: Cơ chế chính sách của Nhà nước còn thiếu đồng bộ, chậm đổi mới, chậm ban hành các văn bản hướng dẫn Nghị định 43/CP. Việc phân cấp đầu tư, mua sắm tài sản, xây dựng cơ bản cho đơn vị tự thực hiện của Bộ chủ quản đã được thực hiện nhưng giá trị tài sản phân cấp còn thấp, nhiều định mức, tiêu chuẩn như định mức giờ giảng, chế độ thanh toán ngoài giờ... đã lạc hậu nhưng vẫn sử dụng làm hạn chế tính chủ động, tự chủ tài chính của các trường.

Nghị định 43/CP thực chất chỉ là giao quyền tự chủ cho các trường trong việc tổ chức chi, chưa giao quyền tự chủ về huy động nguồn lực tài chính từ học phí do người học đóng góp. Đây là một bất cập lớn cho các trường trong việc chủ động tìm kiếm, huy động nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển, thu hút nhân tài, xây dựng cơ sở vật chất nâng cao chất lượng đào tạo, trong khi ngân sách nhà nước chi cho giáo dục đào tạo hàng năm tăng không đáng kể. Ngoài ra, Nhà nước chưa có hướng dẫn, chưa có quy định cụ thể về việc liên doanh, liên kết, về tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành, chất lượng và kết quả hoạt động của đơn vị được giao quyền tự chủ nên việc triển khai, thực hiện còn nhiều vướng mắc. Mặt khác, tính chủ động của các trường trong việc thực hiện cơ chế tự chủ tài chính còn mang tính hình thức.

2. Yêu cầu đặt ra và các vướng mắc cần tháo gỡ

Phần lớn các trường đại học công lập Việt Nam chưa sẵn sàng tự chủ vì bản thân họ không có đủ điều kiện, cơ sở để thực hiện điều đó. Những điều kiện cần có khi tiến hành tự chủ tài chính các trường đại học công lập gồm: tự chủ trong đào tạo, tuyển sinh, tuyển dụng và điều kiện về cơ sở vật chất.

Thứ nhất, tự chủ trong đào tạo: Cần có quy định rõ ràng, trách nhiệm của trường trong đào tạo. Trường đại học nên được quyền chủ động xây dựng

chương trình đào tạo, thời gian đào tạo. Các trường đại học công lập nói riêng và các trường công lập nói chung đều cho rằng, nếu như không được mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong đào tạo và tài chính thì phần lớn các trường được coi là đang tự chủ tài chính sẽ rơi vào tình trạng vừa phải chấp nhận những ràng buộc chặt chẽ nhưng lại phải tự chèo chống, không có một định hướng rõ ràng, vừa làm vừa rút kinh nghiệm. Tất nhiên, khi giao quyền tự chủ trong đào tạo cũng cần có quy trình giám sát của cơ quan chủ quản tránh tình trạng thương mại hóa giáo dục.

Thứ hai, tự chủ trong tuyển sinh và tuyển dụng:

Nếu coi giáo dục đại học là một loại dịch vụ thì các trường sẽ phải tính toán chi phí, lợi nhuận. Điều này được quyết định rất nhiều từ nguồn thu ngoài NSNN, mà nguồn thu chủ yếu của các đơn vị này là từ học phí của người học. Việc giới hạn chỉ tiêu tuyển sinh đồng nghĩa với hạn chế nguồn thu của các trường này. Khi đó, khái niệm tự chủ chỉ là hình thức. Do đó, đi kèm với tự chủ tài chính thì các trường phải được quyết định số lượng tuyển sinh. Bộ Giáo dục và đào tạo giám sát chất lượng, đưa ra thước đo chuẩn chất lượng từ đó có căn cứ để kiểm tra số lượng tuyển sinh. Trong tuyển sinh, các trường tính toán cơ sở vật chất, năng lực đội ngũ để định ra chỉ tiêu tuyển sinh báo cáo Bộ GD&ĐT duyệt. Vì sản phẩm đầu ra của giáo dục đại học là tri thức mà người học nhận được do đó quá trình đào tạo do con người thực hiện. Tự chủ tài chính phải đi liền với việc trường đại học được quyền quyết định trong việc lựa chọn con người.

Thứ ba, tự chủ về mức thu: Nghị định 43/2006/NĐ-CP ra đời thực chất mới chỉ cho phép các trường tự chủ về mức chi. Chính phủ nên cho phép các trường tự chủ về mức thu, gia tăng sự khác biệt về mức thu học phí giữa các trường đại học công lập để các trường đại học công lập có cơ hội có nguồn đầu tư nhiều hơn cho nâng cao chất lượng đào tạo. Khi tự chủ về mức thu, các trường mới có nguồn để nâng cao chất lượng đào tạo.

Thứ tư, đảm bảo đủ điều kiện về cơ sở vật chất:

Các trường đại học công lập khó có thể thực hiện được tự chủ tài chính trong điều kiện cơ sở vật chất hạn chế. Vì như các điều kiện trên có đề cập, nếu trường được tự chủ về tuyển sinh, hay tuyển dụng thì phải đảm bảo về cơ sở vật chất tối thiểu để đủ trang thiết bị làm việc và học tập, từ đó mới tăng được nguồn thu, chủ động trong sắp xếp các khoản chi.

3. Khuyến nghị một số giải pháp thực hiện tự

chủ tài chính

Để thực hiện được tự chủ tài chính cần phải có sự đổi mới về *cơ sở pháp lý*, cơ chế quản lý bộ chủ quản, đồng thời tự bản thân mỗi trường cũng cần đổi mới trong công tác quản lý, đào tạo để nâng cao uy tín chất lượng thương hiệu trường. Cụ thể:

3.1. Về cơ sở pháp lý

Cần có hệ thống chính sách gắn với tình hình thực tế, có tính nhất quán trong hệ thống văn bản pháp luật, ví dụ, theo Nghị định 43/2006/NĐ-CP, cho phép các đơn vị sự nghiệp công lập “Sử dụng tài sản để liên doanh, liên kết hoặc góp vốn liên doanh với các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để đầu tư xây dựng, mua sắm máy móc thiết bị phục vụ hoạt động dịch vụ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị theo quy định hiện hành của Nhà nước”, nhưng trong Luật Đất đai lại quy định “không được sử dụng đất đai công để liên doanh liên kết”. Ngoài ra, cần ban hành các văn bản hướng dẫn phù hợp với đặc thù hoạt động từng lĩnh vực, khuyến khích một số trường đại học công lập chuyển đổi hoạt động theo loại hình dân lập, tư thực. Đồng thời, quy định và tạo cơ chế khuyến khích khi chuyển sang hoạt động theo các loại hình trên, trường được hưởng các chính sách ưu đãi: về thuế, đất đai, được tiếp tục thuê hoặc mua lại trụ sở, tài sản của Nhà nước đã đầu tư,...

3.2. Về cơ chế quản lý bộ chủ quản

Hiện nay, phần lớn các trường đại học, cao đẳng công lập đều trực thuộc các bộ, ngành và các địa phương. Cơ chế quản lý này giúp cho bộ, ngành quản lý, hỗ trợ các trường về tài chính, tổ chức nhân sự, nghiên cứu khoa học, hợp tác quốc tế... Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay cơ chế này bộc lộ nhiều hạn chế yếu kém. Trước hết, sự khép kín trong từng bộ, ngành dẫn đến sự cục bộ, làm mất đi tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của trường, khiến cho môi trường hoạt động đào tạo và nghiên cứu khoa học hết sức thụ động. Do đó, cần đổi mới bằng việc trao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm xã hội cao hơn cho các trường đại học, để các trường có được quyền tự chủ nhất định cho các hoạt động học thuật, sáng tạo, năng động và hiệu quả trong các hoạt động của nhà trường, qua đó tạo nên sự đột phá và phát triển của từng trường dẫn đến sự phát triển của toàn hệ thống trong tiến trình hội nhập khu vực và quốc tế. Vai trò của Nhà nước là phải nghiên cứu quyền tự chủ của các trường đại học ở lĩnh vực nào, đến đâu, tự chủ đến mức nào về tài chính.

Ngoài ra, bảo đảm điều kiện về tài chính cũng

như ban hành chế độ chính sách, quy trình kiểm định chất lượng để phát triển hệ thống đào tạo cũng có vai trò quan trọng. Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các trường đại học được thực hiện thông qua hoạt động của hội đồng trường như xây dựng mục tiêu, chiến lược, phương hướng hoạt động và phát triển, huy động và giám sát việc sử dụng các nguồn lực dành cho nhà trường, quy định về chủ trương sử dụng tài chính, tài sản...

3.3. Về quy chế tuyển sinh và đào tạo

Ở các nước phát triển, tổ chức đào tạo theo mô hình chóp, đầu vào đông nhưng đầu ra không nhiều. Học viên hai năm đầu bị đánh trượt rất đông, cảm thi lại quá bốn lần. Như vậy, sẽ sàng lọc và đào tạo được lượng sinh viên có chất lượng, đúng khả năng và chuyên ngành, đáp ứng đúng yêu cầu xã hội, không gây hao tổn cho xã hội và gia đình. Trên cơ sở này, Việt Nam cần thay đổi cơ chế tổ chức thi tuyển đại học. Chỉ cần xét tuyển qua quá trình học vẫn cấp tú tài. Song hành với cơ chế xét tuyển vào đại học là quá trình giám sát ở các bậc đào tạo cấp dưới, phải có tính thống nhất khi thực hiện ở các vùng miền, nhanh chóng loại bỏ thói quen thiếu tự tin, ngại chịu trách nhiệm, chạy theo chủ nghĩa thành tích. Đồng thời, nâng cao chất lượng giáo dục đại học công ngang bằng với khu vực và thế giới để thu hút học sinh không chỉ trong nước mà cả ngoài nước tham gia học tập, nghiên cứu. Cụ thể là ngoài việc nâng cao chất lượng giáo dục ở tất cả các trường đại học công lập cần xây dựng những trường đại học đẳng cấp quốc tế. Trong thực trạng hiện nay, cần chọn điểm đột phá, lối đi “tắt” bằng việc xây dựng một nhà trường tiên tiến, theo chuẩn mực và đẳng cấp quốc tế, làm hạt nhân phát triển toàn hệ thống. Đây cũng là một nhiệm vụ được khẳng định trong Nghị quyết 14/2005/NĐ-CP của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020.

3.4. Thành lập đơn vị nghiên cứu, hỗ trợ chính sách nội bộ trong mỗi trường

Thực tế hiện nay, trong sơ đồ cơ cấu tổ chức của các trường đại học, chưa có một bộ phận nào chuyên trách thực hiện chức năng tư vấn, dự báo,

thiết kế, triển khai chính sách đào tạo. Công tác nghiên cứu, thiết kế, đánh giá, dự báo chính sách đào tạo ở đại học, cao đẳng Việt Nam còn chưa được coi trọng và tổ chức một cách có hệ thống, chưa có một cấu trúc với chức năng chuyên biệt, làm nhiệm vụ đảm bảo chất lượng đào tạo, dự báo chính sách, xây dựng các kế hoạch và chương trình mang tính hệ thống, khoa học và chuyên nghiệp, tiến hành tư vấn nội bộ. Hạn chế hiện nay là có rất nhiều dự án, chương trình nghiên cứu, cũng như chỉ đạo của các cấp quản lý vĩ mô chưa được chuẩn bị một cách đúng mức trong việc tư vấn cho các cơ sở đào tạo cách triển khai các nội dung. Ngay cả các công trình nghiên cứu về đảm bảo chất lượng đào tạo cũng chỉ tập trung trình bày các chuẩn chất lượng để đánh giá, mà quên rằng để thực hiện, phải có một bộ máy được tổ chức và cấu trúc một cách chuyên nghiệp và có hệ thống.

Để bảo đảm chất lượng giáo dục đại học, cần xây dựng các chuẩn để có thể đánh giá khách quan, hòa nhập vào giáo dục quốc tế. Sau khi Phòng Kiểm định chất lượng đào tạo, Cục Khảo thí và Kiểm định Chất lượng đã được thành lập ở Việt Nam và có thể trong tương lai là một hệ thống các tổ chức kiểm định độc lập, chúng ta vẫn cần phải xem xét việc xây dựng các thiết chế và cấu trúc đảm bảo chất lượng ở trong chính cơ sở đại học. Việc thành lập các đơn vị nghiên cứu và triển khai chính sách giáo dục đại học sẽ giúp hình thành một mạng lưới, vừa đảm bảo tốt công tác thông tin, thống kê giáo dục, vừa là một công cụ chính sách vĩ mô giúp các trường đương đầu tốt với các thách thức, tự tin trong việc đáp ứng tốt các nhu cầu về năng lực chuyên môn cần đào tạo trên thị trường lao động.

Tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp có thu nói chung, các trường đại học công lập nói riêng là vấn đề lớn và phức tạp, đòi hỏi phải được nghiên cứu, thử nghiệm theo lộ trình và bước đi phù hợp. Trước hết là thiết lập các điều kiện tự chủ tài chính, tiếp đó là lựa chọn một số trường có đủ điều kiện nhất định thực hiện tự chủ tài chính, qua đó rút kinh nghiệm để áp dụng cho các trường đại học công lập từ tự chủ một phần đến tự chủ toàn bộ về tài chính của trường. □

Tài liệu tham khảo:

1. Ezara Solomon, “*The theory financial management*”, New York and London Columbia University Press, 1963.
2. GS.TS Mai Ngọc Cường, “*Điều tra thực trạng và khuyến nghị giải pháp thực hiện tự chủ về tài chính các trường Đại học Việt Nam*”, Đề tài cấp bộ, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, 2007.
3. PGS.TS Vũ Duy Hào, “*Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với các trường Đại học công lập khối kinh tế ở Việt Nam*”, Đề tài cấp bộ, năm 2005.