

ĐỔI MỚI CƠ CHẾ TÀI CHÍNH ĐẠI HỌC CÔNG LẬP SANG MÔ HÌNH TÀI CHÍNH DOANH NGHIỆP

Lê Văn Dũng

Trường Đại học Y Hà Nội

Email: levandunghmu@gmail.com

Ngày nhận: 24/3/2017

Ngày nhận bản sửa: 20/4/2017

Ngày duyệt đăng: 25/5/2017

Tóm tắt:

Bài viết phân tích thực trạng cơ chế tài chính hiện nay đối với đại học công lập Việt Nam. Quá trình đổi mới các trường đại học công lập đã tự chủ hơn trong hoạt động theo bốn nhóm: tự chủ toàn bộ, tự chủ chi thường xuyên, tự chủ một phần chi thường xuyên và Nhà nước cấp toàn bộ kinh phí. Tác giả cũng phân tích những hạn chế của cơ chế tự chủ tài chính chưa thực chất, quá trình đổi mới hiện tại chỉ là tăng mức độ phân cấp của Nhà nước cho các trường đại học trong một số hoạt động. Bản chất của cơ chế tài chính bao cấp của Nhà nước đối với các trường đại học công lập chưa được thay đổi, thể hiện nguồn thu của nhà trường còn phụ thuộc chính sách học phí của Nhà nước, khi mức tự chủ thấp sẽ được Nhà nước cấp kinh phí. Từ phân tích thực trạng và nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, tác giả đề xuất đổi mới cơ chế tài chính đối với các trường đại học công lập Việt Nam theo mô hình tài chính doanh nghiệp. Quá trình chuyển đổi, trong đó vai trò của Nhà nước hỗ trợ đơn vị theo lộ trình trong ba giai đoạn “hỗ trợ đầu tư, tự chủ chi thường xuyên và tự chủ toàn bộ” để chuyển sang cơ chế tài chính doanh nghiệp.

Từ khoá: Tự chủ tài chính; tự chủ đại học; đổi mới mô hình tài chính đại học công lập.

Renovating financial mechanism of public university into corporate financial policy

Abstract:

This paper analyzes the current situation of financial mechanism in public universities in Vietnam. The renovation process makes public universities more autonomous in their operation. The author also indicates some limitations relating to the financial autonomy in public universities. The current reforming process is likely to strengthen the decentralization level of the state management of universities in some activities instead of shifting to a comprehensive autonomy mechanism. Based on the current situation as well as international experiences, the author provides recommendations for shifting the current financial mechanism in public universities towards corporate financial mechanism. The shifting process requires the State to provide public universities with supports in 3 stages: investment aid, operation autonomy and full autonomy.

Keywords: Financial autonomy; university autonomy; financial policy for public universities.

1. Đặt vấn đề

Cơ chế tự chủ tài chính là những quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với đơn vị, theo đó các đơn vị được trao quyền tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về các khoản thu, khoản chi và các quan hệ tài chính phát sinh của đơn vị minh theo quy định của pháp luật.

Đối với các cơ sở giáo dục đại học, tự chủ tài chính là một trong những nội dung rất quan trọng của tự chủ đại học và là điều kiện tiên đề để thực hiện tự chủ đại học. Vì tài chính là một nguồn lực rất quan trọng để thúc đẩy sự phát triển của giáo dục. Có nguồn lực tài chính, Nhà trường mới có cơ sở để phát triển các nguồn lực khác như con người, cơ sở vật chất... những yếu tố quyết định đến chất lượng giáo dục.

Tuy nhiên, theo cơ chế hiện nay các Trường đại học công lập chưa thực sự được trao quyền tự chủ để quyết định hoạt động tài chính của mình. Nhìn chung, nguồn thu của các trường hiện nay đang phụ thuộc vào cơ chế cấp kinh phí của ngân sách nhà nước (NSNN) và chính sách học phí của nhà nước, ngay cả nhóm các trường đã được phê duyệt đề án thực hiện tự chủ toàn diện thì quyền tự chủ vẫn chưa thực chất do hệ thống chính sách chưa đồng bộ. Trong quản lý chi cũng phụ thuộc vào quy định của Nhà nước như chế độ chi trả lương, các định mức kinh tế kỹ thuật khác về quản lý sử dụng tài sản, hay quản lý dòng tiền. Bên cạnh đó là các điều kiện đảm bảo tự chủ tài chính chưa được thực thi như: tự chủ về tổ chức bộ máy, biên chế, chế độ bổ nhiệm Hiệu trưởng, Phó hiệu trưởng; tự chủ trong học thuật như mở mã ngành đào tạo, chỉ tiêu đào tạo, các hình thức liên kết trong đào tạo, quản lý phôi bằng,...

Để tự chủ tài chính được đòi hỏi Nhà nước cần có sự đổi mới mạnh mẽ và đổi mới toàn diện, đổi mới về bản chất mối quan hệ giữa Nhà nước và trường đại học theo mô hình tài chính doanh nghiệp. Hoạt động của trường đại học thực hiện theo cơ chế thị trường là phù hợp với xu hướng phát triển của các trường đại học trên thế giới và hội nhập quốc tế hiện nay. Đối với Việt Nam, quá trình chuyển đổi cơ chế tài chính đối với đại học công lập nhà nước cần có lộ trình để cho các trường chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho quá trình chuyển đổi và Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ các trường trong quá trình chuyển đổi.

2. Thực trạng cơ chế tự chủ tài chính đối với đại học công lập

2.1. Cơ chế tài chính đối với đại học công lập hiện nay

Hiện nay, cơ chế tự chủ tài chính đối với các trường đại học công lập đang thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó các trường đại học công lập được tự chủ tài chính theo 4 nhóm (Chính phủ, 2015):

- Nhóm 1: Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư;
- Nhóm 2: Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên;
- Nhóm 3: Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên;
- Nhóm 4: Đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên (không có nguồn thu hoặc nguồn thu thấp).

Phân loại 4 nhóm đơn vị sự nghiệp được xác định theo công thức tính mức độ bảo đảm nguồn kinh phí dựa trên tổng nguồn thu sự nghiệp của đơn vị và tổng số chi hoạt động thường xuyên (Bộ Tài chính, 2006):

$$\text{Mức tự bảo đảm} = \frac{\text{chi phí chi phí hoạt động thường xuyên}}{\text{Tổng số chi hoạt động của đơn vị}} \times 100\%$$

Tổng nguồn thu
động thường xuyên

Để được Chính phủ phê duyệt vào nhóm 1, các trường phải lập đề án đổi mới cơ chế hoạt động, đảm bảo kinh phí chi thường xuyên và chi đầu tư trình Chính phủ phê duyệt (Chính phủ, 2014).

2.2. Nội dung cơ chế tự chủ tài chính

2.2.1. Tự chủ quản lý nguồn thu

Nguồn NSNN cấp:

- Nguồn NSNN cấp chi thường xuyên:

Đối với các đơn vị tự chủ toàn bộ (Nhóm 1), ngân sách nhà nước cấp kinh phí theo đặt hàng cung cấp dịch vụ công theo giá tính đủ chi phí. Đối với các đơn vị chưa tự chủ toàn bộ, NSNN cấp theo mức độ tự chủ trong thời gian ổn định 03 năm và được điều chỉnh khi nhà nước thay đổi cơ chế, chính sách. Nguồn chi thường xuyên cuối năm ngân sách không sử dụng hết được chuyển sang năm sau.

- Nguồn ngân sách Nhà nước cấp thực hiện nhiệm vụ không thường xuyên: NSNN cấp thực hiện các nhiệm vụ không thường xuyên theo dự án đơn vị lập được Nhà nước duyệt hoặc theo chương trình của Nhà nước. Nguồn vốn theo kế hoạch hàng năm giao cho đơn vị thực hiện. Cuối năm ngân sách không sử dụng hết phải trả lại kinh phí cho NSNN.

- Nguồn kinh phí NSNN cấp theo dự toán cho các đơn vị qua Kho bạc Nhà nước (KBNN) kiêm soát chi.

Nguồn thu sự nghiệp tại đơn vị:

- Nguồn thu học phí.

Mức thu học phí được Nhà nước quy định ba nhóm ngành theo hai đối tượng: i) Các trường đại học công lập tự bảo đảm kinh phí chi thường xuyên và chi đầu tư, được quyết định mức thu học phí cao theo nguyên tắc tính đủ chi phí và không vượt mức trần nhà nước quy định và ii) các trường đại học công lập chưa tự bảo đảm kinh phí; mức thu học phí thấp, chưa tính đủ chi phí. Nguồn thu học phí phải nộp vào KBNN để kiêm soát chi (Chính phủ, 2015a).

- Nguồn thu từ hoạt động dịch vụ: Các trường được quyền quyết định mức thu trên nguyên tắc đảm bảo bù đắp chi phí và có tích lũy. Nguồn thu được gửi ngân hàng thương mại để quản lý, sử dụng.

- Nguồn thu khác (như vốn vay, liên doanh liên kết, viện trợ...): các đơn vị thực hiện theo quy định của pháp luật, Nguồn thu được gửi ngân hàng thương mại để quản lý sử dụng. (Chính phủ, 2015).

2.2.2. Tự chủ quản lý chi phí

Đối với các đơn vị tự đảm bảo kinh phí chi thường xuyên và chi đầu tư và các đơn vị tự đảm bảo kinh phí chi thường xuyên: Nhà trường được tự chủ về chi tiêu, được quyết định mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ cao hoặc thấp hơn mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, theo quy chế chi tiêu nội bộ của Nhà trường (trừ một số nội dung phải theo quy định của Nhà nước).

Đối với các đơn vị tự đảm bảo một phần kinh phí và đơn vị do NSNN đảm bảo toàn bộ kinh phí, Thủ trưởng đơn vị được quyết định một số mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ theo quy chế chi tiêu nội bộ, nhưng tối đa không vượt quá mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định (Chính phủ, 2015).

2.2.3. Tự chủ quản lý, sử dụng kết quả tài chính

Trường đại học được sử dụng chêch lệch thu chi (CLTC) để chi thu nhập tăng thêm và trích lập các quỹ cơ quan; mức trích lập và sử dụng các quỹ do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị. Đối với Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp: để đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị, phương tiện làm việc và các nội

dung khác có tính chất đầu tư phát triển khác của đơn vị; đối với Quỹ bổ sung thu nhập: để chi bổ sung thu nhập cho người lao động trong năm. Các quỹ khác như Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi: thực hiện theo quy chế chi tiêu nội bộ của nhà trường.

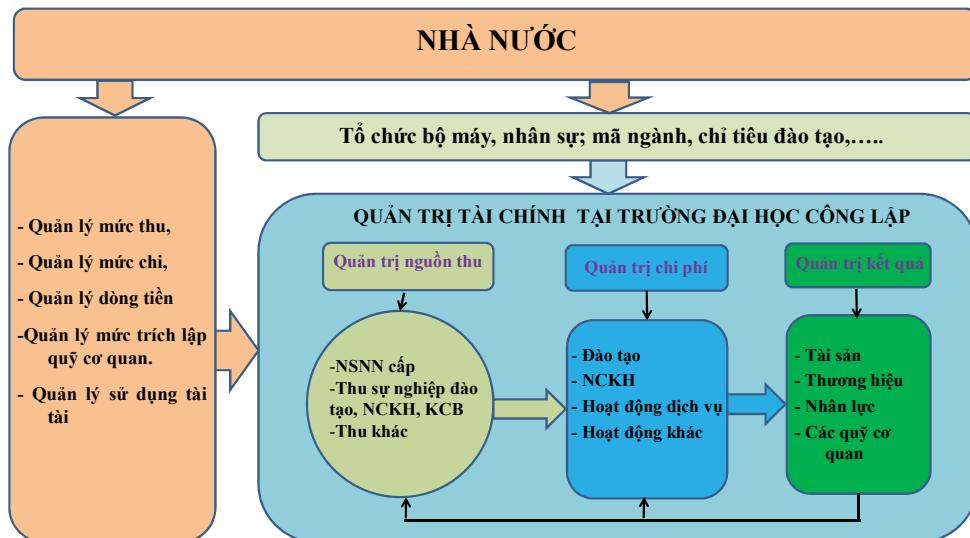
Mức trích lập các quỹ: Đơn vị tự chủ toàn bộ kinh phí chi đầu tư và chi thường xuyên, tự chủ toàn bộ chi thường xuyên, mức trích lập quỹ phát triển sự nghiệp tối thiểu 25% chêch lệch thu chi; đơn vị đảm bảo một phần kinh phí chi thường xuyên, mức trích tối thiểu 15% chêch lệch thu chi và đơn vị do NSNN đảm bảo kinh phí mức trích tối thiểu 5% chêch lệch thu chi. Đơn vị tự chủ toàn bộ kinh phí chi đầu tư và chi thường xuyên thì không khống chế mức trích quỹ tiền chi thu nhập tăng thêm; đơn vị tự đảm bảo chi thường xuyên mức trích không vượt quá 3 lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ; đơn vị tự bảo đảm một phần chi phí không quá 2 lần và đơn vị NSNN đảm bảo kinh phí không quá 1 lần (Chính phủ, 2015).

Đối với tài sản của đơn vị được quản lý sử dụng theo quy định của Nhà nước và tài sản dùng trong hoạt động chuyên môn tinh hao mòn; tài sản dùng trong hoạt động dịch vụ tinh khấu hao.

2.2.4. Mô hình quản trị tài chính đối với đại học công lập hiện nay

Qua phân tích nội dung cơ chế tài chính đối với các trường đại học công lập hiện nay, tác giả khái quát lên mô hình quản trị tài chính đối với các trường đại học công lập theo cơ chế tự chủ hiện nay của Nhà nước về thu, chi và quản lý, sử dụng kết quả tài chính như trình bày ở Hình 1.

Hình 1: Mô hình quản trị tài chính trường đại học công lập hiện nay



2.3. Những kết quả và hạn chế

2.3.1. Những kết quả

- Quyền tự chủ của các trường đại học công lập đã được trao theo mức độ tự chủ tài chính của đơn vị. Đối với nhóm các đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư, không sử dụng kinh phí NSNN được xác định giá dịch vụ sự nghiệp công theo cơ chế tính đủ chi phí, được quyết định các khoản thu, mức thu bảo đảm bù đắp chi phí hợp lý, có tích lũy theo quy định của pháp luật; được quyết định mức trích Quỹ bổ sung thu nhập.

- Giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí NSNN được xác định theo lộ trình tính đủ chi phí đã tạo động lực cho đơn vị chuyển sang tự chủ ở mức cao hơn, từ đó nâng cao số lượng, chất lượng dịch vụ công và cạnh tranh minh bạch, bình đẳng được với đơn vị sự nghiệp ngoài công lập.

- Chính sách thu học phí đã được đổi mới theo hai nhóm trường tự chủ toàn bộ và chưa tự chủ; mức thu học phí đã được điều chỉnh lên và tăng theo lộ trình tăng của chi phí đào tạo và giảm dần sự bao cấp của NSNN.

- Đổi mới phương thức cấp ngân sách cho các Trường tự bảo đảm chi thường xuyên và các Trường tự đảm bảo chi thường xuyên và chi khác theo hướng cơ quan nhà nước đặt hàng với nhà trường.

- Đối với đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư được giao quyền tự chủ cao nhất và được vận dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp khi đủ điều kiện. Khi đó Nhà trường được xác định vốn điều lệ và bảo toàn vốn; được vay vốn, huy động vốn, đầu tư vốn ra ngoài đơn vị; quản lý, sử dụng, trích khấu hao tài sản cố định áp dụng cho doanh nghiệp; quản lý thu, chi phí và phân phối lợi nhuận; thực hiện chế độ kế toán, thống kê áp dụng như doanh nghiệp.

2.3.2. Một số hạn chế

- Cơ chế tự chủ tài chính hiện nay có nhiều nội dung tiên bộ, tuy nhiên đây mới là Nghị định khung, quy định chung, chưa có nghị định, thông tư quy định cụ thể. Vì vậy nhiều nội dung đổi mới của Nghị định vẫn chưa được thực hiện, như áp dụng cơ chế NSNN cấp kinh phí theo hình thức đơn đặt hàng, cơ chế tài chính như doanh nghiệp, cơ chế giá dịch vụ.

- Cơ chế tự chủ của Nhà nước vẫn chưa thực chất do hệ thống văn bản chưa đổi mới đồng bộ, nhiều văn bản quy định nhiều nội dung ràng buộc chưa thực hiện được, như quy định tổ chức bộ máy, biên

chế, quy định áp dụng cơ chế tài chính doanh nghiệp cho trường đại học. Cơ chế phân bổ NSNN theo đơn đặt hàng còn thiếu cơ sở thực hiện, như việc xác định mức chi phí đào tạo tối thiểu, mức thu học phí đối với đơn vị tự chủ vẫn do Nhà nước quy định mức trần học phí (Chính phủ, 2014 và Chính phủ, 2015).

- Thực hiện đề án thí điểm đổi mới hoạt động đối với đại học công lập giai đoạn 2014-2017, thủ tục trình duyệt đề án còn nặng thủ tục hành chính, qua nhiều cấp lên trình Chính phủ phê duyệt, làm chậm quá trình triển khai. Chưa đảm bảo công bằng trong cạnh tranh, do các trường thực hiện tự chủ phải tự đảm bảo toàn bộ kinh phí nên mức thu học phí cao, trong khi đó các trường không thực hiện tự chủ vẫn được NSNN bao cấp nên mức thu học phí thấp nên thu hút được người học hơn. Vì vậy, không đảm bảo môi trường cạnh tranh bình đẳng, các trường thực hiện tự chủ có nguy cơ khó khăn trong tuyển sinh, chất lượng tuyển sinh đều vào có thể giảm, do đó các trường vẫn phải quy định mức học phí thấp để thu hút học sinh. Mặt khác, thời gian thực hiện thí điểm trong 02 năm là quá ngắn so với thời gian học đại học tối thiểu 4 năm (Chính phủ, 2016).

3. Kinh nghiệm một số trường đại học quốc tế

3.1. Kinh nghiệm ở Singapore

Singapore là nước rất thành công trong cải cách giáo dục, các trường đại học của Singapore được tự chủ (autonomous entities) nhưng vẫn nhận được tài trợ ngân sách của Chính phủ. Cơ chế này được chính phủ Singapore chấp thuận năm 2005. Các trường đại học được tự chủ về toàn diện về tổ chức, tài chính, tuyển sinh, chế độ trả lương cho cán bộ giảng viên, sử dụng và phát triển hiệu quả nguồn tài chính, hướng đến phát triển học thuật và tất cả vì danh tiếng của nhà trường.

Đại học Quốc gia Singapore (NU là một điển hình về thành công của việc giao quyền tự chủ cao cho đại học. Khi chuyển sang cơ chế hoạt động như doanh nghiệp năm 2006, NUS đã đẩy mạnh hơn nữa quá trình thay đổi mô hình quản trị vốn đã bắt đầu từ những năm 1990, đặc biệt về quản trị tài chính, thể hiện ở các chính sách như: (i) tăng lương thường, phụ cấp và có cơ chế đãi ngộ linh hoạt dựa vào thành tích nghiên cứu quốc tế, (ii) linh hoạt trong việc tài trợ nghiên cứu bằng cách cung cấp các khoản tài trợ có giá trị nhiều hơn và cung cấp cơ sở hạ tầng, điều kiện nghiên cứu tốt nhất. Như vậy, NUS không chỉ là đại học hàng đầu thế giới về nghiên cứu và giảng dạy, mà còn trở thành một đại học doanh nghiệp,

tạo ra lợi nhuận từ khoa học công nghệ thông qua thương mại hóa các sản phẩm nghiên cứu khoa học (Phan Công Nghĩa, 2015).

3.2. Kinh nghiệm ở Úc

Nước Úc có một nền giáo dục tiên tiến, hệ thống giáo dục rất phát triển, có uy tín quốc tế với nhiều trường đại học lớn hàng đầu thế giới. Đại học Sydney Úc có tổ chức theo mô hình quản trị độc lập và có sự tham gia hay kiểm soát của Nhà nước. Mức độ tự chủ rất cao, Nhà trường tự xây dựng định hướng chiến lược, tự lựa chọn các chương trình đào tạo, tuyển cán bộ, giáo viên, cấp bằng và quản lý ngân sách. Trách nhiệm quản trị trường được giao cho một bộ phận có chức năng quản trị, thường được gọi là Hội đồng trường (hay Hội đồng quản trị trường) có trách nhiệm quản lý ngân sách cho các hoạt động của Nhà trường. Nguồn thu hàng năm một phần từ thu học phí và được phân bổ một phần ngân sách công, kinh phí cấp cho các hoạt động của nhà trường được xem xét lại mỗi năm (Phan Công Nghĩa, 2015).

3.3. Kinh nghiệm tại Hoa Kỳ

Chính phủ Hoa Kỳ cho các trường đại học cơ chế tự chủ đại học rất cao, vận hành theo cơ chế thị trường và tự do cạnh tranh. Các trường đại học công lập ở Hoa Kỳ đều tự chủ về mặt tài chính, Chính quyền liên bang cung cấp các khoản tài trợ cho sinh viên, nhiều hay ít phụ thuộc vào ngân sách bang dành cho giáo dục. Theo một nghiên cứu đánh giá nguồn tài chính của các trường công do ngân sách của bang cấp chiếm từ 30 - 40%, phần còn lại thu từ học phí, các quỹ nghiên cứu và các khoản khác như kinh doanh, đầu tư tài chính. Chính phủ Hoa Kỳ quan tâm tới giáo dục bằng cách dành một phần lớn ngân sách trong các quỹ nghiên cứu của Bộ Giáo dục, quỹ khoa học quốc gia, chương trình từ thiện của các công ty lớn để tài trợ cho việc cải tiến, thiết kế lại chương trình, nội dung, phương pháp giảng dạy môn học. Chính sách học phí ở Hoa Kỳ, Nhà nước không ban hành các tiêu chuẩn chung về các loại học phí, học phí sẽ do từng trường quy định (Trần Đức Cân, 2012).

3.4. Kinh nghiệm tại Vương quốc Anh

Vương quốc Anh là một quốc gia có nền giáo dục chất lượng hàng đầu trên thế giới. Các trường đại học Anh được hoạt động theo luật công ty Anh, được tự chủ trong chi tiêu và quản lý ngân sách cấp từ nghiên cứu và thu học phí, tự soạn tài liệu, giáo trình, tự do cạnh tranh bình đẳng bằng các nghiên cứu của mình, trong một môi trường tự do nhất

thuộc khuôn khổ, nhờ đó các trường đại học Anh có được môi trường phát triển rất tốt.

Đại học Oxford là một ví dụ điển hình về mô hình quản trị rất thành công, cả về chất lượng học thuật, nghiên cứu và quản trị tài chính. Đại học Oxford hoàn toàn tự chủ trong tổ chức, hoạt động độc lập và áp dụng các kỹ thuật quản lý doanh nghiệp. Hội đồng trường là cơ quan bao gồm Phó Hiệu trưởng, các Trưởng khoa và các thành viên khác được bầu bởi đại hội đồng trường và có quan sát viên của hội sinh viên, có quyền hạn thảo luận và thông báo các quy định, chính sách được hội đồng đề xuất và bầu Hiệu trưởng. Về quản trị tài chính, Đại học Oxford là Viện đại học công, nhận ngân sách hỗ trợ từ Chính phủ, nhưng nhà trường được hoàn toàn tự chủ và có một nguồn tài chính ổn định đến từ hoạt động nghiên cứu khoa học (Phan Công Nghĩa, 2015).

3.5. Kinh nghiệm ở Pháp

Chính phủ Pháp có chính sách trợ cấp cho các trường đại học công lập rất cao, vì vậy học phí rất thấp và Chính phủ kiêm luôn nhiệm vụ kiểm soát và quản lý các loại bằng cấp được trao bởi những trường đại học. Quá trình đào tạo về y học ở Pháp có tính đồng đều và thống nhất do sự kiểm soát của Chính phủ.

Cơ chế tự chủ của các trường đại học công lập được phân làm hai nhóm tự chủ và không tự chủ. Đối với các trường đại học công lập chưa tự chủ, quyết định mức thu học phí không vượt mức trần quy định của Nhà nước (trong năm 2013 các khoản phí do nhà nước quy định: sinh viên 254€ và Tiến sĩ 388 €). Đối với các trường đại học tự chủ được quy định mức học phí đại học trong giới hạn ở mức do Bộ Giáo dục quy định; các nghiên cứu sau đại học và tiến sĩ có thể được các trường đại học tự do đặt ra. Trong năm 2013, 90% các trường đại học của Pháp đã chọn cơ chế tự chủ (wikipedia.org, 2017).

3.6. Bài học từ kinh nghiệm quốc tế về cơ chế tài chính đối với đại học công lập

Qua nghiên cứu kinh nghiệm một số trường đại học trên thế giới, nhiều trường đại học công lập các nước trên thế giới đã xây dựng được mô hình quản trị đại học nói chung và quản trị tài chính nói riêng rất thành công. Đó là kết quả của những cải cách và đổi mới về quản trị nhằm đáp ứng sự phát triển của Nhà trường và đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Trên thế giới hiện nay đang có nhiều mô hình quản trị đại học khác nhau, tuy nhiên có hai mô hình nổi bật nhất là mô hình quản trị kiểu doanh nghiệp

(corporate model) và mô hình quản trị kiểu dân sự (Civil Service model). Trong mô hình quản trị kiểu doanh nghiệp, các trường đại học là những tổ chức công ty tư quản, mà điển hình là mô hình của các trường đại học công của Úc, Anh và Hoa Kỳ. Mô hình quản trị kiểu dân sự là mô hình khá phổ biến ở các nước châu Âu, theo đó, trường đại học là một cơ quan trực thuộc Chính phủ và được quản lý bởi một cơ quan chủ quản (Bộ). Trong hai mô hình trên đều có điểm giống nhau là các trường đại học được trao quyền tự do học thuật. Tuy nhiên, mô hình quản trị kiểu doanh nghiệp hiện đang là mô hình chiếm ưu thế, được nhiều nước áp dụng, và hơn 3/4 số trường trong nhóm 100 trường hàng đầu thế giới hiện đang áp dụng mô hình này.

(i) Có thể thấy các Trường đại học công lập trên thế giới được trao quyền tự chủ rất cao, nhưng vẫn có sự kiểm soát của nhà nước và có thể khẳng định xu hướng chung của các nước trên thế giới là nhà nước giảm dần bao cấp cho giáo dục đại học, chuyển chi phí cho giáo dục sang người học, đồng thời đưa ra các chương trình hỗ trợ tài chính cho sinh viên. Đây có thể được xem là một xu hướng tất yếu trong bối cảnh chi phí cho giáo dục ngày càng tăng nhanh và nhu cầu theo học của mọi người ngày càng lớn.

(ii) Thực tế trên thế giới cho thấy, nguồn lực tài chính của các trường đại học công lập trên được lấy từ các nguồn chủ yếu sau: Nguồn ngân sách tài trợ; nguồn tài trợ từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; nguồn thu từ các hợp đồng đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ và nguồn thu học phí.

(ii) Đối với chính sách học phí của các nước trên thế giới, qua nghiên cứu trên ta thấy có một số điểm chung như:

- Nhà nước trao quyền tự chủ cao cho các trường đại học công lập tự quyết định mức thu học phí của trường mình;

- Chính sách học phí đại học của các địa phương không giống nhau;

- Chính sách học phí không có quy định cố định mà phụ thuộc vào danh tiếng, thương hiệu của các trường;

- Học phí giữa các trường đại học công lập và đại học tư khác nhau;

- Chi phí đào tạo và học phí không đồng nghĩa với nhau, nhiều nước phát triển NSNN vẫn trợ cấp cho các trường.

4. Khuyến nghị đổi mới cơ chế tài chính đối với đại học công lập Việt Nam

4.1. Trao quyền tự chủ tài chính cùng với quyền tự chủ đại học

Để đảm bảo quyền tự chủ tài chính được thực thi, Nhà nước cần thực hiện đồng bộ về trao quyền về tự chủ đại học, đây là hai nội dung ràng buộc lẫn nhau, không thể tách rời, mà cần được hoàn thiện đồng bộ để tính hiệu lực và hiệu quả của cơ chế đạt kết quả cao.

Trên thế giới, sự phát triển theo xu hướng tự chủ đại học là yếu tố cơ bản của trường đại học. Tự chủ đại học sẽ tạo động lực để các trường đổi mới nhằm đạt hiệu quả cao hơn trong hoạt động của đơn vị, đồng thời cũng làm tăng tính cạnh tranh giữa các trường đại học, tạo điều kiện để đa dạng hóa các hoạt động của Nhà trường.

Tự chủ đại học gồm 4 nội dung chính là: tự chủ về tổ chức; tự chủ về tài chính; tự chủ về nhân sự; tự chủ về học thuật (European University Association, 2013):

- Tự chủ về tổ chức thể hiện ở các nội dung sau:

- + Tuyển dụng Hiệu trưởng, xác định các tiêu chí để tuyển dụng Hiệu trưởng.
- + Quyết định nhiệm kỳ/miễn nhiệm Hiệu trưởng.
- + Lựa chọn thành viên bên ngoài trường vào ban quản trị/ hội đồng trường.
- + Quyết định về tổ chức các khoa, bộ môn.
- + Quyết định chu trình, tiêu chí bổ nhiệm giáo sư, phó giáo sư.

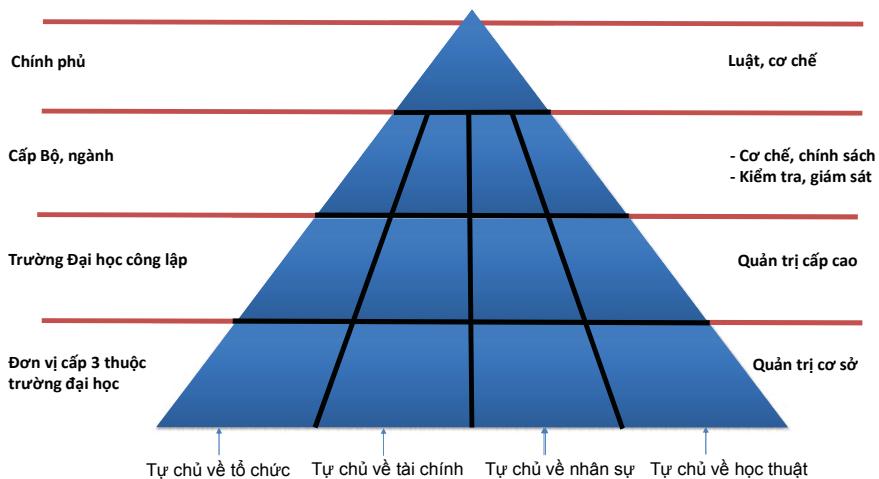
- Tự chủ về tài chính thể hiện ở các nội dung sau:

- + Quyết định mức học phí.
- + Trả lương cho giảng viên theo thành tích nghiên cứu và giảng dạy.
- + Phân bổ ngân sách một cách độc lập.
- + Sở hữu bất động sản, tài sản tài chính.
- + Vay mượn, đầu tư ở thị trường tài chính.

- Tự chủ về nhân sự thể hiện ở các nội dung sau:

- + Tuyển dụng giảng viên và nhân viên có năng lực mà không có sự can thiệp từ bên ngoài.
- + Quyết định tiêu chí, quy trình tuyển chọn, sa thải nhân sự.
- + Quyết định mức lương theo năng lực của giảng viên, nhân viên.
- + Quyết định các tiêu chí tăng lương, thưởng.
- + Quyết định các tiêu chí thăng chức vụ.

Hình 2: Mô hình phân cấp trong tự chủ đại học



- *Tự chủ về học thuật thể hiện ở các nội dung sau:*

- + Quyết định số lượng sinh viên tuyển sinh.
- + Quyết định tiêu chuẩn tuyển sinh.
- + Mở ngành học.
- + Lựa chọn ngôn ngữ giảng dạy.
- + Lựa chọn cơ chế đảm bảo chất lượng.
- + Lựa chọn cơ quan kiểm định phù hợp.
- + Xây dựng nội dung giảng dạy theo những quy định khung.

Tác giả đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ chế tự chủ đối với các trường đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học như trình bày ở Hình 2.

Trong đó:

- Nhà nước là cơ quan xây dựng và ban hành luật pháp, có cơ chế chính sách và giám sát thực hiện pháp luật đối với trường đại học, Nhà nước không can thiệp vào hoạt động của trường đại học.

- Bộ chủ quản, là cơ quan xây dựng cơ chế chính sách chuyên ngành và là cơ quan giám sát, kiểm tra hoạt động của trường đại học.

- Trường đại học được quyền tự chủ toàn diện và phân cấp mạnh công tác quản trị cho các đơn vị cấp 3 thuộc nhà trường; nhà trường chỉ thực hiện quản trị cấp cao.

Đây là giải pháp đảm bảo quyền tự chủ tài chính của các trường đại học công lập nước ta thực hiện được thực chất. Nhà nước xem xét hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính trên cơ sở hoàn thiện cơ chế tự chủ đại học đối với các trường đại học công lập.

4.2. Chuyển đổi cơ chế tài chính đối với đại học công lập theo mô hình tài chính doanh nghiệp

4.2.1. Sự cần thiết đổi mới theo mô hình tài chính doanh nghiệp

Mô hình đại học theo doanh nghiệp (entrepreneurial university) đang là xu hướng phát triển hiện nay của nhiều trường đại học trên thế giới. Tại Mỹ các trường đại học được trao quyền độc lập và tự chủ cao ngay từ những năm đầu thế kỷ 19. Đại học Quốc gia Singapore (NUS), có thể nói là một điển hình về thành công của việc giao quyền tự chủ cao cho đại học, khi chuyển sang cơ chế hoạt động như doanh nghiệp năm 2006. Chính phủ Singapore vẫn đóng vai trò là nguồn tài trợ chính cho nhà trường nhưng không can thiệp nhiều vào quá trình quản lý tài chính của các trường (Lê Hồng Việt & Phạm Vũ Thắng, 2014).

Việt Nam, đang hướng đến mục tiêu đổi mới toàn diện giáo dục đại học để các trường đại học công lập, Chính phủ đã có cơ chế chính sách để đơn vị sự nghiệp công vận dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện gặp rất nhiều khó khăn do chưa có hệ thống các văn bản đồng bộ và các quy định của Chính phủ về điều kiện áp dụng chưa phù hợp với thực tiễn. Cụ thể như:

- Theo quy định hiện nay rất khó phân loại các đơn vị dịch vụ công có điều kiện xã hội hóa cao và thực tế hiện nay các đơn vị thực hiện thí điểm tự chủ rất đa dạng về ngành nghề đào tạo. Hay khi các đơn vị đáp ứng đủ các điều kiện của Nhà nước vẫn không lập đè án trình cơ quan Trung ương, địa

Hình 3: Các giai đoạn trường đại học công lập chuyển mô hình doanh nghiệp



Nguồn: Etzkowitz (2015)

phương để phê duyệt đề án vận dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp thì sẽ tạo ra sự bất bình đẳng cho các đơn vị (Chính phủ, 2015).

- Hiện nay Nhà nước chưa có lộ trình để các đơn vị thực hiện tự chủ để tiến tới thực hiện cơ chế tài chính doanh nghiệp, nhiều đơn vị lo sợ khi tự chủ sẽ không được NSNN hỗ trợ kinh phí. Thực tế qua kinh nghiệm các nước cho thấy dù hình thức tự chủ nào vẫn có sự hỗ trợ của NSNN.

Xuất phát từ thực trạng nêu trên cho thấy cần thiết chuyển đổi cơ chế tài chính đối với đại học công lập sang mô hình tài chính doanh nghiệp, tuy nhiên cần có lộ trình để trường đại học chuẩn bị và có sự hỗ trợ của NSNN, bỏ những điều kiện không phù hợp để đơn vị tiếp cận được việc áp dụng cơ chế tài chính doanh nghiệp bình đẳng.

4.2.2. Nội dung và lộ trình chuyển đổi sang cơ chế tài chính doanh nghiệp

Thực tiễn kinh nghiệm từ nghiên cứu quốc tế và các công trình nghiên cứu đã nêu lên quá trình chuyển đổi trường đại học công lập sang mô hình doanh nghiệp gồm ba giai đoạn (Etzkowitz, 2015).

Như vậy Nhà nước cần xem xét kỹ lưỡng 3 giai đoạn chuyển đổi Trường đại học công lập sang mô hình doanh nghiệp để có những chính sách tài chính phù hợp hỗ trợ Trường đại học trong mỗi giai đoạn. Đối với Việt Nam, trong ba giai đoạn trên, Nhà nước và các trường đại học cần cụ thể hóa các nhiệm vụ theo lộ trình như:

Giai đoạn 1: Giai đoạn này thực hiện chuẩn bị chuyển đổi

- Bước 1: Nhà nước phân loại các trường đại học theo ngành nghề đào tạo và quy định cụ thể các ngành nghề đào tạo nào thực hiện lộ trình chuyển đổi cơ chế.

- Bước 2: Nhà nước thực hiện cơ chế hỗ trợ để các trường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị để đơn vị sẵn sàng đổi mới sang cơ chế tài chính doanh nghiệp.

Giai đoạn 2: Giai đoạn này thực hiện cơ chế tự chủ chi thường xuyên

- Bước 3: Thực hiện cơ chế tự chủ chi thường xuyên; NSNN thực hiện cơ chế hỗ trợ đơn vị theo đơn đặt hàng dịch vụ công hoặc thực hiện chính sách hỗ trợ thông qua cấp học bổng cho sinh viên; đồng thời Nhà nước sử dụng nguồn kinh phí không cấp chi thường xuyên cho đơn vị để hỗ trợ đơn vị thực hiện đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị đảm bảo đủ điều kiện chuyển đổi sang mô hình tài chính doanh nghiệp.

Giai đoạn 3: Giai đoạn này thực hiện tự chủ chi thường xuyên và chi đầu tư

- Bước 4: Thực hiện cơ chế tự chủ toàn bộ chi thường xuyên và chi đầu tư; NSNN thực hiện cơ chế hỗ trợ đơn vị theo đơn đặt hàng dịch vụ công hoặc thực hiện chính sách hỗ trợ thông qua cấp học bổng cho sinh viên; Thực hiện cơ chế hỗ trợ đầu tư theo các chương trình phát triển Quốc gia.

- Bước 5: Áp dụng hoàn cơ chế tài chính theo mô hình doanh nghiệp, các đơn vị hoạt động theo Luật doanh nghiệp (Quốc hội, năm 2014).

Tài liệu tham khảo

- Bộ Tài chính (2006), *Thông tư số 71/2006/TT-BTC ngày 9/8/2006 Hướng dẫn thực hiện Nghị định 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập*, ban hành ngày 25/4/2006.
- Chính phủ (2014), *Nghị quyết số 77/NQ-CP về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017*, ban hành ngày 24/10/2014.
- Chính phủ (2015), *Nghị định số 16/2015/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công*, ban hành ngày 14/2/2015.
- Chính phủ (2015a), *Nghị định số 86/2015/NĐ-CP quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập từ năm học 2015 - 2016 đến năm học 2020 – 2021*, ban hành ngày 02/10/2015.
- Chính phủ (2016), *Hội nghị đánh giá kết quả thực hiện Nghị quyết 77/2014*, <<http://dantri.com.vn/giao-duc-khuyen-hoc/pho-thu-tuong-vu-duc-dam-cac-truong-chua-dung-het-quyen-tu-chu-cua-minh-20160318182011587.htm>>, truy cập ngày 04/9/2017.
- Etkowitz (2015), *Đại học định hướng doanh nghiệp*, <<http://huynhanhbinh.com/dai-hoc-dinh-huong-doanh-nghiep-canhan-tranh-khac-nghiet-tren-san-nha/>>, truy cập lần cuối ngày 05/8/2017.
- EUA [European University Association] (2013), *Dimensions of University Autonomy*.
- Lê Hồng Việt & Phạm Vũ Thắng (2014), ‘Chính sách tăng cường nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước ở các trường đại học công lập - kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam’, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, 200, tr. 88-93.
- Phan Công Nghĩa (2015), ‘Xây dựng mô hình Quản trị tài chính đối với các trường đại học công lập’, Đề tài Khoa học và Công nghệ cấp Bộ, Mã B2012.06.15.NV.
- Quốc hội (2014), Luật doanh nghiệp số 68/2014/QH13.
- Trần Đức Cân (2012), ‘Hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam’, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường đại học Kinh tế Quốc dân.
- Wikipedia.org (2017), *Tuition fees in France*, https://en.wikipedia.org/wiki/Tuition_fees_in_France, truy cập ngày 02/8/2017.