

# Tự chủ tài chính tại các cơ sở giáo dục đại học công lập: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

PHẠM THỊ THÙY DƯƠNG\*

Tự chủ tài chính đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả công tác giảng dạy, nghiên cứu và dịch vụ, nâng cao năng lực cạnh tranh của các cơ sở giáo dục đại học công lập, qua đó góp phần cải thiện chất lượng nguồn nhân lực, phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Do vậy, tự chủ tài chính và xa hơn là tự chủ đại học là xu hướng chung của các cơ sở giáo dục đại học trên toàn thế giới. Bài viết phân tích kinh nghiệm quốc tế trong việc thực hiện công tác tự chủ tài chính tại các cơ sở giáo dục đại học ở một số quốc gia có nền giáo dục phát triển, trên cơ sở đó đưa ra những khuyến nghị phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động tự chủ tài chính tại các cơ sở giáo dục đại học công lập ở Việt Nam trong giai đoạn tới.

## KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI CÁC CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC CÔNG LẬP

### Singapore

Singapore là quốc gia có dịch vụ giáo dục đạt đẳng cấp quốc tế, thu hút nhiều sinh viên học tập và nghiên cứu. Đại học Quốc gia Singapore (NUS) là một điển hình thành công trong việc thực hiện mục tiêu tự chủ đại học, trong đó có tự chủ tài chính. Từ năm 1990, NUS đã tiến hành thay đổi mô hình quản trị tài chính của trường. Đến năm 2006, NUS đã tiến hành chuyển đổi cơ chế hoạt động từ quản lý tài chính bởi Nhà nước sang mô hình tự chủ tài chính đi kèm với trách nhiệm tự thu, tự chi, đảm bảo hoạt động của cơ sở giáo dục. Thông qua quá trình chuyển đổi, cơ chế quản lý tài chính của NUS đã có những thay đổi như sau:

*Thứ nhất*, tăng lương, thưởng, phụ cấp cho giảng viên giảng dạy, khuyến khích động lực làm việc của nhân viên, từ đó nâng cao chất lượng giáo dục, đào tạo, thu hút sinh viên, tạo nguồn thu cho Trường.

*Thứ hai*, tạo cơ chế đãi ngộ linh hoạt cho giảng viên có các sản phẩm nghiên cứu quốc tế, đặc biệt là hình thành cơ chế đặc thù để khuyến khích nhân tài hàng đầu về làm việc, giảng dạy và nghiên cứu tại Trường, qua đó nâng cao mức xếp hạng của Trường khi dựa trên tiêu chí các công bố khoa học. Bên cạnh đó, NUS tạo mọi điều kiện về tài chính, cơ sở hạ tầng phục vụ giảng viên thực hiện các đề tài nghiên cứu khoa học.

*Thứ ba*, đối với những khoa có nhu cầu đào tạo từ thị trường cao, đông sinh viên, NUS tiến hành tăng lương và trợ cấp cho khoa, để đảm bảo công bằng trong nghĩa vụ và quyền lợi.

*Thứ tư*, chủ động phân quyền cho khoa trong việc phân bổ thời gian của giảng viên theo KPI cụ thể. Những giảng viên có nguyện vọng nghiên cứu khoa học thì được ưu tiên giảm giờ giảng để chú trọng vào công tác nghiên cứu khoa học. Những giảng viên có nguyện vọng giảng dạy thì được ưu tiên giảm nhiệm vụ nghiên cứu khoa học, chú trọng vào công tác giảng dạy. Việc chuyên môn hóa nhiệm vụ của giảng viên giúp NUS phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả nhất, từ đó vừa đảm bảo chất lượng giảng dạy, vừa đảm bảo xếp hạng học thuật.

### Nhật Bản

Trước đây, các cơ sở giáo dục đại học công lập ở Nhật Bản phát triển theo mô hình 3 nhà, gồm: Nhà nước, nhà trường và cộng đồng, giúp vận hành và giám sát hiệu quả hoạt động của các cơ sở. Tuy nhiên, sau quá trình đổi mới, giáo dục đại học công lập ở Nhật Bản được phát triển dựa trên mô hình quản trị năng động, theo hướng tự chủ đại học với 3 trụ

\* ThS., Văn phòng Đại học Quốc gia Hà Nội

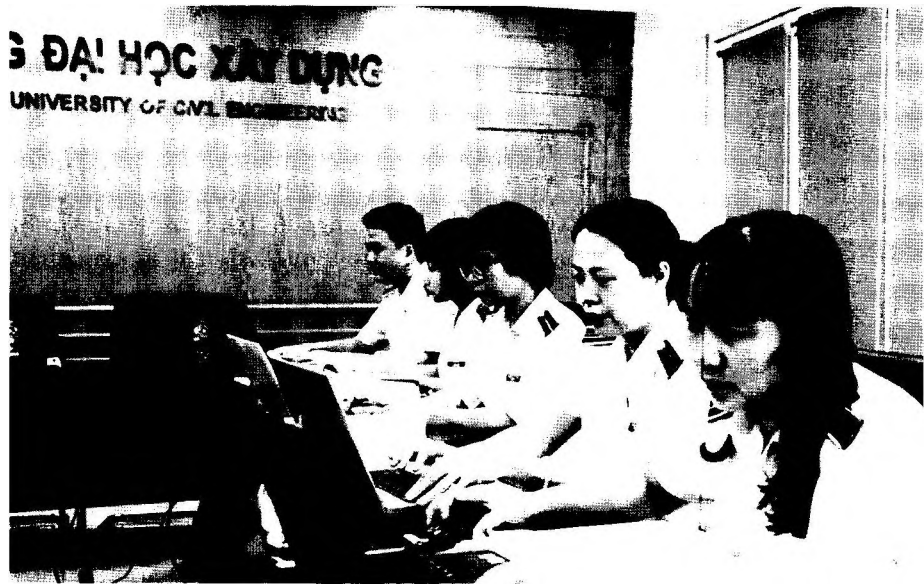
cột là: (1) Tự chủ tài chính; (2) Tự chủ nhân lực và (3) Tự chủ học thuật, nhằm phát huy tối đa năng lực và các điểm mạnh của các cơ sở giáo dục đại học. Theo đó, các cơ sở giáo dục đại học được phát triển theo các mục tiêu cụ thể như sau: (i) Hoạt động hiệu quả; (ii) Tăng cường giám sát từ người học; (iii) Tự chủ trong hệ thống tuyển dụng nhân sự. Về cơ bản, các cơ sở giáo dục đại học công lập ở Nhật Bản hoạt động trên nguyên tắc của một doanh nghiệp, lấy hiệu quả tài chính là một trong những tiêu chí để quản trị. Tuy nhiên, chất lượng giảng dạy và nghiên cứu vẫn được đảm bảo, không phát triển theo cơ chế thị trường cung - cầu. Với quyền được tự thu và tự chi, nhiều trường đã giảm học phí để thu hút học sinh, đồng thời thu hút nhân tài, giảng viên giỏi bằng cách tăng lương, cải thiện cơ sở vật chất, thiết bị giảng dạy và môi trường làm việc.

Mặt khác, để kiểm soát chất lượng giảng dạy và nghiên cứu của các trường đại học, Chính phủ Nhật Bản hình thành một tổ chức độc lập thứ ba, đứng ra đánh giá hiệu quả chất lượng đầu ra cũng như đảm bảo quy trình hoạt động của các cơ sở giáo dục đại học.

#### Hàn Quốc

Từ năm 1982, Hàn Quốc đã thành lập hiệp hội các trường đại học và đến năm 1991, Hiệp hội Các trường đại học Hàn Quốc được Chính phủ công nhận là cơ quan phi chính phủ độc lập, có chức năng kiểm định, đánh giá chương trình giảng dạy của các trường đại học thành viên. Cùng với lộ trình đó, năm 1987, Bộ Giáo dục đã lập kế hoạch tự chủ đại học cho hệ thống các cơ sở giáo dục đại học ở Hàn Quốc với quan điểm là tăng tính tự chủ, tự quyết, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục đại học; đồng thời, giảm sự phụ thuộc vào nguồn ngân sách của nhà nước trong tài trợ các hoạt động của các trường đại học. Đến năm 1998, kế hoạch tự chủ đại học này đã được cụ thể hóa trong Luật Giáo dục đại học Hàn Quốc.

Điểm đáng lưu ý là, trước năm 1998, trước khi Luật Giáo dục mới quy định tự chủ đại học được ban hành, Bộ Giáo dục chịu trách nhiệm kiểm soát các khâu trong quy trình, bao gồm: quyết định thành lập cơ sở giáo dục đại học; quy định khung chương trình; quyết định hình thức thi tuyển đầu vào; duyệt chỉ tiêu tuyển sinh; kiểm định chất lượng đào tạo; xây dựng đội ngũ giảng viên theo



chuẩn đào tạo. Tuy nhiên, sau năm 1998, khi các cơ sở giáo dục đại học dần được giao quyền tự chủ, bản thân các trường chịu trách nhiệm trong các khâu: quyết định chỉ tiêu tuyển sinh; quản trị hoạt động; hình thành cơ chế đặc thù thúc đẩy nghiên cứu khoa học. Để đảm bảo hoạt động của trường, các cơ sở giáo dục đại học có xu hướng tăng thu và tiết kiệm chi, trong đó xu hướng tăng thu thông qua tăng học phí là một xu hướng phổ biến ở các trường đại học công lập ở Hàn Quốc.

Dù đạt được cơ chế tự chủ, nhưng để đảm bảo chất lượng của các cơ sở giáo dục đại học, cứ 5 năm một lần, các trường đại học thành viên lại được kiểm định và kiểm tra chất lượng giảng dạy, chất lượng đầu ra bởi Hiệp hội Các trường đại học Hàn Quốc.

#### Trung Quốc

Những năm gần đây, các cơ sở giáo dục đại học công lập của Trung Quốc có xu hướng chuyển dần từ trợ cấp bởi ngân sách nhà nước sang tự chủ một phần và tiến tới tự chủ hoàn toàn. Đại học East China Normal (ECNU) là một trường hợp thành công điển hình trong việc thực hiện công tác tự chủ đại học trên tất cả các phương diện: (i) Tự chủ học thuật; (ii) Tự chủ tài chính; (iii) Tự chủ nguồn nhân lực; (iv) Tự chủ trong quản trị. Trong đó, đối với công tác tự chủ tài chính, trước đây, gần 100% các nguồn thu của cơ sở đại học đến từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, hiện nay, nguồn thu của đại học ECNU đã có sự đa dạng hóa đáng kể. Ngân sách nhà nước chỉ trả khoảng 50% chi phí hoạt động thường xuyên của trường. Ngoài ra, các nguồn thu khác đến từ: (i) Học phí, phí đào tạo, phí tư vấn, (ii) Hợp đồng nghiên cứu khoa học. Bên cạnh đó, phong trào huy động vốn và gây quỹ cũng bắt đầu phát triển, tuy còn khiêm tốn. Ngoài ra, ECNU còn thành lập quỹ từ thiện để khuyến khích sự đóng góp từ các cựu sinh viên và xã hội cho sự phát triển của trường (Li và Yang, 2014).

#### Mỹ

Xác định rõ vai trò quan trọng của giáo dục đại học, Chính phủ Mỹ đã dành ưu tiên trong chính sách đầu tư

cho lĩnh vực này, với cơ chế quản lý tài chính đa dạng và có sự phân cấp rõ ràng. Chính sự tự chủ này cho phép các trường đại học linh hoạt trong các hoạt động giảng dạy và nghiên cứu khoa học, do không bị chi phối bởi các thủ tục hành chính nặng nề, các cơ quan quản lý công kênh.

Mặt khác, cơ chế tự chủ của Mỹ đã tạo ra môi trường nuôi dưỡng sự cạnh tranh, khích lệ tinh thần nghiên cứu khoa học, năng động, sáng tạo và đổi mới. Đồng thời, các cơ sở giáo dục đại học có thể sử dụng mọi nguồn lực từ nhân lực, tài lực, cho đến vật lực vào quá trình phát triển của trường nhằm đáp ứng sự thay đổi trên toàn cầu.

Theo Gül và cộng sự (2010), cơ chế tài chính của các cơ sở giáo dục đại học công lập ở Mỹ có những đặc điểm chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, nguồn tài chính hoạt động của trường công một phần do ngân sách bang cấp (chiếm tỷ trọng 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 (chiếm tỷ trọng từ 60%-70%). Học phí trường công thường thấp hơn trường tư. Sinh viên thuộc bang nộp học phí thấp hơn sinh viên từ bang khác đến. Các trường rất sáng tạo và chú trọng việc quyên góp thông qua công tác gây quỹ từ thiện.

*Thứ hai*, về phân bổ nguồn lực cho các hoạt động, ở các cơ sở giáo dục đại học định hướng nghiên cứu có danh tiếng, thì chia theo tỷ lệ 30/60/10. Theo đó, 30% nguồn lực cho giảng dạy, 60% nguồn lực cho nghiên cứu và 10% nguồn lực cho dịch vụ. Các cơ sở giáo dục đại học ở mức trung bình chia nguồn lực theo tỷ lệ 40/40/20, trong khi các cơ sở giáo dục đại học nhỏ, các cơ sở giáo dục đại học cộng đồng chia nguồn lực theo tỷ lệ 60/20/20.

*Thứ ba*, các cơ sở giáo dục đại học công lập không tiến hành cấp học bổng cho các sinh viên nước ngoài do phải tuân thủ các quy định của Chính phủ.

*Thứ tư*, giáo dục là hoạt động mang tính chất phi lợi nhuận cao, nên các trường không đặt nặng mục tiêu lợi nhuận trong quản trị. Thay vào đó, các trường tự quản lý thu - chi tài chính để đảm bảo hoạt động hiệu quả, trong đó quan trọng nhất là chất lượng giảng dạy và nghiên cứu.

*Thứ năm*, để hỗ trợ thêm cho các cơ sở giáo dục đại học, Chính phủ 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.

Như vậy, các cơ sở giáo dục đại học công lập ở Mỹ được tự chủ vận hành theo cơ chế thị trường, tự do cạnh tranh, gần như có toàn quyền quyết định, hoạt động theo một nền giáo dục đại học đại chúng gắn với địa phương, có quan hệ hỗ trợ với nền kinh tế, bám sát nhu cầu thị trường lao động và buộc các trường không ngừng hiện đại hóa cơ sở vật chất, thu hút giảng viên giỏi, nâng cao chất lượng để đáp ứng nhu cầu của xã hội.

## BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Ở Việt Nam, xây dựng cơ chế tự chủ tài chính tại cơ sở giáo dục đại học là quan điểm, mục tiêu của Nhà nước, được nêu rõ tại Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP, ngày 02/11/2005 của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020. Luật Giáo dục đại học sửa đổi năm 2018 cũng quy định: "Cơ sở giáo dục đại học tự chủ trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, đào tạo, khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng giáo dục đại học". Việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính tiếp tục được nhấn mạnh và cụ thể hóa trong Nghị định số 60/2021/NĐ-CP, ngày 21/06/2021 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập. Trên cơ sở đó, hiện nay, nhiều trường đại học công lập đã tiến hành thực hiện mục tiêu tự chủ tài chính. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, phần đông các trường vẫn gặp những khó khăn nhất định.

Từ kinh nghiệm về tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập của các quốc gia khác nhau trên thế giới, tác giả rút ra một số bài học kinh nghiệm về thực hiện công tác tự chủ tài chính tại các trường đại học công lập Việt Nam, như sau:

### VỀ PHÍA NHÀ NƯỚC

*Một là*, giao quyền tự chủ tài chính cho các cơ sở giáo dục đại học công lập ở mức độ cao hơn và đi kèm với giao quyền tự chủ đại học. Việc giao quyền tự chủ sẽ khuyến khích các cơ sở giáo dục đại học công lập hoạt động hiệu quả hơn, kéo theo chất lượng giáo dục được đảm bảo và kết quả đầu ra được nâng cao.

*Hai là*, đổi mới cách phân bổ ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra và đảm bảo tính công khai, minh bạch, có các tiêu chí định lượng rõ ràng. Đồng thời, ngân sách nhà nước cấp theo cơ chế khoán, không phải lập theo tiểu mục để các trường được chủ động phân chia các khoản chi cho hợp lý giữa chi cho tiền lương, hay chi đầu tư phát triển, đồng thời áp dụng chế độ hậu kiểm đối với các trường.

*Ba là*, định hình rõ mô hình tài chính cho giáo dục đại học theo hướng tăng cường chia sẻ học phí từ người học tương xứng với chất lượng đào tạo được cung cấp. Theo đó, cho phép các trường đại học công lập được quyền tự xây dựng các mức học phí đối với những chương trình đào tạo theo nhu cầu của người học,

nhu cầu của xã hội để tăng cường tính xã hội hóa, giảm gánh nặng về chi phí ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học công lập.

*Bốn là*, có những cơ chế, chính sách khác đi kèm để hỗ trợ cho tự chủ tài chính tại các cơ sở giáo dục đại học công lập, như: tăng cường chính sách cho vay đối với người học; trợ cấp cho sinh viên có hoàn cảnh khó khăn; ban hành cơ chế góp vốn chung để đầu tư cơ sở vật chất (phòng thí nghiệm, trang thiết bị...), thư viện dùng chung giữa các trường nhằm giảm bớt chi phí đầu tư, đồng thời nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng.

*Năm là*, bên cạnh việc kết nối các cơ sở giáo dục cao đẳng, đại học thành viên, Hiệp hội Các trường cao đẳng, đại học Việt Nam cần được trao quyền là cơ quan độc lập phi lợi nhuận, thực hiện công tác kiểm định chất lượng giáo dục và giảng dạy của các trường đại học thành viên, nhằm thực hiện cơ chế giám sát song song với cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

#### **VỀ PHÍA CÁC CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC CÔNG LẬP**

*Về cơ chế vận hành*, các cơ sở giáo dục đại học công lập cần được quản trị vận hành theo cơ chế thị trường, tự do cạnh tranh, gần như có toàn quyền quyết định, hoạt động theo một nền giáo dục đại học đại chúng, có quan hệ hỗ trợ với nền kinh tế, bám sát nhu cầu thị trường lao động và đáp ứng nhu cầu của xã hội. Đồng thời, thành lập Hội đồng trường và

xây dựng Điều lệ trường cụ thể để giám sát hoạt động của các cơ sở này.

*Về cơ chế quản trị nguồn lực tài chính*, các cơ sở giáo dục đại học công lập cần tiến hành phân bổ nguồn lực cho 3 hoạt động: giảng dạy, nghiên cứu và dịch vụ theo một tỷ lệ cứng phù hợp với đặc thù và thế mạnh của trường, đồng thời duy trì tỷ lệ này đồng nhất, đảm bảo phát huy tốt cả vai trò giảng dạy, nghiên cứu và tư vấn. Mặt khác, các cơ sở cần nghiên cứu nguồn lực tài trợ cho các dự án đầu tư phát triển, nâng cấp trang thiết bị phục vụ công tác giảng dạy và nghiên cứu.

*Về cơ chế quản trị nguồn nhân lực*, để nâng cao chất lượng giảng dạy, nghiên cứu, các cơ sở giáo dục đại học công lập cần tăng lương, thưởng, phụ cấp cho giảng viên giảng dạy, khuyến khích động lực làm việc của giảng viên, từ đó nâng cao chất lượng giáo dục, đào tạo, thu hút sinh viên, tạo nguồn thu cho trường.

Ngoài ra, cần xây dựng cơ chế đãi ngộ linh hoạt cho giảng viên có các sản phẩm nghiên cứu quốc tế, đặc biệt là hình thành cơ chế đặc thù để khuyến khích nhân tài hàng đầu làm việc, giảng dạy và nghiên cứu tại trường đại học, qua đó nâng cao mức xếp hạng của trường khi dựa trên tiêu chí các công bố khoa học.

*Về quản trị bộ máy hoạt động*, các cơ sở giáo dục đại học công lập cần phân quyền cho khoa trong việc phân bổ thời gian của giảng viên theo KPI cụ thể. Đối với những giảng viên có nguyện vọng nghiên cứu khoa học, thì được ưu tiên giảm giờ giảng để họ chú trọng vào công tác nghiên cứu khoa học. Còn với những giảng viên có nguyện vọng giảng dạy, thì được ưu tiên giảm nhiệm vụ nghiên cứu khoa học và chú trọng vào công tác giảng dạy. Việc chuyên môn hóa nhiệm vụ của giảng viên giúp cơ sở giáo dục phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả nhất, từ đó vừa đảm bảo chất lượng giảng dạy, vừa đảm bảo xếp hạng học thuật của các cơ sở giáo dục đại học. □

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Chính phủ (2005). *Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP, ngày 02/11/2005 về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2020*
2. Chính phủ (2021). *Nghị định số 60/2021/NĐ-CP, ngày 21/06/2021 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập*
3. Dominicus L. et al. (2011). *European university funding and financial autonomy: A study on the degree of diversification of university budget and the share of competitive funding*, Luxembourg: Publications Office of the European Union
4. Estermann T., Nokkala T. (2009). *University autonomy in Europe I: Exploratory study*, European University Association, Brussels
5. Gül H. et al. (2010). Main trends in the world of higher education, internationalization and institutional autonomy, *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 9, 1878-1884
6. Li M., Yang R. (2014). *Governance reforms in higher education: A study of China*, Published by International Institute for Educational Planning (IIEP)
7. Li M., Chen Q. (2011). *Globalization, internationalization and the world-class university movement: the China experience*, Chapter 14 in Handbook on Globalization and Higher Education
8. Marginson S., Wende M. (2007). *Globalisation and Higher Education*, OECD education working papers, No. 8, OECD Publishing
9. Mok K. H. (2003). Globalisation and Higher Education Restructuring in Hong Kong, Taiwan and Mainland China, *Higher Education Research & Development*, 22(2), 117-129