

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

Lê Hồng Việt*, Phạm Vũ Thăng**

Các trường đại học công lập ở Việt Nam dựa chủ yếu vào nguồn tài chính từ nhà nước, cũng tương tự như các trường đại học công lập ở nhiều nước trên thế giới. Trong bối cảnh nguồn tài chính từ nhà nước bị cắt giảm, nhiều nước đã ban hành những chính sách khuyến khích các trường đại học thu hút nguồn tài chính ngoài ngân sách. Bài viết này sẽ xem xét những chính sách của các nước và đề xuất cho Việt Nam.

Từ khóa: Giáo dục đại học công lập, tài chính, ngoài ngân sách nhà nước

1. Vì sao cần tăng cường nguồn tài chính ngoài ngân sách ở các trường đại học công lập ở Việt Nam

Giáo dục và đào tạo đã đóng góp to lớn cho sự phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam trong hơn 20 năm qua (Ngân hàng Thế giới, 2013). Giai đoạn 2003-2013, quy mô đào tạo của giáo dục đại học công lập tăng gấp 2 lần, từ 848.836 sinh viên lên đến 1.864.647 sinh viên. Cơ sở đào tạo đại học công lập cũng tăng gấp 2 lần, từ 179 trường lên 338 trường (Phụ lục 1).

Song song với việc tăng quy mô giáo dục đại học, ngân sách nhà nước dành cho giáo dục đại học đã tăng liên tục trong những năm qua (Nguyễn Trường Giang, 2011). Việt Nam đã dành 20% ngân sách nhà nước chỉ cho giáo dục đào tạo, trong đó hơn 10% ngân sách cho giáo dục đại học (Phụ lục 2; Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2009). Tuy nhiên tính trên đầu sinh viên đại học thì ngân sách nhà nước dành cho giáo dục đại học đang giảm dần và ở mức rất thấp so với các nước trên thế giới, bình quân chỉ có 300 đô la trên 1 sinh viên (Phụ lục 3; Phạm Vũ Thăng, 2012). Nguồn ngân sách nhà nước và nguồn thu học phí chiếm đến hơn 90% nguồn thu của các trường. Nguồn còn lại đến từ những hoạt động khác như chuyển giao công nghệ, hợp đồng liên kết, và tài trợ, song cơ cấu nguồn thu này chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ trong tổng nguồn thu. Kết quả là thiếu hụt về giảng viên, cơ sở vật chất có chất lượng đã làm giảm chất lượng đào tạo đại học (Lê Hồng Việt, 2013).

Khó khăn chung của nền kinh tế với những mục tiêu đầu tư ưu tiên luôn đẩy việc chi cho giáo dục càng trở nên eo hẹp. Năm 2014, lần đầu tiên ngân sách nhà nước dành cho giáo dục bị cắt giảm (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2013). Giá trị thực của ngân sách mà các trường nhận được còn thấp hơn nữa khi tính đến mức tăng của lạm phát, lương cơ bản và biến động chỉ số giá cả (Nguyễn Trường Giang, 2011). Bối cảnh trên đòi hỏi các trường đại học phải giảm dần sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước và học phí, tăng các nguồn thu ngoài ngân sách nhà nước để tự đảm bảo được mức độ tài chính bền vững cho trường đại học. Để thực hiện được điều đó rất cần có cơ chế chính sách của nhà nước tạo điều kiện cho các trường thực hiện tăng nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước.

2. Một số kinh nghiệm quốc tế về tăng nguồn thu ngoài ngân sách nhà nước

Các trường đại học trên thế giới cũng đang phải đối mặt với vấn đề cắt giảm ngân sách nhà nước, tương tự như vấn đề các trường đại học của Việt Nam đang phải đối mặt. Chính sách khuyến khích đa dạng hóa nguồn thu ngoài ngân sách nhà nước ở các trường đại học công lập là xu hướng chung của các nước trên thế giới. Trước tiên, việc thúc đẩy các trường đại học đa dạng hóa nguồn thu đã được thể hiện trong chủ trương, đường lối phát triển chung và kế hoạch hành động quốc gia ở nhiều nước. Kế hoạch hành động quốc gia đã nhấn mạnh đến việc

chuyển giao quyền lực cho các trường đại học từ các cơ quan quản lý của Chính phủ, Bộ Giáo dục. Năm 2007, Malaysia đưa ra kế hoạch hành động quốc gia về giáo dục đại học giai đoạn 2007-2010 và Kế hoạch chiến lược của giáo dục đại học chú trọng vào 7 đội phá, trong đó nhóm đội phá thứ 4 tập trung vào các nội dung tự chủ đại học nói chung, và tự chủ tài chính, tự quyết trong việc huy động các nguồn thu (Wan Abdul Manan Wan Muda, 2008).

Từ những chương trình hành động, vận động hành lang, hướng đến một lộ trình hoàn thiện hơn khi sự độc lập chủ động trong việc quản lý tài chính, tăng nguồn thu được chính phủ các nước công nhận và quy định trong các luật liên quan như luật đại học, luật giáo dục. Đây là một trong những nền tảng pháp lý quan trọng và cần thiết để tạo điều kiện thuận lợi cho các trường đại học có một cơ chế chính thức cho những hoạt động trong việc tạo nguồn thu ngoài ngân sách của mình. Nhiều nước đã ban hành, công bố những nội dung liên quan đến quyền tự chủ tài chính của các trường đại học. Đạo luật bách khoa 351/2003 của Phần Lan công nhận quyền tự chủ tài chính và quản lý các trường đại học có quyền quyết định trong kế hoạch tài chính của trường (Voukko, 2009). Năm 2008, Ý đã đề cập đến vấn đề này trong Luật n.133/2008, theo đó, trường đại học có thể thay đổi hình thức pháp lý và hoạt động như doanh nghiệp tư nhân (DEHEMS, 2010). Năm 2012, luật giáo dục đại học ở Ucraina được xem là có một sự thay đổi to lớn khi cho phép các trường đại học được tự tạo nguồn thu, các trường còn có cơ hội được tổ chức các hoạt động học thuật và không có sự can thiệp từ bộ giáo dục với những quyết định liên quan đến vấn đề tài chính¹. Đặc biệt, Nhật Bản đã đến những nội dung về tự chủ tài chính đại học trong nhiều luật khác nhau để tạo ra một khuôn khổ pháp luật thống nhất như Luật doanh nghiệp đại học quốc gia, Luật dịch vụ công quốc gia, từ đó hạn chế sự mâu thuẫn, chông chéo giữa các điều luật thuộc các lĩnh vực khác nhau khi cùng tác động lên một đối tượng (OECD, 2003).

Khảo sát kinh nghiệm các nước có thể đem lại một số chính sách điển hình trong việc khuyến khích đa dạng hóa nguồn thu ngoài ngân sách bao gồm:

(i) Thương mại hóa bất động sản của trường

Nhiều trường đại học công lập trên thế giới tọa lạc ở những khu đất và tòa nhà có giá trị thương mại rất lớn, do đó một số nước đã ban hành chính sách

để thu hút nguồn lực tài chính từ khu vực tư nhân bằng việc sử dụng bất động sản. Năm 2010, chính phủ Phần Lan đã từ bỏ quyền sở hữu độc quyền đối với các tòa nhà của các trường đại học, theo đó tỷ lệ sở hữu sẽ là 67% thuộc về nhà trường và 33% thuộc về nhà nước. Các trường có quyền sử dụng tài sản để huy động vốn cho các hoạt động giáo dục và nghiên cứu, hoặc chủ động vay trên các thị trường tài chính. Trong quy định của các nước Áo, Hà Lan, Tây Ban Nha, các trường đại học được quyền vay vốn và không có bất kỳ giới hạn nào (Thomas và cộng sự, 2011).

(ii) Đối ứng nguồn ngân sách với nguồn tư nhân (matched-funding)

Một số nước như Hồng Kông, Singapore, Canada, Mỹ và Australia đã ban hành chính sách xây dựng cơ chế tạo nguồn tài chính kết hợp nguồn ngân sách và nguồn tư nhân để thực hiện những dự án tại các trường đại học, hay còn gọi là "matched-funding" để khuyến khích các trường tìm kiếm và thu hút các nguồn tài chính. Cơ chế này quy định nếu có một phần tư nhân tài trợ thì sẽ có một mức tương ứng nguồn quỹ của chính phủ. Tỷ lệ đối ứng từ chính phủ- tư nhân rất đa dạng ở các nước, từ 0,5:1 đến mức 3:1. Ở Australia, trung tâm nghiên cứu Sinh học Bio 21 được thành lập dựa vào nguồn quỹ của chính phủ, đại học Melbourne, nguồn quỹ của khối công đồng, và các nguồn quỹ tư nhân. Đại học Queensland có quỹ nghiên cứu Smart State có nguồn quỹ tư nhân, quỹ Atlantic Philanthropies và phần đối ứng từ ngân sách của bang Queensland và chính phủ Úc (Business/Higher Education Round Table, 2006). Theo báo cáo của Mỹ từ năm 1999-2002, Hội đồng các trường đại học và cao đẳng ở Washington đã thống kê nguồn lợi nhuận từ tiền đầu tư của chính phủ theo cơ chế của chương trình này là 300%. Singapore Management University (SMU) được thành lập vào năm 2000 để điều phối chương trình hỗ trợ các trường đại học tìm nguồn quỹ tư nhân và kết hợp cùng các tổ chức liên quan của chính phủ, từ đó đã thu được nguồn quỹ 1,2 tỷ đô la Singapore. Từ năm 2003 Hồng Kông đưa ra chương trình "1 đô la cho 1 đô la" cho các nguồn quỹ "matched-funding" và cuối chương trình này đã có 8 trường nhận được nguồn quỹ là 1,3 tỷ đô la Hồng Kông (Cheslock và Hughes, 2011).

(iii) Quyền sở hữu trí tuệ

Chính sách quốc gia liên quan đến quyền sở hữu

tri tuệ là một khía cạnh quan trọng để khuyến khích tài trợ tư nhân cho các trường đại học. Chính sách này quy định pháp lý về quyền sở hữu tri tuệ cho phép các kết quả nghiên cứu từ trường đại học được thương mại hóa, phân định rõ quyền sở hữu và lợi nhuận phân chia từ các sản phẩm hợp tác giữa trường đại học, doanh nghiệp và các tổ chức khác trong các dự án hợp tác.

Ở nhiều nước các trường đại học được quyền đưa ra tỷ lệ lợi nhuận từ kết quả nghiên cứu được để thu hút sự đầu tư bên ngoài. Đại học quốc gia Singapore và đại học Mahidol, Thái Lan thực hiện tỷ lệ phân chia: 50% nhà đầu tư, 30% thuộc trường đại học và 20% thuộc về chủ đề tài. Trường Đại học Kỹ thuật Nanyang và các trường đại học của Hàn Quốc thường sử dụng tỷ lệ lợi nhuận cho các nhà đầu tư là 70%. Ở Trung Quốc, nhóm nghiên cứu được hưởng từ 50-80% lợi nhuận, các nhà đầu tư và trường đại học nhận được từ 10-25% lợi nhuận.

Để quản lý và điều phối về quyền sở hữu trí tuệ trong các dự án liên kết, hợp tác của các trường đại học và doanh nghiệp, ở nhiều nước đã có chính sách thành lập các bộ phận chuyên giao công nghệ như: Technology Licensing Offices (TLOs) hoặc Technology Transfer Offices (TTOs) và trung tâm sở hữu trí tuệ (IP headquarters) tại các trường. Đây là mô hình rất phổ biến tại Mỹ, Nhật Bản, Singapore, Anh. Thụy Sĩ (Cheslock và Hughes, 2011)

(iv) **Thúc đẩy mối quan hệ đối tác với khu vực tư nhân**

Các nước đang phát triển và các nước phát triển đều coi trọng việc thúc đẩy mối quan hệ chuyển giao nghiên cứu giữa các trường đại học với khu vực tư nhân, bởi lợi ích rõ ràng của các khu vực này (Gibb và cộng sự, 2006; Viện hàn lâm khoa học New York, 2009; Cheslock và Hughes, 2011); báo cáo nguồn tài chính của Hiệp hội các trường đại học châu Âu, 2011). Trung Quốc thực hiện các chính sách khuyến khích tập trung vào 3 nội dung (1) Xây dựng công viên khoa học. (2) Lập vườn ươm công nghệ để tạo thuận lợi về môi trường thể chế, nhà cửa, dịch vụ hạ tầng và ưu đãi thuế hỗ trợ các công ty trong thời kỳ đầu khởi nghiệp và (3) thành lập các công ty chuyên giao công nghệ để môi giới bán các kết quả nghiên cứu cho cộng đồng doanh nghiệp. Để tài trợ cho các hoạt động nghiên cứu chuyển giao công nghệ phù hợp nguyên tắc thị trường đồng thời với việc cắt giảm bao cấp tài chính từ ngân sách cho

các cơ quan nghiên cứu, Trung Quốc khuyến khích thành lập các quỹ đầu tư với vốn góp từ 3 nguồn: 10% từ các trường đại học; 30% từ các nhà nghiên cứu/nhà giáo, trong đó 2/3 đóng góp bằng tri thức công nghệ và 1/3 từ đóng góp đầu tư của các cá nhân; 60% từ ngân sách nhà nước và tài trợ của các công ty. Khi dự án thành công, lợi nhuận được chia đều theo tỷ lệ góp vốn.

Ở Thụy Điển, từ những năm 1990, Chính phủ nước này đã xây dựng “công viên khoa học-công nghệ” gắn kết hoạt động với các trường đại học. Chính phủ Đan Mạch cho phép các công ty tư nhân giảm thuế 50% cho chi phí liên quan đến dự án nghiên cứu và phát triển khi thực hiện tài trợ cho các trường đại học. Tại Na Uy, chính phủ cho các khoản tín dụng thuế cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ khi tiến hành nghiên cứu và dự án phát triển trong sự hợp tác với các trường đại học và viện nghiên cứu công. Tại Ireland, Chương trình hợp tác giữa các trường đại học và ngành bắt đầu thực thi từ năm 1978 nhằm thúc đẩy hợp tác nghiên cứu giữa ngành và trường đại học. Các công ty chịu tới 50% chi phí cho các dự án nghiên cứu. Trong những năm 1987-1991, Ireland đã triển khai 7 chương trình công nghệ cao tại các khu đại học, song được quản lý từ bên ngoài hệ thống trường, nhằm thử nghiệm cách thức chuyển giao công nghệ tới ngành và nâng cao năng lực trong hệ thống trường đại học. Cũng trong thời gian này, Ireland đã quan tâm nhiều hơn đến phát triển mạng lưới thông tin và các dịch vụ tư vấn hỗ trợ chuyển giao công nghệ. Hầu hết các trường đại học đã có chính sách hỗ trợ nghiên cứu thành lập và phát triển các công ty thuộc trường nhằm thương mại hóa các sản phẩm và dịch vụ của trường.

3. Một số hàm ý cho Việt Nam

Từ những thực tiễn tại các quốc gia nêu trên, có thể rút ra các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về việc thực hiện các chính sách tăng cường nguồn lực tài chính ngoài ngân sách, các bài học kinh nghiệm chính như sau:

- Thứ nhất, cần có chính sách cho phép các trường đại học có thể khai thác lợi thế về bất động sản của mình để có thể tăng nguồn thu tài chính ngoài ngân sách nhà nước phục vụ cho nâng cao chất lượng hoạt động nghiên cứu và giảng dạy.

- Thứ hai, cần có chính sách tài chính đối ứng khi nhà trường có thể thu hút được nguồn vốn tư nhân

hoặc nước ngoài cho hoạt động nghiên cứu và chuyên giao để tạo động lực cho các trường đại học tăng cường tiếp cận đến nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước. Tỷ lệ đối ứng không nhất thiết phải ở mức cao, và cũng không nhất thiết nhà nước phải cấp nguồn tài chính thực cho trường. Các hình thức miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp cho các trường và các tổ chức tư nhân tài trợ cũng là chính sách khuyến khích tương tự.

- Thứ ba, cần đảm bảo lợi ích các trường, các nhóm nghiên cứu về sở hữu trí tuệ và phân chia lợi nhuận để các trường có thể mạnh dạn triển khai đăng ký quyền sở hữu tri tuệ, đầu tư chiều sâu,

thương mại hóa sản phẩm nghiên cứu của mình. Cần có cơ chế vận hành sôi động của thị trường sản phẩm khoa học- công nghệ để tạo điều kiện để các trường đại học và nhà khoa học gắn với doanh nghiệp, thúc đẩy phát triển hệ thống dịch vụ khoa học- công nghệ.

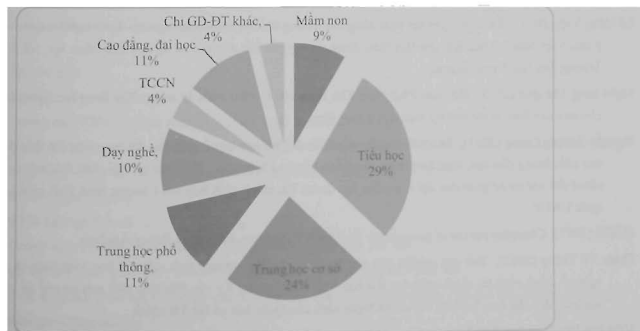
- Thứ tư, nhà nước cần đầu tư xây dựng các công viên khoa học, vườn ươm công nghệ, tạo ra cơ sở hạ tầng cho các hoạt động hợp tác để đảm bảo sự tập trung và những điều kiện ưu tiên cho các hoạt động đặc thù này. Đồng thời cũng tăng cường được sự hợp tác ba bên Nhà nước- các trường đại học- doanh nghiệp. □

Phụ lục 1: Cơ cấu giáo dục đại học công lập trong hệ thống giáo dục đại học

	Năm học 2002-2003	Năm học 2012-2013
<i>Trường</i>	202	421
<i>Công lập</i>	179	338
<i>Ngoài CL</i>	23	83
<i>Sinh viên</i>	960.692	2.177.299
<i>Công lập</i>	848.836	1.864.647
<i>Ngoài CL</i>	111.856	312.652

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ báo cáo thống kê giáo dục đào tạo các năm của Bộ Giáo dục và Đào tạo

Phụ lục 2: Cơ cấu chi NSNN theo cấp học và trình độ đào tạo năm 2009



Nguồn: Bộ Giáo dục và Đào tạo (2009)

Phụ lục 3: Chi phí đơn vị thực tế (Triệu đồng)

Nhóm ngành	Không tính tiền thuê đất quy gán	Tỷ lệ chi phí	Có tính tiền thuê đất quy gán	Tỷ lệ chi phí
Công nghệ và Kỹ thuật	5,51	1,14	6,49	1,03
Khoa học tự nhiên	6,82	1,41	7,54	1,20
Khoa học xã hội	5,86	1,21	9,64	1,53
Sư phạm và Quản lý giáo dục	6,50	1,34	10,04	1,60
Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy sản	6,02	1,24	14,89	2,37
Y dược	18,09	3,73	34,75	5,53
Kinh tế và Luật	4,85	1,00	6,29	1,00
Nghệ thuật	10,91	2,25	16,72	2,66
Tất cả 8 nhóm ngành	6,04		8,81	

Nguồn: Phạm Vũ Thắng (2012)

Ghi chú:

1. Nguồn: <http://www.rsc.org/chemistryworld/2012/07/new-law-increase-autonomy-ukrainian-universities>

Tài liệu tham khảo:

- Bộ Giáo dục và Đào tạo (2009). *Đề án Đổi mới cơ chế tài chính giáo dục đào tạo giai đoạn 2009-2014*
- Bộ Giáo dục và Đào tạo (2013). *Báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch ngân sách năm 2013 và dự toán ngân sách năm 2014 các đơn vị trực thuộc Bộ GDĐT.*
- Business/Higher Education Round Table (2006). *Increasing private support for Australian Universities*, No13
- Cheslock, J. J. and Hughes. R. P. (2011), *Differences Across States in Higher Education Finance Policy*
- Development of Higher Education Management Systems (DEHEMS) (2010), *HE review – Country report about Higher Education System Country: Italia.*
- Gibb, A. A. và Hannon P. (2006), 'Towards the Entrepreneurial University', *International Journal of Entrepreneurship Education* (4), pp. 73-110.
- Lê Hồng Việt (2013). 'Thúc đẩy gắn kết hoạt động của trường đại học với doanh nghiệp- Kinh nghiệm quốc tế và gợi ý cho Việt Nam', trong Kỷ yếu Hội thảo *Tăng cường gắn kết đào tạo và nghiên cứu khoa học với thực tiễn*, Trường Đại học Ngoại thương.
- Ngân hàng Thế giới (2013). *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2014- Phát triển kỹ năng: Xây dựng lực lượng lao động cho một nền kinh tế thị trường hiện đại ở Việt Nam*
- Nguyễn Trường Giang (2011), 'Đổi mới cơ chế tài chính đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập thúc đẩy nâng cao chất lượng đào tạo, thực hiện mục tiêu công bằng và hiệu quả', Báo cáo tại Hội thảo *Đổi mới cơ chế tài chính đối với cơ sở giáo dục đại học công lập* do Bộ Tài chính phối hợp với Chương trình Phát triển Liên hợp quốc UNDP.
- OECD (2003). *Changing parten of governance in Higher Education*, Education Policy Analysis
- Phạm Vũ Thắng (2012). 'Kết quả nghiên cứu xác định chi phí đào tạo một sinh viên đại học Việt Nam và khuyến nghị về chính sách tài chính giáo dục đại học Việt Nam', trong Kỷ yếu Hội thảo *Đổi mới cơ chế tài chính đối với giáo dục đại học*, Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội và Bộ Tài chính
- Viện hàn lâm khoa học NewYork và Công ty Johnson-Johnson (2009), *Academic-Industry Collaboration Best Practices*, Symposium held at The NYAS on December 8, 2009,

<http://www.nyas.org/publications/ebriefings/Detail.aspx?cid=a937b74a-a986-4bff-9633-9afd6d046e85>. Truy cập ngày 8/6/2013.

- Voukko Kotamäki (2009), *Finance Autonomy in Higher Education Institution*. Perspective of Senior Management of Finnish AMK Institutions
- Abdul Manan Wan Muda (2008), *The Malaysian National Higher Education Action Plan: Redefining Autonomy and Academic Freedom Under the APEX Experiment*. ASAIHL Conference "University autonomy: interpretation and variation", Universiti Sains Malaysia, December 12-14, 2008
- Thomas Estermann, Terhi Nokkala và Moni Kasteinel (2011), *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. European University Association.
- John J. Cheslock và Rodney P. Hughes (2011), *Differences Across States in Higher Education Finance Policy*. Working Paper No. 5, Center for the Study of Higher Education, The Pennsylvania State University
- Voukko Kotamäki (2009), *Finance Autonomy in Higher Education Institution- Perspective of Senior Management of Finnish AMK Institutions*, Tampere University Press.

Increasing non-public finance for public universities - International experience and lessons for Vietnam

Abstract

Public universities in Vietnam have relied mainly on public funding, which is similar to the situation of public universities in many countries. Responding to the reduction of public funding, many governments have issued policies to encourage their own universities to attract non-public finance. This article will highlight policies from various countries and provide suggestions for Vietnam.

Thông tin tác giả:

***Lê Hồng Việt, thạc sĩ**

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế xã hội Hà Nội
- Lĩnh vực nghiên cứu: giáo dục, chuỗi giá trị, phát triển bền vững, WTO, phát triển kinh tế xã hội vùng
- Tạp chí đã từng đăng tải bài viết: Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế và phát triển

Email: lehviet@gmail.com

****Phạm Vũ Thăng, tiến sĩ**

- Đơn vị công tác: Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội
- Lĩnh vực nghiên cứu: giáo dục, doanh nghiệp xã hội, trao quyền cho phụ nữ
- Tạp chí đã từng đăng tải bài viết: Tạp chí Nghiên cứu kinh tế và phát triển, Tạp chí Kinh tế và Phát triển

Email: thangpv@vnu.edu.vn