

TỰ CHỦ ĐẠI HỌC NHÌN TỪ GÓC ĐỘ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH Ở CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

ThS. NGUYỄN THỊ HỒNG MẾN*

Abstract: University autonomy is inevitable management trend in the world and has been gradually implementing in term of financial issues in Vietnam since 2006. The autonomy in finance issues of universities is right policy but implementation is limited in institutions facing obstacles of subsidies, funds, inflexibility in revenues and expenditure, particularly in educational businesses.

Keywords: financial autonomy; education and training.

H iện nay, trên thế giới có nhiều cách hiểu khác nhau về khái niệm “tự chủ đại học” tùy theo nhận thức về vai trò của nhà nước đối với giáo dục nói chung và giáo dục đại học (GDĐH) nói riêng. Ở châu Âu, tự chủ đại học được nhìn nhận từ hai khía cạnh: 1) Thoát ra khỏi sự kiểm soát, hạn chế của các cơ quan quản lý nhà nước, của thị trường lao động, nhà cung cấp dịch vụ; 2) Các ảnh hưởng chính trị, là quyền tự do đưa ra các quyết định về cách thức tổ chức hoạt động cũng như mục tiêu, sứ mạng của trường.

1. “Tự chủ” cũng có thể được thể hiện ở hai cấp độ: cấp độ giữa trường đại học với nhà nước và cấp độ giữa trường với các bộ phận trong trường. Theo Anderson & Johnson (1998), *tự chủ đại học* (university autonomy) được định nghĩa là sự tự do của một cơ sở GDĐH trong việc điều hành các công việc của nó mà không có sự chỉ đạo hoặc tác động từ bất cứ cấp chính quyền nào. Các thành tố trong tự chủ đại học bao gồm: tự chủ nguồn nhân lực (điều kiện tuyển dụng, lương bổng, sử dụng nguồn nhân lực, bổ nhiệm, miễn nhiệm các vị trí trong khu vực học thuật và khu vực hành chính...); tự chủ trong các vấn đề liên quan đến tuyển sinh và quản lý sinh viên; tự chủ trong các hoạt động học thuật và chương trình giáo dục như phương pháp dạy học, kiểm tra, đánh giá kết quả học tập của sinh viên, nội dung chương trình và giáo trình học liệu,...; tự chủ trong các chuẩn mực học thuật, như các tiêu chuẩn của văn bằng, các vấn đề liên quan đến kiểm tra và kiểm định chất lượng; tự chủ trong nghiên cứu và xuất bản, giảng dạy và hướng dẫn học viên cao học, các ưu tiên trong nghiên cứu và quyền tự do xuất bản; tự chủ trong các vấn đề liên quan đến *quản lý hành chính và tài chính, quản lý và sử dụng ngân sách, các nguồn tài chính của trường*.

Ở Việt Nam, đơn vị sự nghiệp GD-ĐT là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của nhà nước quyết định thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng, tổ chức bộ máy kế toán theo quy định của **Luật Kế toán** để thực hiện nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công hoặc phục vụ quản lý nhà nước trong lĩnh vực GD-ĐT.

Năm 2015, Chính phủ đã ban hành *Nghị định 16/2015/NĐ-CP* ngày 14/2/2015 đã quy định chi tiết cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập một số điểm như: về tự chủ về giá, phí dịch vụ công; về tự chủ về tài chính công; về tự chủ trong chi đầu tư và chi thường xuyên; về chi tiền lương; về trích lập các Quỹ; về tự chủ trong giao dịch tài chính. Cũng theo Nghị định này, quy định tự chủ tài chính (TCTC) của đơn vị sự nghiệp theo 4 mức độ chính: TCTC đối với đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; TCTC đối với đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên; TCTC đối với đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên (do giá, phí dịch vụ sự nghiệp công chưa kết cấu đủ chi phí, được Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công theo giá, phí chưa tính đủ chi phí); TCTC đối với đơn vị được nhà nước bảo đảm chi thường xuyên (theo chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao, không có nguồn thu hoặc nguồn thu thấp). Quy định này nhằm khuyến khích các đơn vị tự chủ thấp phần đầu tăng nguồn thu để được mức tự chủ cao hơn. Đối với Nghị định này thì toàn bộ kinh phí chi thường xuyên không bị khống chế về thu nhập, về tiền lương, nhưng trên thực tế thì không được tăng mức học phí nên rất ít trường có thể tự chủ hoàn toàn trong việc TCTC hay nói cách khác có thể đảm bảo được toàn bộ kinh phí hoạt động chi thường xuyên.

* Học viện Báo chí và Tuyên truyền

Ngoài các vấn đề trên, đơn vị sự nghiệp công có trách nhiệm xây dựng và ban hành Quy chế chi tiêu nội bộ căn cứ vào mức độ tự chủ của đơn vị và phù hợp với quy định của pháp luật. Từ đó, nội dung của TCTC gồm: tự chủ về nguồn thu và tự chủ về nguồn chi; tự chủ về nguồn thu: thu học phí cao hơn Nghị định 49/2010/NĐ-CP, mở ngành, liên kết đào tạo với nước ngoài, đầu thầu.

2. Những tồn tại và hạn chế về TCTC ở các đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực GD-ĐT

Việc trao quyền tự chủ về thu tài chính sẽ góp phần nâng cao tính năng động, sáng tạo của các trường đại học trong việc tìm kiếm các nguồn thu, giảm bớt sự bao cấp của nhà nước. Khi nguồn thu tăng lên, các trường đại học sẽ có những nguồn lực tài chính để tăng đầu tư cho cơ sở vật chất, trang thiết bị, nguồn nhân lực... để từ đó nâng cao chất lượng giáo dục GDĐH. Để giữ chân được các giảng viên giỏi thì các trường phải có chế độ chính sách đãi ngộ thỏa đáng. Với việc trao quyền TCTC, các trường đại học sẽ có điều kiện để tăng thu, tiết kiệm chi, có nguồn lực nâng cao đời sống, thu nhập của giảng viên, tạo động lực để họ tích cực lao động nâng cao chất lượng đào tạo.

Tuy nhiên, nguồn tăng thu của các trường đại học hiện nay vẫn là tăng quy mô đào tạo chứ chưa huy động được các nguồn thu từ các hoạt động dịch vụ chuyển giao khoa học công nghệ và dịch vụ tư vấn GD-ĐT theo hợp đồng cho các tổ chức và cá nhân trong nước. Điều này phản ánh chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học của các trường đại học công lập hiện nay chưa cao. Trong khi ở nhiều trường đại học khác trên thế giới, nguồn thu từ chuyển giao nghiên cứu khoa học khá lớn. Tỷ lệ chi cho con người (chi cho các hoạt động và tiền giờ giảng) chiếm phần lớn các nguồn chi, trong khi tỉ lệ chi cho cơ sở vật chất chưa tương xứng. Điều này cũng sẽ hạn chế việc nâng cao chất lượng đào tạo.

Các trường đại học được tự chủ về mức chi nhưng tự chủ về thu chưa tương xứng, dẫn tới hiệu quả của việc thực hiện tự chủ không hơn là bao so với không tự chủ. Trong thời gian dài, do bị khống chế về trần học phí, mức trần học phí thường thấp, thu không đủ chi cho nên một số cơ sở GDĐH công lập xé rào, ban hành nhiều khoản thu ngoài quy định, dẫn đến thiếu công khai, minh bạch trong việc sử dụng nguồn thu. Việc duy trì mức học phí thấp, dẫn đến các cơ sở GDĐH công lập không có đủ nguồn để cải thiện thu nhập cho giảng viên từ nguồn học phí chính quy, không thu hút và giữ được những giảng viên có trình độ tham gia giảng dạy. Để có nguồn bổ sung

thu nhập các trường phải khai thác từ các hoạt động đào tạo không chính quy, dẫn đến thời gian đứng lớp của giảng viên đại học phần lớn bị quá tải. Hầu hết, giảng viên đại học đều vượt định mức giờ giảng theo quy định, có những trường hợp vượt tới 150%-200% định mức giờ giảng. Điều này dẫn đến, việc giảng viên đại học không có thời gian để nghiên cứu khoa học, nâng cao trình độ nghiệp vụ, đổi mới nội dung bài giảng, phương pháp sư phạm... Đây cũng là một trong những nguyên nhân ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo.

3. Giải pháp cải tiến về cơ chế TCTC ở các đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực GD-ĐT

Để nâng cao hiệu quả thực hiện cơ chế TCTC ở các đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực GD-ĐT, đặc biệt trong việc nâng cao chất lượng đào tạo, cần có những giải pháp cụ thể:

3.1. Trao nhiều quyền tự chủ về mức thu hơn nữa cho các cơ sở GDĐH và đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực GD-ĐT, trước hết là thu học phí, lệ phí. Các đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực GD-ĐT được phép tính đủ chi phí tiền lương và chi phí hoạt động thường xuyên trong giá dịch vụ của đơn vị sự nghiệp công lập trên cơ sở khung giá do nhà nước quy định, chi phí khấu hao tài sản cố định trong học phí của cơ sở GDĐH công lập, đảm bảo nguyên tắc lấy thu đủ bù đắp chi phí đào tạo trong học phí. Cùng với đó, nhà nước sẽ thực hiện các chính sách hỗ trợ đối với người nghèo, người dân tộc thiểu số, người ở vùng sâu, vùng xa về mức học phí... tạo điều kiện cho mọi người đều được tiếp cận GDĐH (nghĩa là nhà nước chuyển việc hỗ trợ gián tiếp cho các đối tượng chính sách thông qua các cơ sở đào tạo sang hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng này để họ được lựa chọn cơ sở đào tạo phù hợp nhất). Các đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực GD-ĐT được tự chủ hơn nữa về quản lí và sử dụng tài sản nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản, ví dụ được phép cho thuê tài sản trong trường hợp tài sản chưa sử dụng hoặc sử dụng nhưng chưa hết công suất.

3.2. Việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính cho các đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực GD-ĐT **cần hết sức quan tâm đến công tác quản lí Nhà nước**, nhất là công tác kiểm tra, giám sát, yêu cầu tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình giữa các bên liên quan của các đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực GD-ĐT nhằm đảm bảo các đơn vị này hoạt động theo đúng luật pháp. Bên cạnh đó, cần đổi mới phương pháp phân bổ kinh phí ngân sách nhà nước cho các cơ sở GDĐH theo kết quả

(Xem tiếp trang 207)

phận không nhỏ người học sẽ có những lúng túng nhất định khi được học theo phương pháp này.

- PPNCTH nếu sử dụng quá nhiều sẽ làm giảm hiệu quả việc tiếp thu các tri thức lí thuyết và làm người học nhiều khi lầm tưởng rằng thực tế luôn luôn diễn ra đúng như những TH cụ thể đã được học.

- Môi trường, điều kiện vật chất như trang thiết bị, quy mô lớp học... có ảnh hưởng quan trọng đến quá trình dạy học bằng PPNCTH.

Như vậy, có thể thấy rằng trong phương pháp giảng dạy cũ, người học tiếp xúc với tài liệu không phải trực tiếp mà là gián tiếp qua người dạy. Trong khi đó, ở phương pháp TH, người học không những có được cơ hội được tiếp xúc trực tiếp với tài liệu, mà họ còn có thể tương tác với người dạy cũng như những người học khác trong quá trình học tập. Thêm nữa, nếu như trong phương pháp giảng dạy cũ, người giáo viên nắm giữ vai trò trung tâm của “quyền lực tri thức” thì ở phương pháp TH, trọng tâm của buổi học đã chuyển dần về phía người học, khiến cho họ có thể chủ động hơn

trong việc quyết định nội dung cũng như phương thức học tập của mình. □

Tài liệu tham khảo

- [1] Đặng Quốc Bảo (2002). *Vận dụng phương pháp nghiên cứu tình huống vào công tác huấn luyện tại trường cán bộ quản lí và đào tạo*. Tài liệu Trường Cán bộ quản lí giáo dục.
- [2] Boehrer, J., & Linsky, M. (1990). “Teaching with Cases: Learning to Question.” In M. D. Svinicki (ed.), *The Changing Face of College Teaching*. New Directions for Teaching and Learning, no. 42. San Francisco: Jossey-Bass.
- [3] Boehrer, J. (1995). *How to teach a case*. Kennedy School of Government Case Programme. Case No C18-95-1285.0 available from <http://www.ksgcase.harvard.edu>
- [4] Christensen, C. (1981). *Teaching by the Case Method*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School.
- [5] Christensen, C. R., & Hansen, A. J. (1987). *Teaching and the Case Method*. Boston: Harvard Business School.
- [6] Viện Tâm lí học (2000). *Từ điển Tâm lí học*. NXB Khoa học xã hội.

Tự chủ đại học nhìn từ góc độ...

(Tiếp theo trang 203)

đầu ra; giao ngân sách gắn với nhiệm vụ và sản phẩm cuối cùng. Nhà nước giao ngân sách gắn với các hệ thống định mức kinh tế kĩ thuật trong đào tạo, định mức phân bổ chi phí đào tạo, có sự phân biệt giữa cơ sở hoạt động có chất lượng hiệu quả với cơ sở kém chất lượng, không hiệu quả. Tiến tới, Nhà nước sẽ thực hiện cơ chế đặt hàng đối với đào tạo đại học. Tất cả các cơ sở GDĐH đều được tham gia vào quy trình tuyển chọn kinh phí đặt hàng đào tạo từ ngân sách nhà nước.

3.3. Tự chủ về tài chính của các cơ sở GDĐH công lập cần thực hiện đồng bộ với tự chủ trên các lĩnh vực khác, ví dụ như tự chủ trong tuyển sinh và tuyển dụng. Việc giới hạn chỉ tiêu tuyển sinh đồng nghĩa với việc hạn chế nguồn thu của các trường này. Do đó, đi kèm với TCTC thì các trường phải được quyết định số lượng tuyển sinh. Bộ GD-ĐT 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 dựa trên cơ sở vật chất, năng lực đội ngũ để định ra chỉ tiêu tuyển sinh báo cáo Bộ GD-ĐT duyệt. Để nâng cao chất lượng đào tạo, các trường cũng cần được cho phép

tự chủ hơn nữa trong việc trả thu nhập cho người lao động, cho phép áp dụng cơ chế lương đặc thù để thu hút giảng viên và chuyên gia giỏi.

Để đáp ứng yêu cầu đổi mới GDĐH hiện nay, các cấp lãnh đạo, các trường không chỉ cần quan tâm đến các yếu tố đảm bảo chất lượng mà phải tính đến vai trò không thể thiếu của hoạt động tài chính trong giáo dục; góp phần nâng cao chất lượng đào tạo đối với các đơn vị sự nghiệp hoạt động trong lĩnh vực GD-ĐT nói riêng và các cơ sở GDĐH nói chung; đáp ứng với sự nghiệp đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục Việt Nam hiện nay. □

Tài liệu tham khảo

- [1] Chính phủ. *Quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công (ban hành kèm theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015)*.
- [2] Chính phủ. *Nghị định số 49/2010/NĐ-CP Quy định về miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập và cơ chế thu, sử dụng học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân*.
- [3] Chính phủ. *Nghị định số 10/2002/NĐ-CP về chế độ tài chính áp dụng cho các đơn vị sự nghiệp có thu*.
- [4] Bùi Minh Hiền - Nguyễn Vũ Bích Hiền (2015), *Quản lí và lãnh đạo nhà trường*. NXB Đại học Sư phạm.