

# TÀI CHÍNH CHO GIÁO DỤC ĐẠI HỌC - XU HƯỚNG VÀ VẤN ĐỀ \*

• ARTHUR M. HAUPTMAN (*Hoa Kỳ*)

**T**rong những cuộc thảo luận về giáo dục đại học (GDĐH) ở khắp nơi trên thế giới, vấn đề tài chính thường nổi bật do những quan điểm khác nhau của nhiều bên liên quan. Các nhà hoạch định chính sách đang đặt câu hỏi liệu ngân quỹ nhà nước nên đóng góp bao nhiêu cho GDĐH giữa bao nhiêu thứ mà ngân quỹ quốc gia phải lo liệu: giáo dục phổ thông, chăm sóc sức khỏe cộng đồng, phát triển giao thông công cộng, và nhiều vấn đề khác nữa. Các quan chức trong lĩnh vực GDĐH và các giảng viên thì quan tâm đến chất lượng giáo dục cùng với sự khan hiếm nguồn lực và việc duy trì sinh kế của họ. Sinh viên (SV) và gia đình họ thì lo lắng về việc làm cách nào để chi trả cho việc học tập sau khi tốt nghiệp trung học.

Tăng thuế hay tăng học phí, làm thế nào để đáp ứng tốt nhất nhu cầu tài chính của các trường, làm sao để giảm nhẹ gánh nặng nợ nần đang ngày càng tăng của SV... chỉ là một vài đề tài trong số những vấn đề nổi bật trong các cuộc tranh luận về GDĐH ở tất cả các nước trên thế giới. Những cuộc tranh luận này giờ đây diễn ra ở cả các nước công nghiệp phát triển lẫn các nước kém phát triển, dù có thể với những trọng tâm khác nhau. Trong các nước công nghiệp phát triển, vấn đề trọng tâm tiêu biểu là nâng cao chất lượng giảng dạy và nghiên cứu trong các trường, cũng như gia tăng cơ hội tiếp cận đại học cho những đối tượng có hoàn cảnh khó khăn trong xã hội. Đối với những nước kém phát triển - thu nhập đầu người thấp hơn hoặc bằng 3.000 USD/năm - vấn đề trọng tâm thường là việc mở rộng GDĐH đến chỗ có khả năng đáp ứng được nhu cầu của mọi học sinh tốt nghiệp trung học.

Bài này tập trung cụ thể vào một trong những vấn đề nổi bật nhất của tài chính đại học ở cả các nước phát triển và kém phát triển khắp thế giới trong thập kỷ vừa qua, được gọi là những bất cập giữa sự tăng trưởng số lượng SV nhập học và khả năng của ngân sách công cũng như tư trong việc đáp ứng nguồn tài chính cho sự tăng trưởng ấy.

Trong bài này chúng tôi sẽ tổng hợp những vấn đề và cơ cấu có thể giúp xác định rõ cách

thức mà các quốc gia đang cung cấp tài chính cho hệ thống GDĐH của họ. Bài này bao gồm 3 chủ đề chính: trước hết là một số khái niệm kinh tế vĩ mô chủ yếu và những điều cần lưu ý; hai là khảo sát các nguồn tài chính công và tư của GDĐH; ba là xác định những vấn đề trọng yếu nhất hiện nay liên quan đến sự bất cập giữa sự phát triển của số lượng SV và nguồn lực để đáp ứng.

**Một số khái niệm kinh tế vĩ mô và những điều cần lưu ý**

## *Mức độ hỗ trợ tổng thể*

Mức độ tổng thể các nguồn lực dành cho GDĐH là nhân tố chủ yếu quyết định quy mô và chất lượng của toàn bộ sự nghiệp giáo dục. Nói chung, càng có nhiều tiền cho giáo dục, càng có thêm cơ hội tiếp cận cho nhiều người. Chất lượng cũng có khả năng sẽ tốt hơn khi có nhiều nguồn lực hơn, vì sẽ có thêm nguồn tài chính để chi cho đội ngũ, cho các dịch vụ và trang thiết bị.

Nhưng so sánh giữa các nước về mức độ các nguồn lực đầu tư cho GDĐH là một việc khó khăn vì nhiều lí do, ít nhất là vì quy định kế toán khác biệt khá nhiều giữa các nước. Chẳng hạn, Hoa Kỳ tính luôn trong chi phí quốc gia dành cho GDĐH các khoản chi cho việc nghiên cứu thực hiện tại các trường, cũng như các khoản chi cho tiền ăn ở của SV và dịch vụ chăm sóc sức khỏe cộng đồng, trong khi đó phần lớn các nước khác lại không tính những chi phí ấy vào bản tổng hợp chi phí cho GDĐH. Một khả năng khác gây phức tạp là nên dùng số liệu về số tiền đã được chi ra hay là tổng thu nhập các cơ sở đã nhận được.

Có nhiều cách để đo lường mức độ hỗ trợ tổng thể về tài chính đối với GDĐH, mỗi cách đều có những điểm mạnh và điểm yếu. Tuy nhiên, thật là không có ích gì, và cũng không thích hợp nếu chỉ đặt câu hỏi một cách đơn giản là đã có bao nhiêu tiền tổng cộng được chi cho GDĐH, một phần vì rất khó thu xếp đồng tiền mà không thiên kiến theo hướng này hay hướng khác, nhưng ngay cả khi điều này không thành vấn đề, người ta vẫn muốn đặt tổng số tiền chi cho GDĐH của một nước trong bối cảnh kinh tế tổng thể của nước đó.

\* Toàn văn bài dịch có thể đọc tại trang web: [www.lypham.net](http://www.lypham.net).



Một khó khăn khác là hầu hết các nước đều có báo cáo thống kê về chi ngân sách cho giáo dục nhưng không thống kê cụ thể bao nhiêu trong số đó được dành cho GDĐH, hoặc các nguồn lực tư nhân đã hỗ trợ bao nhiêu cho GDĐH. Về tham số này, các nước có xu hướng chi từ 2-5% tổng thu nhập quốc dân cho giáo dục, các nước đang phát triển thì thường chi thấp hơn. Về tỉ lệ chi cho GDĐH trên tổng chi cho giáo dục, con số trung bình là vào khoảng 15-20%, trong đó các nước đang phát triển chi ở tỉ lệ cao hơn (Báo cáo của Ngân hàng Thế giới, 2000).

Tuy nhiên, việc tiêu tiền nhiều hơn cho GDĐH trong tổng chi giáo dục có thể dẫn đến những sai lạc, mặc dù Ngân hàng Thế giới và các nhóm nghiên cứu khác có xu hướng dựa vào con số này để đánh giá mức độ gắn bó của một quốc gia đối với hệ thống GDĐH của mình. Thật vậy, nhiều nhân tố bổ sung khác cần được xem xét, trong đó có mối tương quan giữa mức chi cho giáo dục và việc tăng hay giảm con số đó qua từng thời kì. Một phương thức tốt hơn để đo lường những cam kết về tài chính là so sánh số tiền chi cho các trường và chi cho SV với tổng sản lượng nội địa (GDP) của một nước. Rất tiếc là nhiều nước không có số liệu này, và có sự khác biệt khá lớn trong cách thu thập số liệu của từng nước, từ 0,1-0,2% GDP ở các nước kém phát triển đến 2,5-3% GDP ở các nước phát triển trong đó có Hoa Kỳ, New Zealand và Canada. Nói chung, tỉ lệ trung bình của GDP dành cho GDĐH trên toàn thế giới là vào khoảng 1%.

Một phương pháp thường được dùng để so sánh mức độ cam kết về tài chính là tổng số tiền chi trên mỗi đầu SV. Một lần nữa, chúng ta lại thấy sự khác nhau rất lớn giữa các nước, trong lúc nhiều nước kém phát triển chi thấp hơn 1.000 USD thì các nước phát triển chi trung bình 10.000 USD mỗi SV (số liệu năm 2000), riêng Hoa Kỳ chi gấp đôi con số đó! (OECD, 2003).

Một cách tiếp cận khác là kết hợp hai cách tính trên đây để xem xét số tiền chi cho mỗi SV so với tỉ lệ GDP trên đầu người. Cách tính này cung cấp một cái nhìn toàn cảnh có tính đến cả hai nhân tố số lượng SV nhập học và số tiền chi cho GDĐH trong tương quan với tổng thể nền kinh tế. Tuy vậy, những con số tính toán với tư cách là một con số tuyệt đối đôi khi chẳng có nghĩa gì, dù có thể hữu dụng chút ít cho những phép so sánh cơ bản. Như một công thức chung, tỉ lệ chi ngân sách cho mỗi SV so với GDP tính trên đầu người đối với các nước phát

triển là dưới 50%, trong lúc ở các nước đang phát triển con số này là từ 40-50% nhưng cũng có thể lên đến 1.000 % (Số liệu của Ngân hàng Thế giới năm 2000).

### **Tỉ lệ hoàn vốn**

Những quyết định của xã hội về việc nên chi như thế nào cho GDĐH là một quyết định có tính chất đầu tư cho tương lai dù có được tuyên bố hiển ngôn hay không, và gắn với việc đánh giá những lợi ích mà giáo dục mang lại cho xã hội. Câu hỏi về việc các nguồn lực xã hội nên được phân bổ như thế nào cho GDĐH và cho giáo dục nói chung có ý nghĩa tổng quát hơn và có mối liên hệ cốt lõi với những khái niệm kinh tế về tỉ lệ hoàn vốn.

Các nhà kinh tế học có xu hướng tính toán lợi ích mà giáo dục hoặc các thứ hàng hóa dịch vụ khác tạo ra bằng cách tính tỉ lệ hoàn vốn - những lợi ích về mặt kinh tế và xã hội được tạo ra trong một đơn vị thời gian nhất định được tính tỉ lệ so với nguồn lực được tiêu thụ để tạo ra những lợi ích đó. Mức độ các nguồn lực dành cho GDĐH sẽ liên quan chặt chẽ với sự đánh giá của xã hội về những lợi ích mà giáo dục, cụ thể là GDĐH mang lại.

### **Sự hỗ trợ của nhà nước và tư nhân đối với các trường**

Có một sự khác biệt rất lớn giữa các nước trong tỉ trọng giữa các nguồn lực nhà nước và tư nhân mà các trường nhận được. Ở nhiều nước, nguồn tài chính chủ yếu của các trường là do nhà nước cung cấp, dưới hình thức hỗ trợ của chính phủ; học phí và các nguồn hỗ trợ tư nhân khác thì không đáng kể hoặc không hề có. Ở đầu bên kia của dải quang phổ đây màu sắc là những nước như Hoa Kỳ, nơi các nguồn lực tư nhân tạo nên một nửa hay hơn thế nữa tổng số các nguồn lực dành cho GDĐH.

#### **Những nguồn lực hỗ trợ từ nhà nước**

Ở hầu hết các nước, những nguồn lực hỗ trợ của nhà nước là những nguồn lực lớn nhất của các trường. Phương thức phân phối những nguồn tài chính này là những yếu tố cốt lõi để xác định cơ cấu tài chính của một quốc gia:

- Các hoạt động nghiên cứu, các chi phí hoạt động thường xuyên, các nguồn vốn được cung cấp tài chính như thế nào.
- Những vấn đề quản lí tài chính trong đó có việc ai chịu trách nhiệm phân bổ tài chính.
- Phương thức giao trách nhiệm.
- Những hỗ trợ về chính sách thuế.

*Các hoạt động nghiên cứu được cung cấp tài chính như thế nào?*

- Nhiều nước tài trợ cho nghiên cứu cùng với giảng dạy bằng cách cấp một khoản trọn gói cho các trường. Lí do căn bản của cách làm này là khó mà chia cắt việc nghiên cứu ra khỏi chức năng giảng dạy và do đó nên cung cấp tài chính cho hai việc đó cùng với nhau. Tuy vậy, cách làm này có một trở ngại là các quan chức nhà nước đã từ bỏ quyền được quyết định các trường nên nghiên cứu những đề tài gì thay vì đáng lẽ họ phải coi đây là một vấn đề của hoạch định chính sách.

- Ngay cả khi những nghiên cứu thực hiện ở các trường được cung cấp tài chính riêng tách khỏi nguồn tài chính cho giảng dạy, vẫn có câu hỏi về việc nên cung cấp tài chính theo từng dự án, thường là qua thủ tục đăng duyệt (peer review), hoặc là nguồn tài chính nên được giao về cho các trường dựa trên một số tiêu chí nhất định.

- Ở một số nước, ngày càng nhiều các dự án nghiên cứu do các trường thực hiện đang được các công ty tư nhân cung cấp tài chính nhằm được chia sẻ lợi ích từ những khám phá trong nghiên cứu cơ bản cũng như trong nghiên cứu ứng dụng. Điều này có thuận lợi là làm tăng nguồn lực tài chính cho việc nghiên cứu của các trường, làm giảm mức độ dựa cậy vào nguồn ngân sách nhà nước, nhưng nó làm nảy sinh những câu hỏi về mặt đạo đức về quyền của các tổ chức tư nhân trong việc xác lập những ưu tiên trong nghiên cứu.

*Các khoản chi cho hoạt động thường xuyên được cung cấp như thế nào?*

*Phân bổ có tính chất lịch sử/chính trị.* Hầu hết các nước bắt đầu bằng việc cung cấp tài chính cho các cơ quan, đơn vị dựa trên cơ sở lịch sử hoặc chính trị. Tổng số tiền một đơn vị nhận được từ ngân sách được căn cứ phần nhiều vào chỗ nằm ngoài họ đã được nhận bao nhiêu, hoặc bạn bè của họ trong chính phủ có sức mạnh quyền lực cỡ nào.

*Cung cấp tài chính dựa trên các công thức.* Bước kế tiếp trong quá trình tiến hóa là chuyển từ việc phân bổ tài chính dựa trên lịch sử hay chính trị sang sử dụng những công thức, thường là dựa trên số lượng SV và chi phí tính trên đầu SV.

*Cung cấp tài chính theo định hướng của các chính sách.* Bước tiếp theo nữa là áp dụng cách phân bổ tài chính theo công thức như một cách để đưa các tham tố về mặt chủ trương, chính

sách vào quá trình phân bổ tài chính. Một ví dụ của cách phân bổ tài chính theo chính sách là số tiền cho mỗi đầu SV ở một số ngành học nào đó được quy định cao hơn mức thông thường bởi vì nhân lực ngành đó đang thiếu.

*Phân bổ tài chính dựa trên hoạt động.* Bước đi gần đây nhất trong quá trình tiến triển của việc phân bổ ngân sách cho GDĐH là những công thức cấp phát dựa trên cả sự công nhận đầu ra chứ không chỉ dựa trên đầu vào. Một ví dụ của cách làm này là nguồn tài chính sẽ được cấp trọn gói hoặc từng phần dựa trên số SV tốt nghiệp, hoặc số SV hoàn tất được một năm học, thay vì dựa trên số lượng SV được nhận vào học tại trường.

*Phân bổ ngân sách vô điều kiện và có tính chất cạnh tranh.* Ngoài việc dùng những công thức phân bổ tài chính, nhiều quốc gia thực hiện một phần hỗ trợ của nhà nước dưới hình thức các quỹ có tính chất vô điều kiện và được cấp phát qua cạnh tranh. Những hỗ trợ vô điều kiện điển hình là các khoản tài trợ để đáp ứng những đề xuất của các trường hoặc cá nhân các giảng viên, thường nhằm mục đích khuyến khích nâng cao chất lượng hoặc cải tiến hoạt động.

Hoa Kỳ là một trong những nước đầu tiên áp dụng các quỹ cạnh tranh từ năm 1972 với việc sáng lập Quỹ Nâng cao Chất lượng Giáo dục Trung học. Khoảng một thập kỉ trở lại đây, nhiều nước phát triển và đang phát triển cũng đã lập ra những quỹ cạnh tranh nhằm nâng cao chất lượng giảng dạy, cải cách và quản lí. Ngân hàng Thế giới (WB) là một lực lượng chủ chốt trong việc xúc tiến đẩy mạnh các quỹ cạnh tranh ở các nước đang phát triển, đặc biệt là ở Nam Mỹ (Argentina, Bolivia và Chile) và Đông Âu (Bulgaria và Hungary).

*Việc nâng cấp cơ sở hạ tầng, trang thiết bị được cung cấp tài chính như thế nào?*

Một số nước chi trả cho loại chi phí này với cùng một cơ chế cấp phát tài chính cho giảng dạy, hoạt động, và các dự án nghiên cứu khả dĩ. Nhưng trong nhiều trường hợp khác, chi phí về cơ sở vật chất thường được trả thông qua các nguồn lực tư nhân, qua phát hành trái phiếu mà việc hoàn trả dựa trên nguồn thu từ các khoản ủng hộ liên quan, hoặc qua quyền góp và hiến tặng ở những nước mà tư nhân là một nguồn lực tài chính quan trọng. Khoản chi cho trang bị cũng có thể dựa trên học phí, như một nguồn tài chính chủ yếu cho cơ sở vật chất. Nhìn chung,



tốt hơn là các chi phí về cơ sở vật chất, hạ tầng, trang thiết bị không nên được cấp phát tài chính với cùng một cơ chế như chi giảng dạy và chi thường xuyên, vì việc chi trả cho những nhu cầu ngắn hạn có thể hạn chế chi trả cho những nhu cầu dài hạn và phù hợp với quy chế về nâng cấp cơ sở.

*Những vấn đề về quản lí tài chính*

Cách thức quản lí ngân sách cũng giúp làm rõ đặc điểm hệ thống tài chính của một quốc gia, trong đó có:

- Mức ngân sách tổng thể cấp cho từng cơ quan, đơn vị được xác định như thế nào?
- Ngân sách được phân bổ về cho các trường như thế nào?
- Mức độ tự chủ của các trường trong việc sử dụng nguồn ngân sách.

Phương thức quy trách nhiệm. Có thể xem xét bốn loại trách nhiệm sau đây:

1- *Kiểm toán và kiểm tra định lượng.* Đây là loại giải trình trách nhiệm cơ bản nhất, bảo đảm ngân sách được chi theo đúng mục đích dự định.

2- *Đánh giá hoạt động thường kì.* Có thể đánh giá hoạt động của các trường qua tỉ lệ tốt nghiệp, tỉ lệ nợ vay SV, tỉ lệ thành công của giảng viên, và những khía cạnh tương tự. Đôi khi, những tỉ lệ này được kết hợp trong sự sắp xếp nguồn tài chính, hoặc như một sự khích lệ với các trường, hoặc thường thấy hơn là như một sự trừng phạt nếu các trường không đạt những tiêu chuẩn nào đó.

3- *Cung cấp tài chính theo hoạt động.* Đặt việc cung cấp tài chính trên cơ sở các hoạt động là loại giải trình trách nhiệm thứ ba. Nó không được sử dụng thường xuyên cho lắm, nhưng theo ý kiến của tác giả bài này, nên được dùng nhiều hơn.

4- *Chiến lược dựa vào thị trường.* Xây dựng những chính sách nhằm tái tạo những điều kiện kiểu thị trường tiêu biểu cho loại giải trình trách nhiệm thứ tư, dù nó không phải là một ý tưởng hợp thời thông thường. Nhưng làm cho các trường lệ thuộc nhiều hơn vào áp lực của thị trường là cách để giới lãnh đạo các trường có tinh thần trách nhiệm nhiều hơn và bị ràng buộc trách nhiệm hơn đối với các quyết định của họ. Áp lực thị trường có vai trò ông chủ hình thành các ràng buộc trách nhiệm đối với các trường tư nhưng thường không đặc trưng cho những áp lực mà các trường công phải chịu. Cuộc tranh luận về việc có nên chuyển sang cơ chế dựa

trên thị trường nhiều hơn hay không đã diễn ra ở nhiều quốc gia và rất đáng được cân nhắc liệu chuyển sang hướng ấy có giúp tăng thêm trách nhiệm hay không. Điều này cần được cân bằng với những hậu quả tiêu cực khi GDĐH trở thành phụ thuộc vào thị trường một cách quá đáng. Lịch sử của các cuộc tranh luận về việc quy trách nhiệm ở hầu hết các nước tập trung vào sự tiến hóa từ những nỗ lực kiểm toán và quản lí sang xây dựng những chuẩn mực hoạt động thường xuyên, mà những chuẩn mực này đôi khi được dùng để xác định một phần ngân sách được cấp. Chỉ một số quốc gia đi xa hơn trong việc sử dụng những định mức thường xuyên để xem xét ngân sách thực sự được cấp, trực tiếp dựa trên những sản phẩm mà các trường tạo ra. Một số nước thì đã hoặc đang chuyển sang cơ chế dựa trên thị trường nhiều hơn, thường là như một cách để GDĐH giảm bớt sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước. Khi xác định đây là hướng mà các nước nên theo – cung cấp ngân sách theo kết quả/hoạt động và dựa theo nhu cầu thị trường- cũng cần nói rằng cần có thêm các cơ chế bảo vệ để tránh hoặc hạn chế những hậu quả tiêu cực.

Những chính sách dựa trên các quy định về thuế. Một hình thức khác để hỗ trợ GDĐH của nhà nước- ngày càng phổ biến ở các nước- là dùng chính sách thuế để hỗ trợ các trường. Những chính sách dựa trên các quy định về thuế bao gồm miễn thuế đối với các khoản đóng góp có tính chất từ thiện cho nhà trường, các khích lệ miễn giảm hoặc ưu đãi thuế đối với các công ty hoặc tổ chức thực hiện các dự án nghiên cứu trong phạm vi trường đại học, cũng như đối với các hoạt động có tầm quan trọng đối với địa phương hoặc đối với quốc gia do trường đại học thực hiện.

*(còn nữa)*

**Phạm Thị Ly dịch**

*(Nguồn: "Higher Education Finance: Trends and Issues", International Handbook of Higher Education, Springer 2006, p.83-106)*

**SUMMARY**

*This article is a synthesis of issues in higher education financing. This includes: 1/ macro-economic concepts, 2/ a survey of sources of higher education finance; 3/ identification of main issues.*