

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC THƯƠNG MẠI

NINH THỊ HOÀNG LAN

ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN
HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Hà Nội, Năm 2025

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC THƯƠNG MẠI

NINH THỊ HOÀNG LAN

ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN
HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

Chuyên ngành: Quản lý kinh tế
Mã số: 9310110

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học:

- PGS, TS. Hà Văn Sự
- TS. Nguyễn Hóa

Hà Nội, Năm 2025

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các số liệu nêu trong luận án là trung thực. Những kết luận khoa học của luận án chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Hà Nội, ngày tháng 03 năm 2025

Nghiên cứu sinh

Ninh Thị Hoàng Lan

LỜI CẢM ƠN

Tác giả luận án xin chân thành cảm ơn Tập thể lãnh đạo, các thầy cô giáo và cán bộ Khoa Kinh tế và Viện Đào tạo Sau đại học, Trường Đại học Thương mại, đã tận tình giúp đỡ trong suốt quá trình học tập và nghiên cứu tại trường.

Tác giả luận án cũng xin chân thành bày tỏ lòng biết ơn vô cùng sâu sắc tới PGS, TS. Hà Văn Sự và TS. Nguyễn Hóa đã hướng dẫn, chỉ bảo tận tình về ý tưởng khoa học, đã luôn khuyến khích, động viên và có những góp ý quý báu trong suốt quá trình nghiên cứu.

Cuối cùng, tác giả xin gửi lời cảm ơn chân thành đến đồng nghiệp, bạn bè và những người thân trong gia đình đã luôn động viên, khích lệ và tạo mọi điều kiện tốt nhất để tác giả có thể hoàn thành luận án.

Xin trân trọng cảm ơn!

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	i
LỜI CẢM ƠN	ii
MỤC LỤC	iii
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT	vi
DANH MỤC BẢNG BIỂU	viii
DANH MỤC HÌNH VẼ	ix
PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	1
2. MỤC TIÊU VÀ NHIỆM VỤ NGHIÊN CỨU	3
3. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHẠM VI NGHIÊN CỨU	4
a) Đối tượng nghiên cứu	4
b) Phạm vi nghiên cứu	4
4. NHỮNG ĐÓNG GÓP MỚI CỦA LUẬN ÁN	5
5. KẾT CẤU CỦA LUẬN ÁN	6
Chương 1 TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU	7
1.1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN VÀ KHOẢNG TRỐNG NGHIÊN CỨU	7
1.1.1. Tổng quan các nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.....	7
1.1.2. Những giá trị khoa học được kế thừa và khoảng trống trong nghiên cứu	12
1.2. KHUNG NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN 14	
1.2.1. Khung nghiên cứu của luận án.....	14
1.2.2. Phương pháp nghiên cứu.....	15
Chương 2 CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC	17
2.1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHÁT TRIỆU HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC	17
2.1.1. Khái quát về giáo dục đại học và phát triển hệ thống giáo dục đại học	17
2.1.2. Bản chất, vai trò và mục tiêu của đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học	23
2.1.3. Cơ sở và nguyên tắc ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH.....	27
2.2. NỘI DUNG VÀ CÁC CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC	31

2.2.1. Nội dung đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học	31
2.2.2. Một số chính sách đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học.....	34
2.2.3. Đánh giá kết quả và hiệu quả đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học.....	44
2.3. CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC	57
2.3.1. Các nhân tố chính trị và pháp luật	57
2.3.2. Các nhân tố về ngân sách nhà nước	59
2.3.3. Các nhân tố kinh tế - xã hội	60
2.3.4. Các nhân tố thuộc về đặc điểm của hệ thống giáo dục đại học của quốc gia	61
2.4. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM TRONG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC.....	63
2.4.1. Kinh nghiệm quốc tế	63
2.4.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam	72
Chương 3 THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM.....	74
3.1. BỐI CẢNH VÀ THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM.....	74
3.1.1. Bối cảnh phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam.....	74
3.1.2. Thực trạng phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam.....	77
3.2. PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM.....	90
3.2.1. Quy mô đầu tư ngân sách nhà nước.....	90
3.2.2. Chính sách phân bổ ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học	93
3.2.3. Chính sách đầu tư ngân sách nhà nước nhằm hỗ trợ người học.....	99
3.3. ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ VÀ HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM.....	102
3.3.1. Đánh giá kết quả đạt được so với mục tiêu.....	102
3.3.2. Đánh giá tác động của đầu tư ngân sách nhà nước.....	112
3.3.3. Đánh giá hiệu quả của đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam.....	115
3.3.4. Đánh giá về khía cạnh công bằng trong phân bổ ngân sách nhà nước	118
3.4. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM.....	121
3.4.1. Những thành công trong việc đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam.....	121
3.4.2. Hạn chế trong việc đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục	

đại học ở Việt Nam.....	122
3.4.3. Nguyên nhân của những hạn chế nêu trên.....	126
Chương 4 QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP VỀ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030 VÀ NHỮNG NĂM TIẾP THEO	132
4.1. QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030 VÀ NHỮNG NĂM TIẾP THEO.....	132
4.1.1. Một số dự báo về phát triển GDĐH ở Việt Nam đến năm 2030.....	132
4.1.2. Quan điểm chủ yếu về đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam đến năm 2030 và những năm tiếp theo.....	133
4.1.3. Định hướng đầu tư ngân sách Nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam đến năm 2030 và những năm tiếp theo	136
4.2. MỘT SỐ GIẢI PHÁP VỀ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030	140
4.2.1. Gia tăng mức đầu tư ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học một cách hợp lý	140
4.2.2. Hoàn thiện chính sách ưu tiên đầu tư ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học theo hướng có trọng tâm, trọng điểm.....	144
4.2.3. Thay đổi cách thức phân bổ ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học hướng đến gia tăng hiệu quả	146
4.2.4. Xây dựng chính sách hỗ trợ tài chính hiệu quả cho sinh viên.....	150
4.2.5. Huy động các nguồn lực khác ngoài ngân sách nhà nước và nguồn từ học phí....	152
4.3. ĐIỀU KIỆN THỰC HIỆN GIẢI PHÁP	154
4.3.1. Thống nhất cơ quan quản lý về phân bổ ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học.....	154
4.3.2. Hoàn thiện khung pháp lý về quản lý, đầu tư và tự chủ tài chính trong giáo dục đại học	155
4.3.3. Xây dựng thị trường lao động hoạt động hiệu quả.....	156
4.3.4. Xây dựng hệ thống dữ liệu quản lý về giáo dục đại học cũng như về thị trường lao động	157
KẾT LUẬN.....	158
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....
PHỤ LỤC.....

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

Viết tắt	Tiếng Anh	Giải nghĩa
ADB	Asian Development Bank	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BIA	Benefit Incidence Analysis	Phân tích phân bổ lợi ích
BTC		Bộ Tài chính
CBA	Cost-Benefit Analysis	Phân tích chi phí - lợi ích
CEA	Cost-Effectiveness Analysis	Phân tích chi phí - hiệu quả
CQCQ		Cơ quan chủ quản
CQDP		Chính quyền địa phương
CQQL		Cơ quan quản lý
CSGDĐH		Cơ sở giáo dục đại học
CSVC		Cơ sở vật chất
CTĐT		Chương trình đào tạo
DEA	Data Envelopment Analysis	Phân tích bao dữ liệu
ĐTNSNN		Đầu tư ngân sách nhà nước
FTE	Full-time Equivalent	Quy đổi toàn thời gian
GDDH		Giáo dục đại học
GD&ĐT		Giáo dục và đào tạo
GDP	Gross Domestic Product	Tổng sản phẩm quốc nội
GV		Giảng viên
HĐND		Hội đồng nhân dân
HSSV		Học sinh, sinh viên
HTGDĐH		Hệ thống giáo dục đại học
KĐCL		Kiểm định chất lượng
KH&CN		Khoa học và Công nghệ
KTH		Kinh tế học
KT-XH		Kinh tế - xã hội
LLLĐ		Lực lượng lao động
NC&PT		Nghiên cứu và phát triển
NCKH		Nghiên cứu khoa học
NCS		Nghiên cứu sinh
NHCSXH		Ngân hàng chính sách xã hội
NSNN		Ngân sách nhà nước

OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
PPP	Purchasing Power Parity	Sức mua tương đương
STEM	Science, Technology, Engineering and Mathematic	Khoa học, Công nghệ, Kỹ thuật và Toán học
SV		Sinh viên
TCTK		Tổng cục Thống kê
TDSV		Tín dụng sinh viên
TTLĐ		Thị trường lao động
TW		Trung ương
UBND		Ủy ban nhân dân
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên Hợp Quốc
VHLSS	Vietnam Household Living Standard Survey	Bộ dữ liệu Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
WB	World Bank	Ngân hàng Thế giới
WTO	World Trade Organisation	Tổ chức Thương mại Thế giới

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 3.1: Công bố quốc tế của Việt Nam giai đoạn 2010-2022.....	81
Bảng 3.2: Số lượng SV nhập học đại học phân theo giới tính và chỉ số GPI.....	88
Bảng 3.3: Tỷ lệ nhập học chung (GER) phân theo nhóm thu nhập.....	90
Bảng 3.4: Tương quan giữa dân số, CSGDDH và SV đại học theo vùng kinh tế năm 2021 ở Việt Nam.....	104
Bảng 3.5: Tỷ trọng chi phí cho GDĐH trong tổng thu nhập của hộ gia đình phân theo nhóm thập phân vị theo thu nhập	112
Bảng 3.6: Kết quả ước lượng từ mô hình hồi quy Tobit	113
Bảng 3.7: Giá trị NSNN một SV học tại CSGDDH công lập nhận được	118
Bảng 3.8: Tỷ trọng SV học tại các CSGDDH công lập phân theo nhóm thập phân vị theo thu nhập bình quân đầu người	119
Bảng 3.9: Chi NSNN cho GDĐH (%GDP) theo nhóm quốc gia phân loại theo thu nhập	123
Bảng 3.10: Mức chi NSNN/SV quy đổi tại các CSGDDH phân theo cơ quan quản lý	125
Bảng 4.1: Đề xuất tăng chi NSNN cho GDĐH đến năm 2030 với ba kịch bản tăng trưởng GDP.....	141

DANH MỤC HÌNH VẼ

Hình 1.1: Khung nghiên cứu của luận án.....	15
Hình 2.1: Sự tham gia của Chính phủ để đưa mức đi học GDDH đạt hiệu quả xã hội	32
Hình 2.2: Đường tập trung lợi ích	56
Hình 3.1: Số lượng SV và số lượng các CSGDDH ở Việt Nam giai đoạn 2005 - 2022	77
Hình 3.2: Một số chỉ tiêu về đội ngũ GV đại học giai đoạn 2010-2024.....	80
Hình 3.3: Điểm hiệu quả trung bình của các CSGDDH công lập từ 2020-2022	84
Hình 3.4: Hiệu quả của các CSGDDH công lập phân theo nhóm thí điểm tự chủ và chưa tự chủ tài chính.....	84
Hình 3.5: Hiệu quả của các CSGDDH công lập trong 3 năm 2020-2022 phân theo cơ quan chủ quản	85
Hình 3.6: Tỷ lệ thất nghiệp trong giai đoạn 2010-2022 theo nhóm phân theo trình độ	86
Hình 3.7: Chênh lệch mức lương của các nhóm lao động phân theo trình độ	87
Hình 3.8: Tỷ lệ nhập học chung (GER) phân theo các nhóm dân tộc	89
Hình 3.9: Tỷ lệ nhập học chung phân theo thành thị - nông thôn giai đoạn 2010-2022	89
Hình 3.10: Tỷ lệ chi ngân sách cho GDDH tính theo phần trăm GDP của Việt Nam và một số quốc gia năm 2022.....	92
Hình 3.11: Quy trình phân bổ chi thường xuyên NSNN cho các CSGDDH	95
Hình 3.12: Tỷ lệ SV nhận hỗ trợ về miễn giảm học phí, học bổng và trợ cấp	100
Hình 3.13: Tỷ trọng lao động trình độ GDDH trở lên trong tổng LLLĐ của một số quốc gia năm 2023.....	106
Hình 3.14: Tỷ lệ GV là GS, PGS và tiến sĩ phân theo vùng kinh tế năm học 2021-2022	107
Hình 3.15: Số lượng công bố quốc tế của các nước ASEAN.....	109
Hình 3.16: Đường cong Lorenz và đường tập trung lợi ích năm 2010 và 2020	120
Hình 3.17: Tương quan giữa chi NSNN cho GDDH và GDP bình quân đầu người	123

PHẦN MỞ ĐẦU

1. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

GDDH có vai trò thiết yếu và ngày càng có ảnh hưởng sâu rộng đến sự phát triển của các quốc gia. Không chỉ xây dựng LLLĐ kỹ năng cao, theo kịp xu hướng TTLĐ, GDDH còn thúc đẩy nghiên cứu, sáng tạo và đổi mới, từ đó góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế bền vững (Salmi, 2017). Bên cạnh đó, GDDH cũng hỗ trợ giảm chênh lệch xã hội (Bowen, 1997; Anderson & Hearn, 1992). Tilak (2003) nhấn mạnh rằng GDDH là động lực tăng trưởng và là nền tảng cho phát triển toàn diện của xã hội. Chính vì vậy, phát triển HTGDDH luôn là ưu tiên hàng đầu của các quốc gia.

Trước đây, khi quy mô GDDH còn nhỏ, các nước thường tài trợ toàn bộ hoặc phần lớn chi phí đào tạo. Tuy nhiên, quá trình đại chúng hóa GDDH đã dẫn đến sự bùng nổ quy mô SV, đặt ra áp lực lớn đối với NSNN. Trow (1973) từng nhấn mạnh rằng trong mọi xã hội tiên tiến, các vấn đề của GDDH đều gắn liền với quá trình mở rộng hệ thống. Ông cũng chỉ ra “tình thế tiến thoái lưỡng nan” khi một HTGDDH mở rộng phải cân bằng giữa chi phí, chất lượng và công bằng. Nếu nguồn lực tài chính không đủ, hoặc là chất lượng GDDH sẽ suy giảm, hoặc là cơ hội tiếp cận bị hạn chế, gây ra bất bình đẳng.

Trước thực trạng này, các quốc gia vừa tìm kiếm nguồn lực bổ sung để hỗ trợ GDDH, vừa chú ý quản lý và sử dụng hướng đến việc gia tăng hiệu quả NSNN. Sự chú ý ngày một lớn của các nhà khoa học và các nhà hoạch định chính sách đối với ĐTNSNN cho GDDH, không chỉ vì đóng góp then chốt của nó mà còn do những câu hỏi vẫn đề ngỏ về mức ĐTNSNN tối ưu và cách thức phân bổ sao cho hiệu quả.

Hai nội dung chính khi xem xét ảnh hưởng của ĐTNSNN đến sự phát triển của HTGDDH là: mức độ đầu tư cũng như kênh và cách thức phân bổ NSNN. Về mức độ, NSNN góp phần đáng kể trong mở rộng GDDH, cải thiện kết quả đào tạo, NCKH và đảm bảo công bằng. Tuy nhiên, do nguồn lực công có giới hạn, đa số các quốc gia buộc phải tìm kiếm thêm nguồn lực ngoài nhà nước. Mặc dù mô hình tài trợ hỗn hợp giữa nhà nước và tư nhân ngày càng phổ biến, vẫn còn câu hỏi để ngỏ về mức đầu tư tối ưu và tỷ lệ phân chia hợp lý giữa hai nguồn lực này để vừa giảm áp lực cho NSNN, vừa đảm bảo kết quả về đào tạo, NCKH cũng như công bằng trong GDDH.

Bên cạnh đó, kênh và cách thức phân bổ NSNN cũng ảnh hưởng lớn đến kết quả và hiệu quả của ĐTNSNN. Vấn đề không chỉ mức ĐTNSNN mà còn là cách thức phân bổ NSNN để tạo ra sự chuyển biến trong cách hành xử của các CSGDDH và SV, thúc đẩy sự phát triển của HTGDDH. Hiện nay, các cơ chế tài trợ như tài trợ trực tiếp cho CSGDDH hoặc hỗ trợ người học qua học bổng, trợ cấp hay vay ưu đãi đều có những tác động khác nhau và phụ thuộc vào đặc điểm riêng của từng quốc gia. Vẫn còn câu

hỏi đề ngỏ về cách thức phân bổ NSNN tối ưu nhằm vừa đảm bảo hiệu quả tài chính, vừa thúc đẩy chất lượng GDĐH, đồng thời cải thiện công bằng trong tiếp cận, bởi vì tác động của cách thức phân bổ NSNN đến cách thức hành động của các bên thụ hưởng và định hình sự phát triển của HTGDĐH vẫn là nội dung cần được tiếp tục tìm hiểu kỹ lưỡng hơn.

Ở Việt Nam, sau “Đổi mới” vào năm 1986, HTGDĐH đã có sự mở rộng đáng kể. Từ 63 CSGDĐH vào năm 1987 (đều thuộc khu vực công), đến hết năm 2021 con số này đã tăng lên thành 242 CSGDĐH, trong đó 175 cơ sở công lập và 67 cơ sở ngoài công lập. Về quy mô đào tạo, năm 2000, tổng số SV trên cả nước chỉ đạt 731 nghìn người, nhưng đến năm 2021, số lượng SV đã tăng gần 2 lần, lên 2,1 triệu người. Sự gia tăng này đã góp phần nâng tỷ lệ SV trên một vạn dân từ 94 người vào năm 2010 lên 227 người vào năm 2022. Quá trình mở rộng HTGDĐH đã tạo thêm 230 - 350 nghìn SV tốt nghiệp mỗi năm, qua đó xây dựng LLLĐ chuyên môn cao đóng góp cho sự đi lên của đất nước. Năm 2022, lao động trình độ GDĐH đã chiếm 11,9% tổng lực lượng lao động (LLLĐ), vượt xa mức 5,7% của năm 2010.

Tuy nhiên, dù mở rộng nhanh chóng, HTGDĐH ở Việt Nam vẫn rơi vào thách thức không nhỏ. Một trong số đó là tình trạng thiếu hụt LLLĐ kỹ năng cao tại nhiều ngành và lĩnh vực khác nhau. Không những thế, kết quả đào tạo cũng như NCKH chưa đáp ứng được kỳ vọng. SV trình độ GDĐH bị đánh giá chưa được chuẩn bị tốt nền tảng kỹ năng cũng như kiến thức để theo kịp xu hướng TTLĐ. Điều này càng trở nên đáng lo ngại khi nhiều khảo sát từ doanh nghiệp cho thấy tỷ lệ thất nghiệp của LLLĐ trình độ GDĐH đang có đà tăng, trong khi mức lương trung bình của nhóm lao động này lại có chiều hướng giảm dần. Về NCKH, số lượng và chất lượng các nghiên cứu vẫn còn thấp, dù đã có một số tiến bộ trong thời gian gần đây.

Những thiếu sót kể trên đến từ nhiều nguyên nhân, một trong số đó xuất phát từ vấn đề ĐTNSNN cho HTGDĐH. Trước tiên, đó là mức ĐTNSNN cho HTGDĐH ở Việt Nam còn khá thấp. Từ năm 2010 đến 2022, NSNN phân bổ cho giáo dục khoảng 15-19% tổng chi NSNN, tuy nhiên, GDĐH lại chỉ nhận được một tỷ lệ thấp, chiếm chưa đến 5% tổng chi NSNN cho giáo dục, buộc các CSGDĐH phải dựa ngày càng nhiều hơn vào học phí. Trong khi đó, mức học phí đại học được giữ tương đối thấp trong một thời gian dài, và gần đây mới được phép tăng để đảm bảo tính đủ chi phí, nhưng vẫn chịu ràng buộc chặt chẽ. Điều này khiến cho nguồn lực tài chính của các CSGDĐH vừa thiếu, vừa không bền vững, ảnh hưởng đến kết quả đào tạo lẫn NCKH của các cơ sở này.

Vấn đề thứ hai là cơ chế phân bổ NSNN còn bất cập, phần lớn dựa vào yếu tố lịch sử và mức độ tự chủ tài chính của các CSGDĐH, một số địa phương áp dụng công thức tài trợ, nhưng vẫn theo đầu vào thay vì các phương thức tiên tiến hơn như tài trợ

theo kết quả. Đặc biệt, có quá nhiều CQCQ các CSGDDH, khiến cho việc phân bổ NSNN là khác nhau giữa các CSGDDH có cơ quan chủ quản khác nhau, dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các CSGDDH. Tất cả những điều này làm cho NSNN “rót” cho các CSGDDH chưa thực sự minh bạch, rõ ràng và công bằng, không khuyến khích các CSGDDH có sự đổi mới để sử dụng hướng đến việc gia tăng hiệu quả NSNN và cải thiện chất lượng.

Vấn đề thứ ba là sự hỗ trợ tài chính cho người học chưa được thực hiện tốt. Hiện nay, Nhà nước cũng đã thực hiện các hình thức hỗ trợ SV như “miễn, giảm học phí” và “hỗ trợ chi phí học tập” cho một số đối tượng, ngoài ra cũng đã thực hiện chương trình TDSV. Tuy nhiên đối tượng thụ hưởng của những chương trình này còn khá hạn chế. Trong khi đó, do học phí tăng cao, chi phí học đại học đã trở thành gánh nặng ngày càng lớn hơn đối với các hộ gia đình, và nếu không có hình thức hỗ trợ SV hợp lý với độ bao phủ rộng hơn, sẽ gây ra sự chênh lệch lớn trong khả năng tham gia GDĐH.

Như vậy xuất phát từ cả xu hướng trên thế giới lẫn thực trạng Việt Nam, việc nghiên cứu đề tài “*Đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam*” có tính cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn.

2. MỤC TIÊU VÀ NHIỆM VỤ NGHIÊN CỨU

Đề tài luận án “*Đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam*” có mục tiêu nghiên cứu là hệ thống hóa và góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia, từ đó đưa ra các giải pháp có cơ sở khoa học và thực tiễn nhằm tăng cường ĐTNSNN và sử dụng hướng đến việc gia tăng hiệu quả NSNN cho phát triển HTGDĐH ở nước ta.

Các nhiệm vụ nghiên cứu của luận án là:

- *Một là*, xây dựng cơ sở lý thuyết về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH: phân tích các lý thuyết liên quan đến ĐTNSNN và phát triển HTGDĐH; xác định các tiêu chí đánh giá sự phát triển của HTGDĐH; làm rõ vai trò, mục tiêu, nội dung và chính sách ĐTNSNN cũng như các nhân tố ảnh hưởng đến ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH; đồng thời xây dựng được phương pháp và tiêu chí đánh giá kết quả cũng như hiệu quả ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH.

- *Hai là*, đánh giá thực trạng ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH tại Việt Nam. Nhiệm vụ này bao gồm việc thu thập và phân tích số liệu thực tế phát triển HTGDĐH của Việt Nam, cũng như về ĐTNSNN cho HTGDĐH Việt Nam trong giai đoạn từ năm 2010 đến nay; đánh giá được kết quả và hiệu quả của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam; phân tích các hạn chế cũng như nguyên nhân gây ra những hạn chế trong ĐTNSNN cho HTGDĐH tại Việt Nam.

- *Ba là*, đề xuất các giải pháp và điều kiện thực hiện giải pháp nhằm tăng cường ĐTNSNN và sử dụng hướng đến việc gia tăng hiệu quả NSNN cho phát triển HTGDĐH ở nước ta.

3. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHẠM VI NGHIÊN CỨU

a) Đối tượng nghiên cứu

Đề tài luận án có đối tượng nghiên cứu là những vấn đề lý luận và thực tiễn về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH, trong đó thực tiễn được xem xét trong bối cảnh Việt Nam.

b) Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi về nội dung nghiên cứu: Trong luận án này, thuật ngữ ĐTNSNN để chỉ nguồn tiền từ NSNN chỉ cho các đối tượng có liên quan gồm các CSGDĐH và SV, không phân biệt loại chi (ví dụ chi đầu tư, chi thường xuyên hay chi NCKH), không phân biệt cấp nào chi (NSTW hay NSDP).

Luận án này đề cập đến GDĐH theo “Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDĐH” năm 2018, cụ thể là GDĐH đề cập đến trong luận án bao gồm “các trình độ đại học, trình độ thạc sĩ và trình độ tiến sĩ”, không bao gồm các trình độ cao đẳng hay đào tạo nghề. Tuy nhiên, do vấn đề dữ liệu, luận án sẽ tập trung chủ yếu phân tích về trình độ GDĐH.

Các CSGDĐH bao gồm “các đại học, trường đại học và các học viện thực hiện chức năng đào tạo các trình độ của GDĐH”, không bao gồm các trường cao đẳng, trường dạy nghề... Các CSGDĐH sẽ gồm cả các CSGDĐH công lập và ngoài công lập.

Phạm vi về thời gian nghiên cứu: Luận án phân tích thực trạng phát triển HTGDĐH và thực trạng ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH nước ta từ năm 2010 đến nay, trong đó tập trung nhiều hơn thời gian từ 2016 đến nay so sự ra đời của Luật NSNN năm 2015 và Luật Đầu tư công năm 2016 với nhiều điểm mới quan trọng. Các giải pháp và điều kiện thực hiện giải pháp được đề xuất đến năm 2030 và xa hơn.

Cụ thể về thời gian nghiên cứu như sau:

- Thực trạng phát triển HTGDĐH và thực trạng ĐTNSNN cho GDĐH ở nước ta được phân tích từ số liệu của Bộ GD&ĐT, BTC, TCTK trong giai đoạn từ 2010 đến nay. Một số số liệu quốc tế, NCS thu thập từ Viện Thống kê UNESCO truy cập tại website <http://data.uis.unesco.org>; từ “Tổ chức Lao động quốc tế” (ILO), truy cập tại website <https://ilostat.ilo.org/data/>; từ nhóm nghiên cứu SCImago, truy cập tại website www.scimagojr.com.

- Luận án sử dụng bộ dữ liệu điều tra mức sống của hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) do TCTK điều tra cho các năm từ 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 và 2022 để phân tích về tính công bằng trong tiếp cận GDĐH, cũng như dùng để đánh giá về công bằng trong phân bổ ĐTNSNN cho GDĐH.

- Luận án sử dụng số liệu Báo cáo 3 công khai của các CSGDĐH công lập do NCS tổng hợp từ website của các CSGDĐH này trong ba năm học 2019-2020, 2020-2021 và 2021-2022 để lấy số liệu tính toán điểm hiệu quả nội bộ của các cơ sở này, ngoài ra còn dùng để chạy mô hình nhằm chỉ ra ảnh hưởng của các nhân tố đến hiệu quả của các CSGDĐH, trong đó có nhân tố về NSNN. Sở dĩ NCS chỉ lấy được dữ liệu trong ba năm vì các CSGDĐH thường chỉ đưa lên báo cáo của những năm gần đây, do vậy, nếu lấy thêm những năm cũ hơn sẽ thiếu số liệu của rất nhiều CSGDĐH, và khó chạy được mô hình.

Phạm vi về không gian nghiên cứu: Luận án nghiên cứu về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH tại Việt Nam.

4. NHỮNG ĐÓNG GÓP MỚI CỦA LUẬN ÁN

- Về mặt lý thuyết: Luận án đã hệ thống hóa và làm rõ thêm một số vấn đề lý luận về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia, trong đó làm rõ các tiêu chí đánh giá sự phát triển của HTGDĐH. Đồng thời, luận án phân tích vai trò và mục tiêu của ĐTNSNN đối với sự phát triển HTGDĐH, xác định những nội dung cơ bản và chính sách liên quan đến ĐTNSNN, gồm mức ĐTNSNN, kênh phân bổ và cách thức phân bổ NSNN. Ngoài ra, luận án cũng đi sâu phân tích bốn nhóm nhân tố ảnh hưởng đến ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH, đồng thời xây dựng các phương pháp và tiêu chí nhằm đánh giá kết quả cũng như hiệu quả của ĐTNSNN. Bên cạnh đó, luận án còn nghiên cứu kinh nghiệm ĐTNSNN của một số quốc gia và rút ra bài học có giá trị đối với Việt Nam.

- Về mặt thực tiễn:

- Phân tích được thực trạng phát triển HTGDĐH cũng như thực trạng ĐTNSNN cho GDĐH ở Việt Nam giai đoạn từ năm 2010 đến nay.
- Phân tích, đánh giá được kết quả và hiệu quả của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam; chỉ ra được những bất cập, hạn chế cũng như nguyên nhân của hạn chế trong ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở nước ta.
- Trên cơ sở thực trạng, cơ sở lý luận cũng như kinh nghiệm quốc tế, luận án đề xuất các giải pháp cũng như điều kiện thực hiện giải pháp nhằm tăng cường ĐTNSNN và sử dụng hướng đến việc gia tăng hiệu quả NSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam.

5. KẾT CẤU CỦA LUẬN ÁN

Ngoài phần mở đầu và kết luận và các phần phụ, luận án được cấu trúc trong 4 chương như sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu

Chương 2: Một số lý luận và kinh nghiệm thực tiễn về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia

Chương 3: Thực trạng ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam

Chương 4: Quan điểm và giải pháp về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam đến năm 2030 và những năm tiếp theo.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN VÀ KHOẢNG TRỐNG NGHIÊN CỨU

1.1.1. Tổng quan các nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH là một nội dung lớn với nhiều hướng nghiên cứu, trong đó có những hướng sau:

1.1.1.1. Nghiên cứu về mức ĐTNSNN cho GDĐH

Mức ĐTNSNN cho GDĐH được đề cập đáng kể trong các nghiên cứu. Câu hỏi trung tâm đặt ra là: mức đầu tư của Chính phủ cho GDĐH bao nhiêu là hợp lý? Các nghiên cứu đều có chung quan điểm rằng GDĐH tạo ra lợi ích cho cả người học và cộng đồng, vì vậy chi phí cần được chia sẻ giữa người học, gia đình và Chính phủ. Tuy nhiên, vẫn còn tranh luận về tỷ lệ đóng góp phù hợp của mỗi bên.

Quan điểm thứ nhất cho rằng GDĐH cần được Chính phủ đầu tư chủ yếu vì đây là “quyền cơ bản” của con người. McCowan (2016) khẳng định rằng việc học, bao gồm cả GDĐH, là một quyền cơ bản, do đó Chính phủ phải đảm bảo mức đầu tư đủ để mọi nhóm dân cư đều có thể tham gia GDĐH. Tương tự, Teferra và cộng sự (2022) nhấn mạnh rằng nếu GDĐH được nhìn nhận như một quyền con người phổ quát và một hàng hóa công cộng, thì các quốc gia phải chịu trách nhiệm thực thi quyền này thông qua ĐTNSNN lớn. Quan điểm này được áp dụng tại các nước Bắc Âu, nơi NSNN là nguồn chiếm đa số (OECD, 2020).

Quan điểm thứ hai đứng trên góc độ phân chia công bằng, nhấn mạnh rằng mức đóng góp cần phụ thuộc vào lợi ích nhận được của mỗi bên. Nếu lợi ích tư nhân từ GDĐH lớn hơn lợi ích xã hội, người học và gia đình cần chịu phần lớn chi phí. Psacharopoulos và cộng sự (2004, 2018) thuộc WB đã tính toán “tỷ suất sinh lời của giáo dục” ở các cấp học khác nhau, chỉ ra rằng bậc học càng cao thì lợi ích cá nhân càng lớn, trong khi lợi ích xã hội giảm dần. Do đó, các chuyên gia WB khuyến nghị các quốc gia, nhất là các quốc gia đang phát triển, nên tập trung đầu tư công vào các bậc học thấp hơn - nơi mang lại lợi ích xã hội cao hơn - và giảm đầu tư công cho GDĐH.

Quan điểm thứ ba cho rằng lợi ích xã hội của GDĐH là rất lớn, vì vậy cần tăng mức ĐTNSNN vào lĩnh vực này. McMahon (2021) kết luận rằng ngay cả khi chỉ tính riêng lợi ích kinh tế, mức đầu tư cho GDĐH ở Mỹ và Anh vẫn thấp hơn mức tối ưu. Thực trạng ở cả Mỹ và Anh là đầu tư công thiếu hụt, dẫn đến tình trạng tư nhân hóa tài chính GDĐH quá mức. Theo tác giả, mô hình tài chính này không chỉ hạ thấp khả

năng tham gia GDDH cho các nhóm yếu thế mà còn ảnh hưởng tiêu cực đến tốc độ tăng trưởng kinh tế dài hạn.

Nhiều nghiên cứu đã tổng hợp và phân tích sự khác biệt trong việc “chia sẻ chi phí” giữa khu vực công và tư cho GDDH trên toàn cầu, đặc biệt tại các quốc gia châu Âu, như OECD (2019, 2020) và Garritzmann (2016). Kết quả cho thấy mức chia sẻ chi phí này rất khác nhau: theo OECD (2020), tỷ lệ chi tiêu hộ gia đình dao động từ gần như bằng không ở Na Uy, Áo, Thụy Điển và Phần Lan đến khoảng 50% ở Chile, Nhật Bản, Úc và Anh. Phần chi tiêu của chính phủ dao động từ dưới 30% ở Vương quốc Anh đến hơn 90% tại Na Uy, Phần Lan và Áo. Rõ ràng, mức độ chia sẻ chi phí không chỉ phụ thuộc vào các yếu tố kinh tế mà còn bị chi phối bởi quan điểm về vai trò của GDDH, năng lực ngân sách quốc gia, trình độ phát triển và nhiều yếu tố khác.

Về ảnh hưởng của ĐTNSNN vào GDDH đối với tăng trưởng kinh tế, các nghiên cứu thực nghiệm vẫn còn nhiều mâu thuẫn.

Thứ nhất, về tác động chung của ĐTNSNN cho giáo dục, một số nghiên cứu (Landau, 1986; Devarajan và cộng sự, 1996) chỉ ra rằng loại chi tiêu này không mang lại ý nghĩa kinh tế, thậm chí có thể cản trở tăng trưởng ở các quốc gia đang trong giai đoạn phát triển. Ngược lại, Bose và cộng sự (2007) lại cho thấy tại 30 quốc gia đang phát triển, chi đầu tư có mối quan hệ tích cực đáng kể với tăng trưởng, trong khi chi thường xuyên không có tác động rõ ràng. Schneider và Frey (1985) cũng ghi nhận tác động tích cực của chi tiêu giáo dục đối với tăng trưởng tại 23 quốc gia phát triển trong nhiều thập kỷ.

Thứ hai, tác động của chi tiêu công khác nhau giữa các cấp học. Nhiều nghiên cứu (Keller, 2008; Breton, 2013) cho rằng đầu tư công vào giáo dục phổ thông mang lại hiệu quả cao hơn cho tăng trưởng kinh tế. Brotherhood và cộng sự (2022) phát triển mô hình đánh đổi giữa đầu tư cho GDDH và giáo dục trước đại học, kết luận rằng tăng 10% đầu tư vào giáo dục phổ thông có thể làm tăng GDP từ 2,1% đến 3%. Trái lại, Radić và Paleka (2020) nhấn mạnh vai trò của GDDH đối với tăng trưởng kinh tế dài hạn tại Croatia, còn Rathnasiri (2020) khẳng định rằng tại Sri Lanka, đầu tư vào GDDH có tác động tích cực cả trong ngắn hạn và dài hạn, trong khi chi tiêu cho giáo dục phổ thông lại có mối quan hệ nghịch chiều với tăng trưởng.

Tại Việt Nam, nghiên cứu của Mai Ngọc Anh (2022) chỉ ra rằng GDDH đã giúp giảm chênh lệch xã hội nhưng chưa thúc đẩy tăng trưởng theo chiều sâu. Nguyet T. A. và cộng sự (2023) cảnh báo rằng mức chi NSNN cho GDDH quá thấp, làm giảm khả năng tiếp cận và gây rủi ro mất lợi thế lao động tay nghề cao. Kết quả định lượng cũng còn nhiều mâu thuẫn: nghiên cứu của Binh D. T. T (2020) cho thấy tỷ lệ tham gia giáo dục ở cấp tiểu học và phổ thông hỗ trợ quá trình tăng trưởng kinh tế, nhưng GDDH thì không có ý nghĩa. Trong khi đó, Hanh, N. D. & Dung, B. M. (2021) khẳng định mối quan hệ nhân quả thuận chiều giữa GDDH và tăng trưởng kinh tế trong dài hạn.

1.1.1.2. Nghiên cứu về phân bổ NSNN cho các CSGDDH

Các nghiên cứu quốc tế đã đề cập về cơ chế phân bổ NSNN cho các CSGDDH, tập trung vào thiết kế và tác động của chúng. Albrecht và Ziderman (1992) nhấn mạnh ba hạn chế lớn trong phân bổ NSNN tại các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao: kiểm soát tuyển sinh, phụ thuộc vào NSNN, và hạn chế tự chủ tài chính nội bộ. Các hình thức phân bổ theo đầu vào, đầu ra hay qua voucher được phân tích kỹ, nhưng còn thiếu dữ liệu đánh giá ảnh hưởng của chúng đến hành vi các CSGDDH.

Vukasović và cộng sự (2009) nghiên cứu cơ chế phân bổ tại Đông Nam Á, chỉ ra ưu, nhược điểm của các hình thức tài trợ, đặc biệt là tài trợ trực tiếp cho các CSGDDH hoặc thông qua người học. Salmi và Hauptman (2006) nhấn mạnh các đổi mới như tài trợ dựa trên kết quả, quỹ cạnh tranh, và voucher, đồng thời chỉ ra các thách thức như bất bình đẳng gia tăng và khó khăn trong triển khai minh bạch. Tuy nhiên, các nghiên cứu này chủ yếu tập trung vào thiết kế cơ chế mà chưa phân tích sâu hiệu quả dài hạn.

Jongbloed và Vossensteyn (2001) đánh giá tài trợ dựa trên hiệu suất, nhấn mạnh tính khách quan và khả năng thúc đẩy cạnh tranh giữa các CSGDDH. Dù vậy, Dougherty và Natow (2020) chỉ ra rằng cơ chế này ít ảnh hưởng đến tỷ lệ tốt nghiệp và có thể nới rộng khoảng cách chênh lệch trong tham gia GDĐH. Schmidt (2011) và Goksu & Altundemir (2017) phân tích kinh nghiệm từ Bắc Âu và các quốc gia khác, kết luận rằng thành công của cơ chế phân bổ phụ thuộc vào minh bạch, quyền tự chủ và khả năng thích ứng với bối cảnh địa phương.

Nhìn chung, các nghiên cứu quốc tế cung cấp bức tranh đa chiều về cơ chế phân bổ, nhưng còn thiếu bằng chứng về tác động đối với phản ứng của các CSGDDH tại các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao, cũng như những tiền đề tối thiểu để vận hành được tại các quốc gia này.

Nghiên cứu tại Việt Nam về phân bổ NSNN tới các CSGDDH đã tập trung nhiều vào khía cạnh quy trình và pháp lý, ít chú trọng đến tác động thực tiễn. Vũ Thị Thanh Thủy (2012) hệ thống hóa lý thuyết quản lý tài chính tại các CSGDDH công lập, đề xuất các chỉ tiêu đánh giá gắn với kết quả, nhưng chưa phân tích sâu phản ứng của các CSGDDH. Huỳnh Xuân Hiệp và Phạm Thị Hà An (2015) thiết lập cách đánh giá cách thức phân bổ NSNN như hiệu quả, công bằng và linh hoạt, nhưng phương pháp đánh giá chủ yếu mang tính định tính.

Các nghiên cứu như của Nguyễn Trường Giang (2016), Vũ Cương và cộng sự (2019) đã so sánh thực tiễn phân bổ NSNN ở các nước khác để đề xuất đổi mới mô hình tài chính tại Việt Nam. Tuy nhiên, mức độ gắn kết giữa các giải pháp đề xuất với đặc thù HTGDĐH Việt Nam còn hạn chế. Đặng Thành Dũng (2022) phân tích toàn diện cơ chế quản lý tài chính trong GDĐH công lập, chỉ ra sự bất cập của cách thức

phân bổ NSNN. Các tác giả này cung cấp gợi ý quan trọng về cải cách, nhưng chưa có tài liệu học thuật nào phân tích sâu hệ quả của cách thức phân bổ NSNN đến kết quả đào tạo cũng như kết quả NCKH.

Các nghiên cứu tại Việt Nam tập trung vào cơ chế và quy trình, trong khi các nghiên cứu quốc tế dù đề cập nhiều hình thức phân bổ khác nhau vẫn chưa làm rõ tác động lâu dài. Đây là khoảng trống cần được lấp đầy để hỗ trợ cải cách hiệu quả cơ chế phân bổ NSNN, đặc biệt trong giai đoạn chuyển đổi sang cơ chế tự chủ tài chính và mục tiêu nâng tầm GDDH Việt Nam.

1.1.1.3. Những nghiên cứu về hỗ trợ tài chính cho SV

Việc hỗ trợ tài chính cho SV mang lại giá trị cho sự phát triển của HTGDĐH chủ yếu ở khía cạnh mở rộng quy mô và tăng cường cơ hội tiếp cận GDDH. Các nghiên cứu quốc tế cho thấy hỗ trợ tài chính có thể cải thiện cơ hội học tập, nhưng tác động không đồng nhất, tùy thuộc vào loại hình hỗ trợ, quy mô của khoản hỗ trợ và điều kiện KT-XH của từng quốc gia.

Các hình thức hỗ trợ SV rất đa dạng, bao gồm trợ cấp phổ cập, trợ cấp dựa trên nhu cầu, học bổng dựa trên thành tích, các khoản vay SV và voucher (phiếu hỗ trợ SV). Một số tài liệu cho thấy hỗ trợ tài chính giúp tăng tỷ lệ nhập học của SV thuộc nhóm yếu thế. Việc giảm mạnh học phí ở các trường cao đẳng cộng đồng đã giúp tăng số lượng SV nhập học, nhưng có thể khiến họ ít lựa chọn các CSGDDH bốn năm (Denning, 2017). Tuy nhiên, trợ cấp dựa trên nhu cầu chỉ có tác động đáng kể khi mức hỗ trợ đủ lớn (Fack và Grenet, 2015; Dearden và cộng sự, 2014). Tại Mỹ, trợ cấp Pell có giá trị thấp không làm thay đổi đáng kể quyết định nhập học, trong khi các chương trình hỗ trợ bổ sung lại có tác động tích cực hơn (Denning và cộng sự, 2017). Trong khi đó, học bổng dựa trên thành tích có thể nới rộng khoảng cách chênh lệch trong tham gia GDDH nếu không đi kèm tiêu chí nhu cầu tài chính, vì SV có điều kiện tốt hơn thường có khả năng tiếp cận cao hơn (Kane, 2003; Vergolini và cộng sự, 2014). Hơn thế, tại Chile và Nam Phi, các nghiên cứu cho thấy các khoản vay SV có thể giúp tăng tỷ lệ nhập học của nhóm thu nhập thấp (Solis, 2013; Gurgand và cộng sự, 2011).

Bên cạnh tác động đến nhập học, hỗ trợ tài chính còn ảnh hưởng đến tỷ lệ tốt nghiệp. Các nghiên cứu về trợ cấp dựa trên nhu cầu chỉ ra rằng hình thức hỗ trợ này giúp SV có điều kiện kinh tế hạn chế duy trì việc học và tăng khả năng hoàn thành chương trình đại học, đặc biệt khi khoản trợ cấp đủ lớn (Denning và cộng sự, 2017; Alon, 2011). Tuy nhiên, học bổng dựa trên thành tích ít tác động đến tỷ lệ tốt nghiệp của SV thuộc nhóm gia đình thu nhập thấp (Carruthers và Özek, 2016; Sjoquist và Winters, 2015). Đối với các khoản vay SV, bằng chứng về ảnh hưởng của chương trình này đối với tỷ lệ tốt nghiệp còn hạn chế, và nhiều nghiên cứu chưa tìm thấy kết quả rõ ràng (Wederspan, 2016).

Ngoài các chính sách trợ cấp tài chính đơn lẻ, sự kết hợp trợ cấp tài chính với tư vấn học tập và tiếp cận cộng đồng thể hiện ưu thế trong việc tăng tỷ lệ nhập học và tốt nghiệp. Các chương trình tại Canada kết hợp tư vấn trong giai đoạn trung học với trợ cấp tài chính đã giúp tăng đáng kể tỷ lệ SV theo học và hoàn thành GDDH (Oreopoulos và cộng sự, 2014; Ford và cộng sự, 2014). Tuy nhiên, hiệu quả của các chương trình này không đồng nhất. Một số nghiên cứu chỉ ra rằng khi chính sách hướng đến SV thuộc nhóm gia đình kinh tế hạn chế nhưng có thành tích cao, tác động của nó không lớn, do nhóm này vốn đã có động lực theo học đại học (Andrews và cộng sự, 2016; Page và cộng sự, 2019).

Tại Việt Nam, nghiên cứu về chính sách hỗ trợ SV vẫn còn ít, đặc biệt trong lĩnh vực “miễn giảm học phí” và “học bổng khuyến khích học tập”. Hiện nay, tỷ lệ SV được miễn giảm học phí còn thấp, và nguồn kinh phí học bổng chủ yếu đến từ học phí do SV đóng góp thay vì từ NSNN. Một số nghiên cứu đề cập đến công bằng trong tham gia GDDH và sự cần thiết của chính sách học bổng, nhưng chưa đi sâu vào các giải pháp cụ thể (Trịnh Văn Tùng, 2012; Đàm Đắc Tiến, 2016). Trong khi đó, chính sách TDSV được nghiên cứu nhiều hơn. Một số tác giả cho rằng TDSV đã mở rộng cơ hội GDDH và góp phần cải thiện công bằng xã hội, nhưng vẫn tồn tại những thiếu sót như mức vay thấp, quy trình phức tạp (Nguyễn Thanh Tâm, 2019; Nguyễn Thị Thu Mai và Nguyễn Hải Thanh, 2021). Một số tài liệu cũng thẩm định kết quả mang lại của chính sách này dựa trên các tiêu chí như hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội và tính bền vững, nhưng phần lớn chỉ dừng lại ở phân tích quy trình vay vốn mà chưa xem xét sâu tác động của nó đến hành vi học tập và quyết định theo học đại học (Nguyễn Văn Đức, 2016; Nguyễn Mai Hương, 2019).

Nhìn chung, vẫn cần có thêm nghiên cứu thực nghiệm để thẩm định kết quả mang lại của các chính sách trợ cấp tài chính, đặc biệt là sự chi phối của chúng đến lựa chọn tham gia GDDH, tỷ lệ tốt nghiệp và cơ hội việc làm sau khi ra trường. Đồng thời, việc cải thiện thiết kế chính sách hướng đến việc gia tăng hiệu quả trong hỗ trợ tài chính và giảm sự chênh lệch trong cơ hội tham gia GDDH cũng là một hướng nghiên cứu quan trọng trong thời gian tới, đặc biệt trong điều kiện Việt Nam.

1.1.1.4. Nghiên cứu về nhân tố ảnh hưởng đến ĐTNSNN cho GDDH

Tang (2022) chia các nghiên cứu về nhân tố ảnh hưởng đến ĐTNSNN cho GDDH thành hai trường phái chính. Trường phái Hoa Kỳ dựa trên lý thuyết kinh tế học thể chế, tập trung phân tích các yếu tố xã hội, kinh tế, nhân khẩu học và chính trị ảnh hưởng đến mức đầu tư công cho GDDH. Một nghiên cứu tiêu biểu của trường phái này là Kim và Price (1977), sử dụng mô hình cung và cầu để phân tích ĐTNSNN tại các bang ở Hoa Kỳ. Trong đó, các yếu tố cung gồm SV, giảng viên (GV), mức chi tiêu công, và các yếu tố cầu như thu nhập bình quân đầu người hay dân số trẻ. Tuy nhiên,

Delaney & Doyle (2011) chỉ ra rằng các mô hình này thường không hoàn toàn tuân theo giả định của KTH tân cổ điển, cho thấy cần bổ sung thêm các yếu tố phi kinh tế trong phân tích.

Trường phái châu Âu, ngược lại, tiếp cận ĐTNSNN cho GDDH từ góc độ đa quốc gia, thường dựa trên dữ liệu các nước OECD. Các nghiên cứu như Busemeyer (2007) hay Garritzmann (2016) dựa trên lý thuyết kinh tế chính trị và chính trị so sánh, tô đậm vị trí của thể chế chính trị và bối cảnh quốc gia trong quyết định chi tiêu công. Trường phái này tìm kiếm các yếu tố chung xuyên quốc gia ảnh hưởng đến tài trợ GDDH, nhưng ít tập trung vào đặc thù của các nước ngoài OECD, đặc biệt là các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao.

Về khung lý thuyết, các nghiên cứu thường dựa trên ba hướng chính. Thứ nhất, kinh tế học tân cổ điển coi GDDH như một hàng hóa công mà Nhà nước cung cấp, với các nghiên cứu tập trung vào việc phân tích hàm cung và cầu. Ví dụ, Kim và Price (1977) đã xây dựng mô hình, trong đó đầu ra của GDDH được đo lường bằng số SV tốt nghiệp, và giá cả là mức thuế người dân đóng góp. Dù vậy, các nghiên cứu sau này nhận thấy mô hình này không hoàn toàn phù hợp với thực tế.

Thứ hai, lý thuyết chi tiêu công và kinh tế vĩ mô được sử dụng để phân tích mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế và ĐTNSNN cho GDDH. Quy luật Wagner cho rằng GDP tăng sẽ kéo theo sự gia tăng chi tiêu công, trong khi lý thuyết Keynes nhấn mạnh vai trò điều tiết của chi tiêu công theo chu kỳ kinh tế. Một số nghiên cứu như Sagarik (2012) tại Thái Lan và Yun & Yusoff (2018) tại Malaysia đã áp dụng các lý thuyết này để phân tích chi tiêu giáo dục, nhưng chưa làm rõ sự điều chỉnh chính sách trong các HTGDDH khác nhau.

Thứ ba, lý thuyết chủ nghĩa thể chế mới và lựa chọn hợp lý về thể chế kết hợp yếu tố hành vi và đặc điểm thể chế để giải thích các quyết định chính sách. Theo lý thuyết này, đầu tư công cho GDDH chịu ảnh hưởng bởi đặc điểm của chủ thể ra quyết định (như chính phủ, cơ quan hoạch định chính sách) và bối cảnh chính trị, xã hội, kinh tế. Ostrom (2007) phát triển lý thuyết này bằng cách tô đậm sự kết nối giữa các đặc điểm thể chế và hành vi cá nhân. Đây là hướng tiếp cận tiềm năng để nghiên cứu ĐTNSNN cho GDDH, nhưng hiện chưa phổ biến tại các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao.

Tóm lại, các nghiên cứu quốc tế đã cung cấp nhiều khung lý thuyết và dữ liệu quan trọng để phân tích nhân tố ảnh hưởng đến ĐTNSNN cho GDDH. Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu tập trung vào các nước phát triển và chưa làm rõ các yếu tố đặc thù tại các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao. Đây là khoảng trống nghiên cứu cần được lấp đầy, đặc biệt khi xem xét bối cảnh chính trị, xã hội và thể chế khác biệt ở những quốc gia như Việt Nam.

1.1.2. Những giá trị khoa học được kế thừa và khoảng trống trong nghiên cứu

Các nghiên cứu trước đây đã cung cấp những nền tảng quan trọng cho hệ thống lý luận và thực tế về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH. Cụ thể:

Thứ nhất, cơ sở về sự tham gia của nhà nước trong GDĐH: Các nghiên cứu đã khẳng định rằng GDĐH sinh ra lợi ích kép cho SV và xã hội, với những lợi ích lan tỏa vượt xa lợi ích cá nhân. Nhà nước tham gia đầu tư vào GDĐH là không thể tranh cãi để đảm bảo mức đầu tư phù hợp, tránh tình trạng người học đầu tư dưới mức xã hội mong muốn.

Thứ hai, nguyên tắc “chia sẻ chi phí”: Các nghiên cứu đã đề cập rõ ràng về lý do “chia sẻ chi phí” GDĐH giữa nhà nước, SV và gia đình. Tuy nhiên, tỷ lệ chia sẻ giữa các bên có sự khác biệt lớn tùy theo bối cảnh quốc gia, đặc biệt khi so sánh giữa các nước có nền tảng phát triển khác nhau.

Thứ ba, về cách thức phân bổ NSNN: Nhiều cách thức phân bổ NSNN như dựa trên đầu vào, đầu ra, hiệu suất, hoặc qua quỹ cạnh tranh và voucher đã được nghiên cứu, bằng cách xác định những thế mạnh và nhược điểm trong từng cơ chế và chỉ ra rằng chúng có thể tạo chuyển biến trong cách thức hành động của SV và CSGDĐH.

Thứ tư, nhân tố ảnh hưởng đến ĐTNSNN: Các yếu tố như chính trị, KT-XH và nhân khẩu học đã được nghiên cứu, với nhiều bằng chứng định lượng từ các nước phát triển. Những yếu tố này góp phần định hướng các quyết định đầu tư công.

Mặc dù có nhiều đóng góp từ các nghiên cứu trước đây, vẫn tồn tại một số khoảng trống quan trọng cần được làm rõ:

1) *Mức ĐTNSNN hợp lý*: Vẫn còn nhiều tranh luận về mức ĐTNSNN cho GDĐH và tỷ lệ “chia sẻ chi phí” phù hợp giữa nhà nước và SV, đặc biệt trong bối cảnh các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao như nước ta.

2) *Tác động của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH*: Tuy có nhiều nghiên cứu về ĐTNSNN cho GDĐH, nhưng sự chi phối của ĐTNSNN đến sự phát triển của HTGDĐH vẫn thiếu sự đánh giá một cách có hệ thống cũng như các phương pháp và tiêu chí nào để đánh giá được kết quả cũng như hiệu quả trong ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia.

3) *Bối cảnh đặc thù*: Nhiều nghiên cứu trước đây chủ yếu tập trung vào các quốc gia phát triển, trong khi bối cảnh các nước đang phát triển, với những hạn chế về nguồn lực và đặc thù về HTGDĐH, chưa được phân tích đầy đủ. Việt Nam, với HTGDĐH đang chuyển đổi, cần có các nghiên cứu sát với thực tiễn để đưa ra khuyến nghị chính sách hiệu quả hơn.

Từ những khoảng trống chỉ ra ở trên, trong luận án này, NCS tập trung nghiên cứu các khía cạnh sau:

- Phân tích thực trạng ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam, bao gồm quy

mô đầu tư, chính sách phân bổ NSNN cho các CSGDDH và trợ cấp tài chính cho SV.

- Đánh giá kết quả và hiệu quả ĐTNSNN, bao gồm bốn nội dung (1) đánh giá kết quả phát triển HTGDĐH so với mục tiêu, (2) đánh giá tác động của chính sách, (3) đánh giá hiệu quả và (4) đánh giá công bằng trong ĐTNSNN.

- Đề xuất các giải pháp nhằm tăng cường ĐTNSNN hợp lý và sử dụng hướng đến việc gia tăng hiệu quả NSNN cũng như các điều kiện thực hiện các giải pháp đó.

1.2. KHUNG NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.2.1. Khung nghiên cứu của luận án

Khung nghiên cứu của luận án được xây dựng trên ba nền tảng lý thuyết chính: kinh tế học giáo dục, lựa chọn hợp lý về mặt thể chế và chính sách công.

Thứ nhất, lý thuyết KTH giáo dục cung cấp nền tảng để phân tích về phản ứng cũng như quyết định của các bên liên quan trong GDĐH, bao gồm người học, CSGDDH và nhà nước, dưới góc độ tối ưu hóa nguồn lực (Wößmann & Schütz, 2006). Theo đó, các chủ thể ra quyết định trên cơ sở cân nhắc giữa chi phí và lợi ích trong bối cảnh có những ràng buộc nhất định (Toutkoushian & Paulsen, 2016). Lý thuyết này giúp xác định các yếu tố ảnh hưởng đến quy mô, kênh phân bổ và cách thức phân bổ ĐTNSNN cho GDĐH.

Thứ hai, lý thuyết lựa chọn hợp lý về mặt thể chế giúp giải thích quy trình chính sách ĐTNSNN cho GDĐH. Theo Ostrom (2007), quyết định của các chủ thể không chỉ bị chi phối bởi điều kiện kinh tế mà còn chịu ảnh hưởng từ các quy tắc thể chế, đặc điểm của bên liên quan và bối cảnh chính trị - xã hội. Luận án học hỏi, mở rộng khung phân tích của Tandberg & Griffith (2013) bằng cách bổ sung yếu tố NSNN như một nhân tố chi phối quyết định ĐTNSNN. Trên cơ sở đó, luận án xác định bốn nhóm nhân tố ảnh hưởng đến ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH bao gồm: (1) chính trị - pháp luật, (2) yếu tố thuộc về NSNN, (3) các yếu tố KT-XH, và (4) đặc điểm của HTGDĐH.

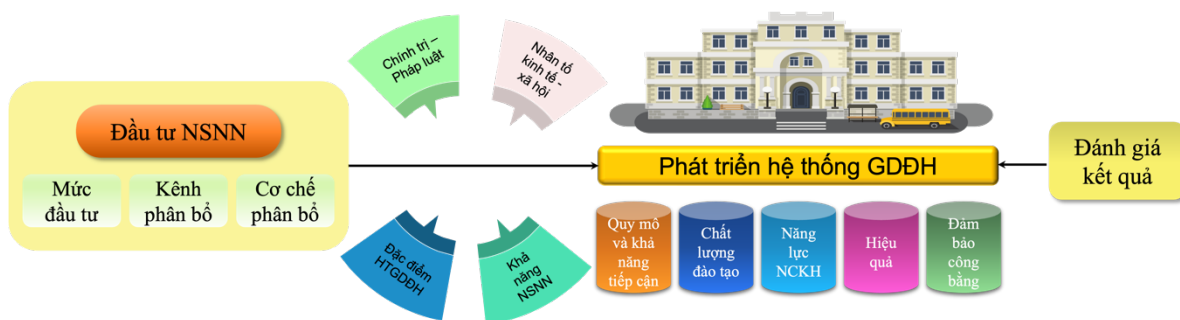
Thứ ba, lý thuyết chính sách công được sử dụng để đánh giá kết quả và hiệu quả ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH. Theo Rossi, Lipsey & Freeman (2019), đánh giá chính sách cần xem xét “mức độ đạt được mục tiêu”, “tác động của chính sách” và “hiệu quả trong sử dụng nguồn lực”. Ngoài ra, Demery (2000) nhấn mạnh sự cần thiết phải đảm bảo NSNN đến đúng đối tượng thụ hưởng. Trên cơ sở đó, luận án đưa ra bốn nội dung đánh giá chính: kết quả đạt được so với mục tiêu, đánh giá tác động, đánh giá hiệu quả và tính công bằng trong ĐTNSNN.

Từ ba nền tảng lý thuyết trên, có thể thấy ĐTNSNN không chỉ mang tính tài chính mà còn gắn liền với chiến lược phát triển GDĐH. Vì vậy, để đánh giá tác động của ĐTNSNN, cần dựa trên các tiêu chí đánh giá sự phát triển của HTGDĐH. Các tiêu chí này giúp xác định mức độ đáp ứng của chính sách ĐTNSNN đối với yêu cầu mở rộng quy mô, cải thiện kết quả đào tạo, thúc đẩy NCKH và thúc đẩy sự công bằng

trong cơ hội tham gia GDDH. Dựa trên kinh nghiệm quốc tế và các mục tiêu phát triển HTGDĐH từ Salmi & Hauptman (2006), OECD (2020), luận án xác định năm tiêu chí đánh giá chính: (1) quy mô và khả năng tiếp cận, (2) chất lượng đào tạo, (3) năng lực NCKH, (4) hiệu quả của HTGDĐH và (5) đảm bảo công bằng.

Trên cơ sở nền tảng lý thuyết và các tiêu chí đánh giá này, khung nghiên cứu của luận án được thiết kế nhằm phân tích các yếu tố quyết định và tác động của ĐTNSNN đối với HTGDĐH. Theo cách tiếp cận này, quyết định ĐTNSNN bao gồm ba nội dung chính: xác định quy mô đầu tư, lựa chọn kênh phân bổ NSNN, xác định cách thức phân bổ (Johnstone & Marcucci, 2010; Toutkoushian & Paulsen, 2016). Những quyết định này chịu chi phối bởi bốn nhóm nhân tố chính, đồng thời, việc đánh giá kết quả và hiệu quả ĐTNSNN được thực hiện dựa trên bốn nội dung: so sánh kết quả với mục tiêu đặt ra, đánh giá tác động của ĐTNSNN, đánh giá hiệu quả ĐTNSNN và xem xét tính công bằng trong ĐTNSNN. Khung lý thuyết của luận án được thể hiện ở Hình 1.1.

Hình 1.1: Khung nghiên cứu của luận án



Nguồn: NCS tự phát triển

1.2.2. Phương pháp nghiên cứu

1.2.2.1. Phương pháp nghiên cứu định tính

NCS chủ yếu sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu để xây dựng và hoàn thiện cơ sở lý thuyết. Đồng thời, phương pháp này cũng được NCS sử dụng để tổng hợp và đánh giá về thực trạng ĐTNSNN cho GDDH ở nước ta trong giai đoạn nghiên cứu.

1.2.2.2. Phương pháp nghiên cứu định lượng

a) Phương pháp phân tích các chỉ số thống kê

Phương pháp này được NCS sử dụng trong các phần nội dung như:

- Phân tích về thực trạng phát triển của HTGDĐH ở Việt Nam trong giai đoạn 2010-2022. NCS sử dụng các số liệu của TCTK, của Bộ GD&ĐT... nhằm đưa ra bức tranh tổng quan về thực trạng phát triển HTGDĐH của Việt Nam trong giai đoạn từ 2010-2020.

- Phân tích về quy mô ĐTNSNN cho GDDH trong giai đoạn 2010-2022. Ở phần này, NCS tổng hợp số liệu về ĐTNSNN cho giáo dục nói chung và GDDH nói riêng

ở Việt Nam, đồng thời tìm hiểu về nguồn thu của các CSGDDH công lập ở Việt Nam, về mức học phí của các CSGDDH, cũng như mức chi tiêu cho GDĐH của các hộ gia đình ở Việt Nam để có thể đánh giá về mức ĐTNSNN cho GDĐH, cũng như so sánh với mức chi cho GDĐH của hộ gia đình nhằm đưa ra nhận định về tính hợp lý trong mức ĐTNSNN cho GDĐH ở Việt Nam.

- Đánh giá về kết quả ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở nước ta. NCS sử dụng các chỉ số thống kê của TCTK, các số liệu được rút ra từ các bộ VHLSS để đánh giá về tình hình việc làm, thất nghiệp, thu nhập của những người có bằng đại học, các chỉ số tổng hợp từ Bộ GD&ĐT, BTC... để từ đó đánh giá về kết quả cũng như hiệu quả ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam.

b) Phương pháp phân tích phân bổ lợi ích (Benefit Incidence Analysis - BIA)

Để đánh giá về công bằng trong ĐTNSNN cho GDĐH ở Việt Nam, NCS sử dụng phương pháp BIA. Bản chất của phương pháp này là tính toán phần NSNN mà các nhóm dân cư phân theo thu nhập nhận được trong tổng mức đầu tư của chính phủ, có tính đến cơ hội tham gia GDĐH trong từng nhóm, từ đó đánh giá được mức độ công bằng trong ĐTNSNN cho GDĐH ở Việt Nam.

Để tính toán, dữ liệu NCS sử dụng là mức chi NSNN cho GDĐH các năm chẵn từ 2010 đến 2022 theo số liệu từ Bộ GD&ĐT và BTC cũng như bộ dữ liệu VHLSS trong các năm chẵn từ 2010 đến 2022.

c) Phương pháp phân tích bao dữ liệu (DEA) hai bước

Về bản chất, NCS sử dụng phương pháp DEA để tính toán điểm hiệu quả của các CSGDDH, sau đó thực hiện hồi quy ở bước 2 bằng hồi quy Tobit để phân tích tác động của các yếu tố KT-XH, đặc biệt là NSNN đến hiệu quả của các CSGDDH.

Về nguồn số liệu, NCS thu thập số liệu báo cáo 3 công khai trên website của các CSGDDH ở Việt Nam trong ba năm học 2019-2020, 2020-2021 và 2021-2022. Do một số CSGDDH có lỗi hoặc không đưa lên, nên số lượng báo cáo của các CSGDDH công lập trong từng năm cụ thể như sau: năm học 2019-2020 thu thập đủ dữ liệu của 97 trường, năm 2020-2021 là 100 trường, năm 2021-2022 là 101 trường, tổng hợp lại trong 3 năm có 66 trường đủ dữ liệu.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

2.1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

2.1.1. Khái quát về giáo dục đại học và phát triển hệ thống giáo dục đại học

2.1.1.1. Bản chất GDDH

GDDH còn được gọi là “giáo dục giai đoạn thứ ba” hoặc “giáo dục sau trung học”. Tuy vậy, quan điểm về GDDH không hẳn đồng nhất giữa các quốc gia. Theo UNESCO (1998, tr. 1), GDDH bao gồm “tất cả các loại hình học tập, đào tạo hoặc đào tạo nghiên cứu ở bậc sau trung học, được cung cấp bởi các trường đại học hoặc các cơ sở giáo dục khác, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận là CSGDDH”. Khác với giáo dục phổ thông, GDDH không chỉ hướng nghiệp mà còn là nhân tố then chốt trong NCKH, sáng tạo tri thức và mở rộng tư duy phản biện. GDDH cung cấp hệ thống tri thức chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp và phương pháp tư duy, giúp người học phát triển bản thân và thích ứng với TTLĐ cũng như yêu cầu của xã hội tri thức.

GDDH được cung cấp bởi các CSGDDH. Có nhiều loại hình CSGDDH. Tại Việt Nam, theo “Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDDH” năm 2018, GDDH chỉ bao gồm “đại học, trường đại học và các cơ sở có tên gọi khác theo quy định”, không bao gồm cao đẳng. Điều này khác biệt với nhiều quốc gia, nơi GDDH có độ phủ lớn hơn.

Như vậy, GDDH không chỉ đơn thuần là bước tiếp nối giáo dục phổ thông mà còn là nền tảng phát triển tri thức, LLLĐ kỹ năng cao và đổi mới sáng tạo. Việc đầu tư vào GDDH cần được nhìn nhận từ cả góc độ xây dựng LLLĐ kỹ năng cao, thúc đẩy NCKH và phát triển xã hội.

2.1.1.2. Vai trò của GDDH

Vai trò của GDDH gắn bó mật thiết với tri thức, GDDH là nơi *sáng tạo ra tri thức, truyền bá tri thức và vận dụng tri thức*. Harman (2006, tr.309) đã đánh giá rằng “hơn nửa thế kỷ qua, các nước công nghiệp phát triển nhất đều thống nhất cho rằng ba vai trò của GDDH đó là *giảng dạy, nghiên cứu và phục vụ cộng đồng*”.

a) Vai trò truyền bá và lan tỏa tri thức

Vai trò này chính là việc giảng dạy, truyền bá kiến thức, kỹ năng của GDDH. Đây là vai trò truyền thống, xuất hiện ngay từ thời kỳ đầu tiên của GDDH, đây cũng không phải là vai trò riêng của GDDH mà là vai trò của giáo dục nói chung. Thông qua GDDH, người học được chuẩn bị tốt nền tảng kỹ năng cũng như kiến thức cần thiết. Kỹ năng và kiến thức được giảng dạy và truyền đạt ở bậc đại học có tính chất kế

thừa và nâng cao so với các bậc học dưới. Quan trọng hơn, trong GDDH, SV vừa được tiếp thu kiến thức nền tảng, vừa được trang bị kỹ năng, kiến thức chuyên sâu gắn liền với cuộc sống và yêu cầu của nghề nghiệp.

b) Vai trò sáng tạo ra tri thức mới

Đây là vai trò cốt lõi thứ hai của GDDH. Vai trò truyền bá và sáng tạo tri thức của GDDH, hay nói đơn giản là việc giảng dạy và NCKH là hai nhiệm vụ song hành và có tác dụng tương hỗ cho nhau. Bởi vì nếu chỉ giảng dạy mà không có nghiên cứu thì không thể cải thiện được kết quả giảng dạy, không thể đào sâu, khơi rộng được những nội dung cần truyền thụ. NCKH chính là động lực quan trọng giúp cải thiện chất lượng giảng dạy. Ngược lại, chính từ công việc giảng dạy, các GV có thể xác định một cách khoa học, đúng đắn nội dung và đối tượng cần nghiên cứu.

c) GDDH cung cấp các dịch vụ phục vụ cộng đồng

Vai trò này thể hiện rằng CSGDDH và doanh nghiệp có sự hợp tác mật thiết và là mối quan hệ hai chiều, trong đó cả hai bên đều hưởng lợi từ điều này. Một mặt, các CSGDDH thực hiện những dự án NCKH nhằm giúp doanh nghiệp nâng cao năng suất, đồng thời đào tạo lực lượng bậc cao theo kịp xu hướng TTLĐ. Đây là sự đóng góp cho xã hội của các CSGDDH. Mặt khác, sự hợp tác này cũng mang lại lợi ích đáng kể cho chính các CSGDDH. Bằng cách khai thác hợp đồng dịch vụ đào tạo và NCKH, họ có thể mở rộng nguồn lực tài chính, tạo thêm cơ hội phát triển. Bên cạnh đó, mối liên kết với doanh nghiệp còn giúp cải thiện CTĐT nhờ vào quá trình tham vấn, sự giao lưu với các chuyên gia và các cơ hội hướng dẫn thực tập, đưa SV vào môi trường làm việc thực tế và cải thiện năng lực chuyên môn.

Ba vai trò của GDDH không chỉ đi chung với nhau mà nó còn có tác dụng nâng đỡ, hỗ trợ cho nhau. Trong một HTGDDH, không phải CSGDDH nào cũng đều phải thực hiện đồng đều ba vai trò này. Có thể có cơ sở tập trung nhiều hơn cho phần đào tạo, có cơ sở lại tập trung hơn cho cung cấp dịch vụ và NCKH. Tuy nhiên, HTGDDH của mỗi nước đều phải thể hiện rõ cả ba vai trò trên.

2.1.1.3. Phát triển HTGDDH

a) Khái niệm về HTGDDH

Theo Cao và cộng sự (2023, tr.1), HTGDDH đề cập đến “cơ cấu tổ chức của các CSGDDH cũng như đội ngũ nhân viên và cơ sở hạ tầng cần thiết để cung cấp giáo dục sau trung học”. Teichler (2017, tr. 772) cũng đưa ra quan điểm tương tự “một HTGDDH, theo quy định, bao gồm tất cả các cơ sở giáo dục tương ứng trong một quốc gia”. Quan điểm của Chevaillier (2003, tr. 103) mở rộng hơn khi nhấn mạnh rằng HTGDDH không chỉ bao gồm các CSGDDH, mà còn “bao gồm các tổ chức liên quan như cơ quan quản lý, cơ quan tài trợ, hội đồng nghiên cứu hay tổ chức phúc lợi SV, chịu trách nhiệm quản lý và điều phối hoạt động của các CSGDDH”.

Tuy nhiên, hiểu một cách đầy đủ nhất, HTGDĐH của một quốc gia bao gồm ba yếu tố cơ bản (Rezaev & Maletz, 2012):

- *Một là* các CSGDDH (với các loại hình khác nhau như công lập hay ngoài công lập, vì lợi nhuận hay phi lợi nhuận, cơ sở định hướng giảng dạy hay định hướng nghiên cứu...), bao gồm các cán bộ, GV, SV, cơ sở vật chất (CSV) của các CSGDDH.

- *Hai là*, các tổ chức trực tiếp quản lý, hay tài trợ cho các CSGDDH và SV, ví dụ như cơ quan trung ương (CQTW) hay địa phương, hội đồng giáo dục, hội đồng nghiên cứu, tổ chức cung cấp TDSV...

- *Ba là*, các quy tắc, luật lệ hay khuôn khổ thể chế. Các CQQL giáo dục đề ra các chính sách giáo dục quốc gia, đặt ra các chiến lược, tiêu chuẩn, thiết kế các luật và đạo luật giáo dục. Bằng cách đó, họ cung cấp một khuôn khổ pháp lý cho các CSGDDH và điều chỉnh hoạt động của họ.

Như vậy, HTGDĐH không chỉ là tập hợp các CSGDDH mà còn là một hệ sinh thái liên kết chặt chẽ với các CQQL.

b) Tiêu chí đánh giá sự phát triển HTGDĐH

HTGDĐH có ý nghĩa không thể tranh cãi trong nâng cao tiềm lực quốc gia. Nhưng làm sao để xác định HTGDĐH đã và đang phát triển như thế nào? Những tiêu chí nào phản ánh chính xác sự phát triển đó? Nhiều quốc gia đã triển khai các tiêu chuẩn riêng để đánh giá HTGDĐH. Chẳng hạn, Pháp áp dụng bộ chỉ số về đầu vào, hiệu suất, chất lượng, tài chính và cơ hội tham gia GDĐH để theo dõi sự phát triển GDĐH (Chevallier, 2003). Tại Vương quốc Anh, hệ thống chỉ số đầu tiên được giới thiệu trong Sách Xanh về GDĐH năm 1985 (Ball & Halwachi, 1987, tr. 394).

Không chỉ các quốc gia, nhiều tổ chức quốc tế cũng xây dựng hệ thống chỉ số để theo dõi và so sánh sự phát triển GDĐH. Ví dụ, UNESCO đánh giá GDĐH theo tầm nhìn của tổ chức này (Yonezawa & Kaiser, 2003). Tương tự, OECD và các nước châu Âu cũng phát triển các bộ tiêu chí riêng (Martin và cộng sự, 2011).

Hệ thống tiêu chí so sánh và xếp loại HTGDĐH giữa các quốc gia cũng đã được đề ra trong một số nghiên cứu. Điển hình là chương trình xếp hạng HTGDĐH U21 của Universitas 21, trong đó Williams và cộng sự (2013, tr. 599) đề xuất bốn nhóm tiêu chí: nguồn lực, môi trường, kết nối và đầu ra. Tương tự, Ederer và cộng sự (2008) đề xuất năm tiêu chí đánh giá HTGDĐH tại các nước OECD: (1) tính toàn diện và khả năng tiếp cận, (2) hiệu quả, (3) khả năng thu hút SV quốc tế, (4) đáp ứng “nhu cầu học tập suốt đời”, (5) thích ứng với sự thay đổi.

Trong nghiên cứu này, NCS xây dựng chỉ số với cách tiếp cận theo nhiệm vụ hoặc mục tiêu của HTGDĐH, phù hợp với quan điểm của Ball & Halwachi (1987, tr. 394) rằng một “hệ thống chỉ số chỉ có ý nghĩa khi gắn liền với mục tiêu cụ thể”.

Như đã phân tích, GDĐH có ba vai trò chính: giảng dạy, nghiên cứu và phục vụ cộng đồng. Tuy nhiên, các hệ thống đánh giá trên thế giới chủ yếu tập trung vào giảng

dạy và NCKH, trong khi vai trò phục vụ cộng đồng ít được xem xét, nhất là ở các nước có nền kinh tế chưa phát triển mạnh như Việt Nam, do chiếm tỷ trọng nhỏ trong hoạt động của các CSGDDH. Do đó, trong luận án này, sự phát triển của HTGDDH được xem xét dựa trên trụ cột chính là giảng dạy và NCKH. Bên cạnh đó, chính sách phát triển HTGDDH thường hướng đến ba mục tiêu: “chất lượng”, “hiệu quả” và “công bằng” (Salmi & Hauptman, 2006; OECD, 2020). Việc kết hợp hai trụ cột hoạt động với ba mục tiêu chính sách có thể tạo ra một hệ thống tiêu chí đánh giá toàn diện, phản ánh đầy đủ những khía cạnh quan trọng nhất của HTGDDH. Do đó, NCS đề xuất năm nhóm tiêu chí đánh giá mức độ phát triển của HTGDDH ở các quốc gia như sau:

Một là, mở rộng quy mô và khả năng tiếp cận GDDH

Hầu hết các quốc gia đều mong muốn điều này. Sự mở rộng quy mô mang lại cơ hội tham gia GDDH cho nhiều thành phần người học hơn, cũng như xây dựng LLLĐ chất lượng thỏa mãn yêu cầu phong phú của TTLĐ. Sự mở rộng này có thể thể hiện bằng:

- Sự mở rộng về mặt địa lý: phát triển các CSGDDH không chỉ ở vùng thành thị, ở các vùng kinh tế phát triển, mà ở cả các vùng khó tiếp cận và thu nhập thấp để đảm bảo người học từ những vùng này cũng có cơ hội tiếp cận GDDH.

- Mở rộng sự đa dạng về loại hình CSGDDH và chương trình học: cho phép thành lập các CSGDDH khác nhau (công lập/ngoài công lập, cơ sở chuyên về đào tạo, hay chuyên về NCKH...) cùng với các CTĐT đa dạng tương ứng với yêu cầu và điều kiện của SV, cũng như cung cấp LLLĐ theo nhu cầu của đất nước.

- Sự mở rộng, gia tăng về số lượng người học; mở rộng về đối tượng tham gia, không chỉ giới hạn những người học trong độ tuổi thông thường, mà còn mở rộng khả năng học tập suốt đời.

- Tăng cường hợp tác quốc tế: tạo cơ hội để SV, GV trong nước học tập và nghiên cứu ở nước ngoài, cũng như tăng cường thu hút SV và GV nước ngoài.

Tiêu chí đánh giá về sự mở rộng quy mô, khả năng tiếp cận có thể thể hiện ở:

- Số lượng các CSGDDH, phân theo loại hình công lập/ngoài công lập, đơn ngành/đa ngành, nghiên cứu/giảng dạy, theo phạm vi địa lý...

- Số lượng SV đang theo học, số lượng SV tốt nghiệp tính chung toàn quốc, hoặc phân chia theo các tiêu chí như độ tuổi, ngành đào tạo, theo học tại các CSGDDH (James, 2003; Martin và cộng sự, 2011).

- Tỷ lệ nhập học đại học, tỷ lệ SV trên dân số (James, 2003; Martin và cộng sự, 2011; OECD, 2024): các tỷ lệ này có thể được tính theo tỷ lệ chung, nhưng cũng được tính theo giới tính, độ tuổi, tình trạng KT-XH, khu vực địa lý, theo ngành học... để phân tích rõ về khả năng tiếp cận theo nhiều tiêu chí khác nhau.

- Số lượng SV quốc tế và tỷ lệ SV quốc tế trong tổng số SV (OECD, 2024).

Hai là, đảm bảo và nâng cao chất lượng đào tạo của hệ thống.

Trong khi mở rộng quy mô và khả năng tiếp cận GDDH nhấn mạnh về khía cạnh số lượng, thì chất lượng đào tạo cũng là thành phần then chốt để người học được chuẩn bị tốt nền tảng kỹ năng và kiến thức, thỏa mãn yêu cầu phong phú của TTLĐ.

Chất lượng đào tạo là một phạm trù khá trừu tượng, tuy nhiên, có thể sử dụng các tiêu chí sau để đánh giá:

- Tiêu chí về CTĐT: đánh giá tính linh hoạt và đa dạng của chương trình học, tính cập nhật của nội dung giảng dạy, mức độ phản hồi của CTĐT với yêu cầu từ TTLĐ. Sự đánh giá này có thể được thu thập từ khảo sát chuyên gia hay doanh nghiệp về CTĐT của các CSGDDH.

- Tiêu chí liên quan đến đội ngũ GV: thể hiện qua tổng số lượng GV, tỷ lệ GV có trình độ cao (ví dụ tỷ lệ GV là tiến sĩ, tỷ lệ GV là giáo sư (GS), phó giáo sư (PGS) trong tổng số GV), tỷ lệ SV/GV... (Kitamura, 2009; Alsarmi & Al-Hemyari, 2014). Tiêu chí liên quan đến CSVC và hạ tầng công nghệ: ví dụ số đầu sách trong thư viện/SV, diện tích thư viện/SV, diện tích lớp học/SV, số lượng máy tính... (Alsarmi & Al-Hemyari, 2014).

Nhiều quốc gia áp dụng các chính sách kiểm soát chất lượng dựa trên các tiêu chí rất cụ thể về chương trình, GV, CSVC... Một số quốc gia cũng đánh giá theo chỉ tiêu về số lượng các CSGDDH nằm trong top xếp hạng các CSGDDH trên thế giới hay có thể là sự hài lòng của người học, được thu thập dựa trên khảo sát SV đang học và SV tốt nghiệp (Salmi, 2017).

Ba là, nâng cao năng lực NCKH. Ngoài nhiệm vụ đào tạo, các CSGDDH còn là nhân tố chủ chốt trong hoạt động NCKH, đóng góp vào tiến trình phát triển đất nước. Năng lực NCKH thường được đánh giá qua (Martin và cộng sự, 2011):

- Số lượng NCKH công bố (ví dụ bài báo khoa học, đề tài NCKH...);
- Số lượng bằng sáng chế;
- Mức chi tiêu và nhân lực liên quan đến NC&PT.

Bốn là, nâng cao hiệu quả của HTGDDH.

Đây cũng là vấn đề được hầu hết các nước quan tâm, đặc biệt khi các quốc gia hiện nay đều gặp giới hạn về nguồn lực cho GDDH. Hiệu quả ở đây đề cập đến cả hiệu quả nội bộ và hiệu quả bên ngoài của HTGDDH. Hiệu quả nội bộ phản ánh mối quan hệ giữa đầu vào (ví dụ CSVC, GV, nguồn lực tài chính...) và đầu ra (số lượng SV tốt nghiệp, số lượng nghiên cứu...) của hệ thống. Một HTGDDH hiệu quả hơn nếu nó “tạo ra đầu ra nhất định với lượng đầu vào ít hơn, hoặc tạo ra đầu ra nhiều hơn với số lượng đầu vào xác định” (với chất lượng không đổi). Hiệu quả bên ngoài của HTGDDH đề cập đến tác động vượt ra bên ngoài hệ thống. Điều này bao gồm khả năng GDDH thúc đẩy năng suất lao động và tăng trưởng kinh tế. Thông thường hiệu quả bên ngoài được đánh giá ở việc SV tốt nghiệp theo kịp xu hướng TTLĐ. Sự phân biệt giữa hiệu quả nội bộ và hiệu quả bên ngoài của HTGDDH này phù hợp với quan điểm của Mingat và Tan (1988), Vos (1996) hay Salas-Velasco (2020).

Trước tiên là các tiêu chí về *hiệu quả nội bộ*. Không phải tất cả SV tham gia học đại học đều có thể nhận được bằng, mà họ có thể bỏ giữa chừng, hoặc họ mất nhiều thời gian hơn mới có thể tốt nghiệp. Vì vậy, hiệu quả nội bộ của HTGDĐH được xem xét dựa vào (Chevaillier, 2003; Martin và cộng sự, 2011):

- Tỷ lệ tốt nghiệp đối với trình độ chuyên môn đầu tiên ở GDĐH. Tỷ lệ này càng cao thể hiện hiệu quả càng cao.
- Thời gian học trung bình ở bậc đại học, thời gian càng ngắn thì hiệu quả càng cao.
- Tỷ lệ SV tốt nghiệp đúng thời hạn, tỷ lệ này càng cao thì càng hiệu quả.
- Tỷ lệ bỏ học hoặc tỷ lệ duy trì theo từng ngành học, năm học...
- Chi phí bình quân để đào tạo một SV được phân tích theo nhiều tiêu chí. Chi phí này nếu quá cao sẽ là không hiệu quả, nhưng nếu thấp lại ảnh hưởng đến chất lượng.

Tuy nhiên, các tiêu chí này chưa thực sự toàn diện để đo lường hiệu quả nội bộ của HTGDĐH. HTGDĐH “sử dụng nhiều đầu vào và tạo ra nhiều đầu ra khác nhau với quy trình sản xuất phức tạp”, nên các chỉ số đơn giản trên không thể phản ánh bức tranh rõ ràng về hiệu quả (Johnes, 2016). Phân tích biên được dùng phổ biến để đo lường hiệu quả của “các đơn vị ra quyết định”, có thể áp dụng cho từng CSGDĐH hay HTGDĐH. Về cơ bản, cách tiếp cận này định lượng hiệu quả nội bộ của các CSGDĐH bằng cách xây dựng một đường biên hiệu quả từ các đơn vị ra quyết định (là CSGDĐH hoặc HTGDĐH). Những đơn vị nào nằm trên đường biên là đơn vị có hiệu quả nhất trong hệ thống và điểm hiệu quả bằng 1, đơn vị càng xa đường biên thì mức hiệu quả càng thấp. Điểm hiệu quả dao động từ 0 (không hiệu quả) đến 1 (hiệu quả cao nhất).

Có hai phương pháp chính trong phân tích biên:

- Phương pháp DEA: là phương pháp phi tham số, thiết lập “đường biên hiệu quả” bằng cách phân tích dữ liệu “đầu vào” và “đầu ra” của các đơn vị ra quyết định.
- Phương pháp phân tích biên ngẫu nhiên (SFA): là phương pháp tham số, sử dụng “một dạng hàm cụ thể để ước lượng, đồng thời tính đến sai số ngẫu nhiên”.

Về hiệu quả bên ngoài, các tiêu chí liên kết giữa kết quả GDĐH với TTLĐ thường được sử dụng. Các chỉ số thường được sử dụng là:

- Tỷ lệ có việc làm của SV tốt nghiệp đại học hoặc tỷ lệ thất nghiệp của SV tốt nghiệp (so với các nhóm lao động khác) (James, 2003; Martin và cộng sự, 2011).
- Tiền lương hay tiền công của SV tốt nghiệp đại học so với các nhóm lao động khác (Martin và cộng sự, 2011; OECD, 2024).
- Sự phù hợp giữa kỹ năng và kiến thức của SV tốt nghiệp với nhu cầu của TTLĐ, đánh giá qua khảo sát doanh nghiệp (Salmi, 2017).

Năm là, đảm bảo công bằng trong GDĐH.

Công bằng trong GDĐH không chỉ là mục tiêu xã hội mà còn giúp HTGDĐH trở nên toàn diện hơn. Công bằng trong GDĐH được hiểu là việc đảm bảo các nhóm

yếu thế có tỷ lệ tham gia, duy trì hay hoàn thành chương trình học tương xứng với tỷ lệ của họ trong xã hội (Malcom-Piqueux và cộng sự, 2017). Như vậy đảm bảo công bằng được thể hiện qua việc giảm khoảng cách về tỷ lệ nhập học, tỷ lệ duy trì và tỷ lệ tốt nghiệp giữa các nhóm dân số khác nhau (như giới tính, khu vực địa lý, nhóm dân tộc, hay theo thu nhập). Bên cạnh đó, công bằng còn hướng đến công bằng trong phân phối nguồn lực hợp lý trong HTGDĐH.

Đánh giá công bằng nhờ phân tích số lượng SV tuyển mới, tỷ lệ tham gia, tỷ lệ tốt nghiệp và tỷ lệ duy trì, được phân tích cho các nhóm văn hóa, xã hội khác nhau (ví dụ theo giới tính, dân tộc, khu vực địa lý, thu nhập, hoặc nghề nghiệp của bố/mẹ) để đánh giá tính công bằng trong cơ hội tham gia và hoàn thành GDĐH (James, 2003; Martin và cộng sự, 2011). Mức độ chênh lệch càng thấp giữa các nhóm này thể hiện mức độ công bằng càng cao, và ngược lại. Ngoài ra, các chỉ số chuyên sâu như hệ số Gini và chỉ số Atkinson cũng được sử dụng.

Căn cứ vào đặc thù từng quốc gia, mỗi nước sẽ lựa chọn mục tiêu không giống nhau về phát triển HTGDĐH. Ví dụ, Trung Quốc ưu tiên phát triển các CSGDĐH đẳng cấp thế giới để nâng cao vị thế trên bản đồ giáo dục toàn cầu. Trong khi đó, Malaysia vào năm 2007 đã xây dựng “*Kế hoạch chiến lược cho GDĐH: Đặt nền tảng sau năm 2020*”, tập trung xây dựng HTGDĐH thành trung tâm GDĐH của châu Á và thu hút SV quốc tế.

2.1.2. Bản chất, vai trò và mục tiêu của đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học

2.1.2.1. Bản chất và vai trò của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

a) Bản chất của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

Theo Hoàng Phê (2010, tr.867), NSNN “là tổng số tiền thu và chi của nhà nước trong một thời gian nhất định”. NSNN, trong Luật NSNN 2015, được quy định là “toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định, do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước” (Khoản 14, Điều 4).

Từ đây, NCS cho rằng ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH là quá trình nhà nước huy động, phân bổ và sử dụng NSNN nhằm thực hiện các mục tiêu chiến lược trong phát triển HTGDĐH, thông qua đầu tư cho các CSGDĐH và thực hiện tài trợ cho người học. Đây là một công cụ thiết yếu giúp định hình sự phát triển của HTGDĐH theo hướng vững bền, cải thiện kết quả đào tạo, thúc đẩy NCKH và đảm bảo mức độ công bằng cao trong tham gia GDĐH cho mọi đối tượng.

Khác với các khoản chi ngân sách thông thường, ĐTNSNN cho GDĐH mang tính chiến lược và dài hạn, không chỉ nhằm đảm bảo hoạt động của các CSGDĐH mà còn phục vụ mục tiêu quy hoạch và phát triển hệ thống. Nhà nước giữ vai trò trung tâm trong việc xây dựng chiến lược phát triển GDĐH, quy hoạch hệ thống theo mô

hình phân tầng, cũng như triển khai ĐTNSNN phù hợp với từng giai đoạn. Trong đó, ĐTNSNN được triển khai theo 2 kênh:

- Đầu tư trực tiếp cho các CSGDDH, bao gồm cấp kinh phí hoạt động thường xuyên, xây dựng CSVC, hỗ trợ NCKH...

- Thực hiện tài trợ cho SV nhằm đảm bảo cơ hội tham gia GDDH cho mọi đối tượng.

Như vậy, ĐTNSNN không chỉ đơn thuần là việc cấp phát ngân sách mà còn là một công cụ quản lý vĩ mô của nhà nước trong phát triển HTGDĐH.

b) Vai trò của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

Trong các công cụ chính sách mà các quốc gia sử dụng để phát triển HTGDĐH, ĐTNSNN được coi là công cụ quan trọng và hiệu quả nhất. Jongbloed (2004) đã chỉ ra, đầu tư công là công cụ chủ đạo trong bộ bốn công cụ của chính phủ là (1) quy định (quy tắc, luật pháp); (2) tài trợ công; (3) cung cấp hàng hóa/dịch vụ công và (4) cung cấp thông tin. Tương tự, Vukasović và cộng sự (2009) nhấn mạnh rằng, “trong các công cụ chính sách bao gồm thông tin, tài trợ, quy định và tổ chức” (được phân loại theo Hood, 1983) thì “tài trợ được coi là công cụ hiệu quả hơn mà chính phủ có thể ảnh hưởng đến xã hội, cả về quy mô đầu tư và cách thức phân bổ”. Gabrichidze (2022, tr.21) cũng đồng quan điểm “tài trợ công có thể trở thành công cụ mạnh mẽ nhất để đạt được mục tiêu trong GDĐH”. Rõ ràng, ĐTNSNN là công cụ thiết yếu để các quốc gia đạt được các kỳ vọng trong phát triển HTGDĐH. Vai trò của ĐTNSNN được thể hiện rõ như sau:

Trước tiên, ĐTNSNN cung cấp nguồn lực cần thiết cho HTGDĐH.

ĐTNSNN góp phần đảm bảo tài chính để HTGDĐH vận hành và phát triển. Các khoản đầu tư từ NSNN giúp nâng cấp CSVC, hệ thống kỹ thuật phục vụ đào tạo, chi trả lương cho GV, đội ngũ tại các CSGDDH để thực hiện các nhiệm vụ giảng dạy và NCKH. ĐTNSNN có ý nghĩa sống còn đối với các CSGDDH công lập, khi mà việc tự chủ tài chính còn nhiều hạn chế. Sự bùng nổ quy mô SV tham gia GDDH tại nhiều quốc gia trên thế giới là kết quả trực tiếp từ các khoản ĐTNSNN lớn của các quốc gia này.

Ngoài cung cấp tài chính để duy trì và mở rộng quy mô hoạt động của HTGDĐH, NSNN là không thể thay thế trong việc đầu tư vào những lĩnh vực mà tư nhân không có đủ động lực hoặc khả năng để thực hiện, hoặc đòi hỏi thời gian rất lâu dài, hay nguồn vốn rất lớn mới thực hiện được. Ví dụ trong NCKH, những lĩnh vực như khoa học cơ bản, công nghệ cao, hay những NCKH mang tính dài hạn thường ít được tư nhân quan tâm do tính rủi ro cao hoặc không mang lại kết quả ngay lập tức. Hoặc việc đào tạo các ngành học liên quan đến khoa học cơ bản, hay các lĩnh vực ít được thị trường ưa chuộng nhưng rất cần thiết cho xã hội, là nhiệm vụ quan trọng mà NSNN cần đảm nhận.

Ví dụ điển hình có thể thấy ở Trung Quốc, nơi chính phủ Trung Quốc đã đầu tư mạnh mẽ vào các CSGDDH hàng đầu như Đại học Thanh Hoa và Đại học Bắc Kinh để đưa các CSGDDH này lọt vào “bảng xếp hạng những CSGDDH hàng đầu thế giới”. Nhờ vào các khoản đầu tư trọng điểm từ NSNN, những CSGDDH này không chỉ cải

thiện kết quả đào tạo và NCKH mà còn nâng cao hình ảnh của Trung Quốc trên bản đồ giáo dục toàn cầu. Các CSGDDH này được coi là “đầu tàu” dẫn dắt sự phát triển của toàn HTGDĐH, tạo ra thành tựu KH&CN tiên tiến.

Vai trò thứ hai là ĐTNSNN có thể tác động đến cách thức phản ứng và ra quyết định của cả người học và CSGDDH nhằm hướng đến mục tiêu mà Chính phủ đề ra.

ĐTNSNN không chỉ cung cấp tài chính, mà còn là công cụ tạo ra chuyển biến trong cách thức hành động của các bên thụ hưởng trong HTGDĐH, từ các CSGDDH đến người học (Garritzmann, 2023). Theo Jongbloed (2010, tr.10), tài trợ cho GDĐH “tự nó không phải là mục đích cuối cùng, thay vào đó nó là phương tiện để đạt được mục tiêu”, thông qua “việc thiết lập các cơ chế khuyến khích đối với những hành vi nhất định”. Cụ thể, ĐTNSNN tạo ra các khuyến khích cho các bên liên quan, giúp định hướng phát triển theo chiến lược của các quốc gia.

Ví dụ, đối với các CSGDDH, tài trợ dựa trên kết quả có thể tạo ra chuyển biến trong cách thức hành động của các CSGDDH. Cơ chế này thường dựa vào các tiêu chí như kết quả NCKH, tỷ lệ SV có việc làm sau khi tốt nghiệp, tỷ lệ SV tốt nghiệp... Các CSGDDH sẽ nhận được nhiều ngân sách hơn nếu thỏa mãn các tiêu chí đưa ra. Điều này khuyến khích các CSGDDH điều chỉnh chiến lược phát triển cũng như hoạt động của mình để nhận được nguồn ngân sách lớn hơn. Cơ chế này cũng khuyến khích các CSGDDH sử dụng nguồn lực hướng đến việc gia tăng hiệu quả, tập trung vào những hoạt động mà các quốc gia ưu tiên, ví dụ như đào tạo các ngành mũi nhọn, NCKH và công nghệ cao. Ví dụ, Dougherty & Natow (2020) trong một nghiên cứu tổng hợp về tác động của tài trợ dựa trên kết quả đã chỉ ra rằng các CSGDDH khi áp dụng cách thức này đã thực sự cải thiện các CTĐT và dịch vụ SV của mình, cải thiện cả chất lượng và số lượng các NCKH tại các CSGDDH.

Ngoài ra, ĐTNSNN cũng ảnh hưởng đến phản ứng của SV tùy theo các hình thức hỗ trợ như trợ cấp không hoàn lại hay TDSV. Những chính sách này giúp SV, đặc biệt là SV thuộc nhóm gia đình kinh tế hạn chế, có thể tiếp cận GDĐH dễ dàng hơn. Việc giảm hoặc miễn học phí cho các ngành thiếu hụt nhân lực nhưng ít người học cũng giúp thu hút thêm SV.

Vai trò thứ ba là ĐTNSNN đảm bảo được công bằng trong cơ hội tham gia GDĐH.

Nhờ có ĐTNSNN, khả năng tham gia GDĐH được mở rộng cho mọi tầng lớp trong xã hội, đặc biệt là những SV thuộc nhóm gia đình thu nhập thấp, SV từ các vùng sâu vùng xa... Thực hiện tài trợ cho SV từ NSNN giúp giảm thiểu sự chênh lệch về cơ hội tham gia GDĐH, giúp mọi người có thể theo học và phát triển sự nghiệp, bất kể hoàn cảnh xuất phát.

Như vậy, ĐTNSNN là nhân tố then chốt trong việc phát triển HTGDĐH. Nó không chỉ cung cấp nguồn lực tài chính thiết yếu, cải thiện công bằng trong tham gia GDĐH. Các quốc gia có chính sách ĐTNSNN hiệu quả sẽ có khả năng xây dựng HTGDĐH mạnh mẽ, cạnh tranh và phát triển bền vững.

2.1.2.2. Mục tiêu của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

Như đã trình bày, ĐTNSNN là một công cụ chính sách cốt yếu mà các quốc gia sử dụng nhằm đạt được mục tiêu phát triển HTGDĐH. Khi đó, mục tiêu của ĐTNSNN cũng gắn liền với mục tiêu của chính sách GDĐH. Nói cách khác, ĐTNSNN hướng đến việc hiện thực hóa các định hướng phát triển HTGDĐH mà mỗi quốc gia đặt ra.

Tuy nhiên, để có kết quả, ĐTNSNN cần định hướng rõ ràng, đảm bảo NSNN được phân bổ có cơ sở và phát huy tối đa giá trị. Nhìn chung, ĐTNSNN cho HTGDĐH tập trung vào hai mục tiêu chính sau.

a) Cung cấp đủ và hợp lý nguồn lực tài chính cho HTGDĐH

Nguồn lực tài chính là tiền đề cốt yếu để HTGDĐH có thể phát triển toàn diện, bao gồm mở rộng quy mô đào tạo, cải thiện kết quả giảng dạy, đẩy mạnh NCKH và thúc đẩy sự công bằng trong quyền tiếp cận GDĐH. Tuy nhiên, không chỉ tổng mức ĐTNSNN quan trọng mà cả lĩnh vực ĐTNSNN và cách thức phân bổ cũng cần hợp lý.

Nguồn lực từ NSNN không chỉ giúp duy trì hoạt động của các CSGDĐH, đặc biệt là những đơn vị chưa có khả năng tự chủ tài chính, mà còn tạo điều kiện cải thiện kết quả đào tạo và NCKH. Việc phân bổ ĐTNSNN cần đảm bảo trang trải các chi phí cơ bản như trả lương GV, duy trì và nâng cấp CSVC, đồng thời hỗ trợ các hoạt động NCKH. Bên cạnh đó, ĐTNSNN cũng cần hướng đến các lĩnh vực ưu tiên, có tác động lan tỏa lớn. Các lĩnh vực này có thể là:

- Những ngành học trọng yếu nhưng ít thu hút người học, các lĩnh vực mang tính chiến lược đối với nền kinh tế hoặc ngành mũi nhọn tạo ra đột phá trong phát triển KT-XH. Ví dụ, Mỹ đã triển khai nhiều chính sách đầu tư từ cấp liên bang đến tiểu bang để thúc đẩy đào tạo lĩnh vực STEM, nhằm củng cố vị thế quốc tế (Johnson, 2012).

- Đầu tư vào CSVC, đặc biệt đối với các ngành học đặc thù như y khoa, kỹ thuật hay công nghệ. Những lĩnh vực này yêu cầu sự đầu tư lớn vào CSVC thiết yếu như phòng thí nghiệm để cải thiện kết quả đào tạo và NCKH. Dưới tác động của cuộc cách số, đầu tư vào hạ tầng số cho HTGDĐH cũng là một yêu cầu cấp thiết. Ví dụ, Phần Lan đang triển khai Dự án Digivisio 2030 nhằm số hóa HTGDĐH, xây dựng nền tảng dịch vụ kỹ thuật số quốc gia để hỗ trợ học tập linh hoạt (Nordlund & Piironen, 2022).

- Một nội dung quan trọng khác trong ĐTNSNN cho HTGDĐH là nâng tầm đội ngũ GV. GV không chỉ là lực lượng nòng cốt trong giảng dạy mà còn là nhân tố chủ chốt trong NCKH. Nhiều quốc gia đã có chính sách hỗ trợ phát triển đội ngũ GV bằng NSNN. Chẳng hạn, Chính phủ Ireland đã thành lập Quỹ SATLE với ngân sách 5 triệu EUR mỗi năm (cho giai đoạn 2020 - 2023), nhằm cải thiện năng lực GV, 86% CSGDĐH tại Ireland đã nhận được hỗ trợ từ quỹ này (Zhang, 2025).

- Bên cạnh việc đầu tư cho đào tạo và NCKH, NSNN còn có ý nghĩa thiết yếu đối với hỗ trợ tài chính cho các vùng khó khăn và SV thuộc các nhóm yếu thế trong xã hội, đảm bảo cơ hội tham gia GDĐH công bằng cho mọi đối tượng.

Cũng cần có sự cân đối giữa đầu tư ngắn hạn và dài hạn. Nếu đầu tư ngắn hạn phục vụ các nhu cầu cấp bách như mở rộng quy mô và đảm bảo vận hành hệ thống, thì đầu tư dài hạn hướng đến đặt nền móng cho sự phát triển bền vững của HTGDĐH.

b) Tối ưu hóa kênh và cơ chế phân bổ để đạt mục tiêu phát triển HTGDĐH

Không chỉ cần mức ĐTNSNN hợp lý, một thách thức quan trọng khác là tối ưu hóa kênh và cơ chế phân bổ NSNN, từ đó xây dựng hành vi tích cực của cả SV và CSGDĐH, hướng đến sử dụng NSNN hiệu quả.

Việc phân bổ NSNN được thực hiện theo hai kênh chính: cho CSGDĐH hoặc cho SV. Mỗi kênh sở hữu điểm mạnh và yếu nhất định. Phân bổ trực tiếp cho CSGDĐH giúp các CSGDĐH duy trì hoạt động và có thể tạo chuyển biến trong cách thức hành động của các CSGDĐH. Trong khi đó, phân bổ trực tiếp cho SV giúp giảm chênh lệch xã hội, đặc biệt là giúp SV thuộc nhóm yếu thế có cơ hội tiếp cận GDĐH.

Ngoài việc lựa chọn kênh phân bổ, một yếu tố quan trọng khác là cách thức và điều kiện phân bổ NSNN, vì có thể tạo ra sự thay đổi trong hành vi của các bên thụ hưởng, bao gồm các CSGDĐH và SV. Có nhiều cơ chế phân bổ khác nhau, mỗi cơ chế có ưu nhược điểm riêng. Chẳng hạn, phân bổ ngân sách theo lịch sử - tức là cấp ngân sách dựa trên mức NSNN của các năm trước - là phương thức đơn giản và dễ thực hiện, nhưng lại không khuyến khích các CSGDĐH cải thiện kết quả đào tạo, NCKH và hướng đến sử dụng NSNN hiệu quả. Ngược lại, phân bổ ngân sách dựa trên kết quả là một cơ chế được đánh giá cao, trong đó mức NSNN cấp cho các CSGDĐH được liên kết với đầu ra đào tạo và NCKH của họ. Mô hình này đã được áp dụng tại nhiều quốc gia phát triển do khả năng cải thiện kết quả sử dụng NSNN, khuyến khích các CSGDĐH đổi mới và cải thiện chất lượng. Tuy nhiên, để triển khai hiệu quả, cần có một hệ thống thông tin đáng tin cậy, kịp thời và chính xác về đầu ra của HTGDĐH.

Nhìn chung, để đảm bảo ĐTNSNN cho HTGDĐH đạt hiệu quả tối đa, cần có cách tiếp cận tổng thể, trong đó vừa đảm bảo mức ĐTNSNN hợp lý, vừa tối ưu hóa phương thức phân bổ tương thích với thực tiễn quốc gia.

2.1.3. Cơ sở và nguyên tắc ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

2.1.3.1. Cơ sở của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

Có hai lý do chính để nhà nước can thiệp và đầu tư vào GDĐH, đó là “thất bại thị trường” và “công bằng xã hội”. Khi thị trường tự do không mang lại kết quả tối ưu trong GDĐH, ĐTNSNN là cần thiết. Dưới đây là các căn cứ cụ thể:

a) Ngoại ứng tích cực của GDĐH

Lý thuyết KTH chỉ ra rằng, trong một thị trường CTHH, không có thất bại thị trường, sự can thiệp của nhà nước là không cần thiết vì thị trường tự do có thể tối đa hóa phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, việc xem GDĐH là một loại hàng hóa thị trường vẫn còn là vấn đề gây tranh cãi lớn (Teixeira và cộng sự, 2004). Dù vậy, xu hướng toàn cầu hiện nay đang nghiêng về thị trường hóa GDĐH (Vukasović và cộng sự, 2009).

Nhiều nhà khoa học đồng thuận rằng GDDH “là một thị trường cạnh tranh không hoàn hảo” (Ferreira và cộng sự, 2017, tr.5) mà tồn tại những “thất bại thị trường”, trong đó ngoại ứng tích cực (hiệu ứng lan tỏa). Người học không chỉ nhận được lợi ích cá nhân từ GDDH mà còn tạo ra lợi ích cho xã hội. Người có bằng cấp cao thường có năng suất lao động cao hơn và đóng góp nhiều hơn vào phát triển KT-XH. Chapman & Lounkaew (2015) chỉ ra rằng lao động trình độ GDDH không chỉ nâng cao năng suất của chính họ mà còn thúc đẩy năng suất của đồng nghiệp. Trostel (2010) cũng chứng minh rằng lao động trình độ GDDH có thu nhập cao hơn, đóng góp nhiều hơn vào ngân sách thuế và ít sử dụng các chương trình trợ cấp xã hội hơn so với những người chỉ tốt nghiệp trung học.

Do tồn tại ngoại ứng tích cực, nếu không có sự can thiệp của chính phủ, số lượng người học đại học sẽ thấp hơn mức tối ưu xã hội mong muốn. Dù vẫn có tranh cãi về việc lợi ích cá nhân hay lợi ích xã hội từ GDDH lớn hơn, các nhà kinh tế học đều đồng thuận rằng GDDH tạo ra ngoại ứng tích cực đáng kể, từ đó đặt cơ sở cho sự đầu tư của chính phủ vào GDDH (Eicher & Chevaillier, 2010).

b) Rủi ro và “thông tin bất cân xứng” trên thị trường tài chính

Ngoài ngoại ứng tích cực, thị trường tài chính cũng gặp phải các vấn đề về rủi ro và “thông tin bất cân xứng” khi hỗ trợ tài chính cho GDDH.

Về mặt lý thuyết, quyết định theo học đại học thường dựa trên lợi nhuận kỳ vọng, nhưng rào cản tài chính có thể ảnh hưởng lớn, đặc biệt đối với SV có thu nhập thấp. Herbaut & Geven (2019) chỉ ra rằng chi phí giáo dục là nhân tố tác động mạnh đến quyết định tham gia GDDH. Nếu không có sự hỗ trợ, nhiều SV có năng lực nhưng thiếu tài chính sẽ không thể tiếp cận GDDH, dẫn đến bất bình đẳng và lãng phí nguồn nhân lực.

Dù vay vốn là một giải pháp, nhưng cả SV (bên vay) và ngân hàng (bên cho vay) đều đối mặt với rủi ro và thông tin không hoàn hảo. SV thường thiếu thông tin đầy đủ về lợi ích của bằng cấp, khiến họ do dự trong việc vay vốn. Đặc biệt, SV thuộc nhóm yếu thế thường không chắc chắn về khả năng hoàn thành chương trình học và thu nhập sau tốt nghiệp, dẫn đến nguy cơ gặp khó khăn trong việc trả nợ (Heller, 1997).

Ngược lại, các ngân hàng cũng đối mặt với rủi ro khi cho vay do SV không có tài sản thế chấp và tiềm năng thu nhập sau tốt nghiệp khó dự đoán (Canton và cộng sự, 2001). Hơn nữa, do thiếu thông tin về ngành học và định hướng nghề nghiệp của SV, ngân hàng có thể gặp rủi ro lựa chọn bất lợi - khi SV có nguy cơ vỡ nợ cao lại vay vốn nhiều hơn, còn những SV có khả năng trả nợ tốt lại ngại vay. Để bù đắp rủi ro này, ngân hàng có thể siết chặt điều kiện vay hoặc tăng lãi suất, khiến SV càng khó tiếp cận vốn hơn.

Tóm lại, rủi ro và “bất cân xứng thông tin” khiến thị trường tài chính không thể hỗ trợ hiệu quả cho SV theo học đại học. Chính phủ cần thực hiện tài trợ để SV có cơ hội tham gia GDDH mà không phải chịu rủi ro tài chính quá lớn.

c) Vấn đề “thông tin bất cân xứng” trên thị trường GDDH

Thị trường GDDH là một thị trường điển hình của “thông tin bất cân xứng”.

Ferreyra và cộng sự (2017, tr.4) đánh giá rằng “Người học và gia đình thường không đủ thông tin để đánh giá chính xác chất lượng của các CSGDDH và CTĐT”. Những sai lầm trong việc lựa chọn trường hoặc chuyên ngành có thể gây tổn thất lớn về chi phí và thời gian. Đặc biệt, với SV phải vay vốn để theo học, việc chọn sai có thể dẫn đến nợ nần nặng nề mà không nhận được giá trị tương xứng từ việc học. Ngoài ra, những SV thuộc nhóm gia đình kinh tế hạn chế thường gặp nhiều khó khăn hơn trong việc xử lý thông tin, dẫn đến quyết định kém hiệu quả, “làm trầm trọng thêm sự bất bình đẳng trong tiếp cận GDĐH” (Ferreyra và cộng sự, 2017, tr.5).

Chính phủ, với vai trò là nhà tài trợ, cũng gặp khó khăn khi đánh giá CSGDDH, dẫn đến phân bổ ngân sách không hợp lý, ngay cả SV và các nhà quản lý giáo dục cũng có thể thiếu dữ liệu cần thiết để điều chỉnh và nâng cao CTĐT, làm ảnh hưởng đến kết quả GDĐH (Dill & Soo, 2004).

Thông tin bất cân xứng trong GDĐH có thể dẫn đến quyết định sai lầm của SV, tài trợ không hiệu quả từ chính phủ và sự phân bổ nguồn lực kém tối ưu. Vì vậy, nhà nước cần can thiệp bằng cách kiểm định chất lượng (KDCL), minh bạch hóa dữ liệu giáo dục và thiết lập chương trình hỗ trợ SV.

d) Vấn đề công bằng

Cuối cùng, vấn đề công bằng là một lý do quan trọng để nhà nước đầu tư vào GDĐH. GDĐH không chỉ là cơ hội phát triển cá nhân mà còn là công cụ giúp “thu hẹp khoảng cách thu nhập và giảm bất bình đẳng xã hội” (Anderson & Hearn, 1992). Mặc dù có tranh luận về mức độ tái phân phối thu nhập thông qua GDĐH, nhiều nghiên cứu cho thấy trợ cấp cho SV từ nhóm yếu thế là một chính sách hiệu quả.

Việc nhà nước đầu tư vào GDĐH xuất phát từ các căn cứ rõ ràng về thất bại thị trường và công bằng xã hội. Nhà nước cần can thiệp để khắc phục ngoại ứng tích cực, rủi ro tài chính và thông tin bất cân xứng, đồng thời cải thiện công bằng. Đây là cơ sở quan trọng để nhà nước đầu tư phát triển HTGDĐH.

2.1.3.2. Nguyên tắc ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

Trong ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH, các nguyên tắc nền tảng để duy trì sự hiệu quả, công bằng và tuân thủ pháp luật. Những nguyên tắc này giúp tối ưu ĐTNSNN, để HTGDĐH phát triển bền vững.

a) Nguyên tắc công bằng

Nguyên tắc công bằng trong ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH yêu cầu quá trình phân bổ và sử dụng nguồn lực phải đảm bảo công bằng giữa các chủ thể, bao gồm cả CSGDDH và người học. Theo Malcom-Piqueux và cộng sự (2018, tr.244), có ba hình thức công bằng chính trong chính sách GDĐH là “công bằng theo chiều ngang, công bằng theo chiều dọc và công bằng trong kết quả”.

“Công bằng theo chiều ngang” đảm bảo các đối tượng có điều kiện tương tự được hưởng mức đầu tư tương đương (DesJardins, 2002). Tức là các CSGDDH có quy mô,

chất lượng và chức năng tương đồng cần được phân bổ nguồn lực đồng đều, trong khi SV có hoàn cảnh kinh tế hoặc học tập giống nhau cần được hỗ trợ ngang nhau.

Công bằng theo chiều dọc nhấn mạnh rằng “đối tượng có điều kiện khác biệt cần được hỗ trợ khác biệt” (DesJardins, 2002). Các CSGDDH khó khăn hoặc phục vụ SV yếu thế cần đầu tư nhiều hơn để giảm thiểu chênh lệch về kết quả đào tạo; SV nghèo hoặc từ vùng kém phát triển cũng cần chính sách hỗ trợ tài chính và học thuật nhiều hơn.

Công bằng trong kết quả không chỉ đảm bảo quyền tiếp cận GDDH mà còn giúp mọi SV, dù xuất phát điểm khác nhau, có cơ hội hoàn thành chương trình học và đạt lợi ích tương xứng (Levin, 1994).

Để thực hiện công bằng trong ĐTNSNN, cần có cơ chế đánh giá minh bạch và chính sách điều chỉnh phù hợp nhằm thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm đối tượng trong HTGDĐH.

b) Nguyên tắc hiệu quả

Hiệu quả trong ĐTNSNN cho HTGDĐH nhấn mạnh rằng NSNN phải được sử dụng một cách tối ưu để tạo ra giá trị cao nhất cho xã hội. Hiệu quả trong đầu tư có thể được đánh giá dựa trên ba khía cạnh sau. *Hiệu quả phân bổ* thể hiện NSNN được phân bổ vào các lĩnh vực mang lại lợi ích lớn nhất. *Hiệu quả kỹ thuật* hướng đến việc gia tăng sử dụng hiệu quả NSNN, giảm thiểu lãng phí và cải thiện kết quả đầu ra. *Hiệu quả động* nhấn mạnh tính bền vững của đầu tư, đảm bảo rằng HTGDĐH có thể thích ứng với sự thay đổi của nền kinh tế và công nghệ trong dài hạn.

c) Nguyên tắc về chấp hành pháp luật quốc gia về đầu tư công

Việc tuân thủ hệ thống pháp luật trong đầu tư công là yêu cầu bắt buộc nhằm đảm bảo tính hợp pháp, tính minh bạch trong sử dụng NSNN. Nguyên tắc này được xây dựng dựa trên ba trụ cột chính: (1) quản lý ngân sách công, gồm cả quá trình lập kế hoạch cũng như thực hiện phân bổ tài chính theo quy định; (2) thủ tục đầu tư công, đảm bảo quá trình phê duyệt, triển khai và giám sát dự án được thực hiện đúng quy trình; và (3) cơ chế giám sát, trong đó các CQQL thực hiện kiểm toán, thanh tra nhằm phát hiện và xử lý vi phạm. Việc tuân thủ nghiêm ngặt quy định pháp luật giúp tăng tính ổn định và hiệu quả của ĐTNSNN cho HTGDĐH.

d) Nguyên tắc minh bạch và trách nhiệm

Minh bạch và trách nhiệm là hai nguyên tắc cơ bản giúp nâng cao tính công bằng và hướng đến việc gia tăng hiệu quả trong ĐTNSNN. Minh bạch yêu cầu công khai thông tin về quá trình ra quyết định, phân bổ và sử dụng nguồn lực, để các bên có thể giám sát và đánh giá. Trách nhiệm giải trình đòi hỏi các CQQL phải chịu trách nhiệm trước công chúng và các cơ quan giám sát về quyết định và hiệu quả đầu tư. Minh bạch không chỉ giúp giảm nguy cơ lạm dụng tài chính mà còn tăng cường niềm tin của xã hội vào hệ thống đầu tư công, trong khi trách nhiệm giải trình đảm bảo rằng các nguồn lực được sử dụng vì lợi ích chung.

2.2. NỘI DUNG VÀ CÁC CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

2.2.1. Nội dung đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học

ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH là một vấn đề phức tạp, đòi hỏi sự cân nhắc kỹ lưỡng để cân bằng giữa sử dụng tối ưu NSNN, kết quả GDĐH và công bằng trong tiếp cận. Như Johnstone & Marcucci (2010) chỉ ra, các quốc gia phải đối mặt với nhiều câu hỏi quan trọng: “làm sao tối ưu chi phí mà vẫn đảm bảo chất lượng, đâu là tỷ lệ SV/GV hợp lý, và chính sách học phí, hỗ trợ tài chính nào là phù hợp”. Những yếu tố này phản ánh tính đa chiều của đầu tư công vào GDĐH, từ xác định quy mô đầu tư, lựa chọn kênh phân bổ đến cơ chế phân bổ NSNN. Theo Toutkoushian & Paulsen (2016), ba nội dung này cũng là trọng tâm trong nội dung nghiên cứu về ĐTNSNN cho GDĐH.

2.2.1.1. Xác định quy mô và lĩnh vực ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

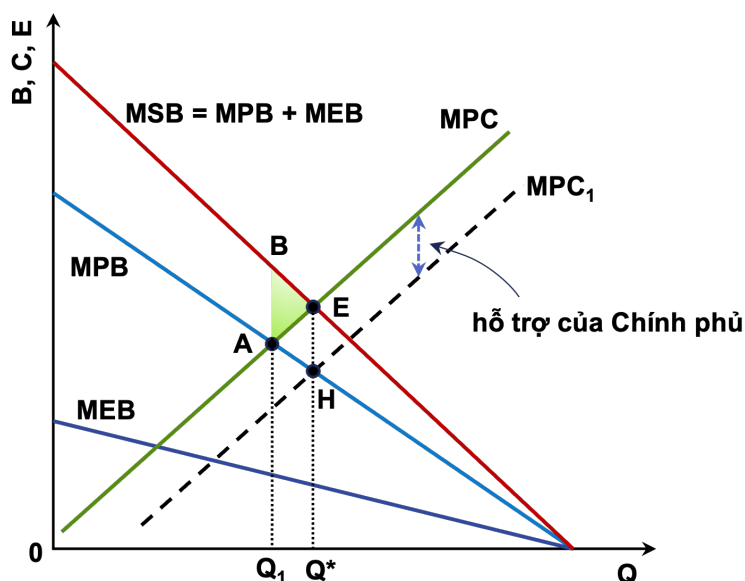
a) Xác định mô quy ĐTNSNN và mức độ chia sẻ chi phí trong GDĐH

Một trong những câu hỏi trọng yếu mà mỗi quốc gia phải đối diện khi triển khai ĐTNSNN cho HTGDĐH là xác định quy mô đầu tư phù hợp. Quy mô ĐTNSNN cho GDĐH phù hợp sẽ giúp cho quốc gia đó tạo ra được LLLĐ có trình độ, theo kịp xu hướng TTLĐ. Ban đầu, khi quy mô GDĐH còn nhỏ, các quốc gia thường thực hiện GDĐH miễn phí, tức là 100% nguồn đầu tư đến từ NSNN. Tuy nhiên, khi quy mô GDĐH ngày càng phát triển, các quốc gia bắt đầu có thêm sự gia tăng “chia sẻ chi phí” từ SV, nên câu hỏi đặt ra là mức độ “chia sẻ chi phí” cho GDĐH giữa NSNN và SV là như thế nào?

Lý thuyết vốn nhân lực là một nền tảng quan trọng trong KTH giáo dục, đóng vai trò định hướng cho việc xác định mức độ đầu tư nói chung và ĐTNSNN cho GDĐH sao cho mang lại lợi ích tối ưu cho xã hội. Theo lý thuyết này, GDĐH sinh ra lợi ích kép. Các cá nhân tham gia GDĐH thường được hưởng các lợi ích tài chính (như thu nhập cao hơn và cơ hội thăng tiến lớn hơn) và phi tài chính (như cải thiện chất lượng cuộc sống). Đồng thời, GDĐH cũng tạo ra các lợi ích xã hội lan tỏa, giúp tăng năng suất làm việc, thúc đẩy NCKH, và cải thiện chất lượng xã hội nói chung.

Tuy nhiên, các cá nhân chỉ cân nhắc đến lợi ích riêng của mình khi quyết định tham gia GDĐH. Kết quả là, khi cá nhân tự chi trả chi phí học tập, mức độ tham gia vào GDĐH có thể sẽ thấp hơn mức tối ưu cho xã hội, từ đó làm giảm hiệu quả và phúc lợi xã hội tiềm năng của GDĐH (thể hiện ở mức tham gia Q_1 như trên Hình 2.1, và làm mất phần phúc lợi xã hội là diện tích tam giác ABE). Khi đó, NSNN cần tham gia vào việc tài trợ cho SV nhằm giảm chi phí cá nhân phải chịu (làm đường chi phí tư nhân cận biên MPC dịch chuyển xuống dưới thành MPC_1), qua đó khuyến khích mức tham gia vào GDĐH đạt tới mức tối ưu về mặt xã hội (là mức Q^* , tại giao điểm giữa đường lợi ích cá nhân cận biên MPB và đường MPC_1).

Hình 2.1: Sự tham gia của Chính phủ để đưa mức đi học GDDH đạt hiệu quả xã hội



Nguồn: Toutkoushian & Paulsen (2016)

Như vậy, về mặt lý thuyết, nếu xác định được đúng lợi ích và chi phí của GDDH thì có thể xác định được mức độ đầu tư cho GDDH nói chung và mức độ hỗ trợ từ NSNN bao nhiêu là hợp lý, tuy nhiên, trong thực tiễn, điều này lại rất khó xác định. Barr (2001) phân tích rằng tính toán chi phí của GDDH là công việc có thể thực hiện, nhưng để xác định các lợi ích xã hội của GDDH, đặc biệt là các lợi ích phi tài chính và ngoại ứng tích cực là vô cùng khó khăn và khó có thể lượng hóa chính xác. Điều này làm cho việc xác định mức độ mà xã hội đầu tư hợp lý cho GDDH nói chung và ĐTNSNN cho GDDH nói riêng là một nhiệm vụ rất khó khăn.

Sự phức tạp trong việc xác định quy mô đầu tư cho GDDH được thể hiện rõ qua các chính sách khác biệt của các quốc gia trên thế giới. Wyness (2018) nhận định rằng các quốc gia châu Âu thường cung cấp GDDH miễn phí hoặc với chi phí rất thấp, trong khi những quốc gia như Vương quốc Anh và Hoa Kỳ lại yêu cầu người học tự chi trả một phần lớn chi phí học tập.

b) Xác định lĩnh vực ưu tiên ĐTNSNN cho GDDH

Bên cạnh việc xác định quy mô ĐTNSNN, một vấn đề quan trọng không kém là lĩnh vực ưu tiên trong ĐTNSNN cho GDDH, đặc biệt đối với các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao, HTGDDH chưa phát triển tốt trong khi nguồn NSNN có hạn. Khi đó, các quốc gia cần có chiến lược đầu tư có trọng tâm và rõ ràng về ưu tiên để đạt hiệu quả cao nhất. Những câu hỏi trọng tâm bao gồm: liệu nên tập trung vào nâng cấp CSVC hay cải thiện chất lượng đội ngũ GV; đầu tư trải rộng cho toàn HTGDDH hay tập trung đầu tư vào các CSGDDH trọng điểm, ngành mũi nhọn; ưu tiên giảng dạy hay nghiên cứu; hỗ trợ học phí chung hay hướng đến nhóm đối tượng ưu tiên như SV thuộc nhóm yếu thế...

Rõ ràng, ĐTNSNN vào GDDH cần có một cách tiếp cận chiến lược, trong đó

mỗi ưu tiên đầu tư cần phản ánh được định hướng phát triển của GDĐH để theo kịp xu hướng TTLĐ. Việc lựa chọn ưu tiên đầu tư có tác động trực tiếp đến việc gia tăng sử dụng hiệu quả NSNN.

2.2.1.2. Xác định kênh ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

Một nội dung khác trong ĐTNSNN cho HTGDĐH là lựa chọn kênh phân bổ NSNN phù hợp, vừa đảm bảo hiệu quả vừa đạt tính công bằng. Quyết định này có thể tạo chuyển biến trong cách thức hành động của các bên thụ hưởng, tùy thuộc vào bên nào nhận NSNN. Chính phủ có thể phân bổ NSNN qua hai kênh chính: đầu tư vào các CSGDĐH và hỗ trợ người học (xem Phụ lục 1). Mỗi kênh có những yêu cầu riêng, cần được cân nhắc kỹ lưỡng dựa trên các yếu tố công bằng, hiệu quả, và mục tiêu phát triển.

a) Kênh đầu tư cho các CSGDĐH

Phân bổ NSNN trực tiếp cho các CSGDĐH là cách phổ biến, giúp giảm học phí, cải thiện CSVN, phát triển đội ngũ GV, nâng cao kết quả đào tạo và NCKH. Tuy nhiên, cách làm này có thể không đảm bảo công bằng, vì SV từ nhóm yếu thế khó tiếp cận GDĐH hơn. García-Peñalosa và cộng sự (2000) nhận định rằng ĐTNSNN cho các CSGDĐH có thể vô tình mang lại lợi ích lớn hơn cho SV thuộc nhóm gia đình thu nhập cao, làm gia tăng bất bình đẳng nếu thiếu các biện pháp hỗ trợ bổ sung.

Phân bổ ngân sách cần đi kèm tiêu chí rõ ràng để đảm bảo hiệu quả. Salmi & Hauptman (2006) nhấn mạnh rằng phải hướng đến sử dụng nguồn lực công hiệu quả, đáp ứng các mục tiêu ưu tiên quốc gia. Đồng thời, cần đánh giá xem nguồn ngân sách này có đủ tạo động lực để các CSGDĐH chủ động cải thiện kết quả đào tạo và NCKH, tăng khả năng cạnh tranh quốc tế hay không.

b) Kênh đầu tư cho người học và gia đình

Một cách tiếp cận khác trong phân bổ NSNN là hỗ trợ trực tiếp cho SV, nhằm đảm bảo mọi SV có thể tiếp cận GDĐH mà không phải đối mặt với rào cản tài chính. Câu hỏi về sự cân đối giữa hai kênh đầu tư và tỷ trọng hợp lý nhằm vừa đảm bảo chất lượng hệ thống vừa tăng cơ hội tham gia GDĐH cho SV từ nhóm yếu thế là điều cần lưu ý.

Hai kênh phân bổ NSNN cho GDĐH đều có ưu và nhược, đòi hỏi sự cân nhắc kỹ lưỡng về mục tiêu và yêu cầu theo lộ trình phát triển của HTGDĐH. Việc lựa chọn kênh phân bổ nào và phân bổ tỷ trọng như thế nào giữa hai kênh cần phản ánh được các mục tiêu chiến lược của quốc gia trong phát triển GDĐH, cũng như năng lực của NSNN.

2.2.1.3. Quyết định cách thức phân bổ NSNN cho phát triển HTGDĐH

ĐTNSNN cho GDĐH không chỉ dừng ở việc xác định số tiền mà còn ở cách thức phân bổ để tối ưu hóa hiệu quả nguồn lực. Cách Chính phủ “rót vốn” vào các đối tượng thụ hưởng sẽ tạo chuyển biến trong cách thức hành động của các CSGDĐH, người học và chất lượng toàn hệ thống. Cách thức phân bổ không chỉ là công cụ tài chính mà còn là đòn bẩy thúc đẩy cải cách và đổi mới GDĐH.

HTGDĐH có thể nhận NSNN theo nhiều cơ chế phân bổ khác nhau, mỗi cơ chế mang ưu, nhược điểm và điều kiện áp dụng riêng. Quyết định này cần được cân nhắc kỹ lưỡng để đảm bảo NSNN phát huy tối đa giá trị, thúc đẩy động lực phát triển của các CSGDDH, và đáp ứng các mục tiêu về chất lượng, công bằng và bền vững.

Cách thức phân bổ ảnh hưởng đến sự chủ động và sáng tạo của các CSGDDH. Một cơ chế phù hợp sẽ khuyến khích các CSGDDH nỗ lực cải thiện kết quả đào tạo và NCKH. Ngược lại, cơ chế không hiệu quả có thể làm tăng sự phụ thuộc vào NSNN, giảm động lực phát triển. Do đó, cơ chế này cần được thiết kế không chỉ để hỗ trợ tài chính mà còn tạo động lực cho các CSGDDH cải thiện hoạt động.

Phân bổ NSNN phải hướng đến giảm thiểu sự chênh lệch về khả năng tham gia GDDH cho các nhóm yếu thế, giúp giảm chênh lệch xã hội. Tuy nhiên, cần tránh tình trạng hỗ trợ không đúng đối tượng hoặc tập trung ưu đãi vào các nhóm thuận lợi hơn.

Cơ chế phân bổ NSNN cần đảm bảo nguồn lực được sử dụng đúng mục đích, tránh lãng phí và duy trì hỗ trợ tài chính ổn định trong dài hạn. Một số cơ chế như trợ cấp không hoàn lại tuy mang lại tính công bằng cao nhưng có thể tạo áp lực lớn lên NSNN nếu không được quản lý chặt chẽ. Điều kiện KT-XH và môi trường chính trị của từng quốc gia quyết định tính khả thi của cơ chế phân bổ. Các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao thường ưu tiên cơ chế ổn định dựa trên đầu vào hoặc kết quả lịch sử, còn các quốc gia phát triển thường áp dụng cơ chế theo đầu ra hoặc mục tiêu cụ thể để thúc đẩy đổi mới.

2.2.2. Một số chính sách đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học

2.2.2.1. Chính sách chia sẻ chi phí

Trước đây, đa phần các nước đều tài trợ toàn bộ cho GDDH từ NSNN, thể hiện quan điểm rằng GDDH là một dịch vụ công thiết yếu. Tuy nhiên, sự mở rộng nhanh chóng của GDDH đã đặt áp lực lớn lên NSNN của nhiều quốc gia. Trong bối cảnh đó, KTH giáo dục đã định hướng lại cách nhìn nhận về tài trợ giáo dục. Nhiều nghiên cứu đã khẳng định rằng GDDH mang lại lợi ích kép: không chỉ lợi ích công cộng (phát triển kinh tế, giảm bất bình đẳng) mà còn lợi ích cá nhân (tăng thu nhập, mở rộng cơ hội nghề nghiệp). Điều này dẫn đến một lập luận hợp lý rằng cả nhà nước và cá nhân đều hưởng lợi nên cũng cần “chia sẻ chi phí”. Dẫu vậy, mức độ “chia sẻ chi phí” giữa nhà nước và SV có sự khác biệt lớn giữa các quốc gia.

Tại các nước Bắc Âu, GDDH được xem là quyền cơ bản của công dân. Quan điểm này xuất phát từ cam kết mạnh mẽ về công bằng xã hội và coi GDDH như một công cụ thu hẹp bất bình đẳng. Ví dụ, tại Thụy Điển, Na Uy và Đan Mạch, học phí được miễn hoàn toàn, đồng thời SV còn nhận được trợ cấp sinh hoạt phí hoặc có thể tiếp cận TDSV. Chính sách này giúp cải thiện sự công bằng trong quyền tiếp cận GDDH, tuy nhiên, đòi hỏi nền kinh tế và hệ thống phúc lợi xã hội phải đủ mạnh.

Trái lại, ở các quốc gia như Nhật Bản và Hàn Quốc, người học và gia đình thường chịu phần lớn chi phí giáo dục. Lý do chính sách tại đây gắn liền với giai đoạn phát triển kinh tế của các quốc gia này, khi NSNN còn eo hẹp và Chính phủ ưu tiên ngân sách cho các lĩnh vực thiết yếu khác. GDĐH được coi là mang lại lợi ích lớn cho cá nhân, do đó, các gia đình cần chịu phần đáng kể cho chi phí GDĐH. Chính sách này cho phép tập trung nguồn lực công cho các mục tiêu ưu tiên hơn nhưng đồng thời tạo ra gánh nặng tài chính lớn cho SV, đặc biệt là các nhóm thu nhập thấp, làm giảm tính công bằng trong hệ thống.

Ở một số quốc gia như Anh và Mỹ, chính sách chia sẻ chi phí được thiết kế cân bằng giữa yếu tố công và tư nhưng đề cao vai trò của thị trường. Tại Anh, học phí được quy định ở mức rất cao, cao nhất châu Âu, tuy nhiên SV có thể vay vốn học phí và trả nợ dần. Chính sách này giúp huy động hiệu quả nguồn lực xã hội nhưng cũng đặt ra thách thức lớn về công bằng, khi SV tốt nghiệp đối mặt với gánh nặng nợ nần đáng kể.

Một mô hình khác cân bằng hơn như tại các quốc gia như Hà Lan và Đức. Tại đây, học phí được duy trì ở mức vừa phải nhằm đảm bảo khả năng tiếp cận GDĐH. Ví dụ, tại Hà Lan, học phí được giới hạn khoảng 2.000 EUR/năm và SV có thể nhận trợ cấp, học bổng hoặc vay vốn. Trong khi đó, Đức phần lớn miễn học phí, nhưng một số bang đã thử nghiệm áp dụng học phí trong giai đoạn 2006-2014, như sau đó phải từ bỏ vì sự phản đối của người dân. Chính sách này đảm bảo rằng ngân sách công vẫn đóng vai trò chính nhưng có sự huy động bổ sung từ người học để giảm tải áp lực tài chính cho chính phủ.

Nhìn chung, mô hình chia sẻ chi phí của mỗi nước phụ thuộc vào các yếu tố như năng lực tài chính công, quan điểm chính trị và văn hóa xã hội. Không có chính sách nào là tối ưu cho tất cả, và mỗi quốc gia cần tìm giải pháp tối ưu với bối cảnh riêng của mình.

2.2.2.2. Các chính sách ưu tiên ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

Ngoài việc xác định mức hỗ trợ cụ thể và sự chia sẻ giữa ĐTNSNN và đầu tư tư nhân trong GDĐH, các quốc gia còn phải *thiết lập các lĩnh vực ưu tiên trong ĐTNSNN cho HTGDĐH*, các chính sách thường thấy là:

1) Tập trung đầu tư vào các CSGDĐH trọng điểm

Một số quốc gia như Trung Quốc đã triển khai chính sách tập trung đầu tư vào nhóm CSGDĐH trọng điểm nhằm xây dựng các cơ sở đẳng cấp thế giới. Nhờ nguồn tài trợ lớn và tập trung, các CSGDĐH này đạt nhiều thành tựu nổi bật về NCKH và đào tạo, góp phần nâng cao vị thế nghiên cứu quốc gia. Tuy nhiên, chính sách này cũng làm gia tăng bất bình đẳng trong hệ thống khi NSNN chủ yếu dồn vào một số CSGDĐH, tạo khoảng cách về chất lượng với các cơ sở còn lại. Đồng thời, sự phụ thuộc vào NSNN khiến tính bền vững của các chương trình phụ thuộc vào cam kết tài trợ công dài hạn.

2) Tập trung đầu tư vào một số ngành/lĩnh vực then chốt

Đức là một ví dụ cho việc ưu tiên đầu tư vào các ngành/lĩnh vực then chốt, đặc biệt là thông qua Sáng kiến Xuất sắc (Excellence Initiative) được triển khai từ năm 2005. Thông qua sáng kiến này, Đức tập trung nguồn lực vào các ngành STEM và y

học. Chính phủ Đức đưa ra tiêu chí chọn lọc để các CSGDDH có thể tham gia nhận tài trợ, trong đó yêu cầu các CSGDDH có kế hoạch rõ ràng và cam kết phát triển các lĩnh vực mà quốc gia có nhu cầu cao. Điều này giúp Đức phát triển các ngành mũi nhọn và xây dựng nền tảng cho các ngành công nghiệp chiến lược của quốc gia. Tuy nhiên, việc tập trung ngân sách cho một số ngành ưu tiên cũng làm giảm đi nguồn lực cho các ngành khác, dẫn đến sự thiếu cân bằng trong HTGDĐH.

3) Tập trung đầu tư thu hút SV quốc tế

Australia là quốc gia tiên phong trong chính sách thu hút SV quốc tế, coi GDĐH là nguồn thu quan trọng. Chính phủ Australia đã đầu tư nâng cấp CSVC, phát triển CTĐT chất lượng cao và thiết lập học bổng nhằm thu hút SV toàn cầu. Nhờ đó, Australia trở thành điểm đến hấp dẫn cho SV quốc tế. Tuy nhiên, sự phụ thuộc vào nguồn thu này khiến các CSGDDH dễ tổn thương trước biến động, như đã thấy trong đại dịch COVID-19 khi lượng SV quốc tế sụt giảm mạnh, gây khó khăn tài chính. Ngoài ra, Australia còn phải cạnh tranh gay gắt với các quốc gia như Mỹ, Anh và Canada để duy trì sức hút.

4) Tập trung đầu tư phát triển đội ngũ GV

Singapore là một ví dụ tiêu biểu trong việc ưu tiên đầu tư vào chất lượng đội ngũ GV và nhà nghiên cứu. Chính phủ Singapore đưa ra các khoản tài trợ lớn nhằm nâng cao năng lực đội ngũ GV, bao gồm các chương trình hỗ trợ học tập và nghiên cứu ở nước ngoài, cũng như các biện pháp thu hút chuyên gia quốc tế đến làm việc tại Singapore. Thành công của chính sách này thể hiện rõ qua sự phát triển của các CSGDDH Singapore, vốn được đánh giá cao về kết quả giảng dạy cũng như hoạt động nghiên cứu. Nhiều CTĐT tại Singapore đã đạt chuẩn quốc tế, thu hút SV trong và ngoài nước.

5) Tập trung đầu tư vào năng lực nghiên cứu

Hàn Quốc đã đạt nhiều thành tựu trong việc triển khai chính sách đầu tư trọng điểm vào năng lực nghiên cứu, đặc biệt trong các lĩnh vực công nghệ cao. Chính phủ nước này phân bổ nguồn tài trợ lớn cho các chương trình NCKH nhằm nâng cao vị thế quốc gia và hỗ trợ phát triển các ngành công nghiệp chiến lược. Nhờ chính sách này, Hàn Quốc đã xây dựng được nền tảng vững chắc cho sự phát triển KH&CN và thu hút nhiều nhân tài quốc tế đến làm việc, nghiên cứu. Tuy nhiên, việc tập trung vào các lĩnh vực công nghệ cao cũng tạo ra những bất cập, như làm gia tăng sự mất cân bằng giữa các ngành nghiên cứu. Bên cạnh đó, do phụ thuộc nhiều vào NSNN, nên nếu không đảm bảo được sự ổn định tài chính dài hạn, sẽ đối mặt với nhiều khó khăn trong duy trì và phát triển hoạt động.

Nhìn chung, mỗi chính sách ưu tiên trong ĐTNSNN cho GDĐH đều có những thế mạnh và nhược điểm riêng, tùy thuộc vào mục tiêu chiến lược và điều kiện phát triển của từng quốc gia.

2.2.2.3. Chính sách phân bổ NSNN cho các CSGDDH

Các quốc gia còn phải lựa chọn cách thức phân bổ NSNN cho các CSGDDH. Điều này phụ thuộc vào đó là phân bổ cho hoạt động nào của CSGDDH. Sau đây

chúng ta sẽ lần lượt phân tích cách chính sách này.

a) Chính sách phân bổ NSNN cho các hoạt động cơ bản của các CSGDDH

Các quốc gia áp dụng nhiều hình thức khác nhau trong chính sách phân bổ NSNN cho các hoạt động cơ bản tại các CSGDDH.

◆ Phân bổ ngân sách thương lượng

Đúng như tên gọi, cách thức này phụ thuộc vào thỏa thuận giữa chính phủ và các CSGDDH. Salmi & Hauptman (2006, tr.84) chỉ ra “mức ngân sách phân bổ thường dựa vào các yếu tố như mức phân bổ của năm trước, hoặc quyền lực chính trị của tổ chức”. Đặc điểm chính của cơ chế này là số tiền mà Chính phủ cho các CSGDDH “ít liên quan đến các tiêu chí hoặc hoạt động nội bộ của các trường” (Albrecht & Ziderman, 1992, tr. 20).

Hình thức phân bổ này có thể là:

- Phân bổ NSNN theo hạng mục: Theo phương thức này, chính phủ phân bổ dựa trên các hạng mục cụ thể (ví dụ như chi trả lương GV, chi phí đầu tư CSV.C...). Các CSGDDH phải chi tiêu đúng mục đích theo quy định, và khả năng điều chỉnh giữa các hạng mục thường bị hạn chế. Việc này giúp nâng cao mức độ minh bạch và các CQQL dễ dàng kiểm tra, nhưng ngược lại lại ngăn cản các CSGDDH ra quyết định chiến lược sử dụng ngân sách (OECD, 2020, tr. 83).

- Phân bổ ngân sách theo khối: Trong cơ chế này, chính phủ cung cấp một mức ngân sách tổng thể cho các CSGDDH mà không quy định rõ chi tiêu cho hạng mục nào. Cách tiếp cận này linh hoạt hơn và trao nhiều quyền hơn cho các CSGDDH.

Với các thức này, các CSGDDH ít động lực gia tăng hiệu quả. Mặt khác, cũng do không có ràng buộc gì để nhận NSNN, cơ chế này cũng không định hướng để các CSGDDH thấy cần phải theo kịp xu hướng TTLĐ hoặc nhu cầu thực tiễn của SV.

Tuy có nhược điểm lớn, phân bổ ngân sách thương lượng vẫn được áp dụng rộng rãi, đặc biệt ở các nước chưa thuộc nhóm phát triển cao. Ưu điểm lớn của cơ chế này là dễ triển khai, bởi nó không đòi hỏi về “thủ tục hành chính, tính sẵn có và các báo cáo dữ liệu phức tạp” (Albrecht & Ziderman, 1992, tr. 10).

◆ Phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào

Theo lộ trình phát triển, nhiều quốc gia đã chuyển từ cách phân bổ ngân sách thương lượng sang áp dụng các công thức dựa trên đầu vào. Cơ chế này kết nối chặt chẽ nguồn ngân sách với các yếu tố đầu vào của các CSGDDH, thường là tổng số nhân viên của CSGDDH và tổng số SV theo học.

Cách thức phân bổ này có thể tạo ra sự thay đổi trong hành vi của CSGDDH. Ví dụ, công thức dựa trên số lượng nhân viên, như trường hợp áp dụng tại Mexico, có thể tạo động lực để các CSGDDH tăng cường đội ngũ nhân sự, trong khi đó, công thức dựa trên số lượng SV nhập học lại khuyến khích các CSGDDH tập trung vào việc mở

rộng quy mô đào tạo (Albrecht & Ziderman, 1992, tr. 34).

Cơ chế phân bổ dựa trên đầu vào này nhìn chung được đánh giá cao nhờ khả năng cung cấp nguồn tài trợ ổn định hơn so với cơ chế thương lượng. Mặc dù vậy, một số thiếu sót của cơ chế này vẫn tồn tại. Trước hết, cơ chế này không khuyến khích việc cải thiện hiệu quả nội bộ của các CSGDDH. Các CSGDDH có xu hướng tập trung vào việc đáp ứng tiêu chí đầu vào như số lượng SV thay vì hướng đến việc gia tăng hiệu quả.

Một vấn đề nữa với công thức phân bổ NSNN dựa trên đầu vào là nó làm các CSGDDH trở nên giống nhau. Việc sử dụng các chỉ số để xác định ngân sách thường nhắm đến một “chuẩn mực” chung cho các CSGDDH, trong khi thực tế, quy mô và đặc thù phát triển của mỗi CSGDDH lại rất khác nhau. Khi áp dụng chỉ số chung có thể làm giảm khả năng đáp ứng các nhu cầu đặc thù và sự phát triển đa dạng của từng CSGDDH.

Khi CSGDDH nhận được tài trợ từ NSNN, giúp giảm chi phí cho các cơ sở này và do vậy SV có thể được miễn hoặc giảm học phí, qua đó gia tăng khả năng tiếp cận giáo dục. Tuy nhiên, do không phân bổ trực tiếp cho người học nên hiệu quả của nó trong việc thúc đẩy công bằng trong tiếp cận GDĐH vẫn còn hạn chế.

◆ Phân bổ ngân sách dựa trên kết quả

“Khi GDĐH mở rộng và NSNN hạn chế, nhiều nước phương Tây đã liên kết tài trợ với hiệu quả hoạt động để đáp ứng nhu cầu xã hội mà không tăng gánh nặng thuế” (World Bank, 2016, tr. 12). Cơ chế này gắn ngân sách với các thước đo kết quả, thay vì chỉ dựa trên nhu cầu của CSGDDH, và thường khuyến khích các cơ sở cải thiện hiệu suất (Salmi & Hauptman, 2006, tr. 17).

Các hình thức phân bổ dựa trên kết quả

- *Hợp đồng/thỏa thuận hiệu suất*: Hợp đồng giữa Chính phủ và CSGDDH quy định việc phân bổ ngân sách dựa trên các mục tiêu đã cam kết. Dù có lợi ích, hình thức này cũng đi kèm rủi ro. Nếu CSGDDH không đạt mục tiêu, ngân sách có thể bị cắt giảm, khiến hợp đồng hiệu suất dễ bị xem là công cụ trừng phạt (Salmi & Hauptman, 2006, tr. 17). Ngoài ra, chi phí đàm phán, giám sát, đánh giá cũng khá cao (de Boer et al., 2015). Một số cơ sở thậm chí cố ý hạ thấp tiêu chuẩn để đạt chỉ tiêu dễ dàng hơn (Pruvot và cộng sự, 2015).

- *Quỹ cạnh tranh*: Ngân sách được phân bổ theo dự án “nhằm nâng cao chất lượng, thúc đẩy đổi mới và quản lý tốt hơn” (Salmi & Hauptman, 2016, tr. 86). Hình thức này thường hiệu quả hơn trong cải thiện đầu ra so với ngân sách thương lượng hoặc công thức tài trợ. Tuy nhiên, quỹ cạnh tranh có thể gia tăng bất bình đẳng, ưu tiên cơ sở mạnh hơn. Để khắc phục, một số quốc gia như Trung Quốc yêu cầu hợp tác giữa cơ sở mạnh và yếu, hoặc cung cấp hỗ trợ để các CSGDDH yếu cải thiện hiệu quả (Salmi & Hauptman, 2006, tr. 22).

- *Chương trình xuất sắc*: Tài trợ tập trung vào các sáng kiến chiến lược, như tăng cường quốc tế hóa, cải thiện khả năng cạnh tranh quốc tế hoặc tái cấu trúc HTGDĐH.

Tuy nhiên, chúng thường chỉ mang lại lợi ích cho một số CSGDDH (thường là lĩnh vực STEM), gây bất lợi cho các ngành khác. Việc tập trung nguồn lực cũng có thể tạo căng thẳng tại các CSGDDH toàn diện, khi họ phải cân bằng giữa các lĩnh vực.

- Công thức tài trợ theo đầu ra: NSNN được phân bổ dựa trên kết quả giáo dục thay vì đầu vào. Tại Anh, nguồn tài trợ được tính toán dựa trên số lượng SV hoàn thành chương trình học. Ở Đan Mạch, từ 30 đến 50% quỹ thường xuyên phụ thuộc vào số SV vượt qua kỳ thi. Hà Lan áp dụng công thức trong đó một nửa kinh phí dựa trên số bằng cấp được trao. Tại Nam Phi, công thức tài trợ kết hợp cả số SV theo học và tốt nghiệp (World Bank, 2016, tr. 12).

Việc lựa chọn chỉ số và trọng số rất quan trọng. Hệ thống thường khi số SV hoặc SV tốt nghiệp tăng có thể khiến các CSGDDH giảm tiêu chuẩn chất lượng. Do đó, cần cơ chế giám sát chất lượng mạnh mẽ để hạn chế rủi ro này (Pruvot và cộng sự, 2015). Đồng thời, các CSGDDH cần tham gia vào quá trình xây dựng chỉ số và trọng số để đảm bảo quyền tự chủ, đồng thời tạo động lực cải cách hợp lý.

b) Chính sách phân bổ NSNN cho hoạt động NCKH

Chính sách phân bổ NSNN cho NCKH trong GDĐH thường được triển khai thông qua hai cơ chế chính là tài trợ khối và tài trợ cạnh tranh. Mỗi cơ chế có đặc điểm riêng, ảnh hưởng đến động lực và hiệu quả nghiên cứu theo những cách khác nhau.

Tài trợ khối là cơ chế cấp ngân sách trực tiếp cho các CSGDDH nhằm hỗ trợ hoạt động NCKH mà không gắn với một đề tài nghiên cứu cụ thể. Tài trợ khối có thể được phân bổ theo nhiều cách khác nhau. Một số hệ thống áp dụng phương pháp cấp kinh phí dựa trên đầu vào, ví dụ quy mô SV, số lượng GV... nhằm đảm bảo tính ổn định và duy trì năng lực nghiên cứu cơ bản của các CSGDDH. Nhưng để khuyến khích nâng cao kết quả NCKH, nhiều quốc gia kết hợp tài trợ khối với cơ chế đánh giá dựa trên kết quả, chẳng hạn như số công bố học thuật, bằng sáng chế hoặc tác động của nghiên cứu đối với xã hội.

Tài trợ khối có ưu điểm lớn trong việc tạo sự ổn định tài chính, giúp các CSGDDH lập kế hoạch trong dài hạn và đảm bảo quyền tự chủ trong nghiên cứu. Đồng thời, hình thức tài trợ này cũng giúp giảm bớt gánh nặng hành chính liên quan đến việc xin tài trợ, cho phép các nhà nghiên cứu tập trung hơn vào chuyên môn. Tuy nhiên, một số hạn chế của tài trợ khối có thể bao gồm nguy cơ giảm động lực cạnh tranh giữa các CSGDDH.

Khác với tài trợ khối, tài trợ cạnh tranh là cơ chế trong đó các nhà khoa học hoặc nhóm nghiên cứu phải nộp đề xuất để được xét duyệt tài trợ từ các quỹ nghiên cứu. Cơ chế này dựa trên nguyên tắc khuyến khích cạnh tranh để nâng cao năng lực NCKH.

Tài trợ cạnh tranh có ưu điểm trong việc thúc đẩy các nhà nghiên cứu cải thiện kết quả NCKH, tập trung vào các chủ đề có giá trị khoa học và thực tiễn cao. Tuy nhiên, cơ chế này cũng đi kèm với một số hạn chế, đặc biệt là nguy cơ tạo ra sự mất cân bằng trong tiếp cận tài trợ. Những nhà nghiên cứu trẻ hoặc các CSGDDH có ít danh tiếng thường gặp nhiều khó khăn hơn trong việc giành được tài trợ so với các

nhà nghiên cứu có nhiều kinh nghiệm. Ngoài ra, áp lực giành tài trợ có thể khiến các nhà khoa học ưu tiên các đề tài ít rủi ro và dễ thành công hơn, trong khi những nghiên cứu có tính đột phá nhưng rủi ro cao lại ít được tài trợ.

Nhận thức được cả ưu thế và hạn chế của từng mô hình tài trợ, nhiều quốc gia đã áp dụng cách tiếp cận kết hợp nhằm tận dụng ưu điểm của cả tài trợ khối và tài trợ cạnh tranh.

c) Chính sách phân bổ NSNN cho đầu tư phát triển tại các CSGDDH

Việc đầu tư CSVC cho các CSGDDH từ NSNN có ý nghĩa thiết yếu giúp cải thiện kết quả đào tạo và tăng cường sức cạnh tranh của HTGDĐH. Để tối ưu hóa hiệu quả đầu tư, các quốc gia áp dụng nhiều phương thức cấp vốn đa dạng tùy thuộc vào mục tiêu chiến lược cũng như điều kiện quản lý.

(1) Trợ cấp theo khối

Một số quốc gia áp dụng hình thức trợ cấp khối, trong đó vốn đầu tư CSVC có thể được tích hợp vào một khoản trợ cấp tổng thể bao gồm các chi phí thường xuyên (giảng dạy, NCKH) và chi phí vốn. Phương thức trợ cấp khối cung cấp mức độ linh hoạt cao, cho phép các CSGDDH tự do phân bổ nguồn vốn tùy theo nhu cầu cụ thể của từng thời điểm, mà không bị ràng buộc bởi các quy định phân bổ cụ thể. Tuy nhiên, chính tính linh hoạt của trợ cấp khối cũng tiềm ẩn một số rủi ro về quản lý vốn đầu tư. Nếu không có sự quản lý chặt chẽ, trợ cấp khối có thể khiến các CSGDDH tập trung vào chi phí hoạt động thường xuyên và giảm dần nguồn lực cho các dự án đầu tư dài hạn hoặc quy mô lớn về CSVC. Thêm vào đó, các dự án cơ sở hạ tầng lớn đòi hỏi các nguồn lực đặc thù và kế hoạch chi tiết, trong khi trợ cấp khối không đảm bảo rằng ngân sách vốn sẽ được ưu tiên cho các mục tiêu chiến lược về đầu tư CSVC.

(2) Quỹ tài trợ chuyên biệt cho CSVC

Một số quốc gia xây dựng các quỹ tài trợ chuyên biệt dành riêng cho CSVC, độc lập với các khoản trợ cấp khối thông thường. Các quỹ này thường được quản lý thông qua quy trình phê duyệt dự án độc lập, dựa trên các đề xuất cụ thể và hướng đến các dự án cải tạo hoặc mở rộng cơ sở hạ tầng. Hình thức này đảm bảo tính ổn định của nguồn vốn, đồng thời khuyến khích các CSGDDH lập kế hoạch dài hạn cho các dự án đầu tư lớn. Ưu điểm của hình thức quỹ chuyên biệt là hỗ trợ hiệu quả cho các dự án có quy mô lớn, phù hợp với nhu cầu phát triển CSVC trong dài hạn. Tuy nhiên, quá trình xét duyệt và phê duyệt dự án thường đòi hỏi các CSGDDH phải có năng lực lập kế hoạch và quản lý dự án chuyên sâu. Ngoài ra, quỹ chuyên biệt chỉ có thể duy trì hiệu quả nếu có sự giám sát và quản lý chặt chẽ.

(3) Vay ưu đãi từ NSNN

Một số quốc gia lựa chọn cung cấp các khoản vay ưu đãi từ NSNN cho các CSGDDH để xây dựng CSVC. Các CSGDDH có thể vay vốn với lãi suất thấp để thực hiện đầu tư CSVC mà không phải chịu chi phí cao của các khoản vay thương mại. Ưu điểm của phương thức này là giảm áp lực tài chính trực tiếp lên NSNN, đồng thời khuyến

khích các CSGDDH có trách nhiệm quản lý nợ và tăng cường năng lực tự chủ tài chính. Tuy nhiên, hình thức vay ưu đãi đòi hỏi các CSGDDH phải có năng lực quản lý tài chính mạnh và khả năng thu hồi vốn sau khi dự án hoàn thành.

(4) Tài trợ từ các cấp CQĐP

Cuối cùng, một số quốc gia cho phép các cấp CQĐP và cơ quan khu vực tham gia tài trợ cho các CSGDDH nhằm phát triển CSVC và thúc đẩy các dự án phù hợp với nhu cầu địa phương. Phương thức này thường được áp dụng trong các dự án hợp tác công - tư hoặc trong các dự án nhằm phát triển KT-XH của khu vực. Tài trợ từ CQĐP giúp các CSGDDH có thêm nguồn lực để mở rộng quy mô và năng lực đào tạo, thúc đẩy mối gắn kết giữa các CSGDDH và địa phương.

Các chính sách phân bổ NSNN cho đầu tư CSVC trong GDĐH thể hiện một loạt các cơ chế linh hoạt, từ trợ cấp khối, quỹ tài trợ chuyên biệt, tài trợ qua các hội đồng nghiên cứu, vay ưu đãi từ Nhà nước đến tài trợ từ các cấp CQĐP. Mỗi chính sách đều có những thế mạnh và nhược điểm riêng, và thường được điều chỉnh thích ứng với thực tiễn từng nước, cũng như mức độ tự chủ tài chính của HTGDĐH.

2.2.2.4. Các chính sách ĐTNSNN nhằm hỗ trợ người học

Một con đường phân bổ NSNN cho GDĐH khác là chuyển NSNN này cho người học, thay vì trực tiếp cho các CSGDDH. Cách tiếp cận gián tiếp này cũng có ý nghĩa đáng kể trong việc đạt được những mục tiêu của chính sách. Lưu ý rằng tài trợ qua SV hay tài trợ thông qua các CSGDDH không loại trừ lẫn nhau, Chính phủ nhiều nước sử dụng đồng thời cả hai các phân bổ này để đạt được kết quả tốt hơn. Như ở phần trên đã phân tích, chính sách phân bổ NSNN cho người học cũng có nhiều dạng khác nhau.

a) Hỗ trợ không hoàn lại

Hầu hết các quốc gia đều cung cấp khoản hỗ trợ không hoàn lại cho SV dưới dạng học bổng hoặc trợ cấp. Cách thức cung cấp khoản hỗ trợ này khác nhau trên một số khía cạnh, bao gồm: phương thức quản lý chương trình, điều kiện để nhận trợ cấp/học bổng và chi phí vào được chi trả.

Trợ cấp và học bổng được cung cấp cho SV trong hai cách là cung cấp trực tiếp và cung cấp gián tiếp. Cung cấp trực tiếp có nghĩa là SV sẽ nhận khoản hỗ trợ này từ một cơ quan chuyên môn của chính phủ, ví dụ như ở Pháp SV sẽ nhận tiền trợ cấp hay học bổng từ CNOUS. Tuy nhiên, ở hầu hết các quốc gia, SV sẽ nhận cung cấp gián tiếp, có nghĩa là CSGDDH mà họ theo học sẽ đưa ra các quyết định cơ bản về việc ai đủ điều kiện và số tiền họ nhận được, thường là theo sự hướng dẫn hoặc quy định do chính phủ đặt ra.

Chính phủ có thể yêu cầu các CSGDDH cung cấp miễn phí hoặc giảm giá cho các SV đủ điều kiện và sau đó các CSGDDH này sẽ nhận lại được khoản bồi hoàn lại của chính phủ. Ví dụ ở Hoa Kỳ, chương trình Trợ cấp Cơ hội Giáo dục Bổ sung (SEOG) do các CSGDDH chi trả cho những SV đủ điều kiện và sau đó các CSGDDH sẽ được nhận phần kinh phí do chính phủ liên bang cung cấp.

Các khoản trợ cấp dựa trên nhu cầu và học bổng dựa trên thành tích là một thành phần quan trọng trong cơ cấu ĐTNNSN của bất kỳ quốc gia nào cho GDDH. Nếu được thiết kế và triển khai phù hợp, chúng đại diện cho một phương tiện để thúc đẩy khả năng tiếp cận, công bằng và chất lượng cao hơn. Các cơ chế tài chính như vậy cũng có thể là một thành phần quan trọng khi chính phủ các quốc gia lựa chọn việc gia tăng chia sẻ chi phí trong GDDH, bởi vì chúng có thể bù đắp tác động của học phí cao đối với những SV có khả năng học tập, nhưng gặp khó khăn tài chính khi tham gia GDDH.

b) Hỗ trợ có hoàn lại

Một hình thức hỗ trợ khác là chương trình TDSV. Tuy nhiên, điểm khác biệt của cơ chế này so với chương trình học bổng hay trợ cấp là khoản hỗ trợ này cần được hoàn trả cho Chính phủ sau khi SV tốt nghiệp, đi làm và có thu nhập. Các chương trình TDSV khác nhau ở loại điều khoản trả nợ được áp dụng, nhưng chúng cũng khác nhau ở các khía cạnh như nguồn vốn, loại chi phí được chi trả, các quy tắc và điều kiện để SV được vay vốn, và mức vốn được vay.

Một trong những quyết định chính mà Chính phủ các quốc gia phải đưa ra khi xây dựng chương trình TDSV là các thức hoàn trả các khoản vay. Có hai cách tiếp cận cơ bản: khoản vay thế chấp và kế hoạch trả nợ tùy thuộc vào thu nhập.

Các khoản vay thế chấp, giống với hình thức tín dụng truyền thống, yêu cầu người học hoàn trả trên cơ sở trả dần, theo các khoản bằng nhau trong một khoảng thời gian cố định. Một số quốc gia có thể cho phép người học hoàn trả và kéo dài cung cấp cho người học các khoản vay với sự trả nợ linh hoạt cao hơn với các khoản trả nợ cố định. Theo đó, người học có thể thanh toán dần với giá trị nhỏ hơn ở thời gian đầu và lớn hơn sau đó và/hoặc kéo dài thời hạn trả nợ để phản ánh đầy đủ hơn sự phát triển thu nhập của người đi vay. Chương trình trả dần dần và kéo dài của Hoa Kỳ là một ví dụ về cách tiếp cận này. Cơ quan cho vay SV quốc gia ở Venezuela và Viện cho vay SV Mexico ở bang Sonora phía Bắc cũng đã chuyển sang các kế hoạch trả nợ dần dần trong những năm gần đây, theo lời khuyên kỹ thuật từ Ngân hàng Thế giới.

Cách thứ hai, sáng tạo hơn đó là tính toán các khoản hoàn trả của người đi vay theo hàm số của số tiền đã vay và tỷ lệ phần trăm thu nhập của SV tốt nghiệp.

Cơ sở lý thuyết về việc hoàn trả khoản vay SV tùy thuộc vào thu nhập có thể được bắt nguồn từ ít nhất là từ năm 1945 với một bài báo được viết bởi Milton Freedman, trong đó ông lập luận rằng giá phải trả cho GDDH nên phản ánh chính xác hơn lợi ích kinh tế tư nhân tích lũy cho các cá nhân nhận được giáo dục đó và đề xuất khoản trả thay đổi theo thu nhập như một phương tiện trả nợ thích hợp. Tuy nhiên, thử nghiệm đầu tiên với các khoản vay tùy thuộc thu nhập được thử nghiệm tại Đại học Yale (Hoa Kỳ), kế hoạch này sau đó đã bị giải tán sau một thập kỷ thực hiện. Hiện nay, một số quốc gia khá thành công trong việc xây dựng hệ thống TDSV với khoản hoàn trả tùy thuộc thu nhập. Australia là một ví dụ điển hình.

Hình thức trả nợ dự phòng theo thu nhập phổ biến nhất xảy ra khi tất cả những người đi vay hoàn trả dựa trên thu nhập của họ sau khi tốt nghiệp, mặc dù, người vay vẫn có thể lựa chọn trả trước. Có hai cách tiếp cận chính liên quan đến người trả phí ban đầu:

- Học phí do người học và gia đình đóng ban đầu, sau đó người học và cha mẹ của họ sẽ đi vay để trả tất cả hoặc một phần của chi phí học tập, bao gồm học phí và có thể cả các chi phí sinh hoạt liên quan. Việc hoàn trả các khoản vay đó dựa trên thu nhập của SV vay sau khi họ hoàn thành giáo dục của mình. Nam Phi, Thụy Điển, New Zealand, Đức và Hungary là những ví dụ về các quốc gia trong đó ít nhất một số khoản vay có hình thức thu xếp trả nợ này mặc dù phạm vi của chương trình cho vay và các chi tiết cụ thể về cách quản lý trả nợ khác nhau đáng kể ở mỗi quốc gia này.

- Học phí ban đầu do Chính phủ chi trả. Đây là phương pháp sáng tạo hơn để thực hiện chương trình TDSV, theo đó Chính phủ sẽ là người trả các khoản chi phí ban đầu cho SV theo học, sau đó SV hoàn trả theo tỷ lệ phần trăm thu nhập số tiền họ đã vay sau khi họ tốt nghiệp. Theo hình thức này, một số người vay có thể được miễn việc hoàn trả vì thu nhập của họ thấp hơn theo mức quy định.

Một hình thức hoàn trả vốn vay khác được gọi là thuế sau đại học. Theo đó SV sẽ được cho vay để học đại học, sau khi tốt nghiệp, đi làm, người học sẽ phải nộp thuế sau đại học theo tỷ lệ phần trăm nhất định trong thu nhập. Chương trình cho vay với khoản hoàn trả tùy thuộc thu nhập và hình thức thuế sau đại học khác nhau ở chỗ, thuế sau đại học phải được trả suốt cuộc đời làm việc của người vay, trong khi hoàn trả tùy thuộc thu nhập chỉ được yêu cầu cho đến khi giá trị của khoản vay được hoàn trả đầy đủ.

c) Voucher (Phiếu hỗ trợ người học)

Phân bổ ngân sách công thông qua voucher là một hình thức sáng tạo, trong đó người học nhận được chứng từ đại diện cho một khoản tiền nhất định để chi trả các chi phí GDĐH. Các chứng từ này được mang đến CSGDDH nơi người học đăng ký, và sau đó CSGDDH sẽ đổi phiếu lấy ngân sách từ chính phủ. Ban đầu, phiếu hỗ trợ được đề xuất cho giáo dục tiểu học, nhưng gần đây đã được áp dụng cho GDĐH. Một ví dụ điển hình là bang Colorado (Mỹ), nơi chương trình phiếu hỗ trợ được triển khai từ năm 2004 để hỗ trợ một phần chi phí học tập cho SV ở cả CSGDDH công lập và tư thục.

Hình thức này có nhiều thế mạnh. Nó khuyến khích sự cạnh tranh giữa các CSGDDH khi các CSGDDH phải cải thiện kết quả đào tạo để thu hút người học. Đồng thời, SV được trao quyền lựa chọn CSGDDH phù hợp với nhu cầu và điều kiện cá nhân. Hình thức này cũng thúc đẩy trách nhiệm giải trình từ cả phía CSGDDH và SV, khi các bên phải hướng đến sử dụng nguồn lực hiệu quả và minh bạch hơn. Ngoài ra, cơ chế này còn giúp tăng cường cơ hội tham gia GDĐH cho các SV thuộc nhóm yếu thế, đồng thời thúc đẩy tư nhân tham gia vào HTGDĐH, góp phần đa dạng hóa dịch vụ giáo dục.

Tuy nhiên, hình thức này cũng có những thiếu sót. Tại các nước đang phát triển, nơi năng lực hành chính còn yếu, việc triển khai voucher có thể gặp khó khăn (Salmi

& Hauptman, 2006). Bên cạnh đó, ngành có chi phí cao như khoa học và kỹ thuật sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực, do các CSGDDH gặp khó khăn trong việc cân đối chi phí và cạnh tranh với các chương trình chi phí thấp hơn. Một vấn đề khác là nguy cơ làm giảm tính công bằng, khi SV nghèo có xu hướng chọn CSGDDH chi phí thấp, còn SV giàu sử dụng khoản hỗ trợ để bổ sung cho học phí ở các CSGDDH đắt tiền.

Mặc dù còn những hạn chế, cơ chế phân bổ dựa vào voucher vẫn được kỳ vọng sẽ cải thiện hiệu quả và chất lượng GDĐH, thúc đẩy cạnh tranh giữa các CSGDDH và mở rộng cơ hội tham gia GDĐH.

2.2.3. Đánh giá kết quả và hiệu quả đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học

ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH chính là chính sách lớn của các quốc gia. Đánh giá một chính sách là một công việc hết sức phức tạp. Có rất nhiều cách tiếp cận hay phương pháp khác nhau để đánh giá một chính sách. Ví dụ như Stufflebeam & Coryn (2014) tổng hợp có tới 23 phương pháp để đánh giá một chính sách hay chương trình, hay Vedung (2017) cũng đưa ra 3 nhóm chính với tổng số 11 mô hình đánh giá chính sách. Đối với chính sách công, điều quan trọng nhất là cần đánh giá xem chính sách đó có đạt được các mục tiêu đặt ra hay không và chính sách đó tác động để đạt được mục tiêu ở mức độ như thế nào, đồng thời chính sách được thực hiện với chi phí như thế nào. Đối với chính sách liên quan đến việc phân bổ NSNN thì một vấn đề cũng hết sức được quan tâm, đó là số ngân sách phân bổ có đảm bảo được phân phối công bằng không. Chính vì vậy, NCS đề xuất việc đánh giá kết quả và hiệu quả ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH với bốn nội dung đánh giá như sau:

- *Một là*, đánh giá mức độ đạt được mục tiêu;
- *Hai là*, đánh giá tác động của việc đầu tư, thể hiện là kết quả theo mục tiêu có thực sự do việc ĐTNSNN cho HTGDĐH hay không;
- *Ba là*, đánh giá hiệu quả của việc ĐTNSNN và
- *Bốn là*, đánh giá tính công bằng trong phân bổ ngân sách của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH

2.2.3.1. Đánh giá mức độ đạt được mục tiêu

Đây là cách cổ điển trong việc đánh giá một chính sách. Nhiệm vụ chính của việc đánh giá này là xác định xem mục tiêu của chính sách dự tính trước có đạt được hay không. Quy trình thực hiện gồm các bước sau: (1) xác định rõ các mục tiêu của chính sách, đặc biệt cần thể hiện các mục tiêu này dưới dạng đo lường được và (2) đo lường kết quả đạt được thực tế và (3) so sánh kết quả này với các mục tiêu của chính sách (Vedung, 2017, tr.55). “Sự khác biệt giữa mục tiêu và kết quả chính là thước đo thành công của chính sách” (House, 1980, tr.26). Đối với đánh giá mức độ đạt được mục tiêu trong việc ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia, các mục tiêu chính

là các tiêu chí thể hiện sự phát triển trong HTGDĐH của một quốc gia đã được phân tích trong phần 2.1.1.3. đã phân tích ở trên, gồm 5 nhóm tiêu chí về: (1) mở rộng quy mô và khả năng tiếp cận GDĐH, (2) nâng cao chất lượng giáo dục, (3) nâng cao năng lực NCKH, (4) nâng cao hiệu quả của HTGDĐH bao gồm cả hiệu quả nội bộ và hiệu quả bên ngoài, (5) đảm bảo tính công bằng trong cơ hội tham gia GDĐH.

Ưu điểm nổi bật của phương pháp này là rõ ràng và rất dễ thực hiện. Nhờ vào việc đã có mục tiêu từ trước, quá trình đánh giá có hướng đi cụ thể, việc đo lường kết quả và xác định các tiêu chí trở nên dễ dàng. Quá trình đánh giá chỉ tập trung vào hai câu hỏi chính: mục tiêu là gì và kết quả như thế nào, nên có thể dễ dàng áp dụng trong thực tiễn.

Tuy nhiên, phương pháp này cũng tồn tại một số thiếu sót. Trước tiên, phương pháp này chỉ đánh giá việc chính sách có đạt được mục tiêu hay không, mà không tính đến chi phí của chính sách. Việc đạt được mục tiêu có thể yêu cầu nguồn lực đáng kể về tiền bạc, thời gian, công sức, điều mà phương pháp này bỏ qua. Việc không đề cập đến chi phí khi thực hiện chính sách “đã khiến cho phương pháp này không thể trở thành phương pháp duy nhất để đánh giá một chính sách công” (Vedung, 2017, tr.59). Khi đó cần bổ sung việc đánh giá này bằng các phương pháp đánh giá hiệu quả như “phân tích lợi ích - chi phí” hay “phân tích hiệu quả - chi phí”. Thứ hai, phương pháp này chỉ chú trọng đến kết quả mà không xem xét đến quá trình thực hiện chính sách, khiến cho đánh giá không đầy đủ về các yếu tố như các tổ chức, mạng lưới hoặc các bên liên quan. Hạn chế thứ ba, liên quan đến các vấn đề về mục tiêu của chính sách. Nếu các mục tiêu ban đầu không rõ ràng hoặc không phản ánh hết kết quả của chính sách thì việc đánh giá dựa trên mục tiêu có thể không đưa ra kết quả chính xác.

Trong thực tế, các mục tiêu của chính sách không phải lúc nào cũng được xác định một cách rõ ràng. Mục tiêu có thể mơ hồ, khó xác định hoặc không có tiêu chí cụ thể để đo lường kết quả. Điều này làm cho việc đo lường mức độ thành công của chính sách trở nên khó khăn vì không có thước đo cụ thể để so sánh kết quả thực tế với mục tiêu đặt ra. Ví dụ, mục tiêu của một chính sách là “nâng cao chất lượng giáo dục”, nhưng “chất lượng giáo dục” được đo lường như thế nào thì có thể không có tiêu chí rõ ràng.

Một vấn đề nữa có thể xuất hiện, đó là ĐTNSSN cho phát triển HTGDĐH là đa mục tiêu. Điều này làm cho quá trình đánh giá phức tạp hơn do phải xác định mức độ ưu tiên của các mục tiêu. Nếu không có trọng số cho từng mục tiêu, việc đánh giá sẽ trở nên lộn xộn và không biết nên tập trung vào mục tiêu nào. Ví dụ, nếu đạt được về tiêu chí mở rộng quy mô nhưng chất lượng giáo dục lại giảm thì kết luận về thành công của chính sách như thế nào? Thậm chí, có những trường hợp xung đột mục tiêu, khi đạt được mục tiêu này lại ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng đạt được mục tiêu khác. Điều này cũng sẽ gây khó khăn trong việc đánh giá.

Vấn đề thứ ba liên quan đến mục tiêu, đó là phương pháp này bỏ qua các kết quả hoặc tác động không dự tính trước. Việc thực thi chính sách có thể dẫn đến những kết quả không được dự tính trước hoặc những tác động lan tỏa (cả tích cực hoặc tiêu cực).

Do vậy nếu chỉ dựa trên những mục tiêu đã dự tính trước sẽ đưa tới cái nhìn hẹp và sai lệch, kết quả của chính sách sẽ có thể bị đánh giá không toàn diện.

Để giải quyết các thiếu sót liên quan đến mục tiêu, Vedung (2017) khuyến nghị sử dụng “mô hình đánh giá tác động phụ” hoặc “mô hình đánh giá không có mục tiêu”. Đánh giá tác động phụ không chỉ đánh giá các kết quả trực tiếp mà còn xem xét các tác động ngoài dự kiến, cả tích cực lẫn tiêu cực. Trong khi đó, đánh giá không có mục tiêu (do Scriven đề xuất từ năm 1973) không sử dụng các mục tiêu đặt ra từ trước, thay vào đó khám phá và đo lường tất cả các kết quả thực tế mà chính sách mang lại. Cả hai phương pháp này giúp quá trình đánh giá cởi mở và toàn diện hơn, giúp việc đánh giá có thể theo dõi cả các kết quả mà lẽ ra đã bị bỏ qua nếu chỉ dùng phương pháp đánh giá đạt được mục tiêu.

Mặc dù giúp mở rộng phạm vi đánh giá, cả hai phương pháp đánh giá tác động phụ và đánh giá không có mục tiêu cũng có những vấn đề riêng. Thách thức chính nằm ở việc quyết định (1) kết quả nào cần được đưa vào đánh giá, cũng như (2) tiêu chí nào được sử dụng để đánh giá sự thành công của chính sách.

Liên quan đến các kết quả nào cần được đưa vào đánh giá? Các nguồn gợi ý là lý thuyết khoa học xã hội liên quan, các nguồn nữa có thể là những tranh luận trong dân chúng hay trên truyền thông khi chính sách được thực thi (Vedung, 2017, tr.73). Liên quan đến câu hỏi thứ hai về tiêu chí để đánh giá, người đánh giá có thể sử dụng các cách thức như (1) so sánh với hiện trạng ban đầu, (2) tham khảo ý kiến từ các bên liên quan, (3) so sánh với các chính sách tương tự hoặc (4) đánh giá toàn diện tác động của chính sách để có cái nhìn tổng thể và rút ra kết luận về sự thành công của chính sách.

2.2.3.2. Đánh giá tác động của ĐTNNSNN

Trong đánh giá chính sách, cần quan tâm đến việc tìm ra tác động thực sự được tạo ra bởi một can thiệp chính sách (Venetoklis, 2002, tr.7). Để đánh giá tác động chính sách có thể sử dụng các phương pháp định lượng hoặc phương pháp định tính.

Phương pháp định lượng cơ bản để đánh giá tác động là phương pháp hồi quy. Các mô hình hồi quy có thể xác định xem một sự thay đổi trong biến chính sách (POLICY - biến tác động) có thể gây ra sự thay đổi trong biến kết quả (biến Y) hay không. Thông thường, mô hình hồi quy được sử dụng là:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 * POLICY_i + (\beta_2 \dots \beta_n) * C_i + \varepsilon_i$$

Trong đó:

- Biến Y_i chính là biến được tác động, ví dụ trong đánh giá tác động của ĐTNNSNN cho GDDH thì biến Y chính là các tiêu chí đo lường kết quả phát triển HTGDĐH như đã phân tích ở phần 2.1.1.3.

- Biến POLICY thể hiện sự có mặt của chính sách. Biến POLICY có thể là biến nhị phân, nhận kết quả bằng 1 nếu đơn vị thứ i có tiếp xúc với biện pháp xử lý (tức là có nhận được thực thi chính sách) và nhận kết quả bằng 0 nếu không nhận được thực

thi chính sách. Tuy nhiên, biến POLICY cũng có thể là một biến liên tục, thể hiện cho “liều lượng” của chính sách. Ví dụ số tiền NSNN đầu tư cho GDĐH chẳng hạn.

- C_i là tập hợp các biến kiểm soát. Các biến kiểm soát được hiểu là những yếu tố không phải là đối tượng chính của nghiên cứu nhưng có thể ảnh hưởng đến kết quả của biến phụ thuộc (biến Y). Với trường hợp đánh giá kết quả ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH, các biến kiểm soát chính là các yếu tố không liên quan đến chính sách, nhưng có thể ảnh hưởng đến kết quả phát triển HTGDĐH, ví dụ như các biến phản ánh đặc điểm của các CSGDĐH hay đặc điểm của SV, các biến môi trường (như khu vực địa lý...)

Số lượng biến kiểm soát không quan trọng, chúng ta có thể sử dụng một hoặc nhiều biến. Lựa chọn đưa vào mô hình biến kiểm soát nào không phải lúc nào cũng đơn giản, vì việc sử dụng các biến kiểm soát khác nhau có thể dẫn đến kết luận khác nhau về mối quan hệ nhân quả giữa Y và POLICY. Thông thường, việc lựa chọn các biến kiểm soát được lựa chọn theo (a) các lý thuyết giải thích hành vi của các đối tượng có liên quan, (b) tính sẵn có của dữ liệu và (c) các biến được sử dụng trong các nghiên cứu tương tự (Venetoklis, 2002, tr.22).

- $\beta_2 \dots \beta_n$ là một vectơ (một tập hợp) của các hệ số hồi quy tương ứng với các biến kiểm soát

- ε_i là sai số ngẫu nhiên.

Ước lượng tham số β_1 của biến can thiệp chính sách (POLICY) là ước tính tác động nhân quả trung bình, được điều chỉnh theo tác động của vectơ biến kiểm soát C_i .

Khi phân tích kết quả từ mô hình, cũng cần phải thận trọng vì mô hình hồi quy thông thường chỉ thể hiện mối quan hệ tương quan (tức là chính sách thay đổi làm kết quả thay đổi), chứ chưa chắc chắn đó là mối quan hệ nhân quả (tức chính sách là nguyên nhân gây ra sự biến động của kết quả). Để đánh giá cụ thể mối quan hệ nhân quả, người ta có thể cần sử dụng thêm các kỹ thuật suy luận nhân quả khác, ví dụ như phương pháp thử nghiệm ngẫu nhiên có kiểm soát, hoặc các phương pháp bán thử nghiệm.

Phương pháp thử nghiệm ngẫu nhiên có kiểm soát (Randomized Controlled Trial - RCT) là phương pháp đánh giá tác động chính sách chính xác nhất. Tuy nhiên không phải lúc nào cũng có thể thực hiện được vì một số lý do liên quan đến đạo đức như không thể từ chối can thiệp cho một nhóm đối tượng nếu chính sách mang lại lợi ích cho nhóm đối tượng đó, phương pháp này rất khó thực hiện, đòi hỏi nhiều thời gian, chi phí và nguồn lực. Khi đó, các phương pháp bán thử nghiệm như hồi quy gián đoạn, phương pháp khác biệt trong khác biệt, hay kỹ thuật biến công cụ, hoặc phương pháp ghép đôi sử dụng như giải pháp thay thế.

Khác với phương pháp định lượng tập trung vào việc đo lường tác động và xác định mức độ ảnh hưởng giữa các biến, phương pháp định tính nhấn mạnh vào việc khám phá cơ chế, quá trình và bối cảnh thông qua đó một chính sách hoặc can thiệp tạo ra kết quả. Phương pháp định tính đặc biệt chú ý đến các quá trình và giai đoạn mà

chính sách (A) tác động để tạo ra kết quả (B).

Mối quan hệ giữa A và B có thể được xem như một cơ chế kích thích-phản ứng, trong đó sự can thiệp (A) được coi như một “hộp đen”. Phương pháp định tính không chỉ xác định sự tồn tại của mối quan hệ giữa A và B mà còn phân tích sâu hơn về quá trình và cơ chế dẫn từ A đến B. Thay vì đơn thuần trả lời câu hỏi “Liệu A có gây ra B không?”, phương pháp này đặt trọng tâm vào việc giải đáp “Làm thế nào A gây ra B?” bằng cách quan sát các cơ chế, bối cảnh và tác động cụ thể liên kết A và B. Phương pháp này không chỉ làm rõ liệu A có tác động đến B hay không, mà còn chỉ ra cách thức A tạo ra kết quả này.

Theo Maxwell (2004; 2012) và Mohr (1999), các phương pháp định tính hỗ trợ phân tích nhân quả thông qua việc khám phá các quá trình và cơ chế, thay vì chỉ dựa vào mối quan hệ giữa các biến. Phương pháp định tính, dù không đo lường được chính xác tác động như các phương pháp định lượng, lại có khả năng giải thích cơ chế, sự phù hợp và tính nhất quán của chính sách trong các bối cảnh khác nhau. Phương pháp này không chỉ bổ sung cho phương pháp định lượng mà còn giúp đánh giá các khía cạnh như tính phù hợp, hiệu quả và sự thay đổi theo bối cảnh.

Các phương pháp định tính thường được sử dụng trong đánh giá tác động của ĐTNSNN đến GDĐH, bao gồm:

- Phương pháp phỏng vấn: Phỏng vấn, bao gồm phỏng vấn bán cấu trúc hoặc nhóm, là công cụ thu thập dữ liệu qua các cuộc trò chuyện chi tiết. Câu hỏi mở giúp người tham gia chia sẻ quan điểm và trải nghiệm cá nhân. Ví dụ, trong đánh giá tác động của ĐTNSNN, phỏng vấn SV có thể làm rõ nhận thức của họ về chất lượng đào tạo hoặc các rào cản trong việc tiếp cận hỗ trợ tài chính. Phỏng vấn cũng làm sáng tỏ các yếu tố tổ chức hoặc xã hội khiến chính sách không đạt hiệu quả mong muốn.

- Nghiên cứu trường hợp: Nghiên cứu trường hợp phân tích chi tiết một hoặc một số đối tượng cụ thể (như CSGDĐH hoặc nhóm thụ hưởng chính sách) để hiểu rõ bối cảnh và kết quả của chính sách. Phương pháp này hiệu quả trong việc đánh giá các trường hợp điển hình, chẳng hạn như một CSGDĐH được đầu tư lớn từ NSNN. Nó cho thấy cách ngân sách được sử dụng, cách thức quản lý và ảnh hưởng của đầu tư đến chất lượng đào tạo và nghiên cứu tại cơ sở đó.

Nghiên cứu trường hợp cũng giúp đúc kết thực tiễn, cung cấp dữ liệu thực tế cho việc thiết kế và triển khai các chính sách tương tự trong tương lai.

Tóm lại, phương pháp định tính không chỉ tập trung vào việc xác định tác động của chính sách mà còn khám phá sâu hơn về các cơ chế, bối cảnh và quá trình dẫn đến kết quả. Khi được kết hợp với phương pháp định lượng, các phương pháp này giúp cung cấp bức tranh toàn diện về tác động và hiệu quả của chính sách.

2.2.3.3. Đánh giá hiệu quả ĐTNSNN

Đánh giá hiệu quả ĐTNSNN ở đây là nói đến hiệu quả trong việc sử dụng nguồn

lực. NSNN có giới hạn, vì vậy, tất cả các quốc gia trên thế giới đều mong muốn việc ĐTNSNN đạt được mục tiêu với việc sử dụng ít nguồn lực nhất hoặc có thể sử dụng một lượng nguồn lực tài chính NSNN nhưng đạt được kết quả lớn nhất có thể.

Có một số phương pháp đánh giá hiệu quả ĐTNSNN, đó là phương pháp phân tích chi phí - hiệu quả (Cost-Effectiveness Analysis - CEA) và phương pháp phân tích chi phí - lợi ích (Cost-Benefit Analysis - CBA)

a) Phương pháp phân tích chi phí - hiệu quả (CEA)

CEA được phát triển lần đầu tại Hoa Kỳ, Canada và Châu Âu vào những năm 1960 nhằm giúp các nhà hoạch định đánh giá hiệu quả đầu tư trong các lĩnh vực công, bao gồm giáo dục (Woodhall, 1987). CEA trở nên đặc biệt quan trọng trong hoàn cảnh NSNN eo hẹp, vì giúp xác định những chương trình nào mang lại kết quả tốt nhất so với chi phí bỏ ra.

CEA đo lường tỷ lệ giữa chi phí bỏ ra và kết quả đạt được của một chương trình hay chính sách cụ thể. Trong giáo dục, đầu vào thường được đo bằng chi phí tiền tệ (chi phí đầu tư cho CSVC, lương GV, học bổng, ... McEwan (2011) nhấn mạnh rằng điểm khác biệt lớn giữa CEA và CBA là trong khi CBA đo lường cả chi phí và kết quả theo giá trị tiền tệ, thì CEA chỉ tính chi phí theo tiền tệ, còn kết quả được định lượng qua các thước đo phi tài chính.

Việc áp dụng CEA trong GDDH có thể được sử dụng để đối chiếu mức độ đạt được của các mục tiêu giáo dục (ví dụ: tỷ lệ SV tốt nghiệp, tỷ lệ việc làm sau tốt nghiệp) trên mỗi đơn vị chi phí đã bỏ ra. Kết quả từ phân tích CEA giúp các nhà nghiên cứu và quản lý hiểu rõ hơn mức độ hiệu quả của mỗi chính sách đầu tư đã thực hiện, qua đó định hình các chiến lược cải tiến sau này.

Để sử dụng CEA nhằm đánh giá hiệu quả của một chương trình hay một chính sách đầu tư thực hiện trong GDDH, các bước chính bao gồm:

- Xác định mục tiêu và kết quả cần đo lường.
- Xác định chi phí đầu vào, bao gồm tổng chi phí đã chi cho việc thực hiện các chính sách, bao gồm chi phí xây dựng CSVC, trả lương cho GV, hỗ trợ tài chính cho SV.
- Đo lường kết quả đạt được. Sử dụng các chỉ số cụ thể như tỷ lệ SV tốt nghiệp, tỷ lệ SV có việc làm ngay sau khi ra trường, hoặc mức độ cải thiện nền tảng kỹ năng cũng như kiến thức của SV.
- Tính toán tỷ lệ chi phí - hiệu quả (CER). Tỷ lệ CER cho biết chi phí trung bình cần bỏ ra cho mỗi kết quả đạt được. Giá trị CER thấp đồng nghĩa với hiệu quả chi phí cao.

CEA là một công cụ hiệu quả để đánh giá mức độ thành công của các chính sách đầu tư sau khi đã thực hiện. Khi áp dụng trong GDDH, CEA đưa ra cái nhìn toàn cảnh về hiệu quả của các chương trình giáo dục sau khi triển khai. Chẳng hạn, với một chương trình học bổng cụ thể, CEA sẽ giúp đánh giá liệu chương trình này có tạo ra kết quả tương xứng với chi phí đầu tư hay không, bằng cách tính toán chi phí trên mỗi

SV được hỗ trợ và theo dõi tác động của chương trình này đến thành quả học tập.

Mặt khác, CEA có thể đối chiếu hiệu quả giữa các chương trình khác nhau. Ví dụ, nếu một CSGDDH triển khai cả chương trình nâng cấp CSVC và CTĐT nâng cao năng lực GV, việc sử dụng CEA giúp xác định chương trình nào mang lại lợi ích lớn hơn trên cùng một mức chi phí, từ đó đưa ra căn cứ cho việc tái phân bổ ngân sách trong tương lai.

Dù có nhiều lợi ích, phương pháp CEA vẫn tồn tại một số thiếu sót khi áp dụng trong lĩnh vực GDDH:

- Khó khăn khi định lượng kết quả: Một số kết quả trong giáo dục như sự phát triển kỹ năng, năng lực sáng tạo hay mức độ tự tin của SV rất khó để đo lường chính xác, dẫn đến khó khăn trong việc so sánh hiệu quả giữa các chính sách.

- Thiên hướng bỏ qua các yếu tố dài hạn: CEA chủ yếu tập trung vào các kết quả có thể đo lường được trong ngắn hạn. Tuy nhiên, các chính sách đầu tư GDDH thường tạo ra kết quả trong dài hạn, như sự cải thiện về năng lực nghiên cứu hay chất lượng đào tạo trong tương lai, điều mà CEA không thể hiện rõ ràng.

- Khó khăn trong so sánh các chương trình khác nhau về bản chất: CEA đòi hỏi các kết quả phải được đo lường thống nhất, điều này có thể gây ra khó khăn khi so sánh các chính sách khác nhau, chẳng hạn như giữa việc đầu tư CSVC và việc cải thiện chất lượng GV.

- CEA chỉ tập trung vào một loại kết quả cụ thể, chứ không đánh giá được toàn diện các khía cạnh của chính sách, và không xem xét đến các tác động phụ hoặc lợi ích xã hội rộng hơn.

b) Phương pháp CBA

CBA được phát triển từ khá sớm và đã được triển khai phổ biến từ thập niên 1950 tại Hoa Kỳ trong nhiều lĩnh vực đầu tư công (Hough, 1994). Đây là một công cụ hữu hiệu để đánh giá hiệu quả của các dự án sau khi triển khai, giúp xác định liệu các lợi ích thu được có đủ lớn để bù đắp chi phí đã bỏ ra hay không. Sự ra đời của lý thuyết vốn nhân lực đã mở rộng phạm vi ứng dụng của CBA trong giáo dục. Theo lý thuyết này, giáo dục được xem như một hình thức đầu tư vào vốn con người, có khả năng mang lại lợi ích dài hạn dưới dạng thu nhập cao hơn và năng suất lao động được cải thiện. CBA trong giáo dục được dùng để đo lường lợi ích kinh tế và phi kinh tế của các khoản đầu tư vào giáo dục và đã trở thành công cụ phổ biến để đánh giá hiệu quả của các chính sách và chương trình giáo dục từ thập niên 1960.

Về bản chất, CBA là một công cụ kinh tế giúp đối chiếu chi phí và lợi ích của một khoản đầu tư nhằm đánh giá tính khả thi và hiệu quả. Áp dụng CBA trong GDDH, người ta phải đánh giá tất cả các “chi phí” và “lợi ích” có liên quan đến GDDH.

Quá trình thực hiện CBA trong GDDH thường bắt đầu bằng việc xác định phạm vi phân tích. Cần làm rõ rằng phân tích này sẽ được thực hiện từ góc độ cá nhân hay

toàn xã hội, vì mỗi cách tiếp cận sẽ có các chi phí và lợi ích khác nhau. Nếu thực hiện dưới góc độ cá nhân, CBA sẽ tập trung vào những yếu tố như thu nhập tăng thêm sau khi người học hoàn thành bậc đại học và các chi phí mà cá nhân phải gánh chịu, chẳng hạn như học phí, chi phí sinh hoạt và thời gian học tập. Ngược lại, nếu phân tích từ góc độ xã hội, không chỉ chi phí của cá nhân cần được xem xét, mà còn phải tính đến phần ngân sách công mà chính phủ đã đầu tư vào HTGDĐH. Đồng thời, lợi ích xã hội cần được mở rộng để bao gồm những tác động lan tỏa, chẳng hạn như năng suất lao động cao hơn, sức khỏe tốt hơn, và các giá trị phi tiền tệ khác như sự cải thiện trong gắn kết xã hội và chất lượng cuộc sống.

Sau khi xác định phạm vi phân tích, bước tiếp theo là ước tính các loại chi phí liên quan. Trong GDĐH, chi phí thường bao gồm cả chi phí trực tiếp và chi phí cơ hội. Chi phí trực tiếp là những khoản chi tiêu cụ thể mà người học hoặc chính phủ phải bỏ ra, bao gồm học phí, tiền mua sách vở, chi phí đi lại, thuê nhà và các khoản chi sinh hoạt khác. Bên cạnh đó, người học còn phải đối mặt với chi phí cơ hội, tức là khoản thu nhập bị mất đi do không đi làm trong thời gian học tập. Việc xác định và lượng hóa các chi phí này một cách chính xác là cần thiết để đảm bảo kết quả của CBA có độ tin cậy cao.

Song song với việc tính toán chi phí, cần phải ước tính các lợi ích từ việc đầu tư vào GDĐH. Lợi ích có thể được chia thành hai loại chính: lợi ích kinh tế và lợi ích phi kinh tế. Lợi ích kinh tế là các khoản thu nhập tăng thêm mà cá nhân có thể nhận được sau khi tốt nghiệp, nhờ vào nền tảng kỹ năng cũng như kiến thức được nâng cao. Chính phủ cũng hưởng lợi từ việc tăng nguồn thu thuế dựa trên thu nhập cao hơn của người lao động. Bên cạnh đó, những lợi ích phi kinh tế khó lượng hóa hơn, chẳng hạn như sức khỏe được cải thiện, kỹ năng xã hội tốt hơn, khả năng thăng tiến cao hơn trong công việc, và sự gia tăng chất lượng cuộc sống tổng thể. Ở cấp độ xã hội, các lợi ích này bao gồm cả những tác động ngoại ứng tích cực như tỷ lệ tội phạm giảm hay sự gia tăng mức độ gắn kết xã hội.

Sau khi đã ước tính đầy đủ chi phí và lợi ích, các nhà nghiên cứu sẽ tính toán ba chỉ tiêu quan trọng của CBA: tỷ lệ lợi ích - chi phí (BCR), giá trị hiện tại ròng (NPV), và tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR). BCR là tỷ số giữa tổng lợi ích và tổng chi phí đã quy đổi về hiện tại. Nếu BCR lớn hơn 1, điều đó có nghĩa là dự án mang lại lợi ích nhiều hơn chi phí bỏ ra, và chỉ số này càng lớn thì hiệu quả của dự án càng cao. NPV được tính bằng cách lấy tổng giá trị hiện tại của các lợi ích trừ đi tổng giá trị hiện tại của các chi phí. Khi NPV lớn hơn 0, chương trình mang lại lợi ích ròng, giá trị NPV càng cao thì càng cho thấy mức độ hiệu quả của đầu tư. Cuối cùng, IRR là tỷ lệ mà tại đó NPV bằng 0, cho biết mức sinh lời nội bộ của chương trình. IRR thường được dùng để so sánh giữa các dự án khác nhau nhằm xác định dự án nào mang lại tỷ suất hoàn vốn cao nhất.

Một yếu tố quan trọng khác trong quá trình phân tích CBA là tỷ lệ chiết khấu. Vì lợi ích và chi phí của giáo dục thường trải dài trong nhiều năm, các dòng tiền này cần được quy đổi về giá trị tại thời điểm hiện tại để có thể so sánh. Tỷ lệ chiết khấu càng

cao, giá trị hiện tại của các khoản lợi ích trong tương lai càng thấp, làm giảm khả năng dự án được coi là hiệu quả. Tuy nhiên, việc lựa chọn tỷ lệ chiết khấu phù hợp không hề đơn giản, vì nó phụ thuộc vào nhiều yếu tố và thường gây tranh cãi giữa các chuyên gia. Mỗi quốc gia hoặc tổ chức có thể áp dụng tỷ lệ chiết khấu khác nhau, và tỷ lệ này cũng có thể thay đổi theo thời gian. Chính vì vậy, cần thận trọng khi xác định tỷ lệ chiết khấu để có kết quả hợp lý.

Phương pháp ở trên gọi là phương pháp đầy đủ trong CBA, phương pháp này đòi hỏi dữ liệu chi tiết, có thể tính toán chính xác và toàn diện nhất, nhưng nó cũng đòi hỏi nhiều thời gian và nguồn lực để thu thập và xử lý dữ liệu. Ngoài phương pháp đầy đủ, cũng có một số phương pháp thay thế khác, giúp ước lượng nhanh chóng hoặc sơ bộ hiệu quả của đầu tư vào giáo dục, nhưng có những giới hạn nhất định.

Phương pháp hàm thu nhập dựa trên hàm thu nhập do Mincer (1974) khởi xướng để phân tích mối quan hệ giữa số năm học và thu nhập cá nhân. Trong phương pháp này, các nhà nghiên cứu sử dụng mô hình hồi quy bán logarit, trong đó thu nhập của cá nhân được biểu diễn như một hàm của số năm học, kinh nghiệm làm việc và các yếu tố khác. Hàm Mincer có dạng như sau:

$$\ln Y = a + bS + cX_1 + dX_2 + eX_3 + \dots$$

Trong đó biến phụ thuộc là logarit tự nhiên của thu nhập cá nhân, các biến độc lập S thể hiện cho số năm đi học, X_1 là thời gian đào tạo, X_2 là kinh nghiệm, X_3 là thời gian làm việc... Ngoài ra trong mô hình có thêm số hạng bổ sung là bình phương của một hay hoặc nhiều biến độc lập.

Một ưu điểm lớn của phương pháp này là đơn giản hóa việc tính toán tỷ suất hoàn vốn từ giáo dục. Thay vì phải tính toán toàn bộ chi phí và lợi ích, phương pháp này ước lượng tỷ lệ tăng trưởng thu nhập mà mỗi năm học thêm mang lại và sử dụng tỷ lệ này để suy ra tỷ suất hoàn vốn. Do yêu cầu dữ liệu ít hơn so với phương pháp đầy đủ, nó thường được sử dụng trong bối cảnh mà dữ liệu chi tiết về chi phí và lợi ích không sẵn có.

Tuy nhiên, phương pháp này cũng có những hạn chế. Mặc dù nó cho thấy ảnh hưởng của giáo dục đến thu nhập, nhưng không thể phản ánh đầy đủ tất cả các yếu tố khác tác động đến thu nhập, chẳng hạn như khả năng kinh tế, ngoại ứng xã hội, hoặc lợi ích phi tiền tệ từ giáo dục. Do đó, kết quả từ phương pháp này thường chỉ dừng lại ở việc ước lượng mức lợi nhuận tư nhân từ giáo dục, chứ không cung cấp cái nhìn toàn diện về hiệu quả xã hội.

Phương pháp thứ hai là phương pháp rút gọn. Phương pháp rút gọn sử dụng dữ liệu về thu nhập trung bình của các nhóm lao động với trình độ học vấn khác nhau, chẳng hạn như thu nhập của người có bằng trung học và người có bằng đại học. Kèm theo đó, nó cũng sử dụng chi phí trung bình cho từng cấp học để tính toán tỷ suất hoàn vốn.

Điểm mạnh của phương pháp này là tính đơn giản và nhanh chóng, phù hợp cho các phân tích sơ bộ hoặc khi dữ liệu chi tiết không khả dụng. Tuy nhiên, phương pháp

rút gọn có một số giả định hạn chế. Nó giả định rằng thu nhập của mỗi nhóm lao động không thay đổi theo thời gian và không tính đến các yếu tố như tuổi tác, kinh nghiệm hay biến động thu nhập trong suốt vòng đời của cá nhân. Do đó, kết quả có thể bị sai lệch nếu bỏ qua những thay đổi này, đặc biệt là trong các TTLĐ biến động mạnh.

Phương pháp CBA mang lại nhiều ưu điểm đáng kể trong việc đánh giá hiệu quả đầu tư vào giáo dục và các lĩnh vực khác. Theo McEwan (2011), một trong những ưu điểm lớn nhất của CBA là khả năng đo lường mọi chi phí và lợi ích dưới dạng tiền tệ. Việc quy đổi tất cả các yếu tố liên quan về giá trị tiền tệ giúp các nhà hoạch định chính sách so sánh được các dự án hoặc chính sách khác nhau một cách rõ ràng và minh bạch, cho phép việc ra quyết định dựa trên các con số cụ thể, thay vì chỉ dựa vào cảm tính hay phỏng đoán.

Khi áp dụng CBA trong giáo dục, các nhà phân tích không chỉ xem xét những lợi ích mà người học có thể nhận được, chẳng hạn như thu nhập tăng thêm sau khi tốt nghiệp, mà còn đo lường các tác động kinh tế và xã hội dài hạn. Những tác động này bao gồm các yếu tố như năng suất lao động tăng, cải thiện sức khỏe cộng đồng, giảm tỷ lệ tội phạm, và thậm chí là nâng cao mức độ gắn kết xã hội. Nhờ đó, CBA giúp phản ánh được giá trị toàn diện của giáo dục không chỉ đối với cá nhân người học mà còn cho sự phát triển bền vững của xã hội.

Tuy nhiên, dù mang lại nhiều lợi ích, CBA cũng tồn tại một số thiếu sót. Thử thách đáng kể nhất là việc khó đo lường các lợi ích phi tiền tệ. Giáo dục không chỉ tạo ra thu nhập cao hơn mà còn mang lại nhiều giá trị khác như cải thiện chất lượng cuộc sống, sức khỏe tốt hơn, hay tăng khả năng thăng tiến nghề nghiệp. Những lợi ích này rất khó chuyển đổi thành giá trị tiền tệ chính xác, dẫn đến khả năng sai lệch trong kết quả phân tích.

CBA cũng phụ thuộc nhiều vào các giả định dài hạn về thu nhập và tỷ lệ chiết khấu. Bởi vì các lợi ích của giáo dục thường kéo dài trong nhiều năm, các giả định về mức tăng thu nhập trong tương lai hoặc lựa chọn tỷ lệ chiết khấu sẽ ảnh hưởng lớn đến kết quả phân tích. Nếu những giả định này không chính xác hoặc không phù hợp với bối cảnh thực tế, các kết quả từ CBA có thể không phản ánh đúng hiệu quả thực sự của đầu tư. Gilead (2014) cho rằng đây là một trong những nguyên nhân khiến CBA đôi khi đưa ra những kết quả sai lệch, gây khó khăn cho các nhà hoạch định chính sách.

Một hạn chế khác của CBA là yêu cầu dữ liệu chi tiết và chính xác. Để đưa ra kết quả đáng tin cậy, phương pháp này đòi hỏi thông tin cụ thể về tất cả các khoản chi phí, bao gồm cả chi phí cơ hội và các dòng lợi ích kéo dài trong tương lai. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp thực tế, việc thu thập đủ dữ liệu này không dễ dàng. Đặc biệt, dữ liệu về thu nhập sau khi tốt nghiệp hoặc lợi ích phi tiền tệ thường thiếu hụt hoặc không được ghi nhận đầy đủ, khiến cho việc áp dụng CBA gặp nhiều thách thức.

CBA được coi là công cụ quan trọng trong quá trình ra quyết định về phân bổ nguồn lực nhằm tối ưu hóa lợi ích cho xã hội. Theo McEwan (2011), CBA giúp các

nhà hoạch định chính sách so sánh hiệu quả của các khoản đầu tư công khác nhau và đảm bảo rằng các nguồn lực được phân bổ vào những dự án mang lại lợi ích tối đa. Bởi vì nguồn lực công thường có hạn, việc sử dụng CBA giúp các chính phủ ưu tiên những khoản đầu tư có tiềm năng sinh lời cao nhất về mặt KT-XH.

Một trong những đóng góp đáng kể của CBA là đóng vai trò như một hướng dẫn chung cho các quyết định đầu tư công, đặc biệt trong các lĩnh vực giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng (Gramlich, 1981). Với khả năng quy đổi tất cả các chi phí và lợi ích thành các giá trị tiền tệ, CBA giúp việc so sánh giữa các chính sách hay chương trình trở nên minh bạch hơn. Các nhà quản lý có thể đánh giá dự án nào có lợi ích vượt trội, từ đó tối ưu hóa quá trình phân bổ ngân sách và đưa ra các quyết định có căn cứ thay vì phỏng đoán hoặc áp lực chính trị.

Phương pháp CBA đã được áp dụng rộng rãi trong lĩnh vực giáo dục. Theo Hough (1994), đây là một công cụ phổ biến trong việc đánh giá hiệu quả của các chính sách giáo dục và đã trở thành tiêu chuẩn để đánh giá các chương trình giáo dục quốc tế. Ví dụ, theo Jimenez và Patrinos (2008), khoảng 40% các dự án giáo dục của WB đã sử dụng CBA trong quá trình thiết kế và đánh giá hiệu quả. CBA không chỉ giúp đo lường hiệu quả kinh tế của các chương trình giáo dục mà còn được dùng để biện minh cho các chính sách tài trợ giáo dục mới, đặc biệt ở những quốc gia cần tối ưu hóa chi tiêu công.

Trong hoàn cảnh NSNN eo hẹp, các chính phủ luôn đối diện với những lựa chọn khó khăn về việc phân bổ NSNN cho các cấp học khác nhau. Mingat và Tan (1988) nhấn mạnh rằng CBA là công cụ hữu hiệu để trả lời những câu hỏi quan trọng về chính sách, chẳng hạn như nên tăng hay giảm đầu tư vào giáo dục và nên tập trung nguồn lực vào cấp học nào. Chẳng hạn, CBA có thể giúp xác định liệu việc đầu tư nhiều hơn vào GDDH sẽ mang lại hiệu quả cao hơn so với đầu tư vào giáo dục tiểu học, hay ngược lại.

Mặt khác, CBA cũng cung cấp các công cụ để so sánh hiệu quả hoạt động giáo dục của một quốc gia với các quốc gia khác. Điều này cho phép các chính phủ và các tổ chức quốc tế đưa ra các chiến lược đầu tư dựa trên các thực tiễn tốt nhất đã được kiểm chứng, từ đó cải thiện hiệu quả hệ thống giáo dục trong dài hạn (Hough, 1994).

Như vậy, CBA không chỉ được sử dụng để ra quyết định về các khoản đầu tư giáo dục cụ thể, mà còn góp phần thiết yếu hướng dẫn các chiến lược phát triển giáo dục quốc gia. Với kết quả tính toán rõ ràng, CBA giúp các nhà thiết kế chính sách cân nhắc các phương án, đưa ra các quyết định sáng suốt, từ đó đảm bảo rằng các khoản ĐTNSNN là tối ưu nhất.

2.2.3.4. Đánh giá về công bằng trong phân bổ ĐTNSNN cho GDDH

Phương pháp được sử dụng là “phương pháp phân tích phân bổ lợi ích” - BIA. Về mặt bản chất, phương pháp này được sử dụng để đánh giá sự phân bổ chi tiêu công giữa các nhóm dân cư, và thông qua đó có thể đánh giá được sự công bằng trong phân bổ chi tiêu công này. Theo McMahan (1980, tr.26), thước đo hoạt động thực tế nhất

của công bằng theo chiều ngang là chỉ tiêu hiện tại thực tế cho một người học. Mức chi tiêu công bằng nhau giữa các nhóm người học thì được coi là công bằng.

Mức phân bổ NSNN cho giáo dục dành cho nhóm dân cư thứ j trong dân số được tính như sau:

$$X_j = \sum_{i=1}^3 E_{ij} \frac{S_i}{E_i} = \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ij}}{E_i} S_i \quad (1)$$

Trong đó:

- E_i là số lượng học sinh, sinh viên (HSSV) nhận được hỗ trợ của Chính phủ ở bậc học thứ i ($i = 1, 2$ hoặc 3 tương ứng với bậc tiểu học, phổ thông và đại học)
- E_{ij} là số lượng HSSV ở bậc học thứ i của nhóm dân số j nhận được hỗ trợ của Chính phủ
- S_i là tổng NSNN chi cho bậc học thứ i .

Như vậy, S_i/E_i thể hiện mức chi tiêu trung bình của chính phủ cho một HSSV ở bậc học thứ i . Còn $E_{ij}/E_i = e_{ij}$ phản ánh tỷ trọng HSSV viên nhận được tiền từ NSNN tại bậc học thứ i của nhóm j trong tổng số HSSV. Tỷ lệ E_{ij}/E_i có thể được rút ra từ dữ liệu điều tra khảo sát hộ gia đình. Bằng cách chia biểu thức (1) cho tổng NSNN cho giáo dục (S), ta thu được tỷ trọng lợi ích cho nhóm j từ tổng NSNN cho giáo dục.

$$x_j = \sum_{i=1}^3 \left(\frac{E_{ij}}{E_i} \right) \times \left(\frac{S_i}{S} \right) = \sum_{i=1}^3 e_{ij} s_i \quad (2)$$

Trong đó:

- x_j thể hiện tỷ trọng lợi ích mà nhóm dân cư j nhận được từ NSNN.
- s_i chính là tỷ lệ chi NSNN cho bậc học thứ i trong chi NSNN cho giáo dục.
- X_j thể hiện giá trị bằng tiền mà nhóm dân cư j nhận được từ chính phủ, trong khi đó x_j thể hiện tỷ trọng lợi ích mà nhóm j nhận được so với tổng số.

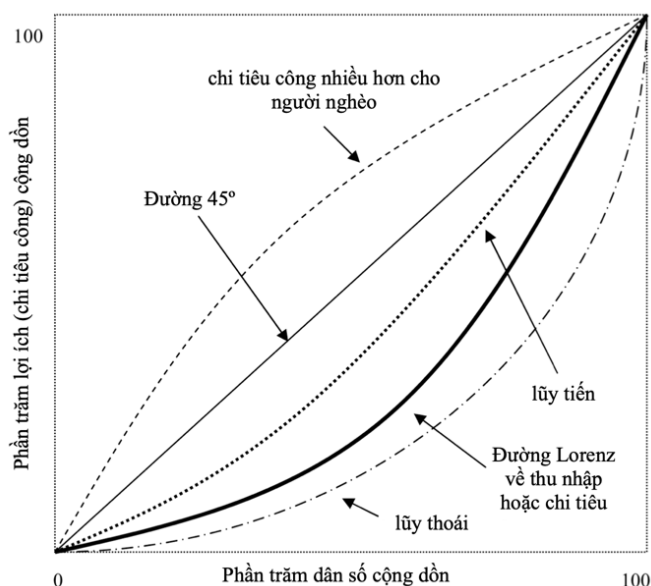
Chúng ta có thể tính toán mức phân bổ NSNN cho giáo dục nói chung (cả ba cấp học) cho nhóm dân cư thứ j , hoặc chỉ tính riêng phần phân bổ NSNN cho riêng GDDH của nhóm dân cư thứ j . Thông thường việc phân nhóm dân cư thường dựa trên thu nhập hoặc chi tiêu (có thể chia thành nhóm ngũ phân vị hoặc thập phân vị theo thu nhập hoặc theo chi tiêu). Phân tích kết quả thu được để đánh giá về tình trạng công bằng trong phân bổ NSNN cho GDDH.

Để đánh giá được rõ ràng hơn, người ta sử dụng đồ thị phân bổ lợi ích được gọi là đường tập trung lợi ích. Đường tập trung lợi ích được tạo ra bằng cách vẽ với trục hoành thể hiện phần trăm dân số cộng dồn và trục tung thể hiện tỷ lệ lợi ích cộng dồn mà nhóm dân cư nhận được (nhóm dân cư được xếp hạng từ nghèo nhất đến giàu nhất), gần giống cách vẽ đường cong Lorenz. Hệ số tập trung, còn được gọi là chỉ số Suits, là thước đo tóm tắt phổ biến nhất về tỷ lệ lợi ích. Nó được ước tính theo cách tương tự

như hệ số Gini nhưng nó dựa trên đường tập trung lợi ích thay vì đường cong Lorenz.

Đường 45° phản ánh sự bình đẳng hoàn hảo trong phân phối lợi ích và nó còn được gọi là đường bình đẳng tuyệt đối (PE). Việc phân phối lợi ích được cho là *lũy tiến* nếu các nhóm thu nhập thấp nhận được phần lợi ích lớn hơn từ chi tiêu chính phủ so với các nhóm thu nhập cao hơn. Ví dụ, nếu đường cong tập trung nằm phía trên đường chéo thì 10% dân số nghèo nhất nhận được hơn 10% lợi ích và việc phân bổ lợi ích được cho là *lũy tiến* về mặt tuyệt đối (Hình 2.2), tức là chi cho người nghèo nhiều hơn và ngược lại.

Hình 2.2: Đường tập trung lợi ích



Nguồn: Davoodi và cộng sự (2003, tr.14)

Nếu việc phân phối lợi ích *lũy tiến* về mặt tuyệt đối thì chỉ số Suit sẽ âm. Ngược lại, nếu phân phối lợi ích mang tính *lũy thoái* về mặt tuyệt đối thì chỉ số Suit là dương. Mặt khác, nếu chỉ số Suit nhỏ hơn hệ số Gini về mặt đại số thì việc phân phối lợi ích được cho là *lũy tiến* so với phân phối thu nhập. Cần nhấn mạnh rằng chỉ số Suits chỉ nhạy cảm với mức độ tương đối của trợ cấp giữa các nhóm thu nhập chứ không phải số tiền trợ cấp tuyệt đối.

Ưu điểm của phương pháp này là dễ sử dụng, nên nó “thường được dùng để thiết kế trước cũng như giám sát và đánh giá sau về tác động phân bổ của chi tiêu công” (Davoodi và cộng sự, 2003, tr.14). Hơn nữa, nó có thể cho chúng ta cái nhìn trực quan khi sử dụng đường cong tập trung lợi ích hay hệ số Suit, để có thể so sánh được mức độ khác biệt về phân bổ chi tiêu công này giữa các nhóm dân cư. Tuy nhiên, phương pháp này cũng có những hạn chế của nó. Ước tính tỷ lệ lợi ích thường đại diện cho tỷ lệ trung bình. Điều này có nghĩa là BIA “thường không cung cấp thông tin về ai được hưởng lợi từ việc mở rộng hoặc thu hẹp chi tiêu chính phủ, vốn là vấn đề quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách” (Davoodi và cộng sự, 2003, tr.15). Tuy nhiên, có thể khắc phục với việc phân tích tỷ lệ lợi ích theo thời gian.

2.3. CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

2.3.1. Các nhân tố chính trị và pháp luật

Nhân tố chính trị và pháp luật có vai trò quyết định trong việc định hình chính sách ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH. Cơ chế tài chính GDĐH của một quốc gia chịu tác động mạnh mẽ từ thể chế chính trị, định hướng của đảng lãnh đạo, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống pháp luật về quản lý HTGDĐH và ngân sách công. Những nhân tố này không chỉ ảnh hưởng đến mức độ ĐTNSNN mà còn quy định các nguyên tắc phân bổ, quản lý và giám sát nguồn lực tài chính dành cho GDĐH.

Trước tiên, *mô hình thể chế xã hội* ảnh hưởng sâu sắc đến chính sách tài chính GDĐH, bao gồm quy mô ĐTNSNN, cơ chế phân bổ và mức độ can thiệp của Nhà nước. Esping-Andersen (1990) phân loại hệ thống phúc lợi thành ba mô hình: dân chủ xã hội, bảo thủ và tự do. Mặc dù cách tiếp cận này ban đầu không được xây dựng để phân tích chi tiêu cho giáo dục, nhiều nghiên cứu sau này đã áp dụng mô hình này để xem xét chính sách tài chính GDĐH, nhằm làm rõ sự khác biệt trong chiến lược đầu tư công của các quốc gia (Garritzmann, 2016).

Trong mô hình dân chủ xã hội, GDĐH được coi là quyền cơ bản của công dân, do đó Nhà nước duy trì mức đầu tư công cao nhằm đảm bảo cơ hội học tập bình đẳng. Học phí thường miễn phí hoặc rất thấp, và SV nhận được hỗ trợ tài chính phổ quát để giảm gánh nặng kinh tế (Busemeyer, 2015). Chính sách này giúp thúc đẩy công bằng xã hội nhưng đòi hỏi ngân sách lớn, có thể gây áp lực tài chính khi nền kinh tế suy thoái.

Mô hình phúc lợi tự do tiếp cận GDĐH theo hướng huy động sự đóng góp của xã hội, trong đó người học chịu trách nhiệm chính về chi phí giáo dục thông qua học phí cao. Tuy nhiên, nhà nước vẫn có các cơ chế hỗ trợ tài chính, chủ yếu dưới dạng chương trình vay vốn SV hơn là trợ cấp không hoàn lại, nhằm đảm bảo mọi nhóm dân cư đều có thể tham gia GDĐH (Johnstone, 2004). Hạn chế của mô hình này là có thể tạo áp lực tài chính lớn cho người học sau tốt nghiệp do gánh nặng trả nợ vay.

Mô hình phúc lợi bảo thủ duy trì mức đầu tư công tương đối cao nhưng phân bổ ngân sách chủ yếu vào các CSGDĐH công lập, hỗ trợ trực tiếp cho SV ở mức thấp (Busemeyer & Trampusch, 2011). Học phí thường thấp nhưng chi phí sinh hoạt chủ yếu do gia đình đảm nhận, phản ánh vai trò truyền thống của gia đình trong giáo dục.

Ngoài ba mô hình trên, một số quốc gia Đông Á như Đài Loan, Hàn Quốc, Nhật Bản áp dụng mô hình tài chính giáo dục định hướng phát triển kinh tế, trong đó NSNN thường tập trung vào các CSGDĐH trọng điểm và ngành mũi nhọn, thay vì tài trợ rộng rãi cho toàn bộ HTGDĐH (Marginson, 2011). Mô hình này tối ưu hóa nguồn lực cho phát triển công nghệ và công nghiệp nhưng có thể làm gia tăng gánh nặng tài chính cá nhân và hạn chế sự đa dạng trong ngành đào tạo.

Lập trường của đảng lãnh đạo cũng tác động mạnh mẽ đến chính sách ĐTNSNN

cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia. Mọi chính sách và chiến lược ĐTNSNN cho GDĐH đều phản ánh quan điểm của đảng lãnh đạo. Tại các quốc gia một đảng lãnh đạo, chính sách GDĐH thường mang tính nhất quán, được xây dựng theo định hướng dài hạn của đảng cầm quyền và thể chế hóa qua các luật, nghị định. Chẳng hạn, tại Việt Nam, các chính sách tài chính giáo dục xuất phát từ quan điểm của Đảng Cộng sản, tạo sự ổn định và đồng bộ trong định hướng đầu tư công. Ở các quốc gia đa đảng, chính sách ĐTNSNN thường có sự khác biệt rõ rệt giữa các chính phủ cánh tả và cánh hữu.

Bên cạnh lập trường chính trị, *tính ổn định chính trị* cũng ảnh hưởng đến chính sách ĐTNSNN. Ở các quốc gia có hệ thống chính trị ổn định, chính sách GDĐH thường mang tính nhất quán, giúp duy trì mức đầu tư bền vững. Ngược lại, tại những quốc gia có sự thay đổi chính phủ thường xuyên, chính sách tài chính giáo dục dễ bị điều chỉnh liên tục, gây khó khăn cho các CSGDĐH trong việc lập kế hoạch dài hạn (McLendon và cộng sự, 2009).

Cách thức tổ chức bộ máy nhà nước và quản lý tài chính GDĐH cũng ảnh hưởng lớn đến ĐTNSNN cho GDĐH. Mức độ tập trung hay phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước có ảnh hưởng lớn đến chính sách ĐTNSNN cho GDĐH. Trong mô hình quản lý tập trung, ngân sách giáo dục được quyết định ở cấp trung ương và phân bổ theo kế hoạch quốc gia, giúp đảm bảo sự thống nhất trong chính sách và giảm chênh lệch giữa các địa phương. Tuy nhiên, hệ thống này có thể làm giảm tính linh hoạt trong phân bổ nguồn lực, đặc biệt khi nhu cầu giáo dục tại các vùng là khác nhau (Busemeyer & Trampusch, 2011).

Ngược lại, trong hệ thống phân quyền tài chính, CQĐP có quyền tự chủ trong việc quyết định mức đầu tư GDĐH dựa trên nguồn thu ngân sách của mình. Điều này tạo điều kiện cho các địa phương điều chỉnh chính sách giáo dục theo nhu cầu thực tế, nhưng cũng có thể dẫn đến sự chênh lệch đáng kể về mức đầu tư GDĐH giữa các vùng giàu và nghèo (Stegarescu, 2004). Do đó, nhiều quốc gia áp dụng mô hình kết hợp, trong đó ngân sách GDĐH được phân bổ theo nguyên tắc trung ương định hướng nhưng địa phương có quyền linh hoạt trong thực hiện.

Hệ thống pháp luật là công cụ quan trọng trong việc điều chỉnh cơ chế quản lý và phân bổ NSNN cho GDĐH. Các quy định pháp lý như Luật GDĐH và Luật NSNN không chỉ xác định quy mô ĐTNSNN cho giáo dục mà còn thiết lập nguyên tắc về tự chủ tài chính, giám sát chi tiêu và huy động nguồn lực bổ sung. Một hệ thống pháp luật ổn định và minh bạch giúp tăng cường hiệu quả của ĐTNSNN bằng cách đảm bảo sự công bằng trong phân bổ nguồn lực và nâng cao trách nhiệm giải trình của các CSGDĐH (McLendon và cộng sự, 2009).

Tuy nhiên, nếu hệ thống pháp luật chồng chéo hoặc có tính chất kiểm soát quá chặt chẽ, các CSGDĐH có thể gặp khó khăn trong việc huy động nguồn vốn ngoài NSNN, làm hạn chế khả năng phát triển bền vững của hệ thống. Ngược lại, nếu quy định pháp luật quá lỏng lẻo, việc phân bổ NSNN có thể trở nên thiếu minh bạch, dẫn

đến tình trạng sử dụng nguồn lực kém hiệu quả. Do đó, việc thiết kế một khung pháp lý phù hợp, cân bằng giữa quyền tự chủ của các CSGDDH và vai trò giám sát của nhà nước, là điều kiện quan trọng để đảm bảo sự phát triển bền vững của HTGDDH.

2.3.2. Các nhân tố về ngân sách nhà nước

Chính sách ĐTNSNN vào GDDH chịu ảnh hưởng trực tiếp bởi năng lực ngân sách quốc gia và mức độ ưu tiên trong phân bổ NSNN.

Năng lực ngân sách phản ánh khả năng tài chính của nhà nước trong việc duy trì và mở rộng đầu tư công, bao gồm quy mô thu ngân sách, mức độ nợ công và tính ổn định của nguồn thu. Một ngân sách dồi dào và ổn định giúp chính phủ duy trì đầu tư dài hạn cho GDDH mà không gây áp lực lên các nguồn lực khác. Ngược lại, những quốc gia có tỷ lệ nợ công cao thường phải cắt giảm chi tiêu công để cân bằng tài chính, dẫn đến việc GDDH chịu sự thu hẹp nguồn lực (Busemeyer, 2007). Khi NSNN hạn chế, chính phủ có xu hướng chuyển gánh nặng tài chính sang người học thông qua cơ chế học phí hoặc đẩy mạnh kêu gọi tham gia tài chính từ khối tư nhân (OECD, 2020).

Bên cạnh đó, mức độ ổn định của ngân sách có tác động quan trọng đến tính bền vững của chính sách tài chính giáo dục. Các quốc gia phụ thuộc vào nguồn thu không ổn định, như tài nguyên thiên nhiên, thường gặp khó khăn trong việc duy trì cam kết tài chính lâu dài đối với GDDH. Khi giá cả biến động hoặc nguồn thu sụt giảm, chi tiêu cho GDDH có thể bị cắt giảm, làm ảnh hưởng đến kết quả đào tạo và cơ hội tham gia GDDH (Schmidt, 2006).

Bên cạnh năng lực tài chính, mức độ ưu tiên trong phân bổ ngân sách tác động trực tiếp vào quyết định ĐTNSNN cho GDDH. Theo nguyên lý cạnh tranh tài chính, khi ngân sách bị thu hẹp, các khoản chi mang lại lợi ích dài hạn như GDDH dễ bị cắt giảm để ưu tiên cho những lĩnh vực cấp thiết hơn (Lepenies, 2003). Các chính phủ thường lựa chọn ưu tiên ngân sách dựa trên chiến lược phát triển và nhu cầu xã hội tại từng thời kỳ (Busemeyer & Trampusch, 2011). Ở những nước có nền kinh tế chưa phát triển mạnh, giáo dục cơ bản thường nhận được nhiều sự chú ý hơn. Ở các nước xem GDDH là then chốt cho phát triển KT-XH, đầu tư công thường duy trì ở mức cao cho các CSGDDH cũng như SV (Garritzmann, 2016). Trong bối cảnh dân số già hóa, nhiều quốc gia có xu hướng gia tăng chi tiêu cho y tế và lương hưu, làm giảm tỷ trọng ngân sách dành cho GDDH (Kane và cộng sự, 2003; OECD, 2020).

Dù năng lực ngân sách quyết định giới hạn tài chính, mức độ ưu tiên lại là yếu tố then chốt xác định GDDH có được đầu tư tương xứng hay không. Một quốc gia có ngân sách dồi dào nhưng không ưu tiên GDDH vẫn có thể duy trì mức đầu tư thấp, trong khi một quốc gia có ngân sách hạn chế nhưng xem GDDH là chiến lược dài hạn có thể điều chỉnh chính sách tài chính để đảm bảo nguồn lực. Hai yếu tố này không chỉ ảnh hưởng đến mức đầu tư, mà còn tác động đến cơ chế phân bổ, từ đó định hình chiến lược phát triển của HTGDDH.

2.3.3. Các nhân tố kinh tế - xã hội

Những thay đổi trong môi trường KT-XH có ảnh hưởng đáng kể đến chính sách ĐTNSNN cho GDDH, tác động đến quy mô, kênh phân bổ và cơ chế tài trợ. Lý thuyết tài chính công chỉ ra rằng các yếu tố mức độ phát triển kinh tế, cơ cấu kinh tế, chu kỳ kinh tế, tỷ lệ thất nghiệp, nhân khẩu học và xu hướng di cư đều có thể tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến quyết định phân bổ NSNN cho GDDH (Zöllner, 1963; Wilensky, 1975).

Mức độ phát triển kinh tế là yếu tố quan trọng nhất ảnh hưởng đến khả năng tài trợ GDDH. Theo nguyên lý tài chính công, GDP tăng trưởng giúp mở rộng nguồn thu NSNN, tạo điều kiện cho chính phủ đầu tư vào các dịch vụ công, bao gồm GDDH (Barr, 2004). Nhiều nghiên cứu thực nghiệm cho thấy GDP có mối quan hệ thuận chiều với mức chi GDDH, khi nền kinh tế phát triển, đầu tư cho GDDH cũng có xu hướng tăng (Chakrabarti & Joglekar, 2006). Tuy nhiên, không phải quốc gia nào có GDP cao cũng dành ngân sách lớn cho GDDH. Các nước Bắc Âu tài trợ GDDH chủ yếu từ NSNN, trong khi Hoa Kỳ hay Anh dù có GDP cao nhưng áp dụng mô hình học phí, giảm bớt gánh nặng tài chính cho nhà nước (Johnstone, 2004). Điều này cho thấy GDP không phải là yếu tố quyết định duy nhất, mà chính mô hình tài chính giáo dục của từng quốc gia mới định hình mức ĐTNSNN cho GDDH.

Cùng với mức độ phát triển, cơ cấu kinh tế cũng tác động đến ĐTNSNN cho GDDH. Trong nền kinh tế nông nghiệp hoặc công nghiệp truyền thống, nhu cầu lao động trình độ cao thấp hơn, do đó GDDH thường không được ưu tiên. Ngược lại, khi kinh tế dịch chuyển sang mô hình dựa trên tri thức và dịch vụ, nhu cầu lao động kỹ năng cao gia tăng, làm chính phủ buộc phải tăng đầu tư vào GDDH để theo kịp xu hướng của TTLĐ (Jensen, 2011). Tuy nhiên, ở các quốc gia đang phát triển, dù có sự dịch chuyển cơ cấu kinh tế, việc mở rộng ĐTNSNN cho GDDH vẫn có thể bị do ngân sách ưu tiên cho giáo dục phổ thông hoặc hạ tầng kinh tế.

Chu kỳ kinh tế có tác động đáng kể đến tính biến động của ngân sách GDDH. Trong giai đoạn tăng trưởng, nguồn thu NSNN dồi dào giúp chính phủ mở rộng đầu tư vào GDDH. Tuy nhiên, khi suy thoái xảy ra, chính phủ phải cắt giảm chi tiêu để duy trì cân đối tài khóa, khiến GDDH thường bị giảm ngân sách do bị xem là lĩnh vực có thể trì hoãn đầu tư (Hovey, 1999). Hiện tượng này phản ánh xu hướng “bánh xe cân bằng tài chính”, theo đó GDDH nhận được nguồn đầu tư lớn trong thời kỳ tăng trưởng nhưng lại bị cắt giảm mạnh khi kinh tế suy thoái (Adams, 1977).

Một đặc điểm quan trọng của chi tiêu GDDH là tính bất đối xứng theo chu kỳ kinh tế. Khi quốc gia gặp suy thoái kinh tế, GDDH bị cắt giảm mạnh, nhưng khi kinh tế phục hồi, ngân sách không phải lúc nào cũng tăng trở lại theo cùng một tỷ lệ. Điều này do chính phủ có xu hướng ưu tiên phục hồi tăng trưởng kinh tế hoặc kiểm soát nợ công hơn là tái đầu tư ngay lập tức vào GDDH (Busemeyer, 2015). Và GDDH có thể đối mặt với tình trạng thiếu hụt tài chính kéo dài, đặc biệt ở những nước không có cơ chế tài trợ bền vững.

Tỷ lệ thất nghiệp cũng ảnh hưởng đến quyết định chi tiêu GDDH. Khi thất nghiệp tăng trong suy thoái, chính phủ phải phân bổ NSNN để hỗ trợ thất nghiệp và kích thích việc làm, làm giảm nguồn lực cho GDDH (McLendon & cộng sự, 2009). Tuy nhiên, thất nghiệp cao cũng có thể khiến nhu cầu học đại học tăng lên, đặc biệt trong nhóm lao động trẻ, buộc chính phủ phải mở rộng quy mô đào tạo và hỗ trợ tài chính cho SV (Busemeyer & cộng sự, 2009). Điều này cho thấy tác động của thất nghiệp lên GDDH không đồng nhất và phụ thuộc vào phản ứng chính sách của từng quốc gia.

Bên cạnh các yếu tố kinh tế, nhân khẩu học cũng là biến số quan trọng trong chính sách ĐTNSNN cho GDDH. Ở các quốc gia có tỷ lệ dân số trẻ cao, nhu cầu đầu tư cho GDDH tăng nhằm đáp ứng số lượng SV ngày càng lớn (Delaney & Doyle, 2011). Tuy nhiên, nếu quy mô dân số trong độ tuổi đại học tăng quá nhanh, chi tiêu bình quân trên đầu SV có thể giảm do áp lực tài chính (McLendon & cộng sự, 2009). Ở những nước có tỷ lệ già hóa cao, ngân sách GDDH có thể bị thu hẹp để ưu tiên cho y tế và an sinh xã hội (Busemeyer & cộng sự, 2009). Điều này cho thấy tác động của nhân khẩu học lên GDDH phụ thuộc vào mô hình tài trợ giáo dục của từng quốc gia.

Xu hướng di cư cũng có thể ảnh hưởng đến quyết định ĐTNSNN cho GDDH. Ở những quốc gia có tỷ lệ di cư lao động trình độ cao lớn, chính phủ có thể giảm đầu tư vào GDDH do lo ngại rằng SV sau khi tốt nghiệp sẽ di cư, làm giảm hiệu quả của chi tiêu công (Clotfelter, 1976; Strathman, 1994). Ngược lại, ở các quốc gia cần xây dựng LLLĐ kỹ năng cao, chính phủ có thể tăng đầu tư vào GDDH như chiến lược thu hút lao động có trình độ.

Tóm lại, các nhân tố KT-XH có tác động mạnh đến chính sách ĐTNSNN cho GDDH. Trong khi mức độ tăng trưởng kinh tế, cơ cấu kinh tế, chu kỳ kinh tế quyết định quy mô ngân sách, thì tỷ lệ thất nghiệp, nhân khẩu học và xu hướng di cư ảnh hưởng đến mức độ ưu tiên và cơ chế tài trợ. Những yếu tố này không chỉ tác động riêng lẻ mà còn có mối quan hệ tương tác, đòi hỏi chính sách GDDH phải có sự điều chỉnh linh hoạt để đảm bảo sự phát triển bền vững của HTGDDH trong bối cảnh nền kinh tế và xã hội luôn biến động.

2.3.4. Các nhân tố thuộc về đặc điểm của hệ thống giáo dục đại học của quốc gia

Các đặc điểm của HTGDDH có ảnh hưởng đáng kể đến chính sách ĐTNSNN, không chỉ quyết định quy mô đầu tư mà còn ảnh hưởng đến kênh và cơ chế phân bổ NSNN. Những yếu tố như giai đoạn phát triển của GDDH, cơ cấu hệ thống, mức độ tự chủ tài chính, cơ chế quản lý và mục tiêu chiến lược tác động trực tiếp đến tính hiệu quả, bền vững của chính sách tài trợ GDDH.

Giai đoạn phát triển của HTGDDH là một trong những yếu tố quan trọng định hình mức ĐTNSNN. Theo Trow (1973), HTGDDH có thể trải qua ba giai đoạn phát triển: “tinh hoa”, “đại chúng” và “phổ cập”. Ở giai đoạn tinh hoa, GDDH chỉ phục vụ một nhóm nhỏ, do đó NSNN không cần đầu tư lớn. Khi hệ thống mở rộng sang giai

đoạn đại chúng và phổ cập, số lượng SV tăng mạnh, làm gia tăng nhu cầu đầu tư vào CSVN, GV và tài trợ SV. Delaney (2011) chỉ ra rằng số lượng SV nhập học có quan hệ cùng chiều với mức chi NSNN cho GDĐH, vì chính phủ buộc phải điều chỉnh ngân sách để duy trì kết quả đào tạo và cơ hội tham gia GDĐH. Tuy nhiên, mối quan hệ này không đồng nhất giữa các quốc gia. Ở những nước có nền tài chính vững mạnh, chính phủ có thể mở rộng NSNN để tài trợ GDĐH phổ cập. Ngược lại, tại các nước đang phát triển, nơi ngân sách công cho giáo dục còn hạn chế, chính phủ thường ưu tiên giáo dục phổ thông, dẫn đến việc GDĐH không nhận được mức đầu tư tương ứng với nhu cầu mở rộng hệ thống (Busemeyer, 2015).

Bên cạnh mức độ phát triển, cơ cấu HTGDĐH cũng ảnh hưởng đáng kể đến chính sách phân bổ NSNN. Ở các quốc gia có tỷ lệ cao SV theo học tại CSGDĐH tư thục, chính phủ có thể giảm đầu tư trực tiếp vào các CSGDĐH công do khu vực tư nhân đảm nhận một phần trách nhiệm tài chính. Delaney (2011) nhận thấy rằng khi tỷ lệ SV trong các trường tư tăng, ĐTNSNN cho GDĐH có xu hướng giảm. Ở Ấn Độ, các bang có tỷ lệ trường tư cao đã dần rút khỏi việc tài trợ GDĐH công (Chakrabarti, 2006). Tuy nhiên, nếu hệ thống trường tư chưa phát triển mạnh hoặc không đảm bảo chất lượng, chính phủ vẫn phải đầu tư lớn vào GDĐH công để duy trì hoặc cải thiện kết quả đào tạo và sự chênh lệch về cơ hội tham gia GDĐH. Ngoài ra, sự khác biệt giữa CSGDĐH nghiên cứu và các cơ sở đào tạo ngắn hạn cũng tác động đến phân bổ NSNN. Ở các nước có hệ thống cao đẳng cộng đồng phát triển, chi phí đào tạo SV thấp hơn so với hệ thống đại học bốn năm, giúp giảm áp lực lên NSNN. Ngược lại, tại những quốc gia tập trung vào phát triển các CSGDĐH nghiên cứu lớn, NSNN phải tài trợ nhiều hơn cho các CTĐT và nghiên cứu chuyên sâu.

Mức độ tự chủ tài chính và cơ chế quản lý GDĐH là một yếu tố quan trọng trong chính sách đầu tư công. Ở các quốc gia có mức độ tự chủ cao, CSGDĐH có thể tự quyết định về học phí, huy động vốn từ hợp tác doanh nghiệp, nghiên cứu hoặc các quỹ đầu tư, làm giảm sự phụ thuộc vào NSNN. Trong bối cảnh này, chính phủ có thể chuyển hướng ngân sách sang hỗ trợ tài chính cho SV thay vì tài trợ trực tiếp cho các CSGDĐH. Ngược lại, tại những quốc gia có mức độ tự chủ thấp, chính phủ phải chịu trách nhiệm chi trả phần lớn chi phí vận hành của CSGDĐH, làm tăng áp lực lên NSNN. Nghiên cứu của Tandberg (2010) cho thấy rằng ở các bang của Mỹ có cơ chế quản lý tập trung, NSNN dành cho các CSGDĐH công có xu hướng thấp hơn, do các CSGDĐH thiếu khả năng huy động nguồn lực độc lập. Tuy nhiên, mô hình quản lý tập trung cũng có lợi thế khi giúp chính phủ duy trì tính nhất quán trong phân bổ NSNN và kiểm soát chất lượng GDĐH. Đối với các nước đang phát triển, nơi nguồn NSNN còn eo hẹp, cơ chế quản lý tập trung có thể giúp đảm bảo phân bổ NSNN hiệu quả hơn, tránh tình trạng mất cân đối giữa các CSGDĐH.

Mục tiêu chiến lược của GDĐH trong phát triển KT-XH của quốc gia cũng quyết định mức độ và cơ chế phân bổ NSNN. Nếu GDĐH được coi là công cụ thúc đẩy công

bằng xã hội, chính phủ có xu hướng đầu tư mạnh vào các CSGDDH công lập, mở rộng học bổng và trợ cấp cho SV. Ngược lại, nếu GDDH được xem là phương tiện cải thiện vị thế quốc gia, NSNN có thể ưu tiên tài trợ cho các ngành kỹ thuật, công nghệ hoặc các ngành có nhu cầu lao động cao..

2.4. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM TRONG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

2.4.1. Kinh nghiệm quốc tế

2.4.1.1. Kinh nghiệm tại Hoa Kỳ

a) Đặc điểm HTGDDH của Hoa Kỳ

HTGDDH Hoa Kỳ nổi bật với tính đa dạng và linh hoạt, bao gồm ba loại hình chính: các CSGDDH công lập, CSGDDH tư nhân phi lợi nhuận và vì lợi nhuận, cao đẳng cộng đồng. Theo NCES (2020), khoảng 74% SV đại học hệ 4 năm theo học tại các CSGDDH công lập, nơi mức học phí thấp hơn so với cơ sở tư thục, đặc biệt cho SV trong bang. Năm học 2022-2023, học phí trung bình tại các CSGDDH công lập hệ 4 năm là 10,940 USD/năm cho SV trong bang và 28,240 USD/năm cho SV ngoài bang.

Các trường tư phi lợi nhuận tuy có số lượng SV ít hơn nhưng nổi tiếng về kết quả đào tạo và kết quả NCKH. Những CSGDDH danh tiếng như Harvard, Yale, và Stanford thuộc loại hình này, với học phí trung bình khoảng 39,400 USD/năm (2022-2023), cao hơn nhiều so với các CSGDDH công lập. Cao đẳng cộng đồng cung cấp giáo dục chi phí thấp, góp phần đáng kể trong mở rộng cơ hội tham gia GDDH cho SV thuộc nhóm gia đình kinh tế hạn chế, với học phí trung bình là 3,860 USD/năm.

HTGDDH Hoa Kỳ có tính phân quyền cao, mỗi bang quản lý và cấp ngân sách cho các CSGDDH công lập, trong khi chính phủ liên bang hỗ trợ thông qua tài trợ NCKH và trợ cấp tài chính cho SV. Tuy nhiên, sự phân quyền này nới rộng khoảng cách chênh lệch về tài chính và khả năng tham gia GDDH giữa các vùng và các nhóm dân cư.

b) Chính sách ĐTNNSN cho HTGDDH ở Hoa Kỳ

- Đầu tư của chính quyền liên bang

Chính phủ liên bang Hoa Kỳ đầu tư vào GDDH qua tài trợ nghiên cứu và hỗ trợ tài chính cho SV. Các tổ chức như Quỹ Khoa học Quốc gia (NSF) và Viện Y tế Quốc gia (NIH) phân bổ phần lớn tài trợ cho NCKH, ưu tiên các ngành như công nghệ, an ninh và y tế. Sự ưu tiên này giúp Hoa Kỳ duy trì vị thế hàng đầu trong nghiên cứu toàn cầu, nhưng dẫn đến mất cân bằng khi các ngành khác nhận ít hỗ trợ hơn, ảnh hưởng đến tính đa dạng của hệ thống nghiên cứu.

Hỗ trợ tài chính liên bang cho SV chủ yếu thông qua Pell Grants và các khoản vay SV, hỗ trợ khoảng 6,8 triệu SV (2022-2023). Tuy nhiên, mức trợ cấp Pell Grant

(6,895 USD/năm) chưa theo kịp tốc độ tăng của học phí, dẫn đến tình trạng nhiều SV phải vay thêm tín dụng, đẩy tổng nợ SV lên 1,7 nghìn tỷ USD vào năm 2023. Các chương trình trả nợ linh hoạt như Income-Driven Repayment (IDR) giúp giảm áp lực trả nợ, nhưng lãi suất cộng dồn vẫn là gánh nặng lâu dài đối với nhiều SV.

- Đầu tư từ chính quyền bang

Ngân sách bang dành cho GDDH đạt 129,8 tỷ USD vào năm 2023, chiếm trung bình 8,5% ngân sách các bang (NASBO, 2021). Tuy nhiên, các khoản tài trợ này dao động theo chu kỳ kinh tế, buộc các CSGDDH công lập phải tăng học phí trong thời kỳ kinh tế suy thoái. Từ những năm 1980, tỷ lệ doanh thu giáo dục từ ngân sách bang cho các CSGDDH công đã giảm mạnh, từ 80% xuống còn hơn 50% vào năm 2021 (Laderman & Kunkle, 2022). Dù tổng chi tiêu tăng 0,3% từ 2001 đến 2021, số lượng SV tăng 21,7% trong cùng thời gian đã làm giảm hỗ trợ trên mỗi SV (Jungblut, 2023).

Xu hướng hiện nay cho thấy các bang chuyển từ hỗ trợ trực tiếp cho CSGDDH sang trợ cấp tài chính cho SV, tăng từ 4,8% lên 11,2% trong 20 năm qua (Jungblut, 2023). Tuy nhiên, việc gia tăng hỗ trợ không dựa trên nhu cầu có thể làm gia tăng sự chênh lệch về cơ hội tham gia GDDH.

Nhiều bang cũng áp dụng tài trợ dựa trên kết quả, phân bổ ngân sách dựa trên các chỉ số như tỷ lệ tốt nghiệp và tỷ lệ có việc làm. Đến năm 2020, ít nhất 30 bang triển khai mô hình này (Rosinger và cộng sự, 2020), tuy nhiên, điều này gây áp lực lên các CSGDDH ở khu vực kinh tế khó khăn khi họ khó đạt chỉ tiêu.

c) Chính sách ĐTNSNN cho HTGDDH tại Hoa Kỳ

Chính sách đầu tư ngân sách cho GDDH tại Hoa Kỳ có một số đặc điểm nổi bật và đặc thù, bao gồm sự kết hợp giữa tài trợ công và tư, tài trợ dựa trên kết quả và sự linh hoạt trong các chương trình hỗ trợ tài chính cho SV.

- Sự kết hợp giữa tài trợ công và tư nhân: Hoa Kỳ có hệ thống tài trợ đa dạng, kết hợp nguồn lực công và tư nhân. Ngoài ngân sách liên bang và bang, các CSGDDH lớn thu hút tài trợ từ doanh nghiệp, từ quỹ cựu SV hay từ các tổ chức phi lợi nhuận, giúp họ duy trì và cải thiện kết quả đào tạo cũng như NCKH. Sự kết hợp này mang lại sự ổn định tài chính, nhất là trong bối cảnh ngân sách bang thường xuyên biến động.

- Hệ thống đại học nghiên cứu mạnh: Hoa Kỳ sở hữu nhiều CSGDDH nghiên cứu hàng đầu nhờ vào các chương trình tài trợ nghiên cứu từ cả chính phủ liên bang và khu vực tư nhân. Các CSGDDH “land-grant” từ thế kỷ 19 đã phát triển thành các trung tâm NCKH phục vụ cộng đồng và thúc đẩy kinh tế. Chính sách ưu tiên của liên bang cho các lĩnh vực chiến lược đã giúp Mỹ duy trì vị thế quốc tế, dù gây ra mất cân bằng khi các ngành khác nhận ít hỗ trợ hơn.

- Tài trợ dựa trên hiệu quả và trách nhiệm giải trình: Cơ chế tài trợ dựa trên hiệu quả khuyến khích các CSGDDH cải thiện kết quả đào tạo và NCKH, gắn kết với TTLĐ. Đến năm 2020, ít nhất 30 bang áp dụng mô hình này, phân bổ ngân sách dựa

trên chỉ số như tỷ lệ tốt nghiệp, tỷ lệ có việc làm sau khi ra trường (Rosinger và cộng sự, 2020). Tuy nhiên, cơ chế này cũng gây ra bất lợi cho các CSGDDH ở khu vực kinh tế khó khăn, nơi khó đạt được các chỉ tiêu, dẫn đến nguy cơ bị cắt giảm tài trợ.

- Linh hoạt trong hỗ trợ tài chính cho SV: Hoa Kỳ cung cấp các chương trình hỗ trợ tài chính linh hoạt như Pell Grants và các khoản TDSV, cùng các chương trình trả nợ dựa trên thu nhập (IDR, IBR, PAYE). Các chương trình này giảm gánh nặng trả nợ, nhưng tổng nợ SV tăng đến mức 1,7 nghìn tỷ USD vào năm 2023, là một thách thức lớn, ảnh hưởng đến khả năng tài chính dài hạn của người học.

- Sự biến động ngân sách và chuyển dịch tài trợ: Ngân sách GDDH ở các bang thường dao động theo chu kỳ kinh tế, dẫn đến cắt giảm trong thời kỳ suy thoái. Xu hướng chuyển từ hỗ trợ trực tiếp cho các CSGDDH sang hỗ trợ SV cũng giúp tăng sự linh hoạt, nhưng tạo ra lo ngại về bất bình đẳng khi các khoản trợ cấp theo thành tích gia tăng, không tập trung vào SV có hoàn cảnh khó khăn.

2.4.1.2. Kinh nghiệm tại Vương quốc Anh

a) Giới thiệu chung về HTGDDH ở Anh

HTGDDH của Anh nổi tiếng với sự đa dạng và chất lượng cao, bao gồm nhiều CSGDDH danh tiếng như Oxford, Cambridge và Imperial College London. Trong hầu hết các bảng xếp hạng toàn cầu, Anh luôn đứng thứ hai về số lượng các CSGDDH hàng đầu thế giới, chỉ sau Hoa Kỳ, và là điểm đến học tập của nhiều SV quốc tế. Mặc dù NSNN dành cho NC&PT của Anh chỉ chiếm khoảng 1,7% GDP (thấp hơn mức trung bình của OECD là 2,37%), các CSGDDH tại Anh vẫn đóng góp hơn 9,5% số bài báo khoa học được tải xuống và 15,9% số bài báo được trích dẫn nhiều nhất trên thế giới (OECD, 2016; HEC, 2015). Thành công này có được nhờ hệ thống tài trợ công hiệu quả, được thiết kế nhằm khuyến khích các CSGDDH không ngừng nâng cao kết quả và hướng đến việc gia tăng sử dụng hiệu quả NSNN.

Lý do NCS lựa chọn phân tích kinh nghiệm của Anh xuất phát từ hai yếu tố quan trọng, có ý nghĩa tham khảo lớn đối với Việt Nam. Thứ nhất, Anh có chính sách tài trợ công hướng đến việc gia tăng hiệu quả của các CSGDDH, đặc biệt trong lĩnh vực giảng dạy và nghiên cứu. Thứ hai, Anh là một trong những quốc gia thực hiện thành công cải cách tài chính GDDH, chuyển từ mô hình nhà nước tài trợ hoàn toàn sang chia sẻ chi phí giữa nhà nước, người học và các nguồn lực xã hội khác. Sự thay đổi này không chỉ giúp giảm gánh nặng cho ngân sách công mà còn duy trì khả năng tiếp cận GDDH cho SV, đặc biệt là những SV có hoàn cảnh khó khăn.

b) Chính sách ĐTNSNN cho GDDH tại Anh

Vương quốc Anh thực hiện tài trợ công cho GDDH thông qua hai kênh chính: phân bổ ngân sách trực tiếp cho các CSGDDH và hỗ trợ tài chính cho SV. Từ những năm 1980 đến nay, hệ thống tài trợ của Anh đã trải qua nhiều cải cách lớn nhằm giảm bớt gánh nặng NSNN, gia tăng tính tự chủ cho các CSGDDH và khuyến khích cải

thiện kết quả đào tạo và NCKH.

- Chính sách tài trợ cho nghiên cứu

Chính phủ Anh triển khai tài trợ nghiên cứu theo 2 hình thức chính: tài trợ theo khối và tài trợ theo dự án (Gunn & Mintrom, 2016, tr.251). Tài trợ theo khối là nguồn ngân sách do chính phủ cấp trực tiếp cho các CSGDDH thông qua các hội đồng tài trợ. Khoản tài trợ này “tài trợ cho năng lực nghiên cứu và cơ sở hạ tầng”, bao gồm lương GV, thư viện và CSV (Bolton, 2021, tr.19). Việc phân bổ tài trợ theo khối dựa trên hai tiêu chí: một phần dựa trên đầu vào như số lượng GV, SV và thu nhập từ tài trợ nghiên cứu (Brown & Carasso, 2013); phần còn lại phụ thuộc vào kết quả đánh giá chất lượng nghiên cứu.

Chương trình đánh giá nghiên cứu có tác động trực tiếp khi xác định mức tài trợ. Từ năm 1986, Anh triển khai Chương trình đánh giá nghiên cứu (Research Assessment Exercise - RAE), trong đó áp dụng phương pháp bình duyệt để xếp loại chất lượng nghiên cứu của các CSGDDH nhằm làm cơ sở phân bổ ngân sách. Từ năm 2014, chương trình này được thay thế bởi Khung nghiên cứu xuất sắc (Research Excellence Framework - REF), với các kỳ đánh giá vào các năm 2014, 2018 và 2021. REF sử dụng ba tiêu chí chính để đánh giá: 60% dựa trên số công trình khoa học có chất lượng cao, 20% phản ánh tác động của nghiên cứu đối với KT-XH và chính sách, và 20% còn lại đánh giá môi trường nghiên cứu, bao gồm năng lực đào tạo tiến sĩ, hợp tác quốc tế và khả năng thu hút tài trợ (Gunn & Mintrom, 2016). Các đơn vị có điểm REF cao nhận được tài trợ lớn hơn, trong khi những đơn vị có điểm thấp có thể bị cắt giảm ngân sách, khuyến khích cải thiện kết quả NCKH.

Bên cạnh đó, tài trợ theo dự án cũng có ý nghĩa đáng kể và do các hội đồng NCKH chuyên ngành cấp. Các nhà nghiên cứu phải nộp đề xuất cạnh tranh, được xét duyệt dựa trên tính xuất sắc học thuật, khả năng ứng dụng và tác động xã hội (Gunn & Mintrom, 2016). Một số chương trình tài trợ yêu cầu cam kết về tính ứng dụng thực tế nhằm đảm bảo kết quả nghiên cứu mang lại lợi ích cụ thể.

Việc kết hợp hai hình thức tài trợ trên vừa đảm bảo nguồn lực cho các CSGDDH có năng lực nghiên cứu ổn định, vừa thúc đẩy cải thiện năng lực NCKH theo hướng gắn kết giữa học thuật và ứng dụng thực tiễn.

- Chính sách tài trợ cho giảng dạy

Trong lĩnh vực giảng dạy, Chính phủ Anh đã giảm dần tài trợ trực tiếp cho các CSGDDH thông qua nhiều đợt cải cách tài chính, thay vào đó cho phép các CSGDDH tự chủ trong việc điều chỉnh học phí. Đến năm học 2021-2022, NSNN dành cho giảng dạy chỉ còn 1,3 tỷ bảng, với phần lớn tài trợ tập trung vào các ngành có chi phí đào tạo cao như y tế và khoa học.

Chính phủ cũng triển khai các chương trình đánh giá định kỳ kết quả đào tạo dựa trên các tiêu chí như tỷ lệ có việc làm sau tốt nghiệp, mức lương của SV và mức độ hài lòng của SV. Mặc dù tài trợ công không trực tiếp gắn với kết quả đánh giá này,

nhưng kết quả được công bố công khai và có tác động lớn đến số lượng SV đăng ký, gây tác động đến nguồn thu của các CSGDDH (Glass và cộng sự, 2006). Ngoài ra, các CSGDDH có xếp hạng vượt trội về kết quả đào tạo được phép áp dụng mức học phí cao hơn so với trần quy định của chính phủ (Marginson, 2018, tr.17).

- Chính sách hỗ trợ tài chính cho SV

Từ năm 1998, Anh đã thực hiện ba đợt cải cách tài chính nhằm chuyển một phần chi phí GDDH từ NSNN sang người học. Trước đó, SV toàn thời gian được miễn học phí, và GDDH chủ yếu dựa vào NSNN. Tuy nhiên, từ năm 1998, SV bắt đầu đóng học phí theo mức trần do chính phủ quy định, với mức này liên tục tăng trong các đợt cải cách vào năm 2006 và 2012. Kết quả là, tỷ lệ NSNN trong tổng chi phí GDDH giảm từ 80% năm 1995 xuống chỉ còn 25% vào năm 2011 (Azmat & Simion, 2021, tr.2).

Để đảm bảo cơ hội tham gia GDDH cho SV có hoàn cảnh khó khăn, Chính phủ Anh triển khai hệ thống hỗ trợ tài chính gồm vay học phí, trợ cấp sinh hoạt phí và cho vay sinh hoạt phí. SV có thể vay học phí từ tổ chức tài chính do chính phủ quản lý và chỉ bắt đầu hoàn trả khi thu nhập vượt mức 21.000 bảng (năm 2012). Nếu sau 30 năm khoản vay chưa được hoàn trả hết, phần còn lại sẽ được xóa bỏ.

Chương trình hỗ trợ này có độ bao phủ rất lớn, với khoảng 95% SV được tiếp cận. Nhờ đó, dù áp dụng mô hình chia sẻ chi phí, Anh vẫn duy trì mức độ công bằng cao trong tiếp cận GDDH, trở thành một trong những quốc gia OECD có chính sách hỗ trợ tài chính hào phóng nhất (Azmat & Simion, 2021).

Với những cải cách tài chính trên, HTGDDH của Anh không chỉ hướng đến sử dụng nguồn lực công hiệu quả mà còn duy trì và cải thiện kết quả đào tạo, NCKH, đồng thời đảm bảo cơ hội tham gia GDDH cho mọi đối tượng SV.

2.4.1.3. Kinh nghiệm của Nhật Bản

a) Giới thiệu tổng quan về HTGDDH Nhật Bản

Nhật Bản là một trong những nước châu Á đầu tiên xây dựng GDDH theo mô hình phương Tây, coi GDDH là công cụ tiếp thu các giá trị tiên bộ. HTGDDH Nhật Bản gồm đại học, cao đẳng, cao đẳng công nghệ và cao đẳng chuyên nghiệp. Các CSGDDH Nhật Bản chủ yếu kéo dài từ 4 đến 6 năm và cung cấp cả chương trình sau đại học (Yonezawa, 2023).

Từ những năm 1950, GDDH Nhật Bản mở rộng nhanh chóng nhờ vào Kế hoạch Kinh tế Dài hạn, nhằm tăng gấp đôi thu nhập quốc dân. Sau Thế chiến II, do sự tăng trưởng kinh tế, tỷ lệ tốt nghiệp trung học và thu nhập tăng, dẫn đến nhu cầu vào đại học cũng tăng cao. Đến năm 2002, tỷ lệ nhập học đại học vượt 50%, và đạt 63,17% vào năm 2021 (Yonezawa, 2023). Năm 2020, tổng số SV đại học là 3,68 triệu SV, trong đó có 79,12% học tại các CSGDDH.

Thay vì mở rộng hệ thống công lập, chính phủ Nhật Bản ưu tiên phát triển các CSGDDH tư thục vì một số lý do. Một là, để bảo vệ chất lượng các CSGDDH công

lập tinh hoa, chính phủ giới hạn tuyển sinh công lập, nhằm đào tạo nhân tài cho các vị trí cao cấp. Quan trọng hơn, phát triển HTGDĐH tư giúp giảm gánh nặng NSNN, vốn bị áp lực chi tiêu công sau khi kinh tế tăng trưởng mạnh từ những năm 1960.

Từ thập niên 1970, Nhật Bản thực hiện chính sách “phân tầng chức năng” cho GDĐH, phân loại các CSGDĐH theo mức độ tinh hoa và đại chúng. Các cơ sở không phải là CSGDĐH như “trường cao đẳng đào tạo chuyên nghiệp” ra đời và sau đó một số được nâng cấp thành “đại học chuyên nghiệp” nhằm đào tạo nghề chuyên sâu, đáp ứng nhu cầu đào tạo đại chúng, đặc biệt trong lĩnh vực như nghệ thuật, công nghệ và thời trang, là các lĩnh vực mà hệ thống công lập khó đáp ứng kịp thời (Yonezawa, 2023). Chính phủ quy định học phí thấp ở các CSGDĐH công lập, nhưng cho phép trường tư tự quyết định học phí và tuyển sinh để đáp ứng nhu cầu lớn mà các CSGDĐH công lập không đáp ứng đủ. Đến 2020, các trường tư chiếm 77,36% tổng số CSGDĐH, với 74,02% SV theo học (xem Phụ lục 2).

b) ĐTNNSN cho phát triển HTGDĐH Nhật Bản

Chi tiêu công cho GDĐH Nhật Bản thấp hơn so với nhiều nước OECD (Huang và cộng sự, 2018). Năm 2016, chi tiêu công chỉ chiếm 1,38% GDP (OECD, 2019).

Chính phủ Nhật Bản đã duy trì chính sách hỗ trợ cả trường công và trường tư, xuất phát từ bối cảnh lịch sử khi Nhật không mở rộng hệ thống công mà thay vào đó khuyến khích phát triển các trường tư như ở trên đã trình bày. Để giảm căng thẳng tài chính cho các gia đình, từ thập niên 1970, chính phủ bắt đầu hỗ trợ các trường tư, nhưng đồng thời đây cũng là cơ sở để Chính phủ có thể kiểm soát học phí và chất lượng giáo dục tại các CSGDĐH tư. Luật Khuyến khích Trường Tư năm 1975 hỗ trợ các trường tư lên đến một nửa chi phí, nhưng mức này nhanh chóng giảm từ đầu thập niên 1980, cho thấy định hướng của chính phủ là kiểm soát cơ bản hơn là hỗ trợ lâu dài (Yonezawa, 2013).

Dù có hỗ trợ cho trường tư, phần lớn NSNN vẫn ưu tiên các CSGDĐH tinh hoa như Đại học Tokyo, Kyoto để duy trì uy tín và chất lượng cao. Nhật Bản cũng tăng đầu tư vào CSVC tiên tiến, như phòng thí nghiệm, nhằm đào tạo chuyên gia cấp cao (Asonuma, 2002). Năm 2004, tiếp tục xu hướng chia sẻ chi phí, giảm bớt đầu tư công, Nhật cải cách các CSGDĐH quốc gia thành các “Tập đoàn Đại học Quốc gia” (NUC), cho phép tự chủ quản trị và tài chính nhưng vẫn chịu giám sát về tuyển sinh và học phí (Oba, 2005). Tuy nhiên, ngân sách cho các NUC giảm đều 1% mỗi năm, buộc các CSGDĐH phải tăng cường nguồn thu bên ngoài. Các CSGDĐH hàng đầu có khả năng cạnh tranh tài trợ, ngược lại, các CSGDĐH tầm trung gặp khó khăn tài chính, ảnh hưởng đến hiệu quả nghiên cứu (Garritzmann, 2016).

Do ngân sách giảm, các CSGDĐH ngày càng phụ thuộc vào nguồn tư. Năm 2016, chỉ 30% chi tiêu GDĐH đến từ NSNN, còn lại 70% từ tư nhân, trong đó có đóng góp từ hộ gia đình (OECD, 2019). Chính phủ cho phép tăng học phí để bù ngân sách, khiến Nhật Bản thuộc nhóm có học phí cao nhất trong OECD, gây áp lực lên SV và ảnh

hưởng khả năng tiếp cận GDDH (Kobayashi và Armstrong, 2017). Với dự báo dân số 18 tuổi giảm còn 0,88 triệu vào năm 2040, các CSGDDH Nhật Bản sẽ phải tiếp tục đối mặt thách thức tài chính lớn hơn.

c) Chính sách hỗ trợ tài chính cho SV

Nhật Bản thực hiện chính sách “hỗ trợ thấp” cho SV đại học (Garizmann, 2016). Trước thập niên 1980, chỉ một số ít SV được trợ cấp hoặc vay với số tiền nhỏ. Đến thập niên 1980–1990, chính phủ chuyển từ trợ cấp sang cho vay với lãi suất thấp, yêu cầu SV trả sau khi tốt nghiệp. Đến cuối thập niên 1990, khoảng 21% SV công và 11% SV tư nhận vay từ chính phủ. Từ năm 2000, JASSO quản lý các khoản vay không lãi và trợ cấp cho SV khó khăn, nhưng phần lớn vẫn là khoản vay, gây áp lực tài chính sau khi tốt nghiệp. Năm 2010, trung bình một SV sau khi ra trường nợ 3 triệu yên (27.000 USD), trả trong 10 - 15 năm. Đến 2018, tỷ lệ SV vay đã giảm từ 52,5% xuống 47,5% (Armstrong và cộng sự, 2019).

Năm 2019, để hỗ trợ tài chính tốt hơn cho SV, chính phủ Nhật thông qua luật miễn học phí cho SV thu nhập thấp, áp dụng từ năm 2020 cho các hộ gia đình thu nhập dưới 2,7 triệu yên (25.000 USD/năm) (Kakuchi, 2019).

d) Các chính sách cải cách

Nhật Bản áp dụng “quản lý công mới” (NPM), tăng quyền tự chủ các CSGDDH quốc gia và yêu cầu họ lập kế hoạch phát triển trung hạn, kiểm tra định kỳ. Tuy nhiên, cắt giảm ngân sách chung khiến nhiều CSGDDH gặp khó khăn duy trì hoạt động, đặc biệt là các CSGDDH trung bình, gây mất ổn định cho nhà nghiên cứu trẻ.

Trong xu thế toàn cầu hóa, Nhật Bản cũng đặt ưu tiên cho quá trình quốc tế hóa GDDH nhưng tiến độ chậm do rào cản ngôn ngữ và văn hóa. Hầu hết CTĐT vẫn sử dụng tiếng Nhật, cản trở việc thu hút SV quốc tế, khiến Nhật Bản tụt hậu so với Hàn Quốc, Singapore. Nhật Bản cũng chưa phát triển nhiều chương trình hợp tác quốc tế sâu rộng hay chương trình trao đổi học thuật, giảm khả năng quốc tế hóa và làm suy yếu vị thế giáo dục trong khu vực châu Á.

e) Một số đánh giá chung về chính sách của Nhật Bản

HTGDDH Nhật Bản dựa vào nguồn lực từ cả công và tư, tạo cơ chế tài chính đa dạng. Chính phủ cấp ngân sách công, trong khi các trường tư đóng vai trò đáp ứng nhu cầu lớn về GDDH. Chính sách GDDH của Nhật Bản có định hướng rõ ràng, từ thời Minh Trị đã gắn với phát triển KHCN và công nghiệp hóa. Điều này đã hỗ trợ Nhật Bản rất lớn trong quá trình phát triển kinh tế, xây dựng LLLĐ kỹ năng cao mà không gây áp lực về NSNN.

Tuy nhiên, HTGDDH Nhật đối mặt với thách thức lớn: áp lực tài chính khiến các CSGDDH quốc gia ngày càng phụ thuộc vào học phí và tài trợ, giảm ổn định tài chính và chất lượng NCKH, đồng thời học phí cao và mức hỗ trợ tài chính vẫn ở mức thấp nên cũng nói rộng khoảng cách chênh lệch trong tham gia GDDH. Quốc tế hóa chưa đạt kỳ

vọng, tỷ lệ SV và GV quốc tế còn thấp. Chất lượng các CSGDDH hàng đầu có dấu hiệu suy giảm, do thiếu đầu tư nghiên cứu, giảm uy tín quốc tế. Suy giảm dân số trẻ cũng gây khó khăn cho tuyển sinh, ảnh hưởng uy tín và khả năng duy trì chất lượng đầu vào.

2.4.1.4. Kinh nghiệm tại Trung Quốc

Trung Quốc cũng là một trường hợp đáng chú ý khi thực hiện các cải cách mạnh mẽ nhằm mở rộng quy mô GDDH, cải thiện kết quả đào tạo, NCKH và tăng cường vị thế quốc tế của các CSGDDH thông qua các chính sách tài chính đa dạng.

a) Tổng quan về HTGDDH ở Trung Quốc

Trong ba thập kỷ qua, HTGDDH Trung Quốc đã phát triển vượt bậc nhờ các chính sách cải cách và sự hỗ trợ mạnh mẽ từ nhà nước. Trung Quốc xác định GDDH là nền tảng cốt lõi để cung cấp LLLĐ có trình độ và thúc đẩy đổi mới quốc gia khi môi trường cạnh tranh ngày càng khốc liệt. Theo Bộ Giáo dục Trung Quốc, tính đến năm 2022, nước này có 3.012 CSGDDH, gồm 2.248 CSGDDH công lập và 764 CSGDDH tư thực. CSGDDH công lập tập trung vào đào tạo và nghiên cứu phục vụ mục tiêu chiến lược, trong khi các cơ sở tư thực và cao đẳng độc lập hướng đến đào tạo ứng dụng, đáp ứng nhu cầu của TTLĐ địa phương. Vị thế thống lĩnh của GDDH công lập Trung Quốc xuất phát từ chính sách bảo hộ của nhà nước và nguồn đầu tư tài chính lớn từ NSNN (Shen & Ma, 2023).

b) Chính sách ĐTNSNN cho phát triển HTGDDH ở Trung Quốc

Trước năm 1978, GDDH Trung Quốc hoàn toàn do NSNN tài trợ và chịu sự quản lý trực tiếp của chính quyền trung ương. Từ đầu những năm 1980, nước này thực hiện cải cách tài khóa theo hướng thị trường, thay đổi mạnh mẽ cơ chế tài chính GDDH (Jacob và cộng sự, 2018). Một trong những cải cách quan trọng là việc thu học phí từ năm 1989, ban đầu thí điểm tại một số cơ sở trước khi mở rộng toàn quốc vào năm 1997 (Fengliang, 2012). Việc chia sẻ chi phí giúp giảm áp lực NSNN, đồng thời khuyến khích các CSGDDH gia tăng tự chủ và đa dạng hóa nguồn thu, góp phần mở rộng quy mô GDDH nhanh chóng.

Tuy nhiên, học phí tại Trung Quốc tăng nhanh hơn mức thu nhập bình quân và lạm phát, làm dấy lên lo ngại về cơ hội tham gia GDDH, đặc biệt đối với SV từ các hộ thu nhập thấp (Jacob và cộng sự, 2018). Việc quản lý học phí được phân cấp cho CQĐP, dẫn đến sự chênh lệch đáng kể giữa các tỉnh và loại hình đào tạo.

Trung Quốc đặt mục tiêu chi NSNN giáo dục đạt 4% GDP và lần đầu tiên đạt được vào năm 2012. Trong đó, chi NSNN cho GDDH chiếm 1,4% GDP vào năm 2019 (Wang & Jacob, 2023). NSNN dành cho GDDH có xu hướng giảm, từ 71,4% tổng thu của các CSGDDH năm 1994 xuống còn 62,1% vào năm 2017, trong khi tỷ trọng học phí tăng từ 13,3% lên 21% (Shen & Ma, 2023).

Trung Quốc chủ yếu dựa vào CQĐP thay vì chính quyền trung ương để tài trợ cho GDDH. Hiện nay, chỉ khoảng 4% CSGDDH nhận tài trợ trực tiếp từ NSTW, trong khi

phần lớn các CSGDDH do CQĐP quản lý và cấp ngân sách (Wang & Jacob, 2023). Ngoài ra, Trung Quốc sử dụng hệ thống đánh giá chất lượng để điều chỉnh phân bổ ngân sách. Năm 2002, Bộ Giáo dục Trung Quốc chính thức áp dụng Xếp hạng ngành học Trung Quốc (CDR) theo chu kỳ 5 năm, trở thành cơ sở để chính quyền cấp tỉnh và các CSGDDH sử dụng trong phân bổ tài trợ và kinh phí NCKH (Shen & Ma, 2023).

Bên cạnh đổi mới cơ chế tài chính, Trung Quốc triển khai nhiều chương trình hỗ trợ tài chính nhằm giảm chênh lệch trong cơ hội tiếp cận GDĐH. Chương trình TDSV được Chính phủ Trợ cấp (GSSLS), ra đời từ năm 1999, cung cấp các khoản vay lãi suất thấp giúp SV từ các hộ thu nhập thấp tiếp cận GDĐH. Ngoài ra, chính phủ cũng triển khai chương trình Học bổng Quốc gia từ năm 2002 với ngân sách 200 triệu nhân dân tệ (28 triệu USD) mỗi năm, hỗ trợ 45.000 SV thuộc nhóm gia đình kinh tế hạn chế. Tính đến năm 2017, gần 42,76 triệu SV đã nhận hỗ trợ tài chính với tổng số tiền hơn 105,07 tỷ nhân dân tệ (14,17 tỷ USD) (Wang & Jacob, 2023).

c) Chính sách phát triển CSGDDH đẳng cấp quốc tế

Nhằm nâng cao vị thế GDĐH, Trung Quốc tập trung phát triển một nhóm CSGDDH trọng điểm thông qua các chương trình lớn như Dự án 211 (1995), Dự án 985 (1998) và Kế hoạch Đại học Hàng Nhất Kép (2015). Dự án 211 đặt mục tiêu xây dựng 100 CSGDDH trọng điểm đạt tiêu chuẩn quốc tế, trong khi Dự án 985 tập trung vào các CSGDDH tinh hoa có tiềm năng vươn tầm thế giới. Kế hoạch Đại học Hàng Nhất Kép, ra đời năm 2015, thay thế hai dự án trước đó với mục tiêu tiếp tục phát triển các CSGDDH và ngành học đẳng cấp thế giới, đồng thời nhấn mạnh bản sắc văn hóa Trung Quốc (Shen & Ma, 2023). Trung Quốc đầu tư 20 tỷ nhân dân tệ cho giai đoạn 2017-2020, gấp đôi ngân sách của hai dự án trước đó, tuy nhiên, CQĐP đóng vai trò chủ đạo trong việc cấp vốn (Xue và cộng sự, 2023).

Nhờ đó, Trung Quốc thăng hạng nhanh trong các bảng xếp hạng đại học toàn cầu. Trong giai đoạn 2015-2020, số CSGDDH lọt vào QS Top 1000 của Trung Quốc tăng từ 27 lên 51, trong đó 7 CSGDDH nằm trong top 200 (Xue và cộng sự, 2023).

d) Đánh giá chính sách ĐTNSSN cho GDĐH ở Trung Quốc

Chính sách ĐTNSSN của Trung Quốc đã giúp mở rộng mạnh mẽ quy mô GDĐH, đưa tỷ lệ nhập học từ 1% năm 1978 lên 57,8% vào năm 2021, góp phần xây dựng HTGDĐH lớn hàng đầu thế giới. Đồng thời, các dự án trọng điểm đã giúp Trung Quốc phát triển nhiều CSGDDH đẳng cấp quốc tế, nâng cao vị thế quốc tế.

Tuy nhiên, chính sách này cũng tồn tại hạn chế. Mô hình chia sẻ chi phí tuy giảm áp lực NSNN nhưng lại đặt gánh nặng tài chính lên SV từ nhóm yếu thế, làm gia tăng sự chênh lệch về cơ hội tham gia GDĐH (Shen & Ma, 2023). Sự chênh lệch trong phân bổ NSNN giữa các CSGDDH hàng đầu và các CSGDDH địa phương cũng là vấn đề đáng lưu tâm, đặc biệt khi khoảng cách chi tiêu giáo dục giữa các vùng miền vẫn còn lớn (Hawkins và cộng sự, 2009). Ngoài ra, sự bùng nổ quy mô GDĐH đã tạo áp lực lớn lên

TTLĐ, khiến SV tốt nghiệp phải đối mặt với sự cạnh tranh gay gắt (Shen & Ma, 2023).

2.4.2. Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam

2.4.2.1. Tập trung đầu tư phát triển các CSGDDH trọng điểm và chương trình nghiên cứu chiến lược

Trong bối cảnh nguồn NSNN còn hạn chế, Việt Nam cần tập trung đầu tư vào một số CSGDDH trọng điểm và các chương trình nghiên cứu chiến lược, tương tự như cách làm của Nhật Bản và Trung Quốc. Kinh nghiệm từ hai quốc gia này cho thấy, việc tập trung nguồn lực vào các CSGDDH hàng đầu và ưu tiên cho những lĩnh vực nghiên cứu có tiềm năng ứng dụng cao vào phát triển KT-XH đã giúp họ tạo ra sức ảnh hưởng rộng lớn, xây dựng LLLĐ có kỹ năng và đẩy mạnh vị thế giáo dục của quốc gia.

Với Việt Nam, phương án này phù hợp khi nhà nước đã xác định những CSGDDH trọng điểm quốc gia. Tập trung đầu tư vào các lĩnh vực như công nghệ thông tin, nông nghiệp công nghệ cao, y học, năng lượng tái tạo... sẽ góp phần đáp ứng những nhu cầu chiến lược của đất nước. Việc đầu tư vào các CSGDDH trọng điểm và các chương trình nghiên cứu có định hướng sẽ giúp Việt Nam phát triển các trung tâm nghiên cứu và đào tạo chất lượng cao, tạo động lực cho các CSGDDH khác cải thiện kết quả đào tạo và NCKH.

Tuy nhiên, để triển khai hiệu quả, Việt Nam cần một lộ trình rõ ràng, phân bổ ngân sách minh bạch, và xây dựng cơ chế giám sát đầu tư hiệu quả. Khi các CSGDDH trọng điểm phát triển, không chỉ năng lực đào tạo và NCKH tăng lên mà còn thu hút được nhân tài, GV có năng lực từ trong và ngoài nước, tạo nền tảng vững chắc cho sự phát triển của GDĐH và cải thiện vị thế quốc gia.

2.4.2.2. Phân bổ NSNN dựa trên kết quả, đặc biệt với NSNN dành cho NCKH

Phân bổ NSNN dựa trên kết quả là một bài học quan trọng từ Mỹ, Nhật Bản và Vương quốc Anh. Tại các quốc gia này, việc sử dụng các tiêu chí rõ ràng để đo lường hiệu quả đào tạo và NCKH đã tạo nên tính minh bạch, khuyến khích các CSGDDH cạnh tranh lành mạnh và cải thiện kết quả. Áp dụng phương pháp này ở Việt Nam là rất cần thiết, nhất là trong hoàn cảnh nguồn NSNN thiếu hụt và cần hướng đến việc gia tăng hiệu quả.

Một hệ thống đánh giá chất lượng khách quan và minh bạch sẽ tạo động lực cho các CSGDDH ở Việt Nam cải thiện kết quả đào tạo và NCKH. Điều này giúp các CSGDDH đạt thành tích cao thu hút thêm đầu tư, tạo môi trường cạnh tranh tích cực và phát triển bền vững. Đồng thời, việc phân bổ NSNN dựa trên kết quả còn tăng cường trách nhiệm giải trình của các CSGDDH trong việc sử dụng NSNN, tạo dựng lòng tin trong xã hội và hướng đến việc gia tăng sử dụng hiệu quả NSNN.

2.4.2.3. Tiếp tục duy trì mô hình chia sẻ chi phí hợp lý để giảm gánh nặng cho NSNN

Mô hình chia sẻ chi phí, trong đó SV đóng góp một phần học phí để hỗ trợ tài chính

cho GDDH, đã được Việt Nam thực hiện và là một hướng đi phù hợp để giảm bớt gánh nặng cho NSNN. Đây cũng là mô hình thành công tại nhiều quốc gia như Nhật Bản, Trung Quốc và Hoa Kỳ, nơi các CSGDDH có thêm nguồn tài chính để đầu tư và phát triển trong khi nhà nước có thể tập trung ngân sách vào các chương trình ưu tiên.

Tuy nhiên, việc duy trì mô hình chia sẻ chi phí cần phải được điều chỉnh sao cho phù hợp với hoàn cảnh KT-XH của Việt Nam. Mức học phí cần được điều chỉnh theo năng lực tài chính của SV và nhu cầu của từng ngành nghề, trong đó ưu tiên giảm học phí hoặc hỗ trợ thêm cho những ngành nghề thiết yếu nhưng có chi phí đào tạo cao như y tế và giáo dục. Để đảm bảo công bằng, cần phát triển các chương trình TDSV hợp lý, trong đó khoản vay trả dần theo thu nhập sau tốt nghiệp để giảm bớt gánh nặng tài chính trước mắt cho SV và gia đình.

Để mô hình này thành công, các cơ chế giám sát và đánh giá định kỳ về tính hợp lý của mức học phí cũng như hiệu quả của các chương trình hỗ trợ tài chính là rất cần thiết. Việc công khai thông tin về các gói hỗ trợ và quy trình áp dụng minh bạch sẽ giúp xây dựng lòng tin và sự đồng thuận từ xã hội. Nếu thực hiện tốt, mô hình chia sẻ chi phí sẽ giúp Việt Nam không chỉ giảm bớt áp lực lên NSNN mà còn thúc đẩy sự công bằng trong quyền tiếp cận GDDH rộng rãi cho SV, đặc biệt là những SV có hoàn cảnh khó khăn. Nhờ đó, HTGDDH có thể phát triển mạnh mẽ, đóng góp hiệu quả cho sự phát triển bền vững của đất nước.

2.4.2.4. Phát triển các chương trình hỗ trợ tài chính đa dạng cho SV

Để mô hình chia sẻ chi phí không trở thành rào cản đối với các SV thuộc nhóm gia đình kinh tế hạn chế, phát triển các chương trình hỗ trợ tài chính đa dạng là điều bắt buộc. Bài học từ Vương quốc Anh cho thấy rằng, dù đã áp dụng học phí, các chương trình TDSV và trợ cấp sinh hoạt vẫn giúp duy trì khả năng tiếp cận GDDH rộng rãi. Với Việt Nam, xây dựng một hệ thống hỗ trợ tài chính đa dạng, bao gồm các khoản TDSV, học bổng và trợ cấp sinh hoạt, là yếu tố quan trọng để đảm bảo rằng mọi SV đều có cơ hội học tập và phát triển bất kể hoàn cảnh kinh tế.

Ngoài ra, để chương trình hỗ trợ tài chính vận hành hiệu quả, cần thiết lập hệ thống quản lý TDSV, theo dõi và giám sát việc thu hồi nợ nhằm tránh rủi ro nợ xấu. Bên cạnh đó, việc công khai minh bạch quy trình và điều kiện hỗ trợ cũng là cách để tăng cường sự tin cậy và đảm bảo các gói hỗ trợ đến đúng đối tượng. Khi các chính sách tài chính đa dạng được triển khai đồng bộ, HTGDDH của Việt Nam sẽ vừa đảm bảo công bằng xã hội, vừa tạo điều kiện cho mọi SV phát huy tối đa tiềm năng học tập của mình. Điều này sẽ góp phần cung cấp LLLĐ phù hợp, đúng yêu cầu nhân lực thị trường và cải thiện vị thế quốc gia.

Như vậy, các bài học từ Mỹ, Anh, Nhật Bản và Trung Quốc sẽ hỗ trợ Việt Nam định hình và phát triển HTGDDH bền vững và công bằng hơn.

Chương 3

THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

3.1. BỐI CẢNH VÀ THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

3.1.1. Bối cảnh phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam

Sự phát triển của HTGDĐH nước ta kể từ sau “Đổi mới” đến nay được đặt trong hoàn cảnh đất nước đạt được nhiều thành tựu KT-XH quan trọng, mở rộng hợp tác quốc tế, đi kèm với những tác động chưa từng có từ “Cách mạng công nghiệp 4.0” và kinh tế số. Các chính sách “đổi mới căn bản, toàn diện GDĐH”, đặc biệt là gia tăng “tự chủ đại học”, đã tạo động lực lớn cho sự phát triển hệ thống, nhưng đồng thời cũng đặt ra nhiều thách thức về kết quả đào tạo, NCKH, cơ hội tham gia GDĐH và hiệu quả của HTGDĐH trước sức ép cạnh tranh gay gắt.

3.1.1.1. Bối cảnh phát triển KT-XH

Nước ta đã đạt được những bước tiến vượt bậc trong tăng trưởng kinh tế, hình thành điều kiện cần thiết cho sự phát triển của HTGDĐH. Từ 2010 đến 2023, tốc độ tăng trưởng GDP thực tế của quốc gia đạt trung bình 6,01%/năm. Ngay cả trong những giai đoạn khủng hoảng, nền kinh tế vẫn giữ được sức chống chịu và tiếp tục tăng trưởng. Đặc biệt, năm 2020 trong đại dịch COVID-19, trong khi nhiều quốc gia trên thế giới tăng trưởng âm, nước ta vẫn đạt mức tăng trưởng dương.

Tăng trưởng của Việt Nam chủ yếu đến từ khu vực phi nông nghiệp, dẫn đến thay đổi mạnh mẽ trong cơ cấu kinh tế và sự dịch chuyển của LLLĐ. Lao động nông, lâm, thủy sản từ chỗ chiếm đa số trong tổng LLLĐ, đạt tỷ trọng 62,7% vào năm 2001, đã giảm còn 48,6% năm 2010 và tiếp tục giảm chỉ còn 26,5% vào năm 2024, cùng lúc đó, lao động ngành công nghiệp và dịch vụ lại tăng cao (xem Phụ lục 3). Sự chuyển đổi này đã đặt ra yêu cầu về LLLĐ chuyên môn cao, được đào tạo bài bản và thỏa mãn yêu cầu phong phú của TTLĐ.

Với thành quả phát triển kinh tế, GDP bình quân đầu người của Việt Nam đã tăng từ 31,47 triệu đồng năm 2010 lên 114 triệu đồng năm 2024 (tăng gấp 3,62 lần). Những tiến bộ về mức sống đã làm phát sinh đáng kể nhu cầu trong đào tạo và bằng cấp, đặc biệt là GDĐH. Ngoài việc thúc đẩy mở rộng quy mô GDĐH, bối cảnh kinh tế cũng tạo áp lực đòi hỏi phải đổi mới GDĐH để nâng cao hiệu quả đào tạo, xây dựng LLLĐ theo kịp xu hướng TTLĐ.

3.1.1.2. Bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế

Bối cảnh này đã tạo ra môi trường thuận lợi nhưng đầy thách thức cho HTGDĐH

Việt Nam. Từ việc gia nhập ASEAN (1995) đến WTO (2007), Việt Nam đã mở rộng hội nhập kinh tế và quốc tế hóa giáo dục. Đặc biệt, với các hiệp định CPTPP, EVFTA và RCEP, Việt Nam đã tích hợp sâu hơn vào mạng lưới sản xuất quốc tế.

Hội nhập quốc tế tạo điều kiện tăng cường giao lưu giáo dục xuyên biên giới, thúc đẩy hợp tác đào tạo và NCKH giữa các CSGDDH trong nước và quốc tế. Nhiều CSGDDH Việt Nam hướng đến chuẩn hóa CTĐT, áp dụng các mô hình giáo dục tiên tiến và cải thiện vị thế trên các bảng xếp hạng quốc tế. Tuy nhiên, hội nhập cũng tạo áp lực lớn cho các CSGDDH Việt Nam trong việc cải thiện kết quả đào tạo và NCKH. Các tiêu chuẩn quốc tế về giáo dục, sự cạnh tranh gay gắt từ các CSGDDH nước ngoài, và yêu cầu hội nhập lao động toàn cầu buộc HTGDĐH trong nước phải đổi mới, chuẩn hóa CTĐT và nâng cao năng lực quản trị.

Không chỉ tạo ra những cơ hội mới, toàn cầu hóa còn đặt áp lực lên GDĐH trong việc cải tiến để đào tạo LLLĐ có tư duy toàn cầu. Điều này yêu cầu các CSGDDH vừa giữ được bản sắc riêng, vừa tiệm cận các tiêu chuẩn giáo dục quốc tế. Những chuyển đổi mạnh mẽ trong HTGDĐH là phản ứng tất yếu trước nhu cầu hội nhập sâu rộng và cạnh tranh quốc tế.

3.1.1.3. Bối cảnh “Cách mạng công nghiệp 4.0” và chuyển đổi số

Sự thay đổi sâu sắc của nền giáo dục, đặc biệt là GDĐH, được thúc đẩy bởi cuộc “Cách mạng công nghiệp 4.0”. Với sự tiến bộ vượt bậc của công nghệ số, phương thức dạy, học, và NCKH trong các CSGDDH đã thay đổi mạnh mẽ. Kiến thức chuyên môn trở nên lỗi thời nhanh chóng, trong khi các tri thức mới liên tục được tạo ra với tốc độ cấp số nhân, buộc các CSGDDH phải liên tục cập nhật CTĐT, đổi mới phương pháp giảng dạy.

Trong môi trường số hóa, GDĐH chuyển trọng tâm từ việc truyền đạt kiến thức sang bồi dưỡng khả năng sáng tạo, rèn luyện tư duy và học tập suốt đời. Đại dịch COVID-19 là một động lực thúc đẩy chuyển đổi số mạnh mẽ hơn nữa. Học trực tuyến và các phương pháp học kết hợp (blended learning) trở thành xu hướng phổ biến, giúp mở rộng khả năng tiếp cận giáo dục ở các vùng sâu, vùng xa.

Tuy nhiên, việc chuyển đổi số cũng đặt ra những thách thức lớn, bao gồm sự thiếu đồng bộ về hạ tầng công nghệ giữa các vùng miền, hạn chế về kỹ năng số của GV và SV, cũng như yêu cầu đầu tư lớn cho phát triển các hệ thống học tập trực tuyến.

3.1.1.4. Bối cảnh đổi mới toàn diện GDĐH và tăng cường tự chủ đối với GDĐH

GDĐH nước ta đã chứng kiến những đổi mới đáng kể về chính sách quản lý tài chính, từ giai đoạn bao cấp toàn bộ trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, chuyển sang cơ chế thu học phí, và gần đây là tiến trình đẩy mạnh “tự chủ đại học”. Trong những năm trước “Đổi mới” (trước năm 1986), HTGDĐH được Nhà nước bao cấp toàn

diện. Toàn bộ chi phí của các CSGDDH đều do NSNN chi trả, và SV không phải đóng học phí. Tuy nhiên, mô hình này đã bộc lộ nhiều thiếu sót khi quy mô hệ thống ngày càng mở rộng, trong khi nguồn lực NSNN có hạn, không đủ đáp ứng nhu cầu phát triển.

Từ khi nền kinh tế được vận hành theo cơ chế thị trường, chính sách thu học phí được triển khai, bắt đầu từ những năm 1990. Đây là một bước ngoặt lớn, giúp thúc đẩy sự tham gia tài chính của khu vực tư nhân để phát triển giáo dục, nhưng cũng đặt ra bài toán cân bằng trong cơ hội tham gia GDĐH của các nhóm dân cư và yêu cầu cải thiện kết quả đào tạo. Từ đây, với sự tham gia của các CSGDDH ngoài công lập, “xã hội hóa giáo dục” bắt đầu hình thành.

NQTW số 29 (2013) đã thúc đẩy tiến trình “đổi mới căn bản và toàn diện GD&ĐT” ở Việt Nam. Nghị quyết này khẳng định rằng “giáo dục là quốc sách hàng đầu”, “đầu tư cho giáo dục là đầu tư phát triển”. NQTW 29 “được coi là một trong những cải cách mang tính toàn diện nhất, đặt giáo dục lên hàng đầu trong chiến lược phát triển KT-XH” (Vinh và cộng sự, 2022). Đối với GDĐH, Nghị quyết đặt trọng tâm vào việc cải thiện kết quả, hiệu quả của các CSGDDH thông qua đổi mới chương trình, phương pháp đào tạo, và cơ chế quản trị. Nghị quyết cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải tăng quyền tự chủ cho các CSGDDH, gắn với trách nhiệm giải trình và nâng cao năng lực quản trị.

Với nghị quyết 77 của Chính phủ năm 2014, nước ta bắt đầu thí điểm cơ chế tự chủ đại học tại 23 CSGDDH công lập. Theo cơ chế này, các CSGDDH được trao quyền tự chủ toàn diện trong đào tạo, NCKH, tổ chức bộ máy và tài chính, bao gồm cả việc tự quyết mức học phí. Việc thí điểm này đã mang lại nhiều kết quả tích cực, giúp các CSGDDH tăng khả năng huy động nguồn lực, cải thiện kết quả đào tạo, NCKH và giảm gánh nặng tài chính cho NSNN. Tuy nhiên, cơ chế tự chủ cũng đi kèm với thách thức lớn, đặc biệt là áp lực về chi phí học tập đối với SV và gia đình, đòi hỏi Nhà nước phải có các chính sách hỗ trợ hợp lý.

Nghị quyết số 19-NQ/TW ban hành năm 2017 tiếp tục thúc đẩy việc đổi mới tổ chức và quản lý, với mục tiêu giảm đầu mối thông qua sáp nhập, hợp nhất hoặc giải thể các đơn vị hoạt động kém hiệu quả, tinh giản biên chế và chuyển đổi cơ chế tài chính của các CSGDDH. Các văn bản pháp luật quan trọng khác như “Luật GDĐH” năm 2012 và các sửa đổi năm 2018, cùng với “Nghị định số 99/2019/NĐ-CP”, đã tạo hành lang pháp lý vững chắc để mở rộng cơ chế tự chủ từ thí điểm sang áp dụng trên toàn HTGDĐH.

Tự chủ đại học, bao gồm tự chủ tài chính, tự chủ học thuật và tổ chức, đã giúp nhiều CSGDDH cải thiện kết quả đào tạo, đẩy mạnh NCKH và gia tăng sự hiện diện trên các bảng xếp hạng quốc tế. Tuy nhiên, gia tăng tự chủ cũng đặt ra yêu cầu cao hơn về năng lực quản trị và trách nhiệm giải trình của các CSGDDH. Đồng thời, sự gia tăng học phí trong bối cảnh tự chủ đã làm dấy lên những lo ngại về tính công bằng trong giáo dục, đặc biệt đối với các nhóm yếu thế. Nhà nước cần nghiên cứu cải tiến

các chương trình hỗ trợ tài chính và đảm bảo cơ hội tham gia GDDH cho mọi tầng lớp trong xã hội.

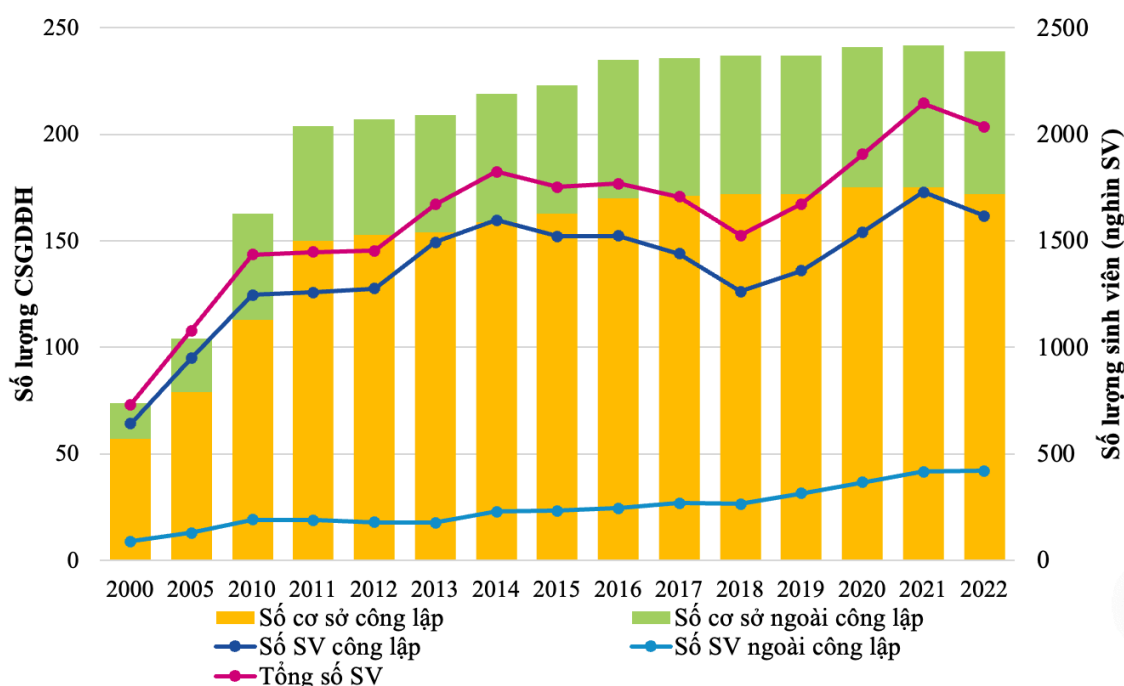
3.1.2. Thực trạng phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam

Để đánh giá sự phát triển của HTGDĐH ở Việt Nam, NCS sẽ đánh giá với năm nhóm tiêu chí cơ bản như đã đề cập đến tại chương 2, phần 2.1.1.3.

3.1.2.1. Về sự mở rộng quy mô và khả năng tiếp cận

Sau công cuộc “Đổi mới” năm 1986, trong gần 40 năm qua, HTGDĐH Việt Nam đã đạt được sự phát triển đáng kể cả về quy mô lẫn khả năng tiếp cận, thể hiện ở sự gia tăng quy mô GDDH, cũng như sự mở rộng mạng lưới CSGDDH trên toàn quốc.

Hình 3.1: Số lượng SV và số lượng các CSGDDH ở Việt Nam giai đoạn 2005 - 2022



Nguồn: Bộ GD&ĐT (2024)

Cụ thể, vào năm 1987, Việt Nam chỉ có 63 trường đại học, tất cả đều thuộc khối công lập. Tuy nhiên, bước ngoặt lớn xuất hiện vào năm 1993, khi “Nghị quyết Trung ương số 04-NQ/HNTW” được ban hành, khuyến khích đổi mới GDDH và định hướng phát triển các CSGDDH đa lĩnh vực. Việc cho phép thành lập các CSGDDH ngoài công lập từ những năm 1990, cùng với chính sách nâng cấp các trường cao đẳng kỹ thuật và dạy nghề lên thành CSGDDH từ năm 2005, đã góp phần thúc đẩy sự gia tăng nhanh chóng số lượng CSGDDH (Vũ và cộng sự, 2023).

Nhờ những nỗ lực này, đến nay, số lượng CSGDDH trên cả nước đã đạt 242 CSGDDH, trong đó 175 cơ sở công lập và 67 cơ sở ngoài công lập. Các CSGDDH ngoài công lập hiện chiếm khoảng 1/4 tổng số CSGDDH, phản ánh vai trò ngày càng

lớn của khu vực tư nhân trong HTGDĐH (xem Hình 3.1). Tuy nhiên, mạng lưới CSGDĐH không phân bố đồng đều giữa các vùng miền. Các CSGDĐH chủ yếu tập trung tại Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ, trong khi các khu vực như Tây Nguyên, miền núi phía Bắc có số lượng hạn chế hơn (xem Phụ lục 4).

Không chỉ số lượng CSGDĐH tăng, quy mô SV tham gia GDĐH cũng có sự gia tăng đáng kể. Năm 2000, tổng số SV theo học đại học đạt 731,5 nghìn người, trong đó SV công lập chiếm 87,76%. Đến năm 2021, tổng số SV đã vượt ngưỡng 2,1 triệu người, tuy nhiên, tỷ lệ SV theo học tại các CSGDĐH công lập đã giảm xuống còn khoảng 80%, phản ánh vai trò ngày càng lớn của khu vực ngoài công lập (xem Hình 3.1). Do sự tăng trưởng về quy mô SV, nên tỷ lệ SV trên dân số cũng không ngừng cải thiện. Từ mức 94 SV trên mỗi 1 vạn dân năm 2000, con số này đã tăng lên 227 SV vào năm 2022, phản ánh khả năng tiếp cận GDĐH ngày càng được mở rộng.

Mặc dù HTGDĐH có sự mở rộng đáng kể, nhưng tốc độ tăng trưởng không đồng đều giữa các giai đoạn. Giai đoạn 2005-2014 chứng kiến sự bùng nổ về số lượng CSGDĐH và quy mô SV nhờ chính sách khuyến khích thành lập trường mới. Tuy nhiên, từ 2014 - 2017, tốc độ tăng trưởng chững lại do Nhà nước điều chỉnh quy hoạch theo Quyết định 37/2013/QĐ-TTg, siết chặt việc mở trường và kiểm soát quy mô tuyển sinh. Đến 2018 - 2022, tuyển sinh có dấu hiệu phục hồi nhưng với tốc độ chậm hơn, do TTLĐ bão hòa trong một số ngành và yêu cầu kiểm soát chất lượng ngày càng cao.

Một vấn đề đáng quan ngại là số lượng SV tuyển mới đạt đỉnh vào năm 2013-2014, nhưng số SV tốt nghiệp giai đoạn 2017-2019 lại giảm (xem Phụ lục 5), cho thấy một tỷ lệ không nhỏ SV không hoàn thành chương trình. Theo WB (2022), tỷ lệ bỏ học bậc đại học Việt Nam giai đoạn 2017-2021 trung bình là 13,65%, và tiếp tục tăng lên 14,58% trong giai đoạn 2022-2023. Điều này phản ánh rằng, mặc dù GDĐH đã mở rộng đáng kể, nhưng vẫn còn những thách thức về khả năng duy trì và hoàn thành CTĐT của SV.

Không chỉ dừng lại ở bậc đại học, bậc sau đại học cũng có sự mở rộng đáng kể. Từ năm 2010, đào tạo sau đại học có xu hướng tăng dần, đạt đỉnh vào năm 2016-2017 với khoảng 110 nghìn thạc sĩ và 13 nghìn tiến sĩ mỗi năm. Tuy nhiên, từ 2018-2019, số lượng đào tạo giảm khá lớn trước khi phục hồi trở lại từ năm 2020 (Xem phụ lục 6).

Quy mô GDĐH ngày càng mở rộng tác động trực tiếp vào việc nâng cao trình độ của LLLĐ. Tỷ lệ lao động trình độ GDĐH trở lên trong tổng LLLĐ đã tăng mạnh trong những năm qua (xem Phụ lục 7). Năm 2010, chỉ có 9,5% LLLĐ có trình độ GDĐH trở lên, nhưng đến năm 2021, con số này đã đạt 12,1%. Điều này phản ánh ý nghĩa then chốt của GDĐH trong việc cung cấp LLLĐ trình độ cao cho nền kinh tế. Tuy nhiên, vẫn còn 73,6% lao động chưa qua đào tạo chuyên môn kỹ thuật, cho thấy phần lớn lao động Việt Nam vẫn làm việc dựa trên kinh nghiệm thực tế hơn là đào tạo chính quy. Mặc dù lao động trình độ GDĐH trở lên tăng nhanh giai đoạn 2010 - 2019,

nhưng từ 2020 - 2022, tốc độ này bắt đầu chững lại. Điều này có thể phản ánh sự thay đổi trong xu hướng tuyển sinh, do điều chỉnh quy hoạch GDĐH hoặc TTLĐ bắt đầu bão hòa với một số ngành có số lượng cử nhân quá lớn.

Cơ cấu ngành nghề đào tạo cũng đã có sự thay đổi rõ nét nhằm thích ứng với nhu cầu phát triển KT-XH. Ba khối ngành có số lượng SV đông nhất bao gồm:

- Khối ngành V luôn có tỷ trọng cao nhất. Tuy nhiên, tỷ trọng này giảm từ 34,90% năm 2015 xuống 31,91% năm 2021, trước khi tăng nhẹ lên 33,29% vào năm 2023, phản ánh sự ổn định trong vai trò của các ngành kỹ thuật và công nghệ.
- Khối ngành III có tốc độ tăng nhanh nhất, từ 18,70% năm 2015 lên đỉnh điểm 29,93% năm 2022, rồi giảm nhẹ xuống 28,01% năm 2023, cho thấy nhu cầu lớn của xã hội đối với nhân lực trong lĩnh vực kinh doanh và quản lý.
- Khối ngành VII cũng tăng trưởng ổn định từ 20,60% năm 2015 lên 24,14% năm 2022, rồi giảm nhẹ xuống 22,72% năm 2023.

Nhìn chung, ba khối ngành này có tỷ lệ cao nhất trong cơ cấu ngành đào tạo, phản ánh xu hướng phát triển KT-XH và nhu cầu TTLĐ tại Việt Nam (xem Phụ lục 8).

Mặc dù GDĐH Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể về mở rộng quy mô trong nước, mức độ hội nhập quốc tế vẫn còn nhiều hạn chế. Tính đến năm 2023, Việt Nam đã thiết lập quan hệ hợp tác giáo dục với hơn 70 đối tác quốc tế và tham gia 23 điều ước quốc tế, có hơn 530 chương trình liên kết đào tạo giữa các CSGDĐH trong nước và nước ngoài. Tuy nhiên, số lượng SV quốc tế theo học tại Việt Nam vẫn còn rất hạn chế. Trong giai đoạn 2010 - 2022, con số này dao động từ 3.000 - 8.000 SV mỗi năm, chủ yếu đến từ Lào và Campuchia, chiếm tỷ lệ trên dưới 0,5% tổng số SV. Mặc dù có sự gia tăng nhẹ trong giai đoạn 2016 - 2019, nhưng sau đó số lượng này không có sự bứt phá đáng kể (xem Phụ lục 9). Điều này cho thấy GDĐH Việt Nam chưa thực sự trở thành điểm đến hấp dẫn đối với SV quốc tế, dù đã có nhiều chính sách mở cửa và hội nhập.

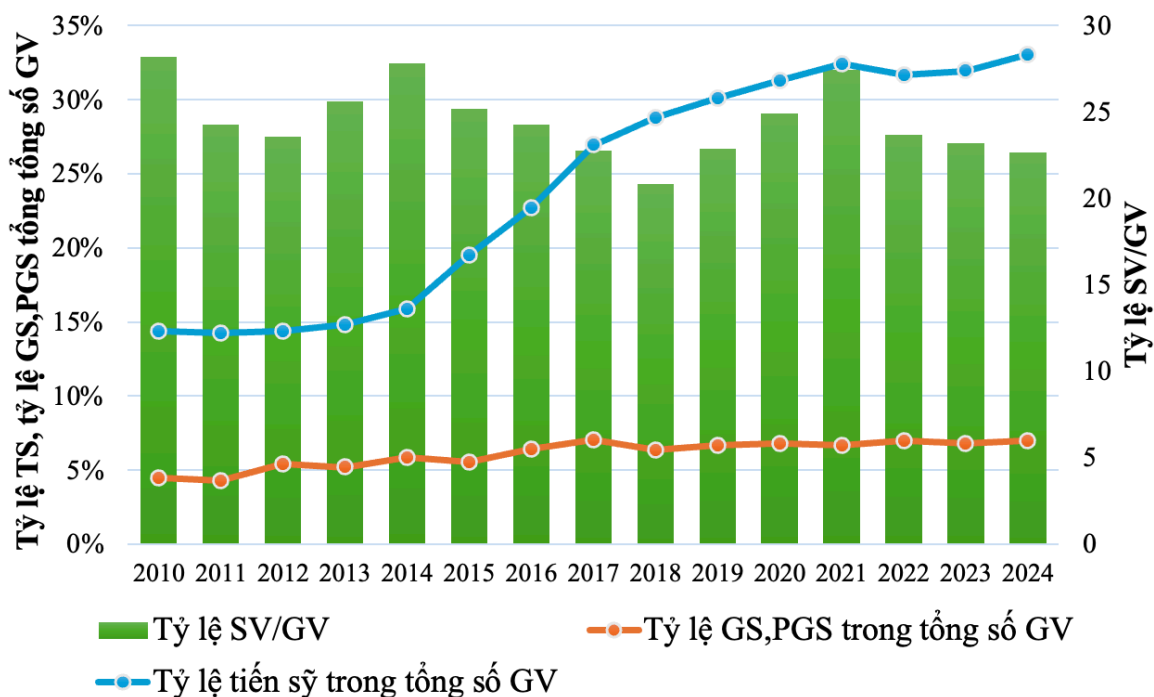
3.1.2.2. Về đảm bảo và nâng cao chất lượng đào tạo của HTGDĐH

Để nâng cao chất lượng GDĐH, yếu tố cốt lõi là năng lực đội ngũ GV, CSVC của các CSGDĐH, cũng như các hoạt động KĐCL.

Trong giai đoạn 2010-2021, đội ngũ GV trong HTGDĐH Việt Nam đã có sự tăng trưởng nhanh chóng cả về số lượng và chất lượng. Từ 50,095 nghìn người vào năm 2010, số lượng GV đã tăng lên 78,19 nghìn người vào năm 2021. Đây là kết quả của nỗ lực mở rộng quy mô đào tạo, đáp ứng sự gia tăng nhanh chóng của số lượng SV. Không chỉ tăng về số lượng, chất lượng đội ngũ GV cũng đã được cải thiện đáng kể. Tỷ lệ GV có trình độ tiến sĩ, vốn chỉ chiếm 12% năm 2010 đã tăng đáng kể, đạt 33% vào năm 2021. Tương tự, tỷ lệ GV có học hàm GS, PGS cũng tăng từ 3% lên 6% trong cùng giai đoạn. Điều này cho thấy sự chú trọng vào việc cải thiện trình độ đội ngũ GV, một yếu tố cốt lõi để đảm

bảo chất lượng đào tạo. Tuy nhiên, bên cạnh những bước tiến đó, tỷ lệ SV/GV vẫn chưa có sự cải thiện đáng kể. Trong giai đoạn từ 2012-2014 và từ năm 2018 đến nay, tỷ lệ này tiếp tục tăng, cho thấy tốc độ gia tăng của SV vẫn vượt qua tốc độ tăng trưởng đội ngũ GV. Điều này dẫn đến áp lực không nhỏ trong việc đảm bảo và cải thiện kết quả đào tạo.

Hình 3.2: Một số chỉ tiêu về đội ngũ GV đại học giai đoạn 2010-2024



Nguồn: NCS tính từ số liệu của Bộ GD&ĐT (2024)

CSVC của các CSGDDH cũng là điều kiện duy trì và gia tăng kết quả đào tạo, nhưng hiện trạng tại Việt Nam vẫn còn nhiều thiếu sót. Đa số CSGDDH có diện tích nhỏ, đặc biệt tại các khu vực kinh tế phát triển như vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ. Trong khi đó, chỉ khu vực Trung du và miền núi phía Bắc - nơi có rất ít CSGDDH - mới có đủ quỹ đất để phát triển. Đáng chú ý, tỷ trọng chi trung bình cho CSVC tại các CSGDDH hiện nay chỉ chiếm khoảng 5% tổng chi hàng năm (Bộ GD&ĐT, 2022). Con số này đã tăng lên mức 7% ở một số CSGDDH thực hiện tự chủ, nhưng vẫn chưa đủ để đáp ứng yêu cầu cải thiện kết quả đào tạo, đặc biệt trong các ngành như y dược, khoa học kỹ thuật và công nghệ, nơi đòi hỏi CSVC hiện đại, chi phí đầu tư lớn. Những bất cập này cho thấy đầu tư vào CSVC vẫn chưa theo kịp tốc độ phát triển của HTGDĐH, tạo ra khoảng cách lớn giữa nhu cầu đào tạo và điều kiện hiện tại.

Dựa trên kết quả KĐCL giáo dục đối với 117 CSGDDH theo tiêu chuẩn cũ, một số lượng lớn các CSGDDH không thỏa mãn các quy định về diện tích đất. Đặc biệt, có tới 55% CSGDDH không đạt yêu cầu tối thiểu về diện tích mặt bằng tổng thể.

Cùng với đội ngũ GV và CSVC, hoạt động KĐCL cũng là nhân tố chủ chốt trong cải thiện kết quả GDĐH. KĐCL đã trở thành một yêu cầu bắt buộc tại Việt Nam, dựa trên

“Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật GDĐH” năm 2018 và “Nghị định 99 của Chính phủ” năm 2019. Các quy định này yêu cầu các CSGDDH phải thực hiện KĐCL định kỳ. Đặc biệt, nếu một CTĐT không thực hiện KĐCL hoặc không đạt chuẩn KĐCL, chương trình đó phải dừng tuyển sinh, tạo áp lực buộc các CSGDDH phải chú trọng hơn vào việc cải thiện đầu ra. Thực tế, trong vài năm gần đây, số lượng các CSGDDH và CTĐT đạt KĐCL đã có sự tăng trưởng nhanh chóng. Theo thông tin từ “Cục Quản lý chất lượng” của Bộ GD&ĐT, đến hết năm 2023, cả nước có 189 CSGDDH đã đạt KĐCL theo tiêu chuẩn Việt Nam và 10 CSGDDH đạt chuẩn quốc tế. Đồng thời, 1.142 CTĐT của các CSGDDH, 500 CTĐT của các CSGDDH đạt chuẩn kiểm định nước ngoài.

Hoạt động KĐCL đã tạo động lực để CSGDDH tiến hành đổi mới, cải thiện những yếu tố quyết định chất lượng. Kết quả là một số CSGDDH của nước ta đã có cải thiện vị thế trên các bảng xếp hạng quốc tế uy tín. Ba CSGDDH của Việt Nam lần đầu tiên lọt vào nhóm 1.000 CSGDDH xuất sắc trên thế giới vào năm 2020. Đến năm 2024, số lượng này đã tăng lên 6 CSGDDH theo bảng xếp hạng QS (Quacquarelli Symonds) và 9 CSGDDH theo bảng xếp hạng tầm ảnh hưởng của Times Higher Education (THE). Những kết quả này phần nào thể hiện chất lượng đào tạo của HTGDĐH đang dần cải thiện.

3.1.2.3. Về năng lực NCKH

Kết quả của hoạt động KH&CN, đặc biệt là thông qua công bố khoa học, với số lượng các bài báo và các bằng chứng nhận sở hữu trí tuệ đã giúp nâng cao vị thế của các CSGDDH Việt Nam và tiềm lực KH&CN của quốc gia.

Bảng 3.1: Công bố quốc tế của Việt Nam giai đoạn 2010-2022

TT	Năm	Xếp hạng thế giới	Số lượng công bố	Số công bố có thể trích dẫn	Số lượt trích dẫn	Số lượt tự trích dẫn	Số trích dẫn/công bố	H-index
1	2010	64	2192	2083	55673	7739	25,4	316
2	2011	62	2419	2295	57133	8440	23,62	316
3	2012	60	3152	3012	83950	10619	26,63	316
4	2013	58	3783	3575	73757	12225	19,5	316
5	2014	59	4017	3811	86926	13733	21,64	316
6	2015	58	4529	4372	114934	15386	25,38	316
7	2016	57	5865	5612	117947	17803	20,11	316
8	2017	57	6739	6372	136585	22182	20,27	316
9	2018	51	9036	8512	163810	28371	18,13	316
10	2019	50	12860	12298	219671	39505	17,08	316
11	2020	46	18293	17424	300270	43924	16,41	316
12	2021	46	18346	17469	188654	28237	10,28	316
13	2022	47	18302	17300	85053	15685	4,65	316
14	2023	47	19196	18290	20398	4629	1,06	316

Nguồn: SCImago (truy cập tại www.scimagojr.com ngày 15/02/2025)

Ở nửa đầu của giai đoạn nghiên cứu, công bố học thuật của Việt Nam trên các tạp chí quốc tế của nước ta không nhiều. Tuy nhiên, số lượng này bắt đầu tăng nhanh từ năm 2015. Theo tổng hợp của SCImago, nếu như năm 2010, số công bố quốc tế của Việt Nam mới đạt hơn 2000 bài thì đến năm 2022, con số này đã đạt gần 18,5 nghìn bài, tăng gần 8,5 lần. Sự gia tăng này xảy ra nhanh nhất trong giai đoạn từ 2016-2020, còn từ năm 2020 đến nay con số công bố quốc tế này đang đi ngang, đến năm 2023 có sự tăng lên hơn, nhưng xếp hạng vẫn chỉ đạt số 47 thế giới, bị giảm 1 bậc so với năm 2020, 2021 (xem Bảng 3.1).

Trong các công bố quốc tế, phần lớn (khoảng 80%) được thực hiện bởi các CSGDDH, trong khi chỉ 20% thuộc về các viện nghiên cứu. Vào năm 2022, trong số 10 tổ chức có số lượng công bố cao nhất trên Scopus, 9 tổ chức thuộc về các CSGDDH.

Báo cáo của Cục Sở hữu trí tuệ (Bộ KH&CN) chỉ ra rằng, giai đoạn 2010-2023 ghi nhận tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm của đơn đăng ký sở hữu trí tuệ tại Việt Nam đạt 16%. Phân bố theo nhóm cho thấy, khối doanh nghiệp chiếm 40% tổng số đơn đăng ký sáng chế, cá nhân chiếm 34%, CSGDDH chiếm khoảng 12% (xem Phụ lục 10). Những số liệu này phản ánh rằng các CSGDDH và viện nghiên cứu vẫn chưa đóng góp đáng kể vào tổng số đơn đăng ký sáng chế so với các nhóm khác. Phụ lục 11 cũng cho thấy tỷ lệ bằng sáng chế và giải pháp hữu ích từ các CSGDDH dao động khá lớn qua các năm, phản ánh sự thiếu ổn định trong năng lực đổi mới sáng tạo.

Thực tế cho thấy, công bố quốc tế của các CSGDDH tăng và chiếm tỷ trọng lớn (95,78%), nhưng đầu tư cho NCKH chỉ khoảng 6% trong tổng ĐTNSNN cho NCKH. Điều này dẫn đến nhiều công bố quốc tế nhưng ít phát minh sáng chế vì đầu tư cho NCKH thấp, đầu tư không liên tục theo định hướng, mà chủ yếu do các CSGDDH và GV nghiên cứu tự phát theo điều kiện sẵn có, ngoài ra việc chuyển giao công nghệ và thương mại hóa kết quả NCKH, cơ chế hỗ trợ sở hữu trí tuệ và sự phối hợp giữa CSGDDH và doanh nghiệp chưa cao. Điều này khiến động lực để phát triển và đăng ký sáng chế không cao.

3.1.2.4. Về hiệu quả của HTGDĐH Việt Nam

a) Hiệu quả nội bộ của HTGDĐH Việt Nam

Như đã trình bày, hiệu quả của HTGDĐH đề cập đến cả hiệu quả nội bộ và hiệu quả bên ngoài. Hiệu quả nội bộ có thể được thể hiện bằng một số chỉ số, ví dụ như chi phí đào tạo một SV tốt nghiệp, chi phí này quá cao cũng thể hiện sự không hiệu quả, nhưng quá thấp lại có ảnh hưởng xấu đến kết quả đào tạo. Một chỉ số khác cũng có thể thể hiện là tỷ lệ hoàn thành (hoặc ngược lại là tỷ lệ không hoàn thành bậc đại học). Hiện ở Việt Nam tỷ lệ này chưa được công bố cụ thể.

Ngoài ra, hiệu quả của các CSGDDH có thể được đánh giá bằng phương pháp định lượng như phương pháp DEA.

Để đánh giá hiệu quả hoạt động của các CSGDDH ở Việt Nam, NCS sử dụng phương pháp DEA. NCS thực hiện thu thập số liệu từ báo cáo 3 công khai đăng tải trên website của các CSGDDH ở Việt Nam trong 3 năm 2020, 2021 và 2022.

Do số lượng các CSGDDH ngoài công lập công bố đầy đủ báo cáo không đủ nên ở phần này, NCS chỉ có thể đánh giá được các CSGDDH công lập. Trong tổng số 175 CSGDDH công lập trên cả nước, số lượng các trường có đủ dữ liệu gồm 94 trường trong năm 2020 và 2021, 95 trường có đủ dữ liệu năm 2022.

Dựa trên các nghiên cứu có liên quan trên thế giới và ở cả Việt Nam, cũng như sự sẵn có về số liệu của các CSGDDH trong báo cáo 3 công khai, NCS lựa chọn các biến đầu vào và đầu ra như sau:

Đầu vào gồm có

- Tổng số GV quy đổi có tính đến hệ số theo học hàm học vị theo quy định tại Thông tư số 03/2022/TT-BGDĐT. Cụ thể:

$$\begin{aligned} \text{Tổng số GV} = & \text{Số GV trình độ đại học} * 0,3 + \text{số GV thạc sĩ} * 1 \\ & + \text{số GV tiến sĩ} * 2 + \text{số GV PGS} * 3 + \text{số GV GS} * 5 \end{aligned}$$

- diện tích sàn/SV quy đổi,
- phần NSNN phân bổ cho các CSGDDH
- tổng thu từ học phí trong tổng doanh thu của các CSGDDH

Đầu ra giảng dạy gồm có:

- Số lượng SV quy đổi (bao gồm cả số lượng SV đại học chính quy, SV cao học và NCS cũng như SV thuộc các hệ khác của các CSGDDH)
- Số lượng SV chính quy tốt nghiệp
- Tỷ lệ SV có việc làm sau 1 năm tốt nghiệp (biến đại diện về chất lượng đào tạo của các CSGDDH)

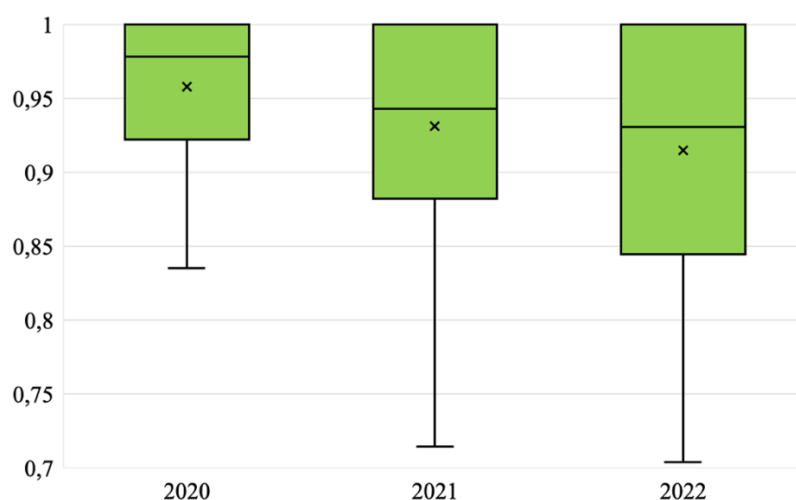
Ký hiệu, giải thích ý nghĩa và một số chỉ tiêu thống kê mô tả về các biến được sử dụng trong mô hình DEA được thể hiện tại Phụ lục 12.

Với DEA, có thể sử dụng mô hình định hướng đầu vào hoặc định hướng đầu ra, tuy nhiên, giống như lập luận của Tran & Villano (2021), thước đo hiệu quả định hướng vào đầu vào được lựa chọn để các CSGDDH tiết kiệm nguồn lực đầu vào trong bối cảnh đầu ra hiện có, bởi ở Việt Nam, việc mở rộng chỉ tiêu tuyển sinh bị giới hạn trong khuôn khổ các quy định nhằm đảm bảo chất lượng giáo dục, trong luận án này NCS cũng sử dụng mô hình định hướng đầu vào. Ngoài ra, NCS cũng sử dụng mô hình với hiệu suất thay đổi theo quy mô, lý do là các CSGDDH hiện có quy mô rất khác nhau, theo số lượng SV quy đổi từ khoảng hơn 500 SV đến hơn 42.000 SV.

Về tổng thể, điểm hiệu quả trung bình của các CSGDDH khá cao (trên 0,9). Tuy nhiên, điểm hiệu quả của các trường có sự phân tán khá lớn, và sự phân tán này tăng

theo thời gian. Nếu như năm 2020 điểm hiệu quả tối thiểu chỉ là 0,83528 thì đến năm 2021 con số này lần lượt là 0,71435 và 0,70404. Một điểm đáng lưu ý, đó là hiệu quả trung bình của các CSGDDH công lập đang có xu hướng giảm xuống (xem Hình 3.3). Điều này cũng thể hiện ở số lượng CSGDDH đạt hiệu quả cao nhất (điểm hiệu quả bằng 1) giảm dần qua các năm, năm 2020 có 34 trường đạt điểm hiệu quả bằng 1, đến năm 2021 chỉ còn 31 đơn vị và năm 2022 con số này là 29.

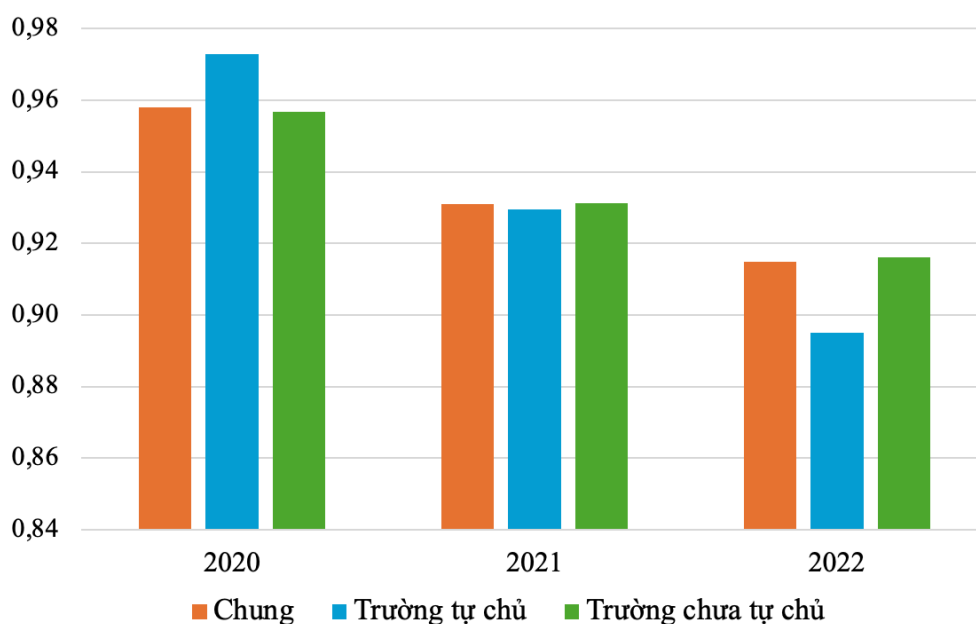
Hình 3.3: Điểm hiệu quả trung bình của các CSGDDH công lập từ 2020-2022



Nguồn: Kết quả từ mô hình DEA của NCS

Một điều khá ngạc nhiên là nếu phân chia theo nhóm các CSGDDH tự chủ và chưa tự chủ hoàn toàn, thì ở cả hai nhóm, điểm hiệu quả đều có xu hướng giảm (xem Hình 3.4).

Hình 3.4: Hiệu quả của các CSGDDH công lập phân theo nhóm thí điểm tự chủ và chưa tự chủ tài chính

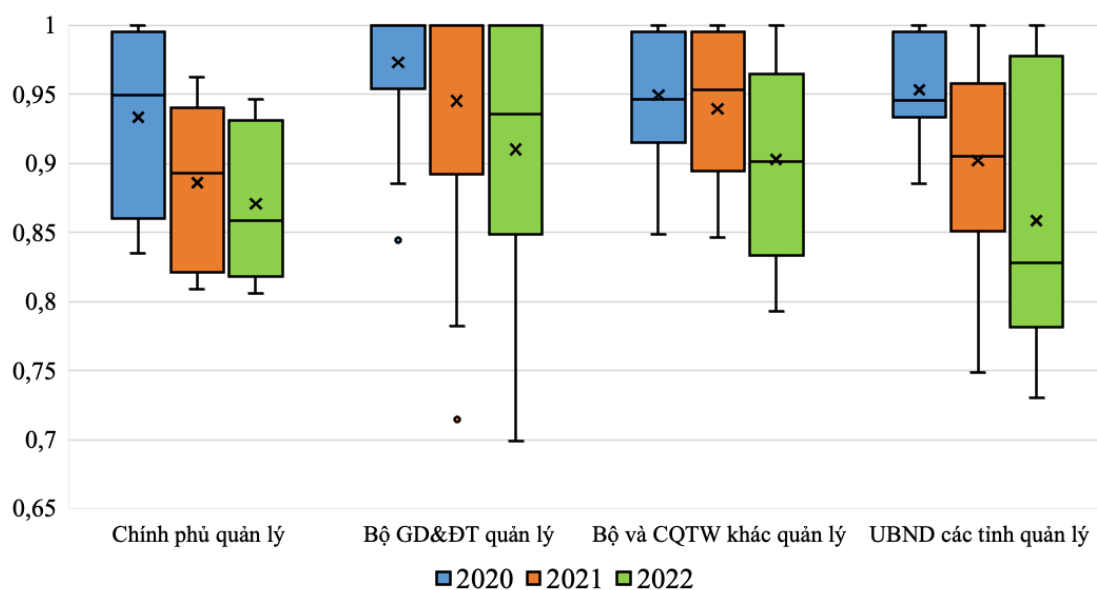


Nguồn: Kết quả từ mô hình DEA của NCS

Năm 2020 các CSGDDH thuộc nhóm tự chủ có điểm hiệu quả cao hơn so với các CSGDDH chưa tự chủ, đến năm 2021 thì điểm hiệu quả trung bình của 2 nhóm trường này tương đương nhau và sang đến năm 2022 thì điểm hiệu quả ở các CSGDDH tự chủ lại thấp hơn so với các CSGDDH không tự chủ. Kết quả này không thống nhất với kết quả trong nghiên cứu của Vu và cộng sự (2023). Trong nghiên cứu của Vu và cộng sự, được nghiên cứu trong giai đoạn từ 2012 đến 2016, lại cho kết quả rằng các CSGDDH tự chủ thì hiệu quả hơn khá nhiều so với các CSGDDH chưa tự chủ trong giai đoạn này. Giai đoạn nghiên cứu của nghiên cứu này là từ năm 2020 đến 2022. Như vậy, dường như ban đầu các CSGDDH tự chủ có hiệu quả cao hơn so với các CSGDDH chưa tự chủ, nhưng điểm đáng lưu tâm là điểm hiệu quả của các CSGDDH đang có xu hướng giảm trong giai đoạn này, và đặc biệt là hiệu quả của các CSGDDH tự chủ giảm nhanh hơn với với các CSGDDH chưa tự chủ.

Sau khi kiểm tra, NCS thấy rằng, đối với tất cả các CSGDDH tỷ trọng NSNN trong tổng nguồn thu của các cơ sở đều có xu hướng giảm đi, nhưng đối với các CSGDDH tự chủ, tỷ lệ này chỉ còn dưới 10%. Trong khi NSNN cắt giảm mạnh thì giai đoạn này là giai đoạn Covid và sau Covid, Chính phủ có chính sách giữ mức học phí không tăng nhiều và do vậy các CSGDDH bị hạn chế việc tăng học phí. Điều này gây ra nhiều thách thức cho các CSGDDH trong việc đầu tư CSVC, đảm bảo chế độ lương, thưởng cho cán bộ và GV. Hệ quả là kết quả đào tạo khó được nâng cao, làm giảm hiệu quả hoạt động của các CSGDDH đang thực hiện thí điểm cơ chế tự chủ.

Hình 3.5: Hiệu quả của các CSGDDH công lập trong 3 năm 2020-2022 phân theo cơ quan chủ quản



Nguồn: Kết quả từ mô hình DEA của NCS

Nếu xét theo cơ quan chủ quản, điểm khá ngạc nhiên là tính trung bình các CSGDDH trực thuộc Chính phủ quản lý lại có điểm hiệu quả thấp nhất (thấp nhất

trong cả ba năm nghiên cứu), các CSGDDH trực thuộc Bộ GD&ĐT có hiệu quả cao nhất, tiếp đến là các CSGDDH do các Bộ và CQTW khác quản lý và tiếp đến là các CSGDDH trực thuộc UBND các tỉnh quản lý (xem Hình 3.5).

Nếu xét theo quy mô SV có thể thấy, tính trung bình, các CSGDDH công lập có quy mô lớn có điểm hiệu quả cao hơn, và điểm hiệu quả này thay đổi không quá nhiều trong ba năm nghiên cứu. Còn các CSGDDH có quy mô nhỏ và trung bình có điểm hiệu quả thấp hơn, và có xu hướng giảm rõ rệt về hiệu quả trong khoảng thời gian 3 năm nghiên cứu. Đặc biệt các CSGDDH có quy mô nhỏ dưới 5000 SV có sự giảm về hiệu quả mạnh nhất (xem Phụ lục 13).

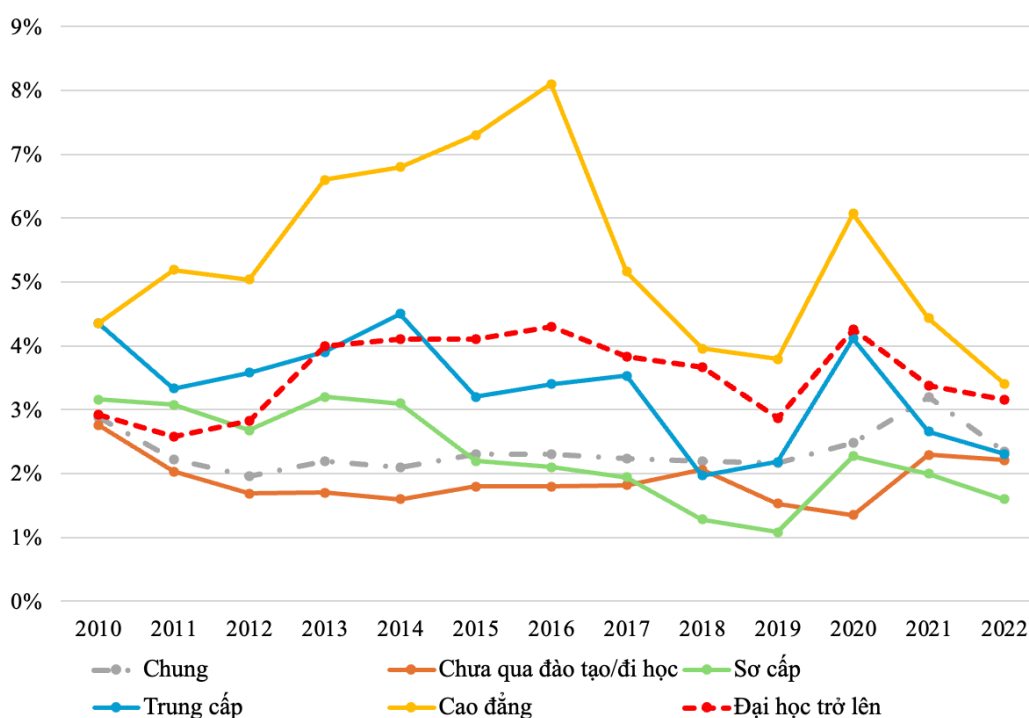
Nếu phân tích theo khu vực địa lý, các CSGDDH công lập có điểm hiệu quả thấp nhất là các đơn vị tại khu vực Trung du và miền núi phía Bắc và khu vực Tây Nguyên. Và giống như xu hướng chung, điểm hiệu quả của các CSGDDH ở tất cả các khu vực đều có xu hướng giảm trong khoảng thời gian nghiên cứu, chỉ có duy nhất các đơn vị tại khu vực Đông Nam Bộ thì lại có xu hướng ngược lại, năm 2022 lại tăng cao hơn (Phụ lục 14).

b) Hiệu quả bên ngoài của HTGDĐH Việt Nam

Hiệu quả bên ngoài của HTGDĐH phản ánh thông qua sự đáp ứng với yêu cầu của TTLĐ thể hiện ở tỷ lệ thất nghiệp hoặc có việc làm của nhóm người trình độ GDĐH.

Tỷ lệ thất nghiệp của Việt Nam tương đối thấp, trong giai đoạn từ 2010 đến 2021 tỷ lệ thất nghiệp thường trong khoảng trên 2% (có 2 ngoại lệ là năm 2012 tỷ lệ thất nghiệp thấp dưới 2% và năm 2021 tỷ lệ thất nghiệp cao trên 3%) - Hình 3.6.

Hình 3.6: Tỷ lệ thất nghiệp trong giai đoạn 2010-2022 theo nhóm phân theo trình độ



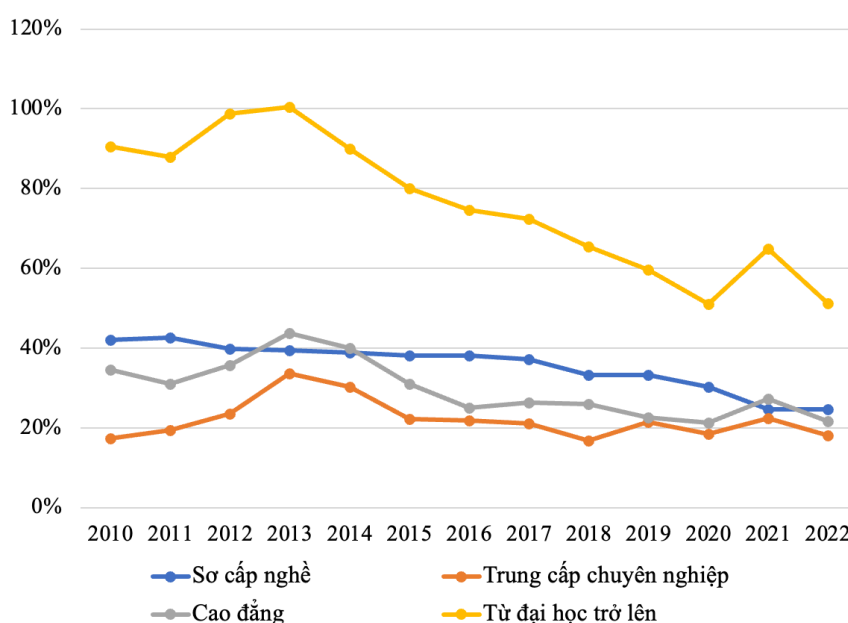
Nguồn: Tổng hợp Báo cáo điều tra lao động việc làm của TCTK từ 2010 đến 2022

Nhóm những người trình độ GDĐH trở lên đều có mức thất nghiệp vượt hơn mức chung, tuy nhiên năm 2010-2012 sự cao hơn này không đáng kể, và là nhóm có tỷ lệ thất nghiệp thấp thứ hai (chỉ sau nhóm chưa qua đào tạo/đi học). Nhưng từ năm 2012 những người trình độ GDĐH trở lên lại trở thành nhóm có mức thất nghiệp cao hơn, thường là nhóm có tỷ lệ thất nghiệp cao thứ hai (sau nhóm có trình độ cao đẳng).

Điều này cũng thể hiện rõ trong tỷ trọng những người thất nghiệp phân theo bậc học cao nhất đạt được (xem Phụ lục 15). Trong số những người thất nghiệp, những người mới tốt nghiệp tiểu học hoặc tốt nghiệp phổ thông chiếm tỷ trọng cao nhất. Nhưng đặc biệt đáng lưu tâm là tỷ trọng những người trình độ GDĐH trở lên đang trên đà tăng.

Những thay đổi về tỷ lệ thất nghiệp theo trình độ học vấn này có thể là do sự chuyển dịch cơ cấu hoạt động kinh tế và việc làm từ nông nghiệp sang dịch vụ và sản xuất đã diễn ra ở Việt Nam khi nền kinh tế trở nên cởi mở hơn với thương mại và dòng vốn đầu tư nước ngoài. Dựa trên tỷ lệ thất nghiệp cụ thể trong giáo dục được trình bày trong Phụ lục, có thể thấy rằng sự chuyển dịch công nghiệp diễn ra ở Việt Nam kể từ năm 2010 đã dẫn đến nhu cầu lớn hơn đối với những người có trình độ chuyên môn và cả những người có trình độ trung học trở xuống so với cá nhân trình độ GDĐH trở lên.

Hình 3.7: Chênh lệch mức lương của các nhóm lao động phân theo trình độ



Nguồn: NCS tính dựa trên “Báo cáo điều tra lao động việc làm” của TCTK

Một tiêu chí khác để đánh giá về sự phù hợp giữa kết quả của HTGDĐH với TTLĐ là chênh lệch mức lương giữa người có bằng đại học và không có bằng đại học. Cao nhất vào những năm 2012-2013, mức lương trung bình của người lao động trình độ GDĐH trở lên cao khoảng gấp đôi so với những người không có bằng cấp, rồi giảm dần và giảm xuống thấp nhất vào năm 2020 (Hình 3.7). Tại thời điểm này, mức lương trung bình của những người trình độ GDĐH trở lên chỉ cao hơn có hơn 50% so với

những người không bằng cấp, sau đó đến năm 2021 thì lại có xu hướng tăng lên, nhưng đến năm 2022 lại có xu hướng giảm. Chênh lệch mức lương giữa người có bằng đại học và người không bằng cấp càng ngày càng thu hẹp. Điều này thể hiện bằng đại học tạo ra lợi ích ngày càng giảm đi.

- Sự phù hợp của về kỹ năng, trình độ của người lao động: Theo ILO & ILSSA , 2018, sự chênh lệch về kỹ năng là một vấn đề ngày càng gia tăng ở Việt Nam, với tỷ lệ người trình độ GDDH trở lên nhưng làm công việc ở trình độ trung học tăng từ 15,4% năm 2012 lên 22,2% vào năm 2017 (ILO & ILSSA , 2018). Ngược lại, vấn đề này có thể ảnh hưởng đến mức lương mà SV tốt nghiệp cao đẳng và đại học nhận được.

3.1.2.5. Về đảm bảo công bằng trong HTGDĐH ở Việt Nam

Việt Nam đã có một sự cải thiện khá nhiều trong tiếp cận GDDH trong vòng hơn 10 năm qua. Bảng 3.2 thể hiện số lượng SV nhập học hàng năm phân theo giới tính. Qua bảng số liệu, ta tính được chỉ số bình đẳng giới GPI trong GDDH. Ta thấy rằng, năm 2000, tỷ lệ này là $0,7334 < 1$ thể hiện sự bất bình đẳng giới trong tham gia GDDH, cứ 100 SV nam thì tương ứng chỉ có hơn 73 SV đi học đại học, tuy nhiên, chỉ số này ngày có xu hướng tăng dần lên, chỉ sau 5 năm, đến năm 2015 GPI đã vượt 1 và duy trì giá trị lớn hơn 1 cho đến hiện tại, tức số lượng SV nữ thậm chí còn vượt cả số lượng SV nam. Điều này chứng tỏ ở Việt Nam các SV nữ không gặp cản trở hay khó khăn gì trong tiếp cận GDDH.

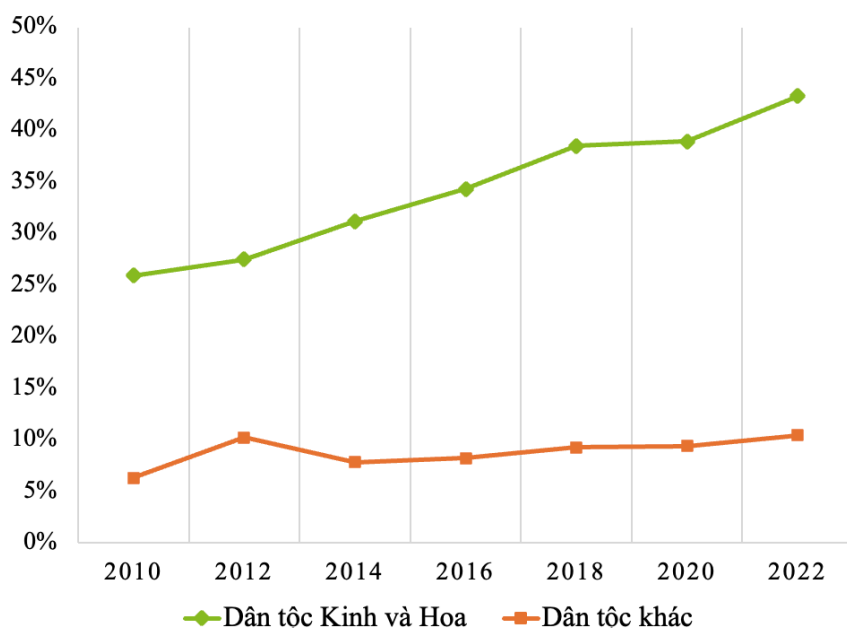
Bảng 3.2: Số lượng SV nhập học đại học phân theo giới tính và chỉ số GPI

Chỉ tiêu	ĐVT	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tổng số SV	Nghìn SV	731,5	1087,8	1435,9	1753,2	1767,9	1707,0	1526,1	1672,9	1906,0
SV nam	Nghìn SV	422,0	574,2	742,7	821,1	833,4	800,2	745,8	760,2	880,8
SV nữ	Nghìn SV	309,5	513,7	693,2	932,1	934,5	906,8	780,3	912,7	1025,3
GPI	Lần	0,7334	0,8947	0,9333	1,1352	1,1213	1,1333	1,0462	1,2005	1,1641

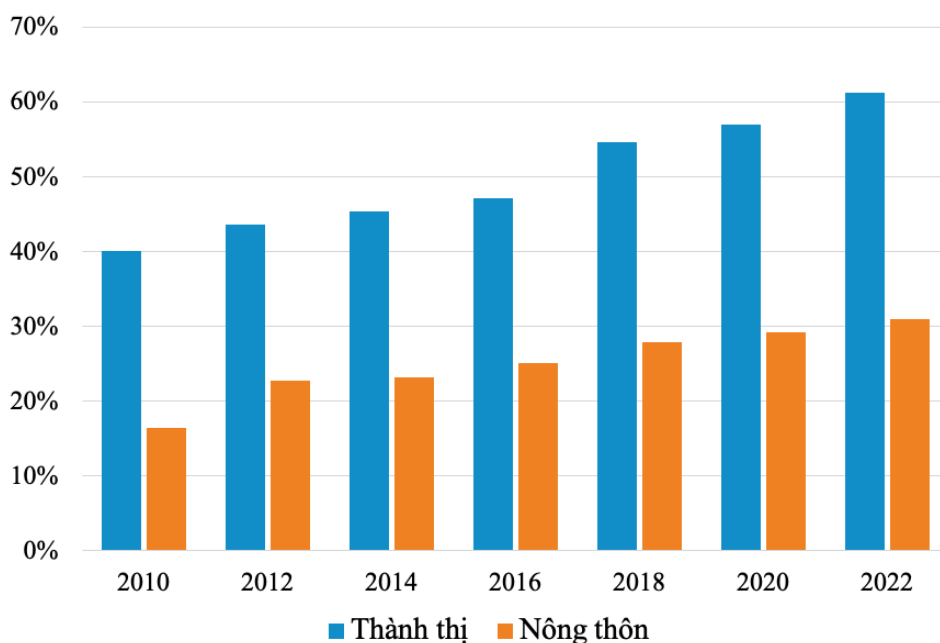
Nguồn: Bộ GD&ĐT và chỉ số GPI được NCS tính từ số liệu này

Mặc dù không có sự bất bình đẳng nếu xét theo giới tính, nhưng nếu xét theo dân tộc, ta có khoảng cách chênh lệch khá lớn trong tham gia GDDH giữa người Kinh và người Hoa với các nhóm dân tộc thiểu số khác. Tỷ lệ nhập học của nhóm SV dân tộc thiểu số không có sự cải thiện nhiều theo thời gian, đạt mức cao nhất vào năm 2012 sau đó lại giảm và duy trì ở mức 7-8%. Trong khi đó thì con số này của nhóm người Kinh và người Hoa có sự tăng lên tương đối rõ ràng theo thời gian, chỉ trừ năm 2020 thì con số này giảm đi (đây là nội dung cần lưu ý nếu tình trạng này còn tiếp tục diễn ra trong những năm tới). Điều này khiến cho sự chênh lệch giữa hai nhóm dân tộc Kinh và Hoa với nhóm các dân tộc thiểu số lại đang có xu hướng nới rộng ra hơn (xem Hình 3.8).

Nếu xét theo khu vực thành thị, nông thôn, chúng ta cũng nhận thấy sự bất cân bằng khá lớn trong tiếp cận GDDH của 2 khu vực này (xem Hình 3.9).

Hình 3.8: Tỷ lệ nhập học chung (GER) phân theo các nhóm dân tộc

Nguồn: NSC tính từ bộ VHLSS các năm từ 2010 đến 2022

Hình 3.9: Tỷ lệ nhập học chung phân theo thành thị - nông thôn giai đoạn 2010-2022

Nguồn: NSC tính từ bộ VHLSS các năm từ 2010 đến 2022

Nếu xét theo khu vực địa lý, ta thấy rằng tỷ lệ học đại học ở vùng trung du và miền núi phía bắc luôn thấp nhất, và có sự thay đổi không đáng kể theo thời gian (chỉ trừ duy nhất có sự tăng khá nhanh từ năm 2010 lên năm 2012, nhưng sau đó đều duy trì ở mức 17-18%. Khu vực Đồng bằng sông Hồng có tỷ lệ nhập học cao nhất, thậm chí có lúc lên đến hơn 50% vào năm 2018, tiếp đó là vùng Đông Nam Bộ (Phụ lục 16).

Khi phân tích tỷ lệ nhập học chung theo thu nhập, có sự chênh lệch tương đối

giữa các nhóm thu nhập. Vào năm 2006, tỷ lệ học đại học của những người trong độ tuổi đi học đến từ những 20% hộ gia đình nghèo nhất (nhóm ngũ phân vị 1) chỉ là 0,3%, còn tỷ lệ này ở 20% hộ gia đình giàu nhất (nhóm ngũ phân vị 5) là 50,9%, chênh lệch nhau tới gần 170 lần (xem Bảng 3.3).

Tuy nhiên, theo thời gian, tỷ lệ nhập học đại học của những SV đến từ những hộ gia đình thuộc ba nhóm thu nhập thấp nhất (ngũ phân vị thứ nhất, thứ 2 và thứ 3) đang tăng dần và tỷ lệ này lại giảm dần ở những hộ gia đình có thu nhập cao hơn thuộc nhóm ngũ phân vị thứ 4 và thứ 5. Điều này khiến cho khoảng cách chênh lệch trong tham gia GDDH nước ta, nếu xét theo mức thu nhập, đang có xu hướng giảm dần. Đến năm 2020, mức chênh lệch về tỷ lệ tiếp cận đại học giữa nhóm SV đến từ 20% gia đình giàu nhất (nhóm ngũ phân vị 5) và 20% gia đình nghèo nhất (nhóm ngũ phân vị 1) chỉ còn lệch nhau 8,8 lần. Điều này rất là đáng mừng bởi tại nhiều quốc gia, sự bất bình đẳng này là khá cao.

Bảng 3.3: Tỷ lệ nhập học chung (GER) phân theo nhóm thu nhập

Đơn vị tính: %

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Ngũ phân vị 1	0,3	1,5	1,1	2,4	1,6	2,7	2,2	4,8
Ngũ phân vị 2	6,9	5,5	7,3	7,4	7,2	7,0	7,4	10,0
Ngũ phân vị 3	13,5	12,3	17,4	15,6	16,5	15,4	16,3	18,6
Ngũ phân vị 4	28,4	30,6	27,8	29,9	30,4	30,4	26,9	24,3
Ngũ phân vị 5	50,9	50,1	46,4	44,9	44,3	44,5	47,2	42,3

Nguồn: WB (2022)

Như vậy, có thể thấy, vấn đề bất bình đẳng trong tiếp cận GDDH ở Việt Nam không quá nặng nề. Số liệu cho thấy cơ hội tiếp cận GDDH ở Việt Nam không có sự bất bình đẳng theo giới tính, sự bất bình đẳng nếu xét theo thu nhập vẫn có nhưng đang trên đà giảm. Vấn đề còn cần quan tâm là khoảng cách chênh lệch trong tham gia GDDH giữa các nhóm dân tộc vì sự chênh lệch này đang gia tăng.

3.2. PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

3.2.1. Quy mô đầu tư ngân sách nhà nước

Trong giai đoạn 2010-2022, tổng chi NSNN dành cho giáo dục ở Việt Nam đã tăng mạnh về giá trị danh nghĩa. Cụ thể, từ mức 98.481 nghìn tỷ đồng vào năm 2010, tổng chi NSNN cho giáo dục đã tăng lên hơn 302.939 nghìn tỷ đồng vào năm 2022, tức tăng hơn 3,3 lần (xem Phụ lục 17). Tuy nhiên, mức tăng này chưa tính đến yếu tố lạm phát. Trong cùng giai đoạn, chỉ số giá tiêu dùng (CPI) bình quân hàng năm của Việt Nam được NCS tính toán từ số liệu của TCTK đạt giá trị 4,89%/năm. Như vậy, nếu tính theo giá trị thực

(đã điều chỉnh theo lạm phát), mức tăng thực tế của chi NSNN cho giáo dục chỉ vào khoảng 4,69%/năm, thấp hơn đáng kể so với mức tăng danh nghĩa 9,82%/năm. Điều này cho thấy, ngân sách dành cho giáo dục không tăng mạnh như con số danh nghĩa thể hiện.

Một trong những nguyên nhân khiến tỷ lệ chi NSNN cho giáo dục, đặc biệt là GDDH, thấp hơn kỳ vọng là do mặc dù Nghị quyết số 37/2004/NQ-QH11 của Quốc hội đặt mục tiêu chi NSNN cho giáo dục phải đạt ít nhất 20% tổng chi NSNN, sau đó, đến Nghị quyết 29-NQ/TW năm 2013 tiếp tục nhắc lại chủ trương này, và sau đó được luật hóa trong Luật Giáo dục năm 2019, nhưng trên thực tế, chưa năm nào đạt được con số này. Ngay từ khâu dự toán, tỷ lệ chi NSNN cho giáo dục thường xuyên thấp hơn mức quy định, chỉ riêng năm 2014 là năm duy nhất có dự toán vượt 20% tổng chi NSNN cho giáo dục, đào tạo và dạy nghề. Các năm còn lại, tỷ lệ này luôn ở mức thấp hơn, và khi xét trên số quyết toán thực tế, mức chi thậm chí còn bị thu hẹp hơn nữa. Một số báo cáo trước đây từng ghi nhận tỷ lệ chi vượt 20%, nhưng đây là kết quả bao gồm cả nguồn thu từ học phí, vốn được hạch toán như một phần của NSNN theo quy định của Luật NSNN 2002.

Bên cạnh đó, một vấn đề đáng lưu ý là chênh lệch giữa dự toán và quyết toán ngân sách, không chỉ với giáo dục nói chung mà đặc biệt nghiêm trọng đối với GDDH. Trong nhiều năm, quyết toán thực tế luôn thấp hơn so với dự toán, ngoại trừ một số năm đặc biệt như 2013, 2014 và 2018 (xem Phụ lục 18). Đáng chú ý, từ năm 2019 đến nay, mức quyết toán/dự toán đối với giáo dục nói chung giảm xuống còn khoảng 91 - 93%, thấp hơn mức trung bình của giai đoạn trước đó.

Đối với GDDH, tình trạng này còn rõ rệt hơn. Ví dụ, năm 2019, dự toán chi cho GDDH là 16.143 tỷ đồng, nhưng quyết toán thực tế chỉ đạt 11.454 tỷ đồng, tương đương 71%. Năm 2020, mức dự toán là 16.703 tỷ đồng nhưng thực chi chỉ đạt 11.327 tỷ đồng, tiếp tục ở mức khoảng 70%. Đây là mức chênh lệch rất lớn, cho thấy rằng không chỉ mức chi thấp ngay từ đầu, mà ngay cả khoản ngân sách dự toán ban đầu cũng không được thực hiện đầy đủ, làm hạn chế hơn nữa nguồn lực thực tế cho GDDH.

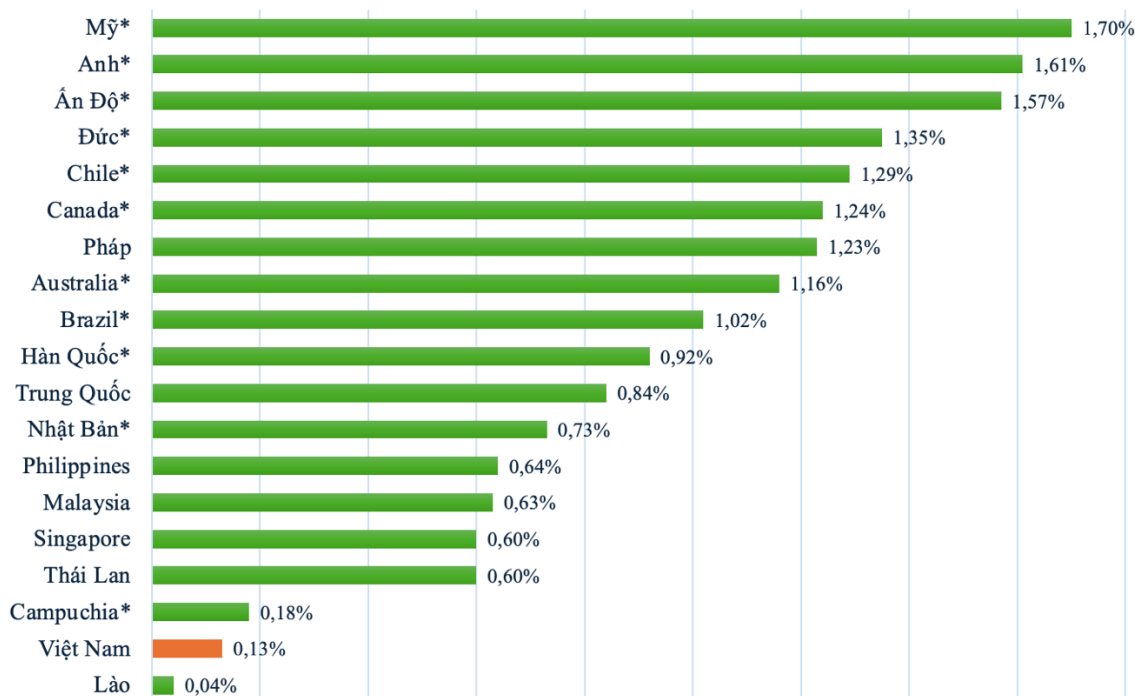
Về tốc độ tăng trưởng ngân sách, có sự khác biệt đáng kể giữa tổng chi NSNN, chi NSNN cho giáo dục và chi NSNN cho GDDH: tổng chi NSNN tăng trung bình 8,5%/năm; chi NSNN cho giáo dục, đào tạo và dạy nghề tăng 9,82%/năm, cao hơn mức của tổng NSNN; nhưng chi NSNN cho GDDH chỉ tăng 3,69%/năm, thấp hơn nhiều so với cả hai nhóm trên (xem Phụ lục 17). Tốc độ tăng trưởng chậm của chi NSNN cho GDDH phản ánh xu hướng suy giảm mức độ ưu tiên dành cho GDDH trong cơ cấu NSNN.

Xét về cơ cấu chi, trong giai đoạn 2010-2022, chi đầu tư cho giáo dục nói chung chỉ chiếm khoảng 18% tổng chi NSNN cho giáo dục, đào tạo và dạy nghề. Tuy nhiên, đối với GDDH, tỷ trọng chi đầu tư cao hơn đáng kể, đặc biệt trong giai đoạn 2011-2016, chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN cho GDDH đạt mức trung bình 61,93% (theo quyết toán NSNN từ Kho bạc Nhà nước). Đây là một điểm sáng trong cơ cấu ngân sách, khi

GDDH nhận được tỷ trọng chi đầu tư cao hơn so với các cấp học khác.

Tuy nhiên, trong những năm gần đây, tỷ trọng chi đầu tư này đang trên đà giảm, trong khi chi thường xuyên (chủ yếu là trả lương GV, vận hành bộ máy) vẫn chiếm ưu thế. Việc chi đầu tư hạn chế ảnh hưởng đến khả năng nâng cấp CSVC, công nghệ giảng dạy và đẩy mạnh NCKH.

Hình 3.10: Tỷ lệ chi ngân sách cho GDDH tính theo phần trăm GDP của Việt Nam và một số quốc gia năm 2022



Nguồn: Viện Thống kê UNESCO, truy cập tháng 2/2025

Hình 3.10 thể hiện mức chi NSNN cho GDDH của Việt Nam so với một số quốc gia trên thế giới. Có thể thấy rõ rằng Việt Nam đang nằm ở nhóm có tỷ lệ đầu tư thấp nhất, thấp hơn không chỉ so với các quốc gia có nền kinh tế phát triển như Mỹ, Canada, Anh, mà còn so với các nước trong khu vực Đông Nam Á. Điều này đặt ra câu hỏi về mức độ ưu tiên thực sự của GDDH trong chiến lược tài chính công của Việt Nam.

Bên cạnh nguồn chi NSNN dành cho đào tạo, các CSGDDH còn nhận được NSNN để thực hiện hoạt động NC&PT. Trong giai đoạn 2011 - 2021, tổng chi NSNN cho NC&PT tại các CSGDDH có xu hướng tăng qua các năm (xem Phụ lục 19). Nếu năm 2011, mức chi này đạt 642,1 tỷ đồng thì đến năm 2021, con số này đã tăng lên 1.659,9 tỷ đồng. Bình quân hàng năm, tốc độ tăng trưởng của khoản chi này đạt gần 10%. Tuy nhiên, so với tổng chi NSNN cho NC&PT trên cả nước, chi NSNN dành cho các CSGDDH chỉ chiếm tỷ trọng dao động từ 7,5% đến 18,81%, còn phần lớn NSNN dành cho các viện nghiên cứu. Trong khi đó, tổng nhân lực nghiên cứu quy đổi toàn thời gian (FTE) tại các CSGDDH chiếm khoảng 1/3 tổng số nhân lực nghiên cứu cả nước. Xét theo mức chi

NSNN trên mỗi nhân lực nghiên cứu quy đổi toàn thời gian, năm 2021, chỉ tiêu này tại các CSGDDH đạt khoảng 66,38 triệu đồng/FTE, thấp hơn mức chi trung bình chung.

Sự suy giảm tỷ trọng ĐTNSNN cho GDDH có thể xuất phát từ một số nguyên nhân. Một mặt, NSNN còn phải ưu tiên chi tiêu cho các bậc học khác như giáo dục phổ thông, nhằm đảm bảo phổ cập giáo dục và thu hẹp khoảng cách tiếp cận. Mặt khác, chính sách đẩy mạnh “tự chủ đại học” và “xã hội hóa giáo dục” có thể đã dẫn đến việc giảm dần ĐTNSNN cho GDDH, khi Nhà nước kỳ vọng các CSGDDH có thể tự chủ tài chính nhiều hơn. Mức đầu tư cho GDDH, hơn nữa, còn bị ảnh hưởng bởi các yếu tố quan trọng như chưa đạt mức chi theo quy định của “Luật NSNN”, và chênh lệch lớn giữa giá trị dự toán và quyết toán, dẫn đến nguồn ngân sách thực tế bị thu hẹp hơn so với kế hoạch ban đầu.

Việt Nam hiện chưa có chiến lược đầu tư trọng điểm rõ ràng cho GDDH, đặc biệt trong các ngành mũi nhọn như STEM, công nghệ cao hay đổi mới sáng tạo. Điều này khác biệt so với các quốc gia như Mỹ, Hàn Quốc hay Singapore, nơi có các chính sách đầu tư tập trung vào các lĩnh vực chiến lược để thúc đẩy phát triển kinh tế và công nghệ.

Trong khi đó, Trung Quốc đã triển khai các chính sách đầu tư mạnh mẽ vào các CSGDDH trọng điểm thông qua các dự án như “Dự án 211” và “Dự án 985”. Các dự án này nhằm mục tiêu xây dựng các CSGDDH hàng đầu, cải thiện kết quả đào tạo và NCKH, từ đó thúc đẩy sự phát triển KT-XH. Việc tập trung đầu tư vào các CSGDDH trọng điểm đã giúp Trung Quốc cải thiện đáng kể vị thế của mình trên bản đồ GDDH toàn cầu.

Việc thiếu một chiến lược đầu tư trọng điểm cho GDDH ở Việt Nam có thể dẫn đến sự phân tán nguồn lực, giảm hiệu quả đầu tư và khó khăn trong việc cải thiện kết quả GDDH. Để thúc đẩy sự phát triển của GDDH, Việt Nam cần xem xét việc xây dựng và triển khai các chính sách đầu tư tập trung vào các lĩnh vực và CSGDDH trọng điểm, học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia như Trung Quốc.

Có thể thấy, quy mô ĐTNSNN cho GDDH ở Việt Nam hiện nay còn quá thấp, không chỉ so với các quốc gia trong khu vực mà còn chưa tương xứng với nhu cầu phát triển KT-XH trong nước. Bên cạnh đó, việc thiếu trọng điểm trong đầu tư làm giảm hiệu quả của NSNN, đồng thời gia tăng áp lực tài chính lên người học. Điều này đòi hỏi phải có sự điều chỉnh mạnh mẽ về chính sách đầu tư, cả về quy mô lẫn chiến lược ưu tiên.

3.2.2. Chính sách phân bổ ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học

Tính đến năm 2021, Việt Nam có tổng cộng 242 CSGDDH, trong số này số đơn vị công lập là 175 và ngoài công lập là 67. Chỉ các CSGDDH công lập được nhận hỗ trợ từ NSNN, trong khi các CSGDDH ngoài công lập không thuộc diện này. Điều này xuất phát từ nguyên tắc của NSNN, trong đó NSNN chủ yếu dùng để tài trợ cho các đơn vị sự nghiệp công lập nhằm đảm bảo nhiệm vụ giáo dục công, trong khi các

CSGDĐH ngoài công lập hoạt động theo cơ chế tự chủ tài chính.

Cơ chế phân bổ NSNN cho CSGDĐH công lập được triển khai qua hệ thống CQCQ. Các cơ quan này đóng vai trò là đơn vị dự toán cấp 1, trực tiếp nhận NSNN từ NSNN, sau đó thực hiện phân bổ NSNN xuống các CSGDĐH trực thuộc. Trong số 175 CSGDĐH công lập, có 55 cơ sở thuộc quản lý của Bộ GD&ĐT, 2 đại học quốc gia (gồm 16 trường thành viên) trực thuộc Chính phủ, 27 cơ sở thuộc quản lý của 23 UBND cấp tỉnh, và 77 cơ sở do 26 bộ, CQTW khác quản lý. Như vậy, hệ thống phân bổ NSNN hiện có tổng cộng 50 đầu mối là đơn vị dự toán cấp 1.

3.2.2.1. Phân bổ NSNN cho chi thường xuyên tại các CSGDĐH

Phân bổ khoản NSNN này cho các CSGDĐH có một hệ thống văn bản pháp lý chặt chẽ, trải qua nhiều giai đoạn với sự khác biệt rõ rệt giữa các CSGDĐH do các Bộ, CQTW quản lý và các cơ sở thuộc UBND tỉnh.

Trước năm 2017, ngân sách chi thường xuyên được phân bổ tuân theo các quy định của Luật NSNN 2002, Nghị định 145 (năm 2003) của Chính phủ và một số văn bản hướng dẫn khác. Trong đó, Luật NSNN 2002 đóng vai trò là khung pháp lý chính để điều chỉnh việc quản lý và phân bổ ngân sách. Nghị định 43/2006/NĐ-CP lần đầu tiên giới thiệu cơ chế tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập, bao gồm cả CSGDĐH. Tuy nhiên, ở giai đoạn này, mức độ tự chủ tài chính còn hạn chế và các CSGDĐH vẫn phụ thuộc nhiều vào nguồn NSNN.

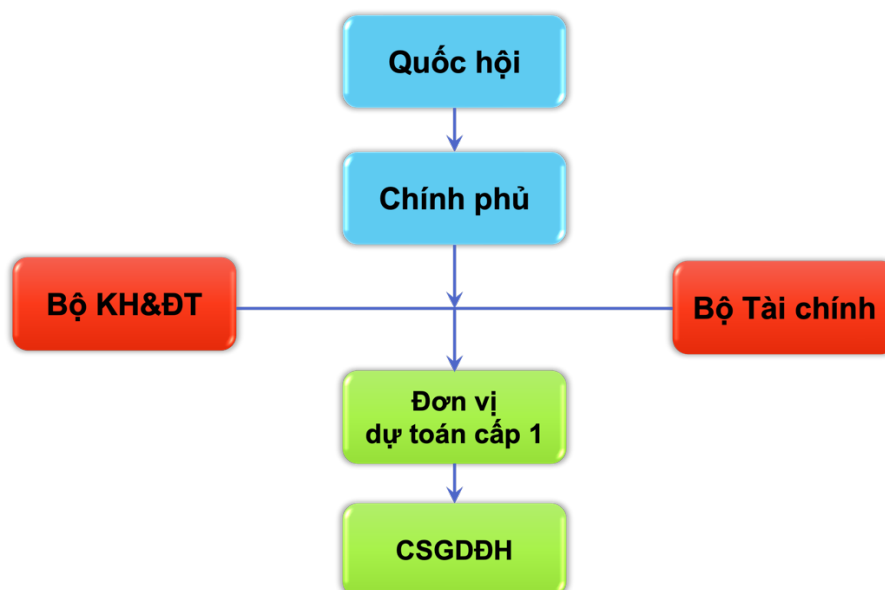
Từ năm 2017, hệ thống pháp lý được hoàn thiện hơn với Luật NSNN 2015, cùng với Nghị định 163 (năm 2016) của Chính phủ hướng dẫn chi tiết quy trình phân bổ ngân sách. Các văn bản như Nghị quyết 266/2016/UBTVQH14 và Quyết định 46/2016/QĐ-TTg “quy định cụ thể tiêu chí và định mức phân bổ ngân sách giai đoạn 2017-2021”. Đến năm 2022, Nghị quyết 01/2021/UBTVQH15 và Quyết định 30/2021/QĐ-TTg đã đưa ra những nguyên tắc và định mức mới, áp dụng cho giai đoạn tiếp theo.

Cơ chế “tự chủ tài chính” được tăng cường với các văn bản như Nghị định 16 (năm 2015) và Nghị định 60 (năm 2021) của Chính phủ, qua đó phân chia CSGDĐH thành bốn nhóm theo mức độ tự chủ. Các quy định này trở thành nền tảng quan trọng cho việc phân bổ NSNN, dựa trên nhu cầu thực tế và khả năng tự chủ của từng CSGDĐH.

Quy trình phân bổ NSNN chi thường xuyên cho các CSGDĐH được triển khai như sau: (xem Hình 3.11). Đầu tiên, các CSGDĐH lập dự toán tài chính cho năm kế tiếp, bao gồm cả chi thường xuyên và các khoản chi phí liên quan khác, dựa trên các định mức và quy định của Nhà nước. Sau đó, các dự toán này được gửi lên cơ quan chủ quản để thẩm định tính hợp lý, tổng hợp thành kế hoạch ngân sách tổng thể và trình BTC cùng Bộ Kế hoạch và Đầu tư để thẩm định và cân đối NSNN. Kế hoạch này sau đó được Chính phủ trình Quốc hội phê duyệt. Khi ngân sách được thông qua, BTC chịu trách nhiệm phân bổ NSNN theo kế hoạch. NSNN sau đó được chuyển xuống các đơn vị dự toán cấp 1 như

các Bộ, CQTW hoặc UBND tỉnh, từ đó được phân bổ cụ thể đến từng CSGDDH.

Hình 3.11: Quy trình phân bổ chi thường xuyên NSNN cho các CSGDDH



Nguồn: Nguyễn Thùy Linh và cộng sự (2022)

Việc phân bổ NSNN chi thường xuyên cho các CSGDDH có sự khác biệt rõ rệt giữa các CSGDDH trực thuộc trung ương và UBND tỉnh.

Đối với các CSGDDH trực thuộc CQTW, ngân sách được phân bổ dựa trên nguyên tắc tự chủ tài chính, với sự thay đổi qua các giai đoạn pháp lý. Trước năm 2017, các cơ sở nhận kinh phí chủ yếu dựa trên dự toán được giao, bao gồm cả chi thường xuyên và chi đầu tư, theo Nghị định 43/2006/NĐ-CP. Tuy nhiên, mức độ tự chủ tài chính ở giai đoạn này còn hạn chế, phụ thuộc lớn vào NSNN. Sau năm 2017, với sự áp dụng Nghị định 16/2015/NĐ-CP, các CSGDDH được phân loại thành bốn nhóm theo mức độ tự chủ. Đối với các CSGDDH tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư, ngân sách không còn được cấp trực tiếp mà chuyển sang cơ chế đặt hàng. Trong khi đó, các CSGDDH chưa tự chủ hoàn toàn vẫn nhận được hỗ trợ kinh phí ổn định trong ba năm, dựa trên quỹ lương, phụ cấp và nhiệm vụ đặc thù. Đến giai đoạn sau năm 2021, Nghị định 60/2021/NĐ-CP nhấn mạnh hơn nữa việc gắn ngân sách với hiệu quả hoạt động và giảm dần sự phụ thuộc vào nguồn NSNN.

Đối với các CSGDDH thuộc UBND tỉnh, trước năm 2017, ngân sách được phân bổ theo định mức dân số và có sự phân biệt theo đặc điểm địa phương. Ví dụ, các tỉnh có SV từ địa phương khác được hỗ trợ thêm 30% so với dự toán năm 2010. Tuy nhiên, sau năm 2017, định mức bổ sung này không còn được áp dụng, và các tỉnh tự xây dựng định mức phân bổ NSNN riêng. Một số tỉnh như Quảng Ninh và Thái Bình sử dụng phương pháp dựa trên biên chế, trong khi các tỉnh như Quảng Ngãi, Hải Dương và Thanh Hóa sử dụng định mức theo số lượng SV, với mức hỗ trợ khác nhau theo ngành nghề đào tạo. Một số tỉnh, như Tuyên Quang, kết hợp cả hai phương pháp này. Ví dụ, định mức giai đoạn 2022

đến nay, tại Quảng Ngãi dao động từ 8,125 triệu đến 14,475 triệu đồng/SV/năm, trong khi tại Hải Dương, mức này dao động từ 13,2 triệu đến 19,3 triệu đồng/SV/năm.

Dù cơ chế phân bổ NSNN chi thường xuyên đã có nhiều cải tiến, thực trạng hiện nay vẫn bộc lộ một số hạn chế. Ngân sách phân bổ vẫn dựa nhiều vào cơ chế thương lượng, dựa trên lịch sử, giai đoạn từ 2017 tại một số tỉnh thì cơ chế phân bổ mới dựa trên đầu vào như số lượng SV hoặc biên chế, thay vì gắn với kết quả, do vậy không giúp các CSGDDH có động lực đổi mới. Việc phân bổ NSNN dựa trên đầu vào này có thể dẫn đến việc các CSGDDH có xu hướng mở rộng quy mô thay vì tập trung cải thiện chất lượng.

Phân bổ cho các CSGDDH hiện nay thông qua 50 đầu mối quản lý, bao gồm 27 CQTW và 23 UBND tỉnh. Điều này tạo ra sự khác biệt lớn trong cách tiếp cận và mức độ hỗ trợ tài chính giữa các CSGDDH. Các tỉnh có năng lực ngân sách yếu hoặc không ưu tiên đầu tư cho GDĐH thường cấp ngân sách thấp hơn so với các tỉnh giàu có. Sự bất bình đẳng này không dựa trên kết quả của các CSGDDH mà chủ yếu phụ thuộc vào năng lực ngân sách của địa phương hoặc khả năng đàm phán của các CSGDDH.

Ngoài ra, cơ chế phân bổ hiện tại thiếu công cụ giám sát hiệu quả và minh bạch. Nhiều trường hợp việc phân bổ NSNN vẫn phụ thuộc vào thương lượng, thiếu các tiêu chí rõ ràng hoặc quy trình đánh giá công khai, dẫn đến nguy cơ lãng phí và ưu ái không công bằng. Cuối cùng, ngân sách cố định trong chu kỳ ba năm không đáp ứng được những biến động KT-XH. Các CSGDDH có thể phải chịu áp lực lớn với chi phí tăng cao hoặc các nhiệm vụ phát sinh. Đặc biệt, phương pháp phân bổ hiện tại vẫn chưa phản ánh đầy đủ sự khác biệt về chi phí đào tạo giữa các ngành, gây áp lực lớn đối với các ngành đặc thù như y khoa, kỹ thuật hoặc nghệ thuật.

3.2.2.2. Phân bổ NSNN cho hoạt động NCKH tại các CSGDDH

Phân bổ NSNN cho NCKH tại các CSGDDH được thực hiện theo ba cơ chế chính: phân bổ trực tiếp cho CSGDDH, cấp kinh phí theo nhiệm vụ KH&CN, và hỗ trợ từ các quỹ phát triển khoa học.

- Phân bổ trực tiếp cho CSGDDH

Cơ chế phân bổ trực tiếp là hình thức cấp NSNN trực tiếp cho các CSGDDH để phục vụ hoạt động NCKH. Nguồn kinh phí này thường bao gồm chi thường xuyên cho hoạt động NCKH của CSGDDH và đầu tư phát triển CSVC phục vụ nghiên cứu. Tiêu chí phân bổ chủ yếu dựa trên lịch sử cấp phát NSNN của các năm trước, mức độ “tự chủ tài chính” của CSGDDH, kế hoạch phát triển KH&CN của CSGDDH, mang tính chất thương lượng nhiều hơn là dựa trên các chỉ số đầu vào hay đầu ra.

- Cấp kinh phí theo nhiệm vụ KH&CN

Đây là hình thức phân bổ NSNN dựa trên các đề tài/dự án KH&CN cụ thể, theo nhiệm vụ cấp Nhà nước, cấp Bộ hoặc cấp địa phương. Hàng năm, Bộ KH&CN, Bộ

GD&ĐT hoặc các cơ quan liên quan công bố danh mục các nhiệm vụ KH&CN cần thực hiện. Các CSGDDH và nhóm nghiên cứu sẽ nộp đề xuất đề tài theo danh mục này. Hội đồng khoa học xét duyệt và lựa chọn những đề tài đáp ứng tiêu chí để cấp kinh phí thực hiện. Việc xét duyệt đề tài thường dựa trên các tiêu chí như sự phù hợp của đề tài đối với chiến lược KH&CN quốc gia, năng lực nghiên cứu của nhóm thực hiện, giá trị ứng dụng của nghiên cứu và khả năng huy động nguồn lực ngoài NSNN. Hình thức này là một hình thức cạnh tranh, vì phân bổ NSNN căn cứ theo từng đề tài, nhiệm vụ cụ thể.

- Hỗ trợ từ các quỹ phát triển khoa học

Ngoài hai cơ chế trên, NSNN còn được phân bổ cho NCKH tại CSGDDH thông qua các quỹ phát triển khoa học, tiêu biểu là Quỹ Phát triển KH&CN Quốc gia (NAFOSTED). Cơ chế tài trợ của quỹ này mang tính cạnh tranh mở, theo đó các nhóm nghiên cứu chủ động đề xuất đề tài mà không bị giới hạn bởi danh mục nhiệm vụ KH&CN do Nhà nước đặt hàng. Các tiêu chí xét duyệt của quỹ thường tập trung vào chất lượng khoa học, bao gồm tính mới của đề tài, hồ sơ khoa học của nhóm nghiên cứu và đánh giá phản biện độc lập theo chuẩn quốc tế. Tính đến hết năm 2023, Quỹ NAFOSTED đã tài trợ cho 3.211 đề tài, trong đó 57% số đề tài có chủ nhiệm thuộc về các CSGDDH. NSNN cấp cho quỹ vào khoảng 270 tỷ đồng/năm, mỗi đề tài, quỹ hỗ trợ trung bình khoảng trên 900 triệu.

3.2.2.3. Phân bổ NSNN cho đầu tư phát triển tại các CSGDDH

Trước tiên, căn cứ pháp lý để thực hiện phân bổ NSNN cho đầu tư phát triển đối với các CSGDDH đã thay đổi với 3 giai đoạn lớn.

Giai đoạn 2010–2015, căn cứ thực hiện dựa trên Luật NSNN 2002 và Quyết định 60/2010/QĐ-TTg. Các văn bản này định hướng việc sử dụng ngân sách theo hướng tập trung vào các dự án ưu tiên như công trình quốc gia, dự án vốn đối ứng ODA, hoặc các dự án đã hoàn thành thủ tục đầu tư. Mục tiêu chính là đảm bảo tính công bằng trong phân bổ NSNN, đặc biệt hướng đến các khu vực khó khăn nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển. Tuy nhiên, việc thiếu các tiêu chí cụ thể để đánh giá hiệu quả đầu tư đã dẫn đến tình trạng phân bổ dàn trải, giảm hiệu quả sử dụng vốn.

Giai đoạn 2015 - 2020 chứng kiến sự thay đổi quan trọng với sự ra đời của Luật Đầu tư công 2014, Quyết định 40/2015/QĐ-TTg và Luật NSNN 2015. Những văn bản này thiết lập nguyên tắc phân bổ vốn gắn với kế hoạch đầu tư công trung hạn, tập trung ưu tiên cho các dự án chuyển tiếp, thanh toán nợ đọng và chương trình mục tiêu quốc gia. Việc bố trí vốn cho dự án mới được siết chặt, yêu cầu hoàn thiện đầy đủ thủ tục pháp lý trước khi phê duyệt. Tuy nhiên, thủ tục hành chính phức tạp và sự thiếu đồng bộ trong quản lý vốn vẫn là vấn đề tồn đọng.

Từ năm 2020 đến nay, Luật Đầu tư công 2019, cùng với các hướng dẫn cụ thể như Nghị định 40/2020/NĐ-CP và Nghị định 29/2021/NĐ-CP, tiếp tục cải thiện khung

pháp lý trong phân bổ và quản lý vốn. Các văn bản này nhấn mạnh tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và ưu tiên nguồn vốn cho các dự án chuyển tiếp hoặc có tác động lớn đến phát triển KT-XH. Dù vậy, việc triển khai thực tế vẫn gặp không ít khó khăn do sự chậm trễ trong giải ngân và hạn chế về cơ chế giám sát hiệu quả.

Nguyên tắc phân bổ vốn qua các giai đoạn đã có những thay đổi đáng kể nhằm hướng đến sử dụng NSNN hiệu quả.

Giai đoạn 2010-2015, việc phân bổ vốn được thực hiện theo nguyên tắc ưu tiên các dự án quan trọng quốc gia, các công trình đã hoàn thành và các dự án thuộc quy hoạch đã được phê duyệt. Bên cạnh đó, yêu cầu đảm bảo đầy đủ thủ tục đầu tư và thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền cũng được đề ra. Giai đoạn 2015-2020, nguyên tắc phân bổ vốn chuyển sang gắn kết chặt chẽ với kế hoạch đầu tư công trung hạn. Điều này giúp định hình chiến lược đầu tư rõ ràng hơn, tập trung vào thanh toán nợ đọng và vốn đối ứng cho các chương trình mục tiêu quốc gia. Tuy nhiên, nguyên tắc này cũng giới hạn sự linh hoạt trong việc phân bổ vốn cho các dự án mới. Từ năm 2020, nguyên tắc phân bổ vốn theo Luật Đầu tư công 2019 tiếp tục nhấn mạnh việc ưu tiên cho các dự án chuyển tiếp, thanh toán nợ đọng và đảm bảo tính minh bạch trong quy trình. Các yêu cầu về giám sát và trách nhiệm giải trình cũng được quy định rõ hơn, hỗ trợ kiểm soát lãng phí NSNN.

Quy trình phân bổ và quản lý vốn ĐTNSNN cho các CSGDDH được chia thành hai giai đoạn chính:

- Các CSGDDH lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và đề xuất dự án, sau đó trình lên cơ quan chủ quản như Bộ GD&ĐT hoặc UBND tỉnh. Các cơ quan này phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và BTC để thẩm định tính khả thi, nguồn vốn và khả năng cân đối ngân sách trước khi trình Chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư.

- Sau khi được phê duyệt, các CSGDDH hoàn thiện thiết kế dự án và lập hồ sơ chi tiết để được phê duyệt lần cuối. BTC thực hiện phân bổ vốn hàng năm dựa trên kế hoạch đầu tư được duyệt. Các địa phương và CQCQ chịu trách nhiệm giám sát tiến độ và hiệu quả thực hiện dự án.

Mặc dù các quy định đã có nhiều cải thiện, việc thực hiện vẫn còn nhiều thiếu sót.

Trước tiên, *mức phân bổ vốn thấp và chậm tiến độ*. Dù nhu cầu đầu tư lớn, mức phân bổ vốn từ NSNN cho các CSGDDH vẫn rất hạn chế. Điển hình là dự án Đại học Quốc gia Hà Nội tại Hòa Lạc. Dự án khởi động từ năm 2003 với tổng vốn ước tính ban đầu 7.320 tỷ đồng. Đến năm 2013, vốn được điều chỉnh lên 25.800 tỷ đồng, trong đó 82,63% là vốn từ NSNN. Tuy nhiên, đến năm 2019, dự án mới chỉ được rót khoảng 200 tỷ đồng, tương đương 8% tổng vốn điều chỉnh, thời gian thực hiện phải kéo dài đến năm 2025. Hoặc trong giai đoạn 2016-2020, các CSGDDH do Bộ GD&ĐT quản lý chỉ được

bố trí 1.674 tỷ đồng cho đầu tư phát triển, một con số rất nhỏ so với nhu cầu thực tế.

Hạn chế thứ hai là *thiếu tiêu chí rõ ràng trong xét duyệt dự án*. Nhiều dự án được phê duyệt không dựa trên tính hiệu quả thực tế, mà dường như phụ thuộc vào khả năng đàm phán của các bên liên quan. Điều này dẫn đến tình trạng đầu tư dàn trải và các dự án không mang lại hiệu quả. Ví dụ như dự án ký túc xá Pháp Vân - Tứ Hiệp tại Hà Nội, với vốn đầu tư 1.900 tỷ đồng, được kỳ vọng đáp ứng chỗ ở cho 22.000 SV, nhưng tỷ lệ lấp đầy chỉ đạt 30–35%, một nửa số tòa nhà bị bỏ trống, hay như dự án Làng Đại học Đà Nẵng, được phê duyệt từ năm 1997 với tổng vốn hơn 7.000 tỷ đồng, đến nay vẫn “treo”. Một ví dụ khác là Trường Đại học Công nghiệp Thực phẩm TP. Hồ Chí Minh tại Trà Vinh, tiêu tốn hàng chục tỷ đồng xây trường nhưng bị bỏ hoang do không tuyển sinh được. Những ví dụ này cho thấy tình trạng lãng phí vốn và thiếu hiệu quả nghiêm trọng trong việc quản lý đầu tư.

Hạn chế thứ ba là vốn NSNN chưa đủ, nhưng *thiếu cơ chế khuyến khích huy động vốn ngoài NSNN*. Theo khảo sát của WB (2016), tỷ lệ hỗ trợ từ NSNN cho các dự án GDDH năm 2015 lên tới 70%. Điều này cho thấy sự phụ thuộc lớn vào NSNN, trong khi các cơ chế huy động vốn xã hội hóa, như hợp tác công tư hoặc vay tín dụng, chưa được triển khai hiệu quả.

Thứ tư là tình trạng giải ngân vốn kéo dài. Thời gian giải ngân vốn thường kéo dài, làm giảm hiệu quả thực hiện các dự án. Ngoài dự án Đại học Quốc gia Hà Nội tại Hòa Lạc, các dự án lớn như Phân hiệu Kiên Giang của Trường Đại học Nha Trang hay Trường Đại học Tây Bắc cũng bị kéo dài hàng chục năm, gây lãng phí nguồn lực lớn.

Cuối cùng, *giám sát và trách nhiệm giải trình chưa chặt chẽ*. Mặc dù các văn bản pháp lý đã đề cập đến yêu cầu minh bạch, nhưng cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình vẫn còn lỏng lẻo. Nhiều dự án bị kéo dài hoặc thất thoát vốn mà không xác định rõ trách nhiệm của các bên liên quan.

3.2.3. Chính sách đầu tư ngân sách nhà nước nhằm hỗ trợ người học

Việt Nam cũng thực hiện nhiều chính sách nhằm hỗ trợ tài chính cho người học. Các chính sách này có thể phân loại như sau

3.2.3.1. Hỗ trợ không hoàn lại

Hỗ trợ không hoàn lại được thể hiện dưới các hình thức như chính sách miễn, giảm học phí hoặc chính sách học bổng.

a) Chính sách miễn giảm học phí

Chính phủ đã thực thi chính sách miễn, giảm học phí cho một số đối tượng người học. Có rất nhiều cơ sở pháp lý quy định việc miễn giảm học phí này. Cụ thể, trong Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013 quy định tại điều 39 “Công dân có quyền học tập”, hay tạo điều 40 “Nhà nước tạo điều kiện cho công dân học tập, bồi dưỡng trình độ

văn hóa, chuyên môn, khuyến khích phát triển các hình thức GD&ĐT”. Hoặc trong “Luật Giáo dục” năm 2019 (Điều 63) quy định “Nhà nước thực hiện chính sách miễn, giảm học phí cho HSSV theo quy định của pháp luật” hay tại điều 78 “CSGDĐH được miễn, giảm học phí cho SV theo quy định của pháp luật và quy định của CSGDĐH”.

Chính phủ cũng đã ban hành nhiều quy định liên quan đến miễn, giảm học phí này, các văn bản liên quan xem tại Phụ lục 20. Cụ thể các đối tượng được miễn học phí được quy định rõ (xem Phụ lục 21).

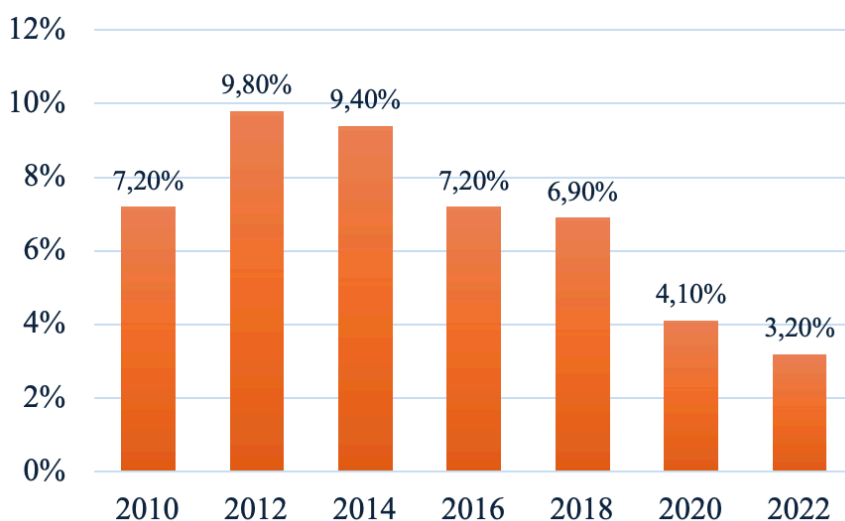
b) Chính sách học bổng và trợ cấp

Ở Việt Nam, cũng có hai loại học bổng, đó là học bổng dựa trên thành tích học tập và học bổng cho những SV có hoàn cảnh khó khăn. Thực chất, học bổng dựa trên thành tích học tập mà các CSGDĐH hiện nay đang trao cho SV, thực chất không phải được lấy từ NSNN mà theo quy định được trích lại từ doanh thu thu học phí của các CSGDĐH này. Học bổng dựa trên thành tích học tập được quy định với ba mức Xuất sắc, Giỏi và Khá tương ứng với 3 mức tiền.

Theo quy định, “mức học bổng được bố trí tối thiểu bằng 15% nguồn thu học phí hệ chính quy đối với các CSGDĐH công lập, và tối thiểu bằng 5% nguồn thu từ học phí đối với hệ chính quy tại các CSGDĐH ngoài công lập”. Trong trường hợp các CSGDĐH sư phạm và các ngành nghề đào tạo không thu học phí, thì học bổng khuyến khích học tập mới được trích từ NSNN, do Nhà nước cấp bù cho các CSGDĐH này.

Đối với học bổng chính sách (bản chất là trợ cấp cho SV từ các nhóm yếu thế theo quy định trong Nghị định 84/2020/NĐ-CP của Chính phủ, có 3 đối tượng được nhận học bổng chính sách bao gồm: “những người học theo chế độ cử tuyển; người học tại các trường dự bị đại học và tại các trường phổ thông dân tộc nội trú và người học tại các cơ sở giáo dục nghề nghiệp dành cho thương binh, người khuyết tật”.

Hình 3.12: Tỷ lệ SV nhận hỗ trợ về miễn giảm học phí, học bổng và trợ cấp



Nguồn: NCS tính từ bộ VHLSS các năm từ 2010 – 2022

Học bổng chính sách này được cấp cho những đối tượng được nhận học bổng

duy nhất 1 lần trong cả quá trình học. Học bổng này cấp cho các đối tượng đủ 12 tháng trong một năm và được chi trả trong suốt quá trình học tập của đối tượng nhận học bổng. Tuy nhiên, thời gian nhận học bổng không vượt quá số năm học hay số kỳ học tối đa để hoàn thành CTĐT theo quy định. Mức học bổng được quy định bằng 100% mức lương cơ sở đối với mỗi tháng.

Nhìn chung, đối tượng được hưởng miễn, giảm học phí hay học bổng chiếm một tỷ lệ rất nhỏ trong tổng quy mô SV tại các CSGDDH. Chính vì vậy, mặc dù chính sách này có hỗ trợ được cho những người học thuộc các đối tượng ưu đãi theo quy định của Chính phủ nhưng mức bao phủ cũng rất nhỏ và tỷ lệ này ngày càng giảm đi (xem Hình 3.12).

3.2.3.2. Hỗ trợ có hoàn lại

Trợ cấp có hoàn lại được thực hiện thông qua chính sách cho vay đối với SV. SV có thể vay vốn cho học phí và chi phí học tập, nhưng sau đó sẽ phải hoàn trả lại khoản vay.

Ở Việt Nam, chương trình cho vay đối với HSSV đã được thực hiện bắt đầu từ năm 1998 với Quyết định 51/1998/QĐ-TTg lập Quỹ tín dụng đào tạo. Từ đó cho đến nay, chính sách cho vay đối với HSSV đã được sửa đổi bổ sung nhiều lần cho phù hợp với thực tế nhu cầu vay vốn và khả năng cho vay của NHCSXH.

Theo Quyết định 107 (năm 2006), đối tượng được vay vốn gồm:

a) “HSSV mồ côi cả cha lẫn mẹ hoặc chỉ mồ côi cha hoặc mẹ nhưng người còn lại không có khả năng lao động”.

b) HSSV thuộc diện “hộ nghèo” hoặc “cận nghèo”

Đến Quyết định 157 (năm 2007) bổ sung thêm đối tượng là “HSSV mà gia đình gặp khó khăn về tài chính do tai nạn, bệnh tật, thiên tai, hỏa hoạn, dịch bệnh trong thời gian theo học có xác nhận của UBND xã, phường, thị trấn nơi cư trú.” Và gần đây nhất, năm 2022 bổ sung thêm đối tượng là SV thuộc đối tượng “Hộ có mức sống trung bình theo chuẩn quy định của pháp luật”.

Số tiền vay cũng được điều chỉnh để phù hợp với nhu cầu vay vốn của SV. Ví dụ năm 2007 quy định số tiền vay tối đa là 800 nghìn đồng/tháng/HSSV, năm 2009 nâng lên là 860 nghìn, năm 2010 tăng lên 900 nghìn, năm 2011 là 1000 nghìn, tiếp đến là 1100 (năm 2013); 1250 nghìn đồng (năm 2016), 1500 nghìn đồng (năm 2017), 2500 nghìn đồng (năm 2019) và năm 2022 điều chỉnh số tiền vay tối đa cho 1 SV là 4 triệu đồng/tháng.

Lãi suất cho vay ban đầu là lãi suất được ưu đãi với mức lãi suất 0,5%/tháng, và từ năm 2011 tăng lên là 0,55%/tháng. Sau khi HSSV kết thúc khóa học, HSSV phải trả nợ gốc và lãi “lần đầu tiên ngay sau khi có việc làm, có thu nhập, nhưng không quá 12 tháng kể từ ngày kết thúc khóa học”. Và “thời hạn trả nợ tối đa bằng thời hạn phát tiền vay đối với những HSSV theo học các CTĐT dài hơn 1 năm”.

Ban đầu, số lượng HSSV được tiếp cận TDSV khá cao, thể hiện ở cả số hộ được

tiếp cận và doanh số cho vay. Nếu như năm 2010 tổng doanh số cho vay HSSV là khoảng 8.770 tỷ đồng với tổng số hộ được tiếp cận là 1,8 triệu hộ. Tuy nhiên từ 2011 đến 2019 số TDSV giảm dần, cả về doanh số cho vay lẫn lượt vay mới trong năm. Đến năm 2022, con số tổng doanh số cho vay có tăng lên, đạt 3.715 tỷ đồng, tăng 1.776 tỷ đồng so với năm 2021, và tổng số khách hàng còn dư nợ là 293.875 khách hàng (Phụ lục 22).

Nhìn chung, mặc dù đã cố gắng đưa ra chính sách để hỗ trợ cho HSSV có hoàn cảnh khó khăn, tuy nhiên, hiện tại cho vay HSSV còn nhiều bất cập, khiến cho kết quả chưa như mong muốn.

Trước tiên đó là theo quy định, đối tượng vay vốn hiện nay khá hạn chế, chỉ giới hạn chủ yếu đối với HSSV thuộc diện hộ nghèo hoặc cận nghèo, trong khi đó, số lượng hộ nghèo và cận nghèo có xu hướng ngày càng giảm đi. Và đối tượng có nhu cầu vay vốn để hỗ trợ trang trải về học phí và chi phí học tập không chỉ đến từ những HSSV thuộc diện hộ nghèo hay cận nghèo. Chi phí cho 1 SV đi học đại học đã ngày càng tăng lên, vì vậy chắc chắn có nhiều người muốn vay vốn, nhưng lại không thuộc đối tượng được vay.

Thứ hai, thời gian trả nợ còn chưa hợp lý. Theo quy định, HSSV “phải trả nợ gốc và lãi lần đầu tiên ngay sau khi có việc làm, có thu nhập, nhưng không quá 12 tháng kể từ ngày kết thúc khóa học”. Trong khi thực tế, sau khi ra trường, người học chưa chắc đã có thể kiếm được việc làm ngay, và ngay cả khi có được việc làm thì thu nhập của 1 SV mới ra trường chưa chắc đã đảm bảo đủ để trang trải cuộc sống chứ chưa nói đến việc phải trả cả nợ gốc và lãi.

Các quy định này dẫn đến thực tế là nhu cầu vay vốn thì nhiều nhưng số người tiếp cận được vốn vay lại ngày càng giảm, và quy định về việc trả nợ gốc và lãi sớm cũng khiến cho tỷ lệ nợ quá hạn đang tăng cao. Hiện tại Việt Nam mới đang chỉ dành 1,6% số chi NSNN cho giáo dục để cho chương trình tín dụng HSSV, là một con số rất thấp (WB, 2020). Ngoài ra, theo kết quả VHLSS, các chính sách về học bổng, miễn giảm học phí, hay tín dụng SV mới bao phủ một tỷ lệ người theo học GDDH rất thấp, số lượt SV nhận được trợ cấp chỉ khoảng 5% trong giai đoạn 2010-2020.

3.3. ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ VÀ HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

3.3.1. Đánh giá kết quả đạt được so với mục tiêu

3.3.1.1. Các mục tiêu phát triển của HTGDDH

Mục tiêu phát triển HTGDDH cho giai đoạn đến năm 2020 ở Việt Nam được thể hiện ở nhiều văn bản. Trước tiên là trong “Luật GDDH” (Khoản 1, Điều 5) quy định mục tiêu chung như sau:

- “Đào tạo nhân lực, nâng cao dân trí, bồi dưỡng nhân tài; nghiên cứu khoa học,

công nghệ tạo ra tri thức, sản phẩm mới, phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế”

- “Đào tạo người học có phẩm chất chính trị, đạo đức; có kiến thức, kỹ năng thực hành nghề nghiệp, năng lực nghiên cứu và phát triển ứng dụng khoa học và công nghệ tương xứng với trình độ đào tạo; có sức khỏe; có khả năng sáng tạo và trách nhiệm nghề nghiệp, thích nghi với môi trường làm việc; có ý thức phục vụ nhân dân”

Cụ thể mục tiêu phát triển HTGDĐH của Việt Nam trong giai đoạn 2011 - 2020 được quy định rải rác trong các văn bản quy phạm pháp luật (xem Phụ lục 23).

Về mục tiêu phát triển của HTGDĐH ở Việt Nam trong giai đoạn đến năm 2020, các mục tiêu này thường tập trung nhiều hơn vào hai nội dung là “mở rộng quy mô và khả năng tiếp cận GDĐH” và “đảm bảo và nâng cao chất lượng đào tạo”, các mục tiêu khác như “nâng cao năng lực NCKH”, hay “nâng cao hiệu quả” và “đảm bảo công bằng” ít được nhắc đến hơn, và nếu có cũng không thể hiện bằng các chỉ tiêu định lượng (xem Phụ lục 24).

3.3.1.2. Đánh giá về tiêu chí mở rộng quy mô và khả năng tiếp cận GDĐH

Một số tiêu chí về mở rộng quy mô và khả năng tiếp cận GDĐH của phát triển HTGDĐH Việt Nam giai đoạn 2011-2020 như sau:

- Về số lượng CSGDĐH, đến năm 2020 có 224 CSGDĐH, trong đó phân bổ số lượng CSGDĐH tại các vùng kinh tế như thể hiện ở Bảng 3.9.
- Về tổng quy mô đào tạo cả đại học và cao đẳng đến năm 2020 là 2,2 triệu người học, trong đó số lượng SV đại học là 56%
- Số lượng SV/vạn dân đạt 256
- Đến năm 2020, tổng số nhân lực đạt trình độ đại học trong tổng LLLĐ là 5 triệu người, chiếm 11%, số nhân lực “trình độ trên đại học” là 300.000 người (0,7% trong LLLĐ)

Như vậy, theo mục tiêu phát triển HTGDĐH Việt Nam đến năm 2020 thì kết quả thực hiện về khía cạnh mở rộng quy mô nhìn chung đã đạt được. Cụ thể số lượng CSGDĐH thực tế đến năm 2020 là 24 cơ sở, tăng hơn so với con số mục tiêu là 224. So với con số mục tiêu về phân bổ mạng lưới tại các vùng kinh tế, ta có thể thấy số lượng CSGDĐH đều vượt mục tiêu ở các vùng Đồng bằng Sông Hồng, vùng Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung, Vùng Đông Nam Bộ. Nhưng ở 3 vùng còn lại thì chưa đạt được con số mục tiêu (xem Phụ lục 25).

Về quy mô SV, đến năm 2020, tổng quy mô đào tạo đại học đã đạt hơn 1,9 triệu SV (cao hơn với con số mục tiêu là 56% của 2,2 triệu SV cả cao đẳng và đại học). Tuy nhiên, nếu tính theo mục tiêu số lượng SV trên 1 vạn dân thì lại chưa đạt được. Về mục tiêu số lượng lao động đạt trình độ đại học thì đến năm 2020 có 11,1% lao động

trình độ GDDH trở lên (mục tiêu là 11,7%). Tuy nhiên, đến năm 2021 và 2022 thì con số thực tế lần lượt đạt 12,1% và 11,9%.

Như vậy, xét về quy mô đào tạo và khả năng tiếp cận, gần như tất cả các chỉ tiêu định lượng đều đã đạt được. Tuy nhiên, nếu phân tích sâu hơn, ta thấy sự phát triển về quy mô và khả năng tiếp cận của HTGDDH vẫn còn có những vấn đề sau:

Một là, *HTGDDH Việt Nam hiện nay đang tập trung không cân đối giữa các vùng kinh tế*, gây chênh lệch về cơ hội tham gia GDDH. Các CSGDDH tập trung dày đặc tại các vùng kinh tế trọng điểm như Đồng bằng Sông Hồng và Đông Nam Bộ. Cụ thể, Đồng bằng Sông Hồng chỉ chiếm 23,6% dân số cả nước nhưng sở hữu tới 44,2% số CSGDDH, với mật độ trung bình 220.000 người dân/CSGDDH - cao nhất cả nước (xem Bảng 3.4). Ngược lại, các khu vực khó khăn như Tây Nguyên và miền núi phía Bắc phải đối mặt với sự thiếu hụt nghiêm trọng: Tây Nguyên gần 1,5 triệu người dân mới có một CSGDDH, miền núi phía Bắc gần 1 triệu người/CSGDDH. Đặc biệt, 19 tỉnh hoàn toàn không có CSGDDH, đây hàng triệu người dân ra ngoài cơ hội học tập tại địa phương.

Bảng 3.4: Tương quan giữa dân số, CSGDDH và SV đại học theo vùng kinh tế năm 2021 ở Việt Nam

TT	Vùng kinh tế	Chỉ tiêu	Tỷ lệ dân số	CSGDDH		Tỷ lệ SV
				Số cơ sở	Tỷ lệ	
1	Miền núi phía Bắc		13,1%	13	5,4%	3,3%
2	Đồng bằng sông Hồng		23,6%	107	44,2%	39,1%
3	Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung		20,9%	44	18,2%	13,4%
4	Tây Nguyên		6,1%	4	1,7%	1,6%
5	Đông Nam Bộ		18,6%	57	23,6%	34,2%
6	Đồng bằng sông Cửu Long		17,7%	17	7,0%	8,4%
	Tổng số		100,0%	242	100,0%	100,0%

Nguồn: Tính từ số liệu của Bộ GD&ĐT và TCKT

Cùng với đó, *phân bố quy mô SV giữa các vùng* cũng phản ánh rõ sự chênh lệch về cơ hội tham gia GDDH. Quy mô SV không tương xứng với dân số mà chủ yếu phụ thuộc vào mức độ phát triển KT-XH của từng vùng. Các khu vực giàu có hơn như Đồng bằng Sông Hồng và Đông Nam Bộ thu hút phần lớn SV cả nước. Đồng bằng Sông Hồng, dù chỉ chiếm 23,6% dân số, lại sở hữu 39,1% tổng số SV cả nước. Đông Nam Bộ, với sự phát triển KT-XH vượt trội, cũng đạt tỷ lệ SV/vạn dân cao nhất cả nước, ở mức 373 SV/vạn dân. Trong khi đó, Tây Nguyên và miền núi phía Bắc có tỷ lệ SV/vạn dân thấp đáng báo động, lần lượt chỉ đạt 51 và 53 SV/vạn dân - mức thấp nhất cả nước.

Sự mất cân đối này không chỉ làm trầm trọng thêm khoảng cách phát triển giữa các vùng mà còn gây áp lực rất lớn lên các gia đình tại các khu vực kém phát triển. SV ở các vùng này thường phải di chuyển xa nhà để học tập, chịu thêm gánh nặng chi phí sinh hoạt

và tâm lý không ổn định, từ đó ảnh hưởng học tập. Các vùng như Đồng bằng Sông Hồng và Đông Nam Bộ lại chịu áp lực ngược, khi HTGDĐH tại đây phải “gánh” lượng lớn SV từ các vùng khác, gây quá tải cơ sở hạ tầng và làm suy giảm chất lượng đào tạo.

Hai là, HTGDĐH *bộc lộ sự mất cân đối trong cơ cấu đào tạo khối ngành*, với nhiều ngành thiết yếu không thu hút được SV. Một ví dụ điển hình là các khối ngành như Khoa học sự sống, Khoa học tự nhiên (Khối ngành IV) chỉ đạt tỷ lệ chọi 2,35 - mức rất thấp, trong khi nhu cầu nhân lực tại các lĩnh vực này vẫn lớn, đặc biệt ở vùng chịu tác động của biến đổi khí hậu. Tình trạng tương tự cũng xảy ra ở khối ngành Nghệ thuật (tỷ lệ chọi 4,8) và nhiều ngành nông nghiệp, giáo dục, môi trường. Tỷ lệ chọi thấp không chỉ phản ánh sự thiếu hấp dẫn đối với người học, mà còn dẫn đến khó khăn trong công tác tuyển sinh. Nhiều ngành đào tạo thiết yếu, như nông nghiệp và khoa học cơ bản, thường xuyên không tuyển đủ chỉ tiêu tạo ra sự thiếu hụt nghiêm trọng về LLLĐ trong các lĩnh vực cần thiết cho phát triển KT-XH bền vững.

Ngoài ra, cơ cấu lao động sau đào tạo cũng phản ánh sự mất cân đối này. Trong khi trên 80% lao động đã qua đào tạo tập trung vào các ngành như y tế, tài chính - ngân hàng, thì các lĩnh vực chế biến, chế tạo và nông lâm thủy sản - vốn là những ngành cốt lõi của nền kinh tế - lại chỉ chiếm dưới 20% và 5%. Điều này cho thấy sự mất cân đối trong đào tạo không chỉ xảy ra ở bậc đại học mà còn kéo dài đến giai đoạn sử dụng nguồn nhân lực, gây lãng phí lớn cho xã hội.

Điều này làm trầm trọng thêm tình trạng “thừa thầy, thiếu thợ” khi các ngành có tính ứng dụng cao không thu hút được SV, còn các ngành thừa nhân lực tiếp tục ghi nhận tỷ lệ SV đăng ký vượt xa nhu cầu thực tế của TTLĐ. Nếu không có giải pháp hiệu quả để điều chỉnh cơ cấu khối ngành, tình trạng này sẽ tiếp tục ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả sử dụng nguồn nhân lực và làm suy giảm khả năng cạnh tranh của nền kinh tế.

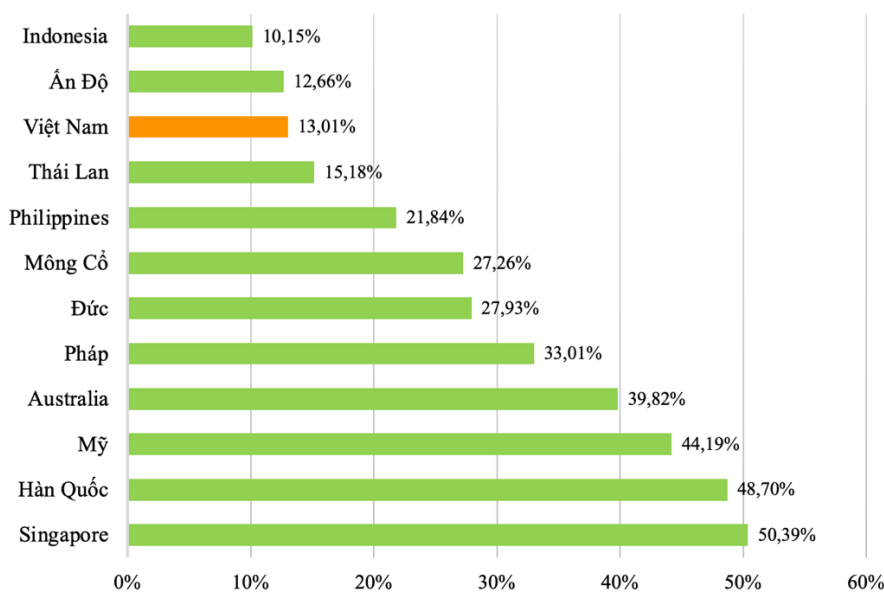
Ba là, *sự tăng trưởng còn chậm của khối GDĐH tư thục*, cả về quy mô và vai trò đóng góp vào tổng thể hệ thống. Dù khối GDĐH tư thục đã có sự phát triển, tỷ lệ SV tư thục trong toàn hệ thống vẫn thấp (gần 20% năm 2021), chưa đạt kỳ vọng. Tốc độ tăng trưởng này không tương xứng với các quốc gia có chính sách “xã hội hóa giáo dục” mạnh mẽ như Malaysia hay Hàn Quốc, nơi SV tư thục chiếm tới 40 - 50% tổng số SV. Nguyên nhân chính là do thiếu các chính sách khuyến khích đồng bộ ở tầm vĩ mô và sự định vị chiến lược của các CSGDĐH tư thục còn yếu. Hệ quả là sức cạnh tranh với các CSGDĐH công lập còn thấp, đồng thời làm tăng áp lực NSNN đối với các CSGDĐH công lập.

Bốn là, quy mô đào tạo sau đại học ở Việt Nam còn hạn chế, với tỷ lệ người học sau đại học trên dân số chỉ bằng 1/3 Malaysia và 1/9 so với trung bình các nước OECD. Đặc biệt, quy mô đào tạo tiến sĩ chưa đạt 0,6% tổng số SV, thấp hơn đáng kể so với các nước trong khu vực. Sự chênh lệch lớn giữa các khối ngành đào tạo sau đại học tiếp tục là điểm yếu. Các ngành như Kinh doanh và quản lý chiếm tỷ trọng áp đảo (27,7%), trong khi các

ngành khoa học cơ bản, kỹ thuật, công nghệ - những lĩnh vực cần thiết cho phát triển bền vững - chỉ chiếm dưới 2%. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến chất lượng NCKH mà còn gây thiếu hụt nhân lực trình độ cao trong các lĩnh vực chiến lược.

Năm là, mặc dù quy mô GDDH ở Việt Nam đã có sự tăng lên trong những năm qua, nhưng so với các quốc gia khác, con số này vẫn còn khá thấp. Năm 2022, tỷ lệ SV trên 1 vạn dân của Việt Nam chỉ đạt 227, thấp nhất trong số các quốc gia được so sánh. Con số này không chỉ kém xa các nước phát triển như Australia (638), Hàn Quốc (547) hay Mỹ (563), mà còn thấp hơn đáng kể so với nhiều quốc gia trong khu vực Đông Nam Á như Malaysia (323), Indonesia (350) và Philippines (365) (xem Phụ lục 26). Bên cạnh đó, lao động trình độ GDDH trở lên trong tổng LLLĐ của Việt Nam cũng ở mức thấp. Dù đã có sự gia tăng trong những năm gần đây, tỷ lệ này vẫn thấp hơn Thái Lan, Philippines và thua xa các quốc gia phát triển như Nhật Bản, Hàn Quốc (xem Hình 3.13).

Hình 3.13: Tỷ trọng lao động trình độ GDDH trở lên trong tổng LLLĐ của một số quốc gia năm 2023



Nguồn: NCS tính từ số liệu của ILO (2025)

Cuối cùng, mức độ hội nhập quốc tế còn thấp, đặc biệt trong việc thu hút SV quốc tế và các chuyên gia đến học tập, giảng dạy và nghiên cứu. Năm 2022, tỷ lệ SV quốc tế đến học tại Việt Nam chỉ đạt 0,39%, thấp hơn rất nhiều so với mức trung bình của thế giới (2,6%) và các quốc gia có thu nhập trung bình thấp (0,53%). So với các nước trong khu vực Đông Nam Á, con số này càng trở nên khiêm tốn. Chẳng hạn, Malaysia đạt tỷ lệ 8,07%, cao gấp hơn 20 lần Việt Nam, trong khi khu vực Đông Nam Á và Thái Bình Dương đạt mức trung bình 1,49%.

Mỗi năm, Việt Nam chỉ thu hút được khoảng 3.000 - 8.000 SV quốc tế, và hơn 95% trong số này đến từ các quốc gia láng giềng như Lào và Campuchia. Điều này cho thấy sức hút của HTGDĐH Việt Nam đối với các SV quốc tế ngoài khu vực là rất thấp. Nguyên

nhân chính là do các CTĐT của Việt Nam chưa thực sự hội nhập quốc tế, còn tồn tại nhiều rào cản về ngôn ngữ và chất lượng đào tạo chưa đồng đều. Nhiều CSGDDH chưa có các CTĐT hoàn toàn bằng tiếng Anh hoặc các ngoại ngữ phổ biến khác, khiến SV quốc tế gặp khó khăn trong việc tiếp cận.

3.3.1.3. Đánh giá về việc đảm bảo và nâng cao chất lượng đào tạo

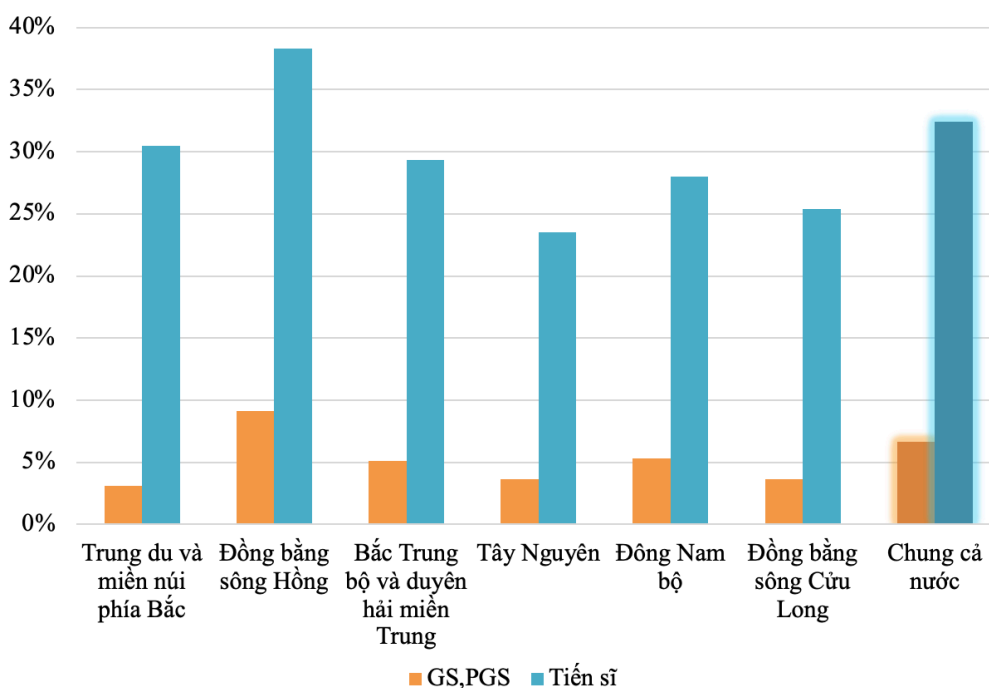
Chất lượng đào tạo là một tiêu chí khó lượng hóa và do vậy các mục tiêu định lượng về chất lượng đào tạo được quy định cũng không có nhiều.

Có một số mục tiêu về đội ngũ GV, cụ thể là

- Đến năm 2020, tỷ lệ GV có trình độ TS trong tổng số lượng GV đại học đạt 21% (con số này cũng khác nhau ở các văn bản khác nhau, ví dụ trong “Chiến lược phát triển giáo dục giai đoạn 2011- 2020” thì con số này là 25%, còn trong “Quy hoạch phát triển nhân lực Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020” thì con số này lại là 30%), tỷ lệ GV có trình độ thạc sĩ đạt 100%.
- Đến năm 2020, tỷ lệ SV/GV đại học đạt trong khoảng 17-26

Về nâng cao chất lượng CSGDDH, trong “Chiến lược phát triển giáo dục giai đoạn 2011-2020” đặt mục tiêu “Đến năm 2015 có 10 trường đại học mà mỗi trường có ít nhất 1 khoa (ngành) hoặc lĩnh vực đào tạo đạt tiêu chí chất lượng tương đương so với các trường uy tín trên thế giới; đến năm 2020 có 20 trường đại học đạt tiêu chí nêu trên; năm 2020 có 1 trường đại học được xếp hạng trong số 200 trường đại học hàng đầu thế giới”

Hình 3.14: Tỷ lệ GV là GS, PGS và tiến sĩ phân theo vùng kinh tế năm học 2021-2022



Nguồn: Bộ GD&ĐT (2024)

Mặc dù trình độ của đội ngũ GV đã có những cải thiện đáng ghi nhận trong giai

đoạn vừa qua, nhưng vẫn tồn tại nhiều bất cập ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo. Đến năm 2020, tỷ lệ GV trình độ tiến sĩ đạt 31,28%, vượt mục tiêu 21%, tuy nhiên gần 6.000 GV vẫn chỉ có trình độ đại học, chưa đạt yêu cầu 100% GV có trình độ thạc sĩ trở lên.

Xét theo vùng, sự chênh lệch trình độ GV cũng khá rõ rệt. Các vùng kinh tế trọng điểm như Đồng bằng sông Hồng có tỷ lệ GV đạt học hàm GS, PGS (9,13%) và trình độ tiến sĩ (38,31%) cao nhất cả nước, trong khi các khu vực khó khăn như Tây Nguyên chỉ có 3,65% GV là GS, PGS và 23,49% có trình độ tiến sĩ (xem Hình 3.14). Điều này làm gia tăng khoảng cách chất lượng đào tạo giữa các vùng.

Về CSVC, theo báo cáo của Bộ GD&ĐT (2024), CSVC tại nhiều CSGDDH còn yếu kém, không đáp ứng được yêu cầu đảm bảo chất lượng đào tạo. Một số CSGDDH, đặc biệt tại các khu vực khó khăn, thiếu trang thiết bị thực hành, không gian giảng dạy và NCKH; nhiều cơ sở phải thuê mượn hoặc phân tán ở nhiều địa điểm. Trong khi đó, có những CSGDDH được xây dựng với quy mô lớn nhưng thiếu tầm nhìn chiến lược và bộ máy tổ chức phù hợp, dẫn đến không thể tuyển sinh, gây lãng phí lớn về tài nguyên và ngân sách. Điều này phản ánh sự thiếu nhất quán trong công tác quy hoạch và đầu tư vào CSVC của HTGDĐH.

Tỷ lệ SV/GV là một chỉ số gián tiếp đánh giá mức độ tương tác giữa SV và GV. Dù đạt mục tiêu chiến lược (24,89 SV/GV trong khoảng 17–26), tỷ lệ này vẫn cao hơn mức trung bình của nhiều quốc gia trong khu vực và thế giới. Ví dụ, tỷ lệ SV/GV tại Malaysia là 16, Hàn Quốc là 14, và trung bình của các nước OECD chỉ khoảng 15–17 tùy theo loại hình trường công lập hoặc tư thục. Tỷ lệ SV/GV cao không chỉ ảnh hưởng đến kết quả của hoạt động đào tạo mà còn làm giảm thời gian GV có thể dành cho các hoạt động NCKH, đổi mới sáng tạo và hỗ trợ SV.

Về mặt xếp hạng quốc tế, HTGDĐH Việt Nam còn nhiều vấn đề cần cải thiện. Hiện nay, Việt Nam chưa có CSGDDH nào lọt vào nhóm 500 CSGDDH hàng đầu thế giới theo các bảng xếp hạng uy tín như THE, QS, ARWU, và cũng chưa có cơ sở nào nằm trong top 100 châu Á. Lý do chính là chất lượng đào tạo, NCKH, và môi trường học thuật quốc tế tại các CSGDDH ở Việt Nam chưa đạt tiêu chuẩn cao, thiếu các CTĐT bằng tiếng Anh và đội ngũ GV quốc tế.

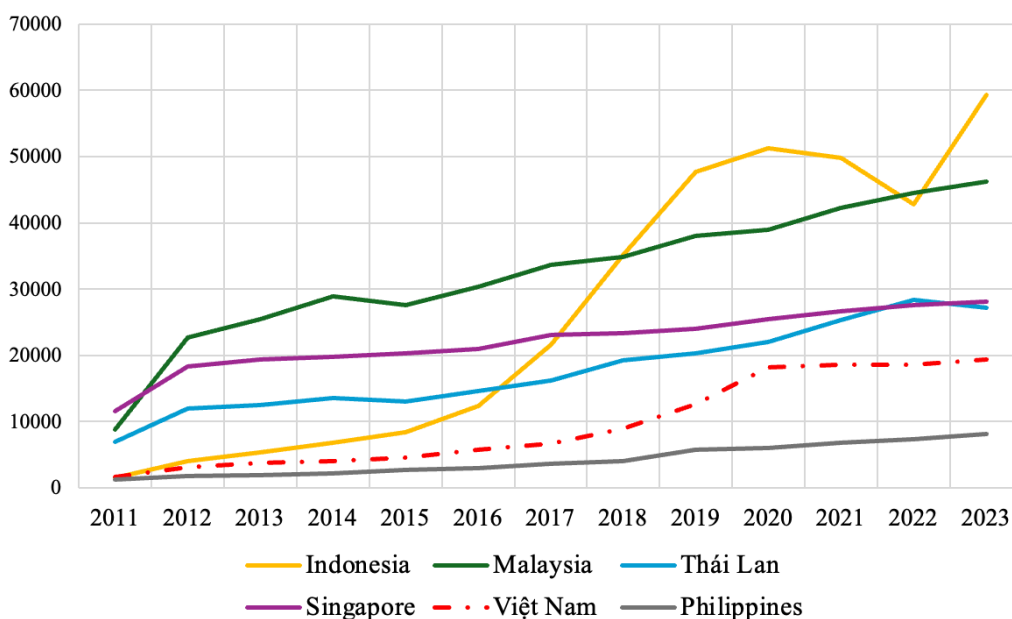
Hoạt động KĐCL đã có nhiều tiến bộ, với số lượng CSGDDH và CTĐT được KĐCL tăng nhanh trong thời gian qua. Tuy nhiên, tỷ lệ các CTĐT được KĐCL vẫn rất thấp so với tổng số CTĐT trong toàn HTGDĐH.

Chất lượng đào tạo của HTGDĐH Việt Nam còn nhiều hạn chế đáng kể, từ trình độ GV, CSVC đến tỷ lệ SV/GV, xếp hạng quốc tế và công tác kiểm định. Mặc dù đã đạt được một số mục tiêu định lượng đề ra, những vấn đề tồn tại này phản ánh sự thiếu đồng bộ trong chiến lược phát triển và ĐTNŠNN cho HTGDĐH.

3.3.1.4. Đánh giá về nâng cao năng lực NCKH của HTGDĐH Việt Nam

HTGDĐH Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể trong NCKH, thể hiện qua sự gia tăng số lượng công bố quốc tế. Theo bảng số liệu giai đoạn 2011 - 2023, Việt Nam luôn đứng thứ 5 trong khu vực ASEAN (xem Hình 3.15). Đây là một thành tựu đáng ghi nhận, khẳng định vai trò của GDĐH Việt Nam trong việc thúc đẩy năng lực NCKH và sản xuất tri thức. Trong đó, các CSGDĐH đóng vai trò chủ chốt, chiếm tới 95,78% tổng số công bố quốc tế trên Scopus năm 2021. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa đạt được vị thế tương đương những nước có HTGDĐH tốt hơn trong khu vực ASEAN.

Hình 3.15: Số lượng công bố quốc tế của các nước ASEAN



Nguồn: Bộ KH&CN (2024)

Ngoài ra, hoạt động sở hữu trí tuệ tại các CSGDĐH vẫn còn hạn chế. Trong giai đoạn 2013 - 2022, các CSGDĐH chỉ đóng góp 15,5% tổng số đơn đăng ký sáng chế tại Việt Nam, thấp hơn nhiều so với doanh nghiệp (40%) và cá nhân (34%), cho thấy nghiên cứu trong HTGDĐH phần lớn mang tính học thuật và chưa có nhiều sáng chế hoặc giải pháp hữu ích phục vụ ứng dụng thực tiễn. Bên cạnh đó, sự thiếu liên kết giữa các CSGDĐH và doanh nghiệp tiếp tục làm giảm giá trị thương mại hóa của các kết quả nghiên cứu, ảnh hưởng đến đóng góp của GDĐH vào nền kinh tế và xã hội.

Một trong những lý do của các hạn chế này là mức đầu tư cho NCKH trong GDĐH chưa tương xứng với tiềm năng phát triển. Hiện tại, chỉ khoảng 6% tổng ngân sách giáo dục được phân bổ cho NCKH, dẫn đến sự thiếu thốn về CSVC hiện đại, các phòng thí nghiệm đạt chuẩn, và các điều kiện hỗ trợ nghiên cứu. Điều này khiến các CSGDĐH khó thực hiện các dự án nghiên cứu quy mô lớn hoặc tham gia sâu rộng vào hợp tác quốc tế, làm giảm vị thế quốc gia.

Ngoài ra, năng lực NCKH phân bổ không đồng đều giữa các CSGDĐH. Các

CSGDĐH lớn tại Hà Nội và TP.HCM nắm giữ phần lớn nguồn lực nghiên cứu và đóng góp chủ yếu vào số lượng công bố quốc tế. Trong khi đó, các CSGDĐH tại các khu vực miền núi, Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long gặp nhiều hạn chế về nguồn lực và nhân sự, khiến hoạt động NCKH tại các khu vực này kém phát triển. Sự mất cân đối này làm giảm khả năng đóng góp của HTGDĐH vào việc giải quyết các vấn đề đặc thù của địa phương và khu vực.

Tóm lại, HTGDĐH Việt Nam đã có được những kết quả bước đầu khả quan trong hoạt động NCKH, đặc biệt là sự gia tăng nghiên cứu công bố quốc tế. Tuy nhiên, sự chênh lệch với các nước dẫn đầu ASEAN, hạn chế về đầu tư, và khả năng ứng dụng thực tiễn vẫn là những thách thức lớn cần được giải quyết.

3.3.1.5. Đánh giá về hiệu quả của HTGDĐH Việt Nam

Hiệu quả của HTGDĐH Việt Nam được xem xét từ: hiệu quả nội bộ (tức là việc sử dụng nguồn lực để đạt kết quả tối đa) và hiệu quả bên ngoài (mức độ đáp ứng nhu cầu của TTLĐ).

Từ góc độ hiệu quả nội bộ, HTGDĐH Việt Nam đã đạt được một số kết quả tích cực nhưng vẫn còn những thiếu sót đáng kể. Các chỉ số như tỷ lệ SV tốt nghiệp, mức độ sử dụng tài nguyên (nhân lực, tài chính, CSVC), và năng lực quản lý cho thấy một bức tranh có tính chất phân hóa giữa các CSGDĐH.

Kết quả phân tích cho thấy hiệu quả trung bình của các CSGDĐH khá cao, tuy nhiên, sự chênh lệch giữa các CSGDĐH ngày càng lớn và hiệu quả trung bình có xu thế giảm. Điều này phản ánh những khó khăn trong việc duy trì kết quả đào tạo và tối ưu hóa nguồn lực, đặc biệt là ở các cơ sở nhỏ và ở khu vực khó khăn.

Đáng chú ý, nhóm các cơ sở tự chủ tài chính - thường được kỳ vọng hoạt động hiệu quả hơn - lại không cho thấy sự vượt trội so với nhóm chưa tự chủ. Sự sụt giảm hiệu quả của nhóm trường này có thể liên quan đến chính sách cắt giảm NSNN, kết hợp với các giới hạn trong việc tăng học phí.

Ngoài ra cũng có một số lưu ý khác khi xem xét hiệu quả của các CSGDĐH:

- Theo quy mô: Các CSGDĐH có quy mô lớn thường đạt hiệu quả cao hơn nhờ lợi thế kinh tế theo quy mô. Trong khi đó, các cơ sở nhỏ và vừa, đặc biệt là dưới 5.000 SV, gặp khó khăn trong việc duy trì hiệu quả ổn định.
- Theo địa phương: Các CSGDĐH tại các khu vực kinh tế phát triển như Đông Nam Bộ đạt hiệu quả cao hơn so với các vùng kém phát triển như Tây Nguyên hay Trung du miền núi phía Bắc. Điều này phản ánh sự chênh lệch về nguồn lực và cơ hội giữa các khu vực.
- Theo cơ quan chủ quản: Các CSGDĐH trực thuộc Chính phủ quản lý thường có hiệu quả thấp hơn so với các cơ sở thuộc Bộ GD&ĐT hay các CQTW khác,

đặt ra câu hỏi về sự khác biệt trong cách thức quản lý và phân bổ nguồn lực.

Ở khía cạnh hiệu quả bên ngoài, HTGDĐH vẫn gặp nhiều thách thức trong việc gắn kết với nhu cầu của TTLĐ. Tỷ lệ thất nghiệp trong nhóm có trình độ đại học trở lên thường xuyên cao hơn mức trung bình chung, và có xu hướng gia tăng. Điều này phản ánh tình trạng cung vượt cầu hoặc sự không phù hợp giữa kỹ năng đào tạo và yêu cầu công việc.

Đáng lưu ý, chênh lệch thu nhập giữa nhóm có bằng đại học và không có bằng cấp đã thu hẹp dần trong những năm gần đây, cho thấy giá trị kinh tế của bằng cấp đại học đang suy giảm. Đồng thời, sự không phù hợp về kỹ năng giữa trình độ đào tạo và công việc thực tế cũng là vấn đề nổi cộm, làm giảm hiệu quả sử dụng LLLĐ kỹ thuật cao.

Hiệu quả giảm sút trong bối cảnh các chính sách “tự chủ tài chính” chưa được triển khai đồng bộ, và các nguồn lực đầu tư hạn chế là những vấn đề cần được quan tâm. HTGDĐH cần cải thiện kết quả đào tạo để theo kịp xu hướng của TTLĐ.

Kết luận, dù có những tiến bộ nhất định, HTGDĐH Việt Nam cần đổi mới mạnh mẽ trong cơ chế quản lý, phân bổ nguồn lực và định hướng chiến lược, nhằm hướng đến việc gia tăng hiệu quả nội bộ lẫn bên ngoài, đáp ứng tốt hơn nhu cầu phát triển KT-XH trong bối cảnh hội nhập.

3.3.1.6. Đánh giá về đảm bảo công bằng trong tiếp cận GDĐH

Số liệu thống kê cho thấy, vấn đề bất bình đẳng trong tiếp cận GDĐH ở Việt Nam không quá nghiêm trọng khi xét trên một số khía cạnh. Thứ nhất, không có chênh lệch đáng kể về cơ hội tham gia GDĐH giữa nam và nữ. Thứ hai, mặc dù sự bất bình đẳng về thu nhập vẫn tồn tại, xu hướng này đang giảm dần qua thời gian.

Tuy nhiên, sự chênh lệch trong tiếp cận GDĐH giữa các nhóm dân tộc là một vấn đề cần đặc biệt lưu tâm, vì sự bất bình đẳng giữa các nhóm này đang gia tăng. Đây là một cảnh báo về nguy cơ mất công bằng trong cơ hội tham gia GDĐH, đặc biệt đối với các nhóm dân tộc thiểu số.

Trong bối cảnh học phí GDĐH tiếp tục tăng cao, khả năng khó duy trì công bằng cho SV thuộc nhóm gia đình thu nhập thấp. Nếu không có những chính sách hỗ trợ phù hợp, sự gia tăng chi phí có thể làm trầm trọng hơn chênh lệch về cơ hội tham gia GDĐH.

Theo VHLSS, giai đoạn 2010-2020, chi phí trung bình để học đại học đã tăng mạnh, từ 6,5 triệu đồng/SV/năm vào năm 2010 lên gần 22 triệu đồng/SV/năm vào năm 2020, tức tăng hơn 3 lần. Tốc độ tăng này nhanh hơn đáng kể so với tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người và tốc độ lạm phát, khiến gánh nặng chi phí GDĐH ngày càng lớn đối với các hộ gia đình (xem Phụ lục 26).

Tỷ lệ chi phí cho GDĐH trong tổng thu nhập hộ gia đình cũng tăng cao, đặc biệt đối với các gia đình thu nhập thấp. Cụ thể, vào năm 2010, chi phí GDĐH cho một SV của nhóm hộ gia đình nghèo nhất đã chiếm 35,32% tổng thu nhập, trong khi con số này ở

nhóm giàu nhất chỉ là 2,61%. Đến năm 2020, tỷ trọng này tăng lên 42% đối với nhóm hộ nghèo nhất (thập phân vị 1), và gần 39% đối với nhóm thập phân vị 2 (Bảng 3.5).

Bảng 3.5: Tỷ trọng chi phí cho GDDH trong tổng thu nhập của hộ gia đình phân theo nhóm thập phân vị theo thu nhập

Nhóm phân vị \ Năm	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
Nhóm ngũ phân vị 1	35,51%	34,16%	33,32%	30,84%	44,33%	37,71%	22,16%
Nhóm ngũ phân vị 2	21,23%	20,67%	20,42%	21,22%	20,89%	21,72%	12,97%
Nhóm ngũ phân vị 3	15,18%	15,39%	13,35%	14,79%	16,00%	14,57%	8,16%
Nhóm ngũ phân vị 4	11,95%	11,91%	10,93%	11,76%	11,59%	12,77%	7,72%
Nhóm ngũ phân vị 5	10,69%	9,57%	6,63%	9,34%	8,18%	9,75%	5,59%

Nguồn: NCS tính từ bộ VHLSS 2010-2022

Những con số trên cho thấy, nếu không có chính sách hỗ trợ phù hợp, SV từ các gia đình có hoàn cảnh khó khăn sẽ phải rơi vào thách thức không nhỏ trong việc tham gia GDDH. Chi phí học đại học chiếm tỷ trọng quá lớn trong thu nhập của các hộ gia đình nghèo, đẩy nhiều gia đình vào tình thế phải lựa chọn giữa việc cho con học tiếp hay giảm bớt chi phí để đáp ứng các nhu cầu sinh hoạt thiết yếu khác.

3.3.2. Đánh giá tác động của đầu tư ngân sách nhà nước

Ở giai đoạn thứ hai, NCS sử dụng “hồi quy Tobit” để đánh giá các nhân tố tác động đến hiệu quả của các CSGDDH. Mô hình hồi quy như sau:

$$DEA_i = \alpha + \sum_k \beta_k X_{ki} + \varepsilon_i$$

Trong đó:

- DEA_i là điểm hiệu quả của CSGDDH thứ i thu được từ phương pháp DEA.
- X_i là ma trận các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả của CSGDDH thứ i
- k là số lượng nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả trong mô hình
- ε_i là sai số trong mô hình

Mô hình Tobit được gọi là mô hình hồi quy bị kiểm duyệt, được thiết kế để ước tính mối quan hệ tuyến tính giữa các biến khi biến phụ thuộc bị giới hạn giá trị bên trái hoặc bên phải, hoặc cả hai. Với chỉ số hiệu quả tính toán được từ mô hình DEA cho thấy giá trị hiệu quả lớn nhất là 1 và giá trị nhỏ nhất > 0 . Do vậy, sử dụng mô hình Tobit là phù hợp trong ước lượng này.

Theo Kagatani (2022) các yếu tố quyết định hiệu quả của các CSGDDH được phân loại thành bốn nhóm: (1) quyền tự chủ của các CSGDDH, (2) nền tảng KT-XH và năng lực của SV, (3) cơ chế tài trợ và (4) đặc điểm của các CSGDDH.

Theo đó, dựa trên khả năng thu thập số liệu từ báo cáo 3 công khai, NCS đưa vào mô hình những biến sau:

- Trường tự chủ hoàn toàn và CSGDDH chưa tự chủ. Kỳ vọng rằng CSGDDH tự chủ sẽ có điểm hiệu quả cao hơn so với CSGDDH chưa tự chủ.

- CQCQ: theo quy định hiện nay, tác giả chia thành 4 nhóm: nhóm CSGDDH do Chính phủ quản lý, nhóm CSGDDH do Bộ GD&ĐT, nhóm CSGDDH do các Bộ và CQTW khác quản lý và nhóm CSGDDH do các UBND các tỉnh quản lý.

- Tỷ trọng NSNN trong tổng nguồn thu của các CSGDDH.

- Tỷ lệ SV/GV. Biến đại diện thể hiện cho chất lượng đào tạo, với giả thiết rằng tỷ lệ SV/GV thấp thì chất lượng sẽ tốt hơn và giúp điểm hiệu quả tăng. Ví dụ như nghiên cứu của Yu (2023) tại Trung Quốc cho thấy biến này có tác động tiêu cực đến hiệu quả.

- Điểm xét tuyển đầu vào của các CSGDDH, đại diện cho năng lực đầu vào của SV. Điểm đầu vào càng cao thể hiện năng lực của SV càng tốt và làm điểm hiệu quả của các CSGDDH cao hơn.

- Tỷ lệ GS, PGS /tổng số GV: thể hiện cho chất lượng của đội ngũ GV của CSGDDH đó và dự kiến là tỷ lệ này càng cao thì hiệu quả của các CSGDDH càng cao.

Ký hiệu và kỳ vọng về dấu của các biến trong mô hình hồi quy được thể hiện ở Phụ lục 28. Một số giá trị thống kê mô tả của các biến trong mô hình hồi quy được thể hiện ở Phụ lục 29.

Bảng 3.6: Kết quả ước lượng từ mô hình hồi quy Tobit

Observations: (24 observations deleted due to missingness)
 Total Left-censored Uncensored Right-censored
 283 0 189 94

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)	
(Intercept)	-0.55374	0.20384	-2.717	0.006595	**
r_nsn	0.13984	0.03262	4.286	1.82e-05	***
lsvcq_gvch	0.05361	0.01079	4.970	6.71e-07	***
lcovl	0.22437	0.04500	4.986	6.16e-07	***
r_gs	-0.10001	0.05309	-1.884	0.059612	.
ldiemdauvao	0.10736	0.03200	3.355	0.000793	***
tuchu	-0.01356	0.02561	-0.529	0.596573	
CP	-0.04798	0.02234	-2.148	0.031713	*
BGD	0.03237	0.01246	2.598	0.009384	**
UBND	-0.01352	0.01561	-0.866	0.386623	
Log(scale)	-2.53568	0.05502	-46.089	< 2e-16	***

 Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Nguồn: Kết quả chạy mô hình Tobit của NCS

Kết quả ở Bảng 3.6 cho thấy:

- Biến tỷ trọng NSNN trong tổng doanh thu của các CSGDDH có dấu dương và có ý nghĩa thống kê với mức ý nghĩa 0,001%. Điều này có nghĩa là nếu tỷ trọng NSNN trong tổng thu của các CSGDDH tăng lên thì sẽ làm cho hiệu quả của các CSGDDH

tăng, cụ thể nếu tỷ trọng NSNN trong tổng nguồn thu của các CSGDDH tăng lên 1% thì sẽ làm cho điểm hiệu quả của các CSGDDH tăng lên 0,13984 điểm. Điều này cho thấy việc ĐTNSNN cho các CSGDDH vẫn có tác dụng tích cực đến hiệu quả. Thời gian vừa qua tỷ trọng NSNN phân bổ cho các CSGDDH ngày càng giảm xuống, trong quy để đảm bảo học phí không tăng quá nhanh, trong giai đoạn nghiên cứu, Chính phủ đã có quy định tạm chưa tăng học phí, trong hoàn cảnh nguồn NSNN giảm, lại không được bổ sung từ học phí tăng thêm, khiến cho các CSGDDH đều gặp khó khăn về tài chính và khiến cho hiệu quả của các CSGDDH giảm.

Biến tỷ lệ SV chính quy/GV cơ hữu dương có ý nghĩa thống kê, bị trái với kỳ vọng. Giá trị ước lượng cho thấy, nếu tỷ lệ này tăng lên 1% thì điểm hiệu quả tăng lên 0,05 điểm. Điều này cho thấy nếu tốc độ tăng của SV tăng nhanh hơn tốc độ tăng của số GV cơ hữu thì hiệu quả của các CSGDDH sẽ tăng lên. Có thể do trong khoản thời gian nghiên cứu, yêu cầu về đảm bảo số lượng GV để có thể có chỉ tiêu cao trong tuyển sinh khiến các CSGDDH gia tăng tuyển thêm GV, nhưng vì mới tuyển, các GV mới này có thể chưa đạt được hiệu quả cao như các GV cũ, và chính vì vậy có thể dẫn đến hiện tượng trên.

Một biến nữa có dấu trái với kỳ vọng, đó là biến tỷ trọng số lượng GS và PGS trong tổng số GV cơ hữu của các CSGDDH. Mô hình cho thấy, nếu tỷ trọng số lượng GS và PGS của CSGDDH tăng lên thêm 1% sẽ làm cho điểm hiệu quả của CSGDDH giảm tới 0,1 điểm. Kết quả này cũng giống với kết quả phân tích hiệu quả của các CSGDDH ở Brazil của Hammes Junior và cộng sự (2020), nhưng trái ngược với kết quả của Salas-Velasco (2020) nghiên cứu đối với các CSGDDH công lập tại Tây Ban Nha. Ở Việt Nam, có thể giải thích hiện tượng này như sau. Có thể rằng mức lương trả cho các GS và PGS tương đối cao hơn so với các GV khác dẫn đến chi phí lớn, tuy nhiên, các PGS và đặc biệt là GS ở Việt Nam tham gia nhiều hơn vào hoạt động NCKH, trong khi nghiên cứu này lại tập trung phân tích về hiệu quả trong giảng dạy.

Tỷ lệ SV có việc làm sau 1 năm ra trường tăng lên và điểm đầu vào có dấu dương như kỳ vọng và có ý nghĩa thống kê với mức ý nghĩa 0,001%, với giá trị lần lượt là 0,22 và 0,11 khá cao. Khi các chỉ số này tăng lên, thể hiện cho chất lượng đào tạo của CSGDDH tăng lên, nên các CSGDDH có cơ hội tuyển sinh tốt hơn và do vậy đạt hiệu quả cao hơn.

Nếu phân tích theo CQCQ, các CSGDDH thuộc Bộ GD&ĐT có điểm hiệu quả trung bình cao hơn 0,3 điểm so với các CSGDDH khác (nếu các yếu tố khác như nhau). Các CSGDDH do Chính phủ quản lý lại có điểm trung bình thấp nhất và tiếp đó là các CSGDDH do UBND các tỉnh quản lý.

Kết quả ước lượng từ hồi quy Tobit cho thấy hiệu quả của các CSGDDH tự chủ và chưa tự chủ không tìm thấy bằng chứng thống kê về sự khác biệt, có thể là do giai đoạn nghiên cứu và số mẫu nhỏ nên kết quả ước lượng chưa được như kỳ vọng.

Có thể thấy:

- Điểm hiệu quả nội bộ trung bình của các CSGDDH công lập ở Việt Nam đang có dấu hiệu giảm dần trong 3 năm nghiên cứu.

- Nếu xét theo cơ quan chủ quản thì các CSGDDH trực thuộc Chính phủ có hiệu quả nhỏ nhất, tiếp theo đến các CSGDDH do UBND các tỉnh và do các Bộ và CQTW khác quản lý, và đạt điểm cao nhất là các CSGDDH thuộc Bộ GD&ĐT quản lý.

- Phân chia theo nhóm các CSGDDH tự chủ/chưa tự chủ, thì ở cả hai nhóm này, điểm hiệu quả đều đang trên đà giảm. Năm 2020 các CSGDDH thuộc nhóm tự chủ có điểm hiệu quả cao hơn so với các CSGDDH chưa tự chủ, đến năm 2021 thì điểm hiệu quả trung bình của 2 nhóm CSGDDH này tương đương nhau và sang đến năm 2022 thì điểm hiệu quả ở các CSGDDH tự chủ lại thấp hơn so với các CSGDDH không tự chủ.

- Về các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả nội bộ của các CSGDDH:

+ Việc ĐTNSNN cho các CSGDDH có tác dụng tích cực đến hiệu quả. Đây là điều cần xem xét đặt trong bối cảnh quan điểm của Chính phủ là giảm dần nguồn NSNN đối với các CSGDDH công lập hiện nay.

+ Số lượng SV tốt nghiệp và tỷ lệ SV có việc làm sau 1 năm ra trường tăng lên sẽ làm cho hiệu quả của CSGDDH cao hơn.

+ Tuy nhiên có điểm khá ngạc nhiên là nếu tốc độ tăng của SV chính quy tăng nhanh hơn tốc độ tăng của số GV cơ hữu thì hiệu quả của các CSGDDH sẽ tăng lên, và nếu số lượng PGS, GS tăng lên lại làm hiệu quả của các CSGDDH giảm đi.

3.3.3. Đánh giá hiệu quả của đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam

Việc đánh giá hiệu quả trong ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH có thể dùng phương pháp CEA hoặc phương pháp CBA. NCS sẽ đánh giá bằng phương pháp CBA.

Về phương pháp CBA để đánh giá hiệu quả GDĐH ở Việt Nam, đã có một số nghiên cứu đã thực hiện. Các nghiên cứu này có đặc điểm chung là sử dụng bộ dữ liệu VHLSS, phương pháp sử dụng thông thường là phương pháp hàm thu nhập Mincer để tính toán ra tỷ suất sinh lời cá nhân. Trong các nghiên cứu này có duy nhất nghiên cứu của Đặng Thị Minh Hiền (2016) là sử dụng phương pháp CBA đầy đủ, tính toán đầy đủ các dòng chi phí và lợi ích của GDĐH ở Việt Nam để từ đó tính toán tỷ suất sinh lời cho cá nhân và tỷ suất sinh lời của xã hội.

Tổng hợp các nghiên cứu về tỷ suất sinh lời của GDĐH tại Việt Nam theo thứ tự thời gian cho thấy một bức tranh tổng quát về xu hướng và mức độ lợi ích mà GDĐH mang lại cho cá nhân và xã hội ở Việt Nam qua các giai đoạn phát triển kinh tế.

Năm 2014, nghiên cứu của Ninh Thị Hoàng Lan sử dụng dữ liệu từ VHLSS giai đoạn 2004-2010. Áp dụng hàm thu nhập Mincer với hai phương pháp ước lượng khác nhau, nghiên cứu cho thấy tỷ suất sinh lời cá nhân từ GDĐH tại Việt Nam có xu thế

tăng theo thời gian, từ 6,54% vào năm 2004 lên 8,59% vào năm 2010 theo phương pháp thứ nhất, và từ 11,63% lên 15,66% theo phương pháp thứ hai. Kết quả này cho thấy tỷ suất sinh lời cá nhân từ GDDH ở Việt Nam vào năm 2010 khá hấp dẫn, đạt mức cao so với trung bình toàn cầu.

Tiếp đó, nghiên cứu của Doan và Stevens vào năm 2011, dựa trên dữ liệu từ VHLSS năm 2008, đã sử dụng hồi quy OLS và biến công cụ để kiểm soát sai lệch từ các yếu tố không quan sát được. Kết quả cho thấy tỷ suất sinh lời cá nhân từ GDDH ở Việt Nam đạt 97%, nghĩa là người có bằng đại học có thu nhập trung bình cao hơn 97% so với người chỉ có bằng trung học phổ thông. Đây là một con số rất cao, phản ánh lợi ích kinh tế lớn cho cá nhân từ việc đầu tư vào GDDH, đặc biệt là trong thời kỳ trước khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 khi nhu cầu lao động trình độ GDDH còn cao.

Đến năm 2018, nghiên cứu của Patrinos và cộng sự, cũng sử dụng dữ liệu từ VHLSS tính đến năm 2012, đã đưa ra ước tính tỷ suất sinh lời cá nhân từ GDDH ở mức 18-21%. Đây là mức cao nhất trong các cấp học và cho thấy lợi ích kinh tế cá nhân từ GDDH ở Việt Nam vẫn ở mức hấp dẫn trong giai đoạn này, phản ánh rằng TTLĐ tiếp tục có nhu cầu cao đối với lao động trình độ GDDH.

Tuy nhiên, sau năm 2008, các nghiên cứu ở Việt Nam cho thấy dấu hiệu suy giảm tỷ suất sinh lời từ GDDH. Nghiên cứu của Ngọc vào năm 2020, dựa trên dữ liệu từ VHLSS sau khủng hoảng tài chính, chỉ ra rằng tỷ suất sinh lời từ GDDH có xu hướng giảm do TTLĐ có dấu hiệu bão hòa đối với lao động trình độ GDDH. Sự gia tăng nguồn cung lao động có bằng đại học nhưng không đi kèm với sự tăng trưởng tương ứng trong nhu cầu đã khiến mức tỷ suất sinh lời suy giảm, dẫn đến tình trạng thất nghiệp cao và mức lương thấp ở nhóm lao động trình độ GDDH.

Nghiên cứu của McGuinness và cộng sự năm 2021, sử dụng dữ liệu VHLSS từ năm 2002 đến 2016, cho thấy tỷ suất sinh lời cá nhân cho GDDH tại Việt Nam tăng cao trong giai đoạn từ 2002 đến 2010 nhưng giảm rõ rệt sau năm 2010 do TTLĐ bão hòa. Sự giảm sút này phản ánh tình trạng dư cung lao động có trình độ cao, trong khi TTLĐ lại chuyển hướng sang nhu cầu cho các ngành nghề yêu cầu kỹ năng thực tiễn nhiều hơn.

Nghiên cứu gần đây của Đặng Thị Minh Hiền vào năm 2016, dựa trên dữ liệu VHLSS năm 2012, sử dụng phương pháp CBA đầy đủ để tính toán tỷ suất sinh lời cả ở góc độ cá nhân lẫn xã hội. Kết quả cho thấy tỷ suất sinh lời cá nhân từ GDDH đạt 10,2% (nam: 11,1%, nữ: 9,3%), trong khi tỷ suất sinh lời xã hội là 7,7% (nam: 8,6%, nữ: 6,7%). Những con số này cho thấy mặc dù lợi ích cá nhân từ GDDH vẫn ở mức khá hấp dẫn, nhưng lợi ích xã hội lại thấp hơn so với mức trung bình toàn cầu, điều này gợi ý rằng cần cải thiện kết quả đào tạo, để theo kịp xu hướng LLLĐ, từ đó tỷ suất sinh lời xã hội của GDDH mới có thể tăng lên.

So sánh các kết quả của Việt Nam với mức trung bình toàn cầu, theo nghiên cứu của

Psacharopoulos và Patrinos (2018), tỷ suất sinh lời cá nhân từ GDDH toàn cầu trung bình vào khoảng 9-12%, với các nước thu nhập thấp có tỷ suất này cao hơn, đạt khoảng 12%. Tỷ suất sinh lời cá nhân của Việt Nam dao động từ 6,54% đến 21% tùy theo giai đoạn và phương pháp tính, nghĩa là Việt Nam nằm trong khoảng trung bình đến cao so với các nước thu nhập thấp, đặc biệt đạt đỉnh vào năm 2010 với 15,66%. Tuy nhiên, tỷ suất sinh lời xã hội từ GDDH ở Việt Nam lại chỉ đạt 7,7% (theo nghiên cứu của Đặng Thị Minh Hiền), thấp hơn so với mức trung bình 10-16% ở các nước thu nhập thấp trên thế giới. Kết quả này cho thấy, trong khi GDDH ở Việt Nam vẫn mang lại lợi ích kinh tế cho cá nhân, thì lợi ích xã hội chưa đạt mức tối ưu so với các nước khác.

Kết quả từ các nghiên cứu về tỷ suất sinh lời của GDDH ở Việt Nam mang lại một số nhận định quan trọng về thực trạng và hiệu quả của đầu tư vào GDDH nói chung và hiệu quả ĐTNSNN cho GDDH nói riêng.

Trước tiên, lợi ích kinh tế cá nhân từ GDDH tại Việt Nam ở mức tương đối hấp dẫn nhưng có sự biến động theo thời gian. Tỷ suất sinh lời cá nhân từ GDDH tại Việt Nam, đặc biệt trong giai đoạn từ năm 2004 đến 2010, có xu hướng tăng và đạt mức cao so với trung bình toàn cầu, với mức cao nhất là 15,66% vào năm 2010. Điều này cho thấy, trong những giai đoạn nền kinh tế tăng trưởng mạnh, việc đầu tư vào GDDH mang lại lợi ích kinh tế cá nhân rõ rệt, khi người tốt nghiệp đại học có thu nhập trung bình cao hơn đáng kể so với người có trình độ học vấn thấp hơn.

Tuy nhiên, từ sau năm 2010, tỷ suất sinh lời cá nhân từ GDDH có xu hướng giảm dần, một phần từ sự tăng trưởng nhanh chóng của số lượng SV trình độ GDDH, trong khi nhu cầu lao động có bằng cấp của thị trường không tăng tương ứng. Điều này dẫn đến sự “bão hòa cục bộ” của TTLĐ đối với lao động trình độ GDDH, gây áp lực lên mức lương và cơ hội việc làm của nhóm này. Kết quả là tỷ suất sinh lời cá nhân giảm, phản ánh rằng lợi ích kinh tế cá nhân từ bằng cấp đại học không còn hấp dẫn như trước.

Thứ hai, lợi ích xã hội từ GDDH tại Việt Nam thấp hơn mức trung bình toàn cầu, cho thấy HTGDDH chưa có hiệu quả cao. Tỷ suất sinh lời xã hội của GDDH ở Việt Nam được ước tính khoảng 7,7%, thấp hơn so với mức trung bình toàn cầu ở các nước thu nhập thấp (10-16%). Điều này phản ánh rằng GDDH ở Việt Nam chưa tạo ra các lợi ích xã hội tương xứng với chi phí đầu tư. Mặc dù GDDH có thể giúp cải thiện năng suất lao động và tăng thu nhập cá nhân, nhưng mức độ đóng góp của GDDH vào phát triển KT-XH nói chung, như nâng cao trình độ kỹ năng, giảm tỷ lệ thất nghiệp hoặc thúc đẩy các ngành công nghệ cao, vẫn còn hạn chế.

Nguyên nhân có thể đến từ chi phí đào tạo cao và kết quả đào tạo chưa đáp ứng tốt nhu cầu của TTLĐ. HTGDDH tại Việt Nam tập trung nhiều vào lý thuyết, trong khi kỹ năng thực tiễn của SV chưa được chú trọng. Kết quả là SV tốt nghiệp thường thiếu cơ hội việc làm đúng chuyên môn, và phải làm các công việc có mức đãi ngộ hạn chế hơn kỳ

vọng, làm giảm hiệu quả xã hội của GDDH và khiến tỷ suất sinh lời xã hội thấp.

Thứ ba, sự chênh lệch giữa tỷ suất sinh lời cá nhân và xã hội cho thấy cần điều chỉnh và tối ưu hóa chính sách đầu tư cho GDDH. Tỷ suất sinh lời cá nhân ở Việt Nam trong giai đoạn trước năm 2010 cao hơn nhiều so với tỷ suất sinh lời xã hội, cho thấy GDDH mang lại lợi ích tài chính cá nhân lớn hơn so với các lợi ích xã hội. Sự chênh lệch này có thể tạo ra tình trạng “chạy theo bằng cấp” trong xã hội, khi nhiều người học đại học chỉ để đạt mức thu nhập cao hơn mà không thực sự đáp ứng được yêu cầu về chất lượng hoặc kỹ năng của thị trường.

Điều này gợi ý rằng Việt Nam cần cải cách HTGDDH để tăng cường lợi ích xã hội từ đầu tư GDDH, giảm khoảng cách giữa tỷ suất sinh lời cá nhân và xã hội. Cụ thể, cần tăng cường cải thiện kết quả đào tạo, theo kịp xu hướng TTLĐ, đảm bảo rằng SV tốt nghiệp có kỹ năng thực tiễn để tham gia vào các ngành công nghiệp hoặc dịch vụ có giá trị gia tăng cao. Điều này không chỉ giúp giảm tình trạng thất nghiệp mà còn đảm bảo rằng GDDH thực sự là động lực cho phát triển kinh tế bền vững.

3.3.4. Đánh giá về khía cạnh công bằng trong phân bổ ngân sách nhà nước

NCS sẽ sử dụng phương pháp BIA để tính toán mức NSNN cho GDDH đối với từng nhóm dân cư để có thể đánh giá khía cạnh công bằng trong việc ĐTNSNN cho GDDH.

Số liệu về giá trị NSNN đầu tư cho GDDH, số lượng SV các CSGDDH công lập và số tiền trung bình mà một SV học tại CSGDDH công lập nhận được trong giai đoạn 2010-2020 được thể hiện ở Bảng 3.7.

Bảng 3.7: Giá trị NSNN một SV học tại CSGDDH công lập nhận được

TT	Chỉ tiêu	Năm	2010	2012	2014	2016	2018	2020
1	NSNN chi cho GDDH (tỷ đồng)		7872	8627	9182	10938	11634	11327
2	Số SV công lập (nghìn SV)		1246,4	1275,6	1596,7	1523,9	1261,5	1540,6
3	Số tiền NSNN chi cho 1 SV (triệu đồng/SV)		6,32	6,76	5,75	7,18	9,22	7,35

Nguồn: Tổng hợp số NSNN từ BTC, số SV công lập từ Bộ GD&ĐT

NSNN hiện nay đa phần kênh phân bổ là chuyển cho các CSGDDH công lập, các CSGDDH ngoài công lập không nhận được đầu tư từ NSNN; ngoài ra phần hỗ trợ cho người học không cao. Phần NSNN chuyển về cho các CSGDDH công lập sẽ giúp làm giảm chi phí về đào tạo cho các CSGDDH và nhờ đó giúp giảm học phí cho người học. Chính vì vậy, giả định rằng các SV theo học tại các CSGDDH công lập sẽ “được hưởng” khoản lợi ích từ NSNN này. Như bảng số liệu thể hiện, trung bình, một SV học tại các CSGDDH công lập sẽ nhận khoảng từ 5,75 triệu người/năm đến mức cao nhất là 9,22 triệu người/năm (vào năm 2018). Tuy nhiên, con số này mới chỉ là con số trung bình. Phương pháp BIA sẽ được sử dụng để tính xem giá trị NSNN phân phối

cho các nhóm người học này như thế nào.

NCS sẽ phân chia nhóm SV đang theo học tại các CSGDDH công lập thành 10 nhóm sắp xếp theo thu nhập bình quân đầu người (nhóm thập phân vị theo thu nhập bình quân đầu người).

Công thức tính lợi ích cho nhóm dân cư trong nhóm thập phân vị theo thu nhập bình quân đầu người thứ j được tính như sau:

$$X_j = E_j \times \frac{S}{E} = \frac{E_j}{E} \times S \quad (1)$$

Trong đó:

- X_j là giá trị chi NSNN cho GDDH mà nhóm j nhận được
- E_j là tổng số SV đang học tại các CSGDDH công lập (và do vậy nhận được trợ cấp từ Chính phủ) của nhóm thập phân vị thứ j
- E là tổng số SV đang theo học tại các CSGDDH công lập.
- Tỷ lệ E_j/E chính là tỷ lệ SV đang học tại các CSGDDH công lập của nhóm j trong tổng số.
- S là số thực chi NSNN cho GDDH bao gồm chi thường xuyên và chi đầu tư, số liệu được lấy từ BTC.

Chia cả hai vế phương trình (1) cho S ta sẽ có

$$x_j = \frac{X_j}{S} = \frac{E_j}{E} \quad (2)$$

Bảng 3.8: Tỷ trọng SV học tại các CSGDDH công lập phân theo nhóm thập phân vị theo thu nhập bình quân đầu người

Nhóm thập phân vị \ Năm	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Nhóm thập phân vị 1	2,63%	1,76%	1,61%	2,87%	3,02%	2,98%
Nhóm thập phân vị 2	6,10%	3,35%	4,36%	4,03%	3,96%	4,01%
Nhóm thập phân vị 3	5,54%	6,18%	4,50%	6,18%	5,25%	4,53%
Nhóm thập phân vị 4	7,61%	7,23%	8,77%	8,89%	11,28%	10,72%
Nhóm thập phân vị 5	7,31%	11,04%	9,45%	9,80%	10,05%	10,59%
Nhóm thập phân vị 6	11,72%	10,97%	11,51%	9,71%	11,40%	11,79%
Nhóm thập phân vị 7	9,71%	15,23%	11,65%	12,84%	11,15%	12,25%
Nhóm thập phân vị 8	11,69%	11,81%	13,95%	12,87%	14,27%	13,67%
Nhóm thập phân vị 9	20,90%	14,99%	17,53%	15,05%	13,67%	13,31%
Nhóm thập phân vị 10	16,79%	17,43%	16,67%	17,77%	15,96%	16,15%

Nguồn: NCS tính từ bộ VHLSS của TCKT các năm 2010-2022

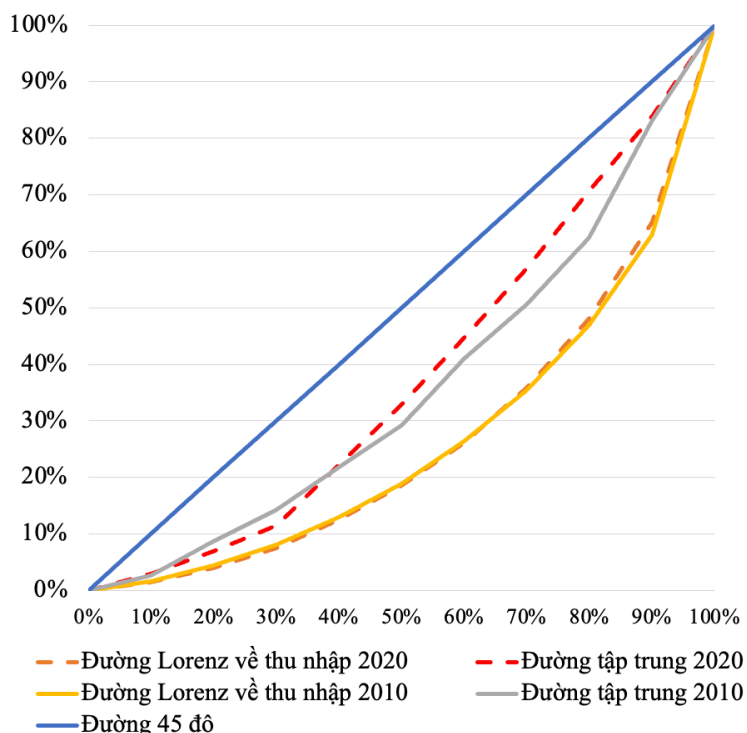
x_j phản ánh tỷ trọng NSNN mà nhóm dân cư thứ j nhận được trong tổng số NSNN

dành cho GDĐH, và như công thức thể hiện, nó chính bằng tỷ trọng SV đang học đại học công lập trong tổng số SV học đại học công lập. Như vậy X_j phản ánh về số tiền, còn x_j thì phản ánh tỷ trọng NSNN mà nhóm dân cư thứ j nhận được.

Để tính toán được giá trị NSNN mà các nhóm người học nhận được. Trước tiên NCS sẽ ước lượng tỷ trọng các SV đang theo học tại các CSGDĐH công lập phân theo nhóm thập phân vị theo thu nhập bình quân đầu người. Kết quả ước tính từ bộ số liệu VHLSS từ năm 2010 đến 2020 được thể hiện ở Bảng 3.8.

Sử dụng công thức (1) với S là mức NSNN chi cho GDĐH qua các năm ta tính được phần lợi ích mỗi nhóm dân cư nhận được (xem Phụ lục 30). Nhìn bảng số liệu, ta có thể nhận thấy nhóm SV nghèo nhất đang nhận được mức NSNN thấp nhất, và nhóm SV đến từ gia đình giàu nhất lại đang hưởng mức NSNN cao nhất. Ví dụ năm 2010, những SV nghèo nhất chỉ được hưởng 206,74 tỷ, trong khi những SV giàu nhất thì nhận được 1.321,64 tỷ đồng (trong tổng số tiền NSNN chi cho GDĐH là 7872 tỷ), gấp 6,39 lần. Còn đến năm 2020 thì nhóm SV nghèo nhất nhận được 337,54 tỷ, và nhóm SV giàu nhất nhận được mức hỗ trợ từ NSNN là 1.829,31 tỷ đồng, mức chênh lệch giữa nhóm giàu nhất và nghèo nhất là 5,42 lần. Nếu tính về số lần chênh lệch giữa mức lợi ích mà nhóm giàu nhất và nghèo nhất nhận được từ NSNN thì con số này đang trên đà giảm. Tuy nhiên, để có thể thấy rõ mức chênh lệch, NCS sẽ tính thêm chỉ số Suit qua các năm. Kết quả được thể hiện ở Phụ lục 31.

Hình 3.16: Đường cong Lorenz và đường tập trung lợi ích năm 2010 và 2020



Nguồn: NCS tính từ bộ VHLSS của TCKT các năm 2010-2020

Giá trị các chỉ số Suit qua các năm đều dương, chứng tỏ chi NSNN hiện nay đang

có tính chất lũy thoái, có nghĩa là người nghèo đang nhận được phần ít hơn và người giàu đang nhận được phần nhiều hơn. Ngoài ra chỉ số này từ năm 2010 - 2018 có xu hướng giảm dần, thể hiện là mức bất bình đẳng trong phân bổ lợi ích đang có xu hướng giảm dần, tuy nhiên, đến năm 2020 thì có sự tăng nhẹ. Có thể thấy nguyên nhân ở đây là do tỷ lệ SV từ nhóm thập phân vị 1, 2, 3 đều đang giảm tỷ trọng trong số SV đang theo học tại các CSGDDH công lập. Điều này được phản ánh trên Hình 3.16.

Nguyên nhân có thể đến từ việc chi phí học đại học tăng cao, cả chi phí về học phí và chi phí sinh hoạt, trong khi ở Việt Nam vẫn chưa có chương trình hỗ trợ SV hiệu quả, và làm giảm tỷ lệ theo học đại học của những SV có hoàn cảnh khó khăn.

3.4. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

3.4.1. Những thành công trong việc đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam

Từ 2010-2022, ĐTNSNN cho giáo dục, đặc biệt là GDDH, đã có sự tăng trưởng đáng kể, thể hiện cam kết mạnh mẽ của Nhà nước đối với việc phát triển GDDH. Tổng chi NSNN cho giáo dục đã tăng gấp 3,3 lần trong hơn một thập kỷ, tạo tiền đề quan trọng để HTGDDH có sự tăng lên về quy mô đào tạo lẫn chất lượng và hiệu quả hoạt động.

Nhờ nguồn lực tài chính từ NSNN, quy mô đào tạo của GDDH đã được mở rộng đáng kể, đáp ứng tốt hơn nhu cầu học tập của xã hội. Số lượng SV tăng lên không ngừng, với tỷ lệ SV đại học trên mỗi vạn dân đạt mức 218 vào năm 2021, phản ánh khả năng tiếp cận GDDH ngày càng được cải thiện. Sự gia tăng quy mô này khẳng định vai trò thiết yếu của ĐTNSNN trong việc tạo cơ hội học tập cho các tầng lớp dân cư, đặc biệt ở các khu vực có điều kiện kinh tế khó khăn.

Mạng lưới các CSGDDH cũng được phát triển rộng khắp, với hơn 240 CSGDDH trên cả nước. Hệ thống này đã phủ khắp các vùng kinh tế, từ các đô thị lớn như Hà Nội, TP.HCM đến các khu vực khó khăn như Tây Nguyên, Trung du và miền núi phía Bắc. Dù vẫn tồn tại sự chênh lệch về chất lượng và điều kiện giữa các vùng, sự mở rộng này đã góp phần giảm bớt khoảng cách về cơ hội giáo dục, hướng đến sự công bằng trong tham gia GDDH.

Sự gia tăng ĐTNSNN cũng giúp cải thiện CSVC, phát triển đội ngũ GV, cải thiện kết quả tại các CSGDDH. Các CSGDDH đã sử dụng nguồn vốn đầu tư để chuẩn hóa CTĐT, hiện đại hóa thiết bị giảng dạy và từng bước đạt chuẩn KĐCL quốc tế. Kết quả là một số CSGDDH Việt Nam đã được ghi nhận trên các bảng xếp hạng uy tín toàn cầu, khẳng định vị thế ngày càng cao của GDDH Việt Nam trong khu vực và thế giới.

Bên cạnh đó, chính sách tài chính cho GDDH đã có những đổi mới quan trọng. Từ năm 2016, cơ cấu chi NSNN chuyển hướng tích cực với tỷ trọng đầu tư phát triển tăng

lên, trong khi chi thường xuyên giảm xuống, giúp tăng cường CSVC và trang thiết bị đào tạo. Đồng thời, chính sách học phí cũng từng bước thực hiện theo phương châm “chia sẻ chi phí” và “học phí tính đủ”. Điều này tạo ra nguồn lực tài chính đáng kể từ học phí, giảm dần sự phụ thuộc vào NSNN, đồng thời khuyến khích các CSGDDH tự chủ tài chính.

Các chính sách hỗ trợ SV đã góp phần quan trọng trong việc đảm bảo công bằng xã hội, tạo cơ hội cho SV từ các hộ gia đình khó khăn và vùng dân tộc thiểu số được tiếp cận GDĐH. Những chính sách này không chỉ giúp giảm gánh nặng tài chính mà còn tạo động lực cho SV ở mọi hoàn cảnh vươn lên học tập.

Đáng chú ý, việc áp dụng cơ chế tự chủ đại học là một thành công quan trọng khác. Các CSGDDH đã tận dụng hiệu quả nguồn NSNN kết hợp với nguồn lực từ học phí và các nguồn thu khác để cải thiện CSVC, cải thiện kết quả đào tạo, NCKH và quản trị. Cơ chế tự chủ không chỉ giảm gánh nặng tài chính cho NSNN mà còn thúc đẩy tính sáng tạo và tự chịu trách nhiệm trong quản lý của các CSGDDH.

Những cải cách trong khung pháp lý, như “Nghị quyết 29/NQ-TW”, “Nghị định 16/2015/NĐ-CP” và “Luật NSNN”, đã tạo nền tảng vững chắc để hướng đến việc gia tăng sử dụng hiệu quả NSNN. Các văn bản này không chỉ điều chỉnh cơ chế phân bổ và sử dụng NSNN mà còn giúp HTGDĐH chuyển đổi dần sang mô hình quản trị hiện đại, đáp ứng tốt hơn yêu cầu của nền kinh tế tri thức.

3.4.2. Hạn chế trong việc đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam

Mặc dù ĐTNSNN cho GDĐH ở Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể trong những năm qua, vẫn còn tồn tại nhiều thiếu sót quan trọng ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng nguồn lực công, khả năng phát triển bền vững của hệ thống và cơ hội tham gia GDĐH của người học. Những hạn chế này là:

3.4.2.1. ĐTNSNN cho GDĐH chưa tương xứng với nhu cầu phát triển

Mức ĐTNSNN cho GDĐH ở Việt Nam hiện đang ở mức thấp và có xu hướng suy giảm cả về tỷ trọng trong tổng chi NSNN lẫn giá trị thực tế sau điều chỉnh lạm phát. Điều này không chỉ thể hiện qua con số chi tiêu hiện tại mà còn qua tốc độ tăng trưởng ngân sách cho GDĐH (chỉ đạt mức tăng trung bình 3,69%/năm), vốn chậm hơn so với tốc độ tăng chung của chi NSNN (với mức tăng 8,5%) và thấp hơn cả mức lạm phát bình quân hàng năm trong giai đoạn 2010 - 2022 (với mức tăng 4,89%/năm) - Xem Phụ lục 17. Nếu xét về tỷ trọng trong GDP, mức chi NSNN cho GDĐH ở Việt Nam cũng chỉ dao động trong khoảng 0,13-0,15%, thấp hơn đáng kể so với nhiều nước.

Khi đặt Việt Nam vào bối cảnh quốc tế, mức đầu tư này càng trở nên đáng lo ngại. Nếu phân loại các quốc gia theo GDP bình quân đầu người tính bằng USD theo sức mua tương đương (USD PPP), có thể thấy một xu hướng rõ ràng: các nước có thu

nhập cao hơn thường chi cho GDDH cao hơn, như thể hiện ở Bảng 3.9.

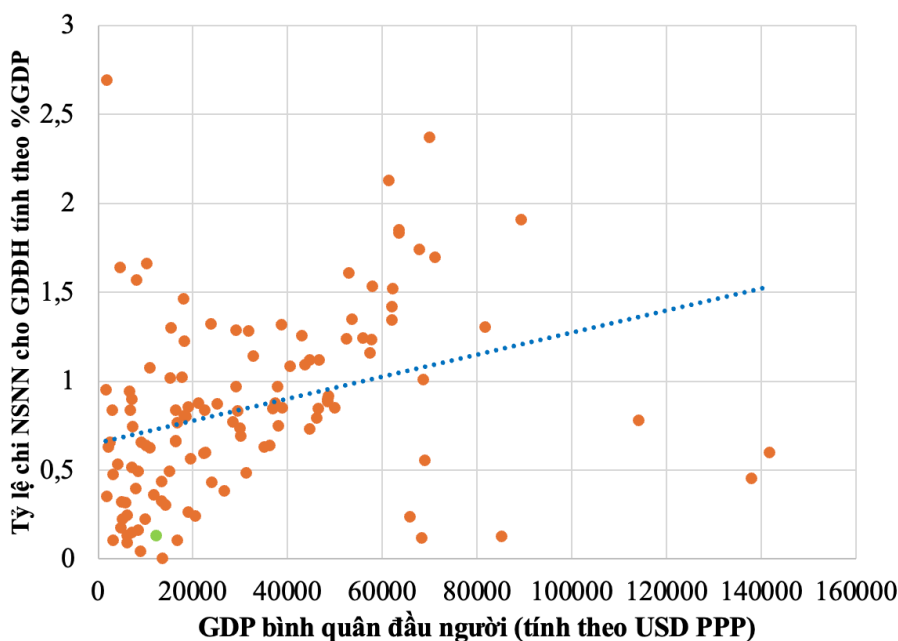
Bảng 3.9: Chi NSNN cho GDDH (%GDP) theo nhóm quốc gia phân loại theo thu nhập

TT	Nhóm quốc gia phân theo GDP bình quân đầu người	GDP bình quân đầu người (USD PPP)	Chi NSNN cho GDDH (%GDP)
1	Các quốc gia thu nhập thấp	≤ 10000	0,604
2	Các quốc gia thu nhập trung bình thấp	10000 - 20000	0,713
3	Các quốc gia thu nhập trung bình cao	20000 - 40000	0,819
4	Các quốc gia thu nhập cao	> 40000	1,159

Nguồn: NCS tính từ số liệu của Viện Thống kê UNESCO, truy cập tháng 01/2025

Phân tích tương quan giữa tỷ lệ chi tiêu cho GDDH và GDP bình quân đầu người (USD PPP) kết quả hệ số tương quan Pearson là $r = 0,327$ với giá trị p-value $p=0.000$. Điều này cho thấy có mối tương quan dương nhưng yếu giữa hai biến, đồng nghĩa với việc khi GDP bình quân đầu người tăng thì chi tiêu NSNN cho GDDH cũng có xu hướng tăng, nhưng mức độ tương quan không cao.

Hình 3.17: Tương quan giữa chi NSNN cho GDDH và GDP bình quân đầu người



Nguồn: NCS tính từ số liệu của Viện Thống kê UNESCO, truy cập tháng 02/2025

Việt Nam, với GDP bình quân đầu người năm 2022 là hơn 12000 (USD PPP), thuộc nhóm quốc gia thu nhập trung bình thấp, lẽ ra phải có mức đầu tư GDDH tiệm cận 0,71% GDP, nhưng thực tế chỉ đạt khoảng 0,13 - 0,15% GDP. Khoảng cách này cho thấy mức ĐTNNSN cho GDDH của Việt Nam đang thấp hơn đáng kể so với mặt

bằng chung của các quốc gia có mức thu nhập tương đương, cho thấy một sự bất hợp lý trong mức ĐTNSNN. Nước ta lại là một ngoại lệ tiêu cực khi có mức đầu tư thấp hơn đáng kể so với xu hướng chung (xem Hình 3.17), đặt ra câu hỏi về mức độ ưu tiên thực sự của GDDH trong chiến lược phát triển quốc gia.

Bên cạnh mức chi thấp cho hoạt động đào tạo, các CSGDDH cũng nhận mức chi cho hoạt động NCKH không tương xứng từ NSNN. Như đã chỉ ra, HTGDĐH chiếm tới 1/3 tổng nguồn nhân lực NC&PT của cả nước, nhưng lại chỉ nhận về chưa đến 1/5 nguồn lực NSNN chi cho NCKH, trong khi các CSGDDH hiện nay vẫn phụ thuộc khá lớn vào nguồn NSNN để thực hiện hoạt động này.

Việc ĐTNSNN cho GDDH thấp kéo theo nhiều hệ lụy nghiêm trọng. Hệ quả dễ thấy nhất là các CSGDDH công lập ngày càng phải phụ thuộc vào học phí để duy trì hoạt động. Trong khi năm 2017, nguồn thu từ NSNN chiếm khoảng 24% tổng thu của các CSGDDH công lập, thì đến năm 2021, con số này đã giảm xuống dưới 10%, trong khi tỷ trọng học phí tăng lên đến 77% (xem Phụ lục 32). Mô hình tài chính này tiềm ẩn nhiều rủi ro, bởi học phí phải đảm bảo tính cạnh tranh, tuân theo trần học phí quy định của Nhà nước, đồng thời việc xác định chỉ tiêu tuyển sinh cũng phải tuân thủ các quy định nên nếu có vấn đề về việc tuyển sinh, nguồn thu từ học phí cũng không đảm bảo.

Bên cạnh đó, khi các CSGDDH buộc phải tăng học phí để bù đắp cho sự suy giảm của nguồn thu từ NSNN, cơ hội tham gia GDDH của các SV thuộc nhóm yếu thế sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Nếu không có các cơ chế hỗ trợ tài chính đi kèm như học bổng, trợ cấp hay TDSV, nguy cơ bất bình đẳng trong tiếp cận GDDH sẽ ngày càng gia tăng. Một HTGDĐH mà trong đó người học phải gánh phần lớn chi phí sẽ khó đảm bảo tính công bằng và cơ hội phát triển bình đẳng cho tất cả các nhóm dân cư.

Không chỉ ảnh hưởng đến tính bền vững tài chính của các CSGDDH và cơ hội tham gia GDDH của SV, ĐTNSNN thấp cũng tác động tiêu cực đến kết quả đào tạo và NCKH. Khi NSNN eo hẹp, các CSGDDH gặp nhiều khó khăn trong việc đầu tư phát triển CSVC, trả lương cạnh tranh để thu hút và giữ chân GV giỏi. Tình trạng chảy máu chất xám có thể diễn ra mạnh hơn khi các GV lựa chọn chuyển sang khu vực tư nhân hoặc ra nước ngoài làm việc. Đồng thời, việc thiếu ngân sách cũng hạn chế khả năng đầu tư vào NCKH, làm giảm số lượng và chất lượng công bố quốc tế, ảnh hưởng đến vị thế học thuật của các CSGDDH Việt Nam trong khu vực và trên thế giới.

3.4.2.2. Cơ chế phân bổ NSNN thiếu hiệu quả, chưa có trọng điểm chiến lược

Cơ chế phân bổ NSNN cho GDDH hiện nay chưa thực sự hiệu quả, thiếu công bằng và chưa gắn với kết quả hoạt động của các CSGDDH.

Như đã phân tích, hiện nay, việc phân bổ NSNN cho GDDH chủ yếu dựa trên các chỉ tiêu hành chính và mang tính thương lượng, đàm phán giữa các CSGDDH với CQQL. Cách thức này dẫn đến tình trạng phân bổ không dựa trên kết quả hay hiệu quả

hoạt động của từng CSGDDH. Trong ba lĩnh vực chi chính là chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển và chi NCKH, việc xác định mức ngân sách cấp phát vẫn chưa có sự thay đổi đáng kể so với trước đây. Một số địa phương đã áp dụng cơ chế phân bổ theo công thức đầu vào cho các CSGDDH do UBND tỉnh quản lý, nhưng phạm vi áp dụng còn rất hạn chế. Ngoài ra, một số CTĐT có tính đặt hàng, như đào tạo sư phạm, có sử dụng hình thức phân bổ dựa trên kết quả. Tuy nhiên, mô hình này vẫn chỉ áp dụng trong phạm vi hẹp và rơi vào thách thức không nhỏ trong quá trình triển khai.

Cơ chế phân bổ NSNN chưa hợp lý này dẫn đến nhiều hệ quả tiêu cực. Trước hết, các CSGDDH có năng lực trong đào tạo và NCKH không nhận được mức ngân sách tương xứng với hiệu quả hoạt động của họ. Trong khi đó, một số CSGDDH có hiệu suất đào tạo thấp vẫn nhận được nguồn lực lớn do thuộc diện ưu tiên theo hệ thống hành chính hoặc có cơ quan chủ quản mạnh. Điều này không chỉ tạo ra sự thiếu công bằng giữa các CSGDDH mà còn làm giảm động lực cải thiện kết quả.

Bên cạnh đó, việc chưa có một cơ chế rõ ràng để ưu tiên đầu tư vào các ngành đào tạo chiến lược cũng là một hệ quả đáng lo ngại. Trong bối cảnh nền kinh tế chuyển đổi theo hướng công nghệ cao, các ngành thuộc lĩnh vực STEM hay y khoa đòi hỏi mức đầu tư lớn hơn về CSVC và thiết bị giảng dạy hiện đại. Tuy nhiên, cách thức phân bổ NSNN hiện nay chưa dành sự ưu tiên rõ ràng và thích đáng cho những lĩnh vực này, khiến các ngành đào tạo có chi phí cao gặp khó khăn trong việc nâng cấp và phát triển. Một số ngành mà xã hội có nhu cầu nhưng khó tuyển sinh, nếu có cơ chế phân bổ hợp lý, có tính chất khuyến khích, các CSGDDH sẽ có thể có những khuyến khích để thu hút người theo học.

Ngoài ra, sự chênh lệch lớn trong phân bổ NSNN giữa các CSGDDH trực thuộc các bộ, ngành khác nhau là một vấn đề lớn. Không có cơ chế phân bổ NSNN thống nhất và minh bạch đã tạo ra sự bất bình đẳng giữa các nhóm CSGDDH. Dữ liệu về mức chi NSNN/SV quy đổi cho thấy rõ sự khác biệt đáng kể giữa các CSGDDH (xem Bảng 3.10)

Bảng 3.10: Mức chi NSNN/SV quy đổi tại các CSGDDH phân theo cơ quan quản lý

Tiêu chí	Do UBND tỉnh quản lý			Do Bộ GD&ĐT quản lý			Do các bộ và CQTW khác quản lý			Do Chính phủ quản lý		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Giá trị nhỏ nhất	0,90	0,77	0,65	0,05	0,02	0,02	0,20	0,07	0,07	2,73	1,87	1,49
Giá trị lớn nhất	26,70	39,08	31,20	26,80	31,57	31,58	40,01	34,99	25,04	47,18	15,67	13,48
Độ lệch chuẩn	6,94	9,00	8,93	7,03	6,23	5,78	8,54	7,98	7,05	15,11	4,76	4,22
Trung vị	14,38	9,91	7,05	4,75	3,47	3,38	6,57	4,89	4,78	5,84	5,88	3,77
Giá trị trung bình	14,26	12,16	10,68	6,29	5,64	5,03	9,22	8,25	8,25	12,45	7,40	5,45

Nguồn: NCS tổng hợp và tính từ Báo cáo 3 công khai của các CSGDDH

Chẳng hạn, nhóm CSGDDH do UBND tỉnh quản lý năm 2021 có mức chi dao động

từ 0,77 triệu đồng/SV đến 39,08 triệu đồng/SV, tức là có CSGDDH nhận ngân sách cao gấp 50 lần CSGDDH khác, chủ yếu phụ thuộc vào năng lực tài chính của từng địa phương. Trong khi đó, nhóm CSGDDH do Bộ GD&ĐT quản lý có mức chi từ 0,02 triệu đồng/SV đến 31,57 triệu đồng/SV, cho thấy sự khác biệt lớn ngay cả trong hệ thống CSGDDH trực thuộc một bộ chủ quản. Đáng chú ý, nhóm CSGDDH do Chính phủ quản lý có mức chênh lệch cực kỳ lớn, dao động từ 1,49 triệu đồng/SV đến 47,18 triệu đồng/SV.

Sự chênh lệch này không phản ánh hiệu quả đào tạo hay mức độ đóng góp của các CSGDDH đối với HTGDĐH, mà chủ yếu xuất phát từ sự khác biệt về CQCQ và khả năng tài chính của từng bộ/ngành, địa phương. Do đó, các CSGDDH thuộc những bộ/ngành lớn hoặc có ưu thế về ngân sách thường nhận mức hỗ trợ NSNN cao hơn nhiều so với các CSGDDH thuộc Bộ GD&ĐT. Hệ quả là nguồn lực tài chính bị phân tán, không tạo được sự tập trung đầu tư để xây dựng các CSGDDH vươn tầm quốc tế.

Tóm lại, cơ chế phân bổ NSNN hiện nay còn nhiều bất cập, vừa thiếu công bằng giữa các CSGDDH, vừa không gắn kết chặt chẽ với hiệu quả hoạt động của từng CSGDDH, không hướng đến sử dụng NSNN hiệu quả và kìm hãm sự phát triển của các ngành đào tạo chiến lược. Nếu không có sự điều chỉnh hợp lý, HTGDĐH công lập sẽ tiếp tục đối mặt với tình trạng thiếu nguồn lực, trong khi một số CSGDDH vẫn nhận được mức ngân sách cao dù chưa đạt hiệu quả tương xứng.

3.4.2.3. Áp lực tài chính lên người học ngày càng gia tăng, gây nguy cơ bất bình đẳng

Xu hướng “xã hội hóa” GDĐH và gia tăng “tự chủ tài chính” đã khiến học phí trở thành nguồn thu chính của nhiều CSGDDH, tạo ra áp lực tài chính đáng kể đối với SV và gia đình. Trong giai đoạn 2017-2021, tỷ trọng học phí trong tổng thu của các CSGDDH đã tăng từ 57% lên hơn 75%, phản ánh sự dịch chuyển từ đầu tư công sang đóng góp của người học. Mặc dù mức học phí tại nhiều CSGDDH đã tăng lên đáng kể, nhưng các chính sách hỗ trợ tài chính cho SV vẫn chưa theo kịp. Các chương trình TDSV có quy mô còn nhỏ, điều kiện vay chưa thực sự linh hoạt và mức hỗ trợ chưa đủ để trang trải chi phí học tập. Điều này khiến nhiều SV, đặc biệt là những SV thuộc nhóm gia đình kinh tế hạn chế, gặp khó khăn trong việc duy trì việc học.

Hệ quả của tình trạng này là làm giảm cơ hội tham gia GDĐH của các nhóm yếu thế. Nếu không có các chính sách hỗ trợ tài chính hợp lý hơn, xu hướng phân hóa trong tiếp cận GDĐH sẽ ngày càng rõ rệt.

3.4.3. Nguyên nhân của những hạn chế nêu trên

Dù đã đạt được nhiều tiến bộ, ĐTNNSNN cho GDĐH tại Việt Nam vẫn còn tồn tại những thiếu sót lớn, không hướng đến sử dụng nguồn lực hiệu quả và ảnh hưởng chất lượng phát triển của HTGDĐH. Các hạn chế này bao gồm mức đầu tư còn thấp, cơ chế phân bổ bất cập, chính sách tự chủ chưa đồng bộ, thiếu định hướng đầu tư chiến lược, sự phức tạp trong quản lý, và vấn đề công bằng xã hội chưa được đảm bảo đầy đủ.

3.4.3.1. Nguyên nhân chủ quan

a) Quan điểm về “tự chủ tài chính” và “xã hội hóa giáo dục” chưa hợp lý

Nguyên nhân trước tiên là quan điểm chưa hợp lý về “tự chủ tài chính”, dẫn đến chủ trương cắt giảm NSNN quá nhanh và thiếu lộ trình hợp lý. Sự hiểu lầm về bản chất của “tự chủ tài chính” đã ảnh hưởng trực tiếp đến cách thức Nhà nước phân bổ ngân sách cho GDDH, làm suy giảm nguồn lực công và gia tăng gánh nặng tài chính lên người học.

Trong thời gian dài, các CQQL và cả xã hội vẫn tồn tại quan điểm cho rằng Việt Nam đang “thừa thầy, thiếu thợ”, từ đó đi đến kết luận rằng GDDH không cần đầu tư nhiều từ NSNN mà nên đẩy mạnh xã hội hóa. Tuy nhiên, trên thực tế, Việt Nam không thừa nhân lực trình độ cao mà chỉ thừa lao động chưa qua đào tạo. Việc hiểu sai về cung - cầu lao động đã dẫn đến xu hướng cắt giảm NSNN cho GDDH, trong khi lẽ ra cần đầu tư mạnh hơn để cải thiện kết quả GDDH.

Cùng với đó, quan điểm sai lầm về “xã hội hóa giáo dục” cũng đưa đến sự giảm quan tâm của Nhà nước đối với đầu tư công cho GDDH. Thay vì xem xã hội hóa như một cơ chế hỗ trợ cho NSNN, nhiều cơ quan có thẩm quyền lại coi đây là cách để chuyển trách nhiệm tài chính từ Nhà nước sang người học, dẫn đến tình trạng cắt giảm NSNN một cách không kiểm soát. Điều này khiến tỷ lệ đầu tư từ NSNN cho GDDH ngày càng giảm, trong khi chi phí đào tạo lại được chuyển sang vai trò đóng góp của gia đình và SV.

Một sai lầm khác trong chính sách là đồng nhất tự chủ tài chính với “tự lực cánh sinh”, tức là xem các CSGDDH có khả năng tự chủ tài chính cao hơn các cấp học khác nên có thể tự vận hành mà không cần sự hỗ trợ từ NSNN. Quan điểm này thể hiện rõ trong chính sách được ban hành từ năm 2015, khi Chính phủ đặt mục tiêu giảm dần sự phụ thuộc của các CSGDDH công lập vào NSNN và khuyến khích các CSGDDH tăng cường thu học phí. Tuy nhiên, chính sách này chỉ có thể thực hiện hiệu quả đối với một số ít CSGDDH có danh tiếng, có ngành đào tạo hấp dẫn và khả năng thu học phí cao, trong khi phần lớn các CSGDDH khác vẫn gặp khó khăn tài chính.

Thực tế là, ở các quốc gia có HTGDDH phát triển, Nhà nước không cắt giảm hoàn toàn tài trợ thường xuyên cho các CSGDDH, đặc biệt là các CSGDDH định hướng nghiên cứu. Tổ chức WB (2022) cũng đã khẳng định rằng không có quốc gia tiên tiến nào thực hiện chính sách rút dần NSNN khỏi GDDH theo cách mà Việt Nam đang triển khai. Việc cắt giảm NSNN mà không có lộ trình và cơ chế hỗ trợ phù hợp đã khiến nhiều CSGDDH rơi vào tình trạng khó khăn tài chính, ảnh hưởng đến kết quả đào tạo và NCKH. Đồng thời, sự suy giảm hỗ trợ từ NSNN cũng khiến chính sách hỗ trợ tài chính cho SV không được quan tâm đúng mức, làm gia tăng sự chênh lệch về cơ hội tham gia GDDH.

Tóm lại, do quan điểm chưa hợp lý về “tự chủ tài chính”, chính sách ĐTNSNN cho GDDH đã bị cắt giảm theo hướng cực đoan, gây ra nhiều hệ lụy đối với cả các CSGDDH lẫn SV. Việc điều chỉnh chính sách theo hướng hợp lý hơn, đảm bảo tự chủ tài chính không đồng nghĩa với việc từ bỏ hỗ trợ công, là điều cần thiết để đảm bảo sự

phát triển bền vững của HTGDĐH trong tương lai.

b) Hệ thống văn bản pháp luật về tài chính và quản trị GDĐH chưa đồng bộ

Nguyên nhân tiếp theo là sự thiếu nhất quán trong hệ thống văn bản pháp luật về tài chính và quản trị đại học. Sự chông chéo, thiếu thống nhất giữa các quy định pháp luật không chỉ cản trở quá trình thực hiện quyền tự chủ tài chính của các CSGDĐH mà còn ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng nguồn lực công trong lĩnh vực này.

Về tự chủ tài chính, Luật GDĐH đã tạo hành lang pháp lý cho các CSGDĐH triển khai “cơ chế tự chủ”. Tuy nhiên, việc thực hiện vẫn gặp nhiều vướng mắc do các quy định pháp luật liên quan đến tài chính, nhân sự, quản lý tài sản công chưa được sửa đổi một cách đồng bộ. Các CSGDĐH công lập, mặc dù được trao quyền tự chủ, nhưng vẫn chịu sự điều chỉnh của nhiều luật khác nhau như Luật NSNN, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công, Luật KH&CN, Luật Viên chức, Luật Giáo dục, Luật Đấu thầu... Sự phân tán này dẫn đến tình trạng mỗi CQQL lại có cách diễn giải và áp dụng khác nhau, gây khó khăn trong quá trình triển khai chính sách.

Một trong những hệ quả rõ rệt của sự thiếu đồng bộ này là việc lập kế hoạch và phân bổ ngân sách cho GDĐH trở nên kém hiệu quả. Do các quy định pháp luật chưa thống nhất, quá trình lên dự toán ngân sách thường gặp khó khăn, dẫn đến tình trạng dự toán ban đầu khác xa so với quyết toán thực tế. Điều này làm giảm tính minh bạch và hiệu quả trong sử dụng NSNN, khiến nhiều CSGDĐH không thể chủ động trong việc hoạch định chiến lược tài chính dài hạn.

Ngoài ra, cơ chế huy động vốn ngoài NSNN cho các CSGDĐH cũng chưa được hướng dẫn cụ thể. Hiện nay, các CSGDĐH muốn huy động các nguồn tài chính từ doanh nghiệp, quỹ nghiên cứu hoặc hợp tác quốc tế đều gặp khó khăn do chưa có khung pháp lý rõ ràng. Điều này khiến GDĐH Việt Nam chưa thể tận dụng hiệu quả các nguồn lực ngoài NSNN để đầu tư phát triển.

Sự chông chéo trong hệ thống pháp luật còn thể hiện rõ ở việc phân định vai trò giữa quản lý nhà nước và quản trị nội bộ của các CSGDĐH. Dù chủ trương tự chủ đại học đã được triển khai từ lâu, nhưng quyền hạn của hội đồng trường - cơ quan được xem là “bộ não” của một CSGDĐH tự chủ - vẫn còn mờ nhạt. Nhiều nội dung quan trọng như bổ nhiệm lãnh đạo trường, cơ chế trả lương, định mức chi tiêu cho NCKH vẫn chịu sự kiểm soát chặt chẽ của các CQQL, khiến quá trình vận hành của các CSGDĐH bị ràng buộc trong nhiều thủ tục hành chính phức tạp.

Tình trạng này kéo dài dẫn đến hệ quả là các CSGDĐH công lập dù được trao quyền tự chủ nhưng vẫn gặp nhiều hạn chế trong thực hiện các quyết sách tài chính quan trọng. Sự thiếu rõ ràng về ranh giới giữa quản lý nhà nước và quản trị nhà trường khiến nhiều CSGDĐH rơi vào thế bị động trong việc huy động và sử dụng nguồn lực. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng làm giảm hiệu quả ĐTNNSNN vào GDĐH, cản trở sự phát triển của HTGDĐH Việt Nam trong bối cảnh gia tăng sự cạnh

tranh trong cả khu vực và quốc tế.

c) Sự phức tạp trong quản lý HTGDĐH

Một trong những nguyên nhân quan trọng làm giảm hiệu quả ĐTNNSN cho GDĐH ở Việt Nam là cơ chế quản lý phân tán, thiếu một đầu mối tập trung trong quản lý và phân bổ NSNN. HTGDĐH hiện nay vẫn đang vận hành theo mô hình CQCQ, trong đó các CSGDĐH trực thuộc nhiều bộ, ngành và CQĐP khác nhau. Điều này dẫn đến sự chông chéo trong quản lý, phân tán nguồn lực và gây ra sự thiếu công bằng trong phân bổ NSNN.

Hiện nay, có khoảng 50 CQCQ khác nhau quản lý các CSGDĐH, bao gồm Bộ GD&ĐT, Bộ KH&CN, Bộ Y tế, Bộ Công Thương, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, UBND các tỉnh/thành phố... Sự phân tán này khiến việc quản lý, điều phối nguồn lực tài chính trở nên rời rạc, thiếu thống nhất. Các CSGDĐH có cơ quan chủ quản mạnh thường nhận được số NSNN cao hơn và ngược lại.

Không chỉ trong giáo dục, sự phân mảnh này còn thể hiện rõ trong quản lý chi tiêu công cho NCKH. Ngân sách dành cho NCKH tại các CSGDĐH hiện nay đang được phân bổ và kiểm soát bởi nhiều cơ quan khác nhau, bao gồm Bộ KH&CN, các bộ chủ quản khác và CQĐP. Sự thiếu phối hợp này đã tạo ra rào cản lớn đối với các chương trình nghiên cứu liên ngành và hợp tác giữa các CSGDĐH với các viện nghiên cứu khác nhau. Đặc biệt, nhiều CSGDĐH tại Việt Nam vẫn vận hành theo mô hình đơn ngành trong khi xu hướng giáo dục hiện đại đang hướng đến đào tạo đa ngành, liên ngành.

Hệ quả của tình trạng này là nguồn lực bị phân tán và không được sử dụng hiệu quả. Trong bối cảnh các CSGDĐH trên thế giới đang hướng tới mô hình đại học nghiên cứu có tính liên kết cao, việc nhiều bộ, ngành và địa phương cùng quản lý các CSGDĐH ở Việt Nam khiến cho các CSGDĐH khó có thể phát triển. Cơ chế hiện tại cũng tạo ra sự bất bình đẳng trong phân bổ NSNN, khi mức đầu tư không dựa trên hiệu quả hoạt động mà phụ thuộc vào CQCQ của từng CSGDĐH.

Việc cải cách mô hình quản lý đại học là cần thiết để đảm bảo sự phát triển bền vững của HTGDĐH. Nhưng lưu ý cần được thực hiện một cách thận trọng, có đánh giá kỹ lưỡng về hiệu quả của mô hình hiện tại và lấy ý kiến từ các bên liên quan, bao gồm các CSGDĐH, các bộ/ngành và CQĐP. Chỉ khi có một cơ chế quản lý hợp lý, tập trung hơn, việc phân bổ NSNN cho GDĐH mới đảm bảo tính công bằng, hiệu quả, giúp các CSGDĐH phát triển dưới áp lực cạnh tranh quốc tế gay gắt.

d) Thiếu định hướng đầu tư chiến lược

HTGDĐH chưa được phân tầng rõ ràng theo định hướng nghiên cứu hoặc ứng dụng, dẫn đến tình trạng đầu tư dàn trải và thiếu trọng tâm. Dù Luật GDĐH đã quy định về phân tầng và xếp hạng các cơ sở, quá trình triển khai vẫn chưa đạt kết quả rõ ràng, làm giảm khả năng xác định các lĩnh vực và CSGDĐH cần ưu tiên đầu tư.

Ngoài ra, việc thiếu chiến lược đầu tư cụ thể cho các lĩnh vực quan trọng như đào tạo STEM, đổi mới sáng tạo, và nghiên cứu công nghệ cao sẽ hạn chế khả năng đáp ứng nhu cầu phát triển KT-XH.

e) Chưa quan tâm đúng mức đến chính sách hỗ trợ tài chính cho người học

Chính sách hỗ trợ tài chính cho SV chưa được thiết kế đủ mạnh để thúc đẩy sự công bằng trong quyền tiếp cận GDDH, đặc biệt đối với các nhóm yếu thế hoặc vùng khó khăn. Việc tập trung đầu tư vào CSGDDH mà chưa chú trọng đến các kênh hỗ trợ trực tiếp cho người học, như học bổng, miễn giảm học phí, hoặc tín dụng giáo dục, làm tăng gánh nặng tài chính cho SV và gia đình họ.

Có thể thấy, những hạn chế trong ĐTNSNN cho GDDH không hướng đến việc gia tăng sử dụng hiệu quả NSNN mà còn ảnh hưởng đến khả năng phát triển bền vững của HTGDDH. Cần cải cách mạnh mẽ cơ chế phân bổ, xây dựng kế hoạch đầu tư dài hạn, và tăng cường các chính sách hỗ trợ người học để đảm bảo công bằng, hiệu quả và đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

3.4.3.2. Nguyên nhân khách quan

a) Khả năng tài chính của NSNN còn hạn chế, phải ưu tiên nhiều lĩnh vực khác

Một trong những nguyên nhân khách quan khiến ĐTNSNN cho GDDH chưa đạt mức mong muốn là sự giới hạn của nguồn lực tài chính quốc gia. NSNN không chỉ phục vụ cho GDDH mà còn phải phân bổ cho nhiều lĩnh vực quan trọng khác như y tế, an sinh xã hội, quốc phòng, an ninh và phát triển hạ tầng. Trong bối cảnh NSNN còn hạn hẹp, buộc phải ưu tiên những lĩnh vực có tác động trực tiếp đến phúc lợi xã hội và ổn định kinh tế, khiến nguồn lực dành cho GDDH không thể tăng mạnh.

Ngoài ra, với một nền kinh tế đang phát triển như Việt Nam, thâm hụt NSNN vẫn là một thách thức lớn. Việc cân đối giữa ĐTNSNN cho giáo dục và các lĩnh vực khác luôn phải tính toán dựa trên khả năng thu NSNN hàng năm. Trong khi đó, các nước phát triển thường có nguồn thu ngân sách dồi dào hơn và có thể phân bổ tỷ lệ cao hơn cho GDDH. Điều này lý giải tại sao mức ĐTNSNN cho GDDH ở Việt Nam vẫn còn thấp hơn nhiều so với các quốc gia trong khu vực.

Hệ quả của vấn đề này là nguồn lực dành cho GDDH chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển của hệ thống. Các CSGDDH công lập vẫn phụ thuộc lớn vào NSNN, nhưng mức đầu tư không đủ để cải thiện kết quả đào tạo, tăng cường CSVC hay hỗ trợ NCKH. Trong khi đó, việc huy động nguồn vốn ngoài NSNN cũng gặp nhiều hạn chế do cơ chế pháp lý chưa hoàn thiện.

b) Nhu cầu GDDH tăng nhanh, hệ thống chưa kịp thích ứng

Bên cạnh hạn chế về ngân sách, một nguyên nhân khách quan khác là sự gia tăng nhanh chóng của số lượng SV trong khi hệ thống tài chính cho GDDH chưa mở rộng

tương ứng. Trong những thập kỷ qua, nhu cầu tham gia GDDH ở nước ta đã tăng mạnh do quá trình đô thị hóa, tăng trưởng kinh tế và nhận thức của người dân về tầm quan trọng của giáo dục. Tuy nhiên, tốc độ gia tăng này không đi kèm với sự mở rộng tương xứng về NSNN đầu tư cho GDDH. Các số liệu cho thấy, số lượng SV đại học ở Việt Nam đã tăng đáng kể trong vòng hai thập kỷ qua, đặc biệt là khi chính sách “xã hội hóa giáo dục” khuyến khích sự ra đời của nhiều CSGDDH tư thục. Tuy nhiên, hệ thống tài chính dành cho GDDH vẫn chưa phát triển theo kịp, khiến các CSGDDH công lập phải đối mặt với áp lực lớn về tài chính. Nhiều CSGDDH buộc phải gia tăng học phí để bù đắp thiếu hụt NSNN, dẫn đến hệ quả là gánh nặng tài chính ngày càng đè nặng lên SV và gia đình.

Bên cạnh đó, sự gia tăng số lượng SV cũng tạo áp lực lớn lên đội ngũ GV và CSVC, gây áp lực lên chất lượng đào tạo. Nhiều CSGDDH công lập phải tiếp nhận số lượng SV vượt quá khả năng đáp ứng, dẫn đến tình trạng quá tải trong lớp học, thiếu GV có trình độ cao và hạn chế trong tiếp cận tài nguyên học tập. Nếu không có sự điều chỉnh phù hợp về cơ chế đầu tư, chất lượng GDDH có nguy cơ suy giảm, ảnh hưởng đến chất lượng nguồn nhân lực trong dài hạn.

c) Thiếu hệ thống dữ liệu chính xác về GDDH và TTLĐ

Một vấn đề lớn khác ảnh hưởng đến hiệu quả ĐTNSNN cho GDDH là sự thiếu hụt dữ liệu toàn diện và chính xác về HTGDDH cũng như TTLĐ. Dữ liệu không đầy đủ và không được cập nhật kịp thời khiến việc xây dựng chính sách tài chính cho GDDH gặp nhiều khó khăn. Mặc dù tổng NSNN dành cho giáo dục có thể được thống kê rõ ràng, nhưng các thông tin chi tiết hơn - chẳng hạn như tỷ lệ đầu tư cho GDDH so với giáo dục phổ thông, mức chi NSNN cho từng lĩnh vực trong GDDH (giảng dạy, nghiên cứu, CSVC...) - lại không được công khai đầy đủ hoặc khó tiếp cận. Đặc biệt, ngay cả số liệu về đầu tư phát triển trong GDDH cũng không dễ tìm kiếm, gây khó khăn trong việc đánh giá hiệu quả sử dụng NSNN.

Bên cạnh đó, dữ liệu về TTLĐ cũng chưa đầy đủ và kịp thời, khiến việc xây dựng chính sách phát triển ngành đào tạo chưa sát với thực tế. Nếu không có thông tin chính xác về nhu cầu nhân lực trong từng ngành, việc phân bổ NSNN cho GDDH khó đạt hiệu quả cao. Điều này có thể dẫn đến tình trạng mất cân đối trong đào tạo, khi một số ngành học nhận được nhiều đầu tư nhưng không thực sự theo kịp xu hướng TTLĐ, trong khi các lĩnh vực quan trọng lại thiếu nguồn lực phát triển.

Sự thiếu minh bạch và đồng bộ trong dữ liệu cũng làm giảm khả năng giám sát và đánh giá chính sách tài chính cho GDDH. Nếu không có số liệu đầy đủ về mức đầu tư, hiệu quả sử dụng NSNN, chi phí đào tạo trên mỗi SV... thì rất khó để xác định được đâu là điểm nghẽn cần tháo gỡ trong chính sách ĐTNSNN cho GDDH.

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP VỀ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030 VÀ NHỮNG NĂM TIẾP THEO

4.1. QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030 VÀ NHỮNG NĂM TIẾP THEO

4.1.1. Một số dự báo về phát triển GDĐH ở Việt Nam đến năm 2030

Trong bối cảnh nhu cầu LLLĐ trình độ GDĐH gia tăng, Việt Nam cần đẩy mạnh phát triển GDĐH nhằm theo kịp xu hướng TTLĐ. Theo dự báo của WB (2023), quy mô GDĐH Việt Nam được phân tích với ba kịch bản. Kịch bản cơ sở giả định giữ nguyên tỷ lệ bỏ học và tỷ lệ chuyển tiếp từ giáo dục phổ thông lên GDĐH như giai đoạn 2022-2023. Kịch bản thứ hai là giảm dần tỷ lệ bỏ học đại học, trong khi kịch bản thứ ba tăng tỷ lệ chuyển tiếp từ giáo dục phổ thông lên GDĐH.

Trong kịch bản cơ sở, dự báo cho thấy số lượng SV tốt nghiệp đại học hàng năm trong giai đoạn 2023-2030 sẽ dao động từ 300.000 đến 450.000 người. Tuy nhiên, để theo kịp xu hướng của TTLĐ, quốc gia cần bổ sung thêm khoảng 200.000 đến 430.000 SV tốt nghiệp mỗi năm, bên cạnh số lượng đã được dự kiến. Tổng nhu cầu LLLĐ trình độ GDĐH hàng năm ước tính khoảng 800.000 đến 900.000 người, bao gồm SV tốt nghiệp trong nước, du học sinh trở về và một phần lao động nước ngoài. Trong điều kiện hầu hết lao động trình độ GDĐH duy trì việc làm ổn định trong suốt 10 năm qua, phần lớn nhu cầu này sẽ được đáp ứng bởi SV tốt nghiệp từ HTGDĐH trong nước và du học sinh. Giả sử 75% nguồn nhân lực này đến từ các CSGDĐH trong nước, HTGDĐH cần gần như tăng gấp đôi công suất đào tạo hàng năm trong giai đoạn 2023-2030 để theo kịp xu hướng TTLĐ.

Tỷ lệ nhập học đại học (GER) sẽ tăng từ 25,7% vào năm 2023 lên 30,9% vào năm 2035 trong kịch bản cơ sở. Mặc dù có sự tăng trưởng, tỷ lệ này vẫn dưới mức trung bình 47% của các nước có mức thu nhập ở ngưỡng cao và các nước OECD năm 2020. Dù vậy, đến năm 2035-2036, tỷ lệ này được kỳ vọng sẽ bắt kịp với Trung Quốc năm 2021 và mức bình quân của các nước thuộc phân khúc thu nhập nằm trong khoảng trung bình đến cao. Ở kịch bản 2 và 3, tỷ lệ tham gia GDĐH ở Việt Nam có thể tăng lên gần 34% vào năm 2030.

Về khả năng tiếp cận GDĐH, tỷ lệ thanh niên từ 18-24 tuổi theo học đại học theo dự báo đạt 23% vào năm 2030. Điều này đồng nghĩa với việc cứ 100 thanh niên trong độ tuổi này thì chỉ có 23 người học đại học, vẫn là một con số tương đối thấp.

Dự báo trong kịch bản cơ sở của WB đang lấy theo số liệu về tỷ lệ bỏ học đại

học và tỷ lệ chuyển tiếp từ giáo dục phổ thông lên GDDH của giai đoạn 2022-2023. Hiện nay, tỷ lệ bỏ học đại học trung bình vào khoảng 14,77% trong giai đoạn 2022-2023. Nếu không cải thiện đáng kể, tỷ lệ này sẽ làm giảm số lượng SV tốt nghiệp, qua đó ảnh hưởng đến tiến độ thu hẹp khoảng cách cung - cầu lao động trình độ GDDH trở lên. Bên cạnh đó, tỷ lệ chuyển tiếp từ các bậc học dưới lên GDDH hiện đang ở mức 53,7%. Việc tăng tỷ lệ chuyển tiếp này đóng vai trò then chốt trong mở rộng quy mô tuyển sinh và nâng cao số lượng SV tốt nghiệp trong tương lai.

Nhìn chung, triển vọng phát triển quy mô GDDH của Việt Nam được đánh giá là tích cực nhưng cũng đầy thách thức. Nếu thực hiện các nỗ lực cải cách và đầu tư mạnh mẽ, HTGDDH Việt Nam có thể đạt được tốc độ tăng trưởng ổn định, bảo đảm cung ứng đủ LLLĐ trình độ GDDH theo nhu cầu của TTLĐ. Đến năm 2035-2036, tỷ lệ nhập học đại học được kỳ vọng sẽ bắt kịp với các nước có mức thu nhập ở ngưỡng trung bình và cao hơn.

4.1.2. Quan điểm chủ yếu về đầu tư ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam đến năm 2030 và những năm tiếp theo

ĐTNSNN cho GDDH được coi là chìa khóa quyết định để thúc đẩy mở rộng quy mô GDDH, cải thiện kết quả đào tạo, NCKH, đảm bảo cơ hội tham gia GDDH cho mọi tầng lớp trong xã hội, từ đó xây dựng LLLĐ kỹ năng cao cao đáp ứng yêu cầu hội nhập sâu rộng và cạnh tranh quốc tế. “Văn kiện Đại hội XIII của Đảng” khẳng định nhất quán rằng: “GD&ĐT cùng với KH&CN là quốc sách hàng đầu, là động lực then chốt để phát triển đất nước”. Trong “Chiến lược phát triển giáo dục Việt Nam đến 2030, tầm nhìn đến năm 2045” quan điểm này lại được nhắc lại “Đầu tư cho GD&ĐT là đầu tư cho phát triển, cần được ưu tiên đi trước trong các chương trình, kế hoạch đầu tư phát triển KT-XH”. Quan điểm này nhấn mạnh vai trò không thể tranh cãi của giáo dục, đặc biệt là GDDH, trong việc cải thiện vị thế quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa và chuyển đổi số.

Nghị quyết số 29-NQ/TW về “đổi mới căn bản, toàn diện GD&ĐT” khẳng định “Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong đầu tư phát triển GD&ĐT, NSNN chi cho GD&ĐT tối thiểu ở mức 20% tổng chi ngân sách; chú trọng nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách”. Quan điểm này đã được luật hóa trong Luật Giáo dục năm 2019, quy định rằng: “NSNN giữ vai trò chủ đạo trong tổng nguồn lực đầu tư cho giáo dục” (Điều 17) và “tỷ lệ chi NSNN cho giáo dục, đào tạo phải tối thiểu là 20% tổng chi NSNN” (Điều 96). Sự thống nhất giữa định hướng của Đảng và các quy định pháp luật không chỉ khẳng định cam kết bảo đảm nguồn lực tài chính cho giáo dục mà còn nhấn mạnh “vai trò trung tâm của Nhà nước” trong hoạch định và điều tiết chiến lược phát triển HTGDDH.

Bên cạnh đó, ĐTNSNN cho GDDH cần gắn với nguyên tắc công bằng trong tiếp cận GDDH. “Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII” chỉ rõ: “Quan tâm thích đáng đến phát triển giáo dục ở miền núi, vùng cao, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số”,

đồng thời cũng nhấn mạnh yêu cầu “đảm bảo công bằng xã hội và các giá trị cơ bản của định hướng xã hội chủ nghĩa”. Quan điểm này được thể chế hóa trong “Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật GDĐH” (năm 2018), quy định “Nhà nước có trách nhiệm hỗ trợ tài chính cho SV có hoàn cảnh khó khăn thông qua học bổng, TDSV và chính sách miễn giảm học phí” (Điều 12, khoản 8).

Một nguyên tắc quan trọng khác là ĐTNSNN phải hướng đến cải thiện kết quả đào tạo, NCKH và sử dụng NSNN hướng đến hiệu quả. “Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII” nhấn mạnh: “Tiếp tục đổi mới đồng bộ mục tiêu, nội dung, chương trình, phương thức, phương pháp GD&ĐT theo hướng hiện đại, hội nhập quốc tế”, hay “Nhà nước tiếp tục tăng đầu tư cho GD&ĐT gắn với đổi mới cơ chế chính sách để nâng cao hiệu quả đầu tư lấy chất lượng và hiệu quả đầu ra làm thước đo”. Muốn vậy, các CSGDĐH phải gắn kết quả GDĐH với nhu cầu TTLĐ, đồng thời hình thành các ngành/chuyên ngành đào tạo trọng điểm tiệm cận chuẩn khu vực và thế giới. Quan điểm này cũng được cụ thể hóa trong “Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật GDĐH” năm 2018, trong đó quy định: “Ưu tiên phát triển một số CSGDĐH, ngành đào tạo mang tầm khu vực, quốc tế và cơ sở đào tạo giáo viên chất lượng cao” (Điều 12, khoản 3).

Bên cạnh việc cải thiện kết quả đào tạo, hội nhập quốc tế trong GDĐH cũng là một yêu cầu không thể xem nhẹ trong bối cảnh toàn cầu hóa. “Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII” khẳng định “Phấn đấu đưa nước ta trở thành một quốc gia mạnh về GD&ĐT ở khu vực, bắt kịp với trình độ tiên tiến của thế giới, tham gia vào thị trường đào tạo nhân lực quốc tế”. Để hiện thực hóa mục tiêu này, cần đẩy mạnh hợp tác quốc tế, phát triển các trung tâm nghiên cứu xuất sắc và xây dựng nhóm đổi mới sáng tạo mạnh, qua đó đóng góp vào hệ sinh thái GDĐH toàn cầu.

Ngoài ra, “xã hội hóa giáo dục” là một giải pháp quan trọng nhằm huy động nguồn lực bổ sung cho GDĐH. “Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật GDĐH” năm 2018 quy định rằng “Nhà nước thực hiện xã hội hóa GDĐH, khuyến khích phát triển CSGDĐH tư thực; ưu tiên CSGDĐH tư thực hoạt động không vì lợi nhuận” (Điều 12, khoản 4). Việc kết hợp giữa ĐTNSNN và các nguồn lực xã hội không chỉ giúp mở rộng quy mô HTGDĐH mà còn hướng đến sử dụng nguồn NSNN hiệu quả, đa dạng hóa mô hình đào tạo và thúc đẩy cạnh tranh giữa các CSGDĐH.

Dựa trên quan điểm của Nhà nước, thực tiễn phát triển GDĐH tại Việt Nam, cũng như cơ sở lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế, NCS cho rằng ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH đến năm 2030 cần được nhấn mạnh ở hai khía cạnh quan trọng: tăng cường đầu tư hợp lý và cải cách cơ chế đầu tư nhằm sử dụng NSNN hướng đến hiệu quả. Tức là đầu tư không chỉ tập trung vào thúc đẩy mở rộng quy mô GDĐH mà quan trọng hơn là phải hướng đến cải thiện kết quả đào tạo, NCKH, đảm bảo công bằng và tối ưu hóa nguồn lực NSNN. Trong hoàn cảnh nguồn NSNN eo hẹp, việc sử dụng NSNN cần có

chiến lược phù hợp để đáp ứng yêu cầu phát triển HTGDĐH, vừa đảm bảo mục tiêu hội nhập quốc tế, vừa thích ứng với thực tiễn của Việt Nam.

Trước hết, gia tăng đầu tư cho GDĐH là điều kiện cần thiết để cải thiện kết quả đào tạo, NCKH, từ đó cải thiện vị thế quốc gia. GDĐH của nước ta nhận mức ĐTNSNN so với các nước vẫn còn thấp, trong khi yêu cầu về xây dựng LLLĐ kỹ năng cao ngày càng cấp thiết. Do đó, NCS cho rằng việc tăng tỷ lệ chi NSNN cho GDĐH là điều tất yếu, nhưng sự gia tăng này phải đi đôi với cải cách cơ chế phân bổ và giám sát NSNN, nhằm sử dụng NSNN hướng đến hiệu quả, tránh đầu tư dàn trải, lãng phí.

Bên cạnh đó, việc phân bổ NSNN cần có trọng tâm, trọng điểm, hướng đến việc gia tăng sử dụng hiệu quả NSNN và đảm bảo công bằng. Do NSNN phải đáp ứng nhiều nhu cầu khác nhau, việc ĐTNSNN cho GDĐH cần tập trung vào các ngành đào tạo chiến lược, các CSGDĐH góp phần đáng chú ý trong tiến trình phát triển của đất nước, cũng như các đối tượng cần được hỗ trợ như SV thuộc các nhóm yếu thế hoặc các CSGDĐH ở vùng sâu, vùng xa. Trong khi đó, các CSGDĐH có tiềm năng độc lập về tài chính cần được khuyến khích phát triển theo hướng giảm dần sự phụ thuộc vào NSNN, tạo điều kiện để tập trung nguồn lực vào các lĩnh vực ưu tiên. Cách thức phân bổ cũng cần xây dựng hướng đến việc gia tăng hiệu quả, trong khi vẫn đạt được các mục tiêu phát triển của HTGDĐH.

Ngoài ra, khi học phí GDĐH có xu hướng tăng trong bối cảnh “tự chủ đại học”, đòi hỏi Nhà nước phải có chính sách hỗ trợ tài chính toàn diện cho người học. Điều này không chỉ nhằm giúp giảm khoảng cách chênh lệch trong mức độ tiếp cận GDĐH mà còn giúp duy trì ổn định HTGDĐH. Các cơ chế như học bổng, TDSV và hỗ trợ học phí cần được mở rộng và điều chỉnh thích ứng với thực tiễn của Việt Nam, vừa hỗ trợ nhóm yếu thế, vừa đảm bảo sự bền vững của hệ thống tài chính GDĐH.

Một vấn đề quan trọng khác là cần đẩy mạnh “xã hội hóa” GDĐH, tạo điều kiện để các nguồn lực ngoài NSNN tham gia vào phát triển GDĐH. Việc huy động đầu tư từ khu vực tư nhân không chỉ giúp giảm áp lực lên NSNN mà còn tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh giữa các CSGDĐH, từ đó thúc đẩy đổi mới sáng tạo và cải thiện kết quả đào tạo. Tuy nhiên, NCS cho rằng quá trình “xã hội hóa” cần có cơ chế kiểm soát hợp lý, tránh để yếu tố thương mại hóa ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả đào tạo. Nhà nước cần có chính sách điều tiết phù hợp, khuyến khích đầu tư tư nhân vào GDĐH nhưng vẫn đảm bảo quyền lợi của SV và duy trì tính công bằng trong hệ thống.

Cuối cùng, để sử dụng NSNN một cách hiệu quả, bên cạnh những cải cách từ phía CQQL, các CSGDĐH cũng cần điều chỉnh phương thức quản trị. Việc tăng cường quyền tự chủ “về tài chính, nhân sự và học thuật” phải đi với “trách nhiệm giải trình” minh bạch, nhằm hướng đến việc gia tăng hiệu quả và tạo động lực cải thiện kết quả đào tạo. Đây không chỉ là yêu cầu từ phía Nhà nước mà còn là xu thế tất yếu trong bối

cánh GDĐH đang dần hội nhập quốc tế và chuyển đổi sang mô hình quản trị hiện đại.

Như vậy, quan điểm của NCS về ĐTNSNN cho GDĐH đến năm 2030 nhấn mạnh vào việc cần tăng cường đầu tư hợp lý để cải thiện tình trạng tỷ lệ chi NSNN còn thấp như hiện nay. Tuy nhiên, việc tăng NSNN phải hướng đến việc gia tăng hiệu quả, tập trung vào cải thiện kết quả đào tạo và NCKH thay vì chỉ mở rộng quy mô, đảm bảo tính công bằng trong cơ hội tham gia GDĐH và đẩy mạnh “xã hội hóa” để huy động thêm các nguồn lực tư nhân cho sự phát triển của HTGDĐH. Những quan điểm này sẽ là cơ sở quan trọng để xây dựng các định hướng đầu tư cụ thể, từ đó phát triển thành những giải pháp khả thi trong giai đoạn tới.

4.1.3. Định hướng đầu tư ngân sách Nhà nước cho phát triển hệ thống giáo dục đại học ở Việt Nam đến năm 2030 và những năm tiếp theo

Định hướng phát triển HTGDĐH và định hướng ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam đã được đề cập trong nhiều văn bản trước đây. Tuy nhiên, “Chiến lược phát triển giáo dục Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045” là văn bản mới nhất và bao quát nhiều định hướng nhất. Những định hướng cơ bản trong chiến lược này được tóm tắt như sau:

- Hoàn thiện thể chế: Nhà nước sẽ tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật GDĐH và các văn bản liên quan nhằm tạo hành lang pháp lý đồng bộ, thúc đẩy “tự chủ đại học” gắn với “trách nhiệm giải trình”. Cơ chế khuyến khích hợp tác nghiên cứu giữa CSGDĐH và doanh nghiệp sẽ được hoàn thiện, giúp thương mại hóa kết quả NCKH. Bên cạnh đó, chính sách thu hút chuyên gia quốc tế và người Việt Nam ở nước ngoài giảng dạy tại Việt Nam sẽ được đẩy mạnh, đồng thời mở rộng tiếp nhận SV quốc tế. Ngoài ra, hành lang pháp lý về ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong GDĐH sẽ được xây dựng nhằm hỗ trợ đổi mới giảng dạy và NCKH.

- Đổi mới quản trị và quản lý GDĐH: Các CSGDĐH sẽ được tăng cường quyền tự chủ đi kèm với “trách nhiệm giải trình” rõ ràng. Việc ứng dụng công nghệ số vào quản lý GDĐH sẽ được thúc đẩy nhằm hướng đến việc gia tăng hiệu quả. Đồng thời, mô hình hội đồng trường trong GDĐH công lập sẽ tiếp tục được hoàn thiện. Công tác dự báo nhu cầu nhân lực sẽ được nâng cao để điều chỉnh quy mô đào tạo, thỏa mãn yêu cầu phong phú của TTLĐ.

- Thúc đẩy sự công bằng trong quyền tiếp cận GDĐH: Nhà nước sẽ tiếp tục thực hiện chính sách hỗ trợ tài chính cho SV thuộc diện chính sách xã hội, dân tộc thiểu số, hộ nghèo và cận nghèo nhằm đảm bảo cơ hội học tập bình đẳng. Các chương trình học bổng, trợ cấp xã hội, miễn giảm học phí sẽ được duy trì để hỗ trợ nhóm đối tượng yếu thế.

- Phát triển mạng lưới GDĐH: Việc triển khai “Quy hoạch mạng lưới GDĐH giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050” sẽ giúp HTGDĐH phát triển đồng bộ và hiệu quả

hơn. Mạng lưới đại học số sẽ được mở rộng, tạo điều kiện cho các CSGDDH số ra đời. Nhà nước cũng sẽ tập trung đầu tư vào các “đại học quốc gia”, “đại học vùng” và CSGDDH trọng điểm. Các CSGDDH trong nội thành sẽ từng bước được di dời ra khu vực ngoại vi để giải quyết tình trạng quá tải hạ tầng.

- Phát triển đội ngũ GV: Nhà nước tiếp tục triển khai CTĐT tiến sĩ trong nước và nước ngoài nhằm nâng cao trình độ GV. Chính sách thu hút chuyên gia trong và ngoài nước sẽ được đẩy mạnh. Chế độ lương và đãi ngộ cho GV sẽ được cải thiện, đặc biệt đối với những người công tác tại các vùng khó khăn.

- Bảo đảm tài chính cho giáo dục nói chung và GDDH nói riêng: Nguồn tài chính dành cho GDDH sẽ được duy trì ở mức tối thiểu 20% tổng NSNN cho GD&ĐT. Mức chi NSNN cho GD&ĐT sẽ được điều chỉnh phù hợp với tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Nhà nước sẽ tăng cường đầu tư cho GDDH tương xứng với vai trò của bậc học này, đặc biệt trong xây dựng LLLĐ kỹ năng cao và các ngành trọng điểm, công nghệ cao. Cơ chế cấp phát NSNN sẽ dần chuyển sang đặt hàng đào tạo nhằm hướng đến sử dụng NSNN hiệu quả. Đồng thời, Nhà nước cũng khuyến khích xã hội hóa đầu tư vào GDDH.

- Đẩy mạnh NCKH và đổi mới sáng tạo: Các CSGDDH sẽ được đầu tư mạnh vào NCKH và đổi mới sáng tạo, đặc biệt trong các lĩnh vực công nghệ cao và AI. Ngân sách chi sự nghiệp KH&CN sẽ được phân bổ tương xứng với năng lực và kết quả hoạt động NCKH của các CSGDDH. Công bố khoa học trên các tạp chí quốc tế sẽ được khuyến khích, đồng thời chất lượng tạp chí khoa học trong nước cũng sẽ được nâng cao. Nhà nước sẽ thúc đẩy hợp tác nghiên cứu giữa CSGDDH và doanh nghiệp, đồng thời hỗ trợ khởi nghiệp sáng tạo trong môi trường GDDH.

- Hội nhập quốc tế trong GDDH sẽ tiếp tục được mở rộng nhằm thúc đẩy trao đổi SV, GV và chia sẻ kinh nghiệm quản lý giáo dục với các nước phát triển. Các CTĐT liên kết với các CSGDDH nước ngoài sẽ được khuyến khích. Việt Nam cũng sẽ tham gia các bảng xếp hạng GDDH quốc tế và mở rộng việc công nhận bằng cấp lẫn nhau với các quốc gia khác. Nhà nước tiếp tục đầu tư đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao ở nước ngoài, đặc biệt là GV trình độ tiến sĩ và chuyên gia trong các lĩnh vực công nghệ cao.

Các định hướng mà Nhà nước đề ra trong “Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030, tầm nhìn 2045” nhìn chung đã bao quát nhiều nội dung quan trọng, bám sát quan điểm chỉ đạo của Đảng về phát triển HTGDĐH và ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH Việt Nam. Trong đó, một số định hướng đáng chú ý gồm tăng cường nguồn lực đầu tư cho GDDH tương xứng với vai trò của GDDH trong phát triển KT-XH, đồng thời ưu tiên đào tạo nhân lực chất lượng cao, đặc biệt trong các ngành trọng điểm và công nghệ cao. Đây là một định hướng quan trọng trong bối cảnh Việt Nam đang hướng đến phát triển nền kinh tế tri thức và hội nhập quốc tế sâu rộng. Tuy nhiên, để

hiện thực hóa định hướng này, cần có lộ trình rõ ràng, cơ chế triển khai hiệu quả và các giải pháp cụ thể nhằm hướng đến việc gia tăng sử dụng hiệu quả NSNN.

Một điểm tích cực khác trong định hướng của Nhà nước là “đổi mới cơ chế cấp phát ngân sách”, chuyển sang mô hình đặt hàng đào tạo theo kết quả đầu ra, nhằm khắc phục tình trạng cấp phát theo chỉ tiêu hành chính mà không gắn với kết quả. Thực tế, đây không phải là chủ trương mới, mà đã được đề cập từ trước, đặc biệt trong “Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật GDĐH” năm 2018, trong đó nêu rõ: “Phân bổ ngân sách và nguồn lực cho GDĐH theo nguyên tắc cạnh tranh, bình đẳng, hiệu quả thông qua chi đầu tư, chi nghiên cứu phát triển, đặt hàng nghiên cứu và đào tạo, học bổng, TDSV và hình thức khác” (Khoản 2, Điều 12). Tuy nhiên, đến nay, việc triển khai có nhiều hạn chế do chưa có hướng dẫn cụ thể về tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu ra, cơ chế giám sát cũng như phương thức triển khai phù hợp. Hơn nữa, nếu chỉ áp dụng mô hình đặt hàng đào tạo, chưa phải là cơ chế phân bổ NSNN thực sự hiệu quả. Vì vậy, cần xem xét kết hợp linh hoạt các cơ chế phân bổ nhằm đạt kết quả tối ưu.

Một trong những định hướng quan trọng và hợp lý là tăng cường đầu tư nâng cao năng lực NCKH trong các CSGDĐH. Việc phân bổ ngân sách nghiên cứu theo năng lực và kết quả nghiên cứu được xem là một bước đi đúng đắn, phù hợp với xu hướng quốc tế. Nhưng thực tế, cơ chế này vẫn chưa triển khai đầy đủ và hiệu quả. Để thực hiện thành công, cần có lộ trình cụ thể, đảm bảo tiêu chí đánh giá rõ ràng, minh bạch, cũng như cơ chế giám sát chặt chẽ. Đồng thời, có thể tham khảo kinh nghiệm từ các quốc gia có nền GDĐH phát triển, nơi phân bổ ngân sách nghiên cứu thường dựa trên tiêu chí định lượng kết hợp với đánh giá chuyên gia, vừa khuyến khích cạnh tranh, vừa đảm bảo sự ổn định trong hoạt động NCKH. Ngoài ra, cơ chế phân bổ NSNN cho NCKH cần đảm bảo các CSGDĐH hoạt động ổn định nhưng vẫn có tính cạnh tranh để khuyến khích các CSGDĐH nâng cao năng lực. Nếu không có cơ chế phân bổ phù hợp, nguy cơ chênh lệch về năng lực nghiên cứu giữa các nhóm CSGDĐH có thể ngày càng lớn. Bên cạnh đó, cần có cơ chế tài trợ nghiên cứu đa dạng, bền vững, không chỉ dựa vào NSNN mà còn khuyến khích hợp tác với doanh nghiệp, viện nghiên cứu, quỹ đầu tư khoa học nhằm nâng cao tiềm lực nghiên cứu trong GDĐH.

Nhà nước cũng đặc biệt nhấn mạnh việc giảm chênh lệch trong cơ hội tiếp cận GDĐH, nhất là trong bối cảnh các CSGDĐH được phép tăng học phí theo lộ trình tự chủ tài chính. Đây là vấn đề quan trọng, vì nếu không có chính sách hỗ trợ phù hợp, cơ hội tham gia GDĐH của SV thuộc nhóm yếu thế sẽ bị ảnh hưởng. Hiện nay, mặc dù Nhà nước vẫn duy trì các chính sách học bổng, TDSV, miễn giảm học phí, nhưng cần thiết kế các chính sách này với độ bao phủ rộng hơn, đảm bảo hỗ trợ thực chất và hiệu quả đối với các SV thuộc nhóm yếu thế.

Một khía cạnh quan trọng khác trong định hướng của Nhà nước là xã hội hóa

GDDH, khuyến khích đầu tư tư nhân nhằm giảm áp lực cho NSNN. Đây là một hướng đi phù hợp, vì Việt Nam là nước đang phát triển, NSNN phải đáp ứng nhiều nhu cầu khác nhau, trong khi HTGDĐH thời gian tới cần nguồn vốn lớn để cải thiện kết quả đào tạo, nghiên cứu và hội nhập quốc tế. Nếu huy động hiệu quả nguồn lực tư nhân cho phát triển HTGDĐH, điều này sẽ giúp bổ sung đáng kể nguồn lực tài chính, tạo điều kiện để các CSGDDH mở rộng quy mô, nâng cấp CSVC, cải thiện kết quả đào tạo và NCKH. Đồng thời, sự tham gia của khu vực tư nhân cũng có thể thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong GDDH, đa dạng hóa mô hình giáo dục và tăng tính cạnh tranh giữa các CSGDDH, qua đó cải thiện kết quả toàn HTGDĐH.

Cuối cùng, để tối ưu hóa hiệu quả ĐTNSNN cho GDDH, cần có sự đổi mới từ CQQL và bản thân các CSGDDH cũng cần cải tiến mô hình quản trị. Quản lý HTGDĐH ở Việt Nam cần có đầu mối tập trung, thống nhất, tránh phân tán như hiện nay. Ngoài ra, việc thực hiện cơ chế tự chủ cần có quy định rõ ràng, đi kèm với cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình minh bạch. Trao quyền nhiều hơn cho các CSGDDH trong quản lý tài chính, nhân sự và học thuật phải song hành với cơ chế đánh giá hiệu quả hoạt động, đảm bảo các đơn vị sử dụng nguồn lực một cách tối ưu, thay vì chỉ dựa vào trợ cấp NSNN mà thiếu động lực đổi mới.

Tóm lại, theo quan điểm của NCS, định hướng ĐTNSNN cho GDDH đến năm 2030 và những năm tiếp theo cần tập trung vào:

- Tăng cường đầu tư có trọng tâm, ưu tiên các ngành đào tạo chiến lược, các CSGDDH trọng điểm và nâng cao năng lực NCKH trong GDDH.
- Đổi mới cơ chế phân bổ NSNN, không chỉ dựa vào đặt hàng đào tạo mà cần kết hợp linh hoạt các mô hình phân bổ NSNN khác.
- Đảm bảo khả năng tham gia GDDH cho mọi đối tượng, xây dựng hệ thống hỗ trợ tài chính linh hoạt, hiệu quả và có độ bao phủ lớn hơn cho SV.
- Huy động các nguồn lực ngoài NSNN, đẩy mạnh “xã hội hóa” và hợp tác công - tư trong GDDH.
- Đổi mới quản lý HTGDĐH, thúc đẩy “tự chủ đại học” đi đôi với “trách nhiệm giải trình” minh bạch, hướng đến sử dụng NSNN hiệu quả và cải thiện kết quả đào tạo.

Theo NCS, những định hướng này sẽ là cơ sở quan trọng để xây dựng các giải pháp cụ thể, nhằm tối ưu hóa hiệu quả ĐTNSNN, giúp HTGDĐH có thể thích ứng tốt hơn với thực tiễn của Việt Nam.

4.2. MỘT SỐ GIẢI PHÁP VỀ ĐẦU TƯ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030

4.2.1. Gia tăng mức đầu tư ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học một cách hợp lý

Như đã phân tích, trong giai đoạn 2010 - 2022, tỷ lệ chi NSNN cho GDĐH so với GDP dao động trong khoảng 0,13% - 0,29%, trong khi tỷ lệ chi GDĐH trong tổng chi giáo dục cũng chỉ đạt 4 - 5% tổng chi NSNN cho giáo dục. Những con số này cho thấy GDĐH chưa thực sự được ưu tiên trong phân bổ NSNN, dẫn đến HTGDĐH chưa phát triển mạnh mẽ như kỳ vọng.

Trong bối cảnh Việt Nam đặt mục tiêu “trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao vào năm 2030” (Chính phủ, 2022), GDĐH giữ vai trò không thể thay thế để xây dựng LLLĐ kỹ năng cao, thúc đẩy phát triển KH&CN và nâng cao năng suất lao động. Tuy nhiên, lao động trình độ GDĐH ở Việt Nam hiện vẫn còn thấp, trong khi quá trình chuyển dịch cơ cấu KT-XH lại đặt ra yêu cầu cao hơn về chất lượng nhân lực. Việt Nam đang từng bước chuyển đổi từ mô hình lao động giá rẻ sang phát triển các ngành công nghệ cao, sản xuất tiên tiến và dịch vụ tài chính, tất cả những lĩnh vực này đều đòi hỏi LLLĐ trình độ GDĐH. Nếu không sớm đầu tư mạnh mẽ vào GDĐH, Việt Nam sẽ đối mặt với tình trạng thiếu hụt nhân lực chất lượng cao, tác động đến khả năng đổi mới sáng tạo, phát triển công nghệ và nâng cao năng suất lao động. Chính vì vậy, việc tăng cường đầu tư từ NSNN là một giải pháp cần thiết để thúc đẩy sự phát triển của HTGDĐH.

Việc tăng chi NSNN cho GDĐH cần được thực hiện một cách hợp lý để vừa đảm bảo sự phát triển của GDĐH, vừa không làm ảnh hưởng đến các lĩnh vực quan trọng khác như giáo dục cơ bản và an toàn tài chính quốc gia. Trước hết, không nên tăng quá nhanh và đột ngột, bởi lẽ cần tính đến năng lực hấp thụ vốn của HTGDĐH. Một hệ thống giáo dục nếu chưa có cơ chế quản lý tài chính hiệu quả thì dù có được cấp thêm ngân sách cũng chưa chắc đã sử dụng hiệu quả. Vì vậy, tăng NSNN phải đi kèm với các biện pháp cải cách tài chính và quản lý.

Việc tăng chi cho GDĐH, bên cạnh đó, không được làm ảnh hưởng đến chi tiêu cho giáo dục cơ bản. Dù đã có nhiều tiến bộ, nhưng phổ cập THCS ở Việt Nam vẫn chưa đồng đều giữa các địa phương. Theo thống kê của Bộ GD&ĐT, tỷ lệ học sinh hoàn thành chương trình tiểu học vào lớp 6 đạt 94,3%, trong khi tỷ lệ học sinh hoàn thành chương trình THCS đạt 90,7%. Hiện nay, tất cả các tỉnh, thành phố duy trì “chuẩn phổ cập giáo dục” THCS, nhưng chỉ có mười hai tỉnh, thành phố đạt “chuẩn mức độ 2” và 7 tỉnh, thành phố đạt “chuẩn mức độ 3”. Nếu GDĐH phát triển nhưng nền tảng giáo dục THCS và THPT còn yếu, SV chưa được chuẩn bị tốt nền tảng kỹ năng và kiến thức phải có, dẫn đến giảm hiệu quả đào tạo ở bậc GDĐH. Vì vậy, Việt Nam vẫn cần đầu tư để đảm bảo GDPT phát triển đồng đều, tạo tiền đề vững chắc cho GDĐH.

Ngoài ra, việc tăng chi NSNN cho GDDH cũng không được ảnh hưởng đến an ninh tài chính quốc gia. Là một quốc gia đang phát triển, Việt Nam có nhu cầu chi tiêu lớn cho nhiều lĩnh vực trọng yếu như hạ tầng giao thông, năng lượng, y tế và KH&CN. Do đó, tăng chi cho GDDH cần được thực hiện trong giới hạn hợp lý để không làm mất cân đối NSNN.

NCS đề xuất lộ trình tăng chi NSNN cho GDDH theo hai giai đoạn. Trong giai đoạn từ nay đến năm 2030, mức chi NSNN cho GDDH cần được nâng lên khoảng 0,5% - 0,55% GDP. Tiếp theo, trong giai đoạn 2030 - 2040, tỷ lệ này cần tiếp tục tăng lên 0,7% - 0,8% GDP, và sau năm 2045, tùy theo tình hình tài khóa, có thể điều chỉnh tăng thêm.

Theo “Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”, quy mô GDDH sẽ tiếp tục mở rộng với mục tiêu số SV trên mỗi vạn dân đạt ít nhất 260, trong khi tỷ lệ SV trong độ tuổi 18 - 22 đạt ít nhất 33% (Thủ tướng Chính phủ, 2024). Dự báo dân số Việt Nam vào năm 2030 đạt khoảng 105 triệu người (Chính phủ, 2022), đồng nghĩa với việc số lượng SV sẽ vào khoảng 2,73 triệu.

Bảng 4.1: Đề xuất tăng chi NSNN cho GDDH đến năm 2030 với ba kịch bản tăng trưởng GDP

Chỉ tiêu	Kịch bản thấp (7%/năm)	Kịch bản trung bình (8%/năm)	Kịch bản cao (9%/năm)
1. GDP năm 2030 (tỷ USD)	716,5	755,2	795,7
2. GDP năm 2030 (triệu tỷ VND)	18,06	19,03	20,05
3. Tổng chi NSNN (19% GDP, triệu tỷ VND)	3,43	3,62	3,81
4. Chi NSNN cho giáo dục (20% tổng chi NSNN, nghìn tỷ VND)	686	724	762
5. Tốc độ tăng trung bình hàng năm về chi NSNN cho giáo dục (%/năm)	10,75%	11,50%	12,22%
6. Chi NSNN cho GDDH (nghìn tỷ VND)	90,3 - 99,3	95,2 - 104,7	100,3 - 110,3
7. Tốc độ tăng trung bình hàng năm về chi NSNN cho GDDH (%/năm)	28,5% - 30,04%	29,34% - 30,89%	30,19% - 31,75%
8. Chi NSNN cho các cấp học khác (nghìn tỷ VND)	586,7 - 595,7	619,3 - 628,9	651,7 - 661,8
9. Tốc độ tăng trung bình hàng năm về chi NSNN cho các cấp học khác (%/năm)	9,20% - 9,41%	9,94% - 10,15%	10,64% - 10,85%
10. Tỷ lệ chi NSNN cho GDDH trong tổng chi NSNN cho giáo dục (%)	13-14,5%	13,14 - 14,46%	10,64% - 10,85%

Nguồn: NCS tự tính toán

Theo số liệu sơ bộ của TCTK, GDP năm 2024 của Việt Nam đạt 476,3 tỷ USD. Với giả định tăng trưởng GDP hàng năm ở mức 7%, 8% hoặc 9%, GDP năm 2030 có thể đạt 716,5 tỷ USD, 755,2 tỷ USD hoặc 795,7 tỷ USD. Trong điều kiện tỷ giá tăng 1,3%/năm, tỷ giá 1 USD có thể vào khoảng 25.200 VND. Theo “Chiến lược Tài chính đến năm

2030”, tỷ lệ huy động NSNN so với GDP giai đoạn 2026-2030 dự kiến đạt 16-17%, đồng thời mục tiêu bội chi NSNN không vượt quá 3% GDP (Thủ tướng Chính phủ, 2022). Khi đó, tổng chi NSNN dao động trong khoảng 19% - 20% GDP. Giả sử tổng chi NSNN là 19% để đảm bảo tính bền vững tài khóa, tránh nguy cơ mất cân đối ngân sách trong dài hạn. Sau đó, với giả định chi NSNN đạt mục tiêu chi cho giáo dục là 20% theo đúng như Luật Giáo dục 2019 hay Chiến lược phát triển giáo dục Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến 2045 quy định, ta sẽ tính được mức chi NSNN cho giáo dục của Việt Nam. Với giả định mức chi cho GDDH tăng dần lên mức 0,5%-0,55% vào năm 2030, sẽ tính được mức chi NSNN cho GDDH, đồng thời ta cũng tính được mức chi NSNN cho các cấp học dưới.

Như vậy, theo kết quả tính toán, với giả định chi NSNN cho GDDH tại Việt Nam tăng dần từ mức 0,13% - 0,14% GDP lên khoảng 0,5% - 0,55% GDP, thì trong ba kịch bản tăng trưởng, mức chi NSNN cho GDDH có thể dao động từ 90,3 nghìn tỷ đến 110,3 nghìn tỷ đồng. Tốc độ tăng trung bình hàng năm dự kiến sẽ nằm trong khoảng 28,5% đến 31,75%, tùy theo từng kịch bản. Nếu giả định số lượng SV đại học tại Việt Nam vào năm 2030 đạt khoảng 2,73 triệu SV, thì mức hỗ trợ trung bình từ NSNN cho mỗi SV sẽ vào khoảng 33 - 40 triệu VND, cao hơn đáng kể so với mức hiện tại, dù vẫn chỉ tương đương khoảng 1.300 - 1.600 USD/SV. Mặc dù tỷ lệ chi này tính theo % GDP vẫn thấp hơn so với nhiều quốc gia trên thế giới, nhưng theo NCS, đây là mức tăng hợp lý, phù hợp với khả năng hấp thụ vốn của HTGGDDH, với điều kiện có sự cải cách trong quản lý tài chính GDDH.

Việc gia tăng chi tiêu cho GDDH cũng không gây ảnh hưởng đến chi NSNN dành cho giáo dục cơ bản. Trong giai đoạn 2010 - 2022, tốc độ tăng NSNN cho giáo dục nói chung đạt trung bình 9,85%/năm. Dữ liệu tính toán từ 3 kịch bản cho thấy, ngay cả với kịch bản tăng trưởng thấp, khi tăng NSNN cho GDDH thì mức chi tuyệt đối cho các cấp học khác vẫn tăng đều hàng năm với tốc độ tăng chi NSNN cho giáo dục phổ thông vẫn duy trì ở mức 9,2% - 9,41%/năm, không chênh lệch nhiều so với mức trung bình của giai đoạn trước. Điều này chứng tỏ rằng, việc tăng chi NSNN cho GDDH thực chất không làm giảm nguồn lực dành cho giáo dục phổ thông mà chỉ là một sự điều chỉnh lại cơ cấu chi tiêu trong tổng NSNN cho giáo dục. Khi tỷ trọng chi NSNN cho GDDH được nâng lên mức 13% - 14% (so với mức 4% - 5% trước đây), Việt Nam có thể tiệm cận với mức trung bình của các quốc gia có HTGGDDH phát triển hơn.

Năng lực tài chính của Việt Nam hiện cũng cho phép thực hiện lộ trình tăng chi này. Tỷ lệ nợ công đang được kiểm soát tốt, giảm dần từ mức trên 50% GDP xuống còn khoảng 37% GDP vào năm 2023. Mức này thấp hơn nhiều so với trần nợ công 60% GDP do Quốc hội đề ra. Khi kết hợp với các tính toán trong các kịch bản tài khóa để đạt được các mục tiêu trong “Chiến lược phát triển tài chính đến năm 2030” mà Chính phủ đề ra, có thể thấy rằng dư địa tài chính vẫn đảm bảo an toàn ngân sách.

Sau năm 2030, mức chi NSNN cho GDĐH cần tiếp tục tăng lên 0,7% - 0,8% GDP nhằm theo kịp xu hướng quốc tế. Việc điều chỉnh tăng này không chỉ giúp HTGDĐH mở rộng quy mô mà còn cải thiện kết quả đào tạo, NCKH và phát triển CSVC. Nếu điều kiện tài khóa cho phép, từ năm 2045 trở đi, mức chi này có thể được nâng lên 0,9% - 1% GDP để Việt Nam tiệm cận với các quốc gia phát triển.

Trong trường hợp GDP tăng trưởng thấp hơn dự báo, có thể xem xét điều chỉnh cơ cấu chi NSNN theo hướng ưu tiên đầu tư vào các CSGDĐH trọng điểm trong NCKH và đào tạo nhân lực trong những ngành/lĩnh vực được ưu tiên, đồng thời đẩy mạnh hợp tác công - tư để bù đắp nguồn lực thiếu hụt.

Việc tăng chi NSNN cho GDĐH theo hai giai đoạn như đã đề xuất sẽ khiến mức chi cho GDĐH tăng nhanh. Nhưng để phần NSNN tăng thêm này thực sự được sử dụng một cách tối ưu, cần có các giải pháp đi kèm.

Trước hết, cần đảm bảo tính hiệu lực trong công tác dự toán và quyết toán chi NSNN. Như đã phân tích ở phần trước, con số dự toán và quyết toán trong chi NSNN cho GDĐH nói riêng thường có sự chênh lệch đáng kể, quyết toán chi thường thấp hơn so với dự toán. Điều này cho thấy công tác lập dự toán và triển khai NSNN cần được thực hiện chặt chẽ hơn để đảm bảo mức thực chi đạt đúng kế hoạch. Muốn vậy, cần đơn giản hóa thủ tục hành chính, đồng thời trao quyền tự chủ cao hơn cho các CSGDĐH để họ có thể chủ động sử dụng NSNN theo nhu cầu những vẫn tuân thủ đúng pháp luật.

Bên cạnh đó, lộ trình tăng chi NSNN cho GDĐH phải đi đôi với cải cách trong quản lý tài chính GDĐH và NSNN. Nếu không kèm theo cơ chế quản lý và giám sát hiệu quả, ngay cả khi NSNN được tăng lên, sử dụng NSNN có thể gây lãng phí, thất thoát hoặc kém hiệu quả. Vì vậy, cần nghiên cứu và thực hiện các chính sách quản lý tài chính phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam, vừa đảm bảo minh bạch, vừa khuyến khích sự tự chủ của các CSGDĐH. Ngoài ra, trong giai đoạn đầu, việc tăng chi NSNN cho GDĐH có thể được triển khai thí điểm trên một số nhóm CSGDĐH có năng lực quản trị tài chính tốt, sau đó mở rộng dần khi các cơ chế giám sát và phân bổ NSNN đã hoàn thiện.

Cùng với đó, cần có cơ chế giám sát chặt chẽ và đánh giá hiệu quả của các khoản chi NSNN. Việc phân bổ và sử dụng NSNN cho GDĐH cần được thực hiện theo nguyên tắc công khai, minh bạch, đồng thời cần có các đánh giá định kỳ về hiệu quả sử dụng NSNN. Dựa trên những đánh giá này, các chính sách tài chính dành cho GDĐH có thể được điều chỉnh linh hoạt để phù hợp với thực tiễn.

Ngoài ra, cần cải thiện cơ chế phân bổ NSNN cho các CSGDĐH, không chỉ trong hoạt động thường xuyên như chi thường xuyên và chi đầu tư mà còn trong hoạt động NCKH. Giải pháp cho nội dung này sẽ được trình bày ở phần dưới.

4.2.2. Hoàn thiện chính sách ưu tiên đầu tư ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học theo hướng có trọng tâm, trọng điểm

Để khắc phục tình trạng phân bổ NSNN dàn trải và thiếu hiệu quả, trong khi nhu cầu hiện đại hóa HTGDĐH ngày càng cấp thiết, Việt Nam cần triển khai cơ chế ưu tiên ĐTNSNN có trọng điểm cho HTGDĐH giai đoạn đến năm 2030. Giải pháp này xuất phát từ thực trạng NSNN còn hạn chế so với nhu cầu phát triển HTGDĐH cả về quy mô lẫn chất lượng, trong khi bối cảnh hội nhập quốc tế và “Cách mạng công nghiệp lần thứ tư” đòi hỏi GDĐH phải trở thành trụ cột.

Cơ sở cho việc đề xuất giải pháp này trước hết dựa vào thực trạng NSNN còn hạn chế, trong khi HTGDĐH của Việt Nam đang đứng trước sức ép phải đồng thời mở rộng quy mô và nâng cao chất lượng đào tạo, NCKH. “Quy hoạch mạng lưới các CSGDĐH và sự phạm đến năm 2030, tầm nhìn đến 2050” (QĐ 452/QĐ-TTg) cũng đã nêu rõ định hướng tập trung đầu tư vào các đại học quốc gia, đại học vùng và các cơ sở có vai trò nòng cốt trong mạng lưới GDĐH toàn quốc. Tuy nhiên, việc thực thi các định hướng này trong thực tiễn vẫn còn thiếu khung tiêu chí rõ ràng, minh bạch và thống nhất.

Trong bối cảnh đó, giải pháp được đề xuất là xây dựng đồng bộ cơ chế ưu tiên ĐTNSNN trên ba cấp độ: cấp CSGDĐH, cấp ngành đào tạo và yếu tố vùng.

Về cấp độ CSGDĐH, Nhà nước cần ban hành một hệ tiêu chí để xác định rõ các đơn vị được ưu tiên nhận ĐTNSNN. Các tiêu chí này sẽ tập trung vào các khía cạnh như quy mô và chất lượng đào tạo, năng lực NCKH, mức độ tham gia mạng lưới quốc tế, cũng như vai trò, tác động của cơ sở đối với phát triển kinh tế vùng hoặc quốc gia. Điều này sẽ giúp lựa chọn chính xác các đại học quốc gia, đại học vùng và một số CSGDĐH công lập có năng lực nổi bật làm hạt nhân cho mạng lưới GDĐH của đất nước. Việc này cũng đảm bảo sự nhất quán và khách quan, tránh tình trạng phân bổ nguồn lực dựa vào các yếu tố hành chính hoặc cảm tính.

Để đảm bảo việc lựa chọn các đơn vị được ưu tiên ĐTNSNN diễn ra minh bạch, công khai và có cơ sở khoa học, Nhà nước cần xây dựng một bộ tiêu chí rõ ràng và phù hợp với thực tiễn phát triển của HTGDĐH. Bộ tiêu chí này cần được thiết kế dựa trên nguyên tắc kết hợp giữa tiêu chí định lượng và định tính, phản ánh đầy đủ năng lực và đóng góp thực tế của các CSGDĐH vào phát triển KT-XH của vùng và quốc gia.

Quy trình xây dựng bộ tiêu chí phải có sự tham gia của các bộ ngành liên quan như Bộ GD&ĐT, Bộ KH&CN, Bộ KH&ĐT, cùng với đại diện của các CSGDĐH và các chuyên gia độc lập trong và ngoài nước, đảm bảo tính khách quan và đồng thuận cao trong quá trình xây dựng. Một số nhóm tiêu chí cơ bản có thể bao gồm:

- Năng lực đào tạo (quy mô tuyển sinh, tỷ lệ SV tốt nghiệp có việc làm sau 12 tháng, mức độ đáp ứng nhu cầu nhân lực của vùng/lĩnh vực);

- Năng lực NCKH (số lượng và chất lượng công bố quốc tế, hợp tác doanh nghiệp, sáng chế được thương mại hóa);
- Năng lực hội nhập quốc tế (số chương trình liên kết quốc tế, số SV quốc tế, xếp hạng quốc tế nếu có);
- Vai trò của CSGDDH đối với phát triển KT-XH vùng và quốc gia (tham gia nhiệm vụ quốc gia, vùng, ngành ưu tiên theo quy hoạch phát triển vùng).

Về cấp độ ngành đào tạo, việc xây dựng và ban hành danh mục các ngành, lĩnh vực được ưu tiên phân bổ NSNN cần bám sát các định hướng chiến lược phát triển quốc gia, quy hoạch phát triển ngành, vùng và xu hướng quốc tế. Cụ thể, danh mục này cần căn cứ trên “Chiến lược phát triển giáo dục Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn 2045”; “Quy hoạch mạng lưới các CSGDDH và sư phạm đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050”; và các quy hoạch phát triển ngành và phát triển vùng quốc gia. Một căn cứ khác là từ thực tiễn nhu cầu nhân lực và xu hướng TTLĐ trong tương lai. Kinh nghiệm quốc tế cũng chỉ ra rằng, Mỹ, EU, Nhật Bản và Hàn Quốc đều ban hành danh mục các ngành đào tạo ưu tiên, gắn với phân bổ NSNN hoặc các ưu đãi về TDSV, học bổng.

Tuy nhiên, để xác định chính xác ngành và lĩnh vực ưu tiên, một điều kiện không thể thiếu là phải có hệ thống dự báo nhu cầu nhân lực thường xuyên và chính xác. Do đó, Nhà nước cần đầu tư mạnh vào nâng cao năng lực dự báo nhân lực theo vùng, ngành và cấp bậc đào tạo, làm cơ sở dữ liệu đầu vào cho việc xây dựng danh mục ngành ưu tiên và thiết kế chính sách ĐTNSNN cho phù hợp.

Đặc biệt, yếu tố vùng đóng vai trò quan trọng trong cơ chế ưu tiên này. Theo đó, NSNN cần được ưu tiên phân bổ cho các CSGDDH tại các vùng có mức độ tiếp cận GDĐH thấp và có nhu cầu cấp thiết về phát triển nhân lực trình độ cao phù hợp với “Quy hoạch mạng lưới GDĐH” và các “chiến lược phát triển vùng”. Việc này sẽ góp phần thu hẹp khoảng cách phát triển GDĐH giữa các vùng, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực vùng khó khăn, đồng thời thúc đẩy phát triển KT-XH bền vững trên phạm vi cả nước.

Để đảm bảo hiệu quả, quá trình ĐTNSNN cần gắn liền với hệ thống phân tầng và xếp hạng GDĐH toàn quốc. Việc phân tầng không chỉ giúp sàng lọc các CSGDDH trọng điểm, mà còn thúc đẩy các CSGDDH đổi mới mô hình hoạt động, chuyển dịch dần sang hướng tự chủ tài chính với cơ chế trách nhiệm rõ ràng.

Để đảm bảo khả năng triển khai hiệu quả, giải pháp cần có lộ trình rõ ràng và khả thi. Trong giai đoạn 2025-2027, Nhà nước nên thí điểm cơ chế phân bổ NSNN có trọng điểm tại một số đại học quốc gia, đại học vùng và các CSGDDH công lập đào tạo các ngành STEM trọng điểm, đặc biệt tại các vùng có mức độ tiếp cận GDĐH thấp như Tây Bắc, Nam Trung Bộ, Tây Nguyên, Đồng bằng sông Cửu Long. Đây là bước đi phù hợp với định hướng của Quy hoạch mạng lưới GDĐH về ưu tiên “các vùng có điều kiện KT-XH khó khăn” và “các ngành trọng điểm”.

Đến giai đoạn 2028 trở đi, sau khi hoàn thiện bộ tiêu chí, hệ thống phân tầng và rút kinh nghiệm từ giai đoạn thí điểm, cơ chế sẽ được nhân rộng ra toàn quốc, áp dụng cho tất cả các CSGDDH công lập. Việc này cần đi đôi với quá trình “sắp xếp lại mạng lưới các CSGDDH công lập”, tinh gọn đầu mối theo đúng quy hoạch đã nêu trong Quyết định 452/QĐ-TTg.

Cuối cùng, để hỗ trợ cho việc thực hiện giải pháp, Nhà nước cũng cần ban hành chính sách hỗ trợ như TDSV, học bổng dành cho SV ngành STEM và các ngành ưu tiên tại các vùng khó khăn. Đây là biện pháp thiết thực để thu hút người học vào các ngành mũi nhọn, giúp đảm bảo cân đối cung - cầu nhân lực trong dài hạn.

Với cách tiếp cận tổng thể như trên, cơ chế ưu tiên ĐTNSTN có trọng điểm không chỉ góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, mà còn hỗ trợ thực hiện thành công các mục tiêu phát triển HTGDĐH đồng bộ, hiện đại, hội nhập quốc tế, phù hợp với nhu cầu của nền kinh tế số và nền kinh tế tri thức trong giai đoạn tới.

4.2.3. Thay đổi cách thức phân bổ ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học hướng đến gia tăng hiệu quả

Trong bối cảnh cơ chế phân bổ NSNN cho các CSGDDH hiện nay còn nhiều hạn chế, chủ yếu dựa trên đầu vào và lịch sử phân bổ ngân sách, dẫn đến tình trạng thiếu động lực đổi mới và sử dụng NSNN kém hiệu quả. Do đó, để hướng đến hiệu quả và công bằng hơn trong việc sử dụng NSNN, Nhà nước cần đổi mới cơ chế này theo hướng linh hoạt, kết hợp giữa yếu tố ổn định và yếu tố khuyến khích. Giải pháp này không chỉ phù hợp với các thông lệ quốc tế mà còn là yêu cầu được nhấn mạnh trong các văn bản chiến lược quốc gia, như “Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030” và “Quy hoạch mạng lưới các CSGDDH và sự phạm đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050”.

Trước tiên, trong phân bổ NSNN cho hoạt động thường xuyên (hay còn gọi là chi thường xuyên) của các CSGDDH, cần duy trì cơ chế kết hợp giữa phân bổ theo đầu vào và phân bổ theo kết quả đầu ra, nhằm đảm bảo vừa giữ được sự ổn định tài chính cho các CSGDDH, vừa tạo động lực đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động.

Một phần ngân sách chi thường xuyên sẽ tiếp tục được phân bổ theo đầu vào, đảm bảo tính ổn định tối thiểu cho các CSGDDH. Việc phân bổ theo đầu vào cần dựa trên các yếu tố truyền thống như số lượng SV chính quy, số lượng GV cơ hữu, ngành nghề đào tạo và quy mô chương trình đào tạo. Tuy nhiên, để đảm bảo công bằng và hiệu quả hơn, cần điều chỉnh các yếu tố đầu vào có tính đến sự khác biệt về chi phí đào tạo theo ngành (ví dụ các ngành y dược, kỹ thuật thường có chi phí đào tạo cao hơn so với khối xã hội) cũng như sự chênh lệch vùng/miền (các CSGDDH ở khu vực khó khăn, vùng sâu, vùng xa thường có chi phí hoạt động cao hơn các khu vực đô thị).

Bên cạnh đó, phần còn lại của ngân sách chi thường xuyên sẽ được phân bổ dựa trên kết quả hoạt động, với nhiều hình thức linh hoạt thay vì chỉ áp dụng công thức cứng

nhắc. Một trong những cách thức phổ biến là phân bổ theo công thức dựa trên kết quả đầu ra, căn cứ vào các chỉ số như tỷ lệ SV tốt nghiệp có việc làm sau 12 tháng, mức độ gắn kết giữa chương trình đào tạo và nhu cầu của TTLĐ, kết quả kiểm định chương trình đào tạo và kiểm định CSGDDH, cũng như một số chỉ số phản ánh chất lượng đào tạo khác (ví dụ: tỷ lệ SV quốc tế, số chương trình liên kết quốc tế...).

Ngoài công thức phân bổ theo kết quả đầu ra, Nhà nước có thể áp dụng các hình thức phân bổ linh hoạt khác, bao gồm:

- Quỹ cạnh tranh cho các dự án cải thiện chất lượng đào tạo, đổi mới mô hình giảng dạy, hợp tác đào tạo với doanh nghiệp. Tuy nhiên, để tránh gia tăng bất bình đẳng giữa các CSGDDH, nên tham khảo kinh nghiệm Trung Quốc khi yêu cầu các trường mạnh phối hợp hỗ trợ các trường yếu hoặc đưa ra cơ chế ưu tiên cho các CSGDDH vùng khó khăn tham gia quỹ.
- Hình thức thỏa thuận hiệu suất, trong đó NSNN được phân bổ dựa trên hợp đồng cam kết giữa Nhà nước và CSGDDH. Hợp đồng quy định rõ các mục tiêu về chất lượng đào tạo, tỷ lệ việc làm của SV sau tốt nghiệp, quy mô ngành ưu tiên..., đi kèm với các chỉ số đánh giá cụ thể. Tuy nhiên, hình thức này cần tính đến chi phí đàm phán, giám sát và thực hiện khá cao nên cần chọn lọc kỹ lưỡng khi triển khai đại trà.
- Ngoài ra, Nhà nước cũng có thể thiết kế các chương trình xuất sắc dành riêng cho các CSGDDH trọng điểm đã được xác định trong quy hoạch phát triển mạng lưới GDDH. Các chương trình này hỗ trợ nguồn lực để các trường đầu tư nâng cao chất lượng đào tạo, đặc biệt trong các ngành then chốt.

Khi xây dựng cơ chế phân bổ NSNN cho chi thường xuyên theo định hướng kết quả, cần chú trọng thiết kế hệ thống chỉ số phù hợp, tránh tình trạng chạy theo các chỉ số để đạt được nhưng không phản ánh đúng chất lượng thực sự. Đồng thời, cần tính toán để tránh làm gia tăng bất bình đẳng giữa các nhóm CSGDDH, hoặc tạo ra động lực lệch lạc như giảm tuyển SV ở nhóm yếu thế để nâng cao chỉ số hiệu quả.

Đối với hoạt động NCKH trong các CSGDDH, ngân sách cũng cần được phân bổ theo hướng kết hợp giữa phân bổ dựa trên đầu vào để đảm bảo tính ổn định và phân bổ theo đánh giá năng lực NCKH nhằm tạo động lực nâng cao chất lượng NCKH.

Một phần ngân sách NCKH cần duy trì phân bổ theo đầu vào (theo khối), dựa trên các yếu tố như quy mô đội ngũ nghiên cứu (số lượng GV, nhà khoa học có trình độ tiến sĩ, số lượng nhóm nghiên cứu), năng lực nghiên cứu cơ bản, và quy mô các ngành học có định hướng nghiên cứu. Việc phân bổ này giúp đảm bảo sự ổn định nhất định cho hoạt động nghiên cứu lâu dài tại các CSGDDH, tránh rơi vào tình trạng bị động về tài chính hoặc đứt gãy các nhóm nghiên cứu.

Tuy nhiên, để khuyến khích các CSGDDH nâng cao năng lực nghiên cứu, phần còn lại của ngân sách cần được phân bổ theo năng lực và kết quả NCKH của từng

CSGDDH. Có thể học tập mô hình của Vương quốc Anh qua hệ thống REF (Research Excellence Framework), trong đó phân bổ NSNN cho NCKH dựa trên các tiêu chí như số lượng và chất lượng công bố quốc tế, khả năng thương mại hóa sản phẩm nghiên cứu, tác động của nghiên cứu đối với phát triển KT-XH và sự gắn kết với doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần duy trì và mở rộng các quỹ cạnh tranh và quỹ nghiên cứu theo dự án trong các lĩnh vực ưu tiên quốc gia như công nghệ cao, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, y tế, năng lượng tái tạo... Việc phân bổ theo dự án thông qua các quỹ cạnh tranh sẽ khuyến khích các nhóm nghiên cứu xây dựng và thực hiện các đề tài gắn với nhu cầu thực tiễn của nền kinh tế và các mục tiêu phát triển bền vững.

Tương tự như với hoạt động đào tạo, quá trình phân bổ NSNN cho NCKH cũng cần đảm bảo hạn chế các hệ quả không mong muốn, chẳng hạn như chênh lệch ngày càng lớn giữa các nhóm CSGDDH hoặc xu hướng chạy theo các đề tài để đạt chỉ tiêu về số lượng nhưng kém tác động thực tiễn. Để làm được điều này, Nhà nước cần có cơ chế giám sát, đánh giá minh bạch, đồng thời hỗ trợ kỹ thuật cho các CSGDDH yếu, tạo điều kiện để các trường này nâng cao năng lực nghiên cứu và tham gia sâu vào hệ thống phân bổ NSNN theo kết quả.

Đối với phân bổ NSNN cho chi đầu tư, cơ chế cũng cần được điều chỉnh theo hướng ưu tiên có trọng tâm, trọng điểm, nhằm gia tăng hiệu quả sử dụng NSNN, tránh dàn trải. Việc phân bổ nguồn vốn đầu tư cần bám sát các định hướng đã được nêu trong “Quy hoạch mạng lưới các CSGDDH và sư phạm đến năm 2030, tầm nhìn 2050”, cũng như các chính sách phát triển vùng và ngành của Nhà nước.

Trước hết, nguồn vốn đầu tư cần tập trung cho các CSGDDH công lập trọng điểm, bao gồm các đại học quốc gia, đại học vùng và các CSGDDH nòng cốt đã được xác định theo quy hoạch phát triển mạng lưới. Các cơ sở này đóng vai trò hạt nhân trong mạng lưới GDDH toàn quốc và từng vùng, có nhiệm vụ đào tạo nhân lực chất lượng cao, phục vụ các mục tiêu phát triển quốc gia và khu vực.

Tiếp theo, nguồn vốn đầu tư cần ưu tiên các cơ sở đào tạo các ngành, lĩnh vực then chốt, trọng yếu, đặc biệt là trong các ngành thuộc khối STEM, công nghệ cao, y tế, giáo dục và các lĩnh vực phục vụ cho chuyển đổi số và cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Danh mục các ngành được ưu tiên đã được đề cập tại giải pháp 4.2.2 sẽ là căn cứ để định hướng cho việc đầu tư hạ tầng, phòng thí nghiệm, trung tâm nghiên cứu và các trang thiết bị hiện đại, giúp nâng cao chất lượng đào tạo và NCKH.

Ngoài ra, cần ưu tiên phân bổ NSNN đầu tư cho các CSGDDH ở các vùng có điều kiện KT-XH khó khăn, khu vực miền núi, biên giới, hải đảo và các vùng có mức độ tiếp cận GDDH còn thấp như Tây Bắc, Tây Nguyên, Nam Trung Bộ hay Đồng bằng sông Cửu Long. Điều này vừa giúp thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền, vừa phù hợp với mục tiêu đảm bảo công bằng trong tiếp cận GDDH. Cùng với đó, NSNN cho đầu tư cần hướng vào các chương trình chiến lược như di dời và xây dựng lại các CSGDDH

trong nội thành của các thành phố lớn ra khu vực ngoại ô, ngoại thành, vừa giảm tải cho hạ tầng đô thị, vừa tạo điều kiện mở rộng không gian phát triển cho các CSGDDH.

Việc phân bổ NSNN cho đầu tư cũng cần gắn với cơ chế thẩm định và đánh giá hiệu quả đầu tư, tránh tình trạng đầu tư kém hiệu quả, lãng phí. Nhà nước nên xây dựng bộ tiêu chí rõ ràng về năng lực tiếp nhận đầu tư, khả năng duy trì, khai thác và sử dụng hiệu quả các nguồn vốn đầu tư, cũng như năng lực đóng góp của CSGDDH vào phát triển KT-XH vùng và quốc gia sau khi được đầu tư. Để đồng bộ hóa, phân đầu tư cũng cần gắn chặt với lộ trình phân tầng, xếp hạng các CSGDDH toàn quốc. Những cơ sở nằm ở các tầng cao hơn, có vai trò chiến lược và đóng góp lớn cho vùng, quốc gia sẽ là đối tượng ưu tiên chính trong các đợt phân bổ vốn ĐTNSNN.

Để đảm bảo cơ chế phân bổ NSNN mới mang lại hiệu quả và tránh các hệ quả không mong muốn, quá trình thực hiện cần lưu ý và triển khai đồng bộ các yếu tố sau:

Trước hết, việc thực hiện cần có lộ trình cụ thể và phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam. Việc chuyển đổi sang cơ chế phân bổ NSNN dựa trên kết quả không nên thực hiện ồ ạt trên diện rộng mà cần được thí điểm tại một số nhóm CSGDDH nhất định, điển hình như các đại học quốc gia, đại học vùng, hoặc các CSGDDH các ngành STEM trọng điểm. Giai đoạn 2025-2027 sẽ là thời kỳ thử nghiệm, trong đó Nhà nước vừa triển khai thí điểm, vừa đánh giá tác động của cơ chế mới, nhằm kịp thời điều chỉnh các bất cập phát sinh. Sau đó, từ năm 2028 trở đi, khi hệ thống các tiêu chí, cơ chế kiểm soát và phân tầng GDĐH đã hoàn thiện, mô hình này mới nên được mở rộng và nhân rộng toàn HTGDĐH công lập. Việc thực hiện lộ trình thận trọng này cũng là cách để đảm bảo sự ổn định cho các CSGDDH trong bối cảnh mới, hạn chế các rủi ro làm gián đoạn hoạt động thường xuyên của các trường.

Tiếp theo, hệ thống các tiêu chí phân bổ NSNN dựa trên đầu vào và đầu ra cần được xây dựng một cách khoa học và phù hợp với đặc thù phát triển của GDĐH Việt Nam. Với nhóm tiêu chí đầu vào, cần tính đến sự khác biệt về chi phí đào tạo giữa các ngành nghề (ví dụ: nhóm ngành y dược, kỹ thuật có chi phí cao hơn nhóm ngành KHXH-NV), cũng như chênh lệch về điều kiện vùng miền (ưu tiên phân bổ cao hơn cho các CSGDDH ở vùng sâu, vùng xa, khu vực kinh tế khó khăn). Còn đối với nhóm tiêu chí đầu ra, cần bảo đảm tính thực tiễn, có thể đo lường được và không tạo ra động lực sai lệch. Ví dụ, chỉ số về tỷ lệ SV có việc làm sau khi tốt nghiệp cần đi kèm với điều kiện minh bạch hóa dữ liệu và xác định rõ ngành nghề phù hợp. Đồng thời, cần lồng ghép thêm các chỉ số như chất lượng chương trình đào tạo (qua kiểm định), chất lượng NCKH (qua số lượng, chất lượng công bố quốc tế hoặc hợp tác nghiên cứu ứng dụng)... nhằm tạo cái nhìn toàn diện, tránh tập trung quá mức vào một số chỉ tiêu định lượng dễ gây thiên lệch như tỷ lệ việc làm hay quy mô tuyển sinh.

Một yếu tố quan trọng khác để vận hành hiệu quả cơ chế phân bổ NSNN mới là việc hoàn thiện hệ thống thông tin quản lý trong GDĐH, đóng vai trò như cơ sở dữ liệu đầy đủ và tin cậy cho quá trình ra quyết định. Hiện nay, thông tin về kết quả hoạt động

của các CS GDDH (chất lượng đào tạo, tình hình SV tốt nghiệp, năng lực NCKH...) còn thiếu đồng bộ và không được cập nhật đầy đủ, kịp thời. Do đó, Nhà nước cần đầu tư mạnh cho việc xây dựng hệ thống thông tin quản lý GDDH quốc gia với dữ liệu trực tuyến, minh bạch, và có khả năng liên thông giữa các bộ ngành như Bộ GD&ĐT, Bộ KH&CN, Bộ KH&ĐT... Bên cạnh đó, việc yêu cầu các CSGDDH phải định kỳ báo cáo và công khai các chỉ số về hoạt động đào tạo, NCKH cũng là biện pháp cần thiết để đảm bảo dữ liệu minh bạch, hỗ trợ tốt cho công tác phân bổ NSNN dựa trên kết quả.

Việc triển khai đồng bộ cả ba yếu tố này sẽ tạo nền tảng quan trọng giúp phân bổ NSNN mới đạt được mục tiêu kép: đảm bảo sự ổn định, công bằng giữa các CSGDDH, đồng thời khuyến khích các CSGDDH hướng đến việc sử dụng hiệu quả NSNN.

4.2.4. Xây dựng chính sách hỗ trợ tài chính hiệu quả cho sinh viên

GDDH Việt Nam hiện nay đang dựa rất nhiều vào tài chính của người học và gia đình, cơ chế hỗ trợ tài chính cho người học hiện nay đang bao phủ quá ít đối tượng và với số lượng không đáng kể. Nguồn thu từ học phí của các CSGDDH đang ngày càng tăng cao, dẫn đến sự không bền vững về tài chính, làm gia tăng sự chênh lệch về cơ hội tham gia GDDH, nhất là nhóm SV yếu thế. Wößmann & Schütz (2006, tr.25) viết rằng “sự bất bình đẳng trong khả năng tiếp cận GDDH sẽ chuyển thành sự bất bình đẳng về kết quả kinh tế theo cách ngành càng mạnh mẽ hơn” và sẽ gây ra sự bất ổn xã hội trong tương lai. Chính vì thế, CQQL cần sớm cung cấp các trợ giúp tài chính hiệu quả cho SV.

Để hỗ trợ tài chính cho SV, có thể cân nhắc các biện pháp sau: (1) là áp dụng việc miễn học phí có mục tiêu cho một số đối tượng, (2) là xây dựng chương trình hỗ trợ không hoàn lại nhưng dựa trên nhu cầu (giống như cách mà Chính phủ Hoa Kỳ đang thực hiện) và (3) là cần thiết kế xây dựng chương trình TDSV hiệu quả hơn.

Về thực chất, ở Việt Nam đã thực hiện cả 3 biện pháp này, tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, độ bao phủ của các chương trình này còn rất nhỏ và do vậy không ảnh hưởng đáng kể, và nếu tiếp tục không có sự thay đổi, chắc chắn sẽ dẫn đến những vấn đề rất lớn trong sự công bằng tiếp cận GDDH.

Biện pháp đầu tiên cần xem xét là việc áp dụng chương trình miễn học phí có mục tiêu. Đây là một cách tiếp cận dựa trên mục tiêu, trong đó các SV không đủ điều kiện tài chính để trả học phí sẽ được hưởng lợi từ việc được miễn học phí. Điều này không chỉ giúp giảm bớt gánh nặng tài chính cho SV nghèo, mà còn tạo điều kiện cho họ tiếp tục học tập mà không cần lo lắng về chi phí. Tuy nhiên, mặc dù đây là một cách tiếp cận rất hữu ích, nó cũng đòi hỏi một hệ thống quản lý tài chính hiệu quả và có một nguồn tài chính dồi dào. Ở một số quốc gia như Chile, Italia hay Nam Phi đã thực hiện chương trình này tương đối hiệu quả. Khi đó những SV nghèo nhất sẽ được miễn học phí. Ở Việt Nam, Chính phủ có thể mở rộng thêm đối tượng được miễn giảm học phí để có thể mở rộng cơ hội theo học GDDH cho nhiều SV hơn. Tuy nhiên, điều cũng rất quan trọng là ngoài hỗ trợ tài chính, những SV thuộc nhóm yếu thế cũng bị

hạn chế trong việc tiếp cận thông tin hay cho sự chuẩn bị khả năng tham gia GDDH, do vậy, để chính sách có hiệu quả hơn, Chính phủ cũng cần hỗ trợ người học có sự chuẩn bị tốt hơn cho việc tham gia GDDH.

Ngoài ra, phát triển chương trình trợ cấp dựa trên nhu cầu cũng là một biện pháp quan trọng để hỗ trợ SV thuộc nhóm yếu thế. Thay vì chỉ tập trung vào thành tích học tập, các chương trình trợ cấp này sẽ xem xét nhiều yếu tố khác nhau như hoàn cảnh gia đình, khu vực địa lý, dân tộc. Việc cung cấp trợ cấp dựa trên nhu cầu không chỉ giúp đảm bảo rằng những SV thuộc nhóm gia đình kinh tế hạn chế có cơ hội tiếp tục học tập, cải thiện công bằng trong tiếp cận GDDH và thúc đẩy sự đa dạng trong GDDH. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng trợ cấp dựa trên nhu cầu là phương tiện chính sách rất hữu ích để thu hẹp sự bất bình đẳng. Kỳ vọng là những trợ cấp như vậy sẽ giúp hỗ trợ những SV thuộc nhóm gia đình thu nhập thấp vượt qua những rào cản tài chính đáng kể mà họ gặp phải để tiếp tục con đường học vấn. Thực tiễn này đã hoạt động tốt ở một số quốc gia nơi trợ cấp dựa trên nhu cầu thực sự đã góp phần tăng tỷ lệ tham gia và giúp thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm KT-XH khác nhau.

Tuy nhiên, để thực hiện 2 giải pháp trên, với độ phủ rộng hơn lại cần nguồn lực tài chính lớn hơn. Và do vậy giải pháp thứ ba, có lẽ là giải pháp phù hợp nhất. Trong thời gian tới, Việt Nam cần mở rộng chương trình TDSV hiện tại. Chương trình TDSV hiện tại, theo kiểu truyền thống, với việc trả nợ cố định đã được chứng minh là không hiệu quả tại nhiều quốc gia. Việt Nam có thể tham khảo và học tập kinh nghiệm về xây dựng chương trình TDSV với các khoản trả phụ thuộc đã được thực hiện rất thành công tại Australia hay New Zealand.

Chương trình TDSV cần được thiết kế để giúp SV có thể trang trải cả về học phí lẫn các chi phí sinh hoạt khác, mở rộng hơn đối tượng tham gia.

Tuy nhiên, điều thiết yếu là làm sao để đảm bảo chương trình này không bị vỡ nợ, có thể thu hồi vốn cao. Muốn thế, cần thực hiện hai vấn đề sau:

Một là, để tránh tình trạng vỡ nợ, người đi vay không thể trả nợ do những quy định cứng nhắc, nên thực hiện việc trả nợ cả về số tiền trả nợ từng kỳ và giai đoạn trả nợ nên được xem xét căn cứ vào thu nhập trong tương lai.

Hai là, cần một hệ thống thu hồi nợ hiệu quả. Hệ thống này nên tích hợp với hệ thống thuế để theo dõi người nộp thuế hoặc hệ thống bảo hiểm xã hội đang được thực hiện. Để từ đó đảm bảo thu hồi được nợ đối với những người có khả năng trả nợ, tránh tình trạng trốn nợ, bùng nợ và không thể thu hồi nợ gây ra vỡ quỹ.

Hiện nay, NHCSXH đã đảm nhiệm nhiệm vụ cho SV vay vốn. Khi thực hiện chương trình TDSV mới, có thể vẫn giao nhiệm vụ cho NHCSXH hoặc xây dựng một cơ quan mới chỉ chuyên tập trung vào việc cho vay đối với SV. Dù tổ chức như thế nào, điều quan trọng là cần có sự phối hợp tốt giữa các bên gồm Bộ Lao động, Thương binh và xã hội, Bộ Tài chính và Bộ GD&ĐT.

4.2.5. Huy động các nguồn lực khác ngoài ngân sách nhà nước và nguồn từ học phí

Hiện nay, GDDH ở Việt Nam chủ yếu được tài trợ từ hai nguồn: NSNN và học phí do người học đóng góp. Tuy nhiên, NSNN giới hạn, trong khi việc phụ thuộc quá nhiều vào học phí lại tiềm ẩn rủi ro về tính bền vững. Học phí không chỉ chịu ảnh hưởng bởi khả năng tuyển sinh của các CSGDDH mà còn bị ràng buộc bởi các quy định về tuyển sinh và mức trần học phí do chính phủ ban hành. Do đó, việc đảm bảo nguồn lực tài chính ổn định và bền vững cho các CSGDDH vẫn là một thách thức lớn. Chính vì vậy, ngoài việc sử dụng NSNN cần hướng đến việc gia tăng hiệu quả, Chính phủ cần xây dựng phương án để các CSGDDH đa dạng hóa nguồn thu.

Chính phủ có thể khuyến khích các CSGDDH tham gia vào các dự án Hợp tác công tư (PPP). Cách thức này không chỉ khai thác thêm nguồn lực từ khu vực tư nhân, mà còn giúp bổ sung và cải thiện hiệu quả đầu tư công, đặc biệt trong các dự án đầu tư CSVC hoặc cung cấp dịch vụ GDDH.

Các dự án PPP đem lại giá trị đáng kể cho các CSGDDH. Chúng không chỉ cung cấp nguồn lực tài chính cần thiết để cải thiện kết quả GDDH, mà còn tạo điều kiện để các CSGDDH này có thể tận dụng kinh nghiệm và chuyên môn của khu vực tư nhân. Điều này có thể giúp các CSGDDH hướng đến sử dụng nguồn lực hiệu quả, cải thiện kết quả đào tạo để theo kịp xu hướng TTLĐ và thỏa mãn với yêu cầu của SV.

Để các dự án PPP hoạt động hiệu quả trong lĩnh vực GDDH, đòi hỏi một cơ chế kết nối hiệu quả giữa các CSGDDH, Chính phủ, và khu vực tư nhân, đòi hỏi các CSGDDH có khả năng quản lý tốt các dự án PPP, cũng như khả năng đàm phán và ký kết các hợp đồng công tư một cách hiệu quả. Bên cạnh đó, Chính phủ cần đảm bảo rằng có môi trường pháp lý và chính sách hợp lý để khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án PPP trong lĩnh vực GDDH.

Ngoài ra, việc khuyến khích các CSGDDH tham gia vào các dự án PPP cũng cần được đi kèm với việc đảm bảo kết quả GDDH không bị ảnh hưởng. Muốn vậy, cần thiết lập các tiêu chuẩn chất lượng rõ ràng và cung cấp cho các CSGDDH các hỗ trợ cần thiết để họ có thể đáp ứng được những tiêu chuẩn này.

Vì vậy, việc khuyến khích các CSGDDH công lập ở Việt Nam tham gia vào các dự án hợp tác công tư phù hợp, như một cách để huy động thêm nguồn lực từ khu vực tư nhân và bổ sung cho đầu tư công cho các dự án CSVC hoặc các dịch vụ giáo dục khác, là một chiến lược quan trọng mà cần được ưu tiên.

Giải pháp thứ hai, đó là các CSGDDH không chỉ cần tập trung vào việc tăng cường hiệu suất từ nguồn lực hiện tại, mà còn cần phải tìm kiếm những nguồn lực bổ sung để cải thiện hoạt động của mình. Muốn vậy, cần tạo ra các nguồn thu nhập mới cho CSGDDH. Một số phương thức tiềm năng bao gồm việc nhận tài trợ từ các tổ chức phi Chính phủ hoặc doanh nghiệp, thực hiện các hợp đồng nghiên cứu với các cơ quan nghiên cứu hoặc công ty công nghệ, cung cấp dịch vụ tư vấn chuyên môn cho

các tổ chức khác, mở rộng các chương trình giáo dục thường xuyên để thu hút một lượng học viên lớn hơn, và tham gia vào các hoạt động gây quỹ.

Một trong những nguồn thu nhập quan trọng nhất mà các CSGDDH có thể tận dụng là sự hỗ trợ từ cựu SV và doanh nghiệp. Cựu SV, những người đã từng hưởng lợi từ GDDH, có thể muốn đóng góp lại để hỗ trợ các SV hiện tại và tương lai. Các doanh nghiệp cũng có thể muốn tài trợ cho GDDH như một cách để đầu tư vào LLLĐ tương lai của họ.

Để thúc đẩy quá trình huy động vốn này, Chính phủ có thể cần phải xem xét việc giới thiệu các ưu đãi như trợ cấp phù hợp và khấu trừ thuế để khuyến khích các CSGDDH khai thác các nguồn tài chính khác nhau. Điều này có thể bao gồm việc triển khai một chương trình tài trợ phù hợp, tương tự như những gì đã được thực hiện ở một số quốc gia khác như Canada, Đặc khu hành chính Hồng Kông, Trung Quốc, và một số quốc gia châu Âu.

Chính phủ có thể cùng hợp tác với các doanh nghiệp để tạo ra một chương trình tài trợ phù hợp, trong đó một phần hoặc toàn bộ số tiền tài trợ từ doanh nghiệp sẽ được Chính phủ hỗ trợ. Điều này sẽ khích lệ các doanh nghiệp tham gia hơn vào việc tài trợ cho giáo dục, đồng thời cũng giúp tăng nguồn lực cho các CSGDDH.

Ngoài ra, Chính phủ cũng có thể cung cấp các ưu đãi thuế cho các tổ chức tài trợ cho GDDH, ví dụ như giảm thuế cho các tổ chức hoặc cá nhân. Điều này sẽ khuyến khích hơn nữa việc tài trợ cho GDDH từ các tổ chức và cá nhân.

Đồng thời, Chính phủ cũng có thể cung cấp các kích thích tài chính cho các CSGDDH tạo ra các nguồn thu nhập mới. Chính phủ có thể tạo ra một môi trường kinh doanh thuận lợi cho các CSGDDH, giúp họ tự lực hơn trong việc tạo ra nguồn thu nhập và cải thiện hiệu suất giáo dục của mình.

Để khuyến khích các CSGDDH công lập thực hiện các hợp đồng nghiên cứu và cung cấp dịch vụ tư vấn chuyên môn, Chính phủ có thể thực hiện một số biện pháp:

Đầu tiên, Chính phủ có thể cung cấp các ưu đãi tài chính cho các CSGDDH tham gia vào những hoạt động này. Có thể triển khai qua việc giảm thuế hoặc cung cấp các loại hỗ trợ tài chính khác, chẳng hạn như các khoản tài trợ hoặc vay vốn ưu đãi. Bằng cách này, các CSGDDH có thể cảm thấy khả năng tài chính ít bị áp lực hơn khi tham gia vào những dự án nghiên cứu hoặc dịch vụ tư vấn chuyên môn.

Thứ hai, Chính phủ có thể xây dựng môi trường pháp lý khuyến khích các CSGDDH tham gia vào các dự án nghiên cứu và dịch vụ tư vấn. Điều này có thể bao gồm việc chuẩn hóa quy trình, giảm thiểu thủ tục trong đấu thầu và giảm bớt các ràng buộc hành chính, giúp các CSGDDH dễ dàng hơn trong việc tìm kiếm và tham gia vào các dự án.

Thứ ba, Chính phủ tạo môi trường để các CSGDDH kết nối với các cơ quan nghiên cứu và công ty công nghệ. Muốn thế, cần tổ chức các sự kiện mạng lưới, hội

thảo hoặc các sự kiện tương tự khác. Ngoài ra, Chính phủ cũng có thể hỗ trợ việc phát triển hệ thống dữ liệu quản lý hoặc nền tảng trực tuyến để giúp các CSGDDH dễ dàng tìm kiếm và liên kết với các đối tác tiềm năng.

Cuối cùng, Chính phủ có thể giáo dục và huấn luyện các CSGDDH về cách thức thực hiện các hợp đồng nghiên cứu và cung cấp dịch vụ tư vấn một cách hiệu quả. Có thể là cung cấp tài liệu hướng dẫn, tổ chức các khóa đào tạo hoặc tạo ra các chương trình hỗ trợ cụ thể để giúp các CSGDDH cung cấp cho SV nền tảng kỹ năng và kiến thức phải có.

Bằng cách áp dụng những biện pháp này, Chính phủ có thể giúp khuyến khích các CSGDDH công lập tham gia vào các hợp đồng NCKH và cung cấp dịch vụ tư vấn chuyên môn, từ đó giúp tăng cường hiệu suất học thuật và tài chính của họ.

4.3. ĐIỀU KIỆN THỰC HIỆN GIẢI PHÁP

4.3.1. Thống nhất cơ quan quản lý về phân bổ ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học

Hiện nay, việc phân bổ NSNN cho các CSGDDH còn nhiều bất cập do phụ thuộc vào các CQCQ khác nhau. Cụ thể, NSNN đang được tổng hợp và phân bổ thông qua khoảng 50 đầu mối, bao gồm Bộ GD&ĐT, các Bộ và CQTW khác, cũng như một số UBND các tỉnh, thành phố quản lý các CSGDDH địa phương. Đối với các CSGDDH trực thuộc Bộ và CQTW, việc phân bổ NSNN thường dựa trên cơ chế lịch sử hoặc thông qua đàm phán. Trong khi đó, một số địa phương lại áp dụng công thức phân bổ dựa trên đầu vào, và tiêu chí này rất khác nhau giữa các địa phương. Sự khác biệt lớn trong cách thức phân bổ của các CQCQ khác nhau đã dẫn đến tình trạng thiếu công bằng, làm NSNN được sử dụng chưa tối ưu và ảnh hưởng đến sự tiến bộ của HTGDĐH.

Để giải quyết, cần thiết lập một cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm phân bổ NSNN cho tất cả các CSGDDH công lập trên cả nước. Cơ quan này có thể trực thuộc BTC, với nhiệm vụ làm việc trực tiếp với các CSGDDH để thực hiện cấp ngân sách một cách thống nhất và minh bạch. Việc phân bổ ngân sách cần được thực hiện dựa trên các tiêu chí rõ ràng và phù hợp với chiến lược phát triển GDĐH của quốc gia, đảm bảo công bằng và hiệu quả trong sử dụng NSNN.

NSNN được cấp tập trung thông qua cơ quan này sẽ bao gồm chi thường xuyên, chi đầu tư và một phần chi cho hoạt động NCKH. Chi thường xuyên nhằm bảo đảm duy trì hoạt động giảng dạy và vận hành của các CSGDDH. Chi đầu tư tập trung vào CSVC, trang thiết bị phục vụ giảng dạy và NCKH. Ngoài ra, NSNN dành cho NCKH có ý nghĩa thiết yếu nhằm cải thiện năng lực NCKH và ứng dụng thực tiễn tại các CSGDDH.

Khi đó sẽ giúp khắc phục tình trạng phân bổ ngân sách dàn trải, thiếu thống nhất và bất công bằng hiện nay. Việc tập trung nguồn lực sẽ đảm bảo các CSGDDH được đầu tư

đúng mục tiêu, đặc biệt là những cơ sở có tiềm năng phát triển thành các CSGDDH trọng điểm. Ngoài ra, một CQQL duy nhất sẽ giúp giảm tải bộ máy hành chính, đơn giản hóa quy trình phân bổ và tăng cường tính minh bạch trong sử dụng NSNN.

Nhìn chung, việc thống nhất CQQL về phân bổ NSNN cho các CSGDDH không chỉ tạo ra sự công bằng trong tiếp cận NSNN mà còn sử dụng NSNN hướng đến việc gia tăng hiệu quả, góp phần thúc đẩy HTGDĐH ở Việt Nam phát triển bền vững và đồng bộ.

4.3.2. Hoàn thiện khung pháp lý về quản lý, đầu tư và tự chủ tài chính trong giáo dục đại

Để nâng cao kết quả cũng như hiệu quả ĐTNNSNN cho GDĐH, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật cần tập trung vào ba khía cạnh chính: QLNN đối với GDĐH, cơ chế đầu tư tài chính và cơ chế tự chủ tài chính của các CSGDDH. Một khung pháp lý đồng bộ, minh bạch và nhất quán sẽ giúp tối ưu hóa nguồn lực, cải thiện kết quả đào tạo, NCKH và duy trì sự vững bền của HTGDĐH.

(1) Hoàn thiện khung pháp lý về QLNN đối với GDĐH

Khung pháp lý về quản lý GDĐH cần được điều chỉnh theo hướng rõ ràng, thống nhất và hạn chế sự chồng chéo giữa các bộ, ngành. Hiện nay, các CSGDDH công lập chịu sự điều chỉnh của nhiều luật khác nhau như “Luật GDĐH, Luật NSNN, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công”, cùng nhiều nghị định, thông tư hướng dẫn. Sự phân tán trong quản lý này dẫn đến tình trạng mỗi CSGDDH có CQCQ khác nhau và phải tuân thủ nhiều quy định không đồng nhất.

Do đó, cần tiến hành rà soát và sửa đổi các quy định pháp luật liên quan, theo hướng:

- Quy định rõ ràng về quyền hạn của các CSGDDH trong mối quan hệ với CQCQ, giúp tăng tính tự chủ mà không làm mất đi sự giám sát của Nhà nước.

- Hoàn thiện các quy định về kiểm tra, đánh giá hiệu quả sử dụng NSNN và tài chính trong GDĐH, đảm bảo việc ĐTNNSNN được thực hiện đúng mục tiêu, tránh lãng phí hoặc sử dụng kém hiệu quả.

- Cần bổ sung các quy định về quản lý tài sản công trong GDĐH, giúp các CSGDDH có cơ chế sử dụng, khai thác CSVC hướng đến việc gia tăng hiệu quả. Việc cho phép các CSGDDH tự chủ hơn trong quản lý tài sản công sẽ giúp tăng nguồn lực tài chính, giảm áp lực lên NSNN.

(2) Hoàn thiện khung pháp lý về đầu tư tài chính cho GDĐH

Việc đầu tư tài chính cho GDĐH hiện nay vẫn gặp nhiều hạn chế do thiếu các quy định cụ thể về phương thức phân bổ, cơ chế đầu tư có thu hồi vốn và huy động nguồn lực ngoài NSNN. Để khắc phục tình trạng này, cần:

- Bổ sung quy định về mô hình đầu tư có thu hồi vốn trong GDĐH, cho phép NSNN đầu tư vào các dự án phát triển hạ tầng CSGDDH theo nguyên tắc hoàn vốn

dựa trên hiệu quả hoạt động.

- Đưa GDDH vào danh mục ngành nghề ưu đãi đầu tư, giúp các CSGDDH, đặc biệt là các CSGDDH ngoài công lập, có thể tiếp cận sự hỗ trợ về tín dụng, thuế và đất đai.

- Thiết lập cơ chế hợp tác công - tư (PPP) trong GDDH, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực này một cách hợp pháp, đồng thời tăng tính bền vững của các dự án giáo dục.

Ngoài ra, hệ thống pháp luật cần có quy định cụ thể về phân bổ ngân sách dựa trên kết quả. Các CSGDDH cần được đánh giá theo tiêu chí kết quả đào tạo, NCKH và đóng góp cho xã hội để đảm bảo NSNN được sử dụng hướng đến việc gia tăng hiệu quả, tránh tình trạng phân bổ NSNN theo cơ chế bình quân như hiện nay.

(3) Hoàn thiện khung pháp lý về “tự chủ tài chính” trong GDDH

“Tự chủ tài chính” là yếu tố chủ chốt giúp các CSGDDH cải thiện kết quả GDDH, giảm bớt sự phụ thuộc vào NSNN và tạo động lực đổi mới. Tuy nhiên, các quy định hiện hành về tự chủ tài chính vẫn còn nhiều ràng buộc, làm hạn chế khả năng quản trị tài chính của các CSGDDH.

Để hoàn thiện, cần sửa đổi và bổ sung các quy định pháp luật theo hướng:

- Xác định rõ mức độ “tự chủ tài chính” của các CSGDDH công lập, đặc biệt là quyền tự chủ trong quyết định thu - chi, đầu tư phát triển CSVC và hợp tác tài chính với các tổ chức bên ngoài.

- Cho phép các CSGDDH linh hoạt hơn trong việc huy động vốn ngoài NSNN, bao gồm vay vốn ngân hàng, hợp tác với doanh nghiệp, nhận tài trợ và khai thác nguồn thu từ các dịch vụ phù hợp với chức năng đào tạo và NCKH.

- Đơn giản hóa thủ tục tài chính và kế toán, giúp các CSGDDH có thể sử dụng NSNN linh hoạt mà vẫn đảm bảo minh bạch, hiệu quả và tuân thủ quy định của Nhà nước.

Bên cạnh đó, cần bổ sung các điều khoản hỗ trợ các mô hình quản trị đại học hiện đại, trong đó hội đồng trường đóng vai trò trung tâm trong quản trị đại học và ra quyết định chiến lược. Việc tăng quyền hạn cho hội đồng trường sẽ giúp nâng cao tính trách nhiệm giải trình, đồng thời đảm bảo sự cân bằng giữa tự chủ và giám sát tài chính.

4.3.3. Xây dựng thị trường lao động hoạt động hiệu quả

Đầu ra của HTGDDH chính là những SV tốt nghiệp và đây sẽ là nguồn cung nhân lực quan trọng cho TTLĐ. Một TTLĐ vận hành hiệu quả sẽ giúp ích rất lớn cho sự phát triển của HTGDDH của đất nước.

Khi TTLĐ hoạt động hiệu quả, nó sẽ cung cấp thông tin chính xác về nhu cầu nhân lực trong tương lai cho các CSGDDH, từ đó giúp cho các cơ sở này xây dựng CTĐT để phù hợp với nhu cầu của TTLĐ trong tương lai, giúp cho các CSGDDH có thể đáp ứng

tốt hơn cho nhu cầu của các doanh nghiệp trong nền kinh tế cũng như nhu cầu của SV.

Khi TTLĐ hoạt động hiệu quả, có tính chất cạnh tranh cao, sẽ buộc các CSGDDH phải cải thiện kết quả đào tạo để thu hút SV, bởi vì chỉ bằng cách đào tạo ra những SV tốt nghiệp được chuẩn bị tốt nền tảng kỹ năng cũng như kiến thức, để theo kịp xu hướng TTLĐ, giúp SV tốt nghiệp có khả năng cạnh tranh trên TTLĐ thì các CSGDDH mới có thể tồn tại.

TTLĐ hoạt động hiệu quả cũng sẽ giúp cho người lao động thực sự nhận được mức lương tương xứng phù hợp với năng lực và kiến thức cũng như bằng cấp được đào tạo. Và khi đó, những SV tốt nghiệp đại học có chất lượng sẽ có cơ hội nhận được mức lương tương xứng với trình độ. Và từ đó làm cho các cá nhân khác thấy được lợi ích của việc học đại học và sẵn sàng đầu tư tham gia GDĐH.

Muốn vậy, cần có sự góp sức từ cả phía các CSGDDH, các CQQL cũng như từ chính các doanh nghiệp.

4.3.4. Xây dựng hệ thống dữ liệu quản lý về giáo dục đại học cũng như về thị trường lao động

Để đưa ra được những chính sách đúng đắn, điều rất quan trọng là việc hoạch định chính sách đó cần dựa trên bằng chứng về số liệu khách quan. Các CQQL không thể ra quyết định chính sách hợp lý và hiệu quả nếu thiếu đi những thông tin cần thiết.

Hệ thống dữ liệu quản lý cung cấp các dữ liệu về nhu cầu học tập các chuyên ngành của SV tốt nghiệp phổ thông trung học, các thông tin về SV tốt nghiệp như tình trạng việc làm, cơ hội việc làm, mức thu nhập, cách thức tìm việc làm, rồi các thông tin về TTLĐ, về tình trạng việc làm, hay thất nghiệp đối với từng ngành nghề... sẽ là những thông tin hết sức hữu ích để giúp cho các nhà quản lý có thể xây dựng chính sách phản ánh đúng thực tế, với những mục tiêu rõ ràng cụ thể để HTGDĐH của quốc gia đi đúng hướng.

Ở Việt Nam, Bộ GD&ĐT sẽ là đầu mối phát triển hệ thống dữ liệu quản lý về các CSGDDH, đội ngũ GV cũng như SV. Đồng thời, Bộ GD&ĐT cũng cần phối hợp với Bộ Lao động, Thương binh - Xã hội để phát triển hệ thống dữ liệu quản lý về việc làm và TTLĐ của quốc gia.

KẾT LUẬN

Luận án đã tập trung giải quyết được những vấn đề sau:

Một là luận án đã hệ thống hóa được các cơ sở lý luận liên quan đến ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia, bao gồm các nội dung cụ thể như sau:

- Phân tích về cơ sở và nguyên tắc trong việc ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH.
- Hệ thống hóa nội dung cơ bản trong ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia gồm xác định mức ĐTNSNN? Xác định kênh phân bổ (phân bổ NSNN cho đối tượng nào?) và xác định cơ chế phân bổ NSNN đến các CSGDĐH và SV, phân tích những ưu và nhược điểm cũng như điều kiện để thực hiện các cơ chế này. Từ nội dung ĐTNSNN, NCS cũng đã phân tích các chính sách ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia với 4 nhóm chính sách: (1) Chính sách chia sẻ chi phí, (2) Chính sách ưu tiên ĐTNSNN cho GDĐH, (3) Chính sách phân bổ NSNN cho các CSGDĐH và (4) Chính sách hỗ trợ tài chính cho SV.

Xây dựng các tiêu chí và phương pháp để đánh giá về ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH của một quốc gia với bốn nội dung đánh giá là: đánh giá mức độ đạt được so với mức tiêu, đánh giá tác động của ĐTNSNN, đánh giá hiệu quả của ĐTNSNN và đánh giá về công bằng trong phân bổ NSNN cho GDĐH.

Luận án cũng đã tổng hợp các lý thuyết và các nghiên cứu đánh giá về các nhân tố ảnh hưởng đến ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH. Đồng thời, luận án cũng đã phân tích về kinh nghiệm ĐTNSNN của một số quốc gia trên thế giới, từ đó để phân tích các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Hai là, luận án cũng đã trình bày và phân tích được thực trạng ĐTNSNN cho HTGDĐH ở Việt Nam với ba nội dung cơ bản:

Luận án đã phân tích và đưa ra thực trạng mức ĐTNSNN cho GDĐH ở Việt Nam với các lập luận chứng tỏ rằng (1) mức đầu tư này hiện nay quá thấp cho cả các CSGDĐH lẫn người học, (2) về kênh phân bổ, hiện Nhà nước mới chỉ phân bổ cho các CSGDĐH chiếm đa số, trong đó phần phân bổ NSNN cho người học rất khiêm tốn và do vậy sẽ khó có thể đảm bảo về khả năng tham gia GDĐH cho những SV thuộc nhóm yếu thế, (3) về cơ chế phân bổ hiện nay chưa được rõ ràng, minh bạch và có tiêu chí thống nhất giữa các CSGDĐH, do các CSGDĐH hiện tại đang chịu sự quản lý của nhiều CQCQ khác nhau. Đặc biệt, cơ chế phân bổ đa phần dựa trên lịch sử, thương lượng giữa CSGDĐH và CQCQ, hoặc mới chỉ ở bước đầu áp dụng phân bổ theo công thức, nhưng chỉ là công thức đầu vào, mà chưa áp dụng các cơ chế phân bổ NSNN theo kết quả, dẫn đến các CSGDĐH không có động lực đổi mới, cải thiện kết quả đào tạo và NCKH.

Luận án cũng đã đánh giá thực trạng kết quả và hiệu quả của ĐTNSNN cho phát

triển HTGDĐH của nước ta với 4 nội dung:

(1) Đánh giá kết quả thực hiện so với mục tiêu

Luận án đã đánh giá kết quả phát triển HTGDĐH của nước ta so với mục tiêu theo 5 khía cạnh phát triển HTGDĐH.

(2) Đánh giá tác động của ĐTNSNN. Ở phần này NCS đánh giá tác động của ĐTNSNN với hiệu quả nội bộ của các CSGDĐH ở Việt Nam.

Bằng phương pháp DEA, luận án đã tính được điểm hiệu quả của các CSGDĐH ở Việt Nam và chỉ ra điểm đáng lưu tâm là điểm hiệu quả đang trên đà giảm trong khoảng thời gian nghiên cứu (từ 2020-2022), và những nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả nội bộ của các CSGDĐH như yếu tố về NSNN, cơ quan chủ quản, yếu tố về tỷ lệ GV là GS, PGS, tỷ lệ SV/GV, hay yếu tố về điểm đầu vào và tỷ lệ SV có việc làm 1 năm sau khi ra trường.

(3) Đánh giá hiệu quả của ĐTNSNN cho phát triển HTGDĐH ở Việt Nam và kết luận rằng tỷ suất sinh lời xã hội của GDĐH Việt Nam đang thấp hơn so với thế giới thể hiện hiệu quả đầu tư thấp, điều này có thể đến từ nguyên nhân là lợi ích cho GDĐH tạo ra chưa cao và/hoặc chi phí cho GDĐH đang quá lớn. Ở cả 2 khía cạnh, điều này đều cho thấy hiệu quả đầu tư GDĐH ở Việt Nam chưa tốt.

(4) Đánh giá về khía cạnh công bằng trong phân bổ NSNN cho GDĐH

Ba là, luận án đề xuất 5 nhóm giải pháp: (1) tăng mức ĐTNSNN cho HTGDĐH một cách hợp lý; (2) ưu tiên đầu tư có trọng điểm cho các ngành đào tạo, vùng và các CSGDĐH trọng yếu; (3) đổi mới cơ chế phân bổ NSNN theo hướng nâng cao hiệu quả, kết hợp giữa phân bổ theo đầu vào và phân bổ dựa trên kết quả đầu ra; (4) xây dựng chính sách hỗ trợ tài chính cho SV với phạm vi bao phủ rộng hơn và hiệu quả hơn; (5) huy động hiệu quả các nguồn lực ngoài NSNN cho phát triển HTGDĐH.

Đồng thời, luận án đề xuất 4 nhóm điều kiện thực hiện gồm: (i) thống nhất đầu mối quản lý NSNN cho GDĐH nhằm đảm bảo phân bổ NSNN đồng bộ và công bằng giữa các cơ sở; (ii) hoàn thiện khung pháp lý về ĐTNSNN và cơ chế tự chủ tài chính cho các CSGDĐH; (iii) nâng cao hiệu quả vận hành của TTLĐ và tăng cường kết nối giữa HTGDĐH với TTLĐ; (iv) xây dựng hệ thống dữ liệu quản lý về GDĐH và TTLĐ đầy đủ, minh bạch và kịp thời.

Mặc dù đã rất nỗ lực, nhưng vẫn có một số nội dung không thể dừng lại ở mức nghiên cứu hiện tại và cần tiếp tục tìm hiểu kỹ lưỡng hơn:

- Thứ nhất, mặc dù luận án đã thực hiện một số phân tích định lượng và đưa ra các minh chứng cho thấy mức ĐTNSNN cho HTGDĐH ở Việt Nam hiện còn thấp so với nhu cầu thực tiễn, tuy nhiên vẫn chưa xác định được đâu là mức đầu tư hợp lý. Để trả lời được câu hỏi này, cần thực hiện CBA đầy đủ đối với GDĐH, trên cơ sở các dữ liệu

cập nhật hơn và toàn diện hơn. Phân tích này không chỉ cần tính đến tỷ suất sinh lợi cá nhân, mà còn đặc biệt chú trọng đến lợi ích xã hội của GDDH, từ đó xác định được mức ĐTNSNN hợp lý cũng như mức đóng góp phù hợp từ phía người học.

- Thứ hai, do giới hạn về dữ liệu và phương pháp nghiên cứu, luận án mới chỉ tập trung phân tích tác động của ĐTNSNN đến hiệu quả nội bộ của các CSGDDH. Các khía cạnh khác như tác động đến chất lượng đào tạo, năng lực NCKH, hiệu quả bên ngoài, cũng như công bằng trong tiếp cận GDDH chưa được phân tích đầy đủ. Những nội dung này cần được mở rộng trong các nghiên cứu tiếp theo, thông qua việc kết hợp các phương pháp định tính như phỏng vấn chuyên gia, nghiên cứu trường hợp, nhằm có cái nhìn toàn diện và sâu sắc hơn.

- Thứ ba, luận án mới chỉ dừng lại ở việc nhận diện nhu cầu đổi mới cơ chế phân bổ NSNN và chính sách hỗ trợ người học tại Việt Nam. Tuy nhiên, các điều kiện thực thi cụ thể (như hạ tầng CSVC, hệ thống thông tin quản lý, năng lực quản trị của các CSGDDH) cũng như những kinh nghiệm quốc tế trong quá trình chuyển đổi sang cơ chế phân bổ NSNN theo kết quả chưa được luận án đi sâu phân tích. Đây là nội dung cần nghiên cứu bổ sung nhằm hỗ trợ cho việc xây dựng các giải pháp đổi mới khả thi và hiệu quả trong bối cảnh Việt Nam.

Những hạn chế trên là tiền đề để phát triển các hướng nghiên cứu tiếp theo, góp phần hoàn thiện cơ sở khoa học cho việc đổi mới cơ chế phân bổ NSNN, nâng cao hiệu quả ĐTNSNN cho phát triển GDDH tại Việt Nam.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

- 1) Ninh Thị Hoàng Lan (2018), Học phí giáo dục đại học tại một số nước trên thế giới và tại Việt Nam, *Tạp chí Công thương*, số 05, tháng 04, tr. 278-283.
- 2) Ninh Thị Hoàng Lan (2021), Những thách thức của giáo dục đại học trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư và một số đề xuất cho giáo dục đại học Việt Nam, *Tạp chí Công thương*, số 9, tháng 4, tr. 212 - 217.
- 3) Ninh Thị Hoàng Lan (2023), Công bằng trong tiếp cận giáo dục đại học ở Việt Nam và một số khuyến nghị chính sách, *Tạp chí Công thương*, số 10, tháng 04, tr. 80-86.
- 4) Ninh Thị Hoàng Lan (2023), *Tài chính giáo dục đại học tại một số quốc gia châu Á*, Kỷ yếu Hội thảo quốc gia “Nguồn lực đầu tư cho giáo dục đại học trong bối cảnh tự chủ”, NXB Đại học Cần Thơ, số ISBN: 978-604-965-001-7, tr. 82-89.
- 5) Ninh Thị Hoàng Lan (2024), Measuring and analyzing factors influencing efficiency of public higher education institutions in Vietnam, *Journal of Finance & Accounting Research*, No.02(27) 2024, p.31-36.
- 6) Ninh Thị Hoàng Lan (2024), Cơ chế phân bổ ngân sách Nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học: một số khuyến nghị cho Việt Nam, *Tạp chí Công thương*, Số 10, tháng 5/2024, tr.158-163.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Tài liệu tham khảo tiếng Việt

- 1) Mai Ngọc Anh (2022), Gắn kết phát triển giáo dục đại học với phát triển kinh tế ở Việt Nam, *Tạp Chí Nghiên Cứu Kinh Tế*, số 2(525), tr. 25-35.
- 2) Ban Chấp hành Trung ương Đảng (1993), *Nghị quyết về tiếp tục đổi mới sự nghiệp giáo dục và đào tạo*, số 04-NQ/HNTW, ban hành ngày 14/01/1993.
- 3) Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2013), *Nghị quyết về “Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế”*, số 29-NQ/TW, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI ban hành ngày 04 tháng 11 năm 2013.
- 4) Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2017), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập*, số 19-NQ/TW, ban hành ngày 25/10/2017.
- 5) Bộ GD&ĐT (2015), *Thông tư quy định về việc xác định chỉ tiêu tuyển sinh đối với các cơ sở giáo dục đại học*, số 32/2015/TT-BGDĐT, ban hành ngày 16/12/2015.
- 6) Bộ GD&ĐT (2023), *Thông tư quy định về việc xác định chỉ tiêu tuyển sinh đại học, thạc sĩ, tiến sĩ và chỉ tiêu tuyển sinh cao đẳng ngành Giáo dục Mầm non*, số 03/2022/TT-BGDĐT, ban hành ngày 18/01/2022.
- 7) Bộ GD&ĐT, Bộ Tài chính, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2016), *Thông tư liên tịch hướng dẫn về học phí đối với cơ sở giáo dục quốc dân*, số 09/2016/TTLT-BGDĐT-BTC-BLĐTBXH, ban hành ngày 30/03/2016.
- 8) Chính phủ (2005), *Nghị quyết về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020*, số 14/2005/NQ-CP, ban hành ngày 02/11/2005.
- 9) Chính phủ (2010), *Nghị định 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 từ năm học 2010 - 2011 đến năm học 2014 - 2015*, số 49/2010/NĐ-CP, ban hành ngày 14/05/2010.
- 10) Chính phủ (2013), *Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 49/2010/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2010 của Chính phủ 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 từ năm học 2010 - 2011 đến năm học 2014 - 2015*, số 74/2013/NĐ-CP, ban hành ngày 15/07/2013.
- 11) Chính phủ (2014), *Nghị quyết về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017*, số 77/NQ-CP, ban hành

ngày 24/10/2014.

- 12) Chính phủ (2015), *Nghị định 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*, số 86/2015/NĐ-CP, ban hành ngày 02/10/2015.
- 13) Chính phủ (2018), *Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 86/2015/NĐ-CP ngày 02 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ 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*, số 145/2018/NĐ-CP, ban hành ngày 16/10/2018.
- 14) Chính phủ (2019), *Nghị định Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học*, số 99/2019/NĐ-CP, ban hành ngày 30/12/2019.
- 15) Chính phủ (2020), *Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đầu tư công*, số 40/2020/NĐ-CP, ban hành ngày 06/04/2020.
- 16) Chính phủ (2021a), *Nghị định quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư*, số 29/2021/NĐ-CP, ban hành ngày 26/03/2021.
- 17) Chính phủ (2021b), *Nghị định 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; giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo*, số 81/2021/NĐ-CP, ban hành ngày 27/08/2021.
- 18) Chính phủ (2022), *Nghị quyết về Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*, số 138/NQ-CP, ban hành ngày 25/10/2022.
- 19) Vũ Cương, Nguyễn Quỳnh Hoa & Bùi Trung Hải (2019), *Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách chi thường xuyên cho giáo dục đại học ở Việt Nam thực trạng và giải pháp*, *Tạp Chí Kinh Tế và Dự Báo*, số 32, tr. 16-19.
- 20) Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, NXB Chính trị quốc gia Sự thật.
- 21) Đặng Thành Dũng (2022), *Cơ chế quản lý tài chính đối với GDĐH công lập ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập và phát triển*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
- 22) Nguyễn Văn Đức (2016), *Cho vay học sinh, sinh viên của ngân hàng chính sách xã hội Việt Nam - Thực trạng và giải pháp*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Thương mại, Hà Nội.
- 23) Nguyễn Trường Giang (2016), *Kinh nghiệm phân bổ ngân sách cho giáo dục đại học của một số nước châu Á và đề xuất đổi mới mô hình tài chính giáo dục đại học cho Việt Nam*, *Tạp Chí Kinh Tế & Phát Triển*, số 227, tr. 72-81.

- 24) HĐND Tỉnh Quảng Ninh (2021), *Nghị quyết quy định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phân trăm (%) phân chia các khoản thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương; định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách địa phương tỉnh Quảng Ninh thời kỳ ổn định ngân sách 2022-2025*, số 66/2021/NQ-HĐND, ban hành ngày 09/12/2021.
- 25) HĐND Tỉnh Thanh Hóa (2021), *Nghị quyết quy định về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách địa phương năm 2022 và ổn định đến năm 2025 tỉnh Thanh Hóa*, số 177/2021/NQ-HĐND, ban hành ngày 10/12/2021.
- 26) Đặng Thị Minh Hiền (2016), *Hiệu quả đầu tư cho Giáo dục đại học công lập ở Việt Nam theo cách tiếp cận phân tích chi phí – lợi ích*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
- 27) Huỳnh Xuân Hiệp & Phạm Thị Hà An (2015), Hoàn thiện cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước nhằm nâng cao tính hiệu quả, tính công bằng và tính linh hoạt đối với các trường đại học công lập Việt Nam hiện nay, *Tạp chí Khoa học công nghệ và thực phẩm*, số 5, tr. 67-74.
- 28) Nguyễn Mai Hương (2019), *Hoàn thiện chính sách tín dụng đối với sinh viên Việt Nam - Nghiên cứu trường hợp các trường Đại học thành viên tại Đại học Quốc gia Hà Nội*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
- 29) Nguyễn Mai Hương, Lê Trung Thành & Phạm Hùng Hiệp (2018), Sử dụng phương pháp đối sánh để tính giá dịch vụ cho giáo dục đại học Việt Nam, *Tạp chí Tài chính*, số 12(kỳ 2), tr. 112-114.
- 30) ILO & ILSSA (2022), Xu hướng lao động và xã hội Việt Nam 2021, triển vọng 2030.
- 31) ILSSA & ILO (2018), Xu hướng lao động và xã hội Việt Nam 2012 - 2017, NXB Thanh niên, Hà Nội
- 32) Ninh Thị Hoàng Lan (2014), Ước lượng tỷ suất sinh lời của giáo dục đại học ở Việt Nam, *Tạp Chí Kinh Tế và Dự Báo*, số 13, tr. 59-61.
- 33) Nguyễn Thùy Linh, Nguyễn Mai Hương, Lê Trung Thành & Cao Phương Thảo (2022), Đề xuất phương thức cấp ngân sách cho cơ sở giáo dục đại học tại Việt Nam dựa trên kết quả hoạt động, *Tạp Chí Kinh Tế và Dự Báo*, số 18, tr. 81–84.
- 34) Nguyễn Thị Thu Mai & Nguyễn Hải Thanh (2021), Một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi chính sách tín dụng đối với học sinh, sinh viên, *Tạp chí Khoa học - Trường Đại học Sư phạm Hà Nội*, số 66(2), tr. 132-140.
- 35) Hoàng Phê (2010), *Từ điển Tiếng Việt*, NXB Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
- 36) Quốc hội (2002), *Luật Ngân sách nhà nước số 01/2002/QH11*, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam ban hành ngày 16/12/2002.
- 37) Quốc hội (2012), *Luật Giáo dục đại học số 08/2012/QH13*, Quốc hội nước

- CHXHCN Việt Nam ban hành ngày 18/06/2012.
- 38) Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13*, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam ban hành ngày 18/06/2014.
 - 39) Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13*, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam ban hành ngày 25/06/2015.
 - 40) Quốc hội (2018), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học số 34/2018/QH14*, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam ban hành ngày 19/11/2018.
 - 41) Quốc hội (2019a), *Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14*, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam ban hành ngày 13/06/2019.
 - 42) Quốc hội (2019b), *Luật Giáo dục số 43/2019/QH14*, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam ban hành ngày 14/06/2019.
 - 43) Nguyễn Thanh Tâm (2019), Vận dụng cơ sở lý luận để đánh giá quản lý thực hiện chương trình tín dụng sinh viên góp phần đảm bảo công bằng trong tiếp cận giáo dục đại học ở Việt Nam, *Tap Chí Khoa Học Giáo Dục Việt Nam*, số 17, tr. 37-42.
 - 44) Vũ Thị Thanh Thủy (2012), *Quản lý tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
 - 45) Thủ tướng Chính phủ (2007), *Quyết định phê duyệt quy hoạch mạng lưới các trường đại học và cao đẳng giai đoạn 2006 - 2020*, số 121/2007/QĐ-TTg, ban hành ngày 27/07/2007.
 - 46) Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2011 - 2015*, số 60/2010/QĐ-TTg, ban hành ngày 30/09/2010.
 - 47) Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định phê duyệt chiến lược phát triển nhân lực Việt Nam thời kỳ 2011 - 2020*, số 579/QĐ-TTg, ban hành ngày 19/04/2011.
 - 48) Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định phê duyệt quy hoạch phát triển nhân lực Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020*, số 1216/QĐ-TTg, ban hành ngày 22/07/2011.
 - 49) Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định phê duyệt “Chiến lược phát triển giáo dục 2011-2020”*, số 711/QĐ-TTg, ban hành ngày 13/06/2012.
 - 50) Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định về việc điều chỉnh quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2006 - 2020*, số 37/2013/QĐ-TTg, ban hành ngày 26/06/2013.
 - 51) Thủ tướng Chính phủ (2015), *Quyết định ban hành nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016 - 2020*, số 40/2015/QĐ-TTg, ban hành ngày 14/09/2015.
 - 52) Thủ tướng Chính phủ (2019), *Quyết định phê duyệt đề án nâng cao chất lượng giáo dục đại học giai đoạn 2019 - 2025*, số 69/QĐ-TTg, ban hành ngày

15/01/2019.

- 53) Thủ tướng Chính phủ (2022), *Quyết định về việc phê duyệt Chiến lược tài chính đến năm 2030*, số 368/QĐ-TTg, ban hành ngày 21/03/2022.
- 54) Thủ tướng Chính phủ (2024), *Quyết định phê duyệt Chiến lược phát triển giáo dục đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*, số 1705/QĐ-TTg, ban hành ngày 31/12/2024.
- 55) Thủ tướng Chính phủ (2025), *Quyết định phê duyệt Quy hoạch mạng lưới cơ sở giáo dục đại học và sư phạm thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050*, số 452/QĐ-TTg, ban hành ngày 27 tháng 02 năm 2025.
- 56) Đàm Đắc Tiến (2016), Hoàn thiện cơ chế quản lý chính sách đối với sinh viên các trường đại học công lập, *Tạp Chí Tài Chính*, số 638(tháng 8), tr. 87-90.
- 57) Tổng cục Thống kê (2011), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2010.
- 58) Tổng cục Thống kê (2012), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2011.
- 59) Tổng cục Thống kê (2013), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2012.
- 60) Tổng cục Thống kê (2014), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2013.
- 61) Tổng cục Thống kê (2015), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2014.
- 62) Tổng cục Thống kê (2016), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2015.
- 63) Tổng cục Thống kê (2017), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2016.
- 64) Tổng cục Thống kê (2018), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2017.
- 65) Tổng cục Thống kê (2019), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2018.
- 66) Tổng cục Thống kê (2020), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2019.
- 67) Tổng cục Thống kê (2021), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2020.
- 68) Tổng cục Thống kê (2022), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2021.
- 69) Tổng cục Thống kê (2023), Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2022.
- 70) Trịnh Văn Tùng (2012), Xây dựng chính sách học bổng cho sinh viên Việt Nam: Từ phân tích bất bình đẳng trong tiếp cận GDĐH và bất bình đẳng vốn văn hóa, *Tạp Chí Nghiên Cứu Con Người*, số 1(58), tr. 38-47.

B. Tài liệu tham khảo tiếng Anh

- 71) Adams, W. (1977), Financing Public Higher Education, *The American Economic Review*, 67(1), 86–89.
- 72) Aigner, D. J., Lovell, C. A. K., & Schmidt, P. (1977), Formulation and estimation of stochastic frontier production function models, *Journal of Econometrics*, 6(1), 21–37.
- 73) Albrecht, D., & Ziderman, A. (1992), *Funding mechanisms for higher education: financing for stability, efficiency, and responsiveness*, World Bank Discussion Papers, No 153, World Bank, Washington, D.C.
- 74) Alon, S. (2011), Who benefits most from financial aid? The heterogeneous effect of need-based grants on students' college persistence, *Social Science Quarterly*,

92(3), 807–829.

- 75) Alsarmi, A. M., & Al-Hemyari, Z. A. (2014), Quantitative and qualitative statistical indicators to assess the quality of teaching and learning in higher education institutions, *International Journal of Information and Decision Sciences*, 6(4), 369-392.
- 76) Anderson, M. S., & Hearn, J. C. (1992), *Equity Issues in Higher Education Outcomes*, In W. E. Becker & D. R. Lewis (Eds.), *The Economics of American Higher Education* (pp. 301–334), Springer Netherlands, Dordrecht.
- 77) Andrews, R. J., Imberman, S. A., & Lovenheim, M. F. (2016), *Recruiting and supporting low-income, high-achieving students at flagship universities*, Working Paper No.22260, National Bureau of Economic Research.
- 78) Arendt, J. (2012), The effect of public financial aid on dropout from and completion of university education: Evidence from a student grant reform, *Empirical Economics*, 44(3), 1545–1562.
- 79) Azmat, G., & Simion, Ş. (2021), Charging for Higher Education: Estimating the Impact on Inequality and Student Outcomes, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 21(1), 175–239.
- 80) Ball, R., & Halwachi, J. (1987), Performance Indicators in Higher Education, *Higher Education*, 16(4), 393-405.
- 81) Barr, N. A. (2001), *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*, Oxford University Press, Oxford ; New York.
- 82) Bevc, M., & Uršič, S. (2008), Relations between funding, equity, and efficiency of higher education, *Education Economics*, 16(3), 229–244.
- 83) Binh, D. T. T., & Ngoc, N. A. (2020), Public Expenditure for Education and Economic Growth in Vietnam, *Journal of Economics and Sustainable Development*, 11(6), 50–62.
- 84) Boer, H. de, Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K., & Vossensteyn, H. (2015), *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*, Center for Higher Education Policy Studies.
- 85) Bolton, P. (2021), *Higher education funding in England*, Commons Library Research Briefing, No. 7393, House of Commons Library.
- 86) Bose, N., Haque, M. E., & Osborn, D. R. (2007), Public Expenditure and Economic Growth: A Disaggregated Analysis for Developing Countries, *The Manchester School*, 75(5), 533–556.
- 87) Bowen, H. R. (1997), *Investment in Learning: The Individual and Social Value of American Higher Education*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- 88) Breton, T. R. (2013), The role of education in economic growth: theory, history and current returns, *Educational Research*, 55(2), 121–138.
- 89) Brotherhood, L., Delalibera, B. R., & Torres De Mello Pereira, L. (2023), Public overspending in higher education, *Bulletin of Economic Research*, 75(3), 588–608.
- 90) Brown, R., & Carasso, H. (2013), *Everything for Sale?: The Marketisation of UK Higher Education*, Routledge.
- 91) Bussemeyer, M. R. (2007), Determinants of public education spending in 21 OECD democracies, 1980–2001, *Journal of European Public Policy*, 14(4), 582–610.
- 92) Canton, E., Venniker, R., Jongbloed, B., Koelman, J., van de Meer, P., & Vossensteyn, H. (2001), *Higher education reform: getting the incentives right*, SDU, Den Haag.
- 93) Cao, C., Wei, T., Xu, S., Su, F., & Fang, H. (2023), Comprehensive evaluation of higher education systems using indicators: PCA and EWM methods, *Humanities and Social Sciences Communications*, 10(1), Article number: 432 (2023).
- 94) Carruthers, C. K., & Özek, U. (2016), Losing HOPE: Financial aid and the line between college and work, *Economics of Education Review*, 53, 1–15.
- 95) Chakrabarti, A., & Joglekar, R. (2006), Determinants of Expenditure on Education: An Empirical Analysis Using State Level Data, *Economic and Political Weekly*, 41(15), 1465–1472.
- 96) Chapman, B., & Lounkaew, K. (2015), Measuring the value of externalities from higher education, *Higher Education*, 70(5), 767–785.
- 97) Chevaillier, T. (2003), Strategic Indicators for Higher Education Systems: Lessons from the French Experience, In A. Yonezawa & F. Kaiser (Eds.), *System-Level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-First Century. Studies on Higher Education* (pp.103-110), Unesco - CEPES, Bucharest.
- 98) Clotfelter, C. T. (1976), Public Spending for Higher Education: An Empirical Test of Two Hypotheses, *Public Finance*, 31(2), 177–195.
- 99) Davoodi, M. H. R., Tiongson, M. E., & Asawanuchit, S. S. (2003), *How useful are benefit incidence analyses of public education and health spending*, IMF Working Paper, WP/03/227, International Monetary Fund.
- 100) Dearden, L., Fitzsimons, E., & Wyness, G. (2014), Money for nothing: Estimating the impact of student aid on participation in higher education, *Economics of Education Review*, 43, 66–78.
- 101) Delaney, J. A., & Doyle, W. R. (2011), State Spending on Higher Education: Testing the Balance Wheel over Time, *Journal of Education Finance*, 36(4),

343–368.

- 102) Demery, L. (2000), *Benefit incidence: a practitioner's guide*, Working Paper, No. 35117, Poverty and Social Development Group, Africa Region, The World Bank, Washington, D.C.
- 103) Denning, J. T. (2017), College on the cheap: Consequences of community college tuition reductions. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(2), 155–188.
- 104) Denning, J. T., Marx, B. M., & Turner, L. J. (2017), *ProPelled: The effects of grants on graduation, earnings, and welfare*, Working Paper No.23860, National Bureau of Economic Research.
- 105) DesJardins, S. L. (2002), Understanding and Using Efficiency and Equity Criteria in the Study of Higher Education Policy, In J. C. Smart & W. G. Tierney (Eds.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research* (pp. 173–219), Springer Netherlands, Dordrecht.
- 106) Dill, D. D., & Soo, M. (2004), Transparency and quality in higher education markets, In P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill, & A. Amaral (Eds.), *Markets in higher education: Rhetoric or reality?* (pp. 61–86), Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- 107) Dougherty, K. J., & Natow, R. S. (2020), Performance-based funding for higher education: how well does neoliberal theory capture neoliberal practice?, *Higher Education*, 80(3), 457–478.
- 108) Dynarski, S. (2001), Does Aid Matter? Measuring the Effect of Student Aid on College Attendance and Completion, *The American Economic Review*.
- 109) Ederer, P., Schuller, P., & Willms, S. (2008), *University systems ranking: Citizens and society in the age of the knowledge*, Lisbon Council Policy Brief, Lisbon Council for Economic Competiveness and Social Renewal, Brussels.
- 110) Eicher, J.-C., & Chevaillier, T. (2010), Rethinking the Financing of Post-Compulsory Education, *Higher Education in Europe*, 27(1–2), 69–88.
- 111) Fack, G., & Grenet, J. (2015), Improving college access and success for low-income students: Evidence from a large need-based grant program, *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2), 1–34.
- 112) Fengliang, L. (2012), Financing higher education: lessons from China, *Irish Educational Studies*, 31(2), 191–206.
- 113) Ferreyra, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Urzúa, S. (2017), *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington, DC.
- 114) Ford, R., Grekou, D., Kwakye, I., & Nicholson, C. (2014), *Future to Discover: Fourth Year Post-Secondary Impacts Report*, Social Research and

Demonstration Corporation, Ottawa.

- 115) Gabrichidze, T. (2022), Higher Education Funding Strategies: Towards Equity, Efficiency, and Quality, *European Scientific Journal*, ESJ, 18(19), 20–36.
- 116) García-Peñalosa, C., & Wälde, K. (2000), Efficiency and Equity Effects of Subsidies to Higher Education, *Oxford Economic Papers*, 52(4), 702–722.
- 117) Garritzmann, J. L. (2016), *The Political Economy of Higher Education Finance*, Palgrave Macmillan, Cham.
- 118) Garritzmann, J. L. (2023), Politics of Higher Education Funding in (Western) Europe—And Beyond, In J. Jungblut, M. Maltais, E. C. Ness, & D. Rexe (Eds.), *Comparative Higher Education Politics: Policymaking in North America and Western Europe*, Vol. 60, Springer International Publishing, Cham.
- 119) Gilead, T. (2014), Education and the Rationale of Cost–Benefit Analysis, *British Journal of Educational Studies*, 62(4), 373–391.
- 120) Glass, J. C., McCallion, G., McKillop, D. G., Rasaratnam, S., & Stringer, K. S. (2006), Implications of variant efficiency measures for policy evaluations in UK higher education, *Socio-Economic Planning Sciences*, 40(2), 119–142.
- 121) Gunn, A., & Mintrom, M. (2016), Higher Education Policy Change in Europe: Academic Research Funding and the Impact Agenda, *European Education*, 48(4), 241–257.
- 122) Gurgand, M., Lorenceau, A. J. S., & Mélonio, T. (2011), *Student loans: Liquidity constraint and higher education in South Africa*, SSRN Scholarly Paper No. ID 1969424, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- 123) Hanh, N. D., & Dung, B. M. (2021), Investigation of Causal Correlations Between Higher Education Development and Economic Growth in Vietnam, *Review of European Studies*, 13(2), 83–90.
- 124) Harman, G. (2006), *Research and Scholarship*, In J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education* (Vol. 18, pp. 309–328), Springer Netherlands, Dordrecht.
- 125) Hawkins, J. N., Jacob, W. J., and Li, W. (2009), Higher education in China: Access, equity, and equality. In D. B. Holsinger and W. J. Jacob (Eds.), *Inequality in Education: Comparative and International Perspectives* (pp.215–239). Hong Kong and Dordrecht: CERC/Springer.
- 126) Heller, D. E. (1997), Student Price Response in Higher Education: An Update to Leslie and Brinkman, *The Journal of Higher Education*, 68(6), 624–659.
- 127) Herbaut, E., & Geven, K. (2019), *What Works to Reduce Inequalities in Higher Education? A Systematic Review of the (Quasi-)Experimental Literature on Outreach and Financial Aid*, No. 8802, World Bank.
- 128) Hood, C. C. (1983), *The Tools of Government*, MacMillan, London.

- 129) Hough, J. R. (1994), Educational Cost-benefit Analysis, *Education Economics*, 2(2), 93–128.
- 130) Hovey, H. A. (1999), *State Spending for Higher Education in the Next Decade: The Battle To Sustain Current Support*, National Center for Public Policy and Higher Education
- 131) Huang, W., Li, F., Liao, X., & Hu, P. (2018), More money, better performance? The effects of student loans and need-based grants in China's higher education, *China Economic Review*, 51, 208–227.
- 132) Jacob, W. J., Mok, K. H., Cheng, S. Y., & Xiong, W. (2018), Changes in Chinese higher education: Financial trends in China, Hong Kong and Taiwan, *International Journal of Educational Development*, 58, 64–85.
- 133) James, R. (2003), Suggestions Relative to the Selection of Strategic System-Level Indicators to Review the Development of Higher Education, In A. Yonezawa & F. Kaiser (Eds.), *System-Level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-First Century. Studies on Higher Education* (pp.219-232), Unesco - CEPES, Bucharest.
- 134) Johnes, J. (2016), Performance indicators and rankings in higher education, In R. Barnett, P. Scott, & P. Temple (Eds.), *Valuing Higher Education: An Appreciation of the Work of Gareth Williams*, UCL IOE Press, London.
- 135) Johnson, C. C. (2012), Implementation of STEM education policy: Challenges, progress, and lessons learned, *School science and mathematics*, 112(1), 45–55.
- 136) Johnstone, D. B., & Marcucci, P. N. (2010), *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- 137) Jongbloed, B. (2010), *Funding Higher Education: A View Across Europe*, ESMU, Brussels.
- 138) Jongbloed, B. W. A. (2004), *Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas*, Paper Presented at Fulbright Brainstorms 2004 - New Trends in Higher Education, Lisbon, Portugal.
- 139) Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. (2016), University funding and student funding: international comparisons, *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 576–595.
- 140) Jungblut, J., Maltais, M., Ness, E. C., & Rexe, D. (Eds.) (2023), *Comparative Higher Education Politics: Policymaking in North America and Western Europe*, Vol. 60, Springer International Publishing, Cham.
- 141) Kane, T. J. (2003), *A quasi-experimental estimate of the impact of financial aid on college-going*, Working Paper No. 9703, National Bureau of Economic Research.

- 142) Kane, T. J., Peter, O., & Gunter, D. L. (2003), *State Fiscal Constraints and Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle*, The Urban Institute, Washington D.C.
- 143) Kim, S. H., & Price, F. W. (1977), Some factors affecting public spending on public higher education, *Peabody Journal of Education*, 54(4), 256–261.
- 144) Kitamura, Y. (2009), *Education Indicators to Examine the Policy-Making Process in the Education Sector of Developing Countries*, GSID Discussion Paper No. 170, Nagoya University.
- 145) Levin, H. M. (1994), The necessary and sufficient conditions for achieving educational equity. In R. Berne & L. O. Picus (Eds.), *Outcome equity in education* (pp. 167–190), Corwin Press, Thousand Oaks, CA.
- 146) Malcom-Piqueux, L., Robinson, J., & Bensimon, E. M. (2017), Equity in Higher Education, In J. C. Shin & P. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1–7), Springer Netherlands, Dordrecht.
- 147) Marginson, S. (2018), Global trends in higher education financing: The United Kingdom, *International Journal of Educational Development*, 58, 26–36.
- 148) Martin, M. T., Sauvageot, C., & Tchatchoua, B. (2011), *Constructing an indicator system or scorecard for higher education: a practical guide*, International Institute for Educational Planning and UNESCO Institute Statistics, Paris.
- 149) McCowan, T. (2016), Three dimensions of equity of access to higher education, *Compare*, 46(4), 645–665.
- 150) McEwan, P. J. (2011), *Cost-Effectiveness Analysis of Education and Health Interventions in Developing Countries: Impact-Evaluation Guidelines, Technical Notes*, No. IDB-TN-332, Inter-American Development Bank.
- 151) McGuinness, S., Kelly, E., Phuong, P. T. T., Thuy, H. T. T., & Whelan, A. (2021), Returns to education in Vietnam: A changing landscape, *World Development*, 138, Article 105205.
- 152) McLendon, M. K., Hearn, J. C., & Mokher, C. G. (2009), Partisans, Professionals, and Power: The Role of Political Factors in State Higher Education Funding, *The Journal of Higher Education*, 80(6), 686–713.
- 153) McMahan, W. W. (1980), *Efficiency and Equity Criteria for Educational Budgeting and Finance*, College of Commerce and Business Administration, Bureau of Economic and Business Research, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- 154) McMahan, W. W. (2021), The External Social Benefits of Higher Education: Theory, Evidence, and Policy Implications, *Journal of Education Finance*, 46(4),

398–430.

- 155) Mingat, A., & Tan, J.-P. (1988), *Analytical tools for sector work in education*, A World Bank Publication, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- 156) Ngoc, T. T. M. (2020), Declining returns to investment in tertiary education in Vietnam, *Science & Technology Development Journal - Economics - Law and Management*, 4(3), 851–858.
- 157) Nguyet T. A., Trang D. H., Hang B. T., & Dung V. K. (2023), *Policy note on “Higher Education Financing in Vietnam: Strategic priorities and policy options,”* World Bank Group, Washington, D.C.
- 158) Nordlund, H., & Piironen, J. (2022), Digivisio 2030: Finland as a model country for flexible learning. In *Proceedings of EUNIS 2022 - The 28th International Congress of European University Information Systems*, pp.159–167, Göttingen, Germany.
- 159) OECD (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- 160) OECD (2019), *Benchmarking Higher Education System Performance*, OECD.
- 161) OECD (2020), *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- 162) OECD (2024), *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- 163) Oreopoulos, P., Brown, R., & Lavecchia, A. (2014), *Pathways to Education: An integrated approach to helping at-risk high school students*, Working Paper No.20430, National Bureau of Economic Research.
- 164) Ostrom, E. (2007), *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*, In *Theories of the Policy Process*, Second Edition (2nd ed.), Routledge.
- 165) Page, L. C., Kehoe, S. S., Castleman, B. L., & Sahadewo, G. A. (2019), More than dollars for scholars: The impact of the Dell Scholars Program on college access, persistence, and degree attainment, *Journal of Human Resources*, 54(3), 683-725.
- 166) Patrinos, H. A., Thang, P. V., & Thanh, N. D. (2018), *The Economic Case for Education in Vietnam*, Policy Research Working Paper, No. WPS 8679, World Bank, Washington, D.C
- 167) Pruvot, E. B., Claeys-Kulik, A.-L., & Estermann, T. (2015), *Designing strategies for efficient funding of universities in Europe*, DEFINE Project, European University Association, Brussels.
- 168) Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. A. (2004), Returns to investment in

- education: a further update, *Education Economics*, 12(2), 111–134.
- 169) Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. A. (2018), *Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature*, SSRN Scholarly Paper, No. 3161163, Rochester, NY.
- 170) Radić, M. N., & Paleka, H. (2020), Higher Education Funding and Economic Growth: Empirical Evidence from Croatia, *Scientific Annals of Economics and Business*, 67(3), 409–421.
- 171) Rathnasiri, R. A. (2020), Impact of public education expenditure on economic growth in Sri Lanka: Evidence from econometrics analysis, *Journal of Management Matters*, 7(1), 51–71.
- 172) Rezaev, A. V., & Maletz, O. V. (2012), *Higher education studies: Toward a new scholarly discipline*, In W. R. Allen, R. T. Teranishi, & M. Bonous-Hammarth (Eds.), *As the World Turns: Implications of Global Shifts in Higher Education for Theory, Research and Practice* (Vol. 7, pp. 169–196), Emerald Group Publishing Limited, Leeds.
- 173) Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2019), *Evaluation: A systematic approach* (8th ed.), SAGE Publications.
- 174) Sagarik, D. (2013), An Analysis of the Determinants of Education Expenditure in Thailand, *Asian Politics & Policy*, 5(2), 227–248.
- 175) Salas-Velasco, M. (2020), The technical efficiency performance of the higher education systems based on data envelopment analysis with an illustration for the Spanish case, *Educational Research for Policy and Practice*, 19(2), 159–180.
- 176) Salmi, J. (2017), *The Tertiary Education Imperative: Knowledge, Skills and Values for Development*, SensePublishers, Rotterdam.
- 177) Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006), *Innovations in tertiary education financing: a comparative evaluation of allocation mechanisms*, Working Paper Series, Number 4, World Bank, Washington, D.C. – U.S.A.
- 178) Scriven, M. (1973), *Goal-Free Evaluation*, In E. R. House (Ed.), *School evaluation: The politics and process* (pp. 319–328), McCutchan, Berkeley.
- 179) Shen, W. & Ma, W. (2023), China: Historical and Contemporary Development of Higher Education, In D. Kapur, D. M. Malone & L. Kong (Eds.), *The Oxford Handbook of Higher Education in the Asia-Pacific Region* (pp.553–573), 1st ed., Oxford University Press.
- 180) Sjoquist, D. L., & Winters, J. V. (2015), State merit-based financial aid programs and college attainment, *Journal of Regional Science*, 55(3), 364–390.
- 181) Solis, A. (2013), Credit access and college enrollment, *Journal of Political Economy*, 121(2), 225–282.
- 182) Stufflebeam, D. L., & Coryn, C. L. S. (2014), *Evaluation theory, models, and*

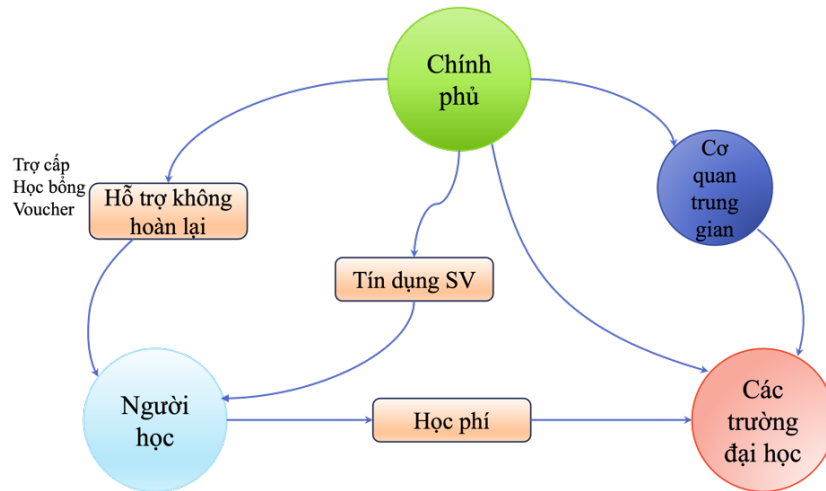
- applications*, Second edition, Jossey-Bass & Pfeiffer Imprints, Wiley, San Francisco.
- 183) Tandberg, D. (2010), Interest Groups and Governmental Institutions: The Politics of State Funding of Public Higher Education, *Educational Policy*, 24(5), 735–778.
- 184) Tandberg, D. A., & Griffith, C. (2013), *State Support of Higher Education: Data, Measures, Findings, and Directions for Future Research*, In M. B. Paulsen (Ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research: Volume 28* (pp. 613–685), Springer Netherlands, Dordrecht.
- 185) Tang, Y. (2022), Government spending on local higher education institutions (LHEIs) in China: analysing the determinants of general appropriations and their contributions, *Studies in Higher Education*, 47(2), 423–436.
- 186) Task Force on Higher Education and Society (2000), *Higher education in developing countries: peril and promise*, The World Bank, Washington D.C.
- 187) Teferra, D., Chacón, E., Escribens, M., Johnstone, B., Malee Bassett, R., Pedró, F., Roser, J., & Varghese, N. V. (2022), *Financing in Higher Education*, Paper commissioned for the World Higher Education Conference 18-20 May 2022.
- 188) Teichler, U. (2017), *Higher Education System Differentiation, Horizontal and Vertical*, In J. C. Shin & P. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 772–778), Springer Netherlands, Dordrecht.
- 189) Tilak, J. (2003), Higher Education and Development, In J. P. Keeves, R. Watanabe, R. Maclean, P. D. Renshaw, C. N. Power, R. Baker, S. Gopinathan, H. W. Kam, Y. C. Cheng, & A. C. Tuijnman (Eds.), *International Handbook of Educational Research in the Asia-Pacific Region* (pp. 809–826), Springer Netherlands, Dordrecht.
- 190) Tinh, D., & Stevens, P. (2011), Labor Market Returns to Higher Education in Vietnam, *Economics*, 5(1), Article number 20110012.
- 191) Toutkoushian, R. K., & Paulsen, M. B. (Eds.) (2016), *Economics of Higher Education: Background, concepts, and applications*, Springer Netherlands, Dordrecht.
- 192) Tran, C. D. T. T., & Villano, R. A. (2021), Financial efficiency of tertiary education institutions: A second-stage dynamic network data envelopment analysis method, *The Singapore Economic Review*, 66(5), 1421–1442.
- 193) Trostel, P. A. (1996), Should Education Be Subsidized? *Public Finance Quarterly*, 24(1), 3-24.
- 194) Trow, M. (1973), *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, Carnegie Commission on Higher Education, Berkeley, California.

- 195) UNESCO (1998), *World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action and Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education*, World Conference on Higher Education, Paris, France.
- 196) Vedung, E. (2017), *Public policy and program evaluation*, Routledge, New York.
- 197) Venetoklis, T. (2002), *Public Policy Evaluation: Introduction to Quantitative Methodologies*, Research Report No. 90, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- 198) Vergolini, L., Zanini, N., & Bazoli, N. (2014), *Liquidity constraints and university participation in times of recession: Evidence from a small-scale programme*, Research Institute for the Evaluation of Public Policies (IRVAPP), Bruno Kessler Foundation.
- 199) Vinh, L. A., Han, P., Khaing, M. M., & Farrar, O. (2022), An emerging dragon: Vietnamese education after Resolution 29, In F. M. Reimers, U. Amaechi, A. Banerji, & M. Wang (Eds.), *Education to build back better: What can we learn from education reform for a post-pandemic world* (pp. 99-124), Springer.
- 200) Vos, R. (1996), *Educational Indicators: What's To Be Measured?*, IDB Publications (Working Papers), No. 6196, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- 201) Vu T. T., Thao P. P., Huong N. M., Thanh D. L., & Hiep P. H. (2023), Economic efficiency of higher education institutions in Vietnam between 2012 and 2016: a DEA analysis, *Journal of Applied Research in Higher Education*, 15(1), 199–212
- 202) Vukasović, M., Babin, M., Ivošević, V., Lažetić, P., & Miklavič (2009), *Financing higher education in South-Eastern Europe: Albania, Croatia, Montenegro, Serbia, Slovenia*, Centre for Education Policy, Belgrade.
- 203) Wang, X. & Jacob, W. J. (2023), Public Financing, In D. Kapur, D. M. Malone & L. Kong (Eds.), *The Oxford Handbook of Higher Education in the Asia-Pacific Region* (pp.379-401), 1st ed., Oxford University Press.
- 204) Wederspan, M. (2016), Denying loan access: The student-level consequences when community colleges opt out of the Stafford loan program, *Economics of Education Review*, 51, 79–96.
- 205) Williams, R., de Rassenfosse, G., Jensen, P., & Marginson, S. (2013), The determinants of quality national higher education systems, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 35(6), 599–611.
- 206) Wößmann, L., & Schütz, G. (2006), *Efficiency and equity in European education and training systems*, EENEE Analytical Report No. 1, Prepared for the European Commission, European Commission Education and Culture.
- 207) Woodhall, M. (1987), Cost–Effectiveness Analysis in Education, In G.

- Psacharopoulos (Ed.), *Economics of Education* (pp. 348–350), Pergamon Press, Oxford.
- 208) World Bank (2016), *Investing Strategically in Higher Education*, World Bank, Washington, DC.
- 209) World Bank (2023), *Technical note - An analysis of the supply of workers with higher education in Vietnam: results from a simulation exercise*, World Bank Group, Washington, D.C.
- 210) Wyness, G. (2018), *The Economics of Higher Education*, G. Wyness, Ed., Routledge, Abingdon, UK.
- 211) Xue, L., Yu, Z., & Zhong, Z. (2023), Elite Universities in China, In D. Kapur, D. M. Malone & L. Kong (Eds.), *The Oxford Handbook of Higher Education in the Asia-Pacific Region* (pp.574-591), 1st ed., Oxford University Press.
- 212) Yonezawa, A. & Kaiser, F. (2003), What Was Achieved, under What Conditions, and for What Purposes? In A. Yonezawa & F. Kaiser (Eds.), *System-Level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-First Century. Studies on Higher Education* (pp.17-30), Unesco - CEPES, Bucharest.
- 213) Yun, W. S., & Yusoff, R. (2018), *The Determinants of Public Education Expenditure in Malaysia*, *Jurnal Ekonomi Malaysia*, 52(2), 109–122.
- 214) Zhang, T. (2025), *Staff development in learning and teaching at European universities*, European University Association, Brussels.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Các kênh phân bổ đầu tư NSNN cho GDDH



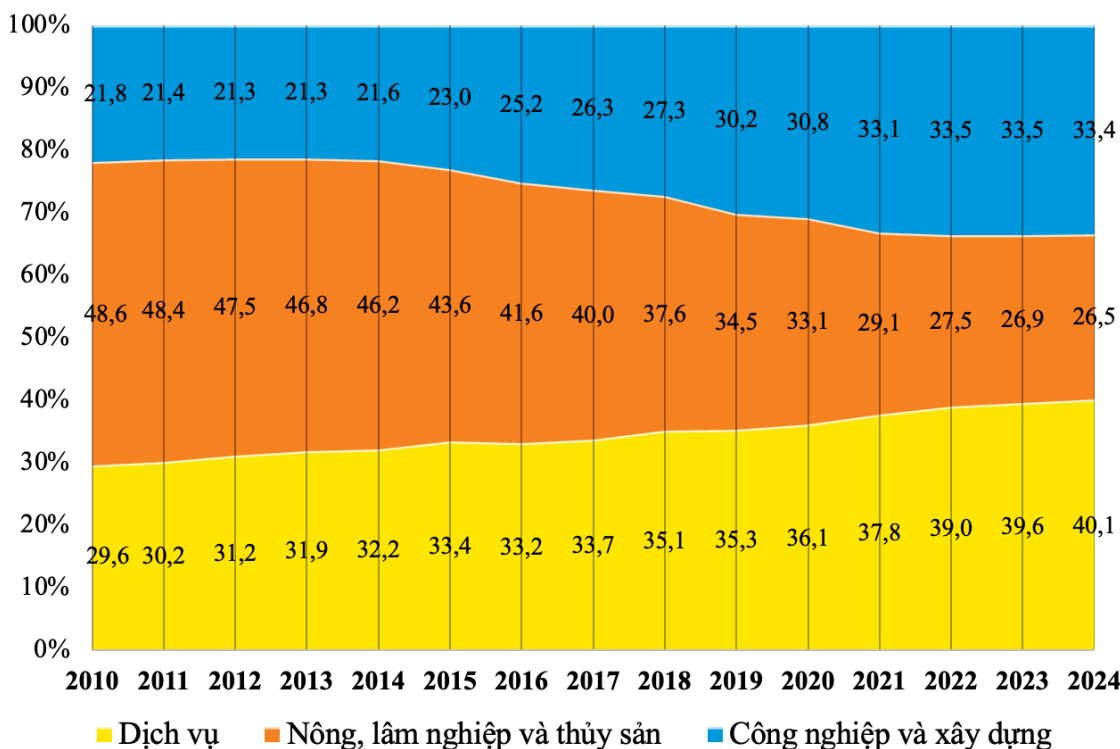
Nguồn: Albrecht & Ziderman (1992)

Phụ lục 2: Số lượng các cơ sở GDDH và SV ở Nhật Bản năm 2020

	Đại học	Cao đẳng	Cao đẳng công nghệ	Trường đào tạo chuyên nghiệp
Số lượng các trường				
Quốc gia	86		51	9
Công lập	94	17	3	184
Tư nhân	615	306	3	2.612
Tổng cộng	795	323	57	2.805
Số lượng sinh viên				
Quốc gia	598.881		51.217	299
Công lập	158.579	5.548	3.800	23.293
Tư nhân	2.158.145	102.048	1.957	580.823
Tổng cộng	2.915.605	107.596	56.974	604.415

Nguồn: Yonezawa (2023)

Phụ lục 3: Cơ cấu lao động đang làm việc chia theo khu vực kinh tế ở Việt Nam giai đoạn 2010 - 2024



Nguồn: Tổng hợp số liệu từ TCTK (2025)

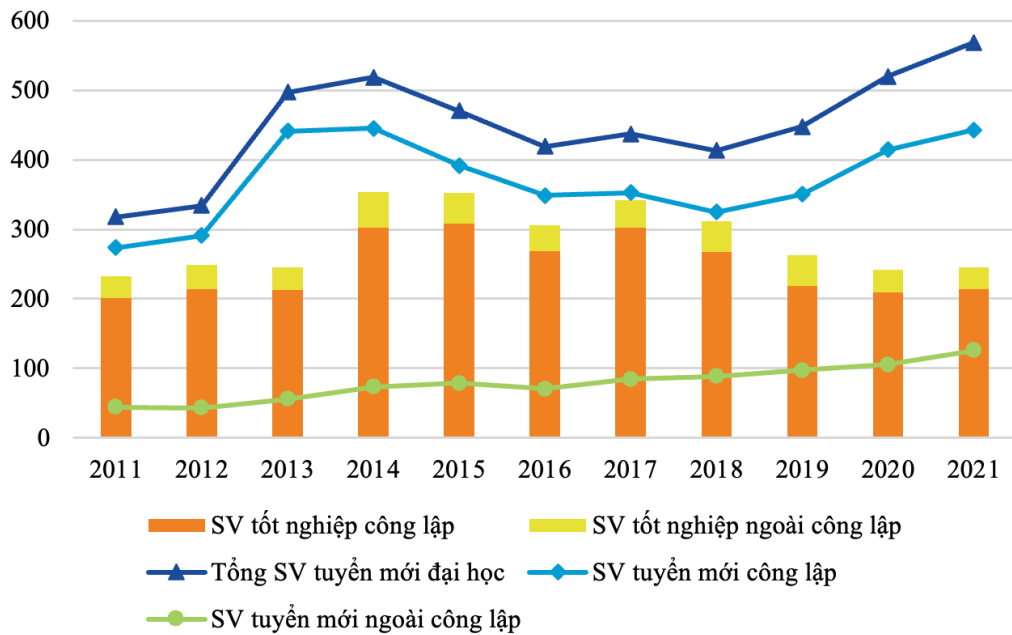
Phụ lục 4: Phân bổ mạng lưới CSGDDH theo vùng kinh tế

TT	Vùng kinh tế	Chỉ tiêu	Cơ sở công lập	Cơ sở ngoài công lập	Tổng số CSGDDH
1	Miền núi phía Bắc		12	1	13
2	Đồng bằng sông Hồng		82	25	107
3	Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung		33	11	44
4	Tây Nguyên		2	2	4
5	Đông Nam Bộ		35	22	57
6	Đồng bằng sông Cửu Long		11	6	17
	Tổng số		175	67	242

Nguồn: Bộ GD&ĐT (2023)

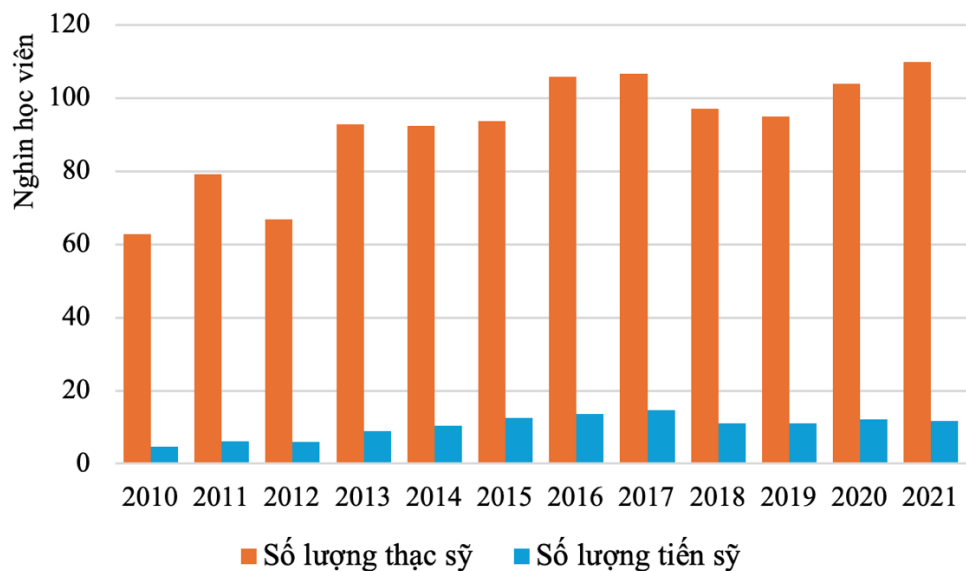
Phụ lục 5: Số lượng SV tuyển mới và SV tốt nghiệp đại học giai đoạn 2011 - 2021

Đơn vị tính: nghìn SV



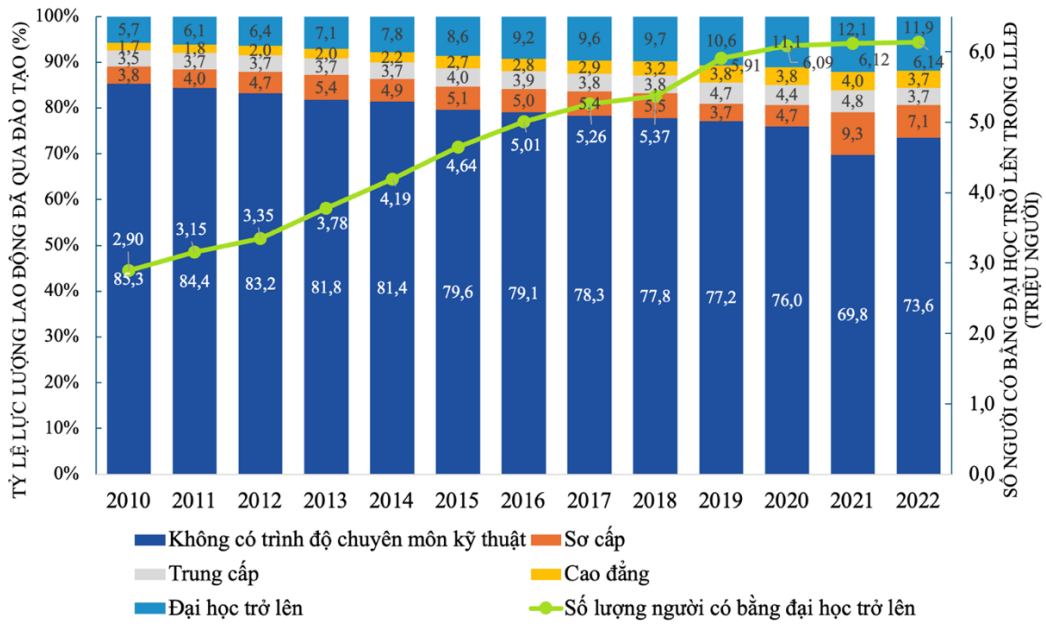
Nguồn: Bộ GD&ĐT (2023)

Phụ lục 6: Số lượng học viên cao học và NCS giai đoạn 2010-2021



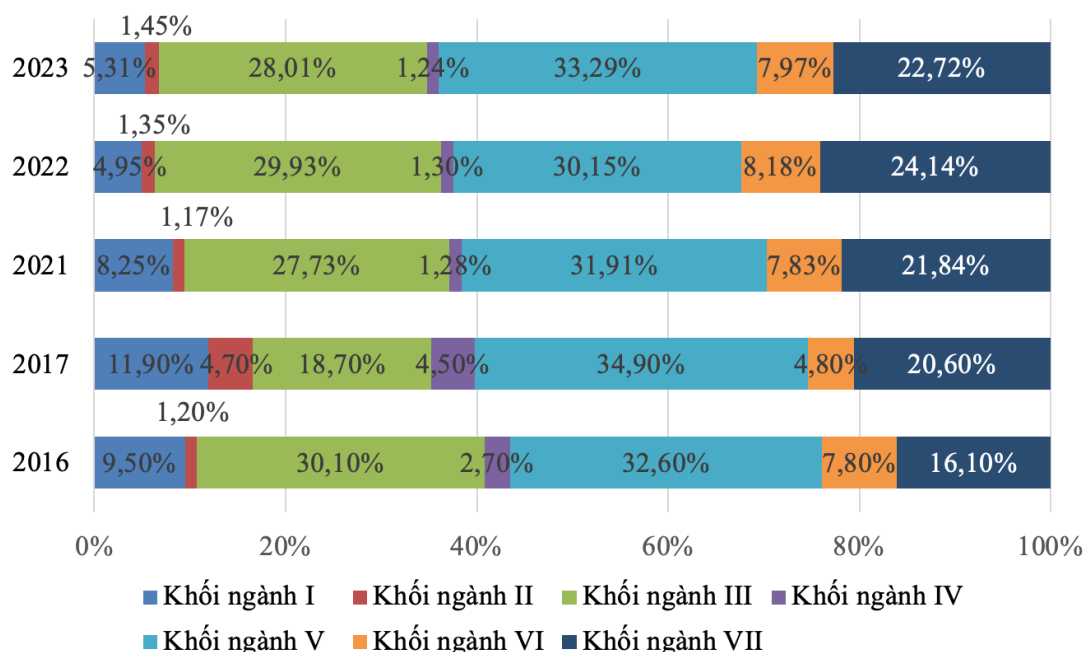
Nguồn: TCKT và Bộ GD&ĐT (2024)

Phụ lục 7: Số người có bằng đại học trở lên và tỷ lệ LLLĐ đã qua đào tạo trong tổng LLLĐ Việt Nam giai đoạn 2010-2022



Nguồn: Tổng hợp Báo cáo điều tra lao động việc làm của TCTK từ 2010 đến 2022

Phụ lục 8: Cơ cấu đào tạo theo khối ngành bậc đào tạo đại học ở Việt Nam

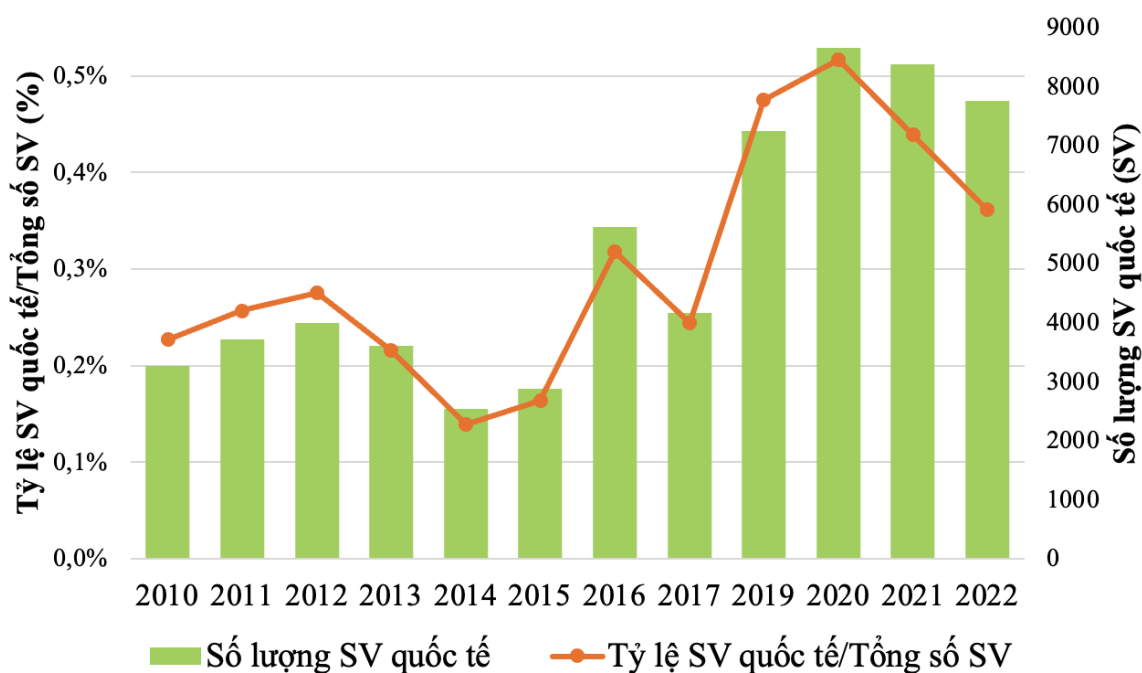


Nguồn: Bộ GD&ĐT (2024)

Các khối ngành được quy định tại Thông tư 32/2015/TT-BGDĐT ngày 16 tháng 2 năm 2015, cụ thể như sau:

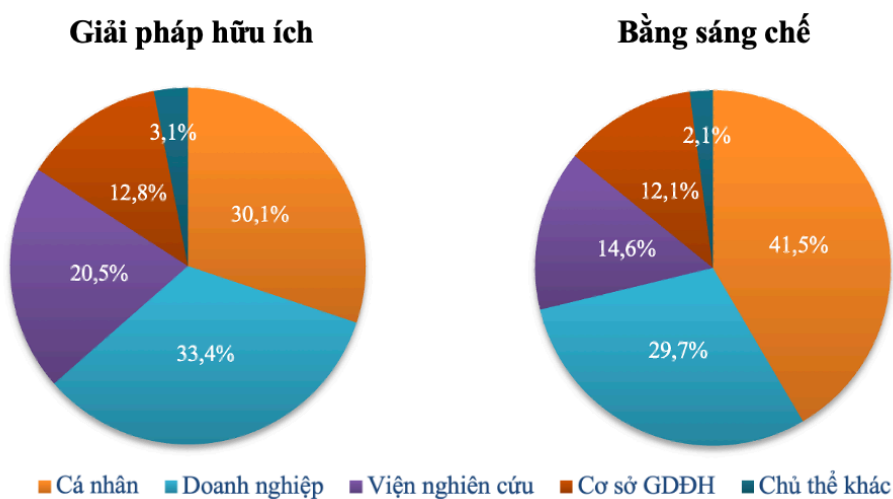
- Khối ngành I: Khoa học giáo dục và đào tạo giáo viên
- Khối ngành II: Nghệ thuật
- Khối ngành III: Kinh doanh và quản lý, Pháp luật
- Khối ngành IV: Khoa học sự sống, Khoa học tự nhiên
- Khối ngành V: Toán và thống kê, Máy tính và công nghệ thông tin, Công nghệ kỹ thuật, Kỹ thuật, Sản xuất và chế biến, Kiến trúc và xây dựng, Nông lâm và thủy sản, Thú y
- Khối ngành VI: Sức khỏe
- Khối ngành VII: Nhân văn, Khoa học xã hội và hành vi, Báo chí và thông tin, Dịch vụ xã hội, Khách sạn - du lịch - thể thao và dịch vụ cá nhân, Dịch vụ vận tải, Môi trường và bảo vệ môi trường, An ninh quốc phòng

Phụ lục 9: Số lượng và tỉ lệ SV quốc tế trên tổng số lượng SV ở Việt Nam giai đoạn 2010-2022



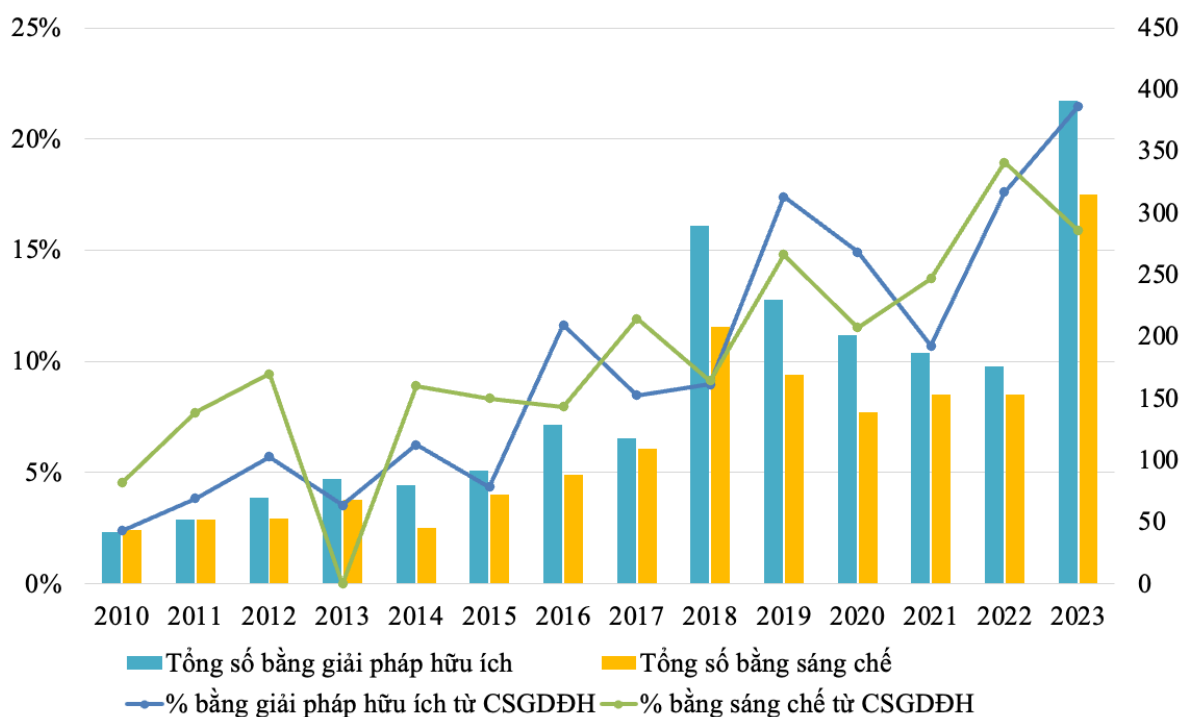
Nguồn: NCS tổng hợp và tính toán từ số liệu của Viện Thống kê UNESCO

Phụ lục 10: Số giải pháp hữu ích và bằng sáng chế phân theo chủ thể ở Việt Nam giai đoạn 2010 - 2023



Nguồn: Tổng hợp số liệu từ Cục Sở hữu trí tuệ

Phụ lục 11: Số lượng và tỷ lệ bằng sáng chế và giải pháp hữu ích của các cơ sở GDDH Việt Nam giai đoạn 2010 - 2023



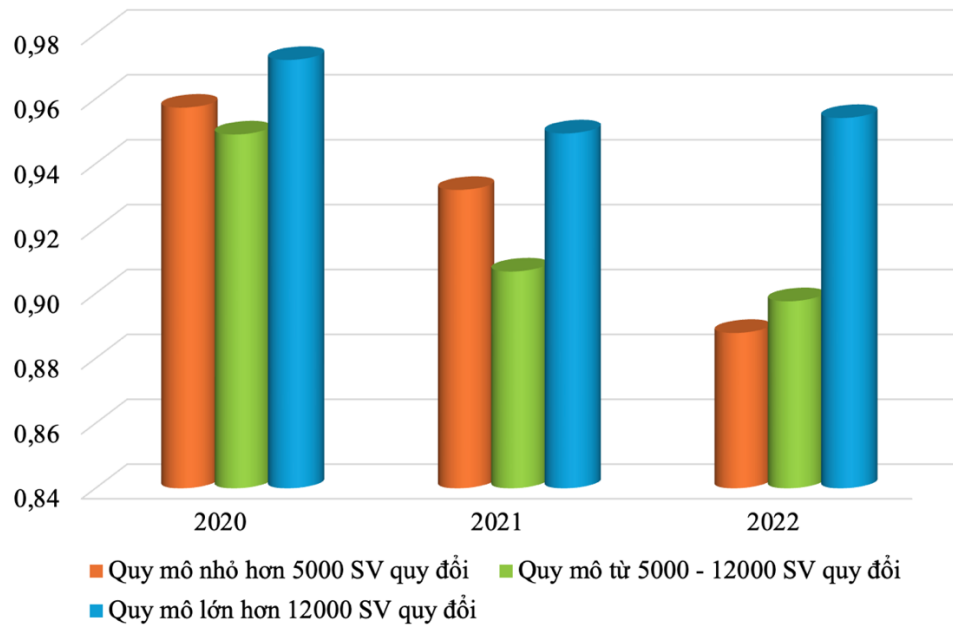
Nguồn: Tổng hợp số liệu từ Cục Sở hữu trí tuệ

Phụ lục 12: Ký hiệu, giải thích các biến trong phương pháp DEA

Biến số	Ý nghĩa	Một số giá trị thống kê mô tả				
		Số quan sát	Giá trị TB	Độ lệch chuẩn	Min	Max
gvqd	Tổng số GV quy đổi	283	499,16	380,46	62,6	2312,1
landfloor_sv	Diện tích sàn/SV quy đổi	283	10,55	12,36	0,65	84,7
nsnn	Giá trị NSNN phân bổ cho các CSGDDH (tỷ đồng)	283	45,55	58,82	0,2	630,6
hocphi	Tổng nguồn thu học phí của CSGDDH (tỷ đồng)	283	142,17	168,04	1,12	776,6
svqd	Tổng số SV quy đổi	283	10128,03	8981,30	463	43203
svtn	Tổng số SV tốt nghiệp trong năm	283	3868,34	3770,70	123	24678
covl	Tỷ lệ SV có việc làm sau 1 năm ra trường	283	88,28	9,58	51,7	100

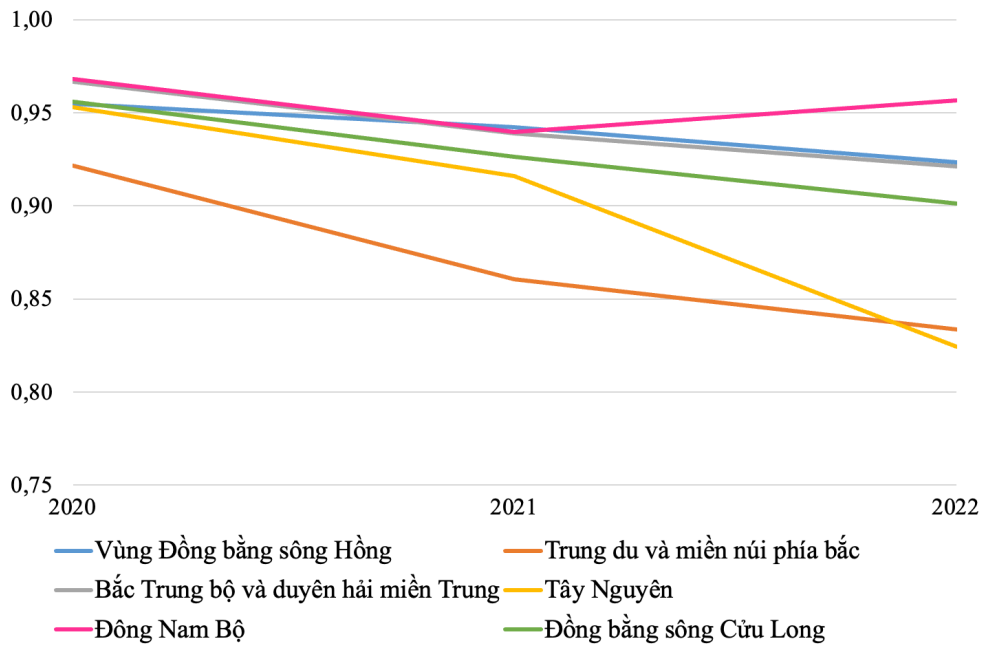
Nguồn: Tính toán từ Báo cáo Ba công khai của các CSGDDH từ 2020-2022

Phụ lục 13: Hiệu quả của các cơ sở GDDH phân theo quy mô SV



Nguồn: Tính từ Báo cáo 3 công khai của các cơ sở GDDH từ 2020-2022

Phụ lục 14: Hiệu quả của các cơ sở GDDH công lập phân theo khu vực địa lý



Nguồn: Kết quả từ mô hình DEA của NCS

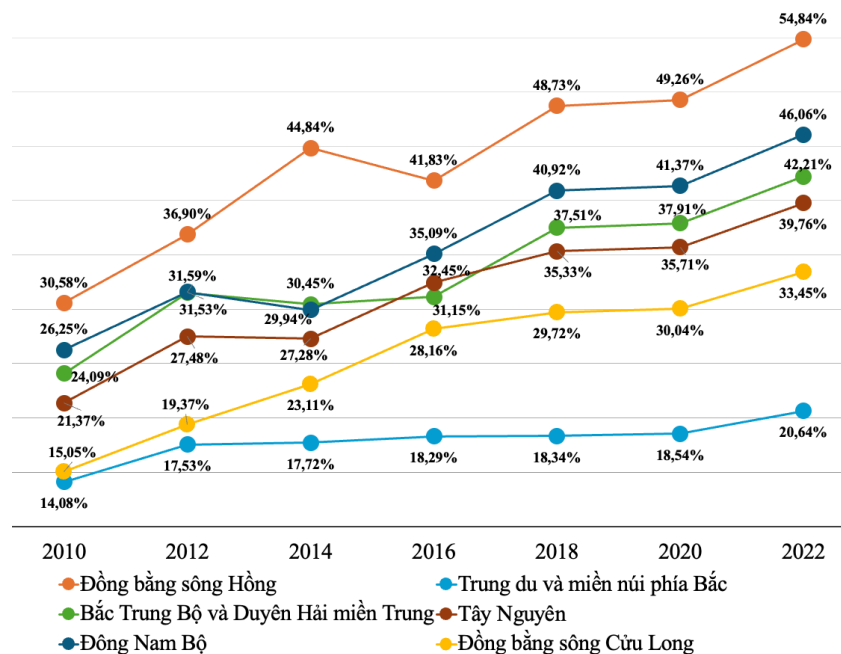
Phụ lục 15: Tỷ trọng những người thất nghiệp phân theo trình độ học vấn cao nhất đạt được giai đoạn 2010-2022

Đơn vị tính: phần trăm (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Chưa qua đào tạo/di học	3,8	2,5	2,6	2,5	2,1	2,4	2,2	2,0	2,4	2,1	1,6	1,6	1,4
<i>Phân theo trình độ giáo dục phổ thông</i>													
+ Chưa tốt nghiệp tiểu học	8,4	8,6	6,3	6,8	5,2	7,7	7,4	6,4	6,7	6,7	5,1	6,1	5,0
+ Tốt nghiệp tiểu học	21,0	20,7	19,0	15,5	14,0	17,1	15,4	15,9	17,1	15,7	14,5	18,9	16,4
+ Tốt nghiệp THCS	27,4	25,8	24,2	21,9	21,1	20,0	19,5	20,6	24,7	24,3	19,0	24,8	23,6
+ Tốt nghiệp THPT	21,0	19,0	18,9	17,5	17,6	15,0	17,4	18,2	21,4	22,5	16,7	21,9	21,5
<i>Phân theo chuyên môn kỹ thuật</i>													
+ Sơ cấp	4,4	5,8	6,8	8,4	3,1	3,3	3,0	3,1	2,2	1,9	4,6	4,5	5,2
+ Trung cấp	5,3	5,6	6,8	6,7	11,2	8,5	7,0	7,8	6,3	4,7	7,6	3,5	3,7
+ Cao đẳng	2,7	4,4	5,4	6,6	9,2	9,8	10,6	8,3	6,8	7,1	10,1	5,3	5,8
+ Đại học trở lên	6,1	7,6	10,1	14,0	16,5	16,3	17,5	17,7	12,4	14,9	20,7	13,4	17,4
Tổng số	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nguồn: Tổng hợp Báo cáo điều tra lao động việc làm của TCTK từ 2010 đến 2022

Phụ lục 16: Tỷ lệ nhập học chung phân theo khu vực địa lý giai đoạn 2010-2022



Nguồn: NSC tính từ bộ VHLSS các năm từ 2010 đến 2022

Phụ lục 17: Một số chỉ tiêu về chi NSNN cho giáo dục và GDĐH giai đoạn từ 2011 - 2022

TT	Chỉ tiêu	Năm												Tốc độ tăng trung bình năm
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019	2020	2021	2022	
1	GDP theo giá hiện hành (tỷ đồng)	2.739.843	3.539.881	4.073.762	4.473.656	4.937.032	5.191.324	5.639.401	7.009.042	7.707.200	8.044.386	8.479.667	9.513.327	10,93%
2	Tổng chi NSNN (tỷ đồng)	657.582	787.554	978.463	1.088.153	1.103.983	1.276.451	1.298.290	1.435.435	1.526.893	1.709.524	1.708.088	1.750.790	8,50%
3	Chi cho giáo dục, đào tạo và dạy nghề (tỷ đồng)	98.481	130.161	164.937	195.562	211.083	216.583	220.962	265.621	273.938	289.327	286.693	302.939	9,82%
3.1	+ Chi đầu tư	20.275	30.792	37.801	39.959	36.306	39.216	42.926	45.185	46.171	47.400	49.354	55.000	8,67%
3.2	+ Chi thường xuyên	78.206	99.369	127.136	155.603	174.777	177.367	178.036	220.436	237.767	241.927	237.339	247.939	10,09%
4	Chi NSNN cho GDĐH (tỷ đồng)	7.872	5.376	8.627	9.285	9.182	10.715	10.938	10.818	11.454	11.327	11.389	12.154	3,69%
5	Tổng số SV đại học (nghìn SV)	1.436	1.447	1.453	1.670	1.824	1.753	1.768	1.526	1.673	1.906	2.145	2.118	3,29%
6	Tỷ lệ % chi NSNN cho GD, ĐT và dạy nghề	14,98%	16,53%	16,86%	17,97%	19,12%	16,97%	17,02%	18,50%	17,94%	16,92%	16,78%	17,30%	
7	Tỷ lệ chi giáo dục, đào tạo, dạy nghề/GDP	3,59%	3,68%	4,05%	4,37%	4,28%	4,17%	3,92%	3,79%	3,55%	3,60%	3,38%	3,18%	
8	Tỷ lệ % chi GDĐH/tổng NSNN cho giáo dục	7,99%	4,13%	5,23%	4,75%	4,35%	4,95%	4,95%	4,07%	4,18%	3,91%	3,97%	4,01%	
9	Tỷ lệ % chi NSNN cho GDĐH/GDP	0,29%	0,15%	0,21%	0,21%	0,19%	0,21%	0,19%	0,15%	0,15%	0,14%	0,13%	0,13%	
10	Mức chi NSNN/SV (triệu đồng/SV)	5,48	3,72	5,94	5,56	5,03	6,11	6,19	7,09	6,85	5,94	5,31	5,74	0,38%

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của TCTK, BTC và Bộ GD&ĐT và tính toán của NCS (2024)

Phụ lục 18: Dự toán và quyết toán chi NSNN cho trong lĩnh vực giáo dục

TT	Chỉ tiêu	Năm											
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019	2020	2021	2022
1	Tổng dự toán chi NSNN (tỷ đồng)	582.200	725.600	903.100	978.000	1.006.700	1.147.100	1.273.200	1.523.200	1.633.300	1.747.100	1.687.000	1.855.641
2	Dự toán chi NSNN cho GD, ĐT và dạy nghề (tỷ đồng)	104.975	135.041	166.094	194.416	203.464	217.826	234.924	265.259	298.835	313.393	299.325	330.709
3	Quyết toán chi NSNN (tỷ đồng)	657.582	787.554	978.463	1.088.153	1.103.983	1.276.451	1.298.290	1.435.435	1.526.893	1.709.524	1.708.088	1.750.790
4	Quyết toán chi NSNN cho GD, ĐT và dạy nghề (tỷ đồng)	98.481	130.161	164.937	195.562	211.083	216.583	220.962	265.621	273.938	289.327	286.693	302.939
5	Tỷ lệ % chi NSNN cho GD, ĐT, dạy nghề (dự toán)	18,03%	18,61%	18,39%	19,88%	20,21%	18,99%	18,45%	17,41%	18,30%	17,94%	17,74%	17,82%
6	Tỷ lệ % chi NSNN cho GD, ĐT, dạy nghề (quyết toán)	14,98%	16,53%	16,86%	17,97%	19,12%	16,97%	17,02%	18,50%	17,94%	16,92%	16,78%	17,30%
7	Quyết toán/Dự toán chi NSNN cho GD, ĐT và dạy nghề	93,81%	96,39%	99,30%	100,59%	103,74%	99,43%	94,06%	100,14%	91,67%	92,32%	95,78%	91,60%

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của TCTK, BTC và Bộ GD&ĐT và tính toán của NCS (2024)

Phụ lục 19: Một số chỉ tiêu về chi NC&PT tại các cơ sở GDDH ở Việt Nam giai đoạn 2011-2023

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị tính	2011	2013	2015	2017	2019	2021
1	Tổng chi quốc gia cho NC&PT	Tỷ đồng	5.294,0	13.390,7	18.496,1	26.368,6	32.101,8	36.066,5
2	Trong đó chi từ NSNN	Tỷ đồng	3.413,2	7.481,4	6.108,5	7.101,2	9.165,9	11.137,9
3	Trong đó chi cho các CSGDDH thực hiện NC&PT	Tỷ đồng	642,1	560,9	805,6	1.025,5	1.624,1	1.659,9
4	Tỷ lệ chi NSNN cho NC&PT tại CSGDDH	%	18,81%	7,50%	13,19%	14,44%	17,72%	14,90%
5	Tổng nhân lực tham gia NC&PT	Người	134.780	164.744	167.746	172.683	185.436	187.298
6	Trong đó cán bộ nghiên cứu	Người	105.230	128.998	131.045	136.070	150.089	156.588
7	Tổng nhân lực nghiên cứu từ CSGDDH	Người	62.095	74.216	77.841	88.481	96.400	95.501
8	Cán bộ nghiên cứu từ CSGDDH	Người	52.997	63.435	65.628	69.095	78.785	80.666
9	Tỷ lệ nhân lực nghiên cứu của CSGDDH/Tổng nhân lực nghiên cứu	%	46,07%	45,05%	46,40%	51,24%	51,99%	50,99%
10	Tỷ lệ cán bộ nghiên cứu của CSGDDH/Tổng cán bộ nghiên cứu	%	50,36%	49,18%	50,08%	50,78%	52,49%	51,51%
11	Tổng nhân lực tham gia NC&PT quy đổi toàn thời gian	FTE		61.663	62.886	66.953	72.991	75.664
12	Nhân lực nghiên cứu của CSGDDH quy đổi toàn thời gian	FTE		15.859	16.407	17.257	24.423	25.006
13	Tỷ lệ nhân lực nghiên cứu toàn thời gian của CSGDDH/Tổng số	%		25,72%	26,09%	25,77%	33,46%	33,05%
14	Tổng mức chi NC&PT cho 1 FTE chung	Triệu đồng/FTE		217,16	294,12	393,84	439,8	476,67
15	Chi NC&PT cho 1 FTE tại CSGDDH	Triệu đồng/FTE		44,9	64,8	81,32	90,76	97,41
16	Chi NSNN cho NC&PT/1 FTE chung	Triệu đồng/FTE		121,33	97,14	106,06	125,58	147,2
17	Chi NSNN cho NC&PT/1 FTE trong CSGDDH	Triệu đồng/FTE		35,37	49,1	59,42	66,5	66,38

Nguồn: NCS tổng hợp và tính toán từ sách Khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo Việt Nam các năm từ 2011-2023

Phụ lục 20: Các văn bản quy định về miễn, giảm học phí đối với người học bậc đại học và sau đại học ở Việt Nam

TT	Tên văn bản	Năm ban hành
1	Nghị định số 49/2010/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2010 của Chính phủ 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 từ năm học 2010 - 2011 đến năm học 2014 - 2015.	2010
2	Nghị định 74/2013/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 49/2010/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2010 của Chính phủ 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 từ năm học 2010 - 2011 đến năm học 2014 - 2015.	2013
3	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.	2015
4	Thông tư liên tịch 09/2016/TTLT-BGDĐT-BTC-BLĐTBXH hướng dẫn về học phí đối với cơ sở giáo dục quốc dân.	2016
5	Nghị định số 145/2018/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 86/2015/NĐ-CP ngày 02 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ 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.	2018
6	Nghị định số 81/2021/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; giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo.	2021

Nguồn: NCS tự tổng hợp

**Phụ lục 21: Đối tượng được miễn, giảm học phí ở bậc đại học và sau đại học
theo quy định của Nghị định số 81/2021/NĐ-CP**

1. Đối tượng không phải đóng học phí

Người theo học các ngành chuyên môn đặc thù đáp ứng yêu cầu phát triển KT-XH, quốc phòng, an ninh theo quy định của Luật GDĐH. Các ngành chuyên môn đặc thù do Thủ tướng Chính phủ quy định.

2. Đối tượng được miễn học phí

- Các đối tượng theo quy định tại Pháp lệnh Ưu đãi người có công với cách mạng nếu đang theo học tại các cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân.

- SV khuyết tật

- Người từ 16 tuổi đến 22 tuổi đang học GDĐH văn bằng thứ nhất thuộc đối tượng hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng theo quy định tại khoản 1 Điều 5 Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ về chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội.

- SV học tại các cơ sở giáo dục nghề nghiệp và GDĐH người dân tộc thiểu số có cha hoặc mẹ hoặc cả cha và mẹ hoặc ông bà (trong trường hợp ở với ông bà) thuộc hộ nghèo và hộ cận nghèo theo quy định của Thủ tướng Chính phủ

- SV học chuyên ngành Mác-Lê nin và Tư tưởng Hồ Chí Minh.

- SV, học viên cao học, NCS học một trong các chuyên ngành Lao, Phong, Tâm thần, Giám định pháp Y, Pháp y tâm thần và Giải phẫu bệnh tại các cơ sở đào tạo nhân lực y tế công lập theo chỉ tiêu đặt hàng của Nhà nước.

- SV người dân tộc thiểu số rất ít người quy định tại khoản 1 Điều 2 Nghị định số 57/2017/NĐ-CP ngày 09 tháng 5 năm 2017 của Chính phủ quy định chính sách ưu tiên tuyển sinh và hỗ trợ học tập đối với trẻ mẫu giáo, HSSV dân tộc thiểu số rất ít người ở vùng có điều kiện KT-XH khó khăn hoặc đặc biệt khó khăn theo quy định hiện hành của cơ quan có thẩm quyền.

- Người học thuộc các đối tượng của các chương trình, đề án được miễn học phí theo quy định của Chính phủ.

3. Đối tượng được giảm 70% học phí

- SV học các ngành nghệ thuật truyền thống và đặc thù trong các cơ sở giáo dục nghề nghiệp, CSGDDH công lập, tư thục có đào tạo về văn hóa - nghệ thuật bao gồm: Nhạc công kịch hát dân tộc, nhạc công truyền thống Huế, đờn ca tài tử Nam Bộ, diễn viên sân khấu kịch hát, nghệ thuật biểu diễn dân ca, nghệ thuật ca trù, nghệ thuật bài chòi, biểu diễn nhạc cụ truyền thống;

- SV là người dân tộc thiểu số (ngoài đối tượng dân tộc thiểu số rất ít người) ở

thôn/bản đặc biệt khó khăn, xã khu vực III vùng dân tộc và miền núi, xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển hải đảo theo quy định của cơ quan có thẩm quyền.

4. Đối tượng được giảm 50% học phí

SV là con cán bộ, công chức, viên chức, công nhân mà cha hoặc mẹ bị tai nạn lao động hoặc mắc bệnh nghề nghiệp được hưởng trợ cấp thường xuyên

Phụ lục 22: Kết quả cho vay HSSV giai đoạn 2010 - 2023

TT	Năm	Doanh số cho vay	Doanh số thu nợ	Tổng dư nợ	Nợ quá hạn	Tỷ lệ nợ quá hạn (%)	Số hộ còn dư nợ	Số HSSV thụ hưởng	Lượt vay mới trong năm
1	2010	8.770.161	948.990	26.052.014	78.744	0,29	1.792.000		
2	2011	9.438.390	2.043.918	33.446.486	144.785	0,43	1.923.159		
3	2012	6.741.188	4.385.052	35.802.269	167.198	0,47	1.886.289		
4	2013	5.335.446	6.873.937	34.261.788	168.328	0,49	1.701.402		
5	2014	4.126.090	8.587.845	29.793.755	114.255	0,38	1.677.964		
6	2015	3.009.419	8.338.759	24.455.866	107.732	0,44	1.303.775		
7	2016	2.413.326	7.479.484	19.375.049	125.923	0,65	830.012	956.000	74.108
8	2017	2.142.694	5.683.736	15.812.829	132.720	0,83	641.918	725.000	64.848
9	2018	1.859.605	4.613.998	13.045.536	122.550	0,94	510.778	571.000	53.243
10	2019	1.603.732	3.611.781	11.020.436	114.289	1,03	400.485	441.264	43.813
11	2020	2.160.000	2.710.000	10.243.000	105.000	1,00			44.585
12	2021	1.938.817	2.162.857	10.242.930	103.904	1,01	298.721	298.721	37.643
13	2022	3.714.965	2.236.029	11.721.740	75.837	0,65	293.875	293.875	69.586
14	2023	5.700.210	1.944.206	15.477.731	66.153	0,43	330.154		96.865

Nguồn: Tổng hợp Báo cáo Tổng kết chuyên đề tín dụng HSSV và các đối tượng chính sách khác của NHCSXH từ năm 2011-2024

**Phụ lục 23: Các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến
mục tiêu phát triển của HTGDĐH Việt Nam đến năm 2020**

TT	Tên văn bản	Năm ban hành
1	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP về Đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020	2005
2	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch mạng lưới các trường đại học và cao đẳng giai đoạn 2006 - 2020	2007
3	Quyết định 579/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển nhân lực Việt Nam thời kỳ 2011 - 2020	2011
4	Quyết định phê duyệt Quy hoạch phát triển nhân lực Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020, số 1216/QĐ-TTg, ban hành ngày 22/07/2011	2011
5	Quyết định 711/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược phát triển giáo dục 2011 - 2020	2012
6	Quyết định về việc điều chỉnh quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng giai đoạn 2006 - 2020, số 37/2013/QĐ-TTg, ban hành ngày 26/06/2013	2013
7	Quyết định 69/QĐ-TTg Phê duyệt Đề án nâng cao chất lượng giáo dục đại học giai đoạn 2019 - 2025	2019

Nguồn: NCS tự tổng hợp

Phụ lục 24: Tóm tắt các mục tiêu phát triển của HTGDĐH Việt Nam đến năm 2020

TT	Chỉ tiêu	Mục tiêu (đến năm 2020)	Văn bản
I	Mở rộng quy mô và khả năng tiếp cận		
1	Số lượng SV	1,2 triệu SV tuyển mới vào năm 2020; tổng quy mô đào tạo đại học và cao đẳng đạt 4,5 triệu SV; SV đại học chiếm 56% tổng số	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg
		Tổng quy mô đại học và cao đẳng là 2,2 triệu SV, SV chính quy tuyển mới khoảng 560.000 SV. Trong đó 56% đại học	Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
2	Tỷ lệ SV/vạn dân	200 SV vào năm 2010 và 450 SV vào năm 2020	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP
		200 SV vào năm 2010, 300 SV vào năm 2015, 450 SV vào năm 2020	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg
		400 SV cao đẳng đại học	Quyết định 579/QĐ-TTg
		350 - 400 SV	Quyết định 711/QĐ-TTg
		256 SV	Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
3	Tổng số CSGDĐH	224 trường đại học	Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
4	Phân bổ số lượng trường theo vùng	- Trung du và miền núi phía Bắc: 15	Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
		- Đồng bằng sông Hồng: 91	
		- Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung: 38	
		- Tây Nguyên: 5	
		- Đông Nam Bộ: 55	
		- Đồng bằng sông Cửu Long: 20	
5		70-80% SV theo chương trình nghề nghiệp - ứng dụng và 20-30% SV theo chương trình nghiên cứu	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg Quyết định 37/2013/QĐ-TTg

TT	Chỉ tiêu	Mục tiêu (đến năm 2020)	Văn bản
	Cơ cấu SV theo ngành nghề	<ul style="list-style-type: none"> - Khoa học cơ bản 9% - Sư phạm 12% - Công nghệ - kỹ thuật 35% - Nông - lâm - ngư 9% - Y tế 6% - Kinh tế - luật 20% - Các ngành khác 9% 	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg
		<ul style="list-style-type: none"> - Khối ngành công nghiệp, giao thông và xây dựng chiếm khoảng 31% - Khối ngành khoa học tự nhiên, khoa học xã hội và nhân văn khoảng 14% - Khối ngành sư phạm và quản lý giáo dục khoảng 10% - Khối ngành kinh tế, quản trị kinh doanh, kế toán, tài chính, ngân hàng, luật và trợ giúp xã hội khoảng 31% - Khối ngành nông - lâm - ngư khoảng 5% - Khối ngành y - dược khoảng 6% - Khối ngành nghệ thuật, thể dục-thể thao khoảng 4% 	Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
6	Cơ cấu SV theo vùng	<ul style="list-style-type: none"> - Vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ: 40% - Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung: 15% - Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam (gắn với Đông Nam Bộ): 24% 	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
7	Tỷ lệ SV ngoài công lập	40% tổng số SV	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP
		30-40% tổng số SV	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg
8	Tỷ lệ SV quốc tế	5% tổng số SV	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg
		3% tổng số SV	Quyết định 711/QĐ-TTg Quyết định 37/2013/QĐ-TTg

TT	Chỉ tiêu	Mục tiêu (đến năm 2020)	Văn bản
9	Nhân lực trình độ đại học và sau đại học	<p>Đến năm 2020 tổng nhân lực qua đào tạo khoảng 78,5%, trong đó bậc đại học chiếm khoảng 11% (5 triệu người), bậc trên đại học 300 nghìn người (chiếm khoảng 0,7%). Cụ thể trong từng ngành</p> <ul style="list-style-type: none"> - Công nghiệp: bậc đại học và trên đại học chiếm 7,0% - Xây dựng: bậc đại học và trên đại học khoảng 5,0% - Dịch vụ: bậc đại học và trên đại học chiếm khoảng 27,5% - Nông, lâm, ngư nghiệp: bậc đại học và trên đại học chiếm khoảng 2% <p>Các ngành đặc thù:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Giao thông vận tải: 9,5% - Tài nguyên môi trường: giai đoạn 2016-2020 đào tạo mới từ 800-1000 thạc sĩ và 150-200 cán bộ trình độ tiến sĩ - Du lịch: trình độ cao đẳng và đại học khoảng 29,5% năm 2020, trên đại học là 1,5% - Ngân hàng: cao đẳng và đại học 83%; trên đại học 4,0% - Tài chính: Đại học trở lên chiếm 31% vào năm 2020 - Công nghệ thông tin: Cao đẳng, đại học trở lên chiếm 70% 	Quyết định 1216/QĐ-TTg
II	Đảm bảo và nâng cao chất lượng đào tạo		
1	Tỷ lệ GV có trình độ thạc sĩ trở lên	Trên 90% tổng số GV	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg
		100% số GV	Quyết định 711/QĐ-TTg
		100% số GV	Quyết định 69/QĐ-TTg
		60% tổng số GV	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP
2	Tỷ lệ GV có trình độ tiến sĩ	35% tổng số GV	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP
		Trên 75% tổng số GV	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg
		Khoảng 21% tổng số GV	Quyết định 37/2013/QĐ-TTg

TT	Chỉ tiêu	Mục tiêu (đến năm 2020)	Văn bản
		25% tổng số GV	Quyết định 711/QĐ-TTg
		35% tổng số GV	Quyết định 69/QĐ-TTg
		30% tổng số GV	Quyết định 1216/QĐ-TTg
3	Tỷ lệ SV/GV	Không quá 20	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP
		Trong khoảng 17 - 26	Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
4	Về giáo trình, tài liệu	Đến năm 2020 bảo đảm đủ giáo trình, tài liệu dành cho SV theo quy định đối với các môn học, ngành học	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
5	Chương trình đào tạo	Trên 50% CSGDDH sử dụng hoặc tích hợp giáo trình nước ngoài	Quyết định 69/QĐ-TTg
		100% chương trình đào tạo đáp ứng nhu cầu phát triển KT-XH và TTLĐ	Quyết định 69/QĐ-TTg
6	Chuẩn đầu ra SV	100% SV tốt nghiệp đạt chuẩn đầu ra, bao gồm ngoại ngữ, tin học, kỹ năng mềm	Quyết định 69/QĐ-TTg
7	Kiểm định chất lượng giáo dục	Thành lập các trung tâm kiểm định chất lượng độc lập	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP
		100% các CSGDDH và chương trình đào tạo được kiểm định	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP
		70% trường đại học, cao đẳng đạt chuẩn quốc gia	Quyết định 711/QĐ-TTg
		100% CSGDDH (đủ điều kiện) thực hiện kiểm định chất lượng, trong đó 10% được kiểm định bởi tổ chức quốc tế	Quyết định 69/QĐ-TTg
		Trên 35% chương trình đào tạo được kiểm định trong nước hoặc quốc tế	Quyết định 69/QĐ-TTg
8	Xếp hạng quốc tế	1 trường đại học được xếp hạng trong số 200 trường đại học hàng đầu thế giới	Quyết định 121/2007/QĐ-TTg Quyết định 37/2013/QĐ-TTg
		2 trường lọt top 100 châu Á, 10 trường lọt top 400 châu Á, 4 trường lọt top 1.000 thế giới	Quyết định 69/QĐ-TTg
		> 4 trường đại học xuất sắc trình độ quốc tế	

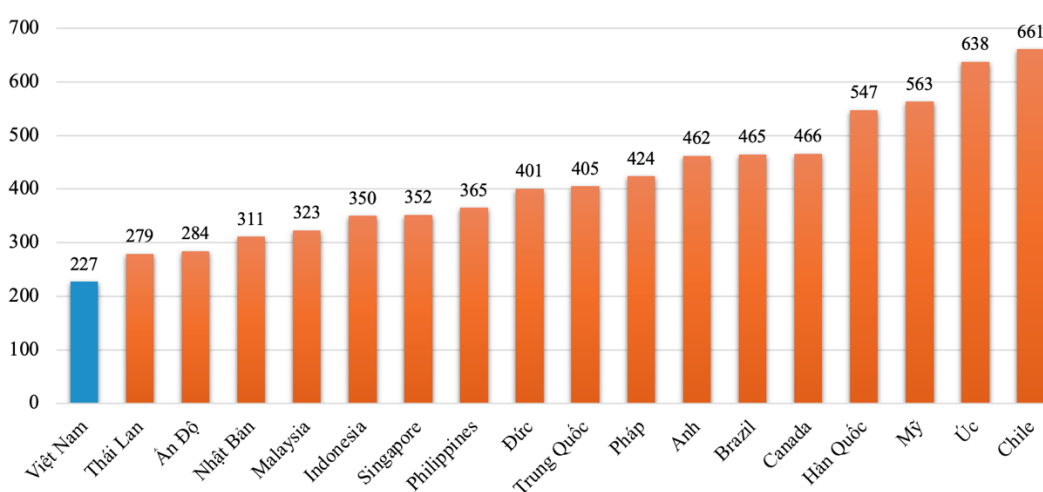
TT	Chỉ tiêu	Mục tiêu (đến năm 2020)	Văn bản
III	Nâng cao năng lực nghiên cứu khoa học		
1	Nguồn thu từ KH&CN	Nguồn thu từ các hoạt động KH&CN, sản xuất và dịch vụ đạt tối thiểu 25% tổng nguồn thu của các CSGDDH vào năm 2020	Nghị quyết 14/2005/NQ-CP
2	Các tiêu chí khác	Trên 30% CSGDDH có ít nhất 3 đề tài hợp tác quốc tế mỗi năm	Quyết định 69/QĐ-TTg
		Trên 50% CSGDDH có ít nhất 2 đề tài nghiên cứu hoặc chuyển giao công nghệ	Quyết định 69/QĐ-TTg
		Trên 50% CSGDDH tổ chức ít nhất 1 hội thảo quốc tế/năm	Quyết định 69/QĐ-TTg
		Ít nhất 10 tạp chí khoa học đạt chuẩn quốc tế	Quyết định 69/QĐ-TTg

Phụ lục 25: Mục tiêu phân bổ mạng lưới các cơ sở GDĐH năm 2020 và kết quả thực tế

Phân bổ mạng lưới	Mục tiêu năm 2020	Kết quả
- Vùng Trung Du và miền núi phía bắc	15	13
- Vùng Đồng bằng sông Hồng	91	107
- Vùng Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung	38	44
- Vùng Tây Nguyên	5	4
- Vùng Đông Nam Bộ	55	57
- Vùng Đồng bằng sông Cửu Long	20	17

Nguồn: NCS tổng hợp từ số liệu của Bộ GD&ĐT và Quy hoạch mạng lưới các trường đại học và cao đẳng giai đoạn 2006 - 2020

Phụ lục 26: Tỷ lệ SV/vạn dân tại Việt Nam và một số quốc gia năm 2022



Nguồn: NCS tính từ số liệu của Viện Thống kê UNESCO (2024)

**Phụ lục 27: Mức chi bình quân 1 người đi học đại học của hộ gia đình ở Việt Nam
giai đoạn 2010-2022**

TT	Chỉ tiêu	Năm	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
1	Tổng chi phí bình quân / 1 sinh viên khi học đại học (nghìn đồng)		6.553	11.349	11.312	17.599	21.471	22.773	17.349
2	Tỷ lệ % chi phí cho GDĐH của 1SV/tổng thu nhập của hộ gia đình		10,09%	12,13%	9,41%	12,46%	12,48%	12,40%	8,59%
3	Tỷ lệ % chi phí cho GDĐH của 1SV/thu nhập bình quân đầu người		39,37%	47,29%	35,75%	47,34%	46,19%	44,65%	30,94%
4	Tỷ lệ % chi phí cho GDĐH của 1SV/mức chi tiêu bình quân người/năm		45,10%	59,00%	49,93%	67,99%	70,28%	65,62%	51,73%

Nguồn: NCS tính từ bộ VHLSS 2010-2022

**Phụ lục 28: Ký hiệu, ý nghĩa và kỳ vọng về dấu của các biến
trong mô hình hồi quy Tobit**

Biến số	Ý nghĩa	Kỳ vọng về dấu
r_nsn	Tỷ trọng NSNN trong tổng doanh thu của CSGDĐH	+
lsvcq_gvch	Logarit tự nhiên của tỷ lệ SV/GV	-
lcovl	Logarit tự nhiên của tỷ lệ SV có việc làm sau 1 năm ra trường	+
r_gs	Tỷ trọng GV là GS, PGS trong tổng số GV cơ hữu của CSGDĐH	+
Idiemdauvao	Logarit tự nhiên của điểm đầu vào trung bình của CSGDĐH	+
tuchu	Biến giả nhận giá trị 1 nếu là CSGDĐH tự chủ	+
CP	Biến giả nhận giá trị 1 nếu CSGDĐH do Chính phủ quản lý	+/-
BGD	Biến giả nhận giá trị 1 nếu CSGDĐH do Bộ GD&ĐT quản lý	+/-
UNBD	Biến giả nhận giá trị 1 nếu CSGDĐH do UBND các tỉnh quản lý	+/-

Nguồn: NCS tổng hợp

Phụ lục 29: Một số giá trị thống kê mô tả của các biến trong mô hình hồi quy

Biến số	Số quan sát	Giá trị trung bình	Độ lệch chuẩn	Min	Max
r_nsn	283	0,31382	0,22372	0.0007847	0,92288
lsvcq_gvch	283	2,83359	0,67259	0,17545	5,39945
lcovl	283	4,47381	0,11987	3,94546	4,60517
r_gs	283	0,13345	0,11350	0,00000	0,51502
ldiemdauvao	283	2,94327	0,20241	2,56495	3,33648

Nguồn: NCS tính từ Báo cáo 3 công khai của các cơ sở GDDH

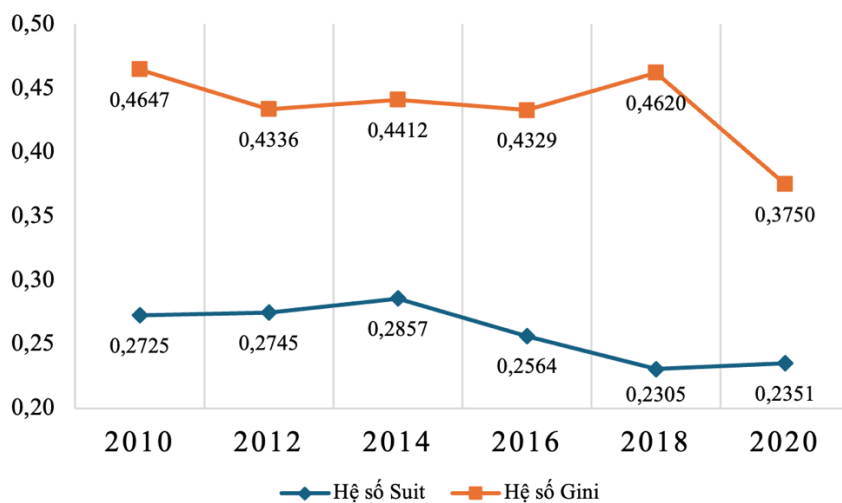
Phụ lục 30: Lợi ích mà các SV đang học tại các cơ sở GDDH công lập nhận được phân theo nhóm thập phân vị theo thu nhập bình quân đầu người

Đơn vị tính: tỷ đồng

Nhóm thập phân vị \ Năm	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Nhóm thập phân vị 1	206,74	152,03	147,40	314,14	351,18	337,54
Nhóm thập phân vị 2	480,21	289,27	400,77	440,77	460,19	454,21
Nhóm thập phân vị 3	436,44	533,26	413,20	675,66	611,02	513,11
Nhóm thập phân vị 4	599,10	624,06	805,38	972,28	1.312,37	1.214,25
Nhóm thập phân vị 5	575,27	952,60	867,39	1.072,33	1.169,11	1.199,53
Nhóm thập phân vị 6	922,55	946,56	1.056,86	1.062,14	1.326,04	1.335,45
Nhóm thập phân vị 7	764,50	1.313,95	1.070,04	1.404,17	1.296,84	1.387,56
Nhóm thập phân vị 8	920,42	1.018,78	1.281,19	1.407,24	1.659,71	1.548,40
Nhóm thập phân vị 9	1.645,13	1.293,05	1.609,45	1.645,84	1.590,63	1.507,62
Nhóm thập phân vị 10	1.321,64	1.503,44	1.530,33	1.943,44	1.856,90	1.829,31

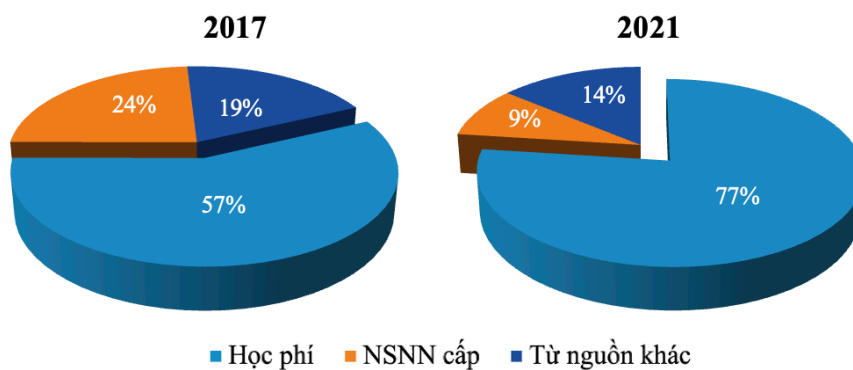
Nguồn: NCS tính từ kết quả Bảng 3.12 và số liệu NSNN cho GDDH của BTC

Phụ lục 31: Hệ số Suit và hệ số Gini trong phân bổ lợi ích và phân phối thu nhập



Nguồn: NCS tính từ bộ VHLSS của TCKT các năm 2010-2020

Phụ lục 32: Tỷ trọng nguồn thu của các cơ sở GDDH công lập năm 2017 và 2021



Nguồn: Khảo sát của Bộ GD&ĐT (2023)