

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

NGUYỄN MẠNH TIẾN

**TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP
TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC TRÊN ĐỊA BÀN
TỈNH NINH BÌNH**

Ngành: Tài chính - Ngân hàng

Mã số: 9.34.02.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI, NĂM 2026

Công trình được hoàn thành tại: HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

Người hướng dẫn khoa học: 1. GS.TS. Nguyễn Trọng Cơ
2. TS. Phạm Thị Hoàng Phương

Phản biện 1:.....

.....

Phản biện 2:.....

.....

Phản biện 3:.....

.....

Luận án sẽ được đánh giá trước Hội đồng chấm luận án cấp
Học viện họp tại

Vào hồi giờ ngày tháng năm

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tài chính luôn có vai trò quan trọng và mang ý nghĩa quyết định trực tiếp đến mọi hoạt động của các cấp, các đơn vị, tổ chức. Trong tiến trình cải cách nền hành chính quốc gia, việc thực hiện cơ chế tự chủ và tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL) có những tác động trực tiếp, sâu sắc đến hiệu lực, hiệu quả cũng như sự phát triển bền vững của hệ thống cung ứng dịch vụ công. Đây mạnh tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL nói chung và lĩnh vực giáo dục nói riêng đã được xác định là một chủ trương lớn, mang tính đột phá chiến lược của Đảng và Nhà nước ta.

Định hướng này được khẳng định rõ thông qua Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương khóa XII về việc bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính. Kế tiếp, Nghị quyết số 71-NQ/TW ngày 22/8/2025 của Bộ Chính trị tiếp tục nhấn mạnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với phân bổ nguồn lực, tăng cường tự chủ gắn với kiểm tra, giám sát hiệu quả, bảo đảm nguyên tắc gắn trách nhiệm quản lý chuyên môn với quản lý nhân sự và tài chính. Mặc dù vậy, quá trình nhận thức và tổ chức triển khai tự chủ tài chính trong lĩnh vực giáo dục công lập vẫn còn những điểm chưa nhất quán, gặp phải không ít khó khăn, thách thức.

Đi sâu vào bối cảnh địa phương, Ninh Bình là một tỉnh có địa bàn rộng, dân số đông, và hệ thống giáo dục công lập cũng đang đối mặt với những khó khăn chung như nhiều địa phương khác. Đặc biệt, Ninh Bình đang đứng trước thời khắc sắp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh theo nghị quyết của Quốc hội (có hiệu lực từ ngày 01/7/2025) để vận hành mô hình chính quyền 2 cấp. Hệ thống giáo dục công lập của tỉnh đã đạt quy mô tương đối đầy đủ, ổn định và phản ánh đặc trưng của một địa phương có nguồn lực ngân sách trung bình. Việc triển khai tự chủ tài chính trong giai đoạn này vừa chịu tác động của chính sách chung, vừa bộc lộ rõ những vướng mắc mang tính địa phương.

Do đó, việc nghiên cứu đề tài *“Tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình”* là hướng đi phù hợp, cấp thiết, vừa có giá trị lý luận vừa mang ý nghĩa thực tiễn thời sự cấp bách.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu của luận án là đề xuất các giải pháp hoàn thiện và tăng cường tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

trên địa bàn tỉnh Ninh Bình phù hợp với chính quyền địa phương 2 cấp đến năm 2035 tầm nhìn 2045. Trên cơ sở hệ thống hoá lý luận, luận án đánh giá thực trạng tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2020 đến 2024 và bối cảnh kinh tế xã hội cũng như quan điểm định hướng của Đảng, Nhà nước hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Luận án thực hiện 5 nhiệm vụ: (1) Hệ thống hóa lý luận về tự chủ thu, chi, phân phối kết quả tài chính; (2) Xây dựng khung phân tích và hệ tiêu chí đánh giá; (3) Đánh giá thực trạng giai đoạn nghiên cứu; (4) Phân tích các nhân tố ảnh hưởng; (5) Đề xuất giải pháp và kiến nghị phù hợp với phạm vi nghiên cứu xác định

2.3. Câu hỏi nghiên cứu

Luận án tập trung trả lời 7 câu hỏi nghiên cứu sau:

(1) Tự chủ tài chính ĐVSNCN trong lĩnh vực giáo dục là gì? Nội dung và tiêu chí đánh giá gồm những gì?

(2) Những nhân tố nào ảnh hưởng đến cơ chế này?

(3) Thực trạng các khoản thu, chi và phân phối kết quả tài chính giai đoạn 2021-2024 tại Ninh Bình diễn ra sao?

(4) Mức độ tự chủ đạt được như thế nào xét trên tiêu chí sử dụng ngân sách nhà nước và tính chủ động?

(5) Đánh giá thực trạng dựa trên các nhân tố ảnh hưởng ra sao?

(6) Nguyên nhân nào dẫn đến các hạn chế hiện nay?

(7) Giai đoạn tới cần thực hiện giải pháp nào để hoàn thiện và tăng cường tự chủ tài chính phù hợp với bối cảnh mới?"

3. Phạm vi nghiên cứu

Về nội dung: Luận án tập trung nghiên cứu 3 khía cạnh cốt lõi của tự chủ tài chính gồm: tự chủ nguồn thu, tự chủ thực hiện nhiệm vụ chi và tự chủ phân phối kết quả tài chính trong các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc lĩnh vực giáo dục phổ thông.

Về không gian: Nghiên cứu được thực hiện tại tỉnh Ninh Bình đối với hệ thống giáo dục phổ thông công lập; không bao gồm các cơ sở giáo dục nghề nghiệp.

Về thời gian:

Đánh giá thực trạng: Giai đoạn 2020 – 2024 (đây là giai đoạn trước thời điểm sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh vào ngày 01/7/2025).

Đề xuất giải pháp: Định hướng đến năm 2035 và tầm nhìn đến năm 2045.

4. Phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp phân tích và tổng hợp tài liệu: Nghiên cứu văn bản pháp luật, chính sách, hệ thống hóa lý luận và xây dựng khung tiêu chí đánh giá.

4.2. Phương pháp so sánh và đối chiếu: Đối chiếu giữa quy định pháp luật và thực tiễn, giữa các nhóm đơn vị và các giai đoạn trước/sau Nghị định 60/2021/NĐ-CP.

4.3. Phương pháp phân tích định tính kết hợp định lượng mô tả: Sử dụng số liệu tài chính - ngân sách để mô tả thực trạng, dùng định tính làm rõ nguyên nhân.

4.4. Phương pháp chuyên gia và phỏng vấn sâu: Thu thập ý kiến cán bộ quản lý giáo dục, tài chính để kiểm chứng kết quả từ số liệu thứ cấp.

4.5. Phương pháp phân tích SWOT và khung nhân tố ảnh hưởng: Đánh giá điểm mạnh, yếu, cơ hội, thách thức và xác định mối quan hệ giữa cơ chế, năng lực quản trị với kết quả thực hiện.

5. Đóng góp khoa học và ý nghĩa thực tiễn

5.1. Ý nghĩa khoa học

Hệ thống hóa lý luận: Làm rõ cơ sở lý luận về tự chủ tài chính giáo dục cấp tỉnh, trọng tâm là các khái niệm, mục tiêu, tiêu chí đánh giá và nhân tố ảnh hưởng.

Đóng góp lý luận: Hoàn thiện lý luận về tài chính công và đổi mới cơ chế cung ứng dịch vụ công trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp và trách nhiệm giải trình.

5.2. Ý nghĩa thực tiễn

Bài học kinh nghiệm: Đúc rút các kinh nghiệm quốc tế giá trị để áp dụng vào việc hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính giáo dục tại Ninh Bình.

Đánh giá thực trạng: Cung cấp bức tranh toàn diện về thu, chi, phân phối kết quả tài chính giai đoạn 2020-2024; nhận diện rõ kết quả, hạn chế và nguyên nhân trong quản trị nguồn lực tại địa phương.

Hoàn thiện cơ chế: Cung cấp căn cứ để tỉnh Ninh Bình hoàn thiện việc phân bổ ngân sách theo kết quả đầu ra và xây dựng lộ trình tự chủ phù hợp năng lực đơn vị.

Nâng cao quản trị: Đề xuất các giải pháp giúp trường học đa dạng nguồn thu hợp pháp, tối ưu hóa chi phí, sử dụng hiệu quả tài sản công và hiện đại hóa quản trị bằng công nghệ thông tin.

6. Đóng góp mới của luận án

Phát triển lý luận: Chuyên trọng tâm nghiên cứu tự chủ tài chính sang khối giáo dục phổ thông, khẳng định tự chủ là cơ chế quản trị tổng thể gắn chặt với trách nhiệm giải trình và năng lực thực thi.

Bài học thực tiễn: Tổng kết kinh nghiệm từ Trung Quốc và mô hình SBM (Hồng Kông, Indonesia) để áp dụng cho địa phương.

Đánh giá thực chứng: Hệ thống hóa thực trạng tự chủ tài chính giáo dục tại Ninh Bình giai đoạn 2020-2024, nhận diện rõ các điểm nghẽn và nguyên nhân cốt lõi.

Giải pháp đặc thù: Đề xuất 7 nhóm giải pháp đồng bộ, gắn với đặc thù địa phương và bối cảnh thay đổi thể chế, chính quyền địa phương 2 cấp sau sáp nhập tỉnh

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận và Phụ lục, luận án có 4 chương:

Chương 1: Tổng quan nghiên cứu.

Chương 2: Lý luận về tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục.

Chương 3: Thực trạng tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

Chương 4: Giải pháp tăng cường tự chủ tài chính trong đơn vị sự nghiệp công lập trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan nghiên cứu quốc tế về tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

1.1.1. Các nghiên cứu về nội hàm tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Trong nghiên cứu quốc tế, tự chủ tài chính được xem là một trụ cột quan trọng của tự chủ giáo dục nói chung, không đơn thuần là giảm sự phụ thuộc vào ngân sách mà là quá trình trao quyền quyết định, phân bổ nguồn lực gắn với trách nhiệm giải trình.

Berdahl (1990) định nghĩa tự chủ tài chính là bộ phận cấu thành của tự chủ đại học, thể hiện ở quyền quyết định nguồn thu, chi tiêu và sử dụng nguồn lực trong khuôn khổ pháp luật.

Tiếp cận theo hướng quản trị, Clark (1998) nhấn mạnh tự chủ tài chính là điều kiện tiên quyết để chuyển đổi theo mô hình “trường đại học doanh nghiệp”, đòi hỏi năng lực quản trị nội bộ vững vàng nhằm tránh rủi ro mất cân đối tài chính.

Ashby cho rằng mức độ tự chủ phản ánh sự tin cậy của Nhà nước đối với năng lực của các cơ sở giáo dục.

Các báo cáo của Ngân hàng Thế giới (World Bank) làm rõ sự chuyển đổi vai trò của Nhà nước từ “người chi trả trực tiếp” sang “người đặt hàng và giám sát”, gắn tự chủ với phân bổ ngân sách theo kết quả đầu ra.

Johnstone bổ sung khía cạnh công bằng xã hội, cảnh báo rằng việc mở rộng tự chủ nếu đi kèm chia sẻ chi phí sẽ dễ tạo áp lực cho các nhóm thu nhập thấp.

Nội hàm tự chủ tài chính quốc tế tựu trung xoay quanh 4 yếu tố: quyền quyết định nguồn thu, quyền quản lý chi tiêu, quyền quản lý tài sản, và trách nhiệm giải trình.

1.1.2. Các nghiên cứu về tiêu chí và phương pháp đánh giá tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Về tiêu chí đánh giá, các học giả quốc tế phát triển nhiều phương pháp đo lường. Một hướng là đo lường qua cơ cấu và mức độ đa dạng hóa nguồn thu để phản ánh khả năng tự chủ tài chính. Hướng tiếp cận khác của Berdahl đánh giá qua hệ thống quyền hạn tài chính như quyền quyết định học phí, giữ lại kết quả tài chính, vay vốn và đầu tư tài sản. Đáng chú ý, Hiệp hội Đại học châu Âu (EUA) đã xây dựng “Bảng điểm tự chủ đại học” với các chỉ số đo lường toàn diện về quyền quyết định nguồn thu và mức độ kiểm soát của Nhà nước. Tổ chức OECD khuyến nghị chuyển trọng tâm từ việc đánh giá “mức độ” sang “hiệu quả” tự chủ tài chính, tập trung vào việc sử dụng nguồn lực minh bạch và gắn với kết quả đầu ra. Nhiều nghiên cứu cũng sử dụng phương pháp định tính và nghiên cứu trường hợp để đánh giá tác động của tự chủ trong các bối cảnh thể chế đặc thù.

1.1.3. Các nghiên cứu về các yếu tố ảnh hưởng đến tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Nghiên cứu quốc tế chỉ ra 4 nhóm cốt lõi ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện tự chủ tài chính: (i) Khung thể chế và chính sách; sự can thiệp của Nhà nước vào học phí hay quản lý tài sản nếu thiếu ổn định sẽ gây e ngại cho cơ sở giáo dục. (ii) Cơ chế phân bổ ngân sách; việc phân bổ theo đầu ra sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn so với cấp phát theo đầu vào. (iii) Năng lực quản trị nội bộ; sự thiếu hụt kỹ năng lập kế hoạch trung hạn và kiểm soát chi phí sẽ gia tăng rủi ro khi được trao quyền. (iv) Điều kiện kinh tế - xã hội cùng cơ chế giám sát; thu nhập của người dân và khung giám sát minh bạch ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng huy động nguồn lực và ngăn ngừa lạm dụng quyền hạn.

1.1.4. Nhận xét chung về các công trình nghiên cứu quốc tế

Các công trình này đã cung cấp cơ sở lý luận rất toàn diện trên cả phương diện lý luận và thực tiễn. Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu được xây dựng trên nền tảng các quốc gia phát triển có thị trường dịch vụ giáo dục hoàn thiện và mức độ phân quyền cao. Do đó, việc vận dụng các mô hình, tiêu chí này vào bối cảnh các quốc gia đang chuyển đổi như Việt Nam cần được thực hiện có chọn lọc, phù hợp với bối cảnh thể chế và cơ chế ngân sách đặc thù.

1.2. Tổng quan nghiên cứu trong nước về tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

1.2.1. Các nghiên cứu trong nước về nội hàm tự chủ tài chính trong các đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập

Tại Việt Nam, các nghiên cứu định nghĩa tự chủ tài chính là việc Nhà nước trao quyền chủ động cho đơn vị trong tạo lập, quản lý và sử dụng nguồn lực gắn với trách nhiệm giải trình. Tự chủ không đồng nghĩa với việc Nhà nước cắt giảm hoàn toàn hỗ trợ ngân sách, mà là sự chuyển đổi phương thức quản lý. Sự phát triển của hệ thống lý luận này được minh chứng qua sự thay đổi cơ chế từ Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, Nghị định số 16/2015/NĐ-CP đến Nghị định số 60/2021/NĐ-CP. Các công trình khẳng định tự chủ góp phần nâng cao tính chủ động, tạo động lực khai thác nguồn thu và sử dụng ngân sách tiết kiệm, hiệu quả. Tuy nhiên, hiệu quả này phụ thuộc rất lớn vào năng lực quản trị tài chính của đơn vị, bao gồm năng lực lập dự toán và kiểm soát chi tiêu. Phần lớn các nghiên cứu hiện tại vẫn tiếp cận vấn đề theo hướng mô tả cơ chế và đánh giá mức độ tự chủ, chưa đi sâu phân tích hiệu quả thực hiện ở cấp địa phương.

1.2.2. Các nghiên cứu trong nước về tiêu chí đánh giá và kết quả thực hiện tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Về phương pháp và tiêu chí đánh giá, các nghiên cứu trong nước thường dựa vào các chỉ tiêu định lượng bề mặt như: tỷ lệ tự bảo đảm chi thường xuyên, mức tăng nguồn thu sự nghiệp, hoặc khả năng tạo nguồn thu nhập tăng thêm. Một số nghiên cứu mở rộng đánh giá sang khía cạnh nâng cao tính chủ động trong lập dự toán, cũng như việc thúc đẩy trách nhiệm giải trình và công khai minh bạch. Tuy nhiên, hạn chế lớn nhất là chưa xây dựng được một hệ tiêu chí đánh giá hiệu quả mang tính hệ thống, còn thiên về đánh giá mức độ hơn là hiệu quả thực hiện, và thiếu các nghiên cứu sử dụng dữ liệu đầy đủ ở cấp địa phương.

1.2.3. Các nghiên cứu trong nước về các yếu tố ảnh hưởng đến tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Các nghiên cứu trong nước thống nhất rằng sự đồng bộ và ổn định của hệ thống văn bản pháp luật là điều kiện tiên quyết. Cơ chế phân bổ ngân sách hiện tại chủ yếu dựa trên "đầu vào" (biên chế, quy mô đào tạo) làm giảm động lực tối ưu hóa và hạn chế quyền chủ động. Năng lực quản trị tài chính của đội ngũ cán bộ, đặc biệt là kỹ năng lập dự toán và kiểm soát nội bộ, là yếu tố then chốt quyết định hiệu quả sử dụng nguồn lực. Đặc biệt, điều kiện kinh tế - xã hội địa phương và mức thu nhập của người dân tác động trực tiếp đến khả năng huy động xã hội hóa, lý giải sự khác biệt về tự chủ giữa các vùng miền. Dù nhận diện được các yếu tố này, các học giả

thường phân tích rời rạc thay vì kết nối thành một khung phân tích tổng thể được kiểm chứng bằng dữ liệu địa phương.

1.3. Đánh giá chung về các công trình nghiên cứu có liên quan

1.3.1. Những nội dung đã thống nhất có tính kế thừa

Các nghiên cứu trong và ngoài nước đã tiếp cận vấn đề tương đối toàn diện trên cả phương diện lý luận và thực tiễn, cụ thể:

Thứ nhất: Thống nhất tự chủ tài chính là cấu phần cốt lõi của tự chủ giáo dục, phản ánh mức độ phân quyền gắn với hiệu quả sử dụng nguồn lực công và trách nhiệm giải trình.

Thứ hai: Nhấn mạnh vai trò quyết định của khung thể chế ổn định, minh bạch và cơ chế phân bổ ngân sách phù hợp đối với hiệu quả thực hiện tự chủ.

Thứ hai: Bước đầu chuyển trọng tâm từ đo lường “mức độ” (quyền hạn được trao) sang đánh giá “hiệu quả” thực hiện thông qua kết hợp các tiêu chí tài chính, quản trị và kết quả hoạt động giáo dục.

Thứ tư: Định hướng hoàn thiện theo hướng giao quyền tự chủ toàn diện về tổ chức, nhân sự và tài chính; chuyển từ cấp kinh phí trực tiếp sang hỗ trợ đối tượng thụ hưởng và đẩy mạnh xã hội hóa.

1.3.2. Khoảng trống và định hướng nghiên cứu

Từ việc đối chiếu và tổng hợp tài liệu một cách hệ thống, luận án nhận diện 5 khoảng trống nghiên cứu cốt lõi tạo nên tính cấp thiết của đề tài:

Thứ nhất, khoảng trống về cấp độ và phạm vi nghiên cứu: Các nghiên cứu chủ yếu tiếp cận ở tầm vĩ mô, tập trung vào giáo dục đại học hoặc giáo dục nghề nghiệp. Hoàn toàn chưa có nghiên cứu chuyên sâu đánh giá việc thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các cơ sở giáo dục phổ thông công lập ở quy mô cấp tỉnh, đặc biệt là tại Ninh Bình.

Thứ hai, khoảng trống về nội dung đánh giá: Phần lớn các công trình hiện tại đang nhằm lẫn hoặc đánh đồng giữa việc đo lường "mức độ tự chủ" (chỉ đo lường qua tỷ lệ tự bảo đảm chi thường xuyên) với "hiệu quả thực hiện cơ chế tự chủ tài chính".

Thứ ba, khoảng trống về khung tiêu chí và phương pháp đánh giá: Chưa có công trình nào xây dựng được một hệ tiêu chí thống nhất, kết hợp đồng bộ giữa các tiêu chí tài chính, tiêu chí quản trị nội bộ và tiêu chí gắn với hiệu quả thực hiện nhiệm vụ giáo dục.

Thứ tư, khoảng trống về phân tích các yếu tố ảnh hưởng và mối liên kết với giải pháp: Các yếu tố như thể chế, cơ chế ngân sách, năng lực cán bộ hay điều kiện vùng miền chưa được đặt vào một khung phân tích tổng thể để thấy rõ mối quan hệ ràng buộc lẫn nhau.

Thứ năm, khoảng trống bối cảnh mang tính thời sự: Tất cả các nghiên cứu trước đây đều đặt trong bối cảnh tổ chức chính quyền 3 cấp.

Chưa có công trình nào nghiên cứu việc quản lý tài chính giáo dục trong bối cảnh địa phương chuẩn bị vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp (tỉnh Ninh Bình sáp nhập từ ngày 01/7/2025).

Việc lựa chọn nghiên cứu tại tỉnh Ninh Bình nhằm bổ sung các khoảng trống lý luận và thực tiễn nêu trên, cung cấp luận cứ cho việc hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính phù hợp với bối cảnh thực tế.

CHƯƠNG 2: LÝ LUẬN VỀ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC

2.1. Khái quát chung về đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục và tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

2.1.1. Khái niệm của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, ĐVSNCNCL là tổ chức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công phục vụ quản lý nhà nước và hoạt động xã hội, được Nhà nước bảo đảm toàn bộ hoặc một phần kinh phí. Trong hệ thống giáo dục quốc dân, ĐVSNCNCL bao gồm các cơ sở từ mầm non, phổ thông đến giáo dục nghề nghiệp và đại học công lập, thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ giáo dục theo tiêu chuẩn của Nhà nước. Khác với doanh nghiệp hoạt động vì lợi nhuận, mục tiêu tối thượng của cơ sở giáo dục công lập là tối ưu hóa việc sử dụng các nguồn lực công nhằm nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực và bảo đảm công bằng xã hội. Các đơn vị này giữ vai trò chủ đạo trong việc cung ứng dịch vụ thiết yếu, bảo đảm quyền học tập của công dân, đặc biệt là các nhóm yếu thế, vùng khó khăn. Về mặt quản lý tài chính công, các trường học vừa là đối tượng thụ hưởng ngân sách, vừa là chủ thể trực tiếp sử dụng, quản lý nguồn lực và chịu trách nhiệm giải trình trước Nhà nước. Hoạt động hiệu quả của các đơn vị này tác động trực tiếp đến sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững của cả địa phương và quốc gia.

2.1.2. Phân loại đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục theo mức độ tự chủ tài chính

Việc phân loại theo mức độ tự chủ tài chính là cơ sở quan trọng để Nhà nước xác định mức hỗ trợ ngân sách, phạm vi quyền hạn được giao và đánh giá hiệu quả thực hiện cơ chế tự chủ tại từng đơn vị. Theo đó, các cơ sở giáo dục công lập được chia thành bốn nhóm:

Nhóm 1 (Tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư): Có mức độ tự chủ cao nhất, tự lo toàn bộ chi phí hoạt động và đầu tư từ các nguồn thu hợp pháp. Thường áp dụng cho các cơ sở giáo dục đại học lớn.

Nhóm 2 (Tự bảo đảm chi thường xuyên): Tự chủ được chi phí hoạt động thường xuyên nhưng vẫn cần Nhà nước hỗ trợ các dự án đầu tư phát triển.

Nhóm 3 (Tự bảo đảm một phần chi thường xuyên): Đây là nhóm rất phổ biến ở giáo dục phổ thông. Các đơn vị chỉ tự lo được một phần kinh phí từ nguồn thu sự nghiệp, phần lớn còn lại vẫn do ngân sách nhà nước cấp.

Nhóm 4 (Do ngân sách nhà nước bảo đảm chi thường xuyên): Mức độ tự chủ thấp nhất, áp dụng cho các cơ sở vùng sâu vùng xa, khó khăn nhằm bảo đảm công bằng xã hội và quyền tiếp cận giáo dục.

2.1.3. Tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Tài chính của các cơ sở giáo dục công lập mang 6 đặc thù cơ bản chi phối trực tiếp đến hiệu quả thực hiện cơ chế tự chủ:

Thứ nhất, nguồn thu phụ thuộc rất lớn vào ngân sách nhà nước, đặc biệt là khối phổ thông. Nguồn thu ngoài ngân sách (học phí, dịch vụ) chiếm tỷ trọng nhỏ và chịu sự điều tiết chặt chẽ của Nhà nước.

Thứ hai, cơ cấu chi mang tính "cứng" và ít linh hoạt. Chi tiền lương, phụ cấp luôn chiếm tỷ trọng áp đảo, làm giảm dư địa để tái cơ cấu nguồn lực đầu tư cho hoạt động chuyên môn.

Thứ ba, khả năng tính đủ chi phí dịch vụ giáo dục còn nhiều hạn chế do định hướng an sinh xã hội. Phần lớn chi phí nhân công và khấu hao tài sản vẫn do Nhà nước bao cấp, khiến tự chủ chủ yếu dừng ở việc tiêu dùng dự toán được giao.

Thứ tư, việc quản lý và sử dụng tài sản công bị ràng buộc chặt chẽ bởi pháp luật, gây khó khăn cho việc khai thác tài sản để tạo nguồn thu.

Thứ năm, mức độ phân cấp và năng lực quản trị tài chính của đội ngũ quản lý nhà trường chưa đồng đều, trực tiếp tạo ra sự chênh lệch về hiệu quả thực hiện tự chủ.

Thứ sáu, điều kiện kinh tế - xã hội địa phương quy định trực tiếp khả năng huy động xã hội hóa, tạo ra thách thức lớn đối với các vùng có thu nhập thấp.

2.2. Tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục cấp tỉnh

2.2.1. Khái niệm tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Tự chủ tài chính trong giáo dục không nhằm thương mại hóa trường học, mà là việc Nhà nước trao quyền chủ động cho đơn vị trong việc tạo lập, quản lý, phân phối và sử dụng các nguồn lực gắn với trách nhiệm giải trình. Bản chất của tự chủ tài chính gồm ba yếu tố cốt lõi: (i) quyền tự chủ trong quản lý nguồn lực; (ii) trách nhiệm giải trình; và (iii) cơ chế giám sát của Nhà nước và xã hội. Do tính chất dịch vụ công thiết yếu, tự chủ tài chính ở đây là "tự chủ có điều kiện", ngân sách nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo.

Luận án định nghĩa: Tự chủ tài chính ĐVSNCL trong lĩnh vực giáo dục là việc đơn vị được Nhà nước trao quyền chủ động trong việc tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn tài chính nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, giảm gánh nặng ngân sách và thúc đẩy tự chịu trách nhiệm.

2.2.2. Mục tiêu tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Cơ chế tự chủ hướng tới 5 mục tiêu chiến lược:

(1) *Nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo*: Tạo nguồn lực để đầu tư cơ sở vật chất, thu hút và giữ chân đội ngũ giáo viên giỏi, đổi mới phương pháp giảng dạy.

(2) *Nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực*: Buộc các đơn vị lập kế hoạch chi tiêu có trách nhiệm, tìm kiếm giải pháp tiết kiệm tối ưu và phát huy tối đa công suất tài sản.

(3) *Giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước*: Chuyển từ cấp phát sang đặt hàng nhiệm vụ, giúp tái phân bổ nguồn lực sang các vùng khó khăn và huy động xã hội hóa.

(4) *Tăng tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm giải trình*: Trao quyền điều hành đi đôi với yêu cầu minh bạch hóa mọi hoạt động tài chính.

(5) *Đa dạng hóa dịch vụ*: Cho phép phát triển các chương trình liên kết, kỹ năng mềm nhằm đáp ứng nhu cầu thực tiễn của thị trường.

2.2.3. Nội dung tự chủ tài chính các đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

2.2.3.1. Tự chủ về nguồn thu

Đơn vị được quyền khai thác học phí và lệ phí trong khung quy định của Nhà nước, đòi hỏi phải xây dựng đề án thu và cam kết chất lượng tương xứng. Nhà trường có thể mở rộng thu từ các dịch vụ sự nghiệp công khác (bồi dưỡng ngắn hạn, liên thông, khảo thí độc lập). Đồng thời, các đơn vị có thể tạo nguồn thu thông qua việc cho thuê tài sản nhàn rỗi, liên doanh liên kết, hoặc thu hút các nguồn tài trợ, viện trợ, học bổng từ các tổ chức xã hội, doanh nghiệp.

2.2.3.2. Tự chủ thực hiện nhiệm vụ chi

Đây là quyền chủ động phân bổ ngân sách để đáp ứng nhu cầu hoạt động dựa trên 4 nội dung: (1) Chủ động xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ và định mức chi, ưu tiên chi cho hoạt động chuyên môn, chất lượng nguồn nhân lực và nghiên cứu khoa học. (2) Linh hoạt sử dụng các khoản thu nhập tăng thêm để cải thiện đời sống giáo viên, tạo quỹ khen thưởng, phúc lợi và tái đầu tư phát triển. (3) Chủ động quyết định đầu tư (đối với đơn vị tự chủ hoàn toàn) để nâng cấp cơ sở vật chất, huy động vốn tín dụng cho các dự án trọng điểm. (4) Linh hoạt trong tổ chức bộ máy và sử dụng lao động, sắp xếp vị trí việc làm phù hợp và chi trả lương cạnh tranh.

2.2.3.3. Tự chủ phân phối kết quả tài chính

Sau khi trang trải các chi phí, phần chênh lệch thu lớn hơn chi được nhà trường tự quyết định trích lập vào 4 loại quỹ:

- *Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp*: Dùng để tái đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất, mua sắm máy móc, phát triển công nghệ và đào tạo chuyên môn.

- *Quỹ khen thưởng*: Khích lệ các cá nhân, tập thể có thành tích xuất sắc.

- *Quỹ phúc lợi*: Chăm lo đời sống vật chất và tinh thần, hỗ trợ người lao động.

- *Quỹ dự phòng ổn định thu nhập*: Bảo đảm thu nhập khi có rủi ro biến động tài chính.

Phần còn lại sau khi trích quỹ được chi trực tiếp thành thu nhập tăng thêm cho người lao động dựa trên hiệu quả công việc. Đối với giáo dục phổ thông, kết quả tài chính phụ thuộc vào tiết kiệm chi, do đó tự chủ phân phối thể hiện qua việc kiểm soát nội bộ và công khai minh bạch.

2.2.4. Tiêu chí đánh giá tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

2.2.4.1. Tiêu chí định lượng (chỉ tiêu tài chính)

Đánh giá tự chủ nguồn thu: Gồm 4 chỉ tiêu: (1) Tỷ lệ bảo đảm chi thường xuyên từ nguồn thu sự nghiệp (xác định mức độ tự chủ); (2) Tỷ trọng thu ngoài ngân sách (đo lường mức độ đa dạng hóa); (3) Tốc độ tăng trưởng nguồn thu tự chủ; (4) Thu nhập tăng thêm bình quân trên một lao động (phản ánh khả năng cải thiện đời sống).

Đánh giá tự chủ nhiệm vụ chi: Gồm 4 chỉ tiêu: (1) Tỷ lệ chi trực tiếp cho chuyên môn; (2) Tỷ lệ chi thu nhập tăng thêm trên tổng quỹ lương; (3) Tốc độ tăng trưởng chi đầu tư; (4) Tỷ lệ tiết kiệm chi thường xuyên (thể hiện khả năng quản lý tối ưu).

Đánh giá Tự chủ phân phối kết quả: Gồm 4 chỉ tiêu: (1) Tỷ lệ trích lập Quỹ phát triển sự nghiệp (thể hiện tầm nhìn dài hạn); (2) Tỷ lệ chi thu

nhập tăng thêm; (3) Tỷ lệ trích lập Quỹ khen thưởng và phúc lợi; (4) Tỷ lệ trích lập Quỹ dự phòng.

2.2.4.2. Tiêu chí Định tính

Nhóm tiêu chí đánh giá tình hình Quản trị - Vận hành: (1) Mức độ chủ động trong lập và giao dự toán; (2) Mức độ chủ động tổ chức thực hiện; (3) Mức độ hoàn thiện và tuân thủ chu trình ngân sách (quản lý đầu vào hay đầu ra); (4) Mức độ công khai, minh bạch thu chi; (5) Trách nhiệm giải trình trước cơ quan quản lý và xã hội.

Nhóm tiêu chí gắn với nhiệm vụ giáo dục: (1) Bảo đảm thực hiện nhiệm vụ giáo dục (duy trì dạy học, công bằng phổ cập); (2) Sự gắn kết tự chủ với đối mới chuyên môn (phân bổ chi cho đối mới, chuyển đổi số); (3) Phát triển đội ngũ giáo viên (gắn phân bổ tài chính với hiệu suất công việc).

2.2.5. Các nhân tố ảnh hưởng đến tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

2.2.5.1. Nhóm nhân tố khách quan

Những nhân tố thuộc về chính sách và môi trường pháp lý: Sự đồng bộ của hệ thống văn bản pháp luật, hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật, lộ trình tính đúng giá dịch vụ. Sự phân cấp, phân quyền thực chất từ cơ quan quản lý nhà nước cũng như các chính sách đầu tư tín dụng, thanh tra giám sát định hình không gian an toàn cho tự chủ.

Những nhân tố thuộc về môi trường kinh tế - xã hội: Tốc độ tăng trưởng kinh tế, mức thu nhập của người dân địa phương ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng thu học phí và huy động xã hội hóa. Nhu cầu thị trường lao động, sự cạnh tranh giữa các trường và thái độ, niềm tin của xã hội cũng quyết định dư địa tạo nguồn thu của nhà trường.

2.2.5.2. Nhóm nhân tố chủ quan thuộc về năng lực nội tại

Năng lực quản trị, điều hành của lãnh đạo: Tầm nhìn chiến lược, khả năng lập kế hoạch tài chính, ra quyết định và đổi mới sáng tạo.

Chất lượng đội ngũ giáo viên và người lao động: Trình độ chuyên môn, thái độ trách nhiệm và đặc biệt là năng lực của bộ máy kế toán - tài chính trong tuân thủ kỷ luật.

Cơ sở vật chất và trang thiết bị: Mức độ hiện đại giúp nâng cao chất lượng đào tạo và khai thác tạo nguồn thu.

Năng lực thu hút người học và khai thác dịch vụ: Chất lượng đào tạo, uy tín thương hiệu, khả năng đa dạng hóa dịch vụ và tiếp thị.

Quy chế chi tiêu và Hệ thống kiểm soát nội bộ: Tính minh bạch, chặt chẽ của quy chế giúp phòng ngừa lãng phí và thất thoát.

2.3. Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Ninh Bình trong tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

2.3.1. Kinh nghiệm quốc tế

Kinh nghiệm của Trung Quốc: Từ cơ chế bao cấp toàn phần trước năm 1978, Trung Quốc đã từng bước cải cách sang cơ chế "đa nguồn đầu tư, đa kênh tài chính". Thông qua các dự án chiến lược (Dự án 211, 985), Chính phủ Trung Quốc thay đổi cơ chế tài trợ từ "đầu vào" sang tài trợ "đầu ra" (tài trợ theo dự án trọng điểm, chất lượng). Các trường được phép thành lập quỹ phát triển, liên doanh quốc tế và tự quyết chi tiêu mạnh mẽ. Hệ thống giáo dục Trung Quốc hiện vận hành theo mô hình quản trị ba chiều "Nhà nước – Thị trường – Xã hội", kết hợp hoàn hảo giữa đa dạng nguồn thu, chính phủ tài trợ theo dự án và giao quyền tự quyết có kiểm soát.

Mô hình School Based Management (SBM): Mô hình Quản lý dựa vào nhà trường (SBM) ứng dụng mạnh mẽ trong thập niên 1980 ở Hoa Kỳ và Canada, sau đó được mở rộng sang Australia, New Zealand, Anh, Hồng Kông, Indonesia và nhiều quốc gia khác. Mô hình này thực hiện phân cấp quyền ra quyết định tài chính trực tiếp cho nhà trường với sự tham gia của Hội đồng trường (gồm Hiệu trưởng, giáo viên, phụ huynh và đại diện cộng đồng). Mô hình này gia tăng tối đa trách nhiệm giải trình theo kết quả học tập của học sinh, bảo đảm tính minh bạch trong giám sát chi tiêu ngân sách. Phụ huynh có thể tham gia trực tiếp giám sát dòng tiền và xác minh các giao dịch, từ đó tối ưu hóa tài nguyên sử dụng phù hợp với nhu cầu của chính địa phương đó.

2.3.2. Bài học kinh nghiệm cho Ninh Bình

Từ thực tiễn quốc tế, Việt Nam nói chung và Ninh Bình nói riêng có thể rút ra 4 bài học chiến lược để thúc đẩy tự chủ tài chính hiệu quả và bền vững:

Một là, Hoàn thiện cơ chế, chính sách đồng bộ: Tự chủ phải đi đôi với trách nhiệm giải trình. Phải gỡ bỏ rào cản về cơ chế nhân sự và định mức chi, trao quyền tự chủ thực sự gắn chặt với cơ chế kiểm định chất lượng và giám sát tài chính độc lập.

Hai là, Tăng cường năng lực huy động vốn từ nhiều nguồn: Chính phủ và địa phương cần khuyến khích huy động xã hội hóa từ doanh nghiệp, nhưng kiên quyết không coi học phí phổ thông là nguồn thu chính để tránh thương mại hóa giáo dục. Ngân sách cần tập trung tài trợ vào các dự án trọng điểm.

Ba là, Chính sách đảm bảo công bằng xã hội: Cần thiết lập, mở rộng các quỹ học bổng hỗ trợ học sinh nghèo. Đồng thời, không áp dụng tự chủ đồng loạt mà phải phân loại tự chủ hợp lý, áp dụng lộ trình khác biệt cho trường vùng thuận lợi và trường vùng khó khăn.

Bốn là, Nâng cao năng lực quản trị: Đổi mới mô hình quản trị nội bộ để đảm bảo tính dân chủ, minh bạch. Đây là yếu tố then chốt để các trường sử dụng hiệu quả nguồn vốn tự chủ, linh hoạt trong phân bổ nguồn

lực phục vụ chi tiêu để thu hút, giữ chân giáo viên giỏi và cải thiện chất lượng giáo dục

Tiểu kết Chương 2

Chương 2 đã thiết lập một khung lý thuyết và hệ tiêu chí phân tích đồng bộ, toàn diện về tự chủ tài chính ĐVSNCL trong lĩnh vực giáo dục. Việc làm rõ nội hàm, đặc thù, hệ tiêu chí đánh giá cùng các bài học kinh nghiệm quốc tế đã cung cấp "bộ công cụ" khoa học sắc bén, làm cơ sở trực tiếp để đánh giá thực trạng quản lý ngân sách giáo dục tại tỉnh Ninh Bình ở Chương 3 và định hình các nhóm giải pháp đột phá ở Chương 4.

CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH NINH BÌNH

3.1. Điều kiện kinh tế - xã hội và hệ thống giáo dục công lập tỉnh Ninh Bình

3.1.1. Điều kiện kinh tế - xã hội tác động đến giáo dục công lập

Giai đoạn 2020-2024, tỉnh Ninh Bình chịu tác động đan xen của nhiều yếu tố kinh tế - xã hội, vừa tạo ra áp lực đối với ngân sách giáo dục, vừa đặt ra yêu cầu đổi mới mạnh mẽ trong quản lý nguồn lực tài chính. Tốc độ tăng trưởng GRDP của tỉnh phục hồi mạnh từ năm 2022 đạt 8,62% và năm 2024 đạt 8,56%, thu nhập bình quân đầu người tăng từ 67,4 triệu đồng năm 2020 lên 96 triệu đồng năm 2024,. Thu ngân sách địa phương (NSDP) đạt 39.898 tỷ đồng vào năm 2024. Tuy nhiên, quy mô nền kinh tế của tỉnh vẫn ở mức trung bình so với Đồng bằng sông Hồng, khiến dư địa NSDP còn hạn chế trong việc mở rộng chi đầu tư.

Dù vậy, tỉnh luôn duy trì ưu tiên nhất quán cho giáo dục, thể hiện qua việc chi ngân sách cho giáo dục luôn chiếm tỷ trọng lớn, dao động từ 24,5% đến 25,6% tổng chi NSDP (tăng từ 3.210 tỷ đồng năm 2020 lên 4.380 tỷ đồng năm 2024). Sự ưu tiên này đi kèm với 3 khía cạnh cấu trúc tác động trực tiếp đến tự chủ tài chính: (1) áp lực gia tăng chi thường xuyên (chủ yếu là lương) trong điều kiện ngân sách có hạn; (2) yêu cầu duy trì mạng lưới trường lớp phân tán đáp ứng đặc thù địa lý; và (3) áp lực từ đổi mới giáo dục phổ thông và chính sách an sinh xã hội miễn giảm học phí. Những yếu tố này định hình bản chất của tự chủ tài chính tại đây chủ yếu là "tự chủ quản lý trong khuôn khổ ngân sách", chưa phải tự chủ dựa trên đa dạng hóa nguồn thu.

3.1.2. Mạng lưới các cơ sở giáo dục công lập trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

Mạng lưới giáo dục công lập của Ninh Bình rất đồ sộ và duy trì ổn định qua các năm. Năm 2024, toàn tỉnh có 476 cơ sở (154 trường mầm non, 146 tiểu học, 141 THCS, 27 THPT và 8 Trung tâm GDTX), phục vụ hơn 207.300 học sinh với 16.650 giáo viên,. Mặc dù số học sinh có giảm nhẹ, quy mô giáo viên giảm rất chậm để đáp ứng định mức chuyên môn. Sự duy trì mạng lưới rộng lớn và phân tán này làm phát sinh chi phí cố định (lương, vận hành) cực kỳ lớn, là yếu tố cấu trúc thu hẹp dư địa thực hiện tự chủ tài chính,..

3.1.3. Cơ chế quản lý và phân cấp đối với giáo dục công lập tỉnh Ninh Bình và mối quan hệ với tự chủ tài chính

Cơ chế quản lý tuân thủ Luật Ngân sách nhà nước 2015, Luật Giáo dục 2019 và Nghị định 60/2021/NĐ-CP,. HĐND tỉnh quyết định tổng mức thu - chi và cơ cấu phân bổ; UBND tỉnh giao dự toán và quyền tự chủ. Sở Giáo dục và Đào tạo quản lý chuyên môn, quy định định mức nhân sự (khiến chi lương mang tính "cứng"); Sở Tài chính thẩm định dự toán và kiểm soát chi,. UBND cấp huyện trực tiếp quản lý hệ thống mầm non, tiểu học và THCS,. Cơ chế phân cấp này khiến quyền tự chủ thực chất của các cơ sở giáo dục bị giới hạn ở việc quản trị chi thường xuyên ngoài lương trong phạm vi ngân sách được cấp.

3.1.4. Phân loại mức độ tự chủ tài chính của các cơ sở giáo dục công lập trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

Tự chủ tài chính giáo dục tại Ninh Bình giai đoạn 2020-2024 có sự phân tầng rõ rệt và duy trì ở mức thấp,. Đa số các cơ sở (gồm mầm non, tiểu học, THCS) thuộc Nhóm 4 do ngân sách nhà nước bảo đảm hoàn toàn; chỉ một số ít trường THPT và GDTX thuộc Nhóm 3 tự bảo đảm một phần. Việc triển khai mang tính thận trọng và kiểm soát chặt chẽ, dẫn đến phạm vi tự chủ hẹp và phụ thuộc lớn vào ngân sách nhà nước,. Thực trạng này làm hạn chế khả năng phát huy tính chủ động và hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực tài chính của các cơ sở giáo dục công lập.

3.2. Thực trạng tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

3.2.1. Thực trạng nguồn thu và Tự chủ nguồn thu đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2020-2024

Cơ cấu nguồn thu bộc lộ rõ sự mất cân đối, với NSNN áp đảo hoàn toàn. Thu từ NSNN liên tục tăng từ 3.210 tỷ (2020) lên 4.380 tỷ (2024), chiếm tỷ trọng từ 92,71% đến 92,86% tổng nguồn thu của ngành,. Sự phụ thuộc này thậm chí có xu hướng gia tăng, phản ánh giáo dục vẫn là dịch vụ công thiết yếu được Nhà nước bao cấp toàn diện. Trong khi đó, nguồn thu từ học phí và sự nghiệp chỉ chiếm từ 6,13% đến 6,32%. Tổng thu ngoài

NSNN (gồm học phí và thu khác) dao động quanh mức 7,1% - 7,3%, đạt 337 tỷ đồng vào năm 2024. Nguyên nhân do học phí chịu sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước, kết hợp với các chính sách miễn giảm cho vùng khó khăn. Do đó, kỳ vọng mở rộng tự chủ tài chính thông qua việc tăng học phí phổ thông là không khả thi. Tóm lại, quyền tự chủ nguồn thu gần như mang tính hình thức, các trường chỉ thực hiện quyền "sắp xếp sử dụng ngân sách".

3.2.2. Thực trạng chi tiêu và tự chủ thực hiện nhiệm vụ chi của các cơ sở giáo dục công lập tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2020-2024

Đây là nơi thể hiện rõ nhất "điểm nghẽn cấu trúc" của tài chính giáo dục. Tổng chi thường xuyên cho giáo dục công lập tăng từ 1.693 tỷ đồng (2020) lên 1.951 tỷ đồng (2024), tăng 15,3%. Tuy nhiên, chi tiền lương và phụ cấp luôn "nuốt trọn" khoảng 74,4% ngân sách. Khi phân loại theo mức độ linh hoạt, có tới 74,4% là chi "cứng" (lương, phụ cấp), 14,6% là chi "bán cứng" (chi theo định mức bắt buộc); và chỉ có 11% (khoảng 480 tỷ toàn ngành) là chi linh hoạt để thực sự thực hiện quyền tự chủ.

Đặc biệt, phân tích chênh lệch chi cho thấy trong tổng mức tăng 258 tỷ đồng của cả giai đoạn, có tới 85% (219 tỷ đồng) buộc phải đổ vào tăng lương và phụ cấp. Chi cho hoạt động chuyên môn chỉ chiếm 12,7% mức tăng, còn chi khác chiếm 2,3%. Quy mô ngân sách tăng lên nhưng không gian để hiệu trưởng đổi mới chuyên môn lại bị thu hẹp, khiến quyền tự chủ chi tiêu bị biến thành "tự chủ kỹ thuật" nhỏ lẻ. Cơ chế kiểm soát chi theo đầu vào, theo định mức khép kín tại Kho bạc Nhà nước cũng làm suy giảm tính linh hoạt, hạn chế hiệu quả thực hiện tự chủ.

3.2.3. Thực trạng kết quả tài chính và tự chủ phân phối kết quả tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trên địa bàn tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2020-2024

Kỷ luật tài khóa được duy trì rất tốt, toàn ngành luôn có chênh lệch thu lớn hơn chi, tăng từ 247 tỷ đồng (2020) lên 337 tỷ đồng (2024). Tuy nhiên, tỷ lệ tích lũy này rất mỏng, chỉ dao động từ 7,14% đến 7,29% so với tổng thu. Hệ thống giáo dục mang tính "cân bằng tĩnh" hơn là "tích lũy động".

Việc phân phối số dư khiêm tốn này được chia thành: Quỹ Phát triển hoạt động sự nghiệp (35-38%), Thu nhập tăng thêm (29-30%), Quỹ Phúc lợi (18-20%) và Quỹ Khen thưởng (14-15%). Do giá trị tuyệt đối quá nhỏ bé, Quỹ Phát triển sự nghiệp không đủ sức để tái đầu tư hạ tầng quy mô lớn hay chuyển đổi số sâu rộng. Thu nhập tăng thêm cũng mang tính cào bằng, không đủ để tạo ra "đòn bẩy" kích thích hiệu suất công việc hay giữ chân giáo viên giỏi. Kết quả tài chính và cơ chế phân phối mang tính hình thức này chưa tạo ra động lực nội sinh để đổi mới giáo dục.

3.3. Phân tích các tiêu chí phản ánh thực trạng tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

3.3.1. Phân tích nhóm tiêu chí tài chính

Đánh giá cho thấy giáo dục công lập được bảo đảm nguồn lực tương đối tốt, chi giáo dục duy trì ổn định ở mức trên 21-22% tổng chi thường xuyên của tỉnh. Tuy nhiên, tính bền vững tài chính lại phụ thuộc quá lớn vào NSNN (chiếm tới gần 90%). Điểm yếu cốt lõi là dư địa linh hoạt tài chính rất thấp; tỷ trọng chi lương áp đảo khiến tự chủ tài chính bị "cứng hóa", chuyển hóa thành "tự chủ hình thức" trong phạm vi điều chỉnh các khoản chi quá nhỏ,.

3.3.2. Phân tích đánh giá thực trạng tự chủ tài chính theo nhóm tiêu chí quản trị, vận hành

Việc lập dự toán chủ yếu tuân thủ quỹ lương và định mức, đánh giá mức độ chủ động ở mức "Thấp".

Quyền điều chỉnh trong năm ngân sách đạt mức "Rất Thấp", chu trình ngân sách thiên về kiểm soát đầu vào (mức "Cao") thay vì quản trị theo kết quả đầu ra (mức "Rất thấp").

Việc công khai tài chính chủ yếu mang tính tuân thủ pháp luật (mức "Trung bình"), trong khi hiệu quả kiểm soát nội bộ và trách nhiệm giải trình gắn với chất lượng giáo dục còn rất hạn chế.

3.3.3. Phân tích đánh giá thực trạng tự chủ tài chính theo nhóm tiêu chí gắn với nhiệm vụ giáo dục

Tự chủ tài chính giúp duy trì ổn định hoạt động dạy và học (mức "Trung bình khá") nhờ nguồn ngân sách nhà nước cấp phát đều đặn,. Tuy nhiên, khả năng tạo dư địa để đổi mới chương trình chuyên môn, đầu tư học liệu và chuyển đổi số rất "Thấp",. Nguồn lực không đủ để gắn phân bổ tài chính với đánh giá hiệu quả của giáo viên (mức "Rất thấp"),. Tự chủ tài chính mang tính "ổn định - duy trì" thay vì tạo ra động lực "đột phá - đổi mới".

3.3.4. Phân tích SWOT và nhận diện các điểm nghẽn chủ yếu trong thực hiện tự chủ tài chính

Điểm mạnh (S): Giáo dục được ưu tiên ngân sách ổn định; cơ sở vật chất tương đối hoàn chỉnh; kỷ luật tài khóa và tuân thủ ngân sách rất tốt; thể chế được triển khai đồng bộ,.

Điểm yếu (W): Cơ cấu chi "cứng" áp đảo; tự chủ dừng lại ở khâu tổ chức thực hiện; quản trị thiên về tuân thủ, thiếu quản lý theo kết quả đầu ra; kiểm soát nội bộ còn hình thức,.

Cơ hội (O): Yêu cầu đổi mới giáo dục; sự phát triển của chuyển đổi số; hoàn thiện thể chế; đặc biệt là cơ hội tái thiết kế mô hình tài chính sau sáp nhập chính quyền 2 cấp.

Thách thức (T): Xu hướng miễn giảm học phí làm hẹp khả năng tạo nguồn; áp lực cân đối NSDP; chênh lệch điều kiện kinh tế giữa các vùng miền gây bất bình đẳng; nguy cơ gián đoạn khi sáp nhập.

3 điểm nghẽn cốt lõi: (1) Cấu trúc ngân sách bị cứng hóa; (2) Chu trình và mô hình quản trị nặng về kiểm soát đầu vào; (3) Hạn chế về nguồn lực ngoài ngân sách do chính sách an sinh học phí.

3.4. Đánh giá thực trạng tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục tại tỉnh Ninh Bình

3.4.1. Kết quả đạt được

Việc triển khai cơ chế tự chủ đã đem lại 8 kết quả tích cực: (1) Chuyển biến nhận thức từ "bao cấp" sang "quản trị chủ động"; (2) Bước đầu đa dạng hóa nguồn thu qua tài trợ; (3) Thúc đẩy xã hội hóa giáo dục; (4) Gia tăng quyền chủ động phân bổ chi tiêu nhỏ lẻ trong phạm vi ngân sách; (5) Cải thiện hiệu quả sử dụng nguồn lực và tiết kiệm hành chính; (6) Bước đầu phân phối thu nhập tăng thêm tạo động lực cho giáo viên; (7) Cải thiện một phần cơ sở vật chất; (8) Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

3.4.2. Hạn chế và nguyên nhân

Bên cạnh kết quả đạt được, còn tồn tại 9 hạn chế lớn: Mức độ tự chủ thấp và không đồng đều; Học phí chưa phản ánh đủ chi phí; Thu ngoài ngân sách thiếu bền vững; Cơ cấu chi tiêu bất hợp lý, chi chuyên môn thấp; Phân phối thu nhập mang tính bình quân; Chênh lệch thu nhập giữa các vùng miền lớn; Quyền tự chủ còn mang tính hình thức, bị trói buộc; Năng lực quản trị tài chính của lãnh đạo nhà trường yếu; và Minh bạch tài chính chưa gắn với đánh giá hiệu quả thực chất.

Luận án đã bóc tách sâu sắc 4 nhóm nguyên nhân cốt lõi gây ra các hạn chế trên:

(1) *Nhóm nguyên nhân thuộc về thể chế, chính sách*: Khuôn khổ pháp lý hiện hành vẫn vận hành theo logic "quản lý chi ngân sách" kiểm soát đầu vào. Cơ chế tiền lương và biên chế "khóa chặt" cơ cấu ngân sách giáo dục, làm hẹp dư địa tự chủ thực chất. Đồng thời, định hướng an sinh xã hội thông qua việc miễn, giảm học phí phổ thông làm suy giảm khả năng tạo nguồn thu, khiến quyền tự chủ không thể dựa vào việc gia tăng nguồn thu tại chỗ. Cơ chế phân bổ vẫn bám vào định mức biên chế thay vì kết quả đầu ra.

(2) *Nhóm nguyên nhân thuộc về tổ chức thực hiện và chu trình ngân sách*: Chu trình ngân sách khép kín từ khâu lập đến quyết toán khiến

cơ sở giáo dục không có không gian để điều chỉnh linh hoạt trong năm,. Sự phân cấp quản lý chưa đi liền với phân quyền thực chất, quyết định chi tiêu lớn vẫn nằm ở cơ quan cấp trên,. Đặc biệt, thiếu cơ chế phản hồi theo kết quả: kết quả quyết toán năm trước không làm thay đổi phương thức phân bổ ngân sách năm sau, triệt tiêu động lực tiết kiệm và đổi mới,,.

(3) *Nhóm nguyên nhân thuộc về năng lực quản trị nội tại:* Năng lực lập kế hoạch tài chính trung hạn của các trường rất hạn chế, dự toán lập ra chỉ để "đúng biểu mẫu, đúng quy trình",. Tư duy quản trị thiên nặng về "hành chính - kế toán", chăm chăm tuân thủ chứng từ để tránh sai phạm thay vì tối ưu hóa chi phí - lợi ích,. Vai trò của kế toán trường học rất mờ nhạt, chỉ đóng vai trò "hậu cần thanh toán" mà chưa làm tròn chức năng tham mưu chiến lược tài chính cho Hiệu trưởng,,.

(4) *Nhóm nguyên nhân thuộc về điều kiện KTXH, giám sát và giải trình:* Sự chênh lệch điều kiện kinh tế giữa các vùng (đô thị vs. nông thôn) tạo ra bất bình đẳng trong khả năng huy động xã hội hóa, gây rủi ro gia tăng khoảng cách chất lượng nếu tự chủ đồng loạt. Cơ chế công khai tài chính mới dừng ở việc "có niêm yết đúng biểu mẫu không" chứ chưa giải trình được "ngân sách chi ra mang lại chất lượng gì". Công tác thanh tra, giám sát tập trung chủ yếu vào việc tìm sai phạm ("không được sai") hơn là đánh giá hiệu quả đầu tư giáo dục, khiến các trường thu mình lại, chọn giải pháp an toàn thay vì dám đột phá,,.

Tiểu kết Chương 3

Chương 3 đã sử dụng bằng chứng thực nghiệm sắc bén để chứng minh rằng: tự chủ tài chính tại các đơn vị giáo dục công lập tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2020-2024 mới chỉ dừng ở "tự chủ hình thức" và duy trì sự ổn định hoạt động. Bị trói buộc bởi cấu trúc chi "cứng", chu trình ngân sách kiểm soát đầu vào và năng lực quản trị yếu kém, tự chủ chưa chuyển hóa thành động lực nâng cao chất lượng giáo dục. Việc nhận diện các điểm nghẽn và 4 nhóm nguyên nhân trên chính là nền tảng khoa học trực tiếp để luận án thiết kế 7 nhóm giải pháp đột phá tại Chương 4, đặc biệt là sự chuẩn bị cơ chế tài chính linh hoạt để thích ứng với việc sáp nhập, vận hành chính quyền 2 cấp từ tháng 7/2025.

CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH NINH BÌNH

4.1. Bối cảnh kinh tế xã hội, quan điểm và định hướng hoàn thiện tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục tại tỉnh Ninh Bình

4.1.1. Bối cảnh kinh tế xã hội tác động đến tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

Khung pháp lý mới (2025-2026): Hệ thống giải pháp được đặt trong bối cảnh các đạo luật quan trọng chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2026 như: Luật Ngân sách nhà nước 2025, Luật Nhà giáo 2025 và Luật Giáo dục sửa đổi 2025. Cùng với đó là Nghị định 73/2026/NĐ-CP và Thông tư 26/2026/TT-BTC tạo lập khuôn khổ ngân sách mới cho việc lập, chấp hành và giám sát từ năm ngân sách 2026.

Thay đổi địa giới và mô hình quản lý: Từ ngày 01/7/2025, tỉnh Ninh Bình mới (hợp nhất từ 3 tỉnh Ninh Bình, Nam Định, Hà Nam) chính thức vận hành theo mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Mục tiêu đến năm 2030 trở thành thành phố trực thuộc Trung ương với định hướng phát triển kinh tế xanh, kinh tế di sản và du lịch chất lượng cao.

Áp lực và thuận lợi sau sáp nhập: Quy mô kinh tế và ngân sách mở rộng tạo điều kiện điều tiết nguồn lực linh hoạt hơn thông qua cơ chế "bù trừ nội vùng". Tuy nhiên, tỉnh phải đối mặt với thách thức về chênh lệch phát triển giữa các vùng (đô thị và nông thôn khó khăn), rủi ro gián đoạn quản lý khi xóa bỏ cấp huyện và yêu cầu cấp thiết về việc nâng cao năng lực quản trị tài chính của đội ngũ lãnh đạo nhà trường để thích ứng với bối cảnh mới.

Chính sách an sinh giáo dục: Các Nghị quyết của Quốc hội về miễn, hỗ trợ học phí đối với trẻ mầm non và học sinh phổ thông tạo bước chuyển chiến lược, khẳng định vai trò chủ đạo của ngân sách nhà nước và đòi hỏi cơ chế tự chủ tài chính phải chuyển trọng tâm từ "tăng thu" sang "nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách".

4.1.2. Quan điểm hoàn thiện tự chủ tài chính

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế tự chủ phải xuất phát từ đặc điểm phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, coi giáo dục là công cụ nâng cao hiệu quả nguồn nhân lực phục vụ kinh tế xanh, kinh tế di sản và du lịch.

Thứ hai, phải bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách nhà nước (NSNN) đối với giáo dục phổ thông. Tự chủ không phải là đẩy gánh nặng sang người học, mà là nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng ngân sách.

Thứ ba, cơ chế tự chủ tài chính cần được phân hóa theo cấp học và loại hình, thận trọng với giáo dục phổ thông nhưng mở rộng đối với giáo dục nghề nghiệp gắn với nhu cầu thị trường.

Thứ tư, bám sát thực trạng trước sáp nhập nhưng phải đủ linh hoạt để thích ứng và áp dụng được cho bối cảnh "Ninh Bình mới" sau sáp nhập với sự đa dạng về khu vực.

4.1.3. Định hướng hoàn thiện tự chủ tài chính

(1) Nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, chuyển từ quản trị đầu vào sang quản lý theo kết quả;

(2) Bảo đảm tính ổn định, liên tục trong giai đoạn sáp nhập chính quyền 2 cấp, phân quyền thực chất và tăng tính linh hoạt ở cơ sở;

(3) Gắn tự chủ với việc nâng cao năng lực quản trị tổng thể của cơ sở giáo dục;

(4) Xây dựng cơ chế có khả năng nhân rộng và linh hoạt áp dụng cho các địa phương có điều kiện tương đồng.

4.2. Giải pháp tăng cường tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

4.2.1. Hoàn thiện thể chế và chính sách về tự chủ tài chính

Giải pháp 1: Hoàn thiện cơ chế phân bổ ngân sách gắn với nhiệm vụ và kết quả.

Thay vì cấp phát theo đầu vào (biên chế, lớp học), ngân sách cần cấu trúc thành hai bộ phận: "Ngân sách bảo đảm nhiệm vụ cốt lõi" (duy trì hoạt động, trả lương) và "Ngân sách khuyến khích nâng cao hiệu quả" (phân bổ dựa trên kết quả quản trị, cải thiện điều kiện dạy học và bảo đảm công bằng). Lộ trình từ 2025-2026 sẽ thử nghiệm tiêu chí, tiến tới áp dụng đồng bộ toàn tỉnh vào 2027-2028.

Giải pháp 2: Phân hóa chính sách tự chủ theo cấp học.

Giáo dục phổ thông cần tập trung vào "tự chủ quản lý và sử dụng ngân sách", không ép buộc gia tăng nguồn thu từ người học. Trong khi đó, giáo dục nghề nghiệp cần được mở rộng tự chủ thực chất, giao nhiệm vụ đặt hàng đào tạo theo nhu cầu phát triển công nghiệp và du lịch của địa phương.

4.2.2. Hoàn thiện tự chủ nguồn thu

Để tự chủ nguồn thu hiệu quả mà vẫn bảo đảm định hướng an sinh xã hội: Cần mở rộng quyền cho cơ sở giáo dục trong việc quyết định các khoản thu hợp pháp từ dịch vụ giáo dục bổ trợ và liên kết. Khuyến khích đa dạng hóa nguồn thu qua việc khai thác tài sản công nhân rồi (như cho thuê cơ sở vật chất ngoài giờ học) nhưng phải có đề án phê duyệt nghiêm ngặt. Huy động sự đóng góp từ doanh nghiệp, cựu học sinh, quỹ học bổng mà không thương mại hóa giáo dục. Đồng thời, Nhà nước phải duy trì vai trò điều tiết, có chính sách miễn giảm học phí cho nhóm yếu thế để bảo vệ công bằng xã hội.

4.2.3. Hoàn thiện tự chủ thực hiện nhiệm vụ chi

Đây là giải pháp gỡ bỏ "cấu trúc chi cứng". Cần chuyển đổi sang cơ chế khoán chi theo nhiệm vụ và kết quả đầu ra. Các cơ sở giáo dục phải được trao quyền linh hoạt điều chỉnh giữa các khoản mục chi trong năm, giảm thủ tục hành chính phê duyệt. Đặc biệt, các trường cần chủ động tái cơ cấu chi tiêu: cắt giảm tỷ trọng chi hành chính để ưu tiên nguồn lực đầu tư cho hoạt động chuyên môn, đổi mới phương pháp giảng dạy và chuyển đổi số.

4.2.4. Hoàn thiện tự chủ phân phối kết quả tài chính

Phân chênh lệch thu - chi tuy nhỏ nhưng là đòn bẩy quan trọng. Phải xóa bỏ tư duy phân phối bình quân, chuyển sang phân phối thu nhập tăng thêm dựa trên năng suất lao động và hiệu quả giảng dạy thực tế. Tăng quyền quyết định cho các trường trong việc ấn định tỷ lệ trích lập các quỹ (Phát triển sự nghiệp, Khen thưởng, Phúc lợi) sao cho phù hợp với chiến lược phát triển nội bộ. Cần lượng hóa tiêu chí đánh giá hiệu suất (KPIs) rõ ràng, công khai để tạo sự đồng thuận trong tập thể.

4.2.5. Đổi mới cách thức phương pháp tổ chức thực hiện tự chủ tài chính

Giải pháp 1: Đổi mới lập kế hoạch tài chính trung hạn. Khắc phục tình trạng lập dự toán ngắn hạn, "cộng thêm" hình thức. Các trường phải xây dựng Kế hoạch tài chính 3-5 năm gắn chặt với chiến lược phát triển chuyên môn. Quy trình lập kế hoạch phải chuẩn hóa, có sự phối hợp giữa ban giám hiệu và tổ chuyên môn, đảm bảo nguồn lực nhắm đúng mục tiêu cốt lõi.

Giải pháp 2: Tăng cường minh bạch và kiểm soát nội bộ. Công khai tài chính không chỉ là niêm yết con số mà phải giải trình rõ chi phí đã tạo ra những cải thiện giáo dục nào. Hệ thống kiểm soát nội bộ cần chuyển từ kiểm soát tuân thủ sang kiểm soát rủi ro, giám sát chặt các khâu mua sắm, sửa chữa. Gắn kết quả minh bạch với đánh giá tín nhiệm của người đứng đầu cơ sở giáo dục.

4.2.6. Nâng cao năng lực quản trị tài chính

Giải pháp 1: Đào tạo đội ngũ lãnh đạo và kế toán. Người đứng đầu phải chuyển từ tư duy "quản lý chi tiêu" sang "quản trị tài chính chiến lược" (biết phân tích chi phí - lợi ích và quản trị rủi ro). Bộ phận kế toán cần được nâng cấp từ vai trò "thanh toán chứng từ" sang vai trò "tham mưu chiến lược".

Giải pháp 2: Cơ chế khuyến khích và ràng buộc trách nhiệm. Đơn vị nào sử dụng ngân sách tiết kiệm, hiệu quả sẽ được ưu tiên phân bổ thêm ngân sách khuyến khích. Đồng thời, người đứng đầu phải chịu trách nhiệm cá nhân nếu để xảy ra vi phạm tài chính hoặc quản lý kém hiệu quả. Việc đánh giá năng lực cán bộ phải bao gồm tiêu chí hiệu quả tự chủ tài chính.

4.2.7. Nhóm giải pháp hỗ trợ

Giải pháp 1: Tự chủ theo vùng/khu vực phù hợp với Ninh Bình mới. Không áp dụng "một chiếc áo cho mọi người". Cần phân loại cơ sở giáo dục theo 3 khu vực: trung tâm, nông thôn thuận lợi và vùng khó khăn. Các trường đô thị sẽ áp dụng mức tự chủ cao hơn, trong khi trường vùng khó khăn tiếp tục được ngân sách bảo trợ toàn diện. Hệ số phân bổ ngân sách cũng cần điều chỉnh theo yếu tố vùng miền nhằm bù đắp chênh lệch.

Giải pháp 2: Tăng cường phối hợp liên ngành. Việc bãi bỏ cấp huyện tạo ra khoảng trống quản lý trung gian. Do đó, cần có quy chế phối hợp sắc bén giữa Sở GD&ĐT, Sở Tài chính và UBND tỉnh trong khâu lập dự toán, giao ngân sách và kiểm tra giám sát. Thiết lập đầu mối điều phối tài chính giáo dục ở cấp tỉnh để xử lý nhanh các vướng mắc tại cơ sở, bảo đảm hệ thống vận hành thông suốt.

4.3. Điều kiện thực hiện các giải pháp và kiến nghị

4.3.1. Điều kiện thực hiện

Đề 7 nhóm giải pháp trên đi vào thực tiễn, cần bảo đảm 5 điều kiện tiên quyết: (1) Thể chế chính sách linh hoạt, phân định rõ thẩm quyền cấp tỉnh và cơ sở trong mô hình 2 cấp; (2) Bảo đảm nguồn lực tài chính ổn định từ NSNN trong trung hạn; (3) Tổ chức bộ máy phối hợp liên ngành rõ ràng, không đùn đẩy trách nhiệm; (4) Nguồn nhân lực quản lý có đủ kỹ năng thực thi; và (5) Thiết lập hệ thống thông tin giám sát đồng bộ để kiểm soát hiệu quả theo kết quả.

4.3.2. Kiến nghị

Với Trung ương: Cần hoàn thiện khung pháp lý về tự chủ phù hợp mô hình chính quyền 2 cấp; cho phép Ninh Bình vận dụng linh hoạt cơ chế phân bổ và phân cấp ngân sách sau sáp nhập.

Với tỉnh Ninh Bình: Cần cụ thể hóa quy định tự chủ vào đặc thù của tỉnh mới; bảo đảm nguồn lực và tăng cường giám sát vĩ mô thay vì can thiệp vi mô.

Với ngành giáo dục và cơ sở giáo dục: Phải chủ động đổi mới tư duy, thực hiện nghiêm túc giải trình tài chính và nhanh chóng thích ứng với cơ chế quản lý 2 cấp để tối ưu hóa nguồn lực.

Tiểu kết Chương 4

Chương 4 đã hệ thống hóa và đề xuất một bộ 7 giải pháp đột phá, có tính liên kết chặt chẽ nhằm tháo gỡ triệt để các điểm nghẽn về cấu trúc chi tiêu và mô hình quản trị. Điểm sáng tạo lớn nhất của chương này là sự đón đầu bối cảnh sáp nhập tỉnh, đưa ra các thiết kế chính sách phân hóa theo cấp học và vùng miền, bảo đảm tính công bằng và hiệu quả cao nhất.

PHẦN KẾT LUẬN

Tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục là một nội dung trọng tâm của quá trình đổi mới quản lý tài chính công và cải cách khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam hiện nay. Trong bối cảnh yêu cầu nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước, bảo đảm công bằng trong tiếp cận giáo dục và từng bước đổi mới quản trị giáo dục theo hướng hiện đại, việc nghiên cứu tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn.

Thông qua việc hệ thống hóa lý luận về tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục, luận án đã làm rõ thực trạng, mức độ và chất lượng tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục phổ thông trên địa bàn tỉnh Ninh Bình phù hợp với phạm vi giới hạn của luận án. Các kết quả nghiên cứu hình thành khung lý luận phục vụ cho các đánh giá và đề xuất giải pháp hoàn thiện và tăng cường tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục.

Luận án nghiên cứu kinh nghiệm tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục của Trung Quốc và mô hình School based management - Quản lý dựa vào nhà trường (SBM) và rút ra bài học có giá trị tham khảo tốt cho Ninh Bình khi hoàn thiện và tăng cường tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục

Luận án đã trình bày và đánh giá thực trạng tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục tại tỉnh Ninh Bình trong giai đoạn 2020-2024. Chỉ rõ kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân thực trạng tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục tại tỉnh Ninh Bình trong giai đoạn 2020-2024 làm cơ sở thực tiễn đề xuất các giải pháp hoàn thiện và đổi mới

Sau khi nghiên cứu bối cảnh kinh tế xã hội tác động đến tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục, luận án đề xuất quan điểm, định hướng và các giải pháp hoàn thiện và tăng cường tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục tại tỉnh Ninh Bình trong giai đoạn đến 2035 và những năm tiếp theo. Luận án cũng có những kiến nghị với các cơ quan có liên quan nhằm tăng tính khả thi của các giải pháp

Tổng thể, luận án đã hoàn thành các mục tiêu nghiên cứu đề ra, góp phần làm rõ cơ sở khoa học và thực tiễn cho việc hoàn thiện tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục trên địa bàn tỉnh Ninh Bình trong bối cảnh đổi mới quản lý tài chính công và cải cách hành chính hiện nay.