

Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách chi thường xuyên cho giáo dục đại học ở Việt Nam:

Thực trạng và giải pháp

Vũ CƯỜNG*
NGUYỄN QUỲNH HOA**
BÙI TRUNG HẢI***

Việc đổi mới cơ chế phân bổ chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học (GDĐH) là việc làm cần thiết. Những nỗ lực trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ sở GDĐH hiện nay ở Việt Nam đã bước đầu dịch chuyển theo hướng này. Tuy nhiên, việc triển khai những cơ chế này cần thận trọng, có học hỏi kinh nghiệm quốc tế và phải đảm bảo nhất quán với các nguyên tắc đổi mới cơ chế tài chính, đáp ứng mục tiêu, sứ mệnh của GDĐH trong bối cảnh mới.

CƠ CHẾ PHÂN BỐ NGÂN SÁCH CHI THƯỜNG XUYÊN CHO GDĐH Ở VIỆT NAM

Theo Kho bạc Nhà nước (2018), năm 2016, khoảng 10% tổng chi ngân sách giáo dục và đào tạo (GDĐT) dành cho GDĐH bao gồm cả học phí. Tuy nhiên, nếu không tính học phí, thì GDĐH chỉ còn được nhận 4% tổng chi ngân sách cho GDĐT. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới đây là mức chi cực thấp ở một đất nước đang có tham vọng trở thành nước thu nhập trung bình cao vào năm 2035 (Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016).

Một nghịch lý là trong khi nguồn lực ít ỏi thì cơ chế phân bổ chi trực tiếp cho các trường đại học lại rất phân tán từ các bộ chủ quản và các địa phương khác nhau. Hiện nay, cả nước có 213 trường đại học, trong đó 153 trường đại học công lập. Bộ GDĐT quản lý trực tiếp 48 trường, các bộ khác 80 trường, chính quyền địa phương 23 trường và 02 Đại học Quốc gia trực thuộc Chính phủ. Mặc dù Bộ GDĐT chịu trách nhiệm quản lý về số lượng nhập học, chương trình và chất lượng đào tạo của tất cả các trường đại học trong cả nước, song về tài chính các trường này chịu quản lý trực tiếp của các bộ chủ quản liên quan, như: Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Y tế... dẫn đến khó khăn cho Bộ GDĐT trong việc phối hợp gắn kết giữa kết quả phân bổ với các ưu tiên chiến lược của quốc gia.

Việc phân bổ chi thường xuyên ngân sách nhà nước thiếu tính cạnh tranh, chưa gắn với kết quả thực

hiện nhiệm vụ của các trường đại học. Trước năm 2002, ngân sách phân bổ cho trường đại học dựa trên số sinh viên và mức chi cho 01 sinh viên (theo Công văn 562/HC-SN, ngày 03/03/1998 của Bộ Tài chính, định mức chi cho 01 sinh viên là 6,5 triệu đồng/01 sinh viên). Từ năm 2002 đến nay, có 2 căn cứ quan trọng để phân bổ ngân sách thường xuyên cho các trường đại học:

Thứ nhất, định mức phân bổ theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Hệ thống định mức phân bổ do Thủ tướng Chính phủ quyết định đã được xây dựng và áp dụng từ năm 2004, đến nay đã trải qua 4 lần thay đổi gắn với 4 thời kỳ ổn định ngân sách. Thời kỳ ổn định ngân sách 2004-2006 phân bổ theo Quyết định số 139/2003/QĐ-TTg, ngày 11/07/2003; Thời kỳ ổn định ngân sách 2007-2010 phân bổ theo Quyết định số 151/2006/QĐ-TTg, ngày 29/06/2006; Thời kỳ ổn định ngân sách 2011-2015 phân bổ theo Quyết định số 59/2010/QĐ-TTg, ngày 30/09/2010 và thời kỳ ổn định ngân sách 2017-2020 phân bổ theo Quyết định số 46/2016/QĐ-TTg, ngày 19/10/2016.

Thứ hai, quy định về tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

* PGS, TS., ** TS., *** TS., Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, ngày 25/04/2006 và sau này, Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, ngày 14/02/2015.

Cả hai căn cứ nói trên đều không quy định định mức chi cụ thể cho một sinh viên, mà chỉ xác định nguyên tắc chung đó là mức kinh phí ngân sách cấp chi thường xuyên hàng năm cho các cơ sở GDĐH được giao ổn định. Trên cơ sở đó, các trường phải tăng khả năng tự bảo đảm chi thường xuyên từ nguồn thu sự nghiệp (học phí, thu từ hoạt động tư vấn, chuyển giao công nghệ, sản xuất, kinh doanh, phí dịch vụ...) để trang trải các nhu cầu chi tiêu của mình.

Từ năm 2015, để tiếp tục thực hiện đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tự chủ, tự chịu trách nhiệm, Nghị định số 16/2015/NĐ-CP đã thay thế Nghị định số 43/2006/NĐ-CP. Theo đó, căn cứ vào mức độ tự bảo đảm kinh phí đầu tư và chi thường xuyên, đơn vị sự nghiệp công được chia thành 04 nhóm: (i) Đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; (ii) Đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên; (iii) Đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; và (iv) Đơn vị do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

Nghị định số 16 cũng yêu cầu các bộ phải hướng dẫn lộ trình tính giá, phí dịch vụ sự nghiệp công kết cấu đủ chi phí trên cơ sở định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành. Nhà nước sẽ giảm cấp chi thường xuyên so với năm trước đối với những khoản chi đã được kết cấu vào giá, phí dịch vụ theo lộ trình điều chỉnh giá dịch vụ. Nhất quán theo tinh thần tự chủ tài chính của Nghị định số 16, Quyết định số 46/2016/QĐ-TTg, ngày 19/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ về định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước năm 2017 quy định ngân sách nhà nước chỉ mang tính "hỗ trợ chi thường xuyên", mức hỗ trợ phụ thuộc vào mức độ tự chủ tài chính của trường đại học.

Như vậy, phân bổ chi thường xuyên cho các trường đại học còn rất phần tén, chưa gần với các chỉ tiêu về đầu ra, kết quả trong đào tạo, chưa khuyến khích việc điều chỉnh cơ cấu ngành nghề đào tạo, nhất là những ngành "không có thị trường", nhưng rất cần cho nền kinh tế. Kinh phí phân bổ cho các trường còn mang nặng tính cấp phát bao cấp, thiếu tính cạnh tranh, với mục đích giữ ổn định hoạt động và bộ máy viên chức

của các trường là chính, thay vì tạo động lực cho sự phát triển GDĐH.

KINH NGHIỆM THẾ GIỚI VỀ ĐỔI MỚI CƠ CHẾ PHÂN BỐ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO GDĐH

Thực trạng những hạn chế trong phân bổ ngân sách nhà nước cho GDĐH cũng khá phổ biến ở nhiều quốc gia đang phát triển. Vì thế, muốn hệ thống GDĐH thực sự đáp ứng được yêu cầu về nguồn nhân lực chất lượng cao của nền kinh tế tri thức, thực sự đóng vai trò tiên phong và dẫn dắt quá trình đổi mới, sáng tạo trong phát triển kinh tế - xã hội; và góp phần thúc đẩy năng lực cạnh tranh và sự thịnh vượng của quốc gia, thì một hệ thống tài chính mới cho GDĐH phải bảo đảm các nguyên tắc cơ bản: (i) Hướng vào việc nâng cao chất lượng đào tạo đại học; (ii) Tăng cường tính phù hợp của GDĐH với nhu cầu của nền kinh tế; (iii) Đảm bảo sự công bằng trong tiếp cận GDĐH; (iv) Tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực công; và (v) Bảo đảm tính bền vững về tài chính cho các cơ sở GDĐH.

Những nguyên tắc này sẽ được thực hiện thông qua nhiều kênh tài trợ khác nhau cho GDĐH. Riêng đối với nguồn chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước cho GDĐH, những nguyên tắc này được cụ thể hoá thành các yêu cầu sau:

(i) Ngân sách dành cho toàn bộ hệ thống GDĐH cần được phân bổ bởi một bộ máy tập trung, khách quan. Điều này cho phép gắn kết được giữa kết quả phân bổ với các ưu tiên chiến lược của quốc gia, khắc phục tình trạng manh mún, cục bộ và chồng chéo khi có quá nhiều tổ chức cùng chịu trách nhiệm tài trợ cho GDĐH. Trên thế giới đã có những mô hình khác thành công trong việc thành lập một tổ chức ở cấp trung ương quản lý hợp nhất việc phân bổ cả chi đầu tư và chi thường xuyên cho GDĐH, như mô hình Hội đồng tài trợ GDĐH của Anh (Higher Education Funding Council for England - HEFCE) hay Ủy ban tài trợ đại học (University Grants Commission - UGC) ở Sri Lanka để nâng cao hiệu quả và hiệu lực của chi ngân sách nhà nước.

Ở nước Anh, HEFCE phân bổ cả chi thường xuyên và không thường xuyên (đầu tư) cho các trường đại học và cao đẳng. HEFCE là một tổ chức công phi hành chính, trực thuộc Bộ Kinh doanh, Đầu tư và Sáng tạo và Kỹ năng của Anh. Trong khi hầu như toàn bộ kinh phí chi thường xuyên (85%) dành cho giảng dạy, nghiên cứu và trao đổi tri thức đều được phân bổ theo công thức, thì kinh phí chi đầu tư (15%) dành cho các dự án đầu tư và các sáng kiến phát triển khác lại được phân bổ theo dự án và theo nguyên tắc cạnh tranh (HEFCE, 2017).

Ở Sri Lanka, UGC quản lý toàn bộ tài chính cho GDĐH, bao gồm 4 dạng tài trợ: (i) Cấp phát cho nghiên cứu được phân bổ cho một số trường đại học định hướng nghiên cứu chọn lọc theo các chủ đề

ngiên cứu cụ thể; (ii) Kinh phí khoán về chi thường xuyên được cấp theo công thức phân bổ; (iii) Chuỗi công nghệ được phân bổ cho các trường đại học phù hợp để cung cấp cơ sở vật chất mang tính chất hạ tầng ban đầu; và (iv) Kinh phí khoán cho chi đầu tư (Ngân hàng Thế giới, 2016).

(ii) Cơ chế phân bổ ngân sách phải đảm bảo tính ổn định tương đối về tài chính cho hoạt động của các cơ sở GDĐH, để đảm bảo các trường có thể yên tâm theo đuổi những mục tiêu dài hạn trong sự nghiệp "trồng người". Để đảm bảo tính ổn định tương đối về tài chính, chính phủ nhiều nước, như Vương quốc Anh, đã cam kết cấp một gói kinh phí cho tất cả các trường đại học đáp ứng được một bộ tiêu chuẩn tối thiểu được công thức hoá. Bộ tiêu chuẩn này thường xuyên được cập nhật 3-5 năm một lần để buộc các trường phải liên tục phấn đấu để không bị "rớt hạng".

HEFCE sử dụng công thức để phân bổ phần lớn ngân sách dành cho GDĐH giữa các trường đại học. Các trường được nhận tỷ lệ lớn ngân sách cho hoạt động giảng dạy, nghiên cứu và trao đổi tri thức dưới hình thức khoản tài trợ trọn gói. Tuy nhiên, việc tài trợ này đi kèm với những điều kiện nhất định và các điều kiện đó được nêu rõ trong thoả thuận nhận ngân sách của các trường với HEFCE. Ngân sách chi thường xuyên cho giảng dạy bao gồm: một cấu phần chính để hỗ trợ ngân sách cho các môn học cho phí cao và một số gói phân bổ theo mục tiêu.

Ngân sách dành cho các môn học chi phí cao được tính bằng cách nhân các biến số với nhau: (1) Số sinh viên phân theo các nhóm môn học khác nhau, được gọi là nhóm tính giá; (2) Các hệ số cấp phát được áp dụng cho từng nhóm sinh viên này; và (3) Trọng số phân bổ nhằm đảm bảo tổng ngân sách được cấp phát bằng tổng giá trị các khoản cấp phát, mà trường đã được nhận.

(iii) Một phần cơ bản trong ngân sách nhà nước cần được phân bổ trên cơ sở cạnh tranh và theo kết quả hoạt động của các trường đại học. Có hai phương thức cấp ngân sách theo kết quả hoạt động. Phương thức thứ nhất là các thoả thuận (hay hợp đồng) về kết quả hoạt động (performance-based agreement - PBA) sẽ cấp kinh phí theo kết quả cam kết (tức là những mục tiêu và chỉ tiêu mà cơ sở GDĐH dự kiến sẽ thực hiện trong tương lai gần). PBA có thể khuyến khích các cơ sở GDĐH tăng cường năng lực và khả năng của họ để đạt mục tiêu đã cam kết với bên cấp kinh phí (nhà nước). Chính phủ có thể thiết lập các tiêu chí tối thiểu để một cơ sở GDĐH có thể tham gia vào các PBA, nhằm loại bỏ các trường quá yếu kém. Để ổn định về tài chính, các PBA sẽ có thời hạn 3-5 năm. Đồng thời, chỉ số phản ánh kết quả hoạt động cũng thường xuyên được đánh giá lại và điều chỉnh, nếu thấy cần thiết.

Phương thức thứ hai là cấp kinh phí dựa trên kết quả hoạt động trong quá khứ, trong đó mức kinh phí cấp cho các trường sẽ được điều chỉnh tùy theo thành tích của các trường trong một và năm trở lại đây. Điều quan trọng là các chỉ số phản ánh kết quả hoạt động,

không chỉ bao gồm chỉ số về kết quả hoàn thành, mà còn cả chỉ số đo lường sự tiến bộ, như: mức độ hoàn thành khoa học, động lực, số tín chỉ tích lũy. Các chỉ số này cho phép các trường thể hiện được thành tích học tập đồng thông qua những thước đo theo dõi sự tiến bộ trong quá trình của cá nhân từng sinh viên.

MỘT SỐ ĐỀ XUẤT ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Xuất phát từ những hạn chế đã phân tích, trên cơ sở kinh nghiệm thế giới, chúng tôi đề xuất hai giải pháp lớn đối với việc đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước cho GDĐH ở nước ta như sau:

Giải pháp 1: Tái cơ cấu các kênh tài trợ thông qua việc thiết lập một tổ chức tài trợ hợp nhất

Theo tinh thần của Nghị định số 16, các trường đại học sẽ phải phấn đấu để nâng cao mức độ tự chủ tài chính, tiến tới ít nhất cũng sẽ tự chủ hoàn toàn về chi thường xuyên. Học phí sẽ được điều chỉnh tăng dần để phản ánh đầy đủ các yếu tố cấu thành chi phí và cùng với đó, Nhà nước sẽ chuyển dần sang cơ chế đầu thầu, đặt hàng giao nhiệm vụ cho các trường đại học để đào tạo những ngành nghề mà xã hội có nhu cầu nhưng ít có khả năng thu hút người học. Nói cách khác, các trường đại học sẽ phải cạnh tranh để có thể có được "hợp đồng đặt hàng, giao nhiệm vụ" từ các cơ quan nhà nước.

Một vấn đề đặt ra với cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ của Nhà nước theo Nghị định số 16 là cơ quan nào sẽ thay mặt Nhà nước để đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ. Rõ ràng, khi các trường đại học còn được quản lý bởi rất nhiều cơ quan chủ quản như hiện nay và sự phối hợp liên ngành giữa các bộ, ngành còn rất hạn chế, thì việc không có một cơ quan tập trung chịu trách nhiệm về việc xác định nhu cầu đặt hàng đào tạo của Nhà nước và thông nhất giám sát thực hiện các "đơn hàng" đó sẽ làm cho phương thức này khó thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả.

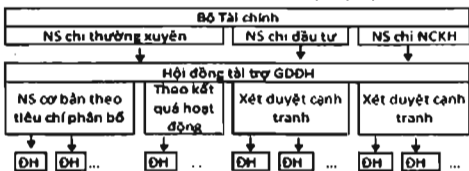
Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, mô hình lý tưởng nhất là có một tổ chức ở cấp trung ương quản lý toàn bộ ngân sách dành cho GDĐH. Tuy nhiên, ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư ở Việt Nam hiện vẫn đang được quản lý tách biệt. Trong dài hạn, tổ chức tập

trung này nên được giao chức năng quản lý hợp nhất việc phân bổ cả chi đầu tư và chi thường xuyên, tương tự như mô hình HEFCE của Anh hay UGC của Sri Lanka để nâng cao hiệu quả và hiệu lực của chi ngân sách nhà nước. Muốn vậy, chúng tôi cho rằng, cần kiến quyết hợp nhất các kênh cấp ngân sách chi thường xuyên rất mạnh mẽ hiện nay qua các bộ chức năng (Bộ GDĐT) và các bộ chủ quản khác, cũng như hợp nhất cơ chế phân bổ chi đầu tư và chi thường xuyên, đặt dưới sự quản lý của một tổ chức chung duy nhất. Việc Bộ GDĐT đang thí điểm bộ cơ chế trường đại học trực thuộc bộ chủ quản hiện nay là bước đi phù hợp với xu hướng này. Trong trung hạn, tổ chức chung duy nhất đó là Bộ GDĐT, vì Bộ này có chức năng quản lý nhà nước đối với GDĐH. Về lâu dài, có thể nghiên cứu áp dụng mô hình của HEFCE hay UGC để thành lập một tổ chức, như Hội đồng tài trợ cho GDĐH, mà thành viên của Hội đồng đó là các nhà khoa học, quản lý giáo dục có uy tín và đại diện của Bộ GDĐT. Mô hình kênh tài trợ ngân sách nhà nước cho GDĐH trong tương lai được mô tả trong Hình.

Giải pháp 2: Gắn cấp ngân sách chi thường xuyên với kết quả hoạt động, đồng thời đảm bảo tính ổn định về tài chính cho các cơ sở GDĐH

Chủ trương chuyển việc phân bổ ngân sách chi thường xuyên của Nhà nước cho các cơ sở GDĐH từ cơ chế cấp phát truyền thống sang cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ và bắt buộc các trường đại học (trừ một số trường đặc thù) phải cạnh tranh với nhau để có được đơn hàng từ Nhà nước là một bước tiến quan trọng

HÌNH: MÔ HÌNH TỔ CHỨC MỚI KÈNH PHÂN BỔ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO GIÁO DỤC ĐẠI HỌC



Nguồn: Các tác giả đề xuất

theo hướng phân bổ ngân sách theo kết quả hoạt động. Tuy nhiên, điều này lại đe dọa tính ổn định tài chính của các cơ sở GDĐH không “thắng thầu”.

Vì thế, chúng tôi cho rằng, vẫn dành một phần trong ngân sách chi thường xuyên để tài trợ theo công thức dựa trên đầu vào hoặc đầu ra (như: số sinh viên nhập học, số sinh viên tốt nghiệp, số giảng viên...) cho các trường đại học đã đáp ứng một tiêu chuẩn tối thiểu (tương tự kinh nghiệm của HEFCE) nhằm đảm bảo tính ổn định về tài chính của các cơ sở GDĐH.

Tuy nhiên, khác với cách tài trợ dựa trên thực tế phân bổ ngân sách trong quá khứ như hiện nay, tiêu chí để được cấp tài trợ cần được xác định rõ ràng. Cụ thể, hệ thống hiện nay đang hỗ trợ cả những trường yếu kém, không hiệu quả, và vì thế việc đặt ra các tiêu chuẩn tối thiểu để được hưởng ngân sách nhà nước chính là nhằm lọc bỏ bớt những trường như thế thông qua các hình thức đóng cửa, giải thể hoặc sáp nhập.

Bên cạnh đó, phần lớn chi ngân sách thường xuyên của Nhà nước sẽ chuyển sang phân bổ theo kết quả thực hiện nhiệm vụ. Mục tiêu của giải pháp này là tạo đòn bẩy cho phần ngân sách nhà nước nhằm nâng cao kết quả hoạt động của cơ sở GDĐH. Hai hình thức phân bổ ngân sách theo kết quả hoạt động như đã phân tích ở trên đều có thể là những kinh nghiệm tốt cho Việt Nam. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2017). Báo cáo thực hiện Nghị quyết số 77/NQ-CP, ngày 24/10/2014 thí điểm cơ chế hoạt động mới đối với các cơ sở GDĐH giai đoạn 2014-2017
2. Kho bạc Nhà nước (2018). Quyết toán chi NSNN các năm
3. HEFCE (Higher Education Funding Council for England) (2017). Guide to Funding 2017-18: How HEFCE Allocates Its Funds, access to http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE_2014/Content/Pubs/2017/201704/HEFCE_Funding_Guide_2017-18_.pdf.
4. OECD (2017). Education At A Glance 2017, Paris: OECD
5. World Bank (2016). Vietnam: Roadmap for Reforming Higher Education Capital Financing, Washington, DC: World Bank
6. WorldBank and MPI (2016). Vietnam 2035: Towards Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy, Washington, DC: World Bank
7. World Bank (2000). Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise, access to <http://documents.worldbank.org/curated/en/345111467989458740/Higher-education-in-developing-countries-peril-and-promise>