

ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC PHÂN BỐ VÀ KIỂM SOÁT TÀI TRỢ CÔNG NHẪM THÚC ĐẨY TỰ CHỦ VÀ TRÁCH NHIỆM XÃ HỘI CỦA TRƯỜNG ĐẠI HỌC

Phan Huy Hùng¹

ABSTRACT

On June 2009 National Assembly approved Resolution on guideline, orientation for a financial mechanisms reform in higher education. Those concern transforming public funding allocation and control mechanisms. In a state-funded system like Vietnam, the state has most of the power on provision and control for universities. However the trend to increasing the autonomy and accountability of public institutions has caused a shift to more financial autonomy and the reform of funding allocation mechanisms for universities in the financial policy of universities. The notion of Vught (1993) that "Funding is the golden rule of policy" is a significant suggestion. The state can apply alternative public funding allocation mechanisms in ways which provide incentives for autonomy and accountability of universities.

Keywords: *Public funding, Allocation mechanisms, Control, Autonomy, Accountability, Public universities*

Title: *Reforming Public Funding Allocation and Control Mechanism to Promote the Autonomy and Accountability of Public Universities*

TÓM TẮT

Tháng 6 năm 2009 Quốc hội ra Nghị quyết về chủ trương, định hướng đổi mới một số cơ chế tài chính trong giáo dục và đào tạo (GD&ĐT). Chủ trương và định hướng này liên quan đến việc đổi mới phương thức phân bổ và kiểm soát tài trợ công. Trong hệ thống tài trợ công như Việt Nam, Nhà nước quyết định hầu hết việc cung cấp và kiểm soát tài chính đối với trường đại học. Nhưng xu hướng tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đã dẫn tới sự dịch chuyển theo hướng tăng quyền tự chủ tài chính và đổi mới cơ chế phân bổ cho các trường trong chính sách tài chính giáo dục đại học (GDDH). Quan niệm "Tài trợ là nguyên lý thiết yếu của chính sách" của Vught (1993) là gợi ý có ý nghĩa. Nhà nước có thể áp dụng các phương thức tích cực để thúc đẩy tự chủ và trách nhiệm xã hội của trường đại học.

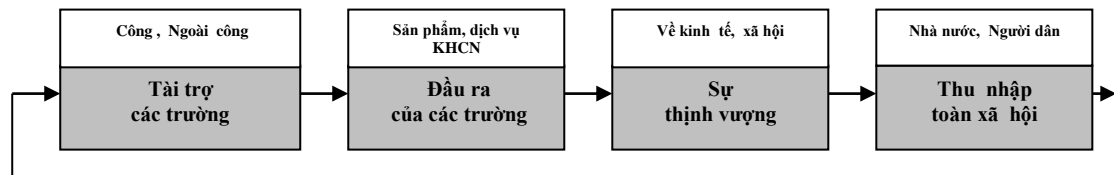
Từ khóa: *Tài trợ công, Phương thức phân bổ, Kiểm soát, Tự chủ, Tự chịu trách nhiệm, Trường đại học công*

1 CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ PHÂN BỐ VÀ KIỂM SOÁT TÀI TRỢ CÔNG

Nhà nước tài trợ các trường đại học với lập luận các tổ chức này góp phần cung cấp hàng hóa công cộng trong đào tạo và nghiên cứu, và đây là sự đầu tư phát triển. *Tài trợ công* là sự giúp đỡ tài chính theo cách khác nhau của nhà nước. Nhờ tài trợ công và không loại trừ sự đóng góp của người dân mà trường đại học có tiền để tạo ra các sản phẩm đào tạo và nghiên cứu, góp phần cho sự thịnh vượng chung, tạo thu nhập cho cả nhà nước và xã hội, để rồi lại được dùng để tài trợ,

¹ Phòng Thanh tra Pháp chế, Trường Đại học Cần Thơ

theo Herbst (2007). Chu trình này thể hiện qua hình 1. Trong đó, tùy chiến lược điều khiển được lựa chọn, nhà nước có thể đóng vai trò quan trọng là *cung cấp* và *kiểm soát* tài chính, nhằm thực hiện 2 chức năng tương ứng. Một là *phân phối vốn*, cụ thể là phân phối lại đáp ứng nhu cầu GDDH. Hai là *kiểm tra*, cụ thể là kiểm tra việc xây dựng, thực hiện chính sách GDDH và sử dụng hiệu quả đầu tư công. Theo Vught (1993), tài trợ là nguyên lý thiết yếu của chính sách, là công cụ mạnh giúp nhà nước điều khiển và thay đổi hệ thống đại học, trường đại học.



Hình 1: Chu trình tài trợ cho các trường đại học

Nguồn: Dựa theo Herbst (2007)

Phân bổ tài trợ công cho trường đại học là quá trình phân chia, theo nhiều cách, ngân sách và nguồn quỹ sẵn có của nhà nước giữa các tổ chức đại học. Đây là quá trình phức tạp, thường gây tranh cãi, mà nguyên nhân sâu xa là do nhu cầu tài chính luôn lớn hơn khả năng đáp ứng. Cách thức phân bổ ảnh hưởng trực tiếp đến cách sử dụng kinh phí của trường đại học, chủ động và có trách nhiệm hay không. Theo Malcolm & Eric (2005), hệ thống phân bổ nguồn lực hoàn hảo là hệ phương thức vừa cung cấp sự thoải mái toàn diện nhất việc đáp ứng các mục tiêu, vừa thúc đẩy được sự sử dụng nguồn lực sẵn có phù hợp với mục tiêu.

Samil and Hauptman (2006) khái quát 2 phương thức chuyển giao nguồn lực cho trường đại học là *trực tiếp* và *gián tiếp*. *Phân bổ trực tiếp* nhằm hỗ trợ các trường, một là trang trải việc giảng dạy, hoạt động, và đầu tư, theo 4 cơ chế sau: Đàm phán ngân sách, Ngân quỹ mục tiêu, Công thức tài trợ, và Tài trợ theo thành tích; hai là thực hiện nghiên cứu và đầu tư trang thiết bị, theo 3 cơ chế sau: Tài trợ kết hợp với giảng dạy, Tài trợ theo dự án, Tài trợ cả gói, và Tài trợ cho phía cầu. *Phân bổ gián tiếp* được thực hiện thông qua hỗ trợ trực tiếp cho sinh viên và gia đình của họ, với 4 hình thức: Cấp ngân phiếu cho người học, Cấp học bổng và trợ cấp, Phúc lợi thuế, Cho sinh viên vay.

Xu thế tài trợ công cho trường đại học có sự dịch chuyển từ dựa theo “đầu vào” sang “đầu ra”. Sự phân bổ tài trợ nhằm tới sự công khai, minh bạch, tạo ra sự linh hoạt trong sử dụng và phát triển nguồn thu nhập mới. Cơ cấu tài trợ công trong thu nhập phản ảnh mức độ độc lập tài chính, khả năng tự chủ của một trường đại học.

Cho dù tài trợ công được thực hiện theo cách nào đi nữa thì nó phải được kiểm soát. *Kiểm soát tài trợ công* là toàn bộ hoạt động có tính chất đánh giá, dùng quyền lực bắt buộc hoặc yêu cầu thực hiện các quyết định tài trợ. Khuôn khổ kiểm soát bao gồm: thể chế tài chính, địa vị pháp lý của trường đại học, cơ cấu tổ chức và thẩm quyền phân bổ và kiểm soát, sự điều chỉnh của nhà nước.

Kiểm soát là nhằm đảm bảo nguồn lực đầu tư được sử dụng đúng mục đích, chống thất thoát và lãng phí, có hiệu quả. Nó cũng là cách đảm bảo trách nhiệm giải trình của trường đại học, có liên quan tới việc giám sát chất lượng đầu ra đào tạo và

ngiên cứu. Kiểm soát được thực hiện bằng nhiều cách: kiểm toán độc lập các báo cáo năm và kế toán; thanh tra hoạt động qua kiểm toán nhà nước; thiết lập cơ chế, quy trình đánh giá chất lượng giảng dạy; xem xét các kế hoạch chiến lược; và quy định tiêu chuẩn về khả năng quản lý tài chính và việc tổ chức kiểm toán nội bộ của cá nhân và tổ chức hội đồng trường.

Xu hướng chung của kiểm soát tài trợ công là công khai, minh bạch và đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan đến trường đại học.

2 THỰC TRẠNG PHÂN BỐ, KIỂM SOÁT TÀI TRỢ CÔNG Ở VIỆT NAM

2.1 Về phân bổ tài trợ công

Có 126 trường đại học công lập gồm trường đại học, đại học vùng, đại học quốc gia được Nhà nước tài trợ thông qua 34 đầu mối cơ quan chủ quản chủ yếu là các bộ, ngành, uỷ ban nhân dân tỉnh/thành phố và đại học quốc gia, theo các báo cáo của Bộ GD&ĐT (2007).

Nhà nước dành ngân sách (NSNN) rất lớn và đều tăng hằng năm chi cho giáo dục nói chung và GDĐH nói riêng. Thống kê của Bộ GD&ĐT (2007, 2009) qua bảng 1 cho thấy năm 2008 Nhà nước chi 81.419 tỷ đồng, chiếm 5,6% GDP và 85,5% trong tổng chi xã hội; tỷ trọng chi trong GDP tăng từ 4,9% năm 2004 lên 5,6% năm 2008.

Bảng 1: Chi NSNN cho GD&ĐT và GDĐH

Nội dung	Năm				
	2004*	2005	2006	2007	2008
Tổng chi NSNN cho GD&ĐT (tỷ đồng)	34872	42943	54798	69802	81419
Tỷ lệ so với GDP (%)	4.9	5.1	5.6	5.5	5.6
Tỷ lệ so với tổng chi XH cho GD&ĐT (%)	82.0	81.5	85.2	87.6	85.5
Tỷ trọng trong tổng chi NSNN (%)		17.9	18.4	19	20
Chi thường xuyên trong tổng chi (tỷ đồng)	28712	35369	44359	54713	62010
Chi đầu tư trong tổng chi (tỷ đồng)	6160	7226	10000	14584	18844
Chi nghiên cứu trong tổng chi (tỷ đồng)		348706	439932	505150	565000
Chi riêng Cao đẳng, Đại học	3294		4881		8752

Nguồn: Bộ GD&ĐT (2007, 2009), Giáo dục Việt Nam đầu tư và cơ cấu tài chính; Đề án Đổi mới cơ chế tài chính giáo dục giai đoạn 2009-2014*

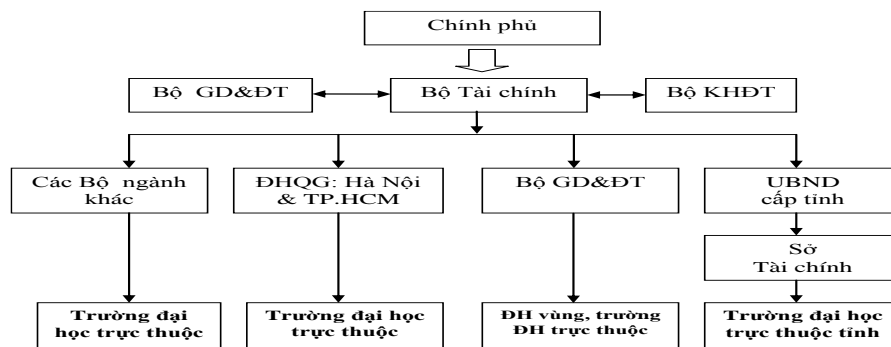
Về cơ cấu thu nhập, khảo sát thu nhập của trường đại học công lập năm học 2005-2006 của Dự án GDĐH-Bộ GD&ĐT (2007) cho thấy 55,53% thu nhập từ NSNN (vốn vay 2,16%) và 36,64% là học phí, các khoản tự thu chưa tới 8%.

Nhà nước tài trợ cho trường đại học theo 3 nội dung: a) thường xuyên, b) đầu tư và c) nghiên cứu khoa học.

Tài trợ chi thường xuyên thực hiện qua cấp NSNN cho các dự án Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); chương trình mục tiêu quốc gia về GD&ĐT; trả lương và các khoản chi có tính chất lương; và chi nghiệp vụ, giảng dạy, học tập... Việc phân giao dựa trên nguyên tắc và định mức chung như sau: i) đảm bảo mức dự toán không thấp hơn năm trước và tăng hợp lý, có tính đến khả năng tài chính và tình hình địa phương; ii) định mức tính theo biên chế, dân số và vùng; iii) kinh phí giao ổn định hàng năm và trong thời kỳ, có tăng đối với một số nhóm ngành;

iv) đảm bảo công khai, minh bạch và đúng quy định theo tiêu chí và định mức có tính pháp lý; v) không hỗ trợ các trường ngoài công lập; vi) sự phân biệt theo cấp quản lý và loại hình trường; vii) việc giao dự toán phân biệt giữa các trường tự đảm bảo và tự đảm bảo một phần chi phí hoạt động.

Cụ thể hơn, mức phân bổ cho các trường thuộc bộ, ngành thường được tính trên quy mô sinh viên, biên chế giáo viên, đặc điểm ngành đào tạo và nguồn thu của trường; được đảm bảo ổn định 3 năm và tăng hàng năm, do ngân sách trung ương đảm bảo, theo Nghị định 43 (2006) của Chính phủ. Đối với các trường thuộc địa phương thì được tính trên số dân và có sự phân biệt các vùng, do địa phương đảm bảo nhưng được trung ương hỗ trợ 30% mức dự toán chi, theo Quyết định 151 (2006) của Thủ tướng. Quá trình phân giao kinh phí được tiến hành chủ yếu qua thảo luận trực tiếp giữa Bộ Tài chính và các cơ quan chủ quản các trường mà chưa có sự tham gia đúng mức của Bộ GD&ĐT.



Hình 2: Phân bổ NSNN cho các trường đại học công lập

Đối với tài trợ qua chi thực hiện các dự án ODA trong chi thường xuyên, ở những nguồn vốn viện trợ nhỏ thì các nhà tài trợ trực tiếp phân bổ cho các trường trong khi ở nguồn vốn vay thì các cơ quan chủ quản trực tiếp phân bổ. Thực tế nổi lên một số vấn đề. Ở một số dự án, phương thức phân bổ cạnh tranh mang tính nội bộ đã được áp dụng. Định mức phân bổ rất khác nhau giữa các nhà tài trợ và trong từng dự án. Còn thiếu quy định xác định rõ ràng đơn vị thụ hưởng, cách thức phân bổ, chức năng nhiệm vụ và quan hệ trách nhiệm giữa cơ quan chủ quản và các ban quản lý dự án. Đối với tài trợ từ các chương trình mục tiêu quốc gia, hỗ trợ các trường qua tham gia thực hiện nhiệm vụ theo nghị quyết của Quốc hội và Chính phủ, thì phân bổ theo dự án cụ thể và phụ thuộc gần như hoàn toàn vào sự lựa chọn của cơ quan chủ quản. Bộ GD&ĐT chủ trì phân bổ kinh phí các chương trình thuộc lĩnh vực GD&ĐT cho từng dự án dựa trên mức độ ưu tiên theo Quyết định 42 (2002) của Thủ tướng. Tuy nhiên, bộ này không nắm được việc phân bổ, bố trí kinh phí cụ thể của các địa phương. Phần kinh phí thực hiện các dự án ODA và Chương trình mục tiêu được Bộ Tài chính cân đối chung trong chi thường xuyên.

Nhà nước cũng hỗ trợ xây dựng cơ bản cho các trường đại học. Nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ thực hiện theo Quyết định 210 (2006) của Thủ tướng. Các bộ, ngành nắm quyền phân bổ kinh phí các công trình, dự án cụ thể của các trường trực thuộc, về lý thuyết thì theo nguyên tắc: tập trung, hiệu quả, công khai, minh bạch và công bằng. Các trường thuộc địa phương được phân bổ kinh phí

từ khoản đầu tư phát triển trong cân đối ngân sách của địa phương và có tính đến một số tiêu chí như dân số hay trình độ phát triển. Thực tế phân bổ đầu tư xây dựng cơ bản là khó dự đoán, chưa có quy định rõ ràng về chọn lựa dự án đầu tư. Các trường hầu như bị động trong quá trình phân bổ này.

Tài trợ cho nghiên cứu là khoản hỗ trợ ngoài chi đào tạo. Hầu hết bộ, ngành hay ủy ban nhân dân là nhà đầu tư nghiên cứu và mọi trường đại học có thể đăng ký hay tiếp cận các nguồn kinh phí nghiên cứu, trừ một số ngoại lệ. Cơ chế phân bổ chủ yếu dựa vào sáng kiến “chủ quan” của cơ quan cung cấp kinh phí và của các chủ thể cung cấp dịch vụ nghiên cứu.

Tình hình phân bổ tài trợ công cho thấy một số vấn đề. Việc tăng chi ngân sách thể hiện chủ trương nhất quán, coi giáo dục là quốc sách, và Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong tài trợ cho trường đại học. Mặc dù sự “bảo bọc” tài chính tạo thuận lợi cho các trường duy trì hoạt động nhưng làm tăng sự lệ thuộc của nó vào Nhà nước. Cơ cấu thu nhập hầu như dựa vào ngân sách và học phí cho thấy năng lực tự chủ, tự chịu trách nhiệm của trường đại học công còn thấp. Có sự dịch chuyển sự lệ thuộc của trường đại học từ Nhà nước sang người học.

Phân bổ tài trợ chi thường xuyên được thực hiện trực tiếp, theo công thức định sẵn và dựa vào các yếu tố đầu vào. Phương thức này tạo thuận tiện trong tính toán phân bổ nhưng khó thúc đẩy các trường cải thiện chất lượng. Định mức phân bổ còn mang tính cào bằng do chi phí đào tạo đơn vị từng ngành chưa được tính toán đủ. Điều này tạo ra sự không cân sức trong tự chủ tài chính, nhất là đối với các trường có chi phí đào tạo đơn vị cao, và dễ dẫn đến tình trạng tập trung quá mức vào ngành đào tạo chi phí đơn vị thấp mà xao lãng nhu cầu xã hội thực sự.

Việc phân bổ kinh phí ổn định 3 năm, có đảm bảo tăng thêm, không chỉ giúp các trường chủ động hơn trong lập kế hoạch cấp trường mà còn trong bố trí kinh phí và chi tiêu hiệu quả. Nhưng do vẫn phải dựa vào “mục lục ngân sách” nên làm hạn chế sự linh hoạt của trường đại học trong sử dụng kinh phí tài trợ.

Cơ cấu tổ chức và thẩm quyền phân bổ tài trợ công tạo ra khả năng chi phối rất lớn của cơ quan quản lý nhà nước trong vai trò chủ quản tới các quyết định phân bổ. Nhưng đáng lo ngại là việc một cơ quan thực hiện cùng lúc 2 chức năng, quyền lực và tác nghiệp sẽ dẫn đến sự lẫn lộn thẩm quyền và khó xác định trách nhiệm. Nhất là nó cũng làm các dòng ngân sách “chảy” qua lớp chủ quản, làm tăng tầng nấc và hạn chế sự chủ động của trường đại học. Vấn đề “trầm trọng” hơn ở trường hợp có thêm lớp hay cấp quản lý đại học vùng. Chỉ có đại học quốc gia cho thấy quyền tự chủ cao trong tiếp nhận và tái phân bổ nguồn lực bên trong vì có được địa vị pháp lý đặc biệt, đơn vị dự toán cấp một.

Quá trình phân bổ chưa có sự tham gia đúng mức của Bộ GD&ĐT làm cho bộ này không thể kiểm tra, giám sát và tổng hợp ngân sách. Nhất là khó chỉ đạo và thực hiện tốt các mục tiêu toàn ngành, một yêu cầu quan trọng trong thực hiện chức năng quản lý vĩ mô. Các trường đại học hầu như chưa có tiếng nói trong quá trình phân bổ hay thảo luận ngân sách, bị động hoàn toàn.

Việc phân bổ tài trợ công thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, xây dựng cơ bản và nghiên cứu phụ thuộc sự lựa chọn của cơ quan nắm quyền phân bổ

kinh phí trong khi quy định chưa rõ ràng nên khó khuyến khích sự sáng tạo, sự chủ động nâng cao năng lực thực hiện chương trình dự án, và sự sử dụng kinh phí hiệu quả của trường đại học. Việc phân bổ tài trợ công theo hình thức “thầu khoán” ở một số trường hợp là dấu hiệu tích cực.

Nhiều cơ quan nhà nước cùng nắm quyền phân bổ ngân sách làm nguồn lực công bị phân tán và sự phối hợp thực hiện các ưu tiên gặp khó khăn. Việc hầu hết cơ quan chủ quản có thể trở thành nhà đầu tư và mọi trường có thể cung cấp dịch vụ nghiên cứu, mặc dù có tạo sự chủ động hơn, nhưng lâu dài có thể dẫn đến tình trạng manh mún, trùng lặp và chất lượng kém trong nghiên cứu. Sự mở rộng phạm vi tự chủ cho các đơn vị thụ hưởng tài trợ công cũng là một dấu hiệu tích cực. Nhưng nhìn chung các trường vẫn bị động trong quá trình phân bổ. Cách thức phân bổ khó dự đoán và tìm ẩn nguy cơ “ban phát” và “xin cho”.

Phân bổ tài trợ công trong hầu hết các trường hợp là trực tiếp cho nhà cung cấp là trường đại học mà chưa thực hiện tài trợ cho đối tượng có nhu cầu là người học và người sử dụng kết quả nghiên cứu. Đó đó chưa thúc đẩy cả tính chủ động và trách nhiệm của trường đại học trong đảm bảo sự tương xứng cần có của nó.

Việc Nhà nước không tài trợ cho trường đại học ngoài công lập theo cách cơ học, chỉ dựa vào yếu tố sở hữu, mà chưa tính đến các yếu tố khác như tính công cộng hay tính phi lợi nhuận đã tạo ra “bất bình đẳng” giữa các trường đại học xét về mặt chức năng xã hội của tổ chức đại học. Bởi vì mọi người dân đều đóng thuế và thực tế cho thấy các trường ngoài công lập chia sẻ được phần nào gánh nặng của Nhà nước trong việc đáp ứng nhu cầu đào tạo của người dân. Mặt khác, nó tạo tâm lý ỷ lại, không thúc đẩy các trường công chủ động nâng cao khả năng cũng như năng lực tự chủ của mình.

2.2 Về kiểm soát tài trợ công

Kiểm soát tài trợ công cho trường đại học gắn với tăng cường kiểm tra, kiểm soát, kiểm toán chi ngân sách và xử lý các vi phạm kỷ luật tài chính. Nó bao gồm cả việc quy định nội dung cụ thể về biện pháp tiết kiệm chi ngân sách, biện pháp chống bao cấp, chống chi tiêu lãng phí và tham nhũng.

Kiểm soát tài trợ công được thực hiện qua ít nhất 5 hình thức: thẩm định quyết toán của cơ quan chủ quản, kiểm soát chi ở kho bạc, kiểm toán nhà nước, thanh tra tài chính, quản lý thuế, và các hình thức khác như kiểm toán độc lập hay tự kiểm tra tài chính kế toán mang tính nội bộ.

Cụ thể, các bộ, ngành và đại học quốc gia trực tiếp kiểm tra và thẩm định phê duyệt quyết toán hàng năm đối với nguồn kinh phí phân bổ chi thường xuyên cho các trường. Quản lý chi ngân sách còn chịu kiểm soát chi của kho bạc nhà nước thông qua quy chế chi tiêu nội bộ của các trường. Đặc biệt, Nhà nước đã quy định thực hiện công khai tài chính, công khai phân bổ và sử dụng dự toán ngân sách hàng năm theo Quyết định 192 (2004) của Thủ tướng. Nó không chỉ giúp các trường tự kiểm tra, thanh tra và kiểm toán nội bộ mà còn thực hiện tốt quy chế dân chủ trong trường học, tăng cường chức trách hiệu trưởng và các bộ phận quản lý tài chính công. Gần đây, thực hiện Chương trình hành động của Chính phủ, các trường còn phải báo cáo cơ quan chủ quản kết quả thực hành tiết kiệm và

chống lãng phí. Để kiểm soát chi tiêu, các khoản mục, chế độ, chính sách và định mức được quy định thực hiện một chi tiết.

Tình hình kiểm soát phân bổ tài trợ công cho thấy một số vấn đề. Kiểm soát có sự tham gia của nhiều tổ chức nhưng chưa đảm bảo tính hệ thống và phối hợp làm công tác này càng thêm phức tạp, chông chéo, chưa mang lại hiệu quả mong đợi.

Các biện pháp xử lý và chế tài chưa đúng mức, làm hiệu quả và hiệu lực kiểm soát thấp. Tuy nhiên, việc đổi mới các hình thức kiểm toán tài chính nhà nước gần đây theo hướng tăng kỹ cương tài chính cho thấy tác dụng tích cực.

Việc kiểm soát tài chính theo khoản mục và mục lục ngân sách quá cứng nhắc, phần nào hạn chế sự linh hoạt của trường đại học trong chi tiêu hiệu quả nguồn lực công. Mặc dù Nghị định 10 (2002) và 43 (2006) của Chính phủ đã trao quyền tự chủ tài chính cho các trường đại học công về nguồn kinh phí thường xuyên và sử dụng tài sản; về thực hiện nhiệm vụ; về tổ chức bộ máy, biên chế và nhân sự, nhưng do địa vị pháp lý của các trường và quy định kiểm soát tài chính còn bất cập, như quyền tự chủ bị cá biệt hoá và thiếu triệt để, quy chế kiểm soát chưa tạo được sức ép về chất lượng..., nên nó chưa tạo được môi trường hành động chủ động thật sự.

Cơ chế kiểm soát phân bổ còn chưa đảm bảo trách nhiệm xã hội của trường đại học. Phương thức kiểm tra, giám sát việc phân bổ và sử dụng ngân sách hầu như ít chú trọng đến tính hiệu quả đầu tư xét về mặt đảm bảo chất lượng. Kết quả kiểm soát tài chính ít được công khai và quy định công khai tài chính chưa đi vào cuộc sống làm cho trách nhiệm giải trình đúng nghĩa của trường đại học chưa được thực hiện.

3 GIẢI PHÁP PHÂN BỐ VÀ KIỂM SOÁT TÀI TRỢ CÔNG THỨC ĐẦY TỰ CHỦ VÀ TRÁCH NHIỆM XÃ HỘI CỦA TRƯỜNG ĐẠI HỌC

Cần thực hiện chính sách phân bổ tài trợ công rõ ràng và dự đoán được nhằm giúp các trường đại học lập kế hoạch chủ động. Sớm hoàn thiện khung pháp lý định rõ cơ chế và định mức phân bổ, đảm bảo sự chủ động của các trường trong tiếp cận các nguồn tài trợ công. Nên mở rộng tài trợ công cho các trường ngoài công lập dựa trên việc xem xét tính công cộng và phi lợi nhuận. Đồng thời, sớm quy định ràng buộc trách nhiệm trong sử dụng ngân sách tài trợ. Nhất là cách thức xử lý các vi phạm cam kết. Pháp lý việc giao trần kế hoạch kinh phí và cho phép thực hiện các điều chỉnh hợp lý khi cần thiết.

Phân bổ tài trợ công theo hình thức “khoán” hay “cả gói” cần được áp dụng rộng rãi để các trường đại học linh hoạt và chủ động hơn trong lập kế hoạch cấp trường, quyết định cách thức chi tiêu, lựa chọn ưu tiên phát triển, tái phân bổ kinh phí bên trong và cả vấn đề tiết kiệm trong đào tạo, nghiên cứu và thậm chí là xây dựng cơ bản. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải điều chỉnh và bổ sung quy định phù hợp, đảm bảo cơ chế thảo luận có hiệu quả giữa cơ quan phân bổ và trường đại học về hoạt động và kế hoạch đầu tư công.

Áp dụng phương thức tài trợ công gián tiếp cho trường đại học bằng cách cấp học bổng hay “ngân phiếu” học tập trực tiếp cho đối tượng đạt tiêu chuẩn học đại học

và cấp kinh phí trừ tính tài trợ nghiên cứu trực tiếp cho đối tượng có nhu cầu sử dụng kết quả nghiên cứu. Khi đó, muốn có kinh phí hoạt động, các trường phải thu hút được các đối tượng này qua nâng cao chất lượng sản phẩm và dịch vụ đào tạo và nghiên cứu. Phương thức này thúc đẩy trách nhiệm xã hội của trường đại học và rất phù hợp với cơ chế thị trường. Đặc biệt, nó không chỉ mở rộng sự chọn lựa chủ động cho đối tượng có yêu cầu mà còn làm giảm sự lệ thuộc của trường đại học vào cơ quan phân bổ.

Cần áp dụng cơ chế phân bổ tài trợ công theo *hiệu quả đào tạo và nghiên cứu*. Trên cơ sở xem xét cụ thể kết quả thực hiện các thoả thuận ràng buộc thành tích, các mục tiêu thành tích, qua đánh giá chỉ số đầu ra hay kết quả từ đánh giá và chọn lựa thực hiện các đề án, của trường đại học mà Nhà nước phân giao kinh phí. Đây là biện pháp tích cực giúp đảm bảo tính chế tài, tính trách nhiệm trong thực hiện cam kết thành tích, tính hiệu quả trong sử dụng ngân sách, tính chất lượng và nhất là tính tự chủ thực của trường đại học. Cách khác là Nhà nước dành riêng một phần ngân sách, ngoài định mức phân bổ chung, để phân bổ cho các trường đạt kết quả tốt theo mục tiêu cụ thể nào đó.

Cần sớm áp dụng cơ chế *đặt hàng và giao ngân sách* trong tài trợ cho đào tạo và nghiên cứu đối với các ngành, lĩnh vực đào tạo quan trọng và nhiệm vụ nghiên cứu trọng điểm để tạo sự chủ động nhiều hơn cho các trường đại học. Phân bổ kinh phí dựa trên *khả năng đối ứng ngân sách* của một trường đại học là biện pháp tích cực khác để thúc đẩy năng lực tự chủ thật sự của một trường. Việc phân giao kinh phí có tính đến cả khả năng đóng góp tài chính tự có của một trường vào dự toán kinh phí hoạt động. Phương thức sẽ thúc đẩy sự chủ động phát triển thu nhập ngoài ngân sách và cải thiện sức cạnh tranh của trường đại học. Đây cũng là cách xem xét khả năng “tự lập” của một tổ chức đại học tự chủ, năng lực của một hội đồng trường hay một hiệu trưởng.

Sớm xây dựng *khuôn khổ pháp lý* đảm bảo cho sự chi tiêu và giải ngân linh hoạt, cho phép điều chuyển ngân sách hợp lý và sự tự quyết định về đa dạng nguồn thu nhập để tăng khả năng ứng phó nhờ sử dụng nguồn lực sáng tạo của một trường đại học. Bên cạnh đó, *hệ thống thông tin* hỗ trợ ra quyết định, thực hiện chia sẻ các nguồn thông tin giữa các cấp quản lý trường đại học cũng cần được thiết lập.

Tăng cường kiểm toán tài chính nhà nước và khuyến khích kiểm toán độc lập đối với các trường đại học. Nâng cao trách nhiệm pháp lý trong hoạt động tự kiểm soát tài chính cấp trường cũng như phát huy vai trò tự kiểm soát của hội đồng trường. Cần nâng quy chế chi tiêu nội bộ của các trường thành cam kết thực hiện giữa Nhà nước và nhà trường để tăng cường trách nhiệm.

Quy định chặt chẽ chế độ báo cáo định kỳ về cách thức chi tiêu cũng như chi số hoạt động và đầu ra của một trường đại học trong trường hợp thực hiện phân bổ tài trợ công theo hình thức “khoán” hay “cả gói”. Ngoài ra, cần áp dụng chế độ báo cáo thường xuyên bắt buộc đối với các trường có “vấn đề” tài chính.

Công khai và minh bạch trong phân bổ và sử dụng tài trợ công, giúp các bên liên quan giám sát các dòng ngân sách và sự phù hợp trong chi tiêu công quỹ. Trước mắt, thực hiện nghiêm các quy định công khai về phân bổ và sử dụng dự toán ngân sách; về thu chi tài chính, chất lượng đào tạo, điều kiện cơ sở vật chất và đội ngũ

giáo viên; về phân bổ, quản lý và sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản; về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước. Nhất là hoàn thiện cơ sở pháp lý đảm bảo việc đôn đốc, kiểm tra và giám sát hiệu quả hoạt động công khai.

Mở rộng áp dụng cơ chế kiểm soát thông qua sự phản hồi của xã hội. Việc áp dụng một khung trách nhiệm có tính pháp lý để đảm bảo kinh phí đầu tư được sử dụng hiệu quả và kết quả hoạt động của một trường là phục vụ cho mục tiêu quốc gia cũng cần sớm được thực hiện như ở một số nước. Khung này gồm 3 thành phần: i) thoả thuận chính sách ký giữa Nhà nước và nhà trường; ii) thoả thuận thực hiện được ký kết hay phê duyệt; iii) tiêu chí đảm bảo và kiểm định chất lượng.

Tái cơ cấu tổ chức và thẩm quyền phân bổ tài trợ công theo hướng phân định rõ thẩm quyền và phi tập trung các chức năng quản lý tài chính hợp lý. Từng bước tháo gỡ cơ chế phân bổ kinh phí chủ quản, hình thành các tổ chức đệm độc lập mang tính pháp lý, không mang tính quyền lực, để thực hiện chức năng phân bổ kinh phí và cân bằng lợi ích trong tài trợ công.

4 KẾT LUẬN

Giải quyết đồng thời việc vừa đảm bảo sự quản lý và kiểm soát tài chính công tập trung, vừa tăng cường tự chủ tài chính cho các trường đại học công, là một thách thức rất lớn. Phương thức phân bổ tài trợ công phù hợp có thể được áp dụng để tăng cường tự chủ và trách nhiệm xã hội của trường đại học. Các phương thức phân bổ và kiểm soát không chỉ hỗ trợ tự chủ mà còn phải khuyến khích trách nhiệm và cả sự phát triển nguồn lực mới của trường đại học. Khuôn khổ pháp lý về địa vị trường đại học công và về phân bổ nguồn lực công thì không thể thiếu.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Báo cáo tổng kết khối các trường đại học các năm học (2006-2007, 2007-2008, 2008-2009) của Bộ GD&ĐT.
- Bộ GD&ĐT (2007), Giáo dục Việt Nam Đầu tư và Cơ cấu tài chính: Số liệu năm 2000 đến 2006.
- Bộ GD&ĐT (2009), Đề án Đổi mới cơ chế tài chính giáo dục giai đoạn 2009-2014.
- Hayden, M. and Thiep, L.Q. (2007), Institutional autonomy for higher education in Vietnam, HE Research & Development, Vol 26, No.1, March 2007, pp.73-85.
- Herbst M. (2007), Financing public universities: The case of performance funding, Springer, Zurich.
- Nghị quyết 14/2005/NQ-CP ngày của Chính phủ về đổi mới cơ bản và toàn diện GD&ĐT Việt Nam giai đoạn 2006-2020.
- Nghị quyết 35/2009/NQ-QH12 ngày 19/06/2009 của Quốc hội về chủ trương, định hướng đổi mới một số cơ chế tài chính trong GD&ĐT từ năm học (2010-2011) đến (2014-2015).
- Prowle, M. & Morgan, E. (2005), Financial management & Control in higher education, RoutledgeFalmer, Taylor & Francis Group, New York and London.
- Salimi J., Hauptman A.M. (2006), Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms, World Bank, Washington, D.C.
- Vught F. v. (1993), Patterns of governance in higher education: Concepts and Trends, Center for higher education policy studies, UNESCO.