



Nâng cao hiệu quả tự chủ tài chính cho các trường đại học công lập

BÙI QUANG VIỆT

Sau hai mươi năm đổi mới và 5 năm thực hiện “Chiến lược phát triển giáo dục năm 2006 – 2010”, giáo dục đại học nước ta đã phát triển rõ rệt, từng bước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, đã góp phần quan trọng vào công cuộc đổi mới và xây dựng đất nước. Tuy nhiên, những thành tựu nói trên của giáo dục đại học chưa vững chắc, chưa mang tính hệ thống và cơ bản chưa đáp ứng được những đòi hỏi của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, nhu cầu học tập của nhân dân và yêu cầu hội nhập quốc tế trong giai đoạn mới. Để nhanh chóng đáp ứng yêu cầu của đất nước trong giai đoạn mới, giáo dục đại học nước ta phải đổi mới một cách mạnh mẽ, cơ bản và toàn diện. Cùng với xu thế đẩy mạnh cải cách hành chính, trong đó có nội dung quan trọng là cải cách tài chính công, cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị sự

nh nghiệp công lập đang từng bước được hoàn thiện để có thể đáp ứng yêu cầu của xu thế hội nhập và phát triển giáo dục đang diễn ra mạnh mẽ.

1. Bối cảnh ra đời

1.1 Nghị định số 10/2002/NĐ-CP – Bước đột phá

Ngày 16.1.2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP về cơ chế tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu. Việc trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp (ĐVSN) có thu theo Nghị định 10 đã góp phần làm thay đổi phương thức quản lý từ các yếu tố “đầu vào” sang quản lý theo kết quả “đầu ra”. Các ĐVSN có thu được quyền tự chủ trong quản lý và sử dụng nguồn tài chính để hoạt động theo các cơ chế riêng, phù hợp, có hiệu quả; xóa bỏ cơ chế cấp phát tài chính theo kiểu “xin-cho”, ban hành các cơ chế, chính sách thực hiện chế độ tự chủ tài chính cho các đơn vị sự

nh nghiệp. Chỉ sau hơn 1 năm thực hiện cơ chế tự chủ tài chính, thu sự nghiệp của 5.900 ĐVSN đã tăng bình quân 20%, tiết kiệm chi phí từ 3-5%, thu nhập bình quân của người lao động tăng từ 10-15%.

Những kết quả đạt được khi thực hiện Nghị định 10 đã khẳng định việc trao quyền tự chủ tài chính cho các ĐVSN có thu là một hướng đi đúng. Tuy nhiên, cũng nhận thấy rằng đối tượng thực hiện Nghị định 10 còn giới hạn ở các ĐVSN có thu. Phạm vi trao quyền tự chủ của Nghị định 10 mới chỉ ở lĩnh vực tài chính, các ĐVSN có thu chưa được trao quyền tự chủ về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và biên chế. Thực quyền của các ĐVSN có thu bị hạn chế, đơn vị gặp khó khăn khi muốn mở rộng quy mô và cần tuyển dụng thêm lao động.

1.2 Nghị định số 43/2006/NĐ-CP – Mở ra hướng đi mới

Xuất phát từ những hạn chế của

Nghị định 10, Ngày 25.4.2006 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 43/2006/NĐ-CP (NĐ 43) quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị sự nghiệp công (ĐVSNC) về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đã khắc phục những quy định đang gò bó các ĐVSN trong thời gian qua. NĐ 43 được coi là bước tiến mới trong việc tăng cường phân cấp cho các ĐVSNC.

1.2.1 Mở rộng phạm vi và đối tượng điều chỉnh:

Về phạm vi, NĐ 43 quy định các ĐVSN được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trên cả 3 mặt: nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính.

Về đối tượng điều chỉnh, trước đây, Nghị định 10 chỉ được áp dụng đối với các ĐVSN có thu công lập, không áp dụng đối với các ĐVSN không có nguồn thu và ĐVSN trong các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội. Để giải quyết vấn đề này, NĐ 43 đã trao quyền tự chủ, chịu trách nhiệm tới tất cả các ĐVSN, bao gồm cả các ĐVSN có nguồn thu thấp, ĐVSN không có nguồn thu, ĐVSN trực thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội.

Xuất phát từ phạm vi và đối tượng điều chỉnh NĐ 43 cũng đã phân các ĐVSN thành 3 loại rõ ràng:

- ĐVSN có nguồn thu sự nghiệp tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên;
- ĐVSN có nguồn thu sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên;
- ĐVSN có nguồn thu sự nghiệp thấp, ĐVSN không có nguồn thu.

Việc phân loại các ĐVSN được ổn định trong thời gian 3 năm, nhằm tạo điều kiện cho các ĐVSN chủ động trong kế hoạch tài chính, nhân sự khi thực hiện các nhiệm vụ. Sau thời gian 3 năm, các ĐVSN sẽ được tiến hành xem xét phân loại lại cho phù hợp. Như vậy, so với Nghị định 10, cách phân loại các ĐVSN theo NĐ 43

đầy đủ hơn (Nghị định 10 trước đây chỉ phân ra làm 2 loại ĐVSN tự đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động và ĐVSN đảm bảo một phần kinh phí hoạt động).

1.2.2 Mở rộng quyền tự chủ cho các ĐVSNC

Về nhiệm vụ, ĐVSNC được quyền tự chủ, chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ mà nhà nước giao. Đối với các hoạt động khác, ĐVSNC còn có quyền tự bổ sung những chức năng, nhiệm vụ trong phạm vi được pháp luật quy định và phù hợp với lĩnh vực chuyên môn, khả năng của đơn vị.

Về tổ chức bộ máy, ĐVSNC được phép thành lập mới hoặc sáp nhập hay giải thể các tổ chức sự nghiệp trực thuộc.

Về biên chế, ĐVSNC tự đảm bảo chi phí hoạt động được tự quyết định số biên chế trong đơn vị. Các ĐVSNC còn lại xây dựng kế hoạch biên chế hàng năm căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, nhu cầu công việc, khả năng tài chính và định mức chỉ tiêu biên chế gửi cơ quan chủ quản xem xét giải quyết. Thủ trưởng các ĐVSNC được quyền quyết định ký hợp đồng thuê khoán đối với các công việc không cần thiết bố trí biên chế.

Về tài chính, ĐVSNC có hoạt động dịch vụ không chỉ được vay vốn của các tổ chức tín dụng mà còn được phép huy động vốn của cán bộ, viên chức trong đơn vị để đầu tư mở rộng, nâng cao chất lượng hoạt động sự nghiệp, thực hiện trả nợ vay theo quy định của pháp luật.

Thủ trưởng ĐVSNC được quyết định một số mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ cao hoặc thấp hơn mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định; được quyết định phương thức khoán chi phí cho từng bộ phận, đơn vị trực thuộc.

Việc chi trả thu nhập cho người lao động trong đơn vị được thực hiện theo nguyên tắc: người nào có hiệu suất công tác cao, đóng góp nhiều cho

công việc tăng thu tiết kiệm chi sẽ được trả nhiều hơn. Đặc biệt, các ĐVSNC tự đảm bảo kinh phí hoạt động được tự quyết định mức chi trả thu nhập cho người lao động trong đơn vị mà không bị khống chế mức trần tiền lương.

Trước đây, Nghị định 10 có trao quyền tự chủ về tài chính cho các ĐVSN có thu nhưng việc chi trả tiền lương, thu nhập cho người lao động lại bị khống chế (không được vượt quá 3,5 lần so với mức lương cơ bản đối với ĐVSN tự đảm bảo kinh phí hoạt động) đã dẫn đến tình trạng ĐVSN có nguồn thu sự nghiệp cao, muốn tăng thu nhập cho người lao động thì phải để ngoài sổ sách một phần doanh thu khi thực hiện báo cáo kết quả hoạt động hoặc không muốn mở rộng hoạt động dù đơn vị có khả năng [1].

2. Hạn chế của việc áp dụng cơ chế tự chủ tài chính

2.1 Về nguồn thu

Trong lộ trình tiến tới việc trao quyền tự chủ tài chính theo NĐ 43, Bộ GD-ĐT đang từng bước cắt giảm ngân sách đối với các trường. Nguồn thu chính hiện nay cho các trường ĐH công lập là nguồn thu từ học phí và các nhân tố ảnh hưởng lớn đến nguồn thu này là mức thu học phí và chỉ tiêu tuyển sinh. Tuy nhiên, bộ vẫn chưa giao cho các trường chủ động về chỉ tiêu và mức thu học phí nên đã dẫn đến những bất cập sau:

- Mức thu học phí hiện nay chưa thể đảm bảo cho các trường ĐH tự chủ. Cụ thể:

- Mức học phí hiện nay chưa đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng đào tạo.

- Sự "eo hẹp" từ nguồn thu từ học phí đã khiến cho các trường không chủ động được nguồn vốn đầu tư cho cơ sở vật chất, trang thiết bị và nghiên cứu khoa học. Điều này gây không ít khó khăn cho việc nâng cao chất lượng đào tạo.

- Mức học phí chưa tạo động lực

tích cực để sinh viên phấn đấu học tập và giáo viên nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ.

- Mức thu học phí ảnh hưởng quan trọng đến thu nhập của GV-CBCC. Thu học phí không tăng, ngân sách cấp lại bị cắt giảm, sẽ dẫn đến lương GV-CBCC phải giảm xuống. Vì vậy, xu thế giáo viên dạy giỏi sẽ chuyển dịch từ trường công lập đến các trường dân lập.

- Mức thu học phí hiện nay vẫn chưa đủ để trang trải, các trường ĐH còn phải thực hiện chế độ miễn giảm học phí theo quy định cho các đối tượng chính sách. Để có sự điều tiết này, các trường đã phải giảm quỹ học bổng để tăng chi cho các đối tượng chế độ chính sách, gây ảnh hưởng đến hoạt động chung của sinh viên và làm tăng nguồn chi sự nghiệp.

- Chỉ tiêu tuyển sinh phân bổ hiện nay quá cứng nhắc, hằng năm Bộ GD-ĐT chỉ điều chỉnh nhỏ một cách cơ học. Các trường căn cứ bộ tiêu chí và nhu cầu nguồn nhân lực của ngành, địa phương để đăng ký chỉ tiêu tuyển sinh với Bộ. Từ đó Bộ sẽ giao chỉ tiêu cụ thể cho các trường. Cách làm này vẫn mang tính bao cấp, khiến các trường mất khả năng điều chỉnh linh hoạt kế hoạch đào tạo.

2.2 Quản lý chi tiêu

- Về cơ chế, trong khi Bộ GD-ĐT đã thực hiện trao quyền tự chủ cho các đơn vị tự quyết định mức chi, đến phân phối sử dụng kết quả tăng thu, tiết kiệm chi, song lại chưa phân cấp thu và chưa giao quyền tự chủ hoàn toàn trong hoạt động đào tạo và quản lý cho các trường ĐH. Trong khi đó, năng lực giám sát, đánh giá và tính chính xác của các báo cáo tài chính còn rất hạn chế; đo lường, đánh giá kết quả, chất lượng đầu ra vẫn là khâu yếu của ngành GD-ĐT. Vì vậy, kết quả do cơ chế tự chủ tài chính đem lại vẫn là những vấn đề cần phải được xem xét, đánh giá thận trọng.

- Về đầu tư cho đào tạo, hiện nay

tại nhiều trường ĐH, nguồn kinh phí có hạn đã được mang đầu tư một cách dàn trải. Nhiều công việc, chương trình thực hiện dở dang, kéo dài, chất lượng thấp là một lãng phí hữu hình phổ biến hiện nay. Bên cạnh đó, do các trường sử dụng chủ yếu nguồn vốn ngân sách cho chi thường xuyên, tâm lý “được bao cấp” nặng nề đã dẫn đến hiệu quả chi tiêu thấp [2]. Việc đầu tư xây dựng các chương trình đào tạo tiên tiến, đầu tư xây dựng hệ thống giáo trình chất lượng cao, đầu tư cho đội ngũ và phát triển cơ sở vật chất phục vụ cho đào tạo và NCKH còn nhiều hạn chế.

3. Hoàn thiện việc áp dụng cơ chế tự chủ tài chính

3.1 Nâng cao năng lực cho các trường ĐH công lập

- Phải năng động và sáng tạo: Việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các ĐVSNC đồng nghĩa với việc đưa các trường ĐH vào “sống” trong môi trường cạnh tranh với các tổ chức cung cấp dịch vụ công khác. Điều này có nghĩa là các trường ĐH sẽ phải năng động hơn, sáng tạo hơn để cung cấp các dịch vụ công với chất lượng và số lượng cao hơn.

- Phải xây dựng quy trình quản lý hiệu quả hơn sẽ nâng cao chất lượng dịch vụ công, nhưng trước hết, các trường ĐH phải xác định đúng chức năng, nhiệm vụ của đơn vị mình một cách rõ ràng, cụ thể hơn. Trên cơ sở xác định đúng chức năng và nhiệm vụ của đơn vị, các trường ĐH cần tiến hành xây dựng các quy trình quản lý hiệu quả trong nội bộ đơn vị, trong đó đặc biệt chú trọng tới công tác quản lý cán bộ và tài chính.

• Quy trình quản lý cán bộ cần phải khoa học: Cơ chế cạnh tranh đòi hỏi các trường ĐH phải sắp xếp cán bộ, người lao động đúng vị trí, đúng chức năng, đúng lĩnh vực, chuyên môn/ngành nghề người lao động đã được đào tạo; tổ chức bộ máy lao động khoa học, gọn nhẹ, đem lại hiệu quả

cao. Trao quyền chủ động tuyển dụng lao động cho nhà trường trên cơ sở nhiệm vụ đào tạo, nghiên cứu khoa học và khả năng tài chính của trường.

• Xây dựng quy chế quản lý tài chính phù hợp với đặc điểm của đơn vị: Trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các trường ĐH đòi hỏi các đơn vị này phải xây dựng các kế hoạch tài chính, thiết lập quy trình quản lý tài chính, xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ trong đơn vị phù hợp với tình hình quản lý mới. Đây là vấn đề không dễ nhưng lại rất cần thiết giúp các trường ĐH quản lý tốt các nguồn tài chính.

- Cung cấp cho XH những sản phẩm giáo dục với chất lượng cao: đòi hỏi các trường phải mở rộng và đa dạng hoá các hình thức đào tạo, giảm các khoản chi lãng phí và tạo ra các sản phẩm dịch vụ có chất lượng cao đáp ứng những yêu cầu đòi hỏi của XH [3].

3.2 Từng bước ổn định và tăng nguồn thu

- Đối với cơ quan chủ quản: Cần tạo cơ chế thông thoáng cho các trường ĐH trong việc tự chủ về mức thu học phí và chỉ tiêu tuyển sinh. Đây là nguồn thu sự nghiệp chính cho các trường vì hiện nay các trường ĐH mới chỉ được tự chủ về chi, phần thu vẫn còn nhiều trói buộc.

• Chỉ tiêu tuyển sinh :

- Xây dựng phương án giao chỉ tiêu, xây dựng tiêu chí kiểm định chất lượng đào tạo.

- Các trường căn cứ vào các tiêu chí kiểm định chất lượng và đăng ký chỉ tiêu đào tạo, công khai trên báo chí để dân giám sát

- Tăng quyền tự chủ nhưng không có nghĩa là buông lỏng quản lý vĩ mô, kiểm tra, giám sát. Với những ngành nghề khó tuyển sinh nhưng nhu cầu của nhà nước cần, bộ phải có biện pháp điều tiết.

• Mức thu học phí : Bộ GD-ĐT phải quản lý bằng chính sách và quy chế chứ không chỉ đạo theo kiểu “cầm

tay chỉ việc”, cơ chế “xin cho” như hiện nay. Các trường không phải lên bộ thỉnh thị và chờ đợi bộ cho ý kiến. Việc xác định mức thu học phí, bộ nên xem xét nhiều yếu tố để đưa ra khung học phí và mở rộng biên độ sàn – trần. Căn cứ vào quy mô, chất lượng, thương hiệu và uy tín đối với XH mà từng trường sẽ có mức thu cụ thể.

• Các đối tượng chính sách : Bộ nên xem xét và xây dựng các ngân hàng chính sách hoặc chuyển các nguồn chi cho đối tượng này về địa phương. Nâng cao hiệu quả hoạt động các Quỹ tín dụng sinh viên.

- Đối với các trường ĐH : Ngoài học phí các trường cần tạo lập thêm nguồn thu khác cho đơn vị từ các hoạt động sau :

* Tạo thêm nguồn thu từ việc thực hiện các đề NCKH cho các cơ quan, bộ ngành và các địa phương.

* Tăng thu từ các dự án giáo dục, các chương trình liên kết đào tạo với các trường ĐH danh tiếng trên thế giới và các tổ chức phi chính phủ...

3.3 Nâng cao hiệu quả quản lý chi

Việc trao quyền tự chủ cho các đơn vị sử dụng ngân sách là một bước đi quan trọng trong quản lý hoạt động chi tiêu ngân sách thời gian gần đây. Các đơn vị cần tập trung vào kiểm soát các đầu vào thông qua các khoản mục và định mức chi tiêu mang tính bắt buộc. Biết vận dụng và sử dụng hiệu quả quyền tự chủ trong các quyết định về mức chi, nội dung chi, phân bổ ngân sách, quản lý và sử dụng tài sản của đơn vị. Mục tiêu là nguồn thu sự nghiệp tăng lên và chi phí thường xuyên được sử dụng tiết kiệm hơn.

- Các các trường cần xây dựng các quy chế, quy định cụ thể trên các nguyên tắc quản lý tập trung thống nhất, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, dân chủ, công khai và phân phối theo lao động. Có như thế các trường mới có thể tự chủ từng phần, tiến tới tự chủ hoàn toàn về mặt tài chính,

góp phần thúc đẩy hoạt động đào tạo, nghiên cứu của các trường.

- Xây dựng chiến lược cho đơn vị, cân nhắc nhiệm vụ nào quan trọng, phải tiến hành trước mắt và cần tập trung đầu tư. Tránh đầu tư dàn trải, lãng phí.

- Thực hiện khoán chi, khoán biên chế cho các bộ phận của trường, đặc biệt là bộ phận hành chính, sẽ tiết kiệm các khoản chi tiêu, chi tiêu có hiệu quả, đội ngũ lao động được sắp xếp lại, giảm số cán bộ, công nhân viên dư thừa...Việc này đã khiến tổng chi của các trường giảm rõ rệt.

- Xóa bỏ hẳn khái niệm biên chế: Những điều bất cập trong công tác quản lý theo biên chế do cơ quan chủ quản ấn định đã dẫn đến việc tăng chỉ tiêu biên chế sẽ làm cho đội ngũ ì ạch, không thu hút được lực lượng trẻ có trình độ cao được đào tạo bài bản do thiếu biên chế, tiền lương thực tế chi cho GV trong qua trình đào tạo lại rất cao. Bên cạnh đó, GV-CBCC đã vào biên chế dù làm kém năng suất, chất lượng những rất khó đưa ra khỏi biên chế. Hệ quả là lãng phí trong việc sử dụng nguồn nhân lực, không tạo động lực cho sự phát triển

3.4 Nâng cao thu nhập cho đội ngũ GV-CBCC

Khi trao quyền tự chủ cho các trường ĐH, nguồn NSNN cấp sẽ giới hạn ở một chừng mực nhất định, đặc biệt là các ĐVSN tự đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động sẽ không có nguồn NSNN cấp. Khi đó các trường không chỉ phải tự tìm cách tạo nguồn để đảm bảo thu nhập cho cán bộ và người lao động mà còn phải đảm bảo thu nhập cho cán bộ và người lao động trong đơn vị ngày càng một tốt hơn mới có thể giữ chân những người lao động giỏi trong đơn vị. Vì vậy, để đảm bảo thu nhập cho người lao động trong đơn vị, các trường phải tìm biện pháp để tăng nguồn thu trên cơ sở nâng cao chất lượng cung cấp các dịch vụ công [4]. Khi mức thu nhập

đủ cao và chính đáng, tình trạng tham nhũng sẽ giảm, tính hiệu quả của các cơ sở công lập sẽ tăng lên .

3.5 Hoàn thiện quy chế chi tiêu nội bộ

Xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ phù hợp nhằm sử dụng có hiệu quả nguồn tài chính, chống lãng phí. Thông qua quy chế chi tiêu nội bộ sẽ quản lý tập trung, thống nhất các nguồn thu, tăng cường các nguồn thu, đảm bảo chi tiêu thống nhất trong toàn trường, chi tiêu tiết kiệm, hợp lý. Trên cơ sở đó, từng bước tăng thu nhập cho cán bộ, giáo viên, góp phần xây dựng cơ sở vật chất, tái đầu tư phát triển trường.

Cơ chế quản lý tài chính đối với khối trường hiện nay vẫn còn nhiều bất cập do quy định về học phí, quy trình cấp phát ngân sách nhà nước, chế độ lương đối với giảng viên.v.v... Để hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với khối trường này, các giải pháp cần được thực hiện một cách đồng bộ ở tầm vĩ mô và vi mô đối với quản lý nhà nước nói chung cũng như trong mỗi trường nói riêng và sẽ được tiếp nối và gắn kết với những nghiên cứu hoàn chỉnh hơn để tiếp tục giải quyết vấn đề cải cách quản lý tài chính công trong thời gian tới ■

Ghi chú :

- [1] Quyền tự chủ theo nghị định 43 cơ hội và thách thức đối với đơn vị sự nghiệp công, địa chỉ <http://moi.gov.vn/BForum/detail.asp?Cat=1&id=1829>, ngày 27/07/2006.
- [2] Hai vấn đề trong đổi mới quản lý tài chính ở các trường đại học, xem thêm trang web http://www.hanu.vn/khoa_bomon/english_faculty/science_research
- [3] Quyền tự chủ theo nghị định 43 cơ hội và thách thức đối với đơn vị sự nghiệp công, địa chỉ <http://moi.gov.vn/BForum/detail.asp?Cat=1&id=1829>, ngày 27/07/2006.
- [4] Quyền tự chủ theo nghị định 43 cơ hội và thách thức đối với đơn vị sự nghiệp công, địa chỉ <http://moi.gov.vn/BForum/detail.asp?Cat=1&id=1829>, ngày 27/07/2006.

Tài liệu tham khảo :

1. Nghị định 10/2002/NĐ-CP, Cơ chế tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu, Chính phủ ban hành ngày 16/01/2002.
2. Nghị định 43/2006/NĐ-CP, Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị sự nghiệp công, Chính phủ ban hành ngày 25/04/2006.
3. Các trang Web: www.mof.gov.vn; www.edu.net.vn; www.luatvietnam.com.vn; www.vneconomy.com.vn; www.vnexpress.net.