Đổi mới cơ chế tài chính tại Đại học Quốc gia Hà Nội: thực tiễn triển khai và một số đánh giá ban đầu

NGUYỄN THỊ HƯƠNG

Bài viết phân tích thực trạng triển khai và đánh giá những kết quả ban đầu trong việc đổi mới cơ chế tài chính tại Đại học Quốc gia Hà Nội, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế tài chính gắn với mục tiêu chất lượng tại các trường đại học công lập ở Việt Nam hiện nay.

1. Tổng quan về Đại học Quốc gia Hà Nội sau 20 năm tái thành lập

Đại học Quốc gia Hà Nội (ĐHQGHN) được tái thành lập từ năm 1994. Năm 2001, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 07/2001/NĐ-CP về ĐHQGHN, đồng thời Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 16/2001/QĐ-TTg về tổ chức và hoạt động của ĐHQGHN. Điều 8, Luật Giáo dục đại học thông qua ngày 18-6-2012 khẳng định rõ: "ĐHQGHN có quyền chủ động cao trong các hoạt động về đào tạo, nghiên cứu khoa học, tài chính, quan hệ quốc tế và tổ chức bộ máy. Việc quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của ĐHQGHN thuộc thẩm quyền của Chính phủ".

Những chính sách trên của Chính phủ đối với ĐHQGHN là sự ghi nhận xứng đáng những thành tích mà ĐHQGHN đạt được sau gần 20 năm tái thành lập. Với xuất phát điểm là Trường đại học Tổng hợp và Trường đại học Ngoại ngữ cũ, ĐHQGHN đã vươn lên thành một tổ hợp lớn mạnh gồm 45 đơn vị, trong đó có 6 trường đại học thành viên, 5 viện nghiên cứu, 5 khoa, 29 các trung tâm và đơn vị sự nghiệp. ĐHQGHN đã thực sự trở thành một trung tâm đào tạo lớn, đa ngành, đa lĩnh vực của đất nước.

So với 67 chương trình đào tạo đại học, 80 chương trình đào tạo thạc sỹ, 80 chương trình đào tạo tiến sỹ vào năm 2001, hiện tại ĐHQGHN đã và đang triển khai tới 108 chương trình đào tạo đại học, 121 chương trình đào tạo thạc sỹ và 112 chương trình đào tạo tiến sỹ. Những năm đầu tái thành lập, các chương trình đào tạo của ĐHQGHN đều mang tính đại trà, nhưng hiện tại rất nhiều chương trình đào tạo đại học, thạc sĩ và tiến sĩ là các chương trình chất lượng cao, chương trình tiên tiến, chương trình đạt chuẩn quốc tế, chương trình tài năng chất lượng cao; tất cả các chương trình đào tạo còn lại đều đạt chuẩn quốc gia. Nhiều chương trình đã được kiểm định chất lượng theo tiêu chuẩn quốc tế của mạng lưới các trường đại học nghiên cứu hàng đầu Đông Nam Á. Hoạt động đào tạo đã mở rộng ra rất nhiều ngành, nhóm ngành như khoa học tự nghiên, khoa học xã hội, kinh tế, luật, kỹ thuật, y tế...

Bên cạnh việc mở rộng quy mô và nâng cao chất lượng đào tạo, ĐHQGHN còn tiến hành đổi mới mô hình quản trị, theo hướng giao quyền tự chủ cao hơn cho các đơn vị thành viên và trực thuộc, tạo sự liên thông, liên kết giữa các đơn vị. Đổi mới quản trị đại học tại ĐHQGHN đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng, hiệu quả các hoạt động.

Các kết quả đạt được trên đây của ĐHQGHN có phần đóng góp quan trọng của việc đổi mới cơ chế tài chính.

Nguyễn Thị Hương, Trường đại học Giáo dục, Đại học Quốc gia Hà Nội.

2. Cơ chế quản lý tài chính của Đại học Quốc gia Hà Nội

ĐHQGHN được phân loại là một đơn vị dự toán ngân sách nhà nước cấp 1, có quyền tự chủ cao về hoạt động tài chính như:

(i) Nhận trực tiếp chỉ tiêu kế hoạch và ngân sách từ Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính; được Nhà nước ưu tiên, tập trung đầu tư.

(ii) Được quản lý, điều hành và phân bổ kinh phí cho các đơn vị trực thuộc phù hợp với mô hình của ĐHQGHN (gồm các đơn vị đào tạo trực tiếp; các đơn vị quản lý; các đơn vị phục vụ và dịch vụ).

(iii) Tự chủ xây dựng các tiêu chuẩn, định mức chi tiêu thống nhất trong toàn ĐHQGHN; phân cấp trách nhiệm cho các đơn vị trong xây dựng các định mức chi theo hướng tiết kiệm chi phí quản lý hành chính, tăng chi nghiệp vụ chuyên môn góp phần nâng cao chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học.

ĐHQGHN hiện nay có 3 cấp quản lý tài chính theo cơ chế tự chủ tài chính, đó là:

Cấp I: cấp được ngân sách nhà nước đảm bảo chi cho hoạt động thường xuyên nhằm duy trì quản lý và điều hành cấp vĩ mô, cấp này có nguồn thu sự nghiệp <10% tổng kinh phí Nhà nước cấp, do các đơn vị thành viên và trực thuộc nộp lên từ nguồn thu học phí để phục vụ công tác quản lý và điều hành (cơ quan ĐHQGHN).

Cấp II: cấp được ngân sách nhà nước đảm bảo chi 50-60% hoạt động thường xuyên cho đào tạo, phục vụ đào tạo, bao gồm: các trường đại học thành viên, các khoa trực thuộc.

Cấp III: cấp tự đảm bảo toàn bộ kinh phí để chi cho hoạt động thường xuyên. Đó là các đơn vị hoạt động trong các lĩnh vực xuất bản, in ấn, các đơn vị hoạt động dịch vụ trong lĩnh vực chuyển giao công nghệ.

Sự phân cấp quản lý tài chính trên giúp ĐHQGHN điều phối được nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước cấp từ đơn vị thừa sang đơn vị thiếu trong các nhiệm vụ trọng tâm, đồng thời tạo điều kiện cho các đơn vị thành viên và trực thuộc chủ động trong kế hoạch chi tiêu nhằm sử dụng hiệu quả nguồn kinh phí, nâng cao chất lượng đào tạo.

Nhằm thực hiện đúng và vận dụng cơ chế tài chính mà Chính phủ dành cho ĐHQGHN, những năm qua ĐHQGHN đã đổi mới mạnh mẽ cơ chế tài chính nội bộ của mình theo các hướng cụ thể sau:

- Quản lý ngân sách từng bước gắn với yêu cầu về sản phẩm đầu ra, gồm:

+ Ban hành các hướng dẫn lập kế hoạch, lập dự toán gắn với hoạt động và sản phẩm đầu ra (xây dựng mục tiêu, kế hoạch và nội dung hoạt động, các sản phẩm đạt được và nguồn lực tương ứng cần có) làm cơ sở phân bổ dự toán theo các nhiệm vụ, chỉ tiêu của ĐHQGHN.

+ Từng bước xây dựng các chỉ số yêu cầu về sản phẩm đầu ra để đánh giá kết quả hoạt động và hiệu quả đầu tư nhằm nâng cao chất lượng. Ví dụ, việc xây dựng các chỉ số sản phẩm đầu ra của Đề án xây dựng và phát triển một số ngành, chuyên ngành đạt trình độ quốc tế, của hoạt động khoa học công nghệ.

- Phân bổ ngân sách theo nhiệm vụ và khối lượng công việc, gồm:

+ Thực hiện định biên, giao nhân lực và quỹ lương theo khối lượng công việc và nhiệm vụ thực tế đảm nhiệm của các trường đại học và đơn vị trực thuộc. Hiệu trưởng các trường đại học được quyền quyết định tuyển dụng, sử dụng biên chế trong phạm vi số nhân lực và quỹ lương được giao. Thực tế, một số đơn vị đã tiết kiệm, sử dụng số biên chế ít hơn nhân lực được giao để tăng kinh phí hoạt động và thu nhập cho cán bộ.

+ Phân bổ kinh phí theo nhiệm vụ và chỉ tiêu kế hoạch đã đăng ký và được phê duyệt; kết quả thực hiện các nhiệm vụ và chỉ tiêu của đơn vị năm trước.

Phân bổ kinh phí theo trọng số ngành đào tạo dựa trên đặc thù ngành, trong đó có hệ số ưu tiên đối với các ngành khoa học cơ bản có thực nghiệm, thực địa; ưu tiên các ngành khó tuyển sinh.

- Thực hiện đầu tư có trọng tâm, trọng điểm cho một số ngành, chuyên ngành có điều kiện cận kề về chương trình đào tạo, về đội ngũ, về cơ sở học liệu và các điều kiện đảm bảo chất lượng khác sớm đạt trình độ quốc tế.

- Giao quyền tự chủ và tăng cường phân cấp cho các đơn vị trực thuộc về tổ chức, bộ máy, nhân sự và tài chính.

3. Một số đánh giá ban đầu

Mặc dù cơ chế tài chính của ĐHQGHN ngày càng thông thoáng và hoàn thiện hơn, song vẫn tồn tại rất nhiều bất cập. Trong số này, trước hết là những bất cập về cơ chế thu, chi đối với tất cả các cơ sở đào tạo đại học công lập nói chung, trong đó có ĐHQGHN, bao gồm:

Thứ nhất, mặc dù là tự chủ về tài chính, nhưng các trường tự chủ không được tự xác định mức học phí, vẫn phải tuân thủ mức trần học phí, vốn ở mức rất thấp được quy định tại Nghị định 49/2010/NĐ-CP của Chính phủ. Các trường không được tự xác định chỉ tiêu tuyển sinh phù hợp với năng lực và tình hình thực tiễn của mình. Chỉ tiêu này vẫn được phân bổ một cách cơ học hàng năm. Ngoài ra, các đơn vị tự chủ vẫn còn bị buộc phải tuân theo một chương trình khung rất chặt chẽ, nên chương trình giảng dạy ở các trường thường tương tự nhau, làm giảm tính cạnh tranh, giảm khả năng tuyển sinh của một số trường. Đối với các trường tự chủ một phần. Nhà nước còn thực hiện cơ chế khoán ngân sách cho từng trường, với mức khoán chưa gắn với nhiệm vụ được giao và chất lượng đào tạo và sản phẩm đầu ra. Việc phân bổ ngân sách này còn mang tính bình quân, phụ thuộc vào khả năng cân đối của ngân sách nhà nước, do đó không khuyến khích tính năng động, tích cực và không tạo động lực cạnh tranh cho các trường đại học.

Thứ hai, các trường tự chủ về tài chính chưa được tự chủ hoàn toàn về bộ máy và biên chế. Mặc dù đã có thông tư liên tịch giữa Bộ Giáo dục và đào tạo với Bộ Nội vụ hướng dẫn việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức và biên chế cho các đơn vị sự nghiệp công lập, nhưng trên thực tế quy định này chưa được thực hiện thống nhất. Các bộ, ngành và địa phương chủ quản vẫn áp đặt các quy định riêng về tổ chức bộ máy và biên chế đối với các trường đại học do mình quản lý. Nghị định 43/2006/NĐ-CP quy định khi Nhà nước điều chỉnh các quy định về tiền lương, nâng mức lương tối thiểu, khoản tiền lương cấp bậc, chức vụ tăng thêm theo chế độ nhà nước sẽ do các trường tự chủ tự bảo đảm từ các nguồn thu sự nghiệp. Như vậy, mỗi khi có cải cách lương, các trường sẽ phải cắt giảm nguồn tài chính dành cho hoạt động đào tạo trực tiếp để tăng lương, ảnh hưởng tới chất lượng đào tạo. Nhiều trường đã gặp khó khăn thực sự khi không thể cắt giảm nguồn tài chính dành cho hoạt động đào tạo quá nhiều.

Thứ ba, theo quy định của Nghị định 43/2006/NĐ-CP và Thông tư 71/2006/TT-BTC, không được tính vào chi phí thường xuyên các hoạt động sự nghiệp và dịch vụ, khoản thu nhập tăng thêm theo quy chế chi tiêu nội bộ. Khoản kinh phí này phải hạch toán sau thuế. Điều này làm tăng khó khăn tài chính cho các trường. Các trường mặc dù được tự chủ về tài chính, nhưng vẫn phải tuân thủ các định mức kinh tế kỹ thuật, tiêu chuẩn ngành đã lạc hậu, không hợp lý. Nhiều định mức kinh tế kỹ thuật còn thiếu, nhưng các trường không được tự xây dựng. Theo quy định hiện hành, tiền mua sắm đầu tư một số tài sản cố định phục vụ giảng dạy, thực hành, thực tập trong năm không được tính là chi phí thường xuyên, không được dùng nguồn học phí để chi trả. Điều này làm cho việc đầu tư, mua sắm trong năm báo cáo gặp khó khăn, phức tạp. Ngoài ra việc cấp kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản cho các trường còn nhỏ giọt, chế độ khấu hao đối với một số máy móc, thiết bị giảng dạy với thời gian 5 năm là quá dài, không hợp lý.

Ngoài các bất cập chung nói trên, riêng với ĐHQGHN, cơ chế tự chủ tài chính hiện tại còn có một số bất cập sau đây:

Một là, định hướng ưu tiên đầu tư cho ĐHQGHN như tinh thần Nghị định 07/2001/NĐ-CP ngày 1-2-2001 về ĐHQGHN còn chưa được cụ thể hóa trong quá trình thực hiện các cơ chế, chính sách của một số Bộ, ngành chức năng.

Hai là, ĐHQGHN quản lý ngân sách theo sản phẩm đầu ra nhưng chưa có đủ các tiêu chí, tiêu chuẩn của Nhà nước ban hành để làm căn cứ đánh giá kết quả các hoạt động, nhiệm vụ, chỉ tiêu đã thực hiện được. Nhà nước cũng chưa có cơ chế tài chính áp dụng đặc thù đối với các ngành khoa học cơ bản. Vì vậy, một số ngành khoa học cơ bản của ĐHQGHN hiện nay đang đối mặt với vấn đề thiếu hụt nguồn lực cán bộ, không thu hút được sinh viên theo học, chất lượng đào tạo có xu hướng giảm sút.

Ba là, ĐHQGHN chưa xây dựng được cơ chế tài chính đặc thù phát huy quyền tự chủ cao. Hơn nữa, hiện trạng về nguồn lực về cơ sở vật chất của ĐHQGHN chưa đáp ứng được yêu cầu hoạt động và phát triển.

Vì vậy trong thời gian tới việc thực hiện đổi mới cơ chế tài chính gắn với mục tiêu chất lượng ở ĐHQGHN cần có những định hướng sau:

- Áp dụng triệt để nguyên tắc gắn với sản phẩm đầu ra trong quản lý, phân bổ nguồn lực tài chính; Chính phủ cho phép áp dụng cơ chế tài chính đặc thù cho ĐHQGHN.

- Cần có cơ chế tài chính áp dụng đối theo hình thức Nhà nước đặt hàng đối với các các ngành khoa học cơ bản: Nhà nước có cơ chế đảm bảo cơ quan có nhu cầu tuyển dụng và sử dụng nhân lực được đào tạo; có chính sách ưu đãi đối với người dạy và người học; trước mắt thực hiện đối với một số ngành có đặc thù cao.

- Cần có cơ chế tài chính để đào tạo chất lượng cao và đào tạo nhân tài, trước mắt áp dụng cơ chế đầu tư đảm bảo đủ nguồn lực thực hiện các chương trình đào tạo đạt trình độ quốc tế; đồng thời tăng học phí theo chất lượng đối với các chương trình đào tạo chất lượng cao đã được kiểm định và được xã hội thừa nhận; các trường đại học được tự chủ quyết định việc sử dụng nguồn lực tài chính đặc biệt trong việc thu hút và đãi ngộ cán bộ.

- Cơ cấu lại ngân sách nhà nước và tăng học phí theo lộ trình ngân sách nhà nước đối với các ngành có khả năng xã hội hóa cao.

- Thực hiện việc giao khoán tổng nguồn lực tại chính.

Kết luận

Cùng với xu hướng đổi mới giáo dục đại học, cơ chế tài chính của nhà nước đối với giáo dục đại học nói chung và đối với ĐHQGHN nói riêng đã và đang được đổi mới liên tục. Trên cơ sở đó, ĐHQGHN cũng đã tiến hành nhiều đổi mới quan trọng cơ chế tài chính nội bộ của hệ thống.

Những đổi mới nói trên, đã góp phần quan trọng vào sự phát triển mạnh mẽ của ĐHQGHN trong 20 năm qua, trong đó có sự mở rộng về quy mô, nâng cao chất lượng đào tạo, nâng cao vị thế; qua đó dần khẳng định vai trò là trung tâm đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao hàng đầu của đất nước.

Tuy nhiên, cơ chế tài chính hiện tại vẫn còn chứa dựng nhiều yếu tố bất cập. Bài viết này, đề xuất các hướng đổi mới cơ chế tài chính cho ĐHQGHN mà Chính phủ có thể áp dụng là phân bổ tài chính gắn với sản phẩm đầu ra, nhà nước đặt hàng đào tạo, cơ chế thu đủ bù chi, tăng ngân sách nhà nước cho các ngành đào tạo cơ bản trong khi giảm ngân sách nhà nước cho các ngành đào tạo có khả năng xã hội hóa, và cuối cùng là hướng tới việc nhà nước giao khoán tổng nguồn lực tài chính cho ĐHQGHN./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị, Thông báo Kết luận số 37 - TB/TW ngày 26-5-2011 về Đề án "Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập".

2. Bộ Tài chính và UNDP (2011), Kỷ yếu Hội thảo Đổi mới cơ chế tài chính đối với cơ sở giáo dục đại học công lập", Hà Nội, 2011.

3. Phùng Xuân Nhạ và Phạm Xuân Hoan (2012), "Chi phí, lợi ích đầu tư cho giáo dục đại học Việt Nam và hàm ý về lộ trình cải cách học phí theo nhóm ngành", Tạp chí Phát triển kinh tế, Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 10-2012.

4. World Bank (2012), Phát huy hiệu quả của giáo dục đại học, Báo cáo khu vực