NÂNG CAO NĂNG LỰC TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP TRONG NGÀNH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Th.s. Đoàn Thị Thành Vinh

Trường Cao đẳng Kinh tế - Kỹ thuật Nghệ An

TS. Nguyễn Thị Hà

Học viện Tài chính

Vấn đề tự chủ nói chung và tự chủ tài chính nói riêng là một chủ đề nằm trong chủ trương đổi mới của Đảng và Nhà nước. Vấn đề này từ lâu đã thành một xu thế chung ở các nước phát triển. Đối với ngành giáo dục nói riêng, đây đang là một vấn đề cấp bách đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển của ngành. Bài viết này được tác giả dùng phương pháp Sử dụng tài liệu thứ cấp nhằm chỉ ra thực trạng hiện nay, các vấn đề đang tồn tại trong việc triển khai quyền tự chủ về tài chính, đặc biệt sau 6 năm thực hiện Nghị định 43; các nguyên nhân dẫn đến các hiện tượng này. Từ đó tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao năng lực tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập trong ngành giáo dục và đào tạo ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Đơn vị sự nghiệp công lập, Giáo dục và đào tạo, Tự chủ tài chính.

Trong suốt thời gian dài, Nhà nước đã thực hiện chế độ bao cấp đối với các đơn vị sự nghiệp công lập (gọi tắt là đơn vị sự nghiệp) khiến cho các đơn vị đó dần mất đi tính năng động, sáng tạo, có tâm lý ỷ lại, trông chờ vào sự bao cấp của Nhà nước. Chính vì vậy, mà quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế, tài chính đối đơn vị sự nghiệp có phần hạn chế. Nghị định 43 ngày 25/4/2006 của Chính phủ đã tạo điều kiện cho các đơn vị sự nghiệp công lập nâng cao quyền tự chủ nói chung và tự chủ tài chính nói riêng. Tuy nhiên, sau 6 năm thực hiện Nghị đinh 43, vấn đề tự chủ tài chính ở các đơn vị sự nghiệp công lập vẫn còn nhiều vướng mắc, năng lực tự chủ của các đơn vị vẫn chưa được phát huy, vì còn nhiều rào cản chưa được gỡ bỏ. Chính vì vậy, để nâng cao năng lực tự chủ về tài chính trong các đơn vị sự nghiệp công lập cần một số giải pháp đồng bộ và khả thi.

1. Hiểu thế nào là tự chủ tài chính?

Vấn đề tự chủ nói chung và tự chủ tài chính nói riêng là một chủ đề nằm trong chủ trương đổi mới của Đảng và Nhà nước. Vấn đề này từ lâu đã thành một xu thế chung ở các nước phát triển. Mục tiêu của quản lý là làm tăng hiệu quả hoạt động, mang lại lợi ích tối đa cho con người. Muốn quản lý hiệu quả cần tăng năng lực tự chủ cho các tổ chức đơn vị. Hơn nữa giáo dục đào tạo là sự nghiệp của toàn dân cần phải được xã hội hóa để cho dân tự lựa chọn, tự đầu tư và được hưởng lợi ích. Vai trò quản lý của Nhà nước là tạo môi trường lành mạnh để cho giáo dục và đào tạo phát triển đúng hướng. Muốn quản lý tốt cần có một cơ chế quản lý phù hợp. Trong đó cần coi trọng cơ chế quản lý tài chính. Ở nước ta, tự chủ tài chính là nội dung mới và quan trọng của cơ chế quản lý tài chính.

Lâu nay, người ta đều cho rằng tự chủ tức là các đơn vị sự nghiệp công lập được phép sử dụng kinh phí cho các nhu cầu chi tiêu. Nhưng điều đó chưa đầy đủ. Hiểu tự chủ tức là chủ động trong các hoạt động của nhà trường trên các mặt tài chính, nghiên cứu khoa học, đào tạo, quản trị nhân sự. Tự chủ về tài chính vấn đề được quan tâm đầu tiên. Trong thời kỳ bao cấp sự lệ thuộc về tài chính là một nguyên nhân gây khó khăn cho hoạt động của nhà trường. Việc nhà trường lệ thuộc hoàn toàn vào nguồn ngân sách của Nhà nước đã tạo nên một rào cản đối với vấn đề xã hội hóa giáo dục, một mặt làm cho các trường thiếu kinh phí hoạt động do ngân sách cấp không đủ, mặt khác việc quản lý thu chi chặt chẽ, máy móc đã "trói buộc" các trường, làm cho các trường phải "phá rào" dẫn đến vi phạm. Nghị định 43 của Chính phủ đã "cởi trói" cho các đơn vị sự

nghiệp. Tự chủ tài chính cần được hiểu là đơn vị tự chịu trách nhiệm về nguồn thu và chi của đơn vị mình.

2. Thực trạng năng lực tự chủ tài chính các đơn vị sự nghiệp công lập trong ngành giáo dục và đào tạo ở Việt Nam hiện nay

Theo thống kê của Bộ Tài chính, giai đoạn 2001–2010, tổng nguồn vốn dành cho giáo dục, đào tạo là 603.870 tỷ đồng, chiếm tỷ lệ trên 20% tổng chi NSNN; từ năm 2008. Tính đến 2010, căn cứ vào nguồn thu sự nghiệp thì năng lực tự chủ tài chính được thể hiện qua bảng 1.

Qua số liệu và qua tìm hiểu thực tế, tác giả thấy rằng nhiều cơ sở giáo dục hiện nay không muốn tự chủ tài chính. Số này xuất phát từ năng lực tự chủ còn kém, chưa có thương hiệu nên muốn dựa vào nguồn ngân sách để hoạt động, coi ngân sách là chỗ dựa để tồn tại.

Nghị định 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ ra đời đã tạo động lực cho các đơn vị sự nghiệp công lập nâng cao tính tự chủ, thực hiện việc kiểm soát chi tiêu nội bộ, phát huy tính chủ động, sáng tạo của người lao động; tạo quyền tự chủ, chủ động cho đơn vị trong việc quản lý chi tiêu tài chính, giảm dần sự can thiệp của các cơ quan quản lý Nhà nước vào hoạt động của đơn vị.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các đơn vị công lập còn gặp phải nhiều vướng mắc như: chưa có các văn bản hướng dẫn hoặc cơ chế phân quyền, phân cấp rõ ràng trong việc tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế của các cơ quan có thẩm quyền, phần nào gây khó khăn cho đơn vị trong việc thực hiện đầy đủ quyền hạn và trách nhiệm của đơn vị theo tinh thần của Nghị định số 43/2006/NĐ-CP. Chưa có hướng dẫn cụ thể về các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ đối với các đơn vị để có thể phân loại xếp loại các đơn vị, chưa có tiêu chí kết hợp giữa việc đánh giá kết quả sử dụng kinh phí với kết quả thực hiện nhiệm vụ trong thực hiện giao dự toán kinh phí hàng năm cho các đơn vị. Do vậy, chưa phản ánh chính xác kết quả và chất lượng thực hiện nhiệm vụ của từng đơn vị.

2.1. Một số vấn đề bất cập đã nẩy sinh sau khi có nghị định 43 của Chính phủ:

Thứ nhất, Tự chủ tài chính chưa đi liền với tự chủ học thuật.

Hầu hết các chuyên gia giáo dục đều cho rằng tự chủ đối với các trường công lập hiện nay là tự chủ nửa vời. Các trường Đại học, cao đẳng đã được giao quyền tự chủ tài chính nhưng không được quyết định ngành học, chương trình, nội dung đào tạo. Mở ngành gì, đào tạo bao nhiêu, chương trình thế nào đều phải xin phép Bộ. Trong khi đó các chuyên viên của Bộ mỗi người phụ trách hàng chục trường, hàng trăm ngành học, làm sao biết được trường này trường kia khác nhau thế nào.

Thứ hai, Tự chủ tài chính chưa tạo được sự đột phá trong chất lượng giáo dục.

Khi được giao quyền tự chủ nhiều cơ sở giáo dục lợi dụng quyền để đa dạng hóa các hoạt động đào tạo, mở thêm nhiều loại hình dịch vụ để tăng nguồn thu. Đặc biệt giảm tuyển sinh hệ chính quy, để tăng chỉ tiêu hệ tại chức. Đặt lớp ở xa trường dưới hình thức liên kết đào tạo với địa phương. Nhiều trường còn xin tăng chỉ tiêu đào tạo theo địa chỉ. Do quy mô tăng các trường đã tăng cường mời giáo viên, từ đó dẫn đến hệ lụy là giảng viên bỏ lớp tại trường đi dạy ngoài để tăng thu nhập. Chất lượng giảng viên chưa được sàng lọc, tuyển chọn. Đó là chưa kể đến tiền lương, tiền thưởng còn thấp chưa có sự thu hút người tài, người giỏi. Từ đó chất lượng đào tạo của các trường được tự chủ vẫn không thể nâng lên được, nếu không nói là tụt xuống.

Thứ ba, Tự chủ tài chính chưa phát huy được tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm và sáng tạo.

Bảng 1: Cơ cấu đơn vị sự nghiệp thực hiện quyền tự chủ tài chính năm 2010

Đơn vị sự nghiệp thực hiện tự chủ tài chính	Số lượng (ĐVSN)	Tỷ trọng (%)
Tự đảm bảo chi phí hoạt động	795	3,1
Tự đảm bảo một phần chi phí hoạt động	10.019	40,2
Do NSNN bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động	14.151	56,7
Tổng	24.965	100

Nguồn: Bộ Tài chính

Trong bối cảnh hiện nay môi trường giáo dục ở nước ta tính cạnh tranh chưa cao. Mặc dù được tự chủ một phần, hoặc toàn bộ nhưng vẫn còn cơ chế xin cho. Các trường vẫn được cấp kinh phí qua các dự án. Trong hệ thống trường công nhà nước đối xử vẫn chưa công bằng. Vẫn còn một số trường trọng điểm, trường khó khăn, trường đặc thù cần được hỗ trợ. Chính vì thế, môi trường chưa thật sự bình đẳng. Hiệu trưởng Đại học Ngoại thương chia sẻ: "Trường được tự chủ nhưng không được hưởng quyền lợi, cơ chế về nguồn thu gì hơn so với các trường đại học công lập khác. Trường không thể phát triển thêm nguồn thu để tự đảm bảo toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên".

2.2. Nguyên nhân dẫn đến những bất cập trong cơ chế tự chủ tài chính hiện nay:

Một là, chính sách thiếu tính đồng bộ.

Nghị định 43 CP/ 2006 vẫn chưa quy định rõ, tự chủ đến đâu, hạn chế đến đâu. Nhiều chính sách thể hiện tư tưởng bao cấp vẫn còn. Nếu tự chủ về tài chính mà không tự chủ nguồn thu, chi thì không thể thực hiện được. Tự chủ tài chính phải đi liền với tự chủ tổ chức cán bộ, về đào tạo, nghiên cứu khoa học. Nhiều quy định chưa thực sự khuyến khích các cơ sở giáo dục công lập tự chủ tài chính, như quy định về biến chế giảng viên, chỉ tiêu tuyển sinh, chương trình khung… mang tính bắt buộc. Đây chính là nốt thắt trong tự chủ.

Hai là, năng lực tự chủ tài chính của các cơ sở giáo dục công lập còn hạn chế.

Bộ máy quản lý của các cơ sở được giao quyền tự chủ tài chính chưa có đủ năng lực. Bộ máy này quen làm việc trong môi trường bao cấp khi chuyển sang cơ chế tự chủ chưa được trang bị đủ tri thức, kỹ năng. Bằng chứng là nhiều cơ sở giáo dục sai phạm trong quản lý tài chính là do kém hiểu biết. Trong điều kiện tự chủ quản lý tài chính phải sáng tạo, mềm dẻo.

Ba là, thiếu kiểm soát chặt chẽ.

Theo thứ trưởng bộ GD&ĐT Bùi Văn Ga còn thiếu cơ chế kiểm soát để bảo vệ quyền lợi cho người học "Hiện nay Chính phủ đã cho phép đại học công lập tự chủ thu học phí cao so với nghị định 49/2010/NĐ-CP nhưng chất lượng phải được nâng cao. Hiện một số trường đã thực hiên tăng học phí nhưng vấn đề hiện nay cần là xây dựng những tiêu chí đào tạo chất lượng cao phù hợp học phí để người học không bị thiệt thòi". Nếu Nhà nước thiếu cơ chế giám sát chặt chẽ các cơ sở giáo dục công lập sẽ lạm dụng quyền tự chủ, bỏ qua những quy định của Nhà nước để tự thu, tự chi sai chế độ tài chính. Ví dụ, học phí thu cao nhưng chương trình đào tạo cắt xén, thời gian đào tạo giảm xuống, cơ sở vật chất không đảm bảo.

3. Một số giải pháp nâng cao năng lực thực hiện tự chủ tài chính

Để tăng cường quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các trường ĐH, CĐ hiện nay cần tập trung giải quyết dứt điểm một số vấn đề cấp bách sau đây:

Thứ nhất, Nâng cao nhận thức và trách nhiệm xã hội của các đơn vị được trao quyền tự chủ tài chính.

Trách nhiệm xã hội chính là việc nhà trường tự giác thực hiện các quy định của Nhà nước, sẵn sàng giải trình, công khai và minh bạch các hoạt động tài chính của nhà trường và chịu trách nhiệm về các kết quả hoạt động của mình, sẵn sàng giải trình trước tập thể nhà trường, trước Nhà nước và trước xã hội nhằm đảm bảo lợi ích của chính bản thân nhà trường, của Nhà nước, của người học và của cộng đồng xã hội.

Thứ hai, Xác định rõ vai trò quản lý Nhà nước của các Bộ, Ngành đối với vấn đề tự chủ tài chính ở các đơn vị sự nghiệp công lập.

Tạo điều kiện để các trường ĐH, CĐ, các cơ sở Giáo dục ĐH được chủ động trong mọi mặt nhất là chủ động thực hiện đa dạng hóa nguồn tài chính, khai thác tối đa các nguồn lực từ nghiên cứu khoa học, nguồn lực từ các dịch vụ và tư vấn, nguồn lực ngoài nhà nước và thu hút đầu tư của nước ngoài... Các trường cần được quyền tự chủ về hạch toán thu - chi theo nguyên tắc từ nhiều nguồn thu tài chính đủ bù cho các khoản chi hợp lý, có tích lũy cần thiết để phát triển nguồn nhân lực, cơ sở vật chất để phục vụ quá trình đào tạo và nghiên cứu khoa học.

Bộ Giáo dục và Đào tạo nên tập trung vào việc hoạch định chiến lược, chính sách phát triển, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho giáo dục ĐH chỉ đạo và triển khai tốt hệ thống đảm bảo chất lượng và kiểm định chất lượng giáo dục ĐH; điều tiết về môi

trường, cơ cấu và quy mô giáo dục ĐH theo yêu cầu phát triển nguồn nhân lực của đất nước.

Thứ ba, Việc tăng cường phân cấp quản lý đảm bảo quyền tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập muốn thực hiện được cần có sự chỉ đạo thống nhất của các cơ quan quản lý hữu quan và có các văn bản hướng dẫn triệt để đảm bảo hiệu lực và tính khả thi của nó.

Giao cho các trường ĐH, CĐ quyền tự chủ về tài chính nhưng trong công tác tuyển sinh, nhiều trường bị lỗ nặng vì thu không đủ chi, trong khi đó đã kiến nghị nhiều lần thu lệ phí hồ sơ và lệ phí tuyển sinh một lần để giảm lượng thí sinh ảo và đỡ khó khăn về tài chính cho các trường... nhưng vẫn chưa được thực hiện. Tự chủ tài chính không có nghĩa là các cơ sở giáo dục biến thành doanh nghiệp tư nhân. Giáo dục là ngành xã hội hóa rất cao vì nó liên quan đến rất nhiều người. Nền giáo dục quốc gia phải được quản lý chặt chẽ trên tất cả các mặt. Đổi mới cơ chế quản lý theo hướng tăng quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục là cần thiết nhưng không thể khoán cho tư nhân. Các trường công lập là trường của Nhà nước, là xương sống của nền giáo dục quốc gia. Vì vậy, Nhà nước phải tăng cường kiểm tra giám sát. Trước hết, tăng cường thanh tra, kiểm tra phát hiện kịp thời những bất cập để kiến nghị, xử lý sai phạm tại các đơn vị, giúp đơn vị tiếp thu, chấn chỉnh kịp thời những việc chưa chấp hành đúng. Nhà nước có thể phải rút giấy phép đào tạo một số ngành, hoặc cao hơn là đóng cửa trường ngừng tuyển sinh đào tạo nếu thấy sai phạm về tài chính.

Thứ tư, Để thực hiện tốt quyền tự chủ tài chính, các đơn vị sự nghiệp công lập nhất thiết phải tự khẳng định mình, trước hết là việc xây dựng kế hoạch, chiến lược phát triển của đơn vị mình.

Để tồn tại và phát triển trong bối cảnh hiện nay, các trường phải có kế hoạch chiến lược để điều chỉnh mọi hoạt động, đáp ứng sự thay đổi nhanh và yêu cầu của thực tiễn phát triển kinh tế- xã hội. Kế hoạch chiến lược này phải phù hợp với nhu cầu xã hội, phải đảm bảo tăng và sử dụng có hiệu quả nguồn kinh phí. Các trường ĐH, CĐ nhất định phải công khai, minh bạch khả năng, tiềm năng chất lượng, hiệu quả của các hoạt động của mình trong hiện tại và tương lai với những cơ sở dữ liệu, luận cứ thuyết phục. Đồng thời phải báo cáo các hoạt động với các phía liên quan, trước hết là cơ quan chủ quan để nâng cao trách nhiệm xã hội của nhà trường với các nhóm lợi ích liên quan và không ngừng tự hoàn thiện mình, đáp ứng những thách thức, đòi hỏi, bức xúc từ ngoài nhà trường cũng như những đòi hỏi từ nội tại bản thân nhà trường.❐

Tài liệu tham khảo:

1. Ezara Solomon, "*The theory financial management",* New York and London Columbia University Press, 1963.

2. GS.TS Mai Ngọc Cường, *"Điều tra thực trạng và khuyến nghị giải pháp thực hiện tự chủ về tài chính các trường Đại học Việt Nam"*, Đề tài cấp bộ, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, 2007.

3. PGS.TS Vũ Duy Hào, *"Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với các trường Đại học công lập khối kinh tế ở Việt Nam*", Đề tài cấp bộ, năm 2005.