

Đầu tư phát triển cho giáo dục đại học ở Việt Nam: Hướng tới sự phân bổ hiệu quả hơn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước

Bùi Đức Tuân*

Ngày nhận: 29/01/2016

Ngày nhận bản sửa: 11/2/2016

Ngày duyệt đăng: 25/4/2016

Tóm tắt:

Đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học hiện đang giữ vai trò chủ đạo. Trong bối cảnh ngân sách nhà nước vẫn còn eo hẹp, đòi hỏi phải có cơ chế đầu tư hợp lý, hiệu quả và có tính ưu tiên hơn. Nghiên cứu cơ chế, chính sách đầu tư hiện hành và khảo sát các cơ quan quản lý giáo dục đại học, các trường đại học ở Việt Nam cho thấy cơ chế phân bổ vốn đầu tư công cho giáo dục đại học còn nhiều hạn chế. Trên cơ sở những bất cập trong cơ chế phân bổ vốn đầu tư và những thông lệ tốt của thế giới, nghiên cứu đề xuất một số định hướng đổi mới cơ chế phân bổ vốn đầu tư cho giáo dục đại học, và giới thiệu một bộ tiêu chí ưu tiên phân bổ vốn đầu tư công cho các trường đại học, trong đó nhấn mạnh tính tự chủ, tính phù hợp với các ưu tiên chiến lược của quốc gia và gắn kết với kết quả hoạt động của trường đại học.

Từ khóa: cơ chế, đầu tư công, giáo dục đại học, phân bổ vốn đầu tư, tiêu chí

Investment for development of higher education in Vietnam toward an effective mechanism of state capital budget allocation

Abstract:

State budget has played a vital role in investment in infrastructure development for higher education in Vietnam. Given the scarcity of state budget, a sounder and more efficient state capital budget allocation mechanism is required. By reviewing mechanism and policies for public investment, and surveying selected universities, related management agencies in Vietnam, this paper indicates the limitations in the allocation mechanism for higher education. Based on the international best practices and indicated limitations, the paper provides some recommendations to reform the state capital budget allocation mechanism, proposing a set of priority criteria for allocation of state budget for higher education.

Keywords: Capital allocation; criteria; higher education; public investment; state capital budget.

1. Giới thiệu

Đảng và Nhà nước ta luôn coi giáo dục là quốc sách hàng đầu, phát triển giáo dục là nền tảng, nguồn nhân lực chất lượng cao là một trong những động lực quan trọng thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, là yếu tố cơ bản để phát triển xã hội, tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững. Trước nhu cầu phát triển mạnh về quy mô của giáo dục đại học và trong bối cảnh nguồn lực ngân sách hạn chế, yêu cầu đặt ra cho các nhà quản lý là vốn đầu tư cho giáo dục đại học cần được phân bổ một cách hợp lý

và sử dụng một cách hiệu quả hơn.

Để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học, mục tiêu của nghiên cứu này nhằm phân tích toàn diện về cơ chế chính sách và thực trạng phân bổ vốn đầu tư công cho giáo dục đại học hiện nay, đánh giá những điểm bất cập và chỉ ra những khía cạnh cần hoàn thiện trong cơ chế, chính sách đầu tư phát triển cho giáo dục đại học trong thời gian tới.

Nghiên cứu căn cứ vào những thông tin thứ cấp được thu thập và tổng hợp từ các cơ quan quản lý

(văn bản pháp luật, văn bản chỉ đạo điều hành, dữ liệu tổng hợp,...), và thông tin sơ cấp (thực trạng thực hiện cơ chế, chính sách phân bổ vốn đầu tư công cho giáo dục đại học, những vướng mắc, khó khăn trong quá trình thực hiện dự án đầu tư,...) thông qua phỏng vấn các cơ sở giáo dục đại học, bộ ngành liên quan và điều tra trực tuyến các cơ sở giáo dục đại học trên cả nước. Cụ thể, nghiên cứu đã phỏng vấn 6 bộ, 9 trường đại học và điều tra trực tuyến 68 cơ sở giáo dục đại học.

2. Căn cứ khoa học và thực tiễn về phân bổ vốn đầu tư công cho giáo dục đại học

2.1. Sự cần thiết của đầu tư công cho giáo dục đại học

Giáo dục và đào tạo là một dịch vụ đặc biệt, sự đặc biệt của giáo dục và đào tạo nói chung hay giáo dục đại học nói riêng bao gồm: (i) dịch vụ này không theo quy luật tăng năng suất lao động như các sản phẩm khác; (ii) người sử dụng dịch vụ thường không phải là người trả tiền và (iii) dịch vụ giáo dục đại học không chỉ mang lại lợi ích cho cá nhân người học mà còn mang lại lợi ích lâu dài cho xã hội. Đối với cá nhân, đầu tư cho giáo dục đại học là một khoản đầu tư cho tương lai và người mua dịch vụ sẽ phải trả tiền. Đối với xã hội, đầu tư cho giáo dục đại học giúp hình thành một lực lượng lao động có năng suất làm việc cao hơn, tạo ra nhiều giá trị cho xã hội hơn. Vì vậy, dịch vụ giáo dục đại học cần phải được đầu tư (bởi nhà nước) chứ không thể chỉ được tài trợ bởi người học theo nguyên tắc thuận mua vừa bán như các sản phẩm thông thường.

2.2. Cơ sở pháp lý của việc phân bổ vốn đầu tư công cho giáo dục đại học

Đầu tư công cho giáo dục đào tạo nói chung và giáo dục đại học nói riêng là một ưu tiên đã được khẳng định trong các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Ban chấp hành Trung ương (2013, 03) nhấn mạnh: “Giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu, là sự nghiệp của Đảng, Nhà nước và của toàn dân. Đầu tư cho giáo dục là đầu tư cho phát triển, được ưu tiên đi trước trong các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội”.

Định hướng *ưu tiên đầu tư* cho phát triển giáo dục đào tạo được thể hiện trong các văn bản chỉ đạo của Chính phủ. Chiến lược phát triển giáo dục 2011-2020, được phê duyệt kèm theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ (2012, 07), đã khẳng định “tiếp tục đổi mới cơ chế tài chính giáo dục nhằm huy động, *phân bổ* và sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực của nhà nước và xã hội đầu tư cho giáo dục”.

Xét về *cơ chế, chính sách* phân bổ vốn đầu tư công nói chung và cho giáo dục đại học nói riêng, hiện nay đã có một hệ thống văn bản pháp luật dần được hoàn thiện theo hướng quản lý chặt chẽ hơn việc phân bổ vốn đầu tư công. Trong đó:

Thủ tướng Chính phủ (2011) xác định một số nguyên tắc mới trong quản lý, sử dụng vốn đầu tư công bao gồm: (i) các cấp có thẩm quyền chịu trách nhiệm kiểm soát chặt chẽ phạm vi, quy mô của từng dự án đầu tư; (ii) những dự án được quyết định đầu tư mà không xác định rõ nguồn vốn, mức vốn thuộc ngân sách nhà nước, làm cho dự án thi công phải kéo dài, gây lãng phí thì người ký quyết định phải chịu trách nhiệm về những tổn thất do việc kéo dài này gây ra,... Quốc hội (2014, điều 12) đã đưa ra nguyên tắc chung là “quản lý việc sử dụng vốn đầu tư công theo đúng quy định đối với từng nguồn vốn; bảo đảm đầu tư tập trung, đồng bộ, chất lượng, tiết kiệm, hiệu quả và khả năng cân đối nguồn lực; không để thất thoát, lãng phí”.

Trên cơ sở đó, cơ chế đầu tư cho giáo dục và đào tạo cũng cần được đổi mới cho phù hợp dựa trên nguyên tắc công bằng, công khai và gắn với việc thực hiện các nhiệm vụ ưu tiên của từng cấp, từng ngành và của mỗi cơ sở giáo dục, đào tạo.

2.3. Kinh nghiệm quốc tế về phân bổ vốn đầu tư công cho giáo dục đại học

Nhiều quốc gia trên thế giới đã đạt được những thành tựu to lớn nhờ sớm coi trọng vai trò của giáo dục và đào tạo. Mỗi quốc gia đều có những cơ chế riêng để phân bổ vốn đầu tư công cho phát triển giáo dục vào đào tạo nói chung và giáo dục đại học nói riêng. Cụ thể, (i) các nước châu Âu lựa chọn phân bổ vốn đầu tư phát triển dựa trên công thức, thông qua đàm phán hay theo kết quả hoạt động và/hoặc tài trợ theo dự án (Claeys-Kulik & Estermann, 2016); (ii) tại Vương quốc Anh, chi đầu tư phát triển (15%) cho các dự án và các sáng kiến phát triển khác lại được phân bổ trên cơ sở công thức và đánh giá cạnh tranh (HEFCE, 2015); (iii) đối với Nhật Bản, chi đầu tư phát triển được phân bổ cho các trường thông qua Quỹ đầu tư phát triển dưới hình thức cấp phát và cho vay,... (Maruyama, 2008).

3. Thực trạng phân bổ vốn đầu tư cho giáo dục đại học

3.1. Thực trạng phân bổ vốn đầu tư cho giáo dục đại học

Trong những năm vừa qua, vốn ngân sách nhà nước luôn giữ vai trò chủ đạo trong tổng vốn đầu tư phát triển của các trường (Bảng 1).

Bảng 1: Phân bổ vốn đầu tư ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học 2012-2014

Năm	Kế hoạch đầu tư (tr. đồng)	Kế hoạch phân bổ		Kế hoạch huy động			
		Ngân sách trung ương		Nước ngoài		Ngoài ngân sách	
		Giá trị (tr. đồng)	%	Giá trị (tr. đồng)	%	Giá trị (tr. đồng)	%
2012	3.002.776	2.295.783	76,46%	15.000	0,50%	691.993	23,05%
2013	2.448.887	1.996.670	81,53%	40.000	1,63%	412.217	16,83%
2014	2.173.292	1.821.928	83,83%	40.000	1,84%	311.364	14,33%
Tổng số	7.624.955	6.114.381	80,19%	95,000	1,25%	1.415.574	18,57%

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Xét về số tuyệt đối, kế hoạch đầu tư công cho các trường đại học giảm mạnh qua các năm, tuy nhiên, tỷ trọng vốn phân bổ từ ngân sách trung ương lại tăng đáng kể (từ 76,46% lên 83,83%).

3.2. Tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của trường đại học trong các dự án đầu tư công

Hiện nay, cả nước mới có 13 trường tự chủ hoàn toàn theo tinh thần của Chính phủ (2014). Trong mẫu điều tra trực tuyến, tỷ lệ số trường chưa tự chủ hoàn toàn về chi thường xuyên chiếm đến 93% tổng số (63 trường). Với một tỷ lệ phụ thuộc ngân sách nhà nước lớn như vậy, trong bối cảnh ngân sách nhà nước dành cho giáo dục đại học hạn hẹp và khó có khả năng tăng thêm đáng kể trong thời gian tới thì việc tạo động cơ buộc các trường tự chủ cao hơn là một yêu cầu cấp thiết.

Phiếu điều tra đã tập trung làm rõ mức độ góp vốn đối ứng của các trường vào các dự án đầu tư, coi đó là một biểu hiện cụ thể của khả năng vươn lên trong các nấc thang tự chủ của nhà trường. Kết quả điều tra (Bảng 2) cho thấy, có 14 trên 42 dự án được

đầu tư từ ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2011-2015 có mức độ góp vốn đối ứng của các trường từ 10- 30% (chiếm 33% tổng số các dự án có trả lời câu hỏi này) và chỉ có 9 dự án có tỷ lệ vốn đối ứng trên 30% (chiếm 21,4%).

Hình 1 định vị các trường trên một đồ thị trong đó trục hoành thể hiện tiến độ của các dự án và trục tung phản ánh tỷ lệ góp vốn đối ứng của các trường. Hình này cho thấy các dự án có tiến độ đúng hoặc nhanh hơn kế hoạch có tỷ lệ vốn đối ứng trung bình là 21 - 27%, trong khi các dự án chậm tiến độ có tỷ lệ vốn đối ứng trung bình là 13%. Rõ ràng, việc có đóng góp vốn đối ứng trong các dự án đã làm tăng thêm trách nhiệm đẩy nhanh tiến độ dự án của các trường, qua đó nâng cao hiệu quả thực hiện dự án đầu tư.

3.3. Thực trạng thẩm định các dự án trong phân bổ đầu tư phát triển cho giáo dục đại học

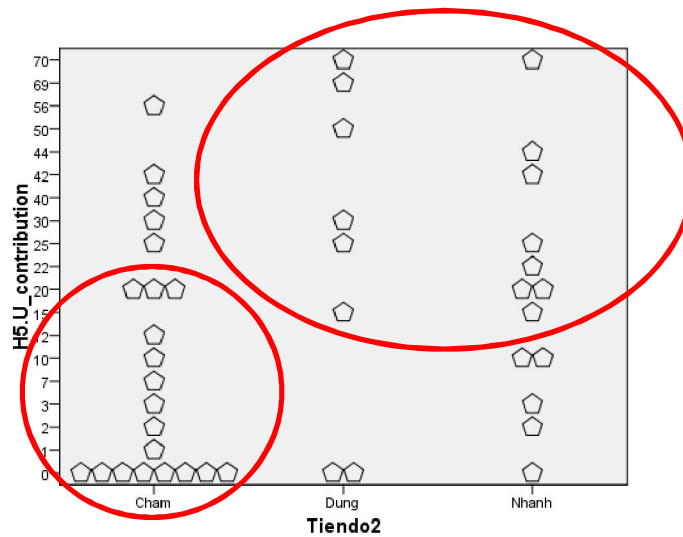
Theo Ngân hàng Phát triển Châu Á (2015), việc thẩm định và phê duyệt các dự án đầu tư phải dựa trên bốn tiêu chuẩn cơ bản là tính phù hợp, tính hiệu quả, tính hiệu suất và tính bền vững.

Bảng 2: Tình hình góp vốn đối ứng của các trường trong những dự án được đầu tư từ ngân sách trung ương giai đoạn 2011-2015

Tỉ lệ góp vốn đối ứng	Số dự án	Tỷ lệ trên số trường trả lời (%)
Không có	9	21,4
Có từ 1 - 10%	10	23,8
Có từ trên 10% - 30%	14	33,3
Trên 30%	9	21,4
Tổng số trả lời	42	
Không trả lời	26	
Tổng số		100

Nguồn: Tổng hợp từ kết quả điều tra trực tuyến

Hình 1: Quan hệ giữa tỷ lệ góp vốn của các trường và tiến độ thực hiện dự án



Nguồn: Kết quả điều tra trực tuyến

Tính phù hợp được hiểu là sự nhất quán của dự án được đề xuất với yêu cầu và ưu tiên phát triển của quốc gia, ngành và bản thân các trường. Kết quả điều tra cho thấy, 81% số trường khẳng định có chiến lược phát triển trường và 73% có qui hoạch phát triển trường. Có đến 78,9% số dự án được đề xuất dựa trên chiến lược hoặc qui hoạch của trường, nhưng chỉ có 40% số dự án được xây dựng dựa trên danh mục dự án đầu tư theo qui hoạch phát triển trường. Do đó, sẽ rất khó để có thể đánh giá một cách khách quan tính phù hợp của từng dự án đề xuất so với chiến lược phát triển của ngành hay của trường.

Một trong những luận cứ cho tính phù hợp của dự án đầu tư là tính cấp bách của dự án đề xuất. Kết quả điều tra trực tuyến cho thấy có đến 35 dự án trong số 57 câu trả lời (hay 61,4%) được cấp vốn dựa trên tính cấp bách của công trình. Mặc dù tính cấp bách là một căn cứ hợp lý, nhưng việc nhiều dự án được xem xét, phê duyệt mang tính tình thế như vậy sẽ làm mất đi tính chiến lược trong phân bổ và sử dụng vốn đầu tư. Đáng chú ý là có đến 28% số dự án được đề xuất để tranh thủ nguồn vốn của trung ương.

Tính hiệu quả quan tâm đến việc nguồn vốn đầu tư đã được sử dụng một cách tiết kiệm đến đâu để tạo ra các đầu ra và kết quả như mong muốn. Hiệu quả được phản ánh thông qua việc so sánh giữa lợi ích dự kiến của đầu tư và chi phí bỏ ra. Tuy nhiên, các văn bản quy định công tác theo dõi, giám sát đầu tư lại không hướng dẫn cụ thể các dự án phải chứng minh được tính hiệu quả của đầu tư như thế nào.

Một khía cạnh khác biểu hiện sự kém hiệu quả của đầu tư là tiến độ thực hiện các dự án. Về nguyên tắc,

nếu dự án bị chậm tiến độ hoặc phải điều chỉnh các hạng mục, tổng mức đầu tư so với thiết kế ban đầu thì sẽ không đảm bảo hiệu quả đầu tư (tăng chi phí đầu tư do trượt giá, giảm lợi ích của đầu tư do đưa vào sử dụng chậm). Theo kết quả điều tra vẫn có đến gần 20% số dự án đã có điều chỉnh hạng mục đầu tư trong quá trình thực hiện (10,5% số dự án có cắt giảm và 8,8% số dự án có bổ sung hạng mục đầu tư).

Tính hiệu suất đánh giá mức độ đạt được các mục tiêu và kết quả mong muốn như đã được nêu trong hồ sơ dự án. Các văn bản hướng dẫn quản lý đầu tư công đều yêu cầu dự án đề xuất phải thuyết minh được về hiệu quả sử dụng công trình sau đầu tư (hiệu suất). Tuy nhiên, kết quả khảo sát và phỏng vấn sâu ở các bộ ngành trung ương đã khẳng định hiện chưa có bộ nào xây dựng hệ thống đánh giá sau đầu tư. Điều đó có nghĩa là chưa có thông tin về hiệu quả sử dụng các công trình sau khi đưa vào khai thác.

Tính bền vững xem xét những rủi ro trong việc duy trì liên tục những lợi ích của dự án đầu tư. Khả năng thường được đánh giá nhiều nhất là tính bền vững về tài chính, xem liệu dự án có tạo đủ nguồn thu để bảo dưỡng và duy trì hoạt động liên tục của các công trình hay không. Tuy nhiên, kết quả điều tra cho thấy có đến 45,6% số dự án không tính đến chi phí duy tu, bảo dưỡng công trình và có khoảng 12% số dự án khác không rõ khoản này có được đưa vào đề xuất dự án hay không.

4. Hướng đến một cơ chế ưu tiên phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học

Bảng 3: Kết quả cho điểm về tiêu chí tự chủ của trường

Mức độ đăng ký tự chủ của trường đại học	Số lượng câu trả lời	Điểm thấp nhất	Điểm cao nhất	Điểm trung bình	Độ lệch chuẩn
Tự chủ toàn phần	25	0	10	4,84	1,972
Tự chủ toàn bộ chi thường xuyên	24	0	10	5,42	2,083
Tự chủ một phần chi thường xuyên	9	2	6	4,33	1,323

Nguồn: Tổng hợp từ kết quả điều tra trực tuyến

Để khắc phục những hạn chế trong cơ chế phân bổ vốn đầu tư công cho giáo dục đại học hiện nay, mục tiêu của cơ chế phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước sẽ phải tạo động lực để các trường chuyển dịch nhanh theo hướng nâng cao tính tự chủ, sẵn sàng đối ứng với ngân sách nhà nước nhiều hơn, đảm bảo mỗi liên kết minh bạch, rõ ràng giữa việc cấp vốn với ưu tiên quốc gia và gắn với kết quả hoạt động của các trường. Muốn vậy, việc ưu tiên phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước phải dựa trên một bộ tiêu chí minh bạch, tạo được tính cạnh tranh trong đề xuất đầu tư, gắn việc đầu tư từ ngân sách nhà nước với các ưu tiên chiến lược quốc gia, gắn với cam kết nâng cao kết quả hoạt động của các trường.

Kết quả điều tra về bộ tiêu chí ưu tiên phân bổ vốn đầu tư công cho các dự án của các trường đại học như sau:

4.1. Về nhóm tiêu chí khuyến khích các trường tăng dần mức độ tự chủ

Kết quả điều tra cho thấy trong số 65 trường trả lời, có 47 trường (72%) đồng ý cho rằng cần ưu tiên đầu tư cho các trường tự chủ, 18 trường (28%) không đồng ý. Như vậy, đa số các trường đều nhận thức được trách nhiệm chia sẻ gánh nặng về vốn đầu tư với ngân sách nhà nước.

Phiếu điều tra cũng đề nghị các trường cho điểm ưu tiên (được phân bổ vốn đầu tư) đối với các trường có đăng ký tự chủ ở mức cao hơn so với hiện tại. Kết quả điều tra (Bảng 3) cho thấy điểm ưu tiên cao được dành cho các trường có đăng ký mức độ tự

chủ cao hơn, điều này cũng thống nhất với ý kiến tham vấn các chuyên gia và phỏng vấn các trường đại học.

Kết quả điều tra về việc các trường góp vốn đối ứng vào các dự án đầu tư cho thấy, có 41 trường trả lời (60%) cho rằng nên coi tỷ lệ góp vốn đối ứng của trường vào dự án là tiêu chí ưu tiên đầu tư, và chỉ có 16 trường (23%) số trường cho rằng không nên. Các trường cũng được hỏi về “tỷ lệ góp vốn đối ứng nào là hợp lý trong điều kiện các trường đại học ở Việt Nam hiện nay”, kết quả cho điểm được phản ánh trong Bảng 4.

Theo đó, tỷ lệ vốn đối ứng từ 20-40% nhận được số điểm cao nhất, tiếp theo là tỷ lệ từ 10-20%. Điều này cũng nhất quán với quan điểm coi tỷ lệ góp vốn đối ứng là một tiêu chí xét ưu tiên đầu tư, và khẳng định sự cần thiết phải đưa tiêu chí này vào xét duyệt dự án đầu tư.

4.2. Về nhóm tiêu chí ưu tiên sự phù hợp của các ngành đào tạo với chiến lược quốc gia, ngành và địa phương

Việc ưu tiên cho các ngành, lĩnh vực đào tạo phù hợp với chiến lược phát triển của quốc gia (và ngành, địa phương) là một chủ trương đã được khẳng định trong các văn bản chỉ đạo, điều hành của Đảng và Nhà nước, đồng thời cũng được rất nhiều cơ sở giáo dục đại học đồng tình, tuy nhiên hiểu thế nào là những lĩnh vực cần ưu tiên thì chưa thống nhất. Ngay cả các chiến lược và quy hoạch phát triển quốc gia và ngành/lĩnh vực cũng đều chỉ đề

Bảng 4: Kết quả cho điểm về tiêu chí tỷ lệ vốn đối ứng của trường

Tỷ lệ vốn đối ứng của trường	Số câu trả lời	Điểm thấp nhất	Điểm cao nhất	Điểm trung bình	Độ lệch chuẩn
Dưới 10%	11	0	5	2,09	1,375
Từ 10% đến 20%	22	0	10	3,41	2,261
Từ 20% đến 40%	24	0	10	3,92	2,376
Trên 40%	11	0	5	3,24	1,221

Nguồn: Phân tích từ kết quả khảo sát trực tuyến

Bảng 5: Kết quả cho điểm về tiêu chí xếp hạng trường đại học

Trường đại học theo xếp hạng	Số lượng câu trả lời	Điểm thấp nhất	Điểm cao nhất	Điểm trung bình	Độ lệch chuẩn
Trường hạng 1	15	3	7	5,33	1,113
Trường hạng 2	14	5	7	5,93	0,616
Trường hạng 3	27	3	7	4,41	1,010

Nguồn: Tổng hợp kết quả điều tra trực tuyến.

cập đến vấn đề này một cách chung chung mà theo đó, rất nhiều ngành nghề đào tạo hoặc cơ sở giáo dục đại học có thể lập luận rằng mình thuộc lĩnh vực ưu tiên.

4.3. Về nhóm tiêu chí gắn việc phân bổ vốn với kết quả hoạt động của trường

Việc gắn kết phân bổ vốn đầu tư với kết quả hoạt động của các trường là yêu cầu chung đối với các dự án đầu tư công trong giáo dục và đào tạo ở các nước trên thế giới. Tuy nhiên, ở Việt Nam thì sự thiếu gắn kết việc phân bổ vốn với kết quả hoạt động của các trường là một trong những hạn chế của cơ chế đầu tư cho giáo dục đại học. Hậu quả là các trường đều coi nhận được dự án do nhà nước đầu tư như một “của trời cho” và tìm nhiều cách để vận động tiếp cận nguồn vốn này, nhưng không cam kết trách nhiệm sử dụng dự án đầu tư đó như một phương tiện

để nâng cao chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học của trường. Trong thời gian tới, tiêu chí ưu tiên theo kết quả hoạt động của các trường đại học được nghiên cứu là các tiêu chí liên quan đến xếp hạng các trường theo tinh thần của Chính phủ (2015).

Kết quả khảo sát cho thấy, trong số 58 trường trả lời, có 49 trường (85%) đồng ý áp dụng tiêu chí này và 9 trường (15%) không đồng ý. Kết quả cho điểm ưu tiên đầu tư cho các trường hạng 2 và hạng 1 có số điểm chênh lệch không đáng kể, nhưng bỏ xa nhóm trường hạng 3 (Bảng 6). Kết quả này phản ánh một quan điểm khá tương đồng trong lựa chọn các tiêu chí thành phần để ưu tiên đầu tư, đó là tập trung ưu tiên các cơ sở giáo dục đại học không quá mạnh (đến mức không cần hỗ trợ) nhưng cũng không quá yếu (đến mức hỗ trợ không có hiệu quả).

Tóm lại, kết quả điều tra và khảo sát đều thống

Bảng 6. Ví dụ phương pháp tính điểm ưu tiên các dự án đầu tư công cho giáo dục đại học

Nhóm tiêu chí	Tiêu chí thành phần	Chỉ số	Điểm *	Trọng số *
Khuyến khích tự chủ	Mức độ tự chủ	Trường có đề án tự chủ hoàn toàn trong giai đoạn 2016-2020 được phê duyệt	5	20%
		Trường có đề án tự chủ toàn bộ chi thường xuyên trong giai đoạn 2016-2020 được phê duyệt	3	
		Trường có đề án tự chủ một phần chi thường xuyên trong giai đoạn 2016-2020 được phê duyệt	2	
		Trường được ngân sách nhà nước cấp toàn bộ kinh phí chi đầu tư và chi thường xuyên trong giai đoạn 2016-2020	0	
	Tỉ lệ vốn đối ứng trên tổng mức đầu tư của dự án	Trên 40%	5	20%
		Từ 20-40%	4	
		Từ 1 đến dưới 20%	1	
		Không đối ứng	0	
Ngành ưu tiên	Ngành đào tạo phù hợp với	Ưu tiên chiến lược quốc gia	6	30%
		Ưu tiên chiến lược của ngành	4	
		Khác	0	
Ưu tiên theo kết quả của trường	Kết quả xếp hạng trường đại học	Trường hạng 1	3	30%
		Trường hạng 2	5	
		Trường hạng 3	2	
	Tổng			100%

*Ghi chú: *Điểm số và trọng số theo mỗi tiêu chí nêu trong bảng chỉ có tính minh họa.*

nhất về sự cần thiết của một bộ tiêu chí ưu tiên phân bổ vốn đầu tư cho các cơ sở giáo dục đại học, làm căn cứ để thẩm định và ra quyết định đầu tư. Bộ tiêu chí đặt trọng tâm vào tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ sở giáo dục đại học, sự phù hợp với các chiến lược và ưu tiên quốc gia và kết quả hoạt động của trường đại học. Việc sử dụng bộ tiêu chí này, trong khuôn khổ hành lang pháp lý về phân bổ vốn đầu tư công nói chung và cho lĩnh vực giáo dục và đào tạo nói riêng, sẽ làm tăng tính minh bạch trong lựa chọn dự án đầu tư, đồng thời là động lực để các cơ sở giáo dục đại học tự hoàn thiện trong quá trình đổi mới toàn diện lĩnh vực giáo dục và đào tạo.

5. Kiến nghị đổi mới cơ chế phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học

5.1. Định hướng đổi mới cơ chế phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học

Thứ nhất, coi trọng tính chiến lược trong việc xét cấp vốn đầu tư cho các cơ sở giáo dục đại học theo nguyên tắc: (i) cấp vốn ngân sách cho các trường đại học cần phải phục vụ cho mục tiêu chiến lược là đào tạo ra sinh viên có trình độ cao và kỹ năng đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế; (ii) cấp vốn ngân sách cho các trường đại học cần phải gắn kết với chi phí và chất lượng đào tạo, khuyến khích đổi mới sáng tạo trong hoạt động giảng dạy và nghiên cứu, và (iii) các trường cần có chiến lược với các mục tiêu kết quả rõ ràng, làm căn cứ cho việc xét cấp vốn đầu tư.

Thứ hai, Đảm bảo tính phù hợp trong việc cấp vốn đầu tư cho các trường, cụ thể: (i) Thống nhất một đầu mối quản lý các cơ sở giáo dục đại học để đáp ứng ưu tiên chiến lược phát triển của địa phương và quốc gia; (ii) Sinh viên có được sự kết hợp tốt nhất giữa học lý thuyết và thực hành mà mỗi ngành yêu cầu, chứ không phải phụ thuộc vào hạn chế về nguồn lực công; và (iii) Phân loại trường đại học cần được chính thức hóa và triển khai theo những chuẩn mực tối thiểu ở các cấp.

Thứ ba, Cơ chế cấp vốn nhằm tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các trường, bao gồm: (i) Trọng tâm của việc cấp vốn là tạo động lực để các trường tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm và hướng theo các ưu tiên chiến lược của quốc gia, ngành và địa phương; (ii) Phân bổ vốn ngân sách cho các trường dựa trên kết quả đào tạo và nghiên cứu khoa học mà nhà trường đã cam kết; và (iii) Cơ chế cấp vốn được điều chỉnh theo hướng xác định tổng vốn phân bổ, kết hợp phân bổ thông qua cơ chế cạnh tranh.

5.2. Áp dụng bộ tiêu chí phân bổ vốn đầu tư ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học

Các bộ, ngành, địa phương và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần nhắc áp dụng bộ tiêu chí ưu tiên để xét duyệt các dự án đầu tư cho các cơ sở giáo dục đại học. Bộ tiêu chí này sẽ bao gồm ba nhóm tiêu chí ưu tiên, trong đó: (i) ưu tiên ngành, nghề đào tạo; (ii) khuyến khích tự chủ, tự chịu trách nhiệm; và (iii) nâng cao hiệu quả hoạt động của trường. Cụ thể:

- Đối với nhóm tiêu chí ưu tiên theo ngành, nghề: Vốn đầu tư từ ngân sách trung ương đã được phân bổ cho các bộ, ngành, địa phương và trên cơ sở đó, các bộ, ngành, địa phương ưu tiên phân bổ vốn cho các cơ sở giáo dục đại học theo tầm quan trọng tương đối của các ngành nghề đào tạo căn cứ vào định hướng phát triển chung của ngành, lĩnh vực hoặc mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội;

- Đối với nhóm tiêu chí khuyến khích tự chủ, tự chịu trách nhiệm: trên tinh thần khuyến khích các trường đại học tiến tới tự chủ, tự chịu trách nhiệm nhiều hơn, sẽ ưu tiên cấp vốn cho các trường có đăng ký mức độ tự chủ cao hơn (so với hiện tại) và có mức độ cam kết đóng góp đổi ứng vốn đầu tư cho dự án nhiều hơn (tính theo tỷ lệ đóng góp vốn đối ứng so với tổng mức đầu tư của dự án đề xuất);

- Đối với nhóm tiêu chí dựa trên kết quả hoạt động của trường: Căn cứ để đánh giá kết quả hoạt động của trường có thể dựa vào kết quả xếp hạng trường đại học theo qui định tại Nghị định 73. Cần ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện và đưa hệ thống xếp hạng các cơ sở giáo dục đại học vào thực hiện thống nhất.

Để áp dụng bộ tiêu chí này, các bộ, ngành và địa phương có thể quy định việc áp dụng phương pháp tính điểm ưu tiên và gán trọng số cho các tiêu chí thành phần. Theo đó, các dự án đưa vào xét duyệt được giả định đã có tính phù hợp như nhau, sẽ được các bộ, ngành và địa phương chấm điểm theo bộ tiêu chí. Bảng 6 giới thiệu ví dụ về cách sử dụng bộ tiêu chí này. Sau đó, tùy theo khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư và kết quả chấm điểm cho từng dự án mà lựa chọn những dự án có điểm cao nhất để được ưu tiên đề xuất cấp vốn. Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng sẽ căn cứ vào hồ sơ đề xuất dự án và kết quả chấm điểm ưu tiên để thẩm định và ra quyết định giao vốn.

Công thức tính điểm ưu tiên:

$$P = \sum_{i=1}^n D_i * \alpha_i$$

Trong đó: P là tổng số điểm ưu tiên của dự án;
 D_i là số điểm đánh giá cho tiêu chí thành phần i;
 α_i là trọng số của tiêu chí thành phần i.

Để đảm bảo tính khách quan trong quá trình lựa chọn, các bộ, ngành, địa phương có thể thành lập một Ban tư vấn có đại diện của các bộ, ngành, địa phương có dự án đề xuất hoặc các sở/ngành có liên quan đến đề xuất tham gia chấm điểm ưu tiên các dự án.

6. Kết luận

Trong điều kiện tổng nguồn lực tài chính của nước ta để phát triển giáo dục, đào tạo còn hạn chế so với nhu cầu đầu tư, nghiên cứu này đặt mục tiêu tìm ra những cách thức tốt hơn trong phân bổ vốn đầu tư cơ sở vật chất cho giáo dục đại học, làm động lực để thúc đẩy giáo dục đại học ở nước ta phát triển

trong thời gian tới.

Quá trình nghiên cứu đã đạt được những kết quả cụ thể, bao gồm (i) phát triển và làm rõ cơ sở khoa học, cơ sở pháp lý về phân bổ vốn ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học, nghiên cứu và tổng kết kinh nghiệm về cơ chế phân bổ vốn đầu tư công cho giáo dục đại học của một số quốc gia trên thế giới và rút ra những bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam; (ii) chỉ ra những mặt được, mặt chưa được và nguyên nhân của cơ chế phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học từ góc độ các văn bản pháp lý đến quá trình tổ chức thực hiện trong giai đoạn 2012-2015 và (iii) đề xuất định hướng đổi mới cơ chế đầu tư cho giáo dục đại học cũng như một bộ tiêu chí ưu tiên đầu tư áp dụng cho quá trình thẩm định và xét duyệt dự án đầu tư. □

Lời thừa nhận/cảm ơn: Tác giả trân trọng cảm ơn các cán bộ thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Công thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Xây dựng, Bộ Y tế, các trường đại học đã tham gia ý kiến phỏng vấn và trả lời phiếu điều tra.

Tài liệu tham khảo

- Ban chấp hành Trung ương (2013), *Nghị quyết về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế*, số 29-NQ/TW, ban hành ngày 4 tháng 11 năm 2013.
- Chính phủ (2014), *Nghị quyết về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập giai đoạn 2014-2017*, số 77/NQ-CP, ban hành ngày 24 tháng 10 năm 2014.
- Chính phủ (2015), *Nghị định quy định tiêu chuẩn phân tầng, khung xếp hạng và tiêu chuẩn xếp hạng cơ sở giáo dục đại học*, số 73/2015/NĐ-CP, ban hành ngày 8 tháng 9 năm 2015
- Claeys-Kulik, Anna-Lena & Estermann, Thomas (2016), *Performance-Based Funding of Universities in Europe*, Center for International Higher Education, Champion Hall, Boston College, Chestnut Hill, MA 02467, USA
- Higher Education Funding Council for England [HEFCE] (2015), *Guide to funding 2015-16: How HEFCE allocates its funds*, retrieved on February 19th 2016, from <<http://www.hefce.ac.uk/pubs/year/2015/201504/>>.
- Maruyama, Fumihiko (2008), *Financing Universities in Japan*, retrieved on February 19th 2016, from <<http://www.zam.go.jp/n00/pdf/nk002002.pdf>>.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á (2015), *Sổ tay hướng dẫn áp dụng tiêu chí đánh giá và hệ thống xếp hạng trong đánh giá chương trình, dự án đầu tư công*, Hà Nội.
- Quốc Hội (2014), *Luật đầu tư công*, số 49/2014/QH13, ngày 18 tháng 6 năm 2014
- Quốc Hội (2015), *Luật ngân sách nhà nước*, số 83/2015/QH13, ngày 25 tháng 6 năm 2015
- Thủ tướng Chính phủ (2011), *Chỉ thị về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ*, số 1792/CT-TTg, ngày 15 tháng 10 năm 2011
- Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định phê duyệt "Chiến lược phát triển giáo dục 2011 - 2020"*, số 711/QĐ-TTg, ngày 13 tháng 6 năm 2012.

Thông tin tác giả:

***Bùi Đức Tuấn**, Tiến sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kế hoạch phát triển, Trường Đại học Kinh tế quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế phát triển, Hoạch định phát triển địa phương, ngành và lĩnh vực

- Một số Tạp chí tác giả đã đăng tải công trình nghiên cứu: Kinh tế và phát triển, Kinh tế và dự báo, Kinh tế đối ngoại

- Địa chỉ Email: Tuanbd@neu.edu.vn