

CƠ CHẾ PHÂN BỐ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO CÁC CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC: MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

● NINH THỊ HOÀNG LAN

TÓM TẮT:

Ngân sách nhà nước (NSNN) cho các cơ sở giáo dục đại học (GDĐH) là một trong những nguồn tài trợ quan trọng trong hoạt động của các cơ sở GDĐH. Trong đó, cơ chế phân bổ Ngân sách Nhà nước không chỉ đơn giản là cách thức chuyển nguồn tài chính cho các cơ sở GDĐH mà nó còn là một công cụ rất hiệu quả để các cơ quan quản lý có thể tác động đến hành vi của các cơ sở GDĐH để từ đó đảm bảo các cơ sở này hoạt động theo những mục tiêu mà Chính phủ mong muốn. Bài viết giới thiệu một số cơ chế phân bổ NSNN cho các cơ sở GDĐH, phân tích những ưu điểm cũng như hạn chế của các cơ chế phân bổ ngân sách này, từ đó đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam.

Từ khóa: cơ chế phân bổ, Ngân sách Nhà nước, cơ sở giáo dục đại học.

1. Đặt vấn đề

GDDH có vai trò ngày càng quan trọng trong sự phát triển của các quốc gia. Nguồn NSNN cho các cơ sở GDĐH là một trong những nguồn tài trợ quan trọng trong hoạt động của các cơ sở này. Cơ chế phân bổ NSNN không chỉ đơn giản là cách thức chuyển nguồn tài chính cho các cơ sở GDĐH mà còn là một công cụ rất hiệu quả để các cơ quan quản lý tác động đến hành vi của các cơ sở GDĐH, từ đó đảm bảo các cơ sở này hoạt động theo những mục tiêu mong muốn của Chính phủ (Johnstone và cộng sự, 1998).

Cơ chế phân bổ Ngân sách Nhà nước ở các quốc gia đang có sự thay đổi dần dần từ phân bổ ngân sách thương lượng và phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào sang các phân bổ ngân sách dựa trên hiệu suất. Điều này thể hiện nỗ lực của các chính phủ nhằm có thể kiểm soát và khuyến khích sự hoạt động hiệu quả, cải thiện chất lượng của các cơ sở GDĐH.

Nội dung của bài viết sẽ giới thiệu về các cơ chế phân bổ NSNN cho các cơ sở GDĐH, phân tích những ưu điểm cũng như hạn chế của các cơ chế phân bổ ngân sách này, từ đó đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam.

2. Phân loại cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước cho các cơ sở giáo dục đại học

Cơ chế phân bổ NSNN cho các cơ sở GDĐH được các quốc gia thực hiện với nhiều hình thức khác nhau, tuy nhiên, có thể phân chia các cơ chế này thành 3 loại là cơ chế phân bổ ngân sách thương lượng, cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào và cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên hiệu suất.

2.1. Cơ chế phân bổ ngân sách thương lượng

Cơ chế phân bổ ngân sách thương lượng được thực hiện trên cơ sở đàm phán giữa chính phủ và các cơ sở GDĐH. Mức ngân sách mà các trường nhận được phần lớn phụ thuộc vào các yếu tố lịch sử hoặc chính trị, hay mức ngân sách nhận được trong năm trước hoặc quyền lực chính trị của tổ chức (Salmi & Hauptman, 2006, tr. 84). Đặc điểm cơ bản của cơ chế phân bổ ngân sách thương lượng là mức tài trợ của chính phủ cho các cơ sở GDĐH ít liên quan đến các tiêu chí hay hoạt động nội bộ của các trường.

Theo cơ chế này, các mức tài trợ cho các cơ sở GDĐH được quyết định thông qua quá trình đàm phán, thường chủ yếu dựa trên các xu hướng lịch sử, sau đó được phân phối đến các cơ sở GDĐH theo một trong hai cách sau:

- *Phân bổ ngân sách theo hạng mục (Line-item budgets)*: theo cách này, NSNN được phân phối cho các cơ sở GDĐH thông qua từng hạng mục (ví dụ chi cho đầu tư cơ sở vật chất, chi cho lương giảng viên...). Khi đó, các trường thường phải chi tiêu đúng mục đích được phân bổ, ít có khả năng chuyển đổi hoặc phân bổ lại giữa các hạng mục ngân sách được phân bổ.

- *Phân bổ ngân sách theo khối (Block grants)*: theo cách này, chính phủ phân bổ một mức ngân sách nhất định cho các cơ sở GDĐH mà không quy định chi tiết cần chi ngân sách này cho các khoản mục nào. Các khoản phân bổ ngân sách theo khối có xu hướng mang lại cho các cơ sở GDĐH sự linh hoạt và quyền tự chủ hơn so với cách phân bổ ngân sách theo hạng mục.

Nhìn chung, hạn chế lớn nhất của cơ chế phân bổ ngân sách thương lượng là không tạo ra động lực để các cơ sở GDĐH đạt đến hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực cũng như tìm cách đáp ứng tốt hơn với thị trường lao động (Albrecht & Ziderman, 1992). Cơ chế phân bổ này không tạo động lực để các trường tìm cách gia tăng hiệu quả hoạt động nội bộ của tổ chức. Với cách phân bổ này, nguồn tài trợ mà các cơ sở GDĐH nhận được ít có mối quan hệ với các hoạt động dự kiến của nó. Kinh phí được chuyển cho các cơ sở và các hoạt động của các cơ sở GDĐH thực hiện sau khi kinh phí được rót và vì thế không có động lực cho các đơn vị phải hoạt động hiệu quả. Hạn chế tiếp theo của cơ chế này đó là không khuyến khích các cơ sở GDĐH tìm cách thích ứng với thị trường lao động hoặc nhu cầu của sinh viên. Lý do là hình thức phân bổ này không gửi tín hiệu rõ ràng đến các cơ sở GDĐH về những yêu cầu của thị trường lao động hay của sinh viên và do vậy, không có cơ chế nào để đảm bảo rằng, các khóa học mà các cơ sở GDĐH cung cấp đảm bảo cung cấp cho sinh viên các kỹ năng cần thiết cho công việc trong tương lai. Một hạn chế nữa của cơ chế phân bổ ngân sách này là sự không minh bạch, rõ ràng, kết quả đàm phán thường không chắc chắn (Archer và cộng sự, 2005).

Mặc dù cơ chế phân bổ NSNN này không thực sự hiệu quả để đạt được các mục tiêu chính sách, tuy nhiên cơ chế này đơn giản, dễ thực hiện và do vậy lại khá phổ biến, đặc biệt tại các quốc gia đang phát triển (Albrecht & Ziderman, 1992, tr. 10).

2.2. Cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào

Cơ chế phân bổ này liên kết nguồn tài trợ công với chi phí hoạt động của các cơ sở GDĐH. Các công thức này khác nhau theo cách lựa chọn các yếu tố đầu vào khác nhau. Các yếu tố thường được sử dụng để xác định công thức phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào là số lượng nhân viên, số lượng sinh viên tuyển sinh hay chi phí đào tạo 1 sinh viên.

Công thức hay đơn vị tính toán để xác định ngân sách phân bổ cho các trường gửi tín hiệu mạnh mẽ đến các cơ sở GDĐH và có thể điều chỉnh hành vi của các đơn vị này. Ví dụ, các công thức sử dụng đầu vào là số lượng sinh viên tuyển sinh thường tạo động lực rõ ràng cho các tổ chức để mở rộng số lượng tuyển sinh, trong khi các công thức dựa trên đầu vào là nhân viên có thể khuyến khích tăng nhanh số lượng nhân viên (Albrecht & Ziderman, 1992, tr. 34). Các công thức tính toán phân bổ ngân sách cũng thường được các quốc gia gán trọng số theo lĩnh vực/chuyên ngành đào tạo, theo loại chương trình hay loại tổ chức... nhằm cung cấp các khuyến khích cho việc phân phối nội bộ các nguồn lực. Ví dụ đối với đầu vào là nhân viên, trọng số có thể được gán theo lĩnh vực nghiên cứu, trình độ chuyên môn, hay loại hình tổ chức, với sinh viên có thể gán trọng số theo ngành đào tạo...

Cơ chế phân bổ dựa trên đầu vào nhìn chung được đánh giá thành công hơn trong việc cung cấp nguồn tài trợ công ổn định cho các cơ sở GDĐH so với cơ chế phân bổ thương lượng. Tuy nhiên, trong thời kỳ “thắt lưng buộc bụng”, các chính phủ vẫn buộc phải điều chỉnh công thức của mình để đảm bảo tổng ngân sách vẫn nằm trong mức nguồn lực sẵn có.

Về nhược điểm, hầu hết các cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào không cung cấp được các biện pháp khuyến khích hiệu quả nội bộ. Không có gì đảm bảo rằng những đầu vào đó sẽ được sử dụng hết công suất, hoặc các cơ sở GDĐH sẽ tìm cách triển khai tốt hơn các nguồn lực của họ. Chỉ trường hợp nếu công thức tài trợ dựa trên chi phí định mức của sinh viên như đã phân tích ở trên thì các đơn vị mới có động lực để cải thiện hiệu quả hoạt động của họ. Tuy nhiên, ngay cả như vậy, cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào vẫn khó tránh được tình trạng kém hiệu quả nội bộ do tỷ lệ bỏ học hoặc lưu ban trong sinh viên cao.

Một hạn chế khác của cơ chế phân bổ ngân sách này là không khuyến khích các cơ sở GDĐH

tìm cách gắn kết tốt hơn với thị trường lao động. Cơ chế phân bổ này chỉ dựa trên đầu vào, mà không gắn với đầu ra, nên có thể khuyến khích các cơ sở GDĐH đào tạo sinh viên không phù hợp với nhu cầu của thị trường lao động. Vấn đề thứ hai là với cách phân bổ NSNN theo công thức dựa trên đầu vào lại thúc đẩy tính đồng nhất của các cơ sở GDĐH. Việc sử dụng các chỉ số để phân bổ kinh phí giả định trước một “chuẩn mực” cho các tổ chức mà tất cả các tổ chức đó phải hội tụ. Cơ bản của chuẩn mực (chỉ báo) là ý tưởng rằng đó là mục tiêu phù hợp mà các tổ chức nên hướng tới. Tuy nhiên, điều này không phải lúc nào cũng phù hợp, vì khi hệ thống GDĐH phát triển về quy mô thì sự khác biệt của các cơ sở GDĐH lại trở nên quan trọng.

2.3. Cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên hiệu suất

Khi quy mô GDĐH được mở rộng và NSNN gặp nhiều khó khăn để đáp ứng, áp lực dư luận đã buộc các chính phủ ở nhiều nước phương Tây tìm cách đáp ứng nhu cầu của xã hội mà không tốn quá nhiều NSNN. Một cách để đối phó với những áp lực này là liên kết tài trợ với hiệu quả hoạt động và cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên hiệu suất trong GDĐH là sự đổi mới và được phát triển sau so với các cơ chế phân bổ ngân sách khác.

Các cơ chế phân bổ dựa trên hiệu suất khác với hầu hết các cách tiếp cận phân bổ khác ở chỗ chúng có xu hướng sử dụng các chỉ số hiệu suất để phản ánh các mục tiêu chính sách công hơn là nhu cầu của các cơ sở GDĐH. Hơn nữa, các cách phân bổ truyền thống thường có xu hướng duy trì hiện trạng của các cơ sở GDĐH, còn cơ chế phân bổ dựa trên hiệu suất lại thường bao gồm các khuyến khích để cải thiện hoạt động của các cơ sở này.

Cơ chế phân bổ dựa trên hiệu suất có thể thể hiện dưới những hình thức sau:

- *Một là*, hợp đồng hay thỏa thuận hiệu suất (Agreements/Performance contracts): đây là các thỏa thuận pháp lý không ràng buộc được thỏa thuận giữa cơ quan chính phủ (hoặc một cơ quan

trung gian) và các cơ sở GDĐH xác định các nghĩa vụ chung. Nếu các cơ sở GDĐH đáp ứng các yêu cầu trong hợp đồng thì các cơ sở này sẽ nhận được tài trợ của chính phủ. Ưu điểm chính của hình thức phân bổ này là nó khuyến khích các cơ sở GDĐH quan tâm đến cải thiện kết quả của họ (theo các thỏa thuận hợp đồng) mà không cần đến các chỉ thị của cơ quan quản lý. Tuy nhiên, cơ chế phân bổ ngân sách này tồn tại một số rủi ro. Trước tiên, trong một số trường hợp, nếu cơ sở GDĐH không đạt được các mục tiêu có thể dẫn đến việc bị cắt giảm kinh phí và do vậy, hợp đồng hay thỏa thuận như vậy có thể bị xem như một công cụ trừng phạt hơn là khuyến khích (Salmi & Hauptman, 2006, tr. 17). Ngoài ra, việc thiết kế, đàm phán, giám sát và đánh giá các thỏa thuận thực hiện có thể khác nhau giữa các bên, do vậy, chi phí liên quan có thể là đáng kể (de Boer và cộng sự, 2015). Cuối cùng, hình thức này có gây ra các hành vi tiêu cực ngoài ý muốn và công khai, chẳng hạn như cố ý làm việc kém hiệu quả nhằm đạt ra các tiêu chuẩn thấp sẽ được sử dụng để đo lường hiệu suất trong tương lai.

- *Hai là*, các quỹ cạnh tranh (Competitive Funds). Theo hình thức này, NSNN cho các cơ sở GDĐH thường được tài trợ theo từng dự án. Các dự án này được cơ quan quản lý xét duyệt với những thủ tục và tiêu chí rõ ràng, minh bạch.

Kinh nghiệm ở các quốc gia đa dạng như Chile, Trung Quốc, Ai Cập, Indonesia và Tunisia đã cho thấy khả năng của các quỹ cạnh tranh trong việc giúp nâng cao chất lượng và mức độ phù hợp, thúc đẩy đổi mới sư phạm và thúc đẩy quản lý tốt hơn, những mục tiêu khó đạt được thông qua các công thức tài trợ. Một trong những lợi ích chính của quỹ cạnh tranh là thực hành tính minh bạch và công bằng thông qua việc thiết lập các tiêu chí và thủ tục rõ ràng cũng như thành lập một ủy ban giám sát độc lập. Một lợi ích nữa của cơ chế tài trợ cạnh tranh là chúng khuyến khích các cơ sở GDĐH thực hiện các hoạt động hoạch định chiến lược, giúp họ xây dựng các đề xuất dựa trên việc xác định rõ ràng nhu cầu và kế hoạch hành động chặt chẽ.

- *Ba là*, cơ chế phân bổ dựa trên công thức tài trợ theo đầu ra hay kết quả. Ở cơ chế này, số tiền ngân sách phân bổ cho các trường cũng được tính toán dựa trên các công thức. Tuy nhiên, nền tảng của công thức lại dựa trên yếu tố đầu ra hoặc kết quả của quá trình giáo dục, chứ không phải dựa trên đầu vào. Các chỉ số liên quan đến đầu ra hoặc kết quả sử dụng trong công thức tài trợ được lựa chọn rất đa dạng ở các quốc gia khác nhau, có thể là tỷ lệ tốt nghiệp, số lượng sinh viên tốt nghiệp, hay số lượng ấn phẩm nghiên cứu (số lượng bài báo, đề tài nghiên cứu khoa học...), hoặc có thể là số tiền thu được từ hoạt động liên kết với doanh nghiệp... Hình thức phân bổ ngân sách này có ưu điểm là mang tính khách quan và minh bạch, đồng thời do số tiền tài trợ phụ thuộc vào kết quả nên khuyến khích các cơ sở GDĐH phải tự tìm cách đổi mới trong đào tạo, quản lý để có thể có được kết quả tốt nhất.

Mặc dù có nhiều ưu điểm, nhưng cơ chế tài trợ này cũng có những hạn chế nhất định. Trước tiên, để thực hiện cơ chế phân bổ ngân sách này, cần xác định và đo lường đúng các chỉ số đầu ra, và đây thường là vấn đề không đơn giản, đặc biệt đối với các quốc gia đang và chưa phát triển. Ngoài ra, cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào cũng có thể gây ra những kết quả không mong muốn, ví dụ việc phân bổ ngân sách dựa trên số lượng sinh viên tốt nghiệp có thể dẫn đến các trường tìm cách gia tăng số lượng sinh viên tốt nghiệp nhưng lại không quan tâm nhiều đến chất lượng.

Nhìn chung, các cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên hiệu suất có thể tác động đến hành vi của các cơ sở GDĐH, khuyến khích các cơ sở này hoạt động hiệu quả hơn và hướng đến những mục tiêu mà các cơ quan quản lý mong muốn. Tuy nhiên, cơ chế này có thể dẫn đến sự không công bằng trong phân bổ NSNN cho các trường, bởi vì các trường có lợi thế hơn sẽ hoạt động tốt hơn và có khả năng nhận được nhiều tài trợ từ NSNN hơn so với các trường khác và dần dần sẽ càng làm gia

tăng khoảng cách giữa các cơ sở GDĐH. Bên cạnh đó, việc thực hiện cơ chế này có thể gây ra sự thiếu phối hợp, hợp tác giữa các cơ sở GDĐH do các cơ sở phải cạnh tranh với nhau.

3. Một số khuyến nghị cho Việt Nam

Có thể thấy, mỗi cơ chế phân bổ Ngân sách Nhà nước đều có những ưu và nhược điểm riêng của nó và trên thực tế, theo hiểu biết của người viết, không có quốc gia nào chỉ hoàn toàn dựa vào duy nhất một cơ chế phân bổ NSNN. Thông thường, các quốc gia thường kết hợp một vài hình thức phân bổ NSNN đối với các cơ sở GDĐH. Ví dụ, tại Hungary, 90% nguồn NSNN được phân bổ tới các cơ sở GDĐH theo cơ chế phân bổ dựa trên đầu vào; 7,5% dựa trên công thức tài trợ theo đầu ra, phần còn lại là theo Hợp đồng hiệu suất. Hay tại Ba Lan, khoảng 95% nguồn NSNN được phân bổ theo công thức tài trợ theo đầu ra, 5% còn lại phân bổ theo các quỹ cạnh tranh... (World Bank, 2016, tr.3).

Ở Việt Nam, cơ chế phân bổ NSNN cho các cơ sở GDĐH phụ thuộc vào cơ quan chủ quản của các cơ sở. Hiện có thể chia thành 4 nhóm: các cơ sở GDĐH do Chính phủ quản lý, do Bộ Giáo dục và Đào tạo quản lý, do các Bộ và cơ quan Trung ương khác quản lý và do Ủy ban nhân dân (UBND) các tỉnh quản lý. Cơ chế phân bổ NSNN cho các cơ sở GDĐH ở Việt Nam hiện nay mới chỉ

theo các cơ chế phân bổ truyền thống (là cơ chế phân bổ ngân sách thương lượng, một số các địa phương thì phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào như theo số lượng sinh viên hay theo số lượng cán bộ của đơn vị...) chứ chưa áp dụng hình thức phân bổ ngân sách dựa trên hiệu suất. Điều này sẽ khiến cho các cơ sở GDĐH không có động lực cải tiến hoạt động để nâng cao hiệu quả. Ngoài ra, việc phân bổ NSNN cho các cơ sở GDĐH công lập có nhiều quy định, ràng buộc rất phức tạp, trên thực tế có sự tham gia của nhiều Bộ, cơ quan Trung ương và các địa phương. Điều này dẫn đến việc thiếu nguyên tắc phân bổ thống nhất và công bằng giữa các cơ sở GDĐH công lập, những đơn vị thụ hưởng NSNN.

Để gia tăng hiệu quả, cơ quan quản lý cần cân nhắc chuyển đổi cơ chế phân bổ NSNN cho các cơ sở GDĐH một phần theo cơ chế phân bổ ngân sách theo đầu vào, đặc biệt đối với các khoảng chi NSNN cho giảng dạy để đảm bảo tính ổn định trong hoạt động của các cơ sở này mà vẫn đảm bảo gia tăng tính rõ ràng, minh bạch, công bằng giữa các cơ sở GDĐH. Đồng thời cũng xem xét thực hiện một phần phân bổ NSNN theo cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên hiệu suất (như thực hiện các hợp đồng hiệu suất, các quỹ cạnh tranh hay phân bổ ngân sách dựa trên công thức tài trợ theo đầu ra) ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Albrecht, D., & Zideman, A. (1992), Funding mechanisms for higher education: financing for stability, efficiency, and responsiveness, World Bank Discussion Papers, No 153, World Bank, Washington, D.C.
2. Archer, L., Hutchings, M., & Ross, A. (2005), Higher education and social class: issues of exclusion and inclusion, Routledge.
3. De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K., & Vossensteyn, H. (2015), Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems, Center for Higher Education Policy Studies.
4. Johnstone, D. B., Arora, A., & Experton, W. (1998), The financing and management of higher education: A status report on worldwide reforms, World Bank, Human Development Network, Education Washington, DC, USA.

5. Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006), Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms, Working Paper Series, Number 4, World Bank, Washington, D.C. - U.S.A.
6. World Bank (2016), Investing Strategically in Higher Education, World Bank, Washington, DC.

Ngày nhận bài: 7/3/2024

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 20/3/2024

Ngày chấp nhận đăng bài: 9/4/2024

Thông tin tác giả:

ThS. NINH THỊ HOÀNG LAN

Trường Đại học Thương mại

THE STATE BUDGET ALLOCATION MECHANISM FOR HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: SOME RECOMMENDATIONS FOR VIETNAM

● Master. **NINH THI HOANG LAN**
Thuongmai University

ABSTRACT:

The state budget is one of the important funding sources for the operation of higher education institutions. The state budget allocation mechanism is not simply a way to transfer financial resources to higher education institutions; it is also considered an effective tool for state management agencies to ensure that higher education institutions operate in accordance with the goals desired by the government. This paper introduced some state budget allocation mechanisms for higher education institutions, analyzed the advantages and limitations of these mechanisms, and made some recommendations.

Keywords: allocation mechanism, state budget, higher education institutions.