

Một số ý kiến về phân bổ ngân sách cho giáo dục

ThS. **LÊ QUANG CẢNH**
ĐH Kinh tế Quốc dân



Qua 15 năm đổi mới đất nước theo đường lối của Đảng, nền giáo dục nước ta đã đạt được những thành tựu quan trọng về mọi mặt, trong đó việc phân bổ, sử dụng ngân sách cho giáo dục đã có những chuyển biến tích cực. Trong 5 năm qua, tỷ lệ NSNN dành cho giáo dục không ngừng gia tăng, năm 2001 đạt khoảng 15,43% (chiếm khoảng 2,5% GDP); cơ cấu chi tiêu cho giáo dục tiểu học, giáo dục phổ thông tương đối hợp lý; tỷ lệ chi lương và ngoài lương khá phù hợp, đúng theo tinh thần của Luật Giáo dục. Tuy nhiên, với mục tiêu duy trì kết quả phổ cập giáo dục tiểu học, tỷ lệ học sinh trung học cơ sở trong độ tuổi đạt 90%, trung học phổ thông là 50% và tỷ lệ sinh viên/vạn dân lên đến 200 vào năm 2010... (theo Chiến lược giáo dục đào tạo đến năm 2010) thì tăng ngân sách và cách phân bổ ngân sách hợp lý trong ngành giáo dục-đào tạo là vấn đề bức xúc đang đặt ra cho các nhà quản lý giáo dục và hoạch định tài chính hiện nay.

Tình hình sử dụng định mức phân bổ ngân sách cho giáo dục

Để có được nguồn tài chính mạnh cho giáo dục và phân bổ hợp lý cho từng địa phương, từng bậc học, cấp học... một hệ thống định mức hướng dẫn phân bổ ngân sách trong lĩnh vực giáo dục đã được xây dựng và xếp vào ba nhóm chính:

- Các định mức phân bổ tài chính bao gồm: Chi theo dân số; Chi theo

đầu học sinh; Tỷ lệ chi lương và ngoài lương; Khả năng chi trả thông qua số thu thẳng du; Khả năng của địa phương trong việc thu phí và lệ phí.

- Các định mức vật chất bao gồm: Tiêu chuẩn về bồi dưỡng trường lớp và tài sản; Mức độ sẵn có về thiết bị và vật dụng tiêu chuẩn; Năng lực xây dựng và địa điểm; Mức độ sẵn có về các dịch vụ; Sách giáo khoa cho mỗi học sinh.

- Các định mức chi cho con người bao gồm: Tỷ lệ học sinh trên giáo viên; Sĩ số lớp học; Số giờ giảng; Số cán bộ hành chính.

Căn cứ vào định mức hướng dẫn phân bổ này, ngân sách được phân bổ xuống các địa phương, các trường học. Hiện nay, chúng ta đang sử dụng định mức phân bổ tài chính ngân sách trong giáo dục căn cứ theo dân số, nhằm mục đích tạo ra sự phát triển công bằng và đồng đều giữa các vùng. Cách phân bổ này đặc biệt cần thiết cho các tỉnh vùng núi, vùng sâu, vùng xa vì nó tạo điều kiện cho các tỉnh này có được nguồn ngân sách nhất định để phát triển sự nghiệp giáo dục. Bên cạnh đó, có các định mức hướng dẫn về tỷ lệ học sinh/giáo viên, sĩ số lớp học và tỷ lệ chi lương và ngoài lương. Trong số các định mức này, có những định mức mang tính bắt buộc, có những định mức quan trọng và có những định mức mang tính hướng dẫn nhiều hơn. Vì vậy đã xảy ra hiện tượng các định mức khác nhau đôi khi xung khắc với nhau và không thể đạt được cùng lúc bởi sự giới hạn về nguồn lực. Điều này khiến cho các nhà quản lý ở mỗi cấp phải tự mình giải quyết các mâu thuẫn đó

một cách tốt nhất trong điều kiện hiện có của địa phương, đơn vị mình. Ví dụ, do sự khan hiếm nguồn lực thì khó có thể cùng một lúc duy trì được tỷ lệ quy định 70/30 giữa lương và thu nhập ngoài lương, tỷ lệ học sinh/giáo viên và sĩ số lớp học, các định mức chi tiêu theo đầu học sinh...

Có thể rút ra một số nhận xét về hệ thống phân bổ hiện hành như sau:

Mặt tích cực: Phân bổ ngân sách giáo dục theo nhu cầu chi tiêu trên cơ sở dân số hiện đang áp dụng là khá đơn giản cho việc tính toán và thực hiện phân bổ. Nó cho phép chính quyền địa phương được tự do hơn trong việc đưa ra các quyết định chi tiêu, đồng thời cơ chế này có tác dụng đem lại nhiều nguồn lực hơn cho các địa phương, bởi lẽ có một tỷ lệ nhất định trẻ em đủ tiêu chuẩn đến trường nhưng thực tế lại không đăng ký đi học nhưng địa phương vẫn được nhận cả phần ngân sách cho những đối tượng này.

Mặt hạn chế: Cơ chế phân bổ ngân sách hiện hành còn chứa đựng nhiều điều bất cập cần nghiên cứu giải quyết:

- Mức phân bổ ngân sách cho giáo dục theo dân số được tính toán dựa trên dân số ước lượng, mà trong tình hình hiện nay việc xác định dân di cư là rất khó khăn;

- Nó tạo ra sự khuyến khích không đúng đắn, cụ thể là số học sinh cao hơn vẫn không thu hút thêm nguồn lực;

- Hệ thống phân bổ hiện nay mới chỉ dừng lại ở mức phân bổ nguồn lực hiện có chứ chưa nghĩ tới việc cần bao nhiêu để có thể cung cấp được mức dịch vụ có thể chấp nhận

được;

- Hệ thống hiện hành thiếu tính minh bạch, không công bằng và không tạo ra động cơ quản lý có hiệu quả.

Nhu vậy, vấn đề đặt ra ở đây là phải có một cơ chế phân bổ ngân sách cho giáo dục dựa trên hệ thống định mức tiêu chuẩn, để thực hiện ở các địa phương.

Một số ý kiến về định mức phân bổ ngân sách cho giáo dục

Để có được định mức phân bổ ngân sách giáo dục dựa trên đầu học sinh tạo ra sự bình đẳng và khuyến khích tỷ lệ nhập học, cần lưu ý một số đặc điểm sau:

- Khi tính toán nhu cầu chi tiêu cho giáo dục, cần có sự phân biệt giữa sự cung cấp đủ tài chính cho các học sinh trong hệ thống và cung cấp nguồn tài chính bổ sung nhằm giúp các địa phương thu hút thêm học sinh mới.

- Việc phân phối theo định mức học sinh đảm bảo rằng có một lượng ngân sách tối thiểu cho mỗi học sinh đến được với các trường trong cả nước. Đây có thể được coi là chi phí cơ sở để điều chỉnh theo điều kiện của từng địa phương. Lượng tài chính đó phải được tính toán ở mức đủ để đạt được tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ.

- Tạo ra được các khoản quỹ riêng nhằm tạo điều kiện giải quyết các vấn đề liên quan đến việc tiếp

cận các dịch vụ giáo dục, tỷ lệ đi học và nâng cao chất lượng dịch vụ ở địa phương.

- Mở rộng diện được miễn giảm học phí trên cơ sở mức độ giàu nghèo tương đối và hỗ trợ cho các vùng khó khăn bằng việc áp dụng công thức phân phối.

Định mức và tính toán phân bổ nguồn lực trên cơ sở học sinh đối với giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học được xác định theo năm, khu vực địa lý tương tự như đối với giáo dục phổ thông nhưng có tính đến lĩnh vực đào tạo. Việc tính toán có thể được tiến hành theo sơ đồ dưới đây.

Theo sơ đồ này, mục tiêu hiệu quả có thể bao gồm các mục tiêu tăng trưởng của giáo dục như tỷ lệ nhập học, trình độ và thời gian phổ cập, tỷ lệ học sinh/giáo viên, lao động qua đào tạo, tỷ lệ sinh viên/vận dân, sắp xếp hợp lý cơ sở vật chất nhà trường,... và nó có ảnh hưởng tới cả mức chi lương và ngoài lương. Căn cứ vào tỷ lệ định mức này có thể phân bổ ngân sách theo đầu học sinh của các trường, các địa phương.

Để đảm bảo các trường có một lượng ngân sách hợp lý, thiết nghĩ chúng ta nên cải cách phương pháp phân bổ trên cơ sở một số ý kiến như sau:

- Đơn giản hoá và thay đổi vai trò của các định mức, biến chúng thành các hướng dẫn để cho các nhà quản lý ở địa phương có thể tự

quyết định nhưng phải đảm bảo được mục tiêu hiệu quả giáo dục và không vượt quá ngân sách được phân bổ. Như vậy, phân tích đánh giá sau chi tiêu sẽ là trọng tâm thay vì đưa ra các định mức trước hay nói đơn giản "Đánh giá theo kết quả đầu ra".

- Nên xem xét số dân trong độ tuổi đến trường hơn là dân số để nhằm mục tiêu tăng tỷ lệ học sinh trong độ tuổi nhập học. Cách làm này sẽ tránh được sự bất hợp lý của cách phân bổ theo đầu dân đối với các tỉnh có quy mô dân số trong độ tuổi đi học khác nhau, đồng thời khuyến khích các địa phương có biện pháp thu hút thêm tỷ lệ học sinh đến trường.

- Cải tiến cơ chế cho phép các cấp quản lý được điều chỉnh tỷ lệ học sinh/giáo viên ở từng địa bàn cụ thể nhằm đạt được mục tiêu giáo dục và hiệu quả kinh tế. Điều này sẽ giúp kiểm soát được chi phí và giúp Chính phủ thực hiện các chính sách giáo dục khác.

- Phân bổ ngân sách theo chi phí cơ bản tối thiểu cho học sinh được thực hiện ở tất cả các trường, đồng thời các trường cũng có những quỹ khác để thu hút thêm những học sinh mới, nâng cao chất lượng dịch vụ. Ở đây, cũng nên duy trì một mức chi ngoài lương và các quỹ này cần được kiểm tra thường xuyên hàng năm.

- Các định mức phân bổ ngân sách cho giáo dục đã lâu chưa được đổi mới và nâng cao, do vậy cần được bổ sung, tăng lên cho phù hợp với tình hình thực tế.

Phân bổ ngân sách là một việc làm có tính chiến lược, đồng thời mang tính tác nghiệp. Nó đảm bảo cung cấp nguồn lực chủ yếu cho phép thực hiện thành công các mục tiêu chiến lược đặt ra. Phải cần nhắc sử dụng các phương án phân bổ sao cho đảm bảo cơ cấu chi tiêu, vừa có đủ nguồn lực cần thiết để các trường học cung cấp được các dịch vụ cơ bản, vừa đảm bảo tính công bằng xã hội trong giáo dục, vừa đảm bảo hiệu quả kinh tế. ☉

Sơ đồ các bước tiến hành phân bổ theo định mức học sinh

