



THÁO GỠ NHỮNG “NÚT THẮT” TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH CHO GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

PHÒNG SỰ NGHIỆP VĂN HOÁ, GIÁO DỤC VÀ KHOA HỌC - Vụ Hành chính sự nghiệp (Bộ Tài chính)

Trong những năm qua, mặc dù điều kiện ngân sách nhà nước còn nhiều khó khăn, Đảng và Nhà nước vẫn quan tâm dành một tỷ lệ ngân sách đáng kể đầu tư cho giáo dục đào tạo, góp phần tăng cường chất lượng giáo dục. Theo đó, công tác phát triển giáo dục và đào tạo đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận, song bên cạnh đó vẫn còn nhiều tồn tại và thách thức, nhất là về vấn đề phân bổ chi tiêu hiệu quả và công bằng. Nhận diện những khó khăn và thách thức, bài viết đề xuất một vài giải pháp nhằm tháo gỡ những “nút thắt” trong thực hiện chính sách tài chính cho giáo dục đào tạo.

Từ khóa: Giáo dục và đào tạo, ngân sách nhà nước, chính sách tài chính, trung học cơ sở, trung học phổ thông

Despite difficulties in the past years, the Party and Government still have invested a large proportion of state budget in education and training to promote its performance. Therefore, the education and training development has experienced recognizable results, however, there have also been limitations and challenges particularly in expenditure allocation, effectiveness and equality. Having perceived those difficulties, this article recommends some solutions to releasing the “bottlenecks” in implementing financial policies for education and training.

Keywords: Education and training, state budget, financial policy, secondary school, high school

Ngày nhận bài: 5/4/2017

Ngày chuyển phân biên: 7/4/2017

Ngày nhận phân biên: 30/4/2017

Ngày chấp nhận đăng: 2/5/2017

Công tác phát triển giáo dục và đào tạo đạt nhiều kết quả ghi nhận

Trong 2 thập kỷ qua, ngân sách nhà nước (NSNN) đầu tư cho giáo dục và đào tạo (GD&ĐT) đã được Quốc hội và Chính phủ quyết định theo hướng ưu tiên để tăng cường nguồn lực con người. Tỷ lệ chi tiêu công dành cho giáo dục liên tục tăng về cả số tuyệt đối và số tương đối qua các năm, cùng với nhiều chính sách được áp dụng nhằm cải thiện khả năng tiếp cận cho học sinh, tăng cường chất lượng giáo dục và đảm bảo đời sống cho đội ngũ giáo viên. Các chính sách về miễn giảm học phí,

học bổng trong vòng 10 năm qua cũng được ban hành tương đối đầy đủ và hoàn thiện, tập trung vào các đối tượng chính sách là người dân tộc thiểu số, người khuyết tật con em các gia đình hộ nghèo và sinh sống ở những vùng có điều kiện kinh tế xã hội đặc biệt khó khăn...

Xét trên các chỉ tiêu lớn toàn Ngành đến năm 2016, GD&ĐT Việt Nam đã đạt các kết quả đề ra đến năm 2020 như: Tỷ lệ huy động trẻ mẫu giáo, tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng, tỷ lệ nhập học đúng độ tuổi tiểu học, tỷ lệ người biết chữ và quy mô sinh viên các hệ đào tạo/vạn dân.

Kết quả này có được là nhờ tới sự quan tâm của Đảng và Nhà nước trong việc bố trí kinh phí chi sự nghiệp GD&ĐT trong thời gian qua. Thực vậy, chỉ tính riêng năm 2016, tổng nguồn NSNN dành cho lĩnh vực GD&ĐT đã là 246.924 tỷ đồng (trong đó chi thường xuyên là 195.604 tỷ đồng, chi đầu tư phát triển là 39.320 tỷ đồng), chiếm khoảng 20% tổng chi NSNN, đảm bảo tỷ lệ theo Nghị quyết 37/2004/NQ-QH11 của Quốc hội.

Kinh phí ngân sách Trung ương bổ sung có mục tiêu để hỗ trợ các địa phương thực hiện các chế độ, chính sách đã ban hành là 14.344 tỷ đồng, gồm:

- Bố trí 4.030 tỷ đồng để thực hiện chính sách miễn, giảm học phí và chi phí học tập cho đối tượng học sinh, sinh viên là con em các hộ nghèo, học sinh diện chính sách, học sinh có hoàn cảnh khó khăn tại vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn và chính sách cử tuyển.

- Bố trí 4.041 tỷ đồng hỗ trợ các địa phương thực hiện chính sách phát triển giáo dục theo các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Luật Giáo dục, gồm: Hỗ trợ chuyển đổi giáo viên bán công vào công lập; hỗ trợ lương giáo viên mầm non đang làm việc theo chế độ hợp đồng tại các cơ sở bán công chưa chuyển sang công lập.

- Bố trí 2.426 tỷ đồng để hỗ trợ các địa phương thực hiện các chính sách phát triển giáo dục ở vùng có điều kiện kinh tế xã hội đặc biệt khó khăn, gồm: Hỗ trợ tiền



ăn, tiền nhà ở cho học sinh bán trú đang học tại các trường phổ thông dân tộc bán trú, các trường tiểu học, trường trung học cơ sở, trường trung học phổ thông công lập ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, hỗ trợ cơ sở vật chất, trang thiết bị trường phổ thông dân tộc bán trú; hỗ trợ học bổng học sinh dân tộc nội trú.

- Bố trí 250 tỷ đồng hỗ trợ học bổng, hỗ trợ phương tiện, đồ dùng học tập để thực hiện chính sách giáo dục đối với người khuyết tật theo quy định của Luật Người khuyết tật, Luật Giáo dục.

- Bố trí 165 tỷ đồng thực hiện Chương trình Đảm bảo chất lượng trường học (SEQAP) theo phương thức nhà tài trợ hỗ trợ kinh phí trực tiếp vào NSNN.

Bên cạnh đó, NSNN cũng bố trí 742 tỷ đồng để chi thực hiện các Chương trình, Đề án đào tạo nguồn nhân lực có chất lượng tại nước ngoài. Bố trí 2.380 tỷ đồng thực hiện các hoạt động, nhiệm vụ về phát triển giáo dục, đào tạo và dạy nghề thông qua Chương trình Mục tiêu Quốc gia Xây dựng nông thôn mới, Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo bền vững và một số Chương trình mục tiêu giai đoạn 2016-2020;

- Bố trí 11.757 tỷ đồng hỗ trợ các cơ sở giáo dục đào tạo thuộc các bộ, cơ quan Trung ương...

Nguồn lực tài chính nêu trên đã cơ bản đảm bảo kinh phí cho hoạt động thường xuyên và tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị của các cơ sở GD&ĐT ở từng cấp để từng bước đổi mới, nâng cao chất lượng giảng dạy và để thực hiện các nhiệm vụ lớn của ngành Giáo dục. Bên cạnh nguồn đầu tư trực tiếp cho GD&ĐT theo cơ cấu NSNN, lĩnh vực GD&ĐT còn được phân bổ thêm từ nguồn chi NSNN dành cho lĩnh vực khoa học và công nghệ để tăng cường cơ sở vật chất các cơ sở nghiên cứu khoa học, phòng thí nghiệm trọng điểm, triển khai các đề tài nghiên cứu khoa học...

Một số tồn tại và thách thức

Bên cạnh những thành tựu nổi bật, vẫn còn nhiều tồn tại và thách thức, đặc biệt là vấn đề phân bổ chi tiêu hiệu quả và công bằng.

Khảo sát cho thấy, trong cơ cấu chi của NSNN, hiện nay đang tồn tại 2 vấn đề rất quan trọng, đó là cơ cấu chi tiền lương cho giáo viên và chế độ dành cho học sinh, sinh viên thuộc các gia đình chính sách. Cụ thể:

(i) Thâm niên và loại hình giảng dạy của giáo viên đóng vai trò quan trọng trong việc xác định tiền lương của giáo viên:

Hiện nay, ở Việt Nam đang xảy ra tình trạng tiền lương của giáo viên phụ thuộc vào yếu tố thâm niên và loại hình giảng dạy. Các giáo viên được hưởng phụ cấp ưu đãi theo ngành nghề, từ 25 đến 70% so với công chức, viên chức hưởng lương khác từ NSNN. Tuy

nhiên, trong thực tế, trừ giáo dục mầm non, các cấp bậc học khác đều đang xảy ra tình trạng thừa giáo viên, dẫn tới việc các giáo viên đều thiếu giờ dạy theo quy định. Theo đó, mặc dù tiền lương được tính đủ (vào cao hơn các ngành khác 25-70%) nhưng hầu hết các giáo viên đều có thời gian đứng lớp rất thấp. Theo thống kê của OECD, thời gian đứng lớp của giáo viên Việt Nam là thấp nhất so với tất cả các quốc gia trên thế giới, chỉ bằng khoảng 3/4 so với mức trung bình của các quốc gia khu vực Đông Nam Á đối với cấp tiểu học và 2/3 so với cấp trung học cơ sở.

Một yếu tố khác ảnh hưởng đến cơ cấu tiền lương cho giáo viên là loại hình giảng dạy. Theo đó, các giáo viên, cán bộ quản lý công tác ở các cơ sở giáo dục chuyên biệt, vùng có điều kiện kinh tế xã hội đặc biệt khó khăn được hưởng nhiều loại phụ cấp ưu đãi. Chính sách này được áp dụng từ 15 năm qua, trong khi, cùng với sự phát triển kinh tế xã hội, khoảng cách, khó khăn về địa lý đang bị xóa nhòa, dẫn tới tâm lý các giáo viên thích được công tác ở các vùng được xác định là có điều kiện kinh tế xã hội đặc biệt khó khăn để được hưởng ưu đãi. Đặc biệt một vấn đề đặt ra là cùng công tác tại vùng có điều kiện kinh tế xã hội đặc biệt khó khăn, nhưng công chức các ngành nghề khác lại không được hưởng chế độ ưu đãi như giáo viên.

Phụ cấp thâm niên cũng là một đặc thù của ngành giáo dục, các nhà giáo công tác lâu năm (trên 5 năm) được hưởng phụ cấp thâm niên tính theo năm công tác. Cùng với việc tăng lương theo ngạch bậc, dẫn tới lương của các nhà giáo có thâm niên lâu rất cao so với mặt bằng chung. Tuy vậy, đây không phải là cách hiệu quả để thu hút giáo viên trẻ có tài năng và chưa gắn với hiệu quả công việc.

(ii) Chế độ dành cho học sinh, sinh viên thuộc các gia đình chính sách:

NSNN chi trả các chính sách dành cho học sinh, sinh viên cũng chiếm một tỷ trọng rất lớn trong tổng chi ngân sách. Kinh phí này năm 2016 là 14.344 tỷ đồng từ ngân sách trung ương, chưa bao gồm các nhiệm vụ chi do ngân sách địa phương đảm bảo. Việc chi trả tiền lương và đảm bảo các chính sách quá lớn dẫn tới ngân sách dành cho chi đầu tư phát triển GD&ĐT bị thu hẹp đáng kể.

Hiện nay có tới 13 văn bản ở cấp Nghị định của Chính phủ và Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định về các chế độ, chính sách an sinh xã hội trong lĩnh vực GD&ĐT. Các văn bản này quy định khoảng 40-50 chính sách an sinh làm phát sinh chi phí từ NSNN. Nhiều chính sách quy định chồng chéo về tên gọi (ví dụ hỗ trợ học tập", "hỗ trợ chi phí học tập", "hỗ trợ tiền ăn", "học bổng chính sách"), phạm vi và đối tượng của các chính sách cũng được quy định một cách không nhất quán...



(iii) Về cơ chế phân bổ ngân sách:

Ngân sách phân bổ cho các địa phương hiện này dựa trên dân số ở độ tuổi đi học. Do tác động của quá trình đô thị hóa, người dân ở khu vực nông thôn có xu hướng di chuyển tới công tác ở các thành phố lớn nơi có các khu công nghiệp, trong khi hộ khẩu vẫn ở địa phương. Như vậy, định mức phân bổ ngân sách thường không phù hợp trong thực tế. Một giải pháp cho vấn đề này là xây dựng các định mức phân bổ theo số lượng nhập học. Tuy vậy, công tác thống kê hiện nay của Việt Nam cũng thực sự đáp ứng được yêu cầu để thực hiện.

Theo báo cáo của 63 địa phương, ngân sách chi sự nghiệp GD&ĐT năm 2015 chủ yếu là chi cho con người (tỷ lệ 80/20 theo mức lương cơ sở là 730 nghìn), cụ thể: 16/63 tỉnh (25,4%) đạt tỷ lệ từ 20% trở lên; còn lại dưới 20%, cá biệt có 7/63 tỉnh dưới 10% (tỷ lệ 11,1%); chi cho các hoạt động giảng dạy và học tập chiếm tỷ lệ thấp. Thực tế này đã tạo ra những khó khăn, bất cập, làm ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động giáo dục, nhất là tại các cơ sở giáo dục vùng sâu vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế xã hội đặc biệt khó khăn.

Những vấn đề đặt ra

Nhìn chung công tác phát triển giáo dục và đào tạo đến nay đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận, tuy nhiên, để tháo gỡ những "nút thắt" còn tồn tại, vẫn cần giải quyết một số vấn đề sau:

Thứ nhất, cơ chế tiền lương cần được rà soát lại, đặt trên mối quan hệ tổng thể với các ngành nghề và phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của từng địa phương. Nhà nước tiếp tục có chính sách ưu đãi với nhà giáo công tác ở một số vùng miền dựa trên thực tế điều kiện công tác. Đối với các vùng thành thị và các bậc học cao hơn như cao đẳng, đại học, sau đại học cần quyết tâm thực hiện chính sách chia sẻ chi phí đào tạo giữa người học và Nhà nước.

Thứ hai, rà soát mô tả công việc của giáo viên và tăng thời lượng đứng lớp lên mức tương đương so với quốc tế để tạo điều kiện cho các trường học nâng cao thời lượng giảng dạy sinh viên mà không làm tăng chi thường xuyên một cách đáng kể. Rà soát lại các hình thức phụ cấp giáo viên và thang bảng lương thiên về thâm niên để đơn giản hóa các loại phụ cấp khác nhau và gắn kết nhiều hơn giữa lương với hiệu quả hoạt động.

Thứ ba, cơ chế phân bổ ngân sách cần được nghiên cứu, sửa đổi để nâng cao hiệu quả; Tiếp tục đảm bảo tỷ lệ 20% tổng chi NSNN cho GD&ĐT. Trong đó, đối với chi thường xuyên, bảo đảm tỷ lệ tăng chi ngân sách giáo dục hàng năm tương ứng tỷ lệ tăng chi NSNN để thực hiện mục tiêu phổ cập giáo dục theo Nghị quyết số 29/NQ-TW về đổi mới căn bản toàn diện GD&ĐT.

Thứ tư, đối với giáo dục phổ thông (giáo dục phổ thông, chiếm tỷ lệ trên 80% tổng chi NSNN dành cho lĩnh vực GD&ĐT): Nghị quyết 21/NQ-TW, về đổi mới căn bản toàn diện giáo dục đào tạo đặt ra yêu cầu: Nâng cao chất lượng phổ cập giáo dục, thực hiện giáo dục bắt buộc 9 năm từ sau năm 2020; trong giai đoạn 2017-2020 và sau 2020, Nhà nước tiếp tục đảm bảo chi đầu tư và phần lớn kinh phí hoạt động thường xuyên đối với giáo dục phổ thông như giai đoạn 2011-2015. Tuy vậy, với việc thực hiện việc điều chỉnh học phí theo quy định tại Nghị định 86/2015/NĐ-CP (Mức thu học phí phù hợp với điều kiện kinh tế của địa bàn dân cư, khả năng đóng góp thực tế của người dân và tốc độ tăng chỉ số giá tiêu dùng hàng năm), từ đó, cần thực hiện tính toán để giảm phần hỗ trợ từ ngân sách Trung ương đối với các địa phương để thực hiện các chính sách về cấp bù miễn, giảm học phí đối với các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông tương ứng với lộ trình điều chỉnh học phí tại các địa phương đảm bảo phù hợp.

Thứ năm, đối với khối GDDH và giáo dục nghề nghiệp (đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp và dạy nghề - chiếm tỷ lệ khoảng từ 10-15% tổng chi NSNN cho lĩnh vực GD&ĐT): Đây là cấp học đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động. Theo đó, cần thực hiện quyết liệt các giải pháp về cơ cấu lại chi NSNN đối với khối GDDH và giáo dục nghề nghiệp theo hướng: Không bao cấp dàn trải đối với tất cả các cơ sở đào tạo; Thực hiện nguyên tắc từng bước tăng thu từ người học để bù đắp chi phí đào tạo theo lộ trình điều chỉnh giá, phí quy định tại Nghị định 16/2015/NĐ-CP của Chính phủ; Nhà nước hỗ trợ trực tiếp học phí đối với một số đối tượng thuộc diện chính sách; cho vay tín dụng ưu đãi đối với sinh viên thuộc gia đình nghèo, cận nghèo.

Thứ sáu, cần rà soát các chính sách an sinh xã hội, trong đó đặc biệt chú ý đến sự tương quan giữa giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp và GDDH do hiện nay các cấp bậc học này do 2 Bộ GD&ĐT và Bộ Lao động Thương binh Xã hội cùng quản lý. Điều này dẫn tới sự chồng lấn về mặt chính sách, nhiều chính sách quy định không đảm bảo cùng mặt bằng và đối tượng hỗ trợ. 

Tài liệu tham khảo:

1. Quyết định 53/2015/QĐ-TTg ngày 20/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ quy định về chính sách nội trú đối với học sinh, sinh viên học cao đẳng, trung cấp;
2. Nghị quyết 29-NQ/TW ngày 4/11/2013 của Hội nghị Trung ương 8, Khóa XI về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục đào tạo, đáp ứng yêu cầu CNH, HĐH trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế;
3. Quyết định 66/2013/QĐ-TTg ngày 11/11/2013 của Thủ tướng Chính phủ quy định chính sách hỗ trợ chi phí học tập đối với sinh viên là người dân tộc thiểu số học tại các cơ sở GDDH.