

# QUẢN LÝ TÀI CHÍNH NHÀ TRƯỜNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI VỀ CƠ CHẾ TỰ CHỦ CỦA ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP

**ThS. NGUYỄN VĂN ANH**

**Trường Đại học Sư phạm Hà Nội**

## 1. Đặt vấn đề

Giáo dục là cơ sở và động lực cho sự phát triển kinh tế xã hội, do đó Việt Nam đã dành một tỉ trọng lớn trong tổng chi ngân sách nhà nước để đầu tư cho sự nghiệp giáo dục trong những năm vừa qua. Tuy nhiên, vì nguồn thu ngân sách nhà nước hạn chế nên mức đầu tư lớn cho sự nghiệp giáo dục Việt Nam chủ yếu tập trung ở các trường công lập. Trong khi đó, việc sử dụng nguồn tài chính tại các trường công lập chưa mang lại kết quả mong muốn, vẫn còn tồn tại những yếu kém, chưa phát huy tốt các quyền được giao. Tồn tại này có thể do nhiều nguyên nhân, và một trong những nguyên nhân cơ bản có thể là do nghiệp vụ quản lý tài chính hiện nay ở các cơ sở giáo dục công lập chưa thực sự theo kịp các yêu cầu về đổi mới công tác quản lý theo định hướng tăng quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục nhằm hướng tới sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính phục vụ tốt hơn các mục tiêu giáo dục đã đề ra.

## 2. Cơ chế trao quyền tự chủ cho các nhà trường công lập

Quá trình phân cấp quản lý giáo dục được tiến hành thử nghiệm lần đầu tiên từ năm 1993 và bắt đầu trong lĩnh vực quản lý tài chính, khi Bộ Giáo dục và Đào tạo tiến hành dự án thử nghiệm phân cấp quản lý tài chính ở 5 tỉnh. Sở giáo dục và đào tạo của 5 tỉnh này có quyền phân bổ kinh phí và lập dự toán ngân sách dựa trên nhu cầu giáo dục của tỉnh mình. Nguồn ngân sách đáp ứng cho kế hoạch dựa trên nguồn phân bổ của trung ương và ngân sách của địa phương. Trong giai đoạn tiếp theo, mô hình này đã được nhân rộng ra cho 10 tỉnh. Đến năm 2006 với sự ra đời của Nghị định 43/NĐ-CP, đã diễn ra sự phân cấp mạnh mẽ cho các nhà trường: quyền tự chủ nhân sự, chương trình, ngân sách, chỉ tiêu tuyển sinh, loại hình, chất lượng đào tạo,... và cơ chế quản lý này được áp dụng với các đơn vị sự nghiệp giáo dục dưới hình thức định hướng *trao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm* trong thực hiện nhiệm vụ được giao.

Sau gần 8 năm thực hiện, Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập (gọi tắt là Nghị định 43) đã cho thấy, việc mở rộng trao quyền tự chủ cho đơn vị sự nghiệp đã góp phần nâng cao số lượng và chất lượng dịch vụ công; tạo điều kiện cho người dân có thêm cơ hội lựa chọn, tiếp cận các dịch vụ công với chất lượng ngày càng cao, đồng thời, góp phần cải thiện từng bước thu nhập của người lao động tại các đơn vị sự nghiệp.

Xét trên phạm vi rộng hơn, Nghị định 43 đã góp phần thực hiện công cuộc đổi mới khu vực sự nghiệp công lập và thực hiện nội dung cải cách tài chính công thuộc Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 theo Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 8/11/2011 của Chính phủ.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện, Nghị định 43 đã bộc lộ những hạn chế, bất cập cần được sửa đổi ví dụ như các đơn vị sự nghiệp chưa được giao quyền tự chủ một cách đầy đủ; chưa thực sự khuyến khích các đơn vị có điều kiện vươn lên tự chủ ở mức cao hơn... Bên cạnh đó, trong quá trình hoạt động, nhiều đơn vị phát sinh các hoạt động liên doanh, liên kết, mở rộng cung ứng dịch vụ công chưa được điều chỉnh trong các văn bản pháp luật. Do đó, việc ban hành Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập (gọi tắt là Nghị định 16) đã kịp thời đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển của hoạt động sự nghiệp công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Nghị định 16 điều chỉnh cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tăng cường trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, khuyến khích các đơn vị có điều kiện vươn lên tự chủ ở mức cao. Nghị định 16 có một số điểm mới nổi bật so với Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ như sau:

Thứ nhất, việc phân loại đơn vị sự nghiệp công lập được dựa trên mức độ tự chủ về tài chính của các đơn vị cả về chi thường xuyên và chi đầu tư. Theo đó, căn cứ vào mức độ tự đảm bảo kinh phí chi đầu tư và chi thường xuyên, đơn vị sự nghiệp công lập được phân chia thành 4 loại: 1/ Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư, 2/ Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên, 3/ Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên, 4/ Đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

Thứ hai, việc tự chủ của các đơn vị trong thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy nhân sự và tài chính được quy định tương ứng với từng loại hình đơn vị sự nghiệp công lập, trên nguyên tắc các đơn vị tự đảm bảo kinh phí hoạt động càng nhiều mức độ tự chủ càng cao để khuyến khích các đơn vị tăng thu, giảm dần bao cấp từ ngân sách nhà nước, trong đó có bao cấp tiền lương tăng thêm để dần chuyển sang các loại hình đơn vị tự đảm bảo chi thường xuyên, đơn vị đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư.

## 3. Quản lý tài chính nhà trường công lập theo định hướng tăng cường trao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm

Mục tiêu chủ yếu của cải cách tài chính công đó là hướng tới tăng cường tính chủ động về tài chính của các đơn vị sự nghiệp trên cơ sở gắn chi tiêu tài chính với việc cải tiến cơ chế quản lý của các đơn vị này. Đây chính là việc trao quyền tự chủ về tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu, điều này hiện đã được áp dụng mở rộng trong các đơn vị sự nghiệp nói chung, các nhà trường công lập nói riêng. Nội dung chủ yếu của trao quyền tự chủ về quản lý tài chính cho các nhà trường công lập được thể hiện ở một số vấn đề cơ bản sau:

*Quản lý tài chính gắn với mở rộng quyền tự chủ:* Thủ trường đơn vị được quyết định một số mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ cao hoặc thấp hơn mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Thủ trường đơn vị được quyết định phương thức khoán chi phí cho từng bộ phận, đơn vị trực thuộc; Quyết định đầu tư xây dựng, mua sắm mới và sửa chữa lớn tài sản thực hiện theo quy định của pháp luật. Theo đó, các nhà trường công lập sẽ xây dựng quy trình quản lý và quy chế chi tiêu nội bộ để quản lý tài chính hiệu quả trong khuôn khổ pháp luật hiện hành để thực hiện được nhiệm vụ của mình tốt hơn; chủ động tìm nguồn, kiểm soát các khoản chi, tự chủ về các hoạt động của trường trên cơ sở đó tự chủ về tài chính. Thực hiện được quan điểm này, từng bước các trường công lập nâng cao chất lượng giảng dạy, xây dựng thương hiệu của mình.

Như vậy, trao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm về tài chính là việc giao quyền cho quản lý phần lớn ngân sách cho nhà trường, cho phép họ tự quyết định các khoản chi, mua sắm, tiết kiệm và có quyền chuyển số tiền dư sang năm sau, đương nhiên kèm theo trách nhiệm giải trình trước xã hội của nhà trường. Điểm mới của phương thức quản lý này là nhằm tạo điều kiện cho nhiều người tham gia vào các hoạt động của nhà trường, làm cho trách nhiệm đối với chất lượng giáo dục trở thành trách nhiệm chung của tất cả mọi người, không phải chỉ là trách nhiệm riêng hiệu trưởng hay của một nhóm người nào đó trong nhà trường.

**4. Quản lý tài chính nhà trường đảm bảo thực hiện theo hướng tăng quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm**

Quản lý tài chính các nhà trường công lập chịu ảnh hưởng của rất nhiều nhân tố trong nền kinh tế. Để quản lý tài chính phù hợp với quy mô và đặc thù của nhà trường công lập, đứng dưới góc độ quản lý của Nhà nước, cần nhận biết tác động của các nhân tố để từ đó đưa ra những nguyên tắc, phương thức, hình thức cũng như nội dung quản lý tài chính thích hợp nhất trong từng điều kiện, hoàn cảnh cụ thể. Với lập luận đó, yếu tố chính cần có đầu tiên để đảm bảo thực hiện thành công định hướng trao quyền tự chủ về quản lý tài chính cho các nhà trường công lập đó chính là bộ máy quản lý tài chính của một cơ sở giáo dục hay các thành phần tham gia vào công tác quản lý tài chính nhà trường.

Các thành cơ bản phần tham gia vào công tác quản lý tài chính nhà trường theo định hướng tự chủ và tự chịu trách nhiệm bao gồm: đại diện của cán bộ giáo viên trong nhà trường, thành viên đại diện cho hội đồng trường, đại diện của các tổ chức đoàn thể trong nhà trường như thanh tra nhân dân, đại diện ban chấp hành công đoàn trường, đại diện của các tổ chức Đảng và Đoàn thanh niên, đại diện ban cha mẹ học sinh trường và đại diện chính quyền địa phương nơi nhà trường đóng.

Phạm vi tham gia: các thành phần nêu trên tham gia xuyên suốt quá trình thực hiện công tác quản lý tài chính nhà trường từ các khâu đầu tiên của quá trình quản lý như lập kế hoạch tài chính, giám sát và kiểm soát các hoạt động tài chính, cho đến quá trình kiểm tra các kết quả hoạt động tài chính cũng như giám sát việc thực hiện công tác báo cáo và công khai tài chính của các cơ sở giáo dục. Phạm vi tham gia này nhằm hướng tới đảm bảo cho công tác quản lý tài chính nhà trường

theo hướng mở, được kiểm soát, giám sát chặt chẽ, đáp ứng yêu cầu quản lý theo định hướng tự chủ và tự chịu trách nhiệm.

Việc xây dựng và hoàn thiện bộ máy quản lý tài chính theo hướng mở có khả năng đáp ứng được các quy định của Nhà nước về cơ chế quản lý và kiểm soát nguồn tài chính. Nhưng nó cũng đòi hỏi việc xác định đúng vai trò và chức năng của từng bộ phận, từng chức danh cụ thể trong bộ phận quản lý tài chính nhằm nâng cao tính hiệu lực và hiệu quả trong quản lý.

Xây dựng cơ cấu tổ chức hệ thống quản lý có sự phân định rõ giữa công việc mà nhà trường có thể tự làm và các tổ chức xã hội khác có thể tham gia. Sự phân định ranh giới chính là “gốc rễ” xác định phạm vi quản lý nhà nước về giáo dục hợp lý. Trong chừng mực nào đó, nó cũng là cơ sở để xác định trách nhiệm đối với xã hội của từng bên có liên quan chứ không chỉ là của nhà trường hay cơ quan nhà nước.

Đồng thời, để bảo đảm cơ cấu tổ chức quản lý hiệu quả cần phải định rõ mối quan hệ chủ sở hữu nhà nước đối với nhà trường công lập. Thiết lập cơ chế để hạn chế rủi ro khi quyền sở hữu tách rời quyền sử dụng, theo Phạm Phú (2005) [1], điều này gắn với sự xuất hiện *thiết chế hội đồng trường*. Nó cũng hàm ý hội đồng trường cũng là một thành phần của cơ cấu tổ chức quản lý nhà trường. Tổ chức hội đồng trường với các đại diện “chủ sở hữu cộng đồng” sẽ quản trị và giải trình việc đạt được các mục tiêu của nhà trường và hạn chế tổn thất có thể có do “bóp méo” sự lựa chọn đối với tổ chức nhà trường. Như vậy, một hội đồng trường không chỉ đơn thuần là tổ chức quản lý bên trong nhà trường mà còn là tổ chức quản lý có tính bên ngoài, có tính đệm, không mang tính quyền lực nhà nước, trong một nhà trường. Như vậy, hội đồng trường phải là nhân tố chính, quan trọng trong quản lý nhà trường nói chung, quản lý tài chính nhà trường nói riêng. Cùng với hội đồng trường, trong bộ máy quản lý tài chính nhà trường cũng cần có các tổ chức hay bộ phận khác như kiểm toán nội bộ, thanh tra nhà trường.

*Các nguyên tắc chung trong xây dựng bộ máy quản lý tài chính* nhà trường theo định hướng tự chủ và tự chịu trách nhiệm là: 1/ Có sự phù hợp giữa cơ cấu tổ chức của nhà trường với tính phức tạp của chức năng, nhiệm vụ được giao, tính đa dạng của các mục tiêu quản lý, quy mô và độ phức tạp của đối tượng quản lý với các điều kiện quản lý; 2/ Phạm vi quản lý, khả năng quản lý; 3/ Sự tương xứng nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm và 4/ sự linh hoạt và thích nghi, đáp ứng yêu cầu quản lý sự thay đổi.

Theo các quy định của pháp luật hiện hành, các đòi hỏi khách quan và đặc điểm của quản lý tài chính theo định hướng tự chủ và tự chịu trách nhiệm, bộ phận trực tiếp thực hiện công tác quản lý tài chính không chỉ là bộ phận kế toán được thành lập trong các nhà trường, mà còn phải kể đến các thành phần khác trực tiếp và gián tiếp tham gia quản lý tài chính nhà trường THPT công lập như: 1/ *Hội đồng trường*, với các thành phần theo quy định của pháp luật hiện hành có nhiệm vụ và trách nhiệm quyết định về phương hướng hoạt động, huy động nguồn lực cho nhà trường thực hiện giám sát các hoạt động của nhà trường quyết định những vấn đề về tổ chức, nhân sự, tài chính, tài sản và phương hướng đầu tư phát triển của nhà trường theo quy định, gắn nhà trường

với cộng đồng và xã hội, bảo đảm thực hiện các mục tiêu giáo dục và quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của nhà trường theo quy định của pháp luật; 2/ *Hội cha mẹ học sinh của nhà trường, hội cha mẹ học sinh hay ban đại diện cha mẹ học sinh có quyền và trách nhiệm* phối hợp với nhà trường tổ chức thực hiện nhiệm vụ năm học và các hoạt động giáo dục theo nội dung được thống nhất tại cuộc họp đầu năm học; phối hợp với nhà trường hướng dẫn, tuyên truyền, phổ biến pháp luật, chủ trương chính sách về giáo dục đối với cha mẹ học sinh nhằm nâng cao trách nhiệm chăm sóc, bảo vệ, giáo dục học sinh và quyết định chi tiêu phục vụ các hoạt động của ban đại diện cha mẹ học sinh từ nguồn ủng hộ, tài trợ tự nguyện. Với các quyền hạn và trách nhiệm nêu trên, trong cơ chế quản lý hiện nay và các nghiên cứu cũng như kinh nghiệm về xây dựng nhà trường hoạt động theo định hướng tự chủ và tự chịu trách nhiệm, chúng tôi nhận thấy nếu có thể xây dựng được một môi trường thể chế mà ở đó mọi quá trình ra quyết định trong nhà trường đều có sự tham gia của các bên liên quan thì hình ảnh về một cung cách quản lý nhà trường hiệu quả bắt đầu lộ dạng và đó cũng là mục đích hướng tới của cung cách quản lý theo định hướng tự chủ và tự chịu trách nhiệm; 3/ *Đại diện của các tổ chuyên môn và các tổ chức xã hội khác trong nhà trường.* Trong các trường THPT công lập, các tổ nhóm chuyên môn luôn có mối quan hệ phối hợp với nhau, với các bộ phận nghiệp vụ và các tổ chức đoàn thể khác trong trường như tổ chức Đảng, Đoàn, Đội hay tổ chức công đoàn nhằm thực hiện chiến lược phát triển của nhà trường, chương trình giáo dục và các hoạt động giáo dục và các hoạt động khác hướng tới mục tiêu giáo dục.

### 5. Kết luận

Các nhà trường THPT công lập thuộc sở hữu công nên quyền sở hữu thuộc cộng đồng hoặc xã hội nói chung. Vì vậy, cơ cấu tổ chức hệ thống quản lý tài chính hiệu quả theo định hướng tự chủ và tự chịu trách nhiệm đòi hỏi thiết lập các tổ chức đệm, các tổ chức này tồn tại vì nhu cầu của nhà trường hơn là một phần của hệ thống thứ bậc hành chính. Một tổ chức đệm có thể là tổ chức đơn hoặc đa chức năng. Nó là tổ chức hình thành theo

luật gồm các đại diện của cơ quan nhà nước, nhà trường và các bên liên quan khác như đại diện chính quyền địa phương nơi nhà trường đóng, các tổ chức cha mẹ học sinh, các tổ chức xã hội và chính trị xã hội v.v... các tổ chức này có thể thực hiện ba chức năng chính: tham gia phân phối nguồn lực; tư vấn và tham mưu; diễn đàn phục vụ các thảo luận và tranh luận. Các tổ chức đệm giúp tháo gỡ các tác nghiệp chi tiết của cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục, khuyến khích tự chủ nhà trường cũng như tăng cường tính chuyên nghiệp trong quản lý.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2008), *Biện pháp tổng thể quản lý nhà trường hiệu quả trong thời kì hội nhập quốc tế*, NXB Lao động.
- [2]. *Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/04/2006 về Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập*, Hà Nội.
- [3]. *Nghị quyết 16/2015/NQ-CP ngày 14/02/2015 về Quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập*.
- [4]. *Chiến lược Phát triển Giáo dục và Đào tạo 2011 - 2020*.
- [5]. Phạm Phụ, (2005), *Về khuôn mặt mới của giáo dục đại học Việt Nam*, NXB Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

### SUMMARY

*The article addresses school financial management to meet requirements of renewing the autonomy in public administrative units. Basic differences in these financial management apparatus were the involvement of stakeholders such as school board and others partners related to management. The development of open financial management apparatus will ensure decisive structure in bottom-up financial management towards the effective use of financial resources in education.*

**Keywords:** *Financial management; public school; autonomy; self-responsibility.*

## KHUNG CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA... (Tiếp theo trang 14)

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Anderson, J. A., (2005), *Accountability in education*, International Academy of Education, International Institute for Educational Planning.
- [2]. Bovens, M., (2005), *Public accountability*, The Oxford Handbook of Public Management, Oxford: Oxford University Press.
- [3]. Levitt, R., Janta B. and Wegrich K., (2008), *Accountability of teachers*, Generching Council England.
- [4]. Lynn, F. E. and Politt, C., (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.

### SUMMARY

*In the context of decentralizing educational*

*management, autonomy and responsibility and social accountability tied together as two sides of the coin. Moreover, responsibility also contributes to keep the operation of educational institutions towards educational goals. In this article, the authors focus on the presentation and analysis of the nature and responsible framework of career institutions with other stakeholders. In which, the author analyzes responsible framework with 4 components: Objective - Criteria measure/evaluate achievement level of the objective - Provide and feedback information - The adjustment mechanism, changes at educational institutions, training programs and courses.*

**Keywords:** *Career education; career institutions; responsibility framework.*