

XÂY DỰNG QUY CHẾ CHI TIÊU NỘI BỘ CỦA CÁC CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC CÔNG LẬP THEO MÔ HÌNH TỰ CHỦ ĐẠI HỌC⁽¹⁾

NGUYỄN VĂN TUYẾN *

Tóm tắt: Quy chế chi tiêu nội bộ là văn bản nội bộ của cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước, được soạn thảo và ban hành bởi chính các chủ thể này để thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch trong quản lý tài chính nhà nước. Đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập, việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ phụ thuộc vào mức độ tự chủ về tài chính theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (tự chủ toàn bộ hay tự chủ một phần). Bài viết làm rõ cơ sở lý thuyết của việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của các cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học, trên cơ sở đó phác thảo mô hình cấu trúc về quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo hướng tự chủ đại học hiện nay ở Việt Nam.

Từ khóa: Cơ sở giáo dục; quy chế chi tiêu; tự chủ đại học

Nhận bài: 28/5/2020

Hoàn thành biên tập: 12/9/2020

Duyệt đăng: 12/9/2020

BUILDING REGULATIONS ON INTERNAL BUDGET OF PUBLIC UNIVERSITY UNDER THE MODEL OF UNIVERSITY AUTONOMY

Abstracts: The internal budget regulation is an internal document of an organization, or unit using the state budget, is drafted and issued by these entities to guarantee the principle of publicity and transparency in governmental financial management. With regard to public higher education institutions, the development of this subject's internal budget regulation also depends on its financial autonomy level in accordance with decisions of competent state authority (full or partial autonomy). This article is to contribute some opinions on the theory of building of internal budget regulations of public higher education institutions, under the model of university autonomy, in order to provide a sample structure of internal budget regulations of public higher education institutions under the current model of university autonomy in Vietnam.

Keywords: Public higher education institutions, Internal budget regulations, university autonomy

Received: May 28th, 2020; Editing completed: Sept 12th, 2020; Accepted for publication: Sept 12th, 2020

1. Cơ sở lý thuyết của việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học

Cùng với sự chuyển đổi từ mô hình “nhà

nước kiểm soát” sang mô hình “nhà nước giám sát” trong quản lý giáo dục đại học hiện đại, tự chủ đại học đã và đang trở thành xu hướng phát triển tất yếu của các nền giáo dục đại học tiên tiến trên thế giới.

Theo tác giả Phạm Đỗ Nhật Tiến, “*Tự chủ đại học là quyền tự do của nhà trường đại học trong việc quyết định những công việc của chính mình; những công việc này*

* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: nguyentuyenhlu@gmail.com

(1). Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài khoa học cấp cơ sở: “Xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của Trường Đại học luật Hà Nội theo hướng tự chủ đại học”, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2019.

hiện được quan tâm chủ yếu ở bốn lĩnh vực: học thuật, tài chính, tổ chức và nhân sự”.⁽²⁾

Về lý thuyết, cả bốn “trụ cột” này của tự chủ đại học đều có sự tác động, chi phối đến vấn đề xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập, trong đó yếu tố “tự chủ về tài chính” có sự tác động trực tiếp và quan trọng nhất. Sở dĩ như vậy là bởi vì, để đảm bảo quyền tự chủ về học thuật, tài chính, tổ chức và nhân sự của cơ sở giáo dục đại học công lập trong quản trị đại học hiện đại thì nhất thiết phải trao quyền tự định đoạt cho chủ thể này trong việc chi tiêu, sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính nhằm phát triển các hoạt động chuyên môn và học thuật, tài chính, tổ chức và nhân sự. Nói cách khác, chỉ khi nào quy chế chi tiêu nội bộ phản ánh rõ quyền tự quyết của cơ sở giáo dục đại học công lập trong việc chi tiêu, phân bổ các nguồn lực tài chính của mình cho các lĩnh vực cơ bản như hoạt động chuyên môn và học thuật, hoạt động tài chính, tổ chức bộ máy và nhân sự thì khi đó vấn đề tự chủ đại học của cơ sở giáo dục đại học công lập mới được coi là thực chất. Ngược lại, nếu cơ sở giáo dục đại học công lập không được và/hoặc không thể tự quyết định việc chi tiêu, phân bổ các nguồn lực tài chính của mình cho các lĩnh vực thuộc nội hàm của khái niệm “tự chủ đại học” thì khi đó tự chủ đại học chỉ mang tính hình thức.

Ở Việt Nam hiện nay, quy chế chi tiêu nội bộ là văn bản bắt buộc phải được ban

hành tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng nguồn vốn, tài sản nhà nước hoặc tài sản được mua sắm bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước, trong đó có cơ sở giáo dục đại học công lập. Sở dĩ như vậy là bởi vì việc xây dựng và ban hành quy chế chi tiêu nội bộ không chỉ là giải pháp quản lý tài chính nội bộ của các cơ quan, đơn vị có sử dụng nguồn tài chính nhà nước, mà còn là phương thức để Nhà nước thực hiện chức năng quản lý, giám sát tài chính đối với các chủ thể này, thông qua vai trò kiểm soát chi của Kho bạc nhà nước.

Đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập đã được giao quyền tự chủ tài chính, việc ban hành quy chế chi tiêu nội bộ vừa là cơ hội, đồng thời cũng là thách thức trong việc chứng minh khả năng thực thi quyền tự chủ tài chính nhằm mục tiêu vừa thúc đẩy quản trị đại học hiện đại, vừa đảm bảo duy trì chất lượng sản phẩm đào tạo.

Theo một số nghiên cứu đã công bố của các tác giả trong nước⁽³⁾ về quản lý tài chính trong giáo dục đại học, vấn đề cơ bản đặt ra trong quản lý tài chính của các cơ sở giáo dục đại học công lập hiện nay chính là việc gắn quản trị tài chính đại học với mục tiêu đảm

(2). Phạm Đỗ Nhật Tiến, “Hiệu thế nào là tự chủ đại học?”, *Tham luận tại Diễn đàn Tự chủ đại học - những vấn đề đặt ra*, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, 2018, <https://giaoducthoidai.vn/giao-duc/hieu-the-nao-la-tu-chu-dai-hoc-3759519.html>, truy cập ngày 20/9/2020.

(3). Vũ Thị Thanh Thủy, *Quản lý tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ chuyên ngành kinh tế, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, 2012; Trương Thị Hiền, “Quản lý tài chính đối với cơ sở giáo dục đại học công lập”, *Tạp chí Nghiên cứu tài chính kế toán*, số 02(151), 2016; Trương Thị Hiền, “Kinh nghiệm quản lý tài chính theo hướng tự chủ của các trường đại học ở một số nước và bài học rút ra cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu tài chính kế toán*, số 03(152), 2016; Trương Thị Hiền, *Quản lý tài chính tại các trường đại học công lập trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh trong điều kiện tự chủ*, Luận án tiến sĩ chuyên ngành tài chính ngân hàng, Học viện Tài chính, 2017.

bảo chất lượng sản phẩm đào tạo và nghiên cứu khoa học, thúc đẩy tính chuyên nghiệp và hiệu quả trong hoạt động của cơ sở giáo dục đại học công lập.

1.1. Khái niệm quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học

Trong Từ điển từ và ngữ Hán Việt “quy chế” được giải nghĩa là “*phép tắc được định ra bắt buộc phải thực hiện*”.⁽⁴⁾ Tương tự, trong Từ điển tiếng Việt “quy chế” được giải nghĩa là “*thể chế đã định*”.⁽⁵⁾

Từ cách giải thích trên đây, có thể hiểu rằng quy chế chi tiêu nội bộ là văn bản nội bộ do các cơ quan, đơn vị, tổ chức có quản lý, sử dụng các tài sản và nguồn tài chính của nhà nước ban hành để quản trị tài chính trong hoạt động của mình.

Trong khoa học pháp lý cũng như trong pháp luật thực định ở Việt Nam, không dễ để tìm thấy một định nghĩa chính thức về quy chế chi tiêu nội bộ. Tuy nhiên, từ kết quả nghiên cứu mô hình quy chế chi tiêu nội bộ của các cơ quan, đơn vị có sử dụng nguồn kinh phí ngân sách nhà nước cấp, có thể định nghĩa về quy chế chi tiêu nội bộ như sau:

“Quy chế chi tiêu nội bộ là văn bản nội bộ trong hệ thống thể chế do các cơ quan, đơn vị có sử dụng vốn, tài sản nhà nước tự ban hành, trong đó quy định các nguyên tắc quản lý hoạt động chi tiêu, nội dung chi, mức chi và quy trình thủ tục thực hiện các khoản chi cụ thể trong hoạt động của đơn vị theo quy định của pháp luật nhằm giúp các chủ

thể này quản lý, sử dụng hiệu quả, tiết kiệm các nguồn lực tài chính, đồng thời giúp Nhà nước kiểm soát hoạt động thu, chi tài chính, quản lý tài sản tại các cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập”.

Thực tế cho thấy, hiện nay việc xây dựng và ban hành quy chế chi tiêu nội bộ ở các cơ quan, đơn vị do Nhà nước thành lập là rất đa dạng và không có sự thống nhất, mặc dù đã có hướng dẫn chung của Bộ Tài chính về nội dung xây dựng loại văn bản này.⁽⁶⁾

Trong thực tiễn hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, tùy thuộc chức năng, nhiệm vụ mà các chủ thể này có thể chỉ ban hành quy chế quản lý tài chính (sau đây gọi tắt là quy chế tài chính) hoặc ban hành đồng thời cả hai loại quy chế liên quan đến khía cạnh tài chính là quy chế quản lý tài chính và quy chế chi tiêu nội bộ.

Về lý thuyết, cả hai loại quy chế này có liên quan mật thiết với nhau nhưng bản chất không phải là một và giữa chúng có những điểm khác biệt nhất định. Sự khác biệt giữa hai loại quy chế này thể hiện ở những khía cạnh sau đây:

Thứ nhất, về đối tượng áp dụng

Nếu quy chế chi tiêu nội bộ thường chỉ áp dụng đối với các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập có sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước và tài sản nhà nước đầu tư nhằm giúp nhà nước kiểm soát được quá trình sử dụng các nguồn vốn, tài sản như thế nào thì quy chế tài chính là văn bản nội bộ được áp dụng đối với tất cả các tổ chức, đơn

(4). Nguyễn Lân, *Từ điển từ và ngữ Hán Việt*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2002, tr. 563.

(5). Phan Canh, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Mũi Cà Mau, 1999, tr. 929.

(6). Phụ lục 1 ban hành kèm theo Thông tư số 71/2006/TT-BTC ngày 09/8/2006 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 43/2006/NĐ-CP.

vị có hoạt động thu, chi tài chính độc lập, cần kiểm soát việc thu chi và quản lý dòng tiền tại đơn vị, tổ chức mình vì mục tiêu sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính của đơn vị, tổ chức. Có nghĩa là, nếu quy chế chi tiêu nội bộ có đối tượng áp dụng hạn chế (chỉ bao gồm các cơ quan, đơn vị, tổ chức có quản lý, sử dụng các nguồn vốn ngân sách nhà nước cấp hoặc các tài sản được mua sắm bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước) thì quy chế tài chính có đối tượng áp dụng rộng hơn nhiều (bao gồm mọi cơ quan, đơn vị, tổ chức có hoạt động thu chi tài chính độc lập, bất kể từ nguồn vốn nào).

Thứ hai, về cấu trúc nội dung

Quy chế chi tiêu nội bộ thường có nội dung cơ bản là quy định về các mục chi, định mức chi và nguyên tắc, quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi tiêu trong nội bộ một cơ quan, đơn vị có sử dụng vốn, tài sản nhà nước, dựa trên các nguồn thu có được theo chức năng, nhiệm vụ được giao và nguồn thu từ các hoạt động khác của cơ quan, tổ chức, đơn vị. Trong khi đó, quy chế tài chính lại có nội dung chủ yếu là quy định về cơ cấu thu, chi và nguyên tắc quản lý thu, chi tài chính của một chủ thể nhất định như cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, các tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội-ngành nghề nghiệp... nhằm giúp các chủ thể này thực hiện mục tiêu quản trị tài chính hiệu quả.

Thứ ba, về mục đích ban hành quy chế

Mục đích ban hành quy chế chi tiêu nội bộ là thiết lập các khoản mục chi và mức chi cụ thể phát sinh trong hoạt động của một cơ quan, đơn vị, tổ chức để thông qua đó chủ thể này quản lý, kiểm soát hiệu quả các hoạt

động chi tiêu của đơn vị mình. Trong khi đó, mục đích ban hành quy chế tài chính lại rộng hơn, xa hơn, bao gồm mục đích cơ bản là quản trị tài chính hiệu quả thông qua việc quy định về nguồn thu, nhiệm vụ chi, nguyên tắc thu, chi và quản lý hoạt động thu, chi tài chính của đơn vị.

1.2. Đặc trưng cơ bản của quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học

Từ kết quả so sánh giữa quy chế tài chính và quy chế chi tiêu nội bộ trên đây, có thể rút ra một số nhận định khái quát về các đặc trưng cơ bản của quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập như sau:

Một là quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập là văn bản nội bộ trong hệ thống thể chế nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập, có vị trí, vai trò là cơ sở pháp lý trực tiếp để quản lý, kiểm soát hoạt động chi tiêu của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Về lý thuyết, quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập phải được xây dựng dựa trên các nguyên tắc, quy định chung đã được ghi nhận trong bản điều lệ hoặc quy chế tổ chức và hoạt động của chủ thể này. Mặt khác, quy chế chi tiêu nội bộ cũng phải đảm bảo tính tương thích, đồng bộ, thống nhất với các văn bản nội bộ khác của cơ sở giáo dục đại học công lập như: quy chế quản lý nhân sự; quy chế quản lý đào tạo; quy chế quản lý hoạt động khoa học và công nghệ; quy chế quản lý tài chính, tài sản; quy chế quản lý người học; quy chế hoạt động đối ngoại và truyền thông...

Trong hệ thống thể chế nội bộ nêu trên, bản điều lệ hay quy chế tổ chức và hoạt động

của cơ sở giáo dục đại học công lập luôn được coi là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất, là “hiến pháp” của cơ sở giáo dục đại học công lập, đặt nền tảng pháp lý cho việc xây dựng và ban hành các nội quy, quy chế nội bộ khác của cơ sở giáo dục đại học công lập. Ở mức độ khái quát, có thể cho rằng việc ban hành quy chế chi tiêu nội bộ không chỉ dựa trên nhu cầu quản trị đại học hiện đại mà còn nhằm nâng cao tính chuyên nghiệp, hiệu quả trong quản trị tài chính nói chung và quản trị việc chi tiêu tài chính nói riêng của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Hai là quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập có nội dung cơ bản là quy định các nguyên tắc quản lý hoạt động chi tiêu; nội dung chi và mức chi; quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi cụ thể trong hoạt động của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Các quy định về nguyên tắc quản lý hoạt động chi tiêu có nhiệm vụ định hướng cho hoạt động chi tiêu của cơ sở giáo dục đại học công lập để từ đó giúp chủ thể này quản trị tài chính một cách công khai, chuyên nghiệp và hiệu quả nhất. Các quy định về nội dung chi và mức chi có nhiệm vụ xác định cấu trúc hoạt động của cơ sở giáo dục đại học công lập bao gồm những hoạt động nào và nguồn tài chính để tài trợ cho việc thực hiện các hoạt động đó ra sao. Cuối cùng, các quy định về quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi có nhiệm vụ thiết kế các bước phải tiến hành để cơ sở giáo dục đại học công lập có thể chi một khoản tiền cho các hoạt động của mình một cách hợp pháp, hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp nhận khi tiến

hành hoạt động kiểm soát chi hoặc khi thanh tra, kiểm tra, kiểm toán hoạt động tài chính của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Ba là quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập có mục đích cơ bản là nhằm giúp chủ thể này quản lý, sử dụng hiệu quả, tiết kiệm các nguồn lực tài chính, đồng thời giúp nhà nước kiểm soát hoạt động thu, chi tài chính, quản lý tài sản tại các cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập nói chung và cơ sở giáo dục đại học công lập nói riêng. Đây chính là một trong những dấu hiệu (đặc trưng) cơ bản để nhận diện quy chế chi tiêu nội bộ với các văn bản nội bộ khác thuộc hệ thống thể chế nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Bốn là quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập được xây dựng và ban hành, thực hiện (vận hành) dựa trên nguyên tắc công khai, minh bạch, tự chủ, tự quyết định về tài chính và tự chịu trách nhiệm về những hậu quả xảy ra trong quá trình hoạt động của cơ sở giáo dục đại học công lập. Đặc trưng này không những phản ánh bản chất của hoạt động tài chính nói chung và hoạt động chi tiêu nội bộ nói riêng của các đơn vị sự nghiệp công lập là phải đảm bảo yêu cầu công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực quản lý tài chính, tài sản, mà còn thể hiện rõ ràng nhất triết lý “tự chủ đại học” trong hoạt động của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Năm là quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập là bức tranh tài chính phản ánh đầy đủ, chính xác nhất về toàn bộ chương trình, nội dung hoạt động của cơ sở giáo dục đại học công lập trên tất cả các lĩnh vực như đào tạo, nghiên cứu khoa

học, mua sắm và quản lý tài sản, tuyển dụng, sử dụng và quản lý nhân sự, đối ngoại và truyền thông, cung cấp dịch vụ cho cộng đồng... Đặc trưng này giúp phân biệt giữa quy chế chi tiêu nội bộ với một số quy chế nội bộ khác của cơ sở giáo dục đại học công lập như quy chế tổ chức và hoạt động, quy chế quản lý hoạt động khoa học và công nghệ, quy chế quản lý đào tạo hay quy chế quản lý nhân sự, quy chế quản lý hoạt động đối ngoại và truyền thông...

1.3. Yêu cầu cơ bản đặt ra đối với việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học

Việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học cần đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau đây:

Thứ nhất, việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập phải tuân thủ các quy định của pháp luật hiện hành về xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ nói chung và quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học nói riêng. Sở dĩ việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ phải đáp ứng yêu cầu này là bởi vì, xét về bản chất, quy chế chi tiêu nội bộ không chỉ là công cụ để chủ thể ban hành quy chế tự quản trị, kiểm soát hiệu quả đối với hoạt động của mình (trong đó có hoạt động tài chính) mà còn là công cụ để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (ví dụ: kho bạc nhà nước) kiểm soát, giám sát đối với hoạt động tài chính của chủ thể có sử dụng vốn, tài sản nhà nước. Mặt khác, việc tuân thủ pháp luật khi xây dựng và ban hành quy chế chi tiêu nội bộ còn là

cách để nâng cao tính công khai, minh bạch trong hoạt động tài chính nói chung và hoạt động chi tiêu nội bộ nói riêng, từ đó hạn chế nguy cơ vi phạm pháp luật trong hoạt động thu, chi tài chính của các cơ sở giáo dục đại học công lập.

Thứ hai, việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học phải đảm bảo phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, mức độ tự chủ tài chính và điều kiện, hoàn cảnh thực tế của đơn vị sự nghiệp công lập.

Sở dĩ như vậy là bởi vì, quy chế chi tiêu nội bộ vốn dĩ là một văn bản chỉ có giá trị thực hiện trong nội bộ cơ sở giáo dục đại học công lập - với tư cách là chủ thể ban hành quy chế, do đó văn bản này cần phải được xây dựng dựa trên chức năng, nhiệm vụ của cơ sở giáo dục đại học công lập đã được nhà nước xác định trong quyết định thành lập hoặc văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ sở giáo dục đại học công lập.

Ngoài ra, việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập còn phụ thuộc vào mức độ tự chủ tài chính do cơ quan có thẩm quyền giao (tự chủ hoàn toàn, tự chủ một phần hoặc không tự chủ) và điều kiện, hoàn cảnh thực tế của đơn vị này, vì mức độ tự chủ tài chính sẽ quyết định mức độ tự chủ trong việc tạo lập nguồn thu và tự chủ trong việc quyết định nội dung chi, định mức chi và quy trình, thủ tục thực hiện việc chi tiêu.

Thứ ba, việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học phải thể hiện được triết lý “tự chủ đại học” nói chung và

“tự chủ về tài chính” nói riêng của các đơn vị sự nghiệp công lập theo tinh thần của Luật Giáo dục đại học năm 2012 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học trong bối cảnh nguồn ngân sách nhà nước dành cho giáo dục đang ngày càng hạn hẹp và do đó cần phải không ngừng mở rộng quy mô xã hội hoá giáo dục đại học. Nói cách khác, triết lý “tự chủ đại học” cần phải được thể hiện như là tư tưởng cơ bản, cốt lõi và phản ánh xuyên suốt toàn bộ các điều khoản của quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học.

Thứ tư, nội dung quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập phải được bàn thảo, lấy ý kiến rộng rãi của toàn thể cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong đơn vị nhằm đảm bảo tính dân chủ, công khai, minh bạch trong quản lý tài chính nói chung và quản lý hoạt động chi tiêu nói riêng trong cơ sở giáo dục đại học công lập. Ngoài ra, quy chế này cũng phải ghi nhận nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động chi tiêu và trao quyền giám sát hoạt động chi tiêu cho tập thể viên chức, người lao động trong cơ sở giáo dục đại học công lập thông qua các thiết chế tự quản như ban thanh tra nhân dân, bộ phận kiểm toán, kiểm soát nội bộ trong cơ sở giáo dục đại học công lập.

2. Mô hình cấu trúc của quy chế chi tiêu nội bộ của các cơ sở giáo dục đại học công lập theo hướng tự chủ đại học

Nói đến mô hình cấu trúc của quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo hướng tự chủ đại học là nói đến các chương, mục, điều, khoản, điểm của

quy chế chi tiêu nội bộ do cơ sở giáo dục đại học công lập ban hành để tự mình thực hiện trong quá trình hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ được nhà nước giao cho.

Dựa trên cơ sở lý thuyết như đã phân tích ở trên và kết quả nghiên cứu, khảo sát quy chế chi tiêu nội bộ của một số cơ sở giáo dục đại học đã được trao quyền tự chủ hoàn toàn về tài chính,⁽⁷⁾ quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học cần được thiết kế bao gồm các nội dung cơ bản sau đây:

Chương I: Những quy định chung

Để đảm bảo tính khái quát và toàn diện, chương này nên thiết kế các điều quy định về những vấn đề sau:

- *Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng.* Phạm vi điều chỉnh của quy chế chi tiêu nội bộ phải xác định rõ quy chế này điều chỉnh những vấn đề gì, ví dụ: nguồn thu, nguyên tắc chi và quản lý hoạt động chi tiêu nội bộ, nội dung chi (bao gồm danh mục chi, mức chi) và quy trình thực hiện việc chi tiêu nội bộ trong cơ sở giáo dục đại học công lập.

Đối tượng áp dụng của quy chế phải xác định rõ văn bản này được áp dụng đối với những chủ thể nào (tổ chức, cá nhân).

- *Nguyên tắc chi và quản lý hoạt động chi tiêu nội bộ.* Quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập cần thể chế hoá một số nguyên tắc cơ bản sau đây:

Thứ nhất, việc chi tiêu nội bộ phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và phải sử dụng nguồn thu hợp pháp của cơ sở giáo dục

(7). Quy chế chi tiêu nội bộ của Trường Đại học Vinh, Quy chế chi tiêu nội bộ của Trường Đại học Mở Hà Nội, Quy chế chi tiêu nội bộ của Trường Đại học kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.

đại học công lập. Nói cách khác, cơ sở giáo dục đại học công lập chỉ được chi tiền cho những công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ của đơn vị mình trên cơ sở sử dụng các nguồn thu hợp pháp theo quy định của pháp luật. Những công việc không thuộc chức năng, nhiệm vụ của cơ sở giáo dục đại học công lập nhưng được chủ thể khác giao thực hiện thông qua cơ chế hành chính (ví dụ: cơ quan cấp trên giao nhiệm vụ cho cơ sở giáo dục đại học công lập là cấp dưới trực thuộc) hoặc cơ chế thoả thuận (ví dụ: cơ sở giáo dục đại học công lập thoả thuận sẽ thực hiện những công việc hợp pháp theo yêu cầu của chủ thể khác) mà không trái pháp luật thì cơ sở giáo dục đại học công lập phải sử dụng nguồn tài chính đã được chuyển giao bởi chủ thể giao thực hiện nhiệm vụ.

Thứ hai, việc chi tiền cho cá nhân trong cơ sở giáo dục đại học công lập phải đảm bảo nguyên tắc, những công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ của vị trí việc làm theo quy định của pháp luật thì sẽ được chi trả thông qua chế độ tiền lương và phụ cấp theo lương do pháp luật quy định. Cơ sở giáo dục đại học công lập được chi trả tiền thù lao ngoài tiền lương cho những công việc mà mỗi viên chức được giao nhiệm vụ thực hiện ngoài chức năng, nhiệm vụ của vị trí việc làm nhưng không trái pháp luật. Trong trường hợp này, việc giao nhiệm vụ và trả tiền thù lao cho người thực hiện nhiệm vụ phải dựa trên sự thoả thuận giữa hai bên nhưng không trái pháp luật và đạo đức xã hội.

Thứ ba, mọi khoản chi tiêu nội bộ trong cơ sở giáo dục đại học công lập đều phải tuân thủ chế độ kế toán, thống kê hiện hành, có nghĩa là mọi khoản chi đều phải có chứng

từ kế toán đầy đủ, hợp pháp và đảm bảo nguyên tắc tài chính trong quá trình chi tiêu (ví dụ, có căn cứ pháp lý để chi, được chủ thể có thẩm quyền duyệt chi, có hoá đơn chứng từ hợp lệ trong quá trình thanh toán, chi trả cho đối tượng thụ hưởng...).

Thứ tư, việc thực hiện các khoản chi tiêu nội bộ nói chung và chi cho con người nói riêng (trong đó có khoản chi thu nhập tăng thêm cho người lao động) cần đảm bảo khuyến khích người lao động làm việc có chất lượng, hiệu quả và có sự sáng tạo, có sự cống hiến, tiến tới xoá bỏ tình trạng cào bằng trong phân phối thu nhập cho người lao động. Đây là một trong những “đòn bẩy kinh tế” hay “đòn bẩy tài chính” để điều tiết hoạt động của các đơn vị, cá nhân trong cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình tự chủ đại học.

Thứ năm, đảm bảo sự phân quyền công khai, minh bạch, hợp lý, hợp pháp giữa các chủ thể tham gia vào hoạt động chi tiêu và quản lý tài chính nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập tự chủ tài chính. Nguyên tắc này đòi hỏi cơ sở giáo dục đại học công lập phải quy định rõ cơ chế phân quyền như thế nào giữa chủ tài khoản với các chủ thể khác trong quá trình thực hiện hoạt động chi tiêu nội bộ.

Thứ sáu, đảm bảo tính công khai, minh bạch trong hoạt động chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập. Nội dung thực chất của nguyên tắc này đòi hỏi quy chế chi tiêu nội bộ phải đảm bảo thực hiện quyền kiểm tra, giám sát nội bộ của tập thể viên chức, người lao động trong cơ sở giáo dục đại học công lập (ví dụ: ban thanh tra nhân dân...), đồng thời đảm bảo thực hiện quyền

kiểm tra, giám sát từ bên ngoài của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với hoạt động tài chính của cơ sở giáo dục đại học công lập (ví dụ: cơ quan chủ quản cấp trên, kho bạc nhà nước, cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán...).

- *Thẩm quyền ban hành và sửa đổi quy chế chi tiêu nội bộ.* Quy chế chi tiêu nội bộ là một văn bản nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập thuộc hệ thống thể chế của đơn vị này, do đó cần được hội đồng trường thông qua và hiệu trưởng kí ban hành. Trong quá trình hoạt động, nếu cần sửa đổi, bổ sung quy chế chi tiêu nội bộ thì các nội dung sửa đổi cũng cần phải được hội đồng trường thông qua và hiệu trưởng kí ban hành.

- *Chế độ báo cáo.* Với tư cách là một đơn vị sự nghiệp công lập do Nhà nước thành lập và sở hữu, cơ sở giáo dục đại học công lập có trách nhiệm báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền về các vấn đề liên quan đến hoạt động tài chính, trong đó có hoạt động chi tiêu nội bộ. Chính vì vậy, quy chế chi tiêu nội bộ cần quy định rõ chế độ báo cáo, trong đó xác định về mục đích báo cáo; nội dung cần báo cáo; thời điểm, thời hạn báo cáo; quy trình, thủ tục báo cáo; chủ thể được báo cáo.

Chương II: Các quy định cụ thể

Đây là chương trọng tâm và quan trọng nhất của quy chế chi tiêu nội bộ, có nhiệm vụ phản ánh đầy đủ, trung thực toàn bộ chính sách chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo mô hình “tự chủ đại học”. Chính vì vậy, chương này cần được thiết kế thành 2 mục, trong đó mục 1 quy định về nguồn thu, nội dung chi và mức chi; mục 2 quy định về quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi cụ thể.

Mục 1. Nguồn thu, nội dung chi và mức chi

Trong mục này, trước hết cần thiết kế một điều riêng quy định khái quát về cấu trúc nguồn thu của cơ sở giáo dục đại học công lập được giao quyền tự chủ tài chính để làm cơ sở cho việc quy định nội dung chi và mức chi, bởi lẽ, mỗi nguồn thu khác nhau có mức độ tự chủ khác nhau trong việc chi tiêu.

Ngoài việc thiết kế một điều riêng quy định về cơ cấu nguồn thu, các điều khoản còn lại trong mục này cần quy định cụ thể về nội dung các khoản chi và mức chi hoặc nguyên tắc xác định mức chi cho từng khoản chi đó, cụ thể như sau:

- *Khoản chi tiền lương, phụ cấp theo lương.* Theo văn bản hướng dẫn của Bộ Tài chính, cơ sở giáo dục đại học công lập căn cứ vào chế độ tiền lương ngạch, bậc và các khoản phụ cấp theo lương (nếu có), hệ số lương theo tiêu chuẩn chức danh viên chức, hiệu quả công việc của từng cán bộ, viên chức, đơn vị sự nghiệp xây dựng quy chế chi trả tiền lương cho từng cán bộ, viên chức.⁽⁸⁾ Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc thực hiện nguyên tắc trả lương dựa trên hiệu quả công việc của từng cán bộ, viên chức là rất khó khăn và hầu hết các đơn vị sự nghiệp công lập hiện nay đều phải trả lương cho cán bộ, viên chức của đơn vị mình dựa trên thang lương, bảng lương đối với ngạch, bậc viên

(8). Nguyên tắc này đã được Bộ Tài chính hướng dẫn tại Phụ lục số 01 ban hành kèm theo Thông tư số 71/2006/TT-BTC ngày 09/8/2006 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 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.

chức do nhà nước quy định mà không thể quy định trả lương dựa trên mức độ cống hiến và hiệu quả công việc của từng cán bộ, viên chức.

- *Khoản chi công tác phí.* Xét trên phương diện lý thuyết, khoản chi công tác phí có bản chất là khoản tiền phí phát sinh do đơn vị sử dụng lao động trả cho người lao động khi họ được phân công đi công tác ngoài trụ sở chính của đơn vị sử dụng lao động trong khoảng thời gian nhất định.

Trên nguyên tắc, đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập chưa được giao quyền tự chủ tài chính, khoản chi về công tác phí bắt buộc phải tuân thủ theo đúng các quy định của nhà nước về chế độ công tác phí đối với cán bộ, công chức, viên chức đi công tác trong nước. Riêng đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập đã được giao quyền tự chủ tài chính (tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động hoặc tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động) thì đơn vị này được quyền quyết định mức chi cao hơn hoặc thấp hơn mức chi công tác phí theo quy định của Bộ Tài chính.

Ngoài ra, một phương án khác có thể được cơ sở giáo dục đại học công lập cân nhắc lựa chọn để quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ về khoản chi công tác phí là việc áp dụng cơ chế khoán công tác phí theo tháng hoặc chuyến (bao gồm tiền tàu xe đi lại, phụ cấp công tác phí, tiền thuê chỗ ở nơi đến công tác, chi phí khác). Mức khoán chi công tác phí cần được cơ sở giáo dục đại học công lập xây dựng dựa trên tính chất công việc, mức sử dụng của các năm trước và tùy theo tính chất đặc thù của từng đối tượng cụ thể để xây dựng mức khoán. Trên nguyên

tắc, chứng từ để thanh toán công tác phí cho cán bộ, viên chức đi công tác là giấy đi đường có kí duyệt của thủ trưởng cơ quan cử cán bộ đi công tác và xác nhận của cơ quan nơi cán bộ đến công tác. Trên thực tế, phương án này cũng đã từng được nhà làm luật dự liệu tại Thông tư số 71/2006/TT-BTC ngày 09/8/2006 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, mặc dù hiện nay Thông tư này đã hết hiệu lực thi hành theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.⁽⁹⁾

Riêng đối với khoản chi công tác phí nước ngoài, cơ sở giáo dục đại học công lập bắt buộc phải thực hiện theo tiêu chuẩn, định mức chi do Nhà nước quy định.⁽¹⁰⁾

- *Khoản chi hội nghị và tiếp khách.* Đối với khoản chi này, căn cứ vào chế độ hiện hành của nhà nước, cơ sở giáo dục đại học công lập được tự chủ quy định mức chi hội nghị do đơn vị tổ chức; quy định cụ thể đối tượng và mức chi tiếp khách đến giao dịch với đơn vị. Riêng đối với việc chi tiếp khách nước ngoài và hội thảo quốc tế tại Việt Nam, cơ sở giáo dục đại học công lập bắt buộc phải thực hiện mức chi, tiêu chuẩn, định mức theo đúng quy định của nhà nước về chế độ

(9). Theo quy định tại khoản 2 Điều 24 Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập: “Trong khi chưa ban hành hoặc sửa đổi Nghị định quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công trong từng lĩnh vực cụ thể theo quy định tại khoản 1 Điều này, các đơn vị sự nghiệp công theo từng lĩnh vực được tiếp tục thực hiện cơ chế tự chủ theo quy định tại Nghị định số 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”.

(10). Điều d khoản 2 Điều 12 Nghị định số 16/2015/NĐ-CP.

tiếp khách nước ngoài và hội thảo quốc tế tại Việt Nam.⁽¹¹⁾

- *Khoản chi văn phòng phẩm, tiền điện, điện thoại, phương tiện phục vụ công tác.* Đối với khoản chi văn phòng phẩm, căn cứ mức sử dụng văn phòng phẩm của từng cán bộ, viên chức, hoặc từng phòng, ban, bộ phận (bút viết, giấy in, giấy phô tô, mực in, mực phô tô, cặp đựng tài liệu...) của các năm trước, đơn vị có thể xây dựng mức khoán bằng hiện vật cho từng cá nhân, đơn vị, bộ phận hoặc khoán bằng tiền trên cơ sở mức khoán bằng hiện vật. Phương thức này có thể đảm bảo tính hiệu quả cho việc sử dụng văn phòng phẩm trong nội bộ cơ sở giáo dục đại học công lập.

Đối với khoản chi về sử dụng điện trong thời gian làm việc tại công sở, thực tế hiện nay các cơ sở giáo dục đại học công lập hầu như đều chi theo nhu cầu thực tế, dựa trên hoá đơn tiền điện do bên bán điện (EVN) cung cấp hàng tháng cho người sử dụng điện. Tuy nhiên, ngoại trừ các thiết bị sử dụng chung như thang máy, thiết bị điện chiếu sáng các khu vực sử dụng chung trong khuôn viên của đơn vị, cơ sở giáo dục đại học công lập đã tự chủ tài chính hoàn toàn có quyền áp dụng cơ chế khoán chi tiền điện hàng tháng cho các đơn vị trực thuộc để đảm bảo sử dụng điện tiết kiệm và hiệu quả. Phần tiền điện vượt quá định mức khoán chi, đơn vị sử dụng thiết bị điện phải tự thanh toán.

Đối với khoản chi về sử dụng điện thoại tại công sở, căn cứ thực tế sử dụng điện thoại tại cơ quan trong các năm trước, cơ sở giáo dục đại học công lập tự xây dựng mức khoán

kinh phí thanh toán cước phí sử dụng điện thoại cố định phù hợp với đặc thù về chức năng, nhiệm vụ, công việc có liên quan đến sử dụng điện thoại của từng phòng, ban, bộ phận trực thuộc. Riêng đối với việc sử dụng điện thoại công vụ tại nhà riêng và điện thoại di động, cơ sở giáo dục đại học công lập phải tuân thủ các quy định hiện hành về tiêu chuẩn trang bị điện thoại và chi phí mua máy điện thoại, chi phí lắp đặt và hoà mạng. Cơ sở giáo dục đại học công lập đã tự chủ tài chính hoàn toàn có quyền xây dựng định mức thanh toán tiền cước phí điện thoại cao hơn hoặc thấp hơn so với quy định, nhưng mức thanh toán tiền cước sử dụng điện thoại tối đa không quá 200.000 đồng/máy/tháng đối với điện thoại cố định tại nhà riêng và 400.000 đồng/máy/tháng đối với điện thoại di động.⁽¹²⁾

Đối với khoản chi về sử dụng phương tiện (ô tô, máy bay, tàu hỏa...) phục vụ công tác, căn cứ quy định hiện hành của nhà nước, cơ sở giáo dục đại học công lập quy định cụ thể các đối tượng được sử dụng phương tiện (xe ô tô, máy bay, tàu hỏa...) trên cơ sở các loại phương tiện hiện có của đơn vị hoặc thuê phương tiện dịch vụ dựa trên hợp đồng cung cấp dịch vụ vận chuyển đã ký kết với bên cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, để đảm bảo tính linh hoạt cho việc thực hiện khoản chi này, cơ sở giáo dục đại học công lập cũng có thể quy định cơ chế khoán tiền phương tiện cho cá nhân cán bộ, viên chức thuộc đối tượng được sử dụng phương tiện để đi công tác trong trường hợp phương tiện có sẵn của đơn vị không thể đáp ứng nhu cầu

(11). Điểm d khoản 2 Điều 12 Nghị định số 16/2015/NĐ-CP.

(12). Điểm d mục 2 Phụ lục 1 ban hành kèm theo Thông tư số 71/2006/TT-BTC.

công tác của cán bộ, viên chức. Về lâu dài, cơ sở giáo dục đại học công lập đã tự chủ tài chính có thể xem xét xoá bỏ chế độ sử dụng xe công để đưa cán bộ, viên chức đi công tác mà áp dụng triệt để cơ chế khoán tiền phương tiện cho người đi công tác có đủ tiêu chuẩn, định mức được sử dụng phương tiện như ô tô, máy bay, tàu hoả... khi đi công tác.

- *Khoản chi hoạt động chuyên môn nghiệp vụ, chi quản lí.* Thực tế cho thấy khoản chi cho hoạt động chuyên môn nghiệp vụ, chi quản lí là khoản chi khá phức tạp, bởi lẽ về bản chất hoạt động này vốn dĩ bao gồm nhiều công việc khác nhau, trong đó có những công việc chuyên môn nghiệp vụ, quản lí đã được đơn vị sử dụng lao động trả lương và phụ cấp theo vị trí việc làm của cán bộ, viên chức, nhưng đồng thời cũng có những công việc chuyên môn nghiệp vụ, quản lí chưa được trả lương do không thuộc trách nhiệm của cán bộ, viên chức theo vị trí việc làm được giao. Chính vì vậy, ngoài khoản chi tiền lương và phụ cấp theo lương trả cho những công việc thuộc chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, viên chức tương ứng với vị trí việc làm (đã được đề cập đến ở mục trước) thì khoản chi cho hoạt động chuyên môn, quản lí ở mục này cần được hiểu là khoản chi cho những công việc chuyên môn, nghiệp vụ, quản lí của bộ phận, phòng, ban, khoa, bộ môn trong cơ sở giáo dục đại học công lập hoặc của cán bộ, viên chức đã thực hiện nhưng chưa được trả lương do không thuộc trách nhiệm của họ theo vị trí việc làm được đơn vị sử dụng lao động giao cho. Sự tách bạch giữa hai loại công việc chuyên môn nghiệp vụ, quản lí này là rất quan trọng vì liên quan đến tính

công bằng, hợp lí và hợp pháp của các khoản chi do cơ sở giáo dục đại học công lập tự xây dựng trong quy chế chi tiêu nội bộ.

Từ quan điểm tiếp cận nêu trên, các cơ sở giáo dục đại học công lập cần quy định rõ trong quy chế chi tiêu nội bộ của mình về định mức chi cụ thể cho từng hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ, quản lí thuộc chức năng, nhiệm vụ của cơ sở giáo dục đại học, chẳng hạn như: các khoản chi cho hoạt động đào tạo (tuyển sinh, tổ chức đào tạo, xét tốt nghiệp và cấp bằng, quản lí người học...); các khoản chi cho hoạt động nghiên cứu khoa học và công nghệ; các khoản chi về chuyên môn nghiệp vụ cho hoạt động của các đơn vị phục vụ đào tạo và nghiên cứu khoa học (hành chính, tổ chức, quản lí tài chính, tài sản, khảo thí và kiểm định chất lượng, thanh tra đào tạo, hợp tác quốc tế và truyền thông, y tế, các tổ chức đoàn thể xã hội trong cơ sở giáo dục đại học công lập...).

Việc xây dựng định mức chi cho các hoạt động chuyên môn nghiệp vụ, quản lí nói trên cần dựa trên nguyên tắc cơ bản có tính triết lí là “không thanh toán tiền công hai lần cho cùng một công việc”, do đó những công việc thuộc trách nhiệm của cán bộ, viên chức tương ứng với vị trí việc làm đã được trả lương thì cơ sở giáo dục đại học công lập không chi mà chỉ chi tiền thù lao cho những công việc phát sinh ngoài trách nhiệm của cán bộ, viên chức theo vị trí việc làm được giao. Để đảm bảo tính đồng bộ giữa quy chế chi tiêu nội bộ với quy chế quản lí nhân sự, cơ sở giáo dục đại học công lập cần quy định rõ trong quy chế quản lí nhân sự về danh mục vị trí việc làm và nội dung công việc tương ứng của từng vị trí

việc làm được trả lương, từ đó mới có cơ sở xác định chính xác những công việc nào không thuộc trách nhiệm của cán bộ, viên chức trong vị trí việc làm để cơ sở giáo dục đại học công lập trả tiền thù lao cho công bằng, hợp lý, hợp pháp.

Ngoài ra, việc xây dựng các quy định về mức chi hoạt động chuyên môn nghiệp vụ, quản lý phải tuân thủ nguyên tắc: Đối với các nội dung chi đã có định mức chi theo quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì cơ sở giáo dục đại học công lập được quyết định mức chi cao hơn hoặc thấp hơn mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, trên cơ sở căn cứ vào khả năng tài chính của đơn vị. Đối với các nội dung chi chưa có định mức chi theo quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì cơ sở giáo dục đại học công lập căn cứ tình hình thực tế để chủ động xây dựng mức chi cho phù hợp và phải chịu trách nhiệm về quyết định đó của mình.⁽¹³⁾

- *Khoản chi hoạt động dịch vụ.* Đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập, hoạt động dịch vụ của chủ thể này được hiểu là việc cơ sở giáo dục đại học công lập cam kết thực hiện những công việc gắn với chức năng, nhiệm vụ của mình theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân để được nhận tiền phí dịch vụ theo thỏa thuận hoặc theo quy định của pháp luật. Trên nguyên tắc, khoản phí dịch vụ này cần được tính toán theo hướng bù đắp đủ các chi phí thực tế bỏ ra cho việc thực hiện dịch vụ, đồng thời đảm bảo có tích lũy cho bên cung cấp dịch vụ. Theo quy định hiện hành,⁽¹⁴⁾

các cơ sở giáo dục đại học công lập có hoạt động dịch vụ phải xây dựng và ban hành quy chế riêng về quản lý hoạt động dịch vụ theo nguyên tắc quản lý thống nhất, trong đó có xác định các khoản chi cụ thể cho hoạt động dịch vụ bao gồm những khoản chi nào (chẳng hạn như: chi mua sắm vật tư, nguyên liệu, nhiên liệu, chi khấu hao tài sản cố định, chi nhân công và chi phí quản lý, chi mua sắm các dịch vụ mua ngoài trong quá trình hoạt động dịch vụ của cơ sở giáo dục đại học công lập...). Chính vì vậy, trong quy chế chi tiêu nội bộ, các cơ sở giáo dục đại học công lập chỉ cần quy định các nguyên tắc chi cho hoạt động dịch vụ, còn các khoản chi cụ thể kèm theo mức chi thì phải quy định trong quy chế quản lý hoạt động dịch vụ.

- *Khoản chi mua sắm, sửa chữa tài sản.* Đây là khoản chi có tính chất đầu tư của các cơ sở giáo dục đại học công lập. Khoản chi này phải tuân thủ các quy định của nhà nước về định mức chi mua sắm tài sản cũng như thủ tục thực hiện mua sắm tài sản. Chính vì vậy, trong quy chế chi tiêu nội bộ, cơ sở giáo dục đại học công lập chỉ có thể quy định tổng quát về nguyên tắc chi mua sắm, sửa chữa tài sản mà không thể quy định cụ thể mức chi mua sắm tài sản, sửa chữa tài sản là bao nhiêu, do mỗi loại tài sản cần mua sắm, sửa chữa có định mức khác nhau.

- *Khoản chi xây dựng cơ bản.* Đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập thuộc đối tượng tự chủ tài chính hoàn toàn (tự chủ về chi đầu tư và chi thường xuyên), khoản chi đầu tư xây dựng cơ bản được tài trợ bởi nguồn tài chính là quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, nguồn vốn vay và các nguồn tài

(13). Điểm b khoản 2 Điều 12 Nghị định số 16/2015/NĐ-CP.

(14). Phụ lục số 01 ban hành kèm theo Thông tư số 71/2006/TT-BTC.

chính hợp pháp khác.⁽¹⁵⁾ Tương tự như khoản chi mua sắm, sửa chữa tài sản, khoản chi này cũng phải được thực hiện theo các quy định hiện hành của nhà nước và cơ sở giáo dục đại học công lập không được chi vượt quá các tiêu chuẩn, định mức do nhà nước quy định. Để đảm bảo quản lý chặt chẽ khoản chi này, cơ sở giáo dục đại học công lập phải quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ của mình về một số vấn đề cơ bản như: căn cứ chi đầu tư xây dựng cơ bản, nguyên tắc chi đầu tư xây dựng cơ bản, quy trình, thủ tục chi đầu tư xây dựng cơ bản, tiêu chuẩn, định mức tối đa chi đầu tư xây dựng cơ bản theo quy định của nhà nước để làm căn cứ pháp lý cho việc thực hiện khoản chi này trong thực tế tại đơn vị, trên cơ sở đó giúp nhà nước và đơn vị kiểm soát một cách hiệu quả, chặt chẽ, đúng pháp luật đối với khoản chi đầu tư xây dựng cơ bản.

- *Khoản chi thu nhập tăng thêm.* Chi thu nhập tăng thêm là khoản chi chỉ được thực hiện khi cơ sở giáo dục đại học công lập có phát sinh khoản chênh lệch thu lớn hơn chi trong năm, sau khi đã trích lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp theo quy định của pháp luật. Khoản chi này dành cho đối tượng thụ hưởng là cán bộ, viên chức trong đơn vị đã tham gia trực tiếp vào các hoạt động tạo ra thu nhập cho cơ sở giáo dục đại học công lập. Do vậy, về nguyên tắc, mức chi thu nhập tăng thêm đối với từng cá nhân phải dựa trên mức độ cống hiến, đóng góp và chất lượng, hiệu quả làm việc của mỗi cá nhân trong quá trình tạo ra thu nhập cho cơ sở giáo dục đại học công lập để đảm bảo tính công bằng trong phân phối và khuyến khích

người lao động làm việc, cống hiến vì sự nghiệp phát triển của cơ sở giáo dục đại học công lập. Ngoài phương án chi trả thu nhập tăng thêm trên cơ sở nguyên tắc “người nào có hiệu quả công tác cao, có đóng góp nhiều cho việc tăng thu, tiết kiệm chi được hưởng cao hơn và ngược lại”, Bộ Tài chính còn hướng dẫn cơ sở giáo dục đại học xem xét phương án trả thu nhập tăng thêm dựa trên lương cấp bậc chức vụ, hiệu suất công tác của từng cán bộ, phòng, ban đơn vị trực thuộc được phân công theo bình bầu A, B, C... để từ đó xây dựng hệ số trả thu nhập tăng thêm cho cán bộ, viên chức trong đơn vị cho phù hợp.⁽¹⁶⁾ Tuy nhiên, thực tế cho thấy phương án này không đảm bảo tính công bằng mà có xu hướng “cào bằng” giữa những người làm tốt, có nhiều cống hiến với người làm không tốt hoặc không làm, bởi lẽ các cơ sở giáo dục đại học công lập thường không đánh giá được chính xác hiệu suất công tác của từng cán bộ, viên chức trong đơn vị để từ đó xây dựng hệ số chi trả thu nhập tăng thêm cho phù hợp.

Về nguyên tắc, khoản chi thu nhập tăng thêm chỉ được thực hiện vào cuối năm sau khi đã xác định được khoản chênh lệch thu lớn hơn chi trong năm của cơ sở giáo dục đại học công lập. Tuy nhiên, các quy định hiện hành cũng cho phép cơ sở giáo dục đại học công lập được tạm ứng chi trước thu nhập tăng thêm hàng tháng hoặc quý cho người lao động dựa trên khả năng nguồn chênh lệch thu chi của từng quý theo nguyên tắc: mức tạm ứng hàng quý không vượt quá 40% chênh lệch thu chi đơn vị xác định được theo từng quý (đối với đơn vị sự nghiệp tự bảo

(15). Khoản 2 Điều 12 Nghị định số 16/2015/NĐ-CP.

(16). Điểm 1 khoản 2 Mục 2 Phụ lục 01 ban hành kèm theo Thông tư số 71/2006/TT-BTC.

đảm chi phí hoạt động, đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động).⁽¹⁷⁾

- *Trích lập và sử dụng các quỹ.* Đây là nghĩa vụ phải thực hiện đối với tất cả các đơn vị sự nghiệp công lập nói chung và cơ sở giáo dục đại học công lập nói riêng nhằm đáp ứng các yêu cầu phát triển bền vững và đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động. Để có cơ sở thực hiện nghĩa vụ này, cơ sở giáo dục đại học công lập phải thiết kế một hoặc một số điều khoản trong quy chế chi tiêu nội bộ để quy định về nguyên tắc trích lập các quỹ theo quy định hiện hành của nhà nước, trong đó: 1) trích tối thiểu 25% số chênh lệch thu lớn hơn chi để lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp từ nguồn chênh lệch thu lớn hơn chi (trước khi chi trả thu nhập tăng thêm); 2) trích tối đa không quá 3 tháng tiền lương, tiền công và thu nhập tăng thêm bình quân trong năm đối với quỹ khen thưởng và quỹ phúc lợi; 3) trích lập quỹ dự phòng ổn định thu nhập theo quyết định của thủ trưởng đơn vị sự nghiệp.⁽¹⁸⁾

Ngoài việc quy định về mức trích vào các quỹ nói trên, cơ sở giáo dục đại học công lập còn phải quy định rõ trong quy chế chi tiêu nội bộ về cơ chế sử dụng các quỹ này như thế nào (bao gồm quy định về đối tượng chi và mức chi) để có cơ sở pháp lý cho việc thực hiện tại đơn vị sự nghiệp và thực hiện kiểm soát chi từ cơ quan kho bạc nhà nước.

Mục 2. Quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi

Về lý thuyết, quy chế chi tiêu nội bộ của

đơn vị sự nghiệp công lập nói chung và cơ sở giáo dục đại học công lập nói riêng không chỉ quy định về nội dung chi và mức chi (gọi là các quy định về nội dung) mà còn phải quy định về quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi này như thế nào (còn được gọi là các quy định về hình thức). Việc quy định thống nhất về cả khía cạnh nội dung (các khoản chi và mức chi) và khía cạnh hình thức (quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi) sẽ đảm bảo tính toàn diện, đồng bộ, chặt chẽ và tính logic khoa học cho quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập theo xu hướng tự chủ và quản trị đại học hiện đại.

Như vậy, các quy định về quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi trong quy chế chi tiêu nội bộ cần được thiết kế theo hướng: những khoản chi nào có quy trình, thủ tục thực hiện giống nhau thì đưa vào một nhóm; còn những khoản chi nào có quy trình, thủ tục đặc biệt thì đưa vào nhóm khác để quy định riêng trong một điều khác. Từ kết quả nghiên cứu, tìm hiểu thực tiễn áp dụng quy trình, thủ tục thực hiện các khoản chi của các cơ sở giáo dục đại học hiện nay cho thấy: có thể dựa vào cấu trúc phân loại các khoản chi (ví dụ: chi thường xuyên, chi không thường xuyên, chi đầu tư) để thiết kế các điều khoản quy định về quy trình, thủ tục khác nhau cho các khoản chi này.

Chương III: Tổ chức thực hiện

Chương này cần quy định về các vấn đề sau đây:

- *Trách nhiệm của các bên liên quan.* Về lý thuyết cũng như thực tiễn, các chủ thể có trách nhiệm liên quan đến việc thực hiện quy chế chi tiêu nội bộ bao gồm: Hiệu trưởng (với tư cách là người đứng đầu cơ sở giáo

(17). Nguyên tắc này cũng được ghi nhận tại Điểm 1 Khoản 2 Mục 2 Phụ lục 01 ban hành kèm theo Thông tư số 71/2006/TT-BTC.

(18) Điểm a Khoản 3 Điều 12 Nghị định số 16/2015/NĐ-CP.

dục đại học công lập chịu trách nhiệm quản lý, điều hành hoạt động của đơn vị); phòng tài chính kế toán; ban thanh tra nhân dân (với tư cách là bộ phận thanh tra, giám sát nội bộ trong cơ sở giáo dục đại học công lập); các đơn vị khoa, phòng, trung tâm trực thuộc cơ sở giáo dục đại học công lập.

Để có cơ sở xác định mức độ trách nhiệm liên quan và mối quan hệ phối hợp công tác giữa các đơn vị trực thuộc, quy chế chi tiêu nội bộ phải quy định rõ trách nhiệm của từng chủ thể nói trên như thế nào, đặc biệt là làm rõ mối quan hệ phối hợp công tác giữa các đơn vị trực thuộc trong quá trình thực hiện quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập.

- *Xử lý vi phạm và khen thưởng.* Đây là hai vấn đề luôn đi liền với nhau, hỗ trợ lẫn nhau trong việc bảo đảm tuân thủ quy chế chi tiêu nội bộ. Chính vì vậy, quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập cần thiết kế một điều riêng, trong đó cần có một khoản quy định về xử lý vi phạm đối với tổ chức, cá nhân vi phạm quy chế và một khoản quy định về khen thưởng đối với tổ chức, cá nhân có thành tích trong việc thực hiện, đóng góp để hoàn thiện quy chế chi tiêu nội bộ.

- *Hiệu lực thi hành.* Đây là điều khoản cuối cùng của quy chế chi tiêu nội bộ, trong đó quy định về thời điểm có hiệu lực của quy chế, dự liệu về vấn đề sửa đổi, bổ sung quy chế, nguyên tắc xử lý đối với các tình huống phát sinh nhu cầu chi nhưng chưa được quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ của cơ sở giáo dục đại học công lập./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phan Canh, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Mũi Cà Mau, 1999.
2. Trương Thị Hiền, “Quản lý tài chính đối với cơ sở giáo dục đại học công lập”, *Tạp chí Nghiên cứu tài chính kế toán*, số 02(151), 2016.
3. Trương Thị Hiền, “Kinh nghiệm quản lý tài chính theo hướng tự chủ của các trường đại học ở một số nước và bài học rút ra cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu tài chính kế toán*, số 03(152), 2016.
4. Trương Thị Hiền, *Quản lý tài chính tại các trường đại học công lập trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh trong điều kiện tự chủ*, Luận án tiến sĩ chuyên ngành tài chính ngân hàng, Học viện Tài chính, 2017.
5. Nguyễn Lâm, *Từ điển từ và ngữ Hán Việt*, Nxb. Từ điển bách khoa, Hà Nội, 2002.
6. Vũ Thị Thanh Thủy, “*Quản lý tài chính các trường đại học công lập ở Việt Nam*”, Luận án tiến sĩ chuyên ngành kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, 2012.
7. Phạm Đỗ Nhật Tiến, “Hiểu thế nào là tự chủ đại học?”, *Tham luận tại Diễn đàn Tự chủ đại học - những vấn đề đặt ra*, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, 2018, <https://giaoducthoidai.vn/giao-duc/hieu-the-nao-la-tu-chu-dai-hoc-3759519.html>
8. Trường Đại học Vinh, *Quy chế chi tiêu nội bộ* (ban hành kèm theo Quyết định số 1585/QĐ-ĐHV ngày 30/12/2016).
9. Trường Đại học Mở Hà Nội, *Quy chế chi tiêu nội bộ* (ban hành kèm theo Quyết định số 08/QĐ-ĐHM ngày 02/01/2019).
10. Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, *Quy chế chi tiêu nội bộ* (ban hành kèm theo Quyết định số 298/QĐ-ĐHKT-TCKT ngày 30/01/2019).