

CƠ CHẾ TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM TRONG TỔ CHỨC KHOA HỌC XÃ HỘI CÔNG LẬP: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

NGUYỄN THỊ ANH THU*

1. Những nét mới về tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học xã hội

Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với tổ chức khoa học và công nghệ (KH&CN) nói chung và tổ chức khoa học xã hội (KHXH) nói riêng được thể chế hóa trong Luật KH&CN năm 2000. Nghị định 81/2002/NĐ-CP ngày 17/10/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật KH&CN và cụ thể hóa ở mức độ nào đó trong Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu, trong đó có tổ chức sự nghiệp KH&CN. Tuy nhiên, phạm vi áp dụng của Nghị định số 10/2002/NĐ-CP chỉ có 2 đối tượng: Đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là Đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm chi phí) và Đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên. Các tổ chức nghiên cứu trong lĩnh vực KHXH hầu như không thuộc diện thực hiện Nghị định 10 bởi đa phần là do Nhà nước cấp kinh phí và không có thu từ ngoài ngân sách, trừ một số đơn vị có đào tạo, dịch vụ KH&CN được phép thu ngoài ngân sách (trường đại học, thư viện,...). Đến Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 của Chính phủ (gọi tắt là Nghị định 115) và Thông tư liên tịch số 12/2006/TTLT-BKHCN-BTC-BNV ngày 5/6/2006 ban hành, cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm mới được quy định rộng rãi cho tất cả các tổ chức KH&CN công lập, trong đó có tổ chức KHXH.

Theo tinh thần của Nghị định 115, các tổ chức KH&CN công lập sẽ được áp dụng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm thông qua chuyển đổi tổ chức và hoạt động theo một trong 3 phương thức sau: (1) tổ chức KH&CN tự trang trải kinh phí; (2) doanh nghiệp KH&CN; (3) tổ chức KH&CN được Ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí hoạt động thường

* TS. Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ.

xuyên theo nhiệm vụ được giao; được sắp xếp lại, củng cố và ổn định tổ chức để nâng cao hiệu quả hoạt động.

Các tổ chức KHXH công lập, phần lớn thuộc lĩnh vực nghiên cứu cơ bản (84,4% các đơn vị thuộc Viện Khoa học xã hội Việt Nam là lĩnh vực nghiên cứu cơ bản) và lĩnh vực nghiên cứu chiến lược, chính sách, nghiên cứu xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật chuyên ngành, phục vụ quản lý nhà nước (các viện trực thuộc bộ, tỉnh/ thành). Theo quy định, các tổ chức này không thuộc diện bắt buộc chuyển đổi thành tổ chức tự trang trải tài chính hay doanh nghiệp KH&CN mà được Nhà nước đầu tư, cấp kinh phí hoạt động thường xuyên, được xây dựng đề án kiện toàn tổ chức, sắp xếp, củng cố lại để nâng cao hiệu quả hoạt động.

Theo đó, quyền tự chủ của tổ chức KHXH công lập được thể hiện ở quyền của Thủ trưởng đơn vị trong xác định và thực hiện nhiệm vụ, tài chính, tổ chức bộ máy, biên chế, sử dụng, tuyển dụng, hợp tác quốc tế. Tự chịu trách nhiệm được gắn với trách nhiệm của Thủ trưởng đơn vị, mà trách nhiệm lớn nhất đối với Nhà nước là bảo toàn vốn, tài sản nhà nước đầu tư, bảo đảm sự phát triển của đơn vị và thực hiện các nghĩa vụ đối với Nhà nước theo quy định. Trách nhiệm của Thủ trưởng đơn vị đối với tập thể trong tổ chức KHXH là thực hiện các chế độ, chính sách đối với cán bộ, viên chức của đơn vị trên cơ sở quy chế dân chủ và Quy chế chi tiêu nội bộ.

Về mặt chủ trương, mục tiêu, cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm là một hướng đi được cộng đồng những người làm việc trong lĩnh vực KH&CN nói chung và KHXH nói riêng hưởng ứng và mong đợi. Nhưng thực tế triển khai chủ trương này đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập.

2. Những hạn chế, bất cập trong cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với tổ chức KHXH

Mặc dù, cơ chế về tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN nói chung, tổ chức KHXH nói riêng rất tiến bộ về chủ trương, mục tiêu và quán triệt tinh thần của Luật KH&CN và Chiến lược Phát triển KH&CN đến năm 2010, tuy nhiên, việc đưa ra quy định và lộ trình chưa thích hợp. Điểm nhấn mạnh ở đây là chưa tương thích giữa các điều kiện để thực hiện quyền và trách nhiệm, bởi Nghị định được xây dựng trên nền quy định pháp luật khác liên quan đến quản lý tổ chức KH&CN chưa thay đổi ở cấp vĩ mô (đề bạt cán bộ, tuyển dụng nhân lực trong cơ quan nhà nước, xếp lương, định mức chi cho nghiên cứu KH&CN...) và có nhiều quy định mâu thuẫn trong việc thực hiện quyền tự chủ.

Thứ nhất, hạn chế về quyền tự chủ trong xác định và thực hiện nhiệm vụ của tổ chức KH&XH. Theo quy định tại Nghị định 115, căn cứ vào định hướng ưu tiên phát triển khoa học và công nghệ của Nhà nước, nhu cầu của xã hội, nhu cầu của doanh nghiệp, chức năng, nhiệm vụ và lĩnh vực hoạt động của mình, các tổ chức KH & CN tự xác định nhiệm vụ KH & CN và biện pháp tổ chức thực hiện¹. Đồng thời, Thông tư liên tịch số 12/2006 lại quy định “Cơ quan chủ quản căn cứ kế hoạch, dự toán của tổ chức KH&CN quyết định danh mục nhiệm vụ cụ thể theo chức năng, mức kinh phí sự nghiệp KH&CN thường xuyên hàng năm để thực hiện các nhiệm vụ được giao”². Như vậy, một mặt, quy định tổ chức KH&CN được quyền tự chủ, nhưng mặt khác, lại quy định danh mục nhiệm vụ do cơ quan chủ quản quyết định. Trong thực tế, danh mục các nhiệm vụ KH&XH của các tổ chức do Nhà nước cấp kinh phí hoạt động đều do cơ quan quản lý cấp trên của tổ chức phê duyệt. Vì thế có sự mâu thuẫn trong hai văn bản nêu trên. Không ít các đơn vị khoa học cho rằng, không có quyền trong xác định nhiệm vụ, mà hầu như đều bị chỉnh, sửa, hoặc bị từ chối khi cấp trên phê duyệt kế hoạch.

Thứ hai, hạn chế và bất cập trong quyền tự chủ về tài chính. Đối với các tổ chức KH&XH thuộc lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược và chính sách, được Nhà nước cấp kinh phí hoạt động thường xuyên theo phương thức khoán tương ứng với chức năng, nhiệm vụ được giao (Điều 7, Nghị định 115) và được quyền tự chủ tự chịu trách nhiệm về sử dụng kinh phí hoạt động thường xuyên theo phương thức khoán hàng năm. Cơ sở để Nhà nước cấp kinh phí là Dự toán kinh phí hoạt động thường xuyên hàng năm của tổ chức KH&XH. Căn cứ để lập Dự toán kinh phí hoạt động thường xuyên hàng năm là: nhiệm vụ thường xuyên được quy định trong điều lệ tổ chức và hoạt động của đơn vị và các chế độ chi tiêu hiện hành của Nhà nước đối với các nhiệm vụ thường xuyên này; chi tiền lương được tính dựa trên biên chế thực có của năm 2005; chi bộ máy theo quy định hiện hành³. Ở đây có vấn đề đặt ra là, chế độ chi tiêu hiện hành đối với các nhiệm vụ thường xuyên của tổ chức KH&XH được quy định ở một số thông tư (Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-

¹ Quy định tại Điều 5, Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập.

² Thông tư liên tịch số 12/2006/TT-BKHCN-BTC-BNV ngày 05/6/2006 hướng dẫn thực hiện Nghị định 115/2005.

³ Thông tư liên tịch số 12/2006/TT-BKHCN-BTC-BNV ngày 05/6/2006 hướng dẫn thực hiện Nghị định 115/2005.

BKHCN ngày 07/05/2007 liên Bộ Tài chính - Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn định mức xây dựng và phân bổ dự toán kinh phí đối với các đề tài, dự án khoa học công nghệ có sử dụng Ngân sách nhà nước; Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT/BTC-BKHCN ngày 04/10/2006 của Bộ Tài chính - Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn chế độ khoán kinh phí của đề tài, dự án khoa học và công nghệ sử dụng Ngân sách nhà nước,...) lại hoàn toàn tách biệt với cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Các định mức chi cho nhiệm vụ thường xuyên, các thủ tục thanh, quyết toán đều do cơ quan quản lý nhà nước quy định, mà không dựa vào đề xuất của tổ chức KHXH. Chưa kể là các định mức này chưa được điều chỉnh kịp thời, lạc hậu so với biến động thực tế bởi nó được xây dựng từ trước khi áp dụng thuế thu nhập cá nhân, nhưng lại chưa có điều chỉnh biến đổi này cũng như trượt giá trên thị trường. Như vậy, quyền tự chủ của tổ chức KHXH về mặt tài chính lại bị vấp ngay bởi quy định xây dựng Dự toán kinh phí hoạt động thường xuyên.

Mặt khác, xây dựng Dự toán về tiền lương dựa vào biên chế năm 2005 cũng chỉ là quy định có tính chất tình huống, chưa thể hiện được “phương thức khoán tương ứng với chức năng, nhiệm vụ được giao”. Xác định tiền lương tương ứng với chức năng, nhiệm vụ được giao, trước hết phải rà soát lại chức năng, nhiệm vụ hiện tại và tương lai gần để xác định quy mô, tính chất, chất lượng nhân lực tương thích. Năm 2005 là thời điểm trước khi các tổ chức thực hiện “sắp xếp lại, củng cố tổ chức”, thì việc lấy mốc này để cấp chi phí tiền lương là phi khoa học trong quản lý.

Thêm vào đó, việc thực hiện tự chủ là để nâng cao hiệu quả hoạt động và các tổ chức khoa học và công nghệ hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách, nghiên cứu xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật chuyên ngành, phục vụ quản lý nhà nước phải kiện toàn tổ chức, nâng cao hiệu quả hoạt động, nhưng lại không áp dụng đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức KH&CN. Như vậy, không có cơ sở để xác định việc “kiện toàn tổ chức” và “nâng cao kết quả hoạt động”. Việc cấp kinh phí hoạt động thường xuyên chỉ dựa vào tính chất hoạt động của tổ chức sẽ không có cơ chế để buộc tổ chức nâng cao hiệu quả hoạt động.

Đối với các tổ chức KHXH thuộc diện chuyển đổi sang cơ chế tự trang trải, thì việc chuyển đổi trong điều kiện cơ sở vật chất còn thiếu thốn, chưa được đầu tư, cơ chế hoạt động theo đề tài tuyển chọn còn hạn chế (kinh phí theo chương trình, quỹ chiếm tỷ lệ khiêm tốn trong kinh

phí ngân sách cho KH&CN) là một thách đố đối với các tổ chức này, cho dù có kéo dài thời gian cấp kinh phí hoạt động thường xuyên. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, trước khi áp dụng chuyển đổi các tổ chức KH&CN sang tự trang trải, Nhà nước lên kế hoạch đầu tư cơ sở vật chất cho tổ chức KH&CN theo hình thức khoán một cục và được sử dụng trong 3-5 năm. Nếu tổ chức có khả năng chuyển đổi sớm, sẽ được cấp sớm toàn bộ kinh phí nâng cấp đó, mà không nhất thiết phải dần trải theo thời gian đã quy định.

Hiện nay, các tổ chức KHXH thuộc diện chuyển đổi sang cơ chế tự trang trải được phép kéo dài thời gian được Nhà nước cấp kinh phí hoạt động thường xuyên đến 31/12/2013 và được cấp kinh phí thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên theo chức năng. Hằng năm, tổ chức KH & CN lập dự toán kinh phí thực hiện nhiệm vụ thường xuyên theo chức năng, trong đó có kinh phí hoạt động thường xuyên (bao gồm tiền lương, tiền công và tiền chi hoạt động bộ máy của tổ chức KH & CN)⁴. Tuy nhiên, để lập dự toán và quyết toán kinh phí nhiệm vụ thường xuyên (dưới dạng đề tài hay dự án) đều phải áp dụng định mức của Thông tư liên bộ số 44/2007/TTLB-BTC-BKHCN ngày 07/05/2007 Hướng dẫn định mức xây dựng và phân bổ dự toán kinh phí đối với đề tài, dự án KH&CN có sử dụng Ngân sách nhà nước. Trong khi đó, Thông tư này lại không quy định định mức chi cho tiền lương và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước, mà chỉ có tiền công. Trong điều kiện này, các tổ chức KH&CN tự chủ theo hình thức tự trang trải, nếu có trúng tuyển đề tài trong tuyển chọn, đấu thầu, thì cũng không có nguồn tài chính cho chi trả tiền lương và hoạt động của bộ máy.

Thứ ba, những bất cập trong tự chủ về biên chế, tuyển dụng trong tổ chức KHXH gắn với việc chưa tương thích giữa quy định tuyển dụng, cho thôi việc và chính sách xã hội hiện nay. Đó là quy định “Thủ trưởng các tổ chức KH&CN có quyền quyết định việc sắp xếp, điều chỉnh tổ chức bộ máy của đơn vị; thành lập, sát nhập, giải thể và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, quy chế hoạt động của các bộ phận, các tổ chức trực thuộc,..., việc điều động, biệt phái, nghỉ hưu, thôi việc... theo

⁴ Quy định tại Nghị định 96/2010/NĐ-CP ngày 20/9/2010 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH & CN công lập.

quy định của pháp luật”⁵. Nhưng hiện nay, quy định về thôi việc của viên chức chưa được hoàn thiện. Như vậy sẽ rất khó cho Thủ trưởng đơn vị thực hiện quyền tự quyết trong việc sắp xếp lại tổ chức để nâng cao hiệu quả hoạt động, nhất là trong điều kiện có những trường hợp cần cho thôi việc mà chế độ xã hội đối với họ chưa được cải thiện.

Vấn đề tự chủ về khen thưởng và kỷ luật cũng ràng buộc bởi quy định nhất định. Khoản 3 Điều 12, Nghị định 115 quy định, Thủ trưởng các tổ chức KH&CN có quyền quyết định việc xếp lương đối với cán bộ, viên chức được tuyển dụng vào làm việc tại đơn vị, quyết định việc nâng lương đúng thời hạn, trước thời hạn và vượt bậc trong cùng ngạch, nhưng cũng lại quy định Thủ trưởng tổ chức KH&CN được quyền quyết định nâng bậc lương thường xuyên cho cán bộ, viên chức và người lao động theo quy định của Nhà nước về thời hạn nâng bậc lương của từng ngạch viên chức (Thông tư số 12/2006). Như vậy chỉ là sự phân cấp cho Thủ trưởng đơn vị mà không phải là giao quyền tự chủ.

Thứ tư, cơ chế tự chủ chưa triệt để về mặt tổ chức nhân sự. Vấn đề quan trọng để có thể tự chủ trong tổ chức hoạt động của đơn vị là cấp trưởng phải được quyền bổ nhiệm cấp phó giúp việc và cả êkíp cán bộ khung của tổ chức. Hiện nay, Thủ trưởng mới chỉ có quyền bổ nhiệm cấp trưởng đơn vị trực thuộc khi có sự đồng ý của cơ quan quản lý cấp trên; còn cấp phó giúp việc cho mình vẫn do cơ quan cấp trên bổ nhiệm. Như vậy khó có thể tạo ra sự phối hợp tốt và nâng cao được việc tự chịu trách nhiệm của Thủ trưởng đơn vị đối với việc sử dụng hiệu quả nguồn lực của Nhà nước và phát triển tổ chức KHXH.

Thứ năm, cơ chế tự chịu trách nhiệm chưa rõ ràng. Quy định về chịu trách nhiệm của Thủ trưởng đơn vị như hiện nay còn chung chung, chưa có quy định về chịu trách nhiệm cụ thể trong điều kiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Việc quy định Thủ trưởng tổ chức KHXH chịu trách nhiệm đối với quản lý cấp trên về hoạt động của đơn vị, nhưng không quy định cụ thể là chịu trách nhiệm về những vấn đề gì, nếu vi phạm thì hình thức chịu trách nhiệm là gì trong bối cảnh áp dụng tự chủ, tự chịu trách nhiệm lại chưa có quy định cụ thể. Hơn nữa, tổ chức KHXH được cấp kinh phí hoạt động thường xuyên không chịu sự đánh giá tổ chức. Kết quả hoạt động như thế nào không được thẩm định một cách khoa học và khách

⁵ Quy định tại Khoản 1 Điều 10, Khoản 2, điều 12 Nghị định 115/2005 ngày 05/09/2005 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH & CN công lập.

quan. Việc quy trách nhiệm cho thủ trưởng đơn vị về tất cả các hoạt động của tổ chức là không có căn cứ xác đáng.

Bên cạnh đó, đối với tập thể tổ chức KHXH, chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm của Thủ trưởng đối với tập thể trong tổ chức KHXH. Các quy định hiện nay cho quyền tự chủ của Thủ trưởng tổ chức KH&CN đối với các đối tượng chịu sự quản lý trực tiếp (các cấp dưới quyền), nhưng những đối tượng này lại không có quyền đối với Thủ trưởng. Nghị định 115 có quy định Thủ trưởng đơn vị có trách nhiệm phối hợp và tạo điều kiện để các tổ chức Đảng, đoàn thể trong đơn vị tham gia kiểm tra, giám sát các hoạt động của đơn vị. Quy định này hoàn toàn mang tính hình thức và khẩu hiệu, bởi về nguyên lý quản lý trong xã hội, không ai lại tự tạo điều kiện để người khác giám sát và kiểm tra mình. Hơn nữa, các thành viên trong tổ chức Đảng hay Công đoàn trong tổ chức KHXH lại là cấp dưới của Thủ trưởng có rất nhiều quyền tự chủ đối với họ, việc họ tự kiểm tra, giám sát Thủ trưởng là điều khó khả thi.

Hệ quả của những hạn chế trên là số các tổ chức KHXH chuyển sang tự trang trải hoặc được đảm bảo kinh phí toàn bộ chưa chuyển đổi được nhiều, hoặc vì thúc ép nên buộc phải xây dựng đề án hơn là thấy thuận lợi của cơ chế mới để mong muốn chuyển đổi. Vì thế vẫn có số tổ chức đăng ký hoạt động theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/04/2006 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, trong khi đó Nghị định 43 đã quy định rõ “đối với tổ chức KH&CN, áp dụng theo Nghị định 115”.

3. Một số hướng tăng cường thực thi tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với tổ chức KHXH

Để cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm thực sự phát huy được tác dụng trong thực tế, cần có những hỗ trợ và thay đổi trong các chính sách liên quan khác và nâng cao quyền tự chủ, cũng như tự chịu trách nhiệm cao hơn.

Thứ nhất, tăng quyền tự chủ của tổ chức KHXH thuộc diện Nhà nước cấp kinh phí hoạt động thường xuyên trong xác định và quyết định các nhiệm vụ của tổ chức trừ các nhiệm vụ mà Nhà nước đặt hàng cụ thể. Đồng thời, việc cấp kinh phí cũng phải gắn liền với kết quả hoạt động của tổ chức KHXH, thông qua định kỳ đánh giá tổ chức sử dụng cơ chế đánh giá độc lập để đảm bảo tính chính xác và khách quan trong đánh giá.

Thứ hai, hoàn thiện cơ chế tài chính, mở rộng các kênh tuyển chọn nhiệm vụ KHXH để các tổ chức có nhiều cơ hội tiếp cận với các nguồn

kinh phí cho nghiên cứu KHXH, bởi đây là nguồn chủ yếu tài trợ cho nghiên cứu trong KHXH, đồng thời cải tiến việc xây dựng định mức tài chính đối với các nhiệm vụ KHXH nhà nước, trong đó tôn trọng các đề xuất của cộng đồng KHXH và thể hiện đặc điểm của hoạt động KHXH trong nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa.

Thứ ba, cần hoàn thiện chính sách nhân lực theo hướng nâng cao quyền tự chủ của tổ chức về xếp bậc lương, đề bạt và bổ nhiệm cấp phó; hoàn thiện chính sách bảo hiểm xã hội đối với viên chức trong tổ chức KH&CN, trong đó có tổ chức KHXH. Đồng thời xác định lại quy mô nhân lực được cấp kinh phí dựa trên cơ sở chức năng và quy mô nhiệm vụ thường xuyên mà tổ chức KHXH được giao.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế tự chịu trách nhiệm của Thủ trưởng đơn vị về kết quả hoạt động của tổ chức; tăng vai trò của các tổ chức chính trị, xã hội trong tổ chức KHXH trong xây dựng Quy chế dân chủ và Quy chế chi tiêu nội bộ, đồng thời có tổ chức giám sát độc lập đối với việc tuân thủ các Quy chế này.

Tài liệu tham khảo

1. Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH & CN công lập.
2. Nghị định 96/2010/NĐ-CP ngày 20/09/2010 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/09/2005 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH & CN công lập.
3. Thông tư liên tịch số 12/2006/TT-BKH-CN-BTC-BNV ngày 05/06/2006 hướng dẫn thực hiện Nghị định 115/2005 ngày 05/9/2005 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH & CN công lập.