124145

Thực trạng tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính trong tổ chức KH&CN công lập hiện nay

Trần Văn Tùng
Bộ KH&CN

Thời gian qua, Nhà nước đã ban ban hành nhiều chính sách nhằm tạo hành lang pháp lý để các tổ chức khoa học và công nghệ (KH&CN) công lập chuyển sang cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Trong các nội dung tự chủ thì tự chủ về tài chính luôn là vấn đề khó khăn và phức tạp đối với các tổ chức KH&CN. Trong bài viết này, tác giả nghiên cứu, phân tích thực trạng tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính trong tổ chức KH&CN công lập hiện nay. Đây là cơ sở quan trọng để đưa ra các giải pháp nhằm giải quyết hiệu quả vấn đề đặt ra.

Về cơ cấu nguồn tài chính cho các tổ chức KH&CN công lập

Hiện nay, nguồn tài chính cho KH&CN nói chung, tổ chức KH&CN công lập nói riêng có 2 kênh chính là: 1) Từ ngân sách nhà nước (NSNN) và 2) Đầu tư của doanh nghiệp.

Từ nguồn NSNN

Hiện nay Nhà nước duy trì mức đầu tư cho hoạt động KH&CN (chưa tính kinh phí sự nghiệp môi trường và an ninh, quốc phòng) với tỷ lệ khoảng 1,46-1,85% tổng chi NSNN hàng năm. Theo số liệu của Bộ KH&CN năm 2012, NSNN đầu tư cho KH&CN đạt 13.168 tỷ đồng, tăng 14,51% so với năm trước. Mức đầu tư từ NSNN cho KH&CN năm 2013 đạt 19.560 tỷ đồng (tăng 48,5% so với năm 2012).

Đầu tư của doanh nghiệp

Cùng với Nhà nước, các doanh nghiệp cũng đã dành khoản kinh phí đáng kể để đầu tư cho hoạt động KH&CN. Kinh phí đầu tư cho KH&CN của doanh nghiệp được chia thành hai nhóm: chi cho hoạt động nghiên cứu và phát triển (NC&PT), và chi cho đổi mới công nghệ.

Số liệu từ cuộc điều tra thống kê NC&PT năm 2012 (khu vực doanh nghiệp, do Tổng cục Thống kê thực hiện) cho thấy, năm 2011, trong tổng số 325.304 doanh nghiệp đang hoạt động trên cả nước, chỉ có 1.090 doanh nghiệp đầu tư cho KH&CN với tổng kinh phí đạt 5.439 tỷ đồng. Trong đó, kinh phí chi cho NC&PT là 1.503,16 tỷ đồng (chiếm 27,58%) và cho đổi mới công nghệ là 3.935,84 tỷ đồng (chiếm 72,42%). Trong tổng kinh phí hơn 1.500 tỷ đồng của doanh nghiệp đầu tư cho NC&PT, 1.214 tỷ đồng được chi cho các hoạt động NC&PT tại doanh nghiệp (chiếm 80% tổng kinh phí), tiếp đến là dành cho các hoạt động NC&PT được thực hiện tại các viện nghiên cứu với 213,2 tỷ đồng (chiếm 14,2%), còn lại là chi cho các hoạt động nghiên cứu tại các trường đại học, đơn vị sự nghiệp và các tổ chức phi lợi nhuận.

Về phương thức cấp kinh phí

Đối với kinh phí hoạt động thường xuyên

Trong hoạt động của các tổ chức KH&CN công lập hiện nay, nguồn kinh phí từ NSNN bao gồm kinh phí thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu và kinh phí hoạt động thường xuyên. Tuy tỷ lệ kinh phí hoạt động thường xuyên so với tổng kinh phí mà tổ chức KH&CN nhận được từ Nhà nước không lớn, nhưng lại là một nguồn kinh phí ổn định, giúp tổ chức có thể "duy trì" hoạt động vì khoản kinh phí này được cấp căn cứ vào biên chế của tổ chức (theo số liệu của năm 2012, Nhà nước cấp cho một biên chế không quá 38.760.000 đồng/người/năm)[1]. Kinh phí hoạt động thường xuyên được dùng để chi trả lương cho cán bộ và hoạt động bộ máy của tổ chức. Nếu như một cán bộ có mức lương trung bình 3 triệu đồng/tháng thì tiền lương 1 năm của cán bộ đó là 36 triệu đồng. Và như vậy, tiền dành cho hoạt động bộ máy của đơn vị chỉ có không quá 2.760.000 đồng/biên chế/năm.

Phương thức cấp kinh phí hoạt động thường xuyên nêu trên đã bộc lộ một số hạn chế:

- Các tổ chức KH&CN luôn có xu hướng xin tăng thêm biên chế cho đơn vị, vì khi được cấp thêm biên chế thì kinh phí hoạt động thường xuyên của tổ chức cũng được tăng thêm. Quỹ lương của tổ chức KH&CN rất hạn hẹp, mức lương trung bình của cán bộ thấp nên tổ chức KH&CN không thể thu hút cán bộ nghiên cứu giỏi vào làm việc, không phát triển được đội ngũ cán bộ khoa học của đơn vị.

- Dù mức lương bình quân của cán bộ trong tổ chức KH&CN thấp (khoảng 3 triệu đồng/người/tháng) nhưng vẫn có nhiều người muốn được vào biên chế của đơn vị vì mọi người đều muốn tìm kiếm sự ổn định. Và sau khi được vào biên chế, lại bắt đầu xuất hiện tư tưởng bình quân trong công việc vì yên tâm mình có lương hàng tháng do Nhà nước cấp, không làm gì cũng không bị giảm, trừ lương. Thời gian rảnh, cán bộ tham gia các đề tài nghiên cứu thì sẽ có thu nhập tăng thêm, người có khả năng thì sẽ tự nhận thêm các công việc khác để tăng thêm nguồn thu. Điều này làm phân tán lực lượng nghiên cứu trong các tổ chức KH&CN và cũng tạo ra khó khăn cho công tác điều hành của thủ trưởng đơn vị.

- Kinh phí dành cho hoạt động bộ máy của tổ chức KH&CN rất ít (như đã nêu ở trên), lại phải chi trả cho rất nhiều hoạt động (tiền điện, nước, xăng xe, bảo dưỡng, văn phòng phẩm, công tác phí, thông tin liên lạc...). Thông thường, kinh phí này không bao giờ đủ cho bộ máy hoạt động, thủ trưởng các đơn vị thường phải co kéo bằng nhiều cách khác nhau như cắt công tác phí của cán bộ, hoặc giảm các chuyến đi công tác, khảo sát thực tế mà lẽ ra sẽ giúp ích rất nhiều cho công việc. Tóm lại, ở mỗi tổ chức đều có tình trạng thủ trưởng đơn vị phải "loay hoay" trong việc cân đối các khoản thu - chi tài chính để duy trì hoạt động của bộ máy.

- Việc trả lương cho cán bộ KH&CN trong biên chế ở các tổ chức KH&CN hiện nay đang áp dụng thang bảng lương của khu vực hành chính nhà nước, mang tính bình quân chủ nghĩa. Điều này trái hẳn với đặc thù của hoạt động nghiên cứu là sáng tạo, những người làm công tác nghiên cứu khoa học luôn mong muốn được xã hội tôn trọng và cơ quan quản lý đánh giá đúng, trả công xứng đáng với trí tuệ, công sức của mỗi người. Với cách trả lương như hiện nay, các nhà khoa học không yên tâm làm việc và cống hiến cho đơn vị, bởi tiền lương không đủ để đảm bảo cho cuộc sống của họ. Vì thế, xảy ra tình trạng chảy máu chất xám, tình trạng nhà khoa học phải bươn chải, hoặc phải "nói dối" khi thanh quyết toán các đề tài/dự án...

- Thủ trưởng đơn vị là người được Nhà nước giao cho quản lý một tổ chức mà không có các quyền thực để điều hành tổ chức đó hoạt động và phát triển, vì họ không có những công cụ cần thiết như: quyết định việc chi trả tiền lương, thu nhập đối với từng cán bộ theo mức độ cống hiến của họ.

Tại thời điểm hiện nay, liên Bộ KH&CN, Tài chính đã ban hành Thông tư 121/2014/TTLT-BTC-BKHCN quy định về việc xây dựng dự toán kinh phí chi hoạt động thường xuyên theo chức năng đối với các tổ chức KH&CN công lập. Đây là một giải pháp giúp việc cấp kinh phí cho tổ chức KH&CN công lập theo nhiệm vụ của tổ chức chứ không theo đầu biên chế của đơn vị. Nhưng đối với các tổ chức KH&CN, đây là một phương thức cấp kinh phí hoạt động thường xuyên mới mà họ phải tìm hiểu để có thể đề xuất các nội dung, các nhiệm vụ cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của tổ chức. Nhiều tổ chức KH&CN vẫn còn "loay hoay" để lập dự toán kinh phí đối với các nhiệm vụ thường xuyên theo chức năng, và bên cạnh đó cơ quan cấp trên cần xem xét phê duyệt

[1]Theo Quyết định số 59/2010/QĐ-TTg ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước áp dụng cho năm ngân sách 2011.

các nhiệm vu này theo cách nào để cơ thể tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức này là vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu trong thời gian tới.

Đối với kinh phí thực hiện các nhiệm vụ KH&CN

Theo quy định, khi thực hiện các nhiệm vụ KH&CN sử dụng NSNN, việc cấp và sử dụng kinh phí được thực hiện theo các khâu sau:

Lập dự toán: căn cứ lập dự toán là khối lượng, quy mô công việc đã được xác định, định mức chi (đối với các khoản chi có định mức) và giá hiện hành. Một trong những căn cứ quan trọng và cần thiết để lập dự toán là định mức chi tiêu, nhưng đó cũng chính là khó khăn lớn nhất đối với các cơ quan xây dựng chế độ chi tiêu tài chính.

Lao động trong nghiên cứu KH&CN là loại lao động chất xám, mà lao động chất xám không thể có định mức chính xác. Nhiều đoàn khảo sát của nước ta ra nước ngoài đều hỏi về vấn đề này và đều được trả lời là không có định mức cứng cho lao động chất xám. Các ngành khoa học rất đa dạng, chi tiêu trong các lĩnh vực khoa học khác nhau cũng khác nhau, khoa học xã hội khác với khoa học công nghệ, khoa học kỹ thuật lại khác với khoa học nông nghiệp. Trong khoa học nông nghiệp thì giữa nông, lâm, thuỷ sản, thuỷ lợi cũng khác nhau. Do vậy việc tính công lao động chất xám chỉ là một sự quy ước tương đối.

Trả công lao động khoa học cũng là một vấn đề còn nhiều tranh luận. Đối với sản phẩm nghiên cứu của khoa học xã hội tính theo trang tác giả hay theo chất lượng bài viết? Nếu theo chất lượng bài viết thì ai là người đánh giá chất lượng? Nếu theo trang tác giả thì bất hợp lý vì nhiều trang nhưng chất lượng kém... Hiện tại, công lao động được thuê khoán theo chuyên đề, tuy nhiên mức khoán vẫn thấp và chưa thực sự "cởi trói" cho các nhà khoa học.

Các tổ chức KH&CN công lập gặp nhiều khó khăn trong tự chủ về tài chính

Ngoài ra, tất cả các mức chi như trên đều phải có chứng từ đầy đủ. Điều đó các cán bô khoa học cũng thấy quá phiền phức, thủ tục rườm rà, mất nhiều thời gian cho khâu lập chứng từ thanh toán. Ý kiến chung của các nhà khoa hoc là nên ký hợp đồng khoán gọn từng nội dung công việc, chứng từ quyết toán là hợp đồng, sản phẩm và biên bản nghiệm thu hợp đồng.

Trong các nội dung chi khi thực hiện các nhiệm vụ KH&CN từ nguồn NSNN, nội dung chi công lao động tham gia trực tiếp thực hiện đề tài/dự án được áp dụng để chi trả cho các cán bộ nghiên cứu bên trong và bên ngoài tổ chức KH&CN. Nội dung này được tính là tiền công cho cán bộ nghiên cứu. Hiện nay, tỷ trọng chi tiền công trong tổng số kinh phí của các nhiệm vụ KH&CN nguồn NSNN là khoảng 36%. So với tiền lương chi cho cán bộ nghiên cứu (tương đương 46% kinh phí nhiệm vụ nghiên cứu) thì tiền công cho các cán bô nghiên cứu thực hiện nhiệm vụ KH&CN chưa bằng tiền lương của họ.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện nhiệm vụ KH&CN, nhiều nội dung chi quan trọng nhưng chưa được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật (ví du chi thuê chuyên gia trong nước và nước ngoài, chi đăng ký sáng chế hoặc công bố quốc tế, chi dự phòng lạm phát, chi tuyên truyền kết quả nghiên cứu...), dẫn đến hiện tượng các nhiệm vu KH&CN có nhiều nội dung không được thanh quyết toán, thêm vào đó là những thủ tuc thanh quyết toán cứng nhắc, khiến từ nhiều năm nay không ít nhà khoa học buộc

phải nói dối, buộc phải chia để tài nghiên cứu thành rất nhiều chuyên đề để có được một bản quyết toán "đẹp". Cách làm này là một trong những nguyên nhân khiến "chất lượng nhiều đề tài nghiên cứu thấp", đồng thời số tiền công cho cán bộ nghiên cứu "bị" biến thành các chi phí thực tế cho các khoản chi không được thanh quyết toán nêu trên.

Hiện nay có một thực tế là, thủ trưởng tổ chức KH&CN là người điều hành mọi hoạt động của đơn vị nhưng không phải là người quyết định mức thu nhập của các cán bộ trong đơn vị mình. Vì vậy, việc xây dựng một Quỹ thu nhập cho tổ chức KH&CN là cần thiết, tuy nhiên vấn đề này vẫn chưa được các tổ chức KH&CN chú ý vì nhiều lý do khác nhau.

Thẩm định và duyệt dự toán: đơn vị cơ sở xem xét, thẩm định dự toán cho các nhiệm vụ do các chủ nhiệm đề tài/dự án lập, gửi cho cơ quan quản lý cấp trên duyệt và tổng hợp vào dự toán chung gửi các cơ quan thẩm quyền nhà nước phê duyệt. Bộ chủ quản thẩm định và duyệt dự toán các nhiệm vụ cấp bộ của các tổ chức KH&CN công lập trực thuộc Bộ. Bộ KH&CN duyệt dự toán của các nhiệm vụ cấp nhà nước: chương trình, đề tài độc lập cấp nhà nước, các dự án sản xuất thử nghiệm. Sở KH&CN phối hợp với Sở Tài chính thẩm định dự toán của các nhiệm vụ KH&CN cấp tỉnh và trình UBND tỉnh phê duyệt.

Cấp phát kinh phí: hiện nay theo Luật Ngân sách, tất cả các nhiệm vụ sau khi được các cấp có thẩm quyền phê duyệt đều bố trí vào kế hoạch của các Bộ/ngành và các Sở. Bộ Tài chính, Sở Tài chính cấp kinh phí về cho các Bộ và các Sở theo hạn mức kinh phí.

Thông thường, kinh phí được cấp theo nhiều đợt. Để được cấp kinh phí đợt sau phải có báo cáo quyết toán hoặc báo cáo tình hình sử dụng kinh phí đợt trước nhằm tránh tình trạng tạm ứng thì nhanh nhưng quyết toán lại chậm hoặc không báo cáo chi tiêu đã xin tạm ứng tiếp.

Quyết toán: đơn vị chi tiêu chịu trách nhiệm quyết toán kinh phí được cấp theo đúng thời hạn và biểu mẫu quy định hiện hành. Quyết toán của đơn vị gửi cho cơ quan tài chính cấp trên. Cơ quan tài chính tổng hợp quyết toán gửi cho Bộ Tài chính. Về nguyên tắc, dòng kinh phí cấp từ trên xuống như thế nào thì quyết toán từ dưới lên theo đúng như vậy.

Đối với ngành khoa học có những đặc thù nên quyết toán thường chậm so với tiến độ chung. Mỗi đề tài nghiên cứu khoa học thông thường kéo dài 2-3 năm, không thể khi nghiệm thu kết thúc đề tài mới quyết toán kinh phí. Trong từng giai đoạn khi đã chi tiêu, có chứng từ hợp lệ, có sản phẩm trung gian phải quyết toán kinh phí.

Trong thực tế, các cấp quản lý thường phê duyệt đề tài rất chậm, cá biệt có địa phương mãi đến quý III mới phê duyệt xong đề tài. Vì vậy, kinh phí được cấp vào quý IV, cả 3 quý không có kinh phí triển khai, cuối năm mới cấp kinh phí lại yêu cầu quyết toán vào tháng 12. Nhiều đơn vị cơ sở và chủ nhiệm đề tài rất lúng túng về việc này. Chi vội cho hết tiền thì lãng phí mà không chi hết thì phải trả lại ngân sách hoặc cho tạm ứng hết thì không quyết toán được đúng thời hạn. Việc quyết toán cần được kết hợp với xem xét việc chi tiêu, với việc hoàn thành nhiệm vụ, nội dung được phê duyệt. Tránh tình trạng nội dung không hoàn thành nhưng kinh phí vẫn chi hết hoặc đánh giá nghiệm thu không gắn kết với việc thanh quyết toán kinh phí.

Kiểm tra: kiểm tra tài chính là một khâu không thể thiếu trong quá trình quản lý. Kiểm tra tài chính được kết hợp với việc kiểm tra nội dung và tiến độ thực hiện. Hoạt động kiểm tra nhằm xem xét việc chi tiêu có đúng mục đích, đúng chế độ, theo dự toán được duyệt hay không. Kết hợp với kiểm tra nội dung để tránh tình trạng có chứng từ chi tiêu nhưng lại không có sản phẩm hoặc tiền chi hết nhưng nội dung lại chưa hoàn thành. Đồng thời qua kiểm tra cũng phát hiện những khó khăn, vướng mắc trong quá trình cấp phát, chi tiêu tài chính để giúp cho chủ nhiệm đề tài và các cơ sở giải quyết, đảm bảo tiến độ thực hiện của nhiệm vụ được giao. Công tác kiểm tra được tổ chức theo định kỳ và đột xuất. Tuy nhiên, với những đề tài mà thời gian thực hiện không dồn việc cấp kinh phí quá muộn như trên thì việc kiểm tra trở nên rất bất cập. Khi đó, việc kiểm tra có thể phải làm mang tính hình thức để còn đánh giá, nghiệm thu kịp cho thời điểm quyết toán về tài chính. Điều này không đảm bảo được mục tiêu, nội dung và ý nghĩa đầy đủ của công tác kiểm tra.

Trên đây là một số nội dung cơ bản về thực trạng tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính trong tổ chức KH&CN công lập hiện nay. Trong bài tiếp theo, chúng tôi sẽ bàn về các giải pháp để nâng cao hiệu quả của hoạt động này trong các tổ chức KH&CN công lập.