

GIẢI PHÁP TÀI CHÍNH cho phát triển khoa học và công nghệ

TS. Bùi Tiên Dũng

Bộ Khoa học và Công nghệ

Có thể nói, hiệu quả quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính cho khoa học và công nghệ tại các đơn vị hiện nay chưa được chú trọng đúng mức. Bài viết phân tích một số vấn đề về thực tiễn cơ chế quản lý tài chính hiện hành dành cho hoạt động khoa học và công nghệ, trên cơ sở đó, đề xuất những giải pháp tài chính cho phát triển khoa học và công nghệ cần đẩy mạnh triển khai trong thời gian tới.

Thực trạng tài chính cho khoa học và công nghệ

Mở rộng nguồn vốn đầu tư cho khoa học và công nghệ

Đầu tư cho khoa học và công nghệ (KHCN) từ các thành phần kinh tế đã sẵn sàng đến mức Luật KHCN 2013 mở hoàn toàn cho các đối tượng khác nhau tham gia vào hoạt động KHCN, đồng thời pháp luật cũng cụ thể hóa việc tài trợ cho hoạt động KHCN. Kết quả là, đa dạng hóa các nguồn đầu tư cho KHCN đã trở thành giải pháp có tầm chiến lược lâu dài nhằm phát triển nền KHCN nước ta đúng với năng lực.

Nhìn lại tiến trình mở rộng nguồn vốn đầu tư cho hoạt động KHCN thông qua các hành động của Chính phủ phải kể đến Nghị định số 119/1999/NĐ-CP ngày 18/9/1999 về một số chính sách và cơ chế tài chính khuyến khích các doanh nghiệp (DN) đầu tư vào hoạt động KHCN; Nghị định số

122/2003/NĐ-CP ngày 22/10/2003 về thành lập Quỹ Phát triển KHCN quốc gia, nhằm thu hút các nguồn lực tài chính khác nhau đầu tư cho KHCN...

Nổi bật nhất là Nghị định số 95/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 quy định về đầu tư và cơ chế tài chính đối với hoạt động KHCN. Trong đó, nổi lên 2 nội dung mới: (i) Khoán chi là giao quyền tự chủ tài chính cho tổ chức, cá nhân chủ trì nhiệm vụ KHCN trong việc sử dụng kinh phí đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, gắn với trách nhiệm về các kết quả của nhiệm vụ được giao đúng mục tiêu, yêu cầu; (ii) Sản phẩm cuối cùng là sản phẩm của nhiệm vụ KHCN được cơ quan có thẩm quyền quản lý nhiệm vụ KHCN phê duyệt và được quy định trong hợp đồng thực hiện nhiệm vụ KHCN. Cả hai nội dung mới này tạo thành thuật ngữ trong phương thức "khoán chi đến sản phẩm cuối cùng" quy định tại Điều 6, chương II, Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BKH-CN-BTC ngày 30/12/2015 quy định khoán chi thực hiện nhiệm vụ KHCN sử dụng ngân sách nhà nước (NSNN).

Đến nay, phần lớn kinh phí cho các hoạt động KHCN vẫn do Nhà nước cấp (0,5% GDP), tương đương 2% nguồn chi từ NSNN. Nguồn vốn tài trợ cho hoạt động KHCN từ khu vực DN trong nước mới chỉ chiếm 0,3% GDP, do các nguyên nhân sau:

Một là, các DN Việt Nam hiện chưa triển khai đầu tư mạnh cho KHCN liên quan đến trình độ phát triển của nền kinh tế và quy mô của DN. Hiện nay, ở nước ta chỉ có một số ít các DN lớn (chẳng hạn như Viettel) thực hiện việc đầu tư cho phát triển KHCN. Đối với các DN nhỏ, nếu có nhu cầu đổi mới công nghệ, thì giải pháp của họ là tìm mua trên thị trường. Tuy nhiên, ngay cả khi bản thân các DN nhận thức được tầm quan trọng của công nghệ đối với quá trình sản xuất kinh doanh và có nhu cầu đổi mới công nghệ, thì việc quyết định có mua công nghệ mới trên thị trường hay không còn phụ thuộc vào việc họ có đủ nhân lực và đội ngũ chuyên gia để tiếp nhận các công nghệ mới này hay không.

Hai là, trên thực tế, mặc dù có một số DN có nhu cầu mua công nghệ mới trên thị trường nhưng khả năng đáp ứng của các DN KHCN còn hạn chế: (i) Trình độ KHCN nói chung của Việt Nam thấp, không cạnh tranh được về giá, về chất lượng với công nghệ của nước ngoài; (ii) Đầu tư cho phát triển KHCN có rủi ro cao...

Tài chính cho khoa học và công nghệ hướng vào lượng, chưa hướng vào chất

Hiệu quả quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính cho KHCN tại các đơn vị hiện nay chưa được chú trọng đúng mức. Thực tế cho thấy, các cơ chế tài chính đối với hoạt động KHCN mới chỉ chú trọng đến khía cạnh lượng mà chưa chú trọng tới khía cạnh chất của vấn đề. Về tổng thể, có thể nhận thấy rằng, việc phân bổ các nguồn lực tài chính cho KHCN tại Việt Nam trong những năm qua được thể hiện như sau:

Thứ nhất, phân bổ tài chính cho KHCN theo đơn vị sử dụng kinh phí vẫn được duy trì.

Về cơ bản còn mang nặng tính bình quân chủ nghĩa, chỉ đảm bảo được việc

“duy trì”, tức là để giải quyết vấn đề thu nhập của các cán bộ nghiên cứu tại các tổ chức KHCN. Điều này có nghĩa là kinh phí cho hoạt động KHCN chưa được phân bổ theo tầm quan trọng của các dự án, đề án nghiên cứu, do đó chưa tạo được sự cạnh tranh giữa các nhà khoa học trong việc nâng cao hiệu quả của công tác nghiên cứu KHCN thông qua việc lựa chọn các đề tài có tính cấp thiết cũng như lựa chọn những chuyên gia có đủ năng lực để thực hiện các đề tài, dự án đó.

Thứ hai, phân bổ tài chính cho KHCN vẫn theo đề xuất từ dưới lên.

Với cách thức phân bổ nguồn lực tài chính này, mặc dù trong một số trường hợp phát huy được tính sáng tạo của đội ngũ các nhà khoa học, nhưng hầu hết khiến cho các đề tài nghiên cứu bị phân tán, dàn trải, không có tính bổ sung cho nhau và cản trở việc thực hiện các dự án nghiên cứu lớn có tầm chiến lược, mang tính nền tảng hoặc định hướng lâu dài. Tức là dẫn đến sự lãng phí, kém hiệu quả, thiếu tính định hướng, thiếu sản phẩm chủ lực.

Thứ ba, tài chính dành cho nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ chủ yếu tập trung vào các cơ quan nghiên cứu công lập.

Mô hình này có ưu điểm là nó tạo nên sự chuyên môn hóa trong công tác nghiên cứu khoa học. Mặc dù vậy, nó cũng có một số nhược điểm như công việc nghiên cứu bị tách khỏi quá trình sản xuất, kinh doanh, hoạch định chính sách... nên tính ứng dụng không cao. Tiếp đó, mô hình này tạo ra sự tách biệt giữa công tác nghiên cứu và công tác giảng dạy. Sự hạn hẹp của các nguồn kinh phí dành cho công tác nghiên cứu KHCN tại các trường đại học đã hạn chế việc các giảng viên tham gia tích cực vào công tác nghiên cứu khoa học. Hậu quả là,

năng lực nghiên cứu của các giảng viên cũng như sinh viên không được phát huy đầy đủ, các thể hệ nghiên cứu viên kế cận không nhận được sự bồi dưỡng thích đáng. Điều này dẫn đến chất lượng nguồn nhân lực trong công tác nghiên cứu KH-CN và cùng với nó là hiệu quả của công tác nghiên cứu KH-CN bị giảm sút theo thời gian.

Thứ tư, tài chính cho hoạt động nghiên cứu chưa hướng vào DN.

Thứ năm, nguồn tài chính dành cho nghiên cứu ngành khoa học xã hội và nhân văn còn thấp, lan man, vụn vặt. Một trong những nguyên nhân là do khái niệm công nghệ mới chỉ được hiểu là các quy trình, bí quyết... liên quan đến các dây chuyền sản xuất. Việc đánh giá thấp vai trò của khoa học xã hội đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước đã dẫn đến những khoản đầu tư chưa tương xứng và kết quả là nhiều vấn đề kinh tế - xã hội của đất nước chưa tìm được lời giải thỏa đáng.

Quản lý tài chính cho khoa học công nghệ chặt chẽ

Nhằm đảm bảo các nguồn lực tài chính cho KH-CN được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả, các cơ quan quản lý nhà nước đã ban hành các quy định về chi tiêu đối với các hoạt động nghiên cứu khoa học khá chặt chẽ. Tại Thông tư liên tịch số 29/2007/TTLT-BTC-BKHCN ngày 3/04/2007 hướng dẫn về quản lý tài chính các chương trình KH-CN trọng điểm cấp Nhà nước giai đoạn 2006 - 2010 và Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN ngày 7/5/2007 hướng dẫn định mức xây dựng và phân bổ dự toán kinh phí đối với các đề tài, dự án KH-CN có sử dụng NSNN là những cơ sở quan trọng để các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện việc giám sát chi tiêu trong lĩnh vực KH-CN.

Các quy định về quản lý tài chính đối

với hoạt động nghiên cứu khoa học trong các văn bản nói trên, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện kiểm soát các khoản chi tiêu cho KH-CN. Chính vì vậy, các khoản chi thường được chia nhỏ thành các hạng mục chi tiết, có định mức chi cụ thể, rõ ràng. Các chủ nhiệm đề tài, dự án cũng phải xây dựng các dự toán kinh phí chi tiết ngay từ đầu và các khoản kinh phí không được chi sai so với dự toán. Các khoản chi cũng thường phải có hóa đơn, chứng từ để chứng minh...

Các quy định về quản lý chi tiêu nói trên của Nhà nước đã góp phần đảm bảo cho NSNN được chi đúng theo mục đích ban đầu khi lập dự toán, tuy vậy các quy định này có một số hạn chế:

Một là, các định mức chi quá cụ thể và cứng nhắc, chậm thay đổi, nên rất dễ lạc hậu sau một thời gian áp dụng, bởi những thay đổi về mức sống của người dân, chi phí nguyên vật liệu, máy móc, thiết bị và đặc biệt là do lạm phát cao. Đó là chưa kể đến việc cơ sở để đưa ra các định mức chi tiêu lúc ban đầu cũng chưa thật rõ ràng, thuyết phục và mang nhiều tính chủ quan, bởi các cơ quan quản lý thường có xu hướng đưa ra các định mức chi thấp để đảm bảo “tránh lãng phí”. Như vậy, khi các định mức chi trở nên lạc hậu và quá thấp, chúng sẽ cản trở việc giải ngân để thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu KH-CN được giao.

Hai là, các quy định cứng không cho phép bất cứ một sự linh hoạt nào so với dự toán ban đầu, trong nhiều trường hợp, cũng khiến cho việc xử lý các chi phí phát sinh gặp nhiều khó khăn, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu KH-CN, bởi không có một bản kế hoạch, dự toán nào có thể lường trước được tất cả mọi vấn đề.

Ba là, do các quy định quá nhiều và cụ thể, số lượng các thủ tục, giấy tờ cần thiết

cho việc chứng minh các khoản chi là hợp lệ trở nên quá lớn, dẫn đến những tổn kém không nhỏ về vật chất cũng như thời gian cho các công việc mang tính hành chính. Thời gian dành cho nghiên cứu bị giảm, do vậy, ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng, kết quả của các đề án, dự án nghiên cứu.

Bốn là, mặc dù các thủ tục, giấy tờ quá nhiều, nhưng hiệu quả đem lại rất thấp mà vẫn không tránh được sự thất thoát, bởi các cơ quan quản lý không có đủ thời gian để đọc và xác minh tính hợp lệ của các giấy tờ nói trên chẳng hạn như các sản phẩm mang tính trung gian, các sản phẩm cho giai đoạn kế tiếp... Do chi phí cho việc giám sát quá lớn, kết quả là dẫn đến nguy cơ gian lận trong chi tiêu, nhiều nội dung trong thuyết minh không thực hiện vẫn thanh quyết toán đầy đủ bằng cách xin chữ ký giả, hóa đơn để hợp thức hóa chứng từ...

Bên cạnh Thông tư liên tịch số 29/2007/TTLT-BTC-BKHCN và Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN, Bộ Tài chính và Bộ KHCN còn ban hành Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN ngày 04/10/2006 hướng dẫn chế độ khoán kinh phí đề tài, dự án KHCN sử dụng NSNN. Theo thông tư này, các kinh phí như thù lao, công tác phí, mua sắm nguyên, nhiên vật liệu có định mức kinh tế kỹ thuật... được giao theo hình thức khoán. Chủ nhiệm đề tài, trên cơ sở xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ của từng đề tài, được phép quyết định mức chi để đảm bảo hiệu quả trong công tác nghiên cứu. Về cơ bản, Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN không gặp phải những hạn chế như 2 thông tư đã được trình bày ở trên và được nhiều nhà nghiên cứu ủng hộ, bởi nó tạo điều kiện cho các nhà khoa học chủ động, linh hoạt trong việc quyết định chi tiêu sao cho các nguồn kinh phí được sử dụng có hiệu quả nhất.

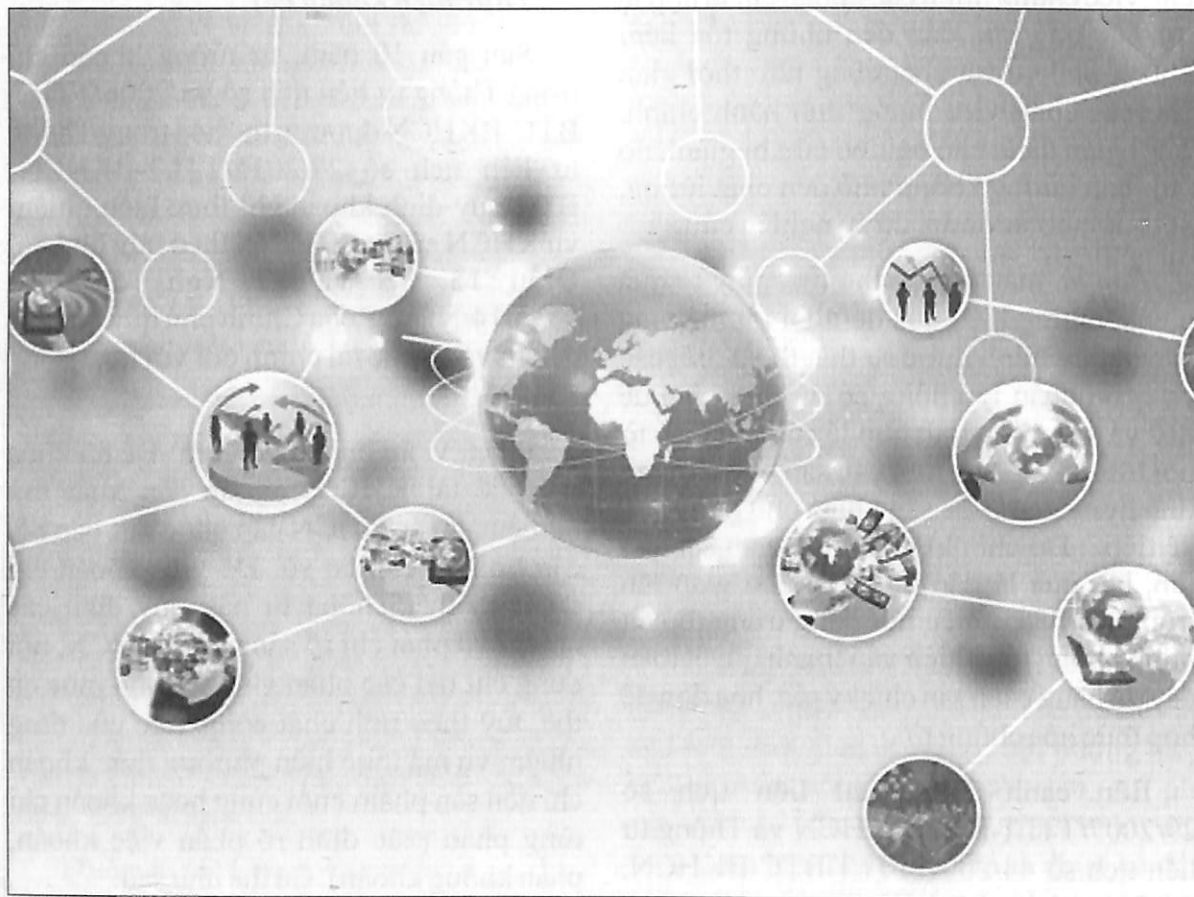
Thực hiện khoán chi

Sau gần 10 năm, tư tưởng khoán chi trong Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN được cụ thể hóa trong Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BKHCN-BTC quy định khoán chi thực hiện nhiệm vụ KHCN sử dụng NSNN theo quy định tại Điều 15, 16 và 17 Nghị định số 95/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định về đầu tư và cơ chế tài chính đối với hoạt động KHCN.

Phạm vi áp dụng bao gồm: Đề án khoa học, đề tài KHCN, dự án sản xuất thử nghiệm, dự án KHCN cấp quốc gia, cấp bộ, cấp tỉnh và cấp cơ sở. Để việc khoán chi được cụ thể, Thông tư này quy định các nhiệm vụ phải chi rõ sản phẩm KHCN, nội dung chi tiết các phần việc có định mức cụ thể, tùy theo tính chất công việc của từng nhiệm vụ mà thực hiện phương thức khoán chi đến sản phẩm cuối cùng hoặc khoán chi từng phần (xác định rõ phần việc khoán, phần không khoán). Cụ thể như sau:

- Nhiệm vụ thực hiện theo phương thức khoán chi đến sản phẩm cuối cùng: Sản phẩm KHCN của nhiệm vụ được xác định rõ tên sản phẩm cụ thể với các chi tiêu về lượng kèm địa chỉ áp dụng. Do vậy, trong quá trình thực hiện nhiệm vụ không được điều chỉnh: chuyển phương thức khác, điều chỉnh tổng mức kinh phí được giao, tên, mục tiêu và sản phẩm cuối cùng của nhiệm vụ.

- Xử lý và chế tài xử lý đối với trường hợp nhiệm vụ không hoàn thành: Căn cứ vào nguyên nhân cụ thể để ra quyết định xử lý dưới hình thức hoàn trả hoặc không hoàn trả. Tuy nhiên, trường hợp do nguyên nhân chủ quan, tổ chức chủ trì có trách nhiệm hoàn trả ngân sách tối thiểu 40% (khoán chi đến sản phẩm cuối cùng), 30% (khoán chi từng phần) tổng kinh phí nhà nước đã sử



dụng đúng quy định. Trường hợp do nguyên nhân chủ quan và không chứng minh được kinh phí đã sử dụng đúng phải nộp trả 100% kinh phí đã sử dụng trong vòng 60 ngày kể từ khi có quyết định xử lý.

Giải pháp tài chính cho khoa học và công nghệ

Thứ nhất, tiếp tục mở rộng nguồn đầu tư ngoài ngân sách cho KHCN, tăng cường khuyến khích tự chủ cho tổ chức, DN KHCN.

Nhà nước cần tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công theo hướng tăng cường đầu tư cho KHCN, giáo dục và y tế. Đồng thời, có cơ chế thu hút được đầu tư của khu vực tư nhân thông qua phương thức cùng góp vốn. Thực hiện đồng bộ, toàn diện quyền tự chủ, tự

chịu trách nhiệm của các tổ chức KHCN trong lĩnh vực nghiên cứu ứng dụng.

Do điều kiện đặc thù của Việt Nam, các tổ chức KHCN, DN KHCN ứng dụng công nghệ trong nước chưa đủ mạnh để cạnh tranh với các tổ chức, DN KHCN nước ngoài nên Nhà nước cần tăng cường hỗ trợ về tài chính trong giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi sang cơ chế tự chủ thông qua hình thức các dự án, đề án, đề tài nghiên cứu ứng dụng. Giải pháp này không chỉ giúp tăng cường năng lực tài chính của các tổ chức, DN KHCN, mà còn chia sẻ rủi ro với các DN KHCN của Việt Nam trong việc thực hiện các dự án, đề án nghiên cứu.

Đồng thời, có những ưu đãi nhằm khuyến khích các hình thức đầu tư mạo

hiêm trong lĩnh vực KHCN, trong đó có việc đa dạng hóa về sở hữu đối với các tổ chức KHCN, ưu tiên việc thành lập các công ty cổ phần có liên doanh, liên kết với nước ngoài.

Thứ hai, quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính hướng vào chất, không hướng vào lượng trong thời gian tới.

Cần điều chỉnh việc phân bổ các nguồn lực tài chính theo hướng dành một tỷ trọng lớn hơn cho các trường đại học đặc biệt là khối khoa học tự nhiên, khối công nghệ. Giải pháp này cũng sẽ thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ nguồn nhân lực cho lĩnh vực KHCN trong những năm tới, cả trên khía cạnh sáng tạo ra công nghệ mới cũng như khía cạnh tiếp nhận những công nghệ mới tạo ra hoặc được chuyển giao.

Mặt khác, Nhà nước cũng cần dành cho khoa học xã hội một nguồn lực lớn hơn, tương xứng với vai trò, đóng góp của nó đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Thứ ba, cơ chế tài chính rõ ràng động viên khích lệ người làm khoa học chân chính. Cần xây dựng cơ chế thưởng cho các ý tưởng nghiên cứu được lựa chọn đặt hàng hay đấu thầu nghiên cứu (tương đương với một tỷ lệ nhất định của lượng kinh phí được cấp để nghiên cứu theo ý tưởng đã được đề xuất). Cơ chế tài chính và sự vinh danh phù hợp đối với các ý tưởng nghiên cứu mới sẽ kích thích sự ra đời của các “ý đồ và ý định” nghiên cứu mới, khuyến khích tinh thần sáng tạo để từng bước tạo ra một văn hoá đề xuất ý tưởng mới, lạ, độc đáo. Đồng thời, xây dựng và hoàn thiện chính sách đầu tư cải thiện điều kiện làm việc điều kiện nghiên cứu đầy đủ hơn, đãi ngộ xứng đáng về vật chất và tinh thần, lương, thu nhập, khen thưởng đối với cán bộ KHCN.

Thứ tư, hạn chế các nhược điểm của cơ

chế khoán đối với các nguồn kinh phí cho nghiên cứu KHCN từ NSNN.

Nhà nước đã nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các nhà khoa học thực hiện cơ chế khoán đã được quy định tại Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BTC-BKHCN. Việc đảm bảo rằng, các nguồn lực tài chính cho KHCN được sử dụng đúng mục đích, hiệu quả nên được thực hiện thông qua các hội đồng khoa học, hội đồng thẩm định kinh phí (trên cơ sở các định mức kinh tế - kỹ thuật), mà không nên áp dụng các nội dung và định mức chi quá chi tiết và cứng nhắc, gây phiền hà, lãng phí thời gian, tiền của và công sức. Suy cho cùng, do chất lượng các sản phẩm KHCN không phải lúc nào cũng đo đạc được một cách chính xác, nhất là đối với khoa học xã hội, nên việc đánh giá hiệu quả, về cơ bản vẫn phải dựa vào các chuyên gia mà không thể dựa vào các nhà quản lý. Tuy nhiên, điều kiện tiên quyết là phải thiết lập được những hội đồng khoa học, hội đồng thẩm định có đủ năng lực và làm việc có trách nhiệm.

Điều đáng lưu ý nhất trong thực hiện Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BTC-BKHCN, do nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, đặc biệt nghiên cứu cơ bản là hoạt động có tính rủi ro cao, trong khi, thông tin lại “bất đối xứng” giữa người nghiên cứu và người đặt hàng nghiên cứu (người đặt hàng nghiên cứu không thể có đầy đủ thông tin về thực trạng nghiên cứu đang được tiến hành, khả năng thành công hay đổ vỡ... so với người trực tiếp nghiên cứu), nên việc kiểm soát sản phẩm cuối cùng là chưa đủ, cần có sự giám sát quá trình nghiên cứu thông qua cơ chế hội thảo công khai với sự tham gia của cơ quan đặt hàng, cơ quan sử dụng kết quả nghiên cứu, cộng đồng khoa học và các phương tiện thông tin đại chúng...