

## Hiện trạng và giải pháp

# Đẩy mạnh quyền tự chủ của tổ chức khoa học và công nghệ công lập

TS. Nguyễn Trường Giang  
Bộ Tài chính

Những đổi mới về chính sách quản lý, cơ chế tài chính đối với khoa học và công nghệ thời gian qua đã được phát huy, đem lại những thành công mới, với những đóng góp thực chất trong đời sống kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, để khoa học và công nghệ thực sự trở thành quốc sách hàng đầu, trở thành đầu tàu dẫn dắt nền kinh tế tri thức, đòi hỏi phải có sự tham gia tích cực và trách nhiệm của các tổ chức khoa học công nghệ, các nhà khoa học, các tổ chức kinh tế.

**Hiện trạng đầu tư và phát triển khoa học và công nghệ của Việt Nam**

*Về nguồn lực tài chính đầu tư cho khoa học và công nghệ*

Trong giai đoạn 2011-2015, mặc dù điều kiện kinh tế còn khó khăn nhưng đầu tư của ngân sách nhà nước (NSNN) cho khoa học và công nghệ (KH-CN) đã đảm bảo 2% tổng chi NSNN, đạt tốc độ tăng trung bình 17%/năm và là một trong các lĩnh vực có tốc độ tăng chi cao nhất trong chi NSNN. Xét trong cả giai đoạn, tổng chi NSNN cho KH-CN cao gấp 5,6 lần so với giai đoạn 2001-2005 và gấp 2,2 lần so với giai đoạn 2006-2010. Tuy nhiên, xét về giá trị tuyệt đối, đầu tư cho KH-CN còn chưa cao. Năm 2015, đầu tư từ NSNN cho KH-CN đạt hơn 23 nghìn tỷ đồng (tương đương trên 1 tỷ

USD). Tổng đầu tư của toàn xã hội cho KH-CN của Việt Nam hiện nay ước đạt dưới 1% GDP, trong khi Hàn Quốc là 3,1% và mức trung bình thế giới là 2,1%. NSNN vẫn là nguồn đầu tư chính (70%), đầu tư từ doanh nghiệp (DN) cho KH-CN còn thấp.

Thực tế, Việt Nam chưa có nhiều công trình, sản phẩm KH-CN mang tính đột phá ở tầm khu vực và thế giới. Các bài báo, công trình khoa học được công bố quốc tế có tốc độ tăng trung bình 22%/năm, nhưng giá trị tuyệt đối và chỉ số trích dẫn còn thấp, nhất là khi so sánh với các nước trong khu vực và thế giới. Số lượng đơn sáng chế đăng ký bảo hộ giai đoạn 2001-2010 của người Việt Nam là 1.665 đơn, trong khi có 20.057 đơn của người nước ngoài; số bằng độc quyền sáng chế được cấp của người Việt Nam còn thấp hơn nhiều, chỉ đạt 257 văn bằng, kém 27 lần so với số văn bằng được cấp của người nước ngoài. Các sáng chế, giải pháp hữu ích của Việt Nam chủ yếu tập trung ở 2 lĩnh vực: Các nhu cầu đời sống con người và các quy trình công nghệ, giao thông

**Tình hình thực hiện cơ chế tự chủ của các tổ chức khoa học và công nghệ công lập**

Cùng với sự chuyển biến nhận thức về vai trò then chốt của KH-CN trong phát triển kinh tế - xã hội, trong những năm qua môi



*Những đổi mới về chính sách quản lý, cơ chế tài chính đối với khoa học và công nghệ thời gian qua đã được phát huy, đem lại những thành công mới. Nguồn: Internet*

trường pháp lý cho lĩnh vực này cũng được điều chỉnh theo hướng tạo nhiều thuận lợi và ưu đãi hơn cho hoạt động KHCN. Năm 2005, với mục tiêu đổi mới cơ chế quản lý và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức KHCN công lập, ngày 5/9/2005 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 115/2005/NĐ-CP quy định về 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 KHCN công lập (sau đây gọi là Nghị định 115). Bên cạnh đó, các tổ chức KHCN còn được quyền sản xuất, kinh doanh như DN; được cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; sử dụng con dấu của đơn vị sự nghiệp công lập cho hoạt động sản xuất, kinh doanh và hưởng mọi ưu

đãi như DN. Việc ban hành cơ chế tự chủ quy định tại Nghị định 115 đã giải phóng được tiềm năng về nhân lực, tiềm lực của các tổ chức KHCN, được ví như “cơ chế khoán 10” trong KHCN. Các quy định này luôn được bổ sung, hoàn thiện nhằm giải phóng tối đa sức sáng tạo thúc đẩy, tạo điều kiện gắn kết quả KHCN với thực tiễn. Cụ thể:

*Tự chủ về tổ chức thực hiện nhiệm vụ KHCN:* Tổ chức KHCN được quyền chủ động xác định nhiệm vụ KHCN; tham gia thực hiện nhiệm vụ KHCN các cấp theo cơ chế tuyển chọn, giao trực tiếp; liên kết hợp tác thực hiện nhiệm vụ KHCN và cung cấp dịch vụ cho các DN, tổ chức, cá nhân trong

và ngoài nước theo thỏa thuận, hợp đồng. Nghị định 115 yêu cầu các tổ chức KHCN công lập được sắp xếp lại, phân loại và chuyển đổi mô hình hoạt động thành 2 nhóm chính, đó là:

- Tổ chức KHCN 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. Các tổ chức này phải xây dựng đề án kiện toàn tổ chức và hoạt động trình cấp có thẩm quyền phê duyệt để được Nhà nước tiếp tục cấp kinh phí hoạt động thường xuyên.

- Tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, tổ chức dịch vụ KHCN đã tự bảo đảm kinh phí hoạt động thường xuyên, được tổ chức và hoạt động theo 1 trong 2 hình thức: (a) Tổ chức KHCN tự trang trải kinh phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là tổ chức tự trang trải kinh phí); (b) DN KHCN.

Quy định này đã góp phần thay đổi cơ bản phương thức hoạt động của các tổ chức KHCN công lập, khuyến khích các tổ chức KHCN tập trung vào các kết quả mang tính ứng dụng, gắn với tổ chức sử dụng kết quả KHCN, gắn với thị trường...

Theo thống kê của Bộ KHCN, đến năm 2015, trong tổng số 642 tổ chức KHCN công lập, có 193 tổ chức KHCN hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, chiến lược, chính sách thực hiện chuyển đổi (chiếm tỷ lệ 30%); 295 tổ chức chuyển sang loại hình tự trang trải kinh phí (chiếm tỷ lệ 46%); 154 tổ chức đang xây dựng hoặc đang trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt đề án thực hiện cơ chế tự chủ (chiếm tỷ lệ 24%).

Số liệu trên cho thấy, việc thực hiện Nghị định 115 đã có kết quả tích cực là 76%

tổ chức KHCN hoàn thành chuyển đổi và hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Tuy vậy, so với mục tiêu Chính phủ đặt ra khi ban hành Nghị định số 115 là kể từ sau ngày 31/12/2009 sẽ hoàn thành việc chuyển đổi tất cả các tổ chức KHCN công lập sang phương thức tự chủ thì vẫn chưa đạt được, đến nay vẫn còn 154 tổ chức KHCN (chiếm tỷ lệ 24%) chưa hoàn thành việc chuyển đổi.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến các tổ chức KHCN chậm thực hiện chuyển đổi là lo ngại sau khi chuyển đổi sẽ không được Nhà nước cấp kinh phí hoạt động thường xuyên. Khắc phục tình trạng trên, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 96/2010/NĐ-CP ngày 20/9/2010 sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 115 và Nghị định số 80/2007/NĐ-CP về DN KHCN; tiếp đó Liên bộ Tài chính và KHCN đã ban hành Thông tư liên tịch số 121/2014/TTLT-BTC-BKHCHN ngày 25/8/2014 hướng dẫn Nghị định số 96/2010/NĐ-CP. Theo đó, đối với các tổ chức KHCN chuyển đổi sang thực hiện phương thức tự chủ, tự đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên sẽ tiếp tục được NSNN cấp kinh phí thực hiện một số nhiệm vụ thuộc chức năng được quy định trong quyết định thành lập tổ chức KHCN.

Tuy vậy, khác với trước khi chuyển đổi là việc cấp kinh phí này được gắn với từng nhiệm vụ thường xuyên chức năng do tổ chức KHCN thực hiện hàng năm, hàng năm được xem xét, đánh giá, điều chỉnh theo kết quả hoàn thành nhiệm vụ của tổ chức KHCN. Quy định này nâng cao trách nhiệm tổ chức KHCN trong sử dụng NSNN, đồng thời tháo gỡ khó khăn, tạo động lực cho các tổ chức KHCN chuyển đổi sang phương thức tự chủ, tự đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên.

*Tự chủ về quản lý tài chính:* Tổ chức

KHCN được quyền tự chủ trong chi lương, chi hoạt động bộ máy và sử dụng các nguồn thu khác từ hợp đồng; được áp dụng phương thức khoán chi trong thực hiện nhiệm vụ KHCN có sử dụng NSNN; được Nhà nước xem xét, cấp kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản, vốn đối ứng của các dự án, kinh phí mua sắm trang thiết bị và sửa chữa lớn tài sản cố định. Riêng đối với tổ chức nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách, xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật phục vụ quản lý nhà nước và các tổ chức ở địa phương, Nhà nước vẫn đảm bảo cấp toàn bộ kinh phí hoạt động thường xuyên.

Tuy nhiên, quyền tự chủ về tài chính bị hạn chế hoặc phải tuân thủ theo các ràng buộc khác của pháp luật như hạn chế trong khuôn khổ các định mức chi, nội dung chi và thủ tục thanh, quyết toán nhiệm vụ KHCN theo quy định của pháp luật hiện hành. Định mức chi quá thấp và lạc hậu (đặc biệt là chi cho nhân công thực hiện nhiệm vụ chuyên môn), nhiều nội dung chi phát sinh hợp lý trong hoạt động KHCN chưa được kịp thời bổ sung, đặc biệt là thủ tục thanh quyết toán chặt chẽ chưa phù hợp với đặc thù của hoạt động nghiên cứu sáng tạo.

Các vướng mắc trên đã được Luật KHCN năm 2013 tháo gỡ và hướng dẫn tại Nghị định số 95/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 quy định về đầu tư và cơ chế tài chính đối với KHCN. Nghị định 95/2014/NĐ-CP đã tạo ra hành lang pháp lý thông thoáng hơn đối với việc thực hiện các nhiệm vụ KHCN và phương thức hoạt động của các tổ chức KHCN. Cùng với đó, liên Bộ Tài chính và Bộ KHCN đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn như Thông tư liên tịch số 55/2015/TTLT-BKHCN-BTC ngày 27/4/2015 hướng dẫn định mức xây dựng định mức phân bổ dự toán và quyết toán đối với kinh phí thực hiện nhiệm vụ KHCN có

sử dụng NSNN (thay thế Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN ngày 07/5/2007) và số 27/2015/TTLT-BKHCN-BTC ngày 30/12/2015 quy định khoán chi thực hiện nhiệm vụ KHCN có sử dụng NSNN (thay thế Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN ngày 04/10/2006. Như vậy, đến thời điểm này hệ thống văn bản pháp luật hướng dẫn cơ chế tài chính và tự chủ tài chính đối với các tổ chức KHCN đã tương đối đầy đủ, đồng bộ và bám sát theo tinh thần đổi mới của Luật KHCN sửa đổi.

*Tự chủ về quản lý tài sản:* Tổ chức KHCN được góp vốn bằng tiền, tài sản, giá trị quyền sở hữu trí tuệ để tiến hành hoạt động KHCN và hoạt động sản xuất, kinh doanh theo quy định của pháp luật. Quy định này đã tạo hành lang pháp lý, khuyến khích các tổ chức KHCN huy động các tài sản hữu hình, tài sản trí tuệ để đưa các giá trị KHCN vào thực tiễn. Tuy nhiên, quyền tự chủ này còn bị hạn chế trong việc dùng quyền sử dụng đất để thế chấp vay vốn ngân hàng và liên doanh, liên kết trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, thương mại hóa các kết quả KHCN vẫn chưa được pháp luật cho phép.

*Tự chủ về tổ chức bộ máy:* Tổ chức KHCN được quyền sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy; quy định chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức trực thuộc; thành lập, sáp nhập, giải thể tổ chức trực thuộc trên cơ sở tự cân đối nguồn lực để đảm bảo cho hoạt động của đơn vị. Tuy nhiên, quyền thành lập, sáp nhập, giải thể chỉ áp dụng đối với các đơn vị trực thuộc không có tư cách pháp nhân. Đối với đơn vị có tư cách pháp nhân, thẩm quyền này vẫn thuộc về cơ quan chủ quản cấp trên (bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ).

*Tự chủ về quản lý nhân sự:* Về nhân sự

quản lý và nghiên cứu, thủ trưởng tổ chức KHCN được quyền tuyển dụng cán bộ theo hình thức thi tuyển, xét tuyển và ký hợp đồng tuyển dụng theo quy định của pháp luật về viên chức, phù hợp với nhu cầu chuyên môn và điều kiện cụ thể của tổ chức. Tuy nhiên, việc thực hiện cơ chế tự chủ này có hạn chế là mặc dù về nguyên tắc, tổng số biên chế hàng năm của tổ chức KHCN căn cứ trên cơ sở nhu cầu cán bộ và khả năng tài chính của đơn vị, nhưng tổ chức KHCN phải xây dựng kế hoạch biên chế hàng năm và được thủ trưởng cơ quan chủ quản quyết định số lượng và chỉ tiêu theo quy định tại Nghị định số 71/2003/NĐ-CP của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước. Quy định này cản trở tính linh hoạt và quyền tự quyết của người đứng đầu tổ chức KHCN trong việc xác định quy mô nhân sự và chất lượng cán bộ đáp ứng với phạm vi nghiên cứu và yêu cầu của nhiệm vụ chuyên môn, từ đó ảnh hưởng tới kế hoạch đầu tư trang thiết bị và tài chính cho hoạt động nghiên cứu, vì các vấn đề này phụ thuộc ngay từ ban đầu vào số lượng nhân lực tham gia nhiệm vụ nghiên cứu.

Như vậy, việc chậm chuyển đổi này chủ yếu rơi vào các nguyên nhân chủ quan sau:

*Thứ nhất*, nhận thức chưa đúng và đầy đủ về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm: Một số bộ, ngành, địa phương chưa nhận thức đúng đắn và đầy đủ quy định của Nghị định 115 và các văn bản hướng dẫn thực hiện, thậm chí chưa nắm rõ đối tượng phải thực hiện nên đã áp dụng không đúng đối tượng thực hiện cơ chế này.

*Thứ hai*, thiếu sự quyết liệt và nghiêm túc trong chỉ đạo thực hiện Nghị định 115: Nhiều bộ, ngành, địa phương chưa thật sự nghiêm túc và quyết liệt trong chỉ đạo các tổ chức KHCN trực thuộc thực hiện Nghị

định 115.

*Thứ ba*, việc ban hành các văn bản hướng dẫn, tháo gỡ các vướng mắc trong quá trình thực hiện Nghị định 115 còn chậm, chưa kịp thời.

*Thứ tư*, một số tổ chức KHCN năng lực hạn chế về chuyên môn, trình độ, trang thiết bị, không có khả năng chuyển đổi sang thực hiện cơ chế tự chủ quy định tại Nghị định 115. Theo quy định tại Nghị định 115 thì những tổ chức này cần phải được tổ chức lại, sáp nhập, hoặc giải thể. Tuy vậy, việc này có liên quan đến chính sách, chế độ đối với con người, nên các cơ quan cấp trên cũng còn có tình trạng nể nang, chưa quyết liệt trong việc tổ chức, sắp xếp lại các tổ chức này.

### **Giải pháp thúc đẩy cơ chế tự chủ của tổ chức khoa học và công nghệ công lập**

Để Nghị định số 115 cũng như những quy định mới của Luật KHCN sửa đổi phát huy đầy đủ giá trị trong thực tiễn, đòi hỏi các bộ, ngành, địa phương và các tổ chức KHCN cần kiên quyết hơn nữa trong khâu tổ chức thực hiện, tập trung vào một số giải pháp sau:

#### ***Về sắp xếp lại, chuyển đổi mô hình hoạt động của các tổ chức KHCN***

Đối với các tổ chức KHCN chưa thực hiện chuyển đổi cần kiên quyết thực hiện việc sắp xếp, chuyển đổi mô hình hoạt động đối với các tổ chức này theo quy định tại Nghị định số 115. Nếu tổ chức nào không đủ điều kiện chuyển đổi sang tự chủ thì kiên quyết sáp nhập hoặc giải thể, NSNN không tiếp tục cấp kinh phí hoạt động thường xuyên cho các tổ chức này.

Đối với các tổ chức KHCN đã thực hiện chuyển đổi theo Nghị định số 115 như:

- Các tổ chức KHCN được xếp vào nhóm 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 (các tổ chức vẫn được NSNN đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên): Cần rà soát, kiên quyết đưa ra khỏi nhóm này, chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ, tự đảm bảo kinh phí đối với những tổ chức KHCN không đúng đối tượng; Có lộ trình giảm số lượng các tổ chức KHCN được nhận kinh phí hoạt động thường xuyên từ NSNN; Từng bước chuyển việc NSNN bố trí kinh phí hoạt động thường xuyên sang việc thực hiện phương thức Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ nghiên cứu và kinh phí thực hiện nhiệm vụ đối với hoạt động KHCN.

- Các tổ chức KHCN đã tự bảo đảm kinh phí hoạt động thường xuyên: Rà soát, đánh giá kết quả hoạt động đối với các tổ chức KHCN đã chuyển đổi theo quy định tại Nghị định số 115, kịp thời điều chỉnh, bổ sung các quy định cho phù hợp với thực tế tạo điều kiện cho đơn vị thực hiện đầy đủ quyền tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm; Xây dựng và áp dụng phương thức giao kinh phí đề tài KHCN theo kết quả đầu ra, giao quyền tự chủ cao cho tổ chức KHCN, nhà khoa học trong sử dụng dự toán kinh phí đề tài KHCN gắn với kết quả cuối cùng. Trước mắt lựa chọn một số cơ sở KHCN có đủ điều kiện để triển khai thí điểm.

### **Về hoàn thiện chính sách**

- Ban hành đầy đủ, kịp thời các văn bản liên quan đến việc triển khai cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KHCN công lập theo quy định tại Nghị định số 115 và Luật KHCN sửa đổi; rà soát, kịp thời bổ sung sửa đổi các quy định đã ban hành nhưng chưa phù hợp với thực tiễn.

- Khẩn trương xây dựng, trình Chính

phủ ban hành Nghị định quy định cơ chế tự chủ của tổ chức KHCN công lập trong lĩnh vực KHCN (thay thế Nghị định 115).

- Khẩn trương ban hành các Thông tư hướng dẫn thực hiện Nghị định số 95/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 của Chính phủ quy định về Đầu tư và cơ chế tài chính đối với hoạt động KHCN, hướng dẫn việc chuyển kinh phí thực hiện nhiệm vụ KHCN vào quỹ phát triển KHCN.

- Khẩn trương xây dựng và ban hành các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ kinh phí từ NSNN cho hoạt động KHCN; các định mức kinh tế - kỹ thuật, nhân công và tài chính làm căn cứ cho phân bổ NSNN cho các đơn vị sự nghiệp KHCN, đề tài KHCN, làm cơ sở thực hiện phương thức lập dự toán ngân sách và phân bổ dự toán ngân sách cho các cơ quan, đơn vị theo kết quả đầu ra.

- Nghiên cứu, ban hành quy định cho các tổ chức KHCN có khả năng tự chủ tài chính cao được sử dụng tài sản cố định, quyền sử dụng đất để góp vốn liên doanh, liên kết hình thành các DN KHCN.

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Chiến lược phát triển hoạt động KHCN 2011-2020;

2. Luật KHCN năm 2013; Luật Sở hữu trí tuệ năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2009; Luật Chuyển giao công nghệ năm 2006; Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật năm 2006; Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa năm 2007; Luật Năng lượng nguyên tử năm 2008; Luật Công nghệ cao năm 2008; Luật Đo lường năm 2011;

3. Nghị định 115/2005/NĐ-CP; Nghị định 80/2007/NĐ-CP; Nghị định 96/2010/NĐ-CP; Nghị định số 41/2012/NĐ-CP; Nghị định 71/2003/NĐ-CP;

4. Các Thông tư số 121/2014/TTLT-BTC-BKHCN; số 55/2015/TTLT-BKHCN-BTC; số 27/2015/TTLT-BKHCN-BTC.