



ĐỔI MỚI CƠ CHẾ QUẢN LÝ, TẠO ĐỘNG LỰC THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ Ở NƯỚC TA

TS. NGUYỄN TRƯỜNG GIANG - Vụ Hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 6, Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tháng 11/2012 về phát triển khoa học và công nghệ đã vạch ra mục tiêu phát triển mạnh mẽ khoa học công nghệ trong giai đoạn mới. Đây là một chủ trương hoàn toàn đúng đắn đã và đang được các bộ, ngành triển khai rất tích cực nhằm tạo bước chuyển biến mới về chính sách quản lý và cơ chế tài chính đối với lĩnh vực khoa học và công nghệ.

Đầu tư của Nhà nước cho phát triển khoa học và công nghệ

Trong những năm qua, mặc dù điều kiện ngân sách nhà nước (NSNN) còn khó khăn nhưng việc đầu tư cho khoa học công nghệ (KHCN) luôn luôn đảm bảo 2% tổng chi NSNN, là một trong các lĩnh vực đạt tốc độ tăng chi cao nhất trong chi NSNN.

Về cơ cấu chi, trong tổng chi NSNN cho hoạt động KHCN giai đoạn 2001-2015, chi đầu tư phát triển chiếm bình quân 34,3%, chi thường xuyên chiếm bình quân 46,4% và chi KHCN cho các nhiệm vụ đặc biệt, và từ nguồn thu nhập trước thuế để lại cho các doanh nghiệp đầu tư KHCN theo quy định chiếm bình quân 19,3%. Xét theo giá trị tuyệt đối, từ năm 2001 đến năm 2015, lĩnh vực KHCN được bố trí vốn từ đầu tư phát triển là 51.786 tỷ đồng (ngân sách trung ương là 27.392 tỷ đồng và ngân sách địa phương là 24.394 tỷ đồng), chi thường xuyên là 69.977 tỷ đồng (ngân sách trung ương là 53.189 tỷ đồng và ngân sách địa phương là 16.788 tỷ đồng) chi KHCN trong an ninh, quốc phòng và từ nguồn thu nhập trước thuế để lại cho các doanh nghiệp đầu tư KHCN theo quy định là 29.080 tỷ đồng.

Về tốc độ chi, hàng năm bình quân tăng 17%. Xét trong cả giai đoạn, tổng chi NSNN cho KHCN giai đoạn 2011-2015 cao gấp 5,6 lần so với giai đoạn 2001-2005 và gấp 2,2 lần so với giai đoạn 2006-2010.

Những số liệu trên cho thấy Nhà nước đã thực sự quan tâm đến đầu tư nguồn lực tài chính phát triển KHCN. Tuy nhiên, KHCN ở nước ta phát triển tương xứng với sự ưu tiên đầu tư của Nhà nước và kỳ vọng của xã hội. Vấn đề này đã được Nghị

quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 6 chỉ rõ: “Hoạt động KHCN nhìn chung còn trầm lắng, chưa thực sự trở thành động lực phát triển kinh tế - xã hội. Việc huy động nguồn lực của xã hội vào hoạt động KHCN chưa được chú trọng; Đầu tư cho KHCN còn thấp, hiệu quả sử dụng chưa cao. Việc đào tạo, trọng dụng, đãi ngộ cán bộ KHCN còn nhiều bất cập. Cơ chế quản lý hoạt động KHCN chậm được đổi mới. Công tác quy hoạch, kế hoạch phát triển KHCN chưa gắn với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội...”.

NGUỒN LỰC TỪ NSNN DÀNH CHO KHCN (TỶ ĐỒNG)			
Chỉ tiêu	Giai đoạn 2001-2005	Giai đoạn 2006-2010	Giai đoạn 2011-2015
I. Tổng chi NSNN	811.115	2.092.680	4.603.650
II. Tổng chi KHCN	16.488	42.352	92.003
Tổng chi KHCN/ Tổng chi NSNN	2%	2%	2%
1. Chi đầu tư phát triển	5.854	15.132	30.800
Tỉ lệ trên tổng chi (%)	36%	36%	34%
Ở trung ương	4.416	7.701	15.275
Ở địa phương	1.438	7.431	15.525
2. Chi thường xuyên (chi sự nghiệp)	10.364	20.680	38.933
Tỉ lệ trên tổng chi (%)	63%	49%	42%
Ở trung ương	7.886	15.695	29.608
Ở địa phương	2.478	4.985	9.325
3. Chi nhiệm vụ KHCN khác	270	6.540	22.270
Tỉ lệ trên tổng chi (%)	1%	15%	25%

Nguồn: Bộ Tài chính



Để khắc phục những hạn chế trên, đòi hỏi phải xây dựng một hệ thống các giải pháp đổi mới mạnh mẽ, đồng bộ cơ chế quản lý, tổ chức, hoạt động KHCN; trong đó đổi mới cơ chế quản lý, phương thức đầu tư và cơ chế tài chính đối với KHCN có vị trí hết sức quan trọng.

Đổi mới cơ chế quản lý đối với các tổ chức khoa học và công nghệ

Với mục tiêu đổi mới cơ chế quản lý và nâng cao tính tự chủ, năng động và hiệu quả hoạt động của các tổ chức KHCN công lập, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 5/9/2005 (Nghị định số 115) quy định về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KHCN công lập. Nghị định số 115 ra đời đánh dấu một bước chuyển biến quan trọng về đổi mới tư duy quản lý. Theo đó, các tổ chức KHCN được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức, biên chế, tài chính, tài sản; khuyến khích gắn kết giữa hoạt động nghiên cứu với triển khai kết quả KHCN vào thực tiễn, khuyến khích tăng thu và được giữ lại nguồn thu để có thêm nguồn tài chính bổ sung thu nhập cho cán bộ nghiên cứu và bổ sung kinh phí hoạt động KHCN... Bên cạnh đó, Nghị định số 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; Tổ chức nghiên cứu KHCN, tổ chức dịch vụ KHCN đã tự bảo đảm kinh phí hoạt động thường xuyên.

Theo số liệu thống kê của Bộ KHCN, đến đầu năm 2015, trong tổng số 642 tổ chức KHCN công lập của cả nước, đã có: 193 tổ chức thuộc loại hình tổ chức KHCN hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, chiến lược, chính sách thực hiện chuyển đổi (chiếm tỉ 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%).

So với mục tiêu Chính phủ đặt ra sau ngày 31/12/2009 sẽ hoàn thành việc chuyển đổi các tổ chức KHCN công lập sang phương thức tự chủ, đến nay vẫn còn 154 tổ chức KHCN (chiếm tỷ lệ 24%) chưa hoàn thành việc chuyển đổi. Số lượng tổ chức KHCN chuyển sang loại hình doanh nghiệp KHCN, tự trang trải kinh phí chưa nhiều; đa số các tổ chức KHCN công lập vẫn chủ yếu phụ thuộc vào nguồn kinh phí hoạt động từ NSNN, việc thương mại hóa sản phẩm KHCN còn hạn chế...

Để Nghị định số 115 phát huy đầy đủ giá trị trong thực tiễn đòi hỏi các bộ, ngành, địa phương cần phải kiên quyết hơn nữa trong khâu tổ chức thực hiện, theo đó cần thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, đối với các tổ chức KHCN chưa thực hiện chuyển đổi: Theo quy định tại Nghị định số 96 (bổ sung, sửa đổi Nghị định 115), đến ngày 31/12/2014 các bộ, cơ quan Trung ương và địa phương phải

NGUỒN LỰC TỪ NSNN DÀNH CHO PHÁT TRIỂN KHCN GIAI ĐOẠN 2011-2015 (TỶ ĐỒNG)

Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Dự toán năm 2015
I. Tổng chi NSNN	725.600	828.400	883.450	1.006.700	1.159.500
II. Tổng chi KHCN	14.442	16.568	17.669	20.134	23.190
Tổng chi KHCN/Tổng chi NSNN	2%	2%	2%	2%	2%
Tốc độ tăng chi cho KHCN hàng năm	26,70%	14,72%	6,65%	13,95%	15,18%
1. Chi đầu tư phát triển	5.070	6.008	6.136	5.986	7.600
Tỉ lệ trên tổng chi (%)	35%	36%	35%	30%	33%
Ở trung ương	2.335	3.018	2.836	2.936	4.130
Ở địa phương	2.715	2.990	3.300	3.050	3.470
2. Chi thường xuyên (chi sự nghiệp)	6.570	7.160	7.733	7.680	9.790
Tỉ lệ trên tổng chi (%)	45%	43%	44%	38%	42%
Ở trung ương	5.000	5.410	5.813	5.745	7.640
Ở địa phương	1.570	1.750	1.920	1.935	2.150
3. Bố trí ngân sách dự phòng cho KHCN và chi nhiệm vụ khác KHCN	2.802	3.400	3.800	6.468	5.800
Tỉ lệ trên tổng chi (%)	19%	21%	22%	32%	25%

Nguồn: Bộ Tài chính



hoàn thành việc chuyển đổi các tổ chức KHCN sang hoạt động theo cơ chế mới. Vì vậy, trong năm 2015 cần kiên quyết thực hiện việc sắp xếp, chuyển đổi mô hình hoạt động đối với các tổ chức này.

Thứ hai, đối với các tổ chức KHCN đã thực hiện chuyển đổi: (1) Rà soát, đánh giá kết quả hoạt động đối với các tổ chức KHCN đã chuyển đổi, kịp thời điều chỉnh, bổ sung các quy định cho phù hợp với thực tế; (2) Rà soát giảm số lượng các tổ chức KHCN được nhận kinh phí hoạt động thường xuyên từ NSNN; kiên quyết chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ đối với những tổ chức KHCN có đủ điều kiện. Từng bước chuyển việc 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

Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 6 chỉ rõ: “Hoạt động KHCN nhìn chung còn trầm lắng, chưa thực sự trở thành động lực phát triển kinh tế - xã hội. Việc huy động nguồn lực của xã hội vào hoạt động KHCN chưa được chú trọng; Đầu tư cho KHCN còn thấp, hiệu quả sử dụng chưa cao...”

động KHCN. Đối với tổ chức nghiên cứu ứng dụng có lộ trình giảm chi thường xuyên từ NSNN; (3) Khẩn trương xây dựng 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, để 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; (4) Tiếp tục đổi mới cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm cao đối với đơn vị sự nghiệp khoa học công lập; (5) Xây dựng và áp dụng phương thức giao kinh phí để tài KHCN theo kết quả đầu ra.

Thứ ba, đối với các cơ quan quản lý nhà nước: (1) Rà soát, 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 Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/12/2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập; (2) Xây dựng và trình Chính phủ sửa đổi, bổ sung cơ chế hoạt động và cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, số người làm việc và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực KHCN cho phù hợp với tình hình thực tiễn; (3) Ban hành khung định mức kinh tế kỹ thuật và phân bổ dự toán kinh phí hoạt động thường xuyên trong nhiệm vụ của tổ chức KHCN công lập; (4) Xây

dựng quy hoạch mạng lưới các cơ sở nghiên cứu khoa học cơ bản, chiến lược phục vụ quản lý nhà nước giai đoạn 2011-2020; (5) Quy định nguyên tắc, tiêu chí phân bổ kinh phí cho hoạt động KHCN; (6) Hướng dẫn khoán chi đến sản phẩm cuối cùng đối với nhiệm vụ KHCN sử dụng NSNN.

Đổi mới cơ chế tài chính đối với phát triển KHCN

Các chính sách, chế độ đặc thù

Trong thời gian qua, nhiều chính sách tài chính đã được ban hành tương đối đồng bộ, theo hướng tạo thêm thuận lợi cho KHCN phát triển. Ví dụ như:

- Hướng dẫn thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với tổ chức KHCN chuyển đổi: Thông tư liên tịch Bộ Tài chính, Bộ KHCN, Bộ Nội vụ số 12/2006/TTLT/BKHCN-BTC-BNV ngày 5/6/2006 hướng dẫn cụ thể các nội dung về thực hiện tự chủ theo Nghị định 115...

- Hướng dẫn việc thực hiện khoán kinh phí thực hiện nhiệm vụ KHCN: Thông tư liên tịch Bộ Tài chính, Bộ KHCN số 93/2006/TTLT/BTC-BKHCN ngày 04/10/2006 hướng dẫn chế độ khoán kinh phí để tài, dự án KHCN sử dụng ngân sách nhà nước.

Ngoài ra, Bộ Tài chính cũng đã có các văn bản quy định về việc mở rộng phân cấp trong kiểm soát chi kinh phí KHCN; Quy định thông thoáng trong chuyển số dư dự toán, số dư tạm ứng và quyết toán kinh phí KHCN...

Các chính sách, chế độ mới về quản lý tài chính

a) 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 đã có nhiều đổi mới về chính sách quản lý tài chính đối với kinh phí KHCN, trong đó, việc cấp kinh phí thực hiện nhiệm vụ KHCN sử dụng NSNN được tiến hành thông qua hệ thống quỹ phát triển KHCN các cấp... Việc thay đổi này tạo điều kiện cho các bộ, ngành, địa phương có điều kiện huy động, đa dạng được nguồn kinh phí ngoài NSNN cho phát triển KHCN và chủ động sử dụng nguồn kinh phí từ quỹ để phê duyệt các đề tài, dự án KHCN liên tục trong năm, đảm bảo tính thời sự của các nhiệm vụ KHCN.

Đồng thời Nghị định này đã quy định rõ hơn cơ chế khoán chi đến sản phẩm cuối cùng đối với các nhiệm vụ KHCN sử dụng NSNN.

Việc quy định rõ các tiêu chí khoán chi đến sản phẩm cuối cùng hoặc khoán chi từng phần nhiệm vụ KHCN đã tạo điều kiện gắn kết giữa hiệu quả sử dụng kinh phí NSNN với kết quả thực hiện nhiệm vụ KHCN, khắc phục tình trạng kinh phí sử dụng



không đem lại được kết quả KHCN tương xứng.

Bên cạnh việc giao dự toán kinh phí thực hiện nhiệm vụ KHCN, Nghị định 95/2014/NĐ-CP đã quy định cơ chế và điều kiện sử dụng NSNN để mua các sản phẩm KHCN khi các sản phẩm KHCN khi các sản phẩm này có kết quả tích cực và có địa chỉ sử dụng.

b) Thông tư liên tịch Bộ Tài chính và Bộ KHCN số 55/2015/TTLT/BTC-BKHCN ngày 22/4/2015 hướng dẫn định mức xây dựng, phân bổ dự toán và quyết toán kinh phí đối với nhiệm vụ KHCN có sử dụng ngân sách nhà nước. Trong thời gian qua, việc xây dựng dự toán kinh phí NSNN thực hiện nhiệm vụ KHCN được thực hiện theo quy định tại Thông tư liên tịch Bộ Tài chính, Bộ KHCN số 44/2007/TTLT/BTC-BKHCN ngày 07/5/2007. Tuy nhiên, sau 7 năm thực hiện Thông tư này đã bộc lộ một số hạn chế trong quá trình quản lý như: do sự biến động của giá cả, thay đổi của chế độ tiền lương nên nhiều định mức chi quy định đã lạc hậu, không còn phù hợp với thực tiễn; Chưa quy định một số nội dung chi cần thiết trong quá trình thực hiện nhiệm vụ KHCN như tiền công lao động, chi thuê chuyên gia, tư vấn độc lập, chi đăng ký bản quyền, chi đăng bài công bố kết quả công trình KHCN...

Khắc phục tình trạng trên, ngày 22/4/2015 Bộ Tài chính và Bộ KHCN đã ban hành Thông tư liên tịch số 55/2015/TTLT/BTC-BKHCN thay thế Thông tư liên tịch số 44. Có hiệu lực thi hành từ ngày 7/6/2015, Thông tư liên tịch số 55 sẽ đáp ứng được nguyện vọng của các nhà khoa học lâu nay, khắc phục được các tồn tại, hạn chế của Thông tư liên tịch số 44.

Theo quy định tại Thông tư liên tịch số 55 thì tiền công, thu nhập của chủ nhiệm đề tài, dự án KHCN được cơ cấu trong dự toán kinh phí thực hiện nhiệm vụ KHCN hàng tháng có thể lên tới gần 20 triệu đồng. Với những đề tài, dự án KHCN được áp dụng cơ chế khoán chi thì tiền công và thu nhập của những người tham gia đề tài, dự án còn có thể gấp nhiều lần mức dự toán trên. Đây là một trong các nội dung đột phá của Thông tư liên tịch số 55, đã thừa nhận và đưa ra phương pháp tính toán đầy đủ tiền lương, tiền công tương xứng với mức độ tham gia và mức độ đóng góp của các nhà khoa học trong dự toán kinh phí nhiệm vụ KHCN. Việc quy định này cũng sẽ làm cho việc xây dựng và quản lý dự toán nhiệm vụ KHCN được công khai, minh bạch hơn, đồng thời cũng khắc phục được tình trạng một nhà khoa học đứng tên, kê khai trong quá nhiều đề tài dự án, nhưng mức độ tham gia, đóng góp không tương xứng với thu nhập được hưởng.

Bên cạnh quy định cách tính tiền lương, tiền

công như trên, các định mức chi quy định tại Thông tư liên tịch số 55 cũng đã được điều chỉnh tăng từ 2- 3 lần so với quy định hiện hành, phù hợp hơn với thực tế; bổ sung quy định tính dự toán đăng ký quyền sở hữu, viết bài đăng báo để tuyên truyền, mở rộng kết quả nghiên cứu của đề tài, dự án...

c) Thông tư hướng dẫn cơ chế khoán chi thực hiện nhiệm vụ KHCN có sử dụng NSNN. Trong thời gian qua, việc sử dụng kinh phí thực hiện đề tài, dự án KHCN được thực hiện theo phương thức khoán chi quy định tại Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN. Theo đó, chỉ thực hiện khoán chi đối với các nội dung chi có tính chất thường xuyên trong cơ cấu dự toán chi nhiệm vụ KHCN. Sau đó, ngày 17/10/2014 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 95/2014/NĐ-CP với nhiều nội dung đổi mới về cách thức quản lý và sử dụng kinh phí thực hiện nhiệm vụ KHCN, thực hiện khoán kinh phí toàn bộ hoặc khoán kinh phí từng phần gắn với kết quả cuối cùng. Việc này cho thấy cần thiết nghiên cứu và xây dựng Thông tư liên tịch sửa đổi, bổ sung, thay thế Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN. Hiện nay, dự thảo Thông tư đang được hoàn thiện, gửi lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương dự kiến sẽ ban hành trong quý III/2015 với những nội dung tiếp cận theo hướng đổi mới cách thức quản lý và sử dụng kinh phí thực hiện nhiệm vụ KHCN như sau:

- Quy định cụ thể các tiêu chí và điều kiện đối với các loại hình nhiệm vụ KHCN được xác định khoán chi đến sản phẩm cuối cùng; các tiêu chí và điều kiện đối với loại hình nhiệm vụ KHCN được xác định khoán chi từng phần.

- Quy định cụ thể về thủ tục tạm ứng kinh phí, thủ tục thanh quyết toán các phần kinh phí được khoán và không được khoán, đồng thời quy định trách nhiệm kiểm soát, quản lý sử dụng kinh phí đối với các tổ chức, cá nhân có liên quan trong quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ

- Hướng dẫn việc sử dụng kinh phí tiết kiệm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, theo đó quy định chế độ khen thưởng, khuyến khích cho các cá nhân trực tiếp triển khai nhiệm vụ...

- Quy định trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, tổ chức chủ trì, cá nhân chủ nhiệm chủ động sử dụng kinh phí được giao khoán để có thể: điều chỉnh mục chi, nội dung chi, định mức chi, kinh phí giữa các phần công việc được giao khoán nhằm thực hiện một cách có hiệu quả kinh phí giao khoán để đạt được các yêu cầu về khoa học theo hợp đồng nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ.