

Cơ chế tài chính cho hoạt động khoa học và công nghệ ở Việt Nam: Một số hạn chế và giải pháp hoàn thiện

PGS. TS. NGUYỄN HỒNG SƠN*

Cơ chế tài chính là một trong những yếu tố then chốt, quyết định sự thành bại đối với chiến lược phát triển khoa học và công nghệ (KH&CN) của mỗi quốc gia. Cơ chế này quyết định các hoạt động KH&CN sẽ được đầu tư bao nhiêu, từ những nguồn nào và được đầu tư như thế nào để có thể đem lại hiệu quả cao nhất cho nền kinh tế. Trong những năm qua, với sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, nền KH&CN của Việt Nam đã nhận được những khoản đầu tư ngày càng lớn. Các thành tựu về KH&CN cũng như quy mô, phạm vi ứng dụng các thành tựu này, vì thế, cũng ngày càng gia tăng. Mặc dù vậy, so với các nước trên thế giới cũng như trong khu vực, trình độ KH&CN của Việt Nam vẫn còn ở mức thấp, chưa đáp ứng được những yêu cầu mà quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước đặt ra. KH&CN chưa trở thành động lực tăng trưởng chủ đạo của nền kinh tế. Một trong những nguyên nhân chính là do Việt Nam chưa xây dựng được một cơ chế tài chính hoàn chỉnh, đồng bộ cho các hoạt động KH&CN, do đó chưa thu hút được đủ những nguồn lực tài chính cần thiết. Đồng thời, các nguồn lực tài chính hiện có cũng chưa được phân bổ và sử dụng hiệu quả như mong muốn. Bài viết phân tích một số hạn chế của cơ chế tài chính hiện hành đối với hoạt động KH&CN, trên cơ sở đó, đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế này.

1. Một số hạn chế của cơ chế tài chính hiện hành cho hoạt động KH&CN

1.1. Về huy động các nguồn lực tài chính cho KH&CN

Các lý thuyết về tăng trưởng kinh tế cũng như kinh nghiệm phát triển kinh tế - xã hội của các nước trên thế giới cho thấy, KH&CN là yếu tố

then chốt, quyết định mức thu nhập bình quân/đầu người của mỗi quốc gia. Để đạt được mức thu nhập bình quân/đầu người cao như hiện nay, các nước phát triển trong một thời gian dài đã liên tục dành một nguồn lực đáng kể để đầu tư cho KH&CN.

Các nguồn lực này được huy động theo nhiều cách thức khác nhau và từ các thành phần kinh tế khác nhau, bởi trong nền kinh tế thị trường có rất nhiều các đối tượng khác nhau

*Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội

được hưởng lợi từ những thành quả mà KH&CN đem lại và do đó họ sẵn sàng đầu tư cho KH&CN.

Áp dụng kinh nghiệm của các nước đi trước, trong những năm qua, Việt Nam đã có rất nhiều nỗ lực trong việc tạo nên những khuyến khích cần thiết, để các đối tượng khác nhau tham gia tài trợ cho các hoạt động KH&CN. Nói cách khác Việt Nam đã có một chủ trương đúng đắn là thực hiện đa dạng hóa các nguồn tài trợ cho KH&CN. Các chính sách cụ thể như sau:

- Năm 1999, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 119/1999/NĐ-CP về các chính sách và cơ chế tài chính khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào hoạt động KH&CN. Theo Nghị định này, các doanh nghiệp, khi thực hiện các hoạt động KH&CN sẽ được hưởng những ưu đãi nhất định về thuế, tín dụng, quyền sử dụng đất... Ngoài ra, Nhà nước còn hỗ trợ kinh phí ở mức không quá 30% tổng kinh phí đối với các đề tài nghiên cứu tạo ra công nghệ mới thuộc những ngành nghề Nhà nước ưu tiên do doanh nghiệp chủ trì hoặc kết hợp với các tổ chức KH&CN khác.

- Năm 2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 122/2003/NĐ-CP về Quỹ Phát triển KH&CN Quốc gia nhằm thu hút các nguồn lực tài chính khác nhau đầu tư cho KH&CN. Với sự ra đời của Nghị định 117/2005/NĐ-CP các bộ, cơ quan ngang bộ, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng đã có cơ sở pháp lý để thu hút các nguồn vốn đầu tư cho KH&CN thông qua các quỹ phát triển KH&CN của riêng mình.

- Một trong những thay đổi lớn về cơ chế tài chính đối với các hoạt động KH&CN là sự ra đời của Nghị định 115/2005/NĐ-CP, theo đó sẽ thực hiện chuyển đổi các tổ chức KH&CN công lập sang hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

- Năm 2007, cơ sở cho việc hình thành các doanh nghiệp KH&CN đã được thiết lập với sự ra đời của Nghị định 80/2007/NĐ-CP. Tiếp đó, Nghị định 80/2010/NĐ-CP còn cho phép thành lập văn phòng đại diện, chi nhánh KH&CN

nước ngoài, tổ chức KH&CN, doanh nghiệp KH&CN liên doanh hoặc 100% vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam trong một số lĩnh vực Việt Nam có nhu cầu.

- Đối với các doanh nghiệp sản xuất, Chính phủ còn chủ trương khuyến khích tự trích quỹ phát triển KH&CN từ 10% thu nhập tính thuế thu nhập doanh nghiệp¹.

Mặc dù đã ban hành nhiều chính sách đúng đắn về chủ trương, các kết quả đạt được cho đến nay vẫn còn khiêm tốn, chưa đáp ứng được những yêu cầu đặt ra. Số lượng các tổ chức KH&CN thực hiện chuyển đổi sang cơ chế tự chủ cũng như số lượng các doanh nghiệp KH&CN thành lập mới còn chưa nhiều. Quy mô các quỹ phát triển KH&CN của Trung ương, các bộ, ngành cũng như của doanh nghiệp còn nhỏ. Về tổng thể, quy mô chi cho KH&CN ở Việt Nam mới chỉ đạt mức 0,8% GDP, tức là chỉ bằng khoảng 1/3 so với các nước tiên tiến. Thêm vào đó, phần lớn kinh phí cho các hoạt động KH&CN vẫn do Nhà nước tài trợ (0,5% GDP), tương đương 2% chi ngân sách nhà nước (NSNN). Nguồn tài trợ cho KH&CN từ khu vực doanh nghiệp mới chỉ chiếm 0,3% GDP.

Nếu nhìn vào quy mô chi NSNN/GDP của Việt Nam hiện đang ở mức khoảng trên dưới 30% GDP, vào loại cao nhất trong khu vực, có thể thấy rằng việc tăng đầu tư cho KH&CN trong tương lai sẽ phải dựa chủ yếu vào khu vực doanh nghiệp.

Câu hỏi đặt ra là, tại sao khu vực doanh nghiệp hiện nay lại đầu tư quá ít cho KH&CN, mặc dù đã nhận được rất nhiều các khuyến khích về mặt tài chính trực tiếp cũng như cơ chế? Có thể kể ra những nguyên nhân chính như sau:

Thứ nhất, bản thân nhu cầu đầu tư cho KH&CN của các doanh nghiệp chưa lớn. Trong những năm qua, Việt Nam chủ trương áp dụng mô hình tăng trưởng kinh tế theo chiều rộng, trong đó các ngành cần nhiều vốn, lao động

¹ Theo Thông tư số 130/2008/TT-BTC, Nghị định số 124/2008/NĐ-CP, Thông tư số 15/2011/TT-BTC

được chú trọng. Trong mô hình tăng trưởng kinh tế này, lợi thế cạnh tranh được tạo dựng dựa trên cơ sở chi phí lao động thấp, chứ không phải dựa trên sự vượt trội về chất lượng sản phẩm. Do đó, nhu cầu đầu tư cho KH&CN để hiện đại hóa quy trình sản xuất của các doanh nghiệp là không lớn.

Bên cạnh đó, nhiều doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam đang nắm giữ vị thế độc quyền trên thị trường, được Nhà nước ưu đãi, thậm chí bao bọc về đầu vào cũng như đầu ra. Trong một môi trường kinh doanh ít sức ép cạnh tranh như vậy, nhu cầu đổi mới công nghệ, nâng cao chất lượng sản phẩm chắc chắn cũng sẽ không cao.

Mặc dù vậy, có thể kỳ vọng rằng nhu cầu của các doanh nghiệp Việt Nam đối với các sản phẩm KH&CN sẽ có sự thay đổi trong tương lai, khi mô hình tăng trưởng theo chiều rộng của Việt Nam đã đạt giới hạn, chi phí lao động tại Việt Nam ngày càng gia tăng và mức độ mở cửa của nền kinh tế Việt Nam ngày càng lớn.

Thứ hai, một trong những nguyên nhân dẫn đến việc các doanh nghiệp Việt Nam chưa đầu tư mạnh cho KH&CN liên quan đến trình độ phát triển của nền kinh tế và quy mô của doanh nghiệp. Việt Nam hiện vẫn là một nền kinh tế lạc hậu với đa số là các doanh nghiệp nhỏ, thậm chí siêu nhỏ. Việc đòi hỏi các doanh nghiệp nhỏ này tự đầu tư cho phát triển KH&CN là không thực tế, bởi họ không đủ tiềm lực về tài chính cũng như con người, cho dù có nhu cầu.

Tại Việt Nam hiện nay, chỉ có một số ít các doanh nghiệp lớn (chẳng hạn như Viettel) thực hiện việc đầu tư cho phát triển KH&CN. Đối với các doanh nghiệp 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 doanh nghiệp 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 các chuyên gia để tiếp nhận các công nghệ mới này hay không.

Thứ ba, trên thực tế, mặc dù có một số doanh nghiệp có nhu cầu mua công nghệ mới trên thị trường, nhưng khả năng đáp ứng của các doanh nghiệp KH&CN trong nước còn hạn chế. Điều này, *một mặt*, là do trình độ KH&CN nói chung của Việt Nam còn thấp, chưa đủ sức cạnh tranh về giá cũng như chất lượng với các công nghệ của nước ngoài (các công ty nước ngoài có thể bán các công nghệ cũ của họ, nhưng vẫn mới đối với Việt Nam, với giá rất rẻ). Năng lực cạnh tranh thấp của các doanh nghiệp KH&CN không những thể hiện qua tiềm lực tài chính mỏng, mà còn thể hiện qua số lượng cũng như trình độ của lực lượng lao động làm việc trong các doanh nghiệp này. Đây là nguyên nhân mang tính lịch sử.

Mặt khác, do đầu tư vào phát triển KH&CN là lĩnh vực đầu tư có mức độ rủi ro cao, trong khi mức độ bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ tại Việt Nam lại thấp, các doanh nghiệp KH&CN của Việt Nam chưa nhận được đủ khuyến khích để đầu tư phát triển những công nghệ mới, bởi khả năng thành công không cao.

Trước thực trạng nguồn cung các sản phẩm KH&CN của các doanh nghiệp trong nước hiện nay còn nhiều hạn chế, phần lớn các doanh nghiệp của Việt Nam vẫn chọn giải pháp mua công nghệ của nước ngoài để đổi mới quy trình sản xuất, kinh doanh của mình.

Như vậy, những phân tích ở trên cho thấy, Chính phủ đã ban hành rất nhiều các chính sách tạo ra những khuyến khích về vật chất cũng như cơ chế nhằm thu hút các nguồn lực tài chính đầu tư cho KH&CN. Tuy nhiên, để cho các cơ chế khuyến khích về tài chính đã được ban hành phát huy tác dụng, thúc đẩy các doanh nghiệp đầu tư nhiều hơn nữa cho việc phát triển KH&CN, đòi hỏi phải có những điều kiện "phi tài chính" khác đi kèm, từ việc nâng cao trình độ của các cán bộ khoa học, kỹ thuật trong nước đến việc cải thiện môi trường kinh doanh, định hướng phát triển kinh tế, cũng như hoàn thiện hệ thống luật pháp về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ...

Nói cách khác, những khuyến khích về tài chính đã ban hành là những điều kiện cần, có tác dụng cơi trới và định hướng cho việc huy động các nguồn lực tài chính khác nhau đầu tư cho KH&CN, nhưng chưa phải là điều kiện đủ. Chỉ khi tạo dựng được một môi trường thuận lợi về mọi mặt cho việc sáng tạo và áp dụng các thành tựu KH&CN, mới có thể huy động vốn từ các nguồn khác nhau để đầu tư cho KH&CN, bởi suy cho cùng, khu vực doanh nghiệp, với động cơ tìm kiếm lợi nhuận, sẽ chỉ tăng cường đầu tư khi họ thấy có lợi.

Tuy nhiên, một số điều kiện như trình độ phát triển kinh tế, trình độ khoa học cơ bản của đất nước... lại không thể cải thiện trong một sớm, một chiều. Việc huy động vốn đầu tư cho KH&CN từ các nguồn khác nhau. Vì vậy, phải được thực hiện từng bước, không thể nôn nóng, duy ý chí.

1.2. Về phân bổ các nguồn lực tài chính cho các hoạt động KH&CN

Trong những năm qua, mặc dù Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách nhằm khuyến khích, tăng cường huy động các nguồn lực tài chính cho KH&CN, nhưng *việc tăng cường hiệu quả trong việc phân bổ các nguồn lực tài chính hiện hành lại chưa được chú trọng đúng mức và chưa có nhiều cải thiện*. Điều này cho thấy, các cơ chế tài chính đối với hoạt động KH&CN 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 KH&CN tại Việt Nam trong những năm qua có một số đặc điểm và hạn chế như sau:

Thứ nhất, các nguồn lực tài chính cho KH&CN tại Việt Nam chủ yếu vẫn được phân bổ theo các đơn vị sử dụng kinh phí. Cách thức phân bổ này, về cơ bản, mang nặng tính bình quân chủ nghĩa, chỉ đảm bảo được việc "xóa đói, giảm nghèo", tức là để giải quyết vấn đề thu nhập của các cán bộ nghiên cứu tại các tổ chức KH&CN. Điều này có nghĩa là kinh phí

cho hoạt động KH&CN 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 KH&CN 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, các nguồn lực tài chính cho KH&CN tại Việt Nam chủ yếu được phân bổ theo các đề xuất từ dưới lên. 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 trong nhiều trường hợp cũng 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 và kém hiệu quả.

Thứ ba, các ngành khoa học xã hội (KHXH) chưa được quan tâm đúng mức. 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... Vai trò và tầm quan trọng của công nghệ giáo dục, công nghệ quản lý đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung và của KH&CN nói riêng chưa được nhận thức đầy đủ. Việc đánh giá thấp vai trò của KHXH 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.

Thứ tư, các nguồn lực tài chính dành cho nghiên cứu chủ yếu tập trung vào các viện nghiên cứu. 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 KH&CN tại các trường đại học đã hạn chế việc các giảng viên tham gia tích cực vào công tác nghiên cứu khoa học. Kết 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.

1.3. Về sử dụng các nguồn lực tài chính dành cho KH&CN

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.

Trong thời gian qua Thông tư Liên tịch số 29/2007/TTLT-BTC-BKHCN ban hành ngày 03 tháng 04 năm 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 ban hành ngày 07 tháng 05 năm 2007 hướng dẫn định mức xây dựng và phân bổ dự toán kinh phí đối với các đề tài, dự án khoa học và công nghệ có sử dụng ngân sách Nhà nước là những cơ sở quan trọng nhất 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 được thiết kế với mục tiêu 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 rất 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:

Thứ nhất, 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.

Thứ hai, 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.

Thứ ba, 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 tốn 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, và do vậy, ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng, kết quả của các đề án, dự án nghiên cứu.

Thứ tư, mặc dù các thủ tục, giấy tờ quá nhiều, nhưng hiệu quả đem lại rất thấp (không tránh được sự thất thoát), bởi các cơ quan quản lý không thể 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 II...). Do chi phí cho việc giám sát quá lớn, kết quả là dẫn đến nguy cơ gian lận trong chi tiêu (xin chữ ký giả, hóa đơn

để hợp thức hóa chứng từ...), cũng như hiện tượng móc ngoặc, dút lót...

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 KH&CN còn ban hành Thông tư Liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN ngày 04 tháng 10 năm 2006 hướng dẫn chế độ khoán kinh phí của đề tài, dự án KH&CN sử dụng ngân sách Nhà nước.

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 chỉ 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.

Tuy nhiên, trên thực tế, việc áp dụng Thông tư Liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN cũng gặp rất nhiều khó khăn. Các cơ quan quản lý muốn áp dụng các Thông tư liên tịch số 29/2007/TTLT-BTC-BKHCN và Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN, bởi vì Thông tư 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN đã hạn chế rất nhiều quyền lực của họ.

Thêm vào đó, Thông tư liên tịch số 29/2007/TTLT-BTC-BKHCN và Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN được ban hành sau Thông tư 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN, nên thường được hiểu như là một sự phủ định đối với Thông tư 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN.

Ngoài ra, việc các chủ nhiệm đề tài có quyền quyết định các khoản chi, về lý thuyết cũng như trên thực tế, có thể dẫn đến sự tùy tiện trong một số trường hợp nào đó.

Như vậy, có thể thấy rằng, thách thức lớn nhất đối với công tác quản lý việc sử dụng các nguồn lực tài chính cho hoạt động KH&CN là phải tìm được sự dung hòa giữa một bên là đảm bảo tính chủ động, linh hoạt của các nhà khoa học trong việc thực hiện chỉ tiêu, đảm bảo hiệu quả và bên kia là khả năng kiểm soát của các nhà quản lý tài chính trong việc đảm bảo rằng các khoản chi là đúng mục đích và tiết kiệm. Nói cách khác là các cơ chế tài chính phải làm sao để các nhà khoa học có được sự tự chủ nhưng không được tùy tiện.

2. Một số các giải pháp hoàn thiện cơ chế tài chính cho các hoạt động KH&CN

Để tăng cường hiệu quả huy động, phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính cho KH&CN, các cơ chế tài chính của Việt Nam cần được hoàn thiện theo những hướng sau đây:

- Nhà nước cần phải nhanh chóng tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công theo hướng tăng cường đầu tư cho KH&CN, giáo dục, y tế trên cơ sở giảm đầu tư vào các lĩnh vực khác kém hiệu quả và có thể thu hút được đầu tư của khu vực tư nhân thông qua các hợp đồng cùng góp vốn.

- Nhà nước cũng cần tiếp tục duy trì các khuyến khích hiện tại đối với việc nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN trong lĩnh vực nghiên cứu ứng dụng. Nhà nước sẽ chỉ tài trợ cho các lĩnh vực nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu chính sách.

Với các chính sách này, Nhà nước sẽ có nhiều nguồn lực hơn để đầu tư một cách tập trung cho các lĩnh vực nghiên cứu khoa học cơ bản, nghiên cứu chính sách, tạo nên những nền tảng cần thiết (điều kiện cần) cho việc phát triển nghiên cứu ứng dụng cũng như áp dụng các thành tựu nghiên cứu này vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh.

Tuy nhiên, do các tổ chức nghiên cứu KH&CN ứng dụng trong nước còn chưa đủ mạnh trong việc đảm bảo năng lực cạnh tranh với các doanh nghiệp KH&CN nước ngoài nên

Nhà nước vẫn cần tăng cường những hỗ trợ về tài chính cho các doanh nghiệp KH&CN này trong giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi sang cơ chế tự chủ thông qua các hợp đồng cùng tài trợ cho các dự án, đề án, đề tài nghiên cứu. Giải pháp này không những giúp tăng cường năng lực tài chính của các doanh nghiệp KH&CN, mà còn đồng thời chia sẻ rủi ro với các doanh nghiệp KH&CN của Việt Nam trong việc thực hiện các dự án, đề án nghiên cứu.

Để tăng cường huy động các nguồn lực tài chính cho KH&CN, Nhà nước cũng cần có những ưu đãi nhằm khuyến khích các hình thức đầu tư mạo hiểm trong lĩnh vực KH&CN, trong đó có việc đa dạng hóa về sở hữu đối với các tổ chức KH&CN, ưu tiên việc thành lập các công ty cổ phần có liên doanh, liên kết với nước ngoài.

Về khía cạnh phân bổ nguồn lực, trong thời gian tới, Nhà nước cần điều chỉnh việc phân bổ các nguồn lực tài chính theo hướng dành một tỷ trọng lớn hơn cho các trường đại học (cả khoa học tự nhiên lẫn khoa học xã hội). Điều này không những sẽ giúp nâng cao hiệu quả của công tác nghiên cứu khoa học, mà còn thúc đẩy việc đổi mới phương pháp giảng dạy, học tập của các giảng viên cũng như sinh viên tại các trường đại học.

Giải pháp này cũng sẽ thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ nguồn nhân lực cho lĩnh vực KH&CN trong những năm tới, cả trên khía cạnh sáng tạo ra công nghệ mới cũng như như khía cạnh tiếp nhận những công nghệ mới tạo ra hoặc được chuyển giao. Đây là điều kiện cần để các doanh nghiệp KH&CN nâng cao năng lực cạnh tranh của mình, đồng thời giúp các doanh nghiệp sản xuất tăng nhu cầu đầu tư vào công nghệ mới.

Nhà nước cũng cần dành cho KHXH 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, bởi trong một xã hội hiện đại, phức tạp và có tốc độ biến đổi nhanh như

ngày nay, các tiến bộ về kinh tế - xã hội sẽ phụ thuộc ngày càng nhiều vào yếu tố con người cũng như các hình thức tổ chức xã hội, các phương pháp quản lý xã hội có tính hiệu quả cao.

Nhà nước cần đa dạng hóa các cách thức phân bổ, tài trợ cho các đề án, dự án KH&CN theo hướng như sau:

Đối với lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, cách thức phân bổ, tài trợ có thể thực hiện theo các đơn vị nghiên cứu dưới dạng kinh phí nghiên cứu khoa học thường xuyên. Các đề tài nghiên cứu có thể được đề xuất từ dưới lên như hiện nay, tức là giao nhiều quyền tự chủ cho các nhà khoa học, bởi đây là lĩnh vực nghiên cứu không có mục đích rõ ràng, dựa nhiều vào sự tò mò, ham hiểu biết cũng như sự sáng tạo của các nhà khoa học. Thêm vào đó, đây là lĩnh vực mà không ai khác ngoài các nhà khoa học có thể đánh giá được giá trị của các nghiên cứu.

Tuy nhiên, để tránh tình trạng các đề tài đưa ra không có tính cấp thiết, hoặc phân tán, dàn trải, cần phải tiếp tục kiện toàn vai trò, quyền hạn và trách nhiệm của các hội đồng tuyển chọn đề tài, đồng thời có các cơ chế tuyển chọn thành viên các hội đồng khoa học theo hướng tăng cường dân chủ, công khai, minh bạch. Thêm vào đó, cần xây dựng cơ chế thưởng cho các ý tưởng nghiên cứu được lựa chọn đặt hàng hay đầu 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 tưởng và đề xuất" nghiên cứu mới, khuyến khích tinh thần sáng tạo để dần dần tạo ra một văn hoá đề xuất ý tưởng mới, sáng tạo. Đối với hoạt động KH&CN, ý tưởng nghiên cứu đóng vai trò rất quan trọng, đôi khi mang tính quyết định đối với việc mở ra một trường phái khoa học mới, tạo bước ngoặt cho sự phát triển kinh tế - xã hội trong tương lai. Việc có được những ý tưởng mới và nhanh chóng thực hiện ý tưởng này cũng đang giúp

cho các doanh nghiệp trên thế giới thành công và giành được lợi thế cạnh tranh so với các đối thủ khác. Trên phạm vi quốc gia cũng tương tự như vậy, cạnh tranh quốc gia là sự cạnh tranh của sự sáng tạo và vận dụng sáng tạo những ý tưởng phát triển mới.

Đối với lĩnh vực nghiên cứu ứng dụng, hoạch định chính sách, việc phân bổ kinh phí cần được thực hiện từ trên xuống, dựa vào các vấn đề, mục tiêu ưu tiên do nhà nước, doanh nghiệp... đặt hàng trên cơ sở tham khảo ý kiến tư vấn của các nhà khoa học có uy tín. Giải pháp này sẽ cho phép thực hiện các đề án, dự án nghiên cứu lớn, có tính ứng dụng cao hơn và bổ sung cho nhau.

Do các mục tiêu nghiên cứu thường rõ ràng, có thể đo đạc, đánh giá, kiểm định chất lượng, việc phân bổ kinh phí có thể thực hiện theo các đề án, dự án, đề tài riêng biệt, trên cơ sở đấu thầu, cạnh tranh. Mặc dù các hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh, móc ngoặc vẫn có thể xảy ra, nhưng nếu các nguồn lực tài chính chủ yếu do khu vực tư nhân cung cấp, và các thành quả nghiên cứu chủ yếu do các doanh nghiệp được hưởng, họ sẽ có nhiều động lực hơn để tăng cường kiểm tra, giám sát, đảm bảo hiệu quả của các dòng vốn đầu tư.

Việc phân bổ kinh phí cho các dự án, đề án dựa vào tầm quan trọng của chúng cũng là điều kiện cần cho việc lựa chọn những chuyên gia có trình độ để thực hiện. Bên cạnh đó, việc loại bỏ các đề án, dự án không cần thiết (trên cơ sở xếp hạng theo tầm quan trọng của các đề án, dự án) trong bối cảnh các nguồn lực bị hạn chế sẽ là giải pháp tiết kiệm, nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính hiện có.

Đối với các quỹ phát triển KH&CN của quốc gia cũng như của các bộ, ngành, địa phương, để có thể thu hút được nhiều nguồn lực tài chính và phân bổ hiệu quả những nguồn lực này, điều kiện tiên quyết là phải có cơ chế điều hành quỹ công khai, minh bạch, để các nhà tài trợ cũng như xã hội thấy rằng, những khoản tiền mà họ tài trợ thực sự được phân bổ và sử dụng hiệu

quả. Nếu không đảm bảo được điều này, những người quản lý quỹ sẽ có cơ hội để tham nhũng và xã hội cũng không đủ niềm tin để góp tiền cho các hoạt động nghiên cứu KH&CN.

Thêm vào đó, cần xây dựng Quỹ Khuyến khích nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ với cơ chế đầu tư vốn miễn cho các hoạt động nghiên cứu liên kết với các doanh nghiệp và hoạt động hợp tác quốc tế trong nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ cũng như tài trợ cho các nghiên cứu viên, giảng viên đại học có thể tham dự các hội thảo khoa học quốc tế. Điều này sẽ giúp cho họ có cơ hội để giao lưu, học hỏi kinh nghiệm cũng như mở ra cơ hội hợp tác cùng nghiên cứu và qua đó nâng cao năng lực nghiên cứu, tăng khả năng công bố các công trình nghiên cứu trên tạp chí quốc tế. KH&CN là hoạt động mang tính rủi ro và đòi hỏi sự đầu tư lớn. Do vậy, vốn của nhà nước cấp cho hoạt động sẽ không bao giờ đủ. Nguồn vốn này cần chủ yếu tập trung tài trợ (dưới dạng đặt hàng) cho những nghiên cứu thực sự mang lại lợi ích quốc gia (như nghiên cứu cơ bản và một số loại hình nghiên cứu ứng dụng chiến lược...). Những nghiên cứu mang tính rủi ro cao cần phải được tài trợ từ các "nguồn vốn mạo hiểm" (Venture Capital) và cần phải có cơ chế để nguồn vốn này được hình thành và hoạt động hiệu quả. Phần lớn các phát minh, sáng chế ở Thung Lũng Silicon (Mỹ) hay Bangalor (Ấn Độ) được thương mại hóa thông qua sự tài trợ bằng nguồn "vốn mạo hiểm" này.

Ngoài ra, cần xây dựng cơ chế phát hiện, hỗ trợ và nâng cao năng lực nghiên cứu cho những nhóm nghiên cứu tiềm năng, say mê nghiên cứu và có nhiệt huyết cống hiến thông qua việc tổ chức các cuộc thi hiểu biết về nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ; Tổ chức các giải thưởng về nghiên cứu khoa học, tập huấn, cập nhật về phương pháp nghiên cứu mới, hiện đại... cũng như đặt hàng cho các nhóm nghiên cứu này với những mục tiêu cụ thể. Nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ đòi hỏi sự say mê và cống hiến nhưng sự say mê và cống hiến đó cần phải được nuôi dưỡng bằng các cơ chế khuyến khích và hỗ

trợ phù hợp cả về vật chất lẫn tinh thần. Một môi trường và cơ chế khuyến khích nghiên cứu phù hợp sẽ giúp kích thích sự sáng tạo ở mức cao nhất.

Về cơ chế quản lý tài chính đối với các nguồn kinh phí cho nghiên cứu KH&CN, Nhà nước cần nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các nhà khoa học theo tinh thần khoán đã được quy định tại Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC- BKHCN. Việc đảm bảo rằng, các nguồn lực tài chính cho KH&CN 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. Suy cho cùng, do chất lượng các sản phẩm KH&CN không phải lúc nào cũng đo đạc được một cách chính xác, nhất là đối với KHXH, 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. Muốn vậy, cần đảm bảo dân chủ, công khai, minh bạch trong việc lựa chọn (theo nhiệm kỳ), giám sát các thành viên của các hội đồng khoa học và thẩm định kinh phí, đồng thời đảm bảo những lợi ích xứng đáng về vật chất cũng như tinh thần cho những người được lựa chọn vào các hội đồng nói trên. Một khi thành lập được những hội đồng khoa học, hội đồng thẩm định kinh phí có uy tín, làm việc có trách nhiệm công tâm, việc đảm bảo chất lượng kết quả đầu ra cũng như các chi phí hợp lý tự khắc sẽ đạt được.

Thêm vào đó, do nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, đặc biệt là nghiên cứu cơ bản là hoạt động có tính rủi ro cao, đồng thời, 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 mà 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. Kết quả nghiên cứu (đầu, giữa và cuối kỳ) sẽ được phản biện bởi 2 hoặc 3 chuyên gia có uy tín, được thảo luận công khai bởi các bên có liên quan và được phản ánh trên các phương tiện thông tin đại chúng. Các dự án quốc tế đều được tiến hành như vậy mà không cần phải có một hội đồng nghiệm thu nhiều khi mang nặng tính hành chính và hình thức như hiện nay.

Bên cạnh các giải pháp về tài chính, Chính phủ cũng cần có những quy định nhằm chuyên nghiệp hóa hoạt động nghiên cứu ở các viện/trung tâm nghiên cứu và trường đại học. Các cơ quan bộ/ngành, địa phương không trực tiếp thực hiện việc nghiên cứu mà chỉ là những cơ quan đặt hàng, giám sát và thụ hưởng kết quả nghiên cứu. Điều này sẽ khiến cho các nghiên cứu gắn liền với hoạt động thực tiễn và đáp ứng tốt hơn yêu cầu của thực tiễn nhưng không mất đi tính nền tảng và hàn lâm. Thêm vào đó, Chính phủ cũng cần xây dựng một môi trường kinh doanh có tính cạnh tranh, tăng cường việc thực thi bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ. Đây là những công việc không thể trì hoãn bởi nó không những tác động đến nhu cầu về các sản phẩm KH&CN của xã hội, mà còn góp phần giảm rủi ro đối với các hoạt động cung ứng các sản phẩm này, từ đó thúc đẩy đầu tư cho KH&CN.

Sự nghiệp KH&CN đã, đang và chắc chắn sẽ được Đảng và Nhà nước rất quan tâm, coi đó là một trong những quốc sách hàng đầu. Tuy nhiên, chỉ khi sự quan tâm đó được hiện thực hoá thông qua việc tạo dựng các cơ chế phù hợp và đảm bảo nguồn lực hợp lý (trong đó có nguồn lực tài chính) thì hoạt động KH&CN mới có thể thực sự góp phần tăng cường khả năng cạnh tranh và tính bền vững của nền kinh tế Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế thế giới đang biến động nhanh và khó lường♦

Tài liệu tham khảo chính:

1. Nghị định 115/2005/NĐ-CP ngày 05 tháng 09 năm 2005 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học và công nghệ công lập.
2. Nghị định 117/2005/NĐ-CP về Quỹ Phát triển KH&CN của các bộ, cơ quan ngang bộ, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
3. Nghị định 80/2007/NĐ-CP về việc hình thành các doanh nghiệp KH&CN.
4. Nghị định 80/2010/NĐ-CP về việc thành lập văn phòng đại diện, chi nhánh KH&CN tại nước ngoài, tổ chức KH&CN, doanh nghiệp KH&CN liên doanh hoặc 100% vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam trong một số lĩnh vực Việt Nam có nhu cầu.
5. Nghị định số 119/1999/NĐ-CP về các chính sách và cơ chế tài chính khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào hoạt động KH&CN.
6. Nghị định số 122/2003/NĐ-CP về Quỹ Phát triển KH&CN quốc gia.
7. Nghị định số 124/2008/NĐ-CP về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp.
8. Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25 tháng 4 năm 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.
9. Thông tư liên tịch số 12/2006/TTLT-BKHCN-BTC-BNV ngày 05 tháng 6 năm 2006 của Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05 tháng 09 năm 2005 của Chính phủ.
10. Thông tư liên tịch số 29/2007/TTLT-BTC-BKHCN ngày 03/04/2007 của Bộ Tài chính và Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn quản lý tài chính đối với các chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm cấp Nhà nước giai đoạn 2006 – 2010.
11. Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN của Bộ Tài chính và Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 07/05/2007 hướng dẫn cụ thể về định mức xây dựng và phân bổ kinh phí đối với các đề tài, dự án khoa học và công nghệ có sử dụng ngân sách Nhà nước.
12. Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN ngày 04 tháng 10 năm 2006 của Bộ Tài chính và 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.
13. Thông tư số 130/2008/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12 và hướng dẫn thi hành Nghị định số 124/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 12 năm 2008 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp.
14. Thông tư số 15/2011/TT-BTC của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý và sử dụng Quỹ Phát triển KH&CN của doanh nghiệp.