

ĐỔI MỚI CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHI NSNN TRONG HOẠT ĐỘNG KH&CN

Nguyễn Quang Thành *

Tóm tắt: Đảng, Nhà nước đặc biệt quan tâm đến phát triển khoa học và công nghệ, từ năm 2000 đến nay, ngân sách nhà nước dành cho lĩnh vực này luôn bằng hoặc trên 2% mức tổng chi. Tuy nhiên, mặc dù được quan tâm đầu tư, nhưng hoạt động khoa học và công nghệ vẫn còn nhiều bất cập và nhiều điểm nghẽn. Một trong những điểm nghẽn là cơ chế quản lý tài chính, trong đó có cơ chế quản lý chi ngân sách nhà nước.

Bài viết đề xuất 5 quan điểm và 7 giải pháp tiếp tục đổi mới hoạt động khoa học và công nghệ nhằm đáp ứng các yêu cầu của nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong tình hình mới.

Từ khóa: Đổi mới, cơ chế quản lý tài chính, khoa học và công nghệ.

Summary: The Party and State pay special attention to the development of science and technology; from 2000 up to now, the state budget for this field has always been equal to or more than 2% of the total expenditure. However, despite the investment attention, scientific and technological activities still have many inadequacies and many bottlenecks. One of the bottlenecks is the financial management, including the state budget spending management.

The article proposes 5 perspectives and 7 solutions to continue innovating scientific and technological activities to meet the requirements of socio-economic development in the new situation.

Keywords: Innovation, financial management, science and technology.

Phát triển khoa học và công nghệ (KH&CN) được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm. Hiến pháp năm 2013 Nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã xác định: “Phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu, giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; Nhà nước ưu tiên đầu tư và khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư nghiên cứu, phát triển, chuyển giao, ứng dụng có hiệu quả thành tựu khoa học và công nghệ; bảo đảm quyền nghiên

cứu khoa học và công nghệ; bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ; Nhà nước tạo điều kiện để mọi người tham gia và được thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động khoa học và công nghệ”. Ngay từ những ngày đầu thành lập nước, giành độc lập thống nhất đất nước cho đến nay, Đảng ta đã có nhiều văn bản chỉ đạo về các quan điểm, đường lối phát triển KH&CN, trong đó có Nghị quyết Hội nghị lần thứ 2 BCH TƯ Đảng khóa VIII (1996) về “Định hướng chiến lược phát triển khoa học và công nghệ trong thời kỳ

* Bộ Tài chính

công nghiệp hoá, hiện đại hoá và nhiệm vụ đến năm 2000”, mà một trong những nội dung quan trọng của Nghị quyết này là việc tăng dần tỷ lệ chi ngân sách nhà nước (NSNN) hàng năm cho KHCN để đến năm 2000 đạt không dưới 2% tổng chi.

Trên thực tế, từ năm 2000 đến nay, chi NSNN cho KHCN đã luôn đạt mức bằng hoặc trên 2% tổng chi. Tuy nhiên, hoạt động KHCN vẫn còn nhiều bất cập và nhiều điểm nghẽn, mà cơ chế quản lý tài chính, trong đó có cơ chế quản lý chi NSNN đối với KHCN, là một trong những điểm nghẽn đó, thể hiện ở chỗ cơ chế này chưa đồng bộ, chưa hợp lý, có sự chồng lấn, cào bằng, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, dẫn đến tình trạng hiệu quả hoạt động KHCN chưa cao. Do đó, cần phải tiếp tục đổi mới để hoạt động KHCN đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới.

1. Những điểm nghẽn trong cơ chế quản lý chi NSNN đối với KHCN

(1) Chưa có một cơ chế phân bổ chi thường xuyên sự nghiệp KHCN thực sự hiệu quả, rõ ràng, minh bạch hướng tới kết quả hoạt động KHCN.

- Đối với ngân sách địa phương (NSDP): Theo quy định, tổng dự toán chi thường xuyên của các địa phương và dự toán chi thường xuyên của lĩnh vực KHCN được tính theo định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN ban hành kèm theo Quyết định này và đảm bảo không thấp hơn dự toán chi năm 2016 Quốc hội quyết định.

Định mức phân bổ trên được sử dụng để xác định tổng chi thường xuyên, trong đó chi tiết lĩnh vực giáo dục - đào tạo và dạy nghề, KHCN, để tổng hợp trình Quốc

hội quyết định. Tuy nhiên, quyết định này không quy định định mức phân bổ chi thường xuyên sự nghiệp KHCN cụ thể, mà chỉ giao trách nhiệm cho Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ KHCN xây dựng phương án phân bổ dự toán chi sự nghiệp KHCN ngân sách địa phương báo cáo Chính phủ trình Quốc hội quyết định.

- Đối với ngân sách trung ương (NSTW): Quyết định trên không quy định định mức phân bổ chi thường xuyên sự nghiệp KHCN cụ thể ở trung ương, mà chỉ quy định các nội dung mang tính nguyên tắc, cụ thể như các nhiệm vụ KHCN đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, bố trí theo tiến độ thực hiện nhiệm vụ và khả năng cân đối NSNN hàng năm, ưu tiên các nhiệm vụ KHCN cấp quốc gia, nhiệm vụ chuyển tiếp; chỉ bố trí cho các nhiệm vụ mở mới sau khi phân bổ đủ các nhiệm vụ chuyển tiếp hoặc nhiệm vụ mở mới phải thật sự cấp bách, không phân bổ kinh phí đối với các nhiệm vụ KHCN phê duyệt không đúng thẩm quyền và không xác định được nguồn kinh phí đảm bảo.

- Về tỷ trọng chi thường xuyên giữa NSTW và NSDP: Vấn đề này cũng chưa từng được đề cập đến trong các văn bản quy phạm pháp luật. Mặc dù NSDP chỉ được bố trí 20%, nhưng thực tế nhiều địa phương cũng gặp khó khăn trong việc sử dụng số kinh phí này do năng lực nghiên cứu còn hạn chế. Trong khi đó, NSTW được bố trí tới 80% tổng chi thường xuyên sự nghiệp giáo dục - đào tạo, nhưng với sự tập trung lớn của các viện nghiên cứu, trường đại học lớn ở các bộ, cơ quan trung ương, thì số kinh phí này cũng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu.

Tuy nhiên, đến nay chưa có một cơ chế để đánh giá hiệu quả sử dụng kinh phí chi thường xuyên sự nghiệp KHCN để từ đó nghiên cứu điều chỉnh tỷ trọng chi giữa NSTW và NSDP.

(2) Khả năng cân đối của NSNN không đáp ứng được số lượng và kinh phí của các nhiệm vụ KHCN, đặc biệt là các nhiệm vụ cấp quốc gia đã được phê duyệt. Hiện nay phương thức tổ chức quản lý, phê duyệt các nhiệm vụ KHCN còn tồn tại là khi phê duyệt không khống chế số lượng các đề tài KHCN cấp nhà nước và không khống chế trần NSNN tối đa được chi, các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt nhiệm vụ KHCN chưa xác định được nguồn kinh phí bố trí thực hiện thì đã tiến hành phê duyệt các nhiệm vụ và dự toán kinh phí thực hiện, đặc biệt với 52 Chương trình KHCN cấp quốc gia (mỗi chương trình KHCN cấp quốc gia lại chứa đựng từ hàng chục đến hàng trăm đề tài KHCN có nội dung khác nhau). Điều này dẫn tới tình trạng, số lượng các đề tài KHCN theo quyết định phê duyệt và nhu cầu kinh phí NSNN thực hiện nhiệm vụ tiếp tục tăng lên rất nhiều so với dự kiến ban đầu, vượt quá khả năng cân đối của NSNN dành cho KHCN.

(3) Vẫn còn có sự chồng lấn và chưa rõ nhiệm vụ quản lý nhiệm vụ KHCN cấp quốc gia giữa Bộ KHCN và các bộ quản lý chuyên ngành. Thực trạng này đã kéo dài hàng chục năm qua, nhưng vẫn chưa được xử lý một cách triệt để cả về mặt văn bản quy định của Nhà nước (luật và các văn bản hướng dẫn), cũng như về thực tế triển khai. Nguyên nhân do Bộ KHCN là cơ quan quản lý nhà nước về KHCN, nhưng các tổ chức chủ trì và các chủ

nhiệm đề tài KHCN lại thuộc các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương (các viện nghiên cứu thuộc các bộ, các trường đại học). Điều này dẫn tới sự chồng lấn về mặt trách nhiệm, quyền hạn trong thời gian dài từ đầu những năm 1986 đến nay. Bộ KHCN duyệt nội dung, kinh phí đề tài, nhưng tổ chức thực hiện và sử dụng kết quả đề tài là các bộ, cơ quan khác, nên đề tài bị cắt khúc, thiếu sự gắn kết giữa khâu phê duyệt, thực hiện, nghiệm thu, sử dụng kết quả nghiên cứu. Bộ KHCN cũng không đủ thông tin về khả năng huy động kinh phí nghiên cứu từ các đơn vị tham gia thực hiện đề tài, nên chủ yếu phải sử dụng nguồn từ NSNN.

2. Quan điểm đổi mới cơ chế quản lý chi NSNN cho hoạt động KHCN

Quan điểm 1: Chi NSNN cho hoạt động KHCN phải quán triệt chủ trương phát triển và ứng dụng KHCN là quốc sách hàng đầu, là một trong những động lực quan trọng nhất để phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ Tổ quốc; là một nội dung cần được ưu tiên tập trung đầu tư trước một bước trong hoạt động của các ngành, các cấp. Sự lãnh đạo của Đảng, năng lực quản lý của Nhà nước và tài năng, tâm huyết của đội ngũ cán bộ KHCN đóng vai trò quyết định thành công của sự nghiệp phát triển KHCN.

Quan điểm 2: Chi NSNN cho hoạt động KHCN phải tạo điều kiện tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và đồng bộ về tổ chức, cơ chế quản lý, cơ chế hoạt động, công tác xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển KHCN; phương thức đầu tư, cơ chế tài chính, chính sách cán bộ, cơ chế tự chủ của các tổ chức KHCN phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Quan điểm 3: Chi NSNN cho nhân lực KHCN là đầu tư cho phát triển bền vững, trực tiếp nâng tầm trí tuệ và sức mạnh của dân tộc. Đảng và Nhà nước có chính sách phát triển, phát huy và trọng dụng đội ngũ cán bộ KHCN.

Quan điểm 4: Chi NSNN cho hoạt động KHCN phải gắn với việc khơi dậy, giải phóng và tập trung mọi nguồn lực quốc gia cho phát triển KHCN. Nhà nước có trách nhiệm đầu tư, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia phát triển hạ tầng, nâng cao đồng bộ tiềm lực khoa học xã hội và nhân văn, khoa học tự nhiên, kỹ thuật và công nghệ. Chú trọng nghiên cứu ứng dụng và triển khai; coi doanh nghiệp và các đơn vị dịch vụ công là trung tâm của đổi mới ứng dụng và chuyển giao công nghệ, là nguồn cầu quan trọng nhất của thị trường KHCN. Quan tâm đúng mức đến nghiên cứu cơ bản, tiếp thu và làm chủ công nghệ tiên tiến của thế giới phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Quan điểm 5: Chi NSNN cho hoạt động KHCN phải tạo điều kiện cho KHCN chủ động, tích cực hội nhập quốc tế để cập nhật tri thức KHCN tiên tiến của thế giới, thu hút nguồn lực và chuyên gia, người Việt Nam định cư ở nước ngoài và người nước ngoài tham gia các dự án KHCN của Việt Nam. Khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để sinh viên, nghiên cứu sinh, thực tập sinh sau khi được đào tạo ở nước ngoài về nước làm việc.

2. Đổi mới cơ chế quản lý chi NSNN cho hoạt động KHCN

Từ những quan điểm trên, chúng tôi cho rằng, việc đổi mới cơ chế quản lý chi NSNN cho KHCN cần được thực hiện theo hướng sau:

(1) Tiếp tục triển khai có hiệu quả các chương trình, nhiệm vụ KHCN ưu tiên phục vụ mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước

- Phát triển mạnh nghiên cứu ứng dụng, nghiên cứu cơ bản định hướng ứng dụng để phục vụ trực tiếp và thiết thực cho nhu cầu của doanh nghiệp và các ngành kinh tế chủ lực, phục vụ tái cơ cấu kinh tế trên cơ sở phát triển các ngành, lĩnh vực có hàm lượng công nghệ cao, tỷ trọng giá trị nội địa lớn, tạo ra giá trị gia tăng cao từng bước thay thế các ngành công nghệ thấp, giá trị gia tăng thấp; đồng thời tăng cường ứng dụng KHCN phục vụ phát triển nông nghiệp và nông thôn, phát huy và khai thác lợi thế của nền nông nghiệp nhiệt đới và các ngành dịch vụ có thế mạnh của Việt Nam;

- Triển khai có hiệu quả các Chương trình quốc gia về đổi mới công nghệ, Chương trình phát triển công nghệ cao và Chương trình phát triển sản phẩm quốc gia để nhanh chóng nâng cao tiềm lực công nghệ của quốc gia và doanh nghiệp, nâng cao năng lực hấp thụ, đổi mới công nghệ của doanh nghiệp, giảm mức độ lệ thuộc vào công nghệ nhập ngoại, phát triển các thương hiệu công nghiệp nổi tiếng của Việt Nam; có cơ chế đầu tư đặc biệt để triển khai một số dự án KHCN quy mô lớn phục vụ quốc phòng, an ninh hoặc có tác động mạnh mẽ tới năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh của sản phẩm, hàng hóa mang thương hiệu Việt Nam;

- Thực hiện các giải pháp đồng bộ nhằm phát triển KHCN thúc đẩy công nghiệp hỗ trợ và cơ khí chế tạo;

- Tiếp tục tăng cường ứng dụng tiến

bộ KHCN phục vụ phát triển các vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc.

(2) Tăng cường tiềm lực KHCN quốc gia

- Nhanh chóng hoàn thiện cơ chế chính sách cụ thể để đi vào hoạt động chính thức một số viện KHCN tiên tiến, tiếp tục đầu tư hình thành một số đại học nghiên cứu theo mô hình tiên tiến thế giới. Hỗ trợ phát triển các nhóm nghiên cứu mạnh, nhóm nghiên cứu trẻ tiềm năng; cụ thể hóa và đưa vào thực thi các chính sách sử dụng, trọng dụng cán bộ KHCN, đặc biệt là với ba nhóm đối tượng: nhà khoa học đầu ngành, nhà khoa học được giao chủ trì nhiệm vụ quốc gia đặc biệt quan trọng, nhà khoa học trẻ tài năng; tăng cường đào tạo, phát triển đội ngũ nhân lực KHCN trình độ cao trong nước kết hợp với thu hút, trọng dụng cán bộ thực tài trong nước và người Việt Nam ở nước ngoài;

- Đảm bảo NSNN cho KHCN, đồng thời huy động nguồn vốn xã hội và nguồn vốn nước ngoài nhằm gia tăng đầu tư cho KHCN thông qua hệ thống quỹ phát triển KHCN của các bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp và các dự án hợp tác công tư, nhiệm vụ hợp tác nghiên cứu song phương và đa phương;

- Nâng cấp hạ tầng kỹ thuật, phòng thí nghiệm, trang thiết bị phục vụ nghiên cứu, hạ tầng thông tin và thống kê KHCN quốc gia hiện đại, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

(3) Tiếp tục đổi mới đồng bộ cơ chế quản lý KHCN phù hợp với đặc thù của hoạt động KHCN

- Đẩy mạnh thực hiện cơ chế đặt hàng nhiệm vụ KHCN gắn với trách nhiệm sử dụng kết quả; áp dụng cơ chế

khoán chi đến sản phẩm cuối cùng; đảm bảo cấp phát tài chính kịp thời, phù hợp với tiến độ đặt hàng và phê duyệt nhiệm vụ, tạo thuận lợi tối đa cho các nhà khoa học; thay đổi phương thức cấp kinh phí thường xuyên cho các tổ chức KHCN công lập thông qua nhiệm vụ thường xuyên theo chức năng nhằm phát huy cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KHCN công lập;

- Nâng cao hiệu quả hoạt động của các quỹ công lập trong nghiên cứu cơ bản, đồng thời tăng cường kinh phí đối ứng từ doanh nghiệp cho nghiên cứu ứng dụng và đổi mới công nghệ; đảm bảo tỷ lệ trích quỹ đầu tư phát triển KHCN của doanh nghiệp nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung Luật Chuyển giao công nghệ, Luật Năng lượng nguyên tử và Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa, Luật Đo lường, Luật Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật để phù hợp với tình hình thực tiễn và các hiệp định tự do thương mại Việt Nam mới gia nhập.

(4) Đẩy mạnh phát triển thị trường công nghệ, phát triển mạng lưới các tổ chức dịch vụ kỹ thuật, môi giới, chuyển giao, tư vấn, đánh giá và định giá công nghệ

- Phát triển các doanh nghiệp KHCN thông qua hỗ trợ các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo có tiềm năng tăng trưởng cao, thúc đẩy phát triển các cơ sở ươm tạo công nghệ, ươm tạo doanh nghiệp KHCN; phát triển hệ sinh thái đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp lành mạnh; thúc đẩy phát triển mối liên kết giữa viện nghiên cứu, trường đại học với doanh nghiệp góp phần nâng cao tính ứng dụng thực tiễn và

thương mại hóa sản phẩm KHCN; xây dựng chính sách và bố trí nguồn lực để hỗ trợ thương mại hóa kết quả KHCN, hỗ trợ nghiên cứu giải mã, làm chủ công nghệ; tăng cường hiệu quả của hệ thống bảo hộ và thực thi quyền sở hữu trí tuệ;

- Phát triển hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về công nghệ, chuyên gia công nghệ, kết nối cung - cầu sản phẩm KHCN mới; hình thành và kết nối có hiệu quả các sàn giao dịch công nghệ quốc gia tại Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng với các trung tâm ứng dụng tiên bộ KHCN ở các địa phương; phát triển mạng lưới các tổ chức dịch vụ trung gian môi giới, đánh giá, chuyển giao công nghệ.

(5) Đẩy mạnh hợp tác và hội nhập quốc tế về KHCN

Chủ động tăng cường hợp tác nghiên cứu chung với các đối tác chiến lược, mở rộng hợp tác KHCN tầm quốc gia với các nước tiên tiến, nâng cao hiệu quả hoạt động của mạng lưới đại diện KHCN Việt

Nam ở nước ngoài, nhất là tại các địa bàn trọng điểm có công nghệ nguồn cần khai thác, chuyển giao. Tiếp tục triển khai có hiệu quả Đề án Hội nhập quốc tế về KHCN đến năm 2020, Chương trình hợp tác nghiên cứu chung song phương, đa phương, Chương trình tìm kiếm, giải mã, chuyển giao công nghệ từ nước ngoài về Việt Nam.

(6) Đẩy mạnh cải cách hành chính, đặc biệt là thủ tục hành chính, đơn giản hóa quy trình và thủ tục, giảm thời gian và chi phí trong thực hiện thủ tục hành chính; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công, tạo mọi thuận lợi cho các nhà khoa học, các tổ chức KHCN, người dân và doanh nghiệp.

(7) Đẩy mạnh hoạt động giáo dục, truyền thông nâng cao nhận thức xã hội về vai trò của KHCN trong thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; hình thành và nuôi dưỡng văn hoá đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp ở Việt Nam./.

Tài liệu tham khảo

1. Bùi Tiến Dũng (2014), *“Cơ chế tài chính đối với đơn vị sự nghiệp khoa học và công nghệ công lập”*. Tạp chí Tài chính, số 1/2014.
2. Đinh Thị Nga (2013). *“Đổi mới cơ chế quản lý chi tiêu NSNN cho khoa học và công nghệ”*. Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam, 2013.
3. Nguyễn Hồng Sơn (2012). *“Cơ chế tài chính cho hoạt động KH&CN ở Việt Nam: Một số hạn chế và giải pháp hoàn thiện”*, Tạp chí Những vấn đề kinh tế và chính trị thế giới, 6(194)/2012.
4. Lưu Đức Tuyên (2016). *Đổi mới cơ chế tự chủ đối với đối với tổ chức khoa học và công nghệ công lập*. Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, 2016.
5. Viện Chiến lược và chính sách tài chính (2018). *Thực trạng chuyển đổi tổ chức khoa học và công nghệ công lập sang mô hình doanh nghiệp*. Đề tài NCKH cấp cơ sở, 2018.