

Đổi mới cơ chế khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ

Nguyễn Trường Giang *

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích đổi mới quản lý tài chính đối với khoa học công nghệ ở Việt Nam, bao gồm: tính cấp thiết của việc đổi mới đồng bộ quy trình quản lý kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước; những quy định về khoán chi tại Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BKHCN-BTC thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước (Thông tư 27); một số vấn đề đặt ra.

Từ khóa: Đổi mới quản lý tài chính; khoán chi; nhiệm vụ khoa học và công nghệ; Thông tư 27.

1. Mở đầu

Khoa học và công nghệ là yếu tố quan trọng để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế sâu, rộng hiện nay, vì vậy đầu tư từ ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ ngày càng được gia tăng. Tuy nhiên, trong nhiều năm qua, việc xây dựng và triển khai các nhiệm vụ khoa học và công nghệ còn gặp nhiều khó khăn về thủ tục, dẫn đến sự nản chí của nhiều nhà khoa học, khó thu hút trí tuệ của các nhà khoa học trong thực hiện các công trình nghiên cứu khoa học và công nghệ sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước. Việc ban hành Thông tư liên tịch số 55/2015/TTLT/BTC-BKHCN ngày 22 tháng 4 năm 2015 (Thông tư 55) và Thông tư 27 ngày 30 tháng 12 năm 2015 đã tạo nên sự đổi mới đồng bộ trong quản lý kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước, từ lập dự toán đến quản lý sử dụng kinh phí, đáp ứng được sự mong đợi của các tổ chức khoa học và công nghệ và các nhà khoa học.

2. Tính cấp thiết đổi mới đồng bộ quy trình quản lý kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước

Trong những năm qua, mặc dù điều kiện ngân sách nhà nước còn khó khăn, nhưng đầu tư của nhà nước cho khoa học và công nghệ đã luôn đảm bảo ở mức 2% tổng chi ngân sách nhà nước (tương đương 0,5 - 0,6% GDP). Giai đoạn 2001 - 2005, lĩnh vực khoa học và công nghệ được cấp vốn từ ngân sách nhà nước là 16,488 tỷ đồng; giai đoạn 2006 - 2010 là 42,352 tỷ đồng và giai đoạn 2011 - 2015 là 92,003 tỷ đồng. Tốc độ chi cho khoa học và công nghệ tăng bình quân hàng năm 17% và là một trong các lĩnh vực có tốc độ tăng chi cao nhất của ngân sách nhà nước. Xét trong cả giai đoạn, tổng chi ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ giai đoạn 2011 - 2015 cao gấp

(*) Tiến sĩ, Bộ Tài chính. ĐT: 0912011488.
Email: nguyentruonggiang@mof.gov.vn.

5,6 lần so với giai đoạn 2001 - 2005 và gấp 2,2 lần so với giai đoạn 2006 - 2010.

Mặc dù vậy, khoa học và công nghệ ở Việt Nam còn trầm lắng, chưa thực sự trở thành động lực phát triển kinh tế - xã hội, chưa phát triển tương xứng với sự ưu tiên đầu tư của Nhà nước và kỳ vọng của xã hội. Một trong các nguyên nhân quan trọng là cơ chế tài chính đối với khoa học và công nghệ chưa phù hợp, thủ tục quản lý kinh phí ngân sách nhà nước rườm rà và phức tạp, làm hạn chế quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức khoa học và công nghệ, của các nhà khoa học. Để khắc phục hạn chế trên, ngày 30 tháng 12 năm 2015, liên Bộ Tài chính - Bộ Khoa học và Công nghệ đã ban hành Thông tư 27 quy định khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước. Đây là một bước thể chế hóa Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 2012 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về phát triển khoa học và công nghệ phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; Luật Khoa học và Công nghệ (sửa đổi) năm 2013 và Nghị định số 95/2014/NĐ-CP ngày 17 tháng 10 năm 2014 của Chính phủ quy định về cơ chế đầu tư và cơ chế tài chính đối với hoạt động khoa học và công nghệ. Cùng với việc đổi mới cơ chế quản lý khoa học và công nghệ từ khâu xác định, tuyển chọn, xây dựng, đánh giá, nghiệm thu nhiệm vụ khoa học và công nghệ, việc đổi mới cơ chế khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ đã tạo điều kiện thuận lợi, thông thoáng cho các nhà khoa học, tổ chức khoa học và công

nghệ trong việc quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước đầu tư cho khoa học và công nghệ.

Trên thực tế từ năm 2006 đến nay, việc quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước đối với các nhiệm vụ khoa học và công nghệ cũng đã từng bước được thực hiện khoán chi theo các quy định tại Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT/BTC-BKHCN ngày 04 tháng 10 năm 2006 của liên Bộ Tài chính - Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn chế độ khoán kinh phí của đề tài, dự án khoa học và công nghệ (Thông tư 93). Tuy vậy, các quy định tại Thông tư 93 mới chỉ khoán từng phần, từng nội dung công việc, chưa có bước đột phá mạnh mẽ hướng đến việc khoán đến sản phẩm cuối cùng nên chưa tạo động lực mạnh mẽ cho các nhà khoa học.

Trong những năm qua, hệ thống chính sách tài chính nhằm thúc đẩy đầu tư phát triển khoa học và công nghệ đã từng bước sửa đổi, hoàn thiện, cơ bản phù hợp với thực tiễn. Việc ban hành Thông tư 27 hướng dẫn cơ chế khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ, gắn kết với quy định tại Thông tư 55 hướng dẫn định mức xây dựng, phân bổ dự toán và quyết toán kinh phí đối với nhiệm vụ khoa học và công nghệ có sử dụng ngân sách nhà nước, tạo sự đổi mới đồng bộ quy trình quản lý kinh phí từ ngân sách nhà nước để thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ, bao gồm: lập dự toán, quản lý sử dụng (giao khoán, kiểm soát chi, tạm ứng và thanh toán tạm ứng, kiểm tra, thanh quyết toán).

Trong bối cảnh Việt Nam đang hội nhập quốc tế sâu, rộng hiện nay, việc ban hành Thông tư 27 là điểm nhấn quan trọng trong

đổi mới quản lý tài chính đối với khoa học và công nghệ tại Việt Nam. Các quy định mới đã cụ thể hóa đường lối chỉ đạo của Đảng, Nhà nước; phù hợp với đặc thù của việc quản lý khoa học và công nghệ cũng như thông lệ quốc tế; đồng bộ các hành lang pháp lý cần thiết nhằm tạo điều kiện thuận lợi, thông thoáng nhất cho các nhà khoa học thực hiện hoạt động nghiên cứu, sáng tạo, trong khi vẫn đảm bảo các nguyên tắc quản lý tài chính nhà nước.

3. Những quy định mới về khoán chi tại Thông tư 27

3.1. Phương thức khoán chi

Nếu như tại Thông tư 93, các nhiệm vụ khoa học và công nghệ chỉ thực hiện khoán chi đối với một số các nội dung chi như: thuê khoán chuyên môn, chi khác, thì tại Thông tư 27, các nhiệm vụ khoa học và công nghệ có thể được khoán chi đối với tất cả các nội dung chi để đạt được kết quả khoa học công nghệ theo yêu cầu nhiệm vụ đặt ra. Theo đó, bên cạnh việc tiếp tục khoán chi đối với các nội dung chi như quy định trước đây tại Thông tư số 93, Thông tư 27 mở rộng việc thực hiện khoán chi cả các nội dung như mua sắm trang thiết bị khoa học, nguyên, nhiên vật liệu dành cho nghiên cứu.

Để nâng cao trách nhiệm của cá nhân, tổ chức được giao quyền chủ động trong sử dụng kinh phí nghiên cứu với trách nhiệm trong việc hoàn thành nhiệm vụ, có sản phẩm nghiên cứu đáp ứng yêu cầu như đã đăng ký, Thông tư đã quy định rõ những điều kiện để được thực hiện khoán chi. Theo đó, tùy theo mức độ đáp ứng các điều kiện về xác định nhiệm vụ, xây dựng dự toán và đánh giá, nghiệm thu sản phẩm cuối cùng mà nhiệm vụ khoa học và công nghệ

được khoán chi theo một trong hai phương thức: khoán chi đến sản phẩm cuối cùng và khoán chi từng phần.

+ Khoán chi đến sản phẩm cuối cùng cần thỏa mãn đồng thời 5 điều kiện: (1) Nhiệm vụ được tổ chức chủ trì, chủ nhiệm nhiệm vụ mô tả và đề xuất khoán chi đối với toàn bộ các phần công việc; (2) Sản phẩm khoa học và công nghệ của nhiệm vụ đã được xác định rõ tên sản phẩm cụ thể, chỉ tiêu chất lượng chủ yếu của sản phẩm, đơn vị đo, mức chất lượng hoặc yêu cầu khoa học cần đạt được, số lượng hoặc quy mô sản phẩm tạo ra, địa chỉ ứng dụng; (3) Nhiệm vụ có dự toán nguồn ngân sách nhà nước đối với nội dung mua, thuê, sửa chữa trang thiết bị, cơ sở vật chất, đoàn ra phục vụ trực tiếp cho hoạt động nghiên cứu chiếm không quá 15% tổng dự toán nguồn ngân sách nhà nước thực hiện nhiệm vụ và không quá 1.000.000.000 đồng (một tỷ đồng); (4) Được Hội đồng tư vấn tuyển chọn, giao trực tiếp tổ chức và cá nhân thực hiện nhiệm vụ xem xét và đề xuất khoán chi đến sản phẩm cuối cùng; (5) Được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thuyết minh và dự toán kinh phí.

Trong các điều kiện trên, vai trò của Hội đồng tư vấn tuyển chọn, giao trực tiếp là đặc biệt quan trọng, đòi hỏi hiểu biết và trách nhiệm rất cao của các nhà khoa học được mời tham gia Hội đồng.

+ Khoán chi từng phần áp dụng đối với các nhiệm vụ không đủ điều kiện khoán chi đến sản phẩm cuối cùng. Đa số các nội dung dự toán kinh phí có thể định lượng đều được thực hiện khoán chi (tiền công lao động khoa học, hội thảo, công tác trong nước...); không khoán chi đối với các nội

dung mua nguyên nhiên, vật liệu, phụ tùng chưa được ban hành định mức kinh tế kỹ thuật; sửa chữa, mua sắm tài sản cố định, đoàn ra.

3.2. Sử dụng kinh phí khoán

Trong quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ, chủ nhiệm nhiệm vụ và tổ chức chủ trì nhiệm vụ trong khuôn khổ dự toán kinh phí đã được giao khoán, trên cơ sở yêu cầu của công việc, chủ động thực hiện chi tiêu theo thực tế phát sinh, không phụ thuộc vào định mức chi và dự toán của từng nội dung chi được duyệt trong tổng số các nội dung chi được giao khoán. Điều quan trọng cần lưu ý ở đây là: (i) Trước khi triển khai nhiệm vụ, chủ nhiệm nhiệm vụ phải xây dựng phương án triển khai các nội dung công việc được giao khoán, trong đó chủ nhiệm nhiệm vụ được quyền điều chỉnh mục chi, nội dung chi, định mức chi, kinh phí giữa các phần công việc được giao khoán, đảm bảo trong phạm vi tổng mức kinh phí được giao khoán, phù hợp với quy định chi tiêu của các nhiệm vụ tại Quy chế chi tiêu nội bộ của tổ chức chủ trì, trình thủ trưởng tổ chức chủ trì phê duyệt trước khi triển khai; (ii) Tất cả các nội dung chi đều cần có hóa đơn, chứng từ thể hiện rõ nội dung thực tế đã chi, cũng như việc mua sắm các tài sản có giá trị lớn vẫn cần tuân thủ các quy định của nhà nước về mua sắm tài sản có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước và Quy chế chi tiêu nội bộ của tổ chức chủ trì nhiệm vụ.

3.3. Sử dụng kinh phí tiết kiệm

Kinh phí tiết kiệm được từ kinh phí giao khoán được hạch toán là nguồn thu khác của tổ chức chủ trì và thủ trưởng tổ chức chủ trì quyết định phương án sử dụng kinh

phí tiết kiệm theo đề xuất của chủ nhiệm nhiệm vụ và Quy chế chi tiêu nội bộ của tổ chức chủ trì. Quy định này đã nâng cao trách nhiệm và quyền tự chủ của nhà khoa học và tổ chức chủ trì, đảm bảo công khai, minh bạch trong sử dụng kinh phí tiết kiệm, hài hòa giữa lợi ích của tổ chức khoa học và công nghệ, tập thể và cá nhân tham gia nghiên cứu.

3.4. Thanh toán, tạm ứng kinh phí

Nhằm tạo điều kiện thuận lợi, đơn giản hóa thủ tục trong thanh quyết toán kinh phí nghiên cứu khoa học, việc tạm ứng kinh phí được thực hiện theo tiến độ hợp đồng nghiên cứu; thanh toán tạm ứng được căn cứ vào báo cáo các nội dung công việc đã triển khai, bảng kê khối lượng công việc đã thực hiện, bảng kê tổng hợp danh mục các khoản thực chi; bảng kê khối lượng công việc và bảng kê tổng hợp danh mục các khoản thực chi do cơ quan quản lý kinh phí xác nhận và chịu trách nhiệm về tính pháp lý; kho bạc Nhà nước không kiểm soát chứng từ chi tiết, việc này sẽ do cơ quan quản lý tài chính đảm nhận.

3.5. Quyết toán kinh phí

- Nhiệm vụ khoa học và công nghệ được quyết toán một lần sau khi được hoàn thành và các bên đã tiến hành thanh lý hợp đồng, theo phương thức quyết toán tổng hợp các nội dung được khoán chi và các nội dung không khoán chi. Theo cách này, quyết toán kinh phí được gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ.

- Đối với nhiệm vụ khoa học và công nghệ thực hiện trong nhiều năm: tổ chức chủ trì có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo đơn vị quản lý kinh phí về số kinh phí thực nhận và thực chi trong năm để đơn vị quản

lý kinh phí tổng hợp số kinh phí thực nhận, thực chi của nhiệm vụ vào quyết toán của đơn vị theo niên độ ngân sách. Để hạn chế việc quyết toán kinh phí không theo kết quả công việc, cần lưu ý là việc tổng hợp số thực chi vào quyết toán của đơn vị theo niên độ ngân sách cần phải gắn với việc đánh giá kết quả từng phần công việc được thực hiện trong năm ngân sách.

- Số kinh phí chưa tạm ứng, chưa thanh toán trong thời gian thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ được chuyển sang năm sau để tiếp tục thực hiện nhiệm vụ, không phải làm các thủ tục chuyển số dư kinh phí như đối với các nội dung chi khác.

3.6. Chế tài xử lý đối với các nhiệm vụ không hoàn thành

Tổ chức chủ trì và chủ nhiệm nhiệm vụ không hoàn thành công trình sẽ phải hoàn trả tối thiểu 30% tổng kinh phí ngân sách nhà nước đã sử dụng hoặc 100% tổng kinh phí ngân sách nhà nước đã sử dụng nếu cơ quan có trách nhiệm xác định được lỗi chủ quan của nhà khoa học không hoàn thành.

Tổ chức chủ trì chưa thực hiện hoàn trả ngân sách nhà nước theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền phê duyệt nhiệm vụ thì không được quyền tham gia tuyển chọn, xét giao trực tiếp nhiệm vụ có sử dụng ngân sách nhà nước.

Cá nhân chủ nhiệm nhiệm vụ không được quyền tham gia tuyển chọn, xét giao trực tiếp nhiệm vụ khoa học và công nghệ có sử dụng ngân sách nhà nước khi chưa thực hiện trách nhiệm hoàn trả ngân sách nhà nước trong vòng 03 năm kể từ ngày có quyết định của cơ quan có thẩm quyền về nhiệm vụ không hoàn thành.

4. Một số vấn đề đặt ra

Thông tư 27 chính thức có hiệu lực từ

ngày 15 tháng 02 năm 2016. Trong quá trình tổ chức thực hiện cần lưu ý đối với các nhiệm vụ khoa học và công nghệ được giao trước khi ban hành Thông tư 27, đang thực hiện dở dang, khi giao nhiệm vụ và dự toán chưa căn cứ vào các điều kiện quy định tại Thông tư 27, thì không được áp dụng các quy định tại Thông tư này.

Cùng với việc trao quyền tự chủ cao, Nhà nước cũng yêu cầu các nhà khoa học, các tổ chức khoa học và công nghệ nâng cao hơn nữa trách nhiệm trong quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước; nghiên cứu khoa học một cách nghiêm túc, công tâm. Nhiệm vụ khoa học và công nghệ cần phải được tuyển chọn, đặt hàng theo đúng quy trình, đảm bảo sự cạnh tranh, công khai, minh bạch; được tổ chức thực hiện nghiêm túc, sát với yêu cầu đặt ra; được nghiệm thu, đánh giá một cách khoa học, công tâm, khách quan; nâng cao chất lượng các Hội đồng khoa học và công nghệ; nâng cao trách nhiệm các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức chủ trì nhiệm vụ khoa học và công nghệ, trách nhiệm của nhà khoa học trong quá trình quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước đảm bảo đúng mục đích và mục tiêu. Ngay từ khâu đăng ký, thẩm định, phê duyệt nhiệm vụ yêu cầu các nhà khoa học phải định lượng và đăng ký sản phẩm khoa học cụ thể, rõ ràng, mô tả đầy đủ, chi tiết về sản phẩm, về chất lượng, tính năng, địa chỉ ứng dụng, tác dụng của sản phẩm. Việc xây dựng dự toán kinh phí phải căn cứ vào các định mức kinh tế, kỹ thuật, đơn giá do cơ quan có thẩm quyền ban hành, sát với yêu cầu công việc, hạn chế các tiêu cực trong việc nâng cao dự toán so với nhu cầu chi tiêu cần thiết.

Các cơ quan quản lý nhà nước về khoa học cần căn cứ vào các điều kiện để xác định nhiệm vụ khoa học và công nghệ được khoán chi đến sản phẩm cuối cùng quy định tại Thông tư 27 và đặc điểm, tính chất, đặc thù của nhiệm vụ trong từng lĩnh vực khoa học công nghệ, để ban hành các quy định cụ thể hóa các điều kiện quy định nêu trên để áp dụng thống nhất trong ngành, lĩnh vực.

5. Kết luận

Thông tư 27 là hành lang pháp lý quan trọng trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước đối với việc thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ. Tuy vậy, những quy định tại Thông tư 27 chỉ phát huy hiệu quả, khi những quy định này được phối hợp đồng bộ với các chính sách đổi mới trong tổ chức quản lý hoạt động khoa học và công nghệ, như: ban hành các tiêu chí cụ thể, rõ ràng quy trình tuyển chọn nhiệm vụ khoa học và công nghệ cho phù hợp với yêu cầu, khả năng quản lý và khả năng thực hiện của từng cấp quản lý; ban hành đầy đủ các định mức kinh tế kỹ thuật, tài chính làm cơ sở để xác định khối lượng công việc và dự toán kinh phí; đổi mới cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với tổ chức khoa học và công nghệ công lập; tập trung đầu tư vào các lĩnh vực trọng điểm được xác định trong Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ, các lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách và những lĩnh vực công ích do Nhà nước quy định...

Tài liệu tham khảo

[1] Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), *Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 1/11/2012 về phát triển khoa học và công nghệ phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện*

kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Hà Nội.

- [2] Bộ Khoa học và Công nghệ - Bộ Tài chính (2006), *Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT/BTC-BKHCN ngày 04/10/2006 hướng dẫn chế độ khoán kinh phí của đề tài, dự án khoa học và công nghệ, Hà Nội.*
- [3] Bộ Khoa học và Công nghệ - Bộ Tài chính (2015), *Thông tư liên tịch 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 khoa học và công nghệ có sử dụng ngân sách nhà nước, Hà Nội.*
- [4] Bộ Khoa học và Công nghệ - Bộ Tài chính (2015), *Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BKHCN-BTC ngày 30/12/2015 quy định khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước, Hà Nội.*
- [5] Chính phủ (2005), *Nghị định 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 về tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học và công nghệ công lập, Hà Nội.*
- [6] Chính phủ (2007), *Nghị định 80/2007/NĐ-CP ngày 19/5/2007 về doanh nghiệp khoa học và công nghệ, Hà Nội.*
- [7] Chính phủ (2010), *Nghị định 96/2010/NĐ-CP sửa đổi bổ sung một số điều Nghị định 115/2005/NĐ-CP và Nghị định 80/2007/NĐ-CP, Hà Nội.*
- [8] Chính phủ (2014), *Nghị định số 95/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 quy định về cơ chế đầu tư và cơ chế tài chính đối với hoạt động khoa học và công nghệ, Hà Nội.*
- [9] Quốc hội (2013), *Luật Khoa học và công nghệ năm 2013, Hà Nội.*
- [10] Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 48/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển hoạt động khoa học và công nghệ 2011 - 2020, Hà Nội.*

