

Điều chỉnh đầu tư để thúc đẩy phát triển hoạt động KH&CN địa phương

TS HỒ NGỌC LUẬT

Bộ KH&CN

Theo quan điểm của tác giả - người trực tiếp tham gia quản lý hoạt động khoa học và công nghệ (KH&CN) địa phương - thực trạng phân bổ và sử dụng chi ngân sách nhà nước (NSNN) cho KH&CN tại các địa phương còn nhiều bất cập. Vậy nguyên nhân do đâu, và chúng ta cần phải có những giải pháp gì trong điều chỉnh đầu tư để thúc đẩy phát triển hoạt động KH&CN tại các địa phương?

Luật KH&CN năm 2013 khẳng định: “Nhà nước bảo đảm chi cho KH&CN từ 2% trở lên trong tổng chi NSNN hàng năm và tăng dần theo yêu cầu phát triển của sự nghiệp KH&CN” (Điều 49 Khoản 1). Việc bố trí chi NSNN cho KH&CN hiện nay được thực hiện theo Luật Ngân sách. Theo đó, “Quốc hội quyết định dự toán NSNN, bao gồm chi ngân sách trung ương và chi ngân sách địa phương, chi tiết theo các lĩnh vực... Trong chi đầu tư phát triển (ĐTPT) và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, KH&CN” (Điều 15); “Hội đồng nhân dân các cấp quyết định dự toán chi ngân sách địa phương, bao gồm chi ngân sách cấp mình và chi ngân sách địa phương cấp dưới, chi tiết theo các lĩnh vực chi ĐTPT, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Trong chi ĐTPT và chi thường xuyên có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, KH&CN” (Điều 25).

Như vậy, có thể nói 2% chi NSNN là khoản “tiền vàng” mà Nhà nước ưu tiên dành ra để phát triển KH&CN, khẳng định sức mạnh của dân tộc, củng cố và phát huy “động lực quan trọng nhất” để phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ Tổ quốc. Tuy nhiên, trong thời gian qua thực tế tại một số địa phương, những chủ trương, đường lối về phát triển KH&CN nêu trên chưa được thực hiện nghiêm túc, triệt để.

Thực trạng phân bổ và sử dụng chi NSNN cho KH&CN tại địa phương

Thực hiện theo Luật Ngân sách, hàng năm, Quốc hội quyết định bố trí tổng chi từ NSNN cho KH&CN địa phương theo 2 mục: chi sự nghiệp khoa học (SNKH) và chi ĐTPT KH&CN. Cụ thể, tình hình phân bổ và thực hiện chi NSNN được thể hiện ở bảng 1.

STT		Năm 2012		Năm 2013	
		Chi SNKH	Chi ĐTPT	Chi SNKH	Chi ĐTPT
1	Quốc hội quyết định	1.750	2.990	1.920	3.300
2	HĐND tỉnh/thành phố phân bổ	1.812	2.369,7	2.060	2.678
3	Tỷ lệ (2:1)	104%	79%	107,3%	81,2%
4	Số địa phương phân bổ bằng và cao hơn tổng Quốc hội giao	53	-	59	26
5	Số địa phương phân bổ thấp hơn tổng Quốc hội giao	10	-	4	37
6	Thực hiện	1.791	2.123	2.018,2	2.385
7	Tỷ lệ thực hiện	102%	71%	105,1%	72,3%

Bảng 1: tình hình phân bổ và sử dụng NSNN cho KH&CN tại các địa phương năm 2012-2013
(đơn vị tính: tỷ đồng)

Tình hình thực hiện chi SNKH

Trong 2 năm 2012-2013, đa số HĐND các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương (gọi tắt là địa phương) đều bố trí mức chi ngân sách cao hơn tổng mức Quốc hội phê duyệt (bảng 1). Năm 2012, bình quân tổng mức bố trí của địa phương đạt 104%, năm 2013 đạt 107,3%. Trong số các địa phương bố trí chi SNKH cao hơn mức Quốc hội giao nổi bật có 4 địa phương: Cà Mau (bằng 272% mức Quốc



Sâm Ngọc Linh và cà phê là 2 sản phẩm nổi bật được các tỉnh Tây Nguyên đầu tư ứng dụng KH&CN đạt hiệu quả cao

hội giao), Tuyên Quang (159%), Đồng Nai (139%), Vĩnh Long (135%). Năm 2012, có 10 địa phương bố trí chi SNKH thấp hơn mức Quốc hội giao, cá biệt có 4 địa phương bố trí chi SNKH thấp/hoặc bằng 62%, đó là Đà Nẵng (62%); Phú Yên (62%), Kiên Giang (38%), Bà Rịa - Vũng Tàu (37%). Năm 2013, có 4 địa phương bố trí chi SNKH thấp hơn mức Quốc hội giao là: Bình Dương (68%), Kon Tum (83%), Đồng Tháp (93%), Quảng Trị (96%).

Theo báo cáo của các địa phương, nhìn chung tình hình phân bổ và sử dụng kinh phí SNKH của các địa phương đã được cải thiện theo chiều hướng tốt hơn. Năm 2012 là năm đầu tiên HĐND các tỉnh/thành phố phân bổ đạt và vượt số kinh phí Quốc hội phân bổ. Điều này đã thể hiện sự quan tâm ngày càng cao của đa số lãnh đạo các địa phương đối với hoạt động KH&CN.

Tuy nhiên, vẫn còn một số địa phương chưa thống nhất quản lý và sử dụng kinh phí SNKH, thể hiện ở chỗ vẫn còn một số địa phương giao trực tiếp kinh phí SNKH cho các đầu mối như Sở Thông tin và Truyền thông, các huyện/thị xã (để chi cho hoạt động KH&CN cấp huyện), Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật... mà không thông qua Sở KH&CN. Cá biệt như: Sở KH&CN Đà Nẵng chỉ được giao quản lý có 37% tổng chi Quốc hội cân đối, Sở KH&CN Bà Rịa - Vũng Tàu quản lý 33%, Sở KH&CN Kiên Giang quản lý 39%. Một số địa phương bố trí kinh

phí SNKH để chi cho những nhiệm vụ không hoàn toàn là nhiệm vụ KH&CN, như chi cho hoạt động tin học hóa của Trung tâm tin học thuộc UBND tỉnh, chi cho sự nghiệp thông tin và truyền thông (Quảng Bình, Phú Yên, Kiên Giang, Sóc Trăng).

Về chi ĐTPT cho KH&CN

Năm 2012, 2013 HĐND các địa phương bố trí mức chi ĐTPT được khoảng 79% và 81,1% của tổng mức Quốc hội phê duyệt. Mức thực hiện của các địa phương đạt 71% (2012) và 72,3% (2013) so với tổng mức Quốc hội phân bổ.

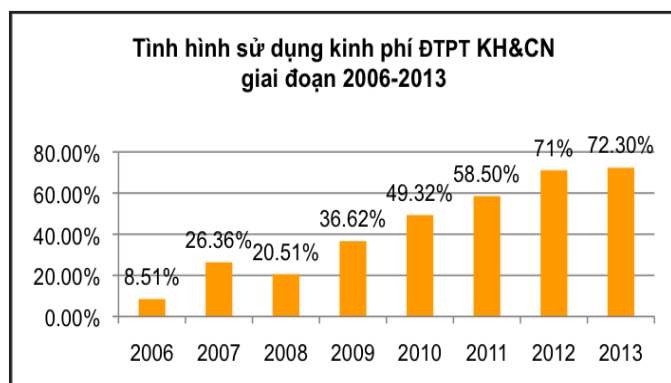
Nhìn chung trong những năm gần đây, năng lực xây dựng các dự án sử dụng nguồn vốn ĐTPT của các địa phương đã từng bước được cải thiện và nâng lên rõ rệt. Kinh phí dành cho ĐTPT được đa số các địa phương sử dụng đúng mục đích, tập trung tăng cường năng lực cho công tác đo lường, kiểm định của các Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng (TCĐLCL) và cho các đơn vị sự nghiệp KH&CN đang trong lộ trình chuyển đổi theo cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm (Nghị định 115/2005/NĐ-CP), các phòng thí nghiệm...

Tuy nhiên, trong số này vẫn còn khá nhiều địa phương bố trí vốn ĐTPT cho KH&CN chưa đúng mục đích, sai đối tượng như: chi cho tăng cường trang thiết bị y tế tại các bệnh viện, xử lý hệ thống nước thải, chi cho tăng cường tiềm lực công nghệ

thông tin cho các sở, ban, ngành... Theo ước tính, có đến 30% số kinh phí ĐTPPT đã giải ngân cho các dự án thuộc nhóm đối tượng này. Một số địa phương mới sử dụng được khoảng 5-20% tổng mức chi ĐTPPT cho KH&CN do Quốc hội phân bổ là: Thái Nguyên, Hải Dương, Hải Phòng, Ninh Bình, Hà Tĩnh, Lâm Đồng, Đà Nẵng, Quảng Nam, Bình Phước, Đắk Nông, Bà Rịa - Vũng Tàu...

Các địa phương đã quan tâm nhiều hơn việc đầu tư hạ tầng cơ sở vật chất, trang thiết bị cho các tổ chức KH&CN, đặc biệt là các Trung tâm Ứng dụng tiến bộ KH&CN, Trung tâm Kỹ thuật TCĐLCL thông qua việc xây dựng các đề án tăng cường tiềm lực KH&CN sử dụng nguồn vốn ĐTPPT cho KH&CN. Điều này được thể hiện qua việc sử dụng kinh phí ĐTPPT năm 2013 đạt khoảng 81,1% tổng kinh phí Trung ương cân đối, đạt 89,1% so với tổng kinh phí UBND tỉnh phê duyệt.

Với nguồn vốn ĐTPPT mà Quốc hội phân bổ cho các địa phương hàng năm, các địa phương giải ngân nguồn vốn này ngày càng hiệu quả hơn, tiềm lực KH&CN địa phương ngày càng được bổ sung và có bước phát triển mới, nhất là sau khi có Quyết định số 317/QĐ-TTg ngày 15.3.2012 của Thủ tướng Chính phủ về nâng cao năng lực của các Trung tâm Ứng dụng tiến bộ KH&CN, Trung tâm Kỹ thuật TCĐLCL thuộc các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương (biểu đồ 1).



Biểu đồ 1: tỷ lệ sử dụng kinh phí ĐTPPT KH&CN (so với tổng của Quốc hội phân bổ) giai đoạn 2006-2013 (nguồn: Vụ Phát triển KH&CN Địa phương, Bộ KH&CN)

Hàng năm, Quốc hội bố trí một khoản kinh phí khá lớn chi cho ĐTPPT KH&CN. Năm 2012, chi ĐTPPT bằng 171% chi SNKH, năm 2013 con số này là 172%. Nếu tách riêng số kinh phí ĐTPPT mà các địa

phương thực sự “giải ngân” trúng và đúng cho các đối tượng (năm 2012 số này khoảng $1.661 = 70\% \times 2.373$ tỷ đồng, năm 2013 khoảng $1.670 = 70\% \times 2.385$ tỷ đồng), thì số còn lại chưa dùng, hoặc dùng cho việc khác trong tổng chi ĐTPPT cho KH&CN địa phương mà Quốc hội phân bổ là một con số không nhỏ. Con số này, năm 2012 là khoảng 1.329 tỷ đồng, năm 2013 khoảng 1.630 tỷ đồng. Đây là khoản tiền “quốc sách hàng đầu”, nhưng lại không chi đúng đối tượng, mục đích. Tồn tại này thực sự cần được xem xét và giải quyết thấu đáo.

Vì sao có những tồn tại này?

1. Thực tế tập trung ĐTPPT cho KH&CN trong thời gian qua có sự mất cân đối trong bố trí, phân bổ chi ĐTPPT và chi SNKH (cụ thể là suất đầu tư tiềm lực KH&CN) giữa các bộ/ngành ở Trung ương và các địa phương. Suất đầu tư tiềm lực KH&CN là tỷ lệ chi ĐTPPT/chi SNKH. Có nghĩa là đối với 1 đồng chi SNKH thì bố trí bao nhiêu đồng chi ĐTPPT. Giai đoạn 2006-2014, suất chi ĐTPPT ở các bộ/ngành Trung ương bình quân là 0,5. Trong khi đó, suất chi ĐTPPT ở các địa phương bình quân là 1,33. Tóm lại, giai đoạn 2006-2013, suất chi ĐTPPT ở địa phương gấp 2,66 lần ($1,33/0,5$) suất chi ĐTPPT ở các bộ/ngành Trung ương.

2. Mặc dù có được nguồn kinh phí ĐTPPT lớn, nhưng ở các địa phương hiện nay lại đang tồn tại một nghịch lý là nguồn nhân lực rất thiếu và yếu. Đại đa số các tổ chức KH&CN có đội ngũ cán bộ khoa học có trình độ cao, có năng lực là các tổ chức KH&CN ở Trung ương, các tổ chức KH&CN ở địa phương có lực lượng cán bộ mỏng và trình độ chuyên môn không cao.

Theo số liệu thống kê về nhân lực làm công tác nghiên cứu - phát triển (NC&PT) năm 2011, số cán bộ NC&PT ở địa phương là 11.150 người (chiếm 20%), số cán bộ NC&PT ở các bộ/ngành Trung ương là 44.393 người (chiếm 80%). Số cán bộ NC&PT của các bộ/ngành Trung ương nhiều gấp gần 4 lần số cán bộ NC&PT địa phương, nhưng tỷ lệ chi ĐTPPT lại được bố trí với tỷ lệ bằng hoặc thấp hơn của địa phương. Bình quân kinh phí ĐTPPT/cán bộ NC&PT ở địa phương là 243,5 triệu đồng/người, ở Trung ương là 47,68 triệu đồng/người. Như vậy, tỷ lệ bình quân kinh phí ĐTPPT/cán bộ NC&PT ở địa phương cao gấp 5,1 lần ở Trung ương.

Sự mất cân đối này cũng gây ra khó khăn cho các địa phương ở chỗ không có đủ nhân lực KH&CN, tổ chức KH&CN để thực hiện hết số kinh phí ĐTPT được Quốc hội giao.

3. Từ năm 2012 trở về trước, trong quyết định giao vốn ĐTPT nguồn NSNN không ghi mức chi cụ thể cho lĩnh vực KH&CN (như quy định tại Điểm b, khoản 3, điều 15 của Luật Ngân sách), nên một số địa phương đã không tách riêng số kinh phí ĐTPT cho KH&CN ra khỏi tổng vốn ĐTPT nguồn NSNN giao cho địa phương. Do vậy, các dự án ĐTPT tiềm lực KH&CN chưa được coi “là một nội dung cần được ưu tiên tập trung đầu tư trước một bước trong hoạt động của các ngành, các cấp”.

Chính vì không có gạch đầu dòng “chi KH&CN” trong quyết định giao vốn ĐTPT nguồn NSNN cho các địa phương nên dẫn đến việc một số tỉnh/thành phố đã sử dụng sai mục đích, không hiệu quả nguồn kinh phí này (thậm chí dùng nguồn kinh phí này để làm đường, xây bệnh viện, trường học... chứ không đầu tư cho lĩnh vực KH&CN).

4. Trong Quyết định số 60/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn ĐTPT bằng nguồn NSNN giai đoạn 2011-2015 chưa có nguyên tắc, tiêu chí phân bổ riêng phù hợp với đặc thù của ngành KH&CN. Do đó, một số địa phương do điều kiện còn khó khăn nên UBND các tỉnh/thành phố đã bố trí nguồn kinh phí này để sử dụng vào các nhiệm vụ khác của địa phương (Hà Giang, Ninh Bình, Hà Nam... trong 3 năm liền 2010-2012 gần như không sử dụng nguồn ĐTPT cho KH&CN).

5. Tại một số địa phương, Sở KH&CN không được giao quyền, không được chủ động phối hợp để xác định danh mục các dự án đầu tư sử dụng nguồn kinh phí ĐTPT cho KH&CN địa phương và tham mưu cho lãnh đạo tỉnh/thành phố. Việc này do Sở Kế hoạch và Đầu tư và/hoặc Sở Tài chính (Hưng Yên, Bắc Ninh, Thừa Thiên - Huế...) thực hiện.

Đề xuất, kiến nghị

Trước thực trạng sử dụng chi NSNN cho KH&CN ở các địa phương còn nhiều bất cập như đã nêu trên, để thúc đẩy phát triển KH&CN địa phương,

đề nghị Quốc hội, Chính phủ, các bộ/ngành hữu quan:

Một là, sớm ban hành Nghị định quy định về đầu tư và cơ chế tài chính đối với hoạt động KH&CN, thông qua đó bảo đảm chi NSNN cho KH&CN được các cấp, các ngành, các địa phương thực hiện nghiêm chỉnh và hiệu quả theo tinh thần “Phát triển và ứng dụng KH&CN 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”.

Hai là, sớm có Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý vốn ĐTPT từ NSNN dành cho KH&CN nhằm tăng cường bố trí và sử dụng có hiệu quả ngân sách nhà nước phát triển tiềm lực KH&CN quốc gia, tập trung trọng tâm, trọng điểm cho các nội dung cần ưu tiên thực hiện của Chiến lược KH&CN giai đoạn 2011-2020; cùng với những thông tư liên ngành về KH&CN, tài chính, kế hoạch và đầu tư để thống nhất hướng dẫn các bộ/ngành, địa phương sử dụng hiệu quả NSNN dành cho phát triển KH&CN.

Ba là, đề nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung Luật NSNN bảo đảm đồng bộ với những tinh thần đổi mới của Luật KH&CN 2013, sớm tạo môi trường pháp lý phù hợp, thuận lợi để Luật KH&CN được thực thi trong cuộc sống một cách hiệu quả nhất ■

* Vĩnh Phúc: tăng cường trang thiết bị nâng cao công tác khám, chữa bệnh cho nhân dân của Bệnh viện đa khoa huyện Tam Đảo (11 tỷ đồng); đầu tư xây dựng công trình: hệ thống xử lý nước thải sinh hoạt khu dân cư trên địa bàn tỉnh (7,5 tỷ đồng); dự án đầu tư trang thiết bị thiết yếu cho các đơn vị y tế trên địa bàn tỉnh (10,881 tỷ đồng).

Nghe An: ứng dụng công nghệ thông tin thực hiện dịch vụ công về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức trên địa bàn tỉnh (1 tỷ đồng); cấp quyền sử dụng đất phân cấp đầu tư cho các huyện, thành, thị (19,3 tỷ đồng).