

CƠ CHẾ TÀI CHÍNH CHO KH&CN:

những đổi mới cơ bản

NGUYỄN DUY TRUNG

Bộ Tài chính

Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã nhận định: “Phát triển và ứng dụng khoa học và công nghệ (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...”.

Để Nghị quyết của Đảng đi vào cuộc sống, trong thời gian qua, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp quy mang tính đổi mới trong hoạt động KH&CN, trong đó có những văn bản về cơ chế tài chính cho hoạt động KH&CN. Bài viết đề cập đến một số đổi mới cơ bản về cơ chế tài chính cho KH&CN thông qua một số văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành gần đây, đặc biệt là Nghị định 95/2014/NĐ-CP ngày 17.10.2014 quy định về đầu tư và cơ chế tài chính đối với KH&CN (Nghị định 95).

Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tài chính đối với lĩnh vực KH&CN

Luật KH&CN đầu tiên của Việt Nam được ban hành ngày 22.6.2000, là khung pháp lý điều chỉnh mọi hoạt động KH&CN ở Việt Nam. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm thực hiện, Luật KH&CN năm 2000 đã bộc lộ một số điểm không còn phù hợp, không đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý nhà nước về KH&CN trong giai đoạn hiện nay. Chính vì thế, ngày 18.6.2013, tại Kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật KH&CN năm 2013, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1.1.2014.

Để triển khai Luật KH&CN năm 2013, theo sự phân công của Chính phủ, Bộ KH&CN, Bộ Tài chính và các Bộ, ngành liên quan đã phối hợp chặt chẽ để xây dựng, trình Chính phủ ban hành 7 Nghị định hướng dẫn thi hành Luật KH&CN¹. Theo đó, các nội dung về cơ chế tài chính đã được đổi mới mạnh mẽ nhằm tạo hành lang pháp lý để tổ chức triển khai hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ một cách chất lượng, hiệu quả. Bên cạnh đó, tinh thần đổi mới về cơ chế tài chính cũng đã được thể hiện thông qua các văn bản liên tịch giữa Bộ KH&CN với Bộ Tài chính, đó là:

- Cơ chế *khoản sử dụng kinh phí*: theo đó, hầu hết các khoản chi cho con người, hợp, hội thảo đều thực hiện theo phương thức khoán; chỉ không khoán kinh phí đối với các khoản chi mua nguyên vật liệu, chi đoàn ra, chi mua sắm tài sản cố định...

¹(1) Nghị định số 08/2014/NĐ-CP ngày 27.1.2014 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật KH&CN; (2) Nghị định số 11/2014/NĐ-CP ngày 18.2.2014 về hoạt động thông tin KH&CN; (3) Nghị định số 23/2014/NĐ-CP ngày 3.4.2014 về Điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ phát triển KH&CN quốc gia; (4) Nghị định số 40/2014/NĐ-CP ngày 12.5.2014 quy định việc sử dụng, trọng dụng cá nhân hoạt động KH&CN; (5) Nghị định số 78/2014/NĐ-CP ngày 30.7.2014 quy định về Giải thưởng Hồ Chí Minh, Giải thưởng Nhà nước và các giải thưởng khác về KH&CN; (6) Nghị định số 87/2014/NĐ-CP ngày 22.9.2014 quy định về thu hút cá nhân hoạt động KH&CN là người Việt Nam ở nước ngoài và chuyên gia nước ngoài tham gia hoạt động KH&CN tại Việt Nam; (7) 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 KH&CN.

- *Cơ chế tự động chuyển số dự toán, số dư tạm ứng:* theo đó, kinh phí thực hiện các chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu thuộc lĩnh vực KH&CN đang trong thời gian thực hiện được phép chuyển số dự toán và số dư tạm ứng sang năm sau để chi tiếp mà không bị hủy bỏ hoặc phải báo cáo xin phép cơ quan tài chính như các nguồn kinh phí khác. Đây là quy định riêng, có tính đặc thù đối với KH&CN.

- *Cơ chế thông thoáng trong tạm ứng và thanh toán tạm ứng kinh phí:* theo quy định hiện hành về việc tạm ứng kinh phí ngân sách nhà nước (NSNN) cho các dự án nói chung (dự án đầu tư phát triển, KH&CN...) thì mức tạm ứng kinh phí tối đa là 30% tổng dự toán kinh phí được duyệt. Tuy vậy, để tạo điều kiện cho các tổ chức KH&CN giao nhiệm vụ chủ trì thực hiện, Bộ Tài chính đã phối hợp với Bộ KH&CN để hướng dẫn việc tạm ứng kinh phí lần đầu được thực hiện theo quy định tại hợp đồng đã ký kết giữa cơ quan chủ quản và chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN đảm bảo không vượt quá 50% tổng dự toán của nhiệm vụ và trong phạm vi dự toán năm được cấp có thẩm quyền giao, tức là được tạm ứng kinh phí đợt đầu tiên tới 100% mức dự toán kinh phí trong năm (nhưng không vượt quá 50% tổng dự toán của nhiệm vụ).

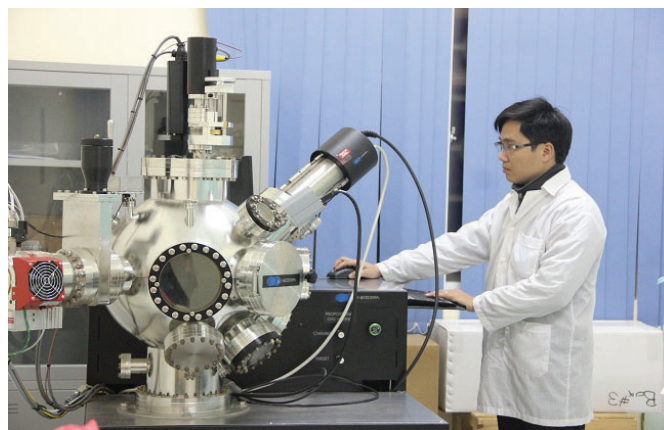
- *Hệ thống các văn bản liên tịch quy định về quản lý tài chính* đối với Chương trình KH&CN trọng điểm cấp quốc gia, các Chương trình quốc gia về KH&CN²; hướng dẫn quản lý tài chính đối với kinh phí hoạt động thường xuyên của các tổ chức KH&CN công lập...

Đổi mới phương thức đầu tư và cơ chế tài chính

Luật KH&CN năm 2013 đã dành một chương riêng (Chương VI) quy định về đầu tư, tài chính phục vụ phát triển KH&CN và ngày 17.10.2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định 95 quy định cụ thể về vấn đề này. Đây là những bước chuyển biến mới nhằm giải quyết những bất cập, khó khăn trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ KH&CN.

Thứ nhất, kinh phí thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng NSNN được phân bổ theo cơ chế quỹ. Như vậy, việc xác định, phê duyệt nhiệm vụ KH&CN

²Chương trình phát triển sản phẩm quốc gia, Chương trình quốc gia phát triển công nghệ cao, Chương trình đổi mới công nghệ quốc gia, Chương trình hỗ trợ phát triển doanh nghiệp KH&CN và tổ chức KH&CN công lập thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm...



diễn ra thường xuyên, liên tục trong năm. Đây là điểm mới, rất có giá trị, cho phép các nhà khoa học chủ động nghiên cứu và sử dụng kinh phí; rút ngắn quá trình chuẩn bị, phê duyệt nhiệm vụ nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ.

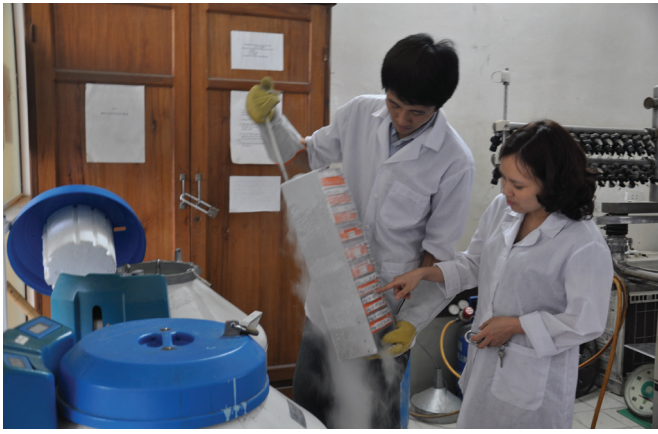
Thứ hai, áp dụng khoán chi đối với các nhiệm vụ KH&CN sử dụng NSNN, tạo hành lang pháp lý triển khai phương thức khoán chi đến sản phẩm cuối cùng. Các ưu điểm nổi bật của khoán chi, đó là: đáp ứng đặc thù của hoạt động KH&CN là tìm kiếm cái mới (nghĩa là chưa có tiền lệ và có mức độ rủi ro cao); cần có môi trường lao động có tính chủ động cao, khuyến khích tính độc lập, trung thực, sáng tạo; giảm bớt ở mức tối đa các thủ tục hành chính rườm rà, tiêu phí thời gian vô ích.

Thứ ba, mua kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ cho phép: rút ngắn thời gian đưa kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ vào cuộc sống; giảm rủi ro cho quá trình đầu tư của NSNN vốn đã không thực sự dồi dào. Việc quy định trách nhiệm của người quyết định đặt mua kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ bằng nguồn NSNN tại Khoản 4, Điều 18, Nghị định 95 là rất cần thiết, góp phần nâng cao hiệu quả công tác quản lý tài chính.

Thứ tư, triển khai cơ chế đầu tư đặc biệt và phương pháp thực hiện các nhiệm vụ KH&CN đặc biệt. Đây là điểm mới, lần đầu tiên được luật hóa ở Việt Nam và phù hợp với đặc thù của hoạt động KH&CN (là loại hoạt động có tính phát hiện, chưa có tiền lệ, chứa đựng nhiều rủi ro). Với các nhiệm vụ KH&CN đặc biệt, Nghị định 95 đã tạo ra không gian pháp lý đủ thông thoáng để có thể thực hiện được, trong khi đó, việc sử dụng ngân sách một cách có hiệu quả vẫn được coi trọng, tuân thủ theo quy định chung là Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền phê duyệt loại nhiệm vụ này theo mức đầu tư.

Huy động các nguồn lực tài chính cho hoạt động KH&CN

Trong giai đoạn 2001-2015, mặc dù điều kiện NSNN còn gặp nhiều khó khăn, nhưng bố trí chi NSNN cho phát triển hoạt động KH&CN (tính cả chi



CHÍNH SÁCH VÀ QUẢN LÝ

KH&CN trong an ninh, quốc phòng và từ nguồn thu nhập trước thuế để lại cho các doanh nghiệp đầu tư KH&CN theo quy định) đã cơ bản đảm bảo được mục tiêu của Nghị quyết Trung ương, đạt mức 2% tổng chi NSNN (tương đương 0,5-0,6% GDP). Về cơ cấu chi cho KH&CN, trong tổng chi NSNN cho hoạt động KH&CN giai đoạn 2001-2015, chi đầu tư phát triển chiếm bình quân 34,3%, chi thường xuyên chiếm bình quân 46,4% và chi KH&CN trong an ninh, quốc phòng và từ nguồn thu nhập trước thuế để lại cho các doanh nghiệp đầu tư KH&CN theo quy định chiếm bình quân 19,3%³.

Như vậy, ở Việt Nam hiện nay, kinh phí đầu tư từ NSNN vẫn là nguồn lực chủ đạo, chiếm tới 65-70% tổng mức đầu tư toàn xã hội cho hoạt động KH&CN. Điều này trái ngược với các nước có nền KH&CN phát triển, đầu tư từ khu vực ngoài nhà nước chiếm đa số. Ví dụ, tại Hàn Quốc, đầu tư của nhà nước chỉ bằng 1/10 đầu tư của tư nhân cho KH&CN, trong đó tập đoàn Samsung của Hàn Quốc đã chi cho hoạt động nghiên cứu - triển khai tăng 24% trong năm 2013⁴.

Từ thực trạng nêu trên, việc xây dựng các cơ chế huy động các nguồn lực từ xã hội, từ doanh nghiệp để bổ sung các nguồn tài chính đầu tư cho KH&CN là hết sức cần thiết và cấp bách.

Thứ nhất, tại Nghị định số 95 quy định Nhà nước khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp đầu tư, tài trợ cho KH&CN thông qua việc thành lập các Quỹ phát triển KH&CN của doanh nghiệp:

³Xét theo giá trị tuyệt đối, từ năm 2001 đến năm 2015, lĩnh vực KH&CN 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 cho KH&CN trong an ninh, quốc phòng và từ nguồn thu nhập trước thuế để lại cho các doanh nghiệp đầu tư KH&CN theo quy định là 29.080 tỷ đồng. Phân cấp theo quản lý, bình quân giai đoạn 2001-2015, chi hoạt động KH&CN ở trung ương chiếm tới trên 2/3 tổng chi NSNN (khoảng 66%/năm) và ở địa phương là khoảng 1/3 tổng chi NSNN (khoảng 34%/năm).

⁴Tại châu Á (trừ Nhật Bản, Đài Loan và Hàn Quốc), các quốc gia/vùng lãnh thổ đều chưa thực sự chú trọng vào đổi mới. Các tập đoàn châu Á của các quốc gia này đã chi cho hoạt động nghiên cứu - triển khai tăng 50% so với 5 năm trước.

- Doanh nghiệp nhà nước hàng năm phải trích từ 3 đến 10% thu nhập tính thuế thu nhập doanh nghiệp để lập Quỹ phát triển KH&CN của doanh nghiệp.

- Doanh nghiệp ngoài nhà nước được quyền trích từ thu nhập tính thuế thu nhập doanh nghiệp một tỷ lệ hợp lý, tối đa 10% để lập Quỹ phát triển KH&CN của doanh nghiệp.

Doanh nghiệp được chủ động và linh hoạt trong việc sử dụng Quỹ phát triển KH&CN của mình, đồng thời để đảm bảo linh hoạt trong việc xử lý đối với trường hợp doanh nghiệp chưa có nhu cầu sử dụng hoặc sử dụng không hết Quỹ phát triển KH&CN, Nghị định số 95 cho phép doanh nghiệp lựa chọn nộp phần kinh phí chưa sử dụng hoặc sử dụng không hết vào các Quỹ phát triển KH&CN quốc gia, bộ và của tỉnh/thành phố trước khi quy định bắt buộc nộp lại NSNN phần thuế thu nhập doanh nghiệp tính trên khoản thu nhập đã trích lập quỹ mà không sử dụng hoặc sử dụng không đúng mục đích và phần lãi phát sinh từ số thuế thu nhập doanh nghiệp đó...

Thứ hai, đẩy mạnh triển khai mô hình hợp tác công - tư trong KH&CN. Tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, Ban Chấp hành Trung ương đã đưa ra giải pháp: *"Tăng cường liên kết giữa tổ chức KH&CN với doanh nghiệp trong việc thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu ứng dụng, đổi mới công nghệ, đào tạo nhân lực. Thí điểm thực hiện cơ chế hợp tác công - tư, đồng tài trợ thực hiện nhiệm vụ KH&CN"*. Thúc đẩy mô hình hợp tác công - tư sẽ mở ra các cơ hội thu hút các nguồn lực khác ngoài nguồn NSNN. Vấn đề đặt ra là cần nghiên cứu và xây dựng cơ cấu đóng góp cụ thể của các nguồn lực trong quá trình hợp tác công - tư, đồng tài trợ để thực hiện nhiệm vụ KH&CN (tỷ lệ nguồn NSNN với nguồn lực của doanh nghiệp; tỷ lệ nguồn NSNN với các nguồn lực huy động khác như vốn vay trong nước, vốn vay nước ngoài...).

Thứ ba, đẩy mạnh hoạt động của các Quỹ KH&CN như: Quỹ phát triển KH&CN quốc gia, Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia theo hướng nguồn lực NSNN đầu tư cho các Quỹ chỉ là vốn môi để thu hút được sự đầu tư từ khu vực xã hội, doanh nghiệp cho hoạt động KH&CN⁵.

⁵Trong thời gian qua, NSNN đã cân đối cho Quỹ phát triển KH&CN quốc gia gần 1.500 tỷ đồng và Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia là trên 300 tỷ đồng. Tuy nhiên, việc thu hút sự đầu tư từ khu vực xã hội, doanh nghiệp chưa lớn.