

Tác động của chính sách tài chính tới hoạt động KH&CN trên địa bàn các huyện tỉnh Đồng Nai : Luận văn ThS. Kinh doanh và quản lý: 60 34 72 Trần Tân Phong ; Nghd. : PGS.TS. Vũ Cao Đàm

1. Lý do chọn đề tài:

Trong lịch sử loài người, Khoa học và Công nghệ (KH&CN) đóng vai trò quan trọng. KH&CN ngày càng thực sự trở thành một động lực phát triển kinh tế-xã hội (KT-XH) và phát triển bền vững, toàn diện cả về hệ thống chính trị, hệ thống kinh tế, an ninh xã hội, an toàn thực phẩm, khai thác sử dụng hợp lý các tài nguyên và bảo vệ môi trường trên bình diện vĩ mô của mọi quốc gia. Theo Nghị quyết Hội nghị Trung ương Đảng lần thứ 2 (khóa VIII) đã chỉ rõ quan điểm phát triển KH&CN của Đảng ta trong đó phải coi KH&CN là nội dung then chốt của các ngành, các cấp.

Hệ thống văn bản pháp luật về KH&CN hiện nay đã tương đối hoàn chỉnh và đi thực tiễn, tuy nhiên phân cấp chưa mạnh về địa phương, ở cấp tỉnh còn gặp nhiều lúng túng, nhất là địa bàn cấp huyện thì hệ thống văn bản pháp luật này còn thiếu và trong quá trình áp dụng còn lúng túng nhiều hơn. Khả năng vận dụng chính sách pháp luật về khoa học và công nghệ, chính sách tài chính cho hoạt động khoa học ở địa bàn cấp huyện còn yếu.

Do đó, để phát triển khoa học và công nghệ ở địa bàn cấp huyện, cũng như đánh giá những tác động của chính sách tài chính vĩ mô và vi mô tới hoạt động KH&CN trên địa bàn các huyện thuộc tỉnh Đồng Nai, từ đó tìm ra những nguyên nhân, yếu kém đối với chính sách tài chính cho hoạt động KH&CN, tôi tiến hành nghiên cứu đề tài “Tác động của chính sách tài chính tới hoạt động KH&CN trên địa bàn các huyện thuộc tỉnh Đồng Nai”.

2. Tổng quan tình hình nghiên cứu:

Luận văn đã khảo lược một số công trình nghiên cứu trong nước. như sau:

Tác giả Đỗ Nguyên Phương và các cộng sự (2003-2007) đã thực hiện đề tài “Nghiên cứu nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác quản lý KH&CN địa phương”. Trong đó đề cập đến những vấn đề chung về công tác quản lý khoa học và công nghệ địa phương. Trình bày thực trạng và những vấn đề đặt ra trong công tác quản lý KH&CN địa phương. Đề xuất nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác quản lý KH&CN địa phương.

Tác giả Vũ Cao Đàm đã có 02 nghiên cứu về chính sách tài chính cho KH&CN đó là: Thứ nhất “Định hướng cải cách thiết chế tài chính cho KH&CN trong điều kiện chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường” được trình bày tại Hội nghị kết thúc dự án VISED, tháng 8/1996, trong đó đã đề cập đến các nội dung: Tính cấp bách của cải cách; những vấn đề đặt ra trước yêu cầu cải cách; định hướng nội dung cải cách; và khuyến nghị về chiến lược thực hiện. Thứ hai “Đổi mới chính sách tài chính cho hoạt động KH&CN ” Trong nghiên cứu này đề cập đến những vấn đề như: Đại cương về chính sách tài chính cho KH&CN; Những biến đổi chính sách tài chính cho KH&CN; Chính sách tài chính trong giai đoạn mới.

Kỷ yếu “Hội thảo, đánh giá rút kinh nghiệm một số mô hình quản lý hoạt động KH&CN cấp huyện ở nước ta hiện nay” do Bộ KH&CN tổ chức tại Nghệ An vào tháng 11/2009. Mục tiêu Hội thảo này là đánh giá lại quá trình triển khai công tác quản lý nhà nước về KH&CN xuống cơ sở. Từ thực tế hoạt động KH&CN, rút ra một số kinh nghiệm thành công và chưa thành công về mô hình tổ chức, phương pháp triển khai, hoạt động, cơ chế thực hiện

Và một số tài liệu tập huấn nghiệp vụ xây dựng kế hoạch và đảm bảo tài chính trong lĩnh vực KH&CN do Bộ Khoa học và Công nghệ tổ chức hằng năm có đề cập đến công tác xây dựng kế hoạch và tài chính cho hoạt động KH&CN, hướng dẫn triển khai các Thông tư tài chính đối với hoạt động KH&CN, nêu lên những vấn đề bất cập trong công tác lập dự toán, quyết toán, sử dụng ngân sách nhà nước.

Các nghiên cứu và tài liệu trên mới chỉ đề cập đến vấn đề về chính sách tài chính cho hoạt động khoa học và công nghệ ở tầm vĩ mô, nhưng chưa đưa ra được những luận cứ, luận chứng và những tác động của chính sách tài chính tới hoạt động KH&CN cụ thể tại địa phương, nhất là cấp huyện. Và cũng chưa có một nghiên cứu khoa học nào của các tổ chức, cá nhân bên ngoài tiến hành nghiên cứu về tác động của chính sách tài chính tới hoạt động KH&CN trên địa bàn các huyện thuộc tỉnh Đồng Nai.

3. Mục tiêu nghiên cứu:

Tác động của chính sách tài chính tới hoạt động KH&CN trên địa bàn các huyện thuộc tỉnh Đồng Nai

4. Phạm vi nghiên cứu:

Hệ thống các chính sách tài chính, văn bản quy phạm pháp luật hình thành nên quản lý Khoa học và Công nghệ và hoạt động Khoa học và Công nghệ nói chung và quản lý Khoa học và Công

nghệ và hoạt động Khoa học và Công nghệ ở địa bàn huyện nói riêng; Những vấn đề thực thi chính sách tài chính đối với hoạt động KH&CN của Tỉnh, Bộ Khoa học và Công nghệ liên quan đến lĩnh vực khoa học và công nghệ tại địa phương; Những yếu tố tác động tác động đến hoạt động Khoa học và Công nghệ trên địa bàn huyện thuộc tỉnh Đồng Nai.

Với đề tài này, tác giả xin giới hạn phạm vi nghiên cứu của đề tài như sau: Đối với chính sách tài chính: chỉ giới hạn những chính sách tài chính trong hoạt động KH&CN; Hoạt động khoa học công nghệ chỉ tập trung vào tác động của chính sách tài chính đối với hoạt động nghiên cứu khoa học.

Phạm vi về thời gian: Từ năm 2000 đến 2010.

5. Mẫu khảo sát

Trong phạm vi nghiên cứu, tác giả chọn mẫu khảo sát ở 11 UBND các huyện, thị xã và Tp. Biên Hòa thuộc tỉnh Đồng Nai, 11 Phòng Kinh tế/Phòng Kinh tế - Hạ tầng thuộc UBND cấp huyện, 11 Lãnh đạo, cán bộ phụ trách quản lý hoạt động KH&CN ở cấp huyện và 11 cán bộ phụ trách kế toán tại các Phòng Tài chính kế hoạch của huyện. Đồng thời khảo sát 04 lãnh đạo Sở. Tổng số mẫu dự kiến khảo sát là 59 phiếu khảo sát.

Về mẫu phỏng vấn sâu: tác giả chọn phỏng vấn một số chủ nhiệm và kế toán đề tài, dự án đã và đang triển khai đề tài, dự án trong giai đoạn 2000-2010.

6. Câu hỏi nghiên cứu:

Những tác động của chính sách tài chính nào ảnh hưởng tới hoạt động KH&CN trên địa bàn các huyện thuộc tỉnh Đồng Nai

7. Giả thuyết nghiên cứu:

Các yếu tố cản trở hoạt động khoa học và công nghệ về mặt tài chính ở địa bàn huyện thuộc tỉnh Đồng Nai chủ yếu là do thiết chế vĩ mô.

8. Phương pháp nghiên cứu:

Để đạt được những mục tiêu đề ra, đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu như: phương pháp thu thập thông tin, phương pháp xử lý thông tin, phương pháp phân tích, so sánh, tổng hợp

9. Kết cấu của luận văn:

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo, nội dung chính của luận văn gồm 3 chương, 13 tiết.

PHẦN NỘI DUNG

CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA ĐỀ TÀI

1.1. Các khái niệm cơ bản:

Luận văn đã trình bày đầy đủ các khái niệm cơ bản trên cơ sở các tài liệu tham khảo và có những lựa chọn các khái niệm cơ bản để làm luận cứ để chứng minh các luận điểm đưa ra trong luận văn, bao gồm: Hoạt động khoa học và công nghệ; Nghiên cứu khoa học; Nghiên cứu cơ bản; Nghiên cứu ứng dụng; Triển khai; Chính sách; Chính sách tài chính; Tác động; Tác động của chính sách; Mối quan hệ giữa chính sách tài chính và hoạt động KH&CN.

1.2. Cơ sở lý luận của hoạt động nghiên cứu khoa học:

Luận văn đã trình bày đầy đủ các đặc điểm của nghiên cứu khoa học như: Tính mới, Tính tin cậy, Tính thông tin, Tính khách quan, Tính rủi ro, Tính kế thừa, Tính cá nhân, Tính phi kinh tế. Đây là những đặc điểm quan trọng của hoạt động nghiên cứu khoa học, với những đặc điểm này sẽ là cơ sở để làm luận cứ chứng minh giả thuyết nghiên cứu của luận văn.

Luận văn cũng đã trình bày những đặc điểm của công tác quản lý khoa học và công nghệ cấp huyện trong giai đoạn hiện nay, tiềm lực KH&CN cấp huyện, đối tượng quản lý KH&CN cấp huyện, nội dung hoạt động KH&CN cấp huyện và nguồn kinh phí cho hoạt động KH&CN cấp huyện.

1.3. Chính sách tài chính cho R&D

Hoạt động R&D có 2 loại:

- Một loại có liên hệ trực tiếp hoặc gián tiếp với việc làm ra của cải vật chất, có liên hệ chặt chẽ với sản xuất kinh doanh;
- Trong khi đó, hàng loạt hoạt động thì thuộc công ích toàn xã hội.

Chính vì vậy, kinh phí cho R&D không chỉ do Nhà nước cấp qua ngân sách, mà cần được cấp trực tiếp từ sản xuất.

1.4. Chính sách tài chính cho KH&CN:

Chính sách tài chính cho KH&CN thuộc phạm trù chính sách công và luôn là mối quan tâm của các chính phủ. Việc nghiên cứu ban hành và thực hiện chính sách công ở nước ta đã được quan tâm từ rất sớm, trong đó có chính sách tài chính. Tuy nhiên, chính sách công trong lĩnh vực KH&CN nói chung và trong lĩnh vực nghiên cứu triển khai (R&D) nói riêng, thì chưa được đặt ra một cách có hệ thống.

Trong chính sách tài chính cho loại hoạt động R&D, chúng ta không xem xét chính sách thuế, chính sách lợi nhuận, nhưng phải có chính sách ưu đãi về tạo nguồn vốn (được hiểu là nguồn kinh phí) cho nghiên cứu, chính sách ưu đãi về “giá cả”, khấu hao và thu nhập.

Chính sách tài chính cho phát triển công nghệ: Phải sử dụng vốn vay; sản phẩm triển khai được miễn thuế, còn sản phẩm của phát triển công nghệ phải chịu thuế.

1.5. Đặc điểm chung của hoạt động KH&CN xét từ góc độ tài chính

Trong hệ thống thống kê của UNESCO, hoạt động KH&CN bao gồm: Hoạt động R&D, chuyển giao tri thức (bao gồm chuyển giao công nghệ) và dịch vụ KH&CN.

Cũng trong hệ thống thống kê của UNESCO, hoạt động R&D nằm trọn trong khu vực “Nghiên cứu khoa học”. Đặc điểm chung, cơ bản nhất của hoạt động R&D xét từ góc độ tài chính là loại hoạt động không đưa lại lợi nhuận tức thời, mang những đặc trưng cơ bản và những đặc điểm về đối xử như sau:

- Mọi hoạt động trong suốt quá trình từ R đến D, chúng ta hoàn toàn không thấy bất cứ hoạt động nào thu được lợi nhuận theo đúng ý nghĩa của khái niệm này trong kinh tế học

- Sản phẩm R&D có thể định được giá thành sau nghiên cứu, nhưng không thể định được giá cả mua bán trên thị trường.

- Sản phẩm R&D không thể tính toán được lợi nhuận

- Thiết bị khoa học có tốc độ hao mòn vô hình vượt xa tốc độ hao mòn hữu hình

- Lao động trong lĩnh vực R&D không thể định mức.

CHƯƠNG 2. HIỆN TRẠNG CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH XÉT TỪ ĐẶC ĐIỂM CỦA HOẠT ĐỘNG KH&CN

2.1. Hệ thống hóa văn bản, chính sách tài chính cho hoạt động khoa học và công nghệ (hoạt động nghiên cứu khoa học)

Luận văn đã hệ thống hóa và trình bày khái quát các văn bản, chính sách tài chính cho hoạt động khoa học và công nghệ từ năm 1981 đến năm 2007, trong đó chú trọng đến các chính sách tài chính như: Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 20/4/1981 của Bộ Chính trị khóa IV, Nghị định số 35-HĐBT ngày 28/01/1992 của Hội đồng Bộ trưởng, Nghị quyết Số 02-NQ/HNTW ngày 24 tháng 12 năm 1996 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII), Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ, Quyết định số 171/2004/QĐ-TTg ngày 23/9/2004 của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư liên tịch số 39/2005/TTLT/BTC-BKHCN ngày 23/5/2005, Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT/BTC-BKHCN; Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN.

2.2. Các đặc điểm của nghiên cứu khoa học (như tính mới, tính rủi ro) chi phối đến chính sách tài chính

2.2.1. Đặc điểm tính mới chi phối đến chính sách tài chính

Luận văn đã trình bày những tác động của đặc điểm tính mới chi phối đến chính sách tài chính vĩ mô và chính sách tài chính vĩ mô tác động trở lại đối với đặc điểm tính mới. Qua đó rút ra được kết luận là chính sách tài chính vĩ mô không tương thích và chưa chú ý đến đặc điểm của nghiên cứu khoa học và cần phải điều chỉnh chính sách tài chính cho phù hợp với các đặc điểm nghiên cứu khoa học nói chung và tính mới nói riêng thì sẽ tạo động lực cho hoạt động nghiên cứu phát triển.

Thực tế trong hoạt động KH&CN tỉnh Đồng Nai trong giai đoạn 2000-2010, cho chúng ta kết luận rằng, giữa nhu cầu cần thực hiện đề tài/dự án với nhu cầu kinh phí hằng năm không tương xứng, trong khi nhu cầu cần thực hiện thì nhiều mà đáp ứng kinh phí để thực hiện thì ít, nghĩa là việc đề ra ý tưởng nghiên cứu thì nhiều mà cơ chế chính sách tài chính không đáp ứng được, còn thiếu nguồn kinh phí để thực hiện, còn đầu tư dàn trải, thủ tục còn rườm rà. Như vậy tính mới có ảnh hưởng rất lớn đến chính sách tài chính.

Qua khảo sát: có 25/59 phiếu trả lời cần phân bổ kinh phí cho hoạt động KH&CN đúng theo tinh thần Nghị quyết TW2 là 2% tổng chi ngân sách và có 33/59 phiếu trả lời cần có Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân tỉnh ưu tiên dành kinh phí cho hoạt động KH&CN cấp huyện (để Hội đồng nhân dân cấp huyện bố trí kinh phí cho hoạt động KH&CN cấp huyện). Như vậy, trên cơ sở khảo sát, chúng ta có thể thấy rằng nguồn kinh phí dành cho hoạt động KH&CN cấp huyện là không có và cũng không bố trí kinh phí dành cho hoạt động khoa học cấp huyện là 2% tổng chi ngân sách. Do đó, chúng ta có thể khẳng định rằng chính sách tài chính vĩ mô ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động KH&CN cấp huyện, nhất là ảnh hưởng đến hoạt động nghiên cứu khoa học.

Qua thu thập tài liệu và phỏng vấn một số chủ nhiệm đề tài/dự án và kế toán của các đơn vị thực hiện đề tài/ dự án cũng như kế toán của cấp có thẩm quyền, chúng tôi thu nhận được các thông tin về mối quan hệ giữa tính mới với chính sách tài chính cho hoạt động nghiên cứu khoa học ở cấp tỉnh và cấp huyện như sau:

- Việc xây dựng được vấn đề nghiên cứu (tính mới) để trình các cấp có thẩm quyền phê duyệt phải thông qua nhiều thủ tục quản lý và đặc biệt là trong dự toán chi cho các hạng mục của đề tài, dự án

sao cho đúng quy định, cho đủ để không phải xin bổ sung kinh phí về sau, tốn nhiều thời, dẫn đến tính mới của vấn đề nghiên cứu không còn.

- Việc lập dự toán cho vấn đề nghiên cứu gặp nhiều khó khăn khi áp dụng các chế độ tài chính được quy định tại các thông tư như Thông tư 44, Thông tư 93 và các quy định tài chính khác, chẳng hạn gặp khó khăn vì trong quy định không có định mức chi cho tập huấn, chi cho việc giám định đề tài, dự án, chi đoàn ra, đoàn vào.

- Khi làm thủ tục thanh quyết toán phải đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của như chi đúng hạng mục, chi theo dự toán được duyệt, chi đủ, phải có hóa đơn tài chính, không được chuyển từ mục này qua mục khác, trong trường hợp có thay đổi nhiều thì phải làm văn bản xin điều chuyển.

- Hầu hết kế toán của đơn vị thực hiện đề tài, dự án trả lời là chưa hiểu hết các thông tư hướng dẫn về tài chính, dẫn đến việc chi phí cho đề tài, dự án gặp khó khăn, khi người nghiên cứu yêu cầu chi thì họ không biết chi như thế nào, thủ tục thanh quyết toán ra sao, làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện nghiên cứu, dẫn đến ảnh hưởng đến tính mới của vấn đề nghiên cứu.

- Có 27/59 phiếu trả lời ở cấp huyện không có nguồn kinh phí để tổ chức nghiên cứu; 22/59 phiếu trả lời ở cấp huyện không đề xuất được nhiệm vụ nghiên cứu; 28/59 phiếu trả lời ở cấp huyện nguồn lực nghiên cứu hạn chế và 24/59 phiếu trả lời ở cấp huyện thủ tục thanh quyết toán kinh phí đề tài, dự án là khó khăn. Như vậy, kể cả tính mới và chính sách tài chính đều ảnh hưởng đến hoạt động nghiên cứu khoa học cấp huyện.

- Có 42/59 phiếu khảo sát trả lời chính sách tài chính tác động mạnh đến việc triển khai đề tài, dự án cấp huyện là cơ chế

50/50; và có 25/59 phiếu khảo sát trả lời chính sách tài chính tác động mạnh đến việc triển khai đề tài, dự án cấp huyện là cơ chế 100% ngân sách sự nghiệp cấp tỉnh.

- Có 11/59 phiếu khảo sát trả lời khi lập dự toán đề tài/dự án thì Thông tư 44 có ảnh hưởng hoặc gây khó khăn cho người lập; Có 14/59 phiếu khảo sát trả lời khi lập dự toán đề tài/dự án thì Thông tư 93 có ảnh hưởng hoặc gây khó khăn cho người lập; Có 9/59 phiếu khảo sát trả lời khi lập dự toán đề tài/dự án thì Thông tư chuyên ngành có ảnh hưởng hoặc gây khó khăn cho người lập; Có 11/59 phiếu khảo sát trả lời khi lập dự toán đề tài/dự án thì giá cả thị trường có ảnh hưởng hoặc gây khó khăn cho người lập.

- Có 40/59 phiếu khảo sát trả lời gặp khó khăn khi làm việc với kiểm toán đối với nội dung chi không đúng các khoản mục trong kế hoạch; Có 25/59 phiếu khảo sát trả lời gặp khó khăn khi làm việc với kiểm toán đối với nội dung chi không đúng tiến độ; Có 20/59 phiếu khảo sát trả lời gặp khó khăn khi làm việc với kiểm toán đối với nội dung chi không đúng dự toán; Có 21/59 phiếu khảo sát trả lời gặp khó khăn khi làm việc với kiểm toán đối với nội dung chi không có chứng từ; Có 24/59 phiếu khảo sát trả lời gặp khó khăn khi làm việc với kiểm toán đối với nội dung chi không có hóa đơn tài chính.

2.2.2. Đặc điểm tính rủi ro chi phối đến chính sách tài chính

Luận văn cũng đã trình bày khá chi tiết về đặc điểm tính rủi ro chi phối đến chính sách tài chính bao gồm những vấn đề sau: Kinh phí nghiên cứu là của Nhà nước nên còn tồn tại tư tưởng làm cho có, không chú ý đến hiệu quả ứng dụng sau khi đề tài, dự án được nghiệm thu; Khá nhiều đề tài NCKH chỉ nhằm mục đích làm vì nhiệm vụ, khi nghiệm thu với nội dung thấp tuy nhiên vẫn được

nghiệm thu thông qua; Trình độ của người lập dự toán , khả năng xử lý thông tin thấp; Giả thuyết khoa học phải đặt sai; Chế độ thanh toán, quyết toán tài chính trong các hoạt động KH&CN hiện còn nhiều lúng túng do áp dụng một cách cứng nhắc đối với các tổ chức KH&CN phương thức quản lý giống như đối với hoạt động quản lý hành chính hoặc sản xuất kinh doanh; Yêu cầu của việc nghiên cứu có thể lặp đi lặp lại nhiều lần, kéo dài thời gian nghiên cứu hoặc phải chuyển qua một hướng nghiên cứu mới (thay đổi nội dung) thì chính sách tài chính không cho phép việc chuyển đổi hoặc thay thế này mà đòi hỏi phải chi đúng kế hoạch, đúng nội dung và đúng tiến độ.

- Đặc điểm của nghiên cứu khoa học là mang tính rủi ro cao, theo thống kê thu được: nghiên cứu cơ bản tỷ lệ rủi ro tới 95%, còn nghiên cứu ứng dụng tỷ lệ rủi ro cũng chiếm từ 40% đến 50%, trong khi đó chính sách tài chính lại cứng nhắc, nếu như vì một lý do nào đó đề tài, dự án không được nghiệm thu thì tác giả phải chịu một phần kinh phí rủi ro đó mà không được thanh toán đầy đủ kinh phí, mặc dù rủi ro cũng là một kết quả nghiên cứu. Tức là một khi tác giả đã chứng minh được mình thực hiện nghiên cứu với đầy đủ các chứng cứ nhưng không chứng minh được giả thuyết thì vẫn phải được thanh toán đầy đủ theo đúng dự toán ban đầu. Bởi vì đối với khoa học thì rủi ro cũng là một kết quả nghiên cứu và nó cũng có tác dụng nhất định trong nghiên cứu và trong tri thức khoa học của nhân loại, nên kết quả rủi ro đó phải được ghi nhận là một giá trị khoa học và phải được thanh toán kinh phí đầy đủ như những công trình nghiên cứu được nghiệm thu.

Kết quả thu thập tài liệu và phỏng vấn một số chủ nhiệm đề tài/dự án và kế toán của các đơn vị thực hiện đề tài/ dự án cũng như kế toán của cấp có thẩm quyền, chúng tôi thu nhận được các thông

tin về mối quan hệ giữa tính rủi ro trong nghiên cứu khoa học với chính sách tài chính cho hoạt động nghiên cứu khoa học ở cấp tỉnh và cấp huyện như sau: Rủi ro trong nghiên cứu thường gặp phải là do xáo trộn về mặt tổ chức nhân sự của đơn vị nghiên cứu, do tình hình thiên tai, dịch bệnh và những lý do bất khả kháng khác như do quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương không còn phù hợp, do trình độ năng lực của đội ngũ nghiên cứu không có khả năng dự đoán được kết quả nghiên cứu, lập dự toán thiếu căn cứ....

Thực tế, trong giai đoạn từ năm 2000-2010, Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Đồng Nai đã buộc phải ngưng triển khai thực hiện 05 đề tài, dự án cấp tỉnh và cấp huyện, trong đó cấp tỉnh chiếm 04/05 đề tài, dự án. Đồng thời giải quyết hàng chục đề tài, dự án triển khai chậm

2.2.3. Phân tích những tác động của tính mới, tính rủi ro và chính sách tài chính vĩ mô.

Tác động	Dương tính	Âm tính	Ngoại biên	
			Dương tính	Âm tính
Tính mới	- Huy động được nhiều tổ chức, cá nhân tham gia nghiên cứu khoa học - Có nhiều đề xuất (nhiệm vụ nghiên cứu) - Phục vụ phát triển kinh tế - xã	- Tính mới chậm được triển khai đưa vào thực tế do thủ tục rườm rà - Không được đưa vào triển khai vì xa vời và vượt trước	- Nhiều đối tượng được hưởng thành quả nghiên cứu khoa học	- Một số đối tượng có thể sử dụng thành quả nghiên cứu khoa học để sử dụng vào mục đích xấu (VD: chế tạo Bom nguyên tử, bom sinh học.... hủy hoại loài người) - Một số nhà khoa

	hội, an ninh quốc phòng và phát triển bền vững			học nắn không muốn nghiên cứu khoa học vì thủ tục thanh quyết toán
Tính rủi ro	- Nghiên cứu khoa học thì thất bại cũng là một thành công - Tránh thất thoát nguồn lực nghiên cứu.	- Khó hoặc không được thanh toán kinh phí khi nghiên cứu không thành công - Nghiên cứu thất bại hoàn toàn	- Tránh cho người đi sau không phải lỗi cũ	- Kỹ thuật chưa được làm chủ, khi triển khai áp dụng trong phạm vi mở rộng không thành công - Ngay cả khi thử nghiệm thành công vẫn không thể đi đến quyết định áp dụng vì một nguyên nhân xã hội nào đó
Chính sách tài chính vĩ mô	- Được sử dụng 2% tổng chi ngân sách cho hoạt động KH&CN - Là nguồn vốn chính cấp cho hoạt động nghiên cứu khoa học - Khả thi đối với các nhiệm vụ nghiên cứu từ cấp tỉnh trở lên	- Thủ tục cấp phát và thanh quyết toán còn rườm rà - Chưa có định mức cụ thể chi cho các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cấp huyện - Chưa phân cấp tài chính mạnh về cho cấp huyện	- Cấp huyện vận dụng mục chi khác để chi cho hoạt động KH&CN	- Chưa có mục chi ngân sách cấp huyện dành riêng cho hoạt động KH&CN cấp huyện - Các nhà khoa học gặp khó khăn trong việc thanh quyết toán

Từ kết quả phân tích trên, chúng ta thấy rõ được những tác động tích cực, tiêu cực của tính mới, tính rủi ro và chính sách tài chính vĩ mô đến hoạt động khoa học và công nghệ và đến các đối tượng có liên quan đến hiệu quả hoạt động KH&CN.

2.3. Nguồn và đối tượng chi

Về cơ bản, kinh phí cho nghiên cứu khoa học được lấy từ ngân sách nhà nước

Đối với các nghiên cứu thuộc loại không thể lấy ngay làm cơ sở cho phát triển công nghệ, Nhà nước đặt hàng và cấp kinh phí đầy đủ cho các đề tài, dự án nghiên cứu

Đối với những nghiên cứu khoa học mà kết quả của chúng có thể làm nền tảng cho phát triển công nghệ, Nhà nước có thể tài trợ một phần kinh phí, phần còn lại do các cơ sở đóng góp.

Việc đa dạng hóa các nguồn tài chính cho nghiên cứu khoa học ngoài ngân sách chỉ có tính chất bổ sung, và không phải là giải pháp khả thi trong tương lai gần.

- Từ ngân sách Nhà nước: Vốn đầu tư phát triển cho KH&CN; Kinh phí sự nghiệp khoa học;
- Từ nguồn tự có của Bộ, tỉnh, huyện và cơ sở;
- Nguồn vốn hợp tác với nước ngoài;
- Các nguồn vốn khác.

2.4. Cơ chế quản lý tài chính đối với nhiệm vụ KH&CN

Cơ chế quản lý tài chính đối với nhiệm vụ KH&CN được thể hiện qua các nội dung sau: Lập dự toán, Thẩm định, phê duyệt dự toán, Giao dự toán, cấp kinh phí, Kiểm tra, Quyết toán kinh phí.

CHƯƠNG 3: TÁC ĐỘNG CỦA THỂ CHẾ TÀI CHÍNH VĨ MÔ ĐẾN HOẠT ĐỘNG KH&CN CẤP HUYỆN

3.1. Dẫn nhập

Như đã phân tích ở chương 1 và chương 2 nêu trên, cho chúng ta thấy những khó khăn trong hoạt động nghiên cứu khoa học cấp huyện phần lớn là do các thiết chế tài chính vĩ mô.

Thứ nhất: đó là việc tuân thủ theo luật ngân sách, trong đó yêu cầu từ lập dự toán, giao dự toán, thanh quyết toán ... và đến kiểm toán. Tuy nhiên, ở cấp huyện lại không có dòng ngân sách nào để chi cho hoạt động khoa học và công nghệ mà là chi ở một dòng (mục) chi khác.

Thứ hai: Đảng và Nhà nước (từ Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 20/4/1981 đến Nghị định số 35-HĐBT ngày 28/01/1992 và Nghị quyết Số 02-NQ/HNTW, ngày 24 tháng 12 năm 1996) đã dành 2% tổng chi ngân sách cho hoạt động KH&CN nói chung, hoạt động KH&CN cấp huyện nói riêng, nhưng đến nay cũng chưa được cụ thể hóa bằng văn bản hướng dẫn (dưới nghị quyết) nào để huyện có thể dành 2% tổng chi ngân sách của huyện cho hoạt động KH&CN.

Thứ ba: Các thông tư về tài chính (thông tư 39, Thông tư 44, Thông tư 93 và các thông tư chuyên ngành) mới chỉ hướng dẫn đến cấp Bộ, Ngành, tỉnh chứ chưa phân cấp về cấp huyện, dẫn đến việc lập dự toán cho các nhiệm vụ KH&CN cấp huyện gặp khó khăn.

Thứ tư: Việc thanh, quyết toán kinh phí thực hiện nhiệm vụ KH&CN cấp huyện đòi hỏi phải tuân thủ luật ngân sách

Thứ năm: Luật NSNN không cho phép điều tiết để chuyển kinh phí từ cấp này sang cấp khác để thực hiện các nhiệm vụ KH&CN

Với kết quả khảo sát cho chúng ta thấy những khó khăn thường gặp phải đối với hoạt động KH&CN cấp huyện là do thiết chế tài chính vĩ mô tác động mạnh. Cụ thể được thể hiện ở các nội dung sau: Kinh phí dành cho hoạt động KH&CN cấp huyện không cân đối được; Nguồn hình thành đề tài, dự án không có; Chi phí cho đề tài, dự án đòi hỏi phải: chi đúng kế hoạch, đúng tiến độ, đúng khoản mục và đúng dự toán được duyệt; Thiếu đơn vị tư vấn trong nghiên cứu khoa học; Xây dựng kế hoạch hằng năm và 5 năm; Không đề xuất được nhiệm vụ nghiên cứu; Nguồn kinh phí không có; Nguồn lực nghiên cứu hạn chế; Thủ tục thanh quyết toán kinh phí đề tài, dự án

3.2. Xem xét sự không tương thích giữa thiết chế tài chính vĩ mô với đặc điểm của quản lý hoạt động KH&CN

Về cơ bản hệ thống tài chính cho R&D được đặt trong cùng phạm trù với loại cơ quan “hành chính – sự nghiệp.

Theo Vũ Cao Đàm đã phỏng vấn các nhà nghiên cứu và các nhà tài chính, thu thập được các thông tin như sau:

- Phân bổ tài chính nghiên cứu theo phân cấp quản lý hành chính.
- Cấp phát tài chính nghiên cứu theo “cấp” đề tài
- Cấp phát tài chính nghiên cứu cho các cơ quan hành chính.
- Chế độ thanh quyết toán không thật sự phù hợp với hoạt động R&D.
- Chưa có bất cứ ưu đãi nào về chính sách tài chính cho hoạt động khoa học

Thực tế quản lý hoạt động khoa học và công nghệ trực tiếp ở địa phương, chúng ta có thể thấy được sự không tương thích giữa thiết chế tài chính vĩ mô với hoạt động khoa học và công nghệ đó là:

Thứ nhất: hoạt động nghiên cứu khoa học có thể kéo dài 01-05 năm tùy vào nội dung nghiên cứu và tính lặp lại của kết quả nghiên cứu, trong khi đó chế độ tài chính thì lại thực hiện theo năm tài chính.

Thứ hai: trong nghiên cứu khoa học thì độ rủi ro cao, trong quá trình nghiên cứu có thể thành công và có thể thất bại, tuy nhiên trong chế độ tài chính lại không cho phép thanh quyết toán đối với những nghiên cứu thất bại.

Thứ ba: Trong lịch sử nghiên cứu khoa học cho thấy, một kết quả nghiên cứu không bao giờ có thể áp dụng ngay sau khi nghiên cứu thành công, mà luôn có một khoảng cách thời gian, khoảng cách đó được gọi là “*độ trễ*“, nhưng trong chính sách tài chính lại yêu cầu đánh giá hiệu quả nghiên cứu khoa học.

Thứ tư: Thông tư liên tịch số 44/2007/TTLT-BTC-BKHCN ngày 7/5/2007 của Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Tài chính v/v 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 có quy định tại phần IV:” Khi tiền lương tối thiểu chung của Nhà nước được cấp có thẩm quyền điều chỉnh tăng thêm trên 50% so với mức lương tối thiểu chung quy định tại Nghị định số 94/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 của Chính phủ điều chỉnh mức lương tối thiểu chung hoặc khi thay đổi phương pháp xác định dự toán kinh phí của đề tài, dự án, thì liên Bộ Tài chính - Bộ KH&CN sẽ xem xét điều chỉnh, sửa đổi bổ sung định mức phân bổ ngân sách đối với các đề tài, dự án sử dụng ngân sách nhà nước cho phù hợp”. Thực tế chứng minh rằng, Thông tư 44 cần chỉnh sửa lại, do nó không còn phù hợp với thực tế.

Thứ năm: lao động khoa học là không có định mức, nhưng chính sách tài chính lại áp đặt định mức một cách cứng nhắc, nhất là các chuyên đề nghiên cứu khoa học và thù lao cho thành viên Hội đồng.

Thứ sáu: việc khoán kinh phí để thực hiện các nội dung nghiên cứu nhưng lại đòi hỏi đầy đủ chứng từ để thanh quyết toán là không phù hợp.

Thứ bảy: trong thông tư 44 và 93 không quy định đánh thuế đối với các nhà khoa học tham gia hội đồng KH&CN cũng như tham gia nghiên cứu nhưng Luật thuế thu nhập cá nhân lại bắt buộc phải đóng thuế là 10% thu nhập từ 1.000.000 đồng trở lên.

Thứ tám: Trong thực tế một số kho bạc nhà nước tại địa phương khi áp dụng các chính sách tài chính vĩ mô còn bắt buộc các đơn vị thực hiện đề tài, dự án phải cung cấp đầy đủ chứng từ thanh quyết toán thì mới cho quyết toán kinh phí và cấp phát kinh phí cho đợt tiếp theo.

3.3. Xét đến các điều kiện về tổ chức thực hiện thiết chế tài chính vĩ mô

Trên cơ sở tổng hợp thông tin, tài liệu và đúc rút từ thực tế việc xây dựng kế hoạch hoạt động KH&CN hằng năm và 5 năm của Bộ KH&CN đã cho chúng ta có thể rút ra được kết luận như sau:

- Việc phối hợp thực hiện xây dựng kế hoạch KH&CN giữa các cơ quan chưa có sự phối hợp chặt chẽ.

- Việc lập dự toán, tổng hợp dự toán còn thiếu căn cứ và thiếu xử lý.

- Việc giao dự toán chậm, dẫn đến không quyết toán được kinh phí, bị huỷ dự toán hoặc chuyển năm sau thực hiện và quyết toán năm sau và giao dự toán thành nhiều đợt.

- Việc sử dụng ngân sách, kiểm tra, chỉ đạo, kết quả hiệu quả chưa cao.

3.4. Nguyên nhân của những tác động nêu trên và những tồn tại, yếu kém

3.4.1. Nguyên nhân chủ quan

Luật KH&CN và chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về KH&CN chưa được cấp vĩ mô và ngành tài chính quán triệt đầy đủ và tổ chức thực hiện có hiệu quả ở cơ sở; Năng lực chuẩn bị nhiệm vụ còn yếu; Năng lực tổ chức thực hiện chưa sâu sát; Còn thụ động, thiếu sự chuẩn bị

3.4.2. Nguyên nhân khách quan

Một số cơ chế chính sách khuyến khích phát triển KH&CN còn chậm đổi mới, thiếu đồng bộ, chưa gắn KH&CN với sản xuất và đời sống, chưa theo kịp với yêu cầu công tác quản lý.

Mạng lưới hoạt động KH&CN cấp huyện mới hình thành, thiếu biên chế chuyên trách, chưa đảm đương được các nhiệm vụ quản lý ở cơ sở. Nhận thức, sự quan tâm chưa đầy đủ của Lãnh đạo địa phương về vai trò vị trí của KH&CN.

Sự gắn kết giữa nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ với sản xuất kinh doanh còn nhiều bất cập. Nguồn kinh phí đầu tư cho hoạt động KH&CN chưa đa dạng, chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước.

Có sự bất cập của một số quy định nhưng chưa thể thay đổi: Luật NSNN quy định thời kỳ ổn định ngân sách 3-4 năm, năm đầu tiên (của thời kỳ ổn định ngân sách) thì kinh phí được cân đối theo tiêu chí (nhưng tiêu chí nào thì không định rõ), sau đó hàng năm tăng theo tỷ lệ nhất định nên khó có sự tăng đột biến cho một số tỉnh, thành phố; Luật NSNN không cho phép điều tiết; Chi cho KH&CN:

còn mang tính hành chính, không chú ý đến đặc thù của nghiên cứu khoa học.

3.4.3. Tồn tại, yếu kém

Chưa có một văn bản nào của nhà nước thể chế hóa nguồn kinh phí cho khoa học cấp huyện.

Kinh phí đầu tư cho KH&CN còn hạn hẹp, chủ yếu từ ngân sách nhà nước, chưa huy động được nhiều từ các nguồn khác, kể cả doanh nghiệp. Đầu tư cho nghiên cứu khoa học và ứng dụng tiến bộ kỹ thuật còn dàn trải. Quy mô, số lượng các công trình nghiên cứu còn khiêm tốn; công đoạn giữa chuyển tiếp nghiên cứu và ứng dụng thực tiễn chưa được xác định cụ thể nên kết quả chậm được đưa vào ứng dụng và hiệu quả chưa cao.

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

4.1. Kết luận:

Với việc phân tích những tác động của chính sách tài chính vĩ mô đối với hoạt động KH&CN cấp huyện, xin được phép rút ra 09 kết luận, như sau:

1) Các đặc điểm của hoạt động nghiên cứu khoa học là nhân tố làm cho chính sách tài chính vĩ mô cần phải được điều chỉnh cho phù hợp.

2) Chính sách tài chính vẫn chưa xem xét đến đặc điểm của hoạt động KH&CN, xếp KH&CN chung trong khu vực sự nghiệp hành chính.

3) Chính sách tài chính không xem xét đến tính chất của hoạt động KH&CN trong nền kinh tế thị trường: Vẫn là Nhà nước nắm vai trò “làm chủ” KH&CN

4) Đặc điểm chính sách tài chính hiện nay chi phối toàn bộ chế độ thanh quyết toán, kiểm toán

5) Chính sách tài chính vĩ mô cản trở mạnh mẽ đến hoạt động nghiên cứu khoa học và công nghệ nói chung và hoạt động nghiên cứu khoa học cấp huyện nói riêng.

6) Giữa đặc điểm quản lý KH&CN và thiết chế chính sách tài chính vĩ mô hiện nay chưa tương thích với nhau, chưa theo kịp nhau, còn cản trở nhau trong phát triển.

7) Việc tổ chức thực hiện các thiết chế tài chính vĩ mô ở các cấp chưa được thực hiện một cách đồng bộ, hiệu quả

8) Chỉ cho KH&CN: còn mang tính hành chính, không chú ý đến đặc điểm của nghiên cứu khoa học

9) Kinh phí đầu tư cho KH&CN còn hạn hẹp, chủ yếu từ ngân sách nhà nước, chưa huy động được nhiều từ các nguồn khác,

kể cả doanh nghiệp. Đầu tư cho nghiên cứu khoa học và ứng dụng tiến bộ kỹ thuật còn dãn trải. Quy mô, số lượng các công trình nghiên cứu còn khiêm tốn; công đoạn giữa chuyển tiếp nghiên cứu và ứng dụng thực tiễn chưa được xác định cụ thể nên kết quả chậm được đưa vào ứng dụng và hiệu quả chưa cao.

4.2. Đề xuất, khuyến nghị:

4.2.1. Đối với cấp Bộ/cấp Tỉnh:

Luận văn đề xuất, khuyến nghị với cấp Bộ, tỉnh trên 7 nội dung, bao gồm: (1) “Bộ KH&CN, Bộ Nội vụ và Bộ Tài chính: Thống nhất có văn bản hướng dẫn để trong mục chi ngân sách cấp huyện có quy định mục chi riêng cho KH&CN. (2) Bộ KH&CN phối hợp với Bộ Tài chính sớm có văn bản hướng dẫn chung về định mức chi cho các hoạt động KH&CN cấp huyện. (3) Bộ KH&CN cần có các hướng dẫn chi tiết thực hiện Luật Ngân sách, trong đó có danh mục ngân sách sự nghiệp khoa học và công nghệ chi cho hoạt động quản lý KH&CN cấp huyện, nhằm tạo điều kiện cho các huyện đầu tư trực tiếp cho các hoạt động nghiên cứu, ứng dụng, triển khai các mô hình, dự án. (4) Bộ KH&CN cần đổi mới chính sách tài chính theo hình thức mua kết quả nghiên cứu từ các tổ chức và cá nhân nghiên cứu khoa học và tăng cường tự chủ cho các tổ chức nghiên cứu khoa học. (5) HĐND và UBND tỉnh cần phân bổ kinh phí cho hoạt động KH&CN đúng theo tinh thần Nghị quyết TW2 là 2% tổng chi ngân sách. (6) HĐND và UBND tỉnh cần có Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân tỉnh ưu tiên dành kinh phí cho hoạt động KH&CN cấp huyện. (7) UBND tỉnh: Phân cấp quản lý đề tài, dự án gắn với phân cấp kinh phí để huyện chủ động xây dựng kế hoạch thực hiện các đề tài, dự án kịp thời theo tiến độ đề ra.

4.2.2. Đối với các Sở, Ban ngành có liên quan

Tham mưu trình các cấp có thẩm quyền trong việc ban hành các cơ chế chính sách, các định mức chi và thủ tục thanh quyết toán được tốt nhất nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động KH&CN cấp huyện, nhất là trong hoạt động nghiên cứu khoa học. Phối kết hợp tốt hơn trong việc lập dự toán, thực hiện dự toán và thanh quyết toán ngân sách dành cho sự nghiệp khoa học

4.2.3. Đối với UBND huyện và các đơn vị liên quan cấp huyện.

Luận văn đề xuất, khuyến nghị với UBND huyện và các đơn vị liên quan trên 5 nội dung, bao gồm: (1) UBND cấp huyện sớm bố trí nguồn kinh phí để thực hiện các đề tài, dự án, tạo điều kiện cho các chủ nhiệm đề tài, dự án tổ chức triển khai kịp thời, đảm bảo tiến độ trong quá trình thực hiện. (2) HĐND và UBND cấp huyện cần bố trí kinh phí cho hoạt động KH&CN đúng theo tinh thần Nghị quyết TW2 là 2% tổng chi ngân sách. (3) Cần làm tốt công tác xây dựng kế hoạch hằng năm và 5 năm. (4) Cần huy động tất cả các nguồn vốn dành cho hoạt động KH&CN cấp huyện. (5) Đào tạo cán bộ: trong nước (tập huấn, chuyên sâu), ngoài nước (khảo sát, dài hạn) để cập nhật kiến thức, nâng cao năng lực, trau dồi kỹ năng.