

Kinh nghiệm quốc tế về quản lý tài chính hoạt động khoa học và công nghệ đối với giáo dục đại học và bài học cho Bộ Quốc phòng Việt Nam

ĐỒNG THỊ PHƯƠNG ANGA*

Nguồn kinh phí tài trợ cho hoạt động khoa học và công nghệ (KH&CN) ở các cơ sở giáo dục đại học thuộc Bộ Quốc phòng hiện nay chủ yếu từ nguồn ngân sách nhà nước (NSNN) cấp. Phương thức phân bổ ngân sách dựa vào đề xuất từ dưới lên, dựa trên các yếu tố đầu vào và theo đơn vị sử dụng kinh phí. Điều này dễ dẫn đến tình trạng các đề tài nghiên cứu bị phân tán, dàn trải, thiếu đề tài nghiên cứu lớn có tầm chiến lược, gây ra sự lãng phí. Bên cạnh đó, hệ thống Quỹ Phát triển KH&CN các cấp trong Bộ Quốc phòng chưa phát huy hiệu quả; công tác thanh tra, kiểm tra tài chính hoạt động KH&CN chưa trọng tâm. Vì vậy, nghiên cứu quản lý tài chính (QLTC) hoạt động KH&CN đối với các cơ sở giáo dục đại học ở một số nước trên thế giới sẽ giúp rút ra một số bài học kinh nghiệm hay trong QLTC cho Bộ Quốc phòng Việt Nam.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QLTC HOẠT ĐỘNG KH&CN ĐỐI VỚI GIÁO DỤC ĐẠI HỌC

Về phân bổ ngân sách cho hoạt động KH&CN

Một là, phân bổ ngân sách dựa trên chất lượng sản phẩm đầu ra của hoạt động nghiên cứu

Cơ chế cấp kinh phí cho hoạt động nghiên cứu khoa học trong các trường đại học ở Anh dựa trên thành tích RAE (Research Assessment Exercise), được tiến hành khoảng 5 năm một lần bởi 4 Hội đồng cấp kinh phí giáo dục. Quy trình đánh giá trong RAE tập trung chủ yếu vào chất lượng sản phẩm đầu ra của hoạt động nghiên cứu (thường được hiểu là các bài báo khoa học được xuất bản trên các tạp chí khoa học và kỷ yếu hội thảo), môi trường nghiên cứu, các chỉ số về danh tiếng.

Hệ thống RAE của Anh xứng đáng là hệ thống tiên phong trong các mô hình cấp kinh phí dựa trên thành tích, bởi nó đã thực hiện được 3 chức năng, đó là: (1) Hoạt động như một nguồn cấp kinh phí mang tính cạnh tranh cho những trường đại học có hồ sơ chất lượng đạt yêu cầu; (2) Là một phần thưởng khích lệ cho những thành tích nghiên cứu và được sử dụng như một công cụ của chính sách; (3) Buộc các trường đại học phải tự mình nâng cao trách nhiệm đối với nguồn kinh phí nhà nước đã cấp cho hoạt động nghiên cứu.

Tuy nhiên, mô hình đánh giá này cũng có những hạn chế nhất định, như: chi phí từ khâu thu thập dữ liệu, lập hồ sơ, xét duyệt hồ sơ, xếp hạng, công bố

kết quả là khá cao; có thể khuyến khích xu hướng “đồng đều hóa” trong nghiên cứu ở các trường đại học, không khích lệ những nghiên cứu mang tính đổi mới và “mạo hiểm”; có thể nới rộng khoảng cách giữa nghiên cứu và giảng dạy.

Hai là, phân bổ ngân sách dựa vào đánh giá hiệu quả đầu ra

Hiện nay, nhiều quốc gia trên thế giới đã chuyển sang mô hình phân bổ ngân sách nghiên cứu khoa học cho các trường đại học dựa vào đánh giá hiệu quả (Performance-based research Funding System - PRFS) đầu ra thay vì quy mô (đầu vào) - vốn có các hạn chế là số lượng sinh viên trong trường không có mối tương quan với nỗ lực nghiên cứu của giảng viên, ít khuyến khích nâng cao hiệu suất nghiên cứu tạo ra xu hướng nghiên cứu “tháp ngà” hay tiêu cực - chạy chọt để nhận được nhiều kinh phí hơn [6]. Là nước đến năm 2006 mới thực hiện mô hình PRFS, nhưng mô hình PRFS mà Nauy lựa chọn lại rất hiệu quả.

Mô hình PRFS dựa trên công bố, trong đó, điểm công bố chiếm 30%, còn lại là chỉ số về nghiên cứu sinh, tiến sĩ đã tốt nghiệp (30%), tài trợ từ Hội đồng Nghiên

* ThS., Học viện Hậu Cần

cứu Nauy (20%) và từ khuôn khổ Chương trình nghiên cứu EU (20%). Điểm công bố được điều chỉnh theo tỷ trọng thể loại, cấp độ và tỷ phần đóng góp của tác giả. Điều này hạn chế tình trạng các nhà khoa học không thực hiện nghiên cứu, nhưng vẫn đứng tên trên công trình. Tuy nhiên, PRFS Nauy tập trung hoàn toàn vào công bố và nơi công bố, mà chưa tính đến tác động của số trích dẫn [5].

Ba là, cấp kinh phí qua hệ thống quỹ KH&CN

Khác với nhiều quốc gia, Hoa Kỳ không có Bộ Khoa học và Công nghệ mà chỉ có Bộ Giáo dục và Đào tạo. Hoạt động KH&CN ở Hoa Kỳ chủ yếu thông qua mô hình quỹ. Quỹ Khoa học Quốc gia (NSF) được thành lập năm 1950, thuộc Chính phủ Hoa Kỳ, có chức năng hỗ trợ cho hoạt động nghiên cứu KH&CN và giáo dục trong tất cả các lĩnh vực phi y tế về khoa học và kỹ thuật. Với ngân sách hàng năm khoảng 7 tỷ USD, NSF tài trợ khoảng 24% tổng số các nghiên cứu được hỗ trợ bởi Liên bang do các trường đại học ở Hoa Kỳ thực hiện. NSF có sứ mệnh tài trợ có hạn mang tính cạnh tranh cho cá nhân hoặc nhóm nhỏ các nhà nghiên cứu, những người thực hiện nghiên cứu tại các trường đại học, như: các nhà khoa học, giảng viên, sinh viên. NSF quan tâm chủ yếu đến kết quả đầu ra, mà không khắt khe xét duyệt đầu vào, quá trình quản lý tài trợ của NSF được thực hiện thông qua các giai đoạn, như: đề xuất đề cương nghiên cứu, bình duyệt đề cương nghiên cứu, quản lý tiến trình nghiên cứu, qua các chương trình tài trợ, biên bản hợp tác thỏa thuận. Các đề xuất được nộp tới Quỹ thông qua thư điện tử, cũng như thông qua hệ thống Fastlane của Quỹ hoặc chương trình tài trợ của Chính phủ [7].

Ở Nhật Bản, nguồn kinh phí nghiên cứu của JSPS (Japan Society for the Promotion of Science) dành để tài trợ, hỗ trợ cho hoạt động nghiên cứu của các trường đại học Nhật Bản, chiếm 60% kinh phí nghiên cứu của các trường đại học. Nguồn tài trợ cho nghiên cứu khoa học từ JSPS trở nên quan trọng đối với các trường đại học nhằm tăng nguồn kinh phí dành cho các hoạt động KH&CN. Phân bổ kinh phí tài trợ cho đề tài/dự án gồm: kinh phí trực tiếp (chiếm 70% tổng kinh phí đề tài/dự án) và được cấp trực tiếp để người nhận tài trợ thông qua sự quản lý của trường đại học; kinh phí gián tiếp (chiếm 30% tổng kinh phí

đề tài/dự án) và do nhà trường trực tiếp quản lý và sử dụng. Nhà trường được tự chủ trong sử dụng kinh phí tài trợ theo quy định của JSPS (như có thể điều chỉnh kinh phí trong quá trình thực hiện), tuy nhiên phải đảm bảo hóa đơn, chứng từ theo quy định. Nhà trường có trách nhiệm minh bạch trong chi tiêu kinh phí. Các nhà khoa học có trách nhiệm lập báo cáo gửi JSPS (báo cáo chi tiêu hàng năm, báo cáo đánh giá giữa kỳ, báo cáo tiến trình nghiên cứu, báo cáo hoàn thành dự án) [1].

Về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm

Cơ quan nhà nước kiểm soát sử dụng nguồn kinh phí

Ở Hungary: Trước đây, trong quản lý kinh phí thực hiện các nhiệm vụ KH&CN, Hungary có 3 cơ quan được phân cấp tham gia quản lý nguồn vốn này tùy theo các mức độ, tầm quan trọng của nhiệm vụ. Đây chính là kẽ hở cho một số hành vi như: thông đồng, móc ngoặc, gian lận hoặc “làm lại” nhiệm vụ để lấy tiền tài trợ... Do vậy, Chính phủ Hungary giao cho Tổng Công ty phát triển kinh tế Hungary (tổ chức mà ngân hàng quốc gia Hungary nắm giữ cổ phần chủ yếu) thực hiện việc xét duyệt kinh phí thực hiện nhiệm vụ KH&CN nói chung và kinh phí cho hoạt động KH&CN của các cơ sở giáo dục đại học nói riêng. Đây là biện pháp gián tiếp hữu hiệu để có thể quản lý, bảo toàn và phát triển nguồn vốn Nhà nước dành cho nghiên cứu khoa học. Ngoài ra, tổng công ty và các cơ quan quản lý có liên quan còn phải chịu sự kiểm soát của cơ quan Kiểm toán Nhà nước và Cục Kiểm soát của Chính phủ để đảm bảo hoạt động của các cơ quan đó đúng pháp luật [2].

Ở Mỹ: Tất cả các cơ quan có trách nhiệm của Chính phủ và Quốc hội có quyền kiểm tra chi tiêu, chống tham nhũng và lạm quyền, cũng như kiểm tra các cơ sở nghiên cứu khoa học tự quản có làm theo đúng nguyên tắc/chính sách mà họ đề ra hay không.

Hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm xử lý hiện tượng tiêu cực

Việc thất thoát kinh phí nghiên cứu khoa học của Trung Quốc trước đây có liên quan đến cơ chế phân phối chưa hoàn thiện, các cơ quan chủ quản và người phụ trách có quá nhiều quyền hạn trong việc phân phối nguồn vốn và thẩm duyệt dự án, nên dễ phát sinh những hiện tượng làm sai chính sách, lãng phí nguồn vốn... Mặt khác, còn thiếu sự giám sát chặt chẽ đối với kinh phí nghiên cứu, bởi vì kinh phí sau khi đã chuyển, việc sử dụng thế nào thường do người phụ trách dự án quyết định.

Để giải quyết các vấn đề nêu trên, Trung Quốc nghiên cứu thực hiện một số giải pháp:

- Hiệp hội Khoa học Trung Quốc đã xây dựng hồ sơ học thuật. Khi nhận được tố cáo, Hiệp hội khoa học sẽ ủy thác cho các hội, các tổ chức hoặc bộ môn liên quan điều tra thực tế và đề xuất ý kiến xử lý.

- Xây dựng và hoàn thiện những nội dung pháp luật trừng trị hiện tượng tiêu cực. Đặc biệt là các quy định xử lý, kể cả truy cứu trách nhiệm hình sự cụ thể đối với từng mức độ tham ô, bòn rút kinh phí nghiên cứu khoa học, kể cả với người phụ trách đơn vị đó. Cắt mọi sự liên hệ về lợi ích giữa quan chức Chính phủ với nghiên cứu viên.

- Tăng cường quy trình giám sát quản lý kiểm toán. Đối với các dự án lớn, bắt buộc phải do cơ quan kiểm toán phi Chính phủ tiến hành kiểm toán độc lập. Mọi dự án đều phải quản lý và giám sát cả quá trình, chứ không để tự kiểm tra [2].

BÀI HỌC CHO BỘ QUỐC PHÒNG VIỆT NAM

Từ các mô hình trên có thể thấy rằng, dù tồn tại dưới dạng quỹ nghiên cứu khoa học hay Hội đồng nghiên cứu khoa học, các nước trên đều có những điểm nổi bật và tương đồng trong QLTC hoạt động KH&CN đối với các cơ sở giáo dục đại học, đó là: (i) Có bề dày kinh nghiệm trong công tác quản lý và tài trợ cho KH&CN; (ii) Kinh phí tài trợ cho KH&CN phần lớn là từ NSNN với quy mô tài trợ lớn, cách thức giải ngân và cấp kinh phí linh hoạt, phát huy tối đa tính chủ động của tổ chức tài trợ; (iii) Công tác kiểm soát tài chính hoạt động KH&CN được quan tâm, chú trọng.

Sau khi nghiên cứu kinh nghiệm QLTC hoạt động KH&CN đối với các cơ sở giáo dục đại học ở các nước trên thế giới, bài học rút ra cho Bộ Quốc phòng Việt Nam như sau:

Thứ nhất, đổi mới cơ chế phân bổ kinh phí từ nguồn NSNN cho hoạt động KH&CN đối với các cơ sở giáo dục đại học trong quân đội ở Việt Nam. Trong bối cảnh nhu cầu kinh phí ngày càng tăng, nguồn tài chính có giới hạn, với mục tiêu là nâng cao chất lượng, thì việc đổi mới cơ chế phân bổ NSNN cho hoạt động KH&CN đối với các cơ sở giáo dục đại học trong quân đội theo kết quả đầu ra, gắn với năng lực hoạt động KH&CN của từng cơ sở giáo dục đại học là rất cần thiết. Năng lực hoạt động KH&CN của các cơ sở giáo dục đại học trong quân đội phải được đánh giá theo tiêu chí và được kiểm định độc lập, tạo sự công bằng và hiệu quả (thay thế cơ chế phân bổ theo các yếu tố đầu vào).

Thứ hai, tăng cường phân bổ ngân sách cho hoạt động KH&CN ở các cơ sở giáo dục đại học trong quân đội theo dự án thông qua cơ chế quỹ và đấu thầu để nâng cao chất lượng nghiên cứu, đạt được hiệu quả trên

cơ sở cạnh tranh. Phân bổ theo dự án qua Quỹ KH&CN đạt được những lợi ích lớn trong cải thiện chất lượng nghiên cứu. Ở Mỹ khoảng 60% cho nghiên cứu công được phân bổ theo dự án.

Thứ ba, để các đơn vị tự chủ trong nghiên cứu, chuyển giao KH&CN, cần tăng cường chính sách khoán kinh phí theo sản phẩm đầu ra. Nguồn kinh phí được chi theo sản phẩm khoa học sẽ nâng cao được chất lượng nghiên cứu và nâng cao được trách nhiệm của tổ chức trong công tác quản lý. Đồng thời, giao quyền tự chủ trong xây dựng, phê duyệt kế hoạch kinh phí KH&CN cho các đơn vị; giao trách nhiệm quản lý, giải trình; khoán đề tài theo chất lượng sản phẩm đầu ra.

Thứ tư, để kiểm soát, hạn chế tiêu cực nảy sinh trong việc thực hiện các nhiệm vụ KH&CN, nhất thiết phải có sự kiểm tra, giám sát, phản biện. Và, điều kiện tiên quyết để thực hiện được kiểm tra, giám sát, phản biện là phải đảm bảo công khai, minh bạch. Hay nói cách khác, nguồn kinh phí dành cho hoạt động KH&CN phải được sử dụng và kiểm soát như nguồn vốn đầu tư, mà hiệu quả được đánh giá căn cứ vào kết quả ứng dụng vào thực tiễn.

Thứ năm, phòng chống tiêu cực về tài chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ KH&CN ở các cơ sở giáo dục đại học trong quân đội phải được thực hiện đồng bộ. Cơ chế, chính sách để giải quyết những vấn đề tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng từ mục đích nghiên cứu, điều kiện dành cho nghiên cứu, kết quả nghiên cứu và xử lý vi phạm trong nghiên cứu cần phải được hoàn thiện. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hải Hoàn (2017). *Vì sao người Nhật giành nhiều giải Nobel khoa học*, truy cập từ <http://nghiencuuquocte.org/2017/02/20/vi-sao-nguoi-nhat-gianh-nhieu-giai-nobel-khoa-hoc/>
2. Thanh tra Bộ Khoa học và Công nghệ (2013). *Kinh nghiệm kiểm soát tiêu cực trong nghiên cứu khoa học của một số quốc gia*, truy cập từ <https://thanhtra.most.gov.vn/thanhtra/tin-tuc/4/228/kinh-nghiem-kiem-soat-tieu-cuc-trong-nghien-cuu-khoa-hoc-cua-mot-so-quoc-gia.aspx>
3. Johan Söderlind, Laila Nordstrand Berg, Jonas Krog Lind, and Kirsi Pulkkinen (2019). *National Performance-Based Research Funding Systems: Constructing Local Perceptions of Research*
4. Gunnar Sivertsen (2016). *Publication-based Funding: The Norwegian Model*, Research Assessment in the Humanities, 79-90
5. K. Aagaard, C. Bloch and J. W. Schneider (2015). Impacts of performance-based research funding systems: The case of the Norwegian Publication Indicator, *Research Evaluation*, 24, 106-117
6. Koen Jonkers and Thomas Zacharewicz (2016). *Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment*
7. United States National Science Foundation (2013). *FY 2013 Performance and Financial Highlights*