

Cơ chế quản lý, sử dụng tài sản hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Nguyễn Nam Hải, Nguyễn Thị Nhung, Đỗ Thị Hồng Giang

Vụ Kế hoạch - Tài chính, Bộ Khoa học và Công nghệ

Với sự đầu tư của Nhà nước cho hoạt động khoa học và công nghệ (KH&CN), nhiều kết quả nghiên cứu đã được ứng dụng vào đời sống và sản xuất, góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, hoạt động KH&CN có những đặc thù riêng và chịu sự chi phối bởi nhiều văn bản cùng một lúc đã tạo ra những khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện các nhiệm vụ KH&CN, đặc biệt là trong quá trình xử lý tài sản hình thành từ kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN. Để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn ngân sách nhà nước cho hoạt động KH&CN và đẩy mạnh công tác nghiên cứu, ứng dụng KH&CN vào phát triển kinh tế - xã hội, cần phải đánh giá thực trạng, có những giải pháp phù hợp hoàn thiện cơ chế quản lý, sử dụng tài sản hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước.

Mở đầu

Trong thời gian qua, với sự đầu tư từ ngân sách nhà nước cho hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, nhiều kết quả nghiên cứu đã được ứng dụng và chuyển giao ngay vào thực tiễn góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nhiều kết quả nghiên cứu có giá trị cao ngang tầm khu vực và quốc tế, góp phần tích cực vào đào tạo và phát triển nhân lực KH&CN cho đất nước. Tuy nhiên, hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo có những đặc thù, tài sản hình thành từ nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước có những đặc thù khác so với các tài sản được hình thành từ các hoạt động của các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước khác.

Để nâng cao hiệu quả quản lý và đẩy mạnh công tác nghiên

cứu, ứng dụng KH&CN để phát triển đất nước, cần có sự tổng hợp, đánh giá về những bất cập, vướng mắc trong thực tiễn triển khai các nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia, bao gồm: (i) Cơ quan quản lý các nhiệm vụ KH&CN; (ii) Cơ chế quản lý tài chính của các nhiệm vụ KH&CN; (iii) Cơ chế quản lý tài sản được hình thành từ các nhiệm vụ. Trong bài viết này, chúng tôi tập trung vào vấn đề cơ chế quản lý, sử dụng tài sản được hình thành từ nhiệm vụ KH&CN như: quản lý tài sản, chuyển giao tài sản trang bị và tài sản là kết quả của nhiệm vụ KH&CN để cơ quan chủ trì tiếp tục hoàn thiện, phát triển và thương mại hóa được sản phẩm nghiên cứu. Từ đó, định hướng xây dựng những giải pháp để tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách nhằm khắc phục bất cập, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc.

Những kết quả đạt được

Năm 2014, Bộ KH&CN ban hành Thông tư 15/2014/TT-BKH&CN quy định trình tự, thủ tục giao quyền sở hữu, quyền sử dụng kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước. Năm 2015, liên Bộ KH&CN, Tài chính ban hành Thông tư số 16/2015/TTLT-BKH&CN-BTC hướng dẫn việc quản lý, xử lý tài sản được hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước.

Thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định 70/2018/NĐ-CP ngày 15/5/2018 quy định việc quản lý, sử dụng tài sản được hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng vốn nhà nước (bao gồm tài sản trang bị để thực hiện nhiệm vụ và tài sản là kết

quả của nhiệm vụ). Trên cơ sở Nghị định 70/2018/NĐ-CP, Bộ Tài chính và Bộ KH&CN đã ban hành các thông tư hướng dẫn (Thông tư 63/2018/TT-BTC ngày 30/7/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn một số điều của Nghị định 70/2018/NĐ-CP quy định về quản lý, sử dụng tiền thu được từ việc xử lý tài sản; Thông tư 10/2019/TT-BTC ngày 20/2/2019 của Bộ Tài chính hướng dẫn xác định giá trị tài sản là kết quả của nhiệm vụ KH&CN phục vụ việc thực hiện giao quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản này; Thông tư 02/2020/TT-BKH&CN ngày 10/8/2020 của Bộ KH&CN hướng dẫn thi hành khoản 1 Điều 41 của Nghị định 70/2018/NĐ-CP ngày 15/5/2020 của Chính phủ quy định quản lý, sử dụng tài sản được hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng vốn nhà nước).

Các văn bản nêu trên xác định nguyên tắc tài sản hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước là tài sản công. Việc quản lý, sử dụng thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công, tuy nhiên nghiên cứu KH&CN là hoạt động có nhiều đặc thù được quy định tại pháp luật về KH&CN. Tài sản hình thành từ nhiệm vụ KH&CN mà ngân sách nhà nước hỗ trợ một phần là tài sản đồng sở hữu; việc quản lý, sử dụng tài sản được thực hiện theo thỏa thuận tại hợp đồng giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các bên còn lại và thuyết minh nhiệm vụ KH&CN được phê duyệt theo quy định của pháp luật về KH&CN. Vì vậy, về cơ bản, bước

đầu các văn bản chính sách hiện hành đã có sự tiếp cận trên cơ sở “tích hợp” được hai hệ thống pháp luật.

Việc hình thành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật gồm luật, nghị định và thông tư khá đồng bộ, tạo khuôn khổ, hành lang pháp lý cho việc quản lý, xử lý tài sản hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN có sử dụng ngân sách nhà nước. Các văn bản nêu trên đã tạo hành lang pháp lý thống nhất để thực hiện quản lý, xử lý tài sản trang bị và tài sản cố định là kết quả triển khai thực hiện nhiệm vụ khi kết thúc thời gian thực hiện nhiệm vụ.

Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản hình thành từ các nhiệm vụ KH&CN có sử dụng ngân sách nhà nước đã tạo sự chuyển biến tích cực đến các cơ quan quản lý nhà nước, chủ nhiệm các nhiệm vụ KH&CN, các tổ chức, cá nhân có liên quan trong quá trình đề xuất, thực hiện các nhiệm vụ KH&CN quan tâm đến kết quả đầu ra; nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn ngân sách nhà nước cho KH&CN. Cụ thể:

+ Một số cơ quan, đơn vị đã ban hành quy định về phân cấp thẩm quyền quyết định việc xử lý tài sản hình thành thông qua nhiệm vụ KH&CN sử dụng vốn nhà nước thuộc thẩm quyền theo dõi, quản lý như: Bộ Xây dựng, UBND tỉnh Bắc Giang, UBND tỉnh Gia Lai...

+ Một số địa phương đang sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước tại địa

phương để phù hợp với các quy định tại Nghị định 70/2018/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn thi hành; bổ sung phân quyền xử lý tài sản được hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng vốn nhà nước như tỉnh Cần Thơ, An Giang...

+ Một số bộ, ngành, địa phương, đơn vị đang triển khai xử lý tài sản theo quy định tại Nghị định 70/2018/NĐ-CP như: Bộ KH&CN, Bộ Quốc phòng, tỉnh Lạng Sơn...

Một số khó khăn và vướng mắc trong quá trình xử lý tài sản

Sau một thời gian triển khai pháp luật quản lý, sử dụng tài sản hình thành từ các nhiệm vụ KH&CN đã phát sinh những khó khăn, bất cập sau:

Khó khăn mang tính quan điểm trong hoạt động KH&CN chưa được nghiên cứu một cách đầy đủ khi xây dựng hệ thống pháp luật

- Quan điểm về “chấp nhận nguyên tắc rủi ro và có độ trễ trong hoạt động KH&CN”: Hoạt động KH&CN là hoạt động nghiên cứu khoa học, nghiên cứu và triển khai thực nghiệm, phát triển công nghệ, ứng dụng công nghệ, dịch vụ KH&CN, phát huy sáng kiến và hoạt động sáng tạo khác nhằm phát triển KH&CN. Các nhiệm vụ KH&CN được triển khai là quá trình đi từ nghiên cứu lý thuyết đến nhiều lần thử nghiệm, thực nghiệm, điều đó sẽ song hành với khả năng có rủi ro, không thành công. Nhiệm vụ có tính mới, tính sáng tạo càng cao thì khả năng rủi ro càng tăng.

Quan điểm “chấp nhận nguyên tắc rủi ro và có độ trễ trong hoạt động KH&CN” đã được cụ thể hóa tại Quyết định số 569/QĐ-TTg ban hành Chiến lược phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đến năm 2030, tuy nhiên quan điểm này chưa được thể chế hóa ở các văn bản quy phạm pháp luật.

- Quan điểm về bảo toàn giá trị đầu tư, hỗ trợ ngân sách nhà nước áp dụng trong nghiên cứu KH&CN hiện nay chưa tiếp cận đúng bản chất, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế đang áp dụng, đó là: Nhà nước không bảo toàn và thu hồi vốn trực tiếp thông qua kết quả của từng nhiệm vụ KH&CN, mà Nhà nước sẽ thu được lợi ích gián tiếp từ sự gia tăng hàm lượng công nghệ và tài sản trí tuệ trong sản phẩm sản xuất trong nước, khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, cải thiện vị trí quốc gia trên bản đồ công nghệ thế giới. Đồng thời, ngân sách nhà nước sẽ tăng số thu từ tiền thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu nhờ sản xuất trong nước phát triển. Mặt khác, Nhà nước cũng sẽ được giảm bớt gánh nặng về các khoản chi cho phúc lợi xã hội nhờ số lượng lớn công ăn việc làm được tạo ra từ các doanh nghiệp sản xuất và các cơ sở R&D. Người dân được hưởng lợi ích từ kết quả hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ do Nhà nước đầu tư; các doanh nghiệp sản xuất có nhiều cơ hội tiếp cận và sử dụng hiệu quả thành tựu nghiên cứu KH&CN của các viện nghiên cứu, trường đại học trong nước để phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh.

Một số vướng mắc lớn trong hệ thống pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản hình thành từ các nhiệm vụ KH&CN

Thứ nhất, việc áp dụng quan điểm bảo toàn vốn nhà nước trong hoạt động KH&CN chưa thực sự đúng, dẫn đến có các quy định chưa phù hợp trong pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản hình thành từ nhiệm vụ KH&CN sử dụng NSNN, như:

(i) Quy định về việc hoàn trả giá trị tài sản khi giao quyền sử dụng, quyền sở hữu hay phân chia lợi nhuận với Nhà nước khi thương mại hóa tài sản là kết quả còn nhiều bất cập trong thực tiễn. Nhiều nhà khoa học cũng đã có phản hồi cho rằng, quy định phải “phân chia và nộp lại” tiền thương mại hóa kết quả nghiên cứu cho Nhà nước theo quy định tương ứng với tỷ lệ vốn nhà nước đã đóng góp vào nhiệm vụ là rào cản thúc đẩy sự sáng tạo của nhà khoa học. Nhiều chuyên gia cho rằng, tiền thương mại hóa kết quả nghiên cứu cần được tái đầu tư cho đơn vị chủ trì nghiên cứu và nhà khoa học để tạo động lực cũng như khuyến khích họ. Xu thế của nhiều nước cũng ưu tiên chia lợi nhuận cho nhà khoa học để thúc đẩy sự sáng tạo và chuyển giao công nghệ... Kết quả nghiên cứu chỉ là sản phẩm ban đầu, phải được doanh nghiệp đầu tư, nâng công suất sản xuất mới tạo ra nhiều sản phẩm cho xã hội, từ đó tạo ra việc làm, thu nhập cho người lao động. Nhà nước thu được lợi ích gián tiếp từ thuế và sự gia tăng hàm lượng công nghệ,

tài sản trí tuệ trong sản phẩm sản xuất trong nước, đồng thời giảm bớt gánh nặng về các khoản chi cho phúc lợi xã hội nhờ số lượng lớn công ăn việc làm được tạo ra từ các doanh nghiệp sản xuất và các cơ sở R&D... Những giá trị đó lớn hơn rất nhiều so với tiền chuyển giao công nghệ.

(ii) Quy định về việc xác định giá trị tài sản là kết quả của nhiệm vụ KH&CN: Phương pháp xác định giá dựa trên kinh phí đầu tư cho nhiệm vụ KH&CN dựa trên việc tổng hợp các chi phí khi triển khai nhiệm vụ chưa phù hợp do ngoài các chi phí thực tế nhìn thấy được còn có đóng góp quan trọng của “chất xám” là chi phí khó định lượng. “Chất xám” nếu được xác định giá theo phương pháp so sánh tương đương với các sản phẩm có sẵn trên thị trường thì sẽ khó áp dụng trong thực tế, vì các sản phẩm KH&CN thường là sản phẩm mới, chưa có sản phẩm tương tự trên thị trường, chi phí đầu tư nghiên cứu khoa học lớn. Bên cạnh đó, thực tế hiện nay khó tìm được cơ quan có khả năng thẩm định giá tài sản hình thành từ việc triển khai nhiệm vụ KH&CN.

(iii) Việc thương mại hóa kết quả của nhiệm vụ KH&CN khó triển khai thực hiện trong thời gian 3 năm kể từ khi nhiệm vụ kết thúc, do đa số sản phẩm của các nhiệm vụ chỉ mới dừng lại ở mức hỗ trợ nghiên cứu để tạo ra giải pháp quản lý, giải pháp kỹ thuật ứng dụng trong phạm vi ngành, địa phương; sức cạnh tranh trên thị trường của sản phẩm từ kết

quả nhiệm vụ KH&CN chưa cao.

(iv) Trong bối cảnh việc “định giá tài sản là kết quả của nhiệm vụ KH&CN” và việc thương mại hóa kết quả này còn vướng mắc như trên có thể dẫn đến những tiềm ẩn “rủi ro” khi thương mại hóa và sẽ dẫn đến “nghịch cảnh” “sợ” sản phẩm thương mại hóa thành công thì có thể bị quy kết trách nhiệm trong công tác định giá. Đây sẽ là rào cản lớn để đưa các sản phẩm là kết quả của nhiệm vụ KH&CN vào thị trường và giảm khả năng phát huy tác dụng của các công trình nghiên cứu KH&CN.

Thứ hai, ngoài những vướng mắc xuất phát từ quan điểm bảo toàn vốn nêu trên, hệ thống pháp luật hiện hành vẫn tồn tại nhiều quy định chưa đầy đủ, chưa thực sự phù hợp thực tế, quy trình thủ tục phức tạp, mất nhiều thời gian và tốn kém chi phí, như:

(i) Chưa có quy định cụ thể về loại tài sản thuộc phạm vi quản lý và xử lý theo Nghị định số 70/2018/NĐ-CP; chưa bao quát hết các tài sản là kết quả từ hoạt động KH&CN đối với tài sản chưa đủ điều kiện tài sản cố định.

(ii) Chưa đầy đủ các hình thức xử lý phù hợp với từng loại tài sản. Như giao quyền cho đơn vị đề xuất đặt hàng để việc ứng dụng các kết quả nghiên cứu KH&CN phù hợp với nhu cầu tại địa phương; giao quyền sử dụng cho từ 2 đơn vị trở lên để phát huy được sự khuyến khích và tạo điều kiện của Nhà nước trong hoạt động liên kết thực hiện nhiệm

vụ KH&CN của các tổ chức, nhà khoa học và doanh nghiệp...

(iii) Chưa có quy định về cơ chế tính hao mòn/khấu hao và quản lý, theo dõi tài sản cho phù hợp với đặc thù của hoạt động KH&CN và khắc phục các vướng mắc về cơ chế nêu trên.

(iv) Một số quy định không rõ thẩm quyền, trình tự thủ tục thực hiện, như quy định Nhà nước thu hồi tài sản là kết quả từ nhiệm vụ KH&CN mà đối tượng được giao không sử dụng để ứng dụng (điểm e khoản 1 Điều 22 Nghị định 70/2018/NĐ-CP). Chưa rõ thẩm quyền, trình tự thủ tục và thu hồi xong thì xử lý như thế nào?...

Giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản hình thành từ nhiệm vụ KH&CN sử dụng vốn nhà nước

Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề khó khăn, vướng mắc nêu trên, để hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản hình thành từ việc triển khai nhiệm vụ KH&CN sử dụng vốn nhà nước, giải pháp tháo gỡ là xây dựng dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 70/2018/NĐ-CP với việc nghiên cứu thận trọng, đầy đủ, toàn diện và đáp ứng với đặc thù của hoạt động KH&CN trên cơ sở nguyên tắc:

(i) Thể hiện được quan điểm “chấp nhận nguyên tắc rủi ro và có độ trễ trong hoạt động KH&CN”: Không phải nhiệm vụ KH&CN nào và tài sản nào được hình thành từ kết quả nghiên cứu KH&CN cũng cần có tài sản phải áp dụng các xử lý như quy định tại Nghị định.

(ii) Quan điểm về bảo toàn giá trị đầu tư, hỗ trợ ngân sách nhà nước không phải là thu trực tiếp, phân chia lợi nhuận và hoàn trả trực tiếp từ các sản phẩm KH&CN ngay sau khi kết thúc của từng nhiệm vụ, mà trên cơ sở Nhà nước sẽ thu được lợi ích gián tiếp từ sự gia tăng hàm lượng công nghệ và tài sản trí tuệ trong sản phẩm sản xuất trong nước, khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, cải thiện vị trí quốc gia trên bản đồ công nghệ thế giới; thu từ tiền thuế...

(iii) Hình thức xử lý đối với tài sản hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ KH&CN sử dụng vốn nhà nước cần phù hợp với đặc điểm của từng loại tài sản;

(iv) Phù hợp với các pháp luật chuyên ngành như Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sở hữu trí tuệ (Luật số 07/2022/QH15).

Về lâu dài, Bộ Tài chính, Bộ KH&CN cần nghiên cứu, đánh giá các luật có liên quan (Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật KH&CN, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật chuyển giao công nghệ...) để sửa đổi, bổ sung, đảm bảo thống nhất, phù hợp với đặc thù hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo ✍