

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

PHẠM THỊ MINH HIỀN

**PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ
BẰNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC
KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Luật kinh tế
Mã số : 60 38 01 07

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2015

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: TS. Nguyễn Văn Tuyên

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ,
họp tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2015

**Có thể tìm hiểu luận văn tại
Trung tâm thông tin - Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội
Trung tâm tư liệu - Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội**

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang
<i>Trang phụ bìa</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
<i>Danh mục các bảng</i>	
<i>Danh mục các hình</i>	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC KHOA HỌC CÔNG NGHỆ VÀ PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC KHOA HỌC CÔNG NGHỆ	5
1.1. Những vấn đề lý luận về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ	5
1.1.1. Bản chất của đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ	5
1.1.2. Nguyên tắc và phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ	10
1.1.3. Quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ	14
1.2. Những vấn đề lý luận về pháp luật điều chỉnh hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ	15
1.2.1. Phạm vi điều chỉnh của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ	15
1.2.2. Các bộ phận cấu thành của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ	17
Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC KHOA HỌC CÔNG NGHỆ VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN	19
2.1. Thực trạng pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ	19
2.1.1. Thực trạng quy định về chủ thể tham gia hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ	19
2.1.2. Thực trạng quy định về nguyên tắc và phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ	25
2.1.3. Thực trạng quy định về quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ	29
2.2. Thực tiễn thực hiện hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ	31
2.2.1. Đánh giá khái quát về hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ	31
2.2.2. Đánh giá hoạt động đầu tư từ ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ thông qua Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia	41
Chương 3: NHỮNG HẠN CHẾ CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO KHOA HỌC CÔNG NGHỆ Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ	46
3.1. Những hạn chế của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ	46
3.1.1. Hạn chế của các quy định liên quan đến huy động các nguồn lực tài chính cho khoa học và công nghệ	46
3.1.2. Hạn chế của các quy định về phân bổ các nguồn lực tài chính cho các hoạt động khoa học và công nghệ	51
3.1.3. Hạn chế của các quy định về sử dụng các nguồn lực tài chính dành cho khoa học và công nghệ	53
3.2. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ ở Việt Nam	56
KẾT LUẬN	71
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	72

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trên nguyên tắc, tổng ngân sách nhà nước chi cho sự nghiệp khoa học và công nghệ ở Việt Nam lâu nay được cân đối theo ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Đây là nguồn kinh phí chủ yếu để Nhà nước thực hiện chính sách đầu tư cho khoa học và công nghệ, trong đó có việc triển khai các chương trình, đề tài nghiên cứu, các dự án sản xuất thử nghiệm và các nhiệm vụ khoa học và công nghệ khác (các hoạt động thông tin, tiêu chuẩn đo lường chất lượng, hợp tác quốc tế, đào tạo...) phục vụ cho phát triển khoa học và công nghệ của Bộ ngành và địa phương.

Theo đánh giá từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, vốn đầu tư cho khoa học và công nghệ đã dần được tăng lên trong những năm gần đây song vẫn còn thấp so với yêu cầu thực tế, trong đó, phần lớn là từ nguồn ngân sách nhà nước. Mặc dù vậy, nguồn vốn đầu tư này cũng mới chỉ đủ đáp ứng cho 30 - 50% nhu cầu phát triển khoa học và công nghệ. Xung quanh vấn đề "cởi trói" cho cơ chế đầu tư khoa học và công nghệ vẫn còn nhiều ý kiến chưa thống nhất. Hiện nay chúng ta đang định hướng đến việc đổi mới làm sao để cho các nhà khoa học có đóng góp, cống hiến được hưởng đãi ngộ xứng đáng về lương, thu nhập và điều kiện đi kèm môi trường nghiên cứu, kể cả ưu đãi chính sách về nhà ở. Quan điểm của Nhà nước là làm sao tiền đầu tư cho khoa học và công nghệ đến được với các nhà nghiên cứu khoa học có năng lực, trình độ nhất trong các ngành, lĩnh vực...

Việc giám sát chặt chẽ hoạt động đầu tư từ vốn ngân sách là trách nhiệm của các cơ quan chức năng nhằm đảm bảo sự lành mạnh của nền tài chính quốc gia. Hoàn thiện và nâng cao công tác quản lý vốn ngân sách nhà nước đầu tư trong lĩnh vực khoa học và công nghệ đang là vấn đề cần được xã hội quan tâm.

Từ những phân tích trên đây cho thấy việc nghiên cứu đề tài liên quan đến đầu tư vốn nhà nước cho khoa học và công nghệ là rất cần thiết. Đây cũng chính là lý do để em lựa chọn đề tài nghiên cứu cho luận văn tốt nghiệp

là "*Pháp luật về đầu tư bằng ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ ở Việt Nam*".

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Đầu tư từ ngân sách nhà nước nói chung và đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ nói riêng là một vấn đề rất được quan tâm bởi các nhà nghiên cứu Việt Nam và quốc tế.

Có thể liệt kê một số công trình nghiên cứu tiêu biểu sau đây:

- Bài viết: "*Đổi mới cơ chế quản lý chi tiêu ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ*", TS. Đinh Thị Nga, Tạp chí Khoa học và công nghệ Việt Nam, số 14/2013;

- Bài viết: "*Vấn đề đầu tư và vốn cho khoa học và công nghệ ở nước ta*", tác giả Nguyễn Mậu Trung, đăng trên trang thông tin điện tử Liên hiệp các Hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam;

- "*Tăng cường quản lý nguồn ngân sách nhà nước cấp tỉnh cho hoạt động khoa học và công nghệ ở tỉnh Vĩnh Phúc*", Nguyễn Thị Thùy Linh, Luận văn thạc sĩ kinh tế, Đại học Thái Nguyên, năm 2014.

Đây là nguồn tài liệu tham khảo phong phú để tác giả kế thừa và phát triển khi thực hiện đề tài nghiên cứu. Tuy nhiên, có thể nhận thấy ngoài các công trình tiêu biểu kể trên, cho đến nay vẫn chưa có công trình nghiên cứu nào ở cấp độ luận văn thạc sĩ luật học nghiên cứu chuyên sâu về đề tài pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ. Vì vậy, việc tác giả nghiên cứu vấn đề này trong bối cảnh hiện nay sẽ đóng góp một phần nhỏ bé về mặt lý luận cũng như thực tiễn liên quan đến hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học và công nghệ ở Việt Nam.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

Mục đích nghiên cứu của đề tài luận văn là nhằm đưa ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật về đầu tư vốn từ ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ ở Việt Nam.

Để thực hiện mục đích trên, nhiệm vụ nghiên cứu của luận văn là làm sáng tỏ các vấn đề sau:

- Những vấn đề lý luận cơ bản về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ và pháp luật về đầu tư vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ;

- Thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ;

- Đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ.

4. Phương pháp nghiên cứu luận văn

Trên cơ sở, nền tảng phương pháp luận cơ bản là phép duy vật biện chứng, luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu có tính phổ quát trong khoa học xã hội như:

- Phương pháp phân tích tổng hợp;
- Phương pháp quy nạp và diễn dịch;
- Phương pháp so sánh, đối chiếu;
- Phương pháp thống kê, khảo sát...

5. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là hệ thống các văn bản pháp luật quy định về vấn đề sử dụng vốn ngân sách nhà nước, bao gồm Luật Ngân sách nhà nước cùng các văn bản hướng dẫn thi hành, một số luật và pháp lệnh có liên quan.

Phạm vi nghiên cứu của luận văn là thực trạng và hiệu quả hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ. Trên cơ sở đó, kết hợp với định hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ và pháp luật về đầu tư vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ và thực tiễn thực hiện.

Chương 3: Những hạn chế của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ và một số kiến nghị.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC KHOA HỌC CÔNG NGHỆ VÀ PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC KHOA HỌC CÔNG NGHỆ

1.1. Những vấn đề lý luận về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ

1.1.1. Bản chất của đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ

1.1.1.1. Quan niệm về đầu tư trong lĩnh vực khoa học công nghệ và vai trò của Nhà nước trong hoạt động đầu tư vào lĩnh vực khoa học công nghệ

Theo ý kiến của tác giả, vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đầu tư cho khoa học công nghệ được thể hiện ở một số điểm sau đây:

Thứ nhất, Nhà nước thường là chủ thể đầu tư lớn nhất cho khoa học và công nghệ. Nguồn vốn đầu tư của Nhà nước cho khoa học và công nghệ chủ yếu được lấy từ ngân sách nhà nước và được sử dụng theo các quy định chung của luật ngân sách. Sở dĩ như vậy là bởi vì, đầu tư cho khoa học và công nghệ đòi hỏi nguồn vốn đầu tư lớn, thời gian hoàn vốn khá lâu dài, hiệu suất sử dụng vốn không cao như các lĩnh vực đầu tư khác nên các nhà đầu tư tư nhân thường không lựa chọn. Mặt khác, đầu tư cho khoa học và công nghệ có thể xem như một phần trong chính sách đầu tư phát triển của quốc gia nên trách nhiệm chính thuộc về Nhà nước chứ không phải là các nhà đầu tư thuộc khu vực tư nhân.

Thứ hai, việc Nhà nước đầu tư cho khoa học công nghệ là giải pháp để Nhà nước định hướng phát triển đối với quốc gia, đặc biệt là định hướng các hoạt động kinh tế của đất nước. Điều này thể hiện ở chỗ, thông qua việc đầu tư cho khoa học công nghệ, nhà nước sẽ thực hiện được định hướng phát triển cho các ngành khoa học cơ bản hay khoa học ứng dụng, hoặc là cả hai, từ đó góp phần tạo tiền đề, động lực cho sự phát triển kinh tế quốc gia.

Thứ ba, nguồn vốn đầu tư của Nhà nước cho các lĩnh vực nói chung và đầu tư của Nhà nước cho khoa học và công nghệ nói riêng thường rất đa dạng, trong đó bao gồm ba nguồn cơ bản là nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước và nguồn vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước.

1.1.1.2. Khái niệm và đặc điểm của đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ

Ở mức độ khái quát, luận văn đã đưa ra định nghĩa đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ như sau: *Đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ là việc Nhà nước chủ động cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước cho các đơn vị dự toán có hoạt động khoa học công nghệ để các chủ thể này sử dụng nguồn kinh phí đó vào mục đích phát triển khoa học công nghệ, theo các nguyên tắc và quy trình chi tiêu ngân sách đã được quy định trong Luật ngân sách nhà nước.*

Ngoài ra, luận văn cũng chỉ rõ một số đặc điểm của hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ, bao gồm:

Một là, chủ thể đầu tư bằng ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ chính là Nhà nước. Chủ thể này có vị trí và vai trò đặc biệt quan trọng, nếu không muốn nói là có vai trò ảnh hưởng mang tính quyết định đến sự nghiệp phát triển khoa học và công nghệ ở mỗi quốc gia.

Hai là, nguồn vốn đầu tư bằng ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ là vốn ngân sách nhà nước. Nguồn vốn này được hình thành từ các khoản thu chủ yếu của ngân sách nhà nước hàng năm như thu từ thuế, lệ phí, phí và đặc biệt là nguồn thu từ vay nợ trong nước và nước ngoài (vốn dĩ được xác định là nguồn vốn chuyên dành để chi cho đầu tư phát triển, trong đó có đầu tư cho khoa học và công nghệ).

Ba là, cơ chế đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ là cơ chế chi ngân sách nhà nước, được thực hiện theo các quy định mang tính đặc thù của luật ngân sách nhà nước. Đây là điểm khác biệt khá quan trọng giữa đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước với các hoạt động đầu tư bằng vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước hay đầu tư bằng vốn của doanh nghiệp nhà nước.

Bốn là, cơ chế kiểm soát hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ chính là cơ chế kiểm soát ngân sách nhà nước. Cơ chế này có những điểm khác biệt quan trọng so với các cơ chế kiểm soát đầu tư bằng nguồn vốn khác. Điều đó thể hiện ở chỗ, việc kiểm soát hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ phải có sự tham gia của các cơ quan đại diện nhân dân như Quốc hội (Nghị viện) hay các cơ quan kiểm soát có tính chuyên trách được thành lập bởi Quốc hội như Kiểm toán nhà nước để thực hiện vai trò kiểm soát, giám sát đối với hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước.

Năm là, đối tượng được đầu tư bằng vốn ngân sách trong lĩnh vực khoa học và công nghệ chính là các chương trình, dự án phát triển khoa học và công nghệ của quốc gia, có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của nền kinh tế, lợi ích của Nhà nước và lợi ích của mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội. Đặc điểm này cho thấy sự khác biệt giữa hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ với hoạt động đầu tư bằng vốn của tổ chức, cá nhân thuộc khu vực tư nhân cho lĩnh vực khoa học công nghệ (chủ yếu nhằm thỏa mãn nhu cầu tìm kiếm lợi nhuận của các nhà đầu tư tư nhân).

1.1.2. Nguyên tắc và phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ

1.1.2.1. Nguyên tắc đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ

Luận văn chỉ rõ việc đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ thực chất là một trong những khoản chi thường xuyên của ngân sách nhà nước, vì vậy, hoạt động này cũng phải tuân thủ các nguyên tắc chung dành cho các khoản chi thường xuyên do pháp luật quy định. Cụ thể là:

Thứ nhất, nguồn vốn sử dụng để đầu tư cho khoa học và công nghệ chủ yếu từ các khoản thu về thuế, lệ phí, phí và các khoản thu khác của ngân sách nhà nước (trừ khoản thu về vay nợ sẽ được dùng để chi đầu tư phát triển). Việc tuân thủ nguyên tắc này cho phép các cơ quan có thẩm quyền cấp kinh phí chủ động hơn trong việc tìm kiếm nguồn thu, chủ động bố trí kinh phí để cấp kịp thời cho các đơn vị dự toán ngân sách thuộc đối tượng được hưởng kinh phí sự nghiệp khoa học và công nghệ.

Thứ hai, việc đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ phải dựa trên dự toán ngân sách nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định và được ghi trong Mục lục ngân sách hàng năm đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Thứ ba, việc đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ phải được thực hiện theo trình tự, thủ tục cấp kinh phí và sử dụng kinh phí do pháp luật quy định. Nguyên tắc này đảm bảo sự kiểm soát hiệu quả hơn từ phía Nhà nước đối với hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nói chung và đầu tư bằng vốn ngân sách cho khoa học công nghệ nói riêng.

Thứ tư, việc cấp kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước phải kịp thời, phù hợp với tiến độ đặt hàng và phê duyệt nhiệm vụ khoa học và công nghệ.

Thứ năm, kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ được cấp thông qua quỹ phát triển khoa học và công nghệ của Nhà nước hoặc chuyển vào tài khoản tiền gửi của cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ tại Kho bạc Nhà nước.

Thứ sáu, việc sử dụng kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ được thực hiện theo ủy nhiệm chi của cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ và quyết toán khi kết thúc hợp đồng, không phụ thuộc vào năm tài chính.

1.1.2.2. Phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ

Luận văn chỉ rõ việc đầu tư từ ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ có thể được thực hiện thông qua các phương thức cơ bản sau đây:

Thứ nhất, Nhà nước trực tiếp cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước cho các chương trình, dự án khoa học và công nghệ do các bộ ngành, ủy ban nhân dân các cấp hoặc các nhà khoa học thuộc các đơn vị sự nghiệp khoa học công nghệ công lập thực hiện theo nhiệm vụ Nhà nước giao cho. Theo phương thức này, việc đầu tư vốn từ ngân sách nhà nước cho các đơn vị làm khoa học công nghệ sẽ được thực hiện theo hình thức chi ngân sách nhà nước, theo mục lục ngân sách nhà nước hàng năm đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Sau khi nhận được kinh phí, các đơn vị làm khoa học công nghệ có trách nhiệm quản lý và sử dụng nguồn vốn này đúng mục đích, đảm bảo tính hiệu quả và tuân thủ đúng các nguyên tắc, trình tự thủ tục chi ngân sách nhà nước hiện hành. Đặc thù của phương thức này là đơn vị dự toán được hưởng kinh phí từ ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ phải xuất trình được hóa đơn, chứng từ hợp lệ thì mới được quyết toán kinh phí đầu tư cho khoa học và công nghệ.

Thứ hai, Nhà nước áp dụng phương thức khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ cho các tổ chức, cá nhân được giao thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước thuộc lĩnh vực khoa học tự nhiên, khoa học xã hội và nhân văn, khoa học kỹ thuật và công nghệ đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt mục tiêu, nội dung, yêu cầu về sản phẩm nghiên cứu và dự toán kinh phí. Ngoài ra, trong trường hợp nhiệm vụ khoa học và công nghệ đã xác định được rõ tiêu chí đối với sản phẩm cuối cùng trên cơ sở thẩm định thuyết minh và dự toán kinh phí thì được áp dụng khoán chi đến sản phẩm cuối cùng.

Thứ ba, trong trường hợp cần thiết, Nhà nước có thể đầu tư bằng vốn ngân sách cho khoa học công nghệ bằng phương thức mua kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ theo thỏa thuận với tổ chức, cá nhân. Trong trường hợp này, Nhà nước sẽ ký hợp đồng mua kết quả nghiên cứu của các chủ thể là tổ chức khoa học công nghệ và cá nhân nhà khoa học.

1.1.3. Quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ

Luận văn khẳng định việc quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ là vấn đề luôn được quan tâm ở

bất cứ quốc gia nào. Vấn đề này được thể hiện trên những khía cạnh chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, các chủ thể tham gia quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ bao gồm trước hết là các cơ quan hành pháp như Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư, các Bộ ngành và Ủy ban nhân dân các cấp. Ngoài ra, chủ thể tham gia quản lý hoạt động đầu tư còn có thể bao gồm một số cơ quan nhà nước khác như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp (với tư cách là những chủ thể thực hiện vai trò quyết định đầu tư và giám sát hoạt động đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học và công nghệ).

Thứ hai, nội dung quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ bao gồm các hoạt động cơ bản như: ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về khoa học và công nghệ, trong đó có các quy định về đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ; thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật trong quá trình đầu tư vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ... Những hoạt động này được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như đã đề cập ở trên.

Thứ ba, về việc đánh giá tính hiệu quả của hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ. Trên nguyên tắc, tính hiệu quả của hoạt động đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ có thể được đánh giá thông qua các tiêu chí cơ bản như: tính kinh tế của việc đầu tư vốn cho khoa học công nghệ cao hay thấp (trên cơ sở so sánh giữa chi phí đầu tư và các lợi ích thu được từ hoạt động đầu tư vốn cho khoa học và công nghệ); mức độ khả thi của các dự án đầu tư vốn cho khoa học và công nghệ; khả năng ứng dụng của các kết quả nghiên cứu khoa học công nghệ được đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước.

Thứ tư, về công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ. Đây là một trong những khía cạnh chủ yếu của hoạt động quản lý đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ, bởi lẽ

nếu không có hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và xử lý vi phạm thì sẽ không thể phát hiện được những hành vi vi phạm và do đó không đảm bảo tính hiệu quả của hoạt động đầu tư.

1.2. Những vấn đề lý luận về pháp luật điều chỉnh hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ

1.2.1. Phạm vi điều chỉnh của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ

Luận văn xác định phạm vi điều chỉnh của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ bao gồm các quan hệ xã hội chủ yếu sau đây:

- Nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong việc lập và phê chuẩn dự toán ngân sách đầu tư cho lĩnh vực khoa học công nghệ. Nhóm quan hệ xã hội thể hiện mối quan hệ giữa các chủ thể tham gia vào quá trình lập và phê chuẩn dự toán ngân sách (bao gồm các cơ quan thuộc khối hành pháp có chức năng lập dự toán ngân sách nhà nước như Chính phủ, Bộ Tài chính, các Bộ ngành và Ủy ban nhân dân các cấp, các đơn vị khoa học và công nghệ được nhà nước giao thực hiện chức năng, nhiệm vụ khoa học và công nghệ; các cơ quan thuộc khối lập pháp có chức năng phê chuẩn dự toán ngân sách nhà nước (trong đó có phần dự toán ngân sách cho khoa học và công nghệ) như Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp...).

- Nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong việc chấp hành dự toán ngân sách nhà nước đầu tư cho lĩnh vực khoa học và công nghệ. Nhóm quan hệ xã hội này thể hiện mối quan hệ giữa các chủ thể có chức năng chấp hành dự toán ngân sách như Chính phủ, Bộ Tài chính, các Bộ ngành và Ủy ban nhân dân các cấp, các đơn vị khoa học và công nghệ được nhà nước giao thực hiện chức năng, nhiệm vụ khoa học và công nghệ (gọi là đơn vị dự toán ngân sách). Ngoài ra, các cơ quan như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp cũng có thể tham gia vào quá trình chấp hành ngân sách nhà nước với tư cách là cơ quan giám sát việc chấp hành ngân sách nhà nước.

- Nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong việc quyết toán ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ. Nhóm quan hệ xã hội này phản ánh

mối quan hệ giữa các chủ thể có trách nhiệm và thẩm quyền lập quyết toán ngân sách nhà nước (trong đó có phần ngân sách cho lĩnh vực khoa học công nghệ) như Chính phủ, Bộ Tài chính, các Bộ ngành và Ủy ban nhân dân các cấp, các đơn vị khoa học và công nghệ được nhà nước giao thực hiện chức năng, nhiệm vụ khoa học và công nghệ với các chủ thể có trách nhiệm và thẩm quyền phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Việc xác định rõ phạm vi điều chỉnh của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ như trên có ý nghĩa rất quan trọng trong việc xác định cấu trúc của pháp luật (các bộ phận cấu thành của pháp luật) về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ.

1.2.2. Các bộ phận cấu thành của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ

Luận văn nêu rõ nội dung cơ bản của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ bao gồm những vấn đề cơ bản sau đây:

- Quy định về chủ thể và quyền, nghĩa vụ của các chủ thể (thể hiện mối quan hệ giữa các chủ thể) tham gia hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ. Nhóm quy phạm pháp luật này có nhiệm vụ quy định về thành phần chủ thể tham gia vào các quan hệ đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ (ví dụ: các cơ quan hành pháp, các cơ quan lập pháp, các đơn vị dự toán ngân sách trong lĩnh vực khoa học công nghệ...); tư cách pháp lý của các chủ thể trong quan hệ đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ (thể hiện ở các quyền và nghĩa vụ của từng chủ thể khi tham gia vào các quan hệ pháp luật liên quan đến đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ).

- Quy định về nguyên tắc và phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ. Nhóm quy phạm pháp luật này có nhiệm vụ quy định về các nguyên tắc cũng như phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ.

- Quy định về quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ. Nhóm quy phạm pháp luật này có nhiệm vụ quy định về nội dung quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ.

Kết luận chương 1

Nhận thức về vị trí vai trò của khoa học và công nghệ đúng đắn sẽ tác động đến việc đầu tư ngân sách, đến bỏ đồng vốn cho khoa học và công nghệ. Chính đầu tư cho khoa học và công nghệ là đầu tư cho phát triển kinh tế theo chiều sâu, chất lượng, hiệu quả, là đầu tư của xã hội. Ngân sách đầu tư cho khoa học và công nghệ không chỉ để chi tiêu cho hoạt động quản lý của bộ máy hành chính mà phần chính là cho ra đời các thành tựu, kết quả, các sản phẩm phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Như vậy việc quản lý ngân sách, sử dụng ngân sách cho khoa học và công nghệ phải thay đổi, hướng tới đội ngũ trực tiếp làm khoa học và công nghệ, tới sản phẩm, kết quả nghiên cứu ứng dụng phục vụ đời sống, sản xuất và các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội cụ thể đặt ra.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC KHOA HỌC CÔNG NGHỆ VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN

2.1. Thực trạng pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ

2.1.1. Thực trạng quy định về chủ thể tham gia hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ

2.1.1.1. Các quy định về chủ thể cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ

Luận văn xác định chủ thể cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước. Theo pháp luật hiện hành, các chủ thể này bao gồm:

- *Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp*: Các cơ quan này tham gia hoạt động đầu tư vốn ngân sách nhà nước (thực chất là hoạt động chi ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ) với tư cách là chủ thể quyết định dự toán chi ngân sách và giám sát việc chấp hành dự toán chi ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học và công nghệ.

- *Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp*: Các cơ quan này tham gia hoạt động chi ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ với tư cách là chủ thể lập dự toán chi ngân sách và tổ chức chấp hành dự toán chi ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học và công nghệ.

- *Các cơ quan tài chính (bao gồm Bộ Tài chính, Kho bạc Nhà nước)*: Các cơ quan này tham gia vào hoạt động chi ngân sách cho lĩnh vực khoa học công nghệ với tư cách là chủ thể cấp kinh phí và kiểm soát, quản lý việc sử dụng kinh phí trong lĩnh vực khoa học công nghệ.

2.1.1.2. Các quy định về chủ thể tiếp nhận và quản lý, sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ

Luận văn nêu rõ chủ thể tiếp nhận và quản lý, sử dụng kinh phí trong lĩnh vực khoa học và công nghệ là các đơn vị khoa học công nghệ. Trong quan hệ đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ, các đơn vị khoa học công nghệ có tư cách pháp lý là đơn vị dự toán ngân sách và phải thực hiện các quyền hạn, trách nhiệm theo quy định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản có liên quan.

Ngoài việc nêu rõ các hình thức tổ chức của tổ chức khoa học và công nghệ theo quy định của pháp luật gồm: (i) Tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ được tổ chức dưới hình thức viện hàn lâm, viện, trung tâm, phòng thí nghiệm, trạm nghiên cứu, trạm quan trắc, trạm thử nghiệm và hình thức khác do Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ quy định; (ii) Cơ sở giáo dục đại học được tổ chức theo quy định của Luật giáo dục đại học; (iii) Tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ được tổ chức dưới hình thức trung tâm, văn phòng, phòng thử nghiệm và hình thức khác do Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ quy định; luận văn cũng chỉ rõ theo pháp luật hiện hành, các tổ chức khoa học và công nghệ là rất đa dạng và có thể được phân loại dựa vào ba tiêu chí sau đây:

- *Theo tiêu chí thẩm quyền thành lập*, tổ chức khoa học và công nghệ bao gồm: Tổ chức khoa học và công nghệ do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập; tổ chức khoa học và công nghệ do Chính phủ thành lập; tổ chức khoa học và công nghệ do Tòa án nhân dân tối cao thành lập; tổ chức khoa học và công nghệ do Viện Kiểm sát nhân dân tối cao thành lập; tổ chức khoa học và công nghệ do Thủ tướng Chính phủ thành lập hoặc ủy quyền cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thành lập; tổ chức khoa học và công nghệ do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thành lập tổ chức khoa học và công nghệ thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, trừ trường hợp do Thủ tướng Chính phủ ủy quyền cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thành lập; tổ chức khoa học và công nghệ ở địa phương do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập; tổ chức khoa học và công nghệ do tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp thành lập; tổ chức khoa học và công nghệ do doanh nghiệp, tổ chức khác, cá nhân thành lập.

- *Theo tiêu chí chức năng hoạt động*, tổ chức khoa học và công nghệ bao gồm: Tổ chức nghiên cứu cơ bản; tổ chức nghiên cứu ứng dụng; tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ.

- *Theo tiêu chí hình thức sở hữu*, tổ chức khoa học và công nghệ bao gồm: Tổ chức khoa học và công nghệ công lập; tổ chức khoa học và công nghệ ngoài công lập; tổ chức khoa học và công nghệ có vốn nước ngoài.

2.1.2. Thực trạng quy định về nguyên tắc và phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ

2.1.2.1. Thực trạng quy định về nguyên tắc đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ

Luận văn chỉ rõ theo quy định của pháp luật hiện hành, hoạt động chi thường xuyên của ngân sách nhà nước phải tuân thủ các nguyên tắc cơ bản sau đây:

- Nguồn vốn sử dụng để đầu tư cho khoa học và công nghệ chủ yếu từ các khoản thu về thuế, lệ phí, phí và các khoản thu khác của ngân sách nhà

nước (trừ khoản thu về vay nợ sẽ được dùng để chi đầu tư phát triển). Nguyên tắc này là cơ sở để các cơ quan có thẩm quyền chủ động tìm kiếm nguồn thu, chủ động bố trí kinh phí để cấp kịp thời cho các đơn vị dự toán ngân sách thuộc đối tượng được hưởng kinh phí sự nghiệp khoa học và công nghệ, góp phần nâng cao tính hiệu quả trong quản lý, sử dụng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ.

- Hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước nói chung và đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ nói riêng phải dựa trên dự toán ngân sách nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định và được ghi trong Mục lục ngân sách hàng năm đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Nguyên tắc này được dự liệu tại khoản 2 Điều 5 Luật ngân sách nhà nước 2002 và được quy định cụ thể hơn trong các văn bản hướng dẫn thi hành đạo luật này. Trên thực tế, nguyên tắc này luôn được xem là một trong những điều kiện chi ngân sách nhà nước và được Kho bạc nhà nước kiểm soát việc tuân thủ trong quá trình chi ngân sách nhà nước.

- Hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ phải được thực hiện theo trình tự, thủ tục cấp kinh phí và sử dụng kinh phí do pháp luật quy định. Nguyên tắc này đảm bảo sự kiểm soát hiệu quả hơn từ phía Nhà nước đối với hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nói chung và đầu tư bằng vốn ngân sách cho khoa học công nghệ nói riêng.

- Việc cấp kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước phải kịp thời, phù hợp với tiến độ đặt hàng và phê duyệt nhiệm vụ khoa học và công nghệ.

- Kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ được cấp thông qua quỹ phát triển khoa học và công nghệ của Nhà nước hoặc chuyển vào tài khoản tiền gửi của cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ tại Kho bạc Nhà nước.

- Việc sử dụng kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ được thực hiện theo ủy nhiệm chi của cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ và quyết toán khi kết thúc hợp đồng, không phụ thuộc vào năm tài chính.

2.1.2.2. Thực trạng quy định về phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ

Luận văn nêu rõ theo pháp luật hiện hành, các phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ bao gồm:

- *Phương thức đầu tư trực tiếp bằng cơ chế cấp kinh phí sự nghiệp khoa học công nghệ từ ngân sách nhà nước:* Với phương thức này, Nhà nước trực tiếp cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước cho các chương trình, dự án khoa học và công nghệ do các bộ ngành, ủy ban nhân dân các cấp hoặc các nhà khoa học thuộc các đơn vị sự nghiệp khoa học công nghệ công lập thực hiện theo nhiệm vụ Nhà nước giao cho. Theo phương thức này, việc đầu tư vốn từ ngân sách nhà nước cho các đơn vị làm khoa học công nghệ sẽ được thực hiện theo hình thức chi ngân sách nhà nước, theo mục lục ngân sách nhà nước hàng năm đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Sau khi nhận được kinh phí, các đơn vị làm khoa học công nghệ có trách nhiệm quản lý và sử dụng nguồn vốn này đúng mục đích, đảm bảo tính hiệu quả và tuân thủ đúng các nguyên tắc, trình tự thủ tục chi ngân sách nhà nước hiện hành. Đặc thù của phương thức này là đơn vị dự toán được hưởng kinh phí từ ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ phải xuất trình được hóa đơn, chứng từ hợp lệ thì mới được quyết toán kinh phí đầu tư cho khoa học và công nghệ.

- *Phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ theo cơ chế khoán chi:* Với phương thức này, Nhà nước thực hiện việc khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ cho các tổ chức, cá nhân được giao thực hiện nhiệm vụ khoa học công nghệ. Phương thức khoán chi được áp dụng đối với nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước thuộc lĩnh vực khoa học tự nhiên, khoa học xã hội và nhân văn, khoa học kỹ thuật và công nghệ đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt mục tiêu, nội dung, yêu cầu về sản phẩm nghiên cứu và dự toán kinh phí.

- *Phương thức đầu tư bằng vốn ngân sách cho khoa học công nghệ thông qua cơ chế mua kết quả nghiên cứu khoa học và công nghệ bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước.* Với phương thức này, khi xét thấy cần thiết, Nhà nước có thể thực hiện đầu tư bằng vốn ngân sách cho khoa học công

nghe theo cơ chế mua kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ trên cơ sở thỏa thuận với tổ chức, cá nhân. Trong trường hợp này, Nhà nước sẽ ký hợp đồng mua kết quả nghiên cứu của các chủ thể là tổ chức khoa học công nghệ và cá nhân nhà khoa học.

Theo quy định hiện hành, việc cấp kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước phải kịp thời, phù hợp với tiến độ đặt hàng và phê duyệt nhiệm vụ khoa học và công nghệ. Kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ được cấp thông qua quỹ phát triển khoa học và công nghệ của Nhà nước hoặc chuyển vào tài khoản tiền gửi của cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ tại Kho bạc Nhà nước. Việc sử dụng kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ được thực hiện theo ủy nhiệm chi của cơ quan chủ trì thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ và quyết toán khi kết thúc hợp đồng, không phụ thuộc vào năm tài chính.

2.1.3. Thực trạng quy định về quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ

Luận văn cho rằng việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với vấn đề này được thể hiện trên những khía cạnh chủ yếu sau đây:

- Pháp luật quy định rõ thành phần chủ thể tham gia quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ, đồng thời quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể này trong hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ. Chẳng hạn, pháp luật hiện hành đã quy định các chủ thể tham gia quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ bao gồm trước hết và chủ yếu là các cơ quan hành pháp như Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư, các Bộ ngành và Ủy ban nhân dân các cấp. Ngoài ra, chủ thể tham gia quản lý hoạt động đầu tư còn có thể bao gồm một số cơ quan nhà nước khác như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp (với tư cách là những chủ thể thực hiện vai trò quyết định đầu tư và giám sát hoạt động đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học và công nghệ).

- Pháp luật quy định rõ nội dung quản lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học công nghệ. Theo đó, việc quản

lý hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ bao gồm các hoạt động cơ bản như: (i) ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về khoa học và công nghệ, trong đó có các quy định về đầu tư vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ; (ii) thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật trong quá trình đầu tư vốn ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoa học và công nghệ...

2.2. Thực tiễn thực hiện hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ

2.2.1. Đánh giá khái quát về hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ

Trong mục này, luận văn đưa ra các ý kiến đánh giá khái quát về hoạt động đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ cũng như ý kiến đánh giá hoạt động đầu tư từ ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ thông qua Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia.

Luận văn đưa ra các số liệu thống kê và kết hợp với việc phân tích tình hình đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho các hoạt động khoa học và công nghệ ở Việt Nam thời gian qua, trong đó có các công trình khoa học cấp cơ sở, cấp ngành, địa phương và cấp nhà nước.

2.2.2. Đánh giá hoạt động đầu tư từ ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ thông qua Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia

Quỹ Phát triển Khoa học và Công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) được thành lập theo Nghị định số 122/2003/NĐ-CP ngày 22/2/2003 của Chính phủ về việc hướng dẫn Điều 39 của Luật Khoa học và Công nghệ năm 2000. Quỹ Phát triển Khoa học và Công nghệ Quốc gia hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, có chức năng tài trợ, cho vay để thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ do tổ chức, cá nhân đề xuất.

Kết luận chương 2

Áp dụng khoa học và công nghệ cao sẽ mở rộng được quy mô sản xuất, rút ngắn thời gian và sử dụng ít lao động nhưng hiệu quả kinh tế, tăng nguồn thu ngân sách và xây dựng đội ngũ lao động có trình độ, kỹ năng, tính kỷ luật cao. Điều này tạo ra lao động dồi dào nhưng là cơ hội tạo ra việc làm mới. Như vậy ngân sách đầu tư cho khoa học và công nghệ ở cấp độ nào

cũng hướng tới hiệu quả kinh tế- xã hội bền vững. Không thể quan niệm đầu tư cho khoa học và công nghệ là đầu tư cho các đề tài, dự án nghiên cứu rồi nghiệm thu xếp vào hồ sơ tài liệu lưu trữ.

Chương 3

NHỮNG HẠN CHẾ CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO KHOA HỌC CÔNG NGHỆ Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

3.1. Những hạn chế của pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ

3.1.1. Hạn chế của các quy định liên quan đến huy động các nguồn lực tài chính cho khoa học và công nghệ

Thứ nhất, bản thân nhu cầu đầu tư cho khoa học và công nghệ của các doanh nghiệp chưa lớn.

Thứ hai, một trong những nguyên nhân dẫn đến việc các doanh nghiệp Việt Nam chưa đầu tư mạnh cho khoa học và công nghệ liên quan đến trình độ phát triển của nền kinh tế và quy mô của doanh nghiệp.

Thứ ba, trên thực tế, mặc dù có một số doanh nghiệp có nhu cầu mua công nghệ mới trên thị trường, nhưng khả năng đáp ứng của các doanh nghiệp khoa học và công nghệ trong nước còn hạn chế.

3.1.2. Hạn chế của các quy định về phân bổ các nguồn lực tài chính cho các hoạt động khoa học và công nghệ

Thứ nhất, các nguồn lực tài chính cho khoa học và công nghệ tại Việt Nam chủ yếu vẫn được phân bổ theo các đơn vị sử dụng kinh phí.

Thứ hai, các nguồn lực tài chính cho khoa học và công nghệ tại Việt Nam chủ yếu được phân bổ theo các đề xuất từ dưới lên.

Thứ ba, các ngành khoa học xã hội chưa được quan tâm đúng mức.

Thứ tư, các nguồn lực tài chính dành cho nghiên cứu chủ yếu tập trung vào các viện nghiên cứu. Nó có một số nhược điểm như công việc nghiên cứu bị tách khỏi quá trình sản xuất, kinh doanh, hoạch định chính sách... nên tính ứng dụng không cao.

3.1.3. Hạn chế của các quy định về sử dụng các nguồn lực tài chính dành cho khoa học và công nghệ

Thứ nhất, các định mức chi quá cụ thể và cứng nhắc, chậm thay đổi, nên rất dễ lạc hậu sau một thời gian áp dụng, bởi những thay đổi về mức sống của người dân, chi phí nguyên vật liệu, máy móc, thiết bị và đặc biệt là do lạm phát cao.

Thứ hai, các quy định cứng, không cho phép bất cứ một sự linh hoạt nào so với dự toán ban đầu, trong nhiều trường hợp, cũng khiến cho việc xử lý các chi phí phát sinh gặp nhiều khó khăn, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu khoa học và công nghệ, bởi không có một bản kế hoạch, dự toán nào có thể lường trước được tất cả mọi vấn đề.

Thứ ba, do các quy định quá nhiều và cụ thể, số lượng các thủ tục, giấy tờ cần thiết cho việc chứng minh các khoản chi là hợp lệ trở nên quá lớn, dẫn đến những tổn kém không nhỏ về vật chất cũng như thời gian cho các công việc mang tính hành chính.

Thứ tư, mặc dù các thủ tục, giấy tờ quá nhiều, nhưng hiệu quả đem lại rất thấp (không tránh được sự thất thoát), bởi các cơ quan quản lý không thể đủ thời gian để đọc và xác minh tính hợp lệ của các giấy tờ nói trên (chẳng hạn như các sản phẩm mang tính trung gian, các sản phẩm cho giai đoạn II...). Do chi phí cho việc giám sát quá lớn, kết quả là dẫn đến nguy cơ gian lận trong chi tiêu (xin chữ ký giả, hóa đơn để hợp thức hóa chứng từ...), cũng như hiện tượng móc ngoặc, đút lót...

3.2. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho lĩnh vực khoa học công nghệ ở Việt Nam

Luận văn đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước cho khoa học công nghệ, bao gồm:

- Nhà nước cần phải nhanh chóng tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công theo hướng tăng cường đầu tư cho khoa học và công nghệ, giáo dục, y tế trên cơ sở giảm đầu tư vào các lĩnh vực khác kém hiệu quả và có thể thu hút được đầu tư của khu vực tư nhân thông qua các hợp đồng cùng góp vốn.

- Nhà nước cũng cần tiếp tục duy trì các khuyến khích hiện tại đối với việc nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức khoa học và

công nghệ trong lĩnh vực nghiên cứu ứng dụng. Nhà nước sẽ chi tài trợ cho các lĩnh vực nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu chính sách.

- Nhà nước cần điều chỉnh việc phân bổ các nguồn lực tài chính theo hướng dành một tỷ trọng lớn hơn cho các trường đại học (cả khoa học tự nhiên lẫn khoa học xã hội). Điều này không những sẽ giúp nâng cao hiệu quả của công tác nghiên cứu khoa học, mà còn thúc đẩy việc đổi mới phương pháp giảng dạy, học tập của các giảng viên cũng như sinh viên tại các trường đại học.

- Nhà nước cần đa dạng hóa các cách thức phân bổ, tài trợ cho các đề án, dự án khoa học và công nghệ theo hướng: Đối với lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, cách thức phân bổ, tài trợ có thể thực hiện theo các đơn vị nghiên cứu dưới dạng kinh phí nghiên cứu khoa học thường xuyên. Đối với lĩnh vực nghiên cứu ứng dụng, hoạch định chính sách, việc phân bổ kinh phí cần được thực hiện từ trên xuống, dựa vào các vấn đề, mục tiêu ưu tiên do nhà nước, doanh nghiệp... đặt hàng trên cơ sở tham khảo ý kiến tư vấn của các nhà khoa học có uy tín.

- Cần xây dựng Quỹ Khuyến khích nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ với cơ chế đầu tư vốn môi cho các hoạt động nghiên cứu liên kết với các doanh nghiệp và hoạt động hợp tác quốc tế trong nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ cũng như tài trợ cho các nghiên cứu viên, giảng viên đại học có thể tham dự các hội thảo khoa học quốc tế.

- Đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các nguồn kinh phí cho nghiên cứu khoa học và công nghệ. Nhà nước cần nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các nhà khoa học theo tinh thần khoán đã được quy định tại Thông tư liên tịch số 93/2006/TTLT-BTC-BKHCN.

Kết luận chương 3

Ngân sách đầu tư cho khoa học và công nghệ phải là ngân sách cho đổi mới công nghệ, nâng cao trình độ khoa học và công nghệ của đất nước. Cụ thể hơn chính là hàm lượng tri thức trong mỗi sản phẩm hàng hoá, cho xây dựng đội ngũ lao động có trình độ cao, cho việc áp dụng các thành tựu khoa học, kỹ thuật của nhân loại vào sản xuất và đời sống. Việc đầu tư nghiên cứu cơ bản về khoa học và công nghệ chỉ là một phần của chiếc bánh ngân sách. Và vì vậy, nếu chỉ theo tỷ lệ phân chia của chiếc bánh ngân sách cho khoa học

và công nghệ thì chưa đúng với vai trò của khoa học và công nghệ trong phát triển kinh tế xã hội bền vững. Trong từng giai đoạn và yêu cầu phát triển của đất nước ngân sách có thể gia tăng. Nhất là trong giai đoạn cơ cấu lại nền kinh tế của nước ta hiện nay. Đặc biệt là phải có chính sách rõ ràng, ưu tiên cho đầu tư vào khoa học và công nghệ để huy động nguồn lực của toàn xã hội.

KẾT LUẬN

Cơ chế tài chính là một trong những yếu tố then chốt, quyết định sự thành bại đối với chiến lược phát triển khoa học và công nghệ của mỗi quốc gia. Cơ chế này quyết định các hoạt động khoa học và công nghệ sẽ được đầu tư bao nhiêu, từ những nguồn nào và được đầu tư như thế nào để có thể đem lại hiệu quả cao nhất cho nền kinh tế.

Trong những năm qua, với sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, nền khoa học và công nghệ của Việt Nam đã nhận được những khoản đầu tư ngày càng lớn. Các thành tựu về khoa học và công nghệ cũng như quy mô, phạm vi ứng dụng các thành tựu này, vì thế, cũng ngày càng gia tăng. Mặc dù vậy, so với các nước trên thế giới cũng như trong khu vực, trình độ khoa học và công nghệ của Việt Nam vẫn còn ở mức thấp, chưa đáp ứng được những yêu cầu mà quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước đặt ra. Khoa học và công nghệ chưa trở thành động lực tăng trưởng chủ đạo của nền kinh tế. Một trong những nguyên nhân chính là do Việt Nam chưa xây dựng được một cơ chế tài chính hoàn chỉnh, đồng bộ cho các hoạt động khoa học và công nghệ, do đó chưa thu hút được đủ những nguồn lực tài chính cần thiết. Đồng thời, các nguồn lực tài chính hiện có cũng chưa được phân bổ và sử dụng hiệu quả như mong muốn.

Sự nghiệp khoa học và công nghệ đã, đang và chắc chắn sẽ được Đảng và Nhà nước rất quan tâm, coi đó là một trong những quốc sách hàng đầu. Tuy nhiên, chỉ khi sự quan tâm đó được hiện thực hóa thông qua việc tạo dựng các cơ chế phù hợp và đảm bảo nguồn lực hợp lý (trong đó có nguồn lực tài chính) thì hoạt động khoa học và công nghệ mới có thể thực sự góp phần tăng cường khả năng cạnh tranh và tính bền vững của nền kinh tế Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế thế giới đang biến động nhanh và khó lường.