

Số: 42/BCTĐ-STP

Đắk Nông, ngày 29 tháng 8 năm 2019

## **BÁO CÁO THẨM ĐỊNH**

### **Đề nghị xây dựng Nghị quyết ban hành chính sách hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh Đắk Nông đến năm 2025**

Thực hiện quy định tại Điều 115 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 22 tháng 6 năm 2015; Theo đề nghị của Sở Khoa học và Công nghệ tại Công văn số 547/SKH-CN-CNSHTT về việc thẩm định hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành chính sách hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh Đắk Nông đến năm 2025. Sở Tư pháp tiến hành thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết nêu trên với nội dung chính như sau:

#### **1. Sự cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh**

##### **a) Sự cần thiết ban hành:**

##### ***Thứ nhất, về cơ sở pháp lý:***

- Theo quy định tại điểm đ, khoản 3 và điểm b, khoản 4 Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về “Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân tỉnh trong lĩnh vực kinh tế, tài nguyên, môi trường” thì Hội đồng nhân dân có quyền:

“đ) *Quyết định các biện pháp khác để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật;*”;

“b) *Quyết định biện pháp khuyến khích phát triển nghiên cứu khoa học, phát huy sáng kiến, cải tiến kỹ thuật, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trên địa bàn tỉnh,*”;

- Theo quy định tại Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 thì Hội đồng nhân dân tỉnh có thẩm quyền quyết định các *chế độ chi ngân sách đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù ở địa phương* để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ... *phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách địa phương* (ngân sách Trung ương không hỗ trợ);

- Theo quy định tại Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì Hội đồng nhân dân tỉnh cũng có thẩm quyền ban hành Nghị quyết để quy định chi tiết nội dung được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của

cấp trên; quy định các chính sách, biện pháp để bảo đảm thi hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên và *biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.*

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành thì Hội đồng nhân dân tỉnh có thẩm quyền quyết định biện pháp để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật và trong phạm vi được phân quyền nhưng phải *phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và khả năng cân đối của ngân sách địa phương.*

Việc xây dựng chính sách hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh Đắk Nông đến năm 2025 hiện nay đã được quy định tại nhiều văn bản của Trung ương như:

- + Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa ngày 12/6/2017;
- + Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 – 2020;
- + Nghị định số 39/2018/NĐ-CP ngày 11/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa;
- + Quyết định số 844/QĐ-TTg ngày 18 tháng 5 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án "Hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo quốc gia đến năm 2025";
- + Thông tư số 45/2019/TT-BTC ngày 19/7/2019 của Bộ Tài chính về quy định quản lý tài chính thực hiện Đề án "Hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo quốc gia đến năm 2025";
- + Thông tư số 01/2018/TT- BKHCN ngày 12/4/2018 của Bộ Tài chính về quy định tổ chức quản lý Đề án "Hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo quốc gia đến năm 2025"...

### ***Thứ hai, xuất phát từ thực tiễn tại địa phương***

- Theo *Báo cáo đánh giá tác động của chính sách* Sở Khoa học và Công nghệ xây dựng thì hiện nay, "*hoạt động đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp cũng như các doanh nghiệp có sản phẩm, dự án khởi nghiệp đổi mới sáng tạo dựa trên khai thác tài sản trí tuệ, công nghệ hoặc mô hình kinh doanh mới trên địa bàn tỉnh Đắk Nông chưa có chuyển biến rõ nét để bắt kịp với xu hướng chung của cả nước.*

*Nhìn chung, hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo tỉnh Đắk Nông đang ở cấp độ sơ khai còn gặp rất nhiều khó khăn và hạn chế trong việc huy động tích lũy vốn cho khởi nghiệp cũng như hình thành văn hóa khởi nghiệp*

*và sự kết nối với các địa phương lân cận. Vì vậy, cần phải có những giải pháp để hỗ trợ vốn khởi nghiệp cũng như hình thành văn hóa khởi nghiệp trên địa bàn tỉnh.*

*Hơn nữa khởi nghiệp nói chung và khởi nghiệp đổi mới sáng tạo nói riêng là một quá trình thực sự khó khăn và đầy rủi ro. Do đó, việc ban hành chính sách hỗ trợ khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh ...”.*

Tuy nhiên, cơ quan soạn thảo chỉ đánh giá một cách chung chung, chưa thể hiện rõ yếu tố “cấp độ sơ khai”, “chưa có sự chuyển biến rõ nét”... bằng số liệu chứng minh thực tế; chưa có số liệu về số lượng cũng như tình hình hoạt động của doanh nghiệp có sản phẩm, dự án khởi nghiệp đổi mới sáng tạo dựa trên khai thác tài sản trí tuệ, công nghệ hoặc mô hình kinh doanh mới trên địa bàn tỉnh.

#### **b) Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng:**

- Sở Khoa học và Công nghệ xây dựng Nghị quyết ban hành chính sách hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh Đắk Nông đến năm 2025 bao gồm một số nội dung được văn bản Trung ương giao (Thông tư số 45/2019/NĐ-CP) và “xen kẽ” một số chính sách đặc thù của địa phương (theo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách). Tuy nhiên, tại Báo cáo đánh giá tác động chính sách và Đề cương dự thảo Nghị quyết, cơ quan soạn thảo chưa phân định được rõ ràng nội dung quy định chính sách đặc thù và nội dung được văn bản Trung ương giao.

- Về phạm vi điều chỉnh: theo Báo cáo đánh giá tác động chính sách và mục II đề cương dự thảo Nghị quyết, có 02 chính sách trong dự thảo gồm **nội dung và mức chi** thực hiện Đề án "Hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh Đắk Nông" và **hỗ trợ kinh phí phát triển** doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo. Tuy nhiên, tại điểm a, tiểu mục 1 mục I Điều 1 đề cương dự thảo Nghị quyết lại xác định phạm vi điều chỉnh của dự thảo là “*Hoạt động hỗ trợ xây dựng hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo và hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo...*”. Như vậy, việc xác định phạm vi điều chỉnh là chưa thống nhất.

- Về đối tượng áp dụng: theo tại điểm b, tiểu mục 1 mục I Điều 1 đề cương dự thảo Nghị quyết, cơ quan soạn thảo xác định đối tượng áp dụng gồm 03 nhóm, bao gồm:

*“- Doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật Hỗ trợ Doanh nghiệp nhỏ và vừa khi đáp ứng các tiêu chí xác định doanh nghiệp nhỏ và vừa theo quy định tại Điều 6 Nghị định 39/2018/NĐ-CP*

ngày 11/3/2018 của Chính phủ và điều kiện hỗ trợ quy định tại khoản 1 Điều 17 Luật Hỗ trợ Doanh nghiệp nhỏ và vừa hoạt động trên địa bàn tỉnh Đắk Nông.

- Cá nhân, nhóm cá nhân có dự án khởi nghiệp, **doanh nghiệp khởi nghiệp có khả năng tăng trưởng nhanh dựa trên khai thác tài sản trí tuệ, công nghệ, mô hình kinh doanh mới. Doanh nghiệp khởi nghiệp có thời gian hoạt động không quá 5 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu.**

- Các cơ quan quản lý nhà nước; tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động khởi nghiệp đổi mới sáng tạo”.

Theo khoản 1 Điều 2 Thông tư số 01/2018/TT- BKHCN, doanh nghiệp có khả năng tăng trưởng nhanh dựa trên khai thác tài sản trí tuệ, công nghệ, mô hình kinh doanh mới và có thời gian hoạt động không quá 05 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu là doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo. Như vậy, đối tượng áp dụng tại nhóm 2 đã bao gồm đối tượng áp dụng tại nhóm 1 (Doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo).

## **2. Sự phù hợp, tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, tính khả thi, tính dự báo và các giải pháp điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách**

a) Đối với chính sách về **nội dung và mức chi** thực hiện Đề án "Hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh Đắk Nông":

Chính sách này bao gồm cả nội dung được Trung ương giao và chính sách đặc thù do cơ quan soạn thảo đề xuất. Cụ thể:

- Theo điểm a, điểm b, điểm d tiểu mục 1 mục II Điều 1 đề cương dự thảo Nghị quyết, cơ quan soạn thảo đã quy định các nội dung hỗ trợ *theo Điều 6, Điều 9, Điều 10 Thông tư số 45/2019/TT-BTC.*

Những nội dung này không phải là “chính sách” mà là những nội dung đã được Trung ương giao. Bởi vì, tại khoản 1 Điều 14 Thông tư số 45/2019/TT-BTC đã quy định: “1. Nội dung và mức chi từ ngân sách nhà nước hỗ trợ để thực hiện các nhiệm vụ của Đề án 844 quy định tại Thông tư này là các mức tối đa. Căn cứ theo các tiêu chí, điều kiện xét chọn, tuyển chọn các tổ chức, cá nhân tham gia Đề án 844 và khả năng cân đối nguồn lực, Bộ trưởng các Bộ, Thủ trưởng cơ quan trung ương, **Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương** (đối với các nhiệm vụ của Đề án 844 do địa phương thực hiện) quyết định cụ thể các nội dung và mức chi đảm bảo phù hợp”.

Vì vậy, việc cơ quan soạn thảo đưa vào xây dựng chính sách đặc thù của địa phương là không hợp lý.

- Đối với nội dung hỗ trợ đầu tư trang thiết bị cho **01 không gian làm việc chung** phục vụ cho hoạt động khởi nghiệp đổi mới sáng tạo nhưng tối đa không quá 300 triệu/năm; có một số vấn đề cần lưu ý để đảm bảo tính thống nhất, tính khả thi:

+ Báo cáo đánh giá tác động chính sách sử dụng thuật ngữ là “khu làm việc chung”; tại đề cương dự thảo Nghị quyết sử dụng thuật ngữ là “không gian làm việc chung”. Trong khi đó, tại Điều 12 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa và tại khoản 1 Điều 20, khoản 5 Điều 21 sử dụng cụm từ “khu làm việc chung”; tại Quyết định số 844/QĐ-TTg lại sử dụng khái niệm “Khu tập trung dịch vụ hỗ trợ khởi nghiệp đổi mới sáng tạo”. Vì vậy, cần phải thống nhất cách sử dụng từ ngữ trong Báo cáo đánh giá tác động và đề cương dự thảo Nghị quyết để có thể xác định chính sách hỗ trợ cho phù hợp.

+ Về khu làm việc chung, tại Điều 12 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa đã quy định: “*Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập hoặc tham gia thành lập theo hình thức đối tác công tư cơ sở ươm tạo, cơ sở kỹ thuật, khu làm việc chung. Doanh nghiệp và tổ chức đầu tư, kinh doanh khác được thành lập cơ sở ươm tạo, cơ sở kỹ thuật, khu làm việc chung*”.

Vì vậy, để thực hiện có hiệu quả chính sách hỗ trợ đầu tư trang thiết bị như cơ quan soạn thảo đã đề xuất; điều kiện cơ bản trước hết là phải có khu làm việc chung. Hiện nay, tỉnh ta đã có khu làm việc chung chưa? Theo mục tiêu cụ thể tại Báo cáo đánh giá tác động chính sách, sẽ hỗ trợ hình thành và phát triển 01 khu làm việc chung của tỉnh. Vì vậy, cần tính đến yếu tố hình thành với các chi phí về đất đai, trụ sở, nguồn nhân lực duy trì hoạt động khu làm việc chung... trước khi tính đến chi phí hỗ trợ đầu tư trang thiết bị cho 01 khu làm việc chung phục vụ cho hoạt động khởi nghiệp đổi mới sáng tạo.

b) Đối với chính sách về **hỗ trợ kinh phí** phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo:

Các nội dung hỗ trợ được *quy định lại* theo Điều 21 Nghị định 39/2018/NĐ-CP (trừ điểm b khoản 5 Điều 21 Nghị định 39/2018/NĐ-CP và bổ sung thêm mức giới hạn không quá 05 triệu đồng/đối tượng quyền sở hữu trí tuệ đối với hỗ trợ 100% giá trị hợp đồng tư vấn về thủ tục xác lập, chuyển giao, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ).

Cơ quan soạn thảo cần lưu ý, các nội dung tại Điều 21 Nghị định 39/2018/NĐ-CP được áp dụng cho những doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa khi

đáp ứng điều kiện hỗ trợ quy định tại khoản 1 Điều 17 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa được lựa chọn tham gia Đề án hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa<sup>1</sup>.

Theo đó, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm bảo đảm nguồn kinh phí từ ngân sách địa phương để thực hiện nội dung hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, Đề án hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa theo quy định của Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa và Nghị định 39/2018/NĐ-CP<sup>2</sup>. Ngoài ra, phải lấy ý kiến Bộ Kế hoạch và Đầu tư để đảm bảo thống nhất về tính đồng bộ, mục tiêu đối tượng trọng tâm hỗ trợ để trình Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định chủ trương trước khi ra quyết định phê duyệt triển khai Đề án<sup>3</sup>.

Như vậy, việc cơ quan soạn thảo đề xuất chính sách đã được Trung ương quy định cụ thể về nội dung và quy trình thực hiện là chưa phù hợp.

Vì vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo cần đánh giá thực trạng và định hướng xây dựng hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo của tỉnh. Trong đó, xác định rõ đối tượng, lĩnh vực ưu tiên và tập trung phát huy thế mạnh của tỉnh và xác định rõ mục tiêu cụ thể theo từng giai đoạn xây dựng và phát triển hệ sinh thái – như ý kiến Bộ Khoa học và Công nghệ đã nêu.

Ngoài ra, đề nghị thống nhất với Sở Tài chính tham mưu thực hiện quy định tại khoản 1 Điều 14 Thông tư 45/2019/TT-BTC để quy định chi tiết các nhiệm vụ mà Trung ương đã giao.

Tóm lại, cơ quan soạn thảo cần nghiên cứu kỹ các văn bản pháp luật của Trung ương có liên quan và yêu cầu thực tiễn của địa phương. Từ đó phân định rõ, các nội dung, chính sách mà Trung ương đã quy định hoặc giao cho địa phương quy định chi tiết thì **đương nhiên** phải tham mưu để cụ thể hóa; chỉ đề xuất xây dựng các chính sách đặc thù, phù hợp của địa phương. Cả 02 nội dung đó có thể tích hợp xây dựng chung trong 01 nghị quyết.

### **3. Việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng nghị quyết**

Cơ quan tham mưu lập đề nghị xây dựng nghị quyết cơ bản theo đúng trình tự, thủ tục quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật: *Đánh giá thực trạng và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; xây dựng nội dung chính sách; đánh giá tác động của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành chính sách; chuẩn bị hồ sơ đề nghị; tổ chức lấy*

<sup>1</sup> Điều 20 Nghị định 39/2018/NĐ-CP

<sup>2</sup> Điều 26 Nghị định số 39/2018/NĐ-CP

<sup>3</sup> Điểm b khoản 1 Điều 27 Nghị định số 39/2018/NĐ-CP

*ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan về đề nghị (đặc biệt là đã lấy ý kiến của Bộ Khoa học và Công nghệ, Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam); ...* Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số vấn đề cần khắc phục và tiếp tục thực hiện:

- Cần bổ sung ý kiến của các Bộ, ngành đối với nội dung liên quan (Bộ Kế hoạch và Đầu tư); ý kiến qua Công TTĐT tỉnh (nếu có).

- Bổ sung chi tiết về khái toán kinh phí thực hiện chính sách đặc thù hàng năm (bảo đảm từ ngân sách địa phương) để cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

#### **4. Kết luận chung**

Đề nghị xây dựng Nghị quyết ban hành chính sách hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh Đắk Nông đến năm 2025 đã được lập theo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Tuy nhiên, cơ quan lập đề nghị cần nghiên cứu những nội dung nêu tại Báo cáo thẩm định này để tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện đề nghị xây dựng nghị quyết theo đúng quy định tại khoản 5 Điều 115 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trước khi trình UBND tỉnh xem xét, quyết định.

Trên đây là nội dung Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với Đề nghị xây dựng Nghị quyết ban hành chính sách hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trên địa bàn tỉnh Đắk Nông đến năm 2025; cơ quan lập đề nghị cần nghiên cứu thực hiện theo đúng quy định của pháp luật./.

**Nơi nhận:**

- UBND tỉnh (b/c);
- Sở KH&CN (t/h);
- GD, PGD Sở (đ/c Hiếu);
- VP Sở (đưa lên Website của Sở);
- Lưu: VT, VBPL (PT).

**KT. GIÁM ĐỐC  
PHÓ GIÁM ĐỐC**

**Nguyễn Trung Hiếu**