

VỀ QUẢN LÝ CHƯƠNG TRÌNH KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ NHÀ NƯỚC

Hoàng Xuân Long¹

Viện Chiến lược và Chính sách khoa học và công nghệ

Tóm tắt:

Vấn đề quản lý chương trình KH&CN nhà nước (sau đây gọi tắt là chương trình KH&CN) đang thu hút nhiều sự chú ý. Trong bài viết này, quản lý chương trình KH&CN nhà nước được trình bày trên cơ sở một số cách tiếp cận như: phân biệt giữa các bộ phận quản lý nhà nước, phục vụ quản lý nhà nước và hỗ trợ quản lý nhà nước; phân biệt giữa quản lý chương trình KH&CN và quản lý đề tài khoa học; so sánh giữa bộ máy quản lý chương trình KH&CN theo nguyên tắc chung và bộ máy quản lý chương trình KH&CN ở nước ta hiện nay. Mục tiêu của nghiên cứu này là góp phần đổi mới quản lý chương trình KH&CN ở nước ta theo phương châm vừa thận trọng, vừa tích cực.

Từ khóa: Chương trình KH&CN; Quản lý khoa học.

Mã số: 17090501

1. Hoạt động quản lý nhà nước đối với nhiệm vụ khoa học và công nghệ

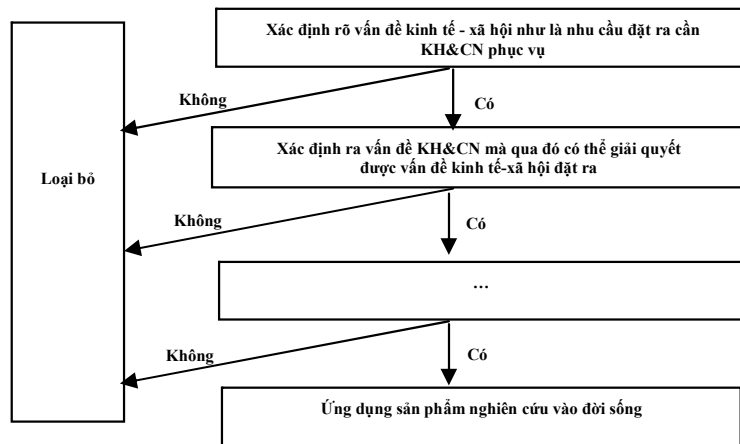
Nhiệm vụ KH&CN của Nhà nước là do Nhà nước chi tiền và phục vụ nhu cầu của mình, do đó Nhà nước phải quản lý. NC&PT là hoạt động chuyên môn khá đặc thù. Thường tồn tại khoảng cách giữa yêu cầu quản lý và khả năng tự đáp ứng của Nhà nước trong quản lý nhiệm vụ KH&CN. Khoảng cách này được khắc phục bởi sự hỗ trợ tư vấn từ các nhà khoa học (thông qua hội đồng khoa học, chuyên gia tư vấn độc lập).

Một khía cạnh khác, nhiệm vụ KH&CN Nhà nước cần sự thống nhất giữa Nhà nước và nhà khoa học. Nhà nước vốn biết rõ nhu cầu đòi hỏi các kết quả nghiên cứu hướng vào phục vụ, nguồn lực có thể đầu tư, nhưng không rõ về chuyên môn thuộc các lĩnh vực KH&CN và không thể tự tiến hành nghiên cứu khoa học. Nhà khoa học nắm vững chuyên môn về lĩnh vực KH&CN và có khả năng tiến hành hoạt động KH&CN, nhưng không rõ về vấn đề cần tập trung ưu tiên và nguồn lực của chung có thể đầu tư cho nghiên cứu. Khoảng cách khác biệt giữa Nhà nước và nhà khoa học được kết nối bởi hội đồng khoa học và chuyên gia tư vấn độc lập.

¹ Liên hệ tác giả: hoangxuan_long@yahoo.com

Hội đồng khoa học không phải là một tổ chức nhà nước mà là công cụ quản lý KH&CN của Nhà nước. Nhà nước sử dụng hội đồng khoa học để thu hút, thúc đẩy nhà khoa học thực hiện mục tiêu của mình trong các nhiệm vụ KH&CN. Đồng thời, mâu thuẫn giữa Nhà nước và nhà khoa học thường được chuyển hóa thành mâu thuẫn Nhà nước với hội đồng khoa học và mâu thuẫn hội đồng khoa học với nhà khoa học. Yêu cầu đặt ra là Nhà nước phải tổ chức hội đồng khoa học như thế nào để vừa đảm bảo tính độc lập, vừa không nảy sinh xung đột tiêu cực. Đây cũng là vấn đề chưa có lời giải triệt để về mặt lý luận và đang phụ thuộc vào các sáng kiến thực tế.

Quản lý nhiệm vụ KH&CN của Nhà nước là một quá trình, trong đó có những điểm mốc cơ bản như: xác định rõ vấn đề kinh tế-xã hội như là nhu cầu đặt ra cần KH&CN phục vụ; xác định ra vấn đề KH&CN mà qua đó có thể giải quyết được vấn đề kinh tế-xã hội đặt ra; tìm kiếm được tổ chức NC&PT và cá nhân nhà khoa học đảm nhiệm nhiệm vụ KH&CN; rõ về phương thức KH&CN giải quyết nhiệm vụ đặt ra; làm ra sản phẩm KH&CN; ứng dụng sản phẩm nghiên cứu vào cuộc sống. Các điểm mốc quản lý có tác dụng sàng lọc để loại bỏ hoặc cho phép nhiệm vụ KH&CN được tiến hành. Việc rút ngắn hay kéo dài có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả hoạt động KH&CN của Nhà nước (Hình 1).

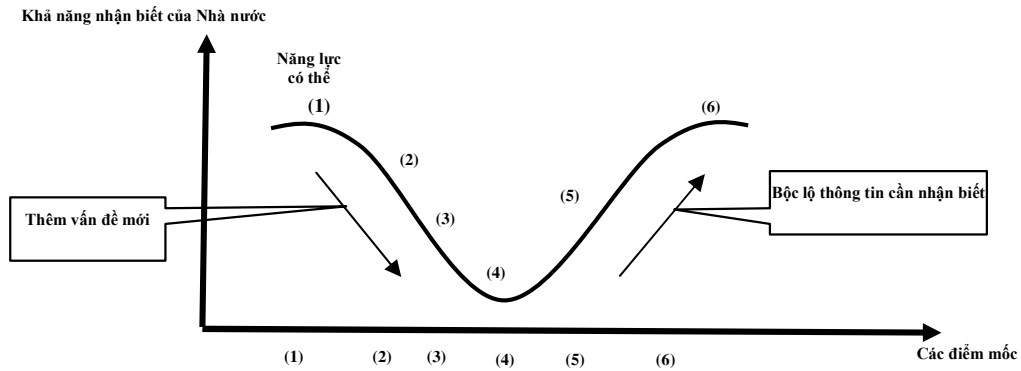


Hình 1. Các mốc quản lý nhiệm vụ KH&CN của Nhà nước

Cần nhấn mạnh rằng, không phải bao giờ việc loại bỏ ở khâu sau cũng có nghĩa là khâu trước đã mắc sai lầm. Nghiên cứu khoa học chỉ có thể bộc lộ dần qua các bước, cả về vấn đề nghiên cứu và lực lượng nghiên cứu. Khoa học có độ rủi ro cao, cần liên tục theo dõi và điều chỉnh khi có thể để giảm bớt rủi ro.

Tương ứng với các điểm mốc nêu trên là mức độ khác nhau về đòi hỏi hỗ trợ tư vấn của Nhà nước (xem hình 2). Nhà nước tự mình có thể xác định rõ nhu cầu kinh tế-xã hội cần KH&CN phục vụ và không cần sự hỗ trợ. Nhà

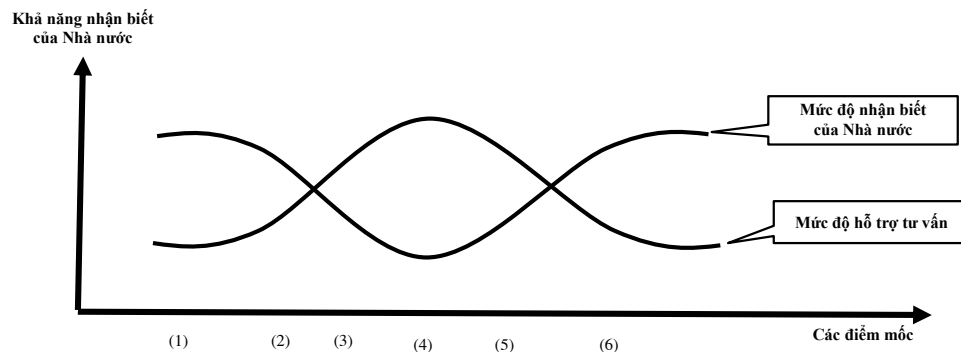
nước gặp khó khăn tăng dần từ xác định rõ vấn đề KH&CN đến tìm kiếm tổ chức KH&CN và cá nhân nhà khoa học thực hiện nhiệm vụ KH&CN, đến rõ về phương thức giải quyết vấn đề KH&CN. Khó khăn tăng lên là do mở rộng thêm vấn đề cần giải quyết. Trái lại, mức dễ dàng sẽ tăng dần từ xác định phương thức giải quyết vấn đề KH&CN đến đánh giá sản phẩm nghiên cứu khoa học, đánh giá ứng dụng. Đó là do ngày càng bộc lộ rõ thông tin cần nhận biết.



Chú thích: (i) xác định rõ vấn đề kinh tế-xã hội đặt ra cần KH&CN giải quyết; (ii) xác định được vấn đề KH&CN mà qua đó có thể giải quyết được vấn đề kinh tế-xã hội đặt ra; (iii) tìm kiếm được tổ chức NC&PT và cá nhân nhà khoa học đảm nhiệm nhiệm vụ KH&CN; (iv) rõ về phương thức KH&CN giải quyết nhiệm vụ đặt ra; (v) làm ra sản phẩm KH&CN; (vi) ứng dụng sản phẩm nghiên cứu vào cuộc sống.

Hình 2. Mức độ khác nhau về đòi hỏi hỗ trợ tư vấn từ các nhà khoa học của Nhà nước trong quản lý nhiệm vụ KH&CN

Sự hỗ trợ từ hội đồng khoa học, chuyên gia tư vấn độc lập chỉ là công cụ cho quản lý nhiệm vụ KH&CN của Nhà nước. Hỗ trợ này đáp ứng yêu cầu của Nhà nước, do đó, tăng dần theo chiều từ xác định vấn đề kinh tế-xã hội đến xác định phương thức giải quyết vấn đề KH&CN và giảm dần từ xác định phương thức giải quyết vấn đề KH&CN đến đánh giá ứng dụng (Hình 3).



Hình 3. Khả năng nhận biết của Nhà nước và nhu cầu hỗ trợ từ các nhà khoa học trong quản lý nhiệm vụ KH&CN

Mức độ hỗ trợ tư vấn nhiều hay ít của hội đồng khoa học, chuyên gia tư vấn độc lập có thể thể hiện bằng can thiệp của Nhà nước đối với hoạt động hỗ trợ tư vấn. Can thiệp Nhà nước nhiều thì mức độ hỗ trợ tư vấn giảm và ngược lại. Can thiệp Nhà nước đối với hoạt động hỗ trợ tư vấn bao gồm: ban hành chức năng, nhiệm vụ, quy chế hoạt động của hội đồng khoa học, chuyên gia tư vấn độc lập; số lượng đại diện của cơ quan nhà nước trực tiếp tham gia hội đồng khoa học. Gắn với hỗ trợ tư vấn từ các nhà khoa học là một số hoạt động Nhà nước phải tiến hành như: lựa chọn nhà tư vấn (là thành viên hội đồng khoa học và chuyên gia tư vấn độc lập); ban hành chức năng, nhiệm vụ và quy chế hoạt động của hội đồng khoa học và chuyên gia tư vấn độc lập, xử lý ý kiến tư vấn.

Khác với những việc “Nhà nước phải làm nhưng không làm được” (nên cần sử dụng tư vấn từ bên ngoài) là những việc “Nhà nước làm được nhưng không nên làm”. Trong quản lý nhiệm vụ KH&CN không thể thiếu các hoạt động mang tính tác nghiệp như hướng dẫn hồ sơ, liên hệ, cấp phát kinh phí,... Để đề cao tính chuyên nghiệp và giảm bớt gánh nặng không cần thiết, nên tách chúng ra khỏi hoạt động quản lý cần các cơ quan nhà nước đảm nhiệm.

Như vậy, liên quan tới quản lý nhiệm vụ KH&CN của Nhà nước, có thể phân ra 3 loại:

- *Quản lý nhà nước*: những việc Nhà nước phải làm và không thể không làm (ban hành văn bản, xác định định hướng, phân bổ tài chính, ra các quyết định);
- *Phục vụ quản lý nhà nước*: những việc Nhà nước có thể làm được nhưng không nên làm (các hoạt động mang tính tác nghiệp như hướng dẫn hồ sơ, liên hệ, cấp phát kinh phí,...);
- *Hỗ trợ quản lý nhà nước*: những việc Nhà nước phải làm nhưng không làm được (hỗ trợ tư vấn của hội đồng khoa học, chuyên gia tư vấn độc lập).

2. Hoạt động quản lý nhà nước đối với chương trình khoa học và công nghệ

Có những lý do khác nhau để nhóm gộp một số hoạt động NC&PT của Nhà nước: (i) Giới hạn nhiệm vụ cho những ưu tiên (phân biệt với các hoạt động ít được ưu tiên bằng); (ii) Giới hạn phạm vi thử nghiệm phương thức quản lý mới; (iii) Tập trung vào một nhóm nhằm tạo thuận lợi cho phối hợp các hoạt động mang tính tác nghiệp (hướng dẫn hồ sơ, thu hồ sơ,...); (iv) Tập trung theo một đầu mối nhằm tạo thuận lợi cho quản lý tài chính (cấp phát, kiểm tra,...); (v) Nhóm các hoạt động NC&PT theo những phạm vi lĩnh vực, giai đoạn nhất định (phân biệt lĩnh vực, giai đoạn này với lĩnh vực, giai

đoạn khác); (vi) Nhóm các hoạt động NC&PT nhằm thực hiện những mục tiêu chung nhất định. Trong đó phân nhóm cuối cùng (vi) trực tiếp liên quan tới hiệu quả hoạt động NC&PT thực hiện trong các nhiệm vụ KH&CN của Nhà nước, còn các phân nhóm khác liên quan tới lý do thuận lợi cho quá trình quản lý. Nhóm các hoạt động NC&PT nhằm thực hiện những mục tiêu chung nhất định cũng là cách phân loại cơ bản nhất và đáng chú ý nhất.

Không thể nhóm gộp nhiều hoạt động NC&PT khác nhau, với quy mô lớn (không chỉ lớn về kinh phí, quy mô lực lượng nhà khoa học tham gia mà còn đa dạng về lĩnh vực KH&CN, loại hình nghiên cứu khoa học, ngành kinh tế có liên quan,...) vào một đề tài khoa học (ở đây được dùng đại diện cho các nhiệm vụ KH&CN mang tính chất là đơn vị cơ sở nhỏ nhất, có thể bao gồm cả đề án khoa học, dự án khoa học); thay vào đó là phân chia nhỏ ra các đề tài riêng lẻ, với các lý do như:

- Ngay cả khi có mục tiêu chung rõ ràng, vẫn không dễ phối hợp nhiều hoạt động nghiên cứu (bao gồm các lĩnh vực khác nhau, loại hình khác nhau,...) và quản lý nhiều hoạt động nghiên cứu theo một đầu mối trong khuôn khổ một đề tài;
- Do rủi ro trong nghiên cứu khoa học nên phải phân chia nhỏ để tạo thuận lợi cho việc điều chỉnh từng nghiên cứu bộ phận;
- Chia nhỏ ra nhiều đề tài sẽ tạo điều kiện huy động, thu hút nhiều tổ chức, cá nhân nhà khoa học vào thực hiện nghiên cứu với vai trò đứng đầu hoạt động nghiên cứu khoa học.

Các hoạt động nghiên cứu khoa học được tổ chức dưới dạng các đề tài. Các đề tài có liên quan phải đặt trong quan hệ phối hợp thống nhất của một chương trình KH&CN. Phối hợp trong chương trình KH&CN nhằm kết nối để tạo ra sản phẩm cuối cùng thường bao gồm các mối quan hệ chính là:

- Thống nhất mục tiêu, phạm vi (thể hiện ở việc xác định rõ khung chương trình KH&CN);
- Thống nhất nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể (thể hiện ở danh mục các đề tài nghiên cứu);
- Thống nhất phương thức quản lý (thể hiện ở các quy định riêng về xác định nhiệm vụ, tuyển chọn,...).

Ngoài ra, còn các quan hệ phối hợp phụ như thống nhất đầu mối đảm nhiệm các hoạt động tác nghiệp phục vụ quản lý nhà nước,... Ở đây, giả định là những hoạt động này vốn được thực hiện chung với nhiều đề tài khác ngoài chương trình, tuy nhiên, nhóm riêng theo khuôn khổ từng chương trình sẽ

thuận lợi hơn cho việc thực thi các quy định đặc thù dành riêng cho mỗi chương trình.

Các quan hệ thống nhất trong chương trình KH&CN cần được chủ động tạo lập, do đó là nhiệm vụ của Nhà nước trong quản lý nhiệm vụ KH&CN. Trong đề tài khoa học, phối hợp giữa các hoạt động nghiên cứu là công việc của tổ chức NC&PT và cá nhân nhà khoa học. Trong chương trình KH&CN, phối hợp giữa các đề tài khoa học là công việc của cơ quan nhà nước. Chương trình KH&CN là công cụ của Nhà nước tác động vào đề tài khoa học, thay vì là công cụ của các đề tài (kiểu hiệp hội) trong quan hệ với Nhà nước. Do vậy, Nhà nước quản lý chương trình KH&CN chính là quản lý các đề tài khoa học trong chương trình, đồng thời, bổ sung thêm hoạt động phối hợp thống nhất các đề tài riêng lẻ.

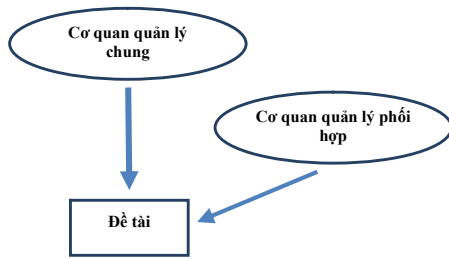
3. Bộ máy quản lý chương trình khoa học và công nghệ

Nếu như quản lý các đề tài khoa học có bộ máy quản lý chung thì quản lý các đề tài trong một chương trình KH&CN có những đặc thù đòi hỏi bộ máy quản lý riêng.

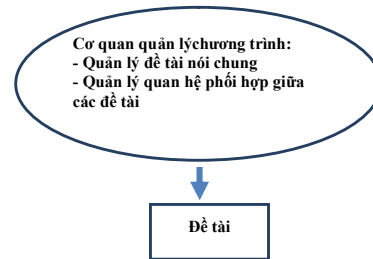
Về nguyên tắc, bộ máy quản lý chương trình KH&CN thuộc về cơ quan nhà nước. Quan hệ giữa cơ quan quản lý nhà nước về KH&CN nói chung và cơ quan quản lý chương trình KH&CN là câu chuyện nội bộ của Nhà nước. Bộ máy quản lý chương trình KH&CN không phải là một tổ chức trung gian kết hợp giữa thành phần Nhà nước và đại diện của các đề tài khoa học, cũng không phải là tổ chức đại diện của các đề tài khoa học.

Như trên đã nêu, quản lý đề tài khoa học trong chương trình KH&CN bao gồm quản lý đề tài nói chung và quản lý mối quan hệ phối hợp giữa các đề tài trong một chương trình KH&CN. Các hoạt động này có thể tách rời và cũng có thể thống nhất. Trong trường hợp tách rời sẽ có hai bộ máy tham gia quản lý. Bộ máy quản lý đề tài nói chung sẽ quản lý đề tài trong chương trình giống như quản lý các đề tài khác. Bên cạnh đó hình thành một cơ quan quản lý riêng về quan hệ phối hợp (Hình 4). Trong trường hợp thống nhất, sẽ có một cơ quan quản lý đảm nhiệm cả quản lý chung đề tài khoa học và quản lý riêng về quan hệ phối hợp (Hình 5).

Tương ứng với các hoạt động quản lý nhà nước, phục vụ quản lý nhà nước, hỗ trợ quản lý nhà nước là những tổ chức riêng rẽ. Hoạt động quản lý nhà nước do cơ quan quản lý nhà nước thực hiện. Hoạt động phục vụ quản lý nhà nước do cơ quan sự nghiệp hoặc dịch vụ thực hiện. Hoạt động hỗ trợ quản lý nhà nước do hội đồng khoa học và chuyên gia tư vấn độc lập đảm nhiệm. Phối hợp giữa các đề tài khoa học thuộc chương trình được lồng vào hoạt động quản lý đề tài trong chương trình, do đó là một nhiệm vụ của các tổ chức này.



Hình 4. Quản lý đề tài nói chung và quản lý mối quan hệ phối hợp tách rời nhau

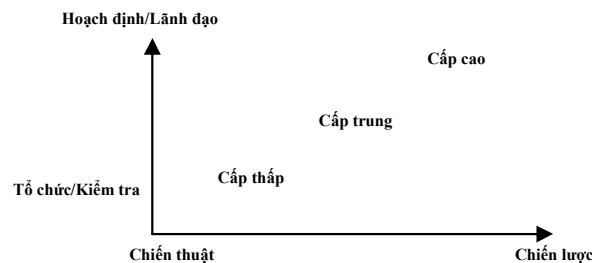


Hình 5. Quản lý đề tài nói chung và quản lý mối quan hệ phối hợp thống nhất với nhau

Có nhiều hình thức quan hệ giữa cơ quan quản lý nhiệm vụ KH&CN nói chung và cơ quan quản lý chương trình KH&CN: trực tiếp (cơ quan quản lý nhiệm vụ KH&CN nói chung trực tiếp quản lý chương trình KH&CN), phân cấp, ủy quyền.

Trong bộ máy quản lý chương trình KH&CN, cần đặc biệt chú ý đến vấn đề phân quyền. Hướng tới quan hệ giữa Nhà nước và tổ chức NC&PT, cá nhân nhà khoa học, bản thân quan hệ nội bộ Nhà nước bao gồm nhiều liên kết khác nhau. Có thể phân ra liên kết dọc và liên kết ngang. Liên kết dọc là theo cấp bậc khác nhau của cùng một loại hoạt động quản lý nhà nước. Liên kết ngang là quan hệ giữa các loại hoạt động khác nhau: quản lý nhà nước, tư vấn, tác nghiệp cụ thể (thu nhận, xử lý hồ sơ, thanh quyết toán tài chính,...). Liên kết ngang không thuộc phân quyền trong quản lý nhà nước về chương trình KH&CN. Nếu để bộ phận tư vấn và tác nghiệp cụ thể thực hiện quản lý nhà nước sẽ là sai lệch về tính chất quan hệ, là vượt quá ranh giới mang tính nguyên tắc trong quản lý. Phân quyền quản lý nhà nước chỉ giới hạn trong phạm vi liên kết dọc.

Liên kết dọc bao gồm cấp cao, cấp trung và cấp thấp. Phân biệt giữa các cấp là theo mức độ về các chức năng cơ bản của quản lý như: chiến lược-chiến thuật, hoạch định-tổ chức, lãnh đạo-kiểm tra (Hình 6).



Hình 6. Phân biệt giữa các cấp trong quản lý

Cụ thể với quản lý nhà nước chương trình KH&CN là:

- *Mức độ chiến lược-chiến thuật* thể hiện ở chỗ: định hướng dài hạn (nhiều năm) hay định hướng ngắn hạn (ít năm) của chương trình KH&CN; định hướng tổng thể của cả chương trình hay định hướng của từng nhiệm vụ nhỏ trong chương trình KH&CN;
- *Mức độ hoạch định/lãnh đạo - tổ chức/kiểm tra* thể hiện ở chỗ: ra quyết định cuối cùng, có ảnh hưởng toàn diện hay mang tính chất trung gian; có ảnh hưởng đến từng phần nhỏ như ký các quyết định về đánh giá giữa kỳ, điều chỉnh thành phần tham gia nghiên cứu, điều chỉnh thời gian tiến hành nghiên cứu,...; ra các quyết định hay tổ chức thực thi các quyết định như tổ chức hội đồng tư vấn, kiểm tra giữa kỳ,...

Nhìn chung, việc lựa chọn mức độ tập quyền phân quyền là do nhiều yếu tố và gắn với nhiều tình huống như Bảng 1.

Bảng 1. Những yếu tố ảnh hưởng đến mức độ tập quyền-phân quyền

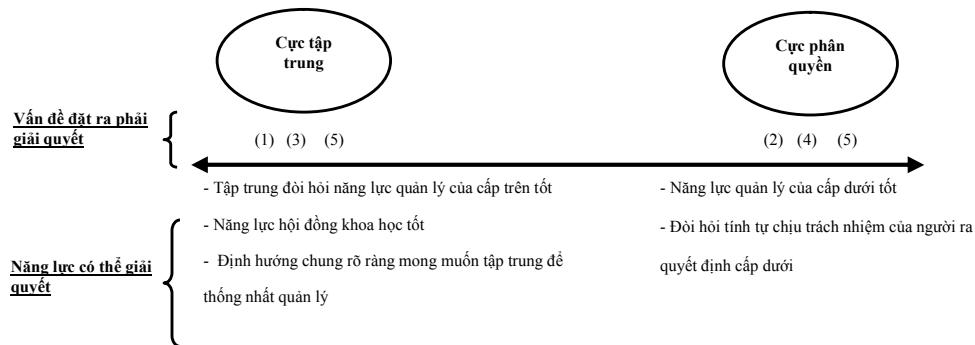
Tập quyền	Phân quyền
<ul style="list-style-type: none"> - Môi trường ổn định. - Cấp dưới yếu về năng lực và ít kinh nghiệm. - Cấp dưới chưa sẵn sàng chịu trách nhiệm về ra quyết định (tâm lý y lại cấp trên). - Các quyết định chiến lược, quan trọng. - Tình huống đối mặt với các nguy cơ khủng hoảng. 	<ul style="list-style-type: none"> - Môi trường phức tạp và biến động. - Cấp dưới đủ năng lực và kinh nghiệm. - Sự sẵn sàng của cấp dưới trong việc chịu trách nhiệm về ra quyết định. - Các quyết định ít quan trọng. - Phạm vi phân tán rộng. - Tình huống trì trệ, quan liêu.

Nguồn: phỏng theo “Giáo trình khoa học quản lý” của Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội. Hà Nội, Nxb Khoa học xã hội, 2015, tr 34.

Đó là những điều rất gắn với quản lý chương trình KH&CN. Như vậy, một mặt, có khá nhiều cơ hội tiến hành phân quyền trong quản lý chương trình KH&CN; mặt khác, phải cân nhắc nhiều yếu tố và nhiều chiều trong phân quyền. Mức độ tập quyền-phân quyền phụ thuộc vào cả bên ngoài môi trường và bên trong hệ thống quản lý, cả cấp trên và cấp dưới, cả năng lực và tinh thần của các cấp quản lý,... Các yếu tố ảnh hưởng đến mức độ phân quyền cũng chỉ có thể xác định rõ thông qua sự phân tích kỹ lưỡng đối với từng trường hợp cụ thể.

Liên quan tới tập trung hay phân quyền cũng có thể nhấn mạnh đến một số giả thuyết như: (1) Lãnh đạo không phải làm tất cả vì đã có sự hỗ trợ quan trọng từ hội đồng khoa học đóng vai trò tư vấn về chuyên môn; (2) Lãnh đạo không thể và không cần nắm tất cả; (3) Lãnh đạo phải nắm rõ về mục tiêu, định hướng; (4) Đòi hỏi lãnh đạo phải cụ thể hóa, không dừng lại ở những phạm vi quản lý chung chung; (5) Phải chịu trách nhiệm thực sự khi

có vấn đề xảy ra. Trong đó, các giả thuyết (1), (3), (5) thiên về Tập trung; các giả thuyết (2), (4), (5) thiên về Phân quyền. Đồng thời, còn liên quan tới những điều kiện khác thuộc về năng lực. Tập trung đòi hỏi năng lực quản lý của cấp trên tốt, năng lực hội đồng khoa học tốt, định hướng chung rõ ràng, mong muốn tập trung để thống nhất quản lý. Phân quyền cần có năng lực quản lý của cấp dưới tốt, đòi hỏi tính tự chịu trách nhiệm của người ra quyết định cao.



Chú thích: (1), (2), (3), (4), (5) là các giả thuyết có liên quan tới tập trung và phân quyền đã nêu ở trên.

Hình 7. Vấn đề và năng lực của tập trung và phân quyền trong quản lý nhiệm vụ KH&CN

Cũng cần nói thêm, việc lựa chọn tập trung hay phân quyền còn phải tính đến mục tiêu hướng tới là hiệu quả, thuận tiện cho quản lý và minh bạch. Như vậy, tập trung và phân quyền trong quản lý nhiệm vụ KH&CN là khá phức tạp. Tính phức tạp không chỉ do có nhiều yếu tố chi phối mà còn bởi có nhiều lựa chọn phải tính đến.

4. Đổi mới quản lý chương trình khoa học và công nghệ ở nước ta

4.1. Một số xu hướng đổi mới quản lý chương trình khoa học và công nghệ ở nước ta

Quản lý chương trình KH&CN ở nước ta đã trải qua những sự thay đổi trên nhiều mặt. Đáng chú ý là các thay đổi về đặt hàng nhiệm vụ KH&CN, đơn vị chủ trì và cá nhân chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN, vai trò tư vấn của hội đồng khoa học, tập trung và phân quyền. Đó cũng chính là những vấn đề cơ bản chi phối đổi mới quản lý chương trình KH&CN trong thời gian tới.

4.1.1. Đặt hàng nhiệm vụ khoa học và công nghệ

Cơ chế đặt hàng liên quan tới vai trò, vị trí và trách nhiệm của các bên và mối quan hệ cơ bản giữa các bên trong quản lý nhiệm vụ KH&CN. Cơ chế

đặt hàng trực tiếp giải quyết vấn đề ở khâu xác định nhiệm vụ KH&CN, đồng thời cũng ảnh hưởng tới các khâu khác.

Đã có những sự thay đổi qua các giai đoạn khác nhau. Giai đoạn đầu, phía nhà quản lý chủ động xác định chủ đề nghiên cứu và giao cho giới khoa học thực hiện. Quản lý nhiệm vụ KH&CN từ nguồn ngân sách nhà nước cũng chịu sự chi phối chung của cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp với vai trò tuyệt đối thuộc về cơ quan quản lý nhà nước.

Giai đoạn thứ hai đã coi trọng ý kiến đề xuất từ giới khoa học, doanh nghiệp. Xác định nhiệm vụ KH&CN và tuyển chọn tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ KH&CN vẫn do cơ quan quản lý nhà nước quyết định cuối cùng, nhưng thường dựa trên ý kiến đề xuất của các nhà khoa học, các doanh nghiệp. Nhìn chung đề xuất của ai thì giao luôn cho người đó thực hiện.

Giai đoạn tiếp theo lại nhấn mạnh vào vai trò chủ động của cơ quan quản lý nhà nước. Quy định về cơ chế “đặt hàng” có điểm nổi bật là: Cơ quan quản lý nhà nước phải nắm chắc nhu cầu về nhiệm vụ KH&CN để đặt hàng; cơ quan quản lý nhà nước nào đặt hàng thì phải có trách nhiệm ứng dụng kết quả tạo ra; cơ quan quản lý nhà nước đặt hàng đại diện cho các nhu cầu thuộc phạm vi mình quản lý (các Bộ, UBND tỉnh). Bộ Khoa học và Công nghệ phải nhận đặt hàng từ các cơ quan đại diện này (trừ những trường hợp đặc biệt); đề xuất của nhà khoa học có thể được quy về đặt hàng của cơ quan quản lý và mang ra tuyển chọn rộng rãi. Tức là nhà khoa học đề xuất nhiệm vụ KH&CN không nhất thiết là người thực hiện nhiệm vụ đó.

Những thay đổi, điều chỉnh vừa qua đều nhằm vào tìm kiếm phương thức nâng cao chất lượng và tăng cường tính trách nhiệm trong xác định nhiệm vụ KH&CN. Các thay đổi, điều chỉnh ở giai đoạn sau hướng vào khắc phục hạn chế bộc lộ trên thực tế của giai đoạn trước. Tuy nhiên, giai đoạn hiện nay đang nảy sinh vấn đề cần tháo gỡ. Để tăng cường tính hiệu quả và khả thi của cơ chế đặt hàng, nên chú ý đến các khía cạnh sau:

- Không nên quy trách nhiệm phải ứng dụng kết quả nghiên cứu cho cơ quan quản lý nhà nước, nhất là nghiên cứu khoa học là hoạt động có nhiều rủi ro. Đặt hàng vốn có ý nghĩa làm rõ trách nhiệm của người có nhu cầu, có đầu tư kinh phí; người đó cũng phải tham gia quản lý và đánh giá nghiệm thu. Thêm trách nhiệm về ứng dụng kết quả tạo ra sẽ là sự mở rộng quá mức và gây nghi ngại cho tổ chức và cá nhân đảm trách việc xác định nhiệm vụ KH&CN;
- Giải quyết mâu thuẫn giữa chủ thể đề xuất ý tưởng (nhà khoa học) và chủ thể đặt hàng (cơ quan quản lý nhà nước) để tạo nên mối quan hệ bền vững, đảm bảo lợi ích cho cả hai bên;

- Giới hạn phạm vi phù hợp của cơ chế đặt hàng. Xác định nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước có thể theo phương thức “từ trên xuống” và “từ dưới lên”. Đặt hàng chỉ phù hợp với phương thức xác định nhiệm vụ “từ trên xuống” nhằm vào giải quyết những vấn đề lớn, có tầm quan trọng và cần tập trung nguồn lực.
- Giải quyết mối quan hệ giữa Bộ Khoa học và Công nghệ với các bộ, ngành, địa phương theo hướng tăng tính chủ động của các bộ, ngành, địa phương và giảm sự trùng lặp trong xác định nhiệm vụ KH&CN. Bộ Khoa học và Công nghệ thống nhất quản lý nhiệm vụ KH&CN ở những phạm vi cần thiết và có thể.

4.1.2. Tổ chức chủ trì và cá nhân chủ nhiệm các nhiệm vụ khoa học và công nghệ

Mối quan hệ giữa tổ chức chủ trì và cá nhân chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN có ý nghĩa quan trọng trong xác định chủ thể thực hiện nhiệm vụ KH&CN. Đây là vấn đề đặt ra đối với cả một số nước có trình độ KH&CN cao. Nhìn chung, kinh nghiệm thế giới là đề cao vai trò cá nhân chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN, nhưng đó cũng là những người đứng đầu nhóm nghiên cứu hoặc lãnh đạo tổ chức NC&PT. Đồng thời, có trường hợp như Nhật Bản đang điều chỉnh chuyển từ nhấn mạnh cá nhân sang đơn vị... Có thể thấy, hoạt động nghiên cứu khoa học vừa khác, vừa giống với hoạt động kinh tế. Trong hợp đồng kinh tế chỉ có một đại diện duy nhất. Trong hợp đồng nghiên cứu khoa học, đơn vị là quan trọng nhưng không thể bỏ qua nhà khoa học làm chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN. Thành bại trong nghiên cứu khoa học phụ thuộc rất nhiều vào cá nhân chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN. Mặt khác, giống với hợp đồng kinh tế, phía nhận nhiệm vụ KH&CN phải là một bên thống nhất, phải có chủ thể chịu trách nhiệm cuối cùng. Đó là sự phức tạp trong hợp đồng nghiên cứu khoa học.

Ở Việt Nam, mối quan hệ giữa tổ chức chủ trì và cá nhân chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN đã trải qua một số giai đoạn với những trạng thái khác nhau. Từng có giai đoạn tổ chức chủ trì và cá nhân chủ nhiệm thống nhất làm một. Trừ các đề tài cơ sở thuộc nội bộ tổ chức NC&PT, các nhiệm vụ KH&CN lớn thường do người đứng đầu các tổ chức NC&PT làm chủ nhiệm. Trong trường hợp này, không dễ quy về coi trọng tổ chức hay cá nhân bởi lập luận đưa ra thường là lãnh đạo đơn vị cũng chính là người có năng lực nhất phù hợp với vai trò chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN. Giai đoạn tiếp theo đề cao vai trò chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN. Tách rời giữa tổ chức chủ trì và cá nhân chủ nhiệm, thể hiện ở chỗ nhiều nhà khoa học là chủ nhiệm không phải là lãnh đạo đơn vị chủ trì nhiệm vụ KH&CN. Giai đoạn hiện nay đang đặt vấn đề coi trọng cả tổ chức chủ trì và cá nhân chủ

nhiệm. Hiện nay, cũng chú ý đến sự đa dạng; chẳng hạn, trong khi nhấn mạnh thêm vai trò của tổ chức chủ trì thì cũng đề cao cá nhân chủ nhiệm trong quy định về các nhà khoa học đầu ngành².

Nhìn lại có thể thấy xu thế là từ thống nhất tổ chức chủ trì và cá nhân chủ nhiệm ở phạm vi hẹp đến phạm vi rộng, từ nhấn mạnh hoặc tổ chức chủ trì hoặc cá nhân chủ nhiệm đến chú trọng cả hai, từ độc nhất đến phân ra các dạng khác nhau đồng thời tồn tại.

Có thể khẳng định nên tiếp tục xu hướng đang diễn ra, đồng thời, cần chú trọng một số điều chỉnh sau:

- Quy định cụ thể hơn về quyền hạn, nghĩa vụ của tổ chức chủ trì và cá nhân nhiệm vụ KH&CN;
- Quy định rõ hơn về cách thức phối hợp riêng phù hợp giữa tổ chức chủ trì và cá nhân nhiệm vụ KH&CN đối với những trường hợp đặc thù như nhiệm vụ KH&CN giao cho nhà khoa học đầu ngành, nhiệm vụ đặc biệt quan trọng,...

4.1.3. Vai trò của hội đồng khoa học

Hội đồng khoa học đóng vai trò hỗ trợ cho nhà quản lý chương trình KH&CN. Chất lượng của mối quan hệ giữa nhà quản lý (người được tư vấn) và hội đồng khoa học (người tư vấn) chi phối chất lượng của các quyết định quản lý nhiệm vụ KH&CN.

Ở nước ta, giai đoạn đầu tư vấn của hội đồng khoa học chưa được coi trọng. Nhà quản lý có thể đưa ra các nhiệm vụ yêu cầu giới khoa học thực hiện mà ít tham khảo các ý kiến tư vấn, hoặc tham khảo một cách hình thức. Đến giai đoạn tiếp theo, tư vấn của hội đồng khoa học là một phần không thể thiếu trong quản lý nhiệm vụ KH&CN. Tuy nhiên, vai trò trên thực tế của hội đồng khoa học lại có phần quá lớn do sự thiếu chủ động và tích cực từ phía nhà quản lý trong mối quan hệ với hội đồng khoa học. Giai đoạn sau đó, vai trò của nhà quản lý được nhấn mạnh hơn với các biểu hiện như: Nhà quản lý chủ động hơn trong việc lựa chọn các nhà khoa học vào hội đồng khoa học (hình thành cơ sở dữ liệu các chuyên gia có thể tham gia hội đồng khoa học,...); Trong hội đồng khoa học, ngoài các nhà khoa học còn có thành phần là đại diện cơ quan quản lý, đại diện đối tượng thụ hưởng kết quả nghiên cứu; Quy định cụ thể và chức năng, nhiệm vụ của hội đồng khoa học, phương thức làm việc của hội đồng khoa học,...; Nhà quản lý có thể dùng phương thức khác, như sử dụng các chuyên gia đánh giá độc lập, để hỗ trợ cho các ý kiến tư vấn của hội đồng khoa học.

² Theo Nghị định số 40/2014/NĐ-CP ngày 12/5/2014 của Chính phủ ban hành quy định việc sử dụng, trọng dụng cá nhân hoạt động KH&CN.

Như vậy, đang diễn ra xu hướng điều chỉnh là vừa đề cao vai trò của hội đồng khoa học và vừa nhấn mạnh sự chủ động của nhà quản lý nhiệm vụ KH&CN. Đó là xu hướng hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả của mối quan hệ giữa tư vấn và được tư vấn trong quản lý nhiệm vụ KH&CN. Bất cập hiện nay là vẫn còn nhiều trường hợp xác định chưa đúng nhiệm vụ KH&CN, tuyển chọn sai tổ chức chủ trì và cá nhân chủ nhiệm nhiệm vụ KH&CN, đánh giá thiếu chính xác kết quả nghiên cứu. Để tháo gỡ, cần tiếp tục các điều chỉnh sau:

- Chú trọng hơn đến khâu xử lý, thẩm định các ý kiến tư vấn của hội đồng khoa học. Có thể đẩy mạnh phân cấp để nhà quản lý có nhiều điều kiện xử lý kỹ các ý kiến tư vấn từ hội đồng khoa học;
- Quy định rõ hơn về trách nhiệm của hội đồng khoa học và các thành viên hội đồng khoa học. Thực thi các biện pháp đánh giá và xử lý nghiêm những vi phạm của hội đồng khoa học và thành viên hội đồng khoa học.

4.1.4. Tập trung và phân quyền trong quản lý chương trình khoa học và công nghệ

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp, tổ chức quản lý nhiệm vụ KH&CN nói chung và chương trình KH&CN nói riêng đã có sự tập trung cao độ. Chuyển mạnh sang phân quyền trong quản lý chương trình KH&CN được diễn ra cùng với quá trình đổi mới theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Quay lại nhấn mạnh tập trung quản lý chương trình KH&CN được thực hiện trong thời gian gần đây thông qua điều chỉnh mối quan hệ giữa Bộ Khoa học và Công nghệ với các bộ ngành và địa phương khác, ban hành quy định quản lý chung cho các loại nhiệm vụ KH&CN quốc gia.

Những gì diễn ra đã tạo nên xu hướng ngày càng đi vào chiều sâu của mối quan hệ giữa tập trung và phân quyền. Không phải chỉ là lựa chọn hoặc tập trung hoặc phân quyền mà là phối hợp trên cơ sở khác biệt giữa hai cực.

Các thay đổi vừa qua cũng là những phương án tổ chức quản lý nhiệm vụ KH&CN khác nhau. Những phương án đã được kiểm chứng trong thực tế và bộc lộ rõ ưu và nhược điểm. Đây là cơ sở để đề xuất giải pháp trong thời gian tới.

Cần tiếp tục thúc đẩy hướng điều chỉnh theo chiều sâu của mối quan hệ giữa tập trung và phân quyền trong tổ chức quản lý nhiệm vụ KH&CN ở nước ta. Chuyển mạnh sang tập trung mới đây giải quyết được một số vướng mắc nhưng lại làm nảy sinh một số bất cập. Việc giải quyết những bất cập này đòi hỏi phải chú ý đến hướng phân quyền.

Có thể gợi mở về các hướng điều chỉnh cần tập trung sau:

- Tăng sự phân cấp cho các bộ ngành và địa phương trong quản lý các chương trình KH&CN cấp quốc gia;
- Tăng cường phân cấp quản lý chương trình KH&CN cho các đơn vị trong Bộ KH&CN. Đó cũng là đa dạng phương thức quản lý nhiệm vụ KH&CN;
- Tăng cường ủy quyền cho cấp dưới quyết định một số khâu trong quy trình quản lý chương trình KH&CN;
- Thay vì ban hành quy định quản lý cho nhiều loại chương trình KH&CN khác nhau, chuyển sang xây dựng những quy định quản lý chung (mang tính điển hình, phổ biến và nguyên tắc) và cho phép vận dụng chúng để xác định cách thức quản lý phù hợp với từng loại chương trình KH&CN đặc thù. Việc thống nhất quản lý không phải là ép buộc tuân thủ các quy định cụ thể duy nhất cho tất cả các loại chương trình KH&CN, mà chủ yếu là dựa trên những nguyên tắc chung đủ sức lan tỏa nhằm hướng tới hiệu quả tổng thể trong quản lý chương trình KH&CN.

4.2. Gợi suy về phương thức tiếp tục đổi mới quản lý chương trình khoa học và công nghệ ở nước ta

Nhìn chung, quản lý chương trình KH&CN ở nước ta đang phức tạp hơn so với các trình bày mang tính nguyên tắc nêu ở các mục trên (tạm gọi là mô hình chuẩn). Có nhiều yếu tố chủ quan và khách quan tạo nên khác biệt và cũng là điều kiện tồn tại của quản lý chương trình KH&CN hiện nay ở nước ta; chẳng hạn như năng lực quản lý yếu, năng lực phối hợp kém, đặc điểm của hệ thống bộ máy quản lý nhà nước nói chung, lợi ích nhóm chi phối quan hệ quản lý,... Đạt tới mô hình quản lý mang tính nguyên tắc như trên là định hướng đổi mới của chúng ta. Tuy nhiên, điều đó không đơn giản.

		Chuẩn	
		Mô hình thiết kế	Điều kiện
Hiện tại ở Việt Nam	Mô hình thiết kế	(1) Khác biệt hướng tới thống nhất	(2) Không hiệu quả
	Điều kiện	(3) Không khả thi/ dễ xung đột	(4) Khác biệt hướng tới thống nhất

Hình 8. Quan hệ giữa mô hình chuẩn và mô hình hiện tại của Việt Nam về quản lý chương trình KH&CN

Nhìn vào Hình 8 ta thấy rõ những vấn đề đặt ra:

- Đang có sự khác biệt giữa mô hình thiết kế hiện tại ở nước ta với mô hình thiết kế chuẩn và định hướng là thống nhất chúng lại [Ô (1)];

- Không thể quay về mô hình hiện tại và đứng trên góc độ của điều kiện chung thì nó không phù hợp (phù hợp với điều kiện chung là mô hình chuẩn) [Ô (2)];
- Không thể quy về mô hình chuẩn vì đứng trên góc độ của điều kiện hiện tại thì nó không phù hợp (phù hợp với điều kiện hiện tại là mô hình hiện tại) [Ô (3)];
- Dường như đang tồn tại mâu thuẫn giống trong luận đề của Hegel “cái gì hợp lý thì tồn tại, cái gì tồn tại thì hợp lý”. Chỉ có thể giải quyết mâu thuẫn bằng so sánh điều kiện chuẩn với điều kiện hiện tại [Ô (4)]. Nói cách khác, phải thông qua thay đổi điều kiện chi phối để thay đổi mô hình thiết kế quản lý chương trình KH&CN.

Cùng với nhấn mạnh điều kiện chi phối, phương thức đổi mới quản lý chương trình KH&CN ở nước ta sẽ cụ thể theo từng bộ phận và từng bước. Ban đầu không đổi mới toàn diện mà đổi mới từng phần. Bộ máy quản lý nhiệm vụ KH&CN được chia làm 3 phần:

- Phần không phụ thuộc vào điều kiện cũ sẽ chuyển ngay sang mô hình thiết kế chuẩn;
- Phần phụ thuộc vào điều kiện cũ ít hoặc thiếu rõ ràng sẽ thí điểm chuyển sang mô hình thiết kế chuẩn. Ở đây, vừa thăm dò, vừa có các giải pháp cụ thể đối phó với những điều kiện cũ đang phát huy tác dụng;
- Phần phụ thuộc vào điều kiện cũ nhiều và rõ rệt sẽ vẫn duy trì bộ máy quản lý theo mô hình cũ, đồng thời, có các biện pháp thay đổi các điều kiện cũ đang chi phối. Đổi mới bộ máy quản lý chương trình KH&CN sẽ diễn ra cùng với thay đổi của các điều kiện.

Đổi mới như vậy có các bước phù hợp với từng phần.

Cùng với phương án trên là phương châm đổi mới vừa thận trọng vừa tích cực. Thận trọng là: chú ý đến điều kiện cho phép, cân nhắc cái giá phải trả, giảm xung đột, đảm bảo bước đi chắc chắn. Tích cực là: tranh thủ mọi cơ hội và mọi khả năng để tiến hành đổi mới, chủ động có các biện pháp đối phó với những điều kiện đang chi phối duy trì mô hình cũ [Ô (2)], chủ động thay đổi điều kiện chi phối để thúc đẩy đổi mới mô hình bộ máy quản lý chương trình KH&CN [Ô (3)]./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt:

1. Bộ Khoa học và Công nghệ. 2012. *Đề án Đổi mới cơ bản, toàn diện và đồng bộ tổ chức, cơ chế quản lý, cơ chế hoạt động khoa học và công nghệ*, Hà Nội, 2012.

2. Hoàng Ngọc Doanh. 2002. *Nghiên cứu phương pháp luận đánh giá chương trình, đề tài nghiên cứu khoa học và công nghệ*, Báo cáo tổng hợp Đề tài cấp Bộ, Hà Nội, 2002.
3. Hoàng Xuân Long. 2013. “Đổi mới cơ chế đánh giá kết quả nhiệm vụ nghiệm thu KH&CN”. *Tạp chí Tuyên giáo*, số 7/2013.
4. Minh Nhật. 2016. “Gỡ vướng mắc khi tham gia chương trình khoa học công nghệ quốc gia”. *Báo Nhân dân*, ra ngày 11/6/2016.

Tiếng Anh:

5. Dennis Costello. 2008. “A practical approach to R&D project selection”. *Technological Forecasting and Social Change*, Volume 23, Issue 4, August 1983, Pages 353-368.
6. Mykolo Romerio Universitetas. 2014. *Research and development project management*, Vilnius, 2014.