

MÔ HÌNH CƠ QUAN QUẢN TRỊ HỆ THỐNG ĐỔI MỚI SÁNG TẠO QUỐC GIA: TỪ LÝ THUYẾT ĐẾN THỰC TIỄN VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Đình Tuấn Minh¹

Viện Chiến lược và Chính sách khoa học và công nghệ

Đình Thị Thanh Bình

Đại học Ngoại thương

Nguyễn Thuỳ Liên

Công ty nghiên cứu thị trường Viet Analytics

Tóm tắt:

Vai trò của đổi mới sáng tạo (ĐMST) đối với sự tăng trưởng của nền kinh tế ngày càng được khẳng định trên cả góc độ lý thuyết lẫn thực tiễn. Nhiều quốc gia trên thế giới đã thành lập cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia để giám sát sự vận hành của hệ thống ĐMST quốc gia nhằm đưa ra các chính sách ĐMST phù hợp với thực tiễn phát triển. Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy, có hai mô hình tiêu biểu của cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia. Mô hình thứ nhất giới hạn chức năng vào hoạt động tư vấn chính sách ĐMST cho chính phủ. Mô hình này phổ biến ở các nước phát triển phương Tây. Mô hình thứ hai mở rộng chức năng sang các hoạt động điều phối chính sách và giám sát việc thực thi chính sách ĐMST quốc gia. Đây là mô hình phổ biến ở các nước Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Singapore. Từ kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam, bài viết khuyến nghị Việt Nam nên sớm thành lập cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia theo mô hình của một số nước Đông Á.

Từ khóa: Đổi mới sáng tạo; Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia; Quản trị.

Mã số: 22081901

NATIONAL INNOVATION COUNCILS: FROM THEORY TO PRACTICE AND LESSONS FOR VIETNAM

Abstract:

The role of innovation in economic growth has been increasingly confirmed from both theoretical and practical perspectives. Many countries around the world have established national innovation councils to monitor the operation of their national innovation system in order to come up with innovation policies in line with development practice. Reviewing experience of a number of countries we found that there are two typical models of national innovation council. The first one limits the function to consulting activities for the

¹ Liên hệ tác giả: dinhluanminh.maastricht@gmail.com

government. This model is popular in Western developed countries. The second one extends the function to policy coordination activities and monitoring the implementation of national innovation policy. This is a popular model in East Asian countries such as Japan, Korea, China, and Singapore. From international experience and Vietnam's context, we recommend that Vietnam should establish a national innovation council following the model of mentioned East Asian countries.

Keywords: Innovation; National Innovation System; Governance of Innovation Systems; Administration.

1. Dẫn nhập

Trong các mô hình tăng trưởng kinh tế hiện đại, vai trò của khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (KH-CN&ĐMST) ngày càng được coi trọng. Tùy từng mô hình, vai trò của KH-CN&ĐMST đối với tăng trưởng kinh tế có thể sẽ khác nhau, nhưng tựu chung, đây là yếu tố then chốt cho tăng trưởng kinh tế trong dài hạn (OECD, 1999; OECD, 2005; Nguyễn Thuỳ Liên, Đinh Tuấn Minh và Hoàng Văn Trung, 2021).

Vấn đề đặt ra cho các chính phủ trên thế giới là làm thế nào tác động tích cực vào các hoạt động KH-CN&ĐMST để tạo ra tăng trưởng kinh tế bền vững cho nền kinh tế của quốc gia mình. Nếu như trước đây, vai trò của chính phủ là đưa ra các chính sách để giải quyết vấn đề “thất bại của thị trường” nhằm khuyến khích đầu tư cho R&D để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, thì gần đây với sự ra đời của khái niệm hệ thống ĐMST quốc gia, vai trò của chính phủ là làm thế nào để hệ thống ĐMST quốc gia hoạt động hiệu quả (OECD, 1999). Đòi hỏi mới này dẫn đến sự hình thành của cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia (governance of national innovation systems) với chức năng chính là theo dõi, đánh giá sự vận động và đưa ra những khuyến nghị chính sách tác động vào hệ thống ĐMST quốc gia theo hướng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững trong dài hạn.

Bài viết này xem xét những yêu cầu đặt ra từ góc độ lý thuyết đối với một cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia để đáp ứng với đòi hỏi về tăng trưởng bền vững, kinh nghiệm thực tiễn ở một số quốc gia và một số bài học được rút ra cho Việt Nam.

2. Quản trị hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia từ góc độ lý thuyết

2.1. Những khía cạnh đặc thù của hoạt động đổi mới sáng tạo

Theo Oslo Manual phiên bản mới nhất (OECD/Eurostat, 2019, tr. 20): “Một ĐMST là một sản phẩm hoặc quá trình (hoặc kết hợp giữa chúng) có tính mới hoặc được cải tiến theo nghĩa khác đáng kể so với các sản phẩm hoặc các quá trình trước đó của đơn vị tổ chức, và ở trạng thái sẵn sàng để người

*sử dụng tiềm năng sử dụng (với sản phẩm) hoặc đã được đơn vị đó đưa vào sử dụng (với quá trình)*². Với định nghĩa này, hoạt động ĐMST có những đặc thù sau (OECD/Eurostat, 2019, tr. 45-48):

Sản phẩm tri thức

ĐMST bắt nguồn từ các hoạt động dựa trên tri thức bao gồm ứng dụng thực tiễn của thông tin và tri thức hiện có hoặc mới được phát triển. Yếu tố thông tin bao gồm các dữ liệu có tổ chức (organized data), có thể được sao chép và chuyển giao giữa các tổ chức tại mức giá thấp. Yếu tố tri thức đề cập đến sự hiểu biết về thông tin và khả năng sử dụng thông tin cho các mục đích khác nhau. Điều này dẫn đến hoạt động ĐMST, một mặt đòi hỏi phải có sự đầu tư nghiên cứu và thử nghiệm, nhưng mặt khác lại có khả năng sử dụng miễn phí như các loại hàng hoá công cộng. Đặc tính này đặt ra thách thức đối với cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia trong việc cân bằng giữa việc khuyến khích các tác nhân trong nền kinh tế đầu tư cho ĐMST và lan toả lợi ích mang lại từ ĐMST cho cộng đồng.

Tính mới với các công dụng tiềm năng

ĐMST bao hàm tính mới bên trong hoạt động này. Tính mới của một ĐMST có liên quan đến các ứng dụng tiềm năng của nó, được xác định bởi các đặc điểm của một sản phẩm hoặc quy trình so với các lựa chọn thay thế khác và bởi những trải nghiệm trước đó của nhà cung cấp và người dùng. Một số tính mới có thể xác định được một cách khách quan (như hiệu quả năng lượng, tốc độ và các thuộc tính vật lý khác), trong khi một số tính mới lại mang tính chủ quan (như sự hài lòng của người dùng, khả năng sử dụng, tính linh hoạt, khả năng đáp ứng với các điều kiện thay đổi và mối quan hệ về mặt cảm xúc) hoặc có thể mới với người này/nơi này nhưng lại không mới với người khác/nơi khác. Điều này đặt ra thách thức với cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia trong việc xác định phạm vi những hoạt động ĐMST mà chính phủ khuyến khích và đo lường tác động chính sách ĐMST trong thực tiễn.

Tính triển khai và sử dụng thực tế

Để một ý tưởng, mô hình, phương pháp hoặc nguyên mẫu mới được coi là một ĐMST, nó cần phải được thực hiện, triển khai trong thực tiễn. Yêu cầu đối với tính triển khai là một đặc điểm xác định của ĐMST để phân biệt nó với các phát minh, nguyên mẫu, ý tưởng mới,... Thông thường, đây là giai đoạn tốn kém và rủi ro nhất của một ĐMST. Các doanh nghiệp thường phải nghiên cứu, đánh giá rất kỹ lưỡng tiềm năng thị trường, lợi ích mang lại của từng ĐMST trước khi triển khai chúng trên quy mô rộng.

² Nguyên gốc: “An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit’s previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process)” (Oslo Manual, 2018: tr. 20).

Đòi hỏi phải triển khai ý tưởng mới trong thực tiễn thì mới được xem là ĐMST là một trong những yêu cầu đặt ra đối với cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia trong việc ban hành các chính sách phù hợp để gắn kết hoạt động R&D với hoạt động thương mại hoá các kết quả R&D.

Tính tạo giá trị

Được xem như một hoạt động kinh tế, ĐMST đòi hỏi các nguồn lực mà các nguồn lực đó có thể được sử dụng cho các mục đích khác nhau. Sự tồn tại của chi phí cơ hội hàm ý mục đích để theo đuổi một số hình thức tạo ra giá trị (hoặc bảo tồn giá trị) bởi các tác nhân chịu trách nhiệm cho một hoạt động ĐMST. Do đó, giá trị là một mục tiêu ngầm định của ĐMST, nhưng không thể được đảm bảo dựa trên một cơ sở định trước vì kết quả của ĐMST là không chắc chắn và không đồng nhất.

Việc nhận ra giá trị của một ĐMST là không chắc chắn và đôi khi chỉ có thể được đánh giá sau khi ứng dụng trong thực tế. Giá trị của một ĐMST cũng có thể phát triển theo thời gian và cung cấp các loại lợi ích khác nhau cho các bên liên quan khác nhau. Do đó, các tiêu chuẩn liên quan đến giá trị rất quan trọng để hiểu các tác động của ĐMST, mặc dù không có thước đo duy nhất về giá trị kinh tế hoặc xã hội trong các tiêu chuẩn thống kê như trong Hệ thống tài khoản quốc gia (SNA). Đây cũng là một thách thức đối với cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia để có thể xây dựng được các chính sách thúc đẩy ĐMST dựa trên các bằng chứng thực tiễn, có thể đo lường nhằm mang lại kết quả xã hội mong muốn như tính bền vững, việc làm hoặc tăng trưởng kinh tế.

2.2. Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia

Khái niệm hệ thống ĐMST quốc gia được phát triển trong thập niên 1980. Đây là một cách tiếp cận mới đối với hoạt động ĐMST so với cách tiếp cận tân cổ điển (*Soete, Verspagen & Ter Weel, 2010*).

Về tổng thể, một hệ thống ĐMST quốc gia tiêu biểu bao gồm các cấu phần trong nước như: (i) Hệ thống doanh nghiệp; (ii) Hệ thống trung gian hỗ trợ ĐMST; (iii) Hệ thống giáo dục và đào tạo; (iv) Hệ thống các chính sách ĐMST và phát triển ngành; (v) Hệ thống tài chính; (vi) Hệ thống các quy định và tiêu chuẩn; (vii) Điều kiện tự nhiên; (viii) Nền tảng văn hóa; và (ix) Nhu cầu nội địa. Trong hệ thống này, *Hệ thống doanh nghiệp* là trung tâm và *Nhu cầu nội địa* là những cấu phần quan trọng để kích thích hoạt động ĐMST (*Cvijanović et al., 2018*). Các cấu phần trong nước này sẽ tương tác với các cấu phần bên ngoài, tức những yếu tố nói chung nằm ngoài tầm kiểm soát của chính phủ và các tác nhân trong nước, chẳng hạn như: nhu cầu nước ngoài, chuỗi giá trị toàn cầu, tài nguyên nước ngoài,...

Cách tiếp cận hệ thống ĐMST quốc gia mang tính tổng thể (holistic) thay vì xem xét một số khía cạnh cụ thể của quá trình ĐMST. Cách tiếp cận này nhấn mạnh vào sự tương tác giữa các tác nhân liên quan đến hoạt động ĐMST và phân tích những tương tác đó được định hình bởi các yếu tố chính trị, thể chế và xã hội như thế nào (Fagerberg và Verspagen, 2009). Cách tiếp cận này đã gạt hái được những thành công nhất định trong giới học thuật và hoạch định chính sách, đã trở thành khung phân tích để nghiên cứu các hoạt động ĐMST tại các quốc gia khác nhau. Hệ thống ĐMST quốc gia cũng trở thành công cụ để phân tích chính sách, giúp các chính phủ quản lý, điều phối hoạt động ĐMST trên phạm vi quốc gia nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế dài hạn (Álvarez & Marín, 2010).

2.3. Những yêu cầu đặt ra từ góc độ lý thuyết đối với một cơ quan quản trị hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia

Hệ thống ĐMST quốc gia chỉ ra những tương tác giữa các cấu phần có ảnh hưởng đến các hoạt động ĐMST của một quốc gia. Để có thể giúp hệ thống ĐMST quốc gia hoạt động hiệu quả, cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia cần hiểu rõ từng cấu phần và các tương tác giữa chúng; cũng như liên tục cập nhật những thay đổi; từ đó, đưa ra các giải pháp để tác động vào từng cấu phần, từng tương tác để tạo ra hiệu quả tổng thể của toàn hệ thống.

Những yêu cầu khách quan này dẫn đến việc quản trị hệ thống ĐMST quốc gia cần được điều chỉnh để đáp ứng những nội dung sau (OECD, 2005; Serger, Wise và Arnold, 2015; Cirera và cộng sự, 2020):

- *Quản trị định hướng (governance) thay vì quản lý hành chính (administration):* Quản trị định hướng ĐMST thiên về việc đưa ra các mục tiêu ưu tiên và chương trình hành động liên quan đến ĐMST, thực thi chính sách và phân tích các phản hồi về tác động chính sách ĐMST, từ đó, điều chỉnh mục tiêu và chương trình hành động ĐMST. Quản trị định hướng trong khi vẫn đảm bảo tính độc lập của các chủ thể trong hệ thống ĐMST, nó thiết lập những cơ chế tương tác, phối hợp giữa các chủ thể cũng như định hướng hoạt động cho các chủ thể này trên khía cạnh ĐMST để hướng đến việc đạt được mục tiêu ưu tiên đặt ra;
- *Chú trọng liên kết chiều ngang nhiều hơn liên kết chiều dọc:* Liên kết chiều dọc trong chính sách của chính phủ phát huy tác dụng đối với những lĩnh vực có sự phân định trách nhiệm rõ ràng. ĐMST trong khi đó là kết quả đến từ sự tương tác của nhiều chủ thể trong và ngoài hệ thống chính phủ. Vì thế, chính sách quản lý theo chiều dọc sẽ không thể bao quát hết được những khía cạnh mà các cơ quan chính phủ phải tham gia trừ phi thành lập một siêu bộ, dẫn đến sự chồng chéo của bộ máy hành chính quan liêu. Điều phối chính sách theo chiều ngang sẽ định hướng các chính sách

riêng rẽ từ các bộ ngành và các cơ quan của chính phủ theo một chính sách ĐMST tổng thể để tạo ra hiệu ứng cộng hưởng thúc đẩy ĐMST;

- *Xây dựng chính sách dài hạn và liên tục hiệu chỉnh*: Chính sách ĐMST phải là chính sách có tầm nhìn dài hạn mang tính định hướng cho các chính sách cụ thể của các bộ ngành và các cơ quan chính phủ khác. Tuy nhiên, chính sách ĐMST lại không được phép cứng nhắc mà cần phải “tiến hóa” thích ứng với nhu cầu của thực tiễn, khi có thêm thông tin, dữ liệu phản hồi từ thực tiễn. Các chính sách cụ thể của mỗi bộ ngành cũng vậy, cần được điều chỉnh thường xuyên để tương hợp với chính sách và thực tiễn thay đổi của các bộ ngành khác.

2.4. Kinh nghiệm thực tiễn ở một số quốc gia

Serger, Wise và Arnold (2015) đã tiến hành một nghiên cứu tổng quan về các cơ quan quản trị hệ thống ĐMST (hoặc KHCN&ĐMST) ở một số quốc gia. Nghiên cứu của họ chỉ ra sự khác biệt cơ bản giữa các cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia liên quan đến những chiều cạnh sau:

- *Chức năng và nhiệm vụ*: ngoài chức năng tư vấn (thường là nhiệm vụ chính), cơ quan này có thêm các chức năng khác như điều phối chính sách, ra quyết định chính sách, phân bổ ngân sách.

Phạm vi bao quát của cơ quan điều phối có thể chỉ liên quan đến các chương trình ĐMST hay bao gồm cả các khía cạnh khác như quy định, khuyến khích, giáo dục, khởi tạo kinh doanh, hay huy động tài chính cho các chương trình.

- *Mô hình tổ chức*: Người đứng đầu của cơ quan điều phối là tổng thống/thủ tướng, hoặc một bộ trưởng nào đó, hay là một người không thuộc cơ quan nhà nước.

Thành phần của cơ quan điều phối bao gồm cả lãnh đạo của các bộ ngành, chính quyền địa phương, hay chỉ bao gồm các chuyên gia trong khối doanh nghiệp và viện trường.

- *Nguồn lực hoạt động*: cơ quan điều phối có thể được cấp ngân sách, nhân sự, bộ phận giúp việc để thực hiện các hoạt động nghiên cứu, phân tích, hoặc chỉ có một bộ phận hành chính giúp việc để tổ chức các cuộc họp.
- *Hoạt động và sản phẩm đầu ra*: Hoạt động của cơ quan điều phối có thể là tổ chức các cuộc họp định kỳ; tổ chức các diễn đàn tham vấn; và đưa ra các báo cáo phân tích, báo cáo đánh giá, khuyến nghị chính sách mang tính tổng thể, dài hạn; hoặc phê duyệt các chương trình có tầm ảnh hưởng quốc gia cụ thể.

Trong số các chiều cạnh trên, chiều cạnh quan trọng nhất là chức năng và nhiệm vụ của cơ quan quản trị. Nếu như cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia có chức năng chính là tư vấn thì người đứng đầu của cơ quan này thường là một người không thuộc chính phủ. Nguồn lực và các loại hoạt động/sản phẩm cũng bị giới hạn. Nhưng nếu chức năng nhiệm vụ của cơ quan này bao gồm cả chức năng điều phối chính sách hoặc ban hành quyết định thì người đứng đầu của cơ quan này thường là Tổng thống hoặc Thủ tướng chính phủ. Bởi các kết luận của những phiên họp do Tổng thống và Thủ tướng chính phủ chủ trì có tính ràng buộc cao đối với các thành viên cũng như các bộ ngành liên quan; mô hình tổ chức của cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia cũng phức tạp hơn, được hỗ trợ nhiều nguồn lực hơn, và thực hiện nhiều hoạt động cũng như tạo ra nhiều loại sản phẩm hơn.

Trong nghiên cứu của Serger, Wise và Arnold (2015) về mô hình cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia ở 12 quốc gia, có 8 quốc gia theo mô hình cơ quan tư vấn (Anh, Áo, Canada, Đan Mạch, Đức, Hà Lan, Hoa Kỳ, Thụy Sĩ)³. Những cơ quan này đều không có sự hiện diện của người đứng đầu chính phủ và cả các bộ trưởng (ngoại trừ Áo; riêng Canada có sự tham gia ở cấp thứ trưởng). Trong khi đó, ở nhóm 4 quốc gia còn lại (Hàn Quốc, Nhật Bản, Phần Lan, Trung Quốc)⁴, chức năng hoạt động không chỉ tư vấn mà còn cả rà soát chính sách, xây dựng chiến lược và chính sách, và điều phối chính sách. Tại Hàn Quốc và Nhật Bản, các cơ quan điều phối còn tham gia vào việc xây dựng và phân bổ ngân sách cho các hoạt động KHCN&ĐMST. Nhóm tác giả cũng đã rà soát thêm kinh nghiệm của Singapore và nhận thấy chức năng và nhiệm vụ của cơ quan quản trị hệ thống ĐMST ở quốc gia này khá tương đồng với Hàn Quốc và Nhật Bản⁵.

³ Các cơ quan quản trị ĐMST quốc gia của những quốc gia này lần lượt là: (1) Anh: Hội đồng Khoa học và Công nghệ (The British Council for Science and Technology); (2) Áo: Hội đồng Nghiên cứu, Công nghệ và Phát triển (Council for Research, Technology & Development); (3) Canada: Hội đồng Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo (Science, Technology & Innovation Council); (4) Đan Mạch: Hội đồng Chính sách Nghiên cứu và Đổi mới sáng tạo (Council for Research & Innovation Policy); (5) Đức: Hội đồng chuyên gia về Nghiên cứu và Đổi mới sáng tạo (Expert Commission for Research & Innovation); (6) Hà Lan: Hội đồng Tư vấn về Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo (Advisory Council for Science, Technology & Innovation) (7) Mỹ: Hội đồng Cố vấn của Tổng thống về Khoa học và Công nghệ (President's Council of Advisors on Science and Technology); (8) Thụy Sĩ: Hội đồng Khoa học và Đổi mới sáng tạo (Science & Innovation Council).

⁴ Các cơ quan quản trị ĐMST quốc gia của những quốc gia này lần lượt là: (1) Hàn Quốc: Hội đồng Quốc gia về Khoa học và Công nghệ (National Science & Technology Council); (2) Nhật Bản: Hội đồng Chính sách Khoa học và Công nghệ (Council for Science & Technology Policy); (3) Phần Lan: Hội đồng Nghiên cứu và Đổi mới sáng tạo (Research & Innovation Council); (4) Trung Quốc: Tổ chỉ đạo về Khoa học, Công nghệ và Giáo dục Trung Quốc (Leading Group for Science, Technology & Education).

⁵ Rà soát kinh nghiệm của Singapore, nhóm tác giả nhận thấy Hội đồng Nghiên cứu, Đổi mới sáng tạo và Phát triển doanh nghiệp (Research, Innovation and Enterprise Council - RIEC) đóng vai trò là cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia của quốc gia này. RIEC có vai trò tư vấn cho Chính phủ xây dựng các báo cáo chiến lược KHCN&ĐMST trung và dài hạn; điều phối chính sách ĐMST; và phê duyệt các chương trình ĐMST quy mô quốc gia. Thủ tướng Singapore là Chủ tịch của RIEC. Các thành viên của RIEC hiện nay (năm 2022) bao gồm 2 Phó Thủ tướng, 13 Bộ trưởng các bộ quan trọng, một số người đứng đầu trường đại học, viện hàn lâm của Singapore, và một số chủ tịch, CEO của các tập đoàn, quỹ đầu tư hàng đầu trong và ngoài Singapore (thông tin thu thập tại: <https://www.nrf.gov.sg/about-nrf/governance/research-innovation-and-enterprise-council-riec>).

Sự khác biệt giữa mô hình cơ quan quản trị ĐMST quốc gia có chức năng hạn chế chủ yếu là tư vấn và cơ quan quản trị ĐMST quốc gia có chức năng mở rộng, bao gồm cả điều phối và giám sát thực thi chính sách chủ yếu nằm ở những nguyên nhân sau đây:

- *Khác biệt về trình độ phát triển:* Hoa Kỳ, Anh và Đức là những quốc gia phát triển, tiên phong về ĐMST. Hệ thống ĐMST quốc gia của những quốc gia này đã hoàn thiện. Những thể chế trung gian, kết nối giữa các cấu phần của hệ thống ĐMST quốc gia đều đã có và được vận hành về cơ bản theo cơ chế thị trường. Vì vậy, vai trò của cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia chủ yếu dừng ở mức độ theo dõi và đánh giá định kỳ để nắm bắt sự vận động của hệ thống.

Trong khi đó, ở các quốc gia có trình độ phát triển thấp hơn như Trung Quốc hay Hàn Quốc... thì các thể chế trung gian vẫn chưa hoàn thiện. Cơ quan quản lý ĐMST quốc gia có thể đóng vai trò lớn hơn trong việc xây dựng chính sách, điều phối chính sách, và giám sát việc triển khai chính sách để giúp cho hệ thống ĐMST quốc gia vận hành hiệu quả hơn;

- *Khác biệt về quy mô nền kinh tế:* Quy mô nền kinh tế của Hoa Kỳ, Anh và Đức cũng là một trở ngại cho một cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia tham dự sâu hơn vào việc xây dựng và điều phối chính sách ĐMST một cách tập trung. Trong khi các quốc gia nhỏ hơn như Phần Lan và Singapore, tuy có trình độ phát triển cao, nhưng vẫn lựa chọn mô hình cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia có chức năng nhiệm vụ rộng hơn. Điều này là vì khi các cấu phần của hệ thống ĐMST đều phát triển ở trình độ cao nhưng quy mô của nền kinh tế lớn, thì vai trò quyết định cần phân tán, tăng tính tự chủ cho các đơn vị ở cấp hành chính thấp hơn như cấp bộ hoặc cấp chính quyền địa phương;
- *Khác biệt về thể chế văn hoá và chính trị:* Các quốc gia phương Tây có truyền thống văn hóa và chính trị đa nguyên, đa đảng. Điều này cũng hạn chế phần nào khả năng quản lý tập trung hoạt động ĐMST ở quy mô quốc gia. Trong khi đó, các nước châu Á như Trung Quốc, Nhật Bản hay Hàn Quốc, với truyền thống văn hoá và chính trị đề cao vai trò của chính quyền trung ương, tuy có nền kinh tế quy mô lớn, hoặc có trình độ phát triển cao như Nhật Bản, vẫn lựa chọn mô hình cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia nắm giữ quyền lực lớn, tại đó, lãnh đạo chính phủ sẽ trực tiếp làm chủ tịch điều hành các phiên họp định kỳ quan trọng.

3. Một số hàm ý chính sách cho Việt Nam

Việt Nam là một nước đang phát triển, có hệ thống ĐMST quốc gia đang trong quá trình hoàn thiện. Đảng và Chính phủ Việt Nam ngày càng nhận thức được vai trò của ĐMST trong phát triển kinh tế. Cụ thể, trong Chiến

lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm (2021-2030), tại mục IV- các đột phá chiến lược đã nêu “*Phát triển mạnh mẽ khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số để tạo bứt phá về năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh. Có thể chế, cơ chế, chính sách đặc thù, vượt trội, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, ứng dụng, chuyển giao công nghệ, ...*”.

Hiện nay, Bộ Khoa học và Công nghệ được giao chức năng quản lý nhà nước về KH&CN, bao gồm cả hoạt động ĐMST. Tuy nhiên, nhiều bộ ngành khác cũng triển khai những chính sách thúc đẩy ĐMST trong lĩnh vực quản lý của mình, như Bộ Thông tin và Truyền thông có nhiều chính sách thúc đẩy phát triển công nghệ thông tin và chuyển đổi số; Bộ Kế hoạch và Đầu tư gần đây thành lập *Trung tâm Đổi mới Sáng tạo Quốc gia* với chức năng “*hỗ trợ và phát triển hệ sinh thái khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo của Việt Nam, góp phần đổi mới mô hình tăng trưởng dựa trên KH&CN*”; Bộ Công Thương triển khai nhiều chính sách phát triển khu công nghiệp, chuỗi liên kết, cải tiến kỹ thuật,... đều liên quan đến thúc đẩy hoạt động ĐMST.

Việt Nam hiện cũng có một số tổ chức điều phối liên ngành được tổ chức theo Quyết định số 34/2007/QĐ-TTg ngày 12/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành. Có một số tổ chức liên ngành có phạm vi bao quát gần với hoạt động ĐMST như Ủy ban Quốc gia về chuyển đổi số, Ủy ban Quốc gia về Biến đổi khí hậu, Hội Đồng chính sách KH&CN quốc Gia, Hội đồng Quốc gia giáo dục và phát triển nhân lực, Hội đồng Quốc gia về phát triển bền vững và nâng cao năng lực cạnh tranh,... Tuy nhiên, khác với nhiều quốc gia trên thế giới, Việt Nam hiện vẫn đang thiếu một cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia theo đúng nghĩa, tức là có chức năng và nhiệm vụ giám sát và thường xuyên đánh giá sự vận hành của hệ thống ĐMST quốc gia, từ đó, khuyến nghị xây dựng và điều chỉnh chính sách trung và dài hạn về ĐMST cho chính phủ, các bộ ngành và chính quyền địa phương một cách nhất quán, tạo ra động lực tăng trưởng kinh tế bền vững trong dài hạn.

Vì vậy, Việt Nam nên sớm học tập thực tiễn từ nhiều nước trên thế giới, trong đó có các nước Đông Á, về thành lập một cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia. Từ thực tiễn Việt Nam và kinh nghiệm thế giới, chúng tôi đưa ra một số gợi ý liên quan đến cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia nếu được thành lập như sau:

Thứ nhất, Việt Nam nên áp dụng mô hình của các nước Đông Á như Hàn Quốc, Nhật Bản và Singapore. Việt Nam tuy là một quốc gia đang phát triển và có quy mô nền kinh tế còn nhỏ, nhưng có quy mô dân số lớn thứ 15 trên thế giới. Việt Nam lại có nền văn hoá và chính trị gần gũi với các nước Đông Á, tại đó, vai trò của chính quyền trung ương trong việc dẫn dắt nền kinh tế mạnh hơn so với các nước phương Tây. Vì vậy, việc thành lập một cơ quan

quản trị ĐMST quốc gia có chức năng không chỉ tư vấn mà cả điều phối và đánh giá triển khai chính sách là hoàn toàn phù hợp với thực tiễn các nước hiện nay.

Thứ hai, Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia như kinh nghiệm của các nước Đông Á. Với sự điều hành của Thủ tướng, các vấn đề đa ngành liên quan đến hoạt động ĐMST sẽ được tháo gỡ nhanh hơn; các chính sách ban hành cũng sẽ kịp thời và nhanh chóng được điều chỉnh nếu cần thiết.

Thứ ba, thành phần của cơ quan này nên bao gồm người đứng đầu của các bộ liên quan, đặc biệt là Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, và Bộ Công thương. Cơ quan này cũng cần có đại diện từ khối doanh nghiệp, khối viện trường và chính quyền địa phương. Trong tương lai, nếu cần thiết, cơ quan này cũng nên có đại diện từ khối nước ngoài, như các định chế tài chính lớn hoặc đại diện thương mại từ các quốc gia có quan hệ thương mại lớn với Việt Nam.

Thứ tư, cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia nên được hỗ trợ nguồn lực trực tiếp hoặc gián tiếp để thực hiện một số hoạt động mang tính kỹ thuật trong việc chuẩn bị các nội dung cho các cuộc họp định kỳ cũng như giám sát, đánh giá việc triển khai chính sách ĐMST ở các bộ ngành.

4. Kết luận

Vai trò của ĐMST đối với sự tăng trưởng của nền kinh tế ngày càng được khẳng định trên cả góc độ lý thuyết lẫn thực tiễn. ĐMST là một hoạt động được đặc trưng bởi tính tri thức, tính mới, tính triển khai trong thực tiễn và tính tạo ra giá trị. Những đặc tính này tạo ra những thách thức rất lớn đối với các cơ quan nhà nước trong việc nắm bắt và đưa ra những chính sách hiệu quả để thúc đẩy hoạt động ĐMST trên quy mô quốc gia. Khung phân tích hệ thống ĐMST quốc gia gần đây đã cung cấp cho các chính phủ công cụ để nắm bắt được các nhân tố tác động đến sự phát triển ĐMST của quốc gia. Để triển khai các chính sách ĐMST, nhiều quốc gia trên thế giới đã thành lập cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia. Từ góc độ lý thuyết, cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia cần tiến hành quản trị định hướng thay vì quản lý hành chính đối với hệ thống ĐMST quốc gia; cần chú trọng liên kết chiều ngang nhiều hơn liên kết chiều dọc trong hệ thống; và cần hướng đến xây dựng chính sách dài hạn và liên tục hiệu chỉnh.

Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy, có hai mô hình tiêu biểu của cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia. Mô hình thứ nhất giới hạn chức năng vào hoạt động tư vấn chính sách ĐMST cho chính phủ. Mô hình này phổ biến ở các nước phát triển phương Tây. Mô hình thứ hai mở rộng chức năng sang cả các hoạt động điều phối chính sách và giám sát việc thực thi chính sách

ĐMST quốc gia. Đây là mô hình phổ biến ở các nước Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc và Singapore. Với mô hình thứ hai, người đứng đầu chính phủ thường trực tiếp tham gia với vai trò chủ tịch của cơ quan này.

Từ kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam, chúng tôi khuyến nghị Việt Nam nên sớm thành lập cơ quan quản trị hệ thống ĐMST quốc gia theo mô hình của các nước Đông Á. Theo đó, cơ quan này không chỉ có chức năng tư vấn mà còn bao gồm cả chức năng điều phối và giám sát thực thi chính sách quản trị hệ thống ĐMST quốc gia. Cơ quan này cũng nên có Thủ tướng là người đứng đầu và có lãnh đạo của một số bộ ngành, chính quyền địa phương và đại diện khối doanh nghiệp và viện trường tham gia làm thành viên. Cơ quan này cũng cần được hỗ trợ nguồn lực đầy đủ, cả trực tiếp lẫn gián tiếp, để thực hiện một số hoạt động mang tính kỹ thuật, qua đó, giúp cơ quan này hoàn thành tốt được nhiệm vụ quản trị hệ thống ĐMST quốc gia của mình./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thuỳ Liên, Đinh Tuấn Minh và Hoàng Văn Trung (2021). “Tổng quan lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn về vai trò của khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo trong tăng trưởng kinh tế: một số gợi ý suy cho Việt Nam”. *Tạp chí Chính sách và Quản lý Khoa học và Công nghệ*, Tập 9, Số 4, 2020.
2. OECD (1999). *Managing Innovation Systems*.
3. OECD (2005). *Governance of Innovation Systems*.
4. OECD/Eurostat (2019). Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg, <<https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>>.
5. Álvarez, I. & R. Marín (2010). "Entry modes and national systems of innovation". *Journal of International Management*, Elsevier, Vol. 16(4), pages 340-353, December.
6. Cirera, X., J. Frías, J. Hill, & Y. Li (2020). *A Practitioner's Guide to Innovation Policy. Instruments to Build Firm Capabilities and Accelerate Technological Catch-Up in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
7. Cvijanović, V., A. Reid, S. Elci, & H. Hollanders (2018). *European Innovation Scoreboard 2018*. Exploratory Report C: Supplementary analyses and contextualisation of innovation performance data.
8. Fagerberg, J. & B. Verspagen (2009). “Innovation studies-The emerging structure of a new scientific field”. *Research Policy*. 38. 218-233. 10.1016/j.respol.2008.12.006.
9. Serger, S.S., E. Wise & E. Arnold (2015). *National Research and Innovation Councils as an Instrument of Innovation Governance - Characteristics and challenges*. VINNOVA - Swedish Governmental Agency for Innovation Systems / Verket för Innovationssystem
10. Soete, L., B. Verspagen & B. Weel (2010). “Systems of Innovation”, in *Handbook of the Economics of Innovation*, Vol 2, Elsevier.