

MỘT SỐ BẤT CẬP VỀ PHÂN LOẠI TỔ CHỨC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ CÔNG LẬP TRONG THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thị Minh Hạnh¹

Viện Chiến lược và Chính sách khoa học và công nghệ

Tóm tắt:

Ở Việt Nam, việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập đã trải qua 2 mốc thời gian quan trọng: (1) Giai đoạn 2005-2015, thực hiện theo quy định tại Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập; (2) Giai đoạn 2016-2022, thực hiện theo quy định tại Nghị định số 54/2016/NĐ-CP ngày 14/6/2016 quy định cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập. Bài viết dưới đây sẽ tập trung phân tích một số bất cập về phân loại tổ chức KH&CN công lập trong thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo Nghị định số 115/2005/NĐ-CP và Nghị định số 54/2016/NĐ-CP.

Từ khóa: Tổ chức KH&CN công lập; Tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

Mã số: 24062601

SHORTCOMINGS IN THE CLASSIFICATION OF PUBLIC SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATIONS IN IMPLEMENTING THE AUTONOMY AND SELF-RESPONSIBILITY MECHANISM IN VIETNAM

Summary

In Vietnam, the implementation of the autonomy and self-responsibility mechanism for public science and technology organizations has gone through two important milestones: (1) Period 2005-2015, implemented according to regulations in Decree No.115/2005/ND-CP dated September 5, 2005 regulating the autonomy and self-responsibility mechanism of public science and technology organizations; and (2) Period 2016-2022, implemented according to the provisions of Decree No.54/2016/ND-CP dated June 14, 2016 regulating the autonomy mechanism of public science and technology organizations. This article will focus on analyzing some shortcomings in classifying public science and technology organizations in implementing the autonomy and self-responsibility mechanism according to Decree No. 115/2005/ND-CP and Decree No.54/2016/ND-CP.

Keywords: Public science and technology organization; Autonomy, self-responsibility.

1. Một số thuật ngữ có liên quan

1.1. Tổ chức khoa học và công nghệ công lập

Theo UNESCO, tổ chức KH&CN là một hệ thống tổ chức bao gồm các viện, các trung tâm có chức năng thực hiện những nhiệm vụ về nghiên cứu khoa học; triển khai thực nghiệm, nhằm mục đích đưa ra những kết luận khoa học trên các mức độ

¹ Liên hệ tác giả: hanhnguyenminh74@gmail.com

khác nhau: có thể là những kết luận thuần túy lý thuyết, song cũng có thể là những kết luận thực nghiệm, hoặc những khuôn mẫu của một giải pháp tổ chức, quản lý, hoặc những giải pháp kỹ thuật, công nghệ (trong lĩnh vực công nghệ) (*Trường Quản lý Khoa học và Công nghệ, 2016*).

Tại Điều 3, Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013 có giải thích: Tổ chức KH&CN là tổ chức có chức năng chủ yếu là nghiên cứu khoa học, nghiên cứu triển khai và phát triển công nghệ, hoạt động dịch vụ KH&CN, được thành lập và đăng ký hoạt động theo quy định của pháp luật.

Tại Điều 3, Thông tư số 02/2021/TT-BKH&CN ngày 10/3/2021 của Bộ Khoa học và Công nghệ ban hành về việc quy định tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập, sáp nhập, hợp nhất, giải thể các tổ chức KH&CN công lập, có giải thích: Tổ chức KH&CN công lập là đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động trong lĩnh vực KH&CN, có chức năng chủ yếu quy định tại điều lệ tổ chức và hoạt động của đơn vị là nghiên cứu khoa học, nghiên cứu ứng dụng, triển khai thực nghiệm, sản xuất thử nghiệm, phát triển công nghệ, sản xuất, kinh doanh sản phẩm là kết quả nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, dịch vụ KH&CN, được thành lập và đăng ký hoạt động theo quy định pháp luật.

Thông thường, hệ thống tổ chức KH&CN của một quốc gia gồm các hợp phần sau: Tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ (NC&PT); Trường đại học; Tổ chức dịch vụ KH&CN. Nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam đã sử dụng định nghĩa trên của UNESCO để xác định số lượng tổ chức KH&CN.

1.2. Phân loại tổ chức khoa học và công nghệ

Có nhiều cách phân loại các tổ chức KH&CN khác nhau tùy theo mục tiêu của chủ thể quản lý, thông thường có một số phân loại sau (*Trường Quản lý Khoa học và Công nghệ, 2016*):

Phân loại theo chức năng, tổ chức KH&CN gồm:

- Tổ chức nghiên cứu cơ bản;
- Tổ chức nghiên cứu ứng dụng;
- Tổ chức dịch vụ KH&CN.

Phân loại theo hình thức sở hữu, tổ chức KH&CN gồm:

- Tổ chức KH&CN công lập;
- Tổ chức KH&CN tư nhân;
- Tổ chức KH&CN có vốn nước ngoài.

Phân loại theo lĩnh vực hoạt động KH&CN, tổ chức KH&CN gồm:

- Tổ chức KH&CN trong lĩnh vực Khoa học tự nhiên;
- Tổ chức KH&CN trong lĩnh vực Khoa học kỹ thuật và công nghệ;
- Tổ chức KH&CN trong lĩnh vực Khoa học y, dược;

- Tổ chức KH&CN trong lĩnh vực Khoa học nông nghiệp;
- Tổ chức KH&CN trong lĩnh vực Khoa học xã hội;
- Tổ chức KH&CN trong lĩnh vực Khoa học nhân văn.

1.3. Tự chủ, tự chịu trách nhiệm

1.3.1. Tự chủ

Theo Từ điển Tiếng Việt (2021), “Tự chủ” là tự điều hành, quản lý mọi công việc của mình, không bị ai chi phối.

“Tự chủ” được hiểu là quyền của tổ chức KH&CN được đặt ra các kế hoạch và tìm kiếm các phương tiện thực hiện các hoạt động KH&CN (Vũ Cao Đàm, 2017).

Tự chủ, về mặt ngữ nghĩa có thể được hiểu là quyền tự mình vạch kế hoạch và chương trình hoạt động cho mình và quyền tự mình tìm kiếm các nguồn tài trợ và các phương tiện để thực hiện các hoạt động đó. Cũng về mặt ngữ nghĩa, tự chủ có thể được hiểu là quyền tự mình quyết định không bị chi phối bởi hệ thống quản lý và các yếu tố ngoại lai.

Đối với các tổ chức KH&CN công lập, các quốc gia phát triển đã quan tâm đến vấn đề tự chủ rất sớm vì nó phù hợp với đặc thù của hoạt động KH&CN (tự do, sáng tạo). Các mặt tự chủ ở đây chủ yếu là tự chủ về xác định nhiệm vụ, kế hoạch chuyên môn; tự chủ về tài chính; tự chủ về nhân lực; tự chủ về sử dụng kết quả nghiên cứu. Tùy theo tình hình phát triển năng lực của tổ chức KH&CN, nhu cầu thị trường về các sản phẩm của tổ chức KH&CN cũng như quan điểm, chính sách của nhà nước mà người ta giao quyền tự chủ cho tổ chức KH&CN với các mức độ khác nhau (tự chủ hoàn toàn hoặc tự chủ một phần) (Nguyễn Vũ, 2015).

1.3.2. Tự chịu trách nhiệm

“Tự chịu trách nhiệm” được hiểu là những ràng buộc và cam kết trách nhiệm của tổ chức KH&CN trước các hoạt động KH&CN mà mình đã “tự chủ” thực hiện. “Tự chủ” luôn gắn với “tự chịu trách nhiệm” như một lẽ tồn tại, bao gồm quyền tự quyết định và phải tự chịu trách nhiệm trước quyền tự quyết định đó (Bộ Khoa học và Công nghệ, 2017).

Như vậy, song song với việc giao quyền tự chủ, các cơ quan quản lý nhà nước cũng đòi hỏi các tổ chức KH&CN phải có trách nhiệm với quyền đã được giao. Đó là quyền giải trình trước cơ quan quản lý nhà nước về việc sử dụng các nguồn lực đầu tư, các cơ sở vật chất mà Nhà nước đã giao cho đơn vị quản lý, sử dụng. Thông thường các quốc gia đều định kỳ tiến hành đánh giá công khai hoạt động của tổ chức KH&CN để qua đó các tổ chức KH&CN giải trình về trách nhiệm sử dụng các nguồn lực và kết quả đạt được của tổ chức KH&CN theo mức độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm được giao.

1.3.3. Tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập ở Việt Nam

Ở Việt Nam, vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập lần đầu được đề cập đến trong Quyết định số 171/2004/QĐ-TTg ngày 28/9/2004

của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt *Đề án đổi mới cơ chế quản lý KH&CN*, theo đó cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập bao gồm các nội dung sau:

- Tự chủ về hoạt động KH&CN;
- Tự chủ về tài chính;
- Tự chủ về quản lý nhân sự;
- Tự chủ về hợp tác quốc tế.

Các nội dung tự chủ này sau đó đã được quy định ở một số văn bản về quản lý tổ chức và hoạt động KH&CN như Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 của Chính phủ *quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập*, hay Nghị định số 54/2016/NĐ-CP ngày 14/6/2016 của Chính phủ *quy định cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập*. Trong Nghị định số 54/2016/NĐ-CP cơ chế tự chủ bao gồm các nội dung: Tự chủ về tài chính; Tự chủ về thực hiện nhiệm vụ; Tự chủ về tổ chức bộ máy; Tự chủ về nhân sự; Tự chủ về quản lý, sử dụng tài sản.

2. Phân loại tổ chức khoa học và công nghệ công lập trong thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm

2.1. Yêu cầu phân loại tổ chức khoa học và công nghệ công lập thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo quy định của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP

Ngày 28/9/2004, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 171/2004/QĐ-TTg *phê duyệt Đề án đổi mới cơ chế quản lý KH&CN*, trong đó đề xuất giải pháp có ý nghĩa đột phá để phát triển và nâng cao hiệu quả của hoạt động KH&CN là “*Đổi mới cơ chế quản lý và hoạt động của các tổ chức KH&CN công lập*”.

Quyết định số 171/2004/QĐ-TTg ngày 28/9/2004 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt *Đề án đổi mới cơ chế quản lý KH&CN*

Các giải pháp đổi mới cơ chế quản lý KH&CN:

a) Thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN của Nhà nước hoạt động nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược và chính sách, nghiên cứu các lĩnh vực KH&CN trọng điểm và một số lĩnh vực khác do Nhà nước quy định

Tự chủ về hoạt động KH&CN: các tổ chức KH&CN phải có trách nhiệm thực hiện tốt các nhiệm vụ Nhà nước giao; đồng thời tự chủ tiến hành các hoạt động KH&CN khác theo quy định của pháp luật (liên kết, hợp tác, ký hợp đồng nghiên cứu và dịch vụ KH&CN, chuyển giao công nghệ,...).

Tự chủ về tài chính: Nhà nước đảm bảo kinh phí hoạt động để thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao theo phương thức khoán chi quỹ lương, hoạt động bộ máy và kinh phí thực hiện nhiệm vụ KH&CN. Các tổ chức này được tự chủ trong việc sử dụng các nguồn thu khác từ hợp đồng KH&CN với các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế trong nước và nước ngoài.

Tự chủ về quản lý nhân sự: thực hiện phân cấp và trao quyền tự chủ nhân sự cho tổ chức KH&CN của Nhà nước trên cơ sở thực hiện chế độ viên chức và hợp đồng lao động đối với cán bộ KH&CN.

Tự chủ về quan hệ hợp tác quốc tế: phân cấp mạnh hơn nữa cho các tổ chức KH&CN trong việc cử cán bộ KH&CN ra nước ngoài, thuê chuyên gia nước ngoài thực hiện nghiên cứu, đào tạo, tư

vấn KH&CN và đảm nhiệm chức vụ quản lý trong các tổ chức KH&CN thuộc các lĩnh vực do Nhà nước quy định.

Nhà nước giao cho người đứng đầu các tổ chức KH&CN thực hiện quyền tự chủ và chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động của tổ chức.

Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với Bộ Khoa học và Công nghệ soạn thảo Nghị định của Chính phủ về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN công lập (trình Chính phủ quý IV năm 2004).

Để cụ thể hóa quy định của pháp luật về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập, Bộ Khoa học và Công nghệ đã phối hợp với Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính và các bộ, ngành có liên quan xây dựng, trình Chính phủ ban hành Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 *quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập*. Thời điểm ra đời của Nghị định này được coi là một mốc quan trọng trong đổi mới cơ chế quản lý các tổ chức KH&CN công lập.

Mục đích của việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập theo quy định tại Điều 2 của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP:

- 1) Tăng cường trách nhiệm và nâng cao tính tích cực, chủ động, năng động, sáng tạo của tổ chức KH&CN và thủ trưởng tổ chức KH&CN;
- 2) Tạo điều kiện gắn nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ với sản xuất, kinh doanh và đào tạo nhân lực, đẩy nhanh quá trình xã hội hóa các hoạt động KH&CN;
- 3) Tạo điều kiện tập trung đầu tư có trọng điểm cho các tổ chức KH&CN;
- 4) Nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức KH&CN, góp phần tăng cường tiềm lực KH&CN của đất nước.

Đối tượng thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo quy định của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP là tổ chức KH&CN công lập gồm: tổ chức nghiên cứu khoa học, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, tổ chức dịch vụ KH&CN. Tổ chức KH&CN công lập được quyền tự chủ về thực hiện nhiệm vụ, tự chủ về tài chính và tài sản, tự chủ về quản lý tổ chức và nhân lực, tự chủ về hợp tác quốc tế.

Việc sắp xếp lại, phân loại và chuyển đổi đối với các tổ chức KH&CN công lập được quy định tại Điều 4 Nghị định số 115/2005/NĐ-CP như sau:

(1) Tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, tổ chức dịch vụ KH&CN tự bảo đảm kinh phí hoạt động thường xuyên được lựa chọn việc chuyển đổi tổ chức và hoạt động theo một trong hai hình thức sau đây:

- a) Tổ chức KH&CN tự trang trải kinh phí;
- b) Doanh nghiệp KH&CN.

Mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của doanh nghiệp KH&CN, quy trình chuyển đổi thành doanh nghiệp KH&CN được quy định tại một văn bản khác của Chính phủ.

(2) Tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, tổ chức dịch vụ KH&CN chưa tự bảo đảm kinh phí hoạt động thường xuyên thì chậm nhất đến tháng 12/2009 phải chuyển đổi tổ chức và hoạt động theo một trong hai hình thức quy định tại khoản 1 Điều 4 hoặc sáp nhập, giải thể.

(3) Tổ chức nghiên cứu khoa học hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách phục vụ quản lý nhà nước được ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí hoạt động thường xuyên theo nhiệm vụ được giao; được sắp xếp lại, củng cố và ổn định tổ chức để nâng cao hiệu quả hoạt động.

Như vậy, theo quy định của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP, nhà nước cho phép các tổ chức KH&CN công lập chuyển đổi theo một trong ba hướng sau:

Thứ nhất là tổ chức KH&CN nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách phục vụ quản lý nhà nước, được ngân sách tiếp tục đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên nhưng sử dụng theo phương thức khoán tương ứng với nhiệm vụ được giao. Loại hình tổ chức này về cơ bản vẫn được nhà nước “*bao cấp*” như trước đây nhưng với mức độ tự chủ cao hơn.

Thứ hai là tổ chức KH&CN tự trang trải kinh phí hoạt động (gọi tắt là tổ chức chuyển đổi), được hiểu là đơn vị tự đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên (quỹ lương và chi hoạt động bộ máy), sau khi chuyển đổi vẫn là tổ chức KH&CN hoạt động theo Luật Khoa học và Công nghệ, được nhà nước tiếp tục hỗ trợ kinh phí thông qua nhiệm vụ và đầu tư phát triển, đồng thời nếu có hoạt động sản xuất kinh doanh thì được hưởng những quyền lợi khác như doanh nghiệp mới thành lập.

Thứ ba là doanh nghiệp KH&CN, được hiểu là doanh nghiệp đa sở hữu hoạt động trong lĩnh vực KH&CN theo Luật Doanh nghiệp, sản xuất kinh doanh các sản phẩm mới dựa trên kết quả nghiên cứu khoa học, bí quyết công nghệ, kết quả ươm tạo công nghệ, được hưởng chính sách ưu đãi cao của Nhà nước trong giai đoạn đầu hình thành và phát triển.

2.2. Những bất cập trong phân loại tổ chức khoa học và công nghệ công lập thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo quy định của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP

Để phân loại tổ chức KH&CN công lập thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo quy định của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP, ngày 06/4/2007 Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ đã ban hành Quyết định số 08/2007/QĐ-BKH&CN *Quy định về tiêu chí xác định tổ chức KH&CN nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách phục vụ quản lý nhà nước*. Theo đó, các tổ chức KH&CN công lập loại này cần đáp ứng đồng thời các tiêu chí sau:

(1) Trong quyết định thành lập hoặc điều lệ tổ chức và hoạt động hoặc đăng ký hoạt động KH&CN có ghi một trong 4 chức năng sau:

- (i) Nghiên cứu cơ bản;
- (ii) Nghiên cứu chiến lược, chính sách;

(iii) Nghiên cứu xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật;

(iv) Nghiên cứu khoa học phục vụ các dịch vụ công ích.

(2) Đã đăng ký hoạt động KH&CN tại Bộ Khoa học và Công nghệ hoặc Sở Khoa học và Công nghệ ở địa phương (trường hợp tổ chức nào chưa đăng ký hoạt động KH&CN mà có nhu cầu chuyển đổi theo quy định của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP thì được đăng ký bổ sung).

(3) Trong 03 năm gần đây, nguồn thu của tổ chức KH&CN chủ yếu (trên 70%) do ngân sách nhà nước cấp (bao gồm kinh phí hoạt động thường xuyên, kinh phí đề tài, dự án nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách, xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật, thực hiện dịch vụ công ích,...). Số lượng cán bộ làm công tác nghiên cứu có trình độ đại học, trên đại học chiếm trên 70% tổng số cán bộ, viên chức hiện có;

(4) Trong 03 năm gần đây, ít nhất 30% số cán bộ nghiên cứu (mã ngạch nghiên cứu viên, kỹ sư) có kết quả nghiên cứu được công nhận (được phê duyệt, nghiệm thu hoặc công bố trên các tạp chí,...) trong các lĩnh vực: nghiên cứu cơ bản; nghiên cứu chiến lược, chính sách; nghiên cứu xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật và phục vụ các dịch vụ công ích.

Để thực hiện chuyển đổi trước hết cần phân định rõ các loại hình tổ chức KH&CN công lập. Phân loại tổ chức KH&CN có thể tiến hành theo hoạt động KH&CN. Hoạt động KH&CN gồm 3 mảng lớn: nghiên cứu và phát triển (R&D), dịch vụ KH&CN và chuyển giao công nghệ. Trong đó, dịch vụ KH&CN và chuyển giao công nghệ được điều chỉnh theo quy định của Luật Doanh nghiệp, còn hoạt động nghiên cứu và phát triển điều chỉnh theo quy định của Luật Khoa học và Công nghệ. Hoạt động nghiên cứu và phát triển được chia thành: Nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu ứng dụng và phát triển công nghệ. Tuy nhiên, ở Việt Nam khó phân biệt hoạt động nghiên cứu ứng dụng và phát triển công nghệ vì nhiều tổ chức nghiên cứu thường tiến hành đồng thời cả hai hoạt động này. Tổ chức KH&CN thực hiện hai hoạt động này thuộc diện phải chuyển đổi theo quy định tại khoản 1 Điều 4 của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP. Đối với nghiên cứu cơ bản lại được chia thành nghiên cứu cơ bản thuần túy và nghiên cứu cơ bản định hướng. Ở Việt Nam, có rất ít tổ chức nghiên cứu cơ bản thuần túy mà chỉ có nghiên cứu cơ bản định hướng. Nghiên cứu cơ bản định hướng lại được chia thành nghiên cứu nền tảng (hoạt động điều tra cơ bản) và nghiên cứu chuyên đề (*Phạm Huy Tiến, 2006*).

Theo quy định tại khoản 3, Điều 4 Nghị định số 115/2005/NĐ-CP các tổ chức KH&CN công lập nếu được xếp vào nhóm hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu chiến lược, chính sách, nghiên cứu xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật chuyên ngành, phục vụ quản lý nhà nước sẽ tiếp tục được ngân sách nhà nước đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên, vì lý do này, ngay cả một số viện nghiên cứu có quy mô lớn về công nghệ cũng đã xây dựng đề án tự chủ chứng minh là tổ chức KH&CN có chức năng nghiên cứu cơ bản về công nghệ và thuộc đối tượng chuyển đổi theo quy định tại khoản 3, Điều 4 Nghị định số 115/2005/NĐ-CP (xem thêm *Vũ Cao Đàm, 2014*).

Trong nhiều báo cáo về tình hình thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP của Bộ Khoa học và Công nghệ khi đề cập đến một số giải pháp thúc đẩy cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập, thì giải pháp đầu tiên luôn là: *"Các cơ quan quản lý nhà nước cần có các biện pháp quyết liệt trong việc thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP. Bộ Khoa học và Công nghệ cần căn cứ vào các tiêu chí khoa học, cụ thể để trình Thủ tướng Chính phủ quyết định danh mục các tổ chức KH&CN công lập thuộc diện được Nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động thường xuyên; Kiên quyết yêu cầu các tổ chức KH&CN không thuộc diện được Nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động thường xuyên phải chuyển đổi hình thức hoạt động hoặc bị buộc sáp nhập, giải thể"*.

Hay *"... Cần rà soát, kiên quyết đưa ra khỏi nhóm này, chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ, tự đảm bảo kinh phí đối với những tổ chức KH&CN không đúng đối tượng; Có lộ trình giảm số lượng các tổ chức KH&CN được nhận kinh phí hoạt động thường xuyên từ ngân sách nhà nước; Từng bước chuyển việc ngân sách nhà nước bố trí kinh phí hoạt động thường xuyên sang việc thực hiện phương thức Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ nghiên cứu và kinh phí thực hiện nhiệm vụ đối với hoạt động KH&CN"*.

2.3. Kết quả thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP

Kết quả triển khai thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN công lập: Theo thống kê của Bộ Khoa học và Công nghệ, đến hết năm 2015, trong tổng số 642 tổ chức KH&CN công lập, có 193 tổ chức KH&CN hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu cơ bản, chiến lược, chính sách thực hiện chuyển đổi (chiếm tỷ lệ 30%); 295 tổ chức chuyển sang loại hình tự trang trải kinh phí (chiếm tỷ lệ 46%); 154 tổ chức đang xây dựng hoặc đang trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt đề án thực hiện cơ chế tự chủ (chiếm tỷ lệ 24%).

Số liệu trên cho thấy, việc thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP đã có kết quả là 76% tổ chức KH&CN hoàn thành chuyển đổi và hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Tuy vậy, so với mục tiêu Chính phủ đặt ra khi ban hành Nghị định số 115/2005/NĐ-CP là kể từ sau ngày 31/12/2009 sẽ hoàn thành việc chuyển đổi tất cả các tổ chức KH&CN công lập sang phương thức tự chủ thì vẫn chưa đạt được, vẫn còn 154 tổ chức KH&CN (chiếm tỷ lệ 24%) chưa hoàn thành việc chuyển đổi.

3. Phân loại tổ chức khoa học và công nghệ công lập trong thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo quy định của Nghị định số 54/2016/NĐ-CP ngày 14/6/2016

3.1. Yêu cầu phân loại tổ chức khoa học và công nghệ công lập thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm

Thời gian trước, cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập nói chung được thực hiện theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập. Sau gần 10 năm thực hiện

Nghị định số 43/2006/NĐ-CP trên cơ sở tổng kết đánh giá kết quả đạt được cũng như những bất cập phát sinh, ngày 14/02/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 16/2015/NĐ-CP thay thế Nghị định số 43/2006/NĐ-CP theo hướng quy định các vấn đề chung, làm căn cứ cho các bộ, cơ quan liên quan xây dựng các Nghị định riêng quy định đối với từng lĩnh vực cụ thể. Nghị định số 16/2015/NĐ-CP đã thể hiện rõ mục tiêu đổi mới toàn diện các đơn vị sự nghiệp công lập; đẩy mạnh việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị đồng bộ cả về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính.

Thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, Bộ Khoa học và Công nghệ đã xây dựng, trình Chính phủ ban hành Nghị định số 54/2016/NĐ-CP ngày 14/6/2016 quy định cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập với nhiều quy định mới, tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức KH&CN công lập thực hiện hiện cơ chế tự chủ.

Bảo đảm phù hợp với quy định khung tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, Nghị định số 54/2016/NĐ-CP đã phân loại tổ chức KH&CN công lập theo mức độ tự bảo đảm về chi thường xuyên và chi đầu tư của tổ chức KH&CN công lập, cụ thể theo các mức sau:

- (1) Tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư;
- (2) Tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm chi thường xuyên;
- (3) Tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm một phần chi thường xuyên;
- (4) Tổ chức KH&CN công lập do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

Với cách phân loại này, các tổ chức KH&CN công lập sẽ căn cứ vào nguồn thu của đơn vị để xác định tổ chức mình thuộc loại nào và xây dựng đề án trình cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt phương án tự chủ của tổ chức. Hay nói cách khác, mức độ tự bảo đảm về chi thường xuyên và chi đầu tư của mỗi tổ chức KH&CN công lập là căn cứ để trao về quyền tự chủ cho tổ chức (về nhân lực, tài chính, tổ chức bộ máy, quản lý, sử dụng tài sản). Theo xu hướng này, Nhà nước giao quyền tự chủ cao nhất cho tổ chức tự bảo đảm được toàn bộ chi thường xuyên và chi đầu tư, còn tổ chức KH&CN công lập do Nhà nước bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên và chi đầu tư thì Nhà nước giao ít quyền tự chủ nhất.

Mặt khác, quy định này kỳ vọng sẽ khuyến khích các tổ chức KH&CN công lập phấn đấu thu hút nhiều nguồn tài chính (ngoài ngân sách nhà nước) để phục vụ hoạt động KH&CN và hoạt động sản xuất, kinh doanh, khuyến khích tổ chức tiết kiệm chi, tăng thu nhập, nâng cao hiệu quả hoạt động KH&CN, tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư để được trao nhiều quyền tự chủ nhất.

Quy định này cho phép tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư được vận dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp hoặc chuyển thành doanh nghiệp, cụ thể: Tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư là những tổ chức đã tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động, có lợi nhuận lớn, có thể tự đầu tư phát triển mà không sử dụng nguồn vốn từ ngân sách nhà nước. Vì vậy, việc cho phép tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư được

vận dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp hoặc chuyển thành doanh nghiệp là phù hợp với tình hình thực tiễn.

Ngoài việc được Nhà nước trao quyền tự chủ ở mức cao nhất, tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư được hưởng ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp. Điều đó cũng tạo động lực khuyến khích các tổ chức KH&CN phấn đấu trở thành tổ chức tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động.

Với Nghị định số 54/2016/NĐ-CP, Nhà nước tiếp tục đầu tư phát triển để nâng cao tiềm lực cho tổ chức KH&CN công lập. Tổ chức KH&CN công lập do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước thành lập để thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà Nhà nước giao, vì vậy khi thực hiện cơ chế tự chủ, các tổ chức KH&CN công lập cần được Nhà nước tiếp tục đầu tư phát triển như trước đây, trừ một số tổ chức KH&CN công lập đã tự bảo đảm chi đầu tư.

Bên cạnh việc thực hiện những nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước, các tổ chức KH&CN công lập được Nhà nước giao thực hiện những nhiệm vụ thường xuyên theo chức năng và các nhiệm vụ khác để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức. Điều này sẽ giúp các tổ chức có tiềm lực đủ mạnh và có nguồn kinh phí ổn định để thực hiện tốt chức năng nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ.

Về quy trình thực hiện, tổ chức KH&CN dựa vào các tiêu chí để phân loại và xây dựng phương án tự chủ, sau đó trình cơ quan chủ quản (mẫu phương án quy định tại Thông tư số 90/2017/TT-BTC ngày 30/8/2017). Các sở, ban ngành ở địa phương xin ý kiến Sở Tài chính đối với phương án tự chủ của tổ chức KH&CN thuộc quyền quản lý. Bộ, cơ quan ở Trung ương lấy ý kiến Bộ Tài chính đối với phương án tự chủ của tổ chức KH&CN thuộc quyền quản lý. Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt phương án của tổ chức KH&CN thuộc quyền quản lý; Bộ, cơ quan ở Trung ương phê duyệt phương án của tổ chức KH&CN thuộc quyền quản lý.

3.2. Những bất cập trong phân loại tổ chức KH&CN công lập thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo quy định của Nghị định số 54/2016/NĐ-CP

Thực hiện cơ chế tự chủ theo quy định của Nghị định số 54/2016/NĐ-CP, tổ chức KH&CN công lập được phân loại theo mức độ tự bảo đảm về chi thường xuyên và chi đầu tư gồm 4 nhóm: (i) Tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; (ii) Tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm chi thường xuyên (Nhà nước bảo đảm toàn bộ chi đầu tư); (iii) Tổ chức KH&CN công lập tự bảo đảm một phần chi thường xuyên (Nhà nước bảo đảm toàn bộ chi đầu tư); (iv) Tổ chức KH&CN công lập do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên (Nhà nước bảo đảm toàn bộ chi đầu tư). Việc phân loại này trên thực tế cho thấy không phù hợp với một số loại hình tổ chức KH&CN công lập hoạt động mang tính công ích, tổ chức KH&CN có tính chất đặc thù như tham mưu, xây dựng chiến lược, chính sách phục vụ quản lý nhà nước.

Thông thường, kinh phí hoạt động của các tổ chức KH&CN chủ yếu được hình thành từ những nguồn sau (*Bộ Khoa học và Công nghệ, 2014*):

- (i) Kinh phí chi thường xuyên: Kinh phí để chi lương và hoạt động bộ máy;

- (ii) Kinh phí không thường xuyên: Kinh phí để tăng cường trang thiết bị, xây dựng sửa chữa nhỏ, hoạt động hợp tác quốc tế,...
- (iii) Kinh phí từ các đề tài, dự án: Kinh phí thực hiện các đề tài, dự án được giao trực tiếp, qua tuyển chọn từ các chương trình KH&CN, từ các quỹ, từ các địa phương, từ các tổ chức quốc tế,...
- (iv) Kinh phí dịch vụ: Kinh phí thu được từ các hoạt động dịch vụ KH&CN, ví dụ chuyển giao kết quả nghiên cứu, đào tạo,...
- (v) Kinh phí từ các nguồn thu hợp pháp khác.

Tuy nhiên cũng cần lưu ý: (1) Việc phân bổ kinh phí thường xuyên cho các tổ chức KH&CN công lập hàng năm dựa vào số lượng biên chế chứ không dựa vào kết quả hoạt động KH&CN; (2) Kinh phí các đề tài, dự án cấp nhà nước chỉ chiếm khoảng 15% trong tổng chi cho KH&CN nên chỉ tập trung vào một số tổ chức KH&CN lớn; (3) Nguồn thu chính của các tổ chức KH&CN chủ yếu là từ ngân sách nhà nước và tập trung chủ yếu vào kinh phí chi thường xuyên và các đề tài, dự án được giao trực tiếp thực hiện. Kinh phí từ các đề tài trúng tuyển không nhiều, đặc biệt kinh phí từ các đề tài, dự án nghiên cứu do quốc tế tài trợ là ít và từ khu vực doanh nghiệp không đáng kể. Kinh phí thu được từ hoạt động dịch vụ KH&CN, như chuyển giao và thương mại hóa công nghệ còn thấp.

Đồng thuận với quan điểm trên, trong một nghiên cứu khác do Bộ Khoa học và Công nghệ thực hiện năm 2019 (*Bộ Khoa học và Công nghệ, 2019b*), cũng khẳng định thông thường một tổ chức KH&CN công lập có nhiều nguồn kinh phí, bao gồm: (1) Kinh phí chi thường xuyên (bao gồm chi lương và hoạt động bộ máy): do cơ quan chủ quản cấp để đảm bảo duy trì hoạt động của tổ chức KH&CN công lập hàng năm. Kinh phí này được cấp hàng năm; (2) Kinh phí từ đề tài, dự án: là kinh phí tổ chức KH&CN công lập có được từ các đề tài, dự án được giao trực tiếp hoặc trúng tuyển trong quá trình cạnh tranh để nhận được kinh phí từ các quỹ, các cơ quan tài trợ khác; (3) Kinh phí từ việc cung cấp dịch vụ, đào tạo, chuyển giao và thương mại hóa hoặc từ các hoạt động khác phụ thuộc vào khả năng tạo ra thu nhập của tổ chức KH&CN công lập từ kết quả nghiên cứu, giáo dục đào tạo, sản phẩm và dịch vụ được thương mại hóa,...

Tùy thuộc vào mục tiêu và nhiệm vụ chính của mình, các tổ chức KH&CN công lập có thể huy động các nguồn kinh phí khác nhau ở các mức độ khác nhau. Ví dụ, một tổ chức KH&CN công lập hoạt động nghiên cứu cơ bản thường nhận được hầu hết nguồn tài chính từ bộ chủ quản hoặc từ các quỹ (ví dụ từ Quỹ NAFOSTED). Tuy nhiên, một tổ chức KH&CN công lập nghiên cứu ứng dụng, theo mô hình của doanh nghiệp nghiên cứu, phải tự tạo ra nguồn tài chính thông qua các hợp đồng nghiên cứu, chuyển giao công nghệ, thương mại hóa, dịch vụ KH&CN hoặc từ các nguồn khác, ví dụ các dự án nghiên cứu do các doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ đặt hàng.

Một trong những khó khăn, vướng mắc trong tiến trình tự chủ hóa là những khó khăn đặc thù của từng ngành. Quá trình tự chủ không đồng nghĩa với tư tưởng nhất định phải xã hội hóa, thoát bao cấp về mặt tài chính, dẫn tới việc bằng mọi giá phải

giảm chi, tinh giản biên chế mà thậm chí có những đơn vị cần phải được tăng đầu tư. Đối với các ngành như KH&CN, giáo dục và y tế, cần phải đánh giá kỹ lưỡng những đơn vị nào tự chủ được, thu hút xã hội hóa được. Trong khoa học có những thứ xã hội hóa được, có những thứ không thể xã hội hóa được. Ví dụ, tư nhân chưa quan tâm và chưa đủ nguồn lực đầu tư cho nghiên cứu vũ trụ².

Việc xác định mức độ tự chủ của tổ chức KH&CN công lập theo cách phân loại quy định tại Nghị định số 54/2016/NĐ-CP là rất khó khăn và không khả thi. Theo nguyên tắc, tổ chức KH&CN nào tự bảo đảm được nhiều nguồn tài chính thì sẽ được trao nhiều quyền tự chủ (về nhiệm vụ, quản lý tổ chức bộ máy, quản lý nhân lực, quản lý tài chính, tài sản,...) và ngược lại tổ chức KH&CN nào tự bảo đảm được ít nguồn tài chính thì được giao ít quyền tự chủ hơn. Nhiều công trình nghiên cứu thực hiện trong giai đoạn vừa qua không đồng thuận với quan điểm này và khẳng định hoạt động KH&CN là một hoạt động có nhiều đặc điểm riêng, khác biệt so với các hoạt động xã hội khác, vì vậy, quyền tự chủ trong KH&CN (về nhiệm vụ, quản lý tổ chức bộ máy, quản lý nhân lực, quản lý tài chính, tài sản,...) của các tổ chức, cá nhân phải được trao triệt để, không phụ thuộc vào khả năng bảo đảm nguồn tài chính và không phụ thuộc vào ý chí chủ quan hay mệnh lệnh hành chính của tổ chức, cá nhân nào (*Viện Đánh giá khoa học và Định giá công nghệ, 2017*). Bên cạnh đó, theo ý kiến của nhiều nhà khoa học thì tự chủ đi theo tiếp cận tài chính chưa hoàn toàn phù hợp với đặc điểm của hoạt động KH&CN, là một hoạt động nhằm thỏa mãn nhu cầu tri thức của toàn xã hội, mà mọi nhà nước đều luôn đóng vai trò bà đỡ hào hiệp nhất (*Bộ Khoa học và Công nghệ, 2017*).

Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về tự chủ của tổ chức KH&CN công lập cho thấy việc thực hiện cơ chế tự chủ của các tổ chức KH&CN công lập cần xác định rõ mục tiêu hướng tới. Đặc biệt là phân biệt giữa (1) tự chủ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức KH&CN công lập và (2) tự chủ nhằm chuyển đổi các tổ chức KH&CN công lập để cắt giảm đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước (*Hoàng Xuân Long, 2016*). Đối với các quốc gia có nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, tài chính đảm bảo cho hoạt động của hệ thống nghiên cứu chủ yếu từ là 2 nguồn (*Bộ Khoa học và Công nghệ, 2004*): Ngân sách Nhà nước cấp là chủ yếu; Các doanh nghiệp cung cấp là thứ yếu. Trong khuôn khổ nguồn tài chính được cấp, tổ chức nghiên cứu không còn nguồn nào khác, kể cả vay vốn ngân hàng cũng không đủ điều kiện để được vay.

Như vậy, tự chủ về tài chính không nên được hiểu là tự bảo đảm về tài chính hay tự cung, tự cấp trong KH&CN, dẫn tới cắt giảm tối đa ngân sách nhà nước, giảm số lượng tổ chức KH&CN được nhận kinh phí hoạt động thường xuyên từ ngân sách. Theo thông lệ quốc tế, các cơ sở nghiên cứu công lập phải được đảm bảo nguồn đầu tư cơ bản quan trọng từ ngân sách nhà nước bên cạnh các khoản thu hợp pháp khác

² Ý kiến ông Bùi Sĩ Lợi, Phó chủ nhiệm Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội tại buổi làm việc của Đoàn công tác Ban chỉ đạo Nhà nước về Đổi mới cơ chế hoạt động đơn vị sự nghiệp công lập với Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 01/6/2017.

được khuyến khích từ nguồn liên kết, hợp tác với doanh nghiệp, nguồn tài trợ nghiên cứu trong nước và từ nước ngoài³.

Ngày 21/6/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập, theo đó Nghị định số 54/2016/NĐ-CP sẽ hết hiệu lực thi hành từ ngày 15/8/2021. Mặc dù Nghị định số 60/2021/NĐ-CP đã giải quyết được một số bất cập của Nghị định số 54/2016/NĐ-CP nhưng quy định hiện hành mới về cơ chế tự chủ theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP khi áp dụng đối với tổ chức KH&CN công lập bộc lộ một số nội dung chưa phù hợp với lĩnh vực hoạt động KH&CN, đặc biệt là đối với tự chủ về tài chính. Vì vậy, ngày 5/9/2022 Chính phủ đã có Nghị quyết số 116/NQ-CP về phương án phân loại tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong năm 2022 trong thời gian chưa sửa đổi, bổ sung Nghị định số 60/2021/NĐ-CP. Theo Nghị quyết số 116/NQ-CP, các tổ chức KH&CN công lập tiếp tục thực hiện phương án tự chủ về tài chính theo Nghị định số 54/2016/NĐ-CP đến hết năm 2022, đồng thời, xây dựng phương án tự chủ về tài chính theo quy định của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP và Thông tư số 56/2022/TT-BTC ngày 16/9/2022 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập; xử lý tài sản, tài chính khi tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập để thực hiện từ năm 2023.

Thực hiện Nghị quyết số 100/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội tại mục 2 điểm 2.3 “*Xây dựng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập phù hợp với đặc thù của hoạt động KH&CN*”, Thủ tướng Chính phủ đã có Công văn số 627/TTg-QHĐP ngày 07/7/2023 trong đó phân công Bộ Khoa học và Công nghệ chủ trì thực hiện nhiệm vụ nêu trên. Bộ Khoa học và Công nghệ đang xây dựng Dự thảo Nghị định quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập trình các cấp có thẩm quyền phê duyệt (Bộ Khoa học và Công nghệ, 2023).

3.3. Kết quả thực hiện Nghị định số 54/2016/NĐ-CP

Kết quả phê duyệt phương án và thực hiện cơ chế tự chủ theo quy định tại Nghị định số 54/2016/NĐ-CP (Bộ Khoa học và Công nghệ, 2019a):

a) Theo báo cáo của các bộ, ngành, trong số 314 tổ chức KH&CN công lập, có 175 tổ chức KH&CN đã được phân loại và phê duyệt phương án tự chủ, trong đó:

- 03 tổ chức tự bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên và chi đầu tư;
- 18 tổ chức tự bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên;
- 103 tổ chức bảo đảm một phần chi thường xuyên;
- 51 tổ chức do Nhà nước bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên.

(139 tổ chức thuộc cơ quan Trung ương chưa được phê duyệt phương án tự chủ, đặc biệt trong đó có 99 tổ chức cấp 3, cấp 4 trực thuộc đơn vị cấp 2).

³ Nguồn <https://vnexpress.net/bo-truong-huynh-thanh-dat-cao-he-sinh-thai-dua-khoa-hoc-cong-nghe-but-pha-4596240.html>

b) Theo báo cáo của các địa phương, trong tổng số 146 tổ chức KH&CN công lập, có 121 tổ chức đã được phê duyệt phương án tự chủ, trong đó:

- 02 tổ chức tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư;
- 30 tổ chức tự bảo đảm chi thường xuyên;
- 66 tổ chức tự bảo đảm một phần chi thường xuyên;
- 23 tổ chức do Nhà nước bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên.

(25 tổ chức KH&CN thuộc các cơ quan ở địa phương chưa được phê duyệt phương án tự chủ).

4. Khái quát về hoạt động đánh giá tổ chức khoa học và công nghệ công lập ở Việt Nam thời gian qua

Trên thế giới, công tác đánh giá các tổ chức KH&CN công lập có nhận tài trợ của nhà nước được nhiều quốc gia sử dụng. Tại CHLB Đức, việc đánh giá tổ chức KH&CN được thực thi một cách thường xuyên và khá bài bản, với mục tiêu là liên tục cải tiến cơ cấu của hệ thống các tổ chức KH&CN, nâng cao hiệu quả đầu tư cho KH&CN, nâng cao năng suất, chất lượng hoạt động nghiên cứu nhằm đạt tới các mục tiêu quốc gia về phát triển KH&CN. CHLB Đức cũng là điển hình về sự đa dạng phương pháp đánh giá, các tiêu chí và mục tiêu đánh giá. Tất cả các viện nghiên cứu lớn được Chính phủ cấp kinh phí đều phải đánh giá thường xuyên và lựa chọn phương pháp đánh giá riêng cho mình. Tiêu chí đánh giá được điều chỉnh tùy thuộc vào loại hình nghiên cứu. Hội đồng khoa học và nhân văn (Wissenschaftsrat) là một bộ phận tư vấn cho Chính phủ CHLB Đức và chính phủ các bang (Länder). Hội đồng này thực hiện việc phân tích và đề xuất các khuyến nghị về khả năng cạnh tranh và định hướng phát triển của các tổ chức nghiên cứu và trường đại học, của hệ thống khoa học ở CHLB Đức. Những phân tích này bao gồm kết quả đánh giá những viện nghiên cứu khác nhau, xếp hạng nghiên cứu và đề xuất các khuyến nghị cho các phương pháp luận đánh giá được áp dụng trong KH&CN (Nguyễn Thị Hà, Phạm Quỳnh Anh, 2021).

Nghị quyết số 11-NQ/TW, Hội nghị Trung ương 5 khóa XII ngày 03/6/2017 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cũng khẳng định tầm quan trọng và yêu cầu của hoạt động đánh giá các đơn vị sự nghiệp công lập: “*Hoàn thiện thể chế, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập. Trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đầy đủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập về phạm vi hoạt động, tổ chức bộ máy, biên chế, nhân sự và tài chính gắn với cơ chế đánh giá độc lập*”.

Nhận thức về vai trò của công tác đánh giá tổ chức KH&CN cũng được đề cập trong nhiều báo cáo tổng kết thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của Bộ Khoa học và Công nghệ như “*Cần giao đầy đủ quyền tự chủ cho người đứng đầu tổ chức KH&CN công lập gắn với trách nhiệm giải trình trong việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản, quản lý sử dụng nhân lực KH&CN, đồng thời tăng cường thanh tra, kiểm tra*” (Bộ Khoa học và Công nghệ, 2019a).

Đánh giá tổ chức KH&CN là công tác phục vụ quản lý nhà nước trong lĩnh vực KH&CN. Công tác đánh giá đã được quy định cụ thể tại các Điều 16, 17 và 18 Luật KH&CN năm 2013. Triển khai Luật KH&CN, Bộ Khoa học và Công nghệ đã ban hành Thông tư số 38/2014/TT-BKHHCN ngày 16/12/2014 *quy định về đánh giá tổ chức KH&CN*. Sau 5 năm triển khai, để giải quyết những vấn đề còn vướng mắc khi triển khai công tác đánh giá tổ chức KH&CN, ngày 10/12/2019 Bộ Khoa học và Công nghệ đã ban hành Thông tư số 18/2019/TT-BKHHCN *quy định về đánh giá hoạt động và chất lượng dịch vụ của tổ chức sự nghiệp công lập trong lĩnh vực KH&CN*.

Để triển khai Thông tư số 18/2019/TT-BKHHCN, ngày 17/9/2020 của Bộ Khoa học và Công nghệ đã ban hành Quyết định số 2584/QĐ-BKHHCN về Kế hoạch triển khai Thông tư số 18/2019/TT-BKHHCN ngày 10/12/2019 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ quy định về đánh giá hoạt động và chất lượng dịch vụ của tổ chức sự nghiệp công lập trong lĩnh vực KH&CN. Theo đó, hàng năm, từ năm 2021 tổ chức sự nghiệp công lập trong lĩnh vực KH&CN cập nhật thông tin hoạt động và chất lượng dịch vụ của tổ chức sự nghiệp công lập trong lĩnh vực KH&CN và được đánh giá năm năm một lần hoặc theo yêu cầu của cấp có thẩm quyền. Như vậy, Việt Nam đã có hành lang pháp lý cơ bản để thực hiện việc đánh giá các tổ chức KH&CN công lập trong toàn hệ thống.

5. Kết luận

(1) Với mục tiêu nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các tổ chức KH&CN công lập, trong thời gian qua, Nhà nước đã ban hành 2 văn bản quản lý quan trọng đó là Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 *quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập* và Nghị định số 54/2016/NĐ-CP *cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập*.

Trong quá trình thực hiện, sự thay đổi từ việc xác định và phân loại mức độ tự chủ theo lĩnh vực hoạt động của tổ chức KH&CN công lập được quy định ở Nghị định số 115/2005/NĐ-CP, đến việc xác định và phân loại mức độ tự chủ theo năng lực tự chủ tài chính của tổ chức KH&CN công lập được quy định ở Nghị định số 54/2016/NĐ-CP đã thể hiện sự quan tâm đặc biệt của các cơ quan quản lý đến vấn đề này. Tuy nhiên, việc Chính phủ phải nhiều lần gia hạn hoặc lùi thời hạn thực hiện 2 văn bản Nghị định quan trọng nêu trên cũng cho thấy mức độ khó khăn, phức tạp của việc triển khai cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm ở các tổ chức KH&CN công lập trên thực tế.

(2) Cả 2 cách phân loại tổ chức KH&CN công lập theo các quy định của Nghị định số 115/2005/NĐ-CP và Nghị định số 54/2016/NĐ-CP không phải là cách phân loại tổ chức phổ biến, được áp dụng rộng rãi trên thế giới, hay nói cách khác, đây là cách phân loại tổ chức KH&CN công lập mang tính cá biệt phục vụ cho mục tiêu triển khai thực hiện 2 văn bản quy phạm nói trên.

(3) Ở Việt Nam, vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN công lập được đặt trong bối cảnh: 1) Việt Nam đã trải qua nhiều lần chuyển đổi, điều chỉnh, cấu trúc lại hệ thống các tổ chức KH&CN công lập. Điển hình như năm 1992

với Quyết định số 324-CT ngày 11/09/1992 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (nay là Thủ tướng Chính phủ) về việc tổ chức lại mạng lưới cơ quan nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ; và năm 1996 với Quyết định số 782-TTg ngày 24/10/1996 của Thủ tướng Chính phủ về việc sắp xếp hệ thống các cơ quan NC&TK ở nước ta,... tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan khác nhau đã không thực hiện thành công. 2) Thực hiện chủ trương tái cơ cấu, tinh gọn bộ máy, sáp nhập theo Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của BCH Trung ương khóa XII về “Tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập”.

Trong bối cảnh này, việc áp dụng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập thực chất là việc Nhà nước đang sắp xếp lại, sau đó có các chính sách ứng xử khác nhau với các loại hình tổ chức KH&CN công lập theo các mức độ tự chủ khác nhau. Tuy nhiên, do chưa xác định rõ (tường minh) loại tổ chức KH&CN công lập mà ngân sách nhà nước sẽ tiếp tục đầu tư (nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu công ích,...) như thông lệ nhiều quốc gia đã thực hiện, nên cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập ở Việt Nam được xem như là một trong những giải pháp chuyển đổi tổ chức KH&CN công lập sang các hình thức sở hữu khác.

(4) Trên thế giới, ở nhiều quốc gia vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập được giải quyết đồng bộ với việc xác định sứ mệnh, vai trò, phân công nhiệm vụ cho các tổ chức nghiên cứu công đi cùng với đó là các quy định về đánh giá kết quả hoạt động KH&CN của loại hình tổ chức này. Từ kinh nghiệm của các quốc gia này, để thực hiện hiệu quả quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN công lập, Việt Nam cần thực hiện các công việc sau:

- Xác định rõ loại hình tổ chức KH&CN công lập mà nhà nước cần ưu tiên và tập trung đầu tư phát triển⁴;
- Xây dựng điều lệ/quy định về quản lý tổ chức và hoạt động KH&CN của tổ chức KH&CN công lập, trong đó bao gồm các quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức KH&CN công lập;
- Xây dựng công cụ đánh giá định kỳ hiệu quả hoạt động của tổ chức KH&CN công lập công khai và chặt chẽ./.

⁴ Để xác định loại hình tổ chức KH&CN công lập mà Nhà nước cần tập trung đầu tư phát triển có thể căn cứ vào một số văn bản quan trọng được Đảng và Nhà nước ban hành thời gian qua như: Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm 2021-2030; Nghị quyết số 23-NQ/TU ngày 22/3/2018 của Bộ Chính trị Về định hướng xây dựng chính sách phát triển công nghiệp quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045; Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4; Nghị quyết số 50/NQ-CP ngày 17/4/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 50/NQ-CP; Quyết định số 569/QĐ-TTg ngày 11/5/2022 của Thủ tướng Chính phủ về Ban hành Chiến lược phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đến năm 2030;...

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Khoa học và Công nghệ (2017). *Đánh giá kết quả và đề xuất giải pháp tăng cường triển khai thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN công lập và Nghị định số 80/2007/NĐ-CP về doanh nghiệp KH&CN*. Báo cáo tổng kết đề tài cấp quốc gia.
2. Bộ Khoa học và Công nghệ (2019a). *Báo cáo tình hình thực hiện cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập*, kèm theo Công văn số 1917/BKH&CN-TCCB ngày 01/7/2019.
3. Bộ Khoa học và Công nghệ (2019b). *Khung giám sát và đánh giá tổ chức KH&CN công lập*. Dự án FIRST.
4. Bộ Khoa học và Công nghệ (2022). *Đổi mới tổ chức, cơ chế quản lý, cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập*. Báo cáo tổng hợp Đề án.
5. Bộ Khoa học và Công nghệ (2023). *Hồ sơ xây dựng Nghị định quy định về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập*.
6. Trung tâm Thông tin Tư liệu khoa học và công nghệ quốc gia (2003). “Vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN công lập”. *Tổng luận khoa học công nghệ kinh tế*.
7. Trường Quản lý Khoa học và Công nghệ (2016). *Giáo trình Quản lý Nhà nước về KH&CN*. Nxb Khoa học và Kỹ thuật.
8. Viện Đánh giá khoa học và Định giá công nghệ (2017). *Nghiên cứu tiêu chí xếp hạng và giải pháp nâng cao hiệu quả cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức KH&CN công lập*. Báo cáo đề tài cấp Bộ KH&CN.
9. Viện Ngôn ngữ học (2021). *Từ điển Tiếng Việt*, Chủ biên GS. Hoàng Phê, Nxb Hồng Đức.
10. Vũ Cao Đàm (2014). “*Nghị định 115: Thiếu nhất quán giữa mục đích và phương tiện*”. Tạp chí Tia sáng, số ra ngày 15/12/2014.
11. Vũ Cao Đàm (2017). *Đánh giá kết quả và đề xuất giải pháp tăng cường triển khai thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN công lập và Nghị định số 80/2007/NĐ-CP về doanh nghiệp KH&CN*. Báo cáo Đề tài cấp Nhà nước.
12. Nguyễn Thị Hà, Phạm Quỳnh Anh (2021). “*Đánh giá - Công cụ hỗ trợ thúc đẩy phát triển các tổ chức KH&CN*”. *Tạp chí Công thương*, số 13, tháng 6/2021.
13. Nguyễn Thị Minh Hạnh (2021). “*Nghiên cứu cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập: Phân tích trường hợp Viện Chiến lược và Chính sách KH&CN*”. Báo cáo tổng hợp đề tài cơ sở 2021.
14. Nguyễn Thị Minh Hạnh (2021-2022). *Nghiên cứu hiện trạng hoạt động và xu thế phát triển của một số viện nghiên cứu công ở Việt Nam*. Báo cáo đề tài cấp Bộ KH&CN.
15. Nguyễn Thị Minh Hạnh (2021). “*Phát triển các tổ chức nghiên cứu và phát triển công: Kinh nghiệm quốc tế và bài học gợi suy cho Việt Nam*”, *Tạp chí Chính sách và Quản lý KH&CN*, số 4 năm 2021.
16. Nguyễn Thị Minh Hạnh (2022). “*Nhìn lại cơ chế tự chủ đối với các tổ chức nghiên cứu chiến lược, chính sách phục vụ quản lý nhà nước*”. *Tạp chí Chính sách và Quản lý KH&CN*, số 1 năm 2022.
17. Nguyễn Thị Minh Hạnh (2023). *Nghiên cứu phân loại tổ chức nghiên cứu và phát triển công lập trong thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm*. Báo cáo tổng hợp đề tài cấp cơ sở. NISTPASS.

18. Nguyễn Trường Giang (2016). “Hiện trạng và giải pháp đẩy mạnh quyền tự chủ của tổ chức KH&CN công lập”, *Tạp chí Tài chính*, số tháng 5/2016.
19. Phạm Huy Tiến (2006). “Bàn về thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP”. *Tạp chí Hoạt động Khoa học*, số tháng 12/2006.
20. Nguyễn Vũ (2015). “Triển khai cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm tại các tổ chức dịch vụ kỹ thuật công trong lĩnh vực tiêu chuẩn-đo lường-chất lượng”. *Tạp chí Chính sách và Quản lý Khoa học và Công nghệ*, Tập 4, số 1, 2015.