

QUẢN TRỊ TỔ CHỨC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ CÔNG LẬP DƯỚI GÓC NHÌN LÝ THUYẾT QUẢN LÝ VÀ HÀM Ý ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Đặng Thu Giang¹

Viện Chiến lược và Chính sách khoa học và công nghệ

Tóm tắt:

Các tổ chức khoa học và công nghệ (KH&CN) công lập đóng vai trò trụ cột trong hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia, giữ vị trí trung tâm trong việc tạo lập tri thức, phát triển công nghệ và chuyển giao vào thực tiễn sản xuất, đời sống. Tuy nhiên, thực trạng quản trị các tổ chức này tại Việt Nam hiện đang gặp nhiều thách thức, bao gồm các vấn đề về thể chế, cơ chế tài chính, nguồn nhân lực, mức độ tự chủ và hiệu quả trong liên kết với khu vực doanh nghiệp. Để giải quyết căn cơ các vấn đề này, việc nghiên cứu, vận dụng các nền tảng lý thuyết quản lý hiện đại, đặc biệt là lý thuyết đại diện, lý thuyết quyền sở hữu và quản lý công mới là hết sức cần thiết. Cách tiếp cận này không chỉ giúp nhận diện bản chất các điểm nghẽn trong quản trị tổ chức KH&CN công lập, mà còn cung cấp cơ sở khoa học cho việc đề xuất các giải pháp đổi mới phù hợp với đặc thù của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập và phát triển. Bài viết gồm 05 nội dung: (1) Bối cảnh và yêu cầu đổi mới quản trị tổ chức KH&CN công lập; (2) Nội hàm của quản trị tổ chức công lập; (3) Cơ sở lý thuyết về quản trị tổ chức KH&CN công lập; (4) Thực tiễn Việt Nam dưới góc nhìn lý thuyết; (5) Bài học rút ra từ góc nhìn lý thuyết.

Từ khóa: Tổ chức KH&CN; Quản trị; Lý thuyết.

Mã số: 25060502

GOVERNANCE OF PUBLIC SCIENCE AND TECHNOLOGY ORGANIZATIONS: MANAGERIAL THEORETICAL APPROACHES AND POLICY IMPLICATIONS FOR VIETNAM

Abstract:

Public science and technology (S&T) organizations serve as pillars of the national innovation system, playing a central role in knowledge creation, technological development, and the transfer of innovations into practical production and daily life. However, the governance of these organizations in Vietnam currently faces numerous challenges, including institutional constraints, rigid financial mechanisms, limited human resources, low levels of autonomy, and ineffective collaboration with the business sector. To fundamentally address these issues, it is essential to study and apply modern management theories, particularly agency theory, property rights theory, and new public management. This theoretical approach not only helps identify the root causes of governance bottlenecks in public S&T organizations but also provides a scientific foundation for proposing reform solutions tailored to Vietnam's specific context amid integration and development. The article is structured into five main sections: (1) Background; (2) The connotation of public organization governance; (3) Theoretical basis for governance of public science and technology organizations; (4) Vietnam's practice from a theoretical perspective; (5) Lessons drawn from theoretical perspectives.

Keywords: Science and technology organization; Governance; Theory.

¹ Liên hệ tác giả: giangdangthu@yahoo.com

1. Bối cảnh và yêu cầu đổi mới cơ chế quản trị tổ chức KH&CN công lập

Đổi mới cơ chế quản trị tổ chức KH&CN công lập là yêu cầu tất yếu, xuất phát từ cả cơ sở lý luận và thực tiễn. Từ góc độ lý luận, các hệ thống KH&CN hiện đại cần thích ứng với bối cảnh phát triển nhanh chóng, đa chiều và phức tạp của xã hội tri thức, nền kinh tế số và xu thế hội nhập toàn cầu. Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), một trong những thách thức lớn nhất của quản trị hệ thống nghiên cứu công lập là đảm bảo cân bằng giữa hiệu quả sử dụng nguồn lực công và thúc đẩy đổi mới sáng tạo phục vụ phát triển kinh tế - xã hội (OECD, 2011). Lý thuyết về quản trị công hiện đại nhấn mạnh vai trò của quyền tự chủ thể chế, tính liên ngành và cơ chế đánh giá dựa trên kết quả đầu ra để nâng cao tính linh hoạt, khả năng thích ứng và trách nhiệm giải trình của các tổ chức KH&CN công lập (Meng, 2024; Zayats và cộng sự, 2024). Những yếu tố này giúp tổ chức công lập chuyển từ mô hình quản lý hành chính tập trung, nặng tính tuân thủ, sang mô hình quản trị mở, linh hoạt, đặt trọng tâm vào hiệu quả và tác động xã hội.

Từ góc độ thực tiễn, cũng như nhiều quốc gia trên thế giới, hệ thống quản lý KH&CN tại Việt Nam còn tồn tại nhiều hạn chế như cơ chế quản lý hành chính còn nặng tính bao cấp, thiếu tự chủ thực chất, phân bổ nguồn lực dàn trải, trùng lặp nhiệm vụ, hiệu quả liên kết với doanh nghiệp và thị trường còn thấp, động lực đổi mới sáng tạo của cán bộ khoa học chưa được phát huy tối đa (OECD, 2014; WB, 2021). Đặc biệt, mô hình quản lý truyền thống chưa tương thích với yêu cầu của kinh tế thị trường định hướng đổi mới sáng tạo, chưa tạo môi trường khuyến khích cạnh tranh, thương mại hóa kết quả nghiên cứu và chưa gắn kết hiệu quả giữa tổ chức KH&CN với doanh nghiệp, xã hội và các ngành kinh tế khác.

Để các tổ chức KH&CN công lập thực sự đóng vai trò trung tâm trong hệ sinh thái đổi mới quốc gia, cần chuyển mạnh từ mô hình quản lý hành chính sang mô hình quản trị dựa trên sứ mệnh, lấy hiệu quả và tác động làm thước đo chính (OECD, 2011). Quá trình này đòi hỏi phải gia tăng quyền tự chủ về tài chính, nhân sự và tổ chức cho các viện nghiên cứu, trường đại học công lập; áp dụng cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên kết quả, đánh giá hiệu quả đầu ra thay vì chỉ dựa vào đầu vào; thúc đẩy hợp tác công - tư, phát triển thị trường công nghệ và thương mại hóa tri thức; đồng thời tăng cường giám sát, trách nhiệm giải trình và minh bạch hóa hoạt động nghiên cứu một cách toàn diện (OECD, 2011).

Bên cạnh đó, trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng, chuyển đổi số và các cam kết về phát triển bền vững, hệ thống tổ chức KH&CN công lập của Việt Nam còn phải đối mặt với áp lực phải nâng cao năng lực cạnh tranh, chủ động tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu về nghiên cứu, đổi mới sáng tạo và thương mại hóa kết quả khoa học. Các chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước như Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng 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”, cùng các chương trình và đề án liên quan tới đổi mới tổ chức và hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập đã tạo nền tảng pháp lý quan trọng cho quá trình chuyển đổi từ mô hình quản lý truyền thống sang mô hình quản trị hiện đại. Tuy nhiên, việc hiện thực hóa mục tiêu này vẫn đối mặt với nhiều rào cản về thể

chế, cơ chế tài chính chưa đồng bộ, hạn chế về nguồn nhân lực chất lượng cao và văn hóa tổ chức còn mang tính hành chính hóa. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tiếp tục nghiên cứu, phân tích và đề xuất các giải pháp đổi mới cơ chế quản lý tổ chức KH&CN công lập theo hướng hiện đại, linh hoạt và hội nhập. Trọng tâm của quá trình này là lấy đổi mới sáng tạo và hiệu quả tác động làm mục tiêu trung tâm, nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

2. Nội hàm của quản trị tổ chức công lập

Lựa chọn những nội hàm cốt lõi của quản trị tổ chức công hiện đại là một bước quan trọng để đánh giá và cải thiện hiệu quả hoạt động trong khu vực công. Dựa trên các nghiên cứu lý thuyết và khuyến nghị thực tiễn từ các tổ chức quốc tế và nhiều công trình học thuật gần đây, quản trị tổ chức công hiện đại được định nghĩa bởi sáu nội hàm chính sau:

- *Quyền tự chủ thể chế*: Quyền tự chủ thể chế được xem là nền tảng để tổ chức công lập có thể chủ động điều chỉnh cấu trúc, quy trình và nguồn lực, từ đó nâng cao khả năng thích ứng với môi trường thay đổi nhanh chóng (Meng, 2024; Zayats và cộng sự, 2024). Tuy nhiên, để quyền tự chủ phát huy hiệu quả, cần có các cơ chế kiểm soát, giám sát và trách nhiệm giải trình rõ ràng, đặc biệt trong các hệ thống hành chính tập trung như ở Trung Quốc hay nhiều nước đang phát triển (OECD, 2020; SIGMA, 2023);
- *Hợp tác liên ngành và quản trị mạng lưới*: Hợp tác giữa các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức xã hội dân sự và các chủ thể ngoài Nhà nước là động lực thúc đẩy đổi mới, tăng khả năng thích ứng và giải quyết các vấn đề phức tạp đa ngành (Chen và cộng sự, 2023; OECD, 2020). Các mô hình quản trị hiện đại đều nhấn mạnh vai trò của hợp tác liên ngành, đối tác công - tư, và xây dựng mạng lưới phối hợp đa chủ thể để nâng cao chất lượng dịch vụ công và hiệu quả thực thi chính sách (Temitope, 2023);
- *Trách nhiệm giải trình và minh bạch*: Trách nhiệm giải trình được xem là yếu tố trung tâm giúp giảm thiểu rủi ro đại diện, nâng cao hiệu quả quản trị và củng cố niềm tin xã hội vào khu vực công (WB, 2020). Minh bạch thông tin, công khai tài chính, cơ chế giám sát độc lập và sự tham gia của các bên liên quan là những công cụ then chốt bảo đảm trách nhiệm giải trình trong quản trị tổ chức công (IFAC, 2014);
- *Hiệu quả, hiệu suất và đổi mới*: Các mô hình quản trị công hiện đại đều nhấn mạnh quản trị theo kết quả, lấy hiệu quả phục vụ xã hội làm trung tâm. Việc áp dụng các chỉ số đánh giá hiệu suất (KPI), đổi mới quy trình và ứng dụng công nghệ số để nâng cao chất lượng, giảm chi phí và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân (OECD, 2020). Đổi mới sáng tạo, số hóa dịch vụ công và tối ưu hóa quy trình là các trụ cột trong cải cách quản trị công hiện đại;
- *Lãnh đạo và năng lực tổ chức*: Phong cách lãnh đạo, đặc biệt là lãnh đạo chuyển đổi, được nhấn mạnh là yếu tố then chốt kết nối quyền tự chủ, hợp tác liên ngành với kết quả quản trị (Meng, 2024). Năng lực tổ chức, bao gồm chất lượng nguồn

nhân lực, hệ thống đào tạo, khả năng thích ứng và đổi mới, là yếu tố quyết định để quản trị công lập hiệu quả và bền vững (Olowu, 2024);

- *Nguyên tắc pháp quyền, công bằng và bao trùm*: Các chuẩn mực quốc tế về quản trị công đều nhấn mạnh nguyên tắc pháp quyền, công bằng, không phân biệt đối xử và bảo đảm sự tham gia của mọi nhóm xã hội vào quá trình ra quyết định (OECD, 2020; IFAC & CIPFA, 2014). Sự bao trùm và đồng thuận xã hội là điều kiện để các chính sách có tính chính danh và bền vững.

Tổng hợp lại, nội hàm quản trị tổ chức công hiện đại được định hình bởi sáu (06) yếu tố trên. Đây là những thành tố cốt lõi được nhấn mạnh nhất qua các nghiên cứu và khuyến nghị quốc tế về quản trị công hiện đại.

Để có cái nhìn sâu sắc hơn về cơ sở lý luận hình thành nên các nội hàm này, phần tiếp theo sẽ phân tích tổng quan về một số lý thuyết quản lý tổ chức công quan trọng, từ đó làm rõ hơn nền tảng học thuật và sự phát triển của khái niệm quản trị tổ chức công hiện đại phù hợp với điều kiện Việt Nam.

3. Cơ sở lý thuyết về quản trị tổ chức khoa học và công nghệ công lập

3.1. Lý thuyết đại diện (Agency Theory)

Lý thuyết đại diện là một khung phân tích quan trọng để lý giải các mối quan hệ ủy quyền trong tổ chức công, đặc biệt trong bối cảnh hiện đại hóa quản trị nhà nước. Lý thuyết này tập trung vào mối quan hệ giữa chủ thể giao quyền (principal) - thường là Nhà nước hoặc cơ quan chủ quản - và chủ thể nhận ủy quyền (agent) - các tổ chức công được giao thực thi nhiệm vụ. Cốt lõi của lý thuyết đại diện là giả định các bên có mục tiêu và động cơ khác biệt, đồng thời tồn tại bất cân xứng thông tin khi chủ thể nhận ủy quyền nắm giữ nhiều thông tin hơn về quá trình thực thi nhiệm vụ (OECD, 2021).

Trong quản trị tổ chức công, bất cân xứng thông tin tạo ra các vấn đề như hành vi cơ hội, xung đột lợi ích, hoặc lạm quyền. Các tổ chức công có thể ưu tiên lợi ích tổ chức hoặc nhóm nhỏ thay vì mục tiêu chung của Nhà nước, đặc biệt khi các cơ chế giám sát và đánh giá chưa đầy đủ. Điều này dẫn đến chi phí đại diện, bao gồm chi phí giám sát, chi phí thiết kế hợp đồng và chi phí phát sinh do hành vi không phù hợp của tổ chức công.

Để giảm thiểu rủi ro đại diện, các tổ chức công thường áp dụng đồng thời các cơ chế kiểm soát trước (ex-ante) và kiểm soát sau (ex-post). Kiểm soát trước bao gồm: thiết kế cấu trúc tổ chức, quy trình tuyển dụng, quy định thủ tục hành chính và các quy tắc vận hành nhằm định hướng hành vi của tổ chức công ngay từ đầu. Kiểm soát sau là các biện pháp giám sát, kiểm toán, đánh giá hiệu quả, thưởng phạt và trách nhiệm giải trình.

Lý thuyết đại diện cũng nhấn mạnh vai trò của động lực và khuyến khích trong khu vực công. Nếu như khu vực tư nhân chủ yếu dựa vào động lực tài chính, thì khu vực công cần kết hợp động lực nội tại (giá trị nghề nghiệp, đạo đức công vụ) với động lực ngoại tại (thăng tiến, khen thưởng, trách nhiệm giải trình). Sự minh bạch, công

khai thông tin và sự tham gia của các bên liên quan cũng là các yếu tố then chốt để giảm bất cân xứng thông tin và nâng cao hiệu quả quản trị.

Lý thuyết đại diện là nền tảng phát triển của các mô hình tổ chức công tự chủ hoặc bán tự chủ (agencification), trong đó các tổ chức công được trao quyền tự chủ về tổ chức, tài chính, nhân sự nhưng vẫn chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan quản lý thông qua các chỉ số hiệu suất, hợp đồng trách nhiệm và kiểm toán định kỳ. Sự cân bằng giữa tự chủ và kiểm soát được coi là điều kiện then chốt để tối ưu hóa động lực và hiệu quả hoạt động của tổ chức công, đồng thời giảm thiểu nguy cơ “lệch chuẩn lợi ích” hoặc vận hành xa rời mục tiêu công cộng.

Tuy vậy, các nhà nghiên cứu cũng cảnh báo về những thách thức mới như đa chủ thể giao quyền (multiple principals), xung đột mục tiêu giữa các bên liên quan, hoặc hiện tượng “khoảng trống quản trị” khi agent vận hành thiếu giám sát hiệu quả. Để khắc phục, các nghiên cứu đề xuất tăng cường phối hợp giữa các cấp quản lý, xây dựng mô hình giám sát đa tầng và phát huy vai trò của xã hội, truyền thông trong giám sát hoạt động của tổ chức công lập.

Tóm lại, lý thuyết đại diện cung cấp khung lý luận để hiểu và cải thiện mối quan hệ giữa chủ sở hữu và người thực thi trong tổ chức công, đặc biệt thông qua các cơ chế kiểm soát, thiết kế động lực phù hợp và tăng cường minh bạch. Việc vận dụng hiệu quả lý thuyết này giúp nâng cao hiệu quả quản trị công, giảm rủi ro đại diện và đáp ứng tốt hơn các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Trong thực tiễn quản lý các tổ chức công lập của Trung Quốc, lý thuyết đại diện được vận dụng linh hoạt thông qua mô hình phân quyền có kiểm soát, trao quyền tự chủ có điều kiện cho các tổ chức công nhưng vẫn duy trì giám sát chiến lược từ Trung ương. Nghiên cứu thực nghiệm cho thấy quyền tự chủ thể chế có tác động tích cực đến phân quyền nhưng ảnh hưởng đến tính linh hoạt quản trị lại hạn chế, phản ánh vai trò điều tiết mạnh mẽ của chủ sở hữu nhà nước. Ngoài ra, việc phát triển các mô hình hợp tác liên ngành và áp dụng lãnh đạo chuyển đổi cũng góp phần giảm thiểu rủi ro đại diện, tăng cường khả năng thích ứng và hiệu quả thực thi chính sách công.

3.2. Lý thuyết quyền sở hữu (Property rights Theory)

Lý thuyết quyền sở hữu là một trong những nền tảng quan trọng trong kinh tế học tổ chức và quản trị công, tập trung vào việc xác lập, phân định, bảo vệ và chuyển giao quyền kiểm soát, sử dụng, hưởng lợi đối với các nguồn lực, tài sản và kết quả đầu ra của tổ chức. Theo quan điểm kinh điển, quyền sở hữu là quyền lực độc quyền quyết định cách thức sử dụng một nguồn lực, dù nguồn lực đó thuộc về cá nhân, tổ chức hay Nhà nước; xã hội và pháp luật công nhận và bảo vệ các quyền này thông qua hệ thống thể chế và quy tắc.

Trong quản lý tổ chức công, lý thuyết quyền sở hữu nhấn mạnh vai trò của việc xác lập rạch ròi quyền sở hữu đối với tài sản công, kết quả nghiên cứu, sáng chế, tài sản trí tuệ và các nguồn lực khác. Khi quyền sở hữu được xác định rõ, các tổ chức và cá nhân có động lực mạnh mẽ hơn để đầu tư, đổi mới, sử dụng hiệu quả tài sản, đồng thời chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của mình. Ngược lại, quyền sở hữu mơ

hồ hoặc phân tán dễ dẫn đến tình trạng lạm dụng, thất thoát, thiếu động lực đổi mới và hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp.

Lý thuyết hiện đại về quyền sở hữu, tiêu biểu qua các nghiên cứu của Grossman, Hart, Moore nhấn mạnh rằng trong thực tế, các hợp đồng luôn không hoàn chỉnh, do không thể lường trước mọi tình huống phát sinh. Vì vậy, quyền sở hữu quyết định ai có quyền ra quyết định tối cao đối với tài sản trong các trường hợp không được quy định trước, từ đó ảnh hưởng trực tiếp đến động lực đầu tư, đổi mới và phân bổ nguồn lực trong tổ chức. Ba tiêu chí cơ bản để hệ thống quyền sở hữu vận hành hiệu quả là: (1) tính phổ quát - mọi tài sản đều phải có chủ sở hữu; (2) tính độc quyền - chủ sở hữu có quyền kiểm soát tài sản; (3) tính chuyển nhượng - quyền sở hữu có thể chuyển giao để tài sản dịch chuyển tới nơi sử dụng hiệu quả nhất.

Trong lĩnh vực công, việc xác lập quyền sở hữu không chỉ liên quan đến tài sản vật chất mà còn bao gồm tài sản trí tuệ, dữ liệu, kết quả nghiên cứu và các nguồn lực vô hình khác. Nếu quyền sở hữu không rõ ràng, các tổ chức công dễ rơi vào “bẫy tài sản chung”, nơi trách nhiệm và động lực sử dụng, bảo vệ tài sản bị phân tán, dẫn đến lãng phí, thất thoát hoặc xung đột lợi ích giữa các bên liên quan. Ngược lại, khi quyền sở hữu và quyền hưởng lợi được xác lập rõ, các tổ chức công có thể chủ động hợp tác, chia sẻ lợi ích, thương mại hóa kết quả nghiên cứu, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và nâng cao hiệu quả phục vụ xã hội.

Kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt từ Trung Quốc, cho thấy việc cải cách quyền sở hữu trong khu vực công thông qua cổ phần hóa, phát triển mô hình sở hữu hỗn hợp, luật hóa quyền sở hữu trí tuệ và tài sản công đã tạo động lực mạnh mẽ cho đổi mới và nâng cao hiệu quả quản trị công. Tuy nhiên, quá trình này cũng tiềm ẩn các thách thức về phân phối lợi ích, giám sát, kiểm soát rủi ro và đảm bảo công bằng xã hội. Do đó, một hệ thống quản trị công hiệu quả cần đồng thời xác lập rõ quyền sở hữu, thiết kế cơ chế kiểm soát, trách nhiệm giải trình và khuyến khích hợp tác đa chủ thể, từ đó tối ưu hóa giá trị công và thúc đẩy phát triển bền vững.

Tóm lại, lý thuyết quyền sở hữu cung cấp khung lý luận và thực tiễn quan trọng để thiết kế, vận hành và cải cách tổ chức công, giúp giải quyết các vấn đề về động lực, trách nhiệm, hiệu quả và đổi mới trong quản trị tài sản công cũng như phát triển kinh tế - xã hội.

3.3. Lý thuyết quản lý công mới (New Public Management - NPM)

Lý thuyết quản lý công mới là một trong những trào lưu cải cách hành chính công quan trọng nhất xuất hiện vào cuối thế kỷ XX, với mục tiêu hiện đại hóa, nâng cao hiệu quả và tính thích ứng của khu vực công thông qua việc áp dụng các nguyên lý và thực tiễn quản trị của khu vực tư nhân vào tổ chức công. Lý thuyết NPM ra đời trong bối cảnh các mô hình hành chính truyền thống bị đánh giá là cồng kềnh, thiếu linh hoạt, kém hiệu quả và không đáp ứng đủ kỳ vọng ngày càng cao của xã hội hiện đại.

Nền tảng lý thuyết của NPM dựa trên các trường phái như kinh tế học thể chế mới, lý thuyết lựa chọn công, lý thuyết chi phí giao dịch và lý thuyết đại diện, nhấn mạnh vai trò của động lực cá nhân, cạnh tranh, kiểm soát kết quả và trách nhiệm giải trình

trong quản trị công. Theo đó, NPM đề xuất một loạt các nguyên tắc và biện pháp cải cách chủ chốt:

- *Phân quyền và tăng quyền tự chủ*: NPM khuyến khích chuyển giao quyền lực từ Trung ương xuống các cấp địa phương, trao quyền tự chủ rộng rãi hơn cho các tổ chức công, đồng thời thúc đẩy mô hình quản trị phi tập trung, linh hoạt và thích ứng với đặc thù địa phương;
- *Quản trị theo kết quả và đo lường hiệu suất*: Các tổ chức công được yêu cầu xây dựng mục tiêu cụ thể, đo lường hiệu quả hoạt động bằng các chỉ số đầu ra, ngân sách dựa trên kết quả và hợp đồng hiệu suất. Việc đánh giá dựa trên kết quả giúp nâng cao trách nhiệm giải trình và tối ưu hóa nguồn lực;
- *Cạnh tranh và thị trường hóa dịch vụ công*: NPM thúc đẩy cạnh tranh thông qua tư nhân hóa, thuê ngoài, hợp tác công - tư (PPP), mở rộng thị trường cung ứng dịch vụ công, tạo động lực đổi mới và nâng cao chất lượng phục vụ;
- *Tăng cường trách nhiệm giải trình*: Các nhà quản lý công được trao quyền tự chủ lớn hơn nhưng cũng phải chịu trách nhiệm rõ ràng về kết quả hoạt động, thông qua các cơ chế kiểm soát, đánh giá độc lập và công khai thông tin;
- *Đổi mới tổ chức và quản trị linh hoạt*: NPM khuyến khích các tổ chức công đổi mới cấu trúc, giảm cấp trung gian, áp dụng công nghệ thông tin, nâng cao năng lực quản trị và thích ứng nhanh với thay đổi môi trường.

Trong thực tiễn quản lý tổ chức công, NPM đã tạo ra nhiều thay đổi căn bản: Các cơ quan công được tổ chức lại thành các đơn vị tự chủ hơn, áp dụng hợp đồng hiệu suất, cạnh tranh trong cung ứng dịch vụ, và phát triển mạnh hợp tác công - tư. Ở Trung Quốc, các yếu tố như quyền tự chủ thể chế, hợp tác liên ngành và phong cách lãnh đạo chuyển đổi được xác định là chất xúc tác quan trọng cho sự thay đổi và thích ứng của hệ thống quản trị công, giúp nâng cao hiệu quả và khả năng đáp ứng trước các thách thức hiện đại. Lý thuyết NPM được triển khai thông qua các chính sách phân quyền, trao quyền tự chủ có kiểm soát cho các tổ chức công và địa phương, áp dụng quản trị theo kết quả và tăng cường hợp tác liên ngành. Trung Quốc cắt giảm thủ tục hành chính, hiện đại hóa quy trình quản lý và chủ động thiết lập các quan hệ đối tác công - tư, trong đó Nhà nước giữ vai trò điều phối. Hợp tác liên ngành được dẫn dắt bởi Nhà nước có tác động tích cực rõ rệt đến cả tính linh hoạt và phân quyền của hệ thống quản trị, đặc biệt trong các lĩnh vực như môi trường, giáo dục và y tế. Vai trò của lãnh đạo chuyển đổi nổi bật trong việc kết nối quyền tự chủ thể chế và hợp tác liên ngành với kết quả quản trị. Lãnh đạo chuyển đổi thúc đẩy đổi mới, trao quyền và tăng cường khả năng thích ứng, trong khi lãnh đạo gia trưởng duy trì kiểm soát tập trung, hạn chế đổi mới và phân quyền thực chất. Kết quả nghiên cứu cho thấy lãnh đạo chuyển đổi có tác động thuận lợi hơn đến tính linh hoạt và phân quyền quản trị so với lãnh đạo gia trưởng.

Tuy nhiên, NPM cũng đối mặt với các hạn chế về nguy cơ thương mại hóa quá mức khu vực công, giảm chú trọng đến các giá trị công cộng và công bằng xã hội, cũng như rủi ro về minh bạch, đạo đức và kiểm soát chất lượng dịch vụ. Do đó, các quốc gia khi áp dụng NPM cần cân nhắc điều chỉnh phù hợp với bối cảnh thể chế, văn hóa

và mục tiêu phát triển của mình nhằm đạt được sự cân bằng giữa hiệu quả, trách nhiệm và giá trị công cộng lâu dài.

4. Thực tiễn quản trị tổ chức khoa học và công nghệ công lập Việt Nam dưới góc nhìn lý thuyết

Dưới góc nhìn của lý thuyết đại diện và lý thuyết quản lý công mới, thực trạng quản trị tổ chức công, đặc biệt là các tổ chức KH&CN công lập ở Việt Nam cho thấy nhiều bất cập về phân quyền, tự chủ, trách nhiệm giải trình và động lực đổi mới.

4.1. Phân tích từ góc độ lý thuyết đại diện

Theo lý thuyết đại diện, mối quan hệ giữa Nhà nước (chủ thể giao quyền) và các tổ chức công lập (chủ thể nhận quyền) ở Việt Nam vẫn chịu ảnh hưởng mạnh của mô hình kiểm soát hành chính tập trung. Đa số các đơn vị sự nghiệp công lập, kể cả nhóm có quyền tự chủ cao, vẫn bị ràng buộc bởi các quy định cứng về tổ chức bộ máy, biên chế, tài chính và nhân sự. Quy trình tuyển dụng, bổ nhiệm, phê duyệt đề án nghiên cứu kéo dài và phụ thuộc vào quyết định của cấp trên, làm giảm khả năng chủ động của lãnh đạo tổ chức trong lựa chọn nhân sự và triển khai nhiệm vụ. Quyền tự chủ về tài chính và tổ chức bộ máy được quy định trong một số văn bản, song trên thực tế mới chỉ mang tính hình thức, các quy định về trích lập quỹ thu nhập tăng thêm, sử dụng tài sản công, ký hợp đồng lao động... còn nhiều rào cản hoặc thiếu hướng dẫn chi tiết (*Bộ KH&CN, 2022*).

Lý thuyết đại diện cũng chỉ ra nguy cơ “lệch chuẩn lợi ích” khi chủ thể nhận ủy quyền không có đủ động lực gắn bó với mục tiêu của chủ thể giao quyền. Thực tế, mức lương và đãi ngộ thấp, thiếu cơ chế chia sẻ lợi ích từ thương mại hóa kết quả nghiên cứu, cùng với sự chông chéo thể chế và kiểm soát hành chính, khiến nhiều nhà khoa học, chuyên gia giỏi chuyển sang khu vực tư nhân hoặc ra nước ngoài. Hệ thống kiểm soát nội bộ còn yếu kém, thiếu chuẩn mực đánh giá hiệu quả, dẫn đến sai phạm tài chính chỉ được phát hiện thông qua thanh tra thay vì qua kiểm soát nội bộ định kỳ, đồng thời, tiêu chí đánh giá vẫn dựa vào số lượng công bố học thuật hơn là tác động kinh tế - xã hội của nghiên cứu.

4.2. Phân tích từ góc độ lý thuyết quản lý công mới

Dưới góc độ lý thuyết quản lý công mới, Việt Nam đã có những bước chuyển nhất định như: trao quyền tự chủ có điều kiện cho các tổ chức công lập, áp dụng cơ chế khoán chi, hợp đồng hiệu suất, đẩy mạnh xã hội hóa và hợp tác công - tư. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai còn nhiều hạn chế như cơ chế khoán chi chưa phù hợp với đặc thù nghiên cứu do vướng mắc trong xác định sản phẩm đầu ra. Thiếu linh hoạt trong điều chỉnh ngân sách và lộ trình tự chủ tài chính chưa phân biệt rõ giữa nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng. Việc phân bổ nguồn lực còn dàn trải, thiếu tiêu chí định lượng, ngân sách bị lãng phí cho chi phí hành chính và nghiên cứu trùng lặp.

Các yếu tố cốt lõi của NPM như quản trị theo kết quả, trách nhiệm giải trình, cạnh tranh và định hướng khách hàng vẫn chưa được triển khai một cách đồng bộ. Hệ thống đánh giá hiệu quả chủ yếu dựa trên đầu vào, thiếu minh bạch về tác động xã

hội; liên kết viện - trường - doanh nghiệp còn yếu; cơ chế chia sẻ lợi ích từ nghiên cứu, bảo hiểm rủi ro khoa học và thương mại hóa kết quả nghiên cứu vẫn thiếu minh bạch và chưa đủ hấp dẫn để thu hút đầu tư xã hội..

Tóm lại, quản trị tổ chức KH&CN công lập ở Việt Nam hiện vẫn mang tính hành chính hóa cao, thiếu động lực đổi mới và tự chủ thực chất. Để khắc phục, cần hoàn thiện khung pháp lý về tự chủ, phân quyền đi đôi với trách nhiệm giải trình hiệu quả, đổi mới cơ chế tài chính theo hướng linh hoạt, tăng cường quản trị theo kết quả và khuyến khích hợp tác đa chủ thể, lấy hiệu quả phục vụ xã hội làm trung tâm thay vì chỉ tuân thủ quy trình.

5. Hàm ý và khuyến nghị chính sách

Từ các phân tích trên đây, có thể rút ra nhiều bài học quan trọng cho Việt Nam về cải cách quản lý tổ chức công, đặc biệt trong lĩnh vực KH&CN công lập, dưới góc nhìn lý thuyết đại diện và quản lý công mới.

Thứ nhất, cần thiết lập cơ chế tự chủ thực chất gắn với trách nhiệm giải trình dựa trên kết quả đầu ra. Bài học từ lý thuyết đại diện cho thấy, nếu chỉ trao quyền mà không có cơ chế giám sát hiệu quả sẽ dẫn đến “lệch chuẩn lợi ích”.

Hành động cụ thể: Rà soát, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật liên quan như: Nghị định số 120/2020/NĐ-CP ngày 07/10/2020 quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể ĐVSNCL, Nghị định số 106/2020/NĐ-CP ngày 10/9/2020 về vị trí việc làm và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập, Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng: (a) phân nhóm tổ chức KH&CN để xác lập lộ trình tự chủ phù hợp; (b) ban hành bộ chỉ số hiệu suất (KPIs) quốc gia để đánh giá kết quả hoạt động; (c) công khai hóa kết quả đánh giá.

Thứ hai, cần xây dựng cơ chế tài chính linh hoạt và phân bổ nguồn lực phù hợp với đặc thù của từng loại hình nghiên cứu khoa học; áp dụng cơ chế khoán chi theo kết quả đầu ra, phát triển các quỹ KH&CN, đa dạng hóa nguồn vốn xã hội hóa; đồng thời hoàn thiện khung pháp lý về sở hữu trí tuệ, chia sẻ lợi ích trong hợp tác viện nghiên cứu - doanh nghiệp, xây dựng quỹ đầu tư mạo hiểm và các cơ chế bảo hiểm rủi ro cho nghiên cứu đổi mới sáng tạo. Lý do là việc áp dụng chung một mô hình tự chủ cho cả tổ chức nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu ứng dụng hiện nay đã dẫn đến nghịch lý: các viện nghiên cứu chiến lược không có nguồn thu thương mại phải cắt giảm nhân sự, trong khi các tổ chức ứng dụng lại thiếu động lực đổi mới do vướng mắc thủ tục. Cơ chế tài chính linh hoạt và các giải pháp hỗ trợ sẽ giúp tăng hiệu quả đầu tư, giảm phụ thuộc vào ngân sách nhà nước và thúc đẩy sáng tạo trong hệ sinh thái khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo của Việt Nam.

Hành động cụ thể: Ban hành nguyên tắc và tiêu chí phân bổ ngân sách dựa trên kết quả, hiệu quả sử dụng kinh phí, thay vì cấp phát dàn trải hoặc chỉ dựa vào quy trình. Xây dựng và phát triển các quỹ đầu tư mạo hiểm với điều kiện pháp lý linh hoạt, giảm các ràng buộc về vốn và thủ tục, tạo thuận lợi cho các dự án công nghệ cao, đổi mới sáng tạo tiếp cận nguồn vốn lớn hơn. Sửa đổi quy định pháp luật về sở hữu trí

tuệ, đặc biệt là cơ chế chia sẻ lợi ích giữa viện nghiên cứu và doanh nghiệp trong các hoạt động hợp tác, chuyển giao công nghệ.

Thứ ba, cần chuyển đổi mô hình quản trị tổ chức công sang mô hình quản lý công mới, lấy hiệu quả phục vụ xã hội và thị trường làm trung tâm. Mô hình quản lý truyền thống hiện nay còn nặng về thủ tục, thiếu linh hoạt, chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới trong bối cảnh hội nhập, dẫn đến hiệu quả hoạt động thấp, chồng chéo chức năng và chưa tận dụng tối đa nguồn lực xã hội.

Hành động cụ thể: Trước hết, cần thiết kế và triển khai chính sách quản trị dựa trên kết quả, trong đó lấy kết quả đầu ra cũng như mức độ hài lòng của xã hội và doanh nghiệp làm tiêu chí đánh giá tổ chức công lập. Tiếp theo, cần tinh giản đầu mối tổ chức, đồng thời rà soát và loại bỏ các chức năng, nhiệm vụ chồng chéo giữa các đơn vị để nâng cao hiệu quả hoạt động. Bên cạnh đó, việc xây dựng các trung tâm nghiên cứu liên ngành là rất quan trọng nhằm liên kết các nguồn lực vùng và quốc gia, từ đó giải quyết các vấn đề lớn một cách toàn diện. Cuối cùng, cần phát triển hạ tầng số hiện đại cho hệ thống KH&CN công lập, qua đó tạo nền tảng cho quản trị thông minh, tăng cường kết nối và chia sẻ dữ liệu hiệu quả giữa các tổ chức.

Thứ tư, cần phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao và cải thiện môi trường làm việc là điều kiện tiên quyết. Theo lý thuyết quản lý công mới, con người là trung tâm của đổi mới và là yếu tố quyết định hiệu quả tổ chức; môi trường làm việc linh hoạt, cạnh tranh và mở sẽ giúp thu hút, giữ chân nhân tài, đồng thời tạo động lực đổi mới sáng tạo để đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế.

Hành động cụ thể: Cần cải cách quy trình tuyển dụng, bổ nhiệm và đãi ngộ theo hướng linh hoạt, minh bạch và cạnh tranh, đảm bảo thu hút được nhân lực chất lượng cao. Đồng thời, xây dựng văn hóa tổ chức mở, khuyến khích đổi mới sáng tạo, chấp nhận rủi ro trong nghiên cứu và phát triển nhằm tạo động lực làm việc lâu dài cho đội ngũ nhân lực KH&CN.

Cuối cùng, bài học lớn nhất là cần thực hiện cải cách thể chế phải đồng bộ, nhất quán và dựa trên thực tiễn quản trị hiện đại. Kinh nghiệm quốc tế và lý thuyết quản trị nhà nước hiện đại cho thấy, chỉ khi thể chế được xây dựng nhất quán, đồng bộ, phù hợp với thực tiễn và tiệm cận các chuẩn mực quốc tế về tự chủ, trách nhiệm giải trình và quản trị tài chính công, thì các tổ chức công lập mới có thể phát huy tối đa vai trò trụ cột trong hệ sinh thái đổi mới sáng tạo quốc gia, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững và hội nhập quốc tế.

Hành động cụ thể: Cần rà soát, sửa đổi hoặc bãi bỏ các văn bản quy phạm pháp luật chồng chéo, mâu thuẫn, gây cản trở hoạt động của tổ chức công lập. Phân nhóm các đơn vị công lập theo đặc thù hoạt động, từ đó xây dựng chính sách quản lý phù hợp, tránh áp dụng cơ chế quản lý đồng nhất cho mọi loại hình tổ chức. Áp dụng các chuẩn mực quốc tế về tự chủ, trách nhiệm giải trình và quản trị tài chính công, qua đó, tạo môi trường pháp lý minh bạch, ổn định, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức công lập. Chỉ khi đó, các tổ chức công lập của Việt Nam mới thực sự phát huy vai trò trụ cột trong hệ thống đổi mới sáng tạo

quốc gia, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

6. Kết luận

Quản trị hiệu quả các tổ chức KH&CN công lập giữ vai trò then chốt trong việc nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững và hội nhập quốc tế. Phân tích dưới góc nhìn lý thuyết đại diện và quản lý công mới cho thấy, các điểm nghẽn lớn của hệ thống tổ chức KH&CN công lập tại Việt Nam hiện nay nằm ở mức độ tự chủ còn hạn chế, cơ chế trách nhiệm giải trình chưa rõ ràng, động lực đổi mới yếu và hiệu quả liên kết với doanh nghiệp, thị trường còn thấp. Việc trao quyền tự chủ cho tổ chức công lập thực chất phải đi đôi với cơ chế kiểm soát, giám sát và đánh giá dựa trên kết quả đầu ra, đồng thời xác lập rõ quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức. Cơ chế tài chính và phân bổ nguồn lực cần linh hoạt, phù hợp với đặc thù nghiên cứu khoa học, khuyến khích sáng tạo và giảm phụ thuộc vào ngân sách nhà nước.

Kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt từ Trung Quốc, cho thấy việc phối hợp hài hòa giữa quyền tự chủ thể chế, xác lập quyền sở hữu rõ ràng và đổi mới phương thức quản trị theo hướng hợp tác đa chủ thể là điều kiện cần để nâng cao hiệu quả quản trị công. Vai trò của lãnh đạo chuyển đổi, hợp tác liên ngành, cũng như áp lực cạnh tranh và cơ chế quản trị theo kết quả cần được nhấn mạnh trong tiến trình cải cách tổ chức KH&CN công lập ở Việt Nam. Bên cạnh đó, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, cải thiện môi trường làm việc, hoàn thiện khung pháp lý về tự chủ, trách nhiệm giải trình và quản trị tài chính công là các yếu tố không thể thiếu.

Để các tổ chức KH&CN công lập thực sự phát huy vai trò trung tâm trong hệ sinh thái đổi mới sáng tạo quốc gia, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện thể chế, đổi mới mô hình quản trị, thúc đẩy liên kết đa chủ thể và lấy hiệu quả phục vụ xã hội làm mục tiêu trung tâm. Chỉ khi đó, các tổ chức này mới có thể đóng góp thiết thực vào phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao năng lực cạnh tranh và khả năng thích ứng của quốc gia trong bối cảnh chuyển đổi nhanh và hội nhập sâu rộng hiện nay./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đề án Đổi mới tổ chức, cơ chế quản lý, cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập, Bộ KH&CN, 2022.
2. Amal Abdulla Alqooti (2020). Public Governance in the Public Sector: Literature review. International Journal of Business Ethics and Governance (IJBEG), September 2020.
3. Kulshreshtha, P. (2008). Public sector governance reform: the World Bank's framework. International Journal of Public Sector Management, Vol. 21 No. 5, pp. 556-567. <<https://doi.org/10.1108/09513550810885831>>.
4. Meng, Q. (2024). Institutional Autonomy and Organizational Adaptability in Public Research Organizations. International Journal of Public Sector Management, 37(2), 145-163.
5. IFAC (2014). International Framework: Good Governance in the Public Sector.

6. OECD (2011). Public Research Institutions: Mapping Sector Trends, OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264119505-en>>.
7. OECD/The World Bank (2014). Science, Technology and Innovation in Viet Nam, OECD Publishing <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264213500-en>>.
8. OECD (2020). Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>.
9. OECD (2021). Organization of public administration: agency governance, autonomy and accountability, SIGMA 63.
10. OECD (2023). The Principles of Public Administration, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>.
11. Olowu, Akinseye (2024). Exploring the Role of Human Resource Management in Advancing Change in the Public Sector. E-Journal of Humanities, Arts and Social Sciences. 3169-3179. 10.38159/ehass.202451638.
12. World Bank (2020). “Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption”, World Bank, Washington, DC.
13. World Bank (2021). Vietnam: Science, Technology, and Innovation Report 2020. © World Bank. <<http://hdl.handle.net/10986/36207> License: CC BY 3.0 IGO>.
14. Temitope, Teniayo (2023). Investigating Innovative Models of Governance and Collaboration for Effective Public Administration in a Multi-Stakeholder Landscape. *International Journal Papier Public Review*. 4. 18-28. 10.47667/ijpr.v4i2.209.
15. Zayats, N., Ivanov, A., & Petrov, V. (2024). Institutional Autonomy and Change Management in Public Sector Organizations: Evidence from Transitional Economies. *Public Organization Review*, 24(1), 67-85.