

PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ TÀI CHÍNH CHO KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

PGS, TS. TÀO THỊ QUYÊN*

Phát triển khoa học và công nghệ là yếu tố cốt lõi để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và thúc đẩy công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Trong quá trình đó, pháp luật về đầu tư tài chính đóng vai trò đặc biệt quan trọng, tạo lập cơ sở pháp lý và điều kiện vật chất để khoa học và công nghệ phát triển bền vững. Thời gian qua, hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ ở Việt Nam đã được xây dựng tương đối đồng bộ, bao phủ từ nguồn lực công đến cơ chế khuyến khích xã hội hóa đầu tư. Tuy nhiên, hiệu quả thực thi vẫn còn hạn chế do các quy định thiếu tính thống nhất, hệ thống dữ liệu quản lý chưa hoàn thiện và năng lực triển khai chưa đồng đều. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện khung pháp luật về đầu tư tài chính nhằm phát huy tối đa mọi nguồn lực cho phát triển khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững đất nước.

1. Thực trạng pháp luật về đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ ở Việt Nam hiện nay

Pháp luật về đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ là hệ thống quy phạm pháp luật liên quan đến việc huy động, phân bổ, quản lý, giám sát nguồn lực tài chính ở cả khu vực công và tư. Đây là lĩnh vực có vai trò hết sức quan trọng trong việc hình thành, sử dụng các nguồn lực tài chính, khuyến khích xã hội hóa, thu hút đầu tư tư nhân vào lĩnh vực khoa học và công nghệ.

Thời gian qua, Việt Nam đã quan tâm xây dựng cũng như tạo lập khung pháp lý tương đối

toàn diện cho việc hình thành, sử dụng, phân bổ và giám sát các nguồn lực tài chính cho khoa học và công nghệ. Hệ thống này bao gồm: Luật Khoa học và công nghệ (năm 2013), Luật Ngân sách nhà nước (năm 2015), Luật Đầu tư công (năm 2019), Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (năm 2017), Luật Chuyển giao công nghệ (năm 2017), Luật Khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (năm 2025) và các nghị định, thông tư hướng dẫn như: Nghị định số 95/2014/NĐ-CP ngày 17-10-2014 của Chính phủ quy định về đầu tư và cơ chế tài chính đối với hoạt động khoa học và công nghệ (Nghị định số 95/2014/NĐ-CP), Thông tư số 03/2023/TT-BTC ngày 10-1-2023 của Bộ Tài

* Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

chính quy định lập dự toán, quản lý sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ, Thông tư số 02/2023/TT-BKHHCN ngày 8-5-2023 của Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn một số nội dung chuyên môn phục vụ công tác xây dựng dự toán thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ có sử dụng ngân sách nhà nước, Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22-12-2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia (Nghị quyết số 57-NQ/TW)... Trong đó Nghị quyết số 57-NQ/TW nhấn mạnh quan điểm chỉ đạo: “Phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia là đột phá quan trọng hàng đầu, là động lực chính để phát triển nhanh lực lượng sản xuất hiện đại, hoàn thiện quan hệ sản xuất, đổi mới phương thức quản trị quốc gia, phát triển kinh tế - xã hội, ngăn chặn nguy cơ tụt hậu, đưa đất nước phát triển bứt phá, giàu mạnh trong kỷ nguyên mới”¹. Đồng thời, đặt ra mục tiêu đến năm 2045: “Khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số phát triển vững chắc, góp phần đưa Việt Nam trở thành nước phát triển, có thu nhập cao. Việt Nam có quy mô kinh tế số đạt tối thiểu 50% GDP”². Qua đó cho thấy, Việt Nam xác định khoa học, công nghệ là một trong những nền tảng quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội bền vững, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

Về phương thức đầu tư, các hình thức được áp dụng bao gồm: Đầu tư công (dự án xây dựng, mua sắm trang thiết bị), chi sự nghiệp khoa học (nhiệm vụ nghiên cứu cơ bản, ứng dụng, chuyển giao công nghệ), cấp kinh phí

qua Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia, tài trợ trực tiếp hoặc đặt hàng cho doanh nghiệp khoa học và công nghệ.

Nghị định số 95/2014/NĐ-CP và Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BKHHCN-BTC ngày 30-12-2015 của Bộ Khoa học và Công nghệ quy định khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước (Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BKHHCN-BTC). Trong đó, nhấn mạnh: “Khoán chi thực hiện nhiệm vụ là giao quyền tự chủ tài chính cho tổ chức chủ trì, chủ nhiệm nhiệm vụ trong việc sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền giao khoán, gắn với trách nhiệm về các kết quả của nhiệm vụ được giao đúng mục tiêu, yêu cầu; đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch”³. Đặc biệt, hai hình thức khoán chi chính là khoán chi toàn phần đến sản phẩm cuối cùng và khoán chi từng phần. Đây là bước tiến mới, đưa Việt Nam tiệm cận với phương thức quản lý nhiệm vụ theo kết quả (output-based financing) như Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đang áp dụng.

Từ năm 2013 đến nay, Việt Nam đã có bước tiến mới trong thiết lập cơ chế pháp lý phục vụ đầu tư khoa học và công nghệ, bảo đảm tương đối phù hợp với khuyến nghị của các tổ chức quốc tế. Luật Khoa học và công nghệ (năm 2013) xác định rõ vai trò của đầu tư nhà nước, doanh nghiệp và xã hội vào lĩnh vực khoa học và công nghệ; phân tách giữa chi đầu tư phát triển và chi sự nghiệp khoa học và công nghệ. Nghị định số 95/2014/NĐ-CP và các thông tư liên quan quy định tương đối đầy đủ về nội dung chi, phương thức khoán chi, cơ chế tự

chủ tài chính và sử dụng ngân sách nhà nước, tiệm cận với nguyên tắc “quản lý theo kết quả” (results-based management) của OECD.

Tuy nhiên, hiện nay pháp luật về đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ ở Việt Nam còn tồn tại một số hạn chế, bất cập, cụ thể:

Thứ nhất, chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa luật với các nghị định, thông tư hướng dẫn liên quan đến đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ.

Theo quy định tại Điều 65 Luật Khoa học và công nghệ (năm 2013): “Ngân hàng phát triển Việt Nam xem xét hỗ trợ lãi suất sau đầu tư hoặc bảo lãnh tín dụng đầu tư dành tỷ lệ nhất định dư nợ tín dụng cho hoạt động khoa học và công nghệ”⁴. Tuy nhiên, Nghị định số 32/2017/NĐ-CP ngày 31-3-2017 của Chính phủ về tín dụng đầu tư của Nhà nước lại không có điều khoản tương ứng, dẫn đến khó áp dụng trong thực tiễn.

Đồng thời, các quy định về ưu đãi thuế đối với nhập khẩu thiết bị khoa học và công nghệ giữa Luật Khoa học và công nghệ với Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (năm 2016) chưa thống nhất, gây lúng túng cho cơ quan hải quan và doanh nghiệp khi thực hiện. Mặt khác, việc ưu đãi thuế khó áp dụng do thiếu sự thống nhất trong cách hiểu giữa các cơ quan chuyên trách. Việc phân bổ vốn giữa các công cụ tài chính chưa có sự phối hợp đồng bộ. Ví dụ, vốn ngân sách nhà nước phân bổ cho nhiệm vụ khoa học và công nghệ qua Bộ Khoa học và Công nghệ và vốn đầu tư công từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư (trước đây) vẫn hoạt động tách biệt, thiếu phối hợp trong lộ trình, quy trình, khiến tiến độ giải ngân bị chậm và không nhất quán.

Thứ hai, thủ tục đấu thầu, nghiệm thu, thanh quyết toán còn rườm rà, phức tạp, mang tính hình thức. Điều này dẫn đến hệ quả, “Các nhà khoa học mất quá nhiều thời gian, khoảng 50% thời gian, công sức dành cho các thủ tục”⁵.

Thực tế cho thấy, nhiều hoạt động đầu tư mua sắm phục vụ khoa học và công nghệ buộc phải tuân thủ Luật Đấu thầu và Luật Đầu tư công - vốn được thiết kế cho các dự án hạ tầng quy mô lớn, dẫn đến thủ tục rườm rà, kéo dài. Điều này làm giảm khả năng phản ứng nhanh của hệ thống tài chính trước các yêu cầu cấp bách hoặc đòi hỏi cập nhật công nghệ hiện đại.

Thứ ba, chưa có định mức cụ thể đối với các nội dung như: Mua quyền sử dụng tài sản trí tuệ, thuê chuyên gia, hợp tác quốc tế, kinh phí đối ứng... dẫn đến sự e ngại hoặc không dám sử dụng quỹ từ phía doanh nghiệp và tổ chức khoa học và công nghệ.

Thứ tư, mặc dù Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BKH-CN-BTC đã quy định cơ chế khoán chi nhằm giảm gánh nặng thủ tục, song việc triển khai trong thực tế vẫn gặp nhiều rào cản. Cụ thể: Cơ chế khoán chi toàn phần chủ yếu áp dụng tại Quỹ Nafosted, còn đa số nhiệm vụ khoa học và công nghệ vẫn thực hiện theo phương thức khoán từng phần. Dù được khoán, song các nhà khoa học vẫn phải thực hiện nhiều thủ tục như hợp đồng mua sắm, chứng từ thực chi, đấu thầu... tương tự cơ chế cấp phát truyền thống. Mặc dù Kho bạc Nhà nước không trực tiếp kiểm soát chi nhưng các chứng từ vẫn phải lưu giữ đầy đủ để phục vụ hoạt động thanh tra, kiểm tra, làm giảm tính tự chủ, minh bạch trong phân quyền chi tiêu. Điều này đi ngược lại

mục tiêu “cởi trói” tài chính cho hoạt động nghiên cứu khoa học và công nghệ - lĩnh vực vốn đặc thù và đòi hỏi sự linh hoạt.

Mặt khác, việc xử lý vốn không sử dụng chưa có cơ chế rõ ràng. Thậm chí, nếu sau 5 năm doanh nghiệp không sử dụng hết 70% quỹ thì phần còn lại bị thu hồi⁶. Quy định này khiến doanh nghiệp không dám tích lũy hoặc lên kế hoạch dài hạn cho đầu tư khoa học và công nghệ.

Thứ năm, cơ chế hướng dẫn sử dụng quỹ tài chính khoa học và công nghệ còn thiếu thống nhất và minh bạch. Các văn bản pháp luật hiện hành chưa quy định rõ và thống nhất về nội dung, điều kiện, quy trình sử dụng các loại quỹ, điển hình là Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp và Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia. Chẳng hạn, Thông tư số 05/2022/TT-BKHCN ngày 31-5-2022 của Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn sử dụng Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp đã sửa đổi nhiều nội dung chi của Quỹ khoa học và công nghệ doanh nghiệp. Tuy nhiên, các quy định tại Nghị định số 95/2014/NĐ-CP vốn là “văn bản gốc” vẫn chưa được sửa đổi, dẫn đến tình trạng một số nội dung được phép chi từ nguồn ngân sách nhà nước nhưng lại không được phép chi từ quỹ, dù về bản chất nguồn vốn là tương đương. Ngoài ra, chưa có cơ chế rõ ràng về kiểm tra, thanh tra, quyết toán chi đối với quỹ, gây rủi ro pháp lý cho doanh nghiệp khi sử dụng quỹ trong trường hợp nhiệm vụ khoa học và công nghệ không thành công do yếu tố khách quan.

Thứ sáu, chưa bảo đảm sự tương thích với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế. Cơ chế

“khoán chi đến sản phẩm cuối cùng” - tiêu chuẩn phổ biến của các nước OECD hiện mới được áp dụng thử nghiệm tại Việt Nam, đa số nhiệm vụ vẫn thực hiện theo khoán từng phần. Các quy định về quyền sở hữu trí tuệ, định giá kết quả nghiên cứu và phân chia lợi nhuận chưa tương thích với thông lệ quốc tế, nơi mà các viện/trường có toàn quyền thương mại hóa sản phẩm nghiên cứu và không phải chia lợi nhuận cho nhà nước.

Cho đến nay, Việt Nam đã ký kết và tham gia nhiều chương trình hợp tác khoa học và công nghệ quốc tế như Horizon 2020, Mekong-US Partnership..., tuy nhiên, trong thực tiễn triển khai, việc bố trí kinh phí đối ứng từ phía Việt Nam cho các chương trình hợp tác quốc tế còn vướng mắc do thiếu hướng dẫn cụ thể về quy trình lập dự toán, thẩm định, phê duyệt nhiệm vụ hợp tác; không có định mức rõ ràng cho các khoản chi thuê chuyên gia quốc tế, bản quyền công nghệ, phí đăng ký sở hữu trí tuệ... Điều này khiến nhiều tổ chức khoa học và công nghệ Việt Nam “bị động” trong hợp tác, không thể đáp ứng kịp thời với yêu cầu tài chính của đối tác quốc tế, làm giảm hiệu quả hội nhập toàn cầu.

Thứ bảy, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cho khoa học và công nghệ chưa đủ mạnh. Đầu tư cho nghiên cứu và phát triển (R&D) ở Việt Nam hiện chỉ đạt 0,5% GDP, bằng 1/4 so với mục tiêu 2%. Trong khi đó, tại Hàn Quốc, chi tiêu cho R&D từ năm 2009 luôn trên 3% GDP và lên 4% GDP từ năm 2016. Năm 1996, chi tiêu cho R&D của Trung Quốc chỉ ở mức dưới 1% GDP nhưng đến năm 2020, con số này đã đạt 2,4% GDP⁷.

2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ ở Việt Nam thời gian tới

Để khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo phát triển vững chắc, góp phần đưa Việt Nam trở thành nước phát triển, có thu nhập cao, Nghị quyết số 57-NQ/TW xác định rõ yêu cầu: “Khẩn trương sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện đồng bộ các quy định pháp luật về khoa học, công nghệ, đầu tư, đầu tư công, mua sắm công, ngân sách nhà nước, tài sản công, sở hữu trí tuệ, thuế... để tháo gỡ các điểm nghẽn, rào cản, giải phóng các nguồn lực, khuyến khích, phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo [...] cải cách cơ chế quản lý tài chính trong việc thực hiện nhiệm vụ khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, đơn giản hóa tối đa các thủ tục hành chính; giao quyền tự chủ trong sử dụng kinh phí nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ”⁸. Vì vậy, để thực hiện chủ trương nêu trên, thời gian tới cần tập trung vào một số giải pháp sau:

Một là, xây dựng khung chính sách về đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ.

Thời gian qua, mức đầu tư cho khoa học và công nghệ của Việt Nam thấp hơn nhiều so với mức bình quân của thế giới. Theo số liệu của Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên hợp quốc (UNESCO), mức chi cho R&D trung bình toàn cầu là 1,93% GDP; các nước Đông Nam Á là 1,07%, trong khi Hàn Quốc là 4,92%, Nhật Bản là 3,2%, Trung Quốc là 2,4% và Mỹ là 3,54%. Ngay cả các nước có GDP tương đương với Việt Nam như Singapore, Thái Lan, Malaysia cũng đầu tư cao gấp lần lượt 5,1 lần, 3,7 lần và 2,3 lần nước ta⁹.

Vi vậy, để rút ngắn khoảng cách về khoa học và công nghệ với các nước phát triển, phục vụ hiệu quả việc đổi mới mô hình tăng trưởng, cần quy định rõ về mức đầu tư, nguồn đầu tư, định hướng và phương thức phân bổ, kiểm soát tài chính cho khoa học và công nghệ. Kế hoạch phân bổ ngân sách cần dựa trên các chiến lược ưu tiên như: Nâng cao năng lực nghiên cứu cơ bản, đầu tư có trọng tâm vào các lĩnh vực mũi nhọn, phát triển cơ sở hạ tầng R&D hiện đại... Chuyển đổi cách phân bổ ngân sách theo hướng “giao quyền - kiểm soát kết quả” thay vì “giao tiền - kiểm soát quy trình” như cách làm truyền thống. Mô hình này sẽ giúp tổ chức khoa học và công nghệ linh hoạt hơn trong sử dụng kinh phí, đồng thời tăng cường trách nhiệm trong việc tạo ra sản phẩm ứng dụng thiết thực. Phấn đấu thực hiện mục tiêu bảo đảm kinh phí “chi cho R&D đạt 2% GDP [...] bố trí ít nhất 3% tổng chi ngân sách hằng năm cho phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số quốc gia và tăng dần theo yêu cầu phát triển”¹⁰.

Hai là, nghiên cứu thành lập quỹ dự phòng ổn định tài chính khoa học và công nghệ.

Thực tế cho thấy, quỹ dự phòng ổn định tài chính khoa học và công nghệ có vai trò hỗ trợ kịp thời khi nguồn vốn bị gián đoạn, bảo đảm thực hiện liên tục các nhiệm vụ nghiên cứu, phát triển và ứng dụng khoa học và công nghệ, góp phần thúc đẩy đổi mới sáng tạo và phát triển bền vững. Quỹ này có thể được tích lũy từ phần vốn không sử dụng hết hằng năm hoặc trích lập từ tăng trưởng ngân sách... Do đó, cần tăng cường tích hợp đầu tư khoa học

và công nghệ vào các chương trình quốc gia có tính chiến lược. Trích chi cho khoa học và công nghệ thành một cấu phần bắt buộc trong các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình phục hồi kinh tế, chuyển đổi số, phát triển bền vững... Mặt khác, đẩy mạnh thiết kế cơ chế đánh giá rủi ro tài chính và kiểm soát linh hoạt dòng vốn khoa học và công nghệ; xây dựng mô hình dự báo rủi ro tài chính trong triển khai nhiệm vụ, dự án khoa học và công nghệ... từ đó, điều chỉnh cơ cấu đầu tư giữa các lĩnh vực công - tư, cơ bản - ứng dụng một cách chủ động, tránh lãng phí hoặc đầu tư không hiệu quả.

Ba là, hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính gắn với khoán chi đến sản phẩm cuối cùng cho các hoạt động khoa học và công nghệ.

Việt Nam cần tham khảo, vận dụng thể chế tài chính trong khoa học và công nghệ của Hàn Quốc, đặc biệt là cơ chế khoán chi theo kết quả (performance-based funding). Mô hình này cấp ngân sách cho các nhiệm vụ R&D công lập dựa trên sản phẩm cụ thể; đồng thời, trao quyền tự chủ cao cho đơn vị nghiên cứu trong việc sử dụng kinh phí, mua sắm thiết bị, thuê chuyên gia. Quá trình đánh giá được thực hiện định kỳ, độc lập, gắn với mục tiêu “đầu ra”, góp phần tối ưu hóa hiệu quả sử dụng ngân sách khoa học và công nghệ. Chính phủ Hàn Quốc không chỉ quan tâm đến quy mô đầu tư mà đặc biệt chú trọng hiệu quả thực tế của hoạt động nghiên cứu và đổi mới sáng tạo, thông qua hệ thống quản lý theo hiệu suất (performance-based management) gắn với việc phân bổ ngân sách. Cơ chế này hoạt động theo nguyên tắc

“hợp đồng nghiên cứu”; trong đó, các tổ chức nhận tài trợ công phải cam kết đạt được các mục tiêu cụ thể như: Công bố khoa học, bằng sáng chế, sản phẩm thương mại hóa hoặc hợp tác quốc tế. Việc giải ngân và tái cấp vốn được thực hiện trên cơ sở đánh giá định kỳ kết quả “đầu ra” theo chuẩn mực quốc gia.

Để triển khai hiệu quả cơ chế này, Việt Nam cần sớm sửa đổi, bổ sung 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 và các văn bản liên quan theo hướng mở rộng quyền tự chủ tài chính cho tổ chức khoa học và công nghệ. Mặt khác, cho phép các đơn vị xây dựng cơ chế tài chính riêng được huy động vốn, vay, hợp tác công - tư, nhận tài trợ, góp vốn bằng tài sản trí tuệ để thành lập doanh nghiệp khoa học và công nghệ; được quyền phân bổ thu nhập, lợi nhuận và tái đầu tư nghiên cứu... Đồng thời, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế khoán chi đến sản phẩm cuối cùng, xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật cho sản phẩm khoa học và công nghệ, cơ chế “thoát trách nhiệm” phù hợp, và nâng cao năng lực đánh giá kết quả đầu ra của các hoạt động khoa học và công nghệ.

Bốn là, hoàn thiện cơ chế đầu thầu nhiệm vụ khoa học và công nghệ; áp dụng chỉ định thầu đối với một số loại nhiệm vụ khoa học và công nghệ chiến lược, trọng điểm của quốc gia.

Để làm tốt công tác này, cần tăng cường quy định ưu tiên cho các dự án R&D. Đồng thời, thiết lập hệ thống tiêu chuẩn và đánh giá phù hợp; tăng cường vai trò của các doanh nghiệp, viện nghiên cứu, tổ chức khoa học, công nghệ trong chỉ định thầu; xây dựng cơ chế phối

hợp linh hoạt và tài chính phù hợp; tăng cường cơ chế kiểm tra, giám sát minh bạch và kiểm soát chất lượng trong quá trình chỉ định thầu; thúc đẩy hợp tác quốc tế và chuyển giao công nghệ; xây dựng chính sách dài hạn và phù hợp với chiến lược phát triển quốc gia.

Xây dựng quy định mở rộng các cơ chế và gia tăng tính cạnh tranh trong tiếp cận ngân sách. Chuyển đổi một phần ngân sách nghiên cứu sang cơ chế đấu thầu hoặc xét chọn cạnh tranh. Tạo cơ chế để các tổ chức khoa học và công nghệ (công lập hoặc ngoài công lập) có thể tham gia đề xuất nhiệm vụ, phương án nghiên cứu.

Năm là, áp dụng mô hình “đặt hàng nghiên cứu” theo nhu cầu của thị trường.

Việt Nam cần tham khảo kinh nghiệm của một số nước về cơ chế “đặt hàng nghiên cứu” gắn với nhu cầu của thị trường. Chẳng hạn, ở Mỹ, chương trình SBIR (Small Business Innovation Research) đã triển khai rất hiệu quả. Đây là chương trình khuyến khích các nhà khoa học kỹ thuật tự mở công ty khởi nghiệp (start-up), chính phủ sẽ cấp một khoản kinh phí theo giai đoạn (nghiên cứu khả thi - thử nghiệm - thương mại hóa)¹¹ để họ phát triển sản phẩm có thể thương mại hóa được.

Thời gian tới, Việt Nam cần ban hành nghị định riêng quy định rõ về cơ chế đặt hàng, lựa chọn tổ chức chủ trì, nghiệm thu và sử dụng kết quả nghiên cứu, phân định rõ trách nhiệm giữa cơ quan đặt hàng, cơ quan chủ trì và tổ chức thực hiện. Thiết lập cơ chế đặt hàng dựa trên nhu cầu thực tế, theo đó, doanh nghiệp, ngành, địa phương là chủ thể đề xuất đặt hàng, Nhà nước hỗ trợ tài chính một phần hoặc toàn

phần với nhiệm vụ có tính công ích. Đồng thời, tăng cường kết nối cung - cầu công nghệ thông qua sàn giao dịch công nghệ quốc gia, trung tâm đổi mới sáng tạo. Tăng cường đặt hàng qua cơ chế chỉ định thầu, đấu thầu khoa học và công nghệ. Tăng tính cạnh tranh và đánh giá độc lập đối với các nhiệm vụ đặt hàng; tổ chức đánh giá giữa kỳ, cuối kỳ với sự tham gia của hội đồng chuyên gia độc lập, tổ chức kiểm định công nghệ và đại diện doanh nghiệp, bảo đảm trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc đưa kết quả nghiên cứu vào ứng dụng. Điển hình như, Trung tâm Đổi mới sáng tạo Quốc gia (NIC) đã xây dựng cơ chế “thử thách đổi mới sáng tạo” (innovation challenge) để thu hút doanh nghiệp đặt hàng và tài trợ cho các start-up giải bài toán thực tiễn.

Sáu là, ban hành nghị định về thành lập, tổ chức và hoạt động của quỹ đầu tư mạo hiểm.

Trong quá trình thúc đẩy đổi mới sáng tạo và phát triển hệ sinh thái khởi nghiệp, việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quỹ đầu tư mạo hiểm (Venture Capital - VC) là rất cần thiết. Nghị định về quỹ đầu tư mạo hiểm sẽ thể chế hóa mô hình tài chính đặc thù của VC, bảo đảm tính pháp lý và định danh rõ ràng cho các quỹ VC trong hệ thống pháp luật tài chính của Việt Nam; tạo cơ chế cho VC có thể góp vốn dưới nhiều hình thức, chấp nhận rủi ro, có quyền lựa chọn mô hình hợp danh hữu hạn (limited partnership), mô hình quỹ tín thác, hoặc công ty đầu tư phi chứng khoán. Từ đó, khuyến khích hình thành các quỹ đầu tư mạo hiểm trong nước cũng như tạo động lực để ngân sách nhà nước góp vốn “mồi” (matching fund) cho các quỹ VC tiềm năng

nhằm thu hút vốn xã hội và tăng cường minh bạch, giảm rủi ro cho nhà đầu tư.

Về hình thức pháp lý, công nhận mô hình quỹ VC là pháp nhân độc lập hoặc quỹ tín thác đầu tư, tương tự các nước OECD. Cho phép mô hình “hợp danh hữu hạn” (LP-GP) với một bên là nhà đầu tư góp vốn (limited partners - LP) và một bên là quản lý quỹ (general partner - GP) có quyền điều hành đầu tư. Cho phép thành lập quỹ đầu tư mạo hiểm hỗn hợp công - tư (public-private VC). Về cơ chế gọi vốn, cho phép quỹ đầu tư mạo hiểm huy động vốn từ doanh nghiệp, nhà đầu tư trong và ngoài nước; ngân sách nhà nước trong một số chương trình cụ thể (đầu tư matching); các quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp, quỹ đổi mới công nghệ quốc gia. Về hoạt động đầu tư, cho phép VC đầu tư vào doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo, doanh nghiệp công nghệ cao, dự án ươm tạo tại các trung tâm đổi mới sáng tạo. Về định giá, áp dụng cơ chế định giá linh hoạt, không bị ràng buộc bởi quy định hiện hành về thẩm định giá tài sản. Về cơ chế góp vốn - thoái vốn, cho phép các cơ chế góp vốn linh hoạt (tiền mặt, tài sản, cổ phần); có quy định rõ ràng về mua bán cổ phần chưa niêm yết; cho phép quỹ đầu tư có thể thoái vốn qua phát hành cổ phiếu lần đầu ra công chúng (IPO), sáp nhập và mua lại (M&A), bán cổ phần cho nhà đầu tư khác với ưu đãi thuế hợp lý. Về ưu đãi thuế và chính sách khuyến khích, miễn hoặc giảm thuế thu nhập doanh nghiệp đối với phần thu nhập từ hoạt động đầu tư mạo hiểm trong một thời gian nhất định; miễn thuế chuyển nhượng cổ phần nếu đáp ứng điều kiện hỗ trợ startup... Chính phủ có thể góp vốn

cùng các quỹ tư nhân trong một số quỹ hỗn hợp (public-private fund). Về quản lý và giám sát, xây dựng cơ chế giám sát linh hoạt, không áp đặt quá chặt chẽ như đối với các quỹ đầu tư đại chúng. Yêu cầu minh bạch thông tin định kỳ để phòng ngừa gian lận, chống rửa tiền, tránh gây gánh nặng hành chính.

Bây là, ban hành nghị định về cơ chế thử nghiệm có kiểm soát (sandbox) trong khoa học và công nghệ.

Cơ chế thử nghiệm có kiểm soát (sandbox) là một giải pháp thể chế quan trọng, giúp rút ngắn khoảng cách giữa đổi mới sáng tạo và chính sách pháp luật; đồng thời, hỗ trợ thương mại hóa nhanh các sản phẩm khoa học và công nghệ, phát triển hệ sinh thái đổi mới sáng tạo toàn diện, hiệu quả. Thời gian tới, Chính phủ cần sớm ban hành nghị định hoặc đề án về sandbox khoa học và công nghệ, trong đó lưu ý các vấn đề sau:

Về nguyên tắc xây dựng cơ chế sandbox, cần giới hạn phạm vi thử nghiệm rõ ràng (về không gian, thời gian, đối tượng và quy mô), bảo đảm tính minh bạch, trách nhiệm. Theo đó, các chủ thể tham gia sandbox phải cam kết thực hiện theo đúng các quy định được phê duyệt. Đồng thời, đề cao yêu cầu bảo vệ lợi ích cộng đồng, bảo đảm quyền lợi của người tiêu dùng, an toàn dữ liệu, không ảnh hưởng tiêu cực đến xã hội; thúc đẩy hình thành chính sách “đi sau một bước” nhưng vẫn đáp ứng yêu cầu bắt kịp nhịp đổi mới.

Về đối tượng, nên ưu tiên sandbox trong các lĩnh vực: Trí tuệ nhân tạo (AI) về quản lý công, giáo dục, y tế; blockchain trong lưu trữ dữ liệu khoa học, truy xuất nguồn gốc; công

nghe sinh học, vật liệu mới, robot tự hành, internet vạn vật (IoT); các sản phẩm khoa học và công nghệ có khả năng thương mại hóa nhưng chưa có luật điều chỉnh cụ thể.

Thiết lập quy trình sandbox minh bạch, linh hoạt gồm 5 bước: 1) Đăng ký và thẩm định đề xuất sandbox; 2) Cấp phép thử nghiệm có điều kiện; 3) Giám sát quá trình thực hiện; 4) Đánh giá, tổng kết thử nghiệm; 5) Xem xét chuyển đổi thành khuôn khổ pháp lý chính thức (nếu thành công). Xây dựng cơ chế tài chính và miễn trừ trách nhiệm: Cho phép sử dụng Quỹ phát triển khoa học và công nghệ cấp bộ/ngành/doanh nghiệp để hỗ trợ sandbox. Quy định bảo hộ tạm thời quyền sở hữu trí tuệ, bảo vệ dữ liệu cá nhân trong giai đoạn thử nghiệm. Áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế về an ninh mạng, bảo vệ dữ liệu cá nhân khi thử nghiệm các công nghệ có liên quan.

Nghiên cứu thành lập cơ quan điều phối sandbox khoa học và công nghệ bảo đảm tính chuyên nghiệp và xuyên suốt. Ngoài ra, cần đẩy mạnh áp dụng công nghệ số trong quản lý tài chính khoa học và công nghệ để tích hợp các

hệ thống thông tin. Xây dựng hệ thống quản lý tích hợp giữa ngân sách, đầu tư công và nhiệm vụ khoa học và công nghệ; số hóa quy trình lập dự toán, phê duyệt, giải ngân và quyết toán kinh phí; áp dụng cơ sở dữ liệu quốc gia dùng chung giữa Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Tài chính; tăng cường minh bạch hóa thông tin công khai về đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ qua các nền tảng số.

Tóm lại, để phát triển nhanh và bền vững trong kỷ nguyên số, Việt Nam phải dựa vào các nguồn lực trí tuệ, sáng tạo, công nghệ và dữ liệu. Pháp luật về đầu tư tài chính cho khoa học và công nghệ cần “đi trước, mở đường”, không chỉ tạo hành lang pháp lý mà còn là động lực kích thích các nguồn lực này phát triển mạnh mẽ, hiệu quả và đúng hướng. Việc hoàn thiện thể chế phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, tháo gỡ hoàn toàn điểm nghẽn, rào cản, rườm rà trong quá trình triển khai hoạt động khoa học và công nghệ là nhiệm vụ cần tiến hành khẩn trương, đồng bộ, quyết liệt, góp phần ngăn chặn nguy cơ tụt hậu, đưa đất nước bứt phá mạnh mẽ, hùng cường trong kỷ nguyên mới ■

^{1,2,8,10} Bộ Chính trị, *Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22-12-2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia*.

³ Bộ Khoa học và Công nghệ, *Thông tư liên tịch số 27/2015/TTLT-BKH-CN-BTC ngày 30-12-2015 quy định khoản chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước*.

⁴ Quốc hội, *Luật Khoa học và công nghệ*, luật số 29/2013/QH13, ngày 18-6-2013, Điều 65.

⁵ Song Hà, *Gỡ bỏ thủ tục trong nghiên cứu khoa học*, <https://daibieunhandan.vn>, ngày 18-3-2025.

⁶ Xem: Ánh Tuyết, *Doanh nghiệp “gặp nạn” vì Quỹ phát triển khoa học và công nghệ*, <https://vneconomy.vn>, ngày 5-10-2021.

⁷ Xem: *Việt Nam chỉ khoảng 0,5% GDP cho R&D, so với các nước khác thế nào?*, <https://www.dnse.com.vn>, ngày 20-2-2025.

⁹ Xem: *Đầu tư cho khoa học, công nghệ: Cần cách tiếp cận toàn diện*, <https://hanoimoi.vn>, ngày 10-6-2025.

¹¹ Xem: Phiên An, *Chuyển giao công nghệ và bằng cấp sáng chế: Vẫn trên đường xa*, <https://stg.vnuhcm.edu.vn>, ngày 9-6-2021.