

Hoàn thiện cơ chế, chính sách kiểm tra, giám sát ngân sách nhà nước cho khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo ở Việt Nam

Nguyễn Thị Nguyệt*

Nhận ngày 23 tháng 5 năm 2026. Chấp nhận đăng ngày 3 tháng 7 năm 2026.

Tóm tắt: Bối cảnh thúc đẩy khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đặt ra yêu cầu cấp thiết phải hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát ngân sách nhà nước (NSNN) theo hướng vừa bảo đảm trách nhiệm giải trình, vừa khuyến khích sáng tạo và chấp nhận rủi ro nghiên cứu. Bài viết¹ phân tích những bất cập của cơ chế hiện hành, gồm: thiên về kiểm soát thủ tục hơn đánh giá hiệu quả; chồng chéo chủ thể giám sát nhưng thiếu liên thông dữ liệu; chưa phù hợp với đặc thù đổi mới sáng tạo; và hạn chế trong ứng dụng công nghệ số. Trên cơ sở phân tích kinh nghiệm quốc tế như mô hình đánh giá nghiên cứu của Hàn Quốc, cơ chế điều phối đổi mới sáng tạo của Singapore và phương thức quản lý theo kết quả của Liên minh châu Âu, bài viết đề xuất định hướng chuyển từ “tiền kiểm tuân thủ” sang “hậu kiểm hiệu quả” và kiến nghị xây dựng cơ chế giám sát tích hợp, số hóa và phân tầng rủi ro.

Từ khóa: Cơ chế giám sát; khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo; ngân sách nhà nước.

Phân loại ngành: Kinh tế

Abstract: The context of promoting science, technology, and innovation necessitates the urgent improvement of the state budget inspection and oversight mechanism to ensure accountability while encouraging innovation and accepting research risks. This article analyzes the shortcomings of the current mechanism, including: a greater emphasis on procedural control than on performance evaluation; overlapping oversight bodies but a lack of data interoperability; incompatibility with the specifics of innovation; and limitations in the application of digital technology. Based on an analysis of international experiences such as the research evaluation model of the Republic of Korea, the innovation coordination mechanism of Singapore, and the results-based management approach of the European Union, the article proposes a shift from "ex-ante compliance control" to "ex-post performance oversight", and recommends the establishment of an integrated, digitized, and risk stratification monitoring mechanism.

Keywords: Oversight mechanism; science, technology and innovation; state budget.

Subject classification: Economics

1. Đặt vấn đề

Những năm gần đây, đặc biệt năm 2026 đánh dấu bước ngoặt thể chế hiếm có trong quá trình quản lý khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (KH, CN & ĐMST) ở Việt Nam. Chỉ trong một năm, ba đạo luật nền tảng đã đồng loạt có hiệu lực: Luật Ngân sách nhà nước năm

* Trường Đại học Thương mại.

Email: nguyet.nt2@tmu.edu.vn

¹ Bài báo là kết quả nghiên cứu của đề tài khoa học và công nghệ quốc gia, mã số KX.07.01/21-30 thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ

2025 (số 89/2025/QH15) áp dụng từ năm ngân sách 2026; Luật Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo năm 2025 (số 93/2025/QH15) có hiệu lực từ ngày 01/10/2025; và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 (số 121/2025/QH15) có hiệu lực từ ngày 01/3/2026. Khung pháp lý này được dẫn dắt bởi 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.

Tuy nhiên, dư địa thể chế mới cũng đối mặt với thách thức. Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước về chuyên đề quản lý, sử dụng kinh phí đầu tư cho lĩnh vực KH,CN giai đoạn 2020-2022 chỉ rõ: kinh phí chuyển nguồn bình quân chiếm 36,3% so với dự toán (4.350,4 tỷ đồng trên 11.989,7 tỷ đồng), trong đó chủ yếu là của các nhiệm vụ dừng, không hoàn thành hoặc hết thời gian thực hiện (Kiểm toán Nhà nước, 2023). Ngày 19/5/2026, tại Hội nghị tháo gỡ vướng mắc về giải ngân vốn KH,CN&ĐMST và chuyển đổi số do Phó Thủ tướng Chính phủ chủ trì, đại diện Bộ Tài chính báo cáo: tỷ lệ giải ngân tại nhiều bộ, ngành Trung ương vẫn ở mức rất thấp, thậm chí bằng 0%, vướng mắc chủ yếu nằm ở khâu tổ chức thực hiện và quy định pháp luật chuyên ngành.

Nghịch lý ở chỗ trong khi tổng chi NSNN cho KH,CN&ĐMST và chuyển đổi số đã tăng đều qua các năm, từ 1,37% tổng chi NSNN năm 2021 lên 1,97% năm 2024 và ước đạt 2% năm 2025, với dự kiến 95.000 tỷ đồng cho năm 2026 (Bộ Tài chính, 2025) thì hiệu lực sử dụng nguồn lực này lại bị ảnh hưởng bởi chính cơ chế kiểm tra, giám sát chưa đồng bộ với đặc thù hoạt động nghiên cứu. Hệ quả là tỷ lệ chi cho R&D so với GDP của Việt Nam vẫn chỉ dao động quanh mức 0,43-0,5% (Ngân hàng Thế giới, 2024), kém xa mục tiêu 2% GDP đến năm 2030 mà Nghị quyết số 57-NQ/TW đã đề ra.

Bài viết này phân tích bốn nghịch lý cấu trúc của cơ chế kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST hiện hành, đối chiếu với kinh nghiệm các nước có hệ thống đổi mới tiên tiến, và đề xuất khung giải pháp năm trụ cột để hoàn thiện cơ chế trong giai đoạn 2026-2030. Trọng tâm của bài là chuyển dịch tư duy giám sát từ "tiền kiểm tuân thủ" sang "hậu kiểm hiệu quả" - một hướng đi đã được Bộ Chính trị xác lập tại Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân với yêu cầu "thực hiện chuyển mạnh từ tiền kiểm sang hậu kiểm".

2. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

2.1. Khung khái niệm

Cơ chế, chính sách kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST được hiểu là tổng thể các quan điểm, mục tiêu, nguyên tắc được thể chế hóa cùng với hệ thống phương thức, quy trình, công cụ và thể chế nhằm thực hiện việc theo dõi, xem xét, đánh giá, kiểm soát quá trình phân bổ, sử dụng và quyết toán NSNN dành cho hoạt động KH,CN&ĐMST, hướng tới bảo đảm tính hợp pháp, minh bạch, hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực công, đồng thời tạo môi trường thuận lợi cho phát triển KH,CN&ĐMST quốc gia. Trong cấu trúc này, kiểm tra và giám sát bổ trợ lẫn nhau: kiểm tra thiên về kỹ thuật, chi tiết, mang tính hành chính; giám sát thiên về chính trị, tổng thể, mang tính kiểm soát quyền lực.

Đặc thù nội tại của hoạt động KH,CN&ĐMST quy định những yêu cầu khác biệt cho cơ chế kiểm tra, giám sát. Lý thuyết kinh tế học về R&D (Nelson, 1959; Arrow, 1962) đã chỉ ra ba thuộc tính bản chất: tính hàng hóa công với ngoại ứng tích cực lan tỏa; tính không chắc chắn cao của đầu ra (tỷ lệ thất bại trong nghiên cứu cơ bản thường ở mức 70-80% theo OECD, 2020); và độ trễ tác động dài (5-20 năm). Mazzucato (2018) bổ sung quan điểm "nhà nước doanh nhân", theo đó nhà nước phải chấp nhận rủi ro để đầu tư vào các lĩnh vực mạo hiểm mà tư nhân né

tránh. Những đặc thù này dẫn đến hệ quả nguyên tắc: cơ chế kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST cần phải có thiết kế riêng theo nguyên tắc "kiểm soát đầu ra, linh hoạt đầu vào".

Để phân tích cơ sở lý luận cho quá trình chuyển đổi từ cơ chế kiểm soát đầu vào sang giám sát dựa trên hiệu quả và tác động, bài viết đặt nghiên cứu trong khung lý thuyết tích hợp gồm ba tầng bổ trợ nhau: lý thuyết ủy quyền - đại diện (principal-agent theory), lý thuyết quản trị công mới (new public management/new public governance), và khung quản trị dựa trên kết quả (results-based management - RBM).

Thứ nhất, Lý thuyết ủy quyền - đại diện (Jensen & Meckling, 1976). Trong mối quan hệ ủy quyền cho hoạt động KH,CN&ĐMST sử dụng NSNN, nhà nước ủy quyền cho các tổ chức KH&CN và nhà khoa học thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu. Bất cân xứng thông tin là đặc trưng cố hữu: nhà khoa học nắm giữ thông tin chuyên sâu về quá trình nghiên cứu mà cơ quan kiểm tra, giám sát khó xác minh. Jensen và Meckling (1976) chỉ ra rằng, khi bất cân xứng thông tin lớn và đầu ra khó quan sát, chi phí kiểm soát hành vi tăng cao nhưng hiệu quả lại thấp - chính xác là tình huống của giám sát R&D. Hệ quả: thay vì kiểm soát hành vi đầu vào tốn kém và kém hiệu quả, hệ thống giám sát cần chuyển sang thiết kế hợp đồng theo kết quả, trong đó trách nhiệm giải trình được neo vào sản phẩm đầu ra có thể xác minh được. Lý thuyết này cung cấp căn cứ học thuật trực tiếp cho cơ chế khoán chi đến sản phẩm cuối cùng mà Nghị định số 265/2025/NĐ-CP đã thể chế hóa.

Thứ hai, Lý thuyết Quản lý công mới và Quản trị công mới (Hood, 1991; Osborne, 2006). Hood (1991) xác lập Quản lý công mới (New Public Management - NPM) với bảy cấu phần học thuyết cốt lõi, trong đó nổi bật là: (i) quản lý chuyên nghiệp trực tiếp trong khu vực công; (ii) tiêu chuẩn và thước đo hiệu suất tường minh; và (iii) nhấn mạnh kiểm soát đầu ra thay vì kiểm soát đầu vào. NPM là nền tảng lý luận cho xu hướng chuyển đổi từ kiểm tra tuân thủ thủ tục sang kiểm toán hoạt động dựa trên kết quả. Tuy nhiên, Osborne (2006, 2010) chỉ ra giới hạn của NPM - vốn tập trung vào hiệu quả nội bộ tổ chức và đề xuất Quản trị công mới (New Public Governance - NPG), trong đó trách nhiệm giải trình mang tính đa chiều: tài chính, quản lý và chính trị, với sự tham gia của nhiều bên liên quan. Bộ đôi NPM-NPG cung cấp khung khái niệm cho thiết kế hệ thống giám sát R&D hiện đại: vừa đo lường hiệu suất nội bộ, vừa bảo đảm minh bạch xã hội và trách nhiệm giải trình đa cấp.

Thứ ba, Khung Quản trị dựa trên kết quả (OECD/DAC, 2002; 2023). Khung RBM do OECD/DAC phát triển định nghĩa một chiến lược quản lý tập trung vào hiệu suất và đạt được các đầu ra, kết quả và tác động. Logic can thiệp của RBM vận hành theo chuỗi nhân quả: đầu vào (inputs) → hoạt động (activities) → đầu ra (outputs) → kết quả trung gian (outcomes) → tác động dài hạn (impact). Khác với kiểm tra tuân thủ chỉ tập trung vào đầu vào và hoạt động, RBM đặt trọng tâm vào outcomes và impact - chính là câu hỏi quan trọng nhất mà bất kỳ hệ thống giám sát R&D nào cũng phải trả lời: NSNN đầu tư vào KH,CN&ĐMST có tạo ra giá trị xã hội tương xứng không? Từ phiên bản gốc (OECD/DAC, 2002) đến phiên bản cập nhật (OECD, 2023), RBM đã được mở rộng từ lĩnh vực hợp tác phát triển quốc tế sang mọi lĩnh vực chính sách công, bao gồm quản lý R&D. Sáu tiêu chí đánh giá chuẩn của OECD/DAC - relevance (phù hợp), coherence (nhất quán), effectiveness (hiệu quả), efficiency (hiệu suất), impact (tác động), sustainability (bền vững) - được bài viết này vận dụng làm khung đánh giá cơ chế kiểm tra, giám sát hiện hành.

Ba tầng lý thuyết trên bổ trợ nhau trong một logic phân tích thống nhất: lý thuyết ủy quyền - đại diện giải thích *tại sao* cơ chế kiểm soát đầu vào thất bại (do bất cân xứng thông tin cấu trúc); NPM/NPG cung cấp triết lý quản trị chỉ ra *theo hướng nào* cần cải cách (chuyển từ kiểm

soát đầu vào sang trách nhiệm giải trình đầu ra, đa chiều); RBM cung cấp công cụ vận hành cụ thể để thực thi cải cách đó (chuỗi logic can thiệp, hệ thống chỉ tiêu và sáu tiêu chí đánh giá).

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng kết hợp bốn phương pháp nghiên cứu. *Thứ nhất*, phân tích chính sách đối với hệ thống văn bản pháp luật mới ban hành trong giai đoạn 2024-2026, tập trung vào rà soát tính nhất quán, khoảng trống và mâu thuẫn trong quy định về kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST. *Thứ hai*, phân tích thể chế để đánh giá cấu trúc bộ máy giám sát sau cải cách hợp nhất Bộ Khoa học và Công nghệ với Bộ Thông tin và Truyền thông, xác định phân công chức năng, trách nhiệm và mức độ phối hợp giữa các chủ thể. *Thứ ba*, so sánh quốc tế có cấu trúc đối với mô hình Hàn Quốc, Singapore và Liên minh châu Âu theo bốn tiêu chí thống nhất: (i) mô hình tổ chức giám sát và đánh giá R&D; (ii) cơ chế phân bổ và khoán chi ngân sách; (iii) phương thức đánh giá hiệu quả đầu ra; và (iv) mức độ ứng dụng công nghệ số trong hoạt động giám sát. *Thứ tư*, tổng hợp và phân tích số liệu thứ cấp từ Bộ Tài chính, Bộ Khoa học và Công nghệ, Kiểm toán Nhà nước, Tổng cục Thống kê và các tổ chức quốc tế (Ngân hàng Thế giới, OECD, UNESCO, KISTEP, NRF Singapore), trong đó số liệu về giải ngân và chuyển nguồn được đối chiếu chéo giữa nguồn báo cáo của Chính phủ và kết quả kiểm toán độc lập nhằm bảo đảm độ tin cậy.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Khung pháp lý và bộ máy mới sau cải cách thể chế 2024-2026

Hệ thống pháp luật về kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST của Việt Nam đã trải qua đợt cải cách lớn kể từ Đổi mới. Ở tầng luật, ba đạo luật nền tảng đã được Quốc hội khóa XV thông qua trong năm 2025: Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 (thông qua ngày 25/6/2025), Luật Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo số 93/2025/QH15 (thông qua ngày 27/6/2025) và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân số 121/2025/QH15. Trước đó, để tạo điều kiện thí điểm sớm, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 193/2025/QH15 ngày 19/02/2025 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc biệt tạo đột phá phát triển KH,CN&ĐMST và chuyển đổi số quốc gia.

Ở tầng nghị định hướng dẫn, Chính phủ đã ban hành đồng loạt nhiều văn bản: Nghị định số 180/2025/NĐ-CP về cơ chế, chính sách hợp tác công tư trong KH,CN&ĐMST; Nghị định số 263/2025/NĐ-CP về cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập; Nghị định số 265/2025/NĐ-CP (ban hành ngày 14/10/2025) về tài chính và đầu tư trong KH,CN&ĐMST; Nghị định số 267/2025/NĐ-CP về chương trình, nhiệm vụ KH,CN&ĐMST. Đặc biệt, Nghị định số 265/2025/NĐ-CP đã khẳng định nguyên tắc tổ chức chủ trì thực hiện nhiệm vụ KH,CN&ĐMST được tự chủ, tự chịu trách nhiệm quyết định việc sử dụng kinh phí khoán, có nghĩa vụ lưu trữ chứng từ và giải trình khi cơ quan chức năng yêu cầu (Bộ Khoa học và Công nghệ, 2025).

Về tổ chức bộ máy, một biến đổi quan trọng đã diễn ra ở cấp Chính phủ: theo Kế hoạch số 141/KH-BCĐTKNQ18 ngày 06/12/2024, Bộ Thông tin và Truyền thông được hợp nhất với Bộ Khoa học và Công nghệ, giữ nguyên tên gọi Bộ Khoa học và Công nghệ. Việc hợp nhất nhằm cộng hưởng nguồn lực, tránh chồng chéo nhiệm vụ, đồng bộ chính sách giữa hai lĩnh vực có liên hệ chặt chẽ là KH,CN&ĐMST và chuyển đổi số. Cùng với đó, Luật Hoạt động giám sát năm 2025 bổ sung quy định về phân công, phân cấp, phân quyền và phối hợp trong hoạt động giám sát; sửa đổi các quy định liên quan đến bảo đảm thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát (Quốc hội, 2025).

Như vậy, đến giữa năm 2026, Việt Nam đã hoàn tất việc xây dựng khung pháp lý mới cho cơ chế kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST. Vấn đề trung tâm hiện nay không còn là thiếu luật, mà là khoảng cách giữa thiết kế thể chế và hiệu lực vận hành.

3.2. Bốn nghịch lý cấu trúc của cơ chế hiện hành

Phân tích thực trạng cho thấy cơ chế kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST đang mắc bốn nghịch lý cấu trúc, có quan hệ tương tác và củng cố lẫn nhau.

Nghịch lý thứ nhất - Quy mô và hiệu lực: Ngân sách tăng nhanh nhưng hiệu lực giải ngân suy giảm. Tỷ trọng chi ngân sách nhà nước cho KH,CN&ĐMST và chuyển đổi số đã tăng từ 1,37% năm 2021 lên 1,97% năm 2024 - mức cao nhất từ trước đến nay (Bộ Tài chính, 2025). Năm 2025, Việt Nam tiếp tục nâng mạnh mức bố trí ngân sách cho lĩnh vực này theo hướng bảo đảm khoảng 3% tổng chi ngân sách nhà nước, thể hiện sự chuyển dịch rõ nét từ tư duy hỗ trợ sang ưu tiên chiến lược đối với KH,CN&ĐMST và chuyển đổi số trong mô hình tăng trưởng mới của quốc gia. Năm 2026, dự kiến dành 95.000 tỷ đồng cho lĩnh vực này, trong đó Hà Nội tiên phong bố trí 4% tổng chi ngân sách (khoảng 9.000 tỷ đồng/năm). Tuy nhiên, kết quả kiểm toán cho thấy bình quân giai đoạn 2020-2022, kinh phí chuyển nguồn của các nhiệm vụ KH,CN chiếm 36,3% dự toán, chủ yếu thuộc các nhiệm vụ dừng, không hoàn thành hoặc hết thời gian thực hiện (Kiểm toán Nhà nước, 2023). Báo cáo gần nhất ngày 19/5/2026 cho biết tỷ lệ giải ngân tại nhiều bộ, ngành Trung ương vẫn rất thấp, thậm chí bằng 0% (Bộ Tài chính, 2026). Khi quy mô ngân sách tăng nhanh mà hiệu lực giải ngân không tương ứng, áp lực chuyển nguồn ngày càng lớn, đẩy hệ thống vào "vòng xoáy bố trí - không tiêu được - cắt giảm".

Nghịch lý thứ hai - Kiểm soát và sáng tạo: Cơ chế kiểm tra càng chặt chẽ thì động lực sáng tạo càng suy giảm. Hệ thống kiểm soát chi qua Kho bạc Nhà nước được thiết kế thống nhất cho mọi loại chi NSNN, không phân biệt đặc thù KH,CN&ĐMST, dẫn đến nhà khoa học phải trình chứng từ chi tiết cho từng khoản chi nhỏ và mất nhiều thời gian cho thủ tục thay vì nghiên cứu. Luật Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo năm 2025, tại Điều 9, đã thể chế hóa nguyên tắc chấp nhận rủi ro trong hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, với quy định loại trừ trách nhiệm hành chính và miễn trách nhiệm dân sự cho tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy trình. Nghị định số 265/2025/NĐ-CP cụ thể hóa cơ chế khoán chi đến sản phẩm cuối cùng. Tuy nhiên, các tiêu chí xác định "rủi ro được chấp nhận" và "quy trình tuân thủ" còn chờ Chính phủ quy định chi tiết, tạo ra vùng "xám" pháp lý mà các tổ chức KH,CN và cơ quan kiểm tra, giám sát đều thận trọng. Trong khi đó, tâm lý "sợ sai, sợ trách nhiệm" đã được chính Thủ tướng Chính phủ chỉ ra là một trong những nguyên nhân chính khiến giải ngân chậm (Thủ tướng Chính phủ, 2025).

Nghịch lý thứ ba - Đa chủ thể và lỗ hổng đánh giá: Có nhiều cơ quan kiểm tra, giám sát nhưng vẫn thiếu chủ thể đánh giá hiệu quả R&D. Hệ thống hiện hành có đầy đủ ba nhóm chủ thể: giám sát của cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp), kiểm tra và kiểm toán chuyên nghiệp (Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, thanh tra chuyên ngành), và kiểm soát nội bộ (Bộ Tài chính, Kho bạc Nhà nước, Bộ Khoa học và Công nghệ, cơ quan chủ quản). Trong Kế hoạch kiểm toán trung hạn 2026-2028, Kiểm toán Nhà nước xác định kiểm toán 100% báo cáo quyết toán ngân sách của các bộ, cơ quan trung ương và địa phương, gia tăng tỷ trọng kiểm toán chuyên đề, hoạt động, môi trường và công nghệ thông tin (Kiểm toán Nhà nước, 2026). Tuy nhiên, đội ngũ kiểm toán viên, thanh tra viên chủ yếu có chuyên môn tài chính, kế toán, thiếu kiến thức đặc thù về R&D. Khác với Hàn Quốc (có KISTEP), Việt Nam chưa có một cơ quan chuyên trách đánh giá hiệu quả các chương trình R&D sử dụng NSNN. Hệ quả là hoạt động

kiểm tra, giám sát tập trung vào tính tuân thủ pháp luật mà ít chạm tới câu hỏi cốt lõi: NSNN đầu tư cho KH, CN & ĐMST có tạo ra giá trị tương xứng cho xã hội hay không?

Nghịch lý thứ tư - Số hóa và phân mảnh: Đầu tư mạnh cho hạ tầng số nhưng dữ liệu vẫn phân tán. Việt Nam đã có Hệ thống TABMIS của Kho bạc Nhà nước, Cơ sở dữ liệu quốc gia về KH, CN & ĐMST, Hệ thống quản lý nhiệm vụ KH & CN trực tuyến, và Cổng sáng kiến quốc gia mới được Bộ Khoa học và Công nghệ vận hành (Bộ Khoa học và Công nghệ, 2025). Tuy nhiên, mức độ kết nối giữa các hệ thống còn rất hạn chế. Dữ liệu tài chính của Kho bạc chưa liên thông với dữ liệu kết quả nghiên cứu của Bộ Khoa học và Công nghệ, khiến việc đánh giá tổng thể mối liên hệ "đồng vốn - kết quả - tác động" trở nên rời rạc. Ứng dụng phân tích dữ liệu lớn (big data), trí tuệ nhân tạo (AI) và sổ cái phân tán (blockchain) trong kiểm tra, giám sát còn ở giai đoạn sơ khai, dù bản thân Kiểm toán Nhà nước đã ghi nhận chuyển đổi số là một trong bốn trọng tâm của nhiệm kỳ 2025-2030 (Kiểm toán Nhà nước, 2025).

Bốn nghịch lý trên cho thấy còn một số vấn đề tồn tại như: thiếu cơ quan đánh giá chuyên nghiệp dẫn đến thiếu phương pháp luận giám sát dựa trên kết quả; vì vậy, hệ thống mặc định nghiêng về kiểm soát tuân thủ đầu vào, tạo gánh nặng thủ tục; gánh nặng thủ tục làm giảm tốc độ giải ngân, đẩy kinh phí chuyển nguồn ngày càng cao; trong khi đó hệ thống thông tin phân mảnh khiến cơ quan giám sát không có đủ dữ liệu để chuyển sang giám sát theo kết quả. Phá vỡ vòng tròn này không thể chỉ bằng một giải pháp đơn lẻ.

3.3. Tham chiếu kinh nghiệm quốc tế

Ba mô hình quốc tế để Việt Nam tham chiếu:

Mô hình Hàn Quốc - Cơ quan chuyên trách đánh giá R&D. Với tỷ lệ chi R&D đạt 4,96% GDP năm 2023 (thuộc hàng cao nhất thế giới), Hàn Quốc từ rất sớm đã xây dựng Viện Đánh giá và Kế hoạch KH & CN Hàn Quốc (KISTEP) - cơ quan thuộc Bộ Khoa học và ICT, hoạt động theo Điều 12 Luật Khung về Khoa học và Công nghệ Hàn Quốc - đảm nhận sáu chức năng cốt lõi: dự báo và chiến lược tương lai, hoạch định và điều phối chính sách KH & CN, phân bổ và điều phối ngân sách R&D của chính phủ, đánh giá hiệu quả các chương trình R&D, nghiên cứu khả thi các chương trình R&D, và hợp tác quốc tế (KISTEP, 2025). Mô hình KISTEP cho thấy giá trị của việc tách biệt chức năng đánh giá khỏi chức năng quản lý hành chính, tạo cơ chế phản hồi khách quan giữa kết quả thực hiện và quyết định phân bổ ngân sách tiếp theo.

Mô hình Singapore - Kế hoạch RIE 5 năm với cam kết ổn định. Singapore vừa công bố Kế hoạch RIE2030 với ngân sách 37 tỷ SGD cho giai đoạn 2026-2030, tăng 32% so với RIE2025 (28 tỷ SGD giai đoạn 2021-2025) và duy trì mức cam kết khoảng 1% GDP trong gần 20 năm liên tiếp (NRF Singapore, 2025). Cấu trúc Kế hoạch RIE chia thành các cụm: 29% cho bốn lĩnh vực ưu tiên hiện hành, 24% cho nghiên cứu cơ bản, 20% cho cụm công nghệ chuyên sâu, 17% cho "không gian trống" phục vụ nhu cầu tương lai, và 10% cho phát triển nhân tài. Quỹ Nghiên cứu Quốc gia (NRF) trực thuộc Văn phòng Thủ tướng đóng vai trò điều phối tối cao. Bài học quan trọng nhất từ Singapore là tính ổn định và dự báo được của khoản đầu tư R&D - điều mà nhiều nước, kể cả các nước phát triển, đang chật vật duy trì.

Mô hình Liên minh châu Âu - Khoán chi theo gói trong Horizon Europe. Chương trình Horizon Europe (2021-2027) với ngân sách 95,5 tỷ EUR đã đẩy mạnh áp dụng mô hình tài trợ theo gói: Người nhận tài trợ nhận một khoản kinh phí cố định cho từng gói công việc, được thanh toán khi hoàn thành sản phẩm cam kết, không phải chứng minh từng chứng từ chi tiêu. Mô hình này được áp dụng thí điểm từ năm 2021, mở rộng dần và theo Chương trình công tác 2026-2027, dự kiến chiếm tới 50% ngân sách Horizon Europe, đặc biệt cho

các tài trợ dưới 10 triệu EUR (European Commission, 2025). Đánh giá ban đầu cho thấy mô hình này giảm 20-30% gánh nặng hành chính trong khi vẫn duy trì trách nhiệm giải trình thông qua đánh giá kỹ thuật kết quả đầu ra. Đây là minh chứng quốc tế thuyết phục cho khả năng dung hòa giữa kỷ luật tài chính và giảm thủ tục hành chính.

Ba mô hình trên có một điểm chung cốt lõi: trọng tâm đánh giá đặt vào kết quả đầu ra và tác động, chứ không phải chứng từ chi tiêu. Đây là hướng chuyển dịch tất yếu mà Việt Nam cần khẳng định bằng hành động thể chế cụ thể trong giai đoạn 2026-2030.

3.4. Khung giải pháp năm trụ cột cho giai đoạn 2026-2030

Trên cơ sở phân tích bốn nghịch lý và đối chiếu kinh nghiệm quốc tế, bài viết đề xuất khung giải pháp năm trụ cột, mang tính hệ thống và có thứ tự ưu tiên, nhằm chuyển dịch cơ chế kiểm tra, giám sát NSNN cho KH, CN & ĐMST từ "tiền kiểm tuân thủ" sang "hậu kiểm hiệu quả".

Trụ cột thứ nhất: Tái định vị triết lý giám sát theo nguyên tắc "tiền kiểm thông minh, hậu kiểm dựa trên kết quả". Trên cơ sở pháp lý đã có là nguyên tắc chấp nhận rủi ro tại Điều 9 Luật KH, CN & ĐMST năm 2025 và chủ trương "chuyển mạnh từ tiền kiểm sang hậu kiểm" tại Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025, cần khẩn trương ban hành nghị định quy định chi tiết tiêu chí xác định "rủi ro được chấp nhận" và "quy trình đánh giá việc tuân thủ quy trình" như Luật đã giao Chính phủ. Đồng thời, xây dựng hệ thống chỉ tiêu đánh giá kết quả (Key Performance Indicators) phân biệt theo bốn loại hình: nghiên cứu cơ bản (chỉ số công bố quốc tế, đào tạo nhân lực trình độ cao); nghiên cứu ứng dụng (số bằng sáng chế, giải pháp công nghệ); phát triển công nghệ (số sản phẩm thương mại hóa, hợp đồng chuyển giao); đổi mới sáng tạo (tăng năng suất, thị phần, doanh thu mới). Tiền kiểm "thông minh" có nghĩa là tập trung vào thẩm định năng lực tổ chức chủ trì và tính hợp lý của phương án nghiên cứu, thay vì kiểm tra chi tiết từng dòng dự toán. Hậu kiểm "dựa trên kết quả" có nghĩa là chuyển trọng tâm sang kiểm toán hoạt động (performance audit) theo mô hình 3E (Economy, Efficiency, Effectiveness) của các cơ quan kiểm toán tối cao tiên tiến.

Trụ cột thứ hai: Cụ thể hóa cơ chế khoán chi đến sản phẩm cuối cùng. Nghị định số 265/2025/NĐ-CP đã đặt nền móng pháp lý cho cơ chế khoán chi, nhưng cần được vận hành thực chất thông qua bốn nội dung. Một là, ban hành thông tư hướng dẫn quy trình giải ngân theo gói đối với các nhiệm vụ KH & CN có quy mô dưới một ngưỡng nhất định, tham khảo mô hình Horizon Europe. Hai là, áp dụng tỷ lệ chi phí gián tiếp cố định cho tổ chức chủ trì (có thể ở mức 20-25%) để giảm gánh nặng chứng từ. Ba là, trao quyền cho chủ nhiệm đề tài điều chỉnh giữa các mục chi trong tổng kinh phí được khoán mà không cần phê duyệt lại. Bốn là, rút ngắn thời gian quyết toán xuống tối đa 6 tháng kể từ ngày nghiệm thu. Trách nhiệm giải trình của tổ chức chủ trì tập trung ở khâu nghiệm thu sản phẩm cuối cùng và lưu trữ chứng từ phục vụ kiểm tra ngẫu nhiên hậu kiểm, không phải ở khâu chứng minh từng giao dịch chi tiêu trong quá trình thực hiện.

Trụ cột thứ ba: Hình thành thiết chế chuyên trách đánh giá hiệu quả R&D phù hợp với điều kiện Việt Nam. Trong bối cảnh tinh gọn bộ máy theo Nghị quyết số 18-NQ/TW và việc Bộ Khoa học và Công nghệ vừa được hợp nhất với Bộ Thông tin và Truyền thông, không cần thành lập tổ chức cấp bộ mới. Phương án khả thi là nâng cấp đơn vị sự nghiệp hiện có (như Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ, hoặc một đơn vị tương đương trong cơ cấu mới của Bộ Khoa học và Công nghệ) thành Cơ quan Đánh giá KH, CN & ĐMST quốc gia, với chức năng: đánh giá tiền dự án, giám sát giữa kỳ, đánh giá cuối kỳ và đánh giá tác động dài hạn cho các chương trình R&D sử dụng NSNN có quy mô lớn. Đơn vị này hoạt động theo nguyên tắc chuyên môn độc lập, sử dụng đội ngũ chuyên gia đầu ngành trong và ngoài nước, và kết quả

đánh giá là một trong những căn cứ pháp lý để quyết định phân bổ ngân sách cho các chương trình tiếp theo. Đối với đội ngũ kiểm toán, thanh tra, cần triển khai chương trình đào tạo chuyên sâu về kiểm toán hoạt động trong lĩnh vực R&D, có sự tham gia hợp tác kỹ thuật với KISTEP, Tòa Kiểm toán châu Âu (ECA) và Cơ quan Giải trình Chính phủ Hoa Kỳ (GAO).

Trụ cột thứ tư: Xây dựng nền tảng dữ liệu kiểm tra, giám sát R&D tích hợp quốc gia. Cần thiết lập một nền tảng số quốc gia kết nối toàn bộ vòng đời nhiệm vụ KH,CN&ĐMST sử dụng NSNN, gồm bốn lớp dữ liệu: (i) dữ liệu nhiệm vụ KH,CN&ĐMST (đăng ký, tuyển chọn, phê duyệt, thực hiện, nghiệm thu); (ii) dữ liệu tài chính (dự toán, giải ngân, quyết toán, từ TABMIS); (iii) dữ liệu kết quả nghiên cứu (công bố, sáng chế, sản phẩm ứng dụng); (iv) dữ liệu nhà khoa học và tổ chức nghiên cứu. Nền tảng phải cho phép giám sát trực tuyến tiến độ thực hiện và phân tích chéo "đồng vốn - kết quả - tác động". Trên nền tảng này, ứng dụng phân tích dữ liệu lớn để phát hiện sớm các bất thường trong chỉ tiêu, sử dụng trí tuệ nhân tạo để hỗ trợ đánh giá tự động chất lượng báo cáo nghiên cứu và phát hiện gian lận khoa học (đạo văn, trùng lặp công bố). Đặc biệt, áp dụng giám sát dựa trên rủi ro: phân loại nhiệm vụ KH&CN theo ba mức rủi ro - thấp, trung bình, cao - dựa trên quy mô kinh phí, loại hình nghiên cứu và uy tín của tổ chức chủ trì; nhiệm vụ rủi ro cao được giám sát chặt chẽ, nhiệm vụ rủi ro thấp được áp dụng cơ chế kiểm tra mẫu sau khi nghiệm thu.

Trụ cột thứ năm: Hoàn thiện cơ chế phối hợp liên ngành và minh bạch xã hội. Cần ban hành quy chế phối hợp ba bên giữa Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ và Bộ Khoa học và Công nghệ trong xây dựng kế hoạch kiểm tra, kiểm toán, thanh tra hàng năm đối với các tổ chức KH,CN sử dụng NSNN, theo nguyên tắc "một tổ chức trong một năm tối đa chỉ tiếp một đoàn về cùng nội dung". Đồng thời, công khai theo định kỳ: tổng quan dự toán và quyết toán NSNN cho KH,CN&ĐMST theo lĩnh vực, chương trình và đơn vị thực hiện; kết quả nghiệm thu các chương trình, đề tài KH,CN cấp quốc gia; báo cáo kiểm toán liên quan đến NSNN cho KH,CN (sau khi đã được xử lý các thông tin cần bảo vệ). Xây dựng cổng dữ liệu mở về NSNN cho KH,CN&ĐMST, cho phép cộng đồng khoa học, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội nghề nghiệp và công chúng tham gia giám sát. Đây là cách thức hiện thực hóa nguyên tắc trách nhiệm giải trình ba cấp độ (tài chính, quản lý, chính trị) mà các hệ thống quản trị công hiện đại hướng tới.

Năm trụ cột nêu trên có quan hệ hệ thống: Trụ cột 1 là triết lý; Trụ cột 2 là cơ chế tác nghiệp; Trụ cột 3 là chủ thể thực thi; Trụ cột 4 là phương tiện hiện đại hóa; Trụ cột 5 là cơ chế giải trình. Triển khai đồng bộ năm trụ cột là điều kiện cần và đủ để phá vỡ bốn nghịch lý cấu trúc, đồng thời hiện thực hóa các chủ trương lớn của Đảng - Nghị quyết số 57-NQ/TW về đột phá khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, Nghị quyết số 68-NQ/TW về phát triển kinh tế tư nhân và chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm.

Về lộ trình, có thể chia làm hai giai đoạn. Giai đoạn 2026-2027 ưu tiên Trụ cột 1 và 2: hoàn thiện hệ thống văn bản hướng dẫn dưới Luật, đặc biệt là quy định chi tiết về tiêu chí rủi ro được chấp nhận và quy trình khoán chi theo gói. Giai đoạn 2028-2030 ưu tiên Trụ cột 3, 4 và 5: hình thành thiết chế đánh giá chuyên trách, vận hành nền tảng dữ liệu tích hợp, và thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành cùng cổng dữ liệu mở. Việc phân kỳ này phù hợp với chu kỳ ngân sách 2026-2030 và lộ trình thực hiện các mục tiêu định lượng của Nghị quyết số 57-NQ/TW đến năm 2030.

4. Kết luận

Giai đoạn 2024-2026 đánh dấu cuộc cải cách thể chế lớn nhất đối với cơ chế, chính sách KH,CN&ĐMST kể từ Đổi mới, với sự ra đời đồng loạt của Nghị quyết số 57-NQ/TW, Luật Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo năm 2025, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, Luật Hoạt

động giám sát năm 2025 và hệ thống nghị định hướng dẫn. Tuy nhiên, cơ chế kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST vẫn đang vận hành dưới tác động của bốn nghịch lý cấu trúc: quy mô tăng nhưng hiệu lực giải ngân giảm; kiểm soát chặt nhưng động lực sáng tạo suy yếu; đa chủ thể nhưng thiếu cơ quan đánh giá chuyên nghiệp; đầu tư hạ tầng số nhưng dữ liệu phân mảnh.

Đối chiếu kinh nghiệm Hàn Quốc (KISTEP), Singapore (RIE2030) và Liên minh châu Âu (Horizon Europe lump-sum) cho thấy xu hướng quốc tế nhất quán: chuyển trọng tâm từ kiểm soát đầu vào, kiểm tra chứng từ chỉ tiêu sang đánh giá đầu ra, đo lường giá trị tạo ra cho xã hội. Việt Nam có cơ hội rút ngắn khoảng cách thông qua khung giải pháp năm trụ cột mà bài viết đề xuất: (1) tái định vị triết lý sang "tiền kiểm thông minh, hậu kiểm dựa trên kết quả"; (2) cụ thể hóa cơ chế khoán chi theo mô hình "tin tưởng nhưng kiểm tra"; (3) hình thành thiết chế chuyên trách đánh giá hiệu quả R&D; (4) xây dựng nền tảng dữ liệu kiểm tra, giám sát R&D tích hợp quốc gia; (5) hoàn thiện cơ chế phối hợp liên ngành và minh bạch xã hội.

Quan trọng hơn cả là quyết tâm chính trị. Nghị quyết số 57-NQ/TW đã khẳng định KH,CN, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số là "đột phá quan trọng hàng đầu" của kỷ nguyên mới. Nghị quyết số 68-NQ/TW đã chỉ rõ phương châm "chuyển mạnh từ tiền kiểm sang hậu kiểm". Luật KH,CN&ĐMST năm 2025 đã thể chế hóa nguyên tắc chấp nhận rủi ro. Khung pháp lý đã sẵn sàng; vấn đề còn lại là tổ chức thực hiện. Với việc kiên trì triển khai đồng bộ năm trụ cột giải pháp trong giai đoạn 2026-2030, Việt Nam hoàn toàn có thể xây dựng được một cơ chế kiểm tra, giám sát NSNN cho KH,CN&ĐMST hiện đại, hiệu quả, vừa giữ vững kỷ luật tài chính công, vừa tạo dư địa cho sáng tạo và đột phá - góp phần hiện thực hóa khát vọng đưa Việt Nam trở thành nước phát triển có thu nhập cao vào năm 2045 theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tài liệu tham khảo

- Arrow, K.J. (1962). "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention", in *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton University Press. pp. 609-626.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. Vol. 3, No. 4. pp. 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Bộ Khoa học và Công nghệ. (2025). Quy định mới về chi ngân sách cho khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, *Cổng thông tin điện tử Bộ Khoa học và Công nghệ*. <https://mst.gov.vn>
- Bộ Tài chính. (2025). *Báo cáo về tình hình thực hiện chi ngân sách nhà nước cho khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số giai đoạn 2021-2025*.
- Bộ Tài chính. (2026). *Báo cáo tại Hội nghị tháo gỡ vướng mắc giải ngân vốn năm 2026 trong lĩnh vực khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số*.
- Chính phủ. (2025a). *Nghị định số 180/2025/NĐ-CP về cơ chế, chính sách hợp tác công tư trong lĩnh vực phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số*.
- Chính phủ. (2025b). *Nghị định số 263/2025/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Luật Khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học và công nghệ công lập, nhân lực, nhân tài và giải thưởng*.
- Chính phủ. (2025c). *Nghị định số 265/2025/NĐ-CP ngày 14/10/2025 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo về tài chính và đầu tư trong khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo*.

Chính phủ. (2025d). *Nghị định số 267/2025/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Luật Khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo về chương trình, nhiệm vụ khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo.*

Đảng Cộng sản Việt Nam. (2024). *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.*

Đảng Cộng sản Việt Nam. (2025). *Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế tư nhân.*

European Commission. (2025). Horizon Europe Work Programme 2026-2027, Publications Office of the European Union, Brussels.

Kiểm toán Nhà nước. (2023). *Báo cáo kiểm toán chuyên đề "Việc quản lý, sử dụng kinh phí đầu tư cho lĩnh vực khoa học và công nghệ giai đoạn 2020-2022".*

Kiểm toán Nhà nước. (2025). *Báo cáo công tác sáu tháng đầu năm 2025 và phương hướng nhiệm kỳ 2025-2030.*

Kiểm toán Nhà nước. (2026). *Kế hoạch kiểm toán trung hạn 2026-2028.*

KISTEP. (2025). Korea Institute of S&T Evaluation and Planning - Main Functions, Eumseong-gun. <https://www.kistep.re.kr>.

Mazzucato, M. (2018). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Penguin Books, London.

OECD/DAC. (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (Evaluation and Aid Effectiveness No. 6)*, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

OECD. (2023). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management for Sustainable Development (Second Edition)*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/632da462-en-fr-es>

Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*. Vol. 8, No. 3, pp. 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Osborne, S.P. (ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London and New York.

Nelson, R.R. (1959). The Simple Economics of Basic Scientific Research. *Journal of Political Economy*. Vol. 67, No. 3. pp. 297-306.

Ngân hàng Thế giới. (2024). Vietnam - Research and Development Expenditure (% of GDP). World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org>.

NRF Singapore. (2025). Research, Innovation and Enterprise 2030 Plan (RIE2030). National Research Foundation, Singapore.

OECD. (2020). *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021*. OECD Publishing, Paris.

Quốc hội. (2025a). *Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15.*

Quốc hội. (2025b). *Luật Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo số 93/2025/QH15.*

Quốc hội. (2025c). *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân số 121/2025/QH15.*

Quốc hội. (2025d). *Nghị quyết số 193/2025/QH15 ngày 19/02/2025 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc biệt tạo đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.*

Thủ tướng Chính phủ. (2025). *Kết luận tại Phiên họp lần thứ năm của Ban Chỉ đạo của Chính phủ về phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số và Đề án 06.*