

NGHIÊN CỨU VỀ CHÍNH SÁCH VÀ QUẢN LÝ

**THỰC TIỄN QUỐC TẾ, BỐI CẢNH TRONG NƯỚC
VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO PPP THỰC HIỆN
NHIỆM VỤ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ Ở VIỆT NAM**

ThS. Nguyễn Võ Hưng

Viện Chiến lược và Chính sách khoa học và công nghệ

Tóm tắt:

Quan hệ đối tác công tư, đồng tài trợ (PPP) thực hiện nhiệm vụ KH&CN được Đảng và Nhà nước coi là giải pháp quan trọng để tăng cường liên kết giữa tổ chức khoa học và công nghệ (KH&CN) với doanh nghiệp trong việc thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu ứng dụng, đổi mới công nghệ, đào tạo nhân lực. Nghiên cứu thực tiễn quốc tế cho thấy khái niệm PPP được dùng trong nhiều lĩnh vực với nghĩa rất khác nhau, dễ gây nhầm lẫn. Trong hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới (STI) khái niệm PPP cũng được dùng để chỉ những tương tác công tư rất đa dạng. Mỗi thiết kế PPP cụ thể phụ thuộc vào loại vấn đề cần giải quyết, bối cảnh, điều kiện, năng lực hợp tác của các bên và nhiều yếu tố khác. Bài viết này phân tích thực tiễn quốc tế về PPP trong hoạt động STI, chủ yếu của Hoa Kỳ và EU, từ đó, đánh giá bối cảnh để xác định loại vấn đề mà PPP trong hoạt động STI ở Việt Nam cần và có thể thực hiện được trong giai đoạn 10 năm tới.

Từ khóa: Quan hệ đối tác công tư; Khoa học, công nghệ và đổi mới; PPP; STI.

Mã số: 16022201

1. Khái niệm và sự cần thiết

1.1. Đặc điểm và ý nghĩa

PPP trong hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới (viết tắt theo thông lệ quốc tế là STI), được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Ở một thái cực, có quan điểm cho rằng mọi tương tác có sự tham gia của đối tác công và đối tác tư, trực tiếp hay gián tiếp, cùng đóng góp nguồn lực hay thông qua giao dịch thị trường đều được coi là PPP. Ở một thái cực khác, chỉ những tương tác công tư thỏa mãn đồng thời nhiều tiêu chí khác nhau mới được coi là PPP.

OECD (1998) cho rằng “PPP được hiểu là bất cứ mối quan hệ nào dựa trên đổi mới, theo đó, các đối tác công và tư cùng tham gia đóng góp nguồn lực tài chính, nhân lực, nghiên cứu và cơ sở hạ tầng, trực tiếp hoặc bằng hiện

vật (in kind)". Đặc điểm định danh, từ khóa trong khái niệm PPP, phân biệt nó với các loại hình tương tác công tư khác trong STI chính là *các bên đóng góp nguồn lực cùng nhau tham gia thực hiện một hoặc một số dự án nào đó*. Một đặc điểm khác của PPP, điều kiện đảm bảo tính bền vững của PPP là nguyên tắc tự nguyện, vì lợi ích căn bản của các bên.

Quan hệ đối tác giữa các tổ chức thuộc khu vực công và khu vực tư giúp tạo nên sức mạnh tập thể và sự mới mẻ nhờ kết hợp được những tri thức và năng lực chuyên môn đa dạng. Đối với nhà nước, PPP được kỳ vọng sẽ cải thiện "hiệu quả" của đầu tư công cho STI. Việc có được cam kết đóng góp nguồn lực của khu vực tư và quan trọng hơn là sự tham gia có tính quyết định của khu vực tư trong việc xác định nghị trình nghiên cứu được cho là làm tăng tính thực tiễn và triển vọng thành công của các dự án R&D thực hiện theo cơ chế PPP.

1.2. Tham gia của Nhà nước

Theo tiếp cận kinh tế học tân cổ điển, Nhà nước có vai trò đưa ra các biện pháp nhằm khắc phục những *lỗi thị trường* (market failures). Hoạt động STI liên quan tới nhiều loại "lỗi thị trường" khác nhau như tính chất *hàng hóa công* của nhiều loại tri thức, công nghệ; sự tồn tại của "ngoại ứng tích cực" (positive externalities); *tính không chắc chắn*, nhiều rủi ro cả về kỹ thuật và thương mại; vấn đề "thị trường lép" (thin market), không đủ quy mô với hệ quả là nhiều dịch vụ kỹ thuật không được đầu tư, cung cấp.

Theo tiếp cận hệ thống đổi mới, ngoài việc sửa chữa các "lỗi thị trường", Nhà nước còn có vai trò hậu thuẫn, gây dựng các thể chế phi thị trường nhằm *tăng cường học hỏi và tương tác giữa các thực thể*, từ đó, thúc đẩy hệ thống vận hành tốt hơn. Ở đây, *lỗi hệ thống*, thứ đang gây trở ngại cho tương tác và học hỏi, thứ làm cho hệ thống đổi mới không vận hành được như kỳ vọng là những trở ngại cần sự can thiệp chính sách để tháo gỡ. Những chính sách như vậy trong nhiều trường hợp là riêng có đối với hệ thống, trong đó, chúng được hình thành và có thể không có tác dụng trong hoàn cảnh khác. Khi xem xét, học hỏi kinh nghiệm của các nước khác sẽ phải hết sức lưu ý tính chất này.

1.3. Phân loại tương tác công tư trong STI

Một cách khái quát, tương tác giữa các thực thể thuộc khu vực công và khu vực tư có thể phân theo các tiêu chí sau đây:

Chính thức hay không chính thức. Chính thức được hiểu là giữa hai bên có ký kết thỏa thuận hay hợp đồng, trong khi đó, với quan hệ lâu năm giữa doanh nghiệp và cơ quan nghiên cứu có thể cho phép hai bên nhờ cậy lẫn

nhau khi cần thiết mà không cần phải ký kết hợp đồng là một ví dụ về loại tương tác không chính thức.

Khung thời gian. Tương tác có thể là ngắn hạn, có thời hạn dưới một năm; hay trung hạn đến 3 năm; hay dài hạn khi quan hệ đối tác không còn ở một dự án đơn lẻ mà là một loạt các hoạt động chung có khung thời gian đến 5 năm, 7 năm hoặc thậm chí lâu hơn nữa.

Tham vọng. Tương tác có thể nhắm tới những giá trị mang tính chiến lược, lợi ích cốt lõi của nhiều bên, nhưng cũng có thể là giải quyết những vấn đề thường nhật, nhỏ lẻ.

Mức độ chuyên biệt. Tương tác có thể nhắm tới những mục tiêu cụ thể nhưng cũng có thể rộng hơn, chẳng hạn như cùng hướng tới việc tạo ra tri thức mới trong các dự án trao đổi nhân sự giữa các tổ chức, xây dựng năng lực,...

Về loại hoạt động, PPP trong hoạt động STI có thể thực hiện gắn với các hoạt động như: (i) nghiên cứu theo đặt hàng; (ii) chương trình/dự án nghiên cứu chung; (iii) hợp tác khai thác tài sản trí tuệ; (iv) doanh nghiệp khởi nghiệp từ đại học, viện nghiên cứu và liên doanh giữa cơ quan nghiên cứu và doanh nghiệp; (v) tư vấn kỹ thuật; (vi) trao đổi chuyên gia giữa doanh nghiệp và cơ quan khoa học.

2. Thực tiễn quốc tế về PPP trong hoạt động STI

2.1. Hợp tác công tư trong hoạt động STI ở Hoa Kỳ

2.1.1. Nhà nước tham gia các liên minh R&D của giới doanh nghiệp¹

Việc các doanh nghiệp Hoa Kỳ thành lập các liên minh để cùng làm R&D đã xuất hiện từ khá lâu, tuy nhiên, những liên minh như vậy luôn phải đối diện với nguy cơ bị cáo buộc vi phạm luật chống độc quyền. Phải đến năm 1984, khi Quốc hội Hoa Kỳ thông qua Đạo luật về hợp tác nghiên cứu quốc gia (The National Cooperative Research Act - NCRA) thì hợp tác R&D giữa các doanh nghiệp Hoa Kỳ mới chính thức được khuyến khích.

Cũng trong thời gian nói trên, vấn đề Nhà nước tham gia hoặc hỗ trợ các liên minh R&D của giới doanh nghiệp cũng được bàn luận. Người ta tin rằng, nhiều doanh nghiệp có sức mạnh bù trừ lẫn nhau, do vậy cần hợp tác; hợp tác cũng thúc đẩy chuyển giao công nghệ trong ngành; hình thành một tiêu chuẩn ngành, mở ra thị trường tiềm năng lớn hơn. Ngoài ra, việc Nhà nước tham gia các liên minh R&D do doanh nghiệp khởi xướng còn hướng tới mục tiêu tăng hiệu quả đầu tư R&D từ ngân sách công, bởi khi có doanh

¹ Nội dung của phần này được tổng hợp từ nhiều nguồn tài liệu, trong đó, chủ yếu là nghiên cứu của Cơ quan Ngân sách Quốc hội Hoa Kỳ có tựa đề "Using R&D Consortia for Commercial Innovation: SEMATECH, X-ray Lithography, and High-Resolution Systems" (CBO, 1990).

nghiệp tham gia và bỏ tiền ra cùng đầu tư, tính thực tiễn và cơ hội thành công của R&D được cho là cao hơn.

Những lý lẽ như trên đã mở đường cho sự ra đời của SEMATECH², một liên minh R&D trong lĩnh vực bán dẫn, một hình mẫu về nỗ lực chung của Nhà nước và giới doanh nghiệp trong hợp tác R&D. SEMATECH được thành lập vào năm 1987 nhằm vực dậy công nghệ chế tác của ngành bán dẫn Hoa Kỳ. Đây là một liên minh R&D với sự tham gia của 14 công ty bán dẫn của Hoa Kỳ, đại diện cho 80% sản lượng của ngành này tại Hoa Kỳ lúc bấy giờ. Chính quyền liên bang ban đầu thông qua một khoản ngân sách trị giá 100 triệu USD trong năm tài chính 1988 để đối ứng với phần đóng góp (cũng là 100 triệu USD) của các công ty thành viên liên minh. Sau đó, chính quyền và các doanh nghiệp đạt thỏa thuận cam kết dành nguồn lực trong 5 năm tham gia R&D chung về công nghệ chế tạo bán dẫn với kinh phí hàng năm khoảng 200 triệu USD, mỗi bên đóng góp một nửa. Ngoài chính quyền liên bang và các nhà sản xuất bán dẫn, sau này SEMATECH còn thu hút được sự tham gia của một liên minh 140 nhà sản xuất thiết bị chế tạo bán dẫn và đóng góp của các chính quyền địa phương. Tiếp sau SEMATECH, chính quyền các cấp của Hoa Kỳ còn tham gia vào nhiều liên minh R&D trong các ngành công nghệ cao khác.

SEMATECH và các liên minh tương tự có bản chất của PPP, tuy nhiên vào thời đó, những mô hình này được gọi tên bằng thuật ngữ “R&D phối hợp” (collaborative R&D). Sau này, khái niệm PPP trong R&D được sử dụng ở Hoa Kỳ để chỉ việc khu vực doanh nghiệp cấp kinh phí cho R&D của đại học và cơ quan nghiên cứu công.

2.1.2. Doanh nghiệp tham gia hỗ trợ R&D của đại học và cơ quan nghiên cứu nhà nước

Theo Scotchmer³, PPP trong R&D ở Hoa Kỳ được hiểu là việc khu vực tư tham gia đầu tư kinh phí cho các dự án nghiên cứu của các đại học và viện nghiên cứu nhà nước với kỳ vọng được tiếp cận sớm kết quả (nếu có) hoặc được sở hữu (toàn bộ hoặc một phần) tài sản trí tuệ được tạo ra từ những nghiên cứu này. Có thể nói, hoạt động nghiên cứu của các đại học Hoa Kỳ ngày càng dựa nhiều vào nguồn kinh phí từ khu vực doanh nghiệp⁴. Xu thế này đang làm mờ đi ranh giới giữa khoa học phi lợi nhuận, và khoa học vì lợi nhuận, làm dấy lên những lo ngại mới.

² SEMATECH là chữ viết tắt của cụm từ tiếng Anh: Semiconductor Manufacturing Technology.

³ Scotchmer, S. (2005), *Innovation and Incentives*. The MIT Press. Cambridge.

⁴ Li và Gross (2003) cho thấy, có từ 23% đến 28% nhà nghiên cứu trong lĩnh vực y sinh học có nhận kinh phí nghiên cứu từ doanh nghiệp; 43% nhận quà liên quan tới hoạt động nghiên cứu; và khoảng một phần ba có những quan hệ tài chính cá nhân với các nhà tài trợ doanh nghiệp. Trong thập kỷ 1980, có tới 46% công ty về công nghệ sinh học có hỗ trợ nghiên cứu của đại học.

Thực tiễn của Hoa Kỳ cho thấy, PPP trong R&D một mặt khai thác được những ưu điểm như huy động được thêm nguồn lực tài chính cho nghiên cứu, nâng cao tính thực tiễn, khả năng áp dụng của kết quả nghiên cứu,..., mặt khác, nó cũng đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết, như vấn đề sở hữu các tài sản trí tuệ được tạo ra bằng cả hai nguồn tiền, sự hạn chế tính mở của khoa học, khuynh hướng nghiên cứu khoa học quá thiên về lợi ích kinh tế mà coi nhẹ những lợi ích nhân văn khác.

2.1.3. PPP cung cấp dịch vụ STI cho SMEs⁵

Quan hệ đối tác trong STI ở Hoa Kỳ không chỉ giới hạn ở các chương trình R&D qui mô lớn mà còn khá phổ biến và thành công trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ STI cho SMEs, điển hình là chương trình Quan hệ đối tác khuyến sản xuất (Manufacturing Extension Partnership - MEP). MEP thực chất là một mạng lưới các trung tâm vùng hoạt động trên cơ sở quan hệ đối tác nhiều bên (cả công và tư) cung cấp dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật và dịch vụ kinh doanh sát với nhu cầu của SMEs ở địa phương nhằm nâng cao kết quả hoạt động và tính cạnh tranh của các doanh nghiệp này. Chương trình là một sáng kiến phối hợp giữa chính quyền liên bang và chính quyền các bang, có sự tham gia của cả các tổ chức không vì mục đích lợi nhuận, các cơ quan khoa học, và các nhóm doanh nghiệp.

Đi vào hoạt động từ năm 1988 với 3 trung tâm, đến nay MEP đã mở rộng ra tất cả các bang, với khoảng 60 trung tâm và hơn 440 trạm thực địa. MEP được tổ chức phi tập trung và rất linh hoạt. Kinh phí liên bang được dùng để hỗ trợ cho việc thành lập và vận hành các trung tâm vùng theo nguyên tắc cạnh tranh có đối ứng và trên cơ sở đánh giá năng lực của cơ quan đối tác địa phương. Trung tâm không hỗ trợ tài chính trực tiếp cho doanh nghiệp mà chỉ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và quản lý. Bên cạnh việc huy động các nguồn lực tự có, các trung tâm MEP còn cộng tác với hàng nghìn tổ chức cả công và tư trên khắp nước Mỹ, qua đó khai thác được nguồn lực khác, tránh trùng lặp về dịch vụ, thu hút được các kỹ năng chuyên môn, tăng nhận thức và thúc đẩy sự linh hoạt trong cung ứng dịch vụ.

Thành công và sự đứng vững theo thời gian của MEP là nhờ sự kết hợp tài chính của cả nguồn công và tư. Tính trung bình, hợp tác tài trợ được đảm bảo 35% từ ngân sách trung ương, 35% từ ngân sách bang, và 30% từ các quỹ tư nhân. Doanh nghiệp nhận hỗ trợ phải trả tối đa 40% chi phí. Một nghiên cứu độc lập ghi nhận những doanh nghiệp được nhận trợ giúp của chương trình có mức tăng năng suất cao hơn 5,2% so với những doanh nghiệp cùng loại không nhận trợ giúp (*Schactt, 2011*).

⁵ Nội dung phần này được tổng kết dựa trên các tài liệu của Schacht (2011) và bài của Shapira & Youtie trong OECD (1998).

Một điểm đáng chú ý nữa của MEP là sự thay đổi về nội dung của chương trình trong quá trình triển khai hoạt động. Ý đồ ban đầu khi thành lập chương trình là nhằm cung cấp công nghệ mới nhất (cutting - edge technology) do Viện Quốc gia về Tiêu chuẩn và Công nghệ (NIST) và các phòng thí nghiệm liên bang khác phát triển cho SMEs trong lĩnh vực chế tạo. Tuy nhiên, một báo cáo đánh giá của Chính phủ Hoa Kỳ sau đó kết luận rằng, những công nghệ tiên tiến, từ phòng thí nghiệm là không thực tế với số đông doanh nghiệp chế tác nhỏ bởi những công nghệ này nói chung là đắt đỏ, chưa được kiểm chứng và quá phức tạp. MEP đã chuyển hướng sang cung cấp những công nghệ đơn giản (basic technologies) nhưng lại cho phép SMEs có thể cải thiện vị thế cạnh tranh của họ.

Từ góc độ thiết kế cơ chế, MEP là một cơ chế quan hệ đối tác nhiều bên, nhiều tầng nấc, bao gồm nhiều loại thực thể khác nhau, cả công, tư và hoạt động căn cứ theo tín hiệu thị trường. Xét về tài trợ thành lập và vận hành các trung tâm vùng, MEP dựa trên quan hệ đối tác giữa các nhà tài trợ. Xét về hoạt động của từng trung tâm, MEP lại dựa trên quan hệ đối tác giữa các trung tâm với rất nhiều các nhà cung cấp dịch vụ khác, cả công và tư. Dịch vụ của các trung tâm không phải là miễn phí, do vậy hoạt động theo các tín hiệu thị trường, đáp ứng nhu cầu thực của SMEs tại địa phương.

2.2. PPP trong các chương trình khung về khoa học và công nghệ của EU

2.2.1. Các sáng kiến công nghệ chung

PPP trong hoạt động STI đã tồn tại ở các nước thành viên EU từ khá lâu dưới nhiều hình thức, qui mô, và trong các lĩnh vực công nghệ khác nhau. Tuy nhiên, phải đến giai đoạn 2005 - 2007, PPP trong hoạt động STI ở tầm EU dưới hình thức các Sáng kiến công nghệ chung (JTIs - Joint Technology Initiatives) mới bắt đầu được bàn thảo và sau đó được đưa vào nội dung của Chương trình khung thứ 7 của EU về nghiên cứu, phát triển công nghệ và các hoạt động trình diễn cho giai đoạn 2007-2013.

JTIs được xem như một cách thức mới thực hiện PPP trong hoạt động STI ở cấp độ châu Âu. JTIs được đề xuất từ hoạt động của các Diễn đàn Công nghệ Châu Âu (European Technology Platforms, ETPs), được thành lập theo quyết định của EU với tư cách của một cơ quan “nhà nước” nhằm hợp thức hóa việc góp vốn của EU với các đối tác thuộc khu vực tư. Tỷ lệ đóng góp phổ biến trong JTIs là 50:50, nhưng cũng có những ngoại lệ.

Về tổ chức, mỗi JTIs thường bao gồm một Ban quản trị, Giám đốc Điều hành và Văn phòng điều hành. Trong một số trường hợp, tổ chức của JTIs còn có thêm Hội đồng khoa học và một số bộ phận đại diện cho tiếng nói

của các bên liên quan khác. EU (đại diện bởi EC) là một thành viên sáng lập của JTIs và tham gia vào quá trình ra quyết định.

Những đề xuất thành lập JTIs được xem xét, lựa chọn trên cơ sở kết quả đánh giá theo các tiêu chí khác nhau, cụ thể như sau:

- Tầm quan trọng mang tính chiến lược của chủ đề và những chỉ dấu về những kết quả rõ ràng;
- Giải trình thuyết phục về sự tồn tại của lỗi thị trường;
- Giải trình thuyết phục về giá trị tăng thêm đối với EU;
- Cam kết của khu vực doanh nghiệp;
- Những công cụ chính sách hiện có không đủ để giải quyết vấn đề đặt ra.

2.2.2. Cơ cấu pháp lý và tài chính công trong JTIs

JTIs được thành lập dưới hình thức “Cùng thực hiện” (Joint Undertakings) theo Điều 171 của Hiệp định về hoạt động của Liên minh châu Âu, điều khoản cho phép tổ chức này cùng với đối tác khác thành lập những thực thể liên kết để thực hiện các sứ mệnh của EU. Để phù hợp với quy tắc tài chính, kinh phí của EU hỗ trợ cho JTIs không tính là một khoản trợ cấp mà là một *khoản đóng góp*, nhờ đó được hưởng những quy chế tài chính linh hoạt hơn. Những đóng góp tài chính không phải chịu những quy định cụ thể đối với các khoản tài trợ được xác định trong Quy chế tài chính. Ngoài ra, để đảm bảo sự minh bạch một cách đầy đủ, hai dòng ngân sách riêng sẽ được xác lập: một dòng cho chi phí vận hành Joint Undertaking và một dòng cho những chi phí nghiên cứu.

2.2.3. Kết quả và hướng phát triển của JTIs

Trong khuôn khổ của Chương trình khung thứ 7 (2007 - 2013), đã có 5 JTIs được thành lập và đi vào hoạt động, với số tiền đóng góp của EU lên đến 3,12 tỷ EUR, đối ứng với khoản đầu tư trị giá 4,66 tỷ EUR từ khu vực tư. JTIs đã khẳng định sự thành công trong việc hấp dẫn sự tham gia của khu vực tư (bao gồm cả SME với tỷ lệ 28% các đối tác tham gia). Thực tiễn hoạt động của JTIs cũng chỉ ra một số điểm hạn chế, dẫn đến một số điều chỉnh, bổ sung chính sách phù hợp hơn cho PPP.

Tiếp nối Chương trình khung thứ 7, Chương trình khung cho giai đoạn 2014-2020 với tên gọi “Chân trời 2020” (*Horizon 2020*) tiếp tục coi JTIs là một công cụ thực hiện PPP trong nghiên cứu và đổi mới ở cấp độ châu Âu. Một số điều chỉnh được áp dụng theo hướng đơn giản hóa các thủ tục hành chính liên quan tới thành lập, vận hành JTIs; đồng thời, áp dụng quy chế đặc thù về tài chính đối với hoạt động của JTIs.

Bên cạnh JTIs, “Chân trời 2020” bổ sung thêm hình thức “Quan hệ đối tác công tư dựa trên hợp đồng”. Theo cách này, PPP được thực hiện mà không cần phải thành lập một pháp nhân mới, mà thay vào đó là một hợp đồng quan hệ đối tác được ký kết giữa đại diện của EU với đại diện của khu vực tư. PPP theo hợp đồng được cho là phù hợp cho những nhiệm vụ có thể được xác định tương đối rõ ràng ngay từ đầu và liên quan trực tiếp tới doanh nghiệp. Hình thức PPP theo hợp đồng không làm phát sinh những vấn đề phức tạp về tài chính và tổ chức như JTIs, tuy nhiên, hạn chế của hình thức này là sự lỏng lẻo trong cam kết tham gia của các bên liên quan.

3. Bối cảnh và vấn đề đặt ra cho PPP thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ ở Việt Nam

3.1. Hạn chế trong xác định và đầu tư thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ

3.1.1. Nhiệm vụ khoa học và công nghệ

Luật KH&CN năm 2013 giải thích nhiệm vụ KH&CN theo nghĩa khá mở, là “*những vấn đề KH&CN cần được giải quyết để đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, phát triển KH&CN*”. Tuy nhiên, trên thực tế nhiệm vụ KH&CN thường được hiểu bó hẹp trong phạm vi hoạt động R&D và sản xuất thử nghiệm, được tổ chức dưới hình thức chương trình, đề tài, dự án, nhiệm vụ nghiên cứu theo chức năng của tổ chức KH&CN và các hình thức khác. Nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước được phân cấp thành nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia, cấp bộ/cấp tỉnh và cấp cơ sở. Đối với nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia, cấp bộ/cấp tỉnh phải được thực hiện theo hình thức đặt hàng. Những quy định trên khiến việc áp dụng khái niệm nhiệm vụ KH&CN cho các hoạt động không phải là R&D hay sản xuất thử nghiệm, các hoạt động có sử dụng nguồn lực không từ nguồn ngân sách nhà nước tỏ ra khá khiên cưỡng.

3.1.2. Xác định nhiệm vụ khoa học và công nghệ

Xác định được những nhiệm vụ KH&CN đáng được cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước để thực hiện là một việc khó. Do nhà nước đại diện cho lợi ích của cộng đồng, nên về nguyên tắc, nhiệm vụ KH&CN được đảm bảo kinh phí nhà nước cần phải mang lại những lợi ích (kỳ vọng) cho cộng đồng lớn hơn chi phí thực hiện. Tuy nhiên, thực tế có nhiều cộng đồng khác nhau và điều có lợi cho cộng đồng này chưa chắc đã có lợi cho cộng đồng khác. Thêm vào đó, việc thiếu tín hiệu thị trường, có quá nhiều yếu tố chưa chắc chắn, độ trễ lớn... khiến ta không có cơ chế hữu hiệu để xác định trước giá trị thực của các nhiệm vụ KH&CN được đề xuất.

Vấn đề trở nên phức tạp hơn khi nhiều kết quả thực hiện các nhiệm vụ KH&CN sử dụng ngân sách nhà nước lại không được/chưa được áp dụng vào đời sống, chưa mang lại những lợi ích rõ ràng. Đáp lại những phê phán về vấn đề này, cơ quan quản lý nhà nước về KH&CN thường đưa ra những biện pháp mang tính “phản ứng nhanh”, có nguy cơ “hắt cả chậu nước có đứa bé trong đó”. Cơ chế đặt hàng nhiệm vụ KH&CN mới được quy định ở Việt Nam là một ví dụ.

Trước những chỉ trích về việc nhiều kết quả nghiên cứu bị bỏ trong “ngăn kéo”, các nhà quản lý đã đáp lại bằng “cơ chế đặt hàng nhiệm vụ KH&CN” với kỳ vọng sẽ giải quyết được vấn đề kết quả nghiên cứu không có địa chỉ ứng dụng. Tuy nhiên, cơ chế đặt hàng như qui định hiện nay cũng chưa thực sự đáp ứng được kỳ vọng.

Luật KH&CN quy định các nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia, cấp bộ, cấp tỉnh phải thực hiện theo hình thức đặt hàng. Để thực hiện các quy định này, ngày 26/5/2014, Bộ KH&CN ban hành Thông tư 07/2014/TT-BKH&CN quy định trình tự, thủ tục xác định nhiệm vụ KH&CN cấp quốc gia sử dụng NSNN. Về trình tự, thủ tục xác định nhiệm vụ KH&CN, theo Thông tư 07/2014/TT-BKH&CN, về cơ bản có các bước như sau:

- Các cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi đề xuất đến Bộ KH&CN;
- Bộ KH&CN xem xét, đánh giá, lựa chọn các đề xuất đạt yêu cầu;
- Bộ KH&CN tổ chức Hội đồng xác định nhiệm vụ và trong trường hợp cần thiết, lấy thêm ý kiến của chuyên gia tư vấn độc lập;
- Bộ KH&CN phê duyệt danh mục nhiệm vụ KH&CN để đặt hàng theo tuyển chọn hoặc giao trực tiếp.

Theo tinh thần của Luật KH&CN về việc “*Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện để mọi tổ chức, cá nhân đề xuất ý tưởng khoa học, nhiệm vụ KH&CN*”, Thông tư 07/2014/TT-BKH&CN đã quy định “*tổ chức, cá nhân có quyền đề xuất ý tưởng, nhiệm vụ KH&CN*”, tuy nhiên, các ý tưởng, đề xuất này phải “*gửi đến các cơ quan quản lý có liên quan xem xét, tổng hợp*” và đề xuất lên Bộ KH&CN để tiếp tục xem xét, chọn lọc trước khi đưa ra Hội đồng tư vấn xác định nhiệm vụ KH&CN.

Với cách tổ chức như mô tả trên đây, việc xác định nhiệm vụ KH&CN vẫn do các cơ quan nhà nước giữ vai trò quyết định. Các ý tưởng, định hướng về cơ bản vẫn xuất phát từ phía Nhà nước. Sự tham gia của khu vực tư, đặc biệt là doanh nghiệp còn hạn chế và không bình đẳng. Cơ chế đặt hàng nhiệm vụ KH&CN như hiện nay khó có thể mang lại những thay đổi thực sự trong cách xác định nhiệm vụ KH&CN. Mặt khác, nó có thể sẽ loại bỏ những loại nhiệm vụ KH&CN quan trọng nhưng về bản chất không phù

hợp với cơ chế đặt hàng. Quả là có nguy cơ “hất cả chậu nước có đứa bé trong đó”.

3.1.3. Đầu tư thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ

Trong giai đoạn 2006-2012, tổng chi ngân sách nhà nước cho hoạt động KH&CN (chưa tính kinh phí sự nghiệp môi trường và an ninh, quốc phòng) tăng dần qua các năm, tuy nhiên, tỉ lệ chi KH&CN so với tổng chi ngân sách nhà nước lại có xu hướng giảm dần, từ 1,85%/năm (năm 2006) xuống còn 1,44% (năm 2013). Trong năm 2013, chi ngân sách nhà nước cho đầu tư phát triển KH&CN đạt 6.136 tỷ VNĐ, chiếm 43%, và cho sự nghiệp khoa học đạt 8.008 tỷ VNĐ, chiếm 57%, tỉ trọng tăng hơn so với các năm trước đó.

Bảng 1. Đầu tư từ ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ (chưa tính kinh phí sự nghiệp môi trường và an ninh, quốc phòng và bổ sung lương mới của năm 2012)

Năm	Tổng chi NSNN (tỉ VNĐ)	Tổng chi cho KH&CN từ NSNN (tỉ VNĐ)	Tỉ lệ chi KH&CN so với tổng chi NSNN (%)
2006	292.700	5.429	1,85
2007	348.000	6.310	1,81
2008	390.000	6.585	1,69
2009	486.000	7.867	1,62
2010	575.000	9.178	1,60
2011	725.600	11.499	1,58
2012	903.100	13.168	1,46
2013	978.000	14.144	1,44

Nguồn: Bộ KH&CN (2014).

Trên phương diện quản lý nguồn ngân sách, ngân sách nhà nước đầu tư cho KH&CN được chia thành hai nguồn: (i) đầu tư phát triển KH&CN và (ii) đầu tư sự nghiệp KH&CN. Việc tổ chức xây dựng kế hoạch, phân bổ kinh phí thuộc nguồn (i) được giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện, trong khi đó các việc tương ứng thuộc nguồn (ii) được giao cho Bộ Khoa học và Công nghệ thực hiện. Ở các bộ, ngành, địa phương, việc quản lý kinh phí đầu tư cho KH&CN cũng được phân cấp quản lý cho các cơ quan theo ngành dọc tương ứng. Có thể thấy, khoản ngân sách nhà nước dành cho KH&CN đã rất khiêm tốn, lại phải dàn trải cho nhiều bộ ngành, địa phương và cho nhiều mục tiêu khác nhau.

Đầu tư của khu vực tư nhân cho R&D được cho là còn hạn chế, chủ yếu tập trung ở các doanh nghiệp lớn, có tiềm lực tài chính. Đã có một số doanh

ngiệp, tập đoàn lớn thành lập quỹ phát triển KH&CN, tuy nhiên, việc quản lý, sử dụng quỹ chưa phát huy được kết quả rõ ràng. Nhìn chung, Nhà nước vẫn còn thiếu biện pháp hữu hiệu để huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước cho KH&CN.

3.2. Vấn đề đặt ra đối với PPP trong thực hiện nhiệm vụ KH&CN

3.2.1. Bổ sung công cụ chính sách mới nhằm huy động nguồn lực xã hội cho hoạt động STI

Số liệu cho thấy, đầu tư từ ngân sách nhà nước cho các nhiệm vụ KH&CN còn rất khiêm tốn, dãn trải cho nhiều đầu mối, trong khi đó, tiềm năng đầu tư cho KH&CN từ khu vực tư nhân được cho là rất lớn nhưng chưa được huy động đúng mức. Nhằm khuyến khích khu vực doanh nghiệp tăng chi tiêu cho KH&CN, Nhà nước đã ban hành một số công cụ chính sách trong Luật Đầu tư, Nghị định số 119/1999/NĐ-CP, Luật KH&CN (Điều 32. Liên kết xác định và thực hiện nhiệm vụ KH&CN); Điều lệ Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia, các quy định về quỹ KH&CN của doanh nghiệp. Tuy nhiên, đến nay kết quả thực tế của các chính sách trên còn rất khiêm tốn. Các công cụ hiện hành chủ yếu mang tính trợ cấp, nhằm vào từng dự án, từng doanh nghiệp, theo hướng khuyến khích doanh nghiệp áp dụng kết quả của các nhiệm vụ KH&CN do các tổ chức KH&CN công lập thực hiện bằng kinh phí nhà nước.

Quan hệ giữa doanh nghiệp và Nhà nước trong khuôn khổ các công cụ chính sách trên đây vẫn theo kiểu “xin-cho”, chưa có những công cụ chính sách cho phép Nhà nước và cộng đồng doanh nghiệp *cùng nhau bàn thảo, xác định, đóng góp nguồn lực và thực hiện* những nhiệm vụ KH&CN có lợi cho tất cả các bên. Những chương trình KH&CN quy mô lớn, góp phần quyết định trong việc nâng cao năng lực cạnh tranh của ngành; phát triển các lĩnh vực ưu tiên; giải quyết những vấn đề kinh tế - xã hội trọng yếu; đòi hỏi sự hợp lực của nhiều bên, trong đó có Nhà nước, hiện vẫn chưa có cơ chế thực hiện phù hợp.

Nghị quyết số 20-NQ/TW cũng chỉ rõ, một trong những hạn chế của nền KH&CN nước nhà là “*việc huy động nguồn lực của xã hội vào hoạt động KH&CN chưa được chú trọng; đầu tư cho KH&CN còn thấp, hiệu quả sử dụng chưa cao*”, đồng thời, nêu ra định hướng giải pháp “*tăng cường liên kết giữa tổ chức KH&CN với doanh nghiệp trong việc thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu ứng dụng, đổi mới công nghệ, đào tạo nhân lực. Thí điểm thực hiện cơ chế hợp tác công - tư, đồng tài trợ thực hiện nhiệm vụ KH&CN*”.

Ngày 29/3/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 46/NQ-CP ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 20-NQ/TW; cụ thể

hóa giải pháp nêu trong Nghị quyết số 20-NQ/TW trong đó có nhiệm vụ xây dựng “Đề án cơ chế hợp tác công - tư, đồng tài trợ thực hiện các nhiệm vụ KH&CN”. Đây được kỳ vọng là một trong những giải pháp để tăng cường huy động các nguồn lực xã hội, thu hút đầu tư trong và ngoài nước cho KH&CN, hạn chế tình trạng đầu tư manh mún từ NSNN, giảm chi phí, giảm rủi ro và tạo ra được một môi trường cạnh tranh cao trong hoạt động KH&CN.

3.2.2. Nâng cao tính thực tiễn của hoạt động khoa học và công nghệ

Mặc dù đã có một số cơ chế, chính sách khuyến khích sự tham gia của khu vực tư trong việc xác định và thực hiện các nhiệm vụ KH&CN, hiện tại vẫn chưa có cơ chế đối thoại hữu hiệu cho phép Nhà nước, doanh nghiệp và các tổ chức, cá nhân khác cùng nhau xác định, thực hiện, khai thác kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN mà tất cả các bên cùng quan tâm, nâng cao hiệu quả sử dụng kinh phí nhà nước cho KH&CN. Quan hệ đối tác công tư được kỳ vọng là một cơ chế mới thực hiện mong muốn trên đây, qua đó nâng cao tính thực tiễn của các nhiệm vụ KH&CN nói riêng, hoạt động KH&CN nói chung. Ngoài việc có thêm nguồn kinh phí đầu tư cho nhiệm vụ KH&CN, khu vực tư, với những lợi thế về năng lực R&D, năng lực quản lý, phát triển thị trường, liên kết, tạo mạng lưới,..., trở thành một đối tác quan trọng mà Nhà nước có thể hợp tác để nâng cao hiệu quả đầu tư và thực hiện nhiệm vụ KH&CN. Việc thu hút, khuyến khích khu vực tư tham gia thực hiện nhiệm vụ KH&CN cũng đáp ứng yêu cầu xã hội hóa hoạt động KH&CN, tạo điều kiện khu vực tư tham gia một cách chủ động, tích cực.

4. Tư tưởng chủ đạo trong thiết kế PPP thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ trong 10 năm tới

4.1. Bài học từ thực tiễn quốc tế

Thực tiễn quốc tế cho thấy, cách hiểu về PPP trong hoạt động STI là rất đa dạng. Một thiết kế PPP cụ thể bị chi phối bởi rất nhiều yếu tố, trong đó, phải kể đến những vấn đề mà PPP nhằm giải quyết; môi trường pháp lý và tập quán chi phối toan tính và hành xử của các bên; mong muốn, năng lực và cơ hội hợp tác của các bên. Thực tiễn quốc tế cũng cho thấy, việc đạt được đồng thuận giữa nhiều bên có lợi ích cốt lõi khác nhau để thành lập PPP và sau đó triển khai thực hiện là điều không đơn giản và đòi hỏi nhiều nỗ lực. Kinh nghiệm cũng chỉ ra rằng, PPP đòi hỏi có thời gian để các bên hiểu về nhau tốt hơn, do vậy, ngoài những mục tiêu về những kết quả cụ thể, bản thân quá trình tương tác giữa các bên cũng cần được coi là một mục tiêu của PPP.

Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy, để PPP có kết quả tốt, sẽ cần đến những thử nghiệm, những điều chỉnh chính sách, pháp luật liên quan. Không có công thức chung cho những việc như vậy. Cần phải làm rõ nguyên nhân, bối cảnh và vấn đề đặt ra đối với PPP, kể đó mới tính tới những phương án thiết kế cụ thể.

4.2. Loại nhiệm vụ KH&CN và dạng PPP phù hợp

Về cơ bản, những nhiệm vụ KH&CN thực hiện theo cơ chế PPP phải xuất phát từ sứ mệnh, lợi ích của nhà nước, của cộng đồng và từ mục tiêu lợi nhuận của đối tác tư nhân. Về phía nhà nước, đó là sứ mệnh điều chỉnh lỗi thị trường, lỗi hệ thống, cung cấp hàng hóa/dịch vụ công hoặc/và khắc phục đầu tư dưới ngưỡng của khối tư nhân. Về phía tư nhân, nhiệm vụ phải xuất phát từ lợi ích của họ, có thể là lợi nhuận, nhưng có thể là lợi ích về giảm thiểu rủi ro, tham gia các mạng lưới, truy cập được kho tri thức, nhân lực, cơ sở hạ tầng nghiên cứu của khu vực công. Bảo lãnh về chính trị trong một số trường hợp cũng là một lợi ích quan trọng mà đối tác tư nhân nhắm tới.

Như đã phân tích trong các phần trước, nhiệm vụ KH&CN mà cả khu vực công và khu vực tư có lợi ích trong việc cùng nhau thực hiện có thể là những loại nhiệm vụ sau:

- Phát triển công nghệ ở giai đoạn tiền cạnh tranh: công nghệ ở giai đoạn này có tính chất của hàng hóa công, rủi ro lớn, do vậy doanh nghiệp cần chia sẻ rủi ro và nhà nước cũng có sứ mệnh phải tham gia thực hiện;
- Công nghệ ở giai đoạn thương mại hóa: công nghệ ở giai đoạn này thường mang lại lợi ích trực tiếp cho doanh nghiệp, tuy nhiên, nhà nước vẫn có thể có lý do để tham gia PPP bởi thành công của một công nghệ, đặc biệt là công nghệ nền tảng, có thể mở ra sự phát triển của một ngành kinh tế mới, mang lại lợi ích to lớn cho toàn xã hội.

Việc xác định loại nhiệm vụ KH&CN phù hợp để thực hiện theo PPP như trên chỉ mang tính nguyên tắc. Trên thực tế, nhiệm vụ KH&CN nào phù hợp để thực hiện theo PPP còn tùy thuộc hoàn cảnh cụ thể. Thực tiễn ở nhiều nước, nhiều tổ chức quốc tế cũng phản ánh sự đa dạng trong các tiếp cận đối với PPP trong R&D và đổi mới.

Trong bối cảnh Việt Nam, PPP được kỳ vọng là một sự bổ sung chính sách để giải quyết những vấn đề mà các công cụ chính sách hiện thời chưa đáp ứng được. Cụ thể, đó là bài toán hợp lực để giải quyết những nhiệm vụ KH&CN mang tính chiến lược, có quy mô lớn, ở cấp ngành hay toàn nền kinh tế mà từng doanh nghiệp riêng rẽ, từng bộ ngành riêng rẽ, từng địa phương riêng rẽ không giải quyết được một cách hữu hiệu. PPP thực hiện

nhiệm vụ KH&CN không phải chỉ giải quyết bài toán về quan hệ đối tác công - tư, mà còn phải giải quyết các vấn đề về quan hệ đối tác công - công; và quan hệ đối tác tư - tư. Tư tưởng quan hệ đối tác theo hướng hợp danh, hợp sức trong lúc vẫn duy trì tính độc lập tương đối của các bên được coi là tư tưởng chủ đạo trong thiết kế cơ chế PPP thực hiện nhiệm vụ KH&CN ở Việt Nam trong giai đoạn 10 năm tới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt:

1. Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013, Luật số 29/2013/QH13 của Quốc hội ban hành ngày 18/06/2013.
2. Nguyễn Võ Hưng et al. (2003) *Nghiên cứu cơ chế và chính sách phát triển thị trường công nghệ ở Việt Nam*. Báo cáo Đề tài nghiên cứu cấp Bộ. NISTPASS. Hà Nội.
3. Nguyễn Võ Hưng et al, (2005) *Nghiên cứu cơ chế và chính sách khuyến khích đổi mới công nghệ ở doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs) có vốn nhà nước*. Báo cáo Đề tài nghiên cứu cấp Bộ. NISTPASS. Hà Nội.

Tiếng Anh:

4. CBO. (1990) *Using R&D Consortia for Commercial Innovation: SEMATECH, X-ray Lithography, and High-Resolution Systems*. CBO.
5. EC. (2005) *Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Forstering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness*. Commission Staff Working Document. Brussels.
6. EC. (2009) *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*. Brussels.
7. EC. (2011) *Partnering in Research and Innovation*. Brussels.
8. EU. (2006) *Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council concerning the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007-2013)*. Brussels.
9. EU. (2013) *Council Decision establishing the specific programme implementing Horizon 2020 - the Framework Programme for research and innovation (2014-2020)*. Brussels.
10. EU. (2013) *Commission Delegated Regulation (EU) No 110/2014 on the model financial regulation for public-private partnership bodies referred to in Article 209 of Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council*. Brussels.
11. OECD. (1998) *Science Technology Industry Review No.23: Special Issue on "Public/Private Partnerships in Science and Technology"*. Paris.
12. USAID. (1998) *Partnering for Results: a User's Guide to Inter-sectoral Partnering*.

13. USAID. (1999) *Partnering for Results: Volume II: Assessing the Impact of Inter-sectoral Partnering*.
14. USAID. (2001) *Designing and Managing Partnerships Between U.S. and Host – Country Entities*. CDIE.
15. World Bank. (2010) *Innovation Policy: a Guide for Developing Countries*. The World Bank.
16. GTZ. (2015) *ASEAN Policy Framework on Public-Private Partnerships for Technology Development and Innovation*.
17. Nelson, R., Winter, G.W. (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
18. Freeman, C. (1987) *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Pinter.
19. Lundvall B.A. (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
20. Nelson, R. (ed.). (1993) *National Innovation Systems. A comparative Analysis*, New York: Oxford University Press.
21. Edquist C. (2005) “*Systems of Innovation: Perspectives and Challenges*” in Fagerberg J, Mowery D.C and Nelson R.R (ed.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press.
22. Scotchmer, S. (2005), *Innovation and Incentives*. The MIT Press. Cambridge.
23. Weimer, D., Vining A.R. (2005) *Policy Analysis - Concepts and Practice*. Pearson Prentice Hall.
24. Yescombe E.R. (2007) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann.
25. Lundvall B.A, Chaminade C. & Vang J. (2009) *Handbook of Innovation System in Developing Countries*. Edward Elgar.
26. Loxley J. (2010) *Public Service Private Profits: the Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada*. Fernwood Publishing. Canada.
27. Soete L., Verpagen B., Weel B.T. (2010) *System of Innovation* in Hall B.H. and Rosenberg N.(Eds). *Handbook of the Economics of Innovation*, Volume 2. Elsevier.
28. Kadura B, Langbein J and Wilde K. (2011) *Strengthening Innovation Systems: Foundation, Concept and Strategic Approach*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
29. Schacht W.H. (2011) *Manufacturing Extension Partnership Program: An Overview*. Congressional Research Service.