

VỀ CHÍNH SÁCH NHÀ NƯỚC MUA KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU TẠI VIỆT NAM

Cao Thị Thu Anh¹

Viện Chiến lược và Chính sách KH&CN

Tóm tắt:

Mua kết quả nghiên cứu là một chủ đề nghiên cứu hấp dẫn, khi có rất nhiều lý luận và kinh nghiệm thực tiễn trên thế giới chỉ ra những ưu việt của chính sách này trong việc thúc đẩy đổi mới. Chính sách Nhà nước mua kết quả nghiên cứu (KQNC) cũng được đưa ra gần đây trong các văn bản chính sách khoa học và công nghệ (KH&CN), cụ thể trong Nghị quyết số 46/NQ-CP của Chính phủ về KH&CN, Luật KH&CN năm 2013 và Nghị định số 95/NĐ-CP ngày 17 tháng 10 năm 2014 về đầu tư và tài chính cho KH&CN. Tuy nhiên, để thiết kế và thực thi chính sách Nhà nước mua KQNC thì cần giải quyết các vấn đề như: Mua KQNC là gì? Mục tiêu của chính sách này là gì? Những bài học rút ra từ việc ban hành chính sách Nhà nước mua KQNC? Ở Việt Nam có cần thiết phải ban hành chính sách NN mua KQNC hay không? Nếu có thì quan điểm, mục tiêu và các đối tượng tham gia trong chính sách Nhà nước mua KQNC Nhà nước mua là như thế nào?... Trong khuôn khổ bài báo này, nhóm tác giả đưa ra câu trả lời cho các câu hỏi nêu trên và đặt ra một số vấn đề cho việc ban hành chính sách Nhà nước mua KQNC ở Việt Nam.

Từ khóa: Tài chính; Khoa học và công nghệ; Chính sách; Mua kết quả nghiên cứu.

Mã số: 16120801

1. Mua kết quả nghiên cứu và việc Nhà nước mua kết quả nghiên cứu

1.1. Mua kết quả nghiên cứu

Theo các nghiên cứu, các chính sách nhằm thúc đẩy đổi mới được chia thành nhóm các chính sách hướng cung và nhóm các chính sách hướng cầu (Edler: 2007a; Georghiou, 2007). Nếu như các chính sách hướng cung giúp định hướng hoạt động thì các chính sách hướng cầu định hướng các kết quả đầu ra của hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo. Lý do cơ bản cho việc ban hành các chính sách hướng cung nhằm hỗ trợ cho đổi mới của doanh nghiệp là những thất bại của thị trường liên quan tới thúc đẩy đầu tư cho NC&PT, do những rủi ro của hoạt động NC&PT nên doanh nghiệp thường đầu tư dưới ngưỡng cho hoạt động NC&PT, trong khi tác động lan tỏa của NC&PT lại rất lớn nên Nhà nước cần có sự can thiệp nhằm thúc đẩy đầu tư cho NC&PT. Mục tiêu của các chính sách

¹ Liên hệ tác giả: caothuanh@gmail.com

hướng cung là nhằm tăng cường nỗ lực của doanh nghiệp trong hoạt động đổi mới thông qua việc giảm các chi phí đầu tư. Các công cụ chính sách nhóm hướng cung được chia thành 2 nhóm là các chính sách tài chính và các chính sách về dịch vụ bao gồm: hỗ trợ về vốn thông qua các quỹ, hỗ trợ cho các hoạt động nghiên cứu của khu vực công, hỗ trợ cho hoạt động đào tạo và lưu chuyển cán bộ, hỗ trợ cho hoạt động NC&TK của doanh nghiệp, hỗ trợ về thị trường, môi giới và các biện pháp về mạng lưới. Chính sách đổi mới hướng cầu là chính sách nhằm mục đích tăng cường nhu cầu để thúc đẩy và lan tỏa đổi mới (Edler, 2007b), đồng thời định hướng kết quả của hoạt động đổi mới. Các chính sách đổi mới hướng cầu có thể phân thành ba nhóm chính gồm các chính sách hệ thống, các chính sách về quy định và tiêu chuẩn, chính sách mua sắm công thúc đẩy đổi mới (Blind và cộng sự, 2004; Edler, Georghiou, 2007b). Cách phân chia này chỉ là tương đối vì chính sách là đan xen và nhiều chính sách là sự kết hợp của các chính sách đơn lẻ.

Mua sắm công định hướng đổi mới diễn ra khi một cơ quan nhà nước thực hiện hoạt động mua hoặc đặt hàng một sản phẩm hàng hóa, dịch vụ hoặc một hệ thống chưa từng tồn tại nhưng có thể phát triển trong một khoảng thời gian nhất định dựa trên các hoạt động đổi mới nhằm thực hiện chức năng hoặc các mục tiêu cụ thể của Nhà nước (Edquist và cộng sự, 2000). Mua sắm công định hướng đổi mới được chứng minh là có những điểm ưu việt và được coi là công cụ mạnh nhất khi Nhà nước đóng vai trò là “người tiêu dùng dẫn đầu” để kích thích đổi mới, điều phối để tạo ra thị trường trong nước, giảm chi phí ban đầu đối với các giải pháp đổi mới và do đó thúc đẩy quá trình lan tỏa của đổi mới (von Hippel, 1986; Edquist và cộng sự, 2000; Edler và Georghiou, 2007). Trên thực tế, chính sách KH&CN và đổi mới của các nước vẫn chủ yếu là các chính sách hướng cung (Rigby và cộng sự, 2005). Điều này cũng phù hợp khi các nhà nghiên cứu chỉ ra rằng, khi cả hai phương thức mua sắm công định hướng đổi mới và tài trợ cho hoạt động NC&PT kết hợp với nhau sẽ có tác động đối với hoạt động đổi mới lớn hơn rất nhiều.

1.2. Mục tiêu của chính sách “Nhà nước mua kết quả nghiên cứu”

1.2.1. Mua kết quả nghiên cứu nhằm thúc đẩy đổi mới

Về mặt lý luận chính sách, mua sắm công định hướng đổi mới giúp thúc đẩy đổi mới một cách trực tiếp và gián tiếp. Những ảnh hưởng này đều được thực hiện thông qua việc mua sắm những hàng hóa/dịch vụ đổi mới. Nhà nước khi muốn khuyến khích về đổi mới có thể chi tiền để trả giá cao hơn hoặc chịu tổn thất về hiệu quả (McCrudden, 2004; Edler và Georghiou,

2007), bản thân khu vực công có thể là “người sử dụng thử nghiệm” kết quả đổi mới (Malerba et al.: 2007).

Đề tác dụng trực tiếp tới đổi mới, chính sách mua sắm công thúc đẩy đổi mới cần phải ảnh hưởng tới định hướng hoặc tốc độ thay đổi công nghệ, hoặc cả hai yếu tố trên (Edquist và cộng sự, 2000; Geroski, 1990). Ảnh hưởng tới tốc độ thay đổi công nghệ có thể bao hàm hoặc là tăng đầu tư cho NC&PT, hoặc là tăng cường ứng dụng các kết quả NC&PT trong khi ảnh hưởng tới định hướng bao hàm việc lựa chọn các phương án công nghệ nhất định.

Cabral và cộng sự (2006) đã cho rằng, nhận dạng những ảnh hưởng gián tiếp của chính sách mua sắm công tới đổi mới đó là ảnh hưởng tới quy mô và cấu trúc của thị trường², thiết lập các tiêu chuẩn và các quy định (từ đó nâng cao nhận thức của người dân về đổi mới) và bằng cách thay đổi cơ cấu cạnh tranh của thị trường trong cả ngắn hạn và dài hạn (OFT: 2004).

Theo Edquist (2000), mua sắm công định hướng đổi mới có thể phát huy ở trong cả ba trường hợp như sau: “monopsony” (chỉ có một người mua trên thị trường), “oligopsony” (số lượng người mua trên thị trường ít), và “polypony” (số lượng lớn người mua trên thị trường không nắm giữ thị phần lớn). Trong trường hợp chỉ có một người mua trên thị trường thì “nhu cầu đẩy” được chú trọng thông qua việc chính phủ tham gia vào mua sắm để tạo ra quy mô đổi mới đủ lớn. Trong trường hợp “oligopsony”, chính phủ có thể đóng vai trò là người tiêu dùng dẫn đầu nhằm kích thích việc tạo ra đổi mới và điều phối việc tạo ra các tiêu chuẩn. Trong trường hợp “polypony”, mua sắm công định hướng đổi mới có thể đóng vai trò xúc tác cho khu vực tư nhân, chẳng hạn như thông qua trình diễn những ưu điểm của các đổi mới, chính phủ có thể khuyến khích nhu cầu của khu vực tư nhân về đổi mới.

1.2.2. Mua kết quả nghiên cứu mang lại lợi ích đối với các bên tham gia

Thông qua các chính sách mua sắm công, khu vực công cũng có thể giúp tạo ra những tiêu chuẩn hoặc thúc đẩy sự hội tụ vào một tiêu chuẩn đơn nhất, do vậy khuyến khích truyền bá đổi mới. Khi mua sắm hàng hóa/dịch vụ đổi mới với quy mô lớn, các tổ chức công có thể có ảnh hưởng lớn tới kết quả của quá trình áp dụng công nghệ bởi quyết định lựa chọn công nghệ

² Quy mô của cầu là đặc biệt quan trọng đối với những ngành được đặc trưng bởi nhu cầu NC&PT cao, tiết kiệm hơn khi quy mô sản xuất lớn, có sự nhảy vọt về công nghệ hoặc mức độ bất định cao (Porter 1990), nhu cầu công lớn sẽ giảm bớt những rủi ro thị trường nhờ đảm bảo một lượng doanh số nhất định, tạo khả năng cho những doanh nghiệp đổi mới sớm phát triển theo quy mô, tăng năng suất và giảm chi phí. Ngoài ra, chính sách mua sắm công định hướng đổi mới có thể giúp vạch ra những nhu cầu mới khi những nhà cung cấp và khách hàng tiềm năng không ý thức được nhu cầu người dùng cũng như những đổi mới sản phẩm/dịch vụ nào thị trường nên cung cấp (Edler và Georghiou, 2007).

mới của mình hoặc một tiêu chuẩn phương án đặc thù của công nghệ³ (Cabral et al, 2006).

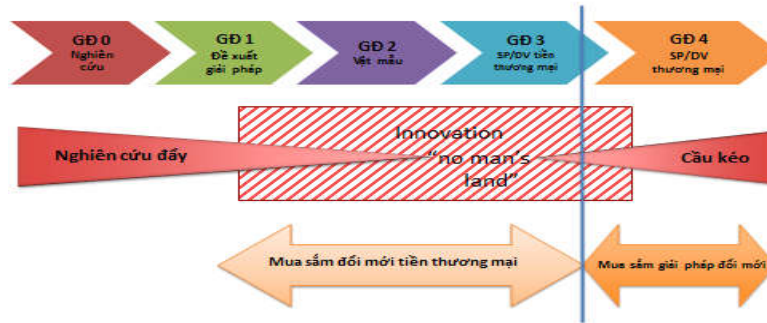
Chính sách mua sắm công có tác dụng *cải thiện chính sách và dịch vụ công* thông qua việc các chính sách mua sắm sẽ giúp hoàn thiện các chức năng của Nhà nước và góp phần hoàn thành tốt các nhiệm vụ công. Mua sắm đổi mới có thể được liên kết với mục tiêu chính sách thông thường, chẳng hạn như phát triển bền vững hoặc nâng cao hiệu năng, mục tiêu này có thể đạt được sớm hơn và hiệu quả hơn thông qua đổi mới. Bên cạnh đó, thông qua mua sắm công định hướng đổi mới *các cơ quan nhà nước sẽ cải thiện mối quan hệ tương tác đối với các nhà cung cấp* (hoặc trong trường hợp các cơ quan nhà nước không phải là người tiêu dùng cuối cùng, thì giúp cải thiện mối quan hệ giữa người sử dụng và nhà cung cấp; trong trường hợp có nhiều nhà cung cấp, sẽ giúp cải thiện mối quan hệ tương tác giữa các nhà cung cấp).

Những quốc gia đi đầu trong việc sử dụng chính sách mua sắm công định hướng đổi mới là các nước châu Âu. Trước khi thực hiện chính sách mua sắm công định hướng đổi mới, EU chủ yếu áp dụng các biện pháp chính sách hướng cung như tài trợ cho hoạt động NC&PT nhằm thúc đẩy các ngành công nghiệp, chi tiền thực hiện các hoạt động NC&PT có liên quan đến lợi ích công. Các nhà làm chính sách cũng như giới nghiên cứu của EU thấy rằng, nếu như có sự cân bằng tốt hơn giữa nhu cầu công và cơ chế cung NC&PT thì có thể cải thiện sự hấp thu các ý tưởng sáng tạo vào khu vực thị trường công. Mua sắm công định hướng đổi mới có thể giúp mang lại giá trị của hoạt động NC&PT nhanh hơn tới thị trường. Thông qua việc đóng vai trò là khách hàng tiềm năng đầu tiên đưa ra các lĩnh vực ứng dụng cụ thể đầu tiên đối với công nghệ mới, khu vực công có thể giúp phát triển các ý tưởng nhanh hơn từ giai đoạn khái niệm đến các giai đoạn phát triển sản phẩm mẫu và thử nghiệm trên khách hàng.

Trên thực tế, chính sách mua sắm công định hướng đổi mới đã được thực hiện độc lập ở một số nước châu Âu như Na Uy, Áo, Italia, Bỉ, Anh, Hà Lan trước khi có sự ra đời của chính sách chung trong Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, đến năm 2009 mới ra đời chính sách mua sắm công định hướng đổi mới ở tầm khu vực, mà trong đó mối quan hệ giữa các bên mua và bán có tính xuyên quốc gia. EU xây dựng và triển khai chính sách mua sắm công định hướng đổi mới trong bối cảnh mua sắm công định hướng đổi mới có tiềm năng chiếm tới 19% GDP của khu vực này. Chính sách mua sắm công định hướng đổi mới được thiết kế nhằm cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ công và đối phó đối với những thách thức mà xã hội đang gặp phải.

³ Việc áp dụng những nhu cầu công nghệ định hướng vào đổi mới trong quy trình đấu thầu có thể khuyến khích sử dụng những công nghệ mới vẫn chưa được thương mại hóa. Việc này có thể thúc đẩy đầu tư vào NC&PT để hoàn thiện những công nghệ này hoặc phát triển những công nghệ mới, tạo ra hiệu ứng khuấy động rộng khắp nền kinh tế.

Đồng thời, sự ra đời của chính sách này cũng được kỳ vọng sẽ tạo điều kiện và thúc đẩy sự phát triển của thị trường các giải pháp đổi mới. Bên cạnh đó, chính sách này cũng nhằm thúc đẩy thị trường EU nhằm mang lại lợi ích cho cộng đồng doanh nghiệp ở châu Âu (chủ yếu đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa).



Nguồn : EU, 2014

Hình 1. Mua sắm đổi mới tiền thương mại và mua sắm giải pháp đổi mới

1.3. Bài học rút ra trong việc ban hành và thực thi chính sách mua sắm công thúc đẩy đổi mới

Từ kinh nghiệm của châu Âu có thể thấy, chính sách mua sắm công định hướng đổi mới được thiết kế nhằm tìm kiếm sự cân bằng tốt hơn giữa nhu cầu của khu vực công và cơ chế cung kết quả hoạt động NC&PT nhằm đưa kết quả hoạt động NC&PT nhanh hơn tới thị trường. Nhà nước với tư cách bên mua sẽ đóng vai trò là khách hàng tiềm năng đầu tiên đưa ra các lĩnh vực ứng dụng cụ thể đầu tiên đối với công nghệ mới, giúp phát triển các ý tưởng nhanh hơn từ giai đoạn khái niệm đến các giai đoạn phát triển sản phẩm mẫu và thử nghiệm trên khách hàng. Như vậy, vấn đề đặt ra đầu tiên là phải rõ mục tiêu khi thiết kế chính sách mua sắm công thúc đẩy đổi mới, đưa ra một phương thức đầu tư mới cho hoạt động NC&PT và đổi mới, bổ sung cho các chính sách đã có thông qua việc mong muốn Nhà nước trở thành người tiêu dùng, dẫn đầu và kích thích đổi mới lan tỏa sang các đối tượng khác trong nền kinh tế. *Chính sách mua sắm công thúc đẩy đổi mới nên được đặt trong tổng thể chính sách về khoa học, công nghệ và đổi mới chứ không phải là một chính sách riêng lẻ.*

Khi Nhà nước đóng vai trò là “người tiêu dùng dẫn đầu” để khuyến khích đổi mới cũng cần chú ý tới bối cảnh của từng quốc gia và khu vực. Thực tế cho thấy, có những quốc gia mà người dân có xu hướng mua sắm và ứng dụng những đổi mới nhiều hơn so với những nơi khác. Như vậy, đây cũng là một điểm lưu ý để đảm bảo thành công cho chính sách mua sắm công thúc đẩy đổi mới.

Khái niệm người tiêu dùng dẫn đầu có thể mở rộng thành thị trường đi đầu khi người tiêu dùng này tạo ra thị trường đủ lớn đối với sản phẩm/dịch vụ mua sắm. Những yêu cầu về thị trường dẫn đầu đặt ra nhu cầu thiết kế *chính sách mua sắm thúc đẩy đổi mới phải chọn được những sản phẩm/dịch vụ phù hợp dựa trên đánh giá nhu cầu thực tế.*

Ngoài ra, khi thiết kế và thực thi chính sách mua sắm công thúc đẩy đổi mới, *một trong những mục tiêu là thu hút sự tham gia của các doanh nghiệp/tổ chức trong nước* trong liên kết mạng lưới, bởi vậy, cũng phải tính đến trường hợp khi các doanh nghiệp nước ngoài giành được các hợp đồng mua sắm công trong khi các doanh nghiệp/tổ chức trong nước không đủ điều kiện để tham gia cung cấp hàng hóa/dịch vụ đổi mới. Điều này đòi hỏi năng lực của cơ quan chịu trách nhiệm về thực thi chính sách mua sắm công. Ví dụ, trong trường hợp mua sắm hệ thống chiếu sáng tiên tiến của chính quyền Bang và Liên bang của CHLB Đức, cơ quan chịu trách nhiệm đã thuyết phục những người ra quyết định và người dân về những lợi ích kinh tế của việc mua sắm hệ thống này từ nước ngoài, bên cạnh lợi ích rõ ràng về tiết kiệm năng lượng, nhờ vậy tăng được hiệu quả vòng đời của nó (Pinnau, 2005).

Một loạt những vấn đề về *đảm bảo mua sản phẩm và dịch vụ NC&PT ở mức giá thị trường gắn với quyền sở hữu trí tuệ* cũng là những điểm cần lưu ý khi thiết kế và ban hành chính sách mua sắm công thúc đẩy đổi mới. Đó là những vấn đề liên quan đến định giá sản phẩm mà sản phẩm đó vẫn cần tiếp tục và phát triển và chưa có thị trường, mức bù đắp về tài chính cần phải trả cho việc không đòi hỏi quyền sở hữu trí tuệ khi cung cấp giải pháp để khai thác mở rộng thị trường.

Chính sách mua sắm công định hướng đổi mới *đòi hỏi phải có hành lang pháp lý cho các hoạt động mua bán.* Hiện nay, các nước châu Âu cũng làm khá tốt và rất chú trọng đến vấn đề phải đánh giá được nhu cầu của các cơ quan nhà nước như ưu tiên mua cái gì, loại nhu cầu nào phù hợp với phương thức mua KQNC. EU cũng đã đưa vào Horizon 2020 những quy định về các bên tham gia trong hoạt động mua sắm công như đối tượng thụ hưởng, nhóm mua, tổ chức đóng vai trò chủ trì và quyền lợi, trách nhiệm của các bên. Như vậy, điều kiện nữa để có thể thực hiện chính sách này đó là cần có các quy định rõ ràng về các bên tham gia, quyền lợi và nghĩa vụ của các bên.

Vấn đề đặt ra cho Việt Nam đó là việc áp dụng nguyên mẫu kinh nghiệm nước ngoài thì có phù hợp hay không? khi một số điều kiện để ban hành và thực thi chính sách mua KQNC là có nhưng cũng tồn tại một số điểm khác biệt cần phải chú ý. Những phân tích dưới đây về chính sách mua KQNC ở Việt Nam giúp sáng tỏ điều đó.

2. Sự cần thiết phải ban hành chính sách Nhà nước mua kết quả nghiên cứu ở Việt Nam

2.1. Các quy định chính sách hiện hành có liên quan tới việc Nhà nước mua kết quả nghiên cứu khoa học và công nghệ ở Việt Nam

Theo quy định tại Nghị định số 95/NĐ-CP về cơ chế đầu tư và tài chính cho KH&CN thì nội dung chi ngân sách nhà nước cho KH&CN bao gồm chi cho đầu tư phát triển KH&CN và chi sự nghiệp KH&CN. Chi đầu tư phát triển nhằm mục đích trang bị cơ sở hạ tầng phục vụ nghiên cứu cho các tổ chức KH&CN công lập, trong khi đó, chi sự nghiệp khoa học bao gồm chi hoạt động thường xuyên, các nhiệm vụ thường xuyên theo chức năng của tổ chức KH&CN công lập và chi cho các nhiệm vụ KH&CN. Nhiệm vụ KH&CN có thể do các tổ chức KH&CN, các cá nhân hay doanh nghiệp đảm nhiệm thực hiện. Những chính sách về hỗ trợ cho doanh nghiệp thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cũng được quy định tại Điều 31, Luật KH&CN năm 2013. Điều 57, Luật KH&CN năm 2013 quy định về các biện pháp khuyến khích doanh nghiệp ứng dụng KQNC khoa học và phát triển công nghệ thông qua các hình thức tài trợ, cho vay với lãi suất ưu đãi, hỗ trợ lãi suất vay, bảo lãnh để vay vốn.

Từ khâu đề xuất giải pháp-sản xuất vật mẫu-sản xuất thử nghiệm, Nhà nước đã ban hành hàng loạt các chính sách ưu đãi về tài chính cho chuyển giao công nghệ trong nước, ngoài các hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước cho việc thực hiện nhiệm vụ KH&CN được quy định trong Luật KH&CN năm 2013 thì các dự án của doanh nghiệp ứng dụng kết quả thực hiện nhiệm vụ KH&CN để tạo ra sản phẩm mới hoặc nâng cao năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh của sản phẩm có thể được hỗ trợ vốn đầu tư. Ngoài ra, các doanh nghiệp cũng có thể nhận tài trợ từ Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia cho các dự án KH&CN và đổi mới. Các doanh nghiệp thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam được trích tối đa 10% thu nhập tính thuế để lập Quỹ phát triển KH&CN (Điều 17, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp) nhằm chi cho các hoạt động đổi mới công nghệ của doanh nghiệp. Ngoài ra, theo Điều 65 của Luật KH&CN năm 2013 các tổ chức, cá nhân hoạt động KH&CN cũng được hưởng một loạt các chính sách ưu đãi về tín dụng cho KH&CN. Hiện nay, chưa có cơ chế khuyến khích cụ thể cho các doanh nghiệp sản xuất trong việc ứng dụng công nghệ, thiết bị, vật tư, hàng hóa được nghiên cứu chế tạo trong nước, do đó, cũng hạn chế việc tiếp cận thị trường của các sản phẩm nghiên cứu.

Như vậy, có thể nói các chính sách đầu tư thúc đẩy đổi mới hiện hành chủ yếu thuộc nhóm các chính sách hướng cung mà chưa có nhiều biện pháp thúc đẩy đổi mới từ phía cầu. Trong khi thực tế đặt ra là cơ chế thực hiện nhiệm vụ KH&CN đối với các nhà khoa học được phản ánh là còn rất nhiều

bất cập, kinh phí từ NSNN chỉ cho việc ứng dụng và triển khai KQNC còn rất hạn chế. Thực tiễn này đòi hỏi cần có những chính sách nhằm huy động tối đa mọi nguồn lực xã hội đầu tư cho các nhiệm vụ KH&CN, đồng thời “đẩy” nhanh KQNC gắn với thị trường, giúp các doanh nghiệp có thể “tiếp cận” với các KQNC có tính khả thi để áp dụng vào sản xuất, và cơ chế Nhà nước mua KQNC kỳ vọng có thể giải quyết được các vấn đề nêu trên. Tuy nhiên, các quy định về mua KQNC hiện nay trong Nghị định số 95/NĐ-CP mới chú ý đến mục tiêu là phục vụ mục đích tiêu dùng của Nhà nước (tiêu dùng nội bộ hoặc phục vụ mục đích công ích), mà chưa quan tâm đến việc nếu người sử dụng kết quả NC&PT không phải là Nhà nước mà là một bên thứ ba được hưởng lợi từ việc Nhà nước mua kết quả này.

2.2. Nhu cầu thực tiễn của việc sử dụng kết quả nghiên cứu của doanh nghiệp và cơ quan quản lý nhà nước

Để phục vụ nhu cầu quản lý nhà nước đối với hoạt động KH&CN và đổi mới, các cơ quan nhà nước cũng có nhu cầu sử dụng các KQNC mà không phải thông qua hình thức tài trợ cho các nhiệm vụ KH&CN. Đó là trường hợp của Sở KH&CN Thành phố Hồ Chí Minh khi muốn có ngay các kết quả để ứng dụng vào sản xuất kinh doanh, tiết kiệm thời gian và công sức cho các nhà khoa học khi thực hiện các chế độ tài chính theo cơ chế cấp kinh phí cho nhiệm vụ KH&CN. Trường hợp của Sở KH&CN Đồng Nai là những yêu cầu về việc cần “mua” ngay những giải pháp áp dụng vào thực tiễn nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh tại địa phương phục vụ mục tiêu công ích (về giống trong nông nghiệp và giữ nước tưới tiêu trong mùa khô) mà không cần phải thực hiện cơ chế cấp kinh phí cho đề tài nghiên cứu vốn rất nhiều rủi ro về mặt khoa học hay công nghệ đồng thời, cũng như huy động được nguồn lực xã hội cho hoạt động nghiên cứu. Tuy nhiên, cho tới hiện nay, mong muốn về cơ chế mới chưa được giải quyết ở Tp. Hồ Chí Minh và “nếu có KQNC đúng theo nhu cầu thì chúng tôi cũng chưa biết phải “mua” như thế nào” (trích phát biểu của ông Phạm Văn Sáng, Giám đốc Sở KH&CN Đồng Nai).

Việc chuyển giao KQNC trực tiếp vào sản xuất và kinh doanh ở Việt Nam còn rất hạn chế. Trong nghiên cứu của tác giả *Nguyễn Quang Tuấn (2013)* cho thấy, tỷ lệ thương mại hóa KQNC chỉ đạt ở mức 10%. Thực trạng trên chủ yếu nằm ở các nguyên nhân sau: (i) thiếu tài trợ cho nghiên cứu thử nghiệm và hoàn thiện công nghệ; (ii) thiếu chính sách Nhà nước thúc đẩy thương mại hóa kết quả NC&PT; (iii) thiếu vốn đầu tư mạo hiểm; (iv) thiếu sự hỗ trợ của tổ chức chủ trì và (v) nhu cầu công nghệ của doanh nghiệp thấp. Theo báo cáo về các chương trình KH&CN trọng điểm cấp Nhà nước giai đoạn 2006-2010 (*Bộ KH&CN, 2011*) cho thấy, tỷ lệ ứng dụng và thương mại hóa các KQNC đã được cải thiện nhưng vẫn còn các công nghệ

và thiết bị được tạo ra với khả năng thương mại hoá còn hạn chế do giá thành còn cao, độ ổn định còn chưa cao. Ngoài ra, vì chưa có cơ chế khuyến khích cụ thể cho các doanh nghiệp sản xuất trong việc ứng dụng công nghệ, thiết bị, vật tư, hàng hoá được nghiên cứu chế tạo trong nước do đó cũng hạn chế việc tiếp cận thị trường của các sản phẩm nghiên cứu. Những khó khăn trong việc tìm vốn đối ứng, rủi ro về sự thành công và thị trường, đặc biệt là khoản kinh phí thu hồi của các dự án đã không khuyến khích được các nhà khoa học tiếp tục đầu tư để hoàn thiện các kết quả đã nghiên cứu. Bởi vậy, việc đặt lên vai các nhà khoa học trách nhiệm phải tiếp tục hoàn thiện các KQNC để đưa ra thị trường là rất khó khăn.

Theo tác giả *Phùng Văn Quân (2013)* từ kết quả của một cuộc điều tra thị trường công nghệ, trên 50% số doanh nghiệp trả lời có quá ít các tổ chức KH&CN trong nước cung cấp công nghệ cho thị trường và nếu có thì thường chỉ là các công nghệ nhỏ lẻ, ít tạo thành các dây chuyền công nghệ đồng bộ, đủ sức tạo ra sản phẩm hàng hóa cạnh tranh với nước ngoài. Mỗi năm số hợp đồng chuyển giao quyền sở hữu, quyền sử dụng thực hiện thành công chỉ khoảng 20-30 hợp đồng (nếu kể cả các khai thác theo thỏa thuận giữa các nhóm nghiên cứu với các doanh nghiệp không qua các hợp đồng chuyển nhượng thì cũng chỉ có khoảng vài trăm KQNC khai thác thành công), trong khi đó, con số KQNC tiềm năng khoảng 20.000 KQNC nhu cầu đổi mới công nghệ mỗi năm lên tới 13.000 nhu cầu, việc khai thác thương mại KQNC, sáng chế trong nước là quá nhỏ so với tiềm năng. Để thúc đẩy doanh nghiệp sử dụng KQNC được tạo ra từ trong nước thì sự sẵn sàng để ứng dụng của KQNC là điều kiện tiên quyết. Tuy nhiên, ngay cả khi KQNC có thể ứng dụng vào sản xuất thì cũng cần hỗ trợ các doanh nghiệp trong việc tiếp cận các KQNC khi các doanh nghiệp Việt Nam gặp khó khăn trong việc tiếp cận các nguồn tài chính cho hoạt động đổi mới sáng tạo.

Khi nói về nguồn cung công nghệ cho các doanh nghiệp trong nước, báo cáo của *CIEM (2013)* cho biết, phần lớn sự chuyển giao công nghệ cho doanh nghiệp trong nước đến từ doanh nghiệp trong nước khác (khoảng 66%). Điều này hàm ý chuyển giao công nghệ được thực hiện chủ yếu giữa các doanh nghiệp nội địa. Chỉ có 10,2% doanh nghiệp nhận được chuyển giao công nghệ từ các khách hàng trong nước (mẫu quan sát là 7.174) và nhận được chuyển giao từ các khách hàng là doanh nghiệp nước ngoài cũng chỉ là 11,9% (mẫu quan sát là 2.760). Điều này chứng tỏ các chính sách chú trọng việc chuyển giao công nghệ giữa các doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp nước ngoài chưa chắc có hiệu quả, bởi vậy, cần chú trọng tới mối liên kết về công nghệ giữa các doanh nghiệp trong nước. Ngoài ra, các vấn đề về công nghệ sẽ dễ dàng được giải quyết nếu các doanh nghiệp liên kết để đẩy quy mô lớn hơn, do vậy, vấn đề hợp tác giữa các doanh nghiệp để giải quyết vấn đề công nghệ là hết sức cần thiết.

Những phân tích ở trên cho thấy, Nhà nước cần có những chính sách mua KQNC để cung cấp cho doanh nghiệp những biện pháp khả thi nhằm hỗ trợ về tài chính cho các doanh nghiệp, cũng như gắn kết nhu cầu công nghệ của nhiều doanh nghiệp với nhau. Khi đó, Nhà nước sẽ có vai trò xúc tác, hỗ trợ các doanh nghiệp đáp ứng nhu cầu công nghệ này thông qua các hợp đồng mua sắm công; nhà khoa học trong vai người bán KQNC ra thị trường; các nhà quản lý, vừa đóng vai người mua, người sử dụng và người trung gian trong hoạt động mua KQNC và các doanh nghiệp, trong vai người mua và người sử dụng KQNC.

3. Quan điểm, mục tiêu và các đối tượng tham gia trong chính sách Nhà nước mua kết quả nghiên cứu ở Việt Nam

Tầm quan trọng của sự đổi mới và phát triển công nghệ đối với một nền kinh tế đang trên đà tăng trưởng là không thể phủ nhận, đặc biệt, trong bối cảnh thực tiễn hiện nay cho thấy, việc dựa vào nguồn tài nguyên và công lao động rẻ không còn là lợi thế của các doanh nghiệp Việt Nam, cạnh tranh dựa trên nền tảng áp dụng KH&CN và đổi mới là hết sức quan trọng. Về mặt chính sách, các doanh nghiệp đang được lấy làm trung tâm của hoạt động khoa học, công nghệ và đổi mới, do vậy, cần có các biện pháp khuyến khích doanh nghiệp áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất và thực hiện các hoạt động đổi mới.

Hiện nay, Nhà nước đang sử dụng rất nhiều công cụ tài chính nhằm khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cho NC&PT và đổi mới như:

- Tài trợ cho các tổ chức KH&CN công lập và các trường đại học để có các KQNC có thể áp dụng vào sản xuất kinh doanh;
- Tài trợ cho các nhiệm vụ KH&CN theo các hình thức đặt hàng và tuyển chọn hay giao trực tiếp;
- Miễn giảm thuế cho các hoạt động KH&CN và đổi mới;
- Hỗ trợ vốn đầu tư mạo hiểm và vốn môi;

Tuy nhiên, các chính sách nêu trên đều nằm trong nhóm chính sách trọng cung mà chưa hướng tới nhu cầu về KQNC. Bởi vậy, cần thiết phải ban hành các chính sách hướng cầu, tuy nhiên, việc đưa ra một chính sách mới cần cân nhắc để tránh chông chéo và trùng lặp với các chính sách đang có và hướng tới các mục tiêu dài hạn mà chính sách Nhà nước mua KQNC với định hướng thúc đẩy đổi mới có thể là một giải pháp hiệu quả. Bên cạnh sự ủng hộ của nhiều nhà khoa học và nhà quản lý cho chính sách Nhà nước mua KQNC cũng vẫn có những ý kiến phản đối với lập luận rằng Nhà nước liệu có khả năng ứng dụng KQNC đó không hay chỉ mua về để đầy, có biết rõ giá trị của KQNC hay không? Nhà nước chỉ nên mua KQNC khi đảm

bảo Nhà nước có khả năng phát triển và sẽ sử dụng có hiệu quả KQNC đó chứ không phải dùng ngân sách nhà nước để mua KQNC nhằm giải quyết tình trạng đề tài “bỏ ngấn kéo”. Tuy vậy, từ thực tế các chính sách hướng cung và hướng cầu nhằm thúc đẩy hoạt động KH&CN, nhu cầu về việc mua KQNC nảy sinh từ những bất cập của cơ chế trong thực hiện nhiệm vụ KH&CN, nhu cầu ứng dụng KQNC vào đời sống và trong hoạt động sản xuất, kinh doanh cũng như ý kiến của các nhà khoa học, cơ quan quản lý từ những phân tích ở trên cho thấy sự cần thiết phải ban hành một chính sách về mua KQNC bằng ngân sách nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Chính sách này nhằm vào các mục tiêu:

- Chính sách Nhà nước mua KQNC vừa bổ sung cho chính sách tài trợ, hỗ trợ cho nghiên cứu vừa có tính độc lập tương đối so với các chính sách đầu tư khác của Nhà nước cho khoa học, công nghệ và đổi mới;
- Chính sách Nhà nước mua KQNC đáp ứng được nhiều mục tiêu: Hỗ trợ bên bán (tổ chức, cá nhân có KQNC); Hỗ trợ bên mua (các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo, nông dân,...) và kết nối cung cầu đối với KQNC; Giúp kích thích đổi mới, điều phối để tạo ra thị trường trong nước, giảm chi phí ban đầu đối với các giải pháp đổi mới và do đó thúc đẩy quá trình lan tỏa của đổi mới.

Tuy nhiên, do sự hạn hẹp của nguồn ngân sách nhà nước nên kinh nghiệm quốc tế cho thấy Nhà nước chỉ nên:

- Mua KQNC dưới dạng giải pháp, sản phẩm đã gần như ra được thị trường hoặc đã có lượng nhỏ khách hàng sử dụng sản phẩm này nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu về giá và chất lượng mà sản xuất quy mô lớn đặt ra;
- Mua dịch vụ nghiên cứu phát triển để tiếp tục biến các KQNC thành các giải pháp, sản phẩm theo yêu cầu cụ thể của bên mua.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, để có thể thực thi chính sách Nhà nước mua KQNC cần có các điều kiện sau đây:

- Mức độ sẵn sàng của các chủ thể tham gia vào hoạt động mua bán KQNC;
- Hành lang pháp lý: phải có các quy định để tổ chức thực hiện hoạt động mua KQNC;
- Xác định được chủ thể đại diện cho Nhà nước thực hiện mua KQNC trên thị trường là ai?
- Cơ chế tài chính để mua KQNC: lấy từ nguồn nào, kế hoạch mua phù hợp với nhu cầu của Nhà nước (cả về nhu cầu tiêu dùng trực tiếp và mua cho bên thứ ba sử dụng);

- Đánh giá được nhu cầu về mua KQNC: ưu tiên gì, loại nhu cầu nào phù hợp với phương thức mua KQNC;
- Các quy định về hợp đồng mua bán KQNC; sở hữu trí tuệ; định giá; quản lý rủi ro.

4. Kết luận

Vấn đề mua KQNC đã được đưa vào thành chủ trương chính sách. Nhà nước đã ban hành một loạt các văn bản nhằm tăng nguồn cung KQNC, tăng ứng dụng KQNC vào đời sống và nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, tuy nhiên, kết quả chưa có nhiều nét tích cực. Việc ban hành chính sách Nhà nước mua KQNC hy vọng sẽ giải quyết được các bất cập trong thực tiễn và cùng với hệ thống các chính sách liên quan đã ban hành sẽ góp phần hoàn thiện hệ thống các công cụ tài chính cho khoa học, công nghệ và đổi mới ở Việt Nam. Tuy nhiên, các loại hình KQNC khác nhau ở các lĩnh vực khác nhau có nhiều điểm khác biệt, bởi vậy, trước khi ban hành một chính sách chung về mua KQNC KH&CN cần phải có cơ chế thí điểm để thực hiện, đặc biệt mua KQNC là một phương thức đầu tư tài chính mới ở Việt Nam nên cần thận trọng trong triển khai thực hiện nhằm mục tiêu gia tăng các KQNC khoa học và phát triển công nghệ, huy động nguồn lực xã hội đầu tư cho hoạt động nghiên cứu và triển khai, dẫn dắt các thị trường mới, khuyến khích hoạt động nghiên cứu trong doanh nghiệp, nâng cao hiệu quả ứng dụng KQNC vào hoạt động sản xuất, kinh doanh và thúc đẩy hoạt động đổi mới sáng tạo./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt:

1. Chi thị số 2014/24/EU ngày 26/02/2014 của Nghị viện và Ủy ban Châu Âu về mua sắm công.
2. Bộ Khoa học và Công nghệ. 2011. *Tờ trình Luật Khoa học và Công nghệ sửa đổi*.
3. Bộ Khoa học và công nghệ. 2013. *Khoa học và công nghệ Việt Nam năm 2013*. Hà Nội, Nxb Khoa học và kỹ thuật.
4. CIEM. 2014. *Năng lực cạnh tranh và công nghệ cấp độ doanh nghiệp ở Việt Nam: kết quả điều tra 2012-2013*.
5. Nguyễn Lan Anh. 2003. *Nghiên cứu cơ chế, biện pháp thúc đẩy ứng dụng kết quả nghiên cứu và phát triển sau nghiệm thu*. Báo cáo tổng hợp đề tài cấp cơ sở, Viện Chiến lược và Chính sách KH&CN.
6. Đặng Duy Thịnh. 2008. *Nghiên cứu đổi mới cơ chế, chính sách tài chính của Nhà nước đối với hoạt động KH&CN và hoạt động đổi mới (công nghệ)*. Đề tài cấp Bộ KH&CN 2007-2008.

7. Phùng Văn Quân. 2013. “Làm sao để nghiên cứu ứng dụng thực tế được nhiều hơn?” *Tạp chí Tia sáng*,
8. Nguyễn Quang Tuấn. 2013. *Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc xây dựng chính sách thúc đẩy thương mại hóa kết quả nghiên cứu và phát triển của các tổ chức KH&CN Việt Nam*. Đề tài cấp Bộ KH&CN 2012-2013.
9. Phùng Hồ Hải. 2015. “Về đánh giá và tài trợ cho nghiên cứu trong khoa học cơ bản”, *Tạp chí Tia sáng*, xem ngày 02/03/2015, <<http://tiasang.com.vn/-quan-ly-khoa-hoc/ve-danh-gia-va-tai-tro-cho-nghien-cuu-trong-khoa-hoc-co-ban-8427>> .
10. Vũ Đức Nghiệu. 2015. “Đôi điều trần trở về nghiên cứu khoa học”, *Bản tin ĐHQG Hà Nội*.

Tiếng Anh:

11. OFT. 2004. *Assessing the impact of public sector procurement on competition*, Office of Fair Trading, Main Report
12. EU policy initiatives on Pre-Commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solutions, 2014.
13. EU, 2014: Public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.
14. Von Hippel, E., 1986. “Lead users: a source of novel product concepts”. *Management Science* 32 (July, 7), 791-805.
15. Geroski, P.A. 1990. “Procurement policy as a tool of industrial policy”. *International Review of Applied Economics* 4 (2), S.182–S.198.
16. Edquist, C., Hommen, L., & Tsipouri, L. (Eds.). 2000. *Public technology procurement and innovation*. New York: Kluwer Academic Publishers.
17. Thomas E Clarke, 2002. *Unique features of an R&D work environment and research scientists and engineers*, September 2002, Volume 15, Issue 3, pp 58-69.
18. Blind, K., Buhrlen, B., Menrad, K., Hafner, S., Walz, R., Kotz, C. 2004. *Fraunhofer Institute for Systems Research, New Products and Services: Analysis of Regulations Shaping New Markets*. European Commission.
19. Mccrudden, C. 2004. Using public procurement to achieve social outcomes *Natural Resources Forum* 28(4): 257-267
20. Edler, J. Ruhland. 2005. “Innovation and Public Procurement”. *Review of Issues at Stake*. Final Report.
21. John Rigby, Luke Georghiou Lund University, Leif Hommen, Max Rolfstam, Charles Edquist, Lena Tsipouri và Mona Papadako. 2005. “Innovation and Public Procurement”. *Review of Issues at Stake*, Study for the European Commission (No ENTR/03/24).
22. Pinnau, H., 2005. *Exchange lights. 2:1 for the climate. Modern technology for more efficiency in: Presentation at the Conference on Public Procurement stimulating Research & Innovation*, Brussels, 14 December 2005.
23. Cabral L, Cozzi G, Denicoló V, Spagnolo G, Zanza M. 2006. *Procuring innovations*. In: Dimitri N, Piga G, Spagnolo G (eds) *Handbook of procurement*. Cambridge University Press, Cambridge, pp 483–528.

24. Edler, J. 2007a. *Needs as Drivers for Innovation*. Concepts and instruments of demand oriented innovation policy, Edition Sigma, Berlin.
25. Edler, J and Georshio. 2007b. Public procurement and innovation-Resurrecting the demand side *Research Policy* 36(7): 949-963.
26. Jakob Edler, Luke Georghiou. 2007. "Public procurement and innovation-Resurrecting the demand side", *Research Policy* 36 (2007) pages: 949-963.
27. Malerba, F., Nelson, R. R., Orsenigo, L., & Winter, S. G. 2007. "Demand, innovation, and the dynamics of market structure: The role of experimental users and diverse preferences", *Journal of Evolutionary Economics*, 17(4), 371-399.
28. Susana Borrás and Charles Edquist, 2013. *The Choice of Innovation Policy Instruments*.