

KHUNG ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH THỨC ĐẨY KHỞI NGHIỆP

Hoàng Thị Hải Yến¹

Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, ĐHQGHN

Tóm tắt:

Phần đầu của bài báo dành cho nội dung nhận diện đặc thù của khởi nghiệp (startup) và vai trò của chính sách trong hệ sinh thái startup. Để đáp ứng yêu cầu phát triển lành mạnh của hệ sinh thái startup và mục tiêu thành công của startup, các chính sách liên quan đến hoạt động startup cần được thường xuyên đánh giá, nhằm thẩm định chính sách, hoặc rà soát hiệu quả của chính sách trong quá trình thực thi.

Nội dung chủ yếu tiếp theo của bài báo là đề xuất của tác giả về một Khung đánh giá chính sách thúc đẩy startup, từ tổng quát đến chi tiết. Những thành phần cốt lõi của Khung gồm: (i) Bộ tiêu chí đánh giá cấu thành bởi 5 nhóm tiêu chí, từ kích lệ tinh thần sáng tạo, tinh thần kinh thương; kết nối trong hệ sinh thái startup;..., đến hỗ trợ startup hội nhập thị trường quốc tế; (ii) Hệ thống chính sách liên quan đến startup cần đánh giá, từ giáo dục và đào tạo; nghiên cứu khoa học; thương mại hóa kết quả nghiên cứu; đến văn hóa startup; ươm tạo; tài chính;...; (iii) Hệ thống các chỉ báo cụ thể, có thể đo lường được, như: số lượng vườn ươm; số lượng startup được ươm tạo thành công; các loại vốn startup có thể tiếp cận;... Cuối phần này là hai mô hình đánh giá nhanh chính sách thúc đẩy startup cũng được đề xuất, có thể tham khảo áp dụng vào thực tiễn Việt Nam.

Từ khóa: Khởi nghiệp; Chính sách thúc đẩy khởi nghiệp; Đánh giá chính sách; Khung đánh giá chính sách.

Mã số: 20020501

1. Đặc thù của khởi nghiệp (startup) và vai trò của chính sách

1.1. Startup - đặc thù sáng tạo và dựa trên công nghệ

Các startup có đặc thù là hướng đến việc tạo ra lợi nhuận từ những hoạt động sáng tạo. Bollinger, Hope và Utterback (1983) cũng nhấn mạnh mục đích lớn nhất của việc thành lập nên tổ chức/doanh nghiệp mới này là để khai thác một ý tưởng sáng tạo. Một đặc điểm cốt lõi của startup là sáng tạo, nghĩa là không làm ra một sản phẩm mà ai đó đã biết, như việc thực hiện quy trình tuần tự từ 1 đến 2, 3,..., n. Thách thức ở đây là phải tạo ra cái mới, tạo ra khác biệt, kiểu “nhảy vọt”, từ 0 tới 1 (Peter Thiel, Blake Masters, 2014). Vì vậy, với đặc điểm tất yếu của sáng tạo, mô hình kinh doanh này luôn tiềm tàng các rủi ro hay nói cách khác là thành công không

¹ Liên hệ tác giả: yenvict@gmail.com

chắc chắn, nhưng khi thành công sẽ đem lại lợi nhuận to lớn (Eric Ries, 2011).

Các nghiên cứu cũng nhấn mạnh rằng, các startup dựa trên công nghệ phát triển nhanh hơn và tạo nhiều thành công hơn các startup không dựa trên công nghệ (Innovation Helpdesk, 2003). Hoạt động của startup thường liên quan đến công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin và vì qua mạng Internet nên có tính không biên giới. Đây là một xu hướng mang tính toàn cầu, đang diễn ra với tốc độ nhanh và ngày càng đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển của nhiều nền kinh tế trên thế giới.

Về bản chất, startup là một dạng *kinh doanh tri thức* (Hoàng Thị Hải Yến, 2017a), có chức năng trung chuyên ý tưởng sáng tạo tới thị trường, trong đó, ý tưởng thường được hình thành chủ yếu từ giáo dục đại học, nhờ startup, các ý tưởng sáng tạo phát triển trong các giai đoạn khác nhau để hướng tới các doanh nghiệp lớn.

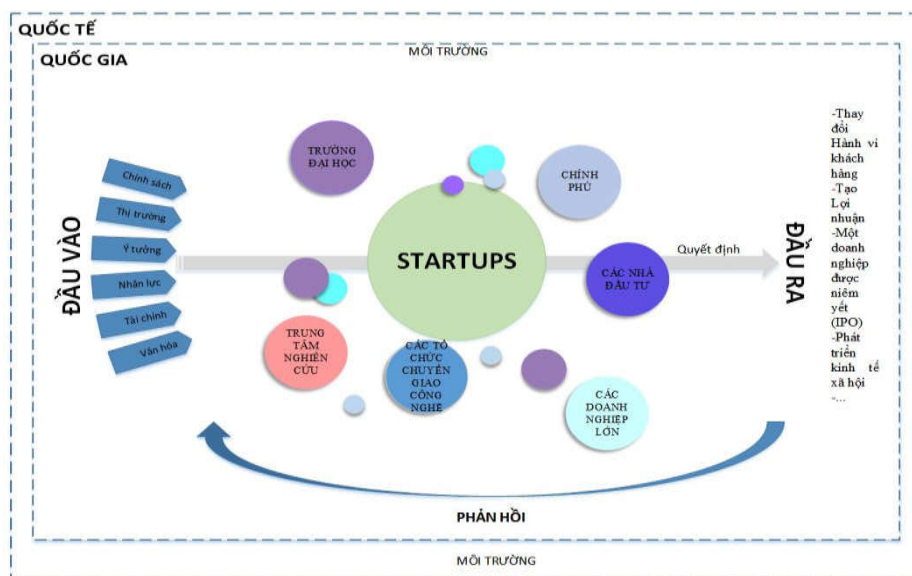
1.2. Hệ sinh thái startup và vai trò của chính sách

Với cách tiếp cận sinh học hệ thống cần nhìn nhận startup như một cơ thể sống và startup chỉ sống khỏe nếu có được các nền tảng tốt và một môi trường sống tốt - đó chính là Hệ sinh thái khởi nghiệp. Nói cách khác, hệ sinh thái khởi nghiệp chính là một dạng nguồn lực (*nguồn lực liên kết*) vô cùng quan trọng. Trong hệ sinh thái đó, các startup đóng vai trò trung tâm, dẫn dắt và lãnh đạo và các bên liên quan khác đóng vai trò hỗ trợ, bao gồm nhưng không giới hạn, các tổ chức hỗ trợ, các tổ chức tài trợ vốn, các doanh nghiệp lớn, các trường đại học/viện nghiên cứu, các nhà cung cấp dịch vụ,... có mối quan hệ hữu cơ, cùng tồn tại và phát triển bền vững. Nhà nước có vai trò hỗ trợ, tạo dựng môi trường pháp lý hay gọi đơn giản là "*luật chơi*" cho hệ sinh thái startup phát triển. Sức mạnh của hệ sinh thái startup tùy thuộc vào sự gắn kết chặt chẽ của các thành phần trong hệ sinh thái. Như vậy, muốn thúc đẩy startup phát triển, điều quan trọng nhất là nhà nước cần đưa ra được các chính sách tạo dựng một hệ sinh thái startup khỏe mạnh và các chính sách đáp ứng đúng nhu cầu của startup.

Startup cần thị trường, thể chế và các mạng lưới hỗ trợ để hình thành và mở rộng. Do đó, các nghiên cứu đều thừa nhận rằng chính sách của nhà nước có vai trò quan trọng đối với sự hình thành và phát triển của startup. Các chính sách có tác động thúc đẩy phát triển hoặc kìm hãm hoạt động startup.

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, chính quyền hợp tác với khu vực tư nhân có thể đóng vai trò quan trọng trong việc thiết lập môi trường phù hợp cho sự đổi mới và tinh thần kinh thương, tạo lập một hệ sinh thái startup lành mạnh. Chính sách công có thể hỗ trợ startup cả trực tiếp và gián tiếp, từ các chính sách trực tiếp hỗ trợ việc thành lập và tăng trưởng startup, đến các

chính sách gián tiếp liên quan đến khoa học, công nghệ và đổi mới, giáo dục, phát triển sản xuất, cơ sở hạ tầng vật chất và kỹ thuật số... (OECD, 2016).



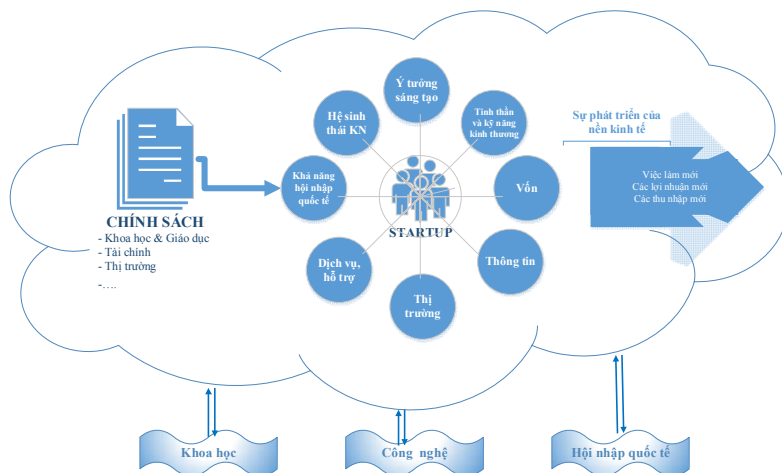
Nguồn: Tác giả tổng hợp

Hình 1. Tiếp cận hệ thống trong nghiên cứu về startups

Một công trình của Trung tâm Nghiên cứu Thương mại quốc tế về Công nghệ, Viện Ngoại thương Ấn Độ (2007) chỉ ra rằng, các chính phủ cần có các chiến lược thích hợp hỗ trợ lâu dài cho sự tồn tại của startup, vì loại hình doanh nghiệp này có thể nhanh chóng bị phá sản bởi “*quá trình đổi mới tri thức và tỷ lệ lỗi thời của các công nghệ gia tăng nhanh chóng, điều đó dẫn đến tỷ lệ các startup bị phá sản cũng gia tăng*”². Các chính sách khuyến khích tạo lập hình thức mới trong hợp tác giữa khu vực nhà nước, khu vực tư nhân và khu vực học thuật có vai trò quan trọng, tạo ra môi trường liên kết mạnh cho các cơ hội đối với các startup.

Như vậy, muốn thúc đẩy startup, các chính sách của chính phủ cần xuất phát từ *động cơ hoạt động của nhóm này và định hướng hoạt động của họ*. Điều này có thể được giải mã thông qua việc xem xét *nhu cầu của startup và các yếu tố tác động tới hoạt động này* gồm: *khoa học, công nghệ và đổi mới*, và môi trường tồn tại của chúng phải đặt trong *bối cảnh toàn cầu hóa*. Có thể thấy được cơ chế tác động giữa những yếu tố này dẫn tới các yêu cầu của chính sách thông qua sơ đồ sau:

² Theo thống kê, ở Mỹ chỉ có khoảng 50% số startup tồn tại trên 4 năm và gần 60% các startup dựa trên công nghệ cao bị phá sản.



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Hình 2. Cơ chế tác động của chính sách tới startup

2. Đánh giá chính sách startup - khung đánh giá tổng quát

2.1. Chu trình đánh giá chính sách

Đánh giá chính sách là xem xét chính sách từ nhiều góc độ khác nhau, phát hiện điểm mạnh, điểm yếu của chính sách để phục vụ cho các mục đích sử dụng khác nhau. Hoạt động đánh giá chính sách được xem là công việc thường xuyên của nhà quản lý để biết được những biến động xã hội liên quan các tác động của chính sách, thái độ của cộng đồng trước một chính sách và cuối cùng là để biết được khi nào cần điều chỉnh chính sách, thậm chí phải thay đổi hoàn toàn một chính sách (Vũ Cao Đàm, Trịnh Ngọc Thạch, Đào Thanh Trường, 2017, tr 93).

Một nghiên cứu của Goran Forbici³ đã đề cập tới đánh giá chính sách theo chu trình hoạt động của chính sách gồm: Đầu vào (chủ trương); Quá trình (lập chính sách); Đầu ra (thực hiện chính sách); Hiệu quả; Tác động (tới xã hội). Theo chu trình này, việc đánh giá chính sách bao gồm 2 dạng chính: *Đánh giá kế hoạch* (quá trình từ chủ trương đến tạo lập chính sách) và *đánh giá thực hiện* (đánh giá kết quả, hiệu quả và tác động).

Trong đánh giá tác động của chính sách, thường dùng một số phương pháp như: *Phương pháp chuyên gia*, lấy ý kiến đánh giá (thường cho điểm số) của những người am hiểu và có trình độ chuyên môn về nghiên cứu chính sách; *Phương pháp có sự tham gia*, trao đổi với các nhóm dân cư, các nhóm hưởng lợi hoặc chịu tác động tiêu cực từ chính sách.

³ www.reach-energy.eu

Hai thời điểm quan trọng mà khi đánh giá chính sách thường quan tâm là: *đánh giá trước* khi ban hành chính sách (ex ante) và *đánh giá sau* khi chính sách đã ban hành, đang được thực hiện (ex post). Trong đó, đánh giá chính sách trước khi ban hành (còn gọi là thẩm định chính sách) nhằm phân tích, dự báo những tác động có thể có của chính sách sắp được ban hành, làm cơ sở để các nhà hoạch định chính sách lựa chọn phương án tối ưu trong nội dung chính sách; đánh giá chính sách sau ban hành (rà soát) nhằm xem xét các tác động do nội dung hoặc việc thực thi chính sách đã tạo ra, làm cơ sở để chỉnh sửa, hoàn thiện hoặc bãi bỏ chính sách.

2.2. Khung đánh giá chính sách tổng quát - Bộ tiêu chí đánh giá

Khi đánh giá một đối tượng như chính sách, luôn đòi hỏi một khung đánh giá mà trong đó thể hiện thiết kế của đánh giá, dựa trên mô hình logic của sự can thiệp và quyết định về mục tiêu đánh giá, nhằm phân tích các dữ liệu và trình bày các kết quả đánh giá (HM Treasury, 2011, tr 53).

Một thành phần quan trọng trong khung đánh giá là *bộ tiêu chí đánh giá*, gồm các nhóm tiêu chí và các chỉ báo/chỉ số cụ thể được sử dụng để đo lường hiệu quả của những tác động do chính sách tạo ra.

Trong đó, tiêu chí đánh giá là các chuẩn mực để các chuyên gia dựa vào đó phân tích, đánh giá và lựa chọn các phương án chính sách khác nhau. Theo Milan Zeleny (1982), tiêu chí là *thước đo*, là các *quy tắc* và các *chuẩn mực* do các nhà phân tích, các nhà quản lý đặt ra trong từng điều kiện và hoàn cảnh cụ thể nhằm đạt được mục tiêu của chính sách. Bộ tiêu chí đánh giá thường dựa vào bản chất của đối tượng được đánh giá.

Bảng 1. Khung đánh giá tổng quát chính sách X

Nhóm tiêu chí đánh giá	Loại chính sách liên quan được xem xét	Mục tiêu của chính sách liên quan được đo lường	Một số chỉ báo quan trọng
Nhóm tiêu chí 1	Chính sách A	Mục tiêu 1	- Chỉ báo 1 - Chỉ báo 2 - ...
		Mục tiêu 2	- Chỉ báo 1 - Chỉ báo 2 - ..
		- Chỉ báo 1 - Chỉ báo 2 -....
	Chính sách B	Mục tiêu 1	- Chỉ báo 1 - Chỉ báo 2 -....

Nhóm tiêu chí đánh giá	Loại chính sách liên quan được xem xét	Mục tiêu của chính sách liên quan được đo lường	Một số chỉ báo quan trọng
		Mục tiêu 2	- Chỉ báo 1 - Chỉ báo 2 -....
		
Nhóm tiêu chí 2	Chính sách E

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Như vậy, một cách tổng quát, khung đánh giá chính sách về một lĩnh vực X nào đó có thể mô tả như một *ma trận*, trong đó *hàng* là các nhóm tiêu chí đánh giá, còn *cột* bao gồm: Những chính sách liên quan cần xem xét (A; B; E;...) tùy thuộc vào từng nhóm tiêu chí; Mục tiêu được đo lường của chính sách xem xét; Một số chỉ báo quan trọng cần đo lường theo các chính sách liên quan (Bảng 1).

Trong phần 3 tiếp theo, dựa trên khung đánh giá chính sách tổng quát đề xuất trên đây, tác giả đề xuất tiếp *Khung đánh giá chi tiết hệ thống chính sách thúc đẩy startup* và một vài cách thức áp dụng để có thể đánh giá nhanh đối với một số chính sách liên quan đến hoạt động startup ở Việt Nam.

2.3. Khung đánh giá hoạt động startup từ các nghiên cứu quốc tế

Cho đến nay, trong các nghiên cứu quốc tế, việc đánh giá chính sách thúc đẩy startup được lồng ghép vào khung đánh giá hoạt động startup theo 2 lĩnh vực: (i) *Đánh giá hệ sinh thái startup*; và (ii) *Đánh giá môi trường kinh doanh*.

Về đánh giá hệ sinh thái startup, tổ chức nghiên cứu quốc tế *Startup Genome* chuyên cung cấp các đánh giá về hệ sinh thái startup. Báo cáo khoa học thường niên về “Hệ sinh thái startup toàn cầu” là một ấn phẩm quan trọng của nhóm nghiên cứu này. Mô hình đánh giá sự thành công của hệ sinh thái startup trong các nghiên cứu của Startup Genome dựa trên 2 nhóm tiêu chí chính⁴: (i) Nhóm tiêu chí phản ánh các yếu tố bên trong, bao gồm: *tham vọng, chiến lược toàn cầu, khả năng làm việc nhóm của các nhà sáng lập*; và (ii) nhóm tiêu chí phản ánh các yếu tố bên ngoài, bao gồm: *các nguồn lực (đầu tư, tài năng, khả năng thu hút), tiếp cận thị trường, kinh nghiệm startup, kết nối toàn cầu, sự tham gia của các doanh nghiệp lớn*.

⁴ Startup Genome (2017), tr.27

Về đánh giá môi trường kinh doanh: Nghiên cứu về “Thúc đẩy tinh thần kinh thương toàn cầu”, gọi tắt là *GEM (Global Entrepreneurship Monitor)* bắt đầu triển khai từ năm 1999. Đến nay, GEM đã được thực hiện trên 100 nước và trở thành nghiên cứu có quy mô lớn nhất về tinh thần kinh thương trên toàn cầu, nhằm mô tả và phân tích các quá trình kinh doanh trong phạm vi rộng của các nước. Trong báo cáo thường niên của GEM có công bố *Chỉ số startup toàn cầu*, trong đó, các tiêu chí đánh giá chất lượng thúc đẩy tinh thần kinh thương, tăng trưởng kinh tế và đổi mới, được dựa trên giá trị điểm số trung bình từ đánh giá của các chuyên gia, sử dụng thang đo Likert từ 1 (rất thiếu) đến 9 (rất đủ), cho các tiêu chí sau⁵: (i) Tài chính cho kinh doanh; (ii) Chính sách hỗ trợ của chính phủ; (iii) Chính sách thuế; (iv) Các chương trình hỗ trợ doanh nhân của chính phủ; (v) Học vấn của doanh nhân; (vi) Chuyển giao công nghệ; (vii) Dịch vụ hỗ trợ kinh doanh; (viii) Độ mở của thị trường nội địa; (ix) Tính năng động của thị trường nội địa; (x) Cơ sở hạ tầng; (xi) Văn hóa và chuẩn mực xã hội.

3. Đề xuất khung đánh giá chi tiết chính sách thúc đẩy startup

3.1. Hiện trạng đánh giá hoạt động startup ở Việt Nam

3.1.1. Đánh giá định tính - Một số nhận xét tổng quát

Nhìn chung, hoạt động startup ở Việt Nam còn ở giai đoạn sơ khai, đang gặp nhiều khó khăn, cách đi của các startup còn lúng túng⁶. Một số vấn đề cần quan tâm như chất lượng, định hướng và tầm nhìn. Trong đó, quan trọng là yếu tố về tầm nhìn toàn cầu và ý tưởng nắm bắt được xu thế đổi mới sáng tạo dựa trên công nghệ. Chất lượng đang là một trong những điểm yếu của cộng đồng startup Việt Nam hiện nay⁷.

Sự kết nối lỏng lẻo giữa đại học và thị trường là một nguyên nhân làm thiếu đi sự tiếp xúc của đại học với thực tiễn thị trường và kinh doanh. Vì vậy, giảng viên đại học bị hạn chế trong việc truyền cảm hứng để sinh viên hoạt động startup và hỗ trợ kết nối các nguồn lực giúp các ý tưởng kinh doanh trong sinh viên có thể phát triển vươn xa⁸. Đối với các viện nghiên cứu, các học viện cũng tồn tại tình trạng tương tự.

⁵ GEM (2017/2018), tr.21

⁶ Chu Thanh Hà, Chủ tịch FPT Telecom, Diễn đàn Kinh tế Tư nhân (VPSF) Đối thoại về chủ đề Kinh tế số, Hà Nội, 03/6/2016.

⁷ Đây là nhận định của ông Nguyễn Xuân Cường, Phó Viện trưởng Viện CN phần mềm và Nội dung số trong cuộc trao đổi với Viettimes, <<https://viettimes.vn/chat-luong-la-diem-yeu-cua-cong-dong-khoi-nghiep-viet-nam-91900.html>>.

⁸ “Trường đại học - Trung tâm của khởi nghiệp và đổi mới sáng tạo”, 21/02/ 2017, <<http://ipp.vn/truong-dai-hoc-trung-tam-cua-khoi-nghiep-va-doi-moi-sang-tao/>>.

Đến nay ở Việt Nam, việc đánh giá các hoạt động startup đa số theo hướng phân tích định tính, hoặc dưới dạng báo cáo tổng kết các hoạt động startup, nhằm đưa ra các kết luận, trong đó, chú ý nêu các bất cập, đặc biệt là trong hỗ trợ nguồn lực tài chính cho startup. Việc đánh giá chính sách thúc đẩy startup mới chỉ dừng lại ở đánh giá các hoạt động của nó, chưa quan tâm sâu vào môi trường và hệ sinh thái của nó.

3.1.2. Đánh giá định lượng - triển khai nghiên cứu GEM

Việc đánh giá hoạt động startup theo hướng định lượng đã bắt đầu được quan tâm thông qua các đánh giá hệ sinh thái startup và đánh giá môi trường kinh doanh. Từ năm 2013, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) là đại diện cho Việt Nam tham gia nghiên cứu GEM toàn cầu và triển khai nghiên cứu GEM ở Việt Nam thường niên. Các báo cáo GEM Việt Nam đưa ra khung phân tích điều kiện phát triển kinh doanh ở Việt Nam có so sánh với các quốc gia khác. Báo cáo cũng đánh giá *Chỉ số startup Việt Nam* với thang điểm Likert (1-9) theo các tiêu chí do GEM quốc tế đưa ra. Nghiên cứu của VCCI (VCCI, 2017) đã thống kê và nhận diện các điểm bất cập, nhằm thúc đẩy, hỗ trợ quá trình hình thành và phát triển hệ sinh thái startup ở Việt Nam.

Cũng có nghiên cứu đưa ra khung đánh giá chính sách thúc đẩy tinh thần kinh thương/tinh thần doanh nhân (Nadim Ahmad và Anders Hoffman, 2017). Trong đó, chính sách được xem là các yếu tố quyết định việc thể hiện hiệu suất kinh doanh và tạo ra các tác động đối với nền kinh tế.

Tuy nhiên, đến nay, việc đánh giá chính sách thúc đẩy startup, đặc biệt là xây dựng một khung đánh giá, bao gồm bộ tiêu chí và các chỉ báo đánh giá, chưa được nghiên cứu về lý thuyết cũng như đề xuất những mô hình đánh giá, nhằm áp dụng vào thực tiễn Việt Nam.

3.2. Khung đánh giá chính sách thúc đẩy startup - Bộ tiêu chí, hệ chính sách liên quan và các chỉ báo

3.2.1. Bộ tiêu chí đánh giá

Dựa vào khung đánh giá chính sách tổng quát đã đề xuất trên Bảng 1, trong phần này sẽ đề xuất một Khung đánh giá chi tiết các chính sách thúc đẩy startup. Trong đó, bộ tiêu chí đánh giá được đề xuất gồm 5 nhóm tiêu chí (Hoàng Thị Hải Yến, 2017b, tr72-93), đó là:

(1) *Nhóm tiêu chí đánh giá chính sách theo khả năng kích lệ tinh thần sáng tạo và tinh thần kinh thương.* Nhóm tiêu chí này liên quan đến các chính sách tạo môi trường hình thành đội ngũ nhân lực có tinh thần sáng tạo (đưa ra các ý tưởng sáng tạo, tạo ra các sáng chế) và tinh thần kinh thương (thương mại hóa các ý tưởng sáng tạo/sáng chế để tạo ra đổi mới).

(2) *Nhóm tiêu chí đánh giá chính sách về khả năng hỗ trợ startup.* Nhóm tiêu chí này liên quan đến các chính sách hỗ trợ về ươm tạo; về tài chính, đặc biệt là các loại hình vốn phi truyền thống như đầu tư mạo hiểm hay đầu tư thiên thần; các ưu đãi thuế;...; hỗ trợ về thông tin: về thị trường, về thông tin KH&CN; các hệ thống hỗ trợ và cung cấp dịch vụ.

(3) *Nhóm tiêu chí đánh giá chính sách về khả năng kết nối các thành phần trong hệ sinh thái startup.* Đó là khả năng tạo điều kiện để hình thành và phát triển các phần tử trong hệ sinh thái startup, thí dụ: tạo cơ hội gặp gỡ, liên kết giữa các phần tử trong hệ sinh thái thông qua việc cung cấp nền tảng pháp lý và hạ tầng, đặc biệt là hạ tầng công nghệ thông tin.

(4) *Nhóm tiêu chí đánh giá chính sách về khả năng không tạo ra các rào cản pháp lý và hành chính cho hoạt động startup.* Rào cản pháp lý và hành chính thường được đánh giá là yếu tố tác động quan trọng đến quá trình hình thành và phát triển doanh nghiệp startup. Chính sách xem xét cần có khả năng tháo gỡ các rào cản này, đặc biệt là *không tạo thêm* các rào cản mới (về thủ tục thành lập, thoái vốn, tiếp cận các nguồn lực tài chính, hỗ trợ,...), nhằm đáp ứng nhu cầu và đặc thù tăng trưởng nhanh của startup.

(5) *Nhóm tiêu chí đánh giá chính sách về khả năng hỗ trợ startup hội nhập thị trường quốc tế.* Chính sách xem xét cần tạo lập và cung cấp các điều kiện thuận lợi để startup đạt mục tiêu toàn cầu hóa của mình. Thí dụ, tạo điều kiện để startup tiếp cận các nguồn lực từ bên ngoài quốc gia, tiếp cận thị trường quốc tế, tiệm cận các tiêu chuẩn quốc tế, cấp phép đối với startup từ nước ngoài,...

3.2.2. Hệ thống các chính sách liên quan cần đánh giá và các chỉ báo cần đo

Từ bộ tiêu chí nêu trên, trong khung đánh giá chi tiết, cần xem xét, đánh giá một hệ thống các chính sách liên quan thông qua các chỉ báo cụ thể.

Thí dụ: đối với nhóm tiêu chí 1 (khích lệ sáng tạo và tinh thần kinh doanh), các chính sách cần đánh giá là: chính sách giáo dục và đào tạo; chính sách nghiên cứu khoa học; chính sách thương mại hóa kết quả nghiên cứu; chính sách văn hóa startup; chính sách ươm tạo. Việc đánh giá này được thực hiện thông qua các chỉ báo đo lường, thí dụ: số lượng chương trình/môn học về kinh doanh; số lượng các trường có chính sách khuyến khích nghiên cứu khoa học; số lượng sáng chế đăng ký và bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ; các ưu đãi trong chuyển giao và ứng dụng kết quả nghiên cứu; các quy định đảm bảo quyền sở hữu trí tuệ trong thương mại hóa kết quả nghiên cứu; số lượng trường trung học, đại học có các đơn vị hỗ trợ thương mại hóa kết quả nghiên cứu, có các hoạt động nâng cao nhận thức về văn hóa kinh doanh,...

Đối với nhóm tiêu chí 2 (khả năng hỗ trợ startup), hệ thống các chính sách cần đánh giá là: chính sách ươm tạo; chính sách tài chính;... Trong đó, các chỉ báo cụ thể là: số lượng các vườn ươm và tổ chức thúc đẩy kinh doanh đang hoạt động ở Việt Nam; số lượng các startup được ươm tạo thành công thông qua các vườn ươm; các loại vốn startup có thể tiếp cận.

Đối với các nhóm chỉ tiêu khác cũng cần xác định các chính sách cần đánh giá và các chỉ báo kèm theo. Chi tiết được mô tả trong Bảng 2.

3.2.3. Khung chi tiết đánh giá chính sách thúc đẩy startup

Bảng 2 mô tả đầy đủ và chi tiết Khung đề xuất nhằm đánh giá hệ thống chính sách thúc đẩy startup và có xét đến bối cảnh Việt Nam.

Bảng 2. Khung đánh giá chi tiết các chính sách thúc đẩy startup

Nhóm tiêu chí	Tiêu chí đánh giá	Loại chính sách được đánh giá	Mục tiêu của chính sách được đo lường	Một số chỉ báo quan trọng
1	<i>Khả năng khích lệ tinh thần sáng tạo và tinh thần kinh thương</i>	Chính sách giáo dục và đào tạo	Thay đổi nhận thức của người học thông qua chương trình đào tạo với các môn học về đổi mới và kinh doanh.	<ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ % các môn học về đổi mới và kinh doanh trong khung chương trình đào tạo. - Tỷ lệ % số lượng chương trình đào tạo chuyên sâu về đổi mới và kinh doanh ở các bậc học đại học và sau đại học. - Tỷ lệ % số lượng sinh viên cao đẳng và đại học có nhận thức đúng về khởi nghiệp sáng tạo.
			Khích lệ tinh thần sáng tạo thông qua việc thay đổi tiêu chí đánh giá trong giáo dục.	<ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ % các trường cao đẳng và đại học có các tiêu chí đánh giá về sáng tạo đối với người học.
			Khích lệ tinh thần kinh thương thông qua các hoạt động đầu tư/hỗ trợ (tài chính và phi tài chính) cho người học khởi nghiệp.	<ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ % các trường cao đẳng và đại học có hoạt động đầu tư/hỗ trợ (<i>tài chính và phi tài chính</i>) cho người học khởi nghiệp. - Số lượng startup được hình thành thông qua các hoạt động đầu tư của các trường.
		Chính sách nghiên cứu khoa học (NCKH)	Khích lệ sáng tạo thông qua các chương trình khuyến	<ul style="list-style-type: none"> - Các biện pháp khuyến khích và hỗ trợ NCKH của Nhà nước. - Đánh giá của các đối tượng thụ hưởng các biện pháp khuyến

Nhóm tiêu chí	Tiêu chí đánh giá	Loại chính sách được đánh giá	Mục tiêu của chính sách được đo lường	Một số chỉ báo quan trọng
			khích và hỗ trợ NCKH của Nhà nước.	khích và hỗ trợ NCKH của Nhà nước. - Số lượng các kết quả nghiên cứu được tạo ra từ các biện pháp khuyến khích và hỗ trợ NCKH của Nhà nước.
			Khích lệ sáng tạo thông qua việc thúc đẩy NCKH trong môi trường giáo dục.	- Tỷ lệ % các trường cao đẳng và đại học có quy định về NCKH đối với người học trong thời gian theo học. - Tỷ lệ % các trường cao đẳng và đại học có chính sách khuyến khích người học NCKH (<i>khen thưởng / cộng điểm / đầu tư cho nghiên cứu, ...</i>). - Tỷ lệ % các trường cao đẳng và đại học có cơ sở vật chất dành cho NCKH (<i>phòng thí nghiệm, không gian sáng tạo, ...</i>). - Tỷ lệ % số lượng đơn đăng ký sáng chế được nộp bởi các trường cao đẳng và đại học so với các chủ thể khác.
			Định hướng sáng tạo trong các lĩnh vực mũi nhọn/ưu tiên.	- Các định hướng và giải pháp thúc đẩy sáng tạo trong các lĩnh vực mũi nhọn/ưu tiên.
		Chính sách thương mại hóa kết quả nghiên cứu	Khích lệ gắn kết sáng tạo với thương mại hóa kết quả nghiên cứu.	- Các biện pháp định hướng nghiên cứu mang tính ứng dụng cao. - Các ưu đãi trong chuyển giao và ứng dụng kết quả nghiên cứu. - Các quy định đảm bảo quyền sở hữu trí tuệ trong thương mại hóa kết quả nghiên cứu.
			Hình thành các bên trung gian kết nối khu vực nghiên cứu - thị trường.	- Các hoạt động tư vấn, hỗ trợ/ dịch vụ khai thác thông tin KH&CN và thông tin thị trường dành cho các nhà nghiên cứu (<i>xã hội hóa thông tin sở hữu công nghiệp, lập biểu đồ sáng chế, biểu đồ nhu cầu thị trường, ...</i>). - Cơ sở hạ tầng hỗ trợ chuyển giao kết quả nghiên cứu (<i>sàn</i>

Nhóm tiêu chí	Tiêu chí đánh giá	Loại chính sách được đánh giá	Mục tiêu của chính sách được đo lường	Một số chỉ báo quan trọng
				<p><i>giao dịch ý tưởng, sản giao dịch công nghệ, các trung tâm hỗ trợ chuyển giao, bộ phận tư vấn về sở hữu trí tuệ dành cho đối tượng đang có nhu cầu khởi nghiệp, ...).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ % trường cao đẳng và đại học có các đơn vị giúp tư vấn và thương mại hóa kết quả nghiên cứu (<i>có phòng R&D, doanh nghiệp khởi nguồn-spin-off, trung tâm chuyển giao công nghệ-TTO, trung tâm chuyển giao quyền sở hữu trí tuệ-TLO, ...).</i> - Tỷ lệ % ý tưởng sáng tạo/sáng chế được thương mại hóa từ các trường cao đẳng, đại học và ngoài trường đại học.
		Chính sách văn hóa khởi nghiệp	Nâng cao nhận thức về văn hoá kinh doanh thông qua các chương trình, hoạt động (<i>sự kiện, giải thưởng, cuộc thi, ...</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Tỷ lệ % các trường cao đẳng và đại học tổ chức các hoạt động (<i>sự kiện, giải thưởng, cuộc thi, ...</i>) nhằm nâng cao nhận thức về văn hoá kinh doanh. - Các chương trình và hoạt động nhằm nâng cao nhận thức về văn hoá kinh doanh của các tổ chức khác.
			Hình thành văn hóa khởi nghiệp thông qua các chương trình và hoạt động khởi nghiệp.	<ul style="list-style-type: none"> - Các chương trình và hoạt động nhằm hình thành văn hóa khởi nghiệp.
2	Khả năng hỗ trợ doanh nghiệp startup	Chính sách ươm tạo	Hỗ trợ startup giai đoạn tiền khởi nghiệp: ươm tạo.	<ul style="list-style-type: none"> - Số lượng các vườn ươm và tổ chức thúc đẩy kinh doanh đang hoạt động ở Việt Nam. - Số lượng các startup được ươm thành công thông qua các vườn ươm và các tổ chức thúc đẩy kinh doanh. - Các ưu đãi dành cho vườn ươm và các tổ chức thúc đẩy kinh doanh trong hoạt động ươm tạo startup.
		Chính sách	Hình thành các	<ul style="list-style-type: none"> - Các loại vốn startup có thể tiếp

Nhóm tiêu chí	Tiêu chí đánh giá	Loại chính sách được đánh giá	Mục tiêu của chính sách được đo lường	Một số chỉ báo quan trọng
		tài chính	nguồn vốn dành cho doanh nghiệp startup.	cận: <i>vốn môi, vốn cộng đồng, đầu tư mạo hiểm, đầu tư thiên thần, tín dụng, ...</i> - Tỷ lệ vốn/ nhu cầu vốn startup tiếp cận được từ các nhà đầu tư (<i>nhà nước/phi nhà nước, nước ngoài/Việt Nam</i>). - Tỷ lệ % startup gọi vốn thành công.
			Thúc đẩy tài chính cho startup từ khu vực công, tư, từ trong và ngoài nước.	- Các biện pháp thu hút các nhà đầu tư cho startup. - Mức độ thuận lợi dành cho các nhà đầu tư khởi nghiệp.
			Tạo thuận lợi về tài chính dành cho đối tượng khởi nghiệp.	- Các ưu đãi thuế, các ưu đãi trong vay thương mại, ... dành cho đối tượng khởi nghiệp.
		Chính sách thông tin	Khả năng xóa bỏ tình trạng thông tin bất đối xứng của startup.	- Khả năng tiếp cận thông tin về KH&CN. - Khả năng tiếp cận thông tin về các nhà đầu tư. - Khả năng tiếp cận thông tin về thị trường. - Khả năng tiếp cận thông tin về các chương trình hỗ trợ/ưu đãi của nhà nước.
		Chính sách thị trường.	Hình thành thị trường cho khởi nghiệp.	- Các điều kiện đảm bảo thị trường cạnh tranh lành mạnh. - Các động thái của chính phủ trong việc kích hoạt nhu cầu thị trường cho startup.
		Chính sách về hệ thống hỗ trợ và cung cấp dịch vụ.	Hình thành mạng lưới hỗ trợ và cung cấp dịch vụ cho startup.	- Khung khổ pháp lý thuận lợi cho việc hình thành và hoạt động của các tổ chức hỗ trợ, cung cấp dịch vụ cho startup. - Mạng lưới hướng dẫn, hỗ trợ và cung cấp dịch vụ cho startup: TLO, TTO, Co-working space, ...
		3	Khả năng kết nối các	Chính sách tạo dựng và phát triển

Nhóm tiêu chí	Tiêu chí đánh giá	Loại chính sách được đánh giá	Mục tiêu của chính sách được đo lường	Một số chỉ báo quan trọng
	Thành phần trong hệ sinh thái startup	hệ sinh thái startup.	phần tử trong hệ sinh thái (nền tảng pháp lý và hạ tầng).	tổ trong hệ sinh thái startup. - Hiệu quả phối hợp giữa các thành tố trong hệ sinh thái startup.
4	Khả năng không tạo ra các rào cản pháp lý và hành chính cho startup	Các cải cách thủ tục hành chính đối với doanh nghiệp khởi nghiệp.	Cơ sở pháp lý và hạ tầng cho việc tiến hành các thủ tục đối với doanh nghiệp khởi nghiệp.	- Khung pháp lý về thủ tục thành lập, mở rộng và chấm dứt kinh doanh đối với startup. - Bộ phận tư vấn và hỗ trợ startup tiến hành các thủ tục pháp lý.
			Tạo thuận lợi cho doanh nghiệp khởi nghiệp trong tiến hành các thủ tục pháp lý.	- Mức độ thuận lợi trong các thủ tục thành lập, mở rộng và chấm dứt kinh doanh đối với startup. - Mức độ thuận lợi trong các thủ tục khác như vay vốn, tiếp cận các ưu đãi,... đối với startup.
5	Khả năng hỗ trợ startup hội nhập thị trường quốc tế	Chính sách hội nhập cho khởi nghiệp.	Hỗ trợ doanh nghiệp startup mở rộng ra thị trường quốc tế.	- Các điều kiện thuận lợi được tạo ra để startup tiếp cận các nguồn lực từ bên ngoài quốc gia (<i>tài chính, KH&CN, nhân lực, ...</i>). - Các điều kiện thuận lợi được tạo ra để startup tiếp cận thị trường quốc tế. - Các định hướng và hỗ trợ startup tiệm cận các tiêu chuẩn quốc tế.
			Tạo thuận lợi cho doanh nghiệp khởi nghiệp từ nước ngoài vào quốc gia.	- Cấp visa đặc biệt cho startup - Các ưu đãi khác đối với các startup từ nước ngoài vào Việt Nam.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

3.3. Một số cách thức áp dụng khung đánh giá

Khung đánh giá chi tiết hệ thống chính sách thúc đẩy startup đề xuất trong Bảng 2 có thể được áp dụng để đánh giá hệ thống chính sách thúc đẩy startup của một quốc gia (vùng lãnh thổ). Trong trường hợp áp dụng cho Việt Nam, các chính sách cần đánh giá cụ thể sẽ là các văn bản pháp lý (luật; nghị định; văn bản pháp lý;...) liên quan đến từng nhóm tiêu chí thúc

đẩy startup. Tùy theo mục đích, việc đánh giá có thể theo tiếp cận bán định lượng (mức đơn giản), hoặc định lượng (theo thang điểm).

Để đánh giá nhanh, tác giả kiến nghị có thể áp dụng khung đánh giá đề xuất trên đây để đánh giá hệ thống chính sách thúc đẩy startup ở Việt Nam theo hai cách tiếp cận: (i) đánh giá nhận diện tổng quát về hiện trạng chính sách; và (ii) đánh giá tác động tổng quát của chính sách.

3.3.1. Đánh giá nhận diện tổng quát về hiện trạng chính sách thúc đẩy startup

Ở mức độ này, đơn thuần là đánh giá mức độ tồn tại và hoạt động của chính sách liên quan đến hoạt động startup. Hiện trạng chính sách thúc đẩy startup được đánh giá thông qua nhận diện từng chính sách cụ thể liên quan đến từng nhóm tiêu chí. Người đánh giá đưa ra 4 mức, đó là:

mức 0 - không tồn tại chính sách;

mức 1 - chính sách mới ban hành; nhưng chưa thực hiện;

mức 2 - chính sách đang thực hiện, nhưng kém hiệu quả;

mức 3 - chính sách đang thực hiện hiệu quả

Kết quả đánh giá thường được mô tả trong một bảng để thấy rõ hiện trạng của từng chính sách liên quan đến thúc đẩy startup, từ đó đề ra các giải pháp hoàn thiện.

3.3.2. Đánh giá tác động tổng quát của chính sách - phương pháp chuyên gia

Ở mức độ đánh giá này, có thể sử dụng phương pháp chuyên gia để đánh giá các tác động của chính sách cụ thể liên quan đến từng nhóm tiêu chí, từ đó đánh giá về mức độ tác động của chính sách thúc đẩy startup. Để thuận lợi cho việc so sánh và đánh giá, có thể sử dụng một thang đo 7 mức áp dụng cho việc đánh giá tác động của từng chính sách liên quan, đó là: tác động tiêu cực mạnh (-3); tác động tiêu cực vừa phải (-2); tác động tiêu cực nhẹ (-1); tác động trung tính (0); tác động tích cực nhẹ (1); tác động tích cực vừa phải (2); tác động tích cực mạnh (3).

-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
Tác động tiêu cực mạnh	Tác động tiêu cực vừa phải	Tác động tiêu cực nhẹ	Tác động trung tính	Tác động tích cực nhẹ	Tác động tích cực vừa phải	Tác động tích cực mạnh

Kết quả đánh giá thường được mô tả trên các sơ đồ “mạng nhện”. Ví dụ, Hình 3 là mô hình đánh giá tổng quát hệ thống các chính sách ứng với từng nhóm tiêu chí theo mục tiêu thúc đẩy hoặc cản trở startup.

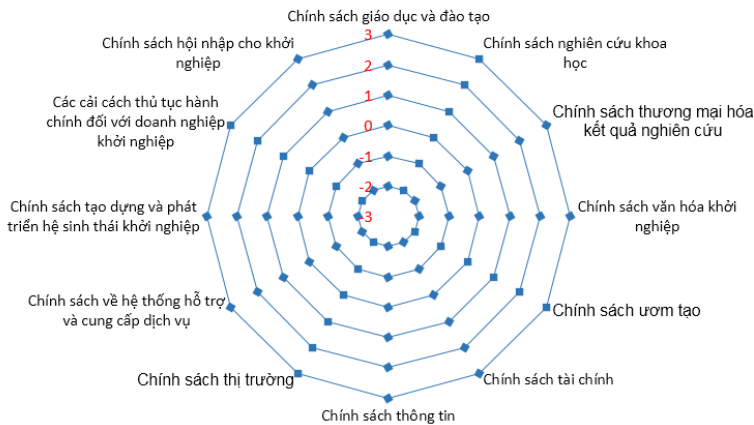


Nguồn: Tác giả tổng hợp

Hình 3. Sơ đồ đánh giá tổng quát hệ thống chính sách thúc đẩy startup theo nhóm tiêu chí

Sử dụng đánh giá theo thang 7 bậc tổng hợp từ các chuyên gia, kết quả mô tả trên Hình 3 sẽ cho biết hệ thống chính sách (hoặc một chính sách) thúc đẩy startup tác động tích cực ở nhóm tiêu chí nào và cần khắc phục trở ngại và hoàn thiện ở nhóm tiêu chí nào.

Trên Hình 4 là sơ đồ mô tả kết quả đánh giá (theo chuyên gia) chính sách thúc đẩy startup theo *tác động của từng chính sách liên quan* được xem xét.



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Hình 4. Sơ đồ đánh giá chính sách thúc đẩy startup theo từng chính sách liên quan

Kết quả mô tả trên Hình 4 sẽ cho biết tổng quát theo bộ 5 nhóm tiêu chí, thì chính sách cụ thể nào có tác động tích cực đến hoạt động startup, còn chính sách nào cần khắc phục thiếu sót và hoàn thiện.

4. Kết luận

Cần nhận thức startup là một hoạt động đặc biệt, về bản chất là hoạt động kinh doanh tri thức, có đặc thù cơ bản là sáng tạo và dựa trên công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin. Tuy có rủi ro, nhưng ưu thế cốt lõi của startup là tạo khác biệt mang tính đột phá, nhằm chiếm lĩnh thị trường trong phạm vi quốc gia và vươn ra toàn cầu.

Điều kiện tiên quyết cho thành công là startup phải được ươm tạo, nuôi dưỡng và phát triển trong một hệ sinh thái startup lành mạnh, mà ở đó chính sách là một thành tố đóng vai trò quan trọng, có phẩm chất thúc đẩy tích cực startup. Hệ thống chính sách thúc đẩy startup đó luôn phải được đánh giá, hoàn thiện, nhằm đáp ứng các yêu cầu của hoạt động startup.

Kết quả phân tích và cách tiếp cận xây dựng *Khung chi tiết đánh giá chính sách startup* được đề xuất trong bài báo có thể là tài liệu tham khảo bổ ích đối với cộng đồng nghiên cứu và quản lý. Ngoài ra, những *mô hình áp dụng khung đánh giá nhanh hệ thống chính sách liên quan đến startup* hy vọng sẽ là công cụ hữu hiệu để các nhà quản lý, các chuyên gia tham khảo, sử dụng trong quá trình thẩm định, hoặc rà soát, đánh giá các chính sách thúc đẩy startup ở Việt Nam./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

7. Bộ Tư pháp (2018). “Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ Đánh giá tác động của chính sách”, <<https://moj.gov.vn/Pages/home.aspx>>
8. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) (2016-2018). *Báo cáo Chỉ số khởi nghiệp Việt Nam (GEM) (2015/2016, 2017/2018)*. Hà Nội, Nxb Giao thông vận tải.
9. Chu Thanh Hà (2016). *Diễn đàn kinh tế tư nhân (VPSF) Đối thoại về chủ đề Kinh tế số*, Hà Nội.
10. Đặng Ngọc Dinh (2018). “Thúc đẩy khởi nghiệp Đổi mới sáng tạo: Một số đánh giá và đề xuất chính sách”, *Tạp chí Chính sách KH&CN*, NISTPASS, Vol. 7, No1, 2018.
11. Hoàng Thị Hải Yến (2017a). “Kinh doanh trí tuệ và vai trò của các trường đại học trong việc thúc đẩy công đồng khởi nghiệp Việt Nam hội nhập toàn cầu”, *Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn*, ISSN 2354-1172, tập 3, số 1b, 2017, tr 95-107
12. Hoàng Thị Hải Yến (2017b). “Xây dựng hệ tiêu chí đánh giá chính sách thúc đẩy khởi nghiệp trong bối cảnh toàn cầu hóa”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội - Chuyên san Nghiên cứu Chính sách và Quản lý*, ISSN 2588-116, Tập 33, số 3, 2017, tr 72-93

13. Hoàng Thị Hải Yến (2019). “Tháo gỡ các rào cản pháp lý nhằm nâng cao hiệu quả gọi vốn cho Startup ở Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo quốc gia: Startup - những khía cạnh pháp lý về gọi vốn đầu tư*. Hà Nội, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân, tr 68-91.
14. Phan Hoàng Lan (2017). *Nghiên cứu xây dựng chương trình quốc gia hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp*, Báo cáo tổng hợp đề tài cấp bộ, Bộ KH&CN.
15. Vũ Cao Đàm, Trịnh Ngọc Thạch, Đào Thanh Trường (2017). *Kỹ năng đánh giá chính sách*, Hà Nội, Nxb Thế giới.

Tiếng Anh

16. Centre for International Trade in Technology, Indian Institute of Foreign Trade (2007). *A Pilot study on Technology based start-ups*, Department of Scientific & Industrial Research Government of India, New Delhi.
17. European Commission (2009). “Impact Assessment Guidelines”, <https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf>
18. European Commission (2010). “Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework-Guidance document Rural Development 2007-2013”, <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-previous/2007-2013/docs/document_en.pdf>
19. European Commission (2016). *Policy Evaluation Framework*, Paris, 25.04.16
20. HM Treasury (2011). “The Magenta Book, Guidance for evaluation”, <<https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>>
21. Indicators report 2012. Arlington, <www.nsf.gov/nsb>.
22. National Science Board (2012). *Research and Development, Innovation, and the Science and Engineering Workforce*, A Companion to Science and Engineering
23. OECD (2016). “Start-up Latin America 2016: Building an Innovative Future - Assessment and Recommendations”, <<https://www.oecd.org/dev/americas/Startups2016-Assessment-and-Recommendations.pdf>>
24. Startup Genome LLC (2017). “Global Startup Ecosystem Report 2017”, <<https://startupgenome.com/reports>>
25. The World Bank (2010). *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices*, public No. 52099, Washington D.C.
26. Bollinger, L., Hope, K., & Utterback, J. M. (1983). “A review of literature and hypotheses on new technology-based firms”, *Research Policy* Vol. 12 (1), pp 1-14. doi:10.1016/0048-7333(83)90023-9
27. Eric Ries (2011). *The Lean Startup: How Constant Innovation Creates Radically Successful Businesses*, Crown Business, New York, Published 6th October 2011.
28. Goran Forbici, “Policy evaluation framework”, <www.reach-energy.eu>
29. Innovation Helpdesk, (2003). *Analysis of the typical growth path of technology-based companies in life sciences and information technology, and the role of different sources of innovation financing*, NB-NA-17054-EN-C, ISBN 92-894-4569-6, Innovation papers No 32, 182 pp, July 2003.
30. Nadim Ahmad and Anders Hoffman (2017). *A framework for Addressing and Measuring Entrepreneurship*, OECD, Paris
31. Peter Thiel, Blake Masters (2014). *Zero to One: Notes on Startups or How to Build the Future*, Crown Business, New York.