

MÔ HÌNH HỢP TÁC CÔNG - TƯ:

Động lực đổi mới công nghệ và phát triển doanh nghiệp KH&CN

TS Nguyễn Huy Cường

Cục Phát triển thị trường và Doanh nghiệp KH&CN
Bộ KH&CN

Gần đây, mô hình hợp tác công - tư (PPP) ngày càng được nhắc đến nhiều hơn. Tháng 10/2016, Chính phủ cũng đã cho phép triển khai thí điểm cơ chế này trong việc thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ (KH&CN)*. Vậy PPP là gì và có tác động như thế nào trong việc phát triển KH&CN? Bài báo dưới đây sẽ góp phần trả lời cho câu hỏi này.

PPP là gì?

Theo Yescombe, tác giả cuốn *Public - Private Partnerships: Principles of Policy and Finance* (tạm dịch là *Hợp tác công - tư: Các nguyên lý chính sách và tài trợ*), thuật ngữ hợp tác công - tư bắt nguồn từ Hoa Kỳ với các chương trình giáo dục được cả khu vực công và khu vực tư cùng tài trợ trong thập niên 50 của thế kỷ trước. Sau đó, nó được sử dụng rộng rãi để nói đến các liên doanh giữa các chính quyền thành phố và các nhà đầu tư tư nhân trong việc cải tạo các công trình đô thị ở Hoa Kỳ trong thập niên 60. Kể từ thập niên 80, thuật ngữ hợp tác công - tư dần phổ biến ở nhiều nước và được hiểu là sự hợp tác giữa nhà nước và tư nhân để cùng

xây dựng cơ sở hạ tầng (CSHT) hay cung cấp các dịch vụ công cộng. Mô hình hợp tác này bắt đầu xuất hiện ở Việt Nam từ đầu thập niên 90. Có nhiều cách hiểu khác nhau về mô hình PPP, nhưng phổ biến nhất là nhà nước và các nhà đầu tư tư nhân cùng ký một hợp đồng để phân chia lợi ích, chia sẻ rủi ro cũng như trách nhiệm của mỗi bên trong việc xây dựng một CSHT hay cung cấp một dịch vụ công nào đó.

Trước nhu cầu vốn đầu tư CSHT của đất nước nói chung và mỗi ngành/địa phương nói riêng là rất lớn, trong khi ngân sách nhà nước thì có hạn và vốn của các nhà tài trợ ngày càng thu hẹp, thì PPP được xem là đòn bẩy tích cực bù đắp sự thiếu hụt này. Thông qua PPP, nhà nước sẽ thiết lập các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ và tư nhân được khuyến khích cung cấp vốn bằng cơ chế thanh toán theo chất lượng dịch vụ. Đây là hình thức hợp tác tối ưu hóa

hiệu quả đầu tư và cung cấp dịch vụ công cộng chất lượng cao, nó sẽ mang lại lợi ích cho cả nhà nước và người dân.

Trước đây, PPP chủ yếu được áp dụng trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, xây dựng đường sá, nhà máy phát điện hay hệ thống cấp thoát nước... Tuy nhiên đến nay, hình thức đầu tư này đã được mở rộng ra nhiều lĩnh vực, trong đó có KH&CN, với mục tiêu huy động sự tham gia của khu vực tư nhân vào thực hiện nhiệm vụ trong lĩnh vực này. Theo các chuyên gia, PPP trong KH&CN có nhiệm vụ cơ bản là thu hút vốn đầu tư để xây dựng, hoàn thiện kết cấu hạ tầng và các nhiệm vụ KH&CN; thay đổi phương thức tổ chức và quản lý để khu vực tư tham gia nhiều hơn, tích cực và chủ động hơn vào các chương trình, dự án KH&CN; và chia sẻ rủi ro trong nghiên cứu khoa học. Khi dự án theo hình thức PPP được thực hiện cũng sẽ giúp nâng cao

*Ngày 7/10/2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1931/QĐ-TTg phê duyệt Đề án thí điểm thực hiện cơ chế đối tác công - tư, đồng tài trợ thực hiện nhiệm vụ KH&CN (gọi tắt là Đề án 1931).

chuỗi giá trị sản phẩm, đồng thời thúc đẩy việc đổi mới công nghệ, thúc đẩy khởi nghiệp sáng tạo và phát triển doanh nghiệp KH&CN - Một mục tiêu quan trọng trong phát triển KH&CN của Việt Nam.

PPP hỗ trợ đổi mới công nghệ và nâng cấp chuỗi giá trị

Nguồn lực đầu tư cho đổi mới công nghệ luôn là vấn đề Nhà nước và doanh nghiệp hết sức quan tâm, vì đây là yếu tố quyết định đến sự thành công của việc nâng cấp chuỗi giá trị sản phẩm. Với quan điểm không phân biệt các thành phần kinh tế trong việc thụ hưởng các cơ chế chính sách hỗ trợ đầu tư của Nhà nước, thời gian qua các doanh nghiệp trong nước đã và đang nhận được sự hỗ trợ từ khu vực công, nhất là hỗ trợ về công nghệ và các chính sách ưu đãi. Tuy nhiên để tiếp tục phát triển, nhanh chóng tiếp cận được các công nghệ mới, hiện đại, các doanh nghiệp vẫn rất cần có thêm cơ chế và chính sách mang tính đột phá nhằm thu hút hơn nữa các nguồn lực đầu tư từ xã hội (cả trong và ngoài nước) để đổi mới công nghệ, sáng tạo ra các sản phẩm mới.

Về cơ chế chính sách thu hút đầu tư phục vụ cho đổi mới công nghệ, ngày 14/2/2015 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức PPP và ngày 28/6/2016, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã ban hành Thông tư 06/2016/TT-BKHĐT hướng dẫn một số điều của Nghị định 15. Việc thu hút đầu tư phát triển hạ tầng dịch vụ KH&CN được quy định tại: Điểm đ, e Khoản 1, Điều 4 của

Nghị định 15. Các điểm này thể hiện mục tiêu của chính sách mới về thu hút đầu tư, trong xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp, quản lý khai thác các hạ tầng sẵn có đều có thể áp dụng hình thức PPP. Đây là những điểm rất mới về chính sách mà trước đây chưa từng được xây dựng và triển khai.

Theo cơ chế mới này, nếu áp dụng PPP đối với các hạ tầng kỹ thuật cơ sở nghiên cứu, phòng thí nghiệm đã được Nhà nước đầu tư, có thể theo mô hình nhượng quyền khai thác (Franchise). Theo mô hình này, các CSHT đã được Nhà nước đầu tư sẽ được giao lại cho tư nhân quản lý và khai thác nhưng quyền sở hữu vẫn thuộc về Nhà nước. Khi áp dụng mô hình này cùng với việc áp dụng các quy định tự chủ về tài chính theo Nghị định số 54/2016/NĐ-CP ngày 14/6/2016 quy định cơ chế tự chủ của tổ chức KH&CN công lập sẽ giúp chuyển đổi các tổ chức KH&CN công lập thành doanh nghiệp KH&CN, đồng thời tạo ra cơ chế giúp cho các đối tượng khởi nghiệp tiếp cận thuận lợi và sử dụng được các hạ tầng kỹ thuật cho nghiên cứu và phát triển công nghệ mới cho chuỗi giá trị.

Khi áp dụng mô hình PPP cho các dự án đầu tư CSHT trong các khu công nghệ cao, nông nghiệp công nghệ cao... khó áp dụng mô hình BOT (Hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao), BTO (Hợp đồng xây dựng - chuyển giao - kinh doanh) do khả năng hoàn vốn và sinh lời không cao, không hấp dẫn nhà đầu tư. Tuy nhiên các mô hình BTL (Hợp

đồng xây dựng - chuyển giao - thuê dịch vụ), hay BLT (Hợp đồng xây dựng - thuê dịch vụ - chuyển giao) vẫn có tính hấp dẫn các nhà đầu tư nếu nguồn vốn từ ngân sách được sử dụng để bù đắp cho phần chi phí mà nguồn thu từ phí thực hiện các dịch vụ khoa học kỹ thuật không đủ bù đắp cho các nhà đầu tư.

Để thực hiện mô hình PPP cho nhiệm vụ KH&CN, ngày 7/10/2016 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1931/QĐ-TTg phê duyệt Đề án thí điểm thực hiện cơ chế đối tác công - tư, đồng tài trợ thực hiện nhiệm vụ KH&CN (gọi tắt là Đề án 1931). Đề án 1931 cho phép khu vực tư và khu vực công cùng tiến hành xác định mục tiêu các nhiệm vụ KH&CN sẽ thực hiện để tạo ra các sản phẩm mới định hướng thị trường và có tính cạnh tranh. Đề án thực hiện theo hình thức PPP sẽ giúp tận dụng được khả năng nhanh nhạy về nắm bắt nhu cầu thị trường của nhà đầu tư, doanh nghiệp ngay từ khâu xác định nhiệm vụ và định hướng mục tiêu sản phẩm ngay từ khâu đầu vào. Bản chất đây cũng là việc xây dựng lộ trình công nghệ cho sản phẩm tương lai theo định hướng thị trường.

Như vậy, có thể thấy mô hình PPP trong lĩnh vực đầu tư đổi mới công nghệ là một hướng đi mới, việc áp dụng các tiêu chuẩn và tiêu chí theo mô hình PPP sẽ giúp thay đổi tư duy trong việc sử dụng ngân sách cho KH&CN, theo đó các quan điểm sẽ được thay đổi từ “tài trợ hay hỗ trợ” sang “đầu tư hay góp vốn”, và như vậy đồng

vốn từ xã hội sẽ tìm thấy cơ hội để cùng đầu tư vào giải quyết các vấn đề công nghệ để tạo ra các sản phẩm mới, sản phẩm có giá trị gia tăng cao và hình thành các doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo, doanh nghiệp KH&CN theo chuỗi giá trị. Mô hình PPP cũng sẽ đem đến sự thay đổi về cách thức quản lý và thực hiện các dự án KH&CN, giúp tránh tình trạng sản phẩm của quá trình nghiên cứu không tìm được địa chỉ ứng dụng. Tuy nhiên để áp dụng hiệu quả mô hình PPP cho hạ tầng kỹ thuật, hay cho các nhiệm vụ KH&CN cần xác định rõ những công việc mà các đối tác tham gia trong khi thực hiện, cần có sự chuẩn bị tốt trong quá trình đàm phán giữa khu vực công và tư để đảm bảo chất lượng của các hợp đồng dự án, cần xác định rõ đối tượng nào là “tài trợ”, phần nào là “đầu tư” và phương thức thực hiện như thế nào để ngăn ngừa các rủi ro xuất hiện trong quá trình triển khai thực hiện dự án.

PPP hỗ trợ hình thành và phát triển doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo, doanh nghiệp KH&CN

Trong mô hình PPP, khi thực hiện sẽ hình thành nên doanh nghiệp dự án. Đây là chủ thể đại diện cho cả hai phía công và tư để tổ chức triển khai thực hiện dự án trong thời gian có hiệu lực của hợp đồng PPP. Đối với một dự án đầu tư cho hạ tầng KH&CN, hay dự án KH&CN sau khi được thành lập sẽ xuất hiện doanh nghiệp dự án là doanh nghiệp KH&CN. Số lượng doanh nghiệp KH&CN được hình thành tùy thuộc vào

tính chất và quy mô của dự án.

Trong quá trình thực hiện dự án về đổi mới công nghệ hoặc nâng cao chuỗi giá trị sản phẩm, nhiều doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo sẽ có điều kiện để hình thành và phát triển. Hãy thử hình dung với một dự án cụ thể: “Đổi mới công nghệ để phát triển chuỗi giá trị bò Mông tại các tỉnh miền núi phía Bắc”. Đây là dự án nâng cấp chuỗi giá trị bò Mông theo hướng tiếp cận đổi mới công nghệ và để thực hiện sẽ có nhiều việc cần làm liên quan tới các vấn đề: Giống (bảo tồn gen, cải tạo giống, phát triển giống...), chăm sóc (dinh dưỡng, thú y...), xây dựng thương hiệu (tiêu chuẩn, giới thiệu sản phẩm...). Bên cạnh đó còn đòi hỏi đổi mới về công nghệ quản lý, quản trị sản xuất theo chuỗi ở quy mô doanh nghiệp lẫn quy mô các hợp tác xã vệ tinh trong chuỗi giá trị bò Mông để đảm bảo chất lượng. Như vậy khi triển khai dự án nâng cấp chuỗi giá trị này, trong từng khâu sẽ xuất hiện các doanh nghiệp khởi nghiệp và doanh nghiệp KH&CN như: Doanh nghiệp KH&CN sở hữu công nghệ và đàn giống gốc...; các doanh nghiệp KH&CN sở hữu công nghệ và tham gia khâu sản xuất các sản phẩm phục vụ cho các hợp tác xã, trang trại chăn nuôi như phân bón, thú y, thức ăn tổng hợp, đệm lót sinh học... Như vậy, nếu chuỗi giá trị càng được mở rộng thì số lượng, quy mô các doanh nghiệp khởi nghiệp, doanh nghiệp KH&CN theo chuỗi sẽ càng tăng.

Tuy nhiên, điểm riêng biệt của các doanh nghiệp tham gia hợp

đồng PPP là bắt buộc phải tuân thủ nghiêm ngặt hợp đồng, mọi sự thay đổi đều không được phép hoặc phải có ý kiến của các bên và cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhất là tổ chức tín dụng cho dự án PPP. Đây là điểm quan trọng cần lưu ý trong quá trình khởi nghiệp sáng tạo và hình thành các doanh nghiệp KH&CN.

Mặc dù đã được áp dụng thành công ở nhiều quốc gia trên thế giới, song hình thức hợp tác đối tác công - tư là khá mới ở Việt Nam, nhất là khi áp dụng vào lĩnh vực KH&CN. Tuy nhiên đây là một xu hướng tất yếu. Do đó việc nghiên cứu mô hình này cần được tiếp tục cả về phương diện lý luận cũng như thực tiễn để PPP thực sự là một giải pháp đột phá thu hút các nguồn lực xã hội (cả trong và ngoài nước) nhằm thúc đẩy khởi nghiệp sáng tạo, phát triển các doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo và doanh nghiệp KH&CN

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. E.R. Yescombe (2007), *Public - Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier Finance.
2. <http://kqtkd.duytan.edu.vn/Home/ArticleDetail/vn/88/1019/danh-gia-cac-du-an-hop-tac-cong-tu-tai-viet-nam>.
3. <http://ddif.com.vn/chi-tiet-tin-tuc/320/DAU-TU-DU-AN-THEO-HINH-THUC-HOP-TAC-CONG-TU-PPP>.
4. <http://vietthink.vn/230/print-article.html>.