

BẢN TIN CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN



KHOA HỌC



CÔNG NGHỆ



KINH TẾ

Số 8

2021

(BẢN TIN CHỌN LỌC PHỤC VỤ LÃNH ĐẠO)

**HỖ TRỢ CỦA CÁC CHÍNH PHỦ CHO NGHIÊN CỨU VÀ ĐỔI MỚI SÁNG TẠO
TRONG DOANH NGHIỆP TRONG THỜI KỲ COVID-19**



BỘ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ
CỤC THÔNG TIN KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ QUỐC GIA

CỤC THÔNG TIN KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ QUỐC GIA

Địa chỉ: 24, Lý Thường Kiệt, Hoàn Kiếm, Hà Nội.

Tel: (024)38262718, Fax: (024)39349127

BAN BIÊN TẬP

TS. Trần Đắc Hiến (*Trưởng ban*); ThS. Trần Thị Thu Hà (*Phó Trưởng ban*);
KS. Nguyễn Mạnh Quân; ThS. Nguyễn Lê Hằng; ThS. Phùng Anh Tiến.

MỤC LỤC

HỖ TRỢ CỦA CÁC CHÍNH PHỦ CHO NGHIÊN CỨU VÀ ĐỔI MỚI SÁNG TẠO TRONG DOANH NGHIỆP THỜI KỲ COVID-19	1
1. Hỗ trợ nghiên cứu và đổi mới sáng tạo trong doanh nghiệp	1
1.1. Tầm quan trọng của hỗ trợ của chính phủ đối với ĐMST.....	1
1.2. Hỗ trợ của chính phủ cho ĐMST doanh nghiệp trước cuộc khủng hoảng COVID-19 ...	2
1.3. Các xu hướng khác gần đây ảnh hưởng đến các hệ thống hỗ trợ đổi mới hiện tại.....	4
2. Hỗ trợ đổi mới sáng tạo doanh nghiệp trong thời kỳ COVID-19	
2.1. Bài học từ các cuộc khủng hoảng trước	5
2.2. Khủng hoảng COVID-19 khác với các cuộc khủng hoảng trước	6
2.3. Hỗ trợ đổi mới doanh nghiệp như một phần trong phản ứng của chính phủ trước đại dịch COVID-19	7
3. Triển vọng trung và dài hạn về hỗ trợ ĐMST doanh nghiệp: Các kịch bản có thể xảy ra và các vấn đề liên quan	10
Một số nhận xét chung	
Tài liệu tham khảo	14

HỖ TRỢ CỦA CÁC CHÍNH PHỦ CHO NGHIÊN CỨU VÀ ĐỔI MỚI SÁNG TẠO TRONG DOANH NGHIỆP THỜI KỲ COVID-19

Những yếu tố và xu hướng nào đã dẫn đến các mô hình hỗ trợ của chính phủ ngày nay đối với đổi mới sáng tạo (ĐMST) ở các nền kinh tế OECD? Điều này đã giúp hình thành các hệ thống ĐMST hiện tại như thế nào? Nó có liên quan như thế nào đối với việc giải quyết các nguyên nhân và ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng COVID-19 hiện nay? Sự hỗ trợ của chính phủ luôn đóng vai trò then chốt trong việc định hình mức độ, bản chất và định hướng ĐMST trong các nền kinh tế thị trường hiện đại. Bài viết dưới đây xem xét các yếu tố và xu hướng dẫn đến các mô hình hỗ trợ của chính phủ cho ĐMST ngày nay, chính những yếu tố này đã giúp hình thành các hệ thống đổi mới hiện tại; cách các chính phủ ở các nền kinh tế OECD phân bổ nguồn lực công cho nghiên cứu và phát triển (R&D) và ĐMST, một phần dựa trên bằng chứng gần đây từ các dự án của OECD. Bài viết cũng làm rõ cách thức cuộc khủng hoảng COVID-19 có thể dẫn đến những thay đổi về lượng, chất và hướng hỗ trợ của chính phủ đối với ĐMST. Nó cũng đề cập các kịch bản có thể xảy ra và tác động của chúng đối với cách các chính phủ trong duy trì hoạt động ĐMST trong tương lai.

1. Hỗ trợ nghiên cứu và đổi mới sáng tạo trong doanh nghiệp

1.1. Tầm quan trọng của hỗ trợ của chính phủ đối với ĐMST

Hỗ trợ ĐMST doanh nghiệp nhằm: Giải quyết các khủng hoảng, thúc đẩy ĐMST ở khu vực cần thiết, bảo vệ năng lực ĐMST; Thúc đẩy ĐMST định hướng thị trường; Góp phần đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội.

Trong các nền kinh tế thị trường phi tập trung, các doanh nghiệp là những tác nhân chính trong hệ thống nghiên cứu và phát triển (R&D) và ĐMST. Họ lựa chọn, phát triển và thực hiện các ý tưởng mới nhằm theo đuổi các cơ hội kinh tế. Điều này cũng phần lớn đúng với các nền kinh tế khác mà ở đó chính phủ có quyền sở hữu và kiểm soát doanh nghiệp ở mức độ cao. Ngoài việc cung cấp một khuôn khổ kinh tế - xã hội lành mạnh, trong đó các doanh nghiệp có thể thực hiện vai trò kinh tế - xã hội của mình, các chính sách nghiên cứu và ĐMST của chính phủ cũng tích cực thúc đẩy các hành vi đầu tư được coi là có lợi cho xã hội.

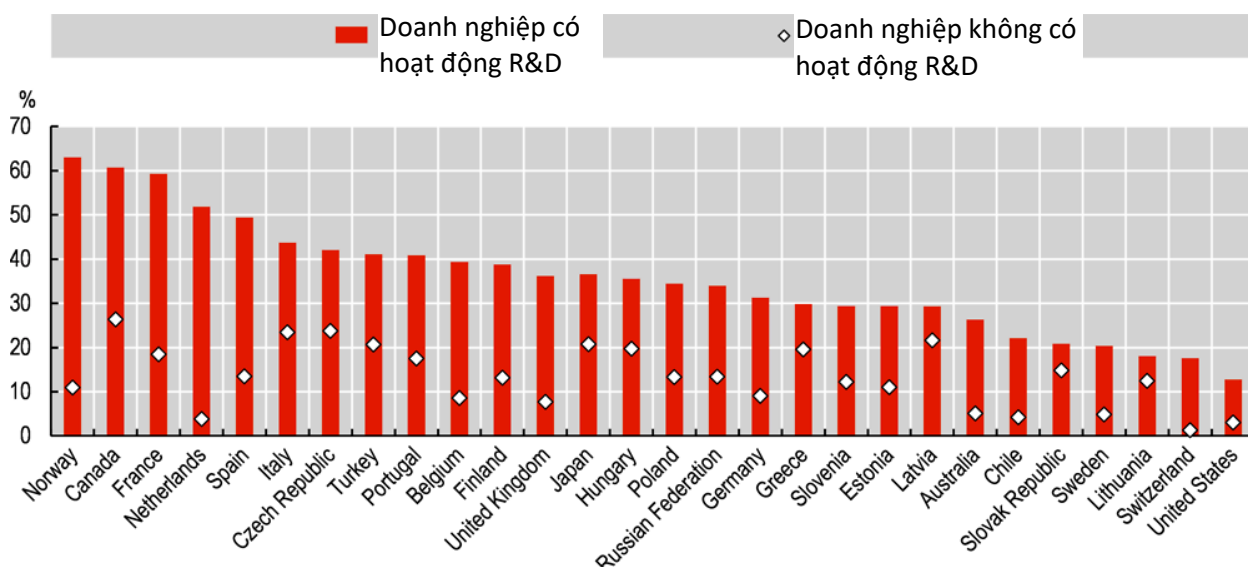
Có nhiều cách để chính phủ cung cấp hỗ trợ tài chính cho ĐMST. Ví dụ, hỗ trợ của chính phủ có thể tập trung vào các yếu tố đầu vào như R&D của doanh nghiệp hoặc đầu ra của hoạt động ĐMST như bằng cách giảm thuế thu nhập cho doanh nghiệp có hoạt động R&D. Hỗ trợ có thể bao gồm trợ cấp, tức là chuyển giao các nguồn lực, ít nhất có liên quan rõ ràng đến các hoạt động ĐMST cụ thể. Một số công cụ có thể được sử dụng để giúp chuyển nguồn lực đến các công ty nhằm khuyến khích hoặc khen thưởng các nỗ lực ĐMST. Các chính phủ có thể mua (hoặc hứa mua) hàng hóa hoặc dịch vụ là kết quả của những ĐMST của doanh nghiệp. Họ có thể cung cấp tài chính dưới hình thức trợ cấp hoặc cho vay, hoặc khuyến khích người khác cung cấp các khoản vay đó bằng cách cung cấp bảo lãnh khi doanh nghiệp không thể trả nợ. Họ có thể hoãn hoặc bỏ qua các khoản nợ thuế, hoặc họ có thể rót vốn vào các công ty để đổi lấy vốn chủ sở hữu. Các chính phủ có thể trả tiền cho bên thứ ba để cung cấp các dịch vụ mà các doanh nghiệp ĐMST yêu cầu. Việc chuyển giao công nghệ do các chính phủ tài trợ hoặc nắm giữ, hoặc quyền truy cập ưu đãi vào dữ liệu như hồ sơ sức khỏe, là những ví dụ về hỗ trợ bằng hiện vật, cũng như việc trao độc quyền đối với sáng chế thông qua quyền sở hữu trí tuệ. Đầu tư công và hỗ trợ cho ĐMST không nhất thiết chỉ giới hạn trong biên giới lãnh thổ của một quốc gia. Ví dụ, các quỹ đầu tư

quốc gia (Sovereign Wealth Fund) và các công cụ đầu tư liên quan có thể mua cổ phần của các công ty trên khắp thế giới để sở hữu cổ phần trong các công nghệ mới của họ. Các chính phủ cũng hỗ trợ ngầm cho ĐMST doanh nghiệp thông qua hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, cũng là một phần của khu vực doanh nghiệp.

Sự hỗ trợ của chính phủ đối với ĐMST đã đóng một vai trò quan trọng trong việc thiết kế các chiến lược phát triển kinh tế và công nghiệp trên toàn thế giới. Hầu hết các nền kinh tế thành công đã dựa vào hỗ trợ của chính phủ đối với ĐMST ở một số thời điểm trong lịch sử của họ. Các mục tiêu của chính sách hỗ trợ ĐMST là rất nhiều. Các nhà hoạch định chính sách ĐMST quan tâm đến việc xác định danh mục công cụ hỗ trợ thích hợp nhất để khuyến khích và hướng dẫn hoạt động R&D và ĐMST của doanh nghiệp; tạo ra các giải pháp chuyển đổi hoặc thậm chí tạo ra thị trường mới; thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; và vượt qua những thách thức xã hội lâu dài, chẳng hạn như y tế, năng lượng và môi trường, hoặc giải quyết các cuộc khủng hoảng ngắn hạn. Sự đa dạng của các mục tiêu này thường đòi hỏi sử dụng một danh mục các công cụ hỗ trợ hơn là dựa vào một bộ công cụ chính sách có giới hạn.

1.2. Hỗ trợ của chính phủ cho ĐMST doanh nghiệp trước cuộc khủng hoảng COVID-19

Các chính sách công thức đẩy ĐMST bằng cách hỗ trợ các loại hình doanh nghiệp. Trên khắp thế giới, các công ty thực hiện R&D có nhiều khả năng nhận được hỗ trợ ĐMST từ chính phủ (với cơ hội trung bình là 36%) so với các công ty chỉ thực hiện ĐMST không dựa trên R&D (cơ hội trung bình là 13%) (Hình 1.1). Do đó, phần lớn các công ty nhận được hỗ trợ ĐMST là các công ty có hoạt động R&D, họ thuộc một số ít các công ty tích cực trong ĐMST.



Hình 1.1. Các công ty có hoạt động R&D có nhiều khả năng nhận được tài trợ của chính phủ cho ĐMST (Các công ty nhận được tài trợ của chính phủ theo tỷ lệ % - là các công ty tích cực đổi mới sản phẩm/quy trình từ năm 2014-16).

Nguồn: Các Chỉ số Đổi mới của OECD 2019 (cơ sở dữ liệu), <http://oe.cd/inno-stats> (truy cập vào tháng 10 năm 2020)

Cổng thông tin Chính sách Khoa học, Công nghệ và Đổi mới của OECD (STIP Compass), một kho lưu trữ các kế hoạch hỗ trợ đổi mới, cho thấy rằng các kế hoạch tài trợ trực tiếp là công cụ hỗ trợ tài chính cho R&D và ĐMST thường được báo cáo nhất trong số các công

cụ sáng kiến. Các công cụ chính sách hàng đầu cung cấp hỗ trợ cho hoạt động R&D và ĐMST trong doanh nghiệp: trợ cấp cho R&D và ĐMST doanh nghiệp, cứu trợ thuế cho R&D và ĐMST doanh nghiệp, cho vay và tín dụng phục vụ đổi mới doanh nghiệp, tài trợ dự án cho nghiên cứu công, phiếu đổi mới,... 40% các công cụ này đề cập đến các khoản tài trợ cho hoạt động R&D và ĐMST trong doanh nghiệp. Việc kiểm tra thông tin cơ bản về các công cụ này cho thấy chúng rất phân tán và được tùy chỉnh cho các nhóm đối tượng cụ thể. Rất ít quốc gia có các chương trình mua sắm cho R&D và ĐMST, cũng như việc sử dụng các giải thưởng.

Với sự gia tăng ngày càng nhiều và rộng của các ưu đãi thuế R&D ở các nước OECD và các nền kinh tế đối tác trong những thập kỷ qua, hỗn hợp chính sách hỗ trợ R&D được đo lường đã chuyển sang hướng phụ thuộc nhiều hơn vào thuế so với các công cụ hỗ trợ trực tiếp. Ở khắp các nước OECD, hỗ trợ thuế chiếm khoảng 56% tổng hỗ trợ của chính phủ cho R&D trong doanh nghiệp trong năm 2018, so với 36% trong năm 2006. Sự thay đổi trong cấu trúc chính sách thậm chí còn rõ rệt hơn ở Liên minh châu Âu (EU27), với hỗ trợ thuế tăng gấp đôi trong vòng 10 năm, từ 26% tổng hỗ trợ của chính phủ năm 2006 lên 57% vào năm 2018.

Hai yếu tố đáng chú ý đã góp phần vào sự thay đổi này. Thứ nhất, các quy tắc thương mại và cạnh tranh quốc tế điều chỉnh viện trợ của nhà nước đã hạn chế hỗ trợ cho các doanh nghiệp hoặc ngành cụ thể. Sự phát triển của các thể chế đa phương nhằm thúc đẩy dòng chảy thương mại và đầu tư đã có tác động đáng kể, định hình các khuôn khổ pháp lý hiện hành để hỗ trợ chính phủ cho đổi mới (Hộp 1.1). Hòa bình và tăng trưởng kinh tế đòi hỏi dỡ bỏ các rào cản đối với thương mại và cạnh tranh, nhưng cũng cần phải đầu tư bền vững vào tri thức mới và các ứng dụng thương mại của nó.

Thứ hai, trong phần lớn các nước thành viên OECD, những người đề xuất hỗ trợ thuế R&D đã lập luận thành công rằng các doanh nghiệp chứ không phải chính phủ là nơi tốt nhất để quyết định đầu tư vào dự án nào, do đó giảm bớt các bộ máy hành chính chịu trách nhiệm xác định dự án kinh doanh nào có nhiều tiềm năng hơn và cần hỗ trợ. Điều này đã tạo niềm tin cho rằng khu vực doanh nghiệp có khả năng tốt hơn trong việc đánh giá thị trường và công nghệ, dự đoán nhu cầu cũng như chọn các dự án đáng đầu tư. Áp lực ngân sách cũng đòi hỏi chi phí quản lý ít hơn.

Do đó, chính sách công nghiệp dần dần trở nên theo định hướng “chiều ngang” hơn, tập trung vào các điều kiện khuôn khổ thân thiện với doanh nghiệp và hỗ trợ chung của chính phủ đối với ĐMST. Những thay đổi này đã dẫn đến việc tổ chức lại tổng thể các danh mục hỗ trợ ĐMST, giảm việc sử dụng quyền hạn của chính phủ trong việc lựa chọn các công ty và dự án được hỗ trợ.

Hộp 1.1. Các quy tắc quốc tế định hình hỗ trợ của chính phủ đối với nghiên cứu và ĐMST của doanh nghiệp

Trong nền kinh tế toàn cầu hóa ngày nay, các cơ quan quản lý thương mại và cạnh tranh quốc gia và siêu quốc gia đóng một vai trò quan trọng trong việc thiết lập và thực thi các quy tắc đảm bảo một sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp, ngành và quốc gia. Các quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) về trợ cấp theo truyền thống thường cho phép hỗ trợ của chính phủ đối với chi phí R&D của tư nhân.

Các quy tắc viện trợ nhà nước của Liên minh Châu Âu cho rằng viện trợ của nhà nước cho R&D và đổi mới có thể tương thích với thị trường nội bộ khi nó có thể được kỳ vọng làm giảm bớt sự thất bại của thị trường hoặc tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của các hoạt động kinh tế nhất định, và không trái với lợi ích chung. Đấu thầu hạn chế của các cơ quan công quyền cũng có thể được coi là một hình thức hỗ trợ doanh nghiệp có mục tiêu ngầm.

1.3. Các xu hướng khác gần đây ảnh hưởng đến các hệ thống hỗ trợ đổi mới hiện tại

Trong những thập kỷ qua, quá trình toàn cầu hóa hoạt động kinh tế, biểu hiện bằng việc hàng hóa, dịch vụ, vốn, con người, công nghệ và tri thức trở nên dễ dàng hơn để chuyển giao qua biên giới quốc gia, đã dẫn đến sự phân mảnh rõ rệt của hoạt động kinh tế, với hàng hóa và dịch vụ được sản xuất và được giao dịch trong mạng lưới sản xuất quốc tế được gọi là chuỗi giá trị toàn cầu (GVC). **Nhiều quốc gia đã có thay đổi trong thiết kế chính sách hỗ trợ ĐMST theo hướng được thấy quốc gia mình có vị trí trong mạng lưới sản xuất và ĐMST toàn cầu phức tạp hiện nay.** Trong thiết lập có tính liên kết cao này, hoạt động ĐMST của doanh nghiệp được hỗ trợ bởi các chính phủ có thể có ý nghĩa quan trọng không chỉ trong phạm vi quốc gia mà còn trên toàn cầu. Ở một mức độ nào đó, sự xuất hiện của Trung Quốc và các nền kinh tế châu Á khác đang định hình hệ thống GVC ngày nay, đó là hệ quả của các quyết định trước đây về sự hỗ trợ của chính phủ. Ở Trung Quốc, sự hỗ trợ của chính phủ (ví dụ như Chương trình “Bó đuốc”) là công cụ để thành lập các cụm đổi mới và sự phát triển tiếp theo của các công ty đầu tư mạo hiểm (VC) hiện đang đầu tư ra thế giới. Kế hoạch “Made in China 2025”, được ban hành vào năm 2015, đã trở thành kế hoạch chi tiết của Trung Quốc để hỗ trợ theo đuổi “tự chủ về công nghệ” trong khi đảm bảo khả năng tiếp cận thị trường quốc tế trong các lĩnh vực ưu tiên. Kể từ đó, các cân nhắc chiến lược ngày càng thường xuyên, ngay cả trước khi cuộc khủng hoảng COVID-19 bắt đầu. Sự phát triển công nghệ và căng thẳng thương mại có thể trở thành trọng tâm hoặc trụ cột của các mối quan hệ kinh tế trong tương lai, cả hai đều được thúc đẩy và ảnh hưởng đến các quyết định về hỗ trợ của chính phủ đối với ĐMST.

Các công ty thúc đẩy sáng tạo tri thức để tạo ra các giải pháp ứng dụng thương mại khả thi trên toàn cầu nhằm thu được lợi ích từ những ĐMST của họ, hoặc bán bản quyền của mình cho bên thứ ba. Điều này làm cho các doanh nghiệp đa quốc gia (MNE) trở thành những tác nhân chính trong quá trình ĐMST toàn cầu, chiếm phần lớn thực hiện R&D ở các nước thành viên OECD. Ví dụ ở Thụy Điển, chỉ 10% R&D được thực hiện bởi các công ty chỉ hoạt động trong nước, phần còn lại là thuộc về các công ty của Thụy Điển liên kết với các công ty nước ngoài, và các công ty thuộc sở hữu đa số của Thụy Điển với các công ty con ở nước ngoài.

Do đó, các MNE là những đối tượng trực tiếp nhận được sự hỗ trợ của chính phủ. Họ có thể coi các khuyến khích quốc gia là một trong số các tiêu chí để xác định (và duy trì) nơi thực hiện các hoạt động đổi mới trong một lãnh thổ cụ thể. Các hệ thống hỗ trợ đổi mới có thể được thiết kế để hỗ trợ các doanh nghiệp độc lập, đặc biệt là các DNVVN và các công ty mới thành lập đang gặp phải những rào cản lớn hơn. Nhờ sự thúc đẩy R&D trong các công ty mới, nên mức độ tập trung của R&D và tài sản R&D của họ dường như đang tăng lên trong thời gian gần đây. Tại Hoa Kỳ, các công ty có hơn 1.000 nhân viên chiếm từ 76% tổng thực hiện R&D của doanh nghiệp trong năm 2008 lên 82% năm 2017.

Các tập đoàn R&D lớn thường có khoản chi R&D lớn dành cho việc mua lại những công ty thực hiện R&D nhỏ hơn. Do đó, các nhà chức trách chịu trách nhiệm về các hoạt động kiểm soát sáp nhập đang ngày càng chú ý nhiều hơn đến tác động sáp nhập hay mua lại này đối với đổi mới tổng thể, vì các tập đoàn R&D lớn đã hiện diện lâu trên thị trường sử dụng nguồn thông tin của họ để xác định và mua lại các đối thủ tiềm năng mới trước khi các đối thủ này trở thành một mối đe dọa cạnh tranh.

Khi các MNE hoạt động trên khắp các quốc gia, họ có sự linh hoạt đáng kể trong việc cơ cấu các nghĩa vụ thuế trên các lãnh thổ, cũng như di chuyển tài sản trí tuệ và lợi nhuận liên quan. Điều này làm tăng áp lực buộc các chính phủ phải đưa ra, trong khuôn khổ các quy

tác hiện hành, các biện pháp khuyến khích cho các công ty để xác định các hoạt động đổi mới và cơ sở thuế của họ trên lãnh thổ quốc gia. Xói mòn cơ sở thuế và chuyển lợi nhuận (BEPS) bắt nguồn từ việc khai thác các lỗ hổng và sự không phù hợp giữa các hệ thống thuế của các quốc gia khác nhau đang ảnh hưởng đến tất cả các quốc gia. BEPS đòi hỏi sự phối hợp quốc tế để ngăn chặn, bên cạnh các hành vi có hại khác doanh nghiệp phân bổ lại tài sản trí tuệ cho các khu vực pháp lý thuận tiện hơn, không có các yêu cầu hoạt động thực chất.

2. Hỗ trợ đổi mới trong doanh nghiệp trong thời kỳ khủng hoảng COVID-19

Sự gián đoạn đối với các điều kiện tài chính và hoạt động kinh tế bình thường vẫn đang là một thách thức lớn đối với các doanh nghiệp, trong đó việc duy trì khả năng ĐMST có thể là một mệnh lệnh để tồn tại. Cuộc khủng hoảng COVID-19 vừa là mối đe dọa chính đối với khả năng thực hiện các chức năng bình thường của các hệ thống đổi mới, vừa đòi hỏi các hệ thống này phải cung cấp các giải pháp mới cho các thách thức về y tế, xã hội và kinh tế trước mắt do đại dịch gây ra. Trong bối cảnh đó, việc tăng cường đầu tư vào R&D và đổi mới là điều cần thiết. Tình trạng khẩn cấp COVID-19 và các biện pháp được áp dụng trên toàn thế giới để khắc phục các tác động nguy hiểm đến sức khỏe, đặt ra những thách thức lớn đối với các hệ thống ĐMST, đặt lại vấn đề xác định các ưu tiên hàng đầu; rủi ro và tài trợ; và vai trò của thị trường, xã hội dân sự và chính phủ. Tình trạng khủng hoảng COVID-19 đồng thời gây nguy hiểm không thể đảo ngược cho sự tồn tại của các năng lực sản xuất và đổi mới chính, đặc biệt là trong các lĩnh vực bị ảnh hưởng nặng nề nhất. ĐMST của doanh nghiệp và khu vực tư nhân đã được khuyến khích đặc biệt để cung cấp một loạt các giải pháp giúp đối phó với tình huống khẩn cấp về sức khỏe và vượt qua đại dịch COVID-19. Trong bối cảnh này, các chính sách hỗ trợ ĐMST có thể tạo ra sự khác biệt lớn.

2.1. Bài học từ các cuộc khủng hoảng trước

COVID-19, giống như GFC 2008 và các cuộc khủng hoảng kinh tế trước đó, đang có những tác động tiêu cực lớn đến R&D và ĐMST của doanh nghiệp. Trong lịch sử, chỉ tiêu cho R&D của doanh nghiệp và các số liệu về cấp bằng sáng chế cũng như các thước đo hoạt động kinh tế như GDP đã chậm lại rõ rệt trong thời kỳ suy thoái kinh tế đầu những năm 1990 và đầu những năm 2000. Trên tổng thể, các khoản đầu tư vào R&D và ĐMST có tính chu kỳ và do đó dễ bị thu hẹp trong thời kỳ khủng hoảng. Trong khi các dự án R&D đang được thực hiện sẽ trở nên rất tốn kém khi bị gián đoạn, kinh nghiệm của GFC chỉ ra rằng khu vực doanh nghiệp là khu vực đầu tiên cắt giảm các khoản đầu tư cho R&D khi các điều kiện xấu đi.

Việc cắt giảm kế hoạch ký hợp đồng phụ R&D và các dịch vụ tri thức khác có xu hướng thực hiện nhanh hơn so với các điều chỉnh đối với lực lượng lao động R&D, vốn có xu hướng tránh càng lâu càng tốt. Các doanh nghiệp nhận thức được rằng các nhà hoạch định chính sách rất nhạy cảm với các quyết định điều chỉnh lực lượng lao động R&D, đấu thầu hỗ trợ cho các dự án cho phép họ duy trì lực lượng lao động khó thay thế. Trong các cuộc khủng hoảng, khi danh mục rủi ro được sửa đổi, một số hoạt động R&D và hoạt động dựa trên công nghệ đôi khi có thể được bán cho các cộng tác viên trong chuỗi cung ứng, gây ra lo ngại về khả năng bị bỏ dở. Trong các cuộc khủng hoảng trước đây, các chức năng bán hàng có xu hướng được ưu tiên hơn các hoạt động tạo ra tri thức, để tăng tính thanh khoản và khả năng thanh toán ngắn hạn. Bằng cách làm suy giảm nhu cầu, khủng hoảng tài chính dường như có liên quan đến sự sụt giảm tổng thể về tỷ lệ ĐMST sản phẩm do việc ra mắt sản phẩm mới ít có khả năng thành công hơn và do hành vi tiêu dùng tiết kiệm hơn. Những

cuộc khủng hoảng như vậy có thể khuyến khích các ĐMST quy trình tiết kiệm nguồn lực.

Phản ứng chính sách trong Khủng hoảng tài chính toàn cầu (GFC) thừa nhận sự cần thiết phải giảm thiểu tác động của khủng hoảng đối với năng lực sản xuất và ĐMST khi nhiều quốc gia đưa ra các gói kích thích và phục hồi với các biện pháp quan trọng để hỗ trợ đổi mới. Hầu hết các quốc gia đã không thay đổi đáng kể cấu trúc của các chính sách ĐMST của họ như một phản ứng tức thì đối với GFC. Thay vào đó, họ chọn tăng cường các biện pháp hỗ trợ hiện có và đưa ra các biện pháp ngắn hạn bổ sung để giải quyết các hạn chế về thanh khoản (ví dụ: các khoản vay, bảo lãnh khoản vay) và duy trì hoạt động ĐMST của doanh nghiệp {(ví dụ: phiếu hỗ trợ ĐMST (innovation vouchers), các quỹ quỹ cơ cấu (structural funds))}. Hỗ trợ tài chính bổ sung cho các doanh nghiệp - tức là tăng mạnh tạm thời nguồn tài trợ trực tiếp (ví dụ: tài trợ cho R&D), cùng với việc sử dụng nhiều hơn các ưu đãi thuế dành cho R&D - đã giúp làm giảm sự suy giảm trong đầu tư vào R&D của doanh nghiệp trong GFC. Các quốc gia đã phản ứng rất khác nhau đối với GFC và hậu quả của nó. Nhìn chung, GFC đã làm nổi bật những điểm yếu tồn tại từ trước của các hệ thống ĐMST quốc gia. Không phải tất cả các nền kinh tế đều có khả năng hỗ trợ ĐMST trong doanh nghiệp như nhau.

Hộp 2.1. Bài học từ các cuộc khủng hoảng trong quá khứ để hỗ trợ ĐMST trong doanh nghiệp

- ưu tiên sử dụng sự hỗ trợ của chính phủ như một công cụ để quản lý và ứng phó với bất ổn khó lường
- áp dụng các biện pháp giúp ổn định và phục hồi nền kinh tế, đảm bảo nền kinh tế bền vững và hướng tới tăng trưởng bền vững, khi các cuộc khủng hoảng bộc lộ những điểm yếu về cơ cấu
- xác định các năng lực R&D và ĐMST chính chịu tác động của khủng hoảng dài hạn
- tăng cường và dựa trên các bằng chứng sẵn có để các bộ tài chính và kinh tế xác định các trường hợp ĐMST
- hiểu phạm vi của các chương trình mua tài sản tạm thời do các cơ quan quản lý tiền tệ tiến hành và xem xét các tài sản thuộc khu vực phi tài chính
- đưa ra các cơ chế để tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng các tài sản dựa trên tri thức làm tài sản thế chấp để huy động tài chính tư nhân và đảm bảo hỗ trợ công
- ưu tiên giải quyết những khó khăn và tắc nghẽn trong việc thực hiện hỗ trợ
- đánh giá giá trị tương đối của các công cụ khác nhau đối với các mục tiêu và sự cân bằng; xem xét các tác động đối với hỗn hợp chính sách hỗ trợ
- sẵn sàng các hệ thống thẩm định hiệu quả, dựa trên tất cả các kiến thức chuyên môn liên quan trong chính phủ, đồng thời thu hút các bên trung gian đóng góp vào việc thực hiện
- đánh giá khả năng thích ứng với bối cảnh địa phương của các biện pháp tương tự được đã được đưa ra ở nơi khác, tạo điều kiện học tập chính sách
- hạn chế các biện pháp chỉ có lợi cho những doanh nghiệp lâu năm
- chủ động tham gia với các quốc gia và tổ chức đa phương khác để giải quyết các tác động xuyên biên giới trong các khuôn khổ quản trị hiện có, các khuôn khổ này có thể phát triển và thích ứng với hoàn cảnh.

2.2. Khủng hoảng COVID-19 khác với các cuộc khủng hoảng trước

Vì tất cả các cuộc khủng hoảng đều khác nhau, nên khó có thể ngoại suy so với các giai đoạn đã qua, cả về tác động tiềm tàng của cuộc khủng hoảng hiện tại và các bài học rút ra liên quan đến phản ứng chính sách phù hợp. Trái ngược với cuộc khủng hoảng tài chính trước đó, giai đoạn hiện tại của cuộc khủng hoảng COVID-19 đang buộc các doanh nghiệp phải “đi vào vùng biển” chưa được kiểm soát. Các doanh nghiệp ngày nay bị hạn chế bởi cung và cầu rõ rệt, cùng với sự không chắc chắn rất lớn về việc liệu cuộc khủng hoảng sẽ

được giải quyết như thế nào và bằng cách nào. Sự không chắc chắn này cũng làm cho việc xác định phản ứng chính sách thích hợp trở nên phức tạp hơn. Việc đóng cửa bắt buộc kết hợp với các biện pháp giãn cách vật lý, góp phần làm giảm mức độ hoạt động sản xuất và tiêu dùng - đặc biệt là những hoạt động đòi hỏi sự gần gũi và di chuyển của cá nhân, có tác động phức tạp trên các chuỗi cung và cầu.

Phân tích của OECD về các báo cáo tài chính được công bố của các công ty đầu tư R&D lớn được niêm yết công khai trong quý 2 và 3 năm 2020 cho thấy sự khác biệt đáng kể về cách các công ty này thích ứng với danh mục đầu tư R&D của họ. Các công ty phi thương mại thường có sự suy giảm trong R&D. Báo cáo hàng quý của các doanh nghiệp lớn nhấn mạnh sự không chắc chắn là yếu tố chính thúc đẩy phản ứng kinh doanh tức thì và triển vọng. Tâm lý rõ ràng là khác nhau giữa các lĩnh vực, từ lo ngại tiềm ẩn về sự không chắc chắn thành công của các thử nghiệm đang diễn ra ở các công ty dược phẩm, đến sự không chắc chắn về tương lai của vận chuyển và dịch vụ cá nhân. Các báo cáo của công ty nêu bật các mối quan tâm về quản lý thanh khoản, thích ứng với sự gián đoạn chuỗi cung ứng và bảo vệ người lao động và khách hàng. Tại Vương quốc Anh, một số công ty hưởng lợi từ hỗ trợ đối mới tại Vương quốc Anh báo cáo rằng kế hoạch R&D trong tương lai không thay đổi, một số cắt giảm các dự án của họ.

Trong khi đại dịch vẫn diễn ra và có thể lâu dài, thì các phương thức kinh doanh cần được thay đổi liên tục khi có thông tin mới và các chính sách mới được áp dụng. Đổi mới thích ứng dường như khá phổ biến và cần thiết. Theo Thống kê Canada (Statistics Canada), hơn 45% doanh nghiệp Canada cho biết họ đã thêm các cách mới để tương tác hoặc bán hàng cho khách hàng; gần 38% cho biết họ đã tăng cường sử dụng kết nối ảo nội bộ; và 2,8% doanh nghiệp cho biết họ đã bắt đầu sản xuất các sản phẩm mới để đáp ứng yêu cầu của chính phủ nhằm giúp đối phó với khủng hoảng.

Một đặc điểm khác biệt của cuộc khủng hoảng COVID-19 so với những cuộc khủng hoảng trước đó là nhận thức rằng đổi mới có vai trò rõ ràng trong việc giải quyết/ngăn chặn khủng hoảng, hơn cả vai trò trong quá trình phục hồi kinh tế tiếp theo. Điều này đặc biệt được thấy rõ trong việc phát triển và triển khai chẩn đoán, vắc xin và phương pháp điều trị COVID-19. Một phần đáng kể tiềm năng ĐMST cần thiết nằm trong khu vực doanh nghiệp. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, kể từ những năm 1990, các thử nghiệm lâm sàng ngày càng được tiến hành trong các cơ sở tư nhân và các địa điểm nghiên cứu chuyên dụng vì lợi nhuận.

2.3. Hỗ trợ đổi mới doanh nghiệp như một phần trong phản ứng của chính phủ trước đại dịch COVID-19

Phản ứng tức thời của chính sách ĐMST đối với các tác động của đại dịch tập trung vào việc giữ cho các doanh nghiệp ĐMST ổn định và phát triển, giúp các nhà nghiên cứu và cơ quan nghiên cứu nhanh chóng thích ứng với bối cảnh mới. Đây thường là một phần của các gói kích thích kinh tế rộng hơn nhằm thúc đẩy nền kinh tế trực tiếp hoặc gián tiếp hỗ trợ các thành phần trong hệ thống khoa học, công nghệ và ĐMST, chẳng hạn như “Luật Viện trợ, Cứu trợ và An ninh Kinh tế (CARES) trong thời kỳ Coronavirus” ở Hoa Kỳ (tháng 3 năm 2020), “Thỏa thuận mới của Hàn Quốc” (tháng 7 năm 2020) và “Kế hoạch khởi động lại nước Pháp” (tháng 9 năm 2020). Quy mô và mức độ hỗ trợ tài khóa của nhiều quốc gia là đặc biệt, có thể ngang với hỗ trợ tài chính trong cuộc khủng hoảng tài chính 2008-2009.

Các cuộc khảo sát doanh nghiệp gần đây do Ngân hàng Thế giới thực hiện phản ánh quy mô can thiệp của chính phủ nhằm bảo vệ thu nhập, việc làm và doanh nghiệp ở hầu hết các

nước OECD. Vào tháng 6 năm 2020, khoảng 57% doanh nghiệp ở Italia đã nhận hoặc dự kiến nhận được sự hỗ trợ của chính phủ để đối mặt với khủng hoảng, trong khi ở các nước Hy Lạp, Ba Lan và Slovenia là khoảng 72% (World Bank Group, 2020).

Nhiều nước đã đưa ra các biện pháp chính sách ngay lập tức để giải quyết các tác động tiêu cực đối với ĐMST, bao gồm những biện pháp: Chính sách tạo thuận lợi cho những người thụ hưởng hiện tại của các chương trình nghiên cứu và ĐMST; xem xét lại khả năng cung cấp kết quả nghiên cứu đúng hạn của những người nhận khoản vay hoặc tài trợ NC&PT. Hội đồng Nghiên cứu của Na Uy cũng đưa ra một loạt các biện pháp và nguyên tắc để hỗ trợ người nhận tài trợ và người nộp đơn cho các dự án mới. Sự linh hoạt tương tự đã được hầu hết các cơ quan tài trợ nghiên cứu đưa ra tại Hà Lan, việc hoàn trả các khoản tín dụng ĐMST do Cục Doanh nghiệp Hà Lan cung cấp cho các DNVVN ĐMST có thể được hoãn trong 6 tháng.

Các sáng kiến đã được đưa ra ở nhiều quốc gia nhằm tạo điều kiện tiếp cận nguồn vốn cho các công ty ĐMST nhằm giảm thiểu các vấn đề về thanh khoản của họ. Hỗ trợ có thể dưới các hình thức khác nhau, chẳng hạn như cho vay, trợ cấp và các khoản tạm ứng có thể hoàn trả. Ví dụ, vào cuối tháng 3 năm 2020, Pháp đã khởi động Kế hoạch cứu trợ khẩn cấp 4 tỷ EUR (4,75 tỷ USD), bao gồm việc cung cấp các khoản vay được nhà nước bảo đảm; giải ngân sớm từ Khoản tài trợ Đổi mới PIA (Đầu tư cho Chương trình Tương lai). Vào tháng 4 năm 2020, Anh đã đưa ra gói 1,25 tỷ GBP (1,6 tỷ USD) để hỗ trợ các công ty ĐMST bị ảnh hưởng bởi đại dịch, bao gồm quỹ đầu tư 500 triệu GBP dành cho các công ty tăng trưởng cao - được tạo thành từ nguồn tài trợ từ chính phủ và khu vực tư nhân - cũng như 750 triệu GBP tài trợ và cho vay dành cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ tập trung vào NC&PT. CHLB Đức đưa ra gói 2 tỷ EUR (2,4 tỷ USD) để mở rộng tài trợ vốn đầu tư mạo hiểm nhằm hỗ trợ các công ty khởi nghiệp trong thời kỳ khủng hoảng. Israel đưa ra Kế hoạch giải cứu 2 tỷ NIS (580 triệu USD) cho công nghiệp công nghệ cao (OECD, 2020).

Hầu hết các quốc gia cung cấp hỗ trợ bổ sung cho các DNVVN nói chung, trong đó có có hỗ trợ cho các doanh nghiệp ĐMST để thích ứng với tình hình Covid-19, nhằm giúp giảm thiểu các tác động tiêu cực ngắn hạn. Trong đó có những chính sách hỗ trợ sử dụng các công cụ bán hàng trực tuyến hoặc điều chỉnh cơ sở sản xuất để đáp ứng nhu cầu mới của thị trường. Ví dụ, Enterprise Ireland cung cấp Phiếu thưởng Kinh doanh (Lean Business Continuity Vouchers) lên đến 2 500 EUR (3 200 USD) cho các công ty để được hỗ trợ đào tạo hoặc tư vấn liên quan đến việc tiếp tục hoạt động của doanh nghiệp của họ trong thời kỳ đại dịch. Nó cũng cung cấp các khoản tài trợ cải thiện quy trình kinh doanh, bao gồm hỗ trợ để tăng cường việc sử dụng Internet của các doanh nghiệp như một kênh hiệu quả để phát triển kinh doanh. Enterprise Ireland cung cấp Phiếu thưởng Kinh doanh (Lean Business Continuity Vouchers) lên đến 2.500 EUR (3.200 USD) cho các DNVVN để được hỗ trợ đào tạo hoặc tư vấn cải thiện ĐMST quy trình kinh doanh.

Hầu hết các chính phủ đã tránh việc sử dụng các biện pháp can thiệp thay thế thị trường trong phạm vi quyền hạn luật định của họ, chẳng hạn như các biện pháp được cho phép bởi Đạo luật Sản xuất Quốc phòng ở Hoa Kỳ, cho phép phát hành các khoản vay để mở rộng năng lực của nhà cung cấp, kiểm soát việc phân phối sản phẩm của công ty và thu hút các công ty ưu tiên các đơn đặt hàng của chính phủ hơn các đơn đặt hàng của các khách hàng khác. Thay vào đó, các chính phủ chủ yếu chọn “thuyết phục đạo đức” và kêu gọi trách nhiệm của doanh nghiệp, cùng với hỗ trợ tài chính đáng kể, như được cho phép bởi các dự luật tài trợ khẩn cấp. Hộp 2.1 liệt kê các ví dụ được lựa chọn về các biện pháp ĐMST trong doanh nghiệp được áp dụng gần đây, gồm các ưu đãi thuế R&D và các sáng kiến khác. Nó

cho thấy một số biện pháp tập trung vào việc thúc đẩy ĐMST chống lại COVID-19, trong khi những biện pháp khác tìm cách hỗ trợ hệ sinh thái ĐMST kinh doanh tổng thể trong thời điểm khó khăn.

Hộp 2.2. Các ví dụ được chọn lọc về các biện pháp khẩn cấp của chính phủ hỗ trợ đổi mới doanh nghiệp

Ưu đãi thuế R&D

Ưu đãi thuế R&D cũng là biện pháp khẩn cấp của chính phủ hỗ trợ đổi mới doanh nghiệp. Một số nước đã (1) thiết kế lại các công cụ tài trợ, bao gồm (i) tăng tỷ lệ tín dụng/trợ cấp thuế R&D: Úc (DNVVN và các công ty lớn thâm dụng R&D - cường độ R&D > 2% cho các năm thu nhập bắt đầu từ hoặc sau ngày 1 tháng 7 năm 2021), Đan Mạch, Iceland, Tây Ban Nha (đổi mới công nghệ). (ii) Điều chỉnh mức trần để đủ tiêu chuẩn đối với chi tiêu R&D hoặc các lợi ích thuế R&D: Úc (tăng trần chi tiêu cho R&D cho các năm thu nhập bắt đầu từ hoặc sau ngày 1 tháng 7 năm 2021), Đức (điều chỉnh tăng), Iceland (tăng). (2) Quản lý và giám sát: Các nước Úc, Canada, Mexico, Bồ Đào Nha gia hạn nộp đơn xin ưu đãi thuế R&D; Canada, Ba Lan xử lý nhanh hơn hoặc sớm hơn các yêu cầu giảm thuế R&D; Đan Mạch, Pháp, Ireland đẩy nhanh/cấp tốc thanh toán tiền mặt (hoàn lại tiền).

Các biện pháp khác hỗ trợ R&D và đổi mới trong doanh nghiệp

Cải thiện khả năng tiếp cận nguồn vốn cho các công ty đổi mới: Trung Quốc (trợ cấp R&D cho các DNVVN), Pháp (Tài trợ đổi mới trong Chương trình đầu tư cho Chương trình tương lai), Đức (đầu tư mạo hiểm cho các công ty khởi nghiệp), Vương quốc Anh (quỹ đầu tư cho các công ty tăng trưởng cao, tài trợ và cho vay đối với các DNVVN tập trung vào R&D), Hungary (trợ cấp chi phí lương cho nhân viên R&D), New Zealand (Chương trình cho vay R&D Callaghan Innovation), Tây Ban Nha (trợ cấp hoàn lại một phần cho các DNVVN), Vương quốc Anh (các khoản vay liên tục, các khoản tài trợ và cho vay dành cho các DNVVN tập trung vào R&D).

Hoãn thời hạn nộp đơn, tăng tính linh hoạt cho những người thụ hưởng hiện tại và/hoặc hỗ trợ cho những người nộp đơn mới: EU28 (Horizon 2020), Áo, Đức, Na Uy, Tây Ban Nha.

Tài trợ cho đổi mới giải pháp trong đại dịch COVID-19: Áo (Chương trình KLIPHA-COVID19), Bỉ (tài trợ khu vực), Canada (Chương trình Thách thức), Cộng hòa Séc (tài trợ), EU28 (Hội đồng Đổi mới Châu Âu và Sáng kiến Thuốc cải tiến, Kế hoạch Hành động ERA vs Corona), Đức (Bundesregelung Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsbeihilfen), Ireland (tài trợ phản ứng nhanh, tài trợ trực tiếp và các khoản ứng trước có thể hoàn trả), Italia (Innova), Hàn Quốc (dự án R&D để thúc đẩy ngành thiết bị y tế), Luxembourg, Malta (tài trợ), Ba Lan, Bồ Đào Nha (tài trợ), Cộng hòa Slovakia, Tây Ban Nha (các khoản vay ưu đãi dành cho các công ty đổi mới với các dự án về COVID-19), Vương quốc Anh (Quỹ đổi mới bền vững), Hoa Kỳ (hợp tác công tư NIH/FNIH cho vắc xin và phương pháp điều trị COVID-19).

Mua sắm công đối với các kết quả từ đổi mới, hay nói chung là các giải pháp có thể đòi hỏi ĐMST từ phía các doanh nghiệp hoặc các tác nhân khác, là một hình thức phản ứng chính sách nổi bật để giải quyết nghịch lý đổi mới do cuộc khủng hoảng COVID-19 này và những thách thức lớn tương tự khác đặt ra. Hiệu quả của hành động mua sắm của chính phủ để ứng phó với COVID-19 có lẽ lớn hơn các hình thức hỗ trợ đổi mới khác. Tại Hoa Kỳ, mua sắm liên bang liên quan đến COVID-19 lên tới gần 28 tỷ USD từ tháng 3 đến tháng 9 năm 2020. Số tiền này hoàn toàn không dành cho các sản phẩm mới hoặc các ứng dụng mới của các sản phẩm hiện có. Các chính phủ đang đặt các cơ quan đổi mới vào vai trò hỗ trợ mua sắm chính trong cuộc khủng hoảng này. Các nhà chức trách có xu hướng cam kết mua sắm các sản phẩm gần gũi hơn với thị trường, nơi mà các rủi ro chủ yếu nằm ở hạ lưu của chuỗi đổi mới. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, mua sắm công như một dạng chính sách đổi mới có thể đóng góp vào các sứ mệnh xã hội thông qua việc thiết kế

cẩn thận các cam kết thị trường trước và xây dựng quan hệ đối tác công – tư.

Ngoài các biện pháp nêu trên, các quốc gia ngày càng cập nhật các khuôn khổ lập pháp và quy định nhằm hỗ trợ đổi mới doanh nghiệp. Vào tháng 4 năm 2020, Ủy ban Châu Âu đã thông báo về việc thông qua một sửa đổi đối với Khung Tạm thời được thông qua lần đầu vào tháng 4 năm 2020. Sửa đổi đã mở rộng khuôn khổ để bao gồm hỗ trợ cho R&D liên quan đến coronavirus. Vương quốc Anh hiện đang xem xét cách tiếp cận của mình đối với viện trợ nhà nước, đan xen với các cuộc đàm phán thỏa thuận thương mại sau Brexit. Các thỏa thuận thương mại song phương, chẳng hạn như thỏa thuận Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Anh-Nhật vào tháng 9 năm 2020, bao gồm các cam kết về tính minh bạch liên quan đến các khoản trợ cấp được trao có thể ảnh hưởng đến bên kia và khả năng tiếp cận thị trường trong một thế giới toàn cầu hóa.

3. Triển vọng trung và dài hạn về hỗ trợ ĐMST doanh nghiệp: Các kịch bản có thể xảy ra và các vấn đề liên quan

Một loạt các yếu tố chung sẽ định hình triển vọng cho các chính sách R&D và ĐMST. Những điều này có ý nghĩa rõ rệt đối với việc thiết kế, thực hiện và tác động của các chính sách công hỗ trợ ĐMST doanh nghiệp trong tương lai.

Đại dịch COVID-19 là động lực chính của chính sách công. Chừng nào cuộc khủng hoảng vẫn còn, các chính phủ sẽ buộc phải duy trì và thúc đẩy sự tham gia của doanh nghiệp trong việc xác định và thực hiện các giải pháp cho cuộc khủng hoảng y tế. Các chính phủ đã và đang cung cấp nhiều hình thức hỗ trợ cho hoạt động ĐMST doanh nghiệp, do họ nhận thấy sự cần thiết phải thúc đẩy khu vực doanh nghiệp tham gia trong việc chống lại đại dịch.

Bằng chứng và nhận thức về các điểm dễ bị tổn thương của đại dịch trong tương lai hoặc các vấn đề bệnh truyền nhiễm sẽ quyết định liệu các nhà chức trách có duy trì và có thể mở rộng các cơ chế hỗ trợ ĐMST đang được triển khai trong cuộc khủng hoảng hiện tại để giảm thiểu các cú sốc đại dịch liên tiếp trong tương lai hay không. Một kịch bản “phục hồi” trong đó các đợt bùng phát bệnh do vi rút và các bệnh truyền nhiễm khác tái phát và khó ngăn chặn sẽ làm tăng nhu cầu về sự tập trung hỗ trợ của chính phủ nhiều hơn cho R&D và ĐMST liên quan đến y tế. Điều này có thể sẽ làm giảm sự quan tâm đối với các hỗ trợ công khác và sẽ có những tác động đối với việc hỗ trợ các lĩnh vực khác không liên quan trực tiếp đến việc xây dựng khả năng chuẩn bị cho đại dịch.

Một kịch bản khác thay thế, trong đó các đợt bùng phát được coi là ít có khả năng xảy ra hơn, sẽ giảm khả năng sẵn sàng duy trì các cơ chế khuyến khích đối với hoạt động R&D và ĐMST y tế do doanh nghiệp thúc đẩy. Các nguồn lực dành riêng cho ĐMST trong phòng chống đại dịch cuối cùng sẽ được phân bổ lại cho các mục đích sử dụng khác, nhưng các nhà hoạch định chính sách sẽ cần phải đề phòng rủi ro rằng các năng lực cốt lõi trong lĩnh vực phòng chống đại dịch này có thể bị mất đi và không thể phục hồi, cuối cùng khiến xã hội gặp rủi ro trong tương lai. Thật vậy, cuộc khủng hoảng hiện nay đã đặt ra câu hỏi về cách thức xác định các ưu tiên ĐMST. Nhìn chung, các kịch bản chính sách trong tương lai sẽ được định hình bởi các hậu quả kinh tế và xã hội của COVID-19.

Như đã xảy ra trong các cuộc khủng hoảng trước đây, căng thẳng có thể sẽ nảy sinh khi chính phủ phải lựa chọn giữa “việc duy trì các ngành công nghiệp và doanh nghiệp của chính phủ” hay “tái phân bổ nguồn lực cho các cơ hội mới”. Sự không chắc chắn sẽ làm cho việc dự đoán những thay đổi nào sẽ là tạm thời và những thay đổi nào sẽ là lâu dài trở nên khó khăn. Do đó, việc xác định phản ứng tối ưu sẽ là một thách thức và các kết quả thường gây tranh cãi. Một cân nhắc chính đối với các nhà hoạch định chính sách ĐMST

quốc gia sẽ là xác định và ưu tiên các khả năng ĐMST doanh nghiệp cần được duy trì lâu dài. Sự không chắc chắn về tương lai đại dịch có thể kìm hãm đầu tư trong một thời gian dài, đặc biệt là đối với các công ty có nợ cao.

Dự định cho các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp sẽ được định hình bởi tình trạng tài chính của chính phủ trong tương lai và phản ứng của chính sách kinh tế vĩ mô. Bên cạnh những tác động trực tiếp quan trọng có thể có đối với nền kinh tế, thì ngân sách hỗ trợ tài chính của chính phủ cho R&D và ĐMST như một khoản “chi tiêu tùy nghi” (discretionary spending) sẽ giảm nếu nó không được coi là ưu tiên quốc gia. Điều này có thể kích hoạt việc tìm kiếm các cơ chế tài trợ bổ sung, như tài trợ R&D của tư nhân và phi doanh nghiệp. Sự khác biệt trong phản ứng ngân sách giữa các quốc gia cũng có thể làm thay đổi bối cảnh toàn cầu và làm nổi bật sự khác biệt của các quốc gia về khả năng ĐMST doanh nghiệp. Các doanh nghiệp sẽ có xu hướng chuyển các hoạt động ĐMST đến những địa điểm/nước mà môi trường kinh doanh thuận lợi hơn, ví dụ ở những nơi có sẵn hỗ trợ của chính phủ. Trong bối cảnh này, việc tập trung và triển khai thực tế các gói phục hồi ngắn hạn và trung hạn sẽ rất quan trọng. Các doanh nghiệp sẽ thực hiện các ưu tiên, từ giải quyết các lo ngại về khả năng thanh toán và thanh khoản kinh doanh ngắn hạn đến giải quyết các thách thức và cơ hội do tốc độ và xu hướng của số hóa và tự động hóa, cũng như theo đuổi quá trình chuyển đổi sinh thái. Báo cáo Triển vọng Kinh tế của OECD 2020 lưu ý rằng hỗ trợ của chính phủ đối với các công ty thông qua trợ cấp lương, hoãn thuế và bảo lãnh sẽ cần phải được loại bỏ dần dần trong giai đoạn phục hồi, để đảm bảo rằng các công ty hoạt động kém sẽ không được hỗ trợ.

Các cơ hội liên quan đến “cuộc cách mạng sản xuất tiếp theo” (diễn ra thông qua sự kết hợp của một loạt công nghệ, bao gồm trí tuệ nhân tạo, 5G, vật liệu mới, in 3D, công nghệ nano và công nghệ sinh học công nghiệp) đã tạo cơ hội cho việc hỗ trợ và điều tiết hoạt động đổi mới doanh nghiệp để trở thành một động lực bổ sung thúc đẩy sự tự chủ về công nghệ có năng suất cao hơn. Ví dụ, Trung Quốc đã thúc đẩy các năng lực ĐMST nội sinh và đạt được nhiều đột phá. Thỏa thuận giữa Đức và Pháp năm 2019 nhằm hỗ trợ tài trợ cho các hoạt động R&D và đổi mới của hai công ty của họ trong lĩnh vực pin lithium-ion thế hệ tiếp theo, cũng như việc triển khai quy mô công nghiệp ban đầu của họ, có thể là một dấu hiệu cho thấy những sáng kiến tiếp theo. Tuy nhiên, cuộc đấu tranh giành quyền bá chủ công nghệ - địa chính trị, vốn thấy rõ ràng trước cuộc khủng hoảng, có thể dẫn đến căng thẳng thương mại hơn nữa.

Trong bối cảnh này, các khuôn khổ đa phương có thể được củng cố, do các rủi ro và thách thức vượt ra khỏi biên giới quốc gia, đòi hỏi các biện pháp phối hợp để đưa các sản phẩm và quy trình mới ra thị trường. Điều này sẽ đặc biệt đúng nếu các tổ chức xuyên quốc gia trong khu vực công và tư thành công trong việc chống lại đại dịch. Trong kịch bản như vậy, các quy tắc quốc tế điều chỉnh viện trợ nhà nước và mua sắm công cho ĐMST cuối cùng có thể dẫn đến các thỏa thuận phù hợp hơn với các hành động tùy nghi nhằm vào các thách thức ưu tiên. Mặt khác, cuộc khủng hoảng hiện tại và áp lực tách rời chuỗi giá trị có thể làm xói mòn niềm tin vào các giải pháp quản trị toàn cầu. Điều này cuối cùng có thể dẫn đến sự thay đổi về cách tiếp cận quốc gia khi các quốc gia - đặc biệt là các nền kinh tế lớn hơn - tìm cách trở nên tự chủ hơn và ủng hộ các công ty trong nước của họ, thay vì theo đuổi các cơ chế phân tán hơn để xây dựng khả năng chống chịu với các cú sốc.

Ví dụ, đại dịch COVID-19 đã thúc đẩy nhiều chính phủ tăng cường các cơ chế sàng lọc đầu tư nước ngoài hoặc đưa ra các cơ chế mới, trong bối cảnh dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) toàn cầu đã giảm mạnh. Điều này có thể mang lại sự thay đổi mang tính

chuyển đổi đối với thực tiễn chính sách về sàng lọc đầu tư, và cách các chính phủ và xã hội nhìn nhận những lợi ích và rủi ro liên quan đến đầu tư nước ngoài. Ủy ban châu Âu gần đây đã kết nối việc áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại và sàng lọc dòng vốn FDI với các đề xuất mới để đánh giá vai trò của trợ cấp nước ngoài và tác động tiềm tàng của chúng đối với thị trường nội địa, xuất bản Sách trắng và tham vấn về chủ đề này.

Trong tương lai, khả năng hỗ trợ hiệu quả của chính phủ đối với ĐMST doanh nghiệp cũng sẽ được liên kết với khả năng của chính phủ trong việc sử dụng các cơ hội của chuyển đổi số và áp dụng các thực tiễn đổi mới. Số hóa hoàn toàn có thể thay đổi cách mà các chính phủ đánh giá giá trị của các tuyên bố hỗ trợ doanh nghiệp và giám sát các dự án mà họ tài trợ như một danh mục đầu tư. Một số kịch bản hợp tác đa phương có thể cho phép chia sẻ thông tin kịp thời giữa các chính phủ, chẳng hạn như các kịch bản được phát triển để trao đổi thông tin tự động cho mục đích thuế. Khuôn khổ Bao trùm của G20/OECD về “xói mòn cơ sở và chuyển dịch lợi nhuận”¹ đã và đang tiến hành cải cách hệ thống thuế quốc tế để giải quyết những thách thức về thuế phát sinh từ quá trình số hóa nền kinh tế, khôi phục sự ổn định cho khuôn khổ thuế quốc tế và tránh nguy cơ tiếp tục có các biện pháp thuế đơn phương. Kinh nghiệm của sáng kiến này cũng sẽ định hình cách các chính phủ có thể sử dụng các ưu đãi thuế như một phương tiện để thu hút đổi mới đến các quốc gia của họ.

Tóm lại, các cân nhắc về kinh tế chính trị sẽ rất quan trọng. Triển vọng về vai trò của chính phủ trong việc hỗ trợ và định hình hoạt động ĐMST doanh nghiệp sẽ phụ thuộc vào cách xã hội, thông qua lăng kính của cuộc khủng hoảng COVID-19 hiện tại và hậu quả trước mắt của nó, nhìn nhận các doanh nghiệp như những người hưởng lợi xứng đáng từ hỗ trợ công khi họ theo đuổi những đổi mới thúc đẩy phúc lợi xã hội, và coi chính phủ là người hỗ trợ có năng lực cho quá trình này.

Một số nhận xét chung

- Theo nghiên cứu của OECD, phản ứng của doanh nghiệp R&D và ĐMST đối với COVID-19 rất khác nhau. Mặc dù đối với một số doanh nghiệp, cuộc khủng hoảng là cơ hội để mở rộng những nỗ lực R&D và ĐMST, nhưng ĐMST trong nhiều ngành công nghiệp đang gặp rất nhiều khó khăn. Việc huy động các nguồn lực và năng lực ĐMST trong doanh nghiệp là rất quan trọng để giải quyết cuộc khủng hoảng COVID-19 hiện tại và giải quyết những thách thức lâu dài về kinh tế và xã hội. Do gần 70% R&D trong khu vực OECD hiện nay được thực hiện bởi các doanh nghiệp, nên cách các chính phủ khuyến khích và tác động đến R&D và ĐMST trong các doanh nghiệp có thể có những tác động lớn đối với tương lai của chúng ta và là một yếu tố vô cùng cần thiết để thúc đẩy khả năng phục hồi nền kinh tế và xã hội.

- Các chính sách công hỗ trợ ĐMST cần hướng vào các nỗ lực ĐMST tư nhân đến những nơi cần thiết nhất, đặc biệt là những nơi mà các tín hiệu thị trường không thuận lợi và sự phối hợp là khó khăn nhất. Dữ liệu và phân tích gần đây của OECD cho thấy sự kết hợp chính sách của các chính phủ không hoàn toàn phù hợp với tham vọng đó. Các biện pháp khuyến khích thuế R&D có hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu chung về gia tăng R&D miễn là chúng được thiết kế và thực hiện nhất quán. Tuy nhiên, chúng không phải là phương tiện đầy đủ để định hướng ĐMST cho các nhu cầu xã hội rộng lớn hơn và cũng không phải là các công cụ tối ưu để khuyến khích đầu tư vào giai đoạn giữa nghiên cứu cơ bản và phát triển sản phẩm hoặc quy trình thực tế. Các chính phủ cần xây dựng danh mục

¹ “Xói mòn cơ sở và chuyển dịch lợi nhuận” đề cập đến các chiến lược lập kế hoạch thuế doanh nghiệp được các công ty đa quốc gia sử dụng để “chuyển” lợi nhuận từ các khu vực pháp lý có thuế cao hơn sang các khu vực có thuế thấp hơn, do đó làm “xói mòn” “cơ sở thuế” của các khu vực có thuế cao hơn.

hỗ trợ ĐMST cân bằng thông qua các cơ chế, công cụ và khả năng cho phép họ hướng dẫn các nỗ lực ĐMST doanh nghiệp, đặc biệt là đối với các lĩnh vực mà chính phủ là người sử dụng hoặc khách hàng chính sử dụng các ĐMST.

- Cơ sở cho sự đồng thuận chính sách toàn cầu về vai trò thích hợp của chính phủ trong việc cấp vốn và thúc đẩy ĐMST có thể sẽ gặp thách thức nhiều hơn nữa trong những năm tới. Ngày nay, hỗ trợ ĐMST doanh nghiệp có thể được thực hiện trong một sự cân bằng tinh tế của các thỏa thuận quốc tế định hình những gì chính phủ quốc gia có thể làm để giúp doanh nghiệp của họ ĐMST mà không gây ra phản ứng trả đũa của các quốc gia khác. Các chính phủ cần đánh giá rõ ràng về những đánh đổi mà họ phải đối mặt khi thiết kế lại danh mục hỗ trợ ĐMST, cùng với các đối tác và đối thủ cạnh tranh của họ ở các quốc gia khác. Lợi ích quốc gia, cũng như khi hỗ trợ doanh nghiệp ĐMST, thường sẽ phát huy tốt nhất qua hợp tác quốc tế.

- Các chính phủ có thể học hỏi lẫn nhau để cải thiện việc thiết kế và quản lý hỗ trợ ĐMST trong cuộc khủng hoảng COVID-19. Sự hỗ trợ của chính phủ đối với ĐMST có nhiều hình thức và không phải lúc nào cũng dễ dàng đo lường, theo dõi theo thời gian hoặc so sánh để tạo điều kiện học hỏi lẫn nhau. Các chính phủ cần tiếp tục chính sách hỗ trợ ĐMST của họ, cùng với các năng lực khác, để cải thiện ĐMST. Điều này đòi hỏi phải có sự hợp tác, chia sẻ thông tin và phát triển năng lực khai thác thông tin để cải thiện việc thiết kế và quản lý hỗ trợ ĐMST. Đây là một ưu tiên liên tục của OECD, cả về đo lường và phân tích chính sách.

Các phân tích trên đã cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách ĐMST cái nhìn tổng quan về các yếu tố đã giúp định hình bối cảnh ngày nay về sự hỗ trợ của các chính phủ đối với ĐMST và các vấn đề chính mở ra trong tương lai. Nó đã đề cập đến các bài học kinh nghiệm từ các nghiên cứu gần đây của OECD, đặc biệt là liên quan đến các cuộc khủng hoảng trong quá khứ và các phản ứng liên quan đến R&D và ĐMST gần đây của các chính phủ đối với cuộc khủng hoảng COVID-19.

Việc huy động các nguồn lực và năng lực ĐMST trong doanh nghiệp là rất quan trọng để giải quyết cuộc khủng hoảng COVID-19 hiện nay và giải quyết những thách thức lâu dài về kinh tế và xã hội. Như kinh nghiệm gần đây cho thấy, cách các chính phủ khuyến khích và tạo ảnh hưởng đến R&D và ĐMST doanh nghiệp có ý nghĩa lớn đối với tương lai của chúng ta. Tuy nhiên, phản ứng của doanh nghiệp R&D và ĐMST đối với COVID-19 là khác nhau, có khi là cơ hội để mở rộng những nỗ lực ĐMST, nhưng khả năng ĐMST lại rất khó khăn đối với các doanh nghiệp khác. Hơn nữa, hỗ trợ của chính phủ cho ĐMST không phải là mối quan tâm riêng của các nhà hoạch định chính sách ĐMST. Việc thiết kế và thực hiện chính sách ĐMST phải tính đến một số hàm ý và ràng buộc trong một số lĩnh vực chính sách khác, do đó cần sự phối hợp theo chiều ngang và các phương pháp tiếp cận thực hiện.

P.A.T (Trung tâm Thông tin và Thống kê KH&CN)

Tài liệu tham khảo

1. EC-OECD (2020), *STIP Compass: International Database on Science, Technology and Innovation Policy (STIP)*, edition 09/10/2020, <https://stip.oecd.org> (accessed on 10 December 2020).
2. European Commission (2020), *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
3. Gans, J. (2020), “*Rallying innovation*” *Economics in the Age of COVID-19*, <http://dx.doi.org/10.21428/a11c83b7.c48fa91b>.
4. Hutschenreiter, G., J. Weber and C. Rammer (2019), “*Innovation support in the enterprise sector: Industry and SMEs*”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 82, OECD Publishing, Paris.
5. Novik, A., J. Pohl and N. Rosselot (2020), “*Investment screening in times of COVID-19 and beyond. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*”.
6. OECD (2021), *Science, Technology and Innovation Outlook 2021: Times of Crisis and Opportunity*
7. OECD (2020), “*How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project*”, Directorate for Science, Technology and Innovation Policy Note, OECD, Paris.
8. ECD (2020), *OECD Digital Economy Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris.
9. OECD (2020), “*Stocktaking report on immediate public procurement and infrastructure responses to COVID-19. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*”, OECD, Paris.
10. OECD (2020), “*The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19*”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 92, OECD Publishing, Paris.