



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

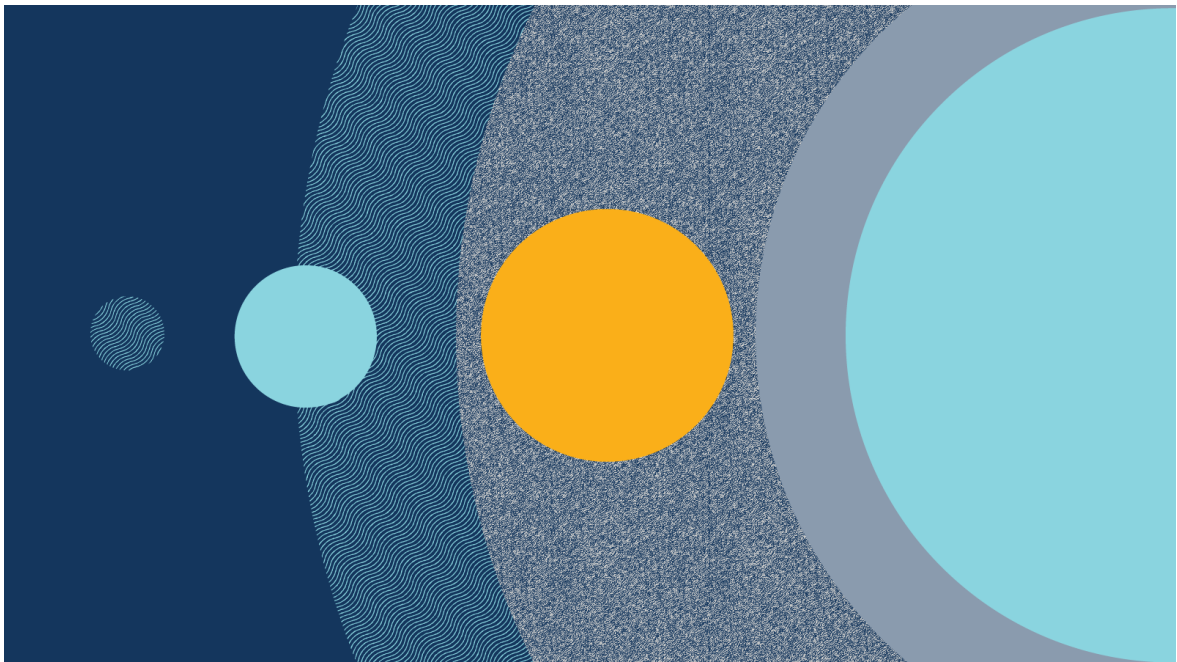
**TỔNG
LUẬN**

**KHOA HỌC
CÔNG NGHỆ
KINH TẾ**

ISSN 0866 - 7721

Số 12 - 2021

CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI SÁNG TẠO ĐỊNH HƯỚNG SỨ MỆNH



Hà Nội, tháng 12-2021

CỤC THÔNG TIN VÀ KHOA HỌC 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 Đức Hiền (Trưởng ban); ThS. Trần Thị Thu Hà (Phó Trưởng ban)

KS. Nguyễn Mạnh Quân; ThS. Nguyễn Lê Hằng; ThS. Phùng Anh Tiến

MỤC LỤC

LỜI NÓI ĐẦU.....	1
TÓM TẮT.....	3
GIỚI THIỆU	5
1. Định nghĩa về Chính sách đổi mới sáng tạo định hướng sứ mệnh (MOIP).....	6
1.1. Nguồn gốc của khái niệm MOIP.....	6
1.2. Định nghĩa MOIP.....	7
2. Các nguyên tắc thiết kế sáng kiến MOIP.....	7
2.1. Những đặc điểm kỳ vọng của MOIP.....	7
2.2. Khoảng cách với MOIP lý tưởng.....	9
3. Các loại chính sách ĐMST theo định hướng sứ mệnh	9
3.1. Các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao trùm.....	10
3.2. Các chương trình và kế hoạch dựa trên thách thức	12
3.3. Các chương trình định hướng sứ mệnh theo chủ đề.....	15
3.4. Các chương trình sứ mệnh dựa trên hệ sinh thái.....	17
4. Các loại chính sách và loại sứ mệnh.....	19
4.1. Tính hiểm hóc của sứ mệnh	19
4.2. Quy mô và phạm vi của các sứ mệnh.....	20
4.3. Liên kết các loại sứ mệnh và các loại MOIP.....	20
5. Kinh nghiệm từ các sáng kiến chính sách đổi mới định hướng sứ mệnh trên thế giới	22
5.1. Phương pháp nghiên cứu điển hình sáng kiến.....	22
5.2. Kết quả chính: cơ hội và thách thức của sáng kiến MOIP	23
5.3. Bài học từ định hướng chiến lược trong MOIP.....	25
5.4. Bài học từ điều phối chính sách trong MOIP.....	35
5.5. Bài học kinh nghiệm về thực thi chính sách trong MOIP	43
KẾT LUẬN.....	54
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	56

LỜI NÓI ĐẦU

Sau khi nhận thấy một số nhược điểm của các chính sách khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (STI) truyền thống hiện nay, chẳng hạn như định hướng yếu, thiếu sự phối hợp toàn diện và phân tán trong hỗn hợp chính sách, một số quốc gia đã bắt đầu thử nghiệm với nhiều loại các can thiệp mang tính hệ thống, thường được gắn nhãn là 'Các chính sách đổi mới sáng tạo định hướng sứ mệnh' (MOIP).

‘Chính sách đổi mới sáng tạo định hướng sứ mệnh’ nhằm mục đích định hướng và phối hợp tốt hơn các can thiệp công để giải quyết các mục tiêu xã hội đầy tham vọng để giải quyết những thách thức ở quy mô và phạm vi lớn như biến đổi khí hậu hoặc già hóa. Theo chính sách này, các đổi mới sáng tạo sẽ phải được lồng ghép vào một loạt các thay đổi xã hội, kinh tế và chính trị, và được phối hợp rộng rãi hơn góp phần tạo ra quá trình chuyển đổi /chuyển hóa kỹ thuật xã hội hoặc bền vững thực sự. Điều này đòi hỏi phải có định hướng chiến lược tốt hơn và sự phối hợp toàn diện của các can thiệp chính sách STI. Gần đây, đại dịch COVID-19 đã củng cố tính cấp thiết cho các khuôn khổ hành động tập thể tốt hơn hướng tới các mục tiêu chung và được xác định rõ ràng.

Để giúp các nhà quản lý STI nắm bắt được đầy đủ hơn các khía cạnh nội dung và kinh nghiệm quốc tế về sáng kiến chính sách đổi mới sáng tạo đối với các chương trình, nhiệm vụ quy mô lớn, Cục Thông tin khoa học và công nghệ biên soạn tổng luận ‘Chính sách đổi mới sáng tạo định hướng sứ mệnh’ với kỳ vọng cung cấp thêm một tài liệu tham khảo cho việc thực hiện tái cơ cấu các chương trình khoa học và công nghệ quốc gia.

Trân trọng giới thiệu.

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

CÁC CHỮ VIẾT TẮT VÀ CHÚ THÍCH

ĐMST	Đổi mới sáng tạo
MOIP - Mission-oriented innovation policies	Chính sách ĐMST định hướng sứ mệnh
STI- Science, technology and Innovation	Khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo
NC&PT	Nghiên cứu và Phát triển
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
<i>Các sáng kiến MOIP</i>	
AAL (AT) - Ambient Assisted Living	Chương trình cuộc sống cải thiện môi trường của Áo
BoT (AT) - Building of Tomorrow	Chương trình Tòa nhà của tương lai của Áo
CDI (SE) - Challenge Driven Innovation Initiative	Sáng kiến ĐMST theo thánh thức của Thụy Điển
CLIMIT (NO) - CLIMIT	Chương trình quốc gia nghiên cứu công nghệ phát điện thu giữ cacbon của Na Uy
Energie Energiewende	Chính sách chuyển đổi năng lượng sạch của Đức
Horizon (EU) - Horizon Europe's missions	Chương trình Sứ mệnh tương lai của EU
HTS2025 (DE) - Hightech Strategy 2025	Chiến lược công nghệ cao 2025 của Đức
ImPACT (JP)	Chương trình công nghệ đột phá của Nhật Bản
ISCF (UK) - Industrial Strategy Challenge Fund	Quỹ thánh thức chiến lược công nghiệp
KIRAS (AT) - KIRAS	Chương trình nghiên cứu an ninh, an toàn của Áo
LTP (NO) Long-term plan for Research and Higher Education	Kế hoạch dài hạn nghiên cứu và đào tạo đại học của NaUy
MoF (AT) - Mobility of the Future	Chương trình Di động của tương lai của Áo
Moonshot (JP) - Moonshot Research and Development Programme	Chương trình NC&PT của Nhật Bản
PilotE (NO) - Pilot-E	Kế hoạch tài trợ nghiên cứu công nghệ thân thiện môi trường của NaUy
SIP-JP (JP) - Cross-ministerial Strategic Innovation Promotion Program	Chương trình liên bộ thúc đẩy ĐMST chiến lược của Nhật Bản
SIP-SE (SE) - Strategic Innovation Programmes	Chương trình ĐMST chiến lược của Thụy Điển
MTIP (NL) - Mission-driven Topsector and Innovation Policy	Chính sách ĐMST và các ngành hàng đầu hướng sứ mệnh của Hà Lan
UKIS (UK) - United Kingdom Industrial Strategy	Chiến lược Công nghiệp của Anh
Vision (SE) - Vision Driven Health Milieus	Chương trình ĐMST Y học của Thụy Điển

TÓM TẮT

Sau khi nhận thấy một số nhược điểm của các chính sách Khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (STI) truyền thống hiện nay, chẳng hạn như định hướng yếu, thiếu sự phối hợp toàn diện và phân tán trong hỗn hợp chính sách, một số quốc gia đã bắt đầu thử nghiệm với nhiều loại các can thiệp mang tính hệ thống, thường được gắn nhãn là 'Các chính sách đổi mới sáng tạo định hướng sứ mệnh' (MOIP).

MOIP được định nghĩa là một gói phối hợp chính sách và các biện pháp quy định được điều chỉnh đặc biệt nhằm huy động khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo để giải quyết các vấn đề đã được xác định rõ các mục tiêu liên quan đến thách thức xã hội, trong một khung thời gian xác định. Các biện pháp này có thể trải qua các giai đoạn khác nhau của chu kỳ đổi mới từ nghiên cứu đến trình diễn và triển khai ra thị trường, kết hợp các công cụ cung - cầu, đồng thời xuyên qua các lĩnh vực chính sách, ngành và chuyên môn khác nhau.

Để có thể mô tả chi tiết hơn về các sáng kiến MOIP, các tính năng mong đợi của chúng được xác định dọc theo ba khía cạnh:

- Định hướng chiến lược - Tính hợp pháp, Tính định hướng, Tính có chủ đích, Tính linh hoạt
- Phối hợp chính sách - Tính ngang, Tính dọc, Cường độ, Tính mới
- Thực hiện chính sách - Tính nhất quán của hỗn hợp chính sách, Khả năng tài trợ, Khả năng đánh giá, Phản ứng

Cái gọi là 'những nguyên tắc thiết kế MOIP' này tạo thành một loại MOIP lý tưởng vì rất ít sáng kiến - nếu có - có thể thỏa mãn mọi hoàn cảnh. Việc xác định chúng là 'định hướng sứ mệnh' do đó là một vấn đề cần làm sáng tỏ và gây tranh cãi.

MOIP có nhiều hình thức tổ chức khác nhau, chẳng hạn như chiến lược hoặc chính sách khung, một chương trình hoặc một kế hoạch chính sách. Đặc điểm chung của chúng là bao gồm các thỏa thuận nhất quán và tích hợp cho phép định hướng chiến lược (cùng tạo ra một chương trình nghị sự để giải quyết thách thức), phối hợp chính sách toàn diện (giữa các trục chính sách) và thực hiện tổng hợp (một hỗn hợp chính sách can thiệp bao gồm tất cả các nhu cầu liên quan). Do đó chúng, chẳng hạn như khác với một chiến lược, sẽ không có cơ cấu quản trị và cơ chế thực hiện. Tương tự, một chương trình nghiên cứu có tham vọng khắc phục các nút thắt về khoa học, nhưng không chính thức liên kết với các công cụ để đổi mới sáng tạo và triển khai ra thị trường, sẽ không đủ tiêu chuẩn là MOIP.

Sự đa dạng của các MOIP đòi hỏi một cách tiếp cận kiểu mẫu để tìm ra các quy tắc trong các nhóm sáng kiến nhất quán. Bốn loại MOIP được phân biệt, với các cơ hội và thách thức: Các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao trùm, Chương trình dựa trên thách thức, Chương trình sứ mệnh dựa trên hệ sinh thái, Chương trình chuyên

để định hướng sứ mệnh.

Loại MOIP được thiết lập ở một quốc gia phụ thuộc đáng kể vào loại nhiệm vụ mà họ theo đuổi, đặc biệt là mức độ hiểm hóc của chúng. Như một cách tiếp cận ban đầu, 'Các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao trùm' dường như cho phép các sứ mệnh chuyển đổi nhiều hơn, và 'Chương trình dựa trên thử thách' cho các nhiệm vụ có vẻ phù hợp tốt hơn với việc cung cấp (nhanh hơn) các giải pháp cho một vấn đề đã được xác định rõ. 'Các chương trình dựa trên thử thách' có thể bắt đầu với 'những đổi mới thích hợp' bằng mạng lưới các tác nhân nhỏ, nếu được mở rộng và lan tỏa, có thể dẫn đến những biến đổi đáng kể của các chế độ kỹ thuật xã hội đã được thiết lập. Trong khi các sáng kiến lớn hơn và tham vọng trực tiếp hơn có thể can thiệp ngay từ đầu ở mức chế độ kỹ thuật xã hội thông qua những nỗ lực có ý thức và có kế hoạch để biến đổi nó và làm cho nó bền vững hơn.

Những thách thức thường xuyên đối với tất cả các loại MOIP là: sự tham gia của người dân vào xác định sứ mệnh; thiết kế một quá trình định hướng bao trùm nhưng không dẫn đến lạm phát, mở rộng hoặc pha loãng các tham vọng; để lại một số không gian cho các giải pháp phi công nghệ; sự tham gia tích cực của các bộ ngành liên quan trực tiếp đến các thách thức xã hội; sự khớp nối thực tế của các công cụ chính sách do cung - cầu dẫn dắt; theo đuổi các kịch bản gây rối trong khi dựa vào một số thể chế và cộng đồng đã được thiết lập; phát triển các thủ tục và phương pháp đánh giá phù hợp với các chính sách hệ thống.

Việc thiết kế các MOIP bị ảnh hưởng đáng kể bởi các đặc điểm cụ thể của cơ sở thể chế quốc gia mà chúng được đưa vào. Không có sáng kiến MOIP nào được bắt đầu từ đầu, tất cả đều xây dựng dựa trên các chính sách trước đây đã thực hiện. Chúng là kết quả của một quá trình dần dần với nỗ lực chuyên tâm để làm cho các chính sách hiện có được định hướng và phối hợp tốt hơn, hoặc 'từ bên trong' (ví dụ: cải tiến một kế hoạch để làm cho nó có định hướng thách thức hơn và liên ngành) hoặc 'từ bên ngoài' (thường xuyên nhất bằng cách thêm một lớp quản trị để điều phối các biện pháp can thiệp hiện có khác nhau);

Phần cuối trình bày kinh nghiệm từ các sáng kiến chính sách đổi mới định hướng sứ mệnh trên thế giới, bao gồm các nội dung: i) Phương pháp nghiên cứu điển hình sáng kiến; ii) Cơ hội và thách thức của sáng kiến MOIP; iii) Bài học từ định hướng chiến lược trong MOIP; iv) Bài học kinh nghiệm từ điều phối và thực thi chính sách MOIP.

GIỚI THIỆU

Các nước phát triển và đang phát triển đang phải đối mặt với những thách thức xã hội ngày càng gia tăng có khả năng ảnh hưởng to lớn đến cuộc sống và hạnh phúc của người dân trong tương lai không xa. Trong bối cảnh đó, ngày càng có nhiều nhà hoạch định chính sách, chuyên gia và học giả kêu gọi các phương pháp tiếp cận chính sách mới nhằm giải quyết đồng thời tăng trưởng kinh tế, phúc lợi xã hội và các thách thức toàn cầu.

Các hỗn hợp chính sách STI truyền thống hiện nay được đặc trưng bằng sự gia tăng các biện pháp khuyến khích gián tiếp, không thể thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu STI chiến lược theo hướng ưu tiên. Nhìn chung, hiệu quả và mức độ phù hợp của các chính sách theo chiều ngang ngày càng bị nghi ngờ về hiệu quả trong tranh luận truyền thống của công chúng. Hơn nữa, hầu hết các bối cảnh chính sách quốc gia phần lớn vẫn còn phân tán trong các hoạt động can thiệp công khác nhau, một phần là do các mối quan hệ giữa các cơ quan chính phủ ở cấp bộ và tương đương.

Chính sách phân mảnh dẫn đến nhiều sáng kiến chính sách giải quyết các mục tiêu liên quan phân tán với sự nhấn mạnh cụ thể vào các ngành, lĩnh vực hoặc giai đoạn nhất định của quá trình đổi mới. Ví dụ, những hỗn hợp chính sách này không đáp ứng đủ những gì cần thiết để chống lại sự nóng lên toàn cầu hoặc tìm ra các giải pháp để nuôi sống 7 tỷ người một cách bền vững:

- Các thách thức xã hội đặt ra các vấn đề khoa học, công nghệ và kinh tế xã hội nhiều mặt và có liên quan với nhau đòi hỏi sự hỗ trợ nhất quán của chính phủ trên các lĩnh vực chính sách, ngành và lĩnh vực;
- Khi giải quyết các vấn đề như biến đổi khí hậu hoặc già hóa, các đổi mới sáng tạo sẽ phải được lồng ghép vào một loạt các thay đổi xã hội, kinh tế và chính trị được phối hợp rộng rãi hơn góp phần tạo ra quá trình chuyển đổi /chuyển hóa kỹ thuật xã hội hoặc bền vững thực sự.

Để giải quyết những thách thức ở quy mô và phạm vi chưa từng có này đòi hỏi phải có định hướng chiến lược tốt hơn và sự phối hợp toàn diện của các can thiệp STI. Gần đây, đại dịch COVID-19 đã củng cố tính cấp thiết cho các khuôn khổ hành động tập thể tốt hơn hướng tới các mục tiêu chung và được xác định rõ ràng.

Theo khái niệm hiện có được sử dụng để mô tả sự hỗ trợ của chính phủ đối với các dự án công nghệ lớn trong lĩnh vực vũ trụ và quân sự, cách tiếp cận chính sách mới này đã được gọi là ‘Chính sách đổi mới sáng tạo định hướng sứ mệnh’ (MOIP). Nó nhằm mục đích định hướng và phối hợp tốt hơn các can thiệp công để giải quyết các mục tiêu xã hội đầy tham vọng. MOIP được định nghĩa là một gói chính sách nghiên cứu và đổi mới sáng tạo phối hợp và các biện pháp quản lý được điều chỉnh cụ thể để giải quyết các mục tiêu được xác định rõ ràng liên quan đến thách thức xã hội, trong một khung

thời gian xác định. Những biện pháp này có thể trải qua các giai đoạn khác nhau của chu kỳ đổi mới sáng tạo, từ nghiên cứu đến trình diễn và triển khai thị trường, kết hợp các công cụ cung - cầu, xuyên suốt các lĩnh vực chính sách, ngành khác nhau.

1. Định nghĩa về Chính sách đổi mới sáng tạo định hướng sứ mệnh (MOIP)

1.1. Nguồn gốc của khái niệm MOIP

1. Xuất phát từ các khu vực vũ trụ và quân sự và sự mô phỏng thiết kế của các chương trình Manhattan (chế tạo bom nguyên tử) hay Apollo (nghiên cứu vũ trụ), nội dung và lĩnh vực ứng dụng của khái niệm định hướng mục tiêu dần chuyển sang hướng can thiệp có hệ thống nhằm giải quyết các thách thức xã hội.

2. Ý tưởng ban đầu về 'định hướng sứ mệnh' được áp dụng cho loại hoạt động đang được hỗ trợ, chứ không phải cho chính sách. Weinberg (1967) đã lập luận "NC&PT định hướng sứ mệnh" là "khoa học lớn được triển khai để đáp ứng các vấn đề lớn của xã hội."

3. Thuật ngữ này được phát triển cho một số loại chính sách hoặc hệ thống đổi mới quốc gia và đặc biệt là những chính sách có thành phần NC&PT nổi bật về quốc phòng và/hoặc vũ trụ. Đặc điểm nổi bật của chính sách định hướng sứ mệnh như Ergas (1987) xác định là sự tập trung của nó về khả năng ra quyết định, số lượng và các loại công nghệ, dự án và những người tham gia.

4. Trong những năm 1990, và đặc biệt là vào đầu những năm 2000, mối quan tâm ngày càng tăng xung quanh việc triển khai các chính sách tập trung và chủ động để chống lại các thách thức xã hội ngày càng gia tăng như sự nóng lên toàn cầu. Điều này được đặt ra trong Bản ghi nhớ Maastricht như một "sứ mệnh mới cho chính sách khoa học và công nghệ". Trong khi 'các dự án định hướng sứ mệnh cũ' nhắm vào các lĩnh vực của các chương trình hạt nhân, quốc phòng và hàng không vũ trụ, thì 'các chính sách định hướng sứ mệnh mới' được kỳ vọng sẽ tạo ra các giải pháp kỹ thuật khả thi về mặt kinh tế cho các vấn đề môi trường cụ thể. Ví dụ bao gồm các chính sách với sứ mệnh giúp các quốc gia cắt giảm phát thải khí nhà kính bằng cách phát triển và thương mại hóa các công nghệ sản xuất điện không phát thải carbon, phát triển năng lượng hydro hoặc nhiên liệu sinh học.

5. Freeman (1996) là một trong những học giả đầu tiên đề cập đến các chính sách định hướng sứ mệnh trong bối cảnh của một "mô hình hệ thống" về chính sách đổi mới nhằm cho phép chuyển đổi trên toàn thế giới sang một "mô hình kinh tế công nghệ xanh". Các chính sách định hướng sứ mệnh như vậy yêu cầu:

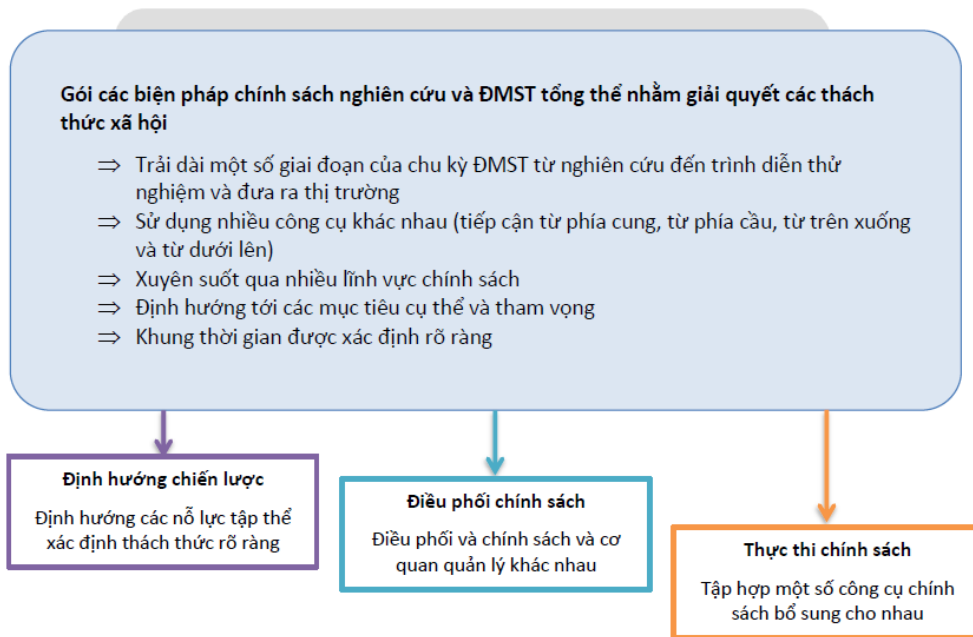
- Nhiều bên tham gia, bao gồm chính phủ, các công ty tư nhân và các nhóm người tiêu dùng góp phần ảnh hưởng đến việc thiết lập mục tiêu và hướng thay đổi kỹ thuật;
- Một chính sách hệ thống bao gồm một danh mục nhất quán các công cụ bổ sung.

6. Thiết kế của các chính sách định hướng sứ mệnh “mới” tương phản với thiết kế

của các chương trình định hướng mục tiêu ‘cũ’. Các dự án Manhattan hoặc Apollo được thiết kế, tài trợ và quản lý bởi một số cơ quan liên bang, chủ yếu sử dụng các công cụ từ phía cung để đạt được một giải pháp công nghệ cụ thể mà chính phủ là khách hàng duy nhất. Những thách thức toàn cầu có hệ thống đòi hỏi nỗ lực từ một số cơ quan, triển khai các công cụ cung và cầu nhằm đạt được sứ mệnh toàn cầu mà nhân loại là khách hàng cuối cùng.

1.2. Định nghĩa MOIP

Hình 1. Quan điểm tổng hợp về định nghĩa MOIP và 3 khía cạnh của MOIP



Dựa trên tổng quan tài liệu, định nghĩa về MOIP được sử dụng ở đây như sau:

Chính sách đổi mới theo định hướng sứ mệnh là một gói phối hợp chính sách và các biện pháp quy định được điều chỉnh cụ thể để huy động khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo nhằm giải quyết các mục tiêu được xác định rõ ràng liên quan đến thách thức xã hội, trong một khung thời gian xác định. Các biện pháp này có thể trải qua các giai đoạn khác nhau của chu kỳ đổi mới từ nghiên cứu đến trình diễn và triển khai thị trường, kết hợp các công cụ cung - cầu, đồng thời xuyên suốt các lĩnh vực chính sách, khu vực và ngành.

Định nghĩa này có thể được chia theo ba khía cạnh chính của MOIP: định hướng chiến lược, phối hợp chính sách và thực thi chính sách.

2. Các nguyên tắc thiết kế sáng kiến MOIP

2.1. Những đặc điểm kỳ vọng của MOIP

Mỗi một trong số 3 khía cạnh này có thể được phân tách thêm theo các đặc điểm

được kỳ vọng từ các can thiệp chính sách phù hợp với định nghĩa MOIP. Các đặc điểm này (sau đây gọi là 'các đặc điểm MOIP') được tập hợp và chính thức hóa trong cái gọi là 'các nguyên tắc thiết kế MOIP' (Bảng 1). Khái niệm về các nguyên tắc thiết kế truyền tải ý tưởng rằng một sáng kiến MOIP chung được mong đợi sẽ đáp ứng một loạt các yêu cầu tiêu chí chính xác, liên quan đến các khía cạnh khác nhau.

Bảng 1. Các nguyên tắc thiết kế MOIP

Khía cạnh MOIP	Mục tiêu chính cần đạt	Xác định các đặc trưng của MOIP
Định hướng chiến lược	Cung cấp thông tin và lựa chọn (các) thách thức xã hội cụ thể và củng cố tính hợp pháp của can thiệp chính sách tập trung hướng tới các mục tiêu rõ ràng và chính xác	Tính hợp pháp • Sự đồng thuận giữa nhóm rộng rãi các bên liên quan (bao gồm cả người dân) về sự cần thiết và sự phù hợp của sứ mệnh
		Định hướng • Chính sách được hướng dẫn bởi các định hướng rõ ràng và đầy đủ thông tin và hướng dẫn chiến lược được chính thức hóa trong một nhiệm vụ
		Chủ ý • Các mục tiêu dựa trên nhu cầu cụ thể và rõ ràng, với thời gian và cột mốc rõ ràng, bắt nguồn từ sứ mệnh
		Uyển chuyển • Các mục tiêu và phương tiện can thiệp để đáp ứng có thể được sửa đổi ở các giai đoạn khác nhau của quá trình khi cần
Điều phối chính sách	Phối hợp các chiến lược và hoạt động của các tổ chức khác nhau liên quan đến chính sách	Chiều ngang • Các kế hoạch và hoạt động của các cơ quan chính sách bao gồm các lĩnh vực chính sách khác nhau được phối hợp để đạt được sứ mệnh
		Chiều dọc • Các kế hoạch và hoạt động của các cơ quan chính sách ở các cấp chính quyền khác nhau được phối hợp để đạt được sứ mệnh
		Cường độ • Các quyết định liên quan đến can thiệp (mục tiêu, phương thức, mức độ nguồn lực) được các cơ quan chính sách có liên quan thực hiện chung và ràng buộc với các quyết định đó
		Mới • Các kế hoạch và hoạt động của các cơ quan chính sách khác nhau và các bên liên quan được phối hợp với nhau (ví dụ: thông qua cách tiếp cận danh mục đầu tư) để bao quát và thử nghiệm các giải pháp thay thế khác nhau nhằm đạt được sứ mệnh
Thực thi chính sách	Đảm bảo tính nhất quán và hiệu quả của các phương thức can thiệp và nguồn lực huy động của các đối tác nhà nước và tư nhân để đạt được các mục tiêu chính sách	Hỗ trợ chính sách nhất quán • Chính sách bao gồm một loạt các can thiệp chính sách đa dạng và nhất quán (kỹ thuật, tài chính, quy định, v.v.) để hỗ trợ các ngành, lĩnh vực, khu vực và thị trường khác nhau, trong suốt chu kỳ đổi mới, nếu cần để đạt được sứ mệnh
		Khả năng tài trợ • Các bên liên quan nhà nước và tư nhân tham gia vào các khía cạnh khác nhau của sáng kiến (các giai đoạn của quá trình đổi mới, các lĩnh vực, thị trường, v.v.) được huy động để cam kết nguồn lực cho việc đạt được sứ mệnh
		Khả năng đánh giá • Ngay từ đầu chính sách đã có các chỉ số đầu vào và đầu ra cũng như các thủ tục đánh giá được điều chỉnh cho phù hợp với bản chất hệ thống của nó, nhằm đánh giá kết quả và rút kinh nghiệm trong việc thực hiện theo quan điểm cải tiến liên tục
		Phản hồi

Khía cạnh MOIP	Mục tiêu chính cần đạt	Xác định các đặc trưng của MOIP
		• Kết quả đánh giá và giám sát được sử dụng để cung cấp thông tin cho việc ra quyết định và cải cách sáng kiến (sửa đổi các mục tiêu, điều chỉnh các thủ tục quản trị và điều hành, v.v.), khi cần thiết để đạt được sứ mệnh

2.2. Khoảng cách với MOIP lý tưởng

Các nguyên tắc thiết kế MOIP nên được coi là chỉ áp dụng cho một loại MOIP lý tưởng vì rất ít sáng kiến - nếu có - có thể đáp ứng được mọi yêu cầu. Khái niệm này, được Max Weber đưa ra năm 1904, xác định các đặc điểm chung của một hiện tượng.

Theo cách tiếp cận mở và linh hoạt tập trung vào MOIP dạng lý tưởng, các nguyên tắc thiết kế được sử dụng một cách phân tích như một bản đồ và la bàn:

- Bản đồ - các đặc điểm chính của các sáng kiến đã xác định được định vị theo khoảng cách đến loại hình lý tưởng này. Theo cách tiếp cận thực dụng và hình thức, điều kiện tối thiểu được xem xét trong nghiên cứu này là các sáng kiến MOIP tiềm năng phải đủ gần gũi để cho phép học tập về các cơ hội và thách thức của định hướng sứ mệnh.

- La bàn - mặc dù không có một cách tốt nhất nào để thiết kế MOIP, chúng có thể có các dạng rất khác nhau theo ba khía cạnh trên, các tính năng lý tưởng của MOIP cung cấp một công cụ hữu ích để đánh giá mức độ định hướng sứ mệnh cả ở cấp độ sáng kiến và quốc gia.

Mặc dù các sáng kiến được đề cập trong phân tích có thể không phù hợp một cách hoàn hảo với kiểu MOIP lý tưởng, nhưng chúng phải đủ gần với nó để cho phép học hỏi từ giá trị gia tăng và những thách thức của định hướng sứ mệnh theo các khía cạnh khác nhau của nó. Nói chung, các sáng kiến MOIP khác nhau ở điểm gần với định nghĩa MOIP cùng với ba khía cạnh là định hướng chiến lược, phối hợp chính sách và thực thi chính sách.

Một tiêu chí quan trọng để vạch ra ranh giới giữa chính sách hướng tới sứ mệnh và phi sứ mệnh liên quan đến không chỉ khoảng cách đến hình mẫu lý tưởng tại một thời điểm mà còn là sự phát triển của các sáng kiến hướng tới hình mẫu lý tưởng. Thông qua thử nghiệm, sửa sai, trao đổi quốc tế và học hỏi chính sách, các sáng kiến dần thay đổi vị trí của chúng trong không gian đa chiều của các tính năng MOIP. Hơn nữa, các sáng kiến MOIP trong một thể chế cụ thể, và do đó rất phụ thuộc vào ngữ cảnh.

3. Các loại chính sách ĐMST theo định hướng sứ mệnh

Sự đa dạng của các MOIP xoay quanh các yêu cầu kiểu lý tưởng cho một cách tiếp cận kiểu mẫu nhằm tìm ra các quy định trong các nhóm sáng kiến nhất quán. Dựa trên việc xem xét bối cảnh chính sách, bốn loại MOIP chính được xác định (Bảng 2). Trong số đó, 'Các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao trùm' và 'Các chương trình

dựa trên thách thức' là các loại MOIP thường xuyên được thực hiện ở các quốc gia và một số trong số đó là các sáng kiến MOIP được xây dựng có mục đích.

Bảng 2. Các đặc tính cơ bản của 4 loại MOIP chính

Loại	Lãnh đạo	Sứ mệnh	Ví dụ
Các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao trùm	• Chính phủ trung ương • Ủy ban cấp cao	• Nhiều nhiệm vụ hoặc các lĩnh vực nhiệm vụ • Theo đuổi những thách thức tham vọng • Tầm nhìn dài hạn	• Horizon Europe's missions (EU) • Mission-driven Topsector and Innovation Policy (NL) • High Tech Strategy 2025's missions (DE) • Moonshot R&D Program (JP))
Các chương trình dựa trên thách thức	• Cơ quan	• Tập trung • Tìm kiếm sự tăng tốc đổi mới sáng tạo (thường là công nghệ) • Tầm nhìn trung và dài hạn	• Pilot-E (NO) • Industrial Strategy Challenge Fund (UK) • The Genomics Health Futures Mission (AU) • Science Foundation Ireland's Innovative Prize (IE)
Các chương trình dựa trên chủ đề	• Bộ • Cơ quan	• Tập trung vào khả năng cạnh tranh trong các liên minh nghiên cứu của những năm 1980 - 1990 • Kết hợp các thách thức xã hội và cạnh tranh trong các chương trình hiện tại	• VLSI (JP) • USABC (US) • Mobility of the Future (AT) • Building of Tomorrow/Cities of the Future (AT)
Các chương trình dựa hệ sinh thái	• Bộ • Cơ quan	• Lịch trình đổi mới sáng tạo do chính các chủ thể đổi mới phát triển, với sự hỗ trợ trung lập từ các cơ quan công quyền	• SIP (SE) • Vision-Driven innovation

Việc phân loại các MOIP chứng tỏ có nhiều thách thức, một phần không nhỏ là do tính hệ thống và đa diện của chúng. Ví dụ, một sáng kiến MOIP có thể chứa các yếu tố từ các kiểu khác nhau. Điều này đặc biệt đúng đối với các sáng kiến phạm vi rộng. Chẳng hạn, Chính sách Đổi mới và Ngành hàng đầu theo sứ mệnh của Hà Lan được phân loại là một khuôn khổ hướng đến sứ mệnh Bao trùm trong khi nó có chung một số đặc điểm "tự tổ chức" với các chương trình sứ mệnh dựa trên Hệ sinh thái. Hơn nữa, khi MOIP phát triển, chúng có thể làm mờ ranh giới giữa các loại. Cuối cùng, một số sáng kiến với một số nhiệm vụ có thể có các đặc điểm thiết kế rất khác nhau (ví dụ: liên quan đến các thỏa thuận quản trị cụ thể của chúng) để đạt được từng nhiệm vụ.

3.1. Các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao trùm

Các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao trùm là các sáng kiến rộng được thiết lập ở cấp hoạch định chính sách cao nhất. Chúng phối hợp hành động giữa một loạt các tổ chức nhà nước và tư nhân để thực hiện các nhiệm vụ (từ 2 ở Úc đến 25 ở Hà Lan...) với các mục tiêu cụ thể và đầy tham vọng. Chúng bao gồm một số công

cụ và, thậm chí đôi khi, các chính sách với mức độ tích hợp mạnh mẽ hơn so với các loại ‘can thiệp bảo trợ’ khác. Chúng cũng có thể bao gồm không chỉ các sứ mệnh, như trường hợp của Chiến lược Công nghệ cao 2025 của Đức. Chúng khác nhau đáng kể về mức độ tích hợp, từ các khuôn khổ ‘bảo trợ’ lớn đến các chương trình và chiến lược với sự quản trị mạnh mẽ hơn.

Ví dụ nổi tiếng nhất về Khung chiến lược theo định hướng sứ mệnh là tập hợp các sứ mệnh nằm trong trụ cột 2 'Thách thức toàn cầu và năng lực cạnh tranh công nghiệp châu Âu' của Horizon Europe, chương trình nghiên cứu và đổi mới sáng tạo của EC giai đoạn 2021-2027. Các ví dụ khác, chẳng hạn như Chính sách Đổi mới và Ngành hàng đầu theo sứ mệnh của Hà Lan kể từ năm 2019 (Hộp 1) và Chiến lược Công nghệ cao năm 2025 của Đức (bao gồm 12 sứ mệnh) được ban hành vào năm 2018.

Hộp 1. Khung chiến lược toàn diện theo định hướng sứ mệnh: ‘Chính sách đổi mới và các lĩnh vực hàng đầu hướng sứ mệnh’ ở Hà Lan

Cách tiếp cận Các lĩnh vực hàng đầu được khởi xướng vào đầu những năm 2000 như một khuôn khổ tổng thể để thúc đẩy đổi mới với mục tiêu có chủ ý là nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế của Hà Lan. Khi chính sách phát triển, giải quyết các thách thức xã hội dần trở thành một mục tiêu nổi bật hơn. Nó đã được cải tổ vào năm 2018 để trở thành Chính sách Đổi mới và Lĩnh vực Hàng đầu Định hướng Sứ mệnh (MTIP). Đây là một trong những khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh đầy tham vọng nhất vì nó nhằm mục đích cấu trúc một cách có hệ thống các mối quan hệ tương tác giữa hai trục chính của hành động tập thể: các khu vực kinh tế và các sứ mệnh xã hội. Các tổ chức ngành (Các lĩnh vực hàng đầu), do các công ty kinh doanh dẫn đầu, hợp tác để phát triển các chương trình nghị sự chiến lược bao gồm các sứ mệnh giải quyết các thách thức xã hội (Hình 5).

Định hướng chiến lược

MTIP tập trung vào 25 nhiệm vụ trên 4 chủ đề xã hội. Ví dụ: chủ đề 'Nông nghiệp, nước và thực phẩm' bao gồm 5 nhiệm vụ bao gồm mục tiêu làm cho hệ thống nông nghiệp và thiên nhiên trở nên trung hòa với carbon vào năm 2050.

Theo khuôn khổ mới này, một số trong số chín Lĩnh vực hàng đầu hợp tác để phát triển các chương trình nghị sự chiến lược (Kiến thức và Sáng tạo - KIA) theo từng chủ đề trong 4 chủ đề xã hội, không chỉ liên quan đến các doanh nghiệp kinh doanh và các nhà hoạch định chính sách mà còn bao gồm nhiều bên liên quan. Hai chương trình nghị sự bổ sung được phát triển cho các chủ đề ngang (các công nghệ chính; đánh giá kiến thức). Các chương trình nghị sự chiến lược này không phải là hướng dẫn theo cảm hứng hay mang tính bắt buộc mà là các lộ trình hành động thực tế: chúng bao gồm các chương trình đổi mới theo định hướng sứ mệnh (MMIP) trong nhiều năm cụ thể cho mỗi 25 sứ mệnh. Mỗi MMIP đặt ra những gì cần thiết để đạt được các sứ mệnh: các hoạt động nghiên cứu và đổi mới theo thời gian, sự đóng góp tương ứng của các đối tác khác nhau, các nguồn tài chính cần thiết và các công cụ chính sách huy động, v.v.

Phối hợp chính sách

Chính sách có khung quản trị 3 lớp: ở cấp chính sách tổng thể (Ban chỉ đạo); trong mỗi Lĩnh vực hàng đầu; và cho từng chủ đề xã hội. Trong mỗi hoạt động sau này, một nhóm Chuyên đề (Themateam) giám sát các hoạt động và dưới đó, một nhóm nòng cốt (Kernteam) hoặc một số nhóm Nhiệm vụ đảm nhận việc thực hiện các hoạt động. Các nhóm này tập hợp các đại diện có liên quan của các Bộ phận hàng đầu, các cơ quan chính phủ, các trường đại học và viện nghiên cứu, các khu vực, các nhà đầu tư, v.v. Một nhóm như vậy có thể dễ dàng tập hợp 20 thành viên. Nhiều quan chức của các bộ và chính quyền khu vực tham gia vào các quan quản lý chuyên ngành và chuyên đề để tạo điều kiện cho việc hợp chính sách và quy định, cùng với các công ty kinh doanh, tổ chức nghiên cứu và các bên liên quan.

Thực thi chính sách

Ngoài các công cụ tài chính như trợ cấp, chính sách MTIP còn kết hợp nhiều công cụ khác nhau (ở cấp quốc gia và khu vực) khi cần thiết và được xác định trong MMIP, từ hỗ trợ cho R&D đến cải cách quy định, cơ chế

định giá và mua sắm công. Một yếu tố quan trọng của chính sách này nằm trong Hiệp hội Công-tư Hàng đầu về đổi mới (TKIs) để thực hiện các MMIP của chương trình nghị sự chiến lược. Chín TKI này là những cơ sở nhỏ, sử dụng tối đa 20 nhân viên. Họ được kết nối tốt với lĩnh vực của họ và chủ đề xã hội của họ.

MTIP liên quan đến sự tham gia mạnh mẽ của tất cả các đối tác, đặc biệt là các công ty tư nhân. Các Hiệp ước 4 năm về Kiến thức và Đổi mới (KIC) là thỏa thuận trong đó tất cả các đối tác xác nhận cam kết dự kiến của họ, bằng hiện vật và tài chính, để thực hiện chính sách. KIC 2020-2023 bao gồm các chỉ dẫn cam kết với tổng giá trị 4,9 tỷ euro mỗi năm trong 2 năm đầu tiên của giai đoạn này, 2,05 tỷ euro trong số đó sẽ đến từ các nguồn tư nhân.

Note: EZK; See also <https://stip.oecd.org/stip/moip/case-studies/3>

3.2. Các chương trình và kế hoạch dựa trên thách thức

Các chương trình và kế hoạch dựa trên thách thức tập trung vào các vấn đề cụ thể và đầy tham vọng và thường được các cơ quan thực hiện. Những chương trình và kế hoạch này đã tăng lên trong những năm gần đây dưới nhiều hình thức khác nhau, từ những cải cách nhẹ về kêu gọi đề xuất để định hướng chúng theo những thách thức được giải thích rõ ràng đến những kế hoạch tổng hợp và chi tiết hơn, bao gồm các công cụ khác nhau bao gồm một loạt các nhu cầu (tài chính và hơn nữa) và các giai đoạn của chu kỳ đổi mới.

Ireland cung cấp một ví dụ về kiểu kế hoạch dựa trên thách thức ‘nhẹ hơn’, với các đặc điểm cụ thể thú vị, bao gồm định nghĩa từ dưới lên về thách thức và khía cạnh quốc tế (Hộp 2). Pilot-E ở Na Uy là một trong những chương trình dựa trên thách thức tích hợp tiên tiến nhất (Hộp 4).

Hộp 2. Kế hoạch dựa trên thách thức: Các giải thưởng sáng tạo của Quỹ Khoa học Ireland

Tổ chức Quỹ Khoa học Ireland (SFI) đã áp dụng cách tiếp cận dựa trên thách thức thông qua chương trình Giải thưởng Nhà sáng tạo Tương lai SFI. Trong ba năm qua, SFI đã đưa ra 5 Giải thưởng, bao gồm ‘Trí tuệ nhân tạo cho Thách thức xã hội tốt’, ‘Thách thức không phát thải’ và ‘Thử thách nhựa’.

Các nguyên tắc chính của các Giải thưởng này như sau:

- Quá trình tham gia và đồng sáng tạo với các bên liên quan, người thụ hưởng và người sử dụng nghiên cứu cần xác định và xác nhận các Thách thức. Những điều này nên có tầm nhìn xa và truyền cảm hứng nhưng khả thi và phải dẫn đến tác động biến chuyển kinh tế và xã hội nếu giải quyết thành công. Tập trung mạnh vào việc cung cấp các giải pháp.
- Các thách thức rất phức tạp và đòi hỏi cách tiếp cận liên ngành. Các nhóm được hỗ trợ trong chương trình Giải thưởng Nhà sáng tạo Tương lai SFI phải bao gồm cả nhà nghiên cứu và các bên liên quan / người thụ hưởng hoặc người dùng cuối của nghiên cứu, những người được Đại diện trong nhóm bởi Nhà vô địch Tác động Xã hội. Cách tiếp cận gắn kết này đảm bảo rằng các nhóm có cả chuyên môn kỹ thuật và phi kỹ thuật để hiểu sự phức tạp của thách thức và nó hỗ trợ sự phát triển của các công nghệ mới, có khả năng bứt phá, để giải quyết các thách thức xã hội lớn. Với trọng tâm của giải thưởng là cung cấp giải pháp, nhóm dự kiến sẽ bao gồm khả năng kỹ thuật trong thiết kế và tạo mẫu.
- Tài trợ thách thức sử dụng các cơ chế cạnh tranh và giám sát chặt chẽ để huy động và khuyến khích các nhà đổi mới sáng tạo. Điều này bao gồm tài trợ giai đoạn cổng, khung thời gian hoàn thành chặt chẽ và giải thưởng cuối cùng. Các nhóm làm việc thông qua giai đoạn “Khái niệm” kéo dài 3 tháng (tập trung vào việc thành lập nhóm, tham gia các bên liên quan, xác nhận thách thức, khái niệm giải pháp và lộ trình tác động, lên đến 20.000 Euro), sau đó tiến trình của họ được đánh giá bởi chuyên gia và các nhóm thành công sẽ tiến tới “Giai đoạn hạt giống” (tập trung hơn nữa vào phát triển nhóm và phát triển mẫu thử nghiệm lên đến 200.000 Euro). Sau giai đoạn Hạt giống, một Phần thưởng Giải thưởng tổng thể được trao cho các nhóm tiến hành triển khai giải pháp của họ (lên đến 2 triệu Euro).
- Mặc dù mục tiêu chính là khuyến khích các nhà nghiên cứu ở Ireland giải quyết các thách thức quốc gia,

nhưng Giải thưởng có tầm vóc quốc tế và khuyến khích các nhà nghiên cứu giải quyết những thách thức cũng có mức độ liên quan toàn cầu rộng hơn.

- Thông qua quan hệ đối tác với Bộ Ngoại giao (Irish Aid), một số dự án được lựa chọn tập trung vào tác động xã hội tiềm tàng của giải pháp đề xuất của họ đối với những thách thức ở một hoặc nhiều quốc gia đối tác nơi Viện trợ Phát triển Nước ngoài của Ireland được hướng đến. Các đội này được yêu cầu bao gồm một Nhà vô địch tác động xã hội có liên quan được liên kết với quốc gia đó.

Cách tiếp cận dựa trên thách thức như vậy vẫn còn mới và cho đến nay vẫn ở quy mô nhỏ. Đánh giá giữa kỳ 2019 về Đổi mới sáng tạo 2020 (chiến lược STI của chính phủ quốc gia được đưa ra vào năm 2015) đã kêu gọi tăng cường “nguồn tài trợ theo định hướng sứ mệnh để giải quyết các thách thức xã hội, đặc biệt là gắn với việc theo đuổi các Mục tiêu Bền vững của LHQ, cùng với một số điều chỉnh của nguồn tài trợ này với Các chương trình nghiên cứu của EU”. SFI và các cơ quan khác và Các cơ quan Chính phủ ở Ireland có kế hoạch tập hợp các nguồn lực để mở rộng quy mô các chương trình này trong những năm tới.

Nguồn: SFI website <https://www.sfi.ie/challenges/>; DBEI (2019) Mid-term Review of Innovation 2020 <https://dbei.gov.ie/en/Publications/Mid-term-Review-of-Innovation-2020.html>; European Commission (2020).

Ở nhiều mức độ khác nhau, các sáng kiến này mô phỏng một số đặc điểm của mô hình hướng tới rủi ro cao do Cơ quan Dự án Nghiên cứu Tiên tiến Quốc phòng Hoa Kỳ (DARPA) thực hiện (Hộp 3).

Hộp 3. Các đặc điểm chính của mô hình Cơ quan Dự án Nghiên cứu Tiên tiến Quốc phòng Hoa Kỳ

Đặc điểm của mô hình DARPA là đối tượng của một kho tài liệu phong phú. Những điều chính có thể được tóm tắt như sau:

- *Quyền lãnh đạo và ‘quyền tự chủ gắn liền’ của Người quản lý chương trình (PM)* - Như người ta thường tuyên bố, Người quản lý chương trình là chỉ huy của một dàn nhạc với hợp đồng từ bốn đến năm năm. Người này cần phải có kiến thức phong phú về tất cả các nhạc cụ và âm nhạc nói chung nhưng không chơi bất kỳ loại nhạc cụ nào. Vai trò của người này là phát triển sự hiểu biết có hệ thống về lĩnh vực thách thức thuộc trách nhiệm của mình thông qua nhiều tương tác với các nhà nghiên cứu và chuyên gia và đưa ra khả năng lãnh đạo mạnh mẽ về cách giải quyết thách thức này. Người quản lý chương trình vừa được trao quyền đưa ra các quyết định mạnh mẽ (bao gồm cả việc phân bổ và tái phân bổ nguồn vốn), vừa có thể tham gia sâu vào môi trường khoa học, công nghệ và thị trường.

- *Tính độc lập của cơ quan* - cơ quan hoạt động ở phạm vi rộng hơn so với (các) cơ quan "chủ quản". Điều này rất quan trọng để bảo vệ nó khỏi sự can thiệp chính trị, đặc biệt là áp lực làm việc trên các dự án thông thường ngắn hạn hơn là các công nghệ dài hạn có khả năng tạo bứt phá.

- *Phủ nhận các cơ chế cạnh tranh truyền thống và hiệp hội* - Theo các quy tắc nghiêm ngặt về xung đột lợi ích có thể xảy ra và sau khi tham vấn sâu rộng, Người quản lý chương trình có thể can thiệp trực tiếp vào quá trình lựa chọn dự án (mà không cần chọn công nghệ). Điều này cho phép một số mức độ tùy ý và linh hoạt trong lựa chọn cuối cùng phụ thuộc vào Người quản lý chương trình chứ không phải ý kiến của một ủy ban gồm các đồng nghiệp dựa trên các tiêu chí được thiết lập trước. Quyền hạn của Người quản lý chương trình để phân bổ lại nguồn vốn trên cơ sở giám sát và đánh giá tại các mốc thời gian quan trọng (nguồn vốn giai đoạn cuối) cho phép giảm thiểu rủi ro và tác động của thất bại.

- *Cộng đồng tích cực và quản lý danh mục dự án* - Trong quá trình lựa chọn, Người quản lý chương trình tương tác với những người nộp đơn dự án và giúp họ phát triển đề xuất phù hợp nhất. Trong giai đoạn thực hiện, Người quản lý chương trình tạo ra các cơ hội và cách thức để những người thực hiện nghiên cứu (thậm chí là các nhà khoa học ngôi sao cạnh tranh với nhau) để trao đổi kiến thức giữa các dự án giải quyết cùng một thách thức (ví dụ như trong các hội thảo kín). Đặc biệt trong những trường hợp thách thức có thể đòi hỏi sự bứt phá từ các công nghệ và tác nhân đã được thiết lập, cách tiếp cận thực hành này có thể khiến Người quản lý chương trình hoạt động như một nhà môi giới và hỗ trợ mạng lưới để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tạo ra các cộng đồng mới, vượt qua các ranh giới chuyên ngành và lĩnh vực. Quản lý danh mục đầu tư cũng là một cách để giảm rủi ro và bao gồm các giải pháp tiềm năng khác nhau trong điều kiện không chắc chắn lớn.

Nguồn: Bonvillian W.B., Van Atta R and Windham P. (2019), *The DARPA model for transformative technologies - Perspectives on the U.S. Defense Advanced Research Projects Agency*, OpenBook Publishers.

Một số ví dụ thành công (trong lĩnh vực quân sự, CNTT-TT, năng lượng, y tế, ...) đã chứng minh tính hiệu quả của mô hình này, đặc biệt là trong việc đối phó với các thách thức về bản chất công nghệ và trong các lĩnh vực có khả năng mua sắm mạnh mẽ của các cơ quan công quyền. Điều này giải thích cho mức độ quan tâm tăng cao vượt ra ngoài Hoa Kỳ, chẳng hạn như ở Đức năm 2019 thành lập cơ quan đổi mới đột phá liên bang (“SprinD”), hoặc ở cấp Liên minh Châu Âu (Hội đồng Sáng tạo Châu Âu [EIC], hay lời kêu gọi thành lập cơ quan nghiên cứu y sinh học vào năm 2020). Một số nguyên tắc của mô hình này cũng được sử dụng bên ngoài các cơ quan chuyên trách, đặc biệt là trong các chương trình đổi mới sáng tạo (chẳng hạn như Pilot-E ở Na Uy, Hộp 4) hoặc trong các chương trình (chẳng hạn như ImPACT ở Nhật Bản). Thách thức chính của mô hình này bao gồm việc đạt được sự cân bằng bền vững giữa một bên là quyền tự chủ được trao cho người quản lý chương trình và sự tham gia trực tiếp của họ vào các hoạt động và mặt khác là nhu cầu về trách nhiệm giải trình và các thông lệ cạnh tranh công bằng. Quản trị (ví dụ: cơ chế giám sát và đánh giá khác nhau) là chìa khóa để đảm bảo rằng các nguyên tắc tự chủ và trách nhiệm giải trình cùng hoạt động.

Ngoài hiệu quả, như có thể để đạt được những đột phá về công nghệ hoặc khoa học, là sự quan tâm quan trọng liên quan đến mức độ phù hợp của mô hình này để giải quyết các thách thức xã hội phức tạp, đa chiều.

Hộp 4. Kế hoạch dựa trên thách thức: ‘Pilot-E’ ở Na Uy

Pilot-E là một chương trình liên cơ quan nhằm mục đích trở thành một cửa cung cấp hỗ trợ liền mạch từ ý tưởng đến thị trường cho các giải pháp tiết kiệm năng lượng và không phát thải khí hậu khác nhau. Pilot-E được đưa ra vào năm 2016 bởi ba trong số các cơ quan chính của Na Uy (Hội đồng Nghiên cứu, Đổi mới Na Uy và Enova), nhằm khởi động quá trình chuyển đổi năng lượng cần thiết và phát triển các hoạt động kinh doanh mới. Kể từ khi được tạo ra, ngân sách của nó đã tăng đáng kể từ 70 triệu NOK vào năm 2016 lên 100 triệu NOK vào năm 2017 và 120 triệu NOK vào năm 2018. Nó đã được điều chỉnh và thông qua trong lĩnh vực CNTT-TT và giao thông (Pilot-T), và một số tổ chức ngành đã kêu gọi thành lập sứ mệnh như vậy - các chương trình định hướng trong các lĩnh vực khác (chẳng hạn như y tế và chăm sóc sức khỏe).

Định hướng chiến lược

Pilot-E tuân theo cách tiếp cận chính sách chủ động và thực hành đã được khẳng định rõ ràng. Nó nhằm mục đích định hướng quá trình đổi mới sáng tạo và tạo lập thị trường trong lĩnh vực các dự án không phát thải khí hậu và tiết kiệm năng lượng mà không nhắm đến các giải pháp cụ thể. Nó cung cấp những định hướng cụ thể nhưng rộng rãi cho những người thụ hưởng tiềm năng bằng cách đưa ra những lời kêu gọi đề xuất có mục tiêu mỗi năm. Pilot-E nhằm mục đích mang lại kết quả rất cụ thể, tức là việc triển khai các giải pháp toàn diện mới trong năng lượng và giao thông, chẳng hạn như các loại tàu điện khác nhau, nhưng các lời kêu gọi đề xuất không bao gồm bất kỳ lựa chọn công nghệ ưu tiên nào ví dụ chạy bằng pin hoặc chạy bằng hydro).

Các cơ quan tài trợ và người nộp đơn tương tác chặt chẽ trong quá trình huy động và đánh giá để đưa ra hướng dẫn phù hợp cho người nộp đơn.

Người dùng tham gia vào các dự án từ giai đoạn khởi động; người nộp đơn phải có kế hoạch triển khai thị trường trong đề xuất của họ.

Phối hợp chính sách

Trong Pilot-E, ba cơ quan phối hợp hành động của họ một cách có hệ thống để cung cấp hỗ trợ phù hợp và liền mạch cho một liên minh do ngành công nghiệp dẫn đầu trong toàn bộ lộ trình từ nghiên cứu đến triển khai thị trường. Đề án được điều hành bởi một cơ cấu quản trị chuyên biệt với sự tham gia của đại diện của 3 cơ quan. Họ cũng thuê chung và chia sẻ chi phí của một thư ký hỗ trợ việc thực hiện kế hoạch.

Sự phối hợp của các cơ quan cho phép họ thực hiện phương pháp tiếp cận danh mục dự án để đa dạng hóa rủi ro và khám phá các lựa chọn công nghệ khác nhau cho các phân khúc thị trường và thành phần khác nhau của chuỗi giá trị.

Thực thi chính sách

Pilot-E là một công cụ tài trợ chung, tập hợp các công cụ tài trợ công nghệ "đẩy" và thị trường "kéo" của ba cơ quan để cung cấp hỗ trợ toàn diện trong chuỗi đổi mới sáng tạo. Enova cung cấp các khuyến khích tài chính cho việc tiếp nhận các giải pháp mới của người dùng cuối, bao gồm cả mua sắm công để đổi mới. Hơn nữa, các cơ quan quản lý tích cực gỡ bỏ các rào cản pháp lý đối với việc triển khai công nghệ.

Thông qua hành động chung của các cơ quan và giám sát chặt chẽ các dự án, Pilot-E phù hợp với các tập đoàn lớn nhằm giải quyết những thách thức phức tạp hơn so với các dự án truyền thống được hỗ trợ bởi bất kỳ cơ quan đối tác nào.

Nguồn: RCN; Xem thêm <https://stip.oecd.org/stip/moip/case-studies/2>

3.3. Các chương trình định hướng sứ mệnh theo chủ đề

Kể từ cuối những năm 1950, các chính phủ đã hỗ trợ việc hình thành và tài trợ cho các loại chương trình nghiên cứu và đổi mới sáng tạo quy mô lớn. Những sáng kiến này đã tập hợp một số lượng đáng kể các tổ chức công và tư có liên quan để phát triển công nghệ mới, thường là trong các lĩnh vực đã hình thành chịu áp lực cạnh tranh quốc tế. Các chương trình này bao gồm nhiều loại thiết kế khác nhau, từ nhiều hiệp hội nghiên cứu tiên cạnh tranh được thiết lập trước thập niên 1990 cho đến các sắp xếp theo mô-đun và linh hoạt hơn hiện nay. Việc biện minh cho các sáng kiến trước đây chủ yếu dựa vào khả năng giảm thiểu và nội bộ hóa lan tỏa kiến thức thông qua hợp tác, chia sẻ rủi ro và khuyến khích của các công ty trong điều kiện kết quả có khả năng thích ứng thấp và mức độ chắc chắn không cao. Các tổ chức này ngày càng bị chỉ trích vì thiếu tính linh hoạt, chi phí hành chính nặng nề và việc quản lý phức tạp các mối quan hệ hợp tác giữa các đối thủ cạnh tranh. Liên minh dễ thấy nhất vào thời điểm đó chủ yếu được tìm thấy trong lĩnh vực CNTT-TT (ví dụ, trong lĩnh vực bán dẫn vào những năm 1980, SEMATECH ở Hoa Kỳ và VLSI ở Nhật Bản). Trong những năm 1990, Hoa Kỳ tiếp tục sử dụng hình thức tổ chức này, được hợp pháp hóa bởi Đạo luật Nghiên cứu Hợp tác Quốc gia năm 1984 (NCRA), trong các lĩnh vực như các xe thay thế, đặc biệt là Liên minh pin tiên tiến Hoa Kỳ (USABC) và Đối tác cho xe thể hệ mới (PNGV).

Liên minh nghiên cứu tiên cạnh tranh nắm giữ một số đặc điểm khiến họ trở thành hình thức ‘ban đầu’ của các chính sách đổi mới sáng tạo theo định hướng sứ mệnh:

- Các doanh nghiệp và chính phủ liên bang cùng xác định mục tiêu của chương trình. Các mục tiêu này sau đó được chuyển thành các mục tiêu hoạt động chính xác cho các công nghệ được phát triển. Các kết quả đạt được của các nhóm cạnh tranh được kiểm tra theo các quy trình kiểm tra tiêu chuẩn hóa do tổ hợp với các phòng thí nghiệm quốc gia phát triển. Các mục tiêu và sổ tay hướng dẫn kiểm tra có thể trở thành tiêu chuẩn thậm chí vượt ra ngoài ranh giới của tổ hợp này. Các mục tiêu được sửa đổi thường xuyên để thích ứng với tiến bộ kỹ thuật và những thay đổi bên ngoài.

- Sự hợp tác giữa các công ty phát triển và người dùng cuối khác nhau cho phép

phối hợp khám phá các tùy chọn công nghệ và phân khúc thị trường khác nhau. Ví dụ, vào những năm 1990, trước khi hội tụ về pin lithium, USABC đã hỗ trợ một cách có hệ thống các nhóm khác nhau (bao gồm các nhà sản xuất pin và phòng thí nghiệm quốc gia) phát triển và thử nghiệm các công nghệ pin khác nhau dưới sự giám sát của người dùng cuối (các nhà sản xuất ô tô).

Các sáng kiến gần đây nhất tập trung vào việc phối hợp các chương trình đa ngành và liên ngành để đáp ứng các mục tiêu đầy tham vọng liên quan đến sự đan xen giữa các thách thức xã hội và cạnh tranh. Chính phủ Pháp đã vận hành PREDIT trong khoảng 15 năm, một chương trình nhằm định hướng và điều phối mọi hỗ trợ của công chúng đối với các hoạt động nghiên cứu và đổi mới trong giao thông đường bộ, đường sắt và giao thông vận tải, giữa các bộ, ngành và lĩnh vực. Một ví dụ gần đây hơn về các chương trình chuyên đề 'hiện đại' như vậy, với sự phát triển dần dần của chương trình theo hướng thiết kế MOIP được đặc trưng bởi định hướng chiến lược ngày càng tăng và phối hợp chính sách được cải thiện, là chương trình "Tòa nhà của Ngày mai/Thành phố của Tương lai" ở Áo (Hộp 5).

Hộp 5. Chương trình định hướng sứ mệnh theo chủ đề: 'Tòa nhà của Ngày mai / Thành phố của Tương lai' ở Áo

Trong những thập kỷ qua, đã có một loạt các chương trình theo chủ đề liên tục ở Áo, nhằm mục đích chuyển đổi sang các tòa nhà năng lượng thấp và hiện thực hóa khái niệm về nhà ở thụ động không năng lượng. Dựa trên các hoạt động trước đó (khu vực), Chương trình 'Tòa nhà của Ngày mai' là một chương trình nghiên cứu và công nghệ quy mô lớn hơn nhằm giải quyết các mục tiêu này, bắt đầu từ năm 1999. Nó hỗ trợ kết hợp các cách sử dụng vật liệu tái tạo và thân thiện với môi trường trong xây dựng, thiết kế mới và không phát thải vật liệu xây dựng, hiệu suất năng lượng cao hơn trong toàn bộ vòng đời của tòa nhà, sử dụng nhiều hơn các nguyên liệu thô bền vững và sử dụng hiệu quả các vật liệu nói chung, sử dụng nhiều hơn các nguồn năng lượng tái tạo, đặc biệt là năng lượng mặt trời và tập trung mạnh mẽ vào nhu cầu của người dùng.

Kể từ năm 2013, các hoạt động tài trợ đã được tiếp tục trong một khuôn khổ rộng lớn hơn trong chương trình công nghệ "Thành phố của tương lai", theo đuổi sứ mệnh cho phép triển khai các khu dân cư 'cộng năng lượng' thông qua nghiên cứu và phát triển công nghệ, tích hợp hệ thống, mới giải pháp và số hóa. Trọng tâm của nó là các công nghệ và khái niệm sáng tạo để tạo ra, phân phối, chuyển đổi và lưu trữ năng lượng, cũng như tối ưu hóa tiêu thụ trong các tòa nhà và tổ hợp tòa nhà, cũng như các công nghệ và hiệu quả cho việc xây dựng mới và cải tạo. BMVIT (nay là BMK) đã cung cấp 37,8 triệu EUR cho sáng kiến "Tòa nhà của ngày mai Cộng" (Building of Tomorrow Plus) của chương trình.

Định hướng chiến lược

Các mục tiêu chiến lược của chương trình bắt nguồn từ thách thức lớn về tính bền vững và biến đổi khí hậu, nhưng ở các mục tiêu và mốc ban đầu là khá rộng. Tuy nhiên, từ giai đoạn chương trình thứ hai, "Tòa nhà của ngày mai Cộng", các mục tiêu và cột mốc quan trọng đã được xác định rõ ràng hơn và do đó tạo ra sự phát triển dần dần của chương trình theo hướng MOIP. Phạm vi của chương trình bao gồm nghiên cứu cơ bản và ứng dụng cũng như phát triển và chuẩn bị hoặc hỗ trợ tung ra thị trường hoặc thâm nhập thị trường các giải pháp kỹ thuật và tổ chức khả thi về mặt kinh tế, sáng tạo cho lĩnh vực xây dựng không có CO2.

Phối hợp chính sách

Động lực mạnh mẽ từ trung ương và sự phối hợp tốt với cấp cơ quan: Chương trình được khởi xướng, thực hiện và cấp vốn dưới sự chịu trách nhiệm và hướng dẫn của Bộ Giao thông Vận tải, Đổi mới và Công nghệ Liên bang Áo (BMVIT, nay là BMK). Các cơ quan và các tổ chức khác được ủy quyền cho các hoạt động của chương trình hoạt động. Bộ cùng với các cơ quan liên quan quan trọng nhất (Hiệp hội Môi trường và Công nghệ Áo (ÖGUT), Cơ quan Xúc tiến Nghiên cứu (FFG) và Công ty Wirtschaftsservice Austria GmbH (AWS) đã thành lập nhóm quản lý của chương trình, nhằm đảm bảo chương trình và hợp tác suôn sẻ thực hiện.

Thực thi chính sách

Người dùng và phía cầu được trình bày rõ ràng trong chương trình. Các biện pháp kèm theo được thực hiện thông qua đấu thầu hoặc giao cho các nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài. Các công dân đã tham gia thông qua một số biện pháp này, hướng tới những người sử dụng. Một biện pháp khác bao gồm cả phía cầu là sự tương tác chặt chẽ với các cơ quan quản lý. Trong nhiều trường hợp, các cơ quan (đặc biệt là ÖGUT) được giao một vai trò chủ động không chỉ đơn thuần là thực hiện (ví dụ: giám sát nội dung của chương trình, phát triển thêm chương trình, hỗ trợ và kết nối những người đăng ký tiềm năng và những người tham gia dự án, và tích hợp các bên liên quan quan trọng). Hơn nữa, ÖGUT đã thực hiện các biện pháp để tạo dự án, huấn luyện và phổ biến dự án, ví dụ: chuẩn bị kêu gọi đề xuất, hỗ trợ kêu gọi đề xuất, kiểm tra trước đề xuất, tuyên bố về báo cáo giữa kỳ và báo cáo cuối cùng của những người tham gia dự án, hoặc các hoạt động kết nối ở Áo và nước ngoài.

3.4. Các chương trình sức mạnh dựa trên hệ sinh thái

Một số chương trình có ý định cho phép tính định hướng và tính hợp pháp mạnh mẽ hơn bằng cách giao trách nhiệm liên quan đến định hướng chiến lược cho cộng đồng (hay hệ sinh thái) có liên quan của các bên liên quan trong các lĩnh vực ưu tiên hoặc mới nổi. Một trong những giá trị gia tăng chính của loại MOIP này là thu hút sự tham gia rộng rãi hơn và đầu tư đáng kể từ nhiều đối tác vào các sáng kiến xây dựng trên chương trình chiến lược mà họ đã thiết kế chung. Ba sáng kiến đáng chú ý thuộc loại này đã được tạo ra ở Thụy Điển và Phần Lan:

- Các Chương trình Đổi mới sáng tạo Chiến lược (SIP) được hình thành vào năm 2013 dưới sự lãnh đạo của cơ quan đổi mới Thụy Điển Vinnova (Hộp 6). Chúng được thiết kế sau Trung tâm Chiến lược về Khoa học, Công nghệ và Đổi mới của Phần Lan (SHOK) được thành lập vào năm 2006 và bị loại bỏ dần vào năm 2015 sau một đánh giá tiêu cực vào năm 2014. SHOK là các công ty hữu hạn thuộc sở hữu của các nhóm đồng cổ đông dẫn đầu bởi ngành công nghiệp, cùng với các trường đại học, thành phố trực thuộc trung ương và các bên liên quan khác. Các đơn vị này được giao nhiệm vụ i) xác định các chương trình nghiên cứu chiến lược của riêng họ (SRA); ii) quản lý các chương trình hợp tác cụ thể để thực hiện các chương trình nghị sự được xác định chung.

- Chương trình Sức khỏe Định hướng Tầm nhìn đã được Vinnova triển khai vào năm 2019 nhằm thiết lập các hệ sinh thái hướng tới một tầm nhìn chung và sự chuyển đổi hệ thống lâu dài. Một đặc điểm chính của sáng kiến này nằm ở bản chất tự tổ chức của nó: người nộp đơn đề xuất mục tiêu mà họ sẽ theo đuổi trong việc giải quyết thách thức xã hội, phương tiện để thực hiện mục tiêu này, việc quản lý môi trường cũng như cách thức đánh giá dự án. Đề án hiện đang được thử nghiệm trong lĩnh vực sức khỏe và khoa học đời sống. Trước khi kêu gọi đăng ký đề xuất, Cơ quan đã thực hiện một cuộc tư vấn rộng rãi với 50-80 tổ chức (bao gồm các công ty, cơ quan chính phủ, hiệp hội dân sự, tổ chức bệnh nhân) trong suốt 1,5 năm. Cho đến nay, 5 liên minh đã được lựa chọn để xây dựng hệ sinh thái của riêng họ (ví dụ: trong lĩnh vực người già suy dinh dưỡng; kháng kháng sinh). Mỗi hệ sinh thái có một sứ mệnh rõ ràng (ví dụ: “sẽ không

có người già ở Thụy Điển bị suy dinh dưỡng vào năm 2030”) và được hỗ trợ thông qua các phương pháp tiếp cận chính sách phù hợp.

- Sáng kiến Động cơ Tăng trưởng Phần Lan được hình thành theo chiến lược Suunta mới (“Định hướng” trong tiếng Phần Lan) do các cơ quan đổi mới chính cùng phát triển. Kế hoạch này cho phép tài trợ cho một nhóm các công ty để phát triển, với các đối tác từ các viện hàn lâm và các khu vực khác, một tầm nhìn tăng trưởng và một kế hoạch hành động chi tiết được thực hiện trong một khu vực có nhiều việc làm và tiềm năng xuất khẩu. Cơ quan Doanh nghiệp Phần Lan tài trợ các Công cụ tăng trưởng được lựa chọn trong thời gian tối đa 10 năm (thời gian tài trợ 2 năm) để hỗ trợ phát triển mạng lưới hợp tác trong hệ sinh thái nhằm xây dựng các dự án nghiên cứu, thử nghiệm và trình diễn (demo) chung và các hoạt động quốc tế. Sáng kiến này được thực hiện theo ba giai đoạn (phát triển tầm nhìn từ 3 đến 6 tháng; cấp vốn cho các hoạt động để thực hiện tầm nhìn; tạo ra ‘công ty nền tảng’ trong các hệ sinh thái hứa hẹn nhất được hỗ trợ thông qua khoản vay vốn). So với các sáng kiến khác cùng loại (chẳng hạn như SIP), Công cụ tăng trưởng chú trọng nhiều hơn vào khía cạnh kinh doanh.

Hộp 6. Chương trình sứ mệnh dựa trên hệ sinh thái: 'Các Chương trình Đổi mới sáng tạo Chiến lược'

Chương trình Đổi mới sáng tạo Chiến lược (SIP) là một sáng kiến do cơ quan đổi mới Thụy Điển Vinnova lãnh đạo. Chương trình nhằm mục đích cải thiện khả năng cạnh tranh quốc tế của nền kinh tế Thụy Điển và tìm ra các giải pháp bền vững cho những thách thức toàn cầu bằng cách tăng cường tương tác giữa các trường đại học, công ty và các tổ chức xã hội dân sự khác và các cơ quan chính phủ. Chương trình bắt đầu bằng một kế hoạch cụ thể cho phép các chủ thể đổi mới tự phát triển các Kế hoạch ĐMST Chiến lược từ dưới lên (SIA - Strategic Innovation Agendas). SIP nhằm mục đích tài trợ cho các tập đoàn được lựa chọn để thực hiện các phần của SIA.

Định hướng chiến lược

Trái ngược hoàn toàn với các phương thức can thiệp trước đây của Thụy Điển, chính phủ không quyết định những lĩnh vực nào được coi là chiến lược và những hoạt động nào nên được tiến hành để phát triển những lĩnh vực này trong SIP. Nó chỉ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hoạt động như một nhà môi giới và thiết lập một khuôn khổ để phát triển và thực hiện các chương trình nghị sự chiến lược. Theo sáng kiến SIA thực hiện từ năm 2012 đến năm 2016, tài trợ hạt giống lần đầu tiên được cung cấp cho nhiều đối tác để cùng phát triển tầm nhìn chung và chương trình đổi mới nhằm hướng dẫn sự xuất hiện và phát triển của các hệ sinh thái non trẻ.

Trong quá trình kêu gọi đề xuất các SIA, trong một số trường hợp, người nộp đơn đề xuất bị từ chối được yêu cầu xem xét gửi lại sau khi tính đến sự tồn tại của các đề xuất chồng chéo. Ví dụ, các cộng đồng đề trình 10 chương trình nghị sự riêng biệt liên quan đến lĩnh vực lâm nghiệp cuối cùng đã đệ trình một đề xuất kết hợp duy nhất.

Trong giai đoạn thứ hai, các cuộc gọi đề xuất cho SIP được mở cho các nhóm tác nhân đã hoàn thành SIA đáp ứng các tiêu chuẩn nhất định. Các cuộc gọi như vậy đã được thực hiện bốn lần với kết quả là 17 SIP được chọn để tài trợ. Một số SIP được xây dựng dựa trên sự kết hợp của một số SIA. Các SIP tập hợp một loạt các tác nhân bao gồm các giai đoạn và thành phần khác nhau của quá trình đổi mới và liên quan đến các cộng đồng và lĩnh vực khác nhau. Định hướng của các lần sóng liên tiếp của SIP đã phát triển từ việc tập trung vào các lĩnh vực truyền thống của Thụy Điển hướng tới các thách thức xã hội trong các SIP được lựa chọn thứ 3 và thứ 4.

Phối hợp chính sách

Toàn bộ sáng kiến SIP được quản lý chung bởi 3 cơ quan đã thành lập một nhóm chỉ đạo chung cho mục đích này. Các cán bộ Chương trình cho các SIP riêng lẻ và các thành viên của nhóm chỉ đạo hợp thường xuyên để điều phối các chính sách, thủ tục hành chính, các hoạt động truyền thông và ngân sách trong danh

mục các SIP. Thông tin về các hoạt động trong các SIP khác nhau được chia sẻ giữa các cán bộ chương trình liên quan trong ba cơ quan.

Mỗi SIP được quản lý bởi Văn phòng Chương trình do một tổ chức (Hiệp hội Công nghiệp, Viện Nghiên cứu, v.v.) chủ trì và được giám sát bởi một cơ quan quản trị (Hội đồng quản trị hoặc Ban Chương trình), cơ quan này chịu trách nhiệm về các hoạt động SIP (thường được hỗ trợ bởi một chỉ định "hội đồng chương trình nghị sự" bao gồm các thành viên được lựa chọn của cộng đồng).

Thực thi chính sách

Sau khi được chọn, các SIP được lên kế hoạch hoạt động trong 12 năm nếu các đánh giá trung gian là đủ tích cực. Chúng hoạt động như các chương trình nhỏ, thiết kế và đưa ra các kêu gọi đề xuất (khoảng 1 hoặc 2 lần gọi hàng năm cho mỗi SIP) với sự trao quyền đáng kể cho các cơ quan quản lý SIP. Tuy nhiên, trách nhiệm lựa chọn các dự án được tài trợ vẫn thuộc về các ban chuyên gia độc lập do VINNOVA thành lập. Bản chất của các dự án do SIPs tài trợ rất khác nhau, từ nghiên cứu và đổi mới sáng tạo mang tính đột phá cho đến sản xuất các trình diễn làm các kết quả đầu ra và kế hoạch bao gồm các nhà cung cấp sản phẩm. SIP cũng tiến hành một loạt các hoạt động khác, chẳng hạn như tổ chức các cuộc họp thường xuyên của những người tham gia cốt lõi để xem xét tiến độ và đưa ra các quyết định quản lý. Các đánh giá SIA và SIP cho đến nay khẳng định sự thành công của các sáng kiến này.

Note: Vinnova; OECD, 2016b; Xem thêm <https://stip.oecd.org/stip/moip/casestudies/> 11.

4. Các loại chính sách và loại sứ mệnh

4.1. Tính hiểm hóc của sứ mệnh

Các MOIP khác nhau liên quan đến mức độ và loại 'tính hiểm hóc' của thách thức mà chúng giải quyết. Ví dụ, nhóm chuyên gia về Tác động Kinh tế và Xã hội của Nghiên cứu (ESIR) đã phân biệt hai loại thách thức lớn: i) những thách thức có khả năng giải quyết được và do đó có thể được chuyển tương đối dễ dàng thành các mục tiêu riêng lẻ hoặc có thể kiểm chứng được. Ví dụ về loại này là những thách thức về công nghệ hoặc sự phát triển của vắc-xin Ebola; ii) những vấn đề giải quyết một thách thức mà các giải pháp chưa được biết và các vấn đề thoát khỏi định nghĩa đơn giản - các vấn đề xã hội rộng lớn hơn như tính bền vững hoặc di cư được đưa vào loại này. Một phân loại khác về các thách thức xã hội được phát triển bởi Wanzenböck và cộng sự (2020). Trong phân tích của họ, mức độ hiểm hóc của các thách thức thay đổi theo mức độ tranh chấp của chúng (phân tách các khung vấn đề do các yếu tố khác nhau, xung đột lợi ích, ...), tính phức tạp (thiếu rõ ràng về trách nhiệm do tính chất đa chiều của vấn đề) và sự không chắc chắn (kiến thức thiếu hoặc rời rạc liên quan đến vấn đề).

Đối với mỗi loại trong số hai loại thử thách này, Kuittinen, Polt. và Weber (2018) phân biệt giữa các sứ mệnh nhằm mục tiêu tiến bộ khoa học và công nghệ nhanh hơn (tăng tốc - accelerators) và những mục tiêu nhắm vào các thách thức xã hội với hàm ý đối với các thay đổi chuyển biến (chuyển đổi - transformers). Trong khi các sứ mệnh của 'loại tăng tốc' cố gắng đưa ra các định hướng cho sự phát triển và đổi mới sáng tạo khoa học trong và cho các lĩnh vực khoa học và công nghệ nhất định (ví dụ: tăng tốc điều trị bệnh, phát triển các công nghệ cụ thể như pin), thì loại sứ mệnh 'chuyển đổi' hướng đến những thay đổi tính hệ thống hơn (thường trùng hợp với 'vấn đề hiểm hóc').

4.2. Quy mô và phạm vi của các sứ mệnh

Một thông số quan trọng khác liên quan đến quy mô và phạm vi của thử thách. Bất kỳ thách thức nào cũng có thể được thể hiện dưới dạng "cây vấn đề" và các chính phủ có thể đặt ra các mục tiêu của riêng mình ở bất kỳ vị trí nào trong cây. Định vị thách thức ở vị trí thấp hơn trong cây vấn đề sẽ thu hẹp phạm vi các phương án tiềm năng để giải quyết thách thức rộng hơn nhưng làm cho chính sách cụ thể và khả thi hơn. Ví dụ, một số cuộc tranh luận trong Quỹ Thách thức Chiến lược Công nghiệp của Vương quốc Anh: tại sao "Bao bì nhựa bền vững thông minh" được chọn thay vì "Bao bì bền vững thông minh" nói chung? Điều này không phải là không có hậu quả vì thách thức đầu tiên loại trừ tất cả các giải pháp 'không nhựa'... Ví dụ đơn giản này nhấn mạnh mức độ xác định sứ mệnh là một quá trình chính trị, nơi các giá trị khác nhau và các lợi ích khác nhau phải kết hợp với nhau.

Do đó, khi lựa chọn thách thức cần giải quyết, các chính phủ phải đối mặt với sự đánh đổi: thách thức phải đủ rộng để thu hút nhiều tác nhân trong các ngành và lĩnh vực chính sách mà không 'chọn người chiến thắng' (tức là quá khắt khe về các giải pháp tiềm năng), nhưng đủ cụ thể và được xác định rõ ràng để nó cung cấp định hướng mạnh mẽ và 'có thể hành động', tức là nó có thể chuyển thành và giám sát theo các mục tiêu chính xác và sản phẩm dự kiến.

4.3. Liên kết các loại sứ mệnh và các loại MOIP

Hầu hết các công việc phân loại cho đến nay đều tập trung vào các loại thách thức và sứ mệnh lớn, mà không đưa ra hàm ý về việc thiết kế các chính sách nhằm giải quyết chúng. Theo cách tiếp cận ban đầu, người ta có thể lập luận rằng 'Các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao quát' cho phép thực hiện nhiều nhiệm vụ 'chuyên đổi' hơn và 'Các chương trình dựa trên thách thức' cho các nhiệm vụ 'tăng tốc'. Tuy nhiên, các mối quan hệ này giữa các loại chính sách và loại nhiệm vụ tốt nhất nên được coi là "sự giống nhau về cấu trúc", chứ không phải là các mối quan hệ chặt chẽ. Phân tích chi tiết hơn về các trường hợp cho thấy một sự liên kết nhiều sắc thái hơn. Trước hết, theo giải thích của Kuittinen, Polt. và Weber (2018), các sứ mệnh khác nhau tồn tại ở các mức độ khác nhau trên quy mô giữa hai mô hình cực này. Thứ hai, sự khác biệt được tìm thấy giữa các loại MOIP có thể được hiểu rõ hơn là hướng dẫn các con đường thay thế để chuyển đổi, thay vì chỉ ra sự khác biệt nội tại giữa tăng tốc hay tiềm năng biến đổi. Tài liệu về chuyển đổi và chuyển dịch bền vững đã chỉ ra rằng có thể có nhiều con đường khác nhau để chuyển đổi hệ thống, ít nhiều là 'từ dưới lên' hoặc 'từ trên xuống'. Tùy thuộc vào các trường hợp, một số quá trình chuyển đổi có thể bắt đầu với 'những đổi mới thích hợp' bởi mạng lưới các tác nhân nhỏ, nếu được mở rộng và lan tỏa, có thể dẫn đến sự thay đổi đáng kể của các chế độ kỹ thuật-xã hội đã thiết lập. Các sáng kiến khác có thể can thiệp trực tiếp ở cấp độ của chế độ kỹ thuật-xã hội thông qua

những nỗ lực có ý thức và có kế hoạch để biến đổi nó và làm cho nó bền vững hơn.

Điều này phù hợp với kết quả của một nghiên cứu gần đây xem xét 4 sáng kiến MOIP dựa trên thách thức để đánh giá mức độ mà thiết kế của chúng có lợi cho chính sách chuyển đổi. Nhìn chung, họ nhận thấy rằng, mặc dù không có chương trình nào được thiết kế hoàn toàn để biến đổi, nhưng chúng có các khía cạnh biến đổi có liên quan ở các cấp độ thiết kế công cụ khác nhau.

Sự tương ứng chung giữa các loại thách thức (về mức độ hiểm hóc cũng như quy mô và phạm vi của chúng) cần giải quyết và bốn loại MOIP được xác định trong nghiên cứu này theo các nguyên tắc cơ bản như sau:

- Thách thức càng phức tạp, không chắc chắn và đa cấp ('hiểm hóc'), thì sáng kiến chính sách càng phải tập trung và tích hợp hơn, để cho phép một cách tiếp cận 'liên kết' hơn.

- Quy mô và phạm vi thách thức đang theo đuổi càng rộng thì sáng kiến chính sách càng phải bao trùm hơn. Điều này đòi hỏi một sự phối hợp toàn diện hơn (trong trường hợp có những thách thức nguy hại) hoặc một hệ thống chính sách được phân đoạn với ít chi phí cũ hơn và sự phối hợp có kế hoạch nhằm mục đích giúp các cơ quan chính sách khác nhau khắc phục các thất bại thị trường khác nhau dưới quyền của họ.

Dựa trên kiểu Tăng tốc / Biến đổi của các sứ mệnh, Wittmann et al. (2020a) đề xuất một phương án bằng cách tập trung vào cả bản chất của các sứ mệnh và cấu trúc quản trị nội bộ của các MOIP nhằm thực hiện chúng. Nói tóm lại, các nhiệm vụ hiểm hóc (nguy hại) nhất liên quan đến số lượng lớn hơn các lĩnh vực và tác nhân chính sách, đòi hỏi nhiều thay đổi khác nhau (quy định, hành vi, ...) và do đó, việc đặt ra đòi hỏi phải quản lý tỉ mỉ hơn. Những sứ mệnh 'đòi hỏi cao' nhất về mặt phối hợp là những sứ mệnh không chỉ kêu gọi tiến bộ khoa học hoặc công nghệ mà còn đòi hỏi những thay đổi trong các hành vi và chuẩn mực của cá nhân và tập thể (do đó bao gồm cả những thay đổi về thể chế và xã hội). Các tác giả phân biệt 2 loại sứ mệnh phụ cho mỗi sứ mệnh Tăng tốc / Biến đổi, với các mức độ hiểm hóc (nguy hại) tương ứng của chúng và nhu cầu liên quan đến chính sách phối hợp. Các nhiệm vụ Tăng tốc Loại 1 chủ yếu tìm cách khắc phục sự thất bại của thị trường và dựa vào sự đổi mới khoa học và/hoặc công nghệ, trong khi các nhiệm vụ của Tăng tốc Loại 2 không chỉ giải quyết những thất bại của thị trường mà còn yêu cầu điều chỉnh cấu trúc, ví dụ: trong khía cạnh quy định. Các nhiệm vụ Biến đổi Loại 1 tương đối hẹp trong phạm vi của chúng vì chúng có một chương trình nghị sự được xác định rõ ràng. Ngược lại, các sứ mệnh của Biến đổi Loại 2 được đặc trưng bởi phạm vi thách thức đáng kể và không có giải pháp hứa hẹn.

Phân loại này được áp dụng để mô tả đặc điểm của 12 sứ mệnh của Chiến lược Công nghệ cao 2025 (Bảng 3). Các tác giả đã xác định những điều sau đây là sứ mệnh của Biến đổi Loại 2:

- Đảm bảo các điều kiện sống và làm việc tốt ở các vùng nông thôn có cơ cấu yếu

và khó khăn

- Bảo tồn đa dạng sinh học và thúc đẩy các hệ sinh thái có khả năng phục hồi
- Giảm đáng kể ô nhiễm nhựa trong môi trường:
- Phát triển tính di động an toàn, kết nối mạng và sạch sẽ

Ở phía bên kia của 'phổ nguy hại', sứ mệnh 'Chống ung thư', nhằm mục đích cung cấp kết quả nghiên cứu nhanh chóng và phổ biến rộng rãi để tăng tỷ lệ ung thư được chẩn đoán sớm, có thể chữa khỏi được coi là sứ mệnh thuộc Tăng tốc Loại 1, chủ yếu liên quan đến tiến bộ khoa học, nhưng hiển thị khía cạnh tăng tốc rõ ràng.

Bảng 3. Loại sứ mệnh và các yêu cầu quản trị tương ứng

	Sứ mệnh tăng tốc		Sứ mệnh biến đổi	
	Loại 1	Loại 2	Loại 1	Loại 2
Loại vấn đề	Thất bại thị trường	Thất bại thị trường và cấu trúc	Thất bại hệ thống biến đổi	Thất bại hệ thống biến đổi
Loại giải pháp	Đổi mới sáng tạo khoa học	Thay đổi công nghệ/thường xuyên	Chuyển đổi hệ thống	Chuyển đổi hệ thống (hành vi)
Mục đích định hướng	Định hướng vấn đề	Định hướng mục đích	Định hướng mục đích	Định hướng vấn đề
Yêu cầu quản trị	Thấp	Trung bình	Cao	Rất cao
Các ví dụ sứ mệnh	Đấu tranh chống ung thư	AI, pin, phát thải CO2, dược phẩm thông minh	Tri thức mở, kinh tế tuần hoàn	Di động, Đa dạng sinh học, Cuộc sống tốt, Nhựa

Nguồn: Wittmann et al., 2020a

5. Kinh nghiệm từ các sáng kiến chính sách đổi mới định hướng sứ mệnh trên thế giới

5.1. Phương pháp nghiên cứu điển hình sáng kiến

Cơ sở dữ liệu sáng kiến chính sách đổi mới định hướng sứ mệnh (MOIP) có khoảng 20 sáng kiến MOIP ở giai đoạn ban đầu của phương pháp chính sách mới này. Mỗi sáng kiến đều được đặc trưng hóa bằng cách sử dụng một biểu mẫu trực tiếp dựa trên khung phân tích được cấu trúc theo ba khía cạnh MOIP và các đặc trưng MOIP liên quan của chúng, và đối với mỗi đặc trưng tương ứng với một bộ các câu hỏi thực tế hướng dẫn. Đối với mỗi câu hỏi, phần đầu tiên trình bày giá trị gia tăng của phương pháp MOIP liên quan đến vấn đề đang được đề cập. Phần tiếp theo trình bày các cách chính phủ đã cố gắng trả lời câu hỏi này trên thực tế thông qua các hình thức MOIP khác nhau (Bảng 4).

Bảng 4. Các câu hỏi chính để phân tích các sáng kiến MOIP và các tính năng MOIP tương ứng

Khía cạnh MOIP	Câu hỏi	Tính năng tương ứng trong nguyên tắc thiết kế MOIP
Định hướng chiến lược	Làm sao để thu hút nhiều bên liên quan trong việc xác định sứ mệnh?	Tính hợp pháp
	Cách xác định sứ mệnh trong các MOIP?	Tính định hướng, tính ý hướng (tính chủ ý) và tính linh hoạt

Kết hợp chính sách	Làm sao để kết hợp các cơ quan chính sách và các cấp chính quyền trong MOIP?	Tính ngang, tính dọc và cường độ
	Làm sao để kết hợp các cơ quan chính sách nhằm thúc đẩy việc thăm dò và đưa ra các giải pháp mới?	Tính mới lạ
Triển khai chính sách	Làm sao để tích hợp các gói công cụ nhất quán trong MOIP?	Tính nhất quán trong việc kết hợp chính sách
	Làm thế nào để tối đa hóa sự tham gia của các đối tác công và tư nhân vào MOIP?	Khả năng tài trợ
	Làm thế nào để đánh giá và học hỏi từ việc thực hiện MOIP?	Khả năng đánh giá và tính phản thân

5.2. *Kết quả chính: cơ hội và thách thức của sáng kiến MOIP*

Điều thường được khẳng định về các chính sách công nói chung đúng với MOIP: chi phí (và các vấn đề nói chung) mang tính tức thời, trong khi lợi ích chỉ có thể thấy được về lâu dài đặc biệt là khi đề cập tới các thay đổi mang tính chuyển đổi. Do đó, hiểu biết về các thách thức MOIP ở giai đoạn này toàn diện hơn so với về các cơ hội.

5.2.1. *Các cơ hội chính*

Ở mức độ khái quát nhất, một số thực hành được trích dẫn nhiều nhất đã cho thấy hiệu quả trong giai đoạn đầu của nhiều MOIP hiện nay trong việc:

- Đạt được sự tán thành chính trị cấp cao đối với sáng kiến MOIP và sứ mệnh của nó;
- Triển khai phương pháp dần dần, thực tế, theo đó chính phủ và các bên liên quan từng bước cải thiện các tính năng sáng kiến MOIP, bắt đầu từ việc chọn “các mục tiêu dễ đạt” và xây dựng dựa trên các nhóm tác nhân cốt lõi sẵn sàng cam kết;
- Dựa trên các cấu trúc quản trị và thể chế hiện có để chuyển hướng chúng tới các mục tiêu được xác định chung;
- Đảm bảo rằng sáng kiến MOIP mang tính bổ sung, không thay thế cho các chương trình tài trợ hiện có;
- Áp dụng phương pháp tham gia và bao trùm, với những nỗ lực riêng để huy động các tác nhân có nguy cơ bị lu mờ bởi những yếu tố đương nhiệm mạnh mẽ;
- Triển khai thực hành quản lý, giám sát và đánh giá có liên quan đến việc thử nghiệm và học hỏi chính sách, chẳng hạn như tài trợ giai đoạn cho các dự án và đánh giá quá trình.

5.2.2. *Các thách thức chính*

Thông qua nhiều cuộc phỏng vấn và nghiên cứu kỹ lưỡng cho phép xác định các thách thức liên quan chặt chẽ hơn đến các loại hình MOIP:

- *Khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao quát* đối mặt với các vấn đề thiếu tập trung và tích hợp. Tham vấn rộng rãi các nhóm lợi ích khác nhau, bao gồm cả một số nhóm mạnh, có thể tạo ra tác động mạnh mẽ trong giai đoạn xác định sứ mệnh và dẫn đến một trong những kết quả sau: sứ mệnh rộng lớn, không rõ ràng và không thể

đo lường được hoặc lạm phát sứ mệnh. Hơn nữa, sự phối hợp giữa các cơ quan chính sách có thể khá lỏng lẻo, hạn chế trong việc trao đổi thông tin hoặc điều phối tiêu cực (tức là dẫn đến phân công lao động khắt khe hơn là hành động tập thể). Nâng cao mức độ tập trung và tích hợp trong những nỗ lực có quy mô và phạm vi rộng lớn này dẫn đến chi phí giao dịch cao;

- *Chương trình dựa trên thách thức* mang tính tập trung hơn và ít phức tạp và tốn kém hơn. Tuy nhiên, những chương trình này thường phải đối mặt với vấn đề khớp nối giữa các công cụ chính sách bên cung và bên cầu (bao gồm cơ chế giá, quy định, mua sắm công, ...). Hơn nữa, các chương trình thành công trong việc đưa ra các giải pháp hiệu quả cho một vấn đề đã được xác định rõ ràng vẫn còn là một chặng đường dài để có thể góp phần giải quyết các thách thức xã hội. Để thực sự 'tạo ra sự khác biệt', các giải pháp được xây dựng cục bộ cần được nhân rộng và phổ biến rộng rãi. Điều này đòi hỏi các quyết định chính trị cấp cao, nguồn lực tài chính và cải cách quy định thường nằm ngoài khả năng của các sáng kiến quy mô nhỏ hơn này;

- *Chương trình sứ mệnh dựa trên hệ sinh thái* đặc biệt phải tuân theo "năm bắt sứ mệnh". Để đạt hiệu quả trong việc phát triển các chương trình chiến lược đồng thuận, cần dựa vào các cộng đồng đã được thiết lập. Những cộng đồng này thường liên quan đến những yếu tố đặc thù trong các lĩnh vực then chốt với xu hướng tránh các chương trình chuyển đổi liên quan đến việc cải tổ các vị trí kinh tế đã có;

- *Chương trình chuyên đề định hướng sứ mệnh* nỗ lực cải thiện dần dần trên tất cả các mặt trận định hướng sứ mệnh. Bắt nguồn từ truyền thống lâu đời của các chương trình chuyên đề, các chương trình này cần cải thiện tính định hướng, phối hợp tổng thể đồng thời đưa ra các giải pháp cụ thể và hữu ích, đòi hỏi thực tiễn lâu dài và các cộng đồng thụ hưởng thông thường. Định hướng sứ mệnh từ các chương trình này đòi hỏi phải mạo hiểm bên ngoài 'vùng an toàn'.

Tuy nhiên, các thách thức MOIP được định hình và ảnh hưởng bởi một số yếu tố ngoài các hình thức MOIP, không ít quốc gia và các đặc trưng chuyên đề. Bảng 5 đưa ra tổng quan về những thách thức chính được xác định trong cạnh MOIP.

Bảng 5. Các thách thức chính được xác định trong sáng kiến chính sách định hướng sứ mệnh

Định hướng chiến lược	Phối hợp	Triển khai
• Tham vấn người dân (HE, MoT, KIRAS) • Tiếp nhận các tác nhân 'bất thường' mới trong việc lập chương trình nghị sự (MTIP, SIP-SE, VisionH) • Tạo cảm giác sở hữu xung quanh sáng kiến tập thể (HTS2025, VisionH) • Xác định các vấn đề trung lập không loại trừ các giải pháp khả thi, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến thay đổi hành vi và xã hội hơn là chỉ liên quan đến tiến bộ công nghệ (HTS2025, CDI, BoT)	• Giảm chi phí điều phối (ISCF, SIP-JP, MTIP, HTS2025, HE) • Tránh tình trạng chia tách nhiệm vụ (HTS2025, HE) • Tăng cường và hoặc mở rộng	• Giữ trọng tâm nhiệm vụ trong suốt quá trình thực hiện (đặc biệt là quá trình triển khai phân cấp) (HTS2025) • Đảm bảo kinh phí cho các nhiệm vụ (ngay cả khi không có ngân sách trung ương) (HTS2025) • Tận dụng nguồn vốn công (SIP-JP) • Kết nối các công cụ bên cung và cầu kéo, hỗ trợ chiếm lĩnh thị trường (PilotE, MTIP, CLIMIT, CDI, SIP-JP)

• Tránh lạm phát sứ mệnh hoặc mở rộng quá nhiều sứ mệnh (ISCF, MTIP, SIP-SE, LTP, HE) • Đặt ra các mục tiêu rõ ràng và có thể đo lường được (đặc biệt khó đối với các thách thức xã hội), với các mốc quan trọng (ISCF, MTIP, BoT, MoT) • Tránh phương pháp từng phần với các giải pháp quy mô nhỏ để giải quyết các vấn đề lớn (CDI)	phối hợp (MoT, AAL, BoT, LTP, CLIMIT, KIRAS)	• Mở rộng việc kết hợp chính sách theo hướng các công cụ chính sách ngoài STI (quy định, cơ chế giá, mua sắm công) (MTIP, CLIMIT)
---	--	---

Nguồn: OECD MOIP, <https://stip.oecd.org/stip/moip/>

5.3. Bài học từ định hướng chiến lược trong MOIP

Tính định hướng nằm ở cốt lõi của MOIP và mở rộng hơn nhiều so với việc chỉ đơn giản đặt ra danh sách các ưu tiên hoặc thách thức cần giải quyết. Mục tiêu chính của khía cạnh định hướng nhiệm vụ này là lựa chọn các thách thức xã hội cụ thể cùng với các mục tiêu xuất phát của chúng, và củng cố tính hợp pháp của những lựa chọn này để tạo cơ sở cho sự can thiệp tập trung. Nó đòi hỏi sự tham gia của nhiều bên liên quan nhà nước và tư nhân trong việc xác định và lựa chọn các thách thức xã hội cụ thể cần được giải quyết và hình thành sự đồng thuận vững chắc giữa các bên.

5.3.1. Làm thế nào để thu hút rộng rãi các bên liên quan trong xác định nhiệm vụ?

Thu hút các bên liên quan vào việc xác định các định hướng mạnh mẽ của MOIP là chìa khóa để đảm bảo rằng sự can thiệp được coi là hợp pháp và để thúc đẩy quyền sở hữu trên toàn xã hội. Đó là một trong những giá trị gia tăng của MOIP - ít nhất là về mặt nguyên tắc - để gắn sự can thiệp vào sự đồng thuận xã hội rộng lớn hơn và hơn thế nữa, là cố gắng thu hút công chúng rộng rãi đối với những thách thức truyền cảm hứng.

Các đặc trưng của MOIP đối với sự tham gia của các bên liên quan

Sự tham gia của các bên liên quan trong chính sách STI liên quan nhiều đến tính dân chủ (đảm bảo rằng một loạt các mối quan tâm và giá trị được phản ánh trong các định hướng và không có nhóm nào mặc nhiên bị loại trừ) và về tính hiệu quả (đảm bảo sự tham gia của các tác nhân sẽ là công cụ cho cam kết và thành công).

Sự tham gia của các bên liên quan đặc biệt quan trọng trong MOIP:

- MOIP dẫn đến mức độ tập trung đáng kể các nguồn lực công (tài chính, thời gian và nỗ lực, sự quan tâm chính trị,...) vào các mục tiêu đã chọn. Đây là một phần của quá trình dân chủ thông thường nhằm đảm bảo rằng nhiều người hơn (bao gồm công dân/người nộp thuế) không chỉ nhận thức được các lựa chọn đã đưa ra mà còn tham gia vào việc định hình các lựa chọn đó.

- Trong một số trường hợp, MOIP bao gồm giảm một số thực hành 'chính sách thường lệ'. Ví dụ, điều này bao gồm các liên hệ trực tiếp hơn giữa các cơ quan tài trợ và những đối tượng thụ hưởng tiềm năng nhằm cho phép các hành động mang tính định hướng hoặc tập thể hơn so với những gì đã xảy ra với quy trình cạnh tranh thuần túy. Việc chấp nhận các thực hành này phụ thuộc đáng kể vào sự tham gia của các bên liên quan trong giai đoạn đầu của quá trình thiết kế can thiệp.

- Giải quyết các thách thức xã hội đòi hỏi "sự tranh thủ" và có sự tham gia của các tổ chức nhà nước và tư nhân ngoài các lĩnh vực nghiên cứu và đổi mới mà các cộng đồng truyền thống mà các cơ quan hoạch định chính sách STI đang kết nối. Những 'ngại ngại bất thường' này đại diện cho những mối quan tâm, quan điểm và giá trị khác nhau và đôi khi là không kỳ vọng, đồng thời yêu cầu tập hợp nhiều khả năng khác nhau. Các bên liên quan bên ngoài này cũng có kiến thức cụ thể cơ bản để đối phó với những thách thức xã hội "nguy hại" phức tạp.

- Đạt được một số sứ mệnh của MOIP đòi hỏi sự chuyển đổi xã hội, trong đó những hậu quả xã hội tiềm ẩn có thể có tác động lớn đến một loạt các tác nhân. Những điều này dễ nhận thấy hơn và nhạy cảm hơn với sự chấp nhận của xã hội, do đó đòi hỏi sự tham gia nhiều hơn của người dân trong việc xác định về một 'tầm nhìn' hợp pháp. Nói một cách tổng thể hơn, việc kêu gọi chuyển đổi xã hội đã khiến các chủ thể mới tham vào lĩnh vực chính sách và các cuộc tranh luận công khai, "vượt qua phạm vi và sự tham gia của "các bên liên quan" trong chính sách đổi mới "cổ điển".

- MOIP vượt qua nhiều ranh giới (ngành, lĩnh vực, phạm vi chính sách, ...) và có khả năng sẽ thúc đẩy một số hình thức hành động tập thể để đạt được các mục tiêu đã được thống nhất chung. Sự tham gia của các cộng đồng liên quan (hoặc ít nhất là đại diện của những cộng đồng này) trong việc lựa chọn các mục tiêu này là một cách để huy động cộng đồng và tăng cường sự sẵn sàng hợp tác và đầu tư của họ vào việc thực hiện chính sách trong các giai đoạn sau.

Hầu hết các MOIP, nếu không phải là tất cả, đều kết hợp cả mục tiêu kinh tế và xã hội. Để tìm ra góc độ phù hợp và sự cân bằng giữa việc phá vỡ các phương thức sản xuất và tiêu dùng đã được thiết lập (và do đó, các vị trí đã được thiết lập của các doanh nghiệp, lĩnh vực, tổ chức nghiên cứu, ...) và nâng cao năng lực cạnh tranh đòi hỏi phải có sự tham vấn và đàm phán giữa nhiều chủ thể khác nhau.

Thực tiễn về sự tham gia của các bên liên quan trong MOIP

MOIP chủ yếu được xây dựng dựa trên sự kết hợp giữa tính hợp pháp thể chế và tính hợp pháp xã hội:

- Tính hợp pháp thể chế có thể được xây dựng dựa trên các thỏa thuận quốc tế, đặc biệt là trong trường hợp các sứ mệnh liên quan đến hiện tượng nóng lên toàn cầu, các mục tiêu này thường lặp lại các cam kết quốc gia theo Thỏa thuận Paris. Ví dụ, một trong những sứ mệnh của Hà Lan trong chủ đề Chuyển đổi năng lượng và bền vững của Chính sách lĩnh vực hàng đầu nhằm mục đích giảm 49% lượng khí thải nhà kính quốc gia vào năm 2030 và giảm 95% lượng khí thải vào năm 2050 so với năm 1990. Hầu hết các sáng kiến cũng được đưa vào cấu trúc lồng ghép của các kế hoạch chiến lược từ những kế hoạch bao quát nhất đến những kế hoạch cụ thể hơn theo chủ đề. Đổi lại, tính hợp pháp của các kế hoạch này phụ thuộc vào cách chúng được phát triển và cách chúng được thông qua (ví dụ: bởi Nghị viện, bởi một ủy ban cấp cao do Thủ

tướng đứng đầu, ...).

- Tính hợp pháp xã hội đòi hỏi phải thực hiện các hoạt động tham vấn và đối thoại cụ thể, chẳng hạn như các sự kiện chuyên môn hoặc thành lập các cơ quan quản trị với số lượng thành viên lớn. Thông thường, việc cho phép các bên liên quan tác động đến việc thiết lập các định hướng của một sáng kiến là một cách hiệu quả để đảm bảo sự đồng thuận và tăng khả năng tham gia vào việc thực hiện. Một thách thức của MOIP về khía cạnh này là chúng liên quan đến các mục tiêu trái ngược với thực tiễn truyền thống - và được lan tỏa tốt - là đưa ra các ưu tiên đủ rộng để thỏa mãn tất cả các nhóm lợi ích. Cách thức tiến hành (minh bạch, công bằng, ...) là điều quan trọng để xác định việc chấp nhận lựa chọn mục tiêu cuối cùng, và do đó, sự có sẵn các nguồn kinh phí để không làm cạn kiệt các lĩnh vực khác.

Thu hút và tạo sự đồng thuận ngoài các bên liên quan truyền thống và các nhóm đối tượng thụ hưởng tiềm năng đầu tiên vẫn là một trong những thách thức chính đối với các nhà hoạch định chính sách. Dù đã được cải thiện trong những thập kỷ gần đây qua một số áp lực xã hội (yêu cầu về trách nhiệm giải trình và minh bạch hơn, sự cởi mở của chính phủ, quản trị công nghệ, trao quyền cho người dân, ...) nhưng các công cụ tham gia và tham vấn thường chỉ giới hạn trong các hội nghị, hội thảo và tham vấn trực tuyến.

Tham vấn trực tiếp và trực tuyến

Các công cụ phổ biến nhất để thu hút các bên liên quan là các loại hình tham vấn thông qua các nền tảng điện tử hoặc các sự kiện trực tiếp. Hầu hết tất cả các sáng kiến của MOIP đều thực hiện tham vấn với nhiều tầng lớp các bên liên quan, từ những đối tượng thụ hưởng trực tiếp (tiềm năng hoặc hiệu quả) đến các tác nhân ở xa hơn phản ánh các triển vọng và lợi ích mới. Trong các sáng kiến với các mục tiêu xã hội rộng lớn hơn, phạm vi quốc gia hoặc quốc tế và các nguồn lực đáng kể, các cuộc tham vấn này mở rộng tới đối tượng các công dân nói chung. Sau khi tham vấn nội bộ giữa tất cả các ban, Ủy ban châu Âu đã thu được 6806 câu trả lời cho 20 câu hỏi liên quan đến định hướng và nội dung của Horizon Europe thông qua một cuộc tham vấn quy mô lớn trên web dành cho tất cả những đối tượng quan tâm vào năm 2019. Ủy ban cũng tổ chức Ngày nghiên cứu và đổi mới của Liên minh châu Âu - ba ngày tương tác trực tiếp giữa các ban của Ủy ban và gần 4000 bên liên quan. Trong sự kiện này, 43 'phiên đồng thiết kế' cụ thể đã được tổ chức, bao gồm các phiên dành riêng cho từng lĩnh vực trong số năm lĩnh vực sứ mệnh. Các phiên này đã quy tụ các thành viên của Ban Sứ mệnh, Ủy ban Châu Âu và một loạt các bên liên quan.

Hầu hết các sáng kiến không chỉ dựa vào các hoạt động tham gia của bản thân chúng mà còn tận dụng các kênh và thể chế bên ngoài. Những sáng kiến bao gồm các công cụ đã có từ trước có thể sử dụng các cơ chế tham vấn đã được thiết lập bởi các cơ quan chính sách vận hành chúng (ví dụ như các cuộc tham vấn trước khi cơ quan tài trợ

hoặc đại hội đồng và hội nghị thường niên đưa ra kêu gọi đề xuất.

Các cơ quan quản lý có nhiệm vụ tham vấn

Các cơ quan quản lý chuyên trách có thể đóng vai trò quan trọng trong việc tăng cường tính hợp pháp của các sáng kiến MOIP. Tại Đức, Diễn đàn Công nghệ cao (HTF) đưa ra các hướng dẫn và các khuyến nghị cụ thể để thực hiện và thúc đẩy Chiến lược Công nghệ cao 2025. Để thực hiện nhiệm vụ này, cần tổ chức nhiều cuộc tham vấn với các nhóm chuyên gia cụ thể và các nhóm lợi ích khác. HTF có một số nhóm phụ như 'nhóm đổi mới xã hội'. Bên cạnh việc tham vấn với các nhóm chuyên gia cụ thể, chương trình nghị sự của Diễn đàn còn bao gồm các cuộc thảo luận về các vấn đề chính sách đổi mới và nghiên cứu chuyên đề. Tính cởi mở phần nào được lồng ghép theo cách di truyền học vào thành phần của nó vì có 21 chuyên gia từ các học viện, doanh nghiệp và xã hội. Do những tác động xã hội của quá trình chuyển đổi sang hệ thống năng lượng cacbon thấp, Energiwende (Đức) đã thiết lập đối thoại phức tạp và cơ sở hạ tầng tham vấn các bên liên quan, xoay quanh năm nền tảng chuyển đổi năng lượng (Mạng lưới năng lượng, Thị trường điện, Hiệu quả năng lượng, Công trình và Nghiên cứu và đổi mới).

Tham vấn sâu rộng sử dụng các kênh đã được thiết lập như các nền tảng công- tư theo ngành hoặc chuyên đề cũng là một cách hiệu quả để tham vấn và tăng cường sự đồng thuận từ các nhân tố quan trọng. Tuy nhiên, phạm vi của các cuộc tham vấn này phải đủ lớn để tránh việc các ác nhân hiện tại nắm bắt chương trình sứ mệnh với quyền lợi riêng vì điều này có thể cản trở việc theo đuổi đổi mới đột phá vượt qua các ranh giới ngành.

Thiết lập chương trình nghị sự chung và đồng xác định sứ mệnh

Việc đồng xác định sứ mệnh với các bên liên quan hoặc giao cho các hệ sinh thái mới nổi của cơ quan có thẩm quyền việc phát triển sứ mệnh tỏ ra đặc biệt hiệu quả, không chỉ để cải thiện mức độ liên quan mà còn tăng cường ý thức sở hữu giữa các đơn vị tham gia. Cơ quan đổi mới của Thụy Điển, Vinnova đã áp dụng phương pháp “được giao” này trong hai chương trình định hướng sứ mệnh dựa trên hệ thống sinh thái, ví dụ: Các Chương trình Đổi mới Chiến lược (Hộp 6) và Chương trình Đổi mới định hướng Tầm nhìn. Vinnova cũng đưa ra sáng kiến thí điểm để đồng xác định các sứ mệnh với nhiều bên liên quan ở cấp quốc gia và địa phương. Quá trình này có thể bắt đầu với một nhóm nhỏ các chủ thể và mở rộng khi sáng kiến được triển khai và đạt được tính hợp pháp. Theo các quan chức, quá trình này cho phép bắt đầu quản lý các rủi ro ở quy mô nhỏ 1 cách nhanh chóng, và mang lại sự thay đổi. Tuy nhiên, nó có tiềm năng đáng kể trong việc mở rộng quy mô “tích hợp”, đồng thời khiến quá trình quản trị phải được điều chỉnh lại xung quanh các hệ thống và quan điểm hàng ngày về con người và địa điểm, thay vì tổ chức kế thừa (Hộp 7).

Hộp 7. Ví dụ về quá trình đồng xác định sứ mệnh: nhiệm vụ thí điểm của Vinnova

Cơ quan đổi mới của Thụy Điển Vinnova đã đồng phát triển hai lĩnh vực sứ mệnh thí điểm, với nhiều bên liên quan ở cấp quốc gia và địa phương: mạng lưới giao thông bền vững lành mạnh và thực phẩm bền vững lành mạnh. Ví dụ, sứ mệnh thứ hai nhằm mục đích đảm bảo rằng mọi học sinh ở Thụy Điển đều được ăn thức ăn lành mạnh, bền vững và ngon miệng vào năm 2025. Sứ mệnh này sử dụng một quy trình mở và lặp để thực hiện một chuỗi chu kỳ các quá trình thu hút và tham gia đa dạng, trên toàn đất nước, cuối cùng dẫn tới cho các nguyên mẫu chung và biểu thị hệ thống.

Bắt nguồn từ những hiểu biết sâu sắc từ các định dạng đa ngành xung đột với các tác nhân tuyến đầu trong khu vực công, tư nhân và khu vực thứ ba, quá trình tương tác tạo ra nhiều quan điểm và cơ hội cho sự thay đổi hệ thống ("góc độ"). Những điều này được bổ sung bằng nghiên cứu và các cuộc họp song phương. Sử dụng các phương pháp thiết kế có hệ thống, các góc độ được phát triển thành các nhiệm vụ gắn kết, một lần nữa kết hợp với các tác nhân hệ thống. Các sứ mệnh này đề cập đến các quan điểm khác nhau về các hệ thống được ngụ ý trong chủ đề sứ mệnh tổng thể. Sau đó, các nguyên mẫu được đồng thiết kế và phân phối, tạo điều kiện cho quá trình đổi mới dựa trên địa điểm, trong đó thử nghiệm các biện pháp can thiệp khác nhau ở lĩnh vực công, đảm bảo các công nghệ được đặt vào bối cảnh chính trị xã hội, đồng thời kích thích đối thoại và tham gia.

Những nguyên mẫu này bao gồm các biện pháp can thiệp khác nhau, nghiên cứu thay đổi hành vi, xây dựng năng lực của khu vực công, phòng thí nghiệm chính sách và hộp cát (sandbox) quy định. Nếu được coi là thành công, các nguyên mẫu có thể được mở rộng thành các biểu thị hệ thống. Các hội thảo tương tác tập hợp từ 15-30 đối tượng tham gia đại diện cho các nhóm liên quan đa dạng bao hàm bởi một chủ đề sứ mệnh (ví dụ: trong trường hợp sứ mệnh 'thực phẩm bền vững lành mạnh', đầu bếp, sinh viên, công ty khởi nghiệp dữ liệu bền vững, cơ quan thực phẩm quốc gia, cơ quan quản lý, ...) là công cụ chính để đồng thiết kế các sứ mệnh và danh mục các nguyên mẫu.

Các quy trình hội thảo này cũng giúp xác định các ứng viên tiềm năng cho các nguyên mẫu hệ thống. Bên cạnh các phương pháp sáng tạo để khơi dậy các tương tác (ví dụ: nhận thức tập thể được tạo ra bởi 'khung hệ thống' để thu thập quan điểm của người tham gia về các tùy chọn thay đổi hệ thống có thể xảy ra), tính năng thú vị của sáng kiến này là tập trung vào một nút thắt định của hệ thống, nơi các tác nhân có đòn bẩy chắc chắn, như cách xây dựng, tích lũy cơ sở hạ tầng, văn hóa và hiểu biết để phục vụ quá trình chuyển đổi xã hội rộng lớn hơn.

Ví dụ: theo phương pháp 'đổi mới dựa trên địa điểm' này, một phần dựa trên phương pháp 'thiết kế chiến lược', sứ mệnh thực phẩm bền vững lành mạnh tập trung vào thực phẩm tại trường học, vì điều này đại diện cho một nửa số bữa ăn được phục vụ ở Thụy Điển hàng ngày và là 1 hệ thống được kiểm soát tương đối tốt, trong đó việc thu mua và thiết kế lại sáng tạo có thể hoạt động như một 'đòn bẩy' để chuyển đổi dần toàn bộ hệ thống thực phẩm. Tương tự, sứ mệnh mạng lưới giao thông bền vững lành mạnh ban đầu tập trung vào các đường phố hiện có của thành phố, đại diện cho khoảng 40.000 km không gian có thể được giải quyết như một hệ thống duy nhất cũng như là đầu mối nơi gần như nhiều hệ thống chính hội tụ. Các can thiệp có khả năng mở rộng và thích ứng theo mô-đun đã được thiết kế và triển khai.

Nguồn: Vinnova (2021); Information provided by Vinnova.

Mặc dù không có 'một cách tốt nhất' để thu hút sự chú ý đối với sáng kiến MOIP, nhưng việc đa dạng hóa các công cụ và kênh tương tác để tiếp cận cộng đồng các tác nhân khác nhau ở các khía cạnh khác nhau của thách thức cần giải quyết sẽ giảm thiểu nguy cơ thất bại, như được minh họa bằng ISCF ở Vương quốc Anh (Hộp 8).

Hộp 8. Tương tác với các bên liên quan thông qua các phương tiện khác nhau: Quỹ Thách thức Chiến lược Công nghiệp (Vương quốc Anh)

Việc lựa chọn thách thức Quỹ Thách thức Chiến lược Công nghiệp (ISCF) trong mỗi bốn Thách thức lớn được lựa chọn trong Chiến lược Công nghiệp Vương quốc Anh (UKIS) dựa trên sự kết hợp các ưu tiên được xác định trong chính phủ, chuyên môn của UKRI và thông qua sự tương tác sâu rộng từ bên ngoài với các chuyên gia và các bên liên quan. UKRI đã tiến hành các cuộc hội thảo với các bên liên quan, đàm phán trực tiếp với ngành công nghiệp dựa trên cơ sở tham vấn rộng rãi cho các đề xuất thách thức ISCF và 'các phiên họp chuyên sâu' để tham vấn về Chiến lược Công nghiệp của Vương quốc Anh nói chung. UKRI cũng sử

dụng Hội đồng Đánh giá Thử thách lớn để tham vấn.

Quá trình xác định làn sóng thách thức ISCF đầu tiên bắt đầu vào năm 2017 với việc lựa chọn trước 8 lĩnh vực bởi các cơ quan tài trợ và mạng lưới chuyên gia của họ. Các lĩnh vực này sau đó đã được thảo luận tại 9 hội thảo được tổ chức tại 8 thành phố ở Vương quốc Anh với các nhóm chuyên gia từ Innovate UK, Hội đồng nghiên cứu và các bên liên quan nhằm khám phá các lĩnh vực thách thức có thể xảy ra và để hiểu rõ hơn về các vấn đề cục bộ liên quan. Các hội thảo đã được xây dựng, phát triển thêm với hơn 600 chuyên gia nhằm phát triển các ý tưởng ban đầu thành các thách thức ISCF cụ thể. Những người tham gia đã ghi lại các thách thức, gộp lại hoặc tách ra và xác định toàn bộ các thách thức mới, trước khi xếp thứ tự ưu tiên cho chúng.

Người ta cũng huy động các tác nhân trong ngành thông qua một quá trình từ dưới lên. Đối với làn sóng thách thức ISCF thứ ba, UKRI đã yêu cầu ngành công nghiệp đưa ra những ý tưởng đầy thách thức thông qua quy trình Bày tỏ sự quan tâm (Eol) rộng rãi. Quy định rằng mỗi đề trình phải là dẫn đầu ngành và phù hợp với một trong bốn Thách thức lớn của Chiến lược Công nghiệp Vương quốc Anh. Ngành công nghiệp đã đưa ra 252 đề xuất theo cơ cấu bình thường hóa (tăng trưởng năng suất và cơ hội thị trường, lợi thế cạnh tranh của Vương quốc Anh, cần hỗ trợ cụ thể, v.v.). Hội đồng Đánh giá Thử thách lớn được triệu tập để đảm bảo sự phù hợp của các đề xuất với các mục tiêu chính sách rộng lớn hơn. Hội đồng đánh giá ISCF Wave 3, bao gồm các quan chức chính phủ và các chuyên gia trong ngành, đã làm việc trên cơ sở này để đưa ra danh sách rút gọn các đề xuất thách thức ISCF và đưa ra các khuyến nghị cho Bộ trưởng Bộ kinh doanh, năng lượng và chiến lược công nghiệp. Cuối cùng, 10 thách thức của ISCF đã được chuyển sang giai đoạn đàm phán ngành để thống nhất các cam kết tương ứng. Mức tài trợ của chính phủ có sẵn cho mỗi thách thức tạo điều kiện cho sự thành công của các cuộc đàm phán này. Toàn bộ quá trình phát triển làn sóng thách thức ISCF thứ ba mất khoảng một năm rưỡi.

Chính phủ cũng áp dụng một loạt các 'phiên thảo luận sâu rộng' trong các lĩnh vực thách thức để mở rộng các lĩnh vực quan tâm chính của cộng đồng công nghiệp và học thuật để hợp tác giữa các lĩnh vực và nâng cao nhận thức về các cơ hội tài trợ sắp tới. Các sự kiện này bao gồm sự kết hợp của phiên họp toàn thể (trình bày về kế hoạch và thách thức) và các nhóm đột phá động não theo nhóm và xây dựng nhóm.

Hội đồng Khoa học và Công nghệ (CST), cơ quan tư vấn cho Thủ tướng về các vấn đề chiến lược về khoa học và công nghệ, có tác động tới trách nhiệm của các cơ quan ban ngành của chính phủ, cũng hỗ trợ quá trình này.

5.3.2. Cách xác định sứ mệnh trong MOIP

Chỉ đạo các hoạt động nghiên cứu và đổi mới - và các hoạt động kinh tế và xã hội bắt nguồn từ những mục tiêu này - hướng tới các mục tiêu được thiết kế chung và kỳ vọng về mặt xã hội để mở đường cho hành động tập thể là lý do chính của các chính sách đổi mới định hướng sứ mệnh. Tuy nhiên, đây là một trong những nhiệm vụ thách thức nhất, cả về mặt chính trị và thực tiễn.

Các đặc điểm của MOIP để xác định sứ mệnh

Trong hầu hết các trường hợp, các hệ thống đổi mới được phân đoạn theo cách truyền thống và phối hợp lỏng lẻo không cho phép các định hướng chiến lược ban đầu có tác động dự kiến đến các hướng thực tế của các hoạt động STI, đặc biệt là khi đề cập đến vấn đề thúc đẩy các chuyển đổi.

Có thể thấy rằng có nhiều rào cản và các tín hiệu xung đột khác nhau can thiệp và làm mờ các định hướng được truyền tải bởi một loạt các chiến lược (tổng thể và chuyên đề), lộ trình, danh sách các ưu tiên thường xuyên được đổi mới và những điều tương tự trong hầu hết các hệ thống đổi mới quốc gia. Khi chuyển 'xuống' kế hoạch hành động của các bộ, chương trình của các cơ quan và cuối cùng là kế hoạch của những người thực hiện nghiên cứu công và tư, các định hướng ban đầu sẽ được sửa đổi, với những

tác động cụ thể ngoài dự kiến đến các hướng thực tế của các hoạt động STI.

‘Chuỗi định hướng chiến lược’ thường bị gián đoạn, thay đổi và/hoặc phân mảnh, làm giảm khả năng điều hành các hoạt động STI hướng tới các mục tiêu mong muốn của xã hội. Hơn nữa, như được thể hiện trong nhiều đánh giá về hệ thống đổi mới, bản thân các ưu tiên ban đầu thường không hợp lý (thường quá phổ biến và bao gồm nhiều thứ để đặt ra bất kỳ định hướng phân biệt và / hoặc không nhất quán (nhiều ưu tiên từ các thành phần khác nhau trong hệ thống chồng chéo lên nhau và đôi khi mâu thuẫn với nhau).

Các hình thức chính sách đổi mới định hướng sứ mệnh khác nhau - xoay quanh hành động chung hướng tới các mục tiêu rõ ràng, đầy tham vọng và dài hạn - về nguyên tắc là một cách để giảm thiểu những thất bại mang tính định hướng cản trở thay đổi mang tính chuyển đổi. Ngoài các cơ sở lý luận cũ về sự can thiệp của cộng đồng về khía cạnh thất bại thị trường và thất bại hệ thống, thì thất bại định hướng phản ánh sự bất lực của các thể chế hiện đại (văn hóa, thị trường, cơ quan công quyền, doanh nghiệp, mạng lưới, hệ thống quốc gia và ngành, ...) được hỗ trợ bởi các chính sách truyền thống để đặt ra các hướng biến đổi mang tính đặc thù để ứng phó với các thách thức xã hội.

Do tính phức tạp cố hữu của những thách thức này (thường là liên ngành và đa cấp), cần có các hình thức can thiệp của cộng đồng với định hướng chiến lược mạnh mẽ hơn để giúp các thể chế này đặt ra con đường hướng tới sự chuyển đổi cần thiết của hệ thống đổi mới, sản xuất và tiêu thụ. Bằng cách đặt ra các mục tiêu rõ ràng liên quan đến thách thức xã hội và chuyển những mục tiêu này thành các mục tiêu có thể được đánh giá và thiết lập các cơ chế quản trị ràng buộc các bên liên quan để thực hiện các mục tiêu này, người ta đã xây dựng các chính sách đổi mới theo định hướng sứ mệnh để đi ngược lại với việc “làm khác” hoặc “bóp méo” định hướng.

Thực hành xác định sứ mệnh trong MOIP

Cho đến nay, có rất ít nghiên cứu về quy trình thiết lập các sứ mệnh trong thực tế. Hộp 9 đưa ra một số yếu tố rút ra từ một số nghiên cứu các quy trình hoạt động có thể được sử dụng để lựa chọn các thách thức.

Hộp 9. Các bước để lựa chọn thách thức trong chính sách đổi mới định hướng sứ mệnh

Arnold và cộng sự (2019) trong một báo cáo gần đây gửi tới Hội đồng Nghiên cứu Na Uy (RCN) đã đề xuất một số bước để lựa chọn các thách thức. Các bước này đặc biệt phù hợp với khuôn khổ sứ mệnh bao quát Quốc gia, trong đó các thách thức lớn cần giải quyết được lựa chọn ở cấp hoạch định chính sách cao nhất sau khi tham vấn và được chính thức hóa về sứ mệnh, kế hoạch và chương trình nghị sự.

- *Tham vấn* - Tham vấn rộng rãi, bao gồm công dân, doanh nghiệp, nhà nước và cộng đồng nghiên cứu để xác định các thách thức xã hội có thể được giải quyết và để đảm bảo tính hợp pháp xã hội của việc đưa chúng vào trong số các thách thức tiềm năng;
- *Lựa chọn đầu tiên* - Quá trình lựa chọn giảm số lượng thách thức được xem xét, có thể là nửa tá;
- *Dự báo* – Thực hiện dự báo, gồm hội đồng các công dân được thông báo và các bên liên quan trong việc tạo ra các kịch bản mong muốn liên quan đến sự can thiệp, đặt ra các tác động dự kiến và xác định rõ ràng

những đóng góp đáng chú ý mà quốc gia có thể tạo ra và những lợi ích cho quốc gia này (về kinh doanh cũng như về mặt xã hội) khi làm như vậy;

- *Lựa chọn quyết định* - Quá trình lựa chọn quyết định đánh giá các kịch bản được đề xuất và chọn ba kịch bản để thực hiện chủ yếu dựa trên số lượng lợi ích kinh tế được cho là có khả năng mang lại cho quốc gia;
- *Truyền thông* - Chính phủ đóng vai trò làm chủ quá trình lựa chọn và kết quả lựa chọn và nỗ lực để thông tin kết quả quá trình cho người dân, cho thấy cách thức kết nối với tham vấn ban đầu.

Nguồn: (Arnold et al., 2019)

Có nhiều cách để thiết lập định hướng, ngay cả trong cùng một loại hình MOIP. Các định hướng có thể được đưa vào các ‘phương tiện’ khác nhau (ví dụ như trong các chiến lược và kế hoạch quốc gia hoặc chuyên đề, sứ mệnh, kêu gọi đề xuất, đề xuất dự án) với các tác nhân khác nhau đóng vai trò chủ đạo trong quá trình này. Bảng 6 đưa ra tổng quan về các cách thiết lập định hướng trong MOIP, với một số ví dụ tương ứng về các sáng kiến.

Bảng 6. Các cách thiết lập định hướng chính trong MOIP và các ví dụ về sáng kiến được chọn

Phương án	Ví dụ về cơ chế định hướng trong MOIPs
Định hướng thiết lập bởi chính phủ/ ủy ban cấp cao với tham vấn	• <i>HTS2025</i> – Chính phủ lựa chọn / thiết kế các sứ mệnh chiến lược • <i>Energie</i> – Chính phủ thiết lập mục tiêu tổng thể • <i>MTIP</i> – Chính phủ lựa chọn / thiết kế các sứ mệnh chính sách • <i>UKIS</i> – Chính phủ lựa chọn / thiết kế các Thách thức lớn • <i>ISCF</i> - Chính phủ lựa chọn các thách thức
Định hướng thiết lập bởi các đối tác dự án	• <i>PilotE</i> - Các mục tiêu đặt ra trong các đề xuất dự án, phù hợp với định hướng kêu gọi thiết kế bởi nhóm ba cơ quan • <i>CDI</i> - Những thách thức trong đề xuất dự án đáp ứng các kêu gọi mở
Định hướng thiết lập bởi các nhóm tác nhân (theo chủ đề)	• <i>SIP-SE</i> - Đồng thiết kế chương trình nghị sự Đổi mới Chiến lược được lựa chọn bởi các đối tác SIA • <i>Vision</i> - Đồng thiết kế tầm nhìn ‘Milieus (môi trường)’ được lựa chọn bởi các đối tác hệ sinh thái • <i>MTIP</i> - Phát triển chương trình nghị sự về Đổi mới Tích hợp và kiến trúc bởi nhóm Các lĩnh vực hàng đầu • <i>VinnoPM</i> - Đồng thiết kế sứ mệnh bởi những người tham gia hội thảo và một nhóm đa dạng các bên liên quan tham gia
Định hướng thiết lập hoặc khuyến nghị bởi cơ quan quản trị MOIP	• <i>Horizon</i> - Lựa chọn / thiết kế các Nhiệm vụ trong từng phạm vi sứ mệnh bởi Hội đồng Sứ mệnh, được hỗ trợ bởi Hội đồng Sứ mệnh và các nhóm nhỏ về Sứ mệnh thuộc Shadow Programme Committee (tất cả đều bao gồm các chuyên gia và các bên liên quan khác nhau) • <i>SIP-JP</i> - Lựa chọn các lĩnh vực thách thức và các lĩnh vực chương trình SIP bởi Ban quản trị SIP và CSTI cấp cao (tổng thể) và Ủy ban xúc tiến SIP (trong mỗi SIP) • <i>Moonshot</i> - Thiết lập tầm nhìn và đề xuất các Mục tiêu bởi Hội đồng Tầm nhìn; Thiết lập các mục tiêu bởi CSTI và Cơ quan đầu não về Chính sách Chăm sóc Sức khỏe

Nguồn: OECD MOIP Toolkit, How to set clear orientations and strategic guidance for developing appropriate MOIPs? (Directionality); OECD MOIP Toolkit, How to translate broad MOIP objectives in specific goals and targets, with clear timeline and milestones? (Intentionality),

Dự báo có thể là công cụ để tạo ra và thảo luận về các kịch bản kỳ vọng khi xác định sứ mệnh. Có rất ít MOIP đã triển khai công tác dự báo. Một ngoại lệ là chương trình Mobility for the Future (Giao thông cho tương lai) được hưởng lợi từ thực hành

dự báo được thực hiện với sự hợp tác của sáu bộ khác nhau. Bài thực hành nhằm góp phần thiết lập nền tảng cho lộ trình chính sách nghiên cứu và đổi mới cho sự phát triển trong tương lai của nghiên cứu và đổi mới giao thông.

Cơ quan công quyền nhận thấy vai trò mới trong một số MOIP với tư cách là nhà môi giới hoặc 'kiến trúc sư hệ sinh thái' để hỗ trợ quá trình xác định sứ mệnh. Đặc biệt trong các chương trình sứ mệnh dựa trên Hệ sinh thái, nhà nước điều hành quá trình đồng sáng tạo chương trình nghị sự chiến lược mà ít can thiệp vào các quyết định mang tính định hướng thực tế. Tuy nhiên, vai trò 'trung lập' rõ ràng này không nên dẫn tới việc đánh giá thấp tầm quan trọng của các cơ quan công quyền: họ can thiệp i) trước và trong khi kêu gọi các đề xuất trong quá trình này để kích thích, chỉ đạo và huy động các tác nhân. Khi đề cập đến việc giải quyết những thách thức mới khi chưa có các nhóm các tác nhân mới (hoặc hệ sinh thái), vai trò chủ chốt của các cơ quan công quyền là hỗ trợ quá trình xuất hiện của các nhóm này; ii) thông qua việc lựa chọn các đề xuất mà chúng vẫn đóng vai trò là phương sách cuối cùng dựa trên đánh giá của các chuyên gia và đánh giá đồng đẳng. Can thiệp ngược dòng, chúng không chỉ đóng vai trò là nhà môi giới mà đôi khi còn là 'kiến trúc sư hệ sinh thái', đề xuất hợp nhất một số nhóm và mạng lưới trong việc thực hiện hoặc đề xuất một số chuyển hướng để phù hợp với các ưu tiên quốc gia. Điều này phù hợp với việc thay đổi vai trò của các tổ chức công như các cơ quan tài trợ để giúp giải quyết những thách thức lớn với tư cách là "người lắp ráp" thay vì "người tạo dựng".

Hộp 10. Ví dụ về vai trò chủ động của các cơ quan công quyền trong các MOIP

Một số sáng kiến MOIP, cụ thể là những sáng kiến thuộc chương trình sứ mệnh dựa trên Hệ sinh thái đưa ra các ví dụ về các quy trình thực tế được dẫn dắt bởi các cơ quan công quyền. Ví dụ, trong các sáng kiến SIP của Thụy Điển, các ứng viên của 1 số đề xuất Chương trình đổi mới chiến lược bị từ chối trong cùng một lĩnh vực (lâm nghiệp) được yêu cầu xem xét nộp lại hồ sơ sau khi xét đến sự tồn tại của các đề xuất chồng chéo. Cuối cùng họ đã gửi một đề xuất kết hợp.

Khi lựa chọn các đề xuất của nhóm, các cơ quan công quyền có thể thiết lập định hướng nhưng cũng có thể tinh chỉnh phạm vi không gian "vấn đề- 'giải pháp'" bao trùm bởi các đề xuất đã chọn khác. Cũng tại Thụy Điển, môi trường xã hội định hướng Tầm nhìn trong lĩnh vực y tế, đã cố tình chọn một số đề xuất chồng chéo để kiểm tra các tầm nhìn khác nhau và mức độ sẵn sàng của các hệ sinh thái (non trẻ) khác nhau tham gia vào kế hoạch. Một bài học quan trọng từ kế hoạch mới này là cách tốt nhất để kích hoạt quá trình là bắt đầu với một số nhóm tác nhân động lực - ngay cả khi quy mô nhỏ và không bao gồm tất cả các thành phần của hệ thống để xây dựng và mở rộng trên cơ sở này, thay vì hoãn quá trình cho đến khi đạt được sự đồng thuận rộng rãi, kể cả với các 'người chơi lớn'. Trước khi thực hiện kêu gọi, đòi hỏi phải tiếp xúc nhiều để nâng cao nhận thức và sự quan tâm, đồng thời 'kiểm tra' một số tác nhân tiềm năng có thể hỗ trợ toàn bộ quá trình.

Các cơ quan công quyền cũng đã đóng vai trò thực hành trong một số chương trình dựa trên thách thức như Pilot-E ở Na Uy. Với mức độ tham vọng của các kêu gọi và tính chất cụ thể của kế hoạch tích hợp, ba cơ quan phối hợp đã thực hiện một số công việc chuẩn bị trước các cuộc kêu gọi để huy động các đối tác tiềm năng và giải thích các đặc trưng của Pilot-E. Họ khuyến khích các công ty hợp tác khi có liên quan và không cản trở quá trình cạnh tranh. Những tương tác này nhằm tránh các quá trình thử nghiệm và sai sót tốn kém trong giai đoạn áp dụng và cho phép sự phù hợp hơn giữa kế hoạch chiến lược của các cơ quan và đề xuất của đối tác.

Nhu cầu đảm bảo tính hợp pháp của MOIP và mức độ phức tạp của các thách thức cần hướng vào loại trừ các sáng kiến mà chính phủ quyết định một cách riêng lẻ. Tất cả các trường hợp được đưa vào cơ sở dữ liệu MOIP đều liên quan đến mức độ tham vấn đáng kể trong việc xác định ‘sứ mệnh’ của chúng. Tuy nhiên, cường độ và phạm vi của quá trình ra quyết định tập thể rất khác nhau giữa các sáng kiến. Điều này đúng về phía các cơ quan công quyền (có thể liên quan đến nhiều bộ và cơ quan hơn, ví dụ, các sáng kiến đa cơ quan CLIMIT và Pilot-E của Na Uy) và về phía các bên liên quan (từ các đối tác dự án riêng lẻ ở CDI Thụy Điển cho các lĩnh vực hoặc hệ sinh thái rộng lớn đối với Chính sách Đổi mới và lĩnh vực hàng đầu theo định hướng Sứ mệnh của Hà Lan).

Có rất ít sáng kiến MOIP đặt ra các mục tiêu có các đặc trưng sứ mệnh như mong đợi: rõ ràng, táo bạo và có tính truyền cảm hứng, có mức độ phù hợp xã hội rộng rãi, tham vọng nhưng thực tế, có mục tiêu, có thể đo lường, có thời hạn và giải pháp trung lập (EC, 2018). Hầu hết các MOIP đều đặt ra "phạm vi thách thức" hoặc "phạm vi sứ mệnh", không phải sứ mệnh và các mục tiêu chính xác được thiết lập bởi các ứng viên trong các đề xuất dự án. Khi các sứ mệnh chính thức được xác định, một số vẫn còn mơ hồ và chưa có mục tiêu hoặc mốc rõ ràng. Nhiều sứ mệnh là các tuyên bố định tính được chuyển thành định dạng sứ mệnh và không khác nhiều so với các mục tiêu chương trình chuyên đề truyền thống hoặc thậm chí các chính sách nhằm mục tiêu theo ngành. Ví dụ, phạm vi nhiệm vụ từ “bảo vệ hoặc chuyển đổi cuộc sống của hơn 200.000 người Úc thông qua nghiên cứu bộ gen để cung cấp xét nghiệm, chẩn đoán và điều trị tốt hơn vào năm 2030” đến “Phát triển thế hệ mới vật liệu composite nhẹ, giá cả phải chăng” (UKISCF) và “Phát triển việc sản xuất bộ ắc quy ở Đức” (HTS2025). Những đặc điểm này phản ánh thực tế rằng việc đưa ra tính định hướng cao hơn trong các chính sách STI là một vấn đề rất nhạy cảm ở nhiều khía cạnh (chính trị, công nghệ, vận hành, ...). Yêu cầu rõ ràng đối với các nhà hoạch định chính sách là “chọn vấn đề chứ không phải giải pháp” chính là cốt lõi của MOIP, nhưng nó cho thấy về thực tế khó thực hiện. MOIP cung cấp không gian học tập cho các nhà hoạch định chính sách và các bên liên quan để cùng thiết kế quy trình thiết lập định hướng cụ thể phù hợp nhất với bối cảnh chuyên đề và quốc gia, đồng thời có thể phát triển.

Thiết lập định hướng là một quá trình diễn ra dần dần và bao trùm, qua đó phạm vi mục tiêu được thu hẹp dần từ những thách thức và sứ mệnh rộng lớn đến các mục tiêu đặt ra trong các dự án. Hàm ý là việc phân loại chính sách điển hình là 'từ trên xuống' hoặc 'từ dưới lên' phần lớn không liên quan trong trường hợp MOIP: quá trình định hướng diễn ra liên tiếp các giai đoạn từ trên xuống và từ dưới lên, mở ra và giảm không gian của các lựa chọn tiềm năng thông qua sự kết hợp của các giai đoạn bàn bạc thống nhất và lựa chọn.

MOIP kết hợp các mục tiêu kinh tế và xã hội, có thể tạo ra sự không phù hợp về

phạm vi địa lý của can thiệp chính sách cần thiết để giải quyết các mục tiêu khác nhau này. Trong khi các mục tiêu xã hội trong hầu hết các trường hợp đòi hỏi hợp tác chính sách quốc tế (đặc biệt là trong trường hợp hàng hóa công toàn cầu như khí hậu), thì mục tiêu nâng cao năng lực cạnh tranh cản trở nghiêm trọng việc vượt ra ngoài biên giới quốc gia.

5.4. Bài học từ điều phối chính sách trong MOIP

Điều phối chính sách nhằm đảm bảo sự liên kết của các can thiệp công do các cơ quan hoạch định chính sách thực hiện bao gồm các lĩnh vực chính sách và / hoặc các cấp chính quyền khác nhau.

5.4.1. Làm thế nào để phối hợp các cơ quan chính sách giữa các cơ quan và các cấp chính quyền trong MOIP?

Các đặc trưng của MOIP đối với cơ quan chính sách phối hợp

Về nguyên tắc, phối hợp chính sách cho phép:

- Tránh, giảm thiểu hoặc giảm nhẹ hậu quả bất lợi chung của các can thiệp được thiết kế và thực hiện giữa các bên tham gia chính sách khác nhau;

- Tránh các lỗ hổng dẫn đến các nhu cầu không được giám sát từ những đối tượng thụ hưởng tiềm năng;

- Tập hợp các nguồn lực tài chính, chia sẻ rủi ro và tập hợp thông tin và kiến thức chuyên môn để hiểu và xử lý các vấn đề cùng quan tâm một cách hiệu quả hơn.

Mặc dù những lợi ích này đã được ghi nhận rõ ràng, nhưng phối hợp chính sách là một trong những thách thức lâu đời nhất và phổ biến nhất đối với các chính phủ. Vấn đề này thậm chí còn trở nên cấp bách hơn kể từ những năm 1980 với sự phổ biến của học thuyết Quản lý công mới thúc đẩy quá trình ‘tạo ra các cơ quan’ và việc tạo ra các chương trình riêng lẻ. Các chính sách và công cụ STI đã trở nên khác biệt hơn, ví dụ như giải quyết những thất bại cụ thể từ việc hỗ trợ cho nghiên cứu “tự do” cơ bản và tinh thần khởi nghiệp xã hội, đến việc thúc đẩy nghiên cứu hợp tác quốc tế hoặc cung cấp chuyên môn giải quyết vấn đề cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ công nghệ thấp. Khi các công cụ cụ thể này tương tác với nhau, cần phải đảm bảo tính nhất quán của chúng. Nhìn chung, cần có sự phối hợp để giảm bớt sự phân tán của bối cảnh chính sách. Điều này đã đòi hỏi các thỏa thuận quản trị được xây dựng chi tiết hơn đảm bảo sự liên kết của các hệ thống chính sách và quản trị phi tập trung.

Các tính năng cụ thể của MOIP làm cho việc phối hợp chính sách trở nên cấp thiết hơn:

- *MOIP sẽ bao trùm toàn bộ chuỗi đổi mới* - Quan điểm tuyến tính về quá trình đổi mới, mặc dù vẫn được gắn chặt vào một số hệ thống đổi mới quốc gia, ngày càng trở nên thách thức. Không có luồng kiến thức và công nghệ tự nhiên nào có thể biến đổi ‘những ý tưởng tốt về bản chất’ trong nghiên cứu liên quan, sự đổi mới có giá trị và tác

động đến kinh tế và xã hội. Chuỗi đổi mới sáng tạo cần có liên kết ngược và xuôi, cần được điều phối hợp lý để đạt hiệu quả;

- *MOIP mở rộng ra ngoài phạm vi của các chính sách STI - Bản chất “nguy hại” của các thách thức xã hội đã khiến nhu cầu về một ‘chính phủ phối hợp’ càng trở nên cấp thiết. “Nỗ lực giải quyết một vấn đề như biến đổi khí hậu hoặc phát triển bền vững đòi hỏi sự tham gia của nhiều chính phủ và sự phối hợp giữa các chính phủ”. Nhìn chung, việc thực hiện các thách thức xã hội như đã được chính thức hóa trong SDGs đòi hỏi các chính phủ “phải làm việc xuyên suốt chính sách và đặt ra các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường hoài bão và có liên quan với nhau vượt ra ngoài các chu kỳ chính trị ngắn hạn”;*

- *MOIP là các chính sách mang tính hệ thống hỗ trợ đổi mới hệ thống để giải quyết các vấn đề mang tính hệ thống - các thách thức xã hội liên quan đến các vấn đề phức tạp và liên kết với nhau đòi hỏi sự kết hợp của các đổi mới bổ sung. Các MOIP kết hợp các cơ chế thị trường và các công cụ chính sách khác nhau để lập kế hoạch, tạo ra và liên kết những đổi mới này theo một cấu trúc quản trị và chiến lược tích hợp.*

Trong bối cảnh này, các hình thức phối hợp khác nhau sẽ cùng tồn tại. Phối hợp theo chiều ngang liên quan đến các thỏa thuận nhằm tăng cường tính nhất quán của các quyết định giữa các lĩnh vực chính sách khác nhau trong các lĩnh vực chính trị và hành chính. Ranh giới giữa các lĩnh vực chính sách khác nhau thường tương ứng với các can thiệp khác nhau được thực hiện để hỗ trợ các lĩnh vực (nông nghiệp, công nghiệp, kỹ thuật số, ...) hoặc các giai đoạn trong chuỗi đổi mới (nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu ứng dụng, đổi mới, biểu thị). Phối hợp theo chiều dọc nhằm mục đích tăng cường tính nhất quán của các hành động chính sách ở phạm vi các cấp chính quyền. Điều này đã làm dấy lên mối quan tâm giữa các quốc gia do sự phân bổ ngày càng nhiều về năng lực và nguồn lực để hỗ trợ nghiên cứu và đổi mới cho các cơ quan cấp địa phương.

Cuộc khủng hoảng COVID-19 là một minh chứng nổi bật cho thấy sự phối hợp chủ động và có chủ đích có thể nâng cao khả năng ứng phó với đại dịch bằng cách hạn chế trùng lặp các nỗ lực, đảm bảo quy mô nỗ lực đủ lớn, cho phép phát hiện các giải pháp tiềm năng một cách rộng hơn và bền vững hơn, và cung cấp khả năng biểu thị rõ ràng hơn cho các sáng kiến cung cấp tài trợ cho COVID-19 (OECD, 2020b).

Thực hành phối hợp các cơ quan chính sách trong MOIP

Theo định nghĩa, tất cả các sáng kiến MOIP đều bao gồm các cấu trúc quản trị phức tạp hơn so với các chương trình chính sách truyền thống hơn. Một số sáng kiến, đặc biệt là trong trường hợp các khuôn khổ sứ mệnh bao trùm quốc gia, có các cơ quan quản trị đa cấp ‘lồng ghép’ với nhau với mục đích đưa ra các quyết định chiến lược, chương trình và hoạt động khác nhau. Ví dụ, HTS2025 bổ sung các lớp quản trị ở cấp chiến lược tổng thể, sứ mệnh và một số hoạt động (Hộp 3). Cơ cấu quản trị cũng có thể đa cực, với các cơ quan khác nhau có thẩm quyền đối với các bộ phận hoặc chức năng

khác nhau của toàn bộ sáng kiến. Ví dụ, Chính sách các Ngành hàng đầu Định hướng sứ mệnh là một trong những sáng kiến có cấu trúc phối hợp phức tạp nhất, xuyên suốt một số ngành và lĩnh vực thách thức xã hội với các sứ mệnh tương ứng của chúng. Cả ngành (Nhóm hàng đầu) và lĩnh vực thách thức (Nhóm theo chủ đề) đều có các cơ quan quản lý riêng, chúng gặp gỡ và tương tác lẫn nhau (Hộp 1).

Bảng 7. Các phương thức chủ yếu phối hợp theo chiều ngang và chiều dọc trong MOIP

	Phương án	Ví dụ về cơ chế phối hợp trong MOIPs
Quản trị ở cấp sáng kiến tổng thể	Ủy ban cấp cao gồm các cơ quan chính sách và các chuyên gia / bên liên quan khác nhau	• <i>MTIP</i> - Ban chỉ đạo, với khoảng 40 nhà hoạch định chính sách và đối tác • <i>CLIMIT</i> - Ban Chương trình báo cáo cho hai cơ quan • <i>SIP-SE</i> - Nhóm chỉ đạo với ba cơ quan • <i>SIP-JP</i> - CSTI (do Thủ tướng đứng đầu, với các bộ trưởng) và Ban điều hành SIP (với các thành viên điều hành CSTI) • <i>UKIS</i> và <i>ISCF</i> - Ủy ban Kinh tế và Công nghiệp (10 bộ trưởng, đứng đầu là Thủ tướng) • <i>SIP-SE</i> – Nhóm chỉ đạo với 3 cơ quan
	Các cơ chế phối hợp chính thức khác	• <i>HTS2025</i> - Hội nghị bàn tròn các Bộ trưởng về HTS2025 • <i>LTP</i> - Hợp Nội các Bộ trưởng
Quản trị ở cấp chuyên đề / nhiệm vụ	Các cơ quan quản trị khác nhau về thành phần chuyên đề của sáng kiến	• <i>MTIP</i> - Các nhóm hàng đầu và nhóm chuyên đề (chủ yếu là các bên liên quan nhưng gặp các cơ quan chính sách liên quan) • <i>HTS2025</i> - Cơ quan quản trị cụ thể về nhiệm vụ (ủy ban chiến lược, v.v.) với các nhà hoạch định chính sách liên quan và các bên liên quan • <i>PilotE</i> - Ban chỉ đạo tập hợp đại diện của ba cơ quan • <i>SIP-SE</i> - Các cơ quan quản lý chuyên trách trong mỗi SIP • <i>KIRAS</i> - Ban chỉ đạo với tất cả các bộ và cơ quan liên quan • <i>LTP</i> - Các nhóm liên vụ trong từng ưu tiên chuyên đề của Kế hoạch
Quản trị ở cấp hoạt động	Các ủy ban vận hành và nhóm công tác	• <i>MTIP</i> – nhóm chủ lực • <i>HTS2025</i> - Ủy ban liên bộ của chính phủ liên bang và các cuộc họp liên bộ thường xuyên • <i>PilotE</i> - Nhóm công tác (với đại diện của ba cơ quan) • <i>SIP-SE</i> - Văn phòng Chương trình trong mỗi SIP
	Người ra quyết định với khả năng lãnh đạo mạnh mẽ	• <i>PilotE</i> - Thư ký Chương trình (do ba cơ quan chi trả) • <i>SIP-JP</i> - Giám đốc chương trình trong mỗi SIP • <i>Moonshot</i> - Giám đốc chương trình chịu trách nhiệm về từng mục tiêu Moonshot và quản lý dự án cho từng dự án • <i>UKIS</i> và <i>ISCF</i> - Giám đốc Thách thức

Nguồn: OECD MOIP Toolkit, How to ensure join up action of different policy bodies across silos in MOIPs?

Các đặc trưng chính của quản trị MOIP so với các chiến lược và chính sách STI trước là:

- *Phạm vi và cường độ của điều phối liên bộ* - Như đã đề cập, điều phối tổng thể là một trong những trụ cột của MOIP do mức độ tham vọng, mức độ phức tạp và phạm vi của các thách thức xã hội. Trong một số sáng kiến như HTS2025 và SIP-JP, nhu cầu phối hợp liên bộ là một trong những tiêu chí được sử dụng để lựa chọn các nhiệm vụ và lĩnh vực chương trình SIP;

- *Cơ cấu quản trị được thiết kế riêng* - MOIP hoạt động như một "hệ thống đôi mới nhỏ", mỗi MOIP có cơ cấu quản trị riêng phù hợp với nhu cầu và đặc điểm cụ thể của sứ mệnh của nó. Tóm lại, thách thức càng lớn, nhu cầu phối hợp càng cao, do đó đòi hỏi phải có cơ cấu quản trị phức tạp hơn. Energiwende, chiến lược nhằm chuyển đổi ngành năng lượng Đức sang hệ thống năng lượng các-bon thấp dựa trên phát triển năng lượng tái tạo và nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng, có nhiều cơ quan và nền tảng quản trị ở cấp liên bang và nhà nước. Do đó, quản trị ở cấp chuyên đề (xem Bảng 7) là cơ sở để triển khai thành công, trong khi quản trị 'toàn bộ sáng kiến' đảm bảo tính phù hợp của các định hướng cấp cao và tính hợp pháp của các can thiệp.

- *Chức năng phối hợp của các nhà quản lý mạnh mẽ* - bản chất hướng tới mục tiêu của MOIP thích hợp với việc quản lý tập trung thể hiện ở các nhà quản lý có sự ủy quyền mạnh mẽ, theo mô hình DARPA (Hộp 3). Những người này với sự pha trộn hiếm hoi giữa các kỹ năng trọng yếu và kỹ năng xuyên suốt chứng tỏ cũng là công cụ hỗ trợ mối quan hệ lẫn nhau giữa các cơ quan chính sách ở cấp độ hành chính. Trong SIP của Nhật Bản, các Giám đốc Chương trình trong mỗi chương trình đóng vai trò là chủ tịch Ủy ban Xúc tiến tương ứng và được coi là cần thiết cho việc thúc đẩy và vận hành suôn sẻ sự phối hợp liên bộ và hợp tác khoa học công nghiệp. Trong Pilot-E, giám đốc chương trình phụ trách văn phòng nhóm chỉ đạo gồm ba cơ quan đối tác.

Một trong những yếu tố cản trở các nhà hoạch định chính sách tham gia vào MOIP là sự lo ngại về việc thiếu sự lãnh đạo và trách nhiệm không rõ ràng liên quan đến sự thành công và thất bại của các sáng kiến phối hợp. Đây là một vấn đề phụ thuộc nhiều vào bối cảnh mà không có sẵn giải pháp. Một số MOIP đã chỉ định các nhà lãnh đạo cho toàn bộ hoặc một phần các sáng kiến MOIP trên cơ cấu quản trị chung. Trong Horizon Europe, mặc dù được dự kiến việc thực hiện các nhiệm vụ sẽ liên quan đến một số ban (như đã từng xảy ra trong giai đoạn xác định sứ mệnh trước đó), nhưng mỗi sứ mệnh sẽ được dẫn dắt bởi các ban cụ thể. Trong sáng kiến dựa trên thách thức, các nhà quản lý chương trình quyền lực chịu trách nhiệm về kết quả sứ mệnh của mình.

- *Mặc dù khó ước tính, chi phí điều phối có thể tương đối lớn trong một số MOIP lớn nhất.* Các chương trình dựa trên thách thức, giống như mô hình DARPA mà chúng mô phỏng ở mức độ lớn hơn hoặc nhỏ hơn, nhìn chung có chi phí giao dịch thấp hơn do cấu trúc gọn gàng và đơn giản. Ví dụ, các cuộc phỏng vấn với những người ra quyết định của chương trình Pilot-E xác nhận rằng kết quả được coi là vượt quá chi phí bổ sung. Ban chỉ đạo, người quyết định kế hoạch tổng thể cho chương trình cũng như chủ đề và nội dung của các cuộc kêu gọi, họp hai lần một năm. Nhóm Công tác họp khoảng 10 đến 15 lần mỗi năm trong phạm vi hẹp (thư ký Pilot-E và một đại diện của mỗi cơ quan trong số ba cơ quan). Ngược lại, Khung sứ mệnh quốc gia bao trùm với cấu trúc quản trị đa cấp và phức tạp hơn có thể yêu cầu cao về các cuộc họp đôi khi trong một không gian lớn và với sự tham gia của các đại diện cấp cao.

Chính sách Đổi mới và Ngành Hàng đầu của Hà Lan, trước đây từng bị chỉ trích là quá quan liêu, đã vượt qua các khía cạnh lĩnh vực và thách thức kể từ năm 2018. Điều này ngụ ý rằng các "cuộc họp" bổ sung của các cơ quan quản trị khác nhau tập hợp nhiều bên liên quan (Ban chỉ đạo, và trong mỗi một trong số chín Ngành hàng đầu, Nhóm hàng đầu và một số Liên minh hàng đầu về Tri thức và Đổi mới (TKIs); trong mỗi lĩnh vực thách thức có một Nhóm chuyên đề và có thể là vài nhóm chủ lực hoặc sứ mệnh). Tuy nhiên, cần xem xét khoản chi phí cao hơn cùng với phạm vi của sáng kiến, bao gồm toàn bộ hệ thống đổi mới quốc gia.

Hộp 11. Quản trị đa cấp trong Chiến lược Công nghệ cao 2025

Theo sau một số báo cáo và đánh giá nhấn mạnh việc thiếu sự phối hợp toàn diện, Chiến lược Công nghệ cao được thiết kế lần đầu vào năm 2006 với mục tiêu giảm bớt các lỗ hổng chính sách ở cấp nhà nước và liên bang. Mặc dù có những tiến triển, nhưng trong Báo cáo thường niên năm 2017, Ủy ban Chuyên gia về Nghiên cứu và Đổi mới (EFI) lưu ý rằng họ vẫn thấy *"trên hết - cần cải thiện, sự phối hợp giữa các bộ phận trong chính sách nghiên cứu và phát triển cần được tăng tốc đáng kể trong thời kỳ lập pháp tiếp theo"*. Ủy ban đặc biệt khuyến nghị thành lập Ủy ban Liên bang các Bộ trưởng cho HTS tiếp theo, nhằm cải thiện sự phối hợp toàn diện của HTS 2025 được khởi động vào năm 2018.

Một thay đổi đáng kể khác bao gồm việc bổ sung 12 nhiệm vụ bên cạnh các cải cách theo chiều ngang cũng là một nỗ lực nhằm tăng cường sự phối hợp giữa các bộ phận. Thậm chí, tiêu chí chính để lựa chọn nhiệm vụ là chúng phải được thiết lập trong *"các lĩnh vực mà tất cả những người tham gia liên quan cần phải đoàn kết lực lượng vì một mục tiêu chung để đạt được tiến bộ hơn nữa"*. Bản thân Chiến lược quy định rằng sự thành công phụ thuộc vào *"nhận thức chung về các vấn đề, sự phân bổ nhiệm vụ rõ ràng, quy trình tham gia minh bạch và cơ chế phối hợp hoạt động"*. Điều này bao gồm *"sự hợp tác chặt chẽ hơn giữa các bộ phận ở cấp độ chính trị để các lĩnh vực chính sách khác nhau có thể phối hợp với nhau hiệu quả hơn nữa"*.

Trên thực tế, một số cơ quan quản trị đảm bảo sự phối hợp toàn diện, ở cấp độ tổng thể và cấp độ của các nhiệm vụ cụ thể.

Chiến lược được điều phối thông qua 'Hội nghị Bàn tròn giữa các Bộ trưởng về HTS 2025'. Cơ chế phối hợp nội bộ chính phủ mới này có nhiệm vụ xác định, chỉ đạo và định hình các chương trình nghị sự chính sách đổi mới của các bộ ngành dọc theo các ưu tiên của HTS 2025. Hội nghị Bàn tròn được hưởng lợi từ các khuyến nghị và chuyên môn Diễn đàn Công nghệ cao (HTF), Hội đồng cố vấn trung tâm chiến lược. Mặc dù không có quyền quyết định, nhưng Diễn đàn đã chuyển một cách có hệ thống các suy nghĩ thận trọng của mình cho Hội nghị Bàn tròn các Bộ trưởng, thiết lập cuộc đối thoại liên tục giữa các nhà hoạch định chính sách và HTF. Mỗi liên kết này cũng được đảm bảo bởi vai trò chủ tịch chung HTF của Chính phủ Liên bang và Fraunhofer-Gesellschaft. Ở cấp độ hoạt động, việc thực hiện và tiến bộ của HTS được giám sát và hỗ trợ bởi ủy ban liên bộ của chính phủ liên bang, trong đó có đại diện của Văn phòng Thủ tướng và tất cả các bộ ngành.

Ngoài ra, các cuộc họp liên bộ thường xuyên được tổ chức để phát triển các chương trình làm việc chiến lược của sứ mệnh và thúc đẩy việc thực hiện các chương trình đó. Ví dụ, trong sứ mệnh Chống ung thư, Ủy ban Chiến lược bao gồm 17 chuyên gia họp hai lần một năm.

Mặc dù vẫn còn quá sớm để đánh giá kết quả của cấu trúc quản trị mới của HTS2025, Ủy ban EFI nhấn mạnh rằng các sứ mệnh của HTS 2025 đại diện cho những điểm khởi đầu tích cực cho sự hợp tác giữa các bộ phận ngày càng mạnh mẽ.

Nguồn: <https://stip.oecd.org/stip/moip/case-studies/1>

5.4.2. Làm thế nào để phối hợp các cơ quan chính sách để thúc đẩy việc thăm dò và đưa ra các giải pháp mới?

Nhằm phục vụ chương trình nghị sự chuyển đổi, sử dụng MOIP để giải quyết một nghịch lý rõ ràng, tức là mang tính định hướng hơn trong khi vẫn để ngỏ nhiều giải pháp tiềm năng. Để làm như vậy, cần phối hợp thực hiện các hoạt động thăm dò, tương

tác chặt chẽ với khoa học.

Các đặc điểm của MOIP để thúc đẩy thăm dò phối hợp

MOIP thúc đẩy nghiên cứu liên ngành, đây là chìa khóa để làm sáng tỏ các giải pháp mới để giải quyết các thách thức xã hội - như đã được ghi nhận rộng rãi, các đột phá thường xảy ra ở ranh giới giữa các lĩnh vực khác nhau. Điều này đặc biệt đúng khi giải quyết những thách thức xã hội ở quy mô và phạm vi chưa từng có mà đến lượt nó lại đòi hỏi sự kết hợp kiến thức mới. MOIP “*chọn vấn đề*”, điều này cho thấy sự tương phản rõ nét với các chính sách theo ngành dọc và dựa trên lĩnh vực và hướng tới các lĩnh vực, công nghệ được lựa chọn. Phương pháp dựa trên thách thức làm nền tảng cho các MOIP tạo ra 'hiệu ứng kéo' hiệu quả hơn trong việc kích thích nhiều lĩnh vực và nhiều hình thức hợp tác giữa các bên.

MOIP có thể cho phép thăm dò rộng hơn thông qua việc thực hiện các chiến lược danh mục đầu tư phối hợp - Trong bối cảnh không quá chắc chắn về tác động tiềm tàng của các giải pháp tiềm năng khác nhau, nỗ lực khoa học và công nghệ có thể tập trung quá nhanh vào một nhóm nhỏ các giải pháp cho thấy kết quả sớm đáng khích lệ tạo ra chi phí các lựa chọn thay thế có thể có tác động tiềm năng lớn hơn. Về nguyên tắc, sự phối hợp giữa các nhà tài trợ khác nhau trong MOIP cho phép tránh được vấn đề “sớm mắc kẹt” này vì các đối tác có thể quản lý chung lựa chọn truyền thống giữa việc “*thăm dò các cơ hội mới và khai thác sự chắc chắn cũ*”. Trên thực tế, các MOIP có thể đạt được điều này bằng cách áp dụng phương pháp danh mục tùy chọn có chủ ý, theo đó một số giải pháp tiềm năng cho cùng một vấn đề được thử nghiệm song song cho đến khi thu thập đủ thông tin về giá trị tương ứng của chúng. Điều này giúp lựa chọn và đầu tư ồ ạt hơn vào việc phát triển và chứng minh phương án duy nhất. Một số hiệp hội nghiên cứu tiên phong tranh được triển khai thực hiện ở Hoa Kỳ và Nhật Bản trong những năm 1990 và 2000 cũng đã áp dụng phương pháp này để phát triển công nghệ môi trường (ví dụ: pin tiên tiến, xe điện, pin nhiên liệu).

Thực hành thăm dò phối hợp trong MOIP

Việc phân tích các sáng kiến MOIP dẫn đến việc xác định hai hình thức liên kết chính giữa các chính sách định hướng sứ mệnh và các cộng đồng khoa học khác nhau: Khoa học gắn với sứ mệnh và Khoa học định hướng sứ mệnh:

- Khoa học gắn với sứ mệnh: Các cộng đồng nghiên cứu không chỉ đóng góp vào các dự án được tài trợ bởi những sáng kiến này, các nhà nghiên cứu có thể mong đợi tầm quan trọng của kiến thức khoa học đối với sự đột phá và chuyển đổi, mà họ còn tham gia vào cấu trúc quản trị của MOIP. Điều này thường xảy ra đối với các khuôn khổ định hướng sứ mệnh bao trùm, các chương trình sứ mệnh dựa trên hệ sinh thái và các chương trình chuyên đề định hướng sứ mệnh. Ví dụ, các tổ chức nghiên cứu tham gia Diễn đàn Công nghệ cao HTS2025, Ban Cố vấn Khoa học KIRAS và Ban Chương trình CLIMIT. Trong các sáng kiến này, các tổ chức khoa học đóng góp vào việc định

hướng và phối hợp các sáng kiến này đồng thời chịu ảnh hưởng của chúng với tư cách là những người thực hiện nghiên cứu. Với tư cách là đối tác tích cực trong các sáng kiến chính sách hệ thống này, những người thực hiện nghiên cứu được gắn vào bối cảnh mang tính định hướng cao. Họ trực tiếp tương tác với các nhà hoạch định chính sách, lãnh đạo doanh nghiệp và các bên liên quan khác nhau để giải quyết các vấn đề cụ thể. Đặc biệt, Tổ chức Công nghệ Nghiên cứu đóng vai trò nòng cốt trong nhiều MOIP (thậm chí dẫn dắt một số chương trình trong sáng kiến SIP-SE hoặc SIP-JP). Các hồ sơ “lai ghép” và ‘cầu nối’ của các tổ chức này (giữa các bộ môn, giữa nghiên cứu và lĩnh vực, giữa chính phủ và những người thực hiện nghiên cứu) khiến họ trở thành công cụ đặc biệt như người điều phối và tích hợp hệ sinh thái đổi mới theo phương pháp định hướng sứ mệnh;

- Khoa học định hướng sứ mệnh: liên kết với khoa học một cách gián tiếp hơn trong một số MOIP và đặc biệt là đối với các chương trình dựa trên Thử thách. Ở đó, nghiên cứu đóng góp ở cấp độ dự án và thông qua các cơ quan nghiên cứu có các kênh cụ thể để tương tác với cộng đồng khoa học, tùy thuộc vào mục tiêu của nhiệm vụ. Đây là trường hợp của Pilot-E trong đó Hội đồng nghiên cứu NaUy (RCN) đảm bảo mối liên kết với khoa học trong việc thiết kế các kêu gọi tham gia và thông qua cấu trúc quản trị của chính nó.

MOIP cho phép xác định chung mức độ tham vọng ('chiều sâu' thăm dò) cho mỗi nhiệm vụ, là một phần của chương trình nghị sự chiến lược. Với điều kiện quá trình này không bị các tác nhân có chương trình chiến lược ngắn hạn nắm bắt, hành động tập thể thường có lợi cho các sứ mệnh có rủi ro cao hơn, có phần thưởng cao hơn. Một số sáng kiến như Chương trình NC&PT Moonshot ở Nhật Bản nhằm mục đích thúc đẩy nghiên cứu, phát triển đầy thách thức dựa trên các khái niệm mang tính cách mạng. Nó được xây dựng dựa trên kinh nghiệm trước đây về các chương trình phần thưởng rủi ro cao như FIRST và ImPACT để thực hiện 7 mục tiêu Moonshot đầy tham vọng và dài hạn (2040 hoặc 2050). Điều này ngược với SIP - một MOIP khác của Nhật Bản - nhằm tạo ra sự đổi mới gia tăng bằng cách tập trung vào chứng minh ý tưởng và thương mại hóa. Trong bản thân sáng kiến này, các chương trình khác nhau đều là dựa trên cơ sở khoa học hơn so với các chương trình khác (ví dụ như SIP về 'Tích hợp vật liệu' cho hệ thống thiết kế mang tính cách mạng các vật liệu kết cấu liên quan đến nghiên cứu cơ bản quan trọng).

Các công nghệ “chủ chốt” hoặc công nghệ "xuyên suốt" cực kỳ quan trọng để thực hiện thành công các nỗ lực MOIP nhưng trong hầu hết các trường hợp, chúng không được chính thức đưa vào các sáng kiến này. Chương trình Các Ngành hàng đầu định hướng Sứ mệnh là một trong số rất ít sáng kiến chính thức đưa hỗ trợ vào các công nghệ quan trọng. Chương trình Nghị sự về Tri thức và Đổi mới đồng sản xuất bởi một số Lĩnh vực Hàng đầu dành riêng cho các công nghệ khả dụng quan trọng để duy trì nỗ

lực thực hiện 25 sứ mệnh (Hộp 1).

MOIPs sử dụng nhiều hình thức chiến lược khác nhau tùy theo việc chúng thăm dò các lựa chọn công nghệ thay thế, các lựa chọn kỹ thuật xã hội, các thành phần của chuỗi giá trị hoặc các thể hệ công nghệ khác nhau (Bảng 8).

Bảng 8. Các phương thức thực hiện chính của chiến lược phối hợp trong MOIP

Phương án	Ví dụ về cơ chế phối hợp trong MOIP
Nghiên cứu và phát triển có hệ thống về các lựa chọn công nghệ cạnh tranh để đạt được cùng mục tiêu	• <i>PilotE</i> – Lần kêu gọi đề xuất đầu tiên tài trợ cho 15 hiệp hội bao gồm các công nghệ phát thải thấp khác nhau cho cùng một mục tiêu (bao gồm phà chạy bằng pin và lai ghép hydro/ pin) và các phân khúc thị trường khác nhau, từ các loại tàu chở khách khác nhau (tàu thủy và các loại khác) đến hàng hóa và phà có kích thước khác nhau. Lần kêu gọi thứ hai mở rộng một cách có chủ đích nhằm bao quát các phân đoạn giao thông đường bộ không phát thải khác nhau (vận tải hàng hóa hạng nhẹ và hạng nặng; máy xây dựng không phát thải; giao thông công cộng không phát thải) • <i>Moonshot</i> - Sáng kiến đã chính thức hóa và phản ánh chiến lược danh mục đầu tư chuyên dụng trong cơ cấu quản lý (Hộp 13) • <i>Horizon</i> - Các 'kêu gọi sứ mệnh' không theo quy tắc và đánh giá kép các đề xuất dự án, ở cấp độ chất lượng nội tại của từng dự án riêng lẻ (ví dụ: sự xuất sắc và tác động dự kiến) và ở cấp độ danh mục đầu tư (phù hợp với danh mục đầu tư)
Thử nghiệm các lựa chọn kỹ thuật xã hội khác nhau (bao gồm khuôn mẫu sử dụng, sự chấp thuận, v.v.)	• <i>MoF</i> - Five Mobility Labs đặt tại bốn khu vực đô thị tìm kiếm các giải pháp giao thông mới bằng cách kết hợp ý tưởng của người dùng, người dân và các nhà đổi mới địa phương với các phương pháp và công cụ mới như tư duy thiết kế hoặc đồng sáng tạo.
Mức độ bao phủ của các thành phần chuỗi giá trị khác nhau	• <i>SIP-SE</i> và <i>Y tế sức khỏe định hướng sứ mệnh</i> - MOIP nhằm mục đích hỗ trợ sự xuất hiện của các sinh thái để giải quyết thách thức xã hội cung cấp hỗ trợ hạt giống cho việc phát triển các chương trình nghị sự hoặc tầm nhìn chiến lược tập thể bao gồm các phân đoạn chuỗi giá trị khác nhau
Thử nghiệm các thể hệ công nghệ khác nhau, với mức độ tham vọng tăng dần	• <i>CLIMIT</i> - Kế hoạch Chương trình được xây dựng, phát triển bởi Ban Chương trình và hai cơ quan hợp tác bao gồm các mục tiêu hoạt động tương ứng với ba 'lĩnh vực trọng tâm' với các khoảng thời gian khác nhau (ngắn hạn, trung hạn và dài hạn): Chuỗi giá trị CCS với quy mô đầy đủ giai đoạn đầu ở Châu Âu (biểu thị, cho đến năm 2022); Lưu trữ CO2 quy mô lớn ở thềm lục địa Na Uy ở Biển Bắc (phổ biến đến năm 2025); Các giải pháp trong tương lai cho CCS (cho đến năm 2035 và hơn thế nữa). • <i>PilotE</i> - Kêu gọi đề xuất liên tiếp (hàng năm) đã đặt ra các mục tiêu ngày càng tham vọng, kêu gọi các giải pháp công nghệ chi tiết hơn

Nguồn: OECD MOIP Toolkit, How to coordinate MOIPs to cover various potential options with different levels of risks and rewards to fulfil the objectives? (Novelty), <https://stip.oecd.org/stip/moip/questions/Q8>

Một số sáng kiến MOIP đã phản ánh các chiến lược danh mục của chúng trong thiết kế và quản trị. Đó là trường hợp của Chương trình nghiên cứu và phát triển Moonshot nhằm mục đích tạo ra những đổi mới đột phá và thúc đẩy nghiên cứu và phát triển đầy thách thức dựa trên các khái niệm mang tính cách mạng. Nó đã chính thức hóa cơ cấu quản lý kép sáng tạo với các Giám đốc chương trình (chịu trách nhiệm về danh mục dự án nhằm đạt được một mục tiêu nhất định) và các Quản lý dự án (chịu trách nhiệm về một dự án) để tối đa hóa cơ hội hiện thực hóa từng mục tiêu trong số bảy mục tiêu đầy tham vọng của mình (Hộp 12). Đây thường là trường hợp về các sáng

kiến lấy cảm hứng từ mô hình DARPA.

Thực hiện phương pháp danh mục đòi hỏi phải thay đổi các phương thức lựa chọn và đánh giá dự án. Trong Horizon Europe, EC triển khai phương pháp danh mục ở cấp độ từng nhiệm vụ. Một điểm mới quan trọng của “kêu gọi sứ mệnh” liên quan đến quá trình đánh giá sẽ kết hợp phương pháp đánh giá truyền thống về chất lượng nội tại của các từng đề xuất với đóng góp tiềm năng của chúng vào một danh mục hoạt động nhất quán hướng tới việc đạt được được các sứ mệnh. Phương án dự kiến là thực hiện kêu gọi 2 giai đoạn: giai đoạn 1 đánh giá chất lượng nội tại của mỗi đề xuất được đệ trình; và giai đoạn 2 xác định các đề xuất chất lượng cao cùng với cách tối đa hóa tác động dự kiến của toàn bộ danh mục. Các ủy ban đánh giá sẽ phải linh hoạt hơn để thích ứng với phương pháp định hướng sứ mệnh. Ví dụ: Điều 26 của Quy chế quy định rằng Ủy ban đánh giá có thể xếp hạng các đề xuất đã vượt qua các ngưỡng áp dụng tùy theo đóng góp của chúng vào việc đạt được các mục tiêu chính sách cụ thể, và cũng có thể đề xuất bất kỳ điều chỉnh đáng kể nào đối với các đề xuất trong trường hợp cần thiết về tính nhất quán của danh mục.

Hộp 12. Chiến lược danh mục trong Chương trình nghiên cứu và phát triển Moonshot

Chương trình NC&PT Moonshot đã đặt ra 7 mục tiêu Moonshot đầy tham vọng như “*hiện thực hóa một xã hội trong đó con người có thể thoát khỏi những giới hạn về cơ thể, não bộ, không gian và thời gian vào năm 2050*”.

Trong mỗi dự án, các nghiên cứu được tài trợ tập trung vào việc đạt được những mục tiêu này. Ở cấp độ của mỗi mục tiêu, nó cũng thực hiện phương pháp danh mục để quản lý rủi ro thất bại cao của các dự án. Ý tưởng chính là tạo ra một hệ thống danh mục đầu tư R&D như một gói các dự án cho mỗi Mục tiêu Moonshot và đánh giá khả năng đạt được mục tiêu ở cấp độ gói này, không phải ở cấp độ của từng dự án riêng lẻ. Chọn từ 3 đến 13 dự án cho mỗi mục tiêu trong số 7 mục tiêu. Chiến lược này được phản ánh trong thiết kế chương trình. Giám đốc Chương trình được bổ nhiệm cụ thể tại cấp độ từng mục tiêu Moonshot và được giao nhiệm vụ phát triển và thực hiện Kế hoạch Danh mục đầu tư. Giám đốc Chương trình có nhiệm vụ chọn các dự án với các cách thức và phương pháp khác nhau để đáp ứng các mục tiêu Moonshot tương ứng.

Nói một cách tổng quát hơn, Chương trình NC&PT của Moonshot đã thực hiện phương pháp thăm dò ở tất cả các giai đoạn, từ việc lựa chọn mục tiêu thông qua động não và tham vấn (bắt đầu từ 3 lĩnh vực mục tiêu để mở ra 13 tầm nhìn và 25 mục tiêu tiềm năng, để cuối cùng chọn ra 7 mục tiêu) đến việc thực hiện chiến lược danh mục đầu tư của các Giám đốc Chương trình.

Nguồn: <https://stip.oecd.org/stip/moip/case-studies/16>

5.5. Bài học kinh nghiệm về thực thi chính sách trong MOIP

Cuối cùng, MOIP chung quy là thực hiện gói công cụ phối hợp nhất quán, được khớp nối và huy động để đạt được sứ mệnh. Việc phân tích việc thực hiện chính sách trong MOIP là một thách thức vì sự đa dạng của các công cụ được huy động và tầm quan trọng của các dự phòng thực tế đối với việc triển khai thành công, điều này làm cho bất kỳ sự khái quát hóa nào cũng trở nên khó khăn, đòi hỏi rất nhiều thông tin chi tiết mà không dễ gì có được.

5.5.1. Làm thế nào để tích hợp các gói công cụ nhất quán trong MOIP?

Các đặc trưng của việc kết hợp các công cụ chính sách trong MOIP

Trái ngược với khối lượng công việc không lồ tập trung vào pha trộn chính sách

mới nổi, MOIP là các hỗn hợp chính sách được thiết kế có chủ ý, được điều chỉnh để đạt được sứ mệnh cụ thể. Về nguyên tắc, các thỏa thuận phối hợp và tăng cường đối thoại giữa các nhà hoạch định chính sách trong MOIP có thể tăng cường các tương tác tích cực và giảm tác động không mong muốn của các tương tác tiêu cực giữa các công cụ chính sách:

- hiệu quả cao hơn khi thực hiện một bộ tích hợp các công cụ bổ sung, ví dụ, bao gồm các nhu cầu hoặc giai đoạn khác nhau của chu kỳ đổi mới cho cùng một nhóm đối tượng;
- kiểm soát tốt hơn các hình thức tương tác khác nhau tồn tại giữa các công cụ cho các nhóm mục tiêu, công nghệ, lĩnh vực, các vấn đề xã hội giống nhau hoặc khác nhau, ở các cấp quản trị khác nhau;
- giảm sự chồng chéo giữa các công cụ và tránh những khoảng trống có thể khiến một số nhu cầu hỗ trợ không được giám sát;
- chia sẻ dữ liệu và thông tin giữa các cơ quan chính sách nhiều hơn, có thể cải thiện hiệu lực và hiệu quả của các công cụ (ví dụ: thông qua việc xác định mục tiêu và ngăn chặn các hành vi cơ hội; chia sẻ dữ liệu giám sát một cách tốt hơn);
- nền kinh tế do sự phân công lao động tốt hơn giữa các nhà điều hành các công cụ khác nhau.

Thực hành kết hợp các công cụ chính sách trong MOIP

Phần lớn các MOIP được xây dựng dựa trên các công cụ chính sách hiện có do các bộ và cơ quan tham gia điều hành. Phản ánh các đặc trưng của tổng thể các chính sách quốc gia, các công cụ huy động trong MOIP chủ yếu là can thiệp trực tiếp, từ các hình thức tài trợ, trợ cấp và cho vay đến mua sắm công và cả một số hỗ trợ kỹ thuật cho công tác đào tạo hoặc nâng cao kỹ năng. Do đó, những điểm mạnh, điểm yếu và có thể là những khoảng trống trong các chính sách quốc gia cơ bản kết hợp tạo điều kiện rất lớn cho việc thiết kế các MOIP. Trong khi hầu hết các sáng kiến đều xây dựng các cơ chế và cơ quan quản trị mới ở cấp độ định hướng chiến lược và phối hợp chính sách, thì chỉ rất ít sáng kiến thiết lập các phương thức can thiệp mới. Ví dụ, điều này đúng đối với MTIP - tập trung vào các thỏa thuận phối hợp cho phép các tổ chức tận dụng tốt hơn các công cụ sẵn có. Một ngoại lệ là Chương trình nghiên cứu, phát triển và đổi mới định hướng sứ mệnh (MOOI). Công cụ này hỗ trợ cho tập đoàn đa ngành phát triển các đề xuất trong đó kết hợp các giải pháp phụ công nghệ và phi công nghệ khác nhau, bao gồm cả các hoạt động liên quan đến thương mại hóa và sự chấp nhận của xã hội đối với các dự án.

MOIP nói chung ít được tích hợp ở cấp độ thực hiện hơn so với cấp độ định hướng và điều phối. Trong nhiều trường hợp, việc tài trợ và triển khai các hoạt động thuộc về các cơ quan cụ thể sử dụng danh mục công cụ riêng của họ, theo các định hướng và hướng dẫn do cấp quản trị cấp trên quyết định. Tuy nhiên, có thể rút ra một số bài học

quý báu từ các cơ chế và quy trình đã được thiết lập nhằm đưa ra khuôn khổ nhất quán và hiệu quả cho việc thực hiện các hoạt động ‘phi tập trung hóa’ nhằm đạt được các mục tiêu chung (Bảng 9).

Bảng 9. Các phương thức tích hợp các công cụ chính sách chính trong MOIP

Phương án	Ví dụ về kết hợp cơ chế và quy trình trong MOIP
Tích hợp hoạt động thông qua cơ quan chuyên trách	• <i>PilotE</i> – Sự tham gia của các ‘chủ sở hữu’ công cụ khác nhau vào các nhóm công tác chung, nơi họ có thể điều phối kế hoạch và trao đổi thông tin thực tế. • <i>SIP-SE</i> - Văn phòng Chương trình tại mỗi SIP.
Tích hợp hoạt động thông qua các kế hoạch hành động được xác định chung	• <i>MTIP</i> - Trong mỗi Chương trình tri thức và đổi mới (KIA) và đối với mỗi sứ mệnh, các mục tiêu của sứ mệnh được chuyển thành các chương trình đổi mới định hướng sứ mệnh nhiều năm (MMIP) cụ thể bao trùm toàn bộ chuỗi kiến thức và đổi mới. Các MMIP này nêu rõ kiến thức và những thách thức đổi mới cần giải quyết trong ngắn hạn, cũng như các hoạt động đổi mới và kiến thức cần thiết trong toàn bộ chuỗi đổi mới. MMIP cũng đưa ra những đóng góp dự kiến từ các tác nhân khác nhau (bao gồm từ các Ngành hàng đầu khác nhau). Với một sứ mệnh nhất định, sẽ có nhiều hơn một MMIP. • <i>Moonshot</i> và <i>SIP-JP</i>: giám đốc chương trình (cho mỗi mục tiêu trong Moonshot; cho mỗi chương trình trong SIP-JP) soạn thảo các Kế hoạch NC&PT cụ thể đưa ra các mục tiêu và hoạt động sẽ được thực hiện. Các kế hoạch được sửa đổi hàng năm và được xác nhận bởi các cơ quan quản lý cấp trên. • <i>Horizon</i>: dựa trên tư vấn của Ban sứ mệnh, Kế hoạch chiến lược Horizon Europe sẽ không chỉ bao gồm các mục tiêu nhiệm vụ mà còn có các thông tin về danh mục các hoạt động nghiên cứu và đổi mới cần thiết để đạt được từng mục tiêu đó. Thông tin thêm về việc thực hiện các sứ mệnh sẽ được trình bày trong các chương trình làm việc khác nhau.
Tích hợp hoạt động thông qua các quy trình chung	• <i>PilotE</i> - Tích hợp kêu gọi đề xuất, bao gồm tất cả các giai đoạn của dự án từ nghiên cứu ứng dụng đến triển khai thị trường (‘một cửa’). • <i>CLIMIT</i> - nhiều kết nối và trao đổi thông tin giữa CLIMIT R&D (do RCN điều hành) và CLIMIT DEMO (do Gassnova điều hành). • <i>MTIP</i>: Tích hợp hệ thống giám sát bao gồm các dữ liệu về tất cả các khía cạnh triển khai KIA ‘Năng lượng’.

Nguồn: OECD MOIP Toolkit, *How to package together different policy instruments to achieve common objectives?* (policy mix consistency), <https://stip.oecd.org/stip/moip/questions/Q11>

Việc phân tích các hỗn hợp chính sách trong các MOIP khác nhau cho thấy phạm vi các công cụ chính sách được huy động chung cho bất kỳ thách thức nhất định nào đã được mở rộng. Khi tăng cường tập trung vào nhiều thách thức xã hội, các tổ chức chính sách mới “được đưa vào” sáng kiến chính sách mang theo các phương thức can thiệp của chúng. Đây là trường hợp xảy ra sau ‘cải cách định hướng sứ mệnh’ của chính sách Các Ngành hàng đầu vào năm 2018 khi các nhà hoạch định chính sách mới tham gia vòng kết nối chính sách, cam kết nguồn lực và bổ sung vào chính sách và hộp công cụ quy định sẵn có để đạt được các sứ mệnh mục tiêu.

Các MOIP khác nhau rất nhiều không chỉ theo chiều rộng và tính đa dạng của hỗn hợp chính sách của chúng mà còn theo mức độ tích hợp của các công cụ này:

- Nhìn chung, các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao quát có tính

‘phân tán’ nhiều hơn, tuy nhiên vẫn có những biến đổi đáng kể. Một số được thiết kế như "bảo trợ chính sách", gắn các công cụ vào một cấu trúc quản trị cấp cao thống nhất (để thiết lập chương trình nghị sự và lập chương trình), đôi khi được bổ sung bởi các nhóm công tác hoạt động. Ví dụ, các khuôn khổ chiến lược định hướng sứ mệnh bao quát mang tính chất 'chiến lược' hoặc 'chính sách', như HTS2025, LTP và ở một mức độ thấp hơn là MTIP, được phân tán nhiều hơn so với các khuôn khổ được thiết kế dưới dạng chương trình độc lập như SIP-JP. Một số khuôn khổ đã xây dựng hệ thống dữ liệu tích hợp hoặc các thủ tục hành chính phổ biến như danh mục chi phí liên bộ / liên cơ quan, báo cáo kinh phí và báo cáo trách nhiệm giải trình khác, hài hòa các cuộc kêu gọi, hướng dẫn áp dụng chung và hồ sơ của các nhà quản lý. ImPACT, SIP-JP và Moonshot ở Nhật Bản, và các phái bộ EU thuộc phạm trù này.

- Các chương trình dựa trên thử thách có tính tích hợp hơn. Một số trong số đó cố gắng như là một chương trình tích hợp cho các nhóm mục tiêu và đối tác. Pilot-E ở Na Uy nhằm mục đích cung cấp “đơn vị một cửa” để hỗ trợ công khai cho các ứng viên công và tư nhân. Điều này đòi hỏi phải khắc phục các vấn đề vận hành liên quan đến hệ thống CNTT, hệ thống báo cáo, và liên kết các quy trình.

- Mức độ tích hợp khác nhau trong các chương trình chuyên đề định hướng sứ mệnh. Tại Na Uy, chương trình CLIMIT đưa ra quy trình dự án dài mang tính tích hợp ít hơn với hai điểm đầu vào riêng biệt cho hai hợp phần chương trình CLIMIT NC&PT và CLIMIT DEMO. Hai cơ quan quản lý hợp phần tương ứng tự nguyện duy trì một số chồng chéo giữa các công cụ hỗ trợ phát triển thử nghiệm để cho phép các công ty lựa chọn chương trình phù hợp nhất với kế hoạch của họ ở giai đoạn then chốt này.

Một giá trị gia tăng quan trọng của MOIP là cho phép điều chỉnh danh mục công cụ cho từng sứ mệnh. Ví dụ, Quỹ Thách thức Chiến lược Công nghiệp (ISCF) của Anh huy động một loạt các công cụ cụ thể để đạt được các mục tiêu của mình, từ việc phân bổ các khoản tài trợ đến việc thành lập các trung tâm xuất sắc hoặc các chương trình trình diễn. Mỗi ISCF có một ngân sách riêng để tiến hành các hoạt động của mình trong suốt 4 năm. Tương tự, ở Horizon Europe, mỗi báo cáo của ban sứ mệnh đề xuất sự kết hợp của một loạt các công cụ tài trợ và hành động cụ thể (bao gồm quy định, chính sách, đầu tư, mua sắm, ...), sẽ được hỗ trợ bởi một loạt các hoạt động ở châu Âu, cấp nhà nước và địa phương.

MOIP tập hợp khối lượng chuyên môn quan trọng và tài trợ cho các mục tiêu đã chọn, cho phép hỗ trợ các hoạt động rộng hơn và/hoặc nhiều tham vọng hơn. Trong Pilot-E, hiệp hội được tài trợ lớn hơn và giải quyết các mục tiêu thách thức hơn mà nó thường xảy ra trong các chương trình hỗ trợ khác của nó.

5.5.2. Làm thế nào để tối đa hóa cam kết của các đối tác nhà nước và tư nhân trong MOIP?

Các đặc trưng của MOIP để tăng cường cam kết của các đối tác công và tư

Giống như các hình thức hợp tác khác, về mặt lý thuyết, MOIP là một cách để nội bộ hóa một số hiệu ứng lan tỏa tiềm năng đặc trưng cho nghiên cứu và đổi mới, do đó khôi phục một phần động lực của các doanh nghiệp tư nhân để thực hiện các hình thức hoạt động này. Do khả năng thích hợp yếu và tính không chắc chắn cao của các đầu ra của nghiên cứu và đổi mới, các doanh nghiệp thường miễn cưỡng tham gia NC&PT, đặc biệt là hướng tới các mục tiêu dài hạn và đầy tham vọng. Tình trạng này dẫn đến vấn đề mà ai cũng biết là đầu tư dưới mức của khối tư nhân cho nghiên cứu. Lý thuyết cho rằng việc tập hợp các đối tác và thậm chí cả các đối thủ cạnh tranh trong các chương trình hợp tác có thể giảm bớt sự miễn cưỡng này thông qua việc thiết lập các thỏa thuận (quy tắc IP, chia sẻ ngân sách, ...) liên quan đến phân công lao động và chia sẻ rủi ro và kết quả giữa các đối tác. Điều này cho phép nội bộ hóa một số hiệu ứng lan tỏa tiềm năng, do đó có thể khôi phục phần nào động lực của các doanh nghiệp để thực hiện NC&PT. Đây là một trong những tác động dự kiến chính của hợp tác NC&PT đối với chỉ tiêu cho NC&PT của doanh nghiệp (cùng với nền kinh tế theo quy mô và phạm vi, và học hỏi) trong hiệp hội nghiên cứu. Việc đồng tài trợ bởi các cơ quan công bổ sung cho những động lực này và làm giảm rủi ro liên quan đến NC&PT. Sự giám sát của các cơ quan công quyền, có vai trò quan trọng trong MOIP, cũng có thể giúp kiểm soát sự bất cân xứng quyền lực và các hành vi cơ hội giữa các đối tác.

Việc các cơ quan công quyền xác nhận và tán thành chương trình chiến lược, đôi khi có sự can thiệp của cấp chính trị cao nhất, sẽ nâng cao lòng tin và hạn chế rủi ro ngăn cản đầu tư tư nhân. Một số học giả đã gợi ý rằng việc khởi động sáng kiến NC&PT hợp tác quy mô lớn do các cơ quan công quyền hỗ trợ sẽ thu hút sự chú ý của các đối tác tiềm năng trong ngành về tầm quan trọng của các lĩnh vực mà sáng kiến được thực hiện, do đó thúc đẩy sự tham gia của tư nhân trong nỗ lực này. Tính minh bạch dự kiến của các sứ mệnh có thể làm cho cái gọi là 'hiệu ứng tín hiệu' này thậm chí còn mạnh hơn so với các can thiệp STI truyền thống. Khoảng thời gian dài hạn của một số MOIP (với khoảng thời gian nhiệm vụ kéo dài đến năm 2050 như Chương trình NC&PT Moonshot của Nhật Bản) cũng củng cố lòng tin vào sự ổn định của sự ủng hộ của công chúng đối với những thách thức được lựa chọn trong các thay đổi chính sách của các đảng cầm quyền.

Sự tham gia của người dùng và các cơ quan có ảnh hưởng đến nhu cầu (ví dụ như cơ quan quản lý, cơ quan quản lý mua sắm công, ...) trong MOIP làm giảm sự không chắc chắn của thị trường tới một mức độ nào đó. Sự khớp nối của nhu cầu, thường bị bỏ qua nhất không chỉ trong các chính sách đổi mới truyền thống mà còn trong các chính sách dựa trên thách thức, rất cần thiết để đưa các mối quan tâm và giá trị của người dùng hoặc người dân vào việc xác định vấn đề. Sự tham gia của họ cho phép tạo cơ hội học hỏi tập thể và giảm nguy cơ can thiệp không phù hợp với ưu tiên của người dùng mục tiêu hoặc không ảnh hưởng đến họ khi cần để đạt được mục tiêu.

Thực tiễn nâng cao cam kết của các đối tác công và tư trong MOIP

Mặc dù nó khác với tiệm cận của sáng kiến, với sự phát triển và thương mại hóa, các đối tác công nghiệp đang tham gia mạnh mẽ vào các MOIP. Các sáng kiến MOIP đã sử dụng các cách khác nhau để nâng cao và đảm bảo các cam kết của các đối tác công nghiệp (Bảng 10).

Bảng 10. Các phương thức chính để thúc đẩy cam kết của các đối tác trong MOIP

Phương án	Ví dụ về các phương thức thúc đẩy cam kết của các đối tác trong MOIP
Thỏa thuận theo hợp đồng bao quát	• <i>MTIP</i> - Giao ước Tri thức và Đổi mới (KIC) hình thành thỏa thuận giữa các cơ quan công quyền, doanh nghiệp, tổ chức tri thức và các tổ chức xã hội dân sự tiềm năng về các cam kết dự kiến tương ứng của họ trong 4 năm tới, phù hợp với các Thách thức lớn và chương trình chiến lược của sứ mệnh. • <i>UKIS</i> - Thỏa thuận theo lĩnh vực là quan hệ đối tác giữa chính phủ và các lĩnh vực công nghiệp nhằm cung cấp chương trình đầu tư trong một khoảng thời gian về các vấn đề cụ thể của lĩnh vực phù hợp với Chiến lược Công nghiệp Vương quốc Anh và những Thách thức lớn của Chiến lược này.
Sự tham gia của các đối tác trong quản trị	• <i>CLIMIT</i> - Các thành viên Ban Chương trình đến từ các ngành công nghiệp, trường đại học và viện nghiên cứu và được bổ nhiệm bởi Bộ Dầu khí và Năng lượng. Họ phát triển Kế hoạch Chương trình 6 năm CLIMIT. • <i>HTS2025</i> - Các đối tác nhà nước và tư nhân tham gia vào Diễn đàn Cấp cao và rộng hơn là được hỏi tư vấn ý kiến trong một số trường hợp.
Sự tham gia của người dùng vào dự án	• <i>PilotE</i>: Các ứng dụng phải có kế hoạch thị trường. Hơn nữa, yêu cầu người dùng tiềm năng của các giải pháp được xây dựng, phát triển phải tham gia dự án từ giai đoạn ứng dụng. • <i>PilotE</i> và <i>CLIMIT</i> - Đối thoại mạnh mẽ với các ứng viên trong các lần kêu gọi đề xuất. • <i>MoF</i> và <i>KIRAS</i> – việc tham gia vào các dự án là bắt buộc đối với người dùng tiềm năng.
Sự tham gia của các đối tác trong việc xác định sứ mệnh	• <i>MTIP</i> – Nhóm lĩnh vực hàng đầu và nhóm nhiệm vụ - nhóm phát triển chương trình thách thức - dẫn đầu ngành • <i>SIP-SE</i> - Các chương trình SIP bao gồm các đối tác công và tư nhân đại diện cho tất cả các chuỗi tác nhân liên quan đến mục tiêu / thách thức cụ thể • <i>Tầm nhìn</i> – Dự án bao gồm toàn bộ hệ thống sinh thái nổi bật, tập hợp xung quanh 'Tầm nhìn' chung

Nguồn: OECD MOIP Toolkit, How to maximise the involvement of public and private stakeholders involved in MOIPs? (Fundability), <https://stip.oecd.org/stip/moip/questions/Q8>

Trong một số MOIP, chính phủ và các đối tác ký các thỏa thuận chính thức kéo dài nhiều năm nhằm chính thức hóa các cam kết tương ứng để đạt được các sứ mệnh. Tại Hà Lan, Giao ước Tri thức và Đổi mới (KIC) là một thỏa thuận giữa cơ quan công quyền (quốc gia và khu vực), doanh nghiệp, tổ chức tri thức và các tổ chức xã hội dân sự tiềm năng về các cam kết dự kiến tương ứng trong giai đoạn bốn năm tới. KIC đặt mục tiêu đảm bảo rằng các tổ chức tri thức tư và công và các cơ quan công quyền cùng đầu tư vào NC&PT và đổi mới để đạt được Chương trình nghị sự đổi mới và Tri thức toàn diện. KIC 2020-2023 đã được ký kết bởi khoảng 30 đối tác, bao gồm các chỉ định cam kết với tổng giá trị 4,9 tỷ EUR mỗi năm trong 2 năm đầu tiên của giai đoạn này, trong đó 2,05 tỷ EUR sẽ đến từ các nguồn tư nhân và 2,85 tỷ EUR từ quỹ công.

Tại Vương quốc Anh, Thỏa thuận theo ngành là quan hệ đối tác giữa chính phủ và các ngành (đại diện bởi các hiệp hội ngành) nhằm cung cấp chương trình đầu tư trong một khoảng thời gian về các vấn đề cụ thể của ngành phù hợp với Chiến lược công nghiệp của Vương quốc Anh và những thách thức lớn của nó. Thỏa thuận theo ngành được khởi xướng thông qua việc kêu gọi các ngành đưa ra các đề xuất nhằm nâng cao năng suất trong các lĩnh vực tương ứng của họ. Sau đó, chính phủ làm việc với lãnh đạo của từng ngành để đảm bảo rằng đề xuất này là mạnh mẽ và phù hợp với các mục tiêu của Chiến lược. Trong năm 2020, hơn 10 thỏa thuận ngành đã được ký kết, chiếm khoản đầu tư trong ngành đáng kể cùng với chính phủ. Thỏa thuận Khoa học Đời sống đầu tiên bao gồm gần 500 triệu Bảng do chính phủ hỗ trợ cho các chương trình nghiên cứu lớn, mới và hơn 1 tỷ Bảng đầu tư vào ngành mới.

Người dùng đóng vai trò quan trọng giúp nâng cao cơ hội thành công và sự sẵn sàng của các chủ đầu tư khi tham gia vào các dự án rủi ro hơn. Trong một số MOIP, sự tham gia của người dùng là bắt buộc và nó được xét đến trong việc đánh giá đề xuất ở một số MOIP khác. Trong Pilot-E, các ứng dụng của đối tác phải bao gồm một kế hoạch phát triển lộ trình dẫn đến việc giới thiệu thị trường với các mốc quan trọng. Ở giai đoạn đầu, kế hoạch này được phát triển với những người dùng tiềm năng giống như một loại ‘ý định thư’ hơn là một hợp đồng ràng buộc vì nó vẫn là điều kiện để dự án thành công. Người dùng tiềm năng của các giải pháp được phát triển cũng được yêu cầu tham gia vào dự án từ giai đoạn ứng dụng. Trong chương trình AAL ở Áo, các dự án có thể thu hút thành công người dùng cuối như các nhà cung cấp dịch vụ chăm sóc và hỗ trợ, với cường độ cao hơn so với các chương trình tài trợ STI khác ở Áo. Chương trình này đã góp phần tăng cường mạng lưới giữa các nhóm bên liên quan, hiểu rõ hơn về nhu cầu và yêu cầu của người dùng cuối, đồng thời tăng cường hợp tác giữa những người thực hiện nghiên cứu và các nhà cung cấp dịch vụ lợi ích chung.

Quan hệ gần gũi giữa các cơ quan công quyền và các đối tác tạo ra mức độ tin cậy cao hơn, do đó có lợi cho mức độ tham gia của các doanh nghiệp tư nhân. Các đối tác thường tham gia vào một số cơ quan quản lý MOIP hoặc, đặc biệt là trong các chương trình sứ mệnh dựa trên Hệ sinh thái, trong định nghĩa của chương trình chiến lược sẽ hướng dẫn các hoạt động của họ. Trong ISCF của Anh, khu vực công nghiệp đang tham gia vào tất cả các giai đoạn của việc xác định thách thức. Trong quá trình lựa chọn thách thức, các tương tác trực tiếp với ngành không chỉ cho phép xác định rõ hơn thách thức được đề xuất mà còn kiểm tra ‘đề án kinh doanh’ thách thức trong ‘giai đoạn đàm phán ngành’ chuyên dụng. Trước khi được phê duyệt cuối cùng, chính phủ làm việc trực tiếp với các ngành công nghiệp và các đối tác để tìm kiếm đồng đầu tư cùng với tiền công quỹ. Sau khi các thách thức đã được lựa chọn và thông qua, ngành công nghiệp đóng một vai trò rất lớn trong mỗi thách thức ISCF và dự kiến sẽ cam kết nguồn lực đáng kể cho các hoạt động Thách thức. Lãnh đạo cấp cao trong ngành được

bổ nhiệm trong mỗi thách thức sẽ giúp UKRI đảm bảo đầu tư từ ngành công nghiệp và điều chỉnh tầm nhìn của thách thức.

Hỗ trợ kỹ thuật cho các nhóm trong quá trình kêu gọi đề xuất và trong suốt thời gian diễn ra dự án, ngoài việc cấp vốn, sẽ tăng cường sự tham gia và tác động của chúng. Như đã đề cập, cách phương pháp thực hành của các cơ quan công quyền là đặc điểm chính của nhiều sáng kiến MOIP. Là một phần của Giải thưởng Nhà sáng tạo Tương lai của Quỹ Khoa học Ireland (SFI), các nhóm nghiên cứu được tài trợ được hướng dẫn bởi những người được gọi là “Nhà Quản lý Nghiên cứu thách thức”. Trong mô hình tương tự như mô hình được DARPA sử dụng, họ sẽ dẫn dắt việc quản lý các thách thức cụ thể trong chương trình này và hỗ trợ cho các nhóm nghiên cứu được tài trợ tư vấn cho họ về quy trình, phối hợp đào tạo và tạo cơ hội cho các nhóm kết nối với các bên liên quan trong hệ sinh thái đổi mới rộng lớn hơn. Một tính năng chính của Giải thưởng Nhà sáng tạo Tương lai SFI là cung cấp đào tạo cho các nhóm nghiên cứu được tài trợ để phát triển các kỹ năng trong một loạt các lĩnh vực liên quan đến việc đẩy nhanh tác động của công trình của họ. Những lĩnh vực này bao gồm tinh thần khởi nghiệp, truyền thông và tư duy thiết kế. Các Nhà quản lý Nghiên cứu Thách thức giám sát quá trình này để đảm bảo rằng các nhóm nhận được sự hỗ trợ thích hợp và luôn tập trung vào các mục tiêu của họ.

Cuối cùng, tài trợ công, trong MOIP cũng như trong bất kỳ hình thức chính sách nào khác, là một động lực quan trọng giúp giảm mức độ rủi ro và tạo đòn bẩy cho đầu tư tư nhân. Không có gì ngạc nhiên khi mức kinh phí sẵn có để hỗ trợ các hoạt động (nghiên cứu, đổi mới và hơn thế nữa) khác nhau tùy theo quy mô, phạm vi và loại hình MOIP. Trong bản thân một sáng kiến, ngân sách cho mỗi "mục tiêu chính" cũng có thể thay đổi một cách hợp lý, phù hợp với sự bố trí "được thiết kế riêng" cho từng sứ mệnh.

Mức độ tích hợp các MOIP cao hơn thường cho phép có một ngân sách dành riêng, mặc dù "ảo", là ngân sách liên bộ hoặc liên cơ quan và đa kỳ. Nguồn vốn phân bổ cho các sáng kiến MOIP thường đến từ các đơn vị khác nhau (và quỹ của chính phủ), liên quan đến lĩnh vực can thiệp chuyên đề hoặc trách nhiệm chức năng (ví dụ: hỗ trợ nghiên cứu/hỗ trợ đổi mới). Điều này có thể được thực hiện bằng cách dự phòng quỹ trong ngân sách của các tổ chức khác nhau, trong các sáng kiến lớn hơn và phi tập trung hơn, hoặc bằng cách đóng góp vào một “central pot”. Ví dụ, ở Nhật Bản, SIP được tài trợ thông qua 1 khoản "lỗ dự kiến" 4% đối với ngân sách STI của các bộ tham gia khác nhau. Ngay cả trong các khuôn khổ nhiệm vụ chiến lược bao trùm phi tập trung nhất, vẫn có thể có các cơ chế để đảm bảo các cam kết tài chính (bao gồm từ các bên liên quan) như các thỏa thuận Lĩnh vực đã đề cập trước đó để tài trợ cho Chiến lược Công nghiệp của Anh hoặc KIC của Hà Lan.

3.5.3. Làm thế nào để đánh giá và rút kinh nghiệm từ việc triển khai MOIP?

Các đặc trưng của việc đánh giá MOIP

Các công cụ và kỹ thuật đánh giá MOIP vẫn là những công cụ được phát triển để đánh giá các chương trình và kế hoạch riêng lẻ mặc dù đã có xu hướng rõ ràng đối với các chính sách hệ thống.

Việc thiếu các phương pháp đánh giá trên toàn hệ thống một phần không nhỏ là do sự phức tạp của các chính sách hệ thống mà quy mô và phạm vi, cấu trúc lồng ghép, cũng như thiết kế đa chiều và đa cấp làm cho mối quan hệ nhân - quả trở nên phi tuyến tính và do đó khó được đo lường một cách chi tiết và rõ ràng. Các lý do khác có thể nằm ở tâm lý ngại rủi ro nhất định của các nhà hoạch định chính sách cản trở việc phát triển và áp dụng các phương pháp đánh giá mới, và nói chung là do áp lực về trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải có sự rõ ràng, định lượng rõ ràng, kết quả.

Các chính sách mang tính hệ thống đã giúp bản thân chúng tốt hơn trong việc đánh giá quá trình tập trung nhiều hơn vào việc học hỏi và cải thiện hơn là đánh giá kết thúc. Tuy nhiên, nếu không có chính sách nào gần đạt tới mức đánh giá hệ thống hoàn chỉnh, thì việc xem xét các đánh giá STI được thực hiện trong năm 2016 đã đưa ra các hình thức đánh giá 'toàn diện' khác nhau, tức là các đánh giá vượt ra ngoài các công cụ chính sách riêng lẻ.

Các quốc gia có thực hành đánh giá tổng thể tiên tiến nhất cũng là những quốc gia đưa việc phản ánh và thực hiện MOIP đi xa nhất. Khảo sát về thực hành đánh giá ở 28 quốc gia thành viên EU cho thấy hình thức lý tưởng của cái mà họ xác định là "đánh giá chính sách đổi mới theo định hướng hệ thống". Yếu tố thứ hai được xác định bởi bốn thuộc tính chính: phạm vi bao trùm (công cụ chính sách, kết hợp chính sách, đánh giá kết quả hoạt động kinh tế - xã hội), quan điểm hệ thống (đánh giá toàn hệ thống), tính tạm thời (tính thường xuyên trong việc đánh giá) và tính đa dạng của chuyên môn được sử dụng. Mặc dù định nghĩa này hơi xa so với những gì được đánh giá về MOIP, nhưng nó cung cấp những kiến thức có giá trị về lợi ích chung và năng lực của các quốc gia để thực hiện đánh giá đó. Nghiên cứu cho thấy 28 quốc gia thành viên thuộc EU có thực hành đánh giá toàn diện tiên tiến nhất nằm trong số những quốc gia đi đầu trong các chính sách định hướng sứ mệnh bao gồm: Áo, Phần Lan, Đức, Ireland, Hà Lan và Thụy Điển.

Về nguyên tắc, mức độ định hướng cao của các MOIP sẽ làm cho việc đánh giá trở nên dễ dàng hơn. Như đã chỉ ra bởi Nhóm Cấp cao về Tối đa hóa Tác động Nghiên cứu và Đổi mới của EU do Pascal Lamy chủ trì "đánh giá phải hợp lý, trong khung thời gian thích hợp, xác định mức độ hoàn thành nhiệm vụ" (EC, 2017). Nếu xác định được tuyên bố sứ mệnh rõ ràng và có thể đo lường được, đánh giá có thể sử dụng nó làm điểm khởi đầu để xác định 'lý thuyết MOIP' cho thấy chính sách đã cố gắng như thế nào để đạt được mục tiêu này và giải thích kết quả MOIP đối diện sứ mệnh thông qua phân tích phân bổ và đóng góp. Trong bất kỳ trường hợp nào, và đặc biệt là trong giai đoạn đầu thực hiện phương pháp MOIP, khía cạnh học tập cần phải được làm nổi bật

trong việc đánh giá.

Tuy nhiên, các đánh giá MOIP sau này không chỉ nên xem xét sự thành công và thất bại một cách tuyệt đối mà nên xem xét cả tính bổ sung của chúng đối với chính sách truyền thống. Như đã giải thích, MOIP thường bao gồm lớp quản trị bổ sung, chuyển thành chi phí điều phối bổ sung (và cả một số khoản tiết kiệm). Việc đánh giá nên tìm cách đánh giá tác động và chi phí của lớp bổ sung này.

Thực hành giám sát và đánh giá MOIP

Rất ít MOIP sớm xây dựng kế hoạch và phương pháp đánh giá trong quá trình chính sách, trong khi nó được chấp nhận rộng rãi là một thực tiễn đánh giá tốt. Hơn nữa, hầu hết các MOIP đều quá mới nên chưa được đánh giá. Chỉ một số sáng kiến MOIP cũ nhất mới được đánh giá. Tuy nhiên, những đánh giá này lại xa nhất so với hình mẫu lý tưởng của việc xác định MOIP và việc đánh giá chúng vẫn mang tính truyền thống, không có đặc trưng liên quan đến bất kỳ tính năng định hướng sứ mệnh nào.

Việc đánh giá các chương trình và kế hoạch dựa trên thách thức phải là đơn giản nhất. Tuy nhiên, họ nên xét đến các đặc trưng của các chương trình định hướng sứ mệnh này, đặc biệt là mức độ mà việc tích hợp nhiều hơn danh mục công cụ chính sách của các cơ quan khác nhau đã có tác động tích cực đến sự thành công của các dự án.

Đặc biệt chú ý tới sự khớp nối giữa các danh mục đầu tư này, trên hết là ở 'điểm nối' giữa công cụ cung-đẩy và "cầu-kéo". Đánh giá Pilot-E năm 2021 sẽ là đánh giá đầu tiên của hình thức này và có thể mang lại một số hiểu biết thú vị về những vấn đề này.

Các khuôn khổ định hướng sứ mệnh bao quát, khó đánh giá hơn do quy mô, phạm vi và cấu trúc lồng ghép của chúng (hệ thống, hệ thống phụ, dự án). Các khuôn khổ ít tích hợp hơn được đánh giá ở cấp độ của các chính sách và công cụ chính. Ví dụ, HTS2025 có kế hoạch tiến hành đánh giá các chương trình và công cụ riêng lẻ nhưng chưa có kế hoạch đánh giá tổng thể chiến lược. Giai đoạn đầu của chính sách Các Ngành hàng đầu đã được đánh giá, sử dụng khuôn khổ riêng có xét đến các đặc trưng của chính sách này nhưng chưa có phương pháp nào được xây dựng để nắm bắt thiết kế định hướng sứ mệnh mới.

Dựa trên bản chất hệ thống của các nhiệm vụ hiệu suất của các khoản đầu tư định hướng sứ mệnh sẽ được đánh giá bằng cách sử dụng một loạt các biện pháp, chẳng hạn như việc tạo ra giá trị công và 'tính bổ sung' của chúng, tức là mức độ mà các nhiệm vụ đã thành công trong hoạt động xúc tác mà nếu không thì không thể.

Do nhiệm vụ khó khăn nên đòi hỏi nhiều hơn một lần thực hiện giao cho nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài, một số sáng kiến đã thành lập cơ quan quản trị chuyên trách với nhiệm vụ đánh giá. Việc đánh giá Chiến lược Công nghiệp của Vương quốc Anh thuộc trách nhiệm của Hội đồng Chiến lược Công nghiệp, cũng sẽ được giao nhiệm vụ

phát triển và cải thiện các chỉ số giám sát cụ thể và các công cụ đánh giá và phương pháp luận. Hội đồng sẽ làm báo cáo tiến độ hàng năm và đưa ra một số nghiên cứu, bao gồm cả khung chỉ số và phương pháp luận đánh giá 'Thỏa thuận theo ngành'. Hội đồng này không có thời hạn và hoạt động độc lập với Chính phủ, là nơi giải quyết các báo cáo giám sát thường xuyên của hội đồng. Chương trình SIP của Nhật Bản đã xây dựng một khung đánh giá chi tiết. Nó được đánh giá ở cấp độ toàn bộ sáng kiến và cấp độ từng chương trình. Cả hai đều được giám sát bởi Ban điều hành SIP (Hộp 13).

Hộp 13. Khung đánh giá Chương trình thúc đẩy đổi mới chiến lược liên bộ (SIP)

Đánh giá toàn bộ sáng kiến SIP

Đánh giá quyết định đầu tiên toàn bộ các sáng kiến, bao gồm giai đoạn 1, đã được thực hiện vào năm 2019. Kết quả của đánh giá này giúp xác định kỳ thứ hai. Ngoài các tiêu chí truyền thống hơn (quản lý ngân sách, hợp tác nghiên cứu-ngành), thì các tiêu chí đánh giá còn bao gồm mức độ hợp tác giữa các bộ.

Đánh giá từng chương trình của SIP

Hội đồng quản trị và các chuyên gia bình duyệt được lựa chọn đánh giá từng chương trình SIP vào cuối mỗi năm tài chính. Các đánh giá hàng năm quan trọng nhất là những đánh giá được thực hiện trong năm 1, năm 3 và năm cuối cùng.

Mỗi chương trình SIP có một Ủy ban Đánh giá chuyên trách bao gồm Ban điều hành và các chuyên gia bên ngoài. Họ thực hiện đánh giá trên cơ sở tự đánh giá và kết quả của việc tự đánh giá chương trình do Giám đốc Chương trình và toàn bộ cơ cấu lãnh đạo thực hiện.

Các tiêu chí đánh giá cho mỗi chương trình có thể khác nhau nhưng thường tuân theo “Hướng dẫn chung về đánh giá NC&PT quốc gia” năm 2016:

- Ý nghĩa và sự phù hợp với mục đích của hệ thống SIP;
- Tính hiệu lực của mục tiêu (đặc biệt là mục tiêu kết quả), bao gồm mức độ thành công của dự án trong lịch trình thời gian đã định;
- Kiểm tra xem đã thực hiện quản lý thích hợp chưa, đặc biệt tập trung vào hiệu quả sự hợp tác giữa các bộ;
- Các chiến lược và mức độ tiến triển đối với thương mại hóa;
- Các tác động dự kiến và hiệu ứng ‘gợn sóng’ (ví dụ: tác động không mong muốn) tại lần đánh giá quyết định và sau khi hoàn thành, kiểm tra xem các phương pháp tiếp theo có được xác định rõ ràng và thích hợp hay không.

Việc phân bổ ngân sách trong năm tiếp theo sẽ phản ánh tình hình của mỗi chương trình. Việc đánh giá có thể dẫn đến sự thay đổi đáng kể trong Kế hoạch NC&PT, quản trị hoặc quản lý chương trình.

Nguồn: <https://stip.oecd.org/stip/moip/case-studies/15?answerId=A13-15>

KẾT LUẬN

Tính cấp bách huy động các chính sách khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo để giải quyết các thách thức xã hội đang gia tăng. Đối mặt với sự xuất hiện của một cách tiếp cận chính sách với các phạm vi và nội dung không được xác định rõ ràng, nhiệm vụ đầu tiên trong nghiên cứu này bao gồm việc đưa ra một định nghĩa vừa thống nhất (tức là phù hợp với các tài liệu hiện có) vừa đảm bảo chức năng (cho phép xác định và mô tả đặc điểm của các hình thức khác nhau của phương pháp tiếp cận chính sách này). Dựa trên định nghĩa này, một bộ 12 nguyên tắc thiết kế liên quan đến ba phương diện đã được xác định để cho phép mô tả chi tiết hơn các sáng kiến MOIP.

Quá trình xem xét một cách có hệ thống về bối cảnh chính sách trên toàn thế giới đã dẫn đến việc xác định khoảng 40 sáng kiến chính sách dưới dạng MOIP ở giai đoạn này. Tuy nhiên, không có sáng kiến nào trong số này hoàn toàn phù hợp với các nguyên tắc thiết kế, tạo nên một loại MOIP lý tưởng. Tuy nhiên, mục đích của dự án này không phải là gắn nhãn các sáng kiến là ‘MOIP’, mà là để học hỏi từ những kinh nghiệm thú vị nhất trên toàn thế giới về những cơ hội và thách thức chính của các loại chính sách định hướng sứ mệnh khác nhau, trong các bối cảnh chuyên đề và quốc gia khác nhau.

Bộ nguyên tắc thiết kế MOIP cũng có giá trị gia tăng về mặt khái niệm và thực tế. Nó cung cấp một cái nhìn tổng quan "ẩn" về khái niệm định hướng sứ mệnh, cho thấy rằng không có yếu tố cấu thành nào là mới đối với các học giả, nhà phân tích hoặc người ra quyết định. Lợi ích của cách tiếp cận chiến lược và dựa trên thách thức, của sự tham gia của các bên liên quan khác nhau, bao gồm cả công dân khi có liên quan, hoặc ví dụ, của sự phối hợp toàn diện và của một hỗn hợp chính sách nhất quán đã được thảo luận trong các tài liệu học thuật và tài liệu xám trong một thời gian dài, thậm chí nhiều thập kỷ đối với một số nguyên tắc thiết kế tương ứng. Giá trị gia tăng chính của chính sách định hướng sứ mệnh là nó kết hợp với nhau và thể chế hóa các đặc điểm chính sách dự kiến này trong một khái niệm tổng hợp. Từ góc độ thực tế, các nguyên tắc thiết kế có thể được sử dụng như một công cụ để mô tả các sáng kiến MOIP và xác định các cách khả thi để áp dụng hoặc cải tiến chúng nhằm giải quyết tốt hơn các thách thức xã hội phức tạp.

Ở cấp độ chung nhất, dựa trên thông tin chi tiết về 20 nghiên cứu điển hình sáng kiến MOIP và 4 nghiên cứu điển hình quốc gia MOIP (ở Áo, Nhật Bản, Hàn Quốc và Na Uy), cơ hội chính của các MOIP nằm ở khả năng tập hợp và thực hiện nhất quán các cách thức khác nhau, thu hút các bên liên quan, sắp xếp các kế hoạch của các cơ quan chính sách khác nhau hướng tới các mục tiêu chung, phối hợp nhiều loại công cụ, tăng cường và đảm bảo các cam kết của các nguồn lực công và tư, quản lý sự tương tác

giữa các công cụ chính sách,... Chúng cũng cung cấp một không gian phối hợp phù hợp với từng thách thức và cho phép đưa ra quyết định tập thể về một số 'điểm căng thẳng' quan trọng nhất của chính sách STI. Trong số những căng thẳng này là việc phân bổ nỗ lực giữa các mục tiêu ngắn hạn và dài hạn, sự cân bằng giữa các mục tiêu kinh tế và xã hội, việc thiết kế một quá trình định hướng bao trùm và có mục tiêu, việc thiết lập các hướng đi mạnh mẽ mà không cần chọn các giải pháp cụ thể và người chiến thắng, việc đặt ra một cơ cấu phối hợp mang tính tổng thể trong khi vẫn cho phép lãnh đạo mạnh mẽ, việc thực hiện có chủ ý một hỗn hợp chính sách kết hợp giữa các công cụ do cung và cầu dẫn dắt.

Những thách thức thường xuyên đối với tất cả các loại MOIP là: i) sự tham gia của người dân vào xác định sứ mệnh; ii) thiết kế một quá trình định hướng bao trùm nhưng không dẫn đến lạm phát, mở rộng hoặc pha loãng các tham vọng; iii) để lại một số không gian cho các giải pháp phi công nghệ; iv) sự tham gia tích cực của các bộ ngành liên quan trực tiếp đến các thách thức xã hội; v) sự khớp nối thực tế của các công cụ chính sách do cung - cầu dẫn dắt; vi) theo đuổi các kịch bản gây rối trong khi dựa vào một số thể chế và cộng đồng đã được thiết lập; vii) phát triển các quy trình và phương pháp đánh giá phù hợp với các chính sách hệ thống.

Việc thiết kế các MOIP bị ảnh hưởng đáng kể bởi các đặc điểm cụ thể của cơ sở thể chế quốc gia mà chúng được đưa vào. Không có sáng kiến MOIP nào được bắt đầu từ đầu, tất cả đều xây dựng dựa trên các chính sách trước đây đã thực hiện trong nước. Chúng là kết quả của một quá trình dần dần với nỗ lực chuyên tâm để làm cho các chính sách hiện có được định hướng và phối hợp tốt hơn, hoặc 'từ bên trong' (ví dụ: cải tiến một kế hoạch để làm cho nó có định hướng thách thức hơn và liên ngành) hoặc 'từ bên ngoài' (thường xuyên nhất bằng cách thêm một lớp quản trị để điều phối các biện pháp can thiệp hiện có khác nhau);

Do đó, MOIP là kết quả của một quá trình dần dần và theo từng quốc gia cụ thể. 'Quỹ đạo MOIP' quốc gia mở ra và tiến lên thông qua thử nghiệm, đàm phán và học hỏi theo cách tiến hóa, dựa trên các công cụ và cài đặt chính sách hiện có. Bốn loại quỹ đạo MOIP được xác định, có tính đến các thể chế dẫn dắt 'chương trình nghị sự định hướng sứ mệnh' quốc gia: Chính phủ trung ương lãnh đạo; Bao quát và phân cấp; Chuyên đề do Bộ chủ trì; Do cơ quan chủ trì.

Giai đoạn đầu của phương pháp tiếp cận chính sách này không dẫn đến các kết luận tổng thể và các khuyến nghị phổ quát, và không có 'viên đạn bạc' MOIP nào được lập lại một cách đơn giản.

Biên soạn: Trung tâm Thông tin và Thống kê KH&CN

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chicot, J. and A. Domini (2018), *The Role of Citizens in Setting the Visions for Mission-Oriented Research and Innovation*.
2. EARTO (2020), *EARTO recommendations for European RD&I policy post-2020*, European Association of Research and Technology Organisations.
3. Edler, J. and W. Boon (2018), “‘The next generation of innovation policy: Directionality and the role of demand-oriented instruments’—Introduction to the special section”, *Science and Public Policy*, Vol. 45/4, pp. 433-434.
4. ESIR (2017), *Towards a Mission-Oriented Research and Innovation Policy in the European Union; An ESIR Memorandum*, Technical Report, European Commission.
5. European Commission (2018), *Mission-Oriented Research and Innovation in the European Union - A problemsolving approach to fuel innovation-led growth*, Directorate-General for Research and Innovation, European Commission, European Commission.
6. European Commission (2018), *Mission-Oriented Research and Innovation: Assessing the impact of a mission-oriented research and innovation approach*.
7. European Commission (2018), *Mission-oriented research and innovation: Inventory and characterisation of initiatives, Final Report*, Study prepared for the European Commission, DG Research and Innovation.
8. Kuittinen H., Polt W. and Weber M. (2018), Mission Europe? A revival of mission-oriented policy in the European Union: In: RFTE – Council for Research and Technology Development (Ed.): *RE:THINKING EUROPE - Positions on Shaping an Idea*, Vienna, September, pp. 191-207.
9. Mazzucato, M. (2018), “Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities”, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 27/5, pp. 803-815.
10. OECD (2021). The design and implementation of mission-oriented innovation policies: a new systemic policy approach to address societal challenges. Science, technology and industry policy papers. February 2021
11. Robinson, D. and M. Mazzucato (2019), “The evolution of mission-oriented policies: Exploring changing market creating policies in the US and European space sector”, *Research Policy*, Vol. 48/4, pp. 936-948.
12. Vinnova (2021), *Designing Missions: Mission-oriented innovation in Sweden*, Vinnova.
13. Wanzenböck I., Wesseling J., Frenken K., Hekkert M.P., Weber M., (2020), A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem-solution space, *Science and Public Policy*.
14. Wittmann F., Hufnagl M., Lindner R., Roth F., Edler J. (2020a), *Developing a Typology for Mission-Oriented Innovation Policies*, Scientific support for the Hightech-Forum of the German High Tech-Strategy. Karlsruhe.