

TỔNG LUẬN SỐ 8/2011

**MUA SẴM CÔNG -CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH THỨC
ĐẨY ĐOÀI MỚI SÁNG TẠO**

LỜI NÓI ĐẦU

Đổi mới bao hàm việc đưa những ý tưởng mới thành ứng dụng thương mại. Do vậy, nó khác với sáng chế. Đổi mới có tầm quan trọng vì nó đưa lại sự phát triển các sản phẩm về công nghệ mới, cũng như tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, tăng năng suất là số đo tổng hợp tốt nhất của những hệ quả kinh tế của đổi mới. Do có tầm quan trọng như vậy, nên không có gì ngạc nhiên khi các quốc gia trên thế giới gần đây đều quan tâm đến việc tìm ra những biện pháp chính sách khác nhau để thúc đẩy đổi mới.

Có một sự đồng thuận ngày một gia tăng rằng nhiều năm nay, trong các cuộc bàn luận về chính sách đổi mới đã có sự thiếu quan tâm đến phía cầu của đổi mới.

Tuy nhiên, thời gian gần đây, quan điểm cho rằng mua sắm công (MSC) có thể được sử dụng tích cực để thúc đẩy đổi mới đã dành được vị thế cao trong các chương trình nghị sự của các nhà hoạch định chính sách châu Âu ở tất cả các cấp. MSC chiếm một tỷ lệ lớn trong tổng cầu hàng hóa và dịch vụ, ví dụ đối với EU, tỷ lệ này là gần 16% GDP của 15 quốc gia thành viên gộp lại. Mặc dù những cuộc tranh luận về ảnh hưởng của cầu tới đổi mới không phải là mới, nhưng sự quan tâm đến việc sử dụng MSC như một động lực của đổi mới đã trở thành trào lưu chính trong các cuộc tranh luận về chính sách đổi mới. Ở cấp quốc gia, lấy Vương quốc Anh làm ví dụ, một số báo cáo chính sách cũng nêu bật tầm quan trọng của MSC không chỉ trong việc đạt được hiệu quả cao hơn trong chi tiêu của khu vực công, mà còn là phương tiện để đem lại những đổi mới và phát triển kinh tế địa phương.

Bản Tổng quan này đề cập tới tiềm năng lớn trong việc sử dụng MSC để thúc đẩy đổi mới và khuôn khổ pháp lý của Ủy ban châu Âu đưa ra để thực hiện MSC với mục đích thúc đẩy hoạt động nghiên cứu và đổi mới.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc!

CỤC THÔNG TIN KH&CN QUỐC GIA

I. KHÁI NIỆM VỀ ĐỔI MỚI, CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI, TÁC ĐỘNG CỦA MUA SẴM CÔNG TỚI ĐỔI MỚI

1.1. ĐỔI MỚI

1.1.1. *Đổi mới là gì?*

Đổi mới bao hàm việc đưa những ý tưởng mới thành ứng dụng thương mại. Do vậy, nó khác với sáng chế. Những sáng chế không nhất thiết phải liên quan đến vấn đề ứng dụng thực tiễn.

Có nhiều cách định nghĩa đổi mới. Một trong những cách là dựa vào ý tưởng của Schumpeter, đó là “những tổ hợp mới”, được biểu hiện như một sự ứng dụng một sản phẩm mới, một phương pháp sản xuất mới, sự mở ra một thị trường mới, sử dụng một nguồn cung cấp nguyên liệu thô mới, hoặc một phương thức tổ chức mới các ngành (Schumpeter, 1934/1969, p.65). Dựa trên cách tiếp cận này, Edquist (1997, p.1) nêu rằng “đổi mới là những sáng tạo mới có tầm quan trọng về kinh tế”, do vậy có sự phân biệt giữa đổi mới và sáng chế. Sáng chế, khác với đổi mới, theo Fagerberg (2005, pp.4-5), là chưa có sự chứng tỏ thành công trên thị trường. Các định nghĩa của Schumpeter đã được ứng dụng trong những nghiên cứu về MSDMC của một số tác giả (chẳng hạn như. Edquist and Hommen 2000; Hommen and Rolfstam).

Tuy nhiên, định nghĩa của Schumpeter, nhìn nhận đổi mới chủ yếu là từ triển vọng *ex post* (Sau khi đã xảy ra) - đó hoàn toàn là tự nhiên, vì “các kết quả của những nỗ lực đổi mới có thể khó được biết từ trước (*ex ante*)” (Dosi, 1988, p. 222). Nhưng cách tiếp cận này kém hiệu quả trong việc nắm bắt những cơ chế cơ sở mà trên thực tế đưa lại đổi mới - một tiêu điểm cần phải tập trung vào ở đây. Ngoài việc hiểu được đổi mới là gì, có thể cũng cần phải nắm được cách thức mà đổi mới diễn ra. Do vậy, để đáp ứng điều này, Dosi (*ibid.*, p. 222) đã mô tả đặc trưng quá trình đổi mới là “sự tìm kiếm, và phát minh, thử nghiệm, phát triển, bắt chước, và áp dụng những sản phẩm mới, những quy trình sản xuất mới và những cơ cấu tổ chức mới”. Quá trình này cũng mang tích lũy, nghĩa là những tri thức có từ trước quyết định những năng lực khai thác các khả năng kỹ thuật mới (*ibid.*, pp. 222-223). Những quan điểm tương tự cũng được nêu ra bởi Lundvall (1992, p. 1) và Edquist (1997, p. 16). MSDMC đã được định nghĩa từ triển vọng học tập này, đó là một công việc “xảy ra khi một cơ quan công quyền đặt mua một sản phẩm hay một hệ thống vẫn chưa tồn tại vào thời điểm đó, nhưng có thể được phát triển trong một thời hạn hợp lý” (Edquist et al., 2000, p. 5).

Có một số loại đổi mới. Đổi mới có thể là sáng tạo ra các sản phẩm hoặc dịch vụ mới (“Đổi mới sản phẩm”), là sự sử dụng các công nghệ và kỹ thuật sản xuất mới (“Đổi mới quy trình”), hoặc sự thực hiện các phương thức mới để tổ chức hoạt động và các quá trình kinh doanh (“Đổi mới tổ chức”). Mỗi một loại đổi mới này có thể bao hàm đổi mới mang tính mới mẻ đối với thế giới (chẳng hạn như việc áp dụng máy tính cá nhân, hoặc Internet) chỉ là mới mẻ đối với một doanh nghiệp hoặc một ngành cụ thể

(chẳng hạn như việc sử dụng truyền thông điện tử để quản lý các chuỗi cung cấp bán lẻ. Loại đổi mới thứ 2 thường được coi là sự phổ biến của đổi mới. Mỗi đổi mới có thể mang tính căn bản, tức là hoàn toàn khác so với các sản phẩm/quy trình/hình thức tổ chức hiện có, hoặc mang tính gia tăng (thay đổi những sản phẩm/quy trình/hình thức tổ chức mang tính cải tiến để tạo ra những cái mới). Một số đổi mới sản phẩm hoặc quy trình có thể nhận được từ những chương trình R&D chính thức, còn một số khác có thể được phát triển như một phụ phẩm của quá trình sản xuất hoặc thông qua phản hồi từ quá trình sản xuất và sự tương tác với người tiêu dùng. Tất cả những loại hình đổi mới này đều có tầm quan trọng để nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân. Quỹ đổi mới quốc gia (NIF) có thể thúc đẩy tất cả các loại hình đổi mới, nhưng ưu tiên dành cho một số loại đổi mới có tầm quan trọng hơn ở những doanh nghiệp, các ngành cụ thể ở những thời khoảng cụ thể.

Đổi mới trong nền kinh tế hiện nay diễn ra ít nhất là theo 4 quỹ đạo khác nhau, mỗi quỹ đạo đều cần đến sự hỗ trợ của Chính phủ.

Quỹ đạo dựa vào khoa học mũi nhọn

Quỹ đạo này bao gồm những ngành công nghiệp, chẳng hạn như công nghiệp sinh học và một số bộ phận của công nghệ thông tin. Nó phụ thuộc vào nghiên cứu mũi nhọn ở các trường đại học, những nghiên cứu này thường được cung cấp patent và giấy phép sử dụng, đôi khi cho các doanh nghiệp mới khởi sự dựa vào nguồn vốn mạo hiểm. Những doanh nghiệp nhỏ mới khởi sự nào đi theo quỹ đạo đổi mới này có thể cần sự hỗ trợ về chuyển giao công nghệ, được tiếp cận với nguồn vốn mạo hiểm; được tiếp cận với các nhà khoa học và kỹ sư có trình độ cao. Những doanh nghiệp lớn nếu đi theo quỹ đạo này có thể cần đến sự hỗ trợ để có thêm kinh phí phục vụ cho những nghiên cứu cơ bản, mang tính then chốt đối với ngành của họ, nhưng lại quá rủi ro, hoặc quá mới mẻ để đủ sức thuyết phục tính doanh nghiệp đơn lẻ đầu tư vào.

Quỹ đạo đa dạng hoá

Bao hàm việc sử dụng những công nghệ hiện có để tạo ra các cơ hội thị trường mới hoặc là ở các doanh nghiệp hiện có, hoặc là ở những doanh nghiệp mới. Ví dụ, trường Đại học Akron đã tìm cách giúp đỡ các doanh nghiệp ở Akron tìm ra những ứng dụng mới cho công nghệ polymer. Một công nghệ cốt lõi của ngành chế tạo lốp xe ở khu vực này. Ở quỹ đạo này, những nhu cầu chuyển giao công nghệ của các doanh nghiệp là chủ yếu và không liên quan đến khoa học mũi nhọn.

Quỹ đạo nâng cấp

Quỹ đạo này thường được áp dụng bởi những doanh nghiệp ở những ngành đã trưởng thành, không phụ thuộc nhiều vào khoa học mũi nhọn. Nó bao hàm những đổi mới thường xuyên, thường là mang tính gia tăng đối với các sản phẩm/quy trình/phương pháp tổ chức sản xuất. Những doanh nghiệp nào đi theo quỹ đạo đổi mới này có thể cần đến sự hỗ trợ, ví dụ như, về hiện đại hoá công nghiệp, tái tổ chức công

việc và đào tạo công nhân để thực hiện những công việc đó. Trong trường hợp này, nghiên cứu của trường đại học không có tầm quan trọng đặc biệt. Sự hỗ trợ kỹ thuật cho các doanh nghiệp chính là việc cần hơn cả. Ngoài ra, ở nhiều doanh nghiệp và các ngành này thường vẫn còn thiếu các tiêu chuẩn và khuyến khích kỹ thuật, làm hạn chế việc áp dụng công nghệ, thường là công nghệ thông tin và phần mềm.

Những doanh nghiệp và ngành đi theo quỹ đạo đổi mới dựa vào dự án là những chủ thể đưa ra những dịch vụ phù hợp với đối tượng tiêu dùng, đòi hỏi những giải pháp sáng tạo cho các vấn đề đặt ra (mặc dù những giải pháp này thường đi theo hình thức tiêu chuẩn). Những hoạt động đa dạng như xây dựng, dịch vụ tài chính tinh xảo, điều trị y học tiên tiến, nghệ thuật và giải trí về quảng cáo thường đi theo quỹ đạo đổi mới này. Một dự án, có thể là một dự án xây dựng hay một dịch vụ tài chính, hoặc một buổi hoà nhạc, là đơn vị sản xuất cơ bản. Các doanh nghiệp và công nhân thường không có quan hệ ổn định lâu dài, Nhưng khả năng mà các doanh nghiệp biết tập hợp những người công nhân có kỹ năng, giàu sức sáng tạo đó lại trong thời gian thực hiện dự án, là hết sức to lớn. Những doanh nghiệp đó có thể cần đến sự hỗ trợ để tiếp cận với những người công nhân đó, đồng thời người công nhân cũng có thể cần được hỗ trợ để chuyển từ dự án này sang dự án khác và duy trì sự liên tục về thu nhập và lợi ích giữa các dự án.

1.1.2. Tầm quan trọng của đổi mới

Đổi mới có tầm quan trọng vì nó đưa lại sự phát triển các sản phẩm về công nghệ mới, cũng như vì nó tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, tăng năng suất là số đo tổng hợp tốt nhất của những hệ quả kinh tế của đổi mới. Số đo bình thường nhất của năng suất là năng suất lao động, được định nghĩa là giá trị gia tăng trên một đơn vị lao động. Tăng năng suất là nhân tố then chốt để nâng cao tiêu chuẩn cuộc sống, vì nó cho phép người công nhân sản xuất được nhiều hơn với cùng một công sức lao động.

Tăng năng suất diễn ra như thế nào?

Năng suất của nền kinh tế có thể được tăng theo hai cách khác nhau. Một là, năng suất có thể tăng lên nhờ nâng cao giá trị của hàng hoá và dịch vụ được sản xuất ra (chẳng hạn như đưa việc sản xuất những hàng hoá đã tiêu chuẩn hoá dựa trên các công nghệ hiện có sang các công nghệ mới, có tính nâng cao hơn. mà người tiêu dùng sẵn lòng sẵn sàng mua với giá cao hơn và cũng nhận được lợi ích kinh tế lớn hơn). Hai là, năng suất có thể tăng lên bằng cách sản xuất ra những hàng hoá hoặc dịch vụ đã cho theo một phương thức đạt hiệu quả cao hơn về mặt kỹ thuật. Mặc dù 2 phương pháp tăng năng suất này không thể biện hộ một cách chắc chắn với bất kỳ một loại hình đổi mới nào đã mô tả ở trên và trên thực tế là chúng bổ xung lẫn cho nhau, nhưng đổi mới sản phẩm có nhiều khả năng hơn trong việc thúc đẩy sự chuyển dịch sản phẩm từ chỗ có giá trị gia tăng thấp sang chỗ có giá trị gia tăng cao hơn, còn đổi mới quy trình và đổi mới tổ chức thì có khả năng hơn trong việc nâng cao hiệu quả kỹ thuật. Thông thường, các nhà hoạch định chính sách thường chú trọng đến cách tăng năng suất thứ

nhất, mà ít quan tâm đến cách thức thứ hai, cho dù cách tiếp cận thứ hai chính là cách đưa lại tăng năng suất cao nhất.

Tăng năng suất không phải là vấn đề phải làm việc cần cù hơn, hoặc làm việc nhiều giờ hơn. Để sản xuất đạt hiệu quả cao hơn về kỹ thuật đòi hỏi phải tạo ra được nhiều sản phẩm hơn từ những giờ làm việc hiện có mà không cần phải tăng số giờ làm việc. Mặc dù việc buộc người công nhân phải làm việc cần cù hơn có thể làm tăng năng suất trước mắt, nhưng đó không phải là cách tăng lâu bền so với tăng hiệu suất kỹ thuật, do điều này chỉ có thể nhận được thông qua những thiết bị và phần mềm mới, kỹ năng cao hơn hoặc phương thức tổ chức công việc mới. Ngoài ra, việc chuyển tổ hợp các sản phẩm và dịch vụ sang những thứ được người tiêu dùng đánh giá cao hơn không hề yêu cầu người công nhân phải làm việc cố gắng hơn hoặc làm nhiều giờ hơn.

Điều gì sẽ xảy ra khi không thực hiện đổi mới

Nền kinh tế Liên Xô (cũ) là một ví dụ cho thấy hiệu quả của việc chậm đổi mới. Khi mới bắt đầu quá trình công nghiệp hoá vào thập kỷ 30, nền kinh tế Xô Viết đã tăng trưởng rất nhanh, vì năng suất của sự đầu tư vốn vào ngành công nghiệp rất cao. Các nhà lập kế hoạch Liên Xô (cũ) đã phân bổ vốn đầu tư tương ứng với sự phân chia lao động công nghiệp. Họ tính toán số lượng các nhà máy luyện thép và các mỏ than cần thiết để xây dựng ngành chế tạo ô tô hoặc máy bay, sau đó xây dựng các ngành này theo tỷ lệ cố định. Sự tích lũy vốn đã có tác động làm tăng quy mô sản xuất, nhưng không gây ảnh hưởng lớn đến sự phân chia lao động. Những đổi mới đã rất khó, hoặc không thể áp dụng vào trong cơ cấu kế hoạch hoá cứng nhắc, ngoại trừ lĩnh vực quân sự.

Các nhà lãnh đạo Liên Xô (cũ) đã góp phần đẩy nền kinh tế đất nước đi tới kết cục thảm hại, nhưng để lại bài học cho thế giới. Họ đã chứng minh rằng nếu chỉ tích lũy vốn mà không đổi mới thì năng suất biên của vốn sẽ giảm xuống. Vào thập kỷ 70 và 80, sản lượng thép của Liên Xô cao hơn so với Mỹ, nhưng mức thu nhập lại chỉ bằng 1/3. Khả năng của Liên Xô lúc đó trong việc biến một khối lượng lớn sắt thép thành sản phẩm đã không còn nữa. Do vậy, đất nước Xô Viết đã trở thành một bãi sắt thép phế thải khổng lồ.

Mặc dù không có đặc trưng là có tỷ lệ tiết kiệm cao, nhưng một số nền kinh tế Nam Mỹ, đặc biệt là Argentina, đã đưa ra một ví dụ nữa về hậu quả xảy ra khi một khu vực không tạo được đổi mới. 30 năm trước, phần lớn các quốc gia Nam Mỹ đều có thu nhập theo đầu người ở mức khá so với chuẩn quốc tế. Nhưng kể từ đó, phần lớn các quốc gia đó đều lâm vào tình trạng suy thoái về kinh tế. Mặc dù có nhiều cách giải thích khác nhau về hiện tượng này, nhưng xem ra, cội nguồn của vấn đề đó là họ đã ít chú ý thúc đẩy tiến bộ và đổi mới. Những quốc gia đó đã rất yên tâm, thậm chí còn thoả mãn với những của cải thu được nhờ khai thác các nguồn tài nguyên giàu có của mình. Bởi vậy, họ đã không có quyết tâm cao trong việc chuyển sang sử dụng đổi mới làm cơ sở để phát triển. Thậm chí hiện nay, các nền kinh tế có thu nhập cao và tinh xảo

như Acentina, nhưng lại rất yếu kém trong hoạt động đổi mới. Acentina đào tạo được rất nhiều nhà khoa học thuộc đẳng cấp thế giới, nhưng đại đa số lại đến làm việc ở Boston hoặc Palo Alto, chứ không ở lại Buenos Aires. Điều này một phần là do Acentina đã không có một chiến lược quốc gia để thúc đẩy tiến bộ thông qua hoạt động đổi mới trong nước.

Tầm quan trọng gia tăng của đổi mới trong bối cảnh hiện tại

Có thể thấy được tầm quan trọng gia tăng của đổi mới qua đoạn trích dẫn dưới đây trong Chiến lược Đổi mới của Nhật Bản đưa ra năm 2008 để ứng phó với những thách thức mới ở thế kỷ 21. Chiến lược này có tên gọi là “Đổi mới 2025”, là một sáng kiến mang tính chiến lược về chính sách khoa học và công nghệ (KH&CN), với tầm nhìn tới năm 2025 của Nhật Bản, trong đó có nêu như sau:

“...sự tiến bộ chưa từng có trước đây về giao thông vận tải, CNTT-TT, chẳng hạn như tivi vệ tinh, máy tính và Internet đã đưa mọi người bước vào "Kỷ nguyên Toàn cầu". Trong kỷ nguyên này, con người, sản phẩm, dịch vụ và tiền bạc vận động hết sức nhanh chóng ở phạm vi toàn thế giới. Sự thay đổi mang tính cách mạng của CNTT-TT cũng đem lại sự thay đổi căn bản về cách thức tư duy của mọi người và phương thức hoạt động của xã hội. Có thể thấy tác động của những thay đổi này ở trong khu vực công nghiệp, thị trường vốn, giáo dục và các khía cạnh kinh tế khác.

Trong bối cảnh như vậy, vai trò của KH&CN với tư cách là động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đã được thừa nhận ngày càng tăng. Sự cạnh tranh quốc tế ở lĩnh vực KH&CN đã mạnh lên rất nhiều trong những năm gần đây, kể cả cạnh tranh về đầu tư lẫn nhân lực. Tuy nhiên, chỉ riêng những ý tưởng, những phát minh khoa học và những sáng chế thì chưa phải là đổi mới. Các tri thức khoa học cần phải được triển khai để đáp ứng nhu cầu của xã hội và phải được biến đổi và diễn dịch để đem lại các lợi ích kinh tế và xã hội, nhằm phát huy mọi tiềm năng của chúng. Bằng cách như vậy, tri thức khoa học mới góp phần mình để phát triển toàn thể xã hội. Hoạch định và tạo dựng một môi trường tương tác chung, hoặc một khung cảnh chung, thường được gọi là Hệ sinh thái (Ecosystem) để tăng cường sự tương tác, tính năng động và đa dạng của tri thức khoa học, chính là nền tảng của chính sách đổi mới quốc gia “

1.2. SỰ CẦN THIẾT PHẢI ĐỀ RA CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI

Chính phủ cần có những tác động chính sách để thúc đẩy đổi mới. Qua phân tích những yếu tố có thể gây ảnh hưởng tiêu cực tới quá trình đổi mới và sự phổ biến của nó, có thể thấy rằng nếu phó mặc cho sức mạnh thị trường, thì sẽ có ít đổi mới xảy ra để đáp ứng nhu cầu của xã hội. Trong một thế giới đang cạnh tranh gay gắt, đây là một hạn chế không thể chấp nhận được. Hơn nữa những yếu tố đó cũng cho thấy một số cách chính phủ có thể tiến hành để cải thiện quá trình này, ví dụ:

- * Chính phủ cần phải trợ cấp cho cả R&D lẫn việc đào tạo công nhân trong việc sử dụng các công nghệ mũi nhọn.

- * Chính phủ cần phải bổ sung vốn cho quá trình R&D của doanh nghiệp tư nhân, đặc biệt là những nghiên cứu cơ bản, dài hạn và có độ rủi ro cao.
- * Chính phủ cần thúc đẩy sự cộng tác giữa các doanh nghiệp và các tổ chức nghiên cứu, chẳng hạn như các trường đại học.
- * Chính phủ cần cung cấp cho các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, thông tin cần thiết để họ cải thiện hoạt động và hỗ trợ cho sử dụng hiệu quả thông tin đó.
- * Chính phủ cần giúp các doanh nghiệp xây dựng các tiêu chuẩn chung về sử dụng công nghệ, ví dụ như việc làm hiện nay của Chính phủ về sử dụng công nghệ thông tin trong lĩnh vực y tế.
- * Chính phủ cần tiếp tục khuyến khích sự phát triển của các cụm công nghiệp, tương tự như các Chính phủ khác, chẳng hạn như Trung Quốc, đã thực hiện rất tốt, coi đó là cách thức để giảm chi phí và nâng cao năng suất.

Một số tác động cần thiết của Chính phủ nên tiến hành ở hình thức gián tiếp, không đòi hỏi Chính phủ phải biết chi tiết về công nghệ, hoặc kinh tế khu vực, hoặc các nhu cầu của những ngành và doanh nghiệp cụ thể. Ví dụ, Chính phủ có thể sử dụng biện pháp khấu trừ thuế đối với R&D. Ở đây, vai trò của Chính phủ là lập ra và buộc thi hành tiêu chuẩn đối với tín dụng phản ánh lợi ích công và tiếp đó để cho từng doanh nghiệp tự quyết định về R&D. Nhưng để đối phó một cách hiệu quả với phần lớn các yếu tố đã nhận dạng ở trên và thậm chí để nhận dạng chúng để đề ra cách ứng phó sao cho hiệu quả nhất, Chính phủ cần phải am hiểu hơn về công nghệ, hoặc việc thực hiện kinh doanh. Nếu không có kiến thức như vậy, Chính phủ sẽ không thể có quyết định hữu ích để lựa chọn những dự án R&D nào cần tài trợ, giúp cụm công nghiệp khắc phục các rào cản, hiểu được những rào cản đối với công cuộc hiện đại hoá công nghệ, hoặc tổ chức, hoặc giúp các doanh nghiệp nhỏ hiểu được cách thức nâng cấp công nghệ của mình. Tuy nhiên, kiến thức cần thiết này lại được phân tán ở khắp các doanh nghiệp tư nhân và các chủ thể kinh tế khác (chẳng hạn như các tổ chức giáo dục và đào tạo, các hiệp hội kinh doanh vùng, các hiệp hội thương mại, các liên đoàn lao động và các nhà kinh doanh vốn mạo hiểm). Kiến thức này thay đổi nhanh chóng khi các điều kiện kinh doanh thay đổi và có thể khác biệt rất nhiều giữa các ngành và các địa phương. Đây không phải là những kiến thức mà các cơ quan chính quyền truyền thống, vốn tách biệt với các hoạt động hàng ngày của giới kinh doanh, có thể dễ dàng nhận được và sử dụng. Chính phủ cần có mối quan hệ mật thiết hơn và cộng tác hơn với giới kinh doanh để nhận được các kiến thức đó và sẽ tạo khả năng để khắc phục được các nhược điểm của thị trường.

Để đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả của hoạt động đổi mới những năm gần đây, khái niệm và cách tiếp cận Hệ thống Đổi mới Quốc gia (NIS) đã được nhiều chuyên gia và các nhà hoạch định chính sách khoa học và công nghệ (KH&CN) quan tâm áp dụng,

đặc biệt là ở các quốc gia có trình độ phát triển cao như Mỹ, châu Âu và Nhật Bản. Đã có một số nỗ lực nghiên cứu để vận dụng khái niệm và cách tiếp cận này vào hoàn cảnh của các nền kinh tế đang phát triển/đang công nghiệp hoá, như các công trình của Nelson, Lundvall... Những tổ chức quốc tế như Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á-Thái Bình Dương (APEC), Trung tâm Chuyển giao Công nghệ châu Á- Thái Bình Dương (APCTT) cũng đề ra nhiều sáng kiến thúc đẩy các nền kinh tế thành viên áp dụng cách tiếp cận này để tăng cường đổi mới. Thời gian gần đây, đã có nhiều dấu hiệu cho thấy các nền kinh tế châu Á đã bắt đầu quan tâm đến việc xây dựng và hoàn thiện NIS. Năm 1999, Trung Quốc đã có Dự án nghiên cứu NIS của Trung Quốc khi chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hoá sang nền kinh tế thị trường và đề ra quan điểm “NIS mang các đặc trưng Trung Quốc”. Các quốc gia khác như Hàn Quốc cũng đề xuất “NIS thế hệ mới”, khi nền kinh tế này đã hoàn thành giai đoạn rượt đuổi và bước sang giai đoạn đổi mới và chuẩn bị cho nền kinh tế tri thức. Thái Lan, Philippin, Ấn Độ trong các kế hoạch KH&CN mới cũng đều đề ra các giải pháp để hoàn thiện và phát huy hiệu quả của NIS. Hiệu quả của toàn bộ NIS chính là mấu chốt thành công để biến tri thức thành những đổi mới ở trong nền kinh tế. Không chỉ có R&D, mặc dù là rất quan trọng, mà còn nhiều nhân tố khác, bao gồm chất lượng/ hiệu quả của quan hệ tương tác và kết nối giữa các thành phần nằm trong hệ thống, cũng đóng vai trò quan trọng cho quá trình đổi mới.

1.3. MUA SẮM CÔNG (MSC)

Mua sắm công (Public procurement-MS) là ngụ ý nói về việc Chính phủ hoặc các tổ chức thuộc khu vực công thực hiện chức năng mua hoặc đặt mua các hàng hóa và dịch vụ. MS phục vụ cho đổi mới (Innovative public technology procurement), hay mua sắm đổi mới công (MSDMC) xảy ra khi một cơ quan công quyền thực hiện việc mua sắm, hoặc đặt mua một sản phẩm - dịch vụ, hàng hóa hoặc hệ thống vẫn chưa tồn tại, nhưng có thể được phát triển trong một thời hạn hợp lý, dựa trên các công trình phát triển bổ sung hoặc mới - chẳng hạn như R&D - bởi những tổ chức thực hiện việc sản xuất, cung ứng và thương mại hóa sản phẩm đó (Edquist and Hommen 2000: 5). Ngược lại, “MS thông thường” xảy ra khi các tổ chức công quyền mua những sản phẩm đã có sẵn mà không đòi hỏi R&D, do vậy việc mua sắm và quyết định lựa chọn nhà cung cấp dựa trên cơ sở thông tin đã có sẵn về giá cả, chất lượng và hiệu quả, do sự tồn tại của những thị trường đã được tiêu chuẩn hóa.

1.3.1. Làn sóng quan tâm mới: MS trong các cuộc tranh luận chính sách đổi mới ở cấp EU.

Ở cấp EU, một mối quan tâm mới đã nổi lên về ý nghĩa của các cách tiếp cận phía cầu đối với đổi mới, cụ thể hơn là việc sử dụng cầu của khu vực công để làm động lực đổi mới. Sự chú trọng đã đặt vào mối liên hệ giữa MS và sự đầu tư dưới mức vào R&D của các doanh nghiệp. Cách thức mà MS đã được đưa vào chương trình nghị sự chính sách bản thân nó là một nghiên cứu trường hợp thú vị về cách thức một vấn đề gia nhập hệ thống. Sau công trình của một nhóm chuyên gia (Georghiou et al.,

2003), MSC thúc đẩy đổi mới đã được kết hợp vào, với tư cách là một phần nằm trong Kế hoạch hành động về đầu tư cho nghiên cứu của Ủy ban châu Âu để nâng chi tiêu R&D lên 3% của mục tiêu Barcelona (European Commission, 2003).

Công trình tiếp theo gồm một hành động cụ thể để phát triển và truyền bá thông tin cho những người mua thuộc khu vực công (ví dụ như về những công nghệ hiện hữu tốt nhất) và một sáng kiến để thiết lập MSC trong khung cảnh rộng hơn của những “tổ hợp chính sách”, nhờ đó khai thác được sự kết nối với các biện pháp chính sách nghiên cứu và đổi mới khác, chẳng hạn như Các sàn công nghệ (Technology platforms).

Vấn đề này nhận được thêm động lượng nữa trong phạm vi châu Âu, khi đầu năm 2004, các Chính phủ đã xuất bản những tài liệu phục vụ cho Hội đồng châu Âu, trong đó kêu gọi hãy sử dụng MSC trong toàn châu Âu để thúc đẩy đổi mới nhiều hơn (French/German/UK Governments, 2004, p.7). Tháng 11/2004, theo Báo cáo “Kok Report”, sau khi xem xét tiến bộ của Chiến lược Lisbon đã thừa nhận rằng MSC có thể được dùng làm phương tiện để cung cấp thị trường tiên phong cho những sản phẩm mới có hàm lượng nghiên cứu và đổi mới cao (Kok et al., 2004). Tháng 3/2005, Hội đồng châu Âu tuyên bố ủng hộ quan điểm trung hạn của Chiến lược Lisbon và kêu gọi các quốc gia thành viên hãy tái chú trọng đến MSDMC (European Council, 2005). Động lượng mới cho các chính sách đổi mới phía cầu đã được tạo ra bởi Aho Group Report, “Creating an Innovative Europe”, đệ trình lên lãnh đạo châu Âu tại Hội nghị thượng đỉnh năm 2006 (Aho et al., 2006). Ban soạn thảo Báo cáo, trước đó đã được giao nhiệm vụ tìm cách để đẩy nhanh tốc độ thực hiện Chiến lược, đã lập luận rằng chiến lược được tạo động lực bởi R&D là chưa đủ, thay vào đó là cách tiếp cận 4 mũi: (1) tạo lập các thị trường thân thiện với đổi mới; (2) tăng cường các nguồn lực R&D; (3) Tăng cường tính cơ động cơ cấu; và (4) Thúc đẩy nền văn hóa đề cao đổi mới

Trung tâm của cách tiếp cận này là sự linh hoạt được nguyên nhân vì sao các doanh nghiệp không đầu tư đủ mức cho R&D và đổi mới. Đó là do sự thiếu vắng thị trường thân thiện với đổi mới để tạo thuận lợi cho các sản phẩm và dịch vụ mới tồn tại và phát triển. Để tạo lập một thị trường như vậy, họ khuyến nghị những hành động nhằm hài hòa các quy định, tăng cường sử dụng các tiêu chuẩn, áp dụng chế độ quyền sở hữu trí tuệ cạnh tranh và đưa yếu tố cầu vào MSC. Họ kêu gọi những hành động chiến lược quy mô lớn để cung cấp môi trường, trong đó những biện pháp phía cung để tăng đầu tư cho nghiên cứu và đổi mới có thể kết hợp được với quy trình tạo lập nhu cầu tìm kiếm đổi mới và thị trường. Nhóm đã nhận dạng một số lĩnh vực ứng dụng: y tế điện tử (e-Health), dược phẩm, năng lượng, môi trường, giao thông vận tải và logistics, an ninh và nội dung số.

Những khuyến nghị của Báo cáo Aho đã được ủng hộ rộng rãi. Một lần nữa Hội đồng châu Âu năm 2006 đã công khai ủng hộ Báo cáo này và kêu gọi hỗ trợ các thị trường sản phẩm và dịch vụ đổi mới, kể cả MSC (European Council, 2006, p.6),

Một quan điểm đã được nhắc lại trong Hội nghị thượng đỉnh phi chính thức của các lãnh đạo châu Âu về đổi mới tại Lahti, Phần Lan, tháng 10/2006. Nước giữ chức vụ Chủ tịch luân phiên là Phần Lan đã khai trương Chương trình của mình tại Hội nghị Bộ trưởng phi chính thức, trong đó bản tài liệu mở màn đã được trình bày, nhan đề “Demand as a Driver of Innovation-Towards a More Effective European Innovation Policy” (Finland’s Presidency, 2006). Tài liệu này chú trọng vào các biện pháp “chiều ngang” để kích cầu đổi mới, chẳng hạn như quy định, tiêu chuẩn và IPR, nhưng cũng nêu bật khả năng sử dụng MSC cho những mục tiêu liên quan tới đổi mới.

Hành động tiếp theo ở cấp EU bao gồm một công trình khảo sát quy mô lớn về các hoạt động MSC ở toàn châu Âu và những nước ngoài EU đã được chọn (Edler et al., 2006), được chọn đưa vào cuốn sách cẩm nang của Ủy ban châu Âu về MSC phục vụ đổi mới, xuất bản vào mùa Xuân năm 2007 (European Commission, 2007). Tháng 9/006, Ủy ban châu Âu đã ban hành một tài liệu chính sách đổi mới chiến lược, nêu bật tầm quan trọng của MSC đối với đổi mới và tạo lập thị trường đi đầu, đặc biệt là ở những ngành mà Chính phủ là một người mua quan trọng (European Commission, 2006a). Một sáng kiến đặc thù trong ngành CNTT đã được đề xuất để khai phá “việc mua sắm R&D tiên cạnh tranh” như một công cụ được miễn thuế một số hạn chế cạnh tranh ảnh hưởng tới mua sắm các hàng hóa và dịch vụ.

MSDMC cũng nằm trong các chương trình nghị sự quốc gia. Ở Anh, Báo cáo về Đổi mới của Chính phủ 2003 đã đề xuất một loạt những biện pháp nhằm mục đích tăng tác động của MSC tới nghiên cứu và đổi mới. Những hoành động tiếp sau bao gồm việc soạn thảo hướng dẫn của Văn phòng Thương mại Chính phủ 'Capturing innovation' (nắm bắt đổi mới). Dịch vụ Y tế quốc gia là một ví dụ hàng đầu về những nỗ lực thay đổi thực tiễn MSC để khuyến khích đổi mới. Cũng trong năm 2003, Cục chính sách KH&CN Irish, Forfus, đã thực hiện một cuộc khảo sát trong phạm vi lớn về MSC để tăng cường đổi mới. Quỹ Tây Ban Nha, Cotec, đã đưa ra Báo cáo về 'Public Procurement and Technology'. Ở Hà Lan, nhóm chuyên viên nội chính đã xác định tiềm năng của MSC đối với chính sách đổi mới, và ở Đức, Impulse Group Innovation Factor State nghiên cứu những khả năng để thúc đẩy sự năng động đổi mới từ thị trường nhờ hiệu chỉnh thực tiễn MSC nói chung, cũng như thông qua các biện pháp mua sắm chiến lược trong những lĩnh vực công nghệ đã được chọn.

1.3.2. Tác động tới đổi mới của MSC - những con đường khác nhau

Các tài liệu đã nêu ra một loạt những tác động khả dĩ của MSC, bao gồm: Nâng cao hiệu quả sản xuất; khuyến khích đổi mới và xây dựng năng lực; tạo những hiệu ứng trình diễn khả năng ứng dụng ở những thị trường rộng lớn hơn; tạo ra “những thị trường đi đầu”. Những hiệu ứng đó sẽ xảy ra vào những thời điểm khác nhau, nhưng hàm chứa những rủi ro đặc thù và chịu ảnh hưởng của những điều kiện hoàn cảnh khác nhau. Đôi khi, hiệu ứng này thậm chí còn loại trừ hiệu ứng khác.

MSC sẽ ảnh hưởng tới đổi mới, cho dù công việc đó có thể không chủ định đặt ra mục tiêu khuyến khích những đổi mới. Cave and Frinkin (2003) phân biệt giữa những tác dụng kéo cầu trực tiếp, trong đó ý định sản xuất ra những hàng hóa và dịch vụ là mang tính trực tiếp, và tác dụng kéo cầu gián tiếp, trong đó đổi mới chỉ là phụ phẩm của Dự án MSC.

Cabral et al (2006) nhận dạng 3 loại ảnh hưởng gián tiếp của MSC tới đổi mới, gồm: bằng cách mở rộng thị trường cho những hàng hóa mới; bằng cách tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng những tiêu chuẩn mới; hoặc bằng cách thay đổi cơ cấu thị trường để làm cho nó thuận lợi hơn cho đổi mới (những hiệu ứng năng động). Văn phòng Hội chợ Thương mại Anh (2004) đến lượt mình đã nhận dạng một loạt những tác động của MSC tới cạnh tranh và cơ cấu thị trường. Chúng được phân chia thành những tác động ngắn hạn, dài hạn và knock-on đối với các thị trường khác. Tương tự, Porter (1990) đã lập luận rằng MSC có thể có tác dụng như một lực tích cực để nâng cấp ưu thế cạnh tranh quốc gia nhờ cung cấp sớm nhu cầu đối với những sản phẩm và dịch vụ mới, tiên tiến, bằng hành động của Chính phủ với tư cách là một người mua có yêu cầu cao và tinh xảo; bằng cách phản ánh những nhu cầu quốc tế trong việc lập ra những đặc trưng cần thiết của sản phẩm/dịch vụ đặt mua, thông qua việc tạo điều kiện thuận lợi cho đổi mới và thông qua việc khuyến khích cạnh tranh. Những điều kiện này củng cố lẫn nhau và mỗi điều kiện trong đó đều có thể có tầm quan trọng ở những giai đoạn tiến hóa khác nhau của ngành công nghiệp và phụ thuộc vào các đặc trưng của ngành đó. Ví dụ, một số điều kiện có thể quan trọng hơn trong việc thiết lập ưu thế ban đầu, trong khi những điều kiện khác lại quan trọng ở việc củng cố và duy trì ưu thế.

Để tác dụng tới đổi mới, MSC cần phải ảnh hưởng tới đường hướng hoặc tốc độ thay đổi công nghệ, hoặc cả hai yếu tố trên (Dalpu 1994; Edquist and Hommen 2000; Geroski 1990). Ảnh hưởng tới tốc độ có thể bao hàm hoặc là tăng đầu tư cho R&D, hoặc là tăng cường ứng dụng các kết quả R&D. Ảnh hưởng tới đường hướng bao hàm việc lựa chọn các phương án công nghệ nhất định. Ngoài ra, MSC cũng có thể ảnh hưởng tới đổi mới một cách gián tiếp, thông qua việc phổ biến các kết quả R&D, giảm phí tổn và rủi ro của đổi mới, và bổ sung cho hoạt động R&D hiện có (Cave and Frinking 2003:17). Trong tất cả những trường hợp đó, MSC ảnh hưởng tới đổi mới thông qua sự giao dịch liên quan đến công nghệ mới, được hiểu không chỉ là những tạo tác, mà còn gồm những tri thức khoa học và kỹ thuật được ứng dụng, và các kỹ năng vận hành hoặc bí quyết (Layton 1974).

II. MUA SẴM CÔNG TRONG BỐI CẢNH CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI

2.1. PHÂN LOẠI CÁC CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI

2.1.1. Xuất phát điểm

Thất bại thị trường trong việc thúc đẩy đổi mới

Đổi mới có tầm quan trọng to lớn như vậy, nhưng nếu để phó mặc thị trường thì không đủ nguồn lực cho đổi mới. Ít nhất, có 6 yếu tố dưới đây khiến cho quá trình đổi mới bị kìm hãm:

(1) Các doanh nghiệp đơn lẻ đều không thể nắm giữ được tất cả những lợi ích do đổi mới của họ đem lại, do vậy họ ít có động lực tạo ra đổi mới theo đúng nhu cầu cần có của xã hội.

Yếu tố đầu tiên cần phải lưu ý là ai được hưởng những lợi ích từ những khoản đầu tư của các doanh nghiệp để đem lại đổi mới. Những tri thức cần thiết để tạo ra các sản phẩm mới, quy trình mới hoặc các phương thức tổ chức mới không thể gói kín hoàn toàn trong phạm vi các doanh nghiệp sáng tạo ra chúng. Những kiến thức đó dứt khoát sẽ lan toả sang các doanh nghiệp khác, mà họ ứng dụng chúng mà không phải chịu phí tổn. Ví dụ, một doanh nghiệp phát triển được mô hình kinh doanh mới thì các doanh nghiệp khác sẽ bắt chước làm theo. Một trường đại học chuyển giao các phát minh của mình cho thị trường. Một công ty tạo ra đột phá, tạo cơ sở cho các đổi mới để các công ty khác có thể sử dụng. Đó là những nguyên nhân giải thích vì sao công trình khảo sát đã phát hiện ra rằng tỷ lệ hồi vốn của xã hội đối với R&D của công ty ít nhất là lớn gấp đôi tỷ lệ mà bản thân công ty thực hiện nhận được. Các doanh nghiệp không thể nắm giữ được tất cả những lợi ích mà hoạt động đổi mới của họ đem lại. Nghĩa là nếu phó mặc cho doanh nghiệp, thì họ sẽ ít đem lại đổi mới theo đúng nhu cầu cần thiết của xã hội.

(2) Kinh phí của khu vực tư nhân dành cho R&D đang dịch chuyển khỏi những hoạt động ở giai đoạn đầu, có độ rủi ro cao hơn.

Vấn đề thứ hai cần giải quyết là tài chính cho R&D. Vài thập kỷ đầu sau Thế chiến 2, việc cấp vốn và thực hiện R&D phần lớn là thuộc nội bộ của các doanh nghiệp hàng đầu. Những công ty lớn, chẳng hạn như AT&T và Xerox đã thực hiện một khối lượng lớn các nghiên cứu công nghệ mang tính cơ bản, phổ quát, cũng như những nghiên cứu ứng dụng và phát triển sản phẩm mới. Ngày nay, những nhà kinh doanh vốn mạo hiểm thường cấp vốn cho các doanh nghiệp nhỏ để phát triển các sản phẩm mới, thường là trên cơ sở sử dụng các kết quả nghiên cứu từ trường đại học. Nhưng quá trình này không phải lúc nào cũng diễn ra trôi chảy. Năm 2006, ở Mỹ chỉ có 3.608 thương vụ mạo hiểm. Có những bằng chứng đáng lo ngại cho thấy khu vực tư nhân đang đầu tư ít vào các hoạt động nghiên cứu ở giai đoạn đầu, có rủi ro cao hơn. Ví dụ, mặc dù ở Mỹ có các thị trường vốn mạo hiểm phát triển tốt nhất, nhưng so với một thập kỷ trước

đây, sự đầu tư hiện nay vào các doanh nghiệp mạo hiểm mới khởi sự, hoặc ở giai đoạn đầu đã giảm đi.

(3) R&D ngày càng phục vụ vào sự cộng tác giữa các doanh nghiệp và trường đại học, nhưng lợi ích của các bên cộng tác chưa được liên kết tốt.

Vì những áp lực cạnh tranh trước mắt đã gây khó khăn, thậm chí cho cả các công ty lớn nhất, trong việc hỗ trợ cho nghiên cứu cơ bản và kể cả nhiều nghiên cứu ứng dụng, nên các doanh nghiệp đang phải dựa nhiều hơn vào hoạt động nghiên cứu ở trường đại học và sự cộng tác của các khu vực đại học và khu vực công nghiệp. Tuy nhiên, những nhu cầu không giống nhau của khu vực doanh nghiệp và khu vực đại học có thể gây trở ngại cho việc điều phối R&D giữa hai khu vực này. Các nhà nghiên cứu ở trường đại học có thể không nhất thiết phải có động lực vào các vấn đề liên quan đến nhu cầu thương mại của các doanh nghiệp. Các văn phòng quản lý việc chuyển giao công nghệ ở các trường đại học không phải lúc nào cũng xúc tiến việc cấp phép sử dụng sở hữu trí tuệ cho các doanh nghiệp. Bởi vậy, đôi khi các doanh nghiệp muốn thuê năng lực nghiên cứu của các trường đại học và cho mình quyền sở hữu các phát minh khoa học. Điều này có thể gây trở ngại đến sự lưu thông tri thức để góp phần tạo ra những đổi mới ở các khác trong nền kinh tế.

(4) Nhiều ngành và doanh nghiệp chậm áp dụng các công nghệ đã khẳng định giá trị

Thị trường cũng có thể làm tổn hại đến quá trình phổ biến các đổi mới. Ngoài những ngành công nghiệp tương đối mới, dựa trên khoa học chẳng hạn như công nghệ thông tin và công nghệ sinh học, nhiều ngành chậm áp dụng các công nghệ tạo năng suất cao hơn. Ví dụ, ngành y tế chậm áp dụng những công nghệ hiện có để tăng năng suất và chất lượng dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho người dân. Ngành bất động sản đã không chịu tiến tới phương thức kinh doanh dựa vào Internet. Ngành xây dựng cũng bị phương hại bởi tính không hiệu quả và những thất bại trong việc đưa vào áp dụng những thực tiễn và kỹ thuật tốt nhất. Một loạt các yếu tố thị trường khác, kể cả vấn đề “Quả trứng và con gà” liên quan đến việc áp dụng các tiêu chuẩn và công nghệ, đã kìm hãm tăng năng suất ở nhiều ngành.

Ngoài ra, dù là thuộc ngành nào, thì các doanh nghiệp vừa và nhỏ đều chậm trễ trong việc áp dụng những công nghệ mà những doanh nghiệp hàng đầu đã ứng dụng từ vài thập kỷ nay. Những doanh nghiệp này có thể không biết về hiệu quả hoạt động của mình so với các doanh nghiệp khác ở trong ngành. nếu không có sự hỗ trợ, họ có thể thiếu năng lực tổ chức để phát hiện và thực hiện các công nghệ mới. Mặc dù có những nhà tư vấn tư nhân để hiện đại hoá các quy trình sản xuất, nhưng các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ có thể không biết họ cần những dịch vụ nào từ các nhà tư vấn và có thể không được trang bị để nhận dạng và làm việc với các nhà tư vấn. Họ có thể phải đối mặt với những hạn chế của thị trường vốn, cản trở họ có được vốn để đầu tư vào thay đổi công nghệ:

5) Chưa ý thức được đầy đủ những lợi ích của các cụm công nghiệp trong việc tạo ra đổi mới các cụm công nghiệp, gắn gũi nhau về mặt địa lý, có thể giúp ích cả cho việc sáng tạo lẫn việc phổ biến đổi mới. Cụm công nghiệp tạo khả năng cho các doanh nghiệp tận dụng được ưu thế của những nguồn lực chung (chẳng hạn như nguồn nhân lực được đào tạo theo những khả năng đặc thù, các tổ chức kỹ thuật, cơ sở cung cấp chung, tạo điều kiện thuận lợi để phù hợp hơn với thị trường lao động và tạo điều kiện chia sẻ tri thức với nhau. Quá trình này có thể đặc biệt liên quan đối với những ngành dựa nhiều vào sự sáng tạo và sử dụng tri thức mới, vì việc lập cụm xem ra có tác dụng thúc đẩy sự chuyên giao công nghệ. Những ngành như vậy đặc biệt có khả năng hình thành cụm công nghiệp ở những khu vực thủ đô. Cụm nổi tiếng nhất được mọi người biết đến là Thung lũng Silicon ở Bắc California, nơi tụ tập rất nhiều công ty công nghệ cao, các trường Đại học nghiên cứu, chẳng hạn như Stanford, các trường kỹ thuật để đào tạo công nhân công nghệ cao, các nhà kinh doanh vốn mạo hiểm và các tổ chức hỗ trợ khác, khiến cho nơi này trở thành một khu công nghệ sôi động nhất thế giới. Nhưng Thung lũng Silicon không phải là khu vực duy nhất có các các cụm công nghiệp. Còn có các cụm công nghiệp khác nữa, từ Cụm công nghiệp hàng nội thất ở Tupelo, Mississippi cho đến Cụm công nghiệp đồ trang sức ở Rlaede island, Nan Mesadunsetk, Cụm công nghiệp xe hơi giả trí ở Elkhant, Indiana, các Cụm công nghiệp công nghệ sinh học ở Boston và Sandiego. Những ví dụ này cho thấy các cụm không chỉ được hình thành bởi những doanh nghiệp công nghệ cao. Ngoài ra, các cụm công nghiệp cũng không bị giới hạn trong ngành công nghệ chế tạo, mà còn vô số các cụm thuộc ngành dịch vụ, bao gồm dịch vụ tài chính ở New York, điện ảnh và âm nhạc ở Hollywood, phần mềm ở Seattle, trò chơi ở Lasvegas. Bằng chứng cho thấy là việc tạo ra cụm công nghiệp có thể trở nên quan trọng hơn cho việc tăng năng suất diễn ra trong thời gian ở thập kỷ vừa qua, mức độ mà một ngành tập trung vào về mặt địa lý đã liên quan ngày càng tăng với sự tăng trưởng năng suất của cụm đó.

Nhưng vì những lợi ích của việc tạo cụm công nghiệp lan toả khỏi ranh giới của doanh nghiệp, nên sức mạnh thị trường không đủ sức hình thành ra chúng theo đúng nhu cầu của xã hội. Mỗi doanh nghiệp tạo cụm đều mang lợi ích cho các doanh nghiệp khác ở trong đó, nhưng không một doanh nghiệp nào tính đến chúng, khi đưa ra các quyết định lựa chọn địa điểm hoạt động. Ngoài ra, các doanh nghiệp ở trong cụm đều có các nhu cầu chung (chẳng hạn như đào tạo công nhân hoặc kết hợp các hạ tầng), mà họ không thể tự mình đáp ứng được. Các doanh nghiệp trong cụm thường đòi hỏi sự điều phối ở bên ngoài (chẳng hạn như, từ phía chính quyền, liên đoàn lao động hoặc các hiệp hội công nghiệp mạnh) để đáp ứng những nhu cầu này. Vì không một doanh nghiệp nào có thể nắm giữ tất cả những lợi ích đó. Việc không đáp ứng được những nhu cầu này khiến cho các cụm có quy mô nhỏ hơn và năng suất thấp hơn so với khi những nhu cầu đó được đáp ứng. Nếu những lợi ích của việc cụm cho tất cả các doanh nghiệp được cân nhắc đầy đủ và những nhu cầu chung của tất cả các doanh nghiệp

trong từng cụm được đáp ứng, thì việc hình thành sẽ mạnh mẽ hơn và đem lại đổi mới nhiều hơn, năng suất được cao hơn.

6) Những lợi ích của các doanh nghiệp cơ động về mặt địa lý trong việc chọn địa điểm cho hoạt động có thể không trùng hợp với những lợi ích của cư dân địa phương

Một yếu tố nữa mới nổi lên khoảng một thập kỷ nay có thể hạn chế mức độ đổi mới ở nền kinh tế Mỹ, có sự bất đồng về lợi ích giữa các doanh nghiệp cơ động về địa lý với những doanh nghiệp đặt tại địa phương. Những quyết định của các doanh nghiệp về địa điểm được lựa chọn để tiến hành hoạt động đổi mới đều dựa trên các lợi ích của bản thân các doanh nghiệp đó, do vậy có thể trùng hợp hoặc không trùng hợp với những lợi ích của các cư dân ở địa phương.

Thất bại liên quan đến hệ thống

Khái niệm hệ thống ngày càng được sử dụng nhiều bởi các nhà phân tích kinh tế và hoạch định chính sách KH&CN. Cách tiếp cận này dựa trên quan điểm cho rằng mọi sự vật đều có quan hệ với nhau, bởi vậy cố gắng nắm bắt một cách hệ thống những nhân tố nền tảng và những lực lượng đóng góp vào mức độ đổi mới ở trong nền kinh tế.

Có một phạm vi rất rộng các nhân tố thể chế có thể tác động tới đổi mới. Những nhân tố này bao gồm các quan hệ và tương tác trong nội bộ doanh nghiệp và giữa các doanh nghiệp, mối quan hệ giữa nhà sản xuất và người dùng, giáo dục, các hệ thống đào tạo và khuyến khích, các tổ chức nghiên cứu chính quy. Có thể thấy đổi mới bao hàm tất cả các khía cạnh hoạt động để đưa một ý tưởng mới ra thị trường. Công nghệ là một nhân tố rất quan trọng, nhưng còn có những nhân tố khác, kể cả việc thiết kế và tiếp thị, cũng tham gia vào đổi mới.

Hệ thống đổi mới là tập hợp tất cả các thể chế và cơ chế (công và tư), tương tác với nhau để kích thích và hỗ trợ cho các đổi mới sản phẩm và hệ thống ở trong nền kinh tế quốc dân. Hệ thống đổi mới cũng cho thấy KH&CN và những động lực chính đem lại sự thay đổi, đồng thời tri thức và các kỹ năng/hiểu biết để áp dụng tri thức là những động lực mới của các ngành và các quốc gia trong thời đại hiện nay. Hiệu quả của toàn bộ hệ thống chính là mấu chốt thành công để biến tri thức thành những đổi mới ở trong nền kinh tế. Không chỉ có R&D, mặc dù là rất quan trọng, mà còn nhiều nhân tố khác, bao gồm chất lượng/ hiệu quả của quan hệ tương tác và kết nối giữa các thành phần nằm trong hệ thống, cũng đóng vai trò quan trọng cho quá trình đổi mới.

Trước đây, mọi người thường quan niệm đổi mới là một quá trình diễn ra theo mô hình tuyến tính, đầu tiên là nghiên cứu khoa học, sau đó đến phát triển công nghệ và khâu cuối cùng là sản xuất và tiếp thị. Tuy nhiên, ở mô hình tuyến tính không có các phản hồi từ hoạt động phát triển đang được tiến hành, từ doanh số, hoặc từ người sử dụng. Trong khi đó, tất cả những thông tin phản hồi này đều hết sức quan trọng để đánh giá hiệu quả và vạch ra các bước đi tiếp theo, đồng thời đánh giá được vị trí cạnh

tranh. Phản hồi là bộ phận không thể thiếu được của các quá trình quan trọng và đổi mới.

Một khó khăn nữa đối với mô hình tuyến tính là ở chỗ quá trình trung tâm của đổi mới không phải là khoa học, mà là ở khâu thiết kế. Khâu thiết kế có vai trò rất quan trọng để mở ra những đổi mới công nghệ, đồng thời, việc thiết kế lại đóng vai trò quan trọng để đem lại thành công cuối cùng. Khoa học thường phụ thuộc vào các sản phẩm và quy trình công nghệ để tiến lên. Đổi mới dựa vào các sản phẩm của nghiên cứu khoa học, nhưng các nhu cầu đổi mới thường buộc phải có những sáng tạo trong khoa học. Các mối tương tác của KH&CN trong thế giới hiện nay là hết sức mạnh mẽ, nhưng không được quan niệm rằng công nghệ thuần túy là sự ứng dụng khoa học.

Để có được đổi mới thành công, cần 2 điều kiện cơ bản như sau:

- Các thành phần của hệ thống phải mạnh và vững chắc;
- Phải có các mối tương tác mạnh mẽ và hiệu quả giữa các thành phần trong hệ thống;

Đối với các nền kinh tế phát triển, các thành phần của hệ thống đổi mới bao gồm:

- Các trường đại học và các tổ chức tương tự, có nhiệm vụ thực hiện nghiên cứu cơ bản và phát triển các tri thức và kỹ năng ở mức cao,
- Các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp đầu tư vào các hoạt động tạo ra sự thay đổi,
- Các tổ chức công và tư có nhiệm vụ giáo dục phổ cập và dạy nghề,
- Chính phủ có chức năng cấp kinh phí và thực hiện nhiều hoạt động khác nhau để vừa thúc đẩy, vừa điều chỉnh các thay đổi công nghệ/kỹ thuật,
- Ngành kinh doanh vốn mạo hiểm để cấp vốn cho các hoạt động đổi mới.

Cách tiếp cận hệ thống được đưa ra vào cuối thập kỷ 80 (Freeman 1987, Dosi 1988) và được phát triển ở những năm tiếp theo (Lundvall 1992, Nelson 1993, Edquist 1997...). Hệ thống đổi mới có thể được hiểu như một phân hệ được hình thành và phát triển trong tiến trình lịch sử của nền kinh tế quốc dân, trong đó các tổ chức và thể chế khác nhau tương tác và ảnh hưởng qua lại trong hoạt động đổi mới. ở cách tiếp cận này, hoạt động đổi mới thường được phân tích theo nghĩa rộng. Nó không chỉ chú trọng đơn thuần vào số lượng các đổi mới sản phẩm/quy trình được thực hiện thành công ở trong một quốc gia, mà còn bao hàm các nỗ lực R&D của các doanh nghiệp và viện nghiên cứu công, cũng như các nhân tố có vai trò quyết định đến đổi mới, ví dụ như các quá trình học tập, các cơ chế khuyến khích, hoặc sự hiện hữu của nguồn nhân lực có kỹ năng. Do vậy, cách tiếp cận hệ thống đối với đổi mới là dựa trên quan điểm coi các quá trình đổi mới là mang tính đa ngành, không tuyến tính, trong đó mối quan tâm hàng đầu để xem xét là mối tương tác ở cấp tổ chức, cũng như tác động qua lại giữa các tổ chức và các thể chế.

2.1.2. Phân loại các chính sách đổi mới

Theo phân tích về những thất bại liên quan đến thị trường và hệ thống đối với đổi mới, các chính sách đổi mới được thiết kế bao gồm những biện pháp phía cung và những biện pháp phía cầu:

Những biện pháp phía cung

- (1) Tài chính
 - Hỗ trợ cổ phiếu
 - Các biện pháp ngân khố
 - Hỗ trợ hoạt động nghiên cứu khu vực công
 - Hỗ trợ đào tạo và chuyển chuyên cán bộ
 - Trợ cấp R&D khu vực công nghiệp
- (2) Dịch vụ
 - Hỗ trợ thông tin và môi giới
 - Các biện pháp nối mạng

Những biện pháp phía cầu

- (1) các chính sách liên quan đến hệ thống
 - Các chính sách thúc đẩy cụm
 - Các chính sách thúc đẩy chuỗi cung ứng
- (2) Quy định
 - Sử dụng những quy định và tiêu chuẩn để lập các chỉ tiêu đổi mới
 - Lập ra những sản công nghệ để phối hợp phát triển
- (3) Mua sắm công
 - Mua sắm R&D
 - Mua sắm những sản phẩm đổi mới
- (4) Hỗ trợ cầu của khu vực tư nhân
 - Trợ cấp cầu và khuyến khích về thuế
 - Vạch cầu cho khu vực tư nhân
 - Nhận thức và đào tạo
 - Mua sắm xúc tác

Đây là phép phân loại, trong đó đưa ra các biện pháp chính sách đổi mới cả phía cung lẫn phía cầu và cũng nhấn mạnh rằng những chính sách rộng hơn không chỉ nhằm mục tiêu cụ thể vào nghiên cứu và đổi mới (ở đây ta gọi là các điều kiện khuôn khổ) mà còn ảnh hưởng tới những hoạt động này. Để phục vụ cho mục đích đề ra, ta định nghĩa chính sách đổi mới phía cầu là tất cả những biện pháp công được định ra để đem lại đổi mới và/hoặc đẩy nhanh tốc độ truyền bá của đổi mới, gia tăng phía cầu của

đổi mới, định ra nhu cầu chức năng mới đối với các sản phẩm và dịch vụ, hoặc phát biểu rõ ràng và mạch lạc yêu cầu của đổi mới. Phân loại này đã chỉ ra rằng nếu được khái niệm hóa trong phương diện đổi mới của mình-những biện pháp kích cầu có thể phân biệt hóa theo cách giống như những biện pháp phía cung (Edler, 2007a, 2007b), và MSC chỉ là một trong một loạt các biện pháp.

Sự thiếu định hướng phía cầu trong chính sách đổi mới được phản ánh ở 2 cơ sở dữ liệu (CSDL), được thu thập trên cơ sở những đầu vào do các quốc gia thành viên cung cấp và được tài trợ bởi Ủy ban châu Âu. CSDL thứ nhất là Commission's "Trend Chart" (<http://trendchart.cordis.lu/>), được lập ra để quan trắc chính sách đổi mới của các quốc gia thành viên EU và các khu vực khác và cung cấp một danh sách toàn diện, cũng như thông tin chi tiết về các biện pháp chính sách đổi mới quốc gia. Tổng cộng, phép phân loại các biện pháp chính sách đổi mới này mở rộng thành 17 loại biện pháp khác nhau, trong khi đó không có một biện pháp nào định hướng vào phía cầu. Những trợ cấp phía cầu, MSDMC và những biện pháp tương tự đã không được coi là công cụ chính sách đổi mới trong phương pháp phân loại này. Ngoài ra, trong cuộc thăm định năm 2005 về các biện pháp khác nhau trong những loại hình chính sách đó, nhẽ ra có thể lòng phía cầu vào, nhưng lại chỉ phát hiện thấy một số lượng rất nhỏ các cách tiếp cận trong đó là nhằm thúc đẩy hoặc hỗ trợ trực tiếp người sử dụng.

CSDL thứ 2 hẹp hơn là về các biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp, đã phân loại các hoạt động thông tin và tư vấn, giáo dục và đào tạo, tài chính, tiền đề và môi trường công nghiệp và các dịch vụ chiến lược. CSDL này cũng cho thấy ít có những hoạt động hỗ trợ quá trình truyền bá công nghệ. Chỉ cần sự xem xét lướt qua cũng đủ thấy mặc dù trong các tài liệu về đổi mới có đưa vào triển vọng người dùng (Lundvall, 1988, 1992; Smits, 2002), nhưng về mặt khái niệm, rất ít cân nhắc được dành cho cầu trong chính sách đổi mới, trong khi những biện pháp phía cung đã được khác biệt hóa cao độ.

Các chính sách phía cầu có thể phân thành 4 nhóm chính: những chính sách hệ thống, quy định, MSC và kích cầu khu vực tư nhân. Giống như bất kỳ phép phân loại nào khác, phép phân loại này là bức tranh đơn giản hóa của thực tiễn. Đặc biệt, có nhiều chính sách là sự kết hợp các chính sách đơn lẻ. MSC là hòn đá tảng của tổ hợp những chính sách được phối hợp với nhau và mang tính đặc thù công nghệ hoặc ngành. Hơn thế nữa, phải nhấn mạnh rằng, chính sách đổi mới phía cầu, ngoài MSC còn dựa rất nhiều vào việc sử dụng những quy định và những tiêu chuẩn, hay tổng quát hơn là dựa vào khái niệm thúc đẩy các thị trường đi đầu (Blind et al., 2004; Edler, 2007a; Georghiou, 2007). Các chính sách hệ thống cũng được lòng vào bởi chúng đóng vai trò quan trọng trong việc đưa những người sử dụng và các nhà cung ứng đến với nhau.

2.2. ẢNH HƯỞNG CỦA PHÍA CẦU TỚI ĐỔI MỚI

Có một sự đồng thuận ngày một gia tăng rằng nhiều năm nay, trong các cuộc bàn luận về chính sách đổi mới đã có sự thiếu quan tâm đến phía cầu của đổi mới. Mặc dù

đã có sự nhấn mạnh đến mối tương tác giữa người dùng và người cung cấp và có sự thừa nhận rằng phía cầu đối với đổi mới cần phải được coi trọng, nhưng những “đơn thuốc” chính sách nổi lên từ cách tiếp cận “hệ thống” vẫn có khuynh hướng chú trọng vào phía cung của đời sống kinh tế (Edler and Georghiou, 2007). Storper (1997; 107) cũng nhận xét rằng những tài liệu về kinh tế học tiến hóa đã đặt tiêu điểm chú ý “hoặc rõ ràng, hoặc ngầm” vào phía cung, và đặc biệt là vào những “thể chế giúp cung cấp các nguồn lực quan trọng cho quá trình học tập và tương tác”. Malerba (2007) lập luận rằng mặc dù phía cầu đã nhận được sự chú ý trong các tài liệu, nhưng vẫn còn tồn đọng nhiều câu hỏi đặc biệt là liên quan tới ảnh hưởng của phía cầu tới đổi mới trong quá trình tiến hóa của một ngành, và bản chất của sự tham gia của người tiêu dùng vào quá trình đổi mới (chẳng hạn, người tiếp nhận thụ động hay người sử dụng có những đóng góp tích cực).

Đương nhiên Schmookler (1966) đã nêu bật tầm quan trọng của quy mô thị trường trong việc kích hoạt phát triển công nghệ. Nhu cầu về quy mô lớn tạo sức kéo cho đổi mới vì nó đảm bảo một mức sản xuất quan trọng và giảm độ bất định, cho phép doanh nghiệp hưởng lợi từ những khoản tiết kiệm bởi quy mô và đầu tư công nghệ và đảm bảo lợi nhuận lớn hơn. Những ngoại tố liên quan đến mạng lưới ở phía cầu cũng tạo ra những ưu thế cho những ngành nhất định bởi cho phép sự gia tăng năng động lợi nhuận (Katz and Shapiro 1985). Tầm quan trọng của thị trường nội địa chỉ là tương đối chứ không phải là tuyệt đối, do vậy những quốc gia nhỏ có thể cạnh tranh được ở những thị phần chiếm tỷ trọng lớn về nhu cầu trong nước, nhưng chiếm tỷ trọng nhỏ ở những nơi khác, cho dù quy mô tuyệt đối của thị phần này là lớn hơn ở những quốc gia khác (Porter 1990).

Cầu cũng được coi là có ảnh hưởng then chốt ở những công trình chú trọng vào mối quan hệ năng động giữa đổi mới và cơ cấu thị trường (Kamien and Schwartz, 1975; Sutton, 1998) và vào các mô hình đổi mới và vòng đời công nghiệp (Utterback 1994). Luận điểm trung tâm của những công trình này về mối quan hệ giữa cầu, cơ cấu thị trường và đổi mới là lý thuyết của Schumpeter về tác động tích cực của sức mạnh thị trường tới hoạt động đổi mới. Klepper và Thompson (2006) và Sutton (1998) tập trung chú ý vào tầm quan trọng của những thị trường phụ (submarket) và vai trò của chúng trong việc giải thích sự tăng trưởng và tập trung của các ngành. Những mô hình vòng đời nhằm vào sự năng động của đổi mới trong tiến hóa ngành (Utterback 1994; Klepper 1997). Lý lẽ đã đưa ra là tốc độ đổi mới sản phẩm trong một ngành hoặc nhóm sản phẩm là cao nhất trong pha ‘lỏng’ (Fluid), dễ thay đổi, đặc trưng bởi vô số những thực nghiệm về thiết kế sản phẩm và những đặc trưng vận hành. Trong pha “chuyển dịch”, sự đa dạng sản phẩm nhường đường cho các thiết kế chuẩn, hoặc các thiết kế chủ đạo, được định hình bởi các nhu cầu của người dùng, các tiêu chuẩn hoặc những hạn chế của quy định hoặc pháp lý. Một số ngành trải nghiệm tiếp pha thứ 3, trong đó họ trở nên chú trọng phần lớn vào “chi phí, số lượng và năng lực” (Utterback

1994). Trong pha này, có một mức độ nào đó của đổi mới nhỏ về sản phẩm và quy trình.

Những mô hình này đã chịu sự phê phán, dựa trên sự thiếu quan tâm của chúng đối với cầu về những phát triển sau thiết kế chủ đạo, sự giả định của chúng về sự tiếp nối rõ ràng giữa đổi mới sản phẩm và quy trình (Adner and Levinthal 2001) và sự giả định rằng sẽ luôn luôn nổi lên một thiết kế chủ đạo rõ ràng (Windrum and Birchenhall 1998). Bởi vậy Windrum and Birchenhall (1998) lập luận rằng sự tự hội của một thiết kế đơn nhất có thể bị giới hạn bởi những thị trường lớn với những thị hiếu người dùng tương đối đồng nhất. Quan sát thị trường các camera, họ kết luận rằng nhu cầu hệ thống không nhất thiết ổn định xoay quanh một thiết kế độc nhất. Thay vào đó, quá trình khác biệt hóa thị trường có thể dẫn tới sự phát sinh những thị trường ngách khác biệt. Mô hình của Adner and Levinthal dựa vào cầu đồng nhất, đề xuất rằng, trái ngược với mô hình vòng đời sản phẩm, những mức độ cao của hoạt động đổi mới có thể xảy ra đối với những nhóm sản phẩm ‘trưởng thành’ (Adner and Levinthal 2001). Aberthany and Clark (1985) lập luận rằng, trái ngược với mô thức “ra đời-lớn lên-trưởng thành-suy yếu” của phát triển mà các quan điểm vòng đời nêu ra, những điều kiện có thể xảy ra, kích hoạt sự đảo ngược một ngành lâu năm, do vậy nắm lấy những đổi mới căn bản, có thể dùng làm cơ sở để khôi phục sự phát triển của ngành. Những điều kiện này gồm những thay đổi trong nhu cầu người tiêu dùng, chính sách công và quy định.

Một số tài liệu chú trọng đặc biệt hơn tới nhu cầu của người dùng và sự tham gia của người dùng vào đổi mới. Mowery and Rosenberg (1979) đã phân tích một cách có phê phán bằng chứng hiện có xoay quanh hiệu ứng “sức kéo của cầu”, trên cơ sở nhận dạng ra sự xáo trộn giữa “nhu cầu” (need) và “cầu” (demand) ở phần lớn các tài liệu, làm hạn chế khả năng so sánh những công trình khác nhau, trong đó nhận dạng cầu là một nhân tố quyết định then chốt của đổi mới. Những tác giả trên phân biệt giữa tầm quan trọng của “nhu cầu người dùng” (user needs) hoặc nhận thức nhu cầu “need recognition” (sức kéo của nhu cầu) như một nguồn đem lại đổi mới và những hiệu ứng kéo cầu (demand-pull) bởi thị trường. Theo quan điểm của họ “có vô vàn những nhu cầu được cảm nhận sâu sắc trên thế giới, trong đó nhu cầu nào cũng có tiềm năng tạo ra một thị trường cho sản phẩm nào đấy, nhưng chỉ có một lượng nhỏ trong số những cầu tiềm năng này là được thực thi” (p.109).

Porter nhận xét rằng những người mua có thể đoán trước được cầu của thị trường bằng cách trở thành người áp dụng sớm sản phẩm hoặc dịch vụ mới mà kết cục sẽ nhận được cầu ở những nơi khác. Ông lập luận rằng nhu cầu đã được dự đoán này kích thích sự hoàn thiện liên tục các sản phẩm và khả năng cạnh tranh của chúng trong những thị phần đang nổi. Những người áp dụng sớm cũng có thể tham gia mạnh mẽ vào quá trình đổi mới và thậm chí là người đồng sản xuất ra hàng hóa hoặc dịch vụ đó.

Lundvall (1993) đã nhấn mạnh tầm quan trọng của mối tương tác giữa người dùng và nhà sản xuất ở những ngành cụ thể. Von Hippel (1986) đã khai phá những đổi mới được tạo động lực bởi người dùng ở những lĩnh vực, chẳng hạn như dụng cụ khoa học, và đặt ra thuật ngữ ‘những người dùng đi đầu’ ngụ ý nói về “những người dùng mà nhu cầu mạnh mẽ của họ sẽ trở nên phổ biến trên thị trường trong tương lai vài tháng hoặc vài năm sau đó” (Von Hippel 1986; p.791). Bresnahan and Greenstein (2001) chỉ ra tầm quan trọng của sự đồng sáng chế trong ngành CNTT, trong đó những đồng sáng chế của họ biểu hiện ở việc làm thích nghi những công nghệ phổ dụng phục vụ cho vô số các nhu cầu và vấn đề đa dạng. Malerba et al. cũng nêu bật tầm quan trọng của những người dùng thử nghiệm ở những trường hợp, chẳng hạn như Internet, ô tô và máy bay. Trong những trường hợp này, “những doanh nghiệp mới đã khởi đầu thương vụ của mình cho những người dùng thử nghiệm, hoặc cho những người dùng mà nhu cầu của họ chưa được đáp ứng đầy đủ” bởi những nhà sản xuất dựa trên công nghệ cũ hơn (Malerba et al. 2007; p.373)

2.3. PHÂN LOẠI MUA SẮM ĐỔI MỚI CÔNG DỰA TRÊN SẢN PHẨM

Tầm quan trọng của việc chú trọng vào các sản phẩm, phản ánh những nhu cầu khác nhau, một phần bắt nguồn từ việc ý thức được tính đa dạng của khu vực công, trong đó bao gồm nhiều tổ chức độc lập với nhau (OFT, 2004; Knight et al. (2003) Caldwell đã rất đúng khi nói rằng “khu vực công là một khái niệm bao quát: Chính phủ và rộng hơn là khu vực công bao gồm vô số những ban ngành, cơ quan, các tổ chức gần như tự quản và những tổ chức thừa hành với rất nhiều các đặc trưng và danh mục chi tiêu khác nhau” (Caldwell et al. (2005). Bản chất và sự phức tạp của các sản phẩm/dịch vụ được mua sắm sẽ vô cùng đa dạng giữa các tổ chức công, đưa lại những tình huống và chiến lược khác nhau để đảm bảo chất lượng cung cấp dịch vụ công. Những quyết định này đến lượt mình lại gửi thông điệp đến những hãng cung cấp, tạo ảnh hưởng đến môi trường cầu và những quyết định như vậy hình thành nên đổi mới.

Những quyết định chiến lược trong khu vực công về mua sắm như thế nào và mua sắm gì sẽ được quyết định bởi giá trị để cân nhắc đồng tiền mình bỏ ra và tầm quan trọng của những hàng hóa/dịch vụ đối với nhiệm vụ cốt lõi của ban ngành hoặc cơ quan và mức độ tinh xảo/phức tạp của các sản phẩm/dịch vụ. Theo nghĩa này ‘những quyết định MSC không hề khác biệt với những quyết định mua sắm của khu vực tư nhân và trên thực tế ‘những mô hình danh mục mua sắm’ nhằm phát triển và thực hiện các chiến lược mua sắm khác nhau cũng bao gồm việc mua sắm.

‘thực tiễn tốt’ trong khu vực công

Mô hình danh mục mua sắm chuẩn do Kraljic (1983) phát triển đã phân loại các sản phẩm dựa trên cơ sở 2 phương diện then chốt: Tác động lợi nhuận và rủi ro cung cấp. Tương ứng, có 4 loại mặt hàng được mua nổi lên: ‘tháo gỡ ách tắc’, ‘phi quan trọng’, ‘nâng cao’ và ‘chiến lược’. Mỗi loại mặt hàng trên đều cần đến một chiến lược riêng. Những mặt hàng nằm trong loại hình ‘tháo gỡ ách tắc’ nhìn chung là những hàng

hóa/dịch vụ có tầm quan trọng chiến lược đối với doanh nghiệp hoặc cơ quan quản lý công, bởi tác động của chúng tới hoạt động kinh doanh và chính sách. Chúng có tầm quan trọng đối với nhiệm vụ nên cũng có mức độ rủi ro lớn hơn. Những mặt hàng thuộc loại đó đòi hỏi sự đảm bảo về số lượng, kiểm soát đại lý cung cấp, đảm bảo kiểm kê và các kế hoạch phụ trợ để giảm rủi ro cung cấp. Đối với những mặt hàng thuộc loại chiến lược, đã có khuyến nghị tiến hành phân tích thêm về những điểm mạnh của việc mua so với những điểm mạnh của thị trường cung cấp và 3 chiến lược cung cấp khác nhau đã được nhân dạng liên quan đến vị trí sức mạnh khác nhau, đó là: ‘đa dạng hóa’, ‘cân đối’ hoặc ‘khai thác’

Dựa trên mô hình của Kraljic, có thể phân MSC thành 4 loại lớn:

- (1) Mua sắm hiệu quả: Là mua sắm những sản phẩm đã tiêu chuẩn hóa, phục vụ cho thị trường nói chung;
- (2) Mua sắm thích ứng: Là loại mua sắm nhằm vào những ngách cụ thể của cầu, nhưng áp dụng những phương pháp và thực tiễn sản xuất đã biết;
- (3) Mua sắm công nghệ: Là loại mua sắm khuyến khích những giải pháp kỹ thuật mới để đáp ứng một nhu cầu chung;
- (4) Mua sắm thử nghiệm: Là mua sắm những giải pháp kỹ thuật đã thích ứng.

Các nhà mua sắm cũng có thể chuyển từ loại hình mua sắm này sang loại hình mua sắm khác để giảm rủi ro cho cả bên mua lẫn bên bán, tối đa hóa sức mua và giảm thiểu chi phí, thông qua những công cụ mua sắm khác nhau. Thách thức chủ yếu đặt ra là phải hiểu được những cái được và mất bao hàm trong mỗi loại hình và có chiến lược thích hợp.

Các tình huống mua sắm khác nhau sẽ ảnh hưởng đến mối quan hệ giữa bên mua và bên bán. Đối với khu vực tư nhân, mối quan hệ này phụ thuộc vào bản chất của mặt hàng được đặt mua và những rủi ro liên quan. Wag and Bunn (2004) đã nhận dạng 4 loại hình quan hệ trong thực hiện hợp đồng, tùy thuộc vào thời hạn hợp đồng, độ phức tạp của sản phẩm và độ bất định của kết quả nhận được. Trong mỗi quan hệ cộng tác, hai bên thường xuyên trao đổi thông tin, cởi mở và tích cực, chia sẻ những chuẩn mực hợp tác và cùng nhau phấn đấu đạt tới những mục tiêu chung. Mối quan hệ này có thể gồm sự đồng sáng chế và đặc biệt quan trọng trong những trường hợp mà độ phức tạp của sản phẩm cao và độ bất định lớn, như trong mua sắm thử nghiệm. Mối quan hệ đều đặn (Recurrent relationships) cũng có sự trao đổi lặp đi lặp lại giữa 2 bên, mặc dù dòng thông tin được chia sẻ và tần suất trao đổi thông tin là thấp. Quan hệ này có tầm quan trọng trong những trường hợp mua sắm thích ứng. Mối quan hệ giám sát xảy ra khi bên mua tin rằng bên bán chịu trách nhiệm hoàn toàn về thành công của hợp đồng, và ở quan hệ này, bên bán được tự do hơn trong việc lựa chọn các mô hình và kỹ thuật thích hợp.

Bảng 1 dưới đây tóm lược những hàm ý khác nhau của phương pháp phân loại nói trên

Bảng 1: Các loại hình MSDMC và nội hàm của chúng

Loại hình mua sắm	Mua sắm thích ứng	Mua sắm công nghệ	Mua sắm thử nghiệm	Mua sắm hiệu quả
Vai trò của khu vực công	Người sử dụng nhỏ lẻ	Người tiêu dùng lớn/tinh xảo	Người sử dụng thử nghiệm/đi đầu	Tạo động lực bởi giá thành
Động cơ chủ đạo của mua sắm/tiêu chí giao thầu	Thích nghi với những nhu cầu cụ thể; giải pháp thích ứng tốt nhất/tốt hơn	Thích hợp với sử dụng; giá trị đối với đồng tiền; giải pháp hiện hữu tốt nhất/hiệu quả nhất	Hiệu quả sản phẩm chức năng; giải pháp đổi mới hơn cả	Giá cả; số lượng; giải pháp rẻ nhất
Sản phẩm	Những thiết kế đa dạng/phù hợp với người dùng	ít nhất có một thiết kế sản phẩm	Thiết kế, nguyên mẫu, mẫu thử nổi trội	Phần lớn không có khác biệt hóa; những sản phẩm tiêu chuẩn
Loại hình đổi mới	Thị trường ngách	Kiến trúc	Căn bản	Thông thường
Tương tác người dùng-nhà sản xuất	Tái diễn thường xuyên	Giám sát	Đối tác	Không quá mật thiết
Phương thức mời thầu	Congxoociom được phê chuẩn	Đối tác chiến lược	Đối tác chiến lược/nguồn thứ cấp	Mua sắm điện tử
Những thực tiễn mua sắm có tiềm năng đưa lại đổi mới	Cạnh tranh; Các đặc trưng của sản phẩm; tập hợp cung cấp (congxoociom)	Đối thoại với nhà cung cấp/Lập kế hoạch năng lực/tập hợp nhu cầu	Những đặc trưng sản phẩm; đối thoại với nhà cung cấp; thanh thế, hiệu ứng truyền sang các thị trường	Tập hợp nhu cầu
Những rủi ro liên quan đến đổi mới cho bên cung cấp	Bất định về thị trường, cung cấp phân mảng	Không đủ câu/phi thực tế để biện giải cho đầu tư	Bất định về thị trường; truyền thông kém giữa người dùng và nhà sản xuất; không đủ khuyến khích	Lạc hậu; quá lệ thuộc vào thị trường công

Những thực tiễn mua sắm tạo rào cản cho đổi mới	Nhấn mạnh đến giá cả; hạn chế cạnh tranh	Phụ thuộc vào số lượng đã giảm sút của những nhà cung cấp hùng mạnh; ưu thế về chức vụ	Những đặc trưng hẹp	Quá lệ thuộc vào những nhà cung ứng ở những thị trường ẻo uột/thiếu cạnh tranh
Địa lý	Những đặc trưng vùng; mua bán cấp vùng	Những đặc trưng được tập trung hóa; mua sắm cấp quốc gia	Những đặc trưng vùng; mua sắm cấp quốc gia	Những đặc trưng được tập trung hóa (tiêu chuẩn)

2.4. CÁC HÌNH THỨC MUA SẮM ĐỔI MỚI

MSDMC với tư cách là một chiến lược trong chính sách đổi mới có thể có những hình thức khác nhau. Có thể phân biệt giữa MSC phổ quát với MSC chiến lược, giữa MSC trực tiếp (trong đó hàng hóa và dịch vụ hoàn toàn là nhằm mục đích phục vụ công) với MSC xúc tác, và cuối cùng là giữa MSC thương mại với MSC tiền thương mại.

MSC phổ quát và MSC chiến lược

Trong lĩnh vực mua sắm của Nhà nước, có thể phân biệt 2 cấp, mà ít nhất là ở trong các tài liệu thường không nêu ra. Ở cấp thứ nhất, dự án mua sắm của Chính phủ nhìn chung được tổ chức theo cách để cho đổi mới trở thành một tiêu chí quan trọng trong việc mời thầu và đánh giá các tài liệu của nhà thầu. Cách tiếp cận như vậy hiện đã được áp dụng ở Anh. Theo thường lệ, Văn phòng mua sắm Trung ương chịu trách nhiệm mua sắm. Văn phòng này đặt ở các Bộ Nội vụ hoặc Tài chính, nhưng không ở các Bộ chịu trách nhiệm về chính sách đổi mới.

Cấp thứ hai, MSC chiến lược, xảy ra khi cần kích cầu đối với những công nghệ, sản phẩm hoặc dịch vụ nào đó để kích thích thị trường. Việc MSC này thông thường liên quan đến chính sách ngành, do vậy phần lớn cũng không được đưa ra hoặc điều phối bởi các Bộ chịu trách nhiệm về chính sách đổi mới.

Việc áp dụng một cách hệ thống cả 2 hình thức trên yêu cầu phải có sự phối hợp giữa các Bộ và cơ quan quản lý, cũng như các cơ cấu khuyến khích và mục tiêu hết sức khác nhau của họ. Cũng cần lưu ý đến mối quan hệ của MSC với vấn đề đổi mới rộng hơn trong bản thân dịch vụ công, kết nối công cuộc cải cách khu vực công với, ví dụ như tăng cường mua sắm của các nhà cung cấp tư nhân. Giao diện của chúng với người tiêu dùng hoặc người sử dụng đã được nhân dạng là một nhân tố khác biệt then chốt trong đổi mới dịch vụ công (Koch and Hauknes, 2005).

MSC liên quan đến những người sử dụng là tư nhân

Có những chiến lược mua sắm, trong đó Nhà nước mua không chỉ là để phục vụ nhiệm vụ của bản thân, mà còn hỗ trợ những người mua là tư thương trong quyết định

mua sắm của họ (Rothwell, 1984). Hình thức được gọi là hợp tác mua sắm này xảy ra khi các cơ quan Chính phủ cùng kết hợp với những người mua tư nhân và cả hai bên đều cùng sử dụng những đối mới mua được. Mua sắm xúc tác xảy ra khi dính líu vào việc mua sắm, hoặc thậm chí mở ra thương vụ đó, nhưng kết cục những đối mới lại hoàn toàn thuộc quyền sử dụng của khu vực tư nhân, với tư cách là người sử dụng cuối cùng. Đặc điểm quan trọng của mua sắm xúc tác là mặc dù Nhà nước xuất hiện với tư cách là người mua, nhưng hiệu ứng thâm nhập thị trường thực tế lại đạt được bởi phía cầu tiếp theo của tư nhân. Một ví dụ về hình thức này là Chương trình chuyển hóa thị trường ngành năng lượng của Thụy Điển vào thập kỷ 1990 (Neji, 1999).

Mua sắm thương mại và tiền thương mại

Nhu cầu sử dụng MSC phục vụ thúc đẩy đối mới đã dẫn đến những sáng kiến mới, đặc biệt là ở cấp châu Âu, tiếp tục làm khác biệt hóa các cách tiếp cận MSC. Ý tưởng cơ bản nằm sau hình thức MSC tiền thương mại là nó nhằm vào các hàng hóa và dịch vụ đối mới để thực hiện những nhu cầu tiếp theo của R&D. Do vậy, rủi ro công nghệ được san sẻ giữa người mua và những nhà cung cấp tiềm năng. Theo định nghĩa, điều này nghĩa là những nhà sản xuất tiềm năng vẫn còn ở trong giai đoạn tiền thương mại, những sản phẩm và dịch vụ được cung cấp là chưa hiện hữu. Nói theo ngôn ngữ thực tiễn, việc mua sắm này thực ra là một hợp đồng dịch vụ R&D, ký kết với nhà cung cấp tương lai trong một quy trình đa công đoạn, từ khai phá đến khả thi, rồi tới R&D, sau đó là chế tạo nguyên mẫu, thử nghiệm thực tế những lô đầu tiên và cuối cùng là thương mại hóa.

Đối mới càng có tính mới mẻ hoặc đặc biệt, thì hình thức mua sắm tiền thương mại càng có thể thích hợp để áp dụng. Trong phạm vi các giai đoạn tiền thương mại, và do những lợi ích của hợp đồng R&D là không chỉ dành riêng cho cơ quan mời thầu, và cơ quan này cũng không thanh toán toàn bộ tiền hợp đồng, nên Hiệp ước mua sắm chung của WTO (General Procurement Agreement -GPA) và những Chỉ thị liên quan của EU không đưa vào quy định. Đây là khác biệt lớn với hình thức mua sắm thương mại. ưu điểm đối với việc tạo ra đối mới là ở chỗ nó giúp cho người mua tự do hơn trong lựa chọn, xác định và tương tác. Biện minh cho cách tiếp cận linh hoạt hơn này xuất phát từ lý lẽ cho rằng mua sắm có hàm lượng R&D cao cần đến sự tương tác mạnh mẽ hơn và không thể phán đoán dựa trên cơ sở những đặc trưng mô tả và những đề xuất được viết ra.

2.5. LÝ DO ĐỂ ÁP DỤNG MUA SẮM CÔNG NHƯ MỘT CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH ĐỐI MỚI

Trong truyền thống của các tác giả như Geroski (1990) và Rothwell and Zegveld (1981) đã có một mối quan tâm từ lâu trong việc sử dụng việc mua sắm để làm công cụ chính sách đối mới hoặc công cụ của chính sách công nghiệp. Rothwell and Zegveld (1981) đã so sánh những trợ cấp R&D và các hợp đồng mua sắm của khu vực công và đã kết luận rằng biện pháp mua sắm hiệu quả hơn trong việc sản sinh ra đối

mới so với trợ cấp R&D. Geroski (1990) đã xem xét những đổi mới then chốt phát sinh từ MSC, chẳng hạn như nhưng Dự án mua sắm máy tính, máy bay dân dụng và các ngành công nghiệp bán dẫn và kết luận rằng MSC có thể hiệu quả trong việc khuyến khích đổi mới trong những điều kiện nhất định. Những điều kiện này bao gồm việc bắt buộc phải đạt các tiêu chuẩn cao, sự định ra những hệ thống nhu cầu rõ ràng mà những nỗ lực có thể được định hướng để đáp ứng, sự cung cấp thị trường cho các sản phẩm và dịch vụ mới ở giai đoạn đầu của vòng đời sản phẩm, và khuyến khích cạnh tranh. Ông lưu ý rằng việc mua sắm chỉ có thể hiệu quả trong một số nhỏ các trường hợp (đặc biệt là quốc phòng) và chỉ ra khả năng sử dụng sai lệch, đặc biệt là liên quan tới việc định ra mục tiêu thấp, chủ nghĩa bảo hộ và sự hỗ trợ của các quán quân quốc gia

Những lập luận và lý lẽ chủ yếu đưa ra để sử dụng MSC thúc đẩy đổi mới liên quan đến 3 cấp: Cấp thứ nhất là, MSC là bộ phận chủ yếu của nhu cầu “địa phương”, hợp thành nhân tố chủ yếu trong quyết định địa điểm của các công ty đa quốc gia (MNEs) và trong khuynh hướng để tạo ra những đổi mới ở địa phương đã cho. Cấp thứ 2 là, có một loạt những thất bại thị trường và hệ thống gây ảnh hưởng đến việc chuyển các nhu cầu thành những thị trường hoạt động phục vụ cho các sản phẩm đổi mới, và MSC có thể chứng tỏ tính hiệu quả để khắc phục vấn đề này. Cấp thứ 3 là, những giải pháp mua sắm đổi mới đưa ra tiềm năng to lớn để cải thiện kết cấu hạ tầng và dịch vụ công nói chung.

Tầm quan trọng của nhu cầu địa phương: những thị trường đi đầu và các quyết định địa điểm của MNE

Những nhu cầu nội địa là nguồn chủ yếu để nâng cao sự cạnh tranh của các địa phương và doanh nghiệp nằm trong đó. Như Porter đã nêu ra trong tác phẩm đầu tay của ông “Competitive Advantage of Nations” (1990), các điều kiện của cầu nội địa đóng vai trò cốt tử trong sự năng động đổi mới quốc gia. Sau những nhân tố gồm tài nguyên, cơ cấu công nghiệp và chiến lược doanh nghiệp (tình huống cạnh tranh), thì nhu cầu tinh xảo và những thách thức là một trong 4 biến số chủ chốt quyết định sức hấp dẫn và hiệu quả của địa phương. Những điều kiện cầu cũng liên quan đến quy mô thị trường: thị trường lớn thì tạo khả năng cho những nhà sản xuất địa phương đạt được sự tiết kiệm bởi quy mô sớm hơn và cho phép nhận được những phản hồi đa dạng hơn từ phía người tiêu dùng, v.v.... Quan trọng hơn là, các điều kiện thị trường được quyết định bởi sự tinh xảo của cầu, mà, đến lượt mình, nó tạo động lực cho các nhà sản xuất đổi mới để đáp ứng những nhu cầu hoặc quy định mới lặp đi lặp lại, hoặc trong đó nền văn hóa thuận lợi cho đổi mới sẵn sàng tiếp thu các sản phẩm đổi mới. Rõ ràng, trong mỗi quốc gia và thậm chí trong mỗi vùng, chất lượng của cầu đối với các đổi mới và xu hướng áp dụng những đổi mới là khác nhau, như đã được thấy bởi kết quả khảo sát của Diễn đàn Kinh tế Thế giới và những công trình khác (WEF, 2002; Tellis et al., 2003; Rothwell, 1984). Ngay từ năm 1982, Nelson đã lập luận cho thấy vô

số những công nghệ mới ở các công ty Mỹ trong thập kỷ 1970 đều là kết quả của những thị trường khu vực và quốc gia nào có sự đòi hỏi cao đối với những đổi mới và sẵn sàng chấp nhận rủi ro.

Xu hướng của dân chúng và chính phủ để hấp thụ những đổi mới ở những địa phương nhất định đã được hình thành bởi nhiều nhân tố mà ta không bàn tới ở đây. Tuy nhiên, có những địa phương mà dân chúng ở đó có thiên hướng nhiều hơn trong việc mua sắm và ứng dụng những đổi mới so với những nơi khác. Ví dụ, ở Phần Lan đã có biểu hiện rất rõ là người tiêu dùng và Chính phủ có truyền thống mong muốn trở thành những người dùng và người đi đầu trong việc mua sắm và ứng dụng các sản phẩm/dịch vụ mới. Điều này đã khiến cho họ từ nhiều thập kỷ nay là nơi đi đầu trong việc áp dụng và truyền bá những mặt hàng điện tử gia dụng, và do vậy đã tạo lập được một môi trường hiệu quả để sản xuất những sản phẩm đó (Ebersberger, 2007). Như vậy, một số quốc gia mang tính cạnh tranh quốc tế nhiều hơn các quốc gia khác trong những lĩnh vực mà họ đặt ra yêu cầu cao, hướng tới tương lai và mong muốn đi tiên phong.

Chỉ riêng một nhân tố tài nguyên mạnh, tức là phía cung, thì chưa đủ để phát triển và sản xuất bền vững, giữ vị trí mũi nhọn. Điều này cũng đã được thể hiện trong khái niệm “người dùng đi đầu” của von Hippel. Những người dùng sớm sẵn sàng chấp nhận rủi ro là phải áp dụng loại công nghệ có thể chưa được tối ưu hóa hoàn toàn, nhưng đổi lại họ lại tiếp cận trước so với các đối thủ cạnh tranh, hoặc đạt được giải pháp cần thiết cho vấn đề một cách nhanh chóng hơn. Các nhà đổi mới được hưởng lợi từ việc học tập và phản hồi mà môi trường này cung cấp. Đối với các doanh nghiệp nhỏ, còn có thêm lợi ích là uy tín nhận được do công nghệ của họ được lắp đặt như sự khởi đầu của danh mục ưu tiên.

Khái niệm người dùng đi đầu cũng có thể mở rộng cho thị trường đi đầu. Điều này đòi hỏi sự áp dụng sớm đổi mới, sao cho nó trở nên phổ biến rộng khắp thông qua vô số người dùng thuộc loại này, hoặc thông qua một người dùng nhưng có sức mua đủ mạnh để tự mình tạo nên thị trường (đây chính là trường hợp mà MSC có thể tạo nên sự khác biệt). Trong những trường hợp như vậy, những lợi ích học tập được bổ sung bởi sự giảm rủi ro trong khoản đầu tư cần thiết để thực hiện R&D và đổi mới. Kỳ vọng đặt ra ở đây là tiếp đó các thị trường khác có thể áp dụng thiết kế này, nhờ vậy nó sẽ có được vị trí chủ đạo trên trường quốc tế (“thiết kế chủ đạo”). Các đặc trưng của thị trường đi đầu bao gồm những người tiêu dùng sẵn sàng trả giá cao cho những đặc trưng đặc biệt của đổi mới, hoặc thậm chí, ở một vài thị trường tiêu dùng, chỉ đơn thuần là cho tính mới của nó. Điều này có thể ngụ ý mức độ cao của trí tuệ người tiêu dùng, nghĩa là tri thức dự báo đối với công nghệ. Kết cấu hạ tầng thích hợp cũng có thể là một yếu tố. Nhìn chung, những thị trường như vậy phải có quy mô đủ lớn để có thể đủ bù đắp những phí tổn của đổi mới. Những đòi hỏi của thị trường cũng phải đủ tính phổ quát để cho phép mở mang/xuất khẩu sang những thị trường rộng hơn, vì các

phí tồn sẽ giảm đi khi tiếp tục đổi mới và tăng quy mô sản xuất. Cuối cùng, thị trường đi đầu phải cung cấp các điều kiện phổ quát hơn tạo thuận lợi cho đổi mới, chẳng hạn như cơ cấu quy định hiệu quả và có trách nhiệm, an ninh về sở hữu trí tuệ v.v... Tuy nhiên, có những rủi ro vốn có của khái niệm thị trường đi đầu, đặc biệt là cần phải tạo được thiết kế chủ đạo. Nếu thị trường đòi hỏi những đặc trưng sản phẩm hoặc dịch vụ quá là đặc thù, thì khả năng mở rộng chúng sang các thị trường khác có thể khó khăn, vì vậy việc sản xuất và truyền bá đổi mới ở thị trường nội địa không đem lại thị trường đi đầu. Một ví dụ là trường hợp trao đổi điện thoại System X của Anh được khai trương vào thập kỷ 1980 nhưng không thâm nhập được vào các thị trường xuất khẩu. Kinh nghiệm của French Minitel là một trường hợp nữa, trong đó sự thành công ở nội địa đã không đưa lại thành công về xuất khẩu do sự cạnh tranh nổi lên của Internet.

Một rủi ro nữa của cách tiếp cận này là, trong khái niệm hẹp của thị trường đi đầu, các nhà cung cấp đổi mới cần phải nằm trong quyền hạn của những Bộ chịu trách nhiệm về chính sách đổi mới. Quả thực, những ví dụ kinh nghiệm đã cho thấy rằng, đây là một trở ngại lớn đối với cơ quan mua sắm để theo đuổi các mục tiêu của mình khi các nhà cung cấp nước ngoài dành được hợp đồng (Pinnau, 2005). Tuy nhiên, lợi ích kinh tế là rộng hơn, khi việc ứng dụng các công nghệ và giải pháp đổi mới đem lại sự nâng cấp công nghệ ở địa phương hoặc thị trường.

Những sản phẩm đổi mới như vậy cần phải được lắp đặt và duy trì, những nhà cung cấp cạnh tranh nhau được đặt dưới áp lực rượt đuổi, những sản phẩm và dịch vụ bổ sung phải có sẵn sàng, những người dùng nâng cấp các kỹ năng của mình và địa phương có thể nhận được hình ảnh mới, hấp dẫn hơn. Tất cả những điều này đem lại lợi ích cho kinh tế địa phương. Ví dụ, trong trường hợp mua sắm hệ thống chiếu sáng tiên tiến của chính quyền Bang và Liên bang của Đức, cơ quan chịu trách nhiệm đã thuyết phục những nhà đề ra quyết định và công chúng về những lợi ích kinh tế của việc mua sắm hệ thống này từ nước ngoài, bên cạnh lợi ích rõ ràng về tiết kiệm năng lượng, và nhờ vậy tăng được hiệu quả vòng đời của nó (Pinnau, 2005).

Vai trò của Nhà nước trong việc hỗ trợ tạo ra thị trường đi đầu chủ yếu nằm ở việc cung cấp phương tiện kết hợp các biện pháp phía cung và cầu. Những biện pháp này gồm việc cung cấp những điều kiện khuôn khổ thích hợp, kích thích và tạo khả năng cho hoạt động đổi mới (kết cấu hạ tầng, cơ sở R&D đầy đủ, hỗ trợ hợp tác, v.v...).

Tuy nhiên, ngoài những điều đó ra, Nhà nước còn có thể người dùng đi đầu và người áp dụng đi đầu của những đổi mới có nhiều hứa hẹn sẽ trở thành thiết kế chủ đạo trên các thị trường thế giới. Điều quan trọng hơn đối với cuộc bàn luận về MSC, đó là Nhà nước có thể, thông qua quy mô và đặc điểm của bản thân nhu cầu công, tác động như một người sử dụng đi đầu để đưa lại những thị trường đi đầu.

Những ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp của MSC

Như đã nêu, MSC có thể ảnh hưởng tới đổi mới trực tiếp thông qua việc mua sắm những hàng hóa/dịch vụ đổi mới. Khu vực công có thể sẵn sàng trả giá cao hoặc phải

chịu tổn thất về hiệu quả nếu họ muốn khuyến khích những mục tiêu chính sách và nhu cầu xã hội nhất định, chẳng hạn như phát triển bền vững hoặc hòa nhập xã hội v.v... (McCrudden, 2004; Edler and Georghiou, 2007). Chính phủ có thể có ảnh hưởng cao độ khi bản thân Chính phủ là người sử dụng cuối cùng đối với đổi mới (Dalpe, 1992; 1994). Khu vực công có thể có tác dụng như một “người sử dụng thử nghiệm”, theo nghĩa nêu trong tài liệu của Malerba et al. (2007), trong đó phương án rẻ hơn và đã được minh chứng lại không đáp ứng những đòi hỏi của họ và có thể sẵn lòng chấp nhận rủi ro hàm chứa trong thương vụ mua sắm sản phẩm mới, thậm chí nó mới chỉ ở giai đoạn nguyên mẫu, hoặc sơ khởi. Nhà mua sắm công nếu có trình độ kỹ thuật cần thiết có thể buộc bên cung cấp phải tiến hành đổi mới, hoặc thậm chí tham gia cùng sáng chế, thúc đẩy bên cung cấp đổi mới để đáp ứng những đòi hỏi của người dùng.

Ngoài ảnh hưởng trực tiếp tới đổi mới, MSC có thể ảnh hưởng gián tiếp bằng cách ảnh hưởng tới quy mô và cấu trúc của thị trường, thiết lập các tiêu chuẩn và bằng cách tăng hoặc giảm sự cạnh tranh. Chính phủ, thông qua sức mua của khu vực công, có đầy đủ khả năng để mở rộng thị trường cho những mặt hàng nhất định, do vậy khuyến khích đầu tư vào đổi mới. Rõ ràng khi có những lợi nhuận nhờ quy mô và các thị trường không hoàn hảo, thì sự cạnh tranh không phải lúc nào cũng đưa lại đổi mới. Khu vực công có thể cung cấp thị trường và khối lượng tới hạn vừa đủ để khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào R&D. Tuy nhiên, quy mô của nhu cầu công chỉ liên quan khi khu vực này có thể tạo ra hiệu quả thông qua việc sử dụng quyền lực của người mua, ví dụ thông qua việc tập hợp nhu cầu và hành động phối hợp trong những trường hợp mà khu vực công chiếm tỷ lệ lớn nhu cầu của thị trường (OFT 2004)

Quy mô của cầu là đặc biệt quan trọng đối với những ngành được đặc trưng bởi nhu cầu R&D cao, tiết kiệm bởi quy mô sản xuất lớn, có sự nhảy vọt về công nghệ hoặc mức độ bất định cao (Porter 1990). Nhu cầu công lớn sẽ giảm bớt những rủi ro thị trường nhờ đảm bảo một lượng doanh số nhất định, tạo khả năng cho những doanh nghiệp đổi mới sớm tạo được tiết kiệm bởi quy mô và học tập, tăng năng suất và giảm chi phí.

Ngoài ra, những thất bại hệ thống phát sinh từ những thị trường phân mảnh, trong đó những nhà cung cấp và khách hàng tiềm năng không ý thức được nhu cầu người dùng và những đổi mới sản phẩm/dịch vụ nào thị trường có thể đưa ra. MSC có thể giúp vạch ra nhu cầu này (Edler and Georghiou, 2007).

Thông qua mua sắm, khu vực công cũng có thể giúp tạo ra những tiêu chuẩn hoặc thúc đẩy sự hội tụ vào một tiêu chuẩn đơn nhất, do vậy khuyến khích truyền bá. Những khoản tiết kiệm bởi quy mô và những ngoại tố liên quan đến mạng lưới ở phía cầu tạo ra những ưu thế cho những ngành nhất định nhờ cho phép gia tăng năng động lợi nhuận. Nếu đủ nhu cầu thì sẽ nhận được những khoản tiết kiệm bởi quy mô trong sản xuất và sử dụng (thông qua những ngoại tố mạng lưới) để lý giải sự cần thiết của

việc đầu tư, đặc biệt là trong các lĩnh vực CNTT. Đồng thời, những ảnh hưởng mạng lưới có thể dẫn đến quán tính và mắc kẹt đối với phương án yếu kém của công nghệ mới hoặc đối với công nghệ không đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế. Khi mua sắm hàng hóa/dịch vụ đổi mới với quy mô lớn, các tổ chức công có thể có ảnh hưởng lớn tới kết quả của quá trình áp dụng công nghệ bởi quyết định lựa chọn công nghệ mới của mình hoặc một tiêu chuẩn phương án đặc thù của công nghệ (Cabral et al, 2006). Do vậy, ví dụ Fridlund đã đề cập chi tiết sự phát triển của hệ thống chuyển mạch AXE bởi công ty điện thoại quốc gia Thụy Điển và tầm quan trọng của sự phát triển đó trong việc duy trì sức cạnh tranh quốc tế của Ericsson.

MSC có thể ảnh hưởng gián tiếp tới đổi mới bằng cách thay đổi cơ cấu cạnh tranh của thị trường về ngắn hạn và trung hạn. Về ngắn hạn, MSC có thể ảnh hưởng tới: mức độ tham gia của các doanh nghiệp vào những cuộc đấu thầu đặc thù; sự đồng nhất của việc định giá; và mức độ mà họ được khuyến khích tham dự vào cuộc thỏa thuận ngầm (OFT, 2004). Gia tăng cạnh tranh trong quá trình đấu thầu có thể giúp hạ giá và nâng cao chất lượng. Tuy những điều kiện đấu thầu nhất định trên thực tế sẽ có thể loại trừ những loại hình doanh nghiệp nhất định (chẳng hạn như các doanh nghiệp vừa và nhỏ- SMEs), giảm cơ may đổi mới do loại trừ những nguồn đổi mới tiềm năng. Do vậy, những hạn chế có thể có những hiệu ứng làm giảm khác nhau, hạn chế số lượng các giải pháp cạnh tranh nhau và giảm cơ hội mà một giải pháp đổi mới được lựa chọn. Mặc dù gia tăng số lượng những người dự thầu có thể có xu hướng đưa lại cạnh tranh nhiều hơn, nhưng trong một số trường hợp, chi phí đánh giá cao, quy mô thời gian kéo dài có thể hạn chế sự tham gia thông qua việc áp dụng những tiêu chí như danh tiếng và năng lực đã được minh chứng để đáp ứng các yêu cầu (Candwell, 2005).

MSC kết cục có thể ảnh hưởng tới số lượng các nhà cung cấp trên thị trường (trong một số thị trường, việc không dành được các hợp đồng công có thể đe dọa tới sự sống còn về thương mại của doanh nghiệp); có thể làm tăng khoảng cách giữa doanh nghiệp dẫn đầu thị trường với những nhà cung cấp khác; hoặc có thể tạo ra những ưu thế chức vụ cho các nhà thầu công trong các cuộc đấu thầu tương lai (ví dụ bằng cách thay đổi sân chơi đối với các hợp đồng khu vực công). Thông qua việc kết hợp thành bó các yêu cầu của mình, khu vực công cũng có thể ảnh hưởng đến các tổ chức cung cấp theo ngành dọc. Mua những bó dịch vụ xuyên suốt chuỗi cung cấp có thể tạo ưu thế cho các nhà cung cấp được tích hợp theo chiều dọc, và do vậy có thể ảnh hưởng tới quyết định của các hãng để tích hợp theo ngành dọc (OFT, 2004).

Về dài hạn, những hiệu ứng có thể chuyển hóa thành những thay đổi trong các khuyến khích được cung cấp cho các nhà cung cấp đầu tư và đổi mới. Sự bất định liên quan tới những thời hạn và các điều kiện, hoặc sự chú trọng thái quá vào giá cả, đặc biệt là trong những ngành được đặc trưng bởi nhiều khoản đầu tư sâu, có thể nói lên rằng những doanh nghiệp đó không có khả năng thu hồi vốn đầu tư của họ. Liên quan đến rủi ro này, Văn phòng Thương mại của Chính phủ Anh nhấn mạnh nhu cầu cải

thiện việc lập kế hoạch dài hạn trong thị trường chính phủ (OGC, 2003) bằng cách thúc đẩy sự tham gia của những nhà cung cấp sớm và cung cấp thông tin từ phía khu vực công và trù tính tốt hơn những nhu cầu của nhà cung cấp trong lập kế hoạch khu vực công.

OFT (2004) nhận dạng một loại hình tác động nữa của việc mua sắm tới cạnh tranh, đó là hiệu ứng ‘knock-on’ hoặc tác động tới các thị trường những người mua khác. MSC có thể tác động tới các điều kiện thị trường của những người mua khác (tổng số và khả năng của các nhà cung cấp), phạm vi của các sản phẩm và dịch vụ hiện hữu và những công nghệ được sử dụng. Ví dụ, nhờ kết quả của mua sắm, nhà cung cấp thuộc khu vực công có thể ở vị thế ưu việt hơn so với những nhà cung cấp khác, đẩy họ ra khỏi thị trường. Hơn thế nữa, MSC có thể dẫn tới việc tạo ra những sản phẩm và dịch vụ mà tiếp đó sẽ hiện hữu rộng rãi cho công chúng nói chung. Bằng cách mua sắm một sản phẩm hoặc dịch vụ mới, khu vực công có thể giúp trình diễn lợi ích cho những người dùng tiềm năng (OGC, 2003). Như vậy, việc cung cấp cho khu vực công có thể đem lại cho các doanh nghiệp lợi ích về danh tiếng và cơ hội học tập, có thể chuyển giao và tạo ra uy thế trong những thị trường của những người mua khác, Hiệu ứng chuyển giao (thông qua những ưu thế về danh tiếng, học tập, giá cả v.v...) thậm chí có thể giúp doanh nghiệp nhảy ra các thị trường bên ngoài, tạo ưu thế cạnh tranh cho họ ở các thị trường nước ngoài. Điều này cũng trùng hợp với khuyến nghị của Porter (1990) rằng những đặc trưng mua sắm có thể phản ánh những nhu cầu quốc tế. Gần đây đã có một sự chú ý đáng kể đến sự nổi lên của cái được gọi là ‘thị trường đi đầu’, được hiểu là “ thị trường khu vực với những thuộc tính đặc thù làm gia tăng xác suất để một thiết kế đổi mới được ưa thích ở địa phương cũng trở nên thành công trên trường quốc tế (Beise and Cleff, 2004 p.455). Thuật ngữ này cũng bao hàm sự mở rộng khái niệm “những người dùng đi đầu” (Von Hippel, 1986) cũng như hiệu chỉnh khái niệm ‘ưu thế cầu’ mà Porter nêu ra trong ưu thế cạnh tranh quốc gia.

Ưu điểm của các thị trường đi đầu đối với doanh nghiệp là ở chỗ chúng có thể nâng cao tri thức địa phương về mặt quốc tế (Beise and Cleff, 2004). Những đổi mới thành công ở thị trường đi đầu được coi là có tiềm năng lớn để được áp dụng trên toàn thế giới so với những thiết kế được phát triển ở những nơi khác.

Những tác động nêu trên của MSC phần lớn được phân tích mà không quan tâm đến vấn đề không gian. Tuy nhiên, việc mua sắm và đổi mới diễn ra trong không gian, và những tác động của mua sắm sẽ được cảm nhận ở những địa phương đặc thù. Ví dụ, các dự án mua sắm hướng vào nhiệm vụ quốc phòng của Mỹ được coi là đã ảnh hưởng tới sự phát triển của các cụm công nghệ cao, chẳng hạn như Silicon Valley. Tác động địa lý của MSC sẽ phụ thuộc vào mô thức không gian của dự án mua sắm của Chính phủ, vào tổ hợp hàng hóa và dịch vụ được mua, vào mức độ kiểm soát việc mua sắm của chính quyền địa phương và khu vực và vào mức độ mà lợi ích có thể được duy trì

ở trong phạm vi một địa phương hoặc một khu vực đặc thù thông qua việc ký kết các hợp đồng phụ và hiệu ứng lan tỏa.

Những lý do khác để xúc tiến MSC theo chiều hướng này gồm:

- Khu vực công có thể hạ thấp rủi ro đối với việc phát triển các doanh nghiệp và những người tiêu dùng tiếp sau đó bằng cách tác động như mở ra cho người dùng những công nghệ và giải pháp đổi mới.
- Việc áp dụng những nhu cầu công nghệ định hướng vào đổi mới trong trong quy trình đấu thầu có thể khuyến khích sử dụng những công nghệ mới vẫn chưa được thương mại hóa. Việc này đến lượt nó lại có thể thúc đẩy đầu tư vào R&D để hoàn thiện những công nghệ này hoặc phát triển những công nghệ mới, tạo ra hiệu ứng khuếch động rộng khắp nền kinh tế.

MSC có tác dụng cải thiện chính sách và dịch vụ công

Một biện minh nữa đối với những MSC yêu cầu những hàng hóa hoặc dịch vụ mũi nhọn là ở chỗ những mua sắm đó sẽ hoàn thiện các choc năng của Nhà nước và góp phần hoàn thành tốt các nhiệm vụ công. Mua sắm đổi mới có thể được liên kết với mục tiêu chính sách thông thường, chẳng hạn như phát triển bền vững hoặc nâng cao hiệu năng, và mục tiêu này có thể đạt được sớm hơn và hiệu quả hơn thông qua đổi mới. Các mục tiêu chính trị là dựa trên những nhu cầu xã hội (đã được lĩnh hội). AsMowery and Rosenberg (1979, p. 140) đã nêu rằng, nhu cầu chưa chắc đã là cầu của thị trường. Lý lẽ này củng cố trường hợp MSC như một công cụ kích thích thị trường, vì nó có thể là một phương tiện để biến những nhu cầu đã được lĩnh hội thành những yêu cầu thị trường cụ thể. Đây là nơi mà lý lẽ kinh tế của việc kích hoạt năng động đổi mới cộng hưởng với lý lẽ về chính trị và xã hội.

III. KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ THỰC HIỆN MUA SẮM CÔNG: NHỮNG KHẢ NĂNG TĂNG CƯỜNG NGHIÊN CỨU VÀ ĐỔI MỚI

Khuôn khổ pháp lý cho hoạt động mua sắm công của EU bao gồm những quy tắc phối hợp, tạo khả năng cho các quốc gia thành viên thiết lập trong phạm vi những giới hạn đặt ra trong khuôn khổ một thực tiễn mua sắm thích hợp với các nhu cầu của quốc gia mình. Vì tiêu điểm của khuôn khổ này tập trung nhiều hơn đến quy trình mua sắm so với những khoản mục mua sắm nên trên thực tế, nó tạo nhiều tự do cho các cơ quan mời thầu thiết lập những yêu cầu để kích thích các doanh nghiệp tư nhân nào tham gia đầu thầu đầu tư vào nghiên cứu và đổi mới.

Nên lưu ý rằng những chỉ thị về MSC không có ý định biến luật quốc gia thành một mô hình đồng nhất kín kẽ, mà để các quốc gia thành viên nhiều tự do trong việc vạch ra khuôn khổ của mình tương ứng với tình hình đặc thù của từng quốc gia. Tuy nhiên, các quy trình MSC ở các quốc gia thành viên nên được thiết lập và vận hành một cách ngang bằng để tạo khả năng cho các doanh nghiệp được quen thuộc với các luật chơi, cho dù là họ đầu thầu ở quốc gia nào.

Dưới đây sẽ chú trọng vào những khả năng nhận được theo khuôn khổ pháp lý hiện hành của EU về hoạt động MSC, nhưng cũng xem xét đến những chỉ thị mới được áp dụng gần đây (vì những chỉ thị này đã tạo khả năng có được những cải thiện quan trọng). Việc làm rõ nền tảng pháp lý này giúp dễ dàng hơn trong việc nhận dạng những khả năng thành quả để tiến hành các dự án MSC định hướng vào nghiên cứu và đổi mới.

3.1. Tiên liệu: Dự báo, phân tích thị trường và đối thoại kỹ thuật

Đối thoại kỹ thuật

Đối thoại kỹ thuật là công cụ rất hiệu quả, có thể được sử dụng bởi cơ quan mời thầu. Nó cung cấp cơ hội cho cơ quan này chuẩn bị quy trình đấu thầu một cách đúng đắn và chú trọng vào những khả năng khác nhau mà thị trường sẽ có khả năng cung cấp để đáp ứng những nhu cầu của mình. Sự linh hoạt này là hết sức cần thiết trong thực tiễn, vì các cơ quan mời thầu thường thiếu kiến thức trong nội bộ, đặc biệt là những trường hợp cần đến tri thức, ví dụ về các công nghệ mới hoặc đổi mới hoặc những quy trình liên quan. Đối thoại kỹ thuật cung cấp cho cơ quan mời thầu những tri thức và know-how từ thị trường, hạn chế nhu cầu phải mua dịch vụ tư vấn bên ngoài.

Trong những trường hợp cơ quan mời thầu quyết định thuê tư vấn bên ngoài, sẽ luôn luôn có rủi ro là đặc trưng hoặc tiến trình sẽ được may đo cho một bên đặc thù và như vậy kết cục sẽ hạn chế cạnh tranh, hoặc ở kịch bản tồi tệ nhất là ngăn ngừa cạnh tranh. Như đã được nhấn mạnh bởi khoa học luật EC, cơ quan mời thầu có trách nhiệm nặng nề để phòng ngừa việc giải quyết ưu tiên cho những nhà cung ứng/cung cấp dịch vụ đặc thù. Không nên lẫn lộn giữa đối thoại kỹ thuật với đối thoại cạnh tranh. Ngược lại với đối thoại cạnh tranh, đối thoại kỹ thuật không phải là một quy trình mới, mà là

một kỹ thuật dự báo (nhìn trước) và có thể được sử dụng trước khi diễn ra quá trình mua sắm.

Khảo sát thị trường

Đặc trưng chính của khảo sát thị trường là cơ quan mời thầu thực hiện việc kiểm kê những cơ hội hiện hữu trong thị trường trước khi quyết định chọn những giải pháp kỹ thuật phù hợp với những nhu cầu của mình. Những cơ hội này có thể, ví dụ như về cả những giải pháp công nghệ lẫn những chủ thể trên thị trường nào có khả năng cung cấp. Nhìn chung, khảo sát thị trường sẽ được đưa ra trước bằng cách xây dựng một bản gọi là bản kiểm kê nhu cầu. Sử dụng bản kiểm kê này và việc khảo sát thị trường, cơ quan sẽ có thể soạn ra một bản tổng quan về những yêu cầu kỹ thuật mà, đương nhiên sẽ được hướng vào phục vụ những nhu cầu cụ thể của bản hợp đồng.

Sự khác biệt cơ bản giữa đối thoại kỹ thuật và khảo sát thị trường

Mặc dù khảo sát thị trường cũng có thể bao gồm sự tương tác với các bên thị trường, nhưng sự khác nhau chủ yếu giữa phân tích thị trường và đối thoại kỹ thuật là ở chỗ khảo sát thị trường không chú trọng vào giải pháp đặc thù hoặc những đặc trưng cụ thể (tức là cơ quan mời thầu đã có sự lựa chọn cụ thể), mà chú trọng vào một loạt những khả năng và cơ hội mà những doanh nghiệp trên thị trường có thể cung cấp. Tuy nhiên, mục tiêu của đối thoại kỹ thuật là đạt tới một sự lựa chọn liên quan đến những đặc trưng đó hoặc một tổng quan những yêu cầu.

Những đặc trưng kỹ thuật

Những đặc trưng kỹ thuật nhìn chung phục vụ 2 mục đích: Một là, để cơ quan mời thầu mô tả bản hợp đồng dự kiến cho những nơi báo giá; hai là, tạo khả năng cho cơ quan mời thầu đánh giá những doanh nghiệp chào bán dựa trên những yêu cầu kỹ thuật này.

Phương thức, trong đó những đặc trưng kỹ thuật được vạch ra quyết định sự đa dạng và chất lượng của các nơi chào hàng.

Những nơi chào hàng nhận được bản mô tả đặc trưng kỹ thuật sẽ đáp ứng những đòi hỏi mà cơ quan nêu ra. Bởi vậy, nếu cơ quan không cho các nhà thầu tự do cung cấp các giải pháp đổi mới, thì đảm bảo là thị trường sẽ không nhiệt tình cung cấp chúng. Do đó, điều quan trọng là cơ quan mời thầu không nên định ra những đặc trưng kỹ thuật quá chặt chẽ, mà để rộng cửa để các doanh nghiệp có thể chứng tỏ là mình sẽ đạt được những kết quả đòi hỏi.

Một cách để thực hiện điều này là sử dụng những yêu cầu dựa vào hiệu quả hoặc những yêu cầu tính năng. Căn cứ vào những Chỉ thị hiện hành, và đặc biệt là những Chỉ thị mới, có tồn tại những khả năng để xác định hợp đồng về các đặc trưng sản phẩm/đầu ra.

Một ví dụ hết sức thực tiễn, có thể chỉ ra các đặc trưng mà những yêu cầu chức năng đối với tất cả các văn phòng ở các tòa nhà là phải đảm bảo nhiệt độ trong phòng

luôn duy trì ở mức 20⁰C trong suốt giờ làm việc hành chính, thay vì vạch ra những đặc trưng kỹ thuật chặt chẽ đối với việc lắp đặt các thiết bị gia nhiệt bằng khí hoặc dầu. Bằng cách này, các doanh nghiệp cung cấp cũng có thể áp dụng các biện pháp khác nhau, ví dụ như sử dụng nguồn ánh sáng mặt trời, thông thoáng tự nhiên hoặc những phương pháp làm ấm hoặc làm mát khác cho tòa nhà, đảm bảo vẫn đáp ứng yêu cầu mà lại rẻ hơn và thân thiện với môi trường hơn.

Tiêu chí chọn thầu

Tiêu chí lựa chọn tồn tại để kiểm tra khả năng kỹ thuật hoặc kinh tế/tài chính và năng lực thực hiện hợp đồng của nơi đặt giá. Có nghĩa là nếu hợp đồng được định ra về chất lượng đối mới hoặc nhu cầu đối với đầu tư vào nghiên cứu, thì tiêu chí này có thể đánh giá liệu nơi đó có khả năng thực hiện hay không. Khung khổ pháp lý không chỉ cung cấp cho cơ quan lập hợp đồng khả năng đánh giá kinh nghiệm trước đây, ví dụ như bằng cách yêu cầu xuất trình những hợp đồng chính (đối mới) mà họ đã thực hiện những năm gần đây, mà còn đánh giá khả năng và năng lực của nơi báo giá trong việc thực hiện hợp đồng.

Ví dụ, cơ quan lập hợp đồng có thể xem xét tỷ lệ phần trăm mà doanh nghiệp đầu tư vào R&D, hoặc vào những kỹ năng đặc thù cần thiết cho hợp đồng này. Tiêu chí này cũng có thể áp dụng cho những người thực hiện hợp đồng, ví dụ như mức độ giáo dục của đội ngũ nhân lực, hoặc mức độ kiến thức của các kỹ thuật viên.

Tiêu chí trao thầu

Tiêu chí trao thầu quyết định việc sắp hạng cuối cùng đối với các đơn chào hàng của những nhà thầu. Căn cứ vào khuôn khổ pháp lý, tồn tại 2 cách, trong đó có thể tính đến khả năng có được đối mới hoặc đầu tư vào nghiên cứu ở công đoạn này:

Cách thứ nhất là lập tiêu chí về chất lượng đối mới của nhà thầu. Nghĩa là mức độ mà ứng với nó doanh nghiệp đã tiến hành sản xuất mặt hàng họ chào bán. Ví dụ, khi Bộ mở ra cuộc bỏ thầu đặc biệt dành cho những Chương trình phát triển để xúc tiến những công nghệ đối mới, một điều có thể coi là thừa nhận được, nếu như những chào hàng cho tổ chức của những Chương trình này cũng được sắp hạng theo mức độ khả năng đối mới của họ.

Phương pháp thứ hai mang tính gián tiếp hơn, nhưng có thể thuyết phục hơn. Đặc tính đối mới của doanh nghiệp chào hàng sẽ cho phép đánh giá tốt hơn đồng tiền so với những báo giá thông thường. Điều đó có nghĩa là, ví dụ nếu giải pháp đối mới đưa ra là rẻ hơn, tạo khả năng đảm bảo hơn việc cung cấp, thì điều này có thể được cân nhắc hoặc là trong tiêu chí mặt hàng chào bán có “giá thấp nhất” (chỉ xét về giá cả/chi phí) hoặc những ưu điểm kinh tế nhất (giá hoặc những điểm khác như đã nêu ở trên).

Đôi khi, nhưng mặt hàng đối mới chào bán xem ra có vẻ đắt hơn hoặc kém ưu điểm hơn về ngắn hạn, nhưng sẽ tốt hơn về dài hạn. Có thể xét đến những tác dụng dài hạn này trong phạm vi khuôn khổ pháp lý, ví dụ thông qua những tính toán chi phí dài hạn

hoặc các cách tiếp cận về chi phí của toàn bộ vòng đời. Việc cân nhắc chi phí và lợi ích không được giới hạn chỉ vào thời điểm mua sắm.

Đảm bảo bí mật

Trong bối cảnh của những quy trình MSC dựa theo những chỉ dẫn hiện hành, điều đã được nêu ra trong văn bản pháp lý là, nhìn chung, các cơ quan mời thầu không được phép tiết lộ thông tin cho những bên thứ ba từ các nhà tác nghiệp kinh tế đã được họ quy định là phải đảm bảo bí mật. Những thông tin này đặc biệt bao gồm các bí mật về công nghệ/kỹ thuật và thương mại.

Những điều khoản thực hiện hợp đồng

Như sẽ được trình bày chi tiết hơn ở phần sau, điều quan trọng đối với cơ quan giao thầu là kích thích đổi mới bởi doanh nghiệp dành được thầu ở giai đoạn thực hiện hợp đồng.

Cơ quan giao thầu cũng nên giải quyết vấn đề liên quan đến IPR và giữ gìn bí mật một cách cân đối. Việc trao một cách đơn thuần cho cơ quan giao thầu toàn bộ IPR được phát triển theo hợp đồng có thể làm tổn hại nghiêm trọng mục tiêu chính sách để kích thích đổi mới. Điều này cũng áp dụng cho trường hợp sử dụng những điều khoản về đảm bảo bí mật quá mức.

3.2. Những thay đổi gần đây để thúc đẩy đổi mới

In 2004, Hội đồng Nghị viện châu Âu, sau khi thảo luận Sáng kiến của Ủy ban châu Âu, đã thông qua những Chỉ thị mới về MSC đã được củng cố. Những Chỉ thị này được áp dụng trên cơ sở xem xét Chỉ thị hiện hành để làm hiện đại hóa, tăng mức độ linh hoạt và rõ ràng. Trong quá trình này, những thay đổi rõ rệt đã được đưa vào khuôn khổ pháp lý để kích thích đổi mới thông qua các dự án MSC. Một số những thay đổi quan trọng nhất được nêu dưới đây.

Đối thoại cạnh tranh

Như một ngoại lệ đối với nguyên tắc, rằng cơ quan mời thầu phải sử dụng quy trình mở cửa hoặc hạn chế, khuôn khổ pháp lý cung cấp cơ hội để sử dụng quy trình mới trong một số trường hợp hạn chế, được gọi là đối thoại cạnh tranh. Điều này được hiểu là, đối thoại cạnh tranh là một phương án tùy chọn trong trường hợp việc sử dụng những kỹ thuật dự báo đã không được hoàn thành thành công, theo nghĩa là các cơ quan mời thầu thấy rằng nó không thể xác định phương tiện để thỏa mãn những nhu cầu của họ và để đánh giá những gì thị trường có thể đưa ra theo cách của các giải pháp kỹ thuật và/hoặc các giải pháp tài chính/pháp lý.

Đối thoại cạnh tranh cung cấp một cách tiếp cận 3 bước như sau:

- Lập ra những nhu cầu bởi cơ quan công và phẩm chất sơ bộ của những doanh nghiệp báo giá, dựa trên trình độ kỹ thuật của họ và cách thức họ dự kiến để thỏa mãn những nhu cầu của khách hàng;

- Đối thoại với ít nhất là 3 nhà thầu tiềm năng nằm trong danh sách vòng trong nhằm lập ra giải pháp. Cơ quan công có thể trả tiền thù lao cho những nhà thầu nói trên;
- Việc đấu thầu cuối cùng được giới hạn ít nhất là 3 đối tượng tham gia, với khả năng làm rõ mà không cần đàm phán tiếp và dựa trên cơ sở những yêu cầu đã được ban hành ngay từ khi bắt đầu quy trình đấu thầu.

Theo văn bản của khuôn khổ quy định, việc sử dụng nó đã được dự kiến cho những trường hợp, chẳng hạn như thực hiện những dự án kết cấu hạ tầng giao thông tích hợp quan trọng, những mạng máy tính quy mô lớn hoặc những dự án liên quan đến việc cấp vốn phức tạp mà cơ cấu tài chính và pháp lý của những dự án đó không thể xác định được từ trước. Một số dự án sáng kiến tài chính tư nhân và đối tác công-tư cũng có thể coi là thích hợp để sử dụng cách thức này.

Quy trình này không được thiết kế để khuyến khích đổi mới, chẳng hạn như những trường hợp như vậy, tuy nhiên, nó có thể được dùng làm phương tiện để thực hiện một số vấn đề sẽ được trình bày sau, chẳng hạn như đem lại sự hiểu biết tốt hơn giữa những doanh nghiệp báo giá và khách hàng, giảm rủi ro nhờ có được tri thức tốt hơn và cho phép vạch ra một cách rõ ràng tất cả các khoản chi phí trong toàn bộ vòng đời sản phẩm. Đồng thời, cũng phải quản lý cả những vấn đề đáng quan tâm then chốt khác, chẳng hạn như bảo hộ sở hữu trí tuệ và sự cần thiết phải đảm bảo sao cho những yêu cầu định ra là dựa trên cơ sở của những nhu cầu, chứ không dựa vào các giải pháp.

Những thỏa thuận về khuôn khổ

Khuôn khổ pháp lý cung cấp cho cơ quan mời thầu cơ hội sử dụng cái được gọi là những thỏa thuận khuôn khổ. Liên quan đến đổi mới, những thỏa thuận này tăng cường sử dụng các kỹ thuật đa dạng để tìm nguồn và sử dụng các đặc trưng chức năng. Thỏa thuận khuôn khổ là kỹ thuật mua sắm linh hoạt hơn và cho phép các cơ quan mời thầu áp dụng các nhu cầu của mình để phát triển công nghệ mà không cần tái khởi động quy trình đấu thầu mới, nhờ vậy có thể có tác động tích cực tới việc thúc đẩy các giải pháp đổi mới.

Đặc trưng kỹ thuật

Những thay đổi về đặc trưng kỹ thuật trong những Chỉ thị mới về MSC là quan trọng nhất đối với công tác MSC định hướng vào nghiên cứu và đổi mới. Vì những đặc trưng kỹ thuật có tác động quan trọng tới những hàng chào bán, nên những thay đổi nguyên tắc đối với chúng cũng sẽ có hiệu ứng đáng kể trong thực tiễn. So với những Chỉ thị được áp dụng vào tháng 3/2004, những Chỉ thị mới đã mở rộng cửa cho những yêu cầu dựa vào chức năng và hiệu quả. Không như trong hệ thống hiện hành, trong đó việc sử dụng những yêu cầu này cần phải được giải thích và biện luận, các Chỉ thị mới đã đưa chúng lên vị trí ngang bằng với những tham chiếu tiêu chuẩn. Nghĩa là, theo Chỉ thị mới, các cơ quan mời thầu có thể tự do chọn lựa việc họ muốn

mô tả hợp đồng theo phương thức dựa vào hiệu quả hay thông qua tham chiếu tiêu chuẩn, hay thông qua sự kết hợp cả 2 phương thức trên (ví dụ một phần là dựa trên cơ sở của hiệu quả, một phần là thông qua các tiêu chuẩn).

Những cải tiến không chỉ được đưa ra trong việc thiết lập các yêu cầu, mà còn về các quy tắc của bằng chứng mà các doanh nghiệp có thể đưa ra để chứng minh sự tuân thủ của mình. Những Chỉ thị mới cũng mở rộng cửa để tự do cung cấp bằng chứng tương đương, nghĩa là tạo điều kiện dễ dàng hơn cho các doanh nghiệp chứng minh họ đã tuân thủ những yêu cầu đặt ra mà không cần sử dụng phương tiện bằng chứng tiêu chuẩn đã được chỉ định. Trong tương lai, điều khoản mới này sẽ giúp những doanh nghiệp đổi mới dễ dàng tiếp cận hơn với các hợp đồng công.

3.3. Những thực tiễn MSC hiện tại và tương lai

Tiềm năng của các dự án MSC trong việc kích thích và xúc tác đổi mới đã được ý thức thấy từ lâu. Vào thập kỷ 1970, những nghiên cứu kinh nghiệm đã so sánh các biện pháp trợ cấp R&D công với những hợp đồng MSC không bao gồm chi trả trực tiếp. Họ đã đi đến kết luận rằng đối với những giai đoạn dài hơn, những dự án MSC đã kích hoạt các xung lực đổi mới lớn hơn những trợ cấp R&D ở nhiều lĩnh vực. Những hiệu ứng định tính và định lượng của cầu từ phía Nhà nước đã dẫn Geroski đi đến kết luận rằng chính sách mua sắm "là một công cụ hiệu quả hơn nhiều so với một loạt các khoản trợ cấp R&D mà ta vẫn thường dùng để kích thích đổi mới". Dalpu et al. đi xa hơn, bằng việc đưa ra những kết quả chứng tỏ Nhà nước đã tạo ra cầu rất cao, đặc biệt là ở những lĩnh vực công nghệ mà có sự khác biệt bởi tính năng động đổi mới cao. Ở những lĩnh vực có hàm lượng nghiên cứu cao này, Nhà nước thường có cầu cao hơn khu vực tư nhân. Thập kỷ 1990 lần đầu tiên đã chứng kiến những cách tiếp cận mang tính hệ thống để ứng dụng MSC ở một số quốc gia, và thúc đẩy khu vực tư nhân tạo ra những thị trường mới và truyền bá đổi (Edquist et al.). Tuy nhiên, ngoại trừ Mỹ và Thụy Điển, những chính sách này nhìn chung chưa được thiết kế một cách hệ thống và chưa được lồng ghép vào chiến lược mua sắm định hướng vào đổi mới.

Ví dụ về thực tiễn tốt

Một số quốc gia đã thiết lập được thực tiễn tốt trong MSC và kết cấu hạ tầng để xúc tiến công tác đó. Ở mức độ khái quát hơn, có thể nêu ra những trường hợp của các cơ quan không hoàn toàn xuất phát từ động cơ phải tìm cách để thúc đẩy đổi mới, nhưng có tiềm năng chuyển hóa những thị trường MSC theo hướng thân thiện với đổi mới hơn thông qua việc khuyến khích sự trao đổi những thực tiễn tốt nhất. Những ví dụ gồm National Procurement Ltd ở Đan Mạch, thuộc sở hữu của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, cung cấp các dịch vụ, chẳng hạn như mua sắm phối hợp. BeschA là cơ quan chuyên trách về mua sắm của Bộ Nội vụ Đức, có chức năng mua sắm hàng hóa và dịch vụ thay mặt Bộ và 26 tổ chức của Chính phủ Liên bang. Consip, Cục Mua sắm công của Italia, phục vụ hầu như cho Nhà nước và các cơ quan quản lý nhà nước (Trung ương, địa phương, ngành y tế, các trường đại học). Cục

này quản lý một Chương trình để hợp lý hóa chi tiêu các hàng hóa và các dịch vụ công, thông qua ứng dụng công nghệ thông tin và các phương pháp mua sắm đổi mới, chẳng hạn như e-Marketplace, e-shops, bán đấu giá on-line.

Cũng có trụ sở tại Italia, nhưng phục vụ cho toàn EU, đó là EU Public Procurement Learning Lab (EUPPLL). EUPPLL có một mạng lưới thường xuyên gồm hơn 30 tổ chức toàn châu Âu, trong đó mỗi tổ chức thành viên đều tích cực hợp tác, đóng góp kinh nghiệm, thế mạnh và trình độ của mình về MSC. Một sáng kiến đã được đưa ra vào tháng 11 năm 2003. Theo Sáng kiến này, các tổ chức họp mặt mỗi quý một lần, ngoài việc chia sẻ thông tin và thực tiễn tốt nhất về MSC, còn kích hoạt quá trình trao đổi tri thức thường xuyên và không gò bó.

Cũng thuộc loại hình mạng lưới là European Union Advisory Committee on Public Procurement - một mạng lưới định hướng vào chính sách, với các đại diện đến từ các cơ quan điều phối quốc gia về MSC, và Public Procurement Network (PNN), với nhiệm vụ thúc đẩy ứng dụng các nguyên tắc mua sắm thông qua việc trao đổi kinh nghiệm và so sánh điểm chuẩn của các tổ chức.

Một ví dụ về hỗ trợ quốc gia của Hà Lan được nêu dưới đây:

Hà Lan

Năm 2001, Hà Lan đã đưa ra một sáng kiến kéo dài 5 năm, với ý định cải thiện sự tuân thủ những điều khoản nêu ra trong các Chỉ thị của EU, tăng sự “hiện diện thị trường” trong các dự án MSC, nắm bắt và chia sẻ kinh nghiệm MSC và cải thiện sự hợp tác trong những trường hợp xét thấy khả thi.

Kế hoạch này giao nhiệm vụ cho từng Bộ chỉ định các bên chịu trách nhiệm ở cấp cao, phân tích các hoạt động mua sắm của bản thân mình, cân nhắc việc tổ chức và tìm nguồn bên ngoài những nhóm mua sắm liên quan, kiểm tra các nhu cầu kỹ năng và tình hình ứng dụng CNTT-TT của hoạt động MSC, phối hợp trong những trường hợp thích hợp với các Bộ khác và báo cáo trên cơ sở thường niên cho cơ quan tư pháp.

Kế hoạch hành động được quản lý bởi một nhóm nhỏ cán bộ cốt lõi biệt phái từ các Bộ, có nhiệm vụ báo cáo cho nhóm khách hàng gồm 5 cán bộ công vụ cao cấp và làm đầu mối, với những nhân viên phụ trách công tác MSC trung ương ở trong các Bộ. Tổ chức này, PIA, được tài trợ bởi Bộ Kinh tế, có công năng như một nhà tạo điều kiện thuận lợi và nhà điều phối, và là tâm điểm của tri thức để tạo khả năng cho sự cộng tác. Ngoài ra, Hội đồng Mua sắm Hà Lan (Dutch Purchasing Council-NIC) là một hãng tư nhân, có chức năng cung cấp các dịch vụ mua sắm, quản lý dự án và phương tiện miễn phí cho các khách hàng khu vực công và tư nhân. Dưới 4% các thương vụ mua sắm của chính phủ trung ương và chính quyền địa phương là dựa vào NIC.

Chú trọng đặc biệt của PIA là chia sẻ thông tin điện tử và mua sắm điện tử (e-procurement). Ngoài ra, kế hoạch hành động đã phát triển một loạt các công cụ, bao gồm tài liệu hướng dẫn mua sắm kết hợp, xem xét các hợp đồng, mô hình để làm thích

ứng các chức năng mua sắm với các yêu cầu đặc thù, mô hình để xác định các yêu cầu kỹ năng mà bản hướng dẫn cụ thể công tác mua sắm của chính quyền địa phương.

Vương quốc Anh

Văn phòng Thương mại của Chính phủ Anh (OGC) hỗ trợ MSC thông qua các cục và các cơ quan công khác. Nhiệm vụ của OGC là làm việc với khu vực công để làm xúc tác nhằm đạt được hiệu quả và giá trị đồng tiền trong các thương vụ và cải thiện thành quả trong việc cung cấp các Chương trình và dự án. Văn phòng này thực hiện công việc này bằng việc hỗ trợ 3 hoạt động quan trọng trong các tổ chức của khu vực công: nâng cao hiệu quả; quản lý Chương trình và Dự án; và mua sắm. Một loạt những hoạt động tư vấn, đào tạo và nối mạng bao gồm bộ công cụ cung cấp thành công, mà bản thân nó gồm cả khái niệm xem xét cổng (gateway review). Khái niệm này bao gồm việc xem xét Chương trình tiếp nhận hoặc Dự án mua sắm được thực hiện ở những điểm then chốt bởi một nhóm chuyên gia có kinh nghiệm, độc lập với nhóm phụ trách Dự án.

Để thúc đẩy công tác mua sắm phục vụ đổi mới, OGC đã xuất bản một cuốn sách tư vấn, nhan đề “Capturing Innovation” (Nắm bắt đổi mới)

Tóm lại, chiến lược của OGC bao gồm 3 mũi” Đặt thách thức cao hơn cho các khách hàng; mở cửa các kênh cho các ý tưởng mới; và phát triển những hình thức khen thưởng có tác dụng tới hành vi được đòi hỏi.

Một phương diện cụ thể của công tác mua sắm phục vụ đổi mới liên quan đến những hàng hóa và dịch vụ thúc đẩy sự phát triển bền vững. Mua sắm công phục vụ sinh thái trong các lĩnh vực, chẳng hạn như hiệu năng, có thể được đem lại bởi 2 mục tiêu chính sách. Một nghiên cứu trường hợp thực tiễn tốt là Thụy Điển, được nêu dưới đây:

Thụy Điển

NUTEK là cơ quan Thụy Điển có mục tiêu thúc đẩy các sản phẩm đổi mới phục vụ cho những mục tiêu công và công nghệ đặc thù bằng cách tiến hành công tác mua sắm thay mặt những người sử dụng cuối cùng. Ví dụ, NUTEK đã tổ chức một cuộc thi, trao giải thưởng cho các hãng đưa ra những loại tủ lạnh thân thiện với môi trường và đạt hiệu năng cao nhất so với những công nghệ hiện hữu. Sau một thời gian ngắn, Electrolux đã dành được giải thưởng cao nhất của cuộc thi. Những ví dụ về việc cải thiện hiệu năng nhờ khuyến khích của NUTEK bao gồm việc mua sắm các chấn lưu đèn huỳnh quang tần số cao (20%), bơm nhiệt (30%), tủ lạnh (33%), cửa sổ (44%) và máy giặt/máy sấy công cộng (50%).

Bảng 2: Nắm bắt những cơ hội đổi mới trong quá trình thực hiện MSC

Quá trình mua sắm	Nắm bắt đổi mới
Chiến lược kinh doanh	Trước khi tiến hành mua sắm <ul style="list-style-type: none"> • Có sự tham dự sớm của các nhà cung cấp • Truyền thông về những kế hoạch dài hạn cho thị trường

Thiết lập nhu cầu	<ul style="list-style-type: none"> • Đối thoại sớm giữa các cán bộ chức năng (liên quan đến chính sách, MSC, Dự án) • Có trách nhiệm với những đề xuất được tự ý gửi đến
Phát triển nhu cầu	<ul style="list-style-type: none"> • Quyết định cách thức tốt nhất để xử lý IPR • Sử dụng mô tả đặc trưng đầu ra/kết quả • Quyết định liệu có cho phép các phương án giá
Phát triển chiến lược MSC	<ul style="list-style-type: none"> • Cân nhắc chiến lược đấu thầu (kể cả sử dụng SMEs, sự thích hợp của việc lập đối tác) • Sớm đánh giá rủi ro
Mua sắm cạnh tranh	<p>Trong giai đoạn mua sắm</p> <ul style="list-style-type: none"> • Đánh giá các đề xuất-đánh giá các đầu ra giá trị từ những đối mới được đề xuất • Đánh giá rủi ro • Đánh giá các phương án giá khác nhau • Đưa điều khoản thích hợp đối với đối mới vào hợp đồng
Quản lý hợp đồng	<p>Sau mua sắm</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chia sẻ rủi ro/lợi ích • Quản lý các khuyến khích
	<ul style="list-style-type: none"> • Hoàn thiện tiếp tục, dựa trên quản lý hợp đồng

3.4. Quá trình chuẩn bị một Dự án mua sắm

Để thực hiện thành công việc mua sắm phục vụ thúc đẩy đổi mới cần có sự chuẩn bị về ngắn hạn và dài hạn. Chuẩn bị dài hạn là phải tìm cách nâng cao năng lực cả cho bên mua lẫn bên cung cấp. Chuẩn bị ngắn hạn là nhằm tạo lập phạm vi và tác nghiệp cho công tác mua sắm. Năng lực dự báo và mô tả rõ ràng những nhu cầu và suy nghĩ thấu đáo về những hệ quả có thể xảy ra của những giải pháp khả dĩ có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với công tác mua sắm phục vụ đổi mới. Những điều này mở rộng choc năng của “người tiêu dùng thông thái” - tổ hợp của tri thức (vốn nhân lực), sắp xếp tổ chức, xây dựng cấu trúc công việc để tạo thuận lợi cho việc mua sắm. Mua sắm là một ngành chuyên môn cần đến kỹ năng cao, đòi hỏi phải có những cán bộ được đào tạo kỹ lưỡng. Cả khu vực công lẫn khu vực tư nhân đều cần đến những nhân viên biết quản lý tốt việc cung ứng những mặt hàng có tầm chiến lược phục vụ cho tổ chức mình. Thông điệp đưa ra ở đây là chú trọng vào vấn đề con người: họ phải có những tri thức, kỹ năng và năng lực cần thiết để thực hiện việc mua sắm phục vụ mục tiêu thúc đẩy đổi mới và cách thức để có thể tiếp thu được những phẩm chất này.

Người tiêu dùng thông thái

Kỹ năng mua sắm giỏi là ở chỗ tìm cách đạt được một sự kết hợp tối ưu giữa giá cả và chất lượng. Nếu là những hàng hóa đã hiện hữu trên thị trường, thì kỹ năng này có

thể nhận được nhờ tích lũy những kinh nghiệm của mình qua nhiều lần mua sắm hoặc học được ở những người khác. Tuy nhiên, khi hàng hóa và dịch vụ là những thứ dựa trên cơ sở những công nghệ mới nhất, thậm chí còn chưa hiện hữu ở đâu đó, thì tri thức công nghệ là cần thiết để xác định đặc trưng của những mặt hàng đó, để hoàn tất việc mua sắm và để theo đuổi xuyên suốt và học được những bài học từ hệ quả của việc mua sắm. Người tiêu dùng như vậy được gọi là thông thái, hoặc trí tuệ, đòi hỏi phải có một số đặc trưng then chốt xuyên suốt chu trình mua sắm như sau:

- Để nhận dạng được những nhu cầu và cơ hội thực sự, họ cần nhận thức được xu thế trong công nghệ và các thị trường khả dĩ ở một loạt các ngành. Họ cần nắm được tri thức về những giải pháp tiên tiến đã được thực hiện ở các nơi khác và những năng lực của các nhà cung ứng để đưa công việc tiến triển. Họ sẽ có thể cần đến một mạng lưới những nguồn tri thức bên ngoài để bổ sung cho kiến thức của bản thân. Những nguồn tri thức này có thể tìm thấy ở các trường đại học, các cơ quan tư vấn chuyên môn, kể cả các phòng thí nghiệm công.
- Để vạch ra được những yêu cầu về chức năng, giá cả và chất lượng, họ cần phải tiếp cận với những mạng lưới bên ngoài. Ngoài ra, điều quan trọng là phải duy trì được các cuộc đối thoại với những nhà cung cấp tiềm năng, và nhờ vậy đạt được sự hài hòa giữa sự chặt chẽ của các đòi hỏi đã định ra với sự linh hoạt vừa đủ để không loại trừ các giải pháp đổi mới.
- Để đánh giá được các nhà thầu, cần phải có tri thức đặc thù về cách thức thực hiện những đánh giá kinh tế-công nghệ của lĩnh vực đã cho (hoặc cách thức tìm nguồn cho chúng). Đặc biệt quan trọng là khả năng đánh giá được tất cả mọi chi phí của toàn bộ vòng đời. Cần phải có năng lực kỹ thuật để đối thoại liên tục với các nhà thầu nhằm làm rõ những vấn đề còn tồn đọng.
- Trước khi trao thầu, cần có đầy đủ bản thiết kế và quản lý hợp đồng, bao gồm tất cả mọi khía cạnh liên quan tới thương vụ, cụ thể là những biên bản thử nghiệm chính hợp, cung cấp, tài liệu, đào tạo liên quan, dịch vụ hậu mãi, quyền sở hữu trí tuệ (IPR), v.v... Cần đến các kỹ năng đàm phán và soạn thảo hợp đồng, bao hàm sự linh hoạt cần thiết, cho phép nhận được những phản hồi cần thiết trong các hoạt động R&D và hoạt động đổi mới.
- Cuối cùng, để tiếp nhận những hàng hóa, công trình hoặc dịch vụ đặt mua và kiểm định việc thực hiện hợp đồng, người sử dụng thông thái phải tiếp cận với các thiết bị và chuyên gia đủ trình độ thực hiện những thử nghiệm về chức năng, công nghệ và môi trường.

Tất cả những việc kể trên đều phải được thực hiện một cách kịp thời và đảm bảo hiệu quả kinh tế. Cũng có thể bổ sung thêm năng lực rộng hơn vào danh sách - đó là quản lý rủi ro và sự bất định. Mặc dù cả hai thứ đều liên quan đến những điều không thể được biết, nhưng ở đây ta phân biệt chúng thành 2 loại: rủi ro, đó là những thứ mà xác suất của chúng có thể tính toán được, còn bất định là những điều hoàn toàn không

được biết và do vậy không thể định lượng được. Ta sẽ đề cập chi tiết về quản lý rủi ro ở phần sau. Liên quan đến việc mua sắm phục vụ thúc đẩy đổi mới, bất định là một thuật ngữ chính xác để mô tả tình trạng không đủ thông tin dựa trên kinh nghiệm đã có từ trước. Bất định cũng có thể được coi là sự cung cấp các khuyến khích để phát triển các phương án tùy chọn. Nó có thể được đem lại bởi những hạn chế trong độ chính xác và chuẩn xác của dữ liệu, thiếu tri thức về những phát triển các công nghệ và thị trường trong tương lai, bất định về mô hình mua và những lĩnh hội của các cá nhân về giá trị của những tác động khác nhau với những động lực kinh tế, môi trường hoặc xã hội.

Cốt lõi để có được năng lực của người tiêu dùng thông thái là năng lực mà các cán bộ phụ trách công tác mua sắm áp dụng và đẩy mạnh các thực tiễn mua sắm thích hợp một cách chuyên môn hóa. Hiện tại, việc đào tạo các cán bộ đảm trách chức năng MSC còn hết sức không đồng đều giữa các quốc gia thành viên. Mặc dù một số nước đã phát triển tốt những Chương trình đào tạo, nhưng cũng còn những nước có ít hoặc không có chương trình đào tạo và phần lớn dựa vào những nhà nghiệp dư thiên bẩm, thường không có kinh nghiệm trước đó, chưa nói đến việc phải làm sao để các dự án mua sắm có tác dụng thúc đẩy đổi mới và năng lực xử lý các tình huống có thể xảy ra trong quá trình mua sắm. Điều này chắc chắn làm gia tăng rủi ro khiến cho các dự án mua sắm thất bại và có thể khiến cán bộ phụ trách mua sắm hướng tới việc chọn mua những hàng hóa và dịch vụ quen thuộc theo cách có thể vừa hạn chế cạnh tranh lẫn giảm khả năng nhằm vào các thách thức của dịch vụ công. Tình trạng thiếu sự đào tạo cũng có thể làm giảm sự tuân thủ các nguyên tắc của Thị trường Chung.

Nhà cung cấp thông minh

Việc trù tính được để sao cho dự án mua sắm có thể khuyến khích đổi mới có thể được thực hiện riêng rẽ cả ở phía cầu lẫn phía cung, hoặc kết hợp cả 2 phía. Một thông điệp mạnh mẽ từ phía cung là tình trạng họ thiếu thông tin về những nhu cầu mua sắm trong tương lai, nên đã cản trở họ chuẩn bị một cách hiệu quả cho dự án cung cấp. Tình trạng này không chỉ ảnh hưởng tới mong muốn của họ để đầu tư vào R&D, mà còn đến công tác tuyển dụng và phát triển đội ngũ cán bộ nhân viên. Đồng thời, tình trạng thiếu hụt thông tin này cũng có thể làm giảm khả năng để những nhà cung cấp tiềm năng sẽ đáp ứng thành công những nhu cầu mua sắm mới và cảnh báo chính phủ về những giải pháp mới đối với những vấn đề nan giải. Điểm sau cùng này được kết hợp với tình trạng thiếu vắng những kênh rõ ràng để bắc cầu giữa những ý tưởng hay và những phát triển mới với Chính phủ. Một số quốc gia thành viên đã đưa ra điều khoản cụ thể cho những đề xuất gửi đến không theo yêu cầu từ phía nhà cung cấp. Mặc dù những đề xuất này kết cục phải được thực thi thông qua lời mời gọi theo những điều khoản nêu ra trong các chỉ thị, nhưng chúng có giá trị đáng kể trong việc cung cấp cả sự khuyến khích lẫn kênh để xử lý những ý tưởng như vậy.

SMEs có thể đặc biệt bất lợi về khía cạnh này. Họ có thể không có những mạng lưới hiệu quả bằng hoặc kém kinh nghiệm hơn trong việc quan hệ với khu vực công và những quy trình làm việc cần thiết. Nếu muốn tận dụng được sự năng động trong những năng lực đổi mới của họ thì điều đặc biệt quan trọng phải làm là tích cực tranh thủ và phát triển họ trở thành các nhà cung ứng tiềm năng. So với châu Âu, ở Mỹ, những doanh nghiệp này chiếm một tỷ lệ số hợp đồng cung ứng lớn gấp vài lần. Đây là hậu quả của tình trạng kém hiệu quả của cả phía cung lẫn phía cầu của châu Âu. Giải quyết hậu quả này cần phải được tiến hành đồng thời cả hai phía cung và cầu.

Quản lý rủi ro là một cân nhắc liên quan đến các nhà cung cấp. Từ quan điểm tạo nguồn và quản lý chuỗi cung cấp, cả việc đánh giá chung lẫn đánh giá chi tiết hơn về các thị trường cung cấp liên quan và những cân nhắc đặc thù trong quan hệ với dự án mua sắm cụ thể là một sự cần thiết. Những vấn đề bao gồm các rủi ro kỹ thuật, các rủi ro hiện hữu, gồm cả năng lực của những nhà cung cấp tiềm năng, và các rủi ro liên quan tới sức mạnh tài chính của những nhà cung cấp.

Dự báo và chiến lược công nghệ

Sự nhân mạnh đã được đặt vào việc phát hiện các nhu cầu ở giai đoạn sớm và truyền đạt chúng tới các nhà cung cấp đã đẩy lên trước ý tưởng sử dụng kỹ thuật dự báo để tạo lập một tầm nhìn chung được lấy làm khuôn khổ, trong đó những người mua và người bán có thể nhất trí với nhau về những quỹ đạo khả dĩ của đổi mới. Tiếp đó, những quỹ đạo này có thể được dùng làm cơ sở cho các đặc trưng choc năng, có tác dụng kích thích đổi mới và đòi hỏi tiến hành R&D để đạt được chúng. Công tác dự báo đặt ra mục đích khuyến khích để đưa ra được các quyết định tốt hơn, tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy mọi người tư duy về con đường đi tới của quốc gia và tăng cường sự chuẩn bị để đón nhận những thay đổi xảy ra. Sức mạnh của công tác dự báo công nghệ nằm ở khả năng kết hợp các quy trình phân tích và thông tin chính quy. Do vậy, dự báo công nghệ bao hàm một quá trình hệ thống, trong đó cố gắng quan sát để *"nhìn thấy những hướng đi trong tương lai của KH&CN, kinh tế-xã hội, nhằm mục đích nhận dạng các lĩnh vực nghiên cứu chiến lược và các công nghệ lớn đang nổi lên mà có khả năng đem lại những lợi ích kinh tế-xã hội lớn nhất* (Irvine & Martin, 1984).

Dự báo công nghệ thường có 3 mục tiêu chủ yếu như sau:

- Lập ra các lĩnh vực KH&CN ưu tiên

Dự báo công nghệ thường được dùng để chỉ dẫn và luận chứng các quyết định về những lĩnh vực ưu tiên của KH&CN và việc đầu tư vào những lĩnh vực có nhiều hứa hẹn nhất.

- Tạo sự liên kết và hiệu quả cho hệ thống đổi mới

Dự báo công nghệ được dùng để kết nối các bộ phận nằm trong hệ thống đổi mới, thông qua truyền thông, hợp tác và nối mạng những nhà phát triển, những nhà sản xuất và những nhà sử dụng công nghệ, đồng thời nêu bật nhu cầu phải tạo lập được các

điều kiện chung, các quy định và kết cấu hạ tầng tốt hơn để thực thi các lĩnh vực KH&CN được chọn làm ưu tiên.

- Tạo được nhận thức chung về các công nghệ, cơ hội và chiến lược trong tương lai

Dự báo công nghệ được sử dụng để giúp mọi người đều nhận thức được các công nghệ, thị trường và chiến lược cho tương lai, thông qua sự tranh luận về chúng và tác động của chúng tới kinh tế-xã hội (với sự tham gia của xã hội dân sự) và thông qua sự hiểu biết tốt hơn về các động lực đem lại một số chức năng của hệ thống đổi mới được một số tổ chức trong đó thực hiện và ngược lại, một số tổ chức lại thực hiện không chỉ một chức năng của hệ thống.

Nếu thực hiện tốt, công tác dự báo công nghệ sẽ đưa ra một quy trình tư vấn mang tính tập thể, với những quy trình mà bản thân chúng cũng đóng vai trò quan trọng không kém so với sản phẩm do công tác này đem lại (Kuhlman, 1999). Khi được thiết kế đúng đắn, công tác này có thể đem lại 5 lợi ích sau đây: Tập trung vào vấn đề lâu dài, tạo ra sự phối hợp tốt hơn giữa tầm nhìn, dự định và hành động của các bên liên quan, đạt được đồng thuận về các lĩnh vực xem ra có nhiều hứa hẹn, Truyền thông về các nhu cầu xã hội và các cơ hội KH&CN, Cam kết thực hiện các chính sách được coi là thích hợp nhờ tiến hành công tác này. Tất cả các nhân tố này tạo điều kiện để liên kết chặt chẽ hơn trong việc kết nối, thực hiện và khai thác các nỗ lực nghiên cứu (Martin, 1995).

Dự báo công nghệ được thực hiện thường xuyên ở Mỹ, châu Âu, Nhật bản và gần đây là ở Trung Quốc

Ví dụ về dự báo công nghệ của Trung Quốc cho giai đoạn 2006-2015

Trong thời gian 2 năm 2002-2003, Trung Quốc đã thực hiện Dự án Dự báo công nghệ quốc gia, dưới sự lãnh đạo của Bộ Khoa học và Công nghệ. Dự án này dựa vào công trình phân tích các nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội của Trung Quốc. Mục tiêu đặt ra cho Dự án này là xác định một số nhóm công nghệ quan trọng mang tầm chiến lược trong số các lĩnh vực công nghệ cao và mới, phục vụ cho việc lập kế hoạch phát triển KH&CN quốc gia giai đoạn 2006-2015.

Cuộc khảo sát được thực hiện cho 3 lĩnh vực, bao gồm công nghệ thông tin về truyền thông (CNTT&TT), khoa học về sự sống và công nghệ sinh học (CNSH), công nghệ vật liệu mới.

Các nhiệm vụ chính bao gồm:

- Phân tích các nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội của Trung Quốc,
- Khảo sát sự phát triển của các công nghệ cao trong 10 năm tới;
- Đặt tiêu điểm vào các công nghệ trọng yếu.

Phương pháp Delphi đã được sử dụng trong các cuộc khảo sát. Phương pháp này đã được nhiều quốc gia như Mỹ, Nhật Bản, Đức áp dụng nhiều trong công tác dự báo.

Quan điểm tạo lập một tầm nhìn chung, được sự chia sẻ bởi đông đảo mọi người cộng hưởng với khái niệm Technology Platform (sàn công nghệ chung-TP), đã dành

được sự quan tâm mới trong các cuộc thảo luận chính sách công nghệ gần đây như một công cụ để nhằm vào các vấn đề phối hợp và tiêu điểm. Như được hiểu trong bối cảnh chung (chứ không phải trong bối cảnh của một chiến lược công nghệ của doanh nghiệp đơn lẻ), thuật ngữ TP đã được định nghĩa như *“một cơ chế đưa lại tất cả những đối tượng quan tâm đến với nhau để phát triển một tầm nhìn dài hạn nhằm vào một thách thức cụ thể, tạo ra một chiến lược năng động, nhất quán để đạt được tầm nhìn đó và chỉ đạo việc thực hiện chương trình hành động để cung cấp những chương trình hoạt động đã được nhất trí và tối ưu hóa lợi ích cho tất cả các bên.”*

Mặc dù không phải tất cả các sản phẩm công nghệ sẽ liên quan đến mua sắm, nhưng vai trò của các cơ quan công với tư cách là người tiêu dùng và tư cách là người điều chỉnh được thừa nhận là một phần tử tham gia của đối tượng hữu quan đã được dự kiến.

Tập hợp nhu cầu

Nhu cầu tiềm năng đối với sản phẩm đổi mới càng lớn bao nhiêu, thì càng khuyến khích doanh nghiệp đầu tư phát triển sản phẩm đó bấy nhiêu. Do vậy, nếu tập hợp các hợp đồng mua sắm hàng hóa hoặc dịch vụ đổi mới lại với nhau thì có thể đảm bảo có được nhu cầu đủ lớn để hy vọng sẽ có sự đầu tư lớn hơn vào R&D. Điều này đặc biệt đúng khi công nghệ bộc lộ khả năng đem lại lợi nhuận lớn cho quy mô R&D. Nhu cầu ở khu vực công thường phân mảnh cao độ giữa những chính quyền địa phương hoặc các bệnh viện khác nhau. Thông qua sự phối hợp, khuyến khích đối với đổi mới có thể tăng lên rất nhiều. Ngoài ra, khả năng nhận được những thương vụ mua sắm lớn hơn và tri thức thị trường cũng cao hơn rất nhiều đối với dự án mua sắm tập hợp. Mặt khác, hợp đồng được tập hợp lại càng lớn, thì càng khó cho SMEs để có thể tham gia và giành được thầu. Khi đổi mới xuất hiện chủ yếu thông qua các công ty mới khởi sự SMEs, những bó lớn có thể đem lại ưu thế cho những người giữ chức vụ lớn trưởng thành và giảm khả năng gia nhập thị trường và đổi mới nói chung, và thậm chí đem lại lối thoát ra khỏi thị trường của những doanh nghiệp đấu thầu không thành công. Điều này dứt khoát sẽ làm giảm sự đa dạng của các công nghệ hiện hữu và do vậy chèn ép một phương diện quan trọng của cạnh tranh. Các nhà kinh doanh vốn mạo hiểm thường tài trợ cho một số công ty mới khởi sự về những chủ đề tương tự để duy trì mức độ đa dạng cao của các công nghệ và nhờ vậy cải thiện được cơ hội lựa chọn kết quả tốt nhất.

Một giải pháp khả dĩ có thể phải tổ chức cuộc đấu giá cho 2 doanh nghiệp trở lên (đồng tạo nguồn). Ưu điểm của giải pháp là ở chỗ nó duy trì sự cạnh tranh công nghệ và gia tăng cơ hội để một SME đổi mới trở thành một trong những nhà cung cấp được chọn. Mặt khác, các chi phí toàn bộ tăng lên và khuyến khích thị trường đối với cả hai loại quy mô doanh nghiệp là giảm đi. Đưa quy trình này tiến xa hơn, trong một số ví dụ, cần được phân ra để tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của SMEs, nhưng cần có sự phối hợp, nhờ đó thị trường lớn hơn được phục vụ ở cấp độ hệ thống, nhưng trong đó những công nghệ cấu phần được tìm nguồn riêng rẽ.

Các cuộc bỏ thầu lớn thường được sử dụng để nhận được những khoản tiết kiệm đáng kể bởi quy mô. Tuy nhiên, SMEs thường được trang bị kém để tham gia vào các cuộc đấu thầu quy mô lớn. Vì người mua thường không dám chắc liệu có sự hiện hữu của tiết kiệm bởi quy mô hay không, nên nếu tiết kiệm này hóa ra không hiện hữu, thì SMEs bị tổn hại nếu người mua định rõ các cuộc đấu thầu lớn. Việc sử dụng đa lô là một công cụ quan trọng cho phép sự tham gia của SMEs, là những doanh nghiệp không có khả năng đẩy thầu trong các cuộc bỏ thầu quy mô lớn. Tuy nhiên, việc phân ra thành nhiều lô làm giảm cơ hội đối với các doanh nghiệp lớn để hưởng lợi từ tiết kiệm bởi quy mô, nếu không họ sẽ đấu thầu mạnh mẽ hơn, nhờ vậy làm giảm giá mua cho các cơ quan công. Các cuộc bỏ thầu kết hợp ngày càng được sử dụng bởi các cơ quan quản lý công (chẳng hạn như Consip, BBG) để làm công cụ giải quyết sự đố kỵ này. Những cuộc này bao gồm những cuộc bỏ thầu lớn được phân thành một số lô, trong đó mỗi doanh nghiệp được phép báo giá đồng thời ở một, một vài và/hoặc tất cả các lô. Nếu tiết kiệm bởi quy mô là thực sự hiện hữu, thì các hãng lớn sẽ có khả năng sản xuất ra mặt hàng chào bán cho tất cả các lô hiện có ở giá tiện lợi cho người mua. Nếu không hiện hữu những tiết kiệm bởi quy mô, SMEs sẽ có khả năng đấu thầu thành công, tạo ra giá trị cao nhất cho đồng tiền. Một biện pháp thực tiễn liên quan là: các nhà cung cấp chủ yếu có thể được khuyến khích làm gia tăng sự hiện hữu và sự hiển hiện của những cơ hội ký kết hợp đồng phụ trong các chuỗi cung cấp của mình. Biện pháp này có thể mở ra các cơ hội cho những nhà cung cấp đối mới quy mô nhỏ. Các Chính phủ có thể giải quyết vấn đề liên quan đến “các ngoại tố mạng lưới”, xảy ra trong trường hợp, khi giá trị sản phẩm phụ thuộc vào số lượng những người có và sử dụng sản phẩm đó. Ví dụ, bộ văn phòng phần mềm gia tăng giá trị khi những nơi khác sử dụng các công nghệ tương thích và các nhân viên tiềm năng quen dùng nó. Nếu như có quá ít người sử dụng thì có thể xảy ra tình trạng “khóa cửa công nghệ”. MSC có thể tạo ra một số lượng tới hạn ban đầu. Ví dụ sự cho dùng hệ điều hành Linux của Chính phủ Brazil đã khuyến khích nhiều người khác trong nước có sự lựa chọn tương tự, và do vậy có tác dụng kích cầu tư nhân. Mặt khác, Chính phủ có thể không có năng lực để phối hợp cầu một cách đúng đắn và chọn những công nghệ hiệu quả nhất. Trong những trường hợp còn chưa rõ ràng, tốt hơn hết là hãy dành sự lựa chọn đó cho thị trường.

Những hướng dẫn thực tiễn tốt

- Phát triển đội ngũ cán bộ MSC ở tất cả các cấp, bao gồm những người không chỉ am hiểu những công việc mình quen làm mà phải hiểu được toàn bộ phạm vi mà khuôn khổ pháp lý cho phép và có kinh nghiệm về những quy trình mua sắm khác nhau;
- Hiểu biết hoặc tiếp cận được với các chuyên gia về thị trường là hết sức quan trọng;

- Chia sẻ những ví dụ nghiên cứu trường hợp về các quy trình mua sắm đổi mới/quy trình MSC đã khuyến khích được đổi mới ở khắp khuôn khổ Chính phủ. Tạo dựng các mạng lưới gồm những người đã kinh qua công việc đó;
- Tạo nhận thức về những công nghệ và ý tưởng mới đã được phát triển và ứng dụng trong khu vực tư nhân. Mỗi quan hệ mật thiết với cơ sở cung ứng có thể giúp đỡ công việc này;
- Truyền thông về những nhu cầu dài hạn cho các nhà công cấp hiện có và tiềm năng – tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp tìm ra những nhu cầu về cầu đã được biết trong những năm sắp tới;
- Đảm bảo sự truyền thông mạnh mẽ giữa các bộ mua sắm và cán bộ chính sách và có sự truyền đạt sớm về các nhu cầu chính sách cho các cán bộ mua sắm;
- Để chuẩn bị về tổ chức, nên thực hiện việc xem xét chiến lược mua sắm đã được đề xuất, nhờ vào các nhà đánh giá độc lập, thực hiện cho tất cả các hợp đồng ở ngưỡng đã thiết lập.

Khuyến nghị:

- Các quốc gia thành viên nên phát triển các cơ chế để xử lý những đề xuất đổi mới tự ý gửi đến từ các doanh nghiệp, các nhà sáng chế hoặc các trường đại học;
- Các quốc gia thành viên nên cân nhắc xem nên tháo ra hay buộc lại các dự án mua sắm, với tâm niệm tạo ra đổi mới;
- Các quốc gia thành viên nên lôi cuốn các nhà cung cấp lớn để khai phá cách thức để tăng cường sự hiển hiện của những cơ hội ký kết hợp đồng phụ trong các chuỗi cung cấp của họ, tạo điều kiện tham gia cho SMEs;
- Các quốc gia thành viên nên phát triển các cơ chế để tăng cường nhận thức về các giải pháp đổi mới đang chuẩn bị đưa ra thị trường, kể cả việc ứng dụng kỹ thuật dự báo khi có thể;
- Các quốc gia thành viên nên xem xét năng lực của mình trong việc truyền thông những nhu cầu mua sắm dài hạn cho các nhà cung cấp tiềm năng và phát triển những khuyến nghị;
- Các quốc gia thành viên nên cân nhắc sự cần thiết thiết lập Dịch vụ Thông tin MSC dựa trên những công nghệ và giải pháp hiện hữu tốt nhất;
- Các quốc gia thành viên nên phát triển và thực hiện những đề xuất đối với việc đào tạo các cán bộ phụ trách mua sắm về kỹ năng và tri thức cần thiết cho đổi mới.

3.5. Đấu thầu, đánh giá và trao thầu

Trong quá trình chuẩn bị như đã được mô tả ở phần trên, những tiền đề khác nhau cho quá trình đấu thầu cần phải được thiết lập. Những hoạt động đang diễn ra này cần phải bao gồm việc phát triển và cập nhật các chiến lược để mua sắm những “họ” hàng

hóa hoặc dịch vụ dựa trên tri thức thị trường, những kinh nghiệm có được từ trước v.v...; thực tế là việc kiểm nghiệm sức sống của khái niệm thông qua sự nghe ngóng tin tức bên ngoài quá trình mua sắm. Trong một số trường hợp, việc này có thể được thực hiện công khai, với sự hợp tác từ khu vực cung cấp. Mục đích của công việc này là cung cấp cho khách hàng hiểu biết tốt hơn về khả năng đạt được ý tưởng của họ và cho phép cải biến, bãi bỏ hoặc ít nhất là quản lý được những đề xuất có mức độ rủi ro cao trước khi cam kết bất cứ một khoản đầu tư đáng kể nào.

Cũng cần phải có sự chuẩn bị sẵn sàng nguồn nhân lực và các quy trình giao dịch hiệu quả. Dựa trên cơ sở này, có thể cân nhắc những điều kiện cho dự án mua sắm cụ thể. Ở phần này đầu tiên ta xem xét việc nhận dạng các yêu cầu để vạch ra nhu cầu, sau đó là việc hoạch định chiến lược mua sắm đặc thù. Việc thực hiện chiến lược này liên quan đến việc tìm hiểu phẩm chất và lựa chọn các ứng viên (nếu không có quy trình mở), mời đấu thầu, nhận báo giá, đánh giá nhà thầu và trao thầu.

Vạch rõ nhu cầu

Sự liên quan của đổi mới và R&D đã phải được cân nhắc như một bộ phận của một chiến lược rộng hơn được phát triển trong quá trình chuẩn bị này. Trong trường hợp cụ thể, việc đánh giá cách thức mà thị trường cung cấp có thể đáp ứng nhu cầu đã được nhận dạng cần phải chỉ rõ liệu có cần đến đổi mới và R&D hay không, hoặc liệu những có thể đòi hỏi những hoạt động đó để nhận được các lợi ích bổ sung khả dĩ. Giai đoạn nghiên cứu và thu thập dữ liệu bởi nhà mời thầu cần phải bao gồm việc xây dựng thông tin công nghệ, nhận dụng các cơ hội để nâng các yêu cầu lên, xác định cơ sở cung cấp hiện có và tiềm tàng và khai phá các cơ hội đối với đổi mới và R&D. Mục đích đặt ra là nhận được giá trị gia tăng lớn nhất và xử lý tối ưu rủi ro liên quan. Việc lập mục tiêu cần phải tiến hành tiếp theo và nếu đổi mới và R&D được dự kiến thì những mục tiêu và biện pháp thực hiện phải hàm chứa những hoạt động này.

Các chỉ dẫn được mô tả ở Chương 2 tạo khuôn khổ cho chiến lược này, đặc biệt là về việc lựa chọn giữa các quy trình mở và hạn chế, đối thoại cạnh tranh và các quy trình được đàm phán. Như đã được nhấn mạnh trong Chương đó, thay đổi then chốt trong những quy định mới là tạo điều kiện thuận lợi để vạch ra các đặc trưng kỹ thuật theo thuật ngữ của những yêu cầu chức năng hoặc dựa trên hiệu quả, hoặc nhờ tham chiếu các tiêu chuẩn. Điều này tạo ra một phương tiện quan trọng để thúc đẩy đổi mới. Các cuộc đấu thầu đã đệ trình cần phải có khả năng phản ánh tính đa dạng của các giải pháp kỹ thuật. Trong những trường hợp việc đánh giá dựa trên đấu thầu ưu việt nhất về kinh tế, thì cơ quan mời thầu cũng có thể ủy nhiệm các nhà thầu đệ trình những phương án khác nhau đáp ứng các nhu cầu tối thiểu đã nêu ra. Một lần nữa, ta thấy sự thay đổi này tạo thuận lợi có được đổi mới và phải được nhấn mạnh.

Lập cấu trúc quá trình đấu thầu để tăng cường đổi mới

Việc tìm kiếm các giải pháp đổi mới thông qua quá trình đấu thầu đặt ra các yêu cầu lớn hơn nhiều cho những người mua, chứ không chỉ có sự đánh giá thông thường về

giá cả, chất lượng và năng lực. Cả khâu mô tả đặc trưng lẫn khâu lựa chọn đều đòi hỏi phải hết sức chú ý đến năng lực xử lý những thông tin phức hợp và không dễ dàng so sánh với nhau, cũng như vào sự cần thiết phải kiểm soát giá cả, liên quan đến cả các cơ quan mời thầu lẫn những doanh nghiệp đấu thầu. Dưới đây là những bước chủ yếu nên thực hiện để lồng ghép đổi mới vào quá trình đấu thầu.

8 bước để nhúng đổi mới vào quá trình đấu thầu

1. Nghiên cứu để làm rõ liệu đổi mới có cần thiết và có khả năng thực thi hay không, và cách thức làm cho nó hiển hiện: thông qua các giải pháp thay thế được nhúng trong quá trình hoặc sản phẩm của chủ đề nằm trong đề xuất của doanh nghiệp định thầu.
2. Cho phép bộ phận tư pháp và tài chính đưa khả năng thực hiện vào việc đánh giá những vấn đề đổi mới trong khuôn khổ của đề xuất từ doanh nghiệp xin thầu.
3. Trước khi công bố đề xuất của nhà thầu, hãy khẳng định phẩm chất cần thiết để tham gia vào đấu thầu cạnh tranh và thủ tục mời thầu.
4. Trong các tài liệu đấu thầu, hãy khẳng định những giá trị so sánh điểm chuẩn cần thiết để đánh giá liệu giải pháp thay thế được đề xuất có tuân thủ yêu cầu đặt ra là có tính đổi mới hay không.
5. Phát triển tiêu chí lựa chọn, trong đó có đưa đổi mới vào để đánh giá nhà thầu.
6. Trình bày cách thức để những vấn đề trách nhiệm chung, những đảm bảo, rủi ro và thanh toán thực hiện sẽ được xử lý trong hợp đồng được lập sau đó.
7. Đào tạo những cán bộ đánh giá nhà thầu để xem xét sự tuân thủ hoàn toàn với các tài liệu đấu thầu và điều kiện làm việc và để cho điểm các vấn đề đổi mới một cách công bằng và cạnh tranh.
8. Truyền đạt những kết quả cho tất cả nhưng doanh nghiệp dự thầu, nhưng luôn lưu tâm đến tầm quan trọng của việc bảo hộ sở hữu trí tuệ của các đổi mới được đề xuất, để cho phép những nhà thầu phát triển chúng đầy đủ hoặc sử dụng chúng trong những đề xuất tương lai.

Điều quan trọng là đảm bảo để những nhà cung cấp đổi mới tiềm năng biết được là có cuộc mời thầu. Có sự linh hoạt rất rõ ràng vòng trong của những nhà thầu trước đó được liên hệ lại và nghe về những cơ hội sắp đưa đến. SMEs, do thiếu nguồn lực để duy trì mạng lưới liên lạc, nên rất có thể không có được loại tri thức này. Dưới đây là khuyến nghị các biện pháp để tăng phạm vi của các nhà cung cấp tiềm năng, thông qua việc sử dụng các cổng điện tử quốc gia. Một biện pháp nữa có thể hỗ trợ các SMEs là cung cấp những tiêu chuẩn giảm lược về những phẩm cách cần thiết của nhà dự thầu. Trong bản thân công việc đánh giá, MSC phục vụ đổi mới chắc chắn sẽ liên quan đến việc sử dụng tiêu chí Nhà thầu có ưu thế kinh tế nhất (Most Economically Advantageous Tender -MEAT) chứ không phải căn cứ vào giá đưa ra thấp nhất. Điều

này nói lên rằng nhà thầu được chọn thể hiện giá trị toàn bộ đối với đồng tiền là lớn nhất, bao gồm những chi phí của toàn bộ vòng đời cả về tài chính lẫn phi tài chính, kết hợp tối ưu một cách có hiệu quả giữa các chi phí của cả vòng đời với chất lượng

Tiêu chí giao thầu (như được nêu trong Điều 53 của Chỉ thị)

- Giá cả
- Chất lượng
- Phẩm chất kỹ thuật
- Các đặc trưng thẩm mỹ và chức năng
- Các đặc trưng môi trường
- Chi phí vận hành
- Hiệu quả-chi phí
- Dịch vụ hậu mãi
- Hỗ trợ kỹ thuật
- Thời hạn giao hàng
- Giai đoạn giao hàng
- Giai đoạn hoàn tất

Những tiêu chí khác tuy không được đưa ra trong Điều 53, nhưng thường được cơ quan mời thầu sử dụng như lập đối tác/làm việc nhóm, đổi mới, văn hóa tổ chức và quản lý rủi ro.

Cần luôn luôn lưu ý rằng Điều 53 của Chỉ thị 2004/18/EC nêu rằng tiêu chí cần phải được nêu rõ trong thông báo mời thầu.

Những loại chi phí trong cả vòng đời

Chi phí mua sắm

- Giá mua ban đầu
- Chi phí lắp đặt
- Chi phí vận chuyển
- Chi phí ủy nhiệm

Chi phí vận hành

- Tiêu thụ nước/năng lượng
- Phí giấy phép sử dụng hàng năm
- Chi phí bảo trì
- Chi phí cán bộ
- Chi phí đào tạo
- Phí bảo hiểm

- Thuế mô trường
- Chi phí cập nhật để tránh lạc hậu

Chi phí thải bỏ

- Dọn sạch địa điểm
- Chi phí thu gom phế thải
- Chi phí tái chế

Việc thực hiện tiêu chí trong quá trình giao thầu cũng có thể tác động tới mức độ đổi mới sẽ có được nhờ MSC. Thực tiễn tốt bao gồm việc cân nhắc những tiêu chí tài chính và phi tài chính theo những nhánh riêng rẽ, sau đó kết hợp lại và cân nhắc tiêu chí đối với trường hợp kinh doanh, và tiếp nhận cái mà việc biện luận cuối cùng sẽ bao hàm sự cân đối rủi ro kinh doanh.

Kết luận chung ở đây, là công đoạn giao thầu bản thân nó không đem lại đổi mới. Tuy nhiên, nếu những cân nhắc đổi mới được lồng ghép sớm vào quá trình, thì tiêu chí giao thầu thích hợp có thể giúp tạo ra những đổi mới từ phía các doanh nghiệp dự thầu.

Xử lý vấn đề rủi ro

Các cán bộ khu vực công thường tránh rủi ro để giảm thiểu nguy cơ thất bại của công tác cung cấp các dịch vụ công và tránh sự phê phán không mong muốn của các phương tiện truyền thông. Tuy nhiên, những chiến lược quản lý rủi ro hiệu quả có thể tạo khả năng triển khai những giải pháp đổi mới để nâng cao hiệu quả dịch vụ công.

Việc xử lý vấn đề rủi ro trong môi trường khu vực công làm nảy sinh thêm những cân nhắc, kéo vào cả 2 hướng liên quan đến cách thức mà rủi ro có thể ảnh hưởng tới cơ quan mời thầu. Một mặt, Chính phủ (do vị thế của mình về pháp lý, hiến pháp và tài chính) nhìn chung có thể gánh lấy những rủi ro ở trong một phạm vi rộng hơn là khu vực tư nhân (đặc biệt là những rủi ro gây hậu quả nặng nề) (thông qua hỗ trợ tài chính, cung cấp trực tiếp hoặc điều chỉnh). Mặt khác, có những rủi ro gây tổn phí ngắn hạn một cách rõ ràng, trong khi những lợi ích dài hạn còn bất định. Bởi vậy, phần lớn các cơ quan công đều hạch toán các khoản chi tiêu trên cơ sở thường niên, nhưng đối với các nhà chính trị, thì mối quan tâm trước mắt là kỳ bầu cử sắp tới. Điều này có thể tạo ra sự chống đối đối với những lợi ích lâu dài còn chưa chắc chắn nếu như những tổn phí có thể chưa bù đắp được trước thời điểm cần phải giải trình tiếp tới. Hơn thế nữa, sự tách riêng giữa chi phí cơ bản và chi phí lưu động nói lên rằng chi tiêu cơ bản gia tăng biểu thị một giá trị cao hơn trong chi phí lưu động, do vậy làm giảm mức độ hiển hiện của mối liên kết. Các quan hệ đối tác công-tư có thể hữu ích trong việc phá vỡ rào cản truyền thống này.

Khi chuyển sang những cân nhắc cụ thể những rủi ro liên quan đến việc đánh giá, một xuất phát điểm quan trọng là nhận thức được rằng một số cố gắng trong đổi mới không tránh khỏi thất bại. Tuy nhiên, có thể tiến hành các bước để đảm bảo nhận thức được những rủi ro đó và ước tính được khả năng xảy ra của chúng để có thể áp dụng

những biện pháp giảm nhẹ đối với chúng. Những khía cạnh then chốt trong kế hoạch quản lý rủi ro là:

- Nhận dạng rủi ro - xác định những rủi ro có thể ảnh hưởng tới dự án trong suốt vòng đời của Dự án và tư liệu hóa những đặc trưng của chúng.
- Phân tích rủi ro - đánh giá các rủi ro và những mối tương tác rủi ro để đánh giá một loại các hệ quả khả dĩ, sao cho có thể lập được thứ tự ưu tiên đối với chúng và nhận dạng nhu cầu ứng phó.
- Giảm nhẹ rủi ro và lập kế hoạch đối phó với những tình huống bất trắc - xác định trách nhiệm đối với những hành động rủi ro, phát triển biện pháp giảm nhẹ (trường hợp khả thi) và/hoặc lập kế hoạch đề phòng bất ngờ, phát triển các kỹ thuật đo lường và phát triển các kế hoạch hành động để ứng phó.
- Phân bổ rủi ro - xác định bên nào là tốt nhất để gánh chịu và giảm nhẹ các rủi ro, đồng thời chỉ định rõ trách nhiệm tương ứng.

Trong pha mua sắm, những rủi ro cần phải được quản lý và bám sát như đã được nêu ở trên, và sau khi đã lựa chọn được đề xuất, thì những rủi ro mới phát sinh liên quan đến việc phát triển và thực hiện cũng phải được đánh giá theo cách đã nêu trên.

Những biện pháp thực tiễn để giảm rủi ro bao hàm một quy trình đã được biết, gọi là “logic của hội tụ”, theo đó, một chuỗi các hoạt động được tiến hành tuần tự, xuất phát từ khâu thử nghiệm ban đầu, đến mô hình thu nhỏ, rồi đến mở rộng và sau cùng là lập nguyên mẫu.

Linh hoạt và đối thoại với nhà cung cấp là những điều kiện cần thiết, song song với trình độ tri thức cao của người mua. Một ví dụ có thể dẫn đó là dự án phát triển tàu cao tốc TGV, trong đó hãng đường sắt Pháp, SNCF, đã thực hiện theo phương pháp này với Alstom. Một đặc điểm chung quan trọng là đảm bảo để những bài học nhận được phải được phản hồi, như vậy những nhân tố thất bại hoặc thành công mới được mọi người biết đến rộng rãi để rút kinh nghiệm.

Thất bại, nếu xảy ra, có thể là toàn bộ (ví dụ như do thiếu năng lực mà nhà cung cấp không đảm bảo việc giao hàng đã đặt làm), một phần (có thể sản phẩm hoặc dịch vụ không đạt yêu cầu như đã kỳ vọng), hoặc đơn giản là chậm tiến độ. Tất cả có thể đều là những hậu quả ngẫu nhiên của đối mới. Trong một vài trường hợp, các doanh nghiệp cung ứng không có khả năng hứng chịu rủi ro của đối mới. Điều này đặc biệt đúng đối với SMEs. Trong tình huống này, có thể cần đến sự chia sẻ rủi ro giữa người mua và nhà cung cấp. Trong môi trường ít bị hạn chế hơn của ngành quốc phòng, người mua thông thái đã được đặt lên trước như một giải pháp cho các vấn đề, bao gồm việc đặt rủi ro nhiều hơn lên các nhà cung cấp so với khả năng chịu đựng của họ. Quan hệ đối tác là một cấu phần quan trọng của giải pháp đó.

3.6. Lập Hợp đồng

Một khi đã nhận dạng xong một dự thầu thành công, các cơ quan mời thầu cần phải đảm bảo bằng một hợp đồng thích hợp, bản thân nó là một bộ phận nằm trong bộ tài

liệu đấu thầu. Ở đây, ta cần nhắc những thách thức đặt ra trong việc duy trì mong muốn của người mua và các yêu cầu đối với dự án mua sắm phục vụ đổi mới trong hợp đồng được lập. Giá trị của hợp đồng mua sắm không chỉ bao gồm giá trị đối với người mua mặt hàng đã đặt, mà còn những điều khoản và điều kiện mà chúng được cung cấp. Những điều kiện rõ ràng và chính xác liên quan đến việc thực hiện hợp đồng sẽ giúp chia sẻ các rủi ro một cách công bằng giữa bên mua và bên bán.

Trong tình huống ở đây, trong đó nhà cung cấp đã phát triển những sản phẩm hoặc dịch vụ mới, các điều khoản và điều kiện tiêu chuẩn hiếm khi cung cấp giải pháp hiệu quả nhất. Chế độ mà hiện đang ràng buộc phần lớn các văn phòng MSC thường buộc các cơ quan mua sắm phải áp dụng những mức giá trị hoặc là không đạt tới, hoặc vượt quá so với các nhu cầu của mình. Tình trạng này có thể tác động tiêu cực tới môi trường đổi mới ở châu Âu. Trong một vài trường hợp, những điều khoản và điều kiện là bất di bất dịch, khiến không thể so sánh giá trị thực tế được chào hàng bởi các nhà thầu khác nhau, gây tác động tiêu cực tới sự cạnh tranh nói chung. Những ví dụ rõ ràng nhất về những cái bẫy đối với dự án mua sắm đổi mới sẽ được bàn đến ở những mục sau.

Xử lý quyền sở hữu trí tuệ

Mặc dù hiện hữu những loại hình khác nhau về sở hữu trí tuệ, và sự khác biệt về giá trị liên quan đến các loại hình sở hữu đối với sở hữu trí tuệ và những điều kiện cấp license, nhưng một số điều khoản và điều kiện được buộc thi hành bởi Chính phủ lại không chứa bất cứ một điều khoản nào bao quát các vấn đề về những điều kiện được sở hữu IPR và cấp license. Do vậy, những mặt hàng chào bán khác nhau chứa các điều khoản quy định về IPR khác nhau, khiến không thể so sánh chúng với nhau.

Những điều khoản và điều kiện bắt buộc khác đều đòi hỏi cơ quan mua sắm phải nắm giữ toàn bộ IPRs, cho dù cơ quan này có thực sự cần đến sự sở hữu đó không hay liệu cấp license có đủ hay không. Quan điểm truyền thống cho rằng, vì cơ quan mời thầu trả tiền cho phát triển và gánh chịu những rủi ro liên quan đến phát triển, nên phải sở hữu IPRs tương ứng. Xuất phát từ quan điểm này, nhà cung cấp cần phải chuyển giao toàn bộ IPRs cho cơ quan mời thầu.

Bằng cách buộc cơ quan mua sắm phải nắm lấy quyền sở hữu trí tuệ ngay cả khi (là trường hợp thường hay xảy ra nhất) nhu cầu của người mua chỉ dừng lại với tư cách là người sử dụng cuối cùng, Chính phủ buộc người sử dụng cuối cùng phải trả tiền cho sự phát triển độc quyền. Phí tổn đưa lại cho các nhà cung cấp là họ thêm chí không có thể tái chỉ định những người đã tham gia vào những hợp đồng cho các dự án liên quan do rủi ro phá vỡ không chú ý các quyền sở hữu trí tuệ. Nhược điểm của cách tiếp cận này là ở chỗ nhà cung cấp không còn được phép (về pháp lý) tái sử dụng những sản phẩm/dịch vụ mình đã phát triển để cho những người tiêu dùng (tiềm năng) khác. Quan điểm truyền thống này không phù hợp với những nhu cầu đổi mới của châu Âu.

Những nhà cung cấp phải có khả năng mở rộng các năng lực thương mại của mình trên thị trường mà không bị cản trở bởi quan điểm lịch sử. Do vậy, việc người dùng hóa đặt tiền phải được giữ ở mức tối thiểu hoặc được cung cấp với giá hợp lý, nếu nhà cung cấp cân nhắc nó như một sự đầu tư vào sở hữu trí tuệ, có thể được tái áp dụng sau đó để làm “khởi xây dựng”, phục vụ cho các dự án khác.

Mặc dù có những trường hợp trong đó việc sở hữu IPR bởi cơ quan mua sắm có thể là cần thiết, nhưng nếu phân tích kỹ lưỡng hơn, thì có thể phát hiện ra rằng điều này nên là một ngoại lệ, chứ không đặt thành nguyên tắc.

Những điểm then chốt của thực tiễn tốt đối với đổi mới liên quan đến IPR có quan hệ đến cả lai lịch (các bí quyết và công nghệ sở hữu trước khi tồn tại) và cận cảnh (foreground- tức quyền sở hữu trí tuệ đối với những hàng hóa mới và những công nghệ được phát triển).

Lai lịch

- Yêu cầu doanh nghiệp được chọn công bố quyền của bản thân mình đối với lai lịch, cần cho việc phát triển các hàng hóa mới công bố các licence từ các bên thứ ba mà có thể cần đến.
- Trao cho các cơ quan công (và, ở những hoàn cảnh nhất định, kể cả những nhà cung cấp được lựa chọn khác) quyền sử dụng và cải biến được đem đến cho Dự án.
- Cộng tác để nhận được sự mở rộng quyền sử dụng từ những bên thứ ba cho các cơ quan công (và ở những hoàn cảnh nhất định là cho cả những nhà cung cấp khác).

Cận cảnh

- Thường trao IPRs về hàng hóa và công nghệ mới cho doanh nghiệp đã phát triển chúng để họ có thể khai thác chúng ở thị trường.
- Đáp lại, hy vọng giá thấp hơn để phản ánh sự việc, rằng các chi tiêu cho phát triển có thể được viết ra dựa trên những lợi ích được kỳ vọng cao hơn.
- Đảm bảo rằng người mua (và, trong những hoàn cảnh nhất định, gồm cả các nhà cung cấp khác của họ) có các quyền sử dụng và cải biến những hàng hóa mới và những công nghệ được phát triển ở những điều kiện thuận tiện nhất, và đảm bảo rằng những hàng hóa và công nghệ này được cập nhật để sánh được với những thứ được trao cho các khách tiêu dùng trong tương lai một cách thuận tiện nhất.
- Đối với những quyền cải biến phần mềm, phải đảm bảo việc tiếp cận được với mã nguồn.

Những điều khoản liên quan đến quy trách nhiệm

Một số điều khoản và điều kiện được ủy quyền bởi quốc gia hoặc địa phương vẫn đòi hỏi trách nhiệm vô hạn từ nhà cung cấp do những hư hỏng cả trực tiếp lẫn gián tiếp

trong việc thực hiện hợp đồng. Tuy nhiên, trách nhiệm này có giá của nó và do vậy có tác động gián tiếp đến mức độ đổi mới trong phạm vi dự án mua sắm. Chi phí rõ rệt nhất (và quan trọng nhất) là thuần túy gồm toàn bộ lượng rủi ro tuyệt đối. Các hợp đồng bảo hiểm trách nhiệm có thể cung cấp một con số ước tính tương đối tốt về giá trị của trách nhiệm trực tiếp; rất ít công ty bảo hiểm có thể muốn ôm lấy trách nhiệm gián tiếp không giới hạn. Tuy nhiên, một vấn đề bổ sung đối với cơ quan mua sắm, đó là giá trị của trách nhiệm gián tiếp không giới hạn không có khả năng so sánh giữa các nhà dự thầu khác. Trách nhiệm không giới hạn sẽ không có giá trị lớn đối với cơ quan mua sắm nếu nhà dự thầu có quy mô nhỏ và được kết hợp thành một công ty trách nhiệm hữu hạn. Giá trị của trách nhiệm không giới hạn từ một quan hệ đối tác không giới hạn hoặc công ty hữu hạn lớn hơn sẽ có giá trị lớn hơn nhiều. Do vậy điều không thể đối với cơ quan mua sắm để thực hiện việc so sánh đầy đủ các nhà dự thầu khác nhau, vì giá trị thực tế sẽ thay đổi đáng kể tùy thuộc vào vị thế, quy mô và loại rủi ro của nhà thầu.

Các điều khoản trách nhiệm vô hạn trong bối cảnh R&D có thể làm giảm sự cạnh tranh giữa các nhà thầu, vì những nhà dự thầu nhất định, mặc dù có khả năng sẽ được chấp nhận, nhưng lại tự động loại mình ngay từ trước, hoặc họ coi phí tổn của rủi ro có thể làm cho giá thầu của họ khó chấp nhận, hoặc họ không muốn liều thử cơ may của mình. Do vậy, những điều khoản trách nhiệm vô hạn có thể làm hạn chế khả năng tăng cường đổi mới.

Thời hạn thực hiện hợp đồng

Phần lớn những hợp đồng dịch vụ phức hợp, đặc biệt là những hợp đồng liên quan đến sự biến đổi sâu sắc các quy trình của Chính phủ, đòi hỏi các hợp đồng phải kéo dài quá các chu trình cấp ngân sách hàng năm truyền thống mà phần lớn các cơ quan công quyền đều áp dụng. Việc mở rộng hóa những dịch vụ nhất định sẽ đòi hỏi những hợp đồng có thể phải kéo dài 4-6 năm (có thể gia hạn thêm 2 năm nữa) để đảm bảo hoàn thành công cuộc biến đổi và thu được đầy đủ mọi lợi ích liên quan. Do vậy, thời hạn thực hiện hợp đồng sẽ có ảnh hưởng quyết định tới sự tham gia của các nhà dự thầu tiềm năng vào các quy trình đấu thầu.

Các Chỉ thị của EU không quy định thời hạn thực hiện hợp đồng. Như vậy, về nguyên tắc cũng có thể kết luận các hợp đồng có thời hạn vô định. Những hợp đồng có thời hạn vô định có thể cho ngừng lại bằng thông báo mà không cần nêu bất cứ lý do gì. Những hợp đồng có thời hạn xác định chỉ có thể bị đình hoãn trước khi kết thúc thời hạn theo những lý do đã được vạch ra trong hợp đồng đã ký kết. Đối với những trường hợp, trong đó nhà cung cấp đã tiến hành đầu tư nhất định vào đổi mới hoặc R&D có liên quan trực tiếp đến nội dung của hợp đồng, thì nên giới hạn những lý do khả dĩ để xóa bỏ hợp đồng trong một giai đoạn nhất định và/hoặc cung cấp những khoản đền bù thích hợp, cho phép nhà cung cấp phần nào thu hồi được vốn đầu tư.

Trong bối cảnh R&D, mọi quyết định bất kỳ về thời hạn hợp đồng cần phải quan tâm đến sự đầu tư của nhà cung cấp trong tương lai. Nếu đầu tư càng lớn cho một hợp đồng cụ thể, thì thời hạn hợp đồng càng phải dài để có khả năng thu hồi vốn đầu tư. Thời hạn hợp đồng dài hơn sẽ có thể thuận lợi cho R&D và tất nhiên, cũng phải cân nhắc đến những vấn đề cạnh tranh. Có thể sử dụng các quan hệ đối tác công-tư để tạo ra khuôn khổ thời gian dài hơn với ít hạn chế hơn từ phía thực tiễn đầu tư công.

Những hướng dẫn thực tiễn tốt

- Không nên chỉ định quyền IPR cho người mua một cách tự động. Những thực tiễn tốt nhất cho thấy: vị trí mặc định nên phân bổ cho nhà cung cấp, với sự bảo hộ thích đáng cho quyền lợi của phía mua.
- Những nhà quản lý hợp đồng có thể thách thức các nhà cung cấp phải đổi mới. Những kỹ thuật gồm việc sử dụng các động lực hoàn thiện liên tục và các sơ đồ đề xuất của nhà cung cấp.
- Cần chỉ định cán bộ then chốt chịu trách nhiệm đối với việc phát triển ý tưởng đổi mới trong phạm vi hợp đồng và nếu cần thay thế thì phải chọn người có năng lực tương đương.
- Các cấu trúc thanh toán trong phạm vi hợp đồng cần phải phản ánh mô thức chi tiêu của các doanh nghiệp nhỏ hơn; việc này cần cố gắng hoàn thành kịp thời và phản ánh sự đầu tư và các khoản chi tiêu khác.
- Các nhà thầu chính có thể đóng vai trò then chốt trong việc khuyến khích đổi mới từ phía các nhà thầu phụ và những nhà cung ứng hạ nguồn, kể cả SMEs. Các điều khoản của hợp đồng phải cố gắng tạo điều kiện thuận lợi cho công việc này, với sự đánh giá rủi ro thích hợp được lồng ghép vào nội dung hợp đồng.
- Chia sẻ rủi ro và khen thưởng. Ngoài việc chia sẻ rủi ro cảm nhận được, những người mua được khuyến khích suy nghĩ về cách thức có thể được sử dụng các hình thức khen thưởng để khuyến khích những đổi mới hữu ích, ví dụ như thưởng cho những biện pháp tiết kiệm chi phí đã được đưa ra.
- Sự kết hợp trong việc cấp vốn đầu tư và trao các hợp đồng dài hạn/ngắn hạn có thể giúp tạo động cơ đem lại đổi mới.
- Cả việc tích hợp thường xuyên các cán bộ chính sách và hợp đồng với nhóm cung cấp thầu, lẫn những đường hướng đề ra quyết định rõ ràng đều hết sức cần thiết.

Với tư cách là một cách tiếp cận đổi mới đối với chính sách, MSC phục vụ đổi mới chủ yếu vẫn còn ở trong giai đoạn thử nghiệm và việc thực hiện nhiều khuyến nghị đưa ra ở đây sẽ đòi hỏi một quá trình theo dõi sát sao và cách tiếp cận linh hoạt, cho phép cải biến dưới ánh sáng của những kinh nghiệm tiếp thu được. Đã có sự khuyến nghị áp dụng một khuôn khổ để xem xét và đánh giá tiếp theo các dự án MSC, như một phần thực tiễn của bất cứ một cơ quan mua sắm nào.

Những quyết định được đưa ra và những kết quả đạt được cần phải được bám sát xuyên suốt quá trình mua sắm, chứ không giới hạn trong triển vọng hạn hẹp của chi phí được đưa ra. Dưới đây sẽ khai phá khả năng học tập ở 2 phương diện, một là xem xét sơ qua cách thức học tập thị trường, và hai là cách thức có thể áp dụng một cấu trúc đánh giá chính thức hơn trong lĩnh vực chính sách này.

Phổ biến và học tập

Học tập thị trường ở đây được hiểu là một bộ phận của việc quan trắc, vì công việc đó giúp ta hiểu được quá trình phức hợp của sự thâm nhập thị trường của những sản phẩm đổi mới. Sự tách rời truyền thống giữa đổi mới và phổ biến có thể làm phương hại tới nhiều vòng phản hồi, nhờ có chúng mà có được sự tiến hóa thành công của công nghệ. Mô hình đường cong hình chữ S truyền thống của quá trình phổ biến của một công nghệ mới đã được mọi người biết đến rộng rãi. Mô hình này phân loại những người mua thành những người áp dụng sớm, những nhóm đa số và những người chậm chân tương ứng với thời khoảng họ mua một đổi mới, và cũng chỉ ra sự thâm nhập tốt cùng (bão hòa) đối với thị trường. Mua sắm phục vụ đổi mới cũng có thể được coi là một nỗ lực để thay đổi đường cong này tạo thuận lợi cho việc áp dụng sớm, đẩy nhanh tốc độ chấp nhận và bão hòa ở mức cao. Khái niệm đường cong học tập nêu rằng tốc độ giảm giá bởi sự tăng trưởng khối lượng (tốc độ học tập) thường chiếm gần 15-20% cho mỗi lần tăng gấp đôi khối lượng tích lũy được của công nghệ. Đây là một nhân tố đã được khai thác kỹ trong một số trường hợp mua sắm, trong đó công nghệ mới được coi là rất cần thiết vì những lý do rộng hơn, ví dụ sự áp dụng quy mô lớn các pin Mặt trời trên các thị trường, giúp cho công nghệ này ngày càng rẻ để được mọi người chấp. Các dự án mua sắm sớm theo kiểu này có thể coi là những khoản "đầu tư cho học tập", với lợi ích cuối cùng đem lại là cho xã hội và khu vực tư nhân.

Việc giảm chi phí trong quá trình "học tập bởi sử dụng" và "học tập bởi thực hiện" đòi hỏi cả công tác đào tạo chính quy lẫn kinh nghiệm tự tích lũy. Các Chương trình của Chính phủ thường được sử dụng để khởi động và duy trì quá trình này.

3.7. Đánh giá chính sách

Đánh giá chính sách là một hoạt động phân tích mang tính hệ thống để đánh giá mức độ thích hợp của một chính sách trong bối cảnh đã cho, hiệu quả của nó trong việc đạt được những mục tiêu đề ra, và hiệu quả thực hiện. Mục đích chung của đánh giá chính sách là hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách trong việc cải thiện những hoạt động đang diễn ra và trong tương lai. Giống như đối với các chính sách đổi mới khác, điều quan trọng là phải đánh giá những biện pháp để làm gia tăng R&D và đổi mới thông qua MSC và do vậy thúc đẩy việc học tập chính sách.

Điều quan trọng trước tiên là phải làm rõ loại hình biện pháp sẽ được đánh giá. Mỗi công trình đánh giá cần phải khởi đầu từ sự hiểu biết rõ ràng về loại hình hành động chính sách và mức độ áp dụng của nó, những mục tiêu mà chính sách đề ra, những chỉ tiêu của chính sách và phạm vi đối với đổi mới và R&D cần phải được kích hoạt bởi

Dự án MSC. Các mục tiêu là biến số quyết định đối với mỗi đánh giá. Đối với mỗi mục tiêu trong số đó, cần định ra những tiêu chí và những nguồn dữ liệu đo mức độ đạt được mục tiêu, và thiết kế các phương pháp thích hợp để đem lại dữ liệu tin cậy và giá trị cho những tiêu chí này. Tùy thuộc vào cấp độ của chính sách, chương trình hoặc biện pháp, chỉ tiêu có thể là những mức phải chịu trách nhiệm hoàn thành cả từ phía mua sắm (để thay đổi hành vi, các lý do cơ bản, v.v...) lẫn các thị trường cung cấp (để đưa ra những hàng hóa hoặc dịch vụ tiên tiến hơn và do vậy tham gia vào những hoạt động đổi mới nhiều hơn).

Tầm quan trọng tương đối của những mục tiêu này thay đổi tùy theo loại hình và cấp độ của biện pháp hoặc chính sách mua sắm cần đánh giá. Do vậy, không có một thiết kế đơn nhất, bao trùm để đánh giá những biện pháp mua sắm để tăng cường đổi mới và R&D.

Một điều đã lĩnh hội được là sự hiện hữu của những dữ liệu cần thiết cũng khác nhau, do vậy khi thiết kế các sơ đồ đánh giá cần phải tính đến sự hiện hữu của dữ liệu và những tổn phí đi liền với việc thu thập chúng. Hơn thế nữa, đặc biệt là đối với những biện pháp mua sắm nhằm vào những thị trường lớn và cấu trúc thị trường phức hợp, phải hết sức cẩn trọng với sự góp phần của các hiệu ứng đối với chính sách đó. Trong bất kỳ trường hợp nào, cũng không thể thiếu việc phân tích bối cảnh và cân nhắc đa nhân quả. Do vậy, những đánh giá định tính sẽ luôn luôn đóng vai trò lớn và bổ sung cho tất cả các loại hình thu thập và xử lý dữ liệu định lượng. Đó là lý do vì sao những phương pháp được nêu ở trên phần lớn đều là sự hòa trộn của các cách tiếp cận định tính và định lượng.

Trong môi trường chính sách lý tưởng, việc đánh giá có thể chuẩn bị, đi kèm và đánh giá biện pháp chính sách và cung cấp các vòng phản hồi để liên tục hoàn thiện chính sách. Trong quá trình đánh giá, sự tham gia của những chủ thể hữu quan là hết sức quan trọng. Đánh giá có thể tạo ra một diễn đàn, trong đó những cán bộ chuyên trách công tác MSC và giới cung cấp có thể bàn luận về hiệu quả của các biện pháp xúc tiến đổi mới. Tư duy gần đây trong lĩnh vực đánh giá chú trọng ít hơn tới những tác động có ngay tức thì, mà quan tâm nhiều hơn tới những hiệu ứng lâu bền và nhất quán đối với hành vi. Quan điểm quan tâm thêm đến vấn đề hành vi này dựa trên giả định cho rằng những tác dụng quan trọng nhất của các biện pháp chính sách đổi mới là những hiệu ứng được nội trú hóa ở trong các hoạt động thường nhật của quần thể mà biện pháp định nhằm vào và được nhân bản trong hành vi tương lai của họ. Điều này rất thích hợp với những mục tiêu của MSC phục vụ cho đổi mới.

Bảng 3: Danh mục những mục tiêu được xem xét trong đánh giá

Mục tiêu	Chỉ số	Phương pháp/nguồn dữ liệu
Hành vi của các chủ thể; Thay đổi thực tiễn và lý do chủ yếu của người mua	Sự thay đổi về hành vi, tri thức và thái độ trong việc đề ra quyết định (chấp	Nghiên cứu trường hợp Phòng vấn Khảo sát

<p>và nhà cung cấp</p>	<p>nhận rủi ro, đánh giá vòng đời, chức năng hóa đối với những sản phẩm cụ thể, đối thoại sớm, những cấu trúc và thực tiễn tương tác mới, v.v...</p>	<p>Tham khảo ý kiến đồng nghiệp (peer review)</p>
<p>Công nghệ: Những đổi mới căn bản; Truyền bá những đổi mới</p>	<p>Những chỉ tiêu đầu vào, chẳng hạn như ngân sách dành cho R&D, nhân lực R&D; những chỉ tiêu đầu ra như số lượng patent, số lượng nguyên mẫu, tỷ lệ những sản phẩm đổi mới trong doanh số</p>	<p>CSDL patent Cách tiếp cận nhóm kiểm soát Khảo sát kéo dài</p>
<p>Các thị trường: Hình thành các thị trường(gia tăng những nhà cung cấp đổi mới, tình hình lan tỏa sang các nhà cung ứng chuỗi giá trị)</p>	<p>Dữ liệu vi mô và vĩ mô, Dữ liệu doanh số, những thay đổi trong thị trường, tỷ lệ những nhà cung cấp được nhắm vào, tốc độ truyền bá, cấu trúc chuỗi giá trị</p>	<p>Phân tích thông kê thị trường Nghiên cứu trường hợp ngành So sánh chuẩn mực</p>
<p>Quản lý hành chính Tăng hiệu quả và hiệu suất dịch vụ công (trên cơ sở lợi dụng ưu thế của các sản phẩm và dịch vụ mới)</p>	<p>Những lợi ích được lượng hóa</p>	<p>Phân tích lợi ích-chi phí Phỏng vấn Tham khảo ý kiến đồng nghiệp</p>
<p>Các mục tiêu chính sách ngành, chẳng hạn như giảm chất thải, gia tăng các công trình xây dựng công ích, cải thiện kết cấu hạ tầng, tăng cường dịch vụ y tế, đảm bảo an ninh</p>	<p>Phụ thuộc rất nhiều vào lĩnh vực chính sách, chẳng hạn như những chỉ tiêu tiết kiệm năng lượng, mức độ thỏa mãn của những người tiêu dùng liên quan</p>	<p>Tất cả các phương pháp đều phải được ứng dụng để đánh giá hiệu ứng của các chính sách ngành (so sánh giữa các giai đoạn, so sánh chuẩn mực, phân tích thông kê, khảo sát trường hợp v.v...)</p>

KẾT LUẬN

Để kết luận bản Tổng quan này, có thể tham khảo đoạn trích dẫn nêu trong phần kết của Tài liệu do Nhóm chuyên gia EU soạn thảo, nhan đề “*Phát triển những thực tiễn MSC khuyến khích R&D và đổi mới*”, như sau:

...”MSC là một cơ hội lớn cho châu Âu để xúc đẩy vươn tới những mục tiêu chính sách cao nhất và đạt được đồng thời 2 mục tiêu chính yếu: Một mặt là vươn tới một nền kinh tế cạnh tranh và đổi mới, mặt khác là cung cấp các dịch vụ thuộc đẳng cấp hàng đầu cho các công dân của mình. Tuy nhiên, để thực thi cơ hội này, đòi hỏi phải có cả sự cam kết chính trị ở cấp cao, lẫn những thay đổi chi tiết trong thực tiễn từ phía cộng đồng chuyên trách công tác MSC lẫn những người cùng làm việc với họ. Những khuyến nghị đưa ra ở đây đã cung cấp những bước đi quan trọng theo hướng này. Tuy nhiên, trên thực tế chúng sẽ diễn ra không đơn giản bởi là vì ta đã vạch ra chúng, mà cần đến một chiến lược thực hiện tích cực, với sự theo dõi và cập nhật thường xuyên của các quốc gia”...

Biên soạn: Kiều Gia Như

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. AHO, E., CORNU, J., GEORGHIOU, L., SUBIRA, A. (2006) Creating an Innovative Europe. Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation.
2. ASCHHOFF, B. and W. SOFKA (2008) Innovation on Demand - Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations? Working paper, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim, Germany
3. BEISE, M. and T. CLEFF (2004). Assessing the lead market potential of countries for innovation projects *Journal of International Management* 10 (4): 453-477.
4. CAVE, J. and FRINKIN, E. (2003) Public procurement for R&D. at <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/cave/publications>
5. EDLER, J., RUHLAND (2005) Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake. Final Report.
6. EDLER, J. and L. GEORGHIOU (2007) Public procurement and innovation-Resurrecting the demand side *Research Policy* 36(7): 949-963.
7. EDQUIST, C., HOMMEN, L. and L. TSIPOURI (2000). *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Pub.
8. EUROPEAN COMMISSION (2005) Public Procurement for Research and Innovation. Expert Group Report "Developing procurement practices favourable to R&D and innovation"
9. GUERZONI, M. (2007) The impact of market size and users' sophistication on innovation: the patterns of demand. Paper presented at the DRUID Summer Conference, Denmark June 2007
10. MCCRUDDEN, C. (2004) Using public procurement to achieve social outcomes *Natural Resources Forum* 28(4): 257-267.
11. MURMANN, J. P. and K. FRENKEN (2006) Toward a systematic framework for research on dominant designs, technological innovations, and industrial change *Research Policy* 35(7): 925-952.
12. UYARRA E. AND K. FLANAGAN (2009) Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement
13. PHILIPP-BASTIAN BRUTSCHER, JONATHAN CAVE, JONATHAN GRANT (2009) Innovation Procurement: Part of the Solution.