

Sandbox cho đổi mới sáng tạo: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam

Nguyễn Tiến Dũng, Trần Hùng Sơn*, Huỳnh Thị Ngọc Lý



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

TÓM TẮT

Sự phát triển của công nghệ số, các sản phẩm, dịch vụ và mô hình kinh doanh sáng tạo hứa hẹn sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tăng trưởng kinh tế và mang lại các lợi ích xã hội. Tuy nhiên, việc phát triển các sản phẩm, dịch vụ và mô hình kinh doanh sáng tạo thường bị trì hoãn hoặc bị ngăn cản do các hạn chế về quy định pháp lý và điều hành của các nhà hoạch định chính sách và cơ quan quản lý. Mục tiêu của nghiên cứu này là trình bày các vấn đề liên quan đến chính sách thúc đẩy đổi mới sáng tạo trên thế giới: trung tâm đổi mới sáng tạo, chính sách thử nghiệm và sandbox, cũng như thực tiễn tại Việt Nam. Nghiên cứu đã cho thấy sandbox là một công cụ hữu ích để thúc đẩy đổi mới sáng tạo ở các quốc gia, đặc biệt là trong lĩnh vực công nghệ tài chính (Fintech). Tuy nhiên, thực tiễn quốc tế cho thấy sandbox không phải là một chính sách duy nhất để thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Trong một số trường hợp, các trung tâm đổi mới sáng tạo lại có hiệu quả hơn trong việc thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Việt Nam cũng không ngoại lệ khi đã xuất hiện các sản phẩm, dịch vụ mang tính đổi mới như ứng dụng đặt xe (Grab) và Mobile Money. Các sản phẩm dịch vụ mới này đã được cho phép hoạt động theo cơ chế đặc biệt còn gọi là cơ chế thí điểm. Đối với sandbox tại Việt Nam hiện đang trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị định và chỉ mới áp dụng cho các giải pháp Fintech trong lĩnh vực ngân hàng.

Từ khoá: sandbox, đổi mới sáng tạo, Việt Nam

TỔNG QUAN VỀ CÁC TIẾP CẬN THỂ CHẾ THỨC ĐẨY ĐỔI MỚI SÁNG TẠO

Sự phát triển của công nghệ số, các sản phẩm, dịch vụ và mô hình kinh doanh sáng tạo hứa hẹn sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tăng trưởng kinh tế và mang lại các lợi ích xã hội. Tuy nhiên, việc phát triển các sản phẩm, dịch vụ và mô hình kinh doanh sáng tạo thường bị trì hoãn hoặc bị ngăn cản do các hạn chế về quy định pháp lý và điều hành của các nhà hoạch định chính sách và cơ quan quản lý. Vì thế, các trung tâm đổi mới sáng tạo, vườn ươm doanh nghiệp, thúc đẩy khởi nghiệp, môi trường thử nghiệm đã nổi lên tạo điều kiện cho các công nghệ mới phát triển và hiện nay đã trở nên phổ biến ở nhiều nước phát triển và đang phát triển.

Nhìn chung, ứng xử của các quốc gia trên thế giới đối với các mô hình kinh doanh mới và công nghệ mới theo nhiều cách khác nhau, từ cách tiếp cận quan sát và chưa đưa ra động thái cụ thể (wait and see) và thử nghiệm và học hỏi (test and learn) cho đến cấm hoàn toàn. Giữa hai thái cực này, một số quốc gia đã chọn cách tiếp cận thử nghiệm. Trong những năm gần đây, các chính sách sandbox và thử nghiệm tương đối mới đã xuất hiện ở một số quốc gia và đã được chứng minh là có hiệu quả trong việc tạo ra một môi

trường thuận lợi hơn, nơi các Chính phủ, trong quan hệ đối tác với khu vực tư và các bên liên quan khác, có thể thử nghiệm các công nghệ mới trong một không gian được kiểm soát với một nhóm mẫu nhỏ trước khi đưa ra trên quy mô lớn, điều này cho phép giảm đáng kể các chi phí và hạn chế các tác động tiêu cực. Bảng 1 minh họa các cách tiếp cận thể chế khác nhau trong đổi mới sáng tạo, thử nghiệm và sandbox.

Một số quốc gia đã xây dựng một khuôn khổ thể chế, chính sách hoặc quy định pháp lý cho việc sử dụng sandbox, thông qua quan hệ đối tác công tư hoặc quan hệ đối tác nhiều bên. Ví dụ: Cơ quan quản lý tài chính của Vương quốc Anh đã thiết lập một quy định sandbox để cho vay các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME) hiệu quả hơn và hỗ trợ phát triển định danh số trong lĩnh vực tài chính, đặc biệt là hướng vào người tiêu dùng và SME. Tại Singapore, Cơ quan quản lý thị trường năng lượng đã triển khai một quy định sandbox cho lĩnh vực năng lượng, với trọng tâm chính là đổi mới trong các lĩnh vực điện và khí đốt, nhằm tìm ra các giải pháp sáng tạo cho các nguồn năng lượng tái tạo trong tương lai. Tại Kazakhstan, Chính phủ xây dựng các quy định về việc sử dụng các thử nghiệm và sandbox, được gọi là "chế độ thử nghiệm", để thúc đẩy hơn nữa đổi mới sáng tạo và số hóa, dưới sự hợp tác chung giữa quỹ Trí tuệ nhân tạo và Bộ Phát triển kỹ

Trường Đại học Kinh tế - Luật,
ĐHQG-HCM

Liên hệ

Trần Hùng Sơn, Trường Đại học Kinh tế -
Luật, ĐHQG-HCM

Email: sonth@uel.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 20-7-2022
- Ngày chấp nhận: 9-11-2022
- Ngày đăng: 31-1-2023

DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v6i4.1100>



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Dũng NT, Sơn TH, Lý HTN. **Sandbox cho đổi mới sáng tạo: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 6(4):3832-3840.

Bảng 1: Các cách tiếp cận thể chế khác nhau trong đổi mới sáng tạo, thử nghiệm và sandbox¹

	Trung tâm đổi mới sáng tạo	Chính sách thử nghiệm	Sandbox
Nội dung	Một không gian xác định (thực, ảo hoặc cả hai) với các cơ sở vật chất và nguồn lực để nuôi dưỡng các ý tưởng và sáng tạo mới	Các bộ và cơ quan Chính phủ thử nghiệm các cách mới để giải quyết các vấn đề chính sách trong một nhóm kiểm soát. Ví dụ, trong năm 2019, Chính phủ Ghana đã hợp tác với khu vực tư tìm cách cung cấp các dịch vụ y tế giá rẻ và dễ tiếp cận cho người dân qua dự án phát triển mạng lưới phân phối vắc xin bằng máy bay không người lái lớn nhất thế giới.	Một khuôn khổ hoặc môi trường được miễn trừ với các quy định hiện hành hoặc khi pháp luật chưa có quy định hoặc không cho phép hoạt động. Nó cho phép thử nghiệm trực tiếp các dịch vụ và mô hình kinh doanh trên thị trường, với khách hàng thực, đồng thời được hưởng lợi từ các yêu cầu quy định nới lỏng/linh hoạt, thường ở quy mô nhỏ hơn, trên cơ sở có giới hạn thời gian và với các biện pháp phòng ngừa rủi ro thích hợp.
Cách thức triển khai	Hợp tác với khu vực tư nhân và các tổ chức tư vấn. Tập trung vào quan hệ đối tác đa ngành, đa lĩnh vực thông qua phương pháp tiếp cận mạng lưới (tổ chức học thuật và phi Chính phủ).	Xác định các cơ hội thử nghiệm và thử nghiệm các công nghệ để phát triển chính sách và quản lý công. Nhân rộng và xác nhận các thử nghiệm từ các quốc gia khác.	Cách tiếp cận khác biệt trong các lĩnh vực khác nhau, ví dụ: Fintech, 5G. Xây dựng một khuôn khổ (chuẩn) chung cho sandbox trong các dự án khác nhau.

thuật số, đổi mới sáng tạo và công nghiệp hàng không vũ trụ.

Nội dung bài viết này sẽ trình bày các vấn đề liên quan đến các chính sách thử nghiệm và các quy định sandbox trên thế giới cũng như thực tiễn tại Việt Nam, từ đó đưa ra các hàm ý chính sách cho Việt Nam.

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu này được thực hiện dựa trên phương pháp nghiên cứu: *thứ nhất* là trình bày các vấn đề liên quan đến sandbox trên phạm vi quốc tế nhằm đưa ra một cái nhìn toàn cảnh về lý thuyết và thực tiễn của sandbox; *thứ hai* là phân tích thực trạng về cơ chế thí điểm và sandbox tại Việt Nam.

SANDBOX VÀ CÁC LĨNH VỰC ỨNG DỤNG

Giới thiệu chung về sandbox

Theo lý thuyết về sandbox, sandbox là một mô hình quy định pháp lý dựa trên chủ nghĩa thực nghiệm và tính linh hoạt, nhằm mục đích theo kịp với tốc độ đổi mới sáng tạo ngày càng nhanh hơn trong các ngành công nghiệp công nghệ thông tin – truyền thông. Để làm như vậy, sandbox thiết lập một khuôn khổ thử nghiệm mà cả cơ quan quản lý và các bên liên quan sẽ

cùng tham gia và tương tác với nhau. Mục đích chính của sandbox là: (i) đánh giá mức độ thích ứng nhanh chóng của các quy định hiện hành với các xu hướng thị trường mới; và/ hoặc (ii) để xuất sửa đổi mô hình kinh doanh của người tham gia sandbox để có thể đáp ứng các quy định hiện hành. Sandbox thể hiện rõ sự cân bằng giữa việc “miễn trừ” các quy định của pháp luật với việc bảo vệ người tiêu dùng. Sandbox là một cơ chế ngày càng phổ biến cho việc tạo ra không gian cho hoạt động thử nghiệm². Sandbox không chỉ tạo điều kiện cho các hoạt động đổi mới sáng tạo mà còn hạn chế các tác động tiêu cực có thể xảy ra đối với người dùng cuối.

Theo Ngân hàng thế giới 2020³, có 4 loại sandbox:

- Phát triển sản phẩm hoặc đổi mới sáng tạo: cho phép các công ty thử nghiệm sản phẩm mới trước khi cấp phép hoặc đăng ký chính thức. Nhận các phản hồi liên quan đến sản phẩm hoặc mô hình kinh doanh mới;
- Cơ chế thử nghiệm tập trung vào chính sách: đánh giá các quy định hoặc chính sách đối với các công nghệ hoặc mô hình kinh doanh mới được cho là mang lại lợi ích;
- Cơ chế thử nghiệm chuyên đề: tập trung vào một chủ đề xác định với mục tiêu thúc đẩy việc

áp dụng một chính sách hoặc đổi mới sáng tạo cụ thể hoặc hỗ trợ phát triển một phân ngành cụ thể, ví dụ như lĩnh vực Fintech;

- Cơ chế thử nghiệm xuyên biên giới: với mục tiêu thúc đẩy hài hòa hóa quy định xuyên biên giới và tăng khả năng mở rộng quy mô cho các công ty ra khu vực hoặc toàn cầu.

Các quốc gia có các cách tiếp cận với các quy định sandbox khác nhau, nhưng sandbox giữa các quốc gia là khá tương đồng với các đặc điểm chung sau:

- **Tính đổi mới sáng tạo**. Các công ty thường phải chứng minh rằng ý tưởng kinh doanh của họ thực sự là đổi mới sáng tạo. Tính mới này được thể hiện qua việc áp dụng một công nghệ mới hoặc sử dụng một cách sáng tạo công nghệ hiện có.
- **Có thể xác định lợi ích của người tiêu dùng hoặc xã hội**. Một số chương trình sandbox yêu cầu người đăng ký chứng minh cách thức đổi mới sáng tạo được đề xuất mang đến những lợi ích gì cho người tiêu dùng (ví dụ: chất lượng cao hơn hoặc giá thấp hơn) hoặc bằng cách nào các mô hình kinh doanh giải quyết nhu cầu xã hội chưa được đáp ứng.
- **Nhu cầu và sự sẵn sàng cho thử nghiệm sandbox**. Nhiều sandbox yêu cầu các công ty xác định quy định pháp lý cụ thể và ràng buộc trách nhiệm, cũng như chứng minh rằng sản phẩm hoặc dịch vụ của họ đã sẵn sàng để được thử nghiệm trong thị trường 'sống' hoặc môi trường được kiểm soát.
- **Giới hạn thời gian, ngành hoặc xác định vị trí địa lý**. Sandbox thường bao gồm giới hạn đối với phạm vi thử nghiệm. Các giới hạn này thường là về thời gian nhưng cũng có thể bao gồm các giới hạn theo ngành hoặc địa lý.
- **Các cơ chế phòng vệ**. Hầu hết các sandbox đều bao gồm các biện pháp bảo vệ để đạt được các mục tiêu mang tính bao trùm, bao gồm cả bảo vệ người tiêu dùng, an toàn và quản lý dữ liệu.

Tuy nhiên cần lưu ý rằng sandbox không hướng đến việc giải quyết tất cả các thách thức mang tính đột phá mà các cơ quan quản lý và nhà hoạch định chính sách phải đối mặt. Điều này thể hiện qua số quốc gia có các sáng kiến về sandbox và thử nghiệm là tương đương với các quốc gia không có chính sách tương tự (Hình 1). Ngoài ra, trong một số trường hợp khác, các trung tâm đổi mới sáng tạo lại có hiệu quả hơn so với sandbox trong việc thúc đẩy đổi mới sáng tạo⁴.

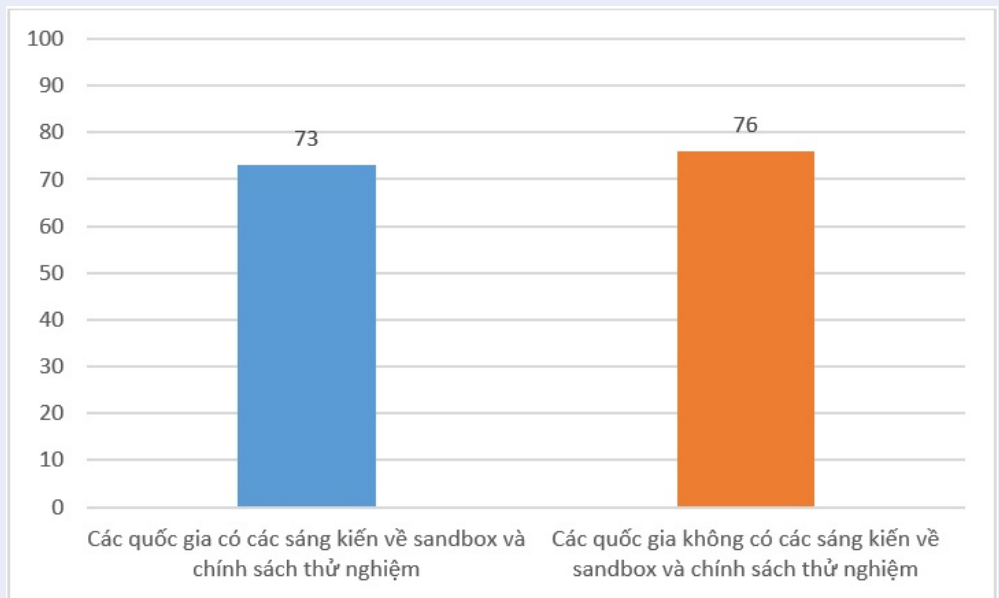
Trong lịch sử, các sandbox chỉ giới hạn trong một số lĩnh vực như công nghệ tài chính từ 6 vào năm 2016

tăng lên mức cao nhất là 22 vào năm 2018 (Hình 2). Sandbox đầu tiên ra mắt vào năm 2015 bởi Cơ quan quản lý tài chính của Vương quốc Anh. Cơ quan này đã phối hợp với nhiều công ty và cơ quan trong ngành để đánh giá tính khả thi của sandbox nhằm thúc đẩy cạnh tranh sáng tạo trong các dịch vụ tài chính. Điều này đã tạo ra sự quan tâm lớn từ các nhà quản lý và các nhà đổi mới trong Fintech. Sự phát triển trên toàn cầu của các sandbox trong Fintech cũng đã thúc đẩy nhu cầu đổi mới quy định trong các dịch vụ số khác, bao gồm y tế, năng lượng và giao thông, thay vì chỉ sử dụng sandbox trong lĩnh vực tài chính và mở ra khái niệm cho các nhu cầu khác. Một số quốc gia đã phát triển các sandbox cụ thể ở nhiều lĩnh vực thuộc nhiều ngành khác nhau như năng lượng, giao thông, kết nối và nền kinh tế số.

Theo Ban Kinh tế và Xã hội của Liên hợp quốc (2021), một số quốc gia đã phát triển sandbox cho một số lĩnh vực như: Năng lượng, Vận chuyển (drone, xe tự lái); Kết nối và Kinh tế số. Ở khu vực Châu Á và Thái Bình Dương, Bangladesh, Kazakhstan và Maldives đang thực hiện các sandbox trong khuôn khổ Dự án Tài khoản Phát triển của Liên hợp quốc về chính sách thử nghiệm và các quy định sandbox, do Ban Kinh tế và Xã hội Liên hợp quốc và Ủy ban Kinh tế và Xã hội Liên hợp quốc về Châu Á và Thái Bình Dương thực hiện.

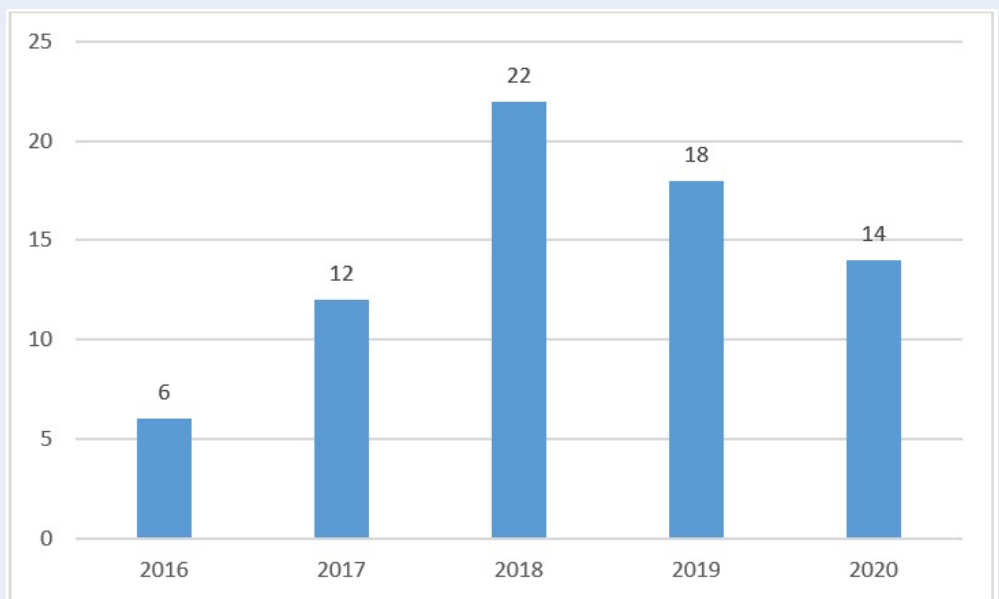
Ứng dụng của sandbox vào lĩnh vực tiền số: Chính phủ Maldives đã xây dựng sandbox nhằm phục vụ mục tiêu tiếp nhận tiền số như yếu tố then chốt trong việc phát triển nền kinh tế số. Khi ngân hàng Trung ương phát hành tiền số, bộ Môi trường, Biến đổi Khí hậu và Chính phủ điện tử tìm cách thúc đẩy các giao dịch tài chính một cách thuận tiện và bảo mật hơn với mức phí thấp hơn mà vẫn đảm bảo quyền riêng tư và bảo vệ danh tính của người dùng. Tiền số sẽ cung cấp một giải pháp giảm chi phí giao dịch và hỗ trợ nhóm dân chưa có tài khoản ngân hàng dễ dàng tiếp cận và sử dụng những dịch vụ tài chính ở một mức giá hợp lý. Ngoài ra, Chính phủ tìm cách xây dựng chính sách tiền tệ trở nên minh bạch hơn, đồng thời thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho các giao dịch trực tuyến an toàn và trao đổi tiền tệ dễ dàng hơn. Tự do chung lại, các hoạt động này đều nhằm mục đích hướng đến xã hội không tiền mặt trong nền kinh tế số.

Ứng dụng sandbox vào lĩnh vực năng lượng: Tại Kazakhstan, sandbox được đưa vào lĩnh vực năng lượng với kỳ vọng gồm 3 quan trọng là: phân cấp, kỹ thuật số và giảm khí CO2. Mục tiêu của sandbox là giải quyết tình trạng các công nghệ dù tiết kiệm năng lượng nhưng lại thiếu lợi ích thương mại; đồng thời sandbox giúp tiết kiệm chi phí và giải quyết mức độ phân bổ cao của mạng lưới điện hay sự suy giảm công



Hình 1: Các quốc gia với các sáng kiến trong thử nghiệm và sandbox. Ghi chú: phần lớn các sáng kiến liên quan đến lĩnh vực Fintech, trong khi đó một số sáng kiến liên quan đến các lĩnh vực khác như y tế, năng lượng và giao thông.^a

^aNguồn: <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>



Hình 2: Số lượng fintech sandbox trên thế giới (Nguồn:³)

suất lưới điện ở một số khu vực, giảm thiểu khí CO₂ cũng như phát triển các nguồn năng lượng tái tạo và thay thế khác.

Ứng dụng của sandbox vào kinh tế số: Ở Bangladesh, sandbox đang được đề xuất với mục tiêu chung là cho phép số hóa vào các hoạt động tiếp cận thị trường và tiếp cận tài chính của các doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa (CMSME) vốn được xem là xương sống của nền kinh tế Bangladesh. Trong lĩnh vực kinh doanh, CMSME là đối tượng chịu ảnh hưởng nặng nề nhất trong đại dịch Covid-19 do khả năng tiếp cận thị trường kém vì hầu hết các CMSME không phát triển và ứng dụng kỹ thuật số, dù đã nhận được các hỗ trợ khác nhau của Chính phủ như trợ cấp dưới hình thức cho vay lãi suất thấp. Sandbox được đề xuất, với chủ đề "không để lại doanh nghiệp phía sau", nhằm mục đích cung cấp thông tin về cải cách chính sách và thay đổi quy định, đảm bảo CMSME có thể tiếp cận các thông tin về các hoạt động kinh doanh mới, các loại kỹ năng mới, thị trường (đặc biệt là thị trường số), tài chính, công nghệ và đổi mới, và các dịch vụ hỗ trợ kinh doanh.

Các lợi ích và thách thức của Sandbox

Mục tiêu của sandbox là thúc đẩy việc đưa các sản phẩm và dịch vụ sáng tạo có kết hợp kỹ thuật số vào thị trường. Mặc dù là một cơ chế mới nổi và chưa có nhiều đánh giá mang tính hệ thống, nhưng sandbox có các lợi ích chính như sau:

- Đưa những sản phẩm để cao tính mới, tính sáng tạo đến với thị trường.
- Cung cấp nhiều lựa chọn tài trợ tốt hơn cho các công ty vì việc chấp thuận sandbox chính là tín hiệu để thu hút các nhà đầu tư tiềm năng.
- Tăng cường khả năng chia sẻ kiến thức giữa các công ty tiên phong và các cơ quan quản lý.

Ngoài các lợi ích, thì cũng có các thách thức tiềm ẩn sau:

- Các rủi ro khó lường trước được.
- Khó nhân rộng quy mô và phải giải quyết các vấn đề đổi mới sáng tạo liên ngành.
- Tạo ra áp lực về thời gian, tiền bạc và kỹ năng cho các cơ quan quản lý.

Các giai đoạn thực hiện khi xây dựng sandbox

Nếu được triển khai hiệu quả, sandbox có thể giúp giảm chi phí hoạt động đổi mới sáng tạo đồng thời dỡ bỏ các rào cản gia nhập của các công ty, đồng thời cho phép các nhà hoạch định chính sách và cơ quan quản lý có được nhận thức và trải nghiệm những vấn

đề quan trọng trước khi đưa ra quyết định. Khi xem xét sandbox, Chính phủ các quốc gia nên xác định rõ mục tiêu và những thách thức cần phải giải quyết.

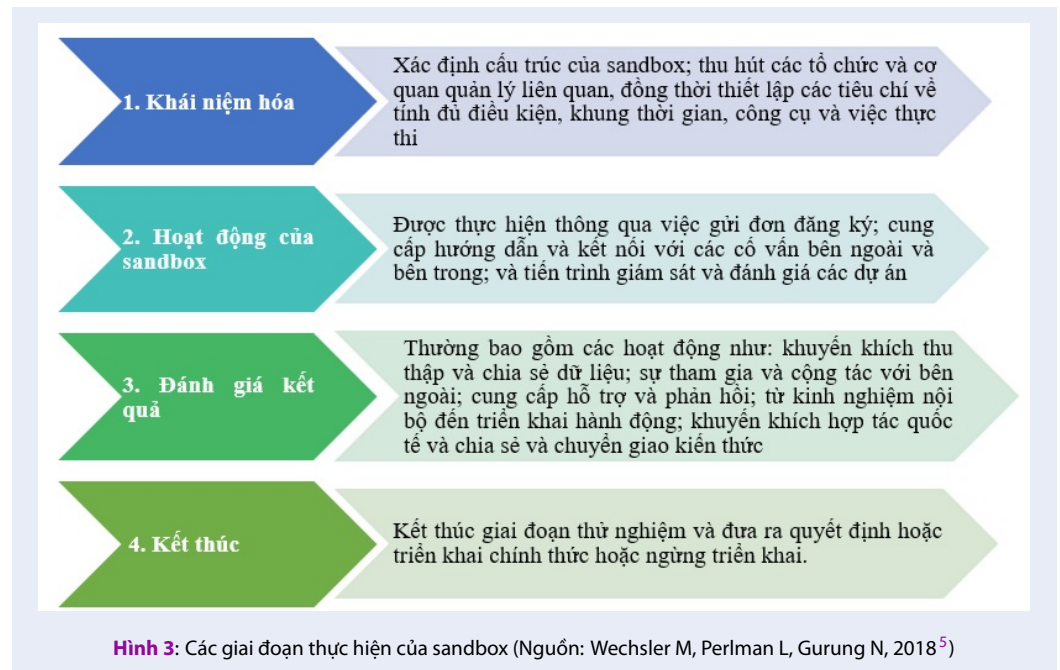
Sự thành công của sandbox dựa vào năng lực của các tổ chức và các quy định pháp lý hiện hành liên quan ở các quốc gia để thiết lập môi trường sandbox phù hợp. Cần có đủ nguồn lực để hỗ trợ việc thực hiện và đánh giá. Vì sandbox và các thử nghiệm liên quan tốn nhiều tài nguyên nên các nhà hoạch định chính sách và cơ quan quản lý cần biết điều này trước khi bắt đầu. Hơn nữa, các tổ chức có thể thấy rằng sandbox và các thử nghiệm liên quan đòi hỏi nhiều thời gian và kỹ năng hơn dự đoán. Do đó, việc thiếu nhân viên kỹ thuật và thiếu năng lực có thể dẫn đến những tiêu dùng. Không chỉ vậy, trong trường hợp xảy ra những hậu quả không đáng có, các tổ chức cũng phải gánh chịu trách nhiệm và điều này làm giảm uy tín của những tổ chức này.

Cách thức tổ chức hoạt động của sandbox có 4 giai đoạn như sau (Hình 3): (1) khái niệm hóa sandbox, bao gồm các tiêu chí về tính đủ điều kiện, các biện pháp phòng ngừa và yêu cầu ứng dụng, cơ cấu tổ chức và chi tiết hoạt động; (2) hoạt động của sandbox sau khi thẩm định chuyên sâu; các biện pháp phòng ngừa cần được thực hiện và chế độ báo cáo và giao thức phải tuân theo; thời gian thử nghiệm từ 2 tuần đến 3 năm; (3) đánh giá kết quả; có thể kéo dài thời gian hoặc mở rộng quy mô với một mẫu thử nghiệm rộng hơn; và (4) kết thúc sandbox, có thể cho phép triển khai chính thức hoặc chấm dứt thử nghiệm.

KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN VỀ CƠ CHẾ THÍ ĐIỂM VÀ SANDBOX TẠI VIỆT NAM

Cơ chế thí điểm

Đại hội XIII của Đảng nêu rõ chủ trương: "Tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá trên nền tảng của tiến bộ khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo". Trong bối cảnh phát triển và ứng dụng công nghệ, Việt Nam cũng không ngoại lệ khi đã xuất hiện các sản phẩm, dịch vụ mới. Sự xuất hiện của các sản phẩm, dịch vụ mới cũng tạo ra sự "bỡ ngỡ" cho các cơ quan quản lý, do vậy, phản ứng phổ biến nhất là quan sát thị trường và chưa đưa ra quyết định cụ thể (wait and see). Sau một thời gian quan sát, một số lĩnh vực đã chuyển sang giai đoạn nghiên cứu, xây dựng và thí điểm sử dụng, như sản phẩm tiền ảo dựa trên công nghệ chuỗi khối đang được giao cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam nghiên cứu, theo Quyết định số 942/QĐ-TTg về xây dựng Chính phủ điện tử giai đoạn 2021-2025.



Ngược lại, trước đó một số ít dịch vụ đã được cho phép hoạt động theo một cơ chế đặc biệt, còn gọi là thí điểm (Bảng 2). Theo đó, cơ quan nhà nước chấp nhận cho doanh nghiệp hoạt động theo những nội dung được quy định cụ thể trong cơ chế thí điểm. Nếu không hoạt động theo cơ chế thí điểm, doanh nghiệp có thể gặp khó khăn hoặc không có căn cứ pháp lý để triển khai dịch vụ. Chẳng hạn, để án 24 (được ban hành theo Quyết định số 24/QĐ-BGTVT) cho các doanh nghiệp công nghệ được tham gia vào hoạt động kinh doanh vận tải bằng xe hợp đồng thông qua việc cung cấp ứng dụng kết nối giữa tài xế và người dùng.

Một cơ chế khác là cơ chế thí điểm dành cho tiền điện tử (Mobile Money), theo Quyết định số 316/QĐ-TTg. Theo đó, doanh nghiệp viễn thông được cung cấp dịch vụ thanh toán cho người sử dụng thông qua tài khoản viễn thông – lĩnh vực trước đây chỉ do các tổ chức tín dụng cung cấp và các công ty cung cấp dịch vụ trung gian thanh toán qua ví điện tử.

Như vậy có thể thấy, cơ chế thí điểm được triển khai tại Việt Nam đã có cách tiếp cận tương tự như sandbox như: (1) nhằm tháo gỡ khó khăn cho hoạt động của doanh nghiệp khi mà các quy định pháp lý chưa có (ứng dụng đặt xe) hoặc pháp luật không cho phép (Mobile money); (2) đặt ra các giới hạn về đối tượng và điều kiện tham gia, không gian, thời gian...; (3) chịu sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan quản lý; (4) có cơ chế đánh giá để hoàn thiện chính sách.

Tuy nhiên, cơ chế thí điểm vẫn còn một số hạn chế:

- Số lượng các mô hình kinh doanh mới là rất nhiều và xuất hiện cùng với sự phát triển của công nghệ, do vậy cơ chế thí điểm có thể không đáp ứng nhu cầu của các doanh nghiệp. Trong thời gian vừa qua, Việt Nam chỉ mới có 2 cơ chế thí điểm được ban hành và phạm vi chỉ mới áp dụng cho lĩnh vực kinh doanh vận tải và thanh toán.
- Cơ chế ban hành chính sách thí điểm là chưa rõ ràng, việc thí điểm được đưa ra chủ yếu theo đề xuất và xuất phát từ nhu cầu của doanh nghiệp. Do vậy, việc đồng ý hay từ chối đối với cơ chế thí điểm cũng chưa rõ ràng, tạo ra các rào cản cũng như các vấn đề về tính công bằng giữa các nhóm doanh nghiệp.
- Cơ chế thí điểm chỉ là những bổ sung thêm đối với các quy định hiện có, không thực sự có được đầy đủ các đặc tính như sandbox.

Sandbox đối với công nghệ tài chính

Tại Việt Nam, sự xuất hiện của các mô hình kinh doanh mới trong lĩnh vực tài chính như cho vay ngang hàng, các mô hình thanh toán mới, cùng với việc ứng dụng các công nghệ mới như blockchain, số cái phân tán... đều chưa có quy định pháp lý cụ thể để điều chỉnh. Do vậy, Chính phủ đã giao cho Ngân hàng Nhà nước nghiên cứu và xây dựng các quy định về cơ chế thử nghiệm có kiểm soát (sandbox) hoạt động công nghệ tài chính trong lĩnh vực ngân hàng (Bảng 3). Kể

Bảng 2: Nội dung của cơ chế thí điểm tại Việt Nam⁶

	Cơ chế thí điểm cho ứng dụng đặt xe	Cơ chế thí điểm Mobile Money
Đối tượng	Các đơn vị cung cấp ứng dụng được phê duyệt	Doanh nghiệp viễn thông
Điều kiện tham gia	Đề án thí điểm được Bộ Giao thông vận tải và cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt	Có Giấy phép hoạt động cung ứng dịch vụ trung gian thanh toán; Có Giấy phép thiết lập mạng viễn thông công cộng di động mặt đất sử dụng băng tần vô tuyến điện; Đề án triển khai thí điểm dịch vụ; Hồ sơ nhân sự
Không gian	5 tỉnh, thành phố gồm Hà Nội, TP.HCM, Đà Nẵng, Khánh Hoà, Quảng Ninh	Toàn quốc, ưu tiên tại các khu vực thuộc khu vực nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo
Thời gian	Từ tháng 01/2016 đến 01/2018	02 năm kể từ khi doanh nghiệp đầu tiên được chấp nhận triển khai (hết ngày 18/11/2023)
Nội dung	Mô hình kinh doanh thực hiện thí điểm; các công việc cần triển khai; cơ chế báo cáo; trách nhiệm của các bên (cơ quan nhà nước, đơn vị tham gia thí điểm)	Phạm vi dịch vụ được thí điểm; trách nhiệm của các bên (cơ quan nhà nước, doanh nghiệp thí điểm); cơ chế báo cáo
Kết quả thí điểm	Nghị định số 10/2020/NĐ-CP	Tổng kết thí điểm và đề xuất chính sách quản lý

Nguồn: VCCI và tổng hợp của tác giả

từ khi soạn thảo và đưa nghị định sandbox cho Fintech lấy ý kiến lần đầu vào tháng 5/2020 thì đến tháng 4/2022 dự thảo được đưa ra lấy ý kiến lần 2.

Nhìn chung các quy định trong dự thảo Nghị định sandbox đối với Fintech có đặc điểm chung như các sandbox của các nước trên thế giới đã trình bày ở trên. Tuy nhiên, có một số điểm đặt ra trong dự thảo Nghị định sandbox đối với Fintech tại Việt Nam: (1) dự thảo hiện mới chỉ đang xây dựng cho sáu giải pháp Fintech trong lĩnh vực ngân hàng (Cấp tín dụng trên nền tảng công nghệ; Chấm điểm tín dụng; Chia sẻ dữ liệu qua giao diện lập trình ứng dụng; Cho vay ngang hàng; Ứng dụng công nghệ chuỗi khối, số cái phân tán trong hoạt động ngân hàng; Ứng dụng các công nghệ khác trong hoạt động nghiệp vụ ngân hàng) và việc cấp phép thử nghiệm được giao cho Ngân hàng Nhà nước. Trong khi đó, các giải pháp Fintech có thể liên quan đến nhiều hoạt động khác như chứng khoán, bảo hiểm.v.v. Nếu chỉ giới hạn ở danh sách sáu giải pháp Fintech này có thể dẫn đến trường hợp phải ra một nghị định sandbox mới xem xét cấp phép bổ sung các giải pháp Fintech mới. Do đó nên tách bạch các giải pháp Fintech cho ba mảng lớn là: ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm, tương ứng với việc cấp phép thử nghiệm sẽ giao cho các cơ quan quản lý của các lĩnh vực này; (2) dự thảo chưa có cơ chế khuyến khích các công ty Fintech tham gia thử nghiệm, nhất

là so với các công ty Fintech không tham gia thử nghiệm. Chẳng hạn, các công ty Fintech không tham gia cơ chế thử nghiệm sẽ bị giới hạn hoạt động, hoặc việc xin phép hoạt động chính thức sẽ bị kéo dài, tiêu chuẩn đánh giá khắt khe hơn, ưu tiên sau các công ty Fintech có tham gia thử nghiệm sau khi cơ chế thử nghiệm hoàn tất, hoặc các quy định pháp lý liên quan được xây dựng và ban hành.

KẾT LUẬN

Bài viết đã trình bày các chính sách thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong bối cảnh phát triển kinh tế số trên thế giới như: trung tâm đổi mới sáng tạo, chính sách thử nghiệm và sandbox. Bài viết cũng đã cho thấy sandbox là một công cụ hữu ích để thúc đẩy đổi mới sáng tạo ở các quốc gia. Ví dụ, sandbox cho Fintech cho thấy đây là một cách để tăng cường đối thoại giữa cơ quan quản lý với các công ty cung cấp giải pháp Fintech đổi mới, và điều này hỗ trợ cho sự phát triển của Fintech. Tuy nhiên, thực tiễn quốc tế cho thấy sandbox không phải là một chính sách duy nhất để thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Trong một số trường hợp khác, các trung tâm đổi mới sáng tạo lại có hiệu quả hơn trong việc thúc đẩy đổi mới sáng tạo⁴.

Tại Việt Nam, trong quá trình phát triển kinh tế, một số ít các sản phẩm và dịch vụ mới (ứng dụng đặt xe và Mobile Money) đã được cho phép hoạt động theo

Bảng 3: Nội dung của dự thảo sandbox trong lĩnh vực Fintech tại Việt Nam

	Nội dung
Đối tượng	Tổ chức tín dụng Các công ty công nghệ tài chính Các tổ chức, cá nhân có liên quan
Điều kiện tham gia	Tổ chức tín dụng và công ty Fintech có giấy phép hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam Hồ sơ về nhân sự đáp ứng yêu cầu về chuyên môn Các giải pháp Fitech tham gia phải đáp ứng các tiêu chí của dự thảo
Không gian	Toàn quốc
Thời gian	02 năm kể từ khi được cấp phép thực hiện thử nghiệm và có thể được gia hạn thời gian thử nghiệm
Nội dung	Các giải pháp Fintech trong lĩnh vực ngân hàng được phép thử nghiệm; các công việc cần triển khai; cơ chế báo cáo; trách nhiệm của các bên (cơ quan nhà nước, đơn vị tham gia thử nghiệm)
Kết quả thử nghiệm	Cấp giấy chứng nhận hoàn thành thử nghiệm cho tổ chức tham gia và có thể được triển khai chính thức ra thị trường

cơ chế đặc biệt còn gọi là cơ chế thí điểm. Đối với sandbox hiện đang trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị định và chỉ mới áp dụng cho các giải pháp Fintech trong lĩnh vực ngân hàng. Như đã đề cập, các giải pháp đổi mới sáng tạo, ứng dụng công nghệ diễn ra trong nhiều lĩnh vực khác nhau, do vậy, cần có một khuôn khổ chính sách chung về sandbox cho các lĩnh vực. Điều này sẽ giúp doanh nghiệp tiết kiệm thời gian khi xin phép thử nghiệm và các cơ quan quản lý không mất thời gian để thiết lập khuôn khổ pháp lý nữa. Ngoài ra, trong quá trình xây dựng sandbox và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý quản lý các ngành nói chung, các nhà hoạch định chính sách cần được tham vấn để tránh tạo ra các lỗ hổng pháp lý (regulatory arbitrage) và tình trạng điều tiết kiểu “Duck type”.^a Để làm được điều này cần có sự đối thoại mở giữa các cơ quan quản lý, các doanh nghiệp trong ngành và giới nghiên cứu để có thể xác định sớm các chức năng mới của ngành nhằm có các quy định cho phù hợp.

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

CMSME: các doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa
SME: các doanh nghiệp nhỏ và vừa
TP.HCM: thành phố Hồ Chí Minh

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Nhóm tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo

ĐÓNG GÓP CỦA CÁC TÁC GIẢ

Tác giả Nguyễn Tiến Dũng chịu trách nhiệm nội dung Tổng quan về các tiếp cận thể chế thúc đẩy đổi mới sáng tạo và kết luận.

^aXem rủi ro của các doanh nghiệp Fintech như nhau và có cách thức quản lý giống nhau

Tác giả Trần Hùng Sơn chịu trách nhiệm nội dung phương pháp nghiên cứu và thực trạng về cơ chế thí điểm và sandbox tại Việt Nam.

Tác giả Huỳnh Thị Ngọc Lý chịu trách nhiệm nội dung Sandbox và các lĩnh vực ứng dụng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Kwok WM, Aquaro V, Purcell R, Chen S, Hemmert G, Palacin V, et al. Sandboxing and experimenting digital technologies for sustainable development. 2021;.
2. Attrey A, Leshner M, Lomax C. The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age. 2020;.
3. Mundial B. Global Experiences from Regulatory Sandboxes. Fintech Notes; 2020;.
4. Buckley RP, Arner D, Veidt R, Zetzsche D. Building FinTech ecosystems: regulatory sandboxes, innovation hubs and beyond. Washington University Journal of Law & Policy. 2020; 61:55; Available from: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3455872>.
5. Wechsler M, Perlman L, Gurung N. The state of regulatory sandboxes in developing countries. Available at SSRN 3285938. 2018; Available from: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3285938>.
6. VCCI. Báo cáo dòng chảy pháp luật kinh doanh năm 2021. 2021;.

Regulatory sandbox for innovation: International evidence and implications for Vietnam

Nguyen Tien Dung, Tran Hung Son*, Huynh Thi Ngoc Ly



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

ABSTRACT

The development of digital technology, innovative products, services and new business models promises to play an important role in ensuring economic growth and delivering social benefits. However, the development of these products, services and new business models is often delayed or prevented due to lack of regulatory framework. This study aims to present issues related to innovation promotion policies in the world: innovation hubs, policy experiments, and regulatory sandbox, as well as practices in Vietnam. The study has shown that the sandbox is a valuable tool to promote innovation across countries, especially in the Fintech sector. However, the sandbox is not the only one to promote innovation. In other cases, innovation hubs perform more efficiently promoting innovation than other strategies. In Vietnam, many new products and services (car booking apps and Mobile Money) have been allowed to operate as part of the new industrialization and modernization under a unique mechanism known as "a pilot". The sandbox is currently under development for a Decree proposition and has only been applied to Fintech solutions in the banking sector.

Key words: sandbox, innovation, Vietnam

University of Economics and Law,
VNU-HCM Vietnam

Correspondence

Tran Hung Son, University of Economics and Law, VNU-HCM Vietnam

Email: sonth@uel.edu.vn

History

- Received: 20-7-2022
- Accepted: 9-11-2022
- Published: 31-1-2023

DOI : <https://doi.org/10.32508/stdjelm.v6i4.1100>



Copyright

© VNU-HCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Dung N T, Son T H, Ly H T N. **Regulatory sandbox for innovation: International evidence and implications for Vietnam.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 2022, 6(4):3832-3840.