

## Phát triển kinh tế số ở Việt Nam: Lựa chọn áp dụng khung thể chế thử nghiệm

*Khung thể chế thử nghiệm có kiểm soát (Regulatory sandbox) được xem là công cụ chính sách quan trọng nhằm thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong khi vẫn kiểm soát được rủi ro. Tuy việc thiết lập sandboxes ở Việt Nam còn gặp nhiều rào cản, nhưng cũng cho thấy các cơ hội tiềm năng phát triển trong tương lai. Trong bài viết này, Tiến sĩ Nguyễn Minh Thảo từ Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) của Việt Nam trình bày bối cảnh và thực trạng phát triển sandbox ở Việt Nam, từ đó kiến nghị một số giải pháp về hoàn thiện chính sách nhằm thúc đẩy đổi mới sáng tạo.*

[Tham khảo nghiên cứu của TFGI về khung thể chế thử nghiệm ở đây](#)



*Bài viết của TS. Nguyễn Minh Thảo, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), Việt Nam*

## Bước nhảy vọt về phát triển kinh tế số ở Việt Nam

The Tech For Good Institute is a non-profit organisation on a mission to raise understanding of issues and inform policy so that the promise of technology and the digital economy may be leveraged to advance inclusive, equitable and sustainable growth. The Institute is founded by Grab, Southeast Asia's leading superapp.

Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi số mạnh mẽ với mục tiêu khai thác và tận dụng các tiến bộ công nghệ để phát triển kinh tế đất nước. Hơn thập kỷ qua, Chính phủ đã nỗ lực thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế số thông qua nhiều chủ trương, chính sách và kế hoạch hành động. Trong đó đáng chú ý là [Quyết định số 52-NQ/TW](#), [Nghị quyết số 50/NQ-CP](#), [Quyết định số 749/QĐ-TTg](#), [Quyết định số 942/QĐ-TTg](#), và [Quyết định số 411/QĐ-TTg](#) đã đặt nền móng cho hành trình của Việt Nam hướng tới nền kinh tế số, xã hội số.

Việt Nam được ghi nhận là quốc gia có tiềm năng lớn về chuyển đổi số. Một nghiên cứu của [Google, Temasek, and Bain & Company](#) dự báo Việt Nam sẽ có mức tăng trưởng kinh tế số mạnh mẽ nhất ở Đông Nam Á giai đoạn 2022 - 2025. Ngoài ra, theo báo cáo của [European Digital Competitiveness Center](#) (ECDC) năm 2021, Việt Nam đã có nhiều tiến bộ đáng kể nhất về chuyển đổi số trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương.

Theo số liệu của [Tổng cục thống kê](#) (GSO), giai đoạn 2020 - 2023, giá trị gia tăng của nền kinh tế số trong GDP của Việt Nam trung bình khoảng 12,62%. Mức tăng trưởng này cũng phần nào phản ánh sự phát triển của các ngành ứng dụng CNTT ở Việt Nam, như thương mại bán buôn, bán lẻ, vận tải, sản xuất và phân phối các tiện ích như điện, khí đốt và nước. Có thể thấy ứng dụng CNTT và sự xuất hiện của các mô hình kinh doanh dựa trên công nghệ đã tạo ra sự thay đổi tích cực đối với nền kinh tế. Tuy nhiên, cũng theo [Tổng cục thống kê](#), ngành kinh tế lõi (CNTT) vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế số Việt Nam, khoảng 70%, trong khi kinh tế số ngành và lĩnh vực chỉ chiếm 30%.

Với việc ban hành [Chương trình chuyển đổi số quốc gia](#), Việt Nam đặt mục tiêu đến năm 2025 tỷ trọng kinh tế số đóng góp tối thiểu 20% GDP và đến năm 2030 đạt tối thiểu 30%. Để đạt được các mục tiêu này đòi hỏi phải có sự chuyển đổi, trong đó kinh tế số lõi chiếm 30% và kinh tế số ngành và lĩnh vực chiếm 70%. Đây là một thách thức vô cùng lớn.

Khi các công nghệ mới hay mô hình kinh doanh dựa trên công nghệ xuất hiện, chúng thường nằm ngoài khung khổ pháp lý hiện có, dẫn tới thách thức cho doanh nghiệp trong việc tìm kiếm cách thức triển khai các giải pháp đổi mới. Những sáng kiến và giải pháp công nghệ mang lại cơ hội cho phát triển kinh tế nhưng chúng cũng tiềm ẩn rủi ro. Để thu hẹp khoảng trống pháp lý và hiện thực hóa các mục tiêu về phát triển kinh tế số, khung thể chế thử nghiệm (regulatory sandbox) được nhìn nhận là công cụ hiệu quả để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, nhưng vẫn quản lý được rủi ro và đặt nền tảng cho việc điều chỉnh các quy định pháp luật hiện hành. Trên thế giới, nhiều cơ quan soạn thảo chính sách đã xem sandbox là khung khổ pháp lý năng động, dựa trên bằng chứng để thử nghiệm công nghệ và mô hình kinh doanh mới nổi.

## **Tìm hiểu các khung thể chế thử nghiệm ở Việt Nam**

Theo thống kê của [Ngân hàng thế giới](#), từ 2016 đến tháng 11/2020, có 73 sandboxes liên quan đến Fintech đã được công bố ở 57 quốc gia. Hơn một nửa trong số các sandboxes này được ban hành trong giai đoạn 2018 - 2019 và khoảng 20% số sandboxes được thiết lập chỉ trong nửa đầu năm 2020. Trong khu vực Đông Nam Á, theo nghiên cứu của TFGI tại báo cáo [Tech For Good Institute's Sandbox research](#), việc áp dụng sandboxes tăng mạnh từ năm 2016. Đến năm 2023, sáu quốc gia trong khu vực đã

thiết lập 39 sandboxes, hầu hết được ban hành từ năm 2020. Những số liệu này thể hiện sự mở rộng nhanh chóng trên toàn cầu về việc lựa chọn khung thể chế thử nghiệm để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, nhất là trong lĩnh vực Fintech.

Tại Việt Nam, nỗ lực ứng dụng CNTT được triển khai thực hiện trong tất cả các ngành kinh tế. Tuy nhiên, việc thiết lập các khung thể chế thử nghiệm dường như chậm hơn so với các quốc gia khác. Kể từ năm 2016, chỉ có hai cơ chế thí điểm, là công cụ chính sách tương tự như sandbox, được ban hành. Kết quả thực hiện các cơ chế thí điểm này tạo cơ sở cho việc sửa đổi văn bản pháp luật liên quan.

[Quyết định số 24/QĐ-BGTVT](#), hay còn gọi là Đề án 24, được nhìn nhận như một Khung thể chế thử nghiệm đối với mô hình kinh doanh dựa trên nền tảng công nghệ trong lĩnh vực vận tải. Quyết định được thực hiện thí điểm tại 5 tỉnh, thành phố ở Việt Nam; đơn vị tham gia là Grab Taxi và các đơn vị vận tải có giấy phép kinh doanh vận tải hành khách theo hợp đồng được cấp tại các tỉnh, thành phố này. Theo đó, Đề án cho phép các doanh nghiệp công nghệ cung cấp dịch vụ kết nối hoạt động vận tải hành khách theo hợp đồng. Đề án 24 đã hỗ trợ các Sở Giao thông Vận tải quản lý tốt hơn hoạt động vận tải hành khách cũng như các nghĩa vụ thuế liên quan; đồng thời tăng cơ hội lựa chọn dịch vụ và tạo điều kiện thuận lợi cho hành khách di chuyển. Việc triển khai Đề án 24 cũng tạo động lực cho các hãng taxi truyền thống đầu tư công nghệ nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ. Sau 4 năm thí điểm, hầu hết các hãng taxi truyền thống đầu tư chuyên đổi và triển khai các nền tảng để kết nối với hành khách. Kết quả thực hiện Đề án 24 đã giúp cho cơ quan hoạch định chính sách nhận diện được các vấn đề để từ đó sửa đổi [Nghị định số 86/2014/NĐ-CP](#). Nhờ vậy, Chính phủ đã ban hành [Nghị định số 10/2020/NĐ-CP](#) về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô, thay thế [Nghị định 86/2014/NĐ-CP](#). Cụ thể, [Nghị định số 10/2020/NĐ-CP](#) đã bổ sung quy định về đơn vị cung cấp phần mềm ứng dụng hỗ trợ kết nối vận tải.

Một khung thể chế thử nghiệm khác liên quan đến tiền điện tử (Mobile Money). Với [Quyết định số 316/QĐ-TTg](#), 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 thực hiện theo Luật các tổ chức tín dụng. Cơ chế này thúc đẩy hoạt động thanh toán không dùng tiền mặt, tăng khả năng tiếp cận dịch vụ tài chính, đặc biệt ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa.

Việc triển khai thí điểm Mobile Money đã góp phần giảm đáng kể việc sử dụng tiền mặt ở Việt Nam. Tỷ lệ tiền mặt trên tổng phương tiện thanh toán giảm từ 11,34% năm 2021 xuống còn 9,51% vào năm 2022 và chỉ hơn 8% năm 2023 (theo [Ngân hàng Nhà nước Việt Nam](#) - NHNN). Những kết quả này đã tạo cơ sở cho việc hình thành khung pháp lý về Mobile Money. Gần đây, Chính phủ đã giao cho NHNN chủ trì, phối hợp với Bộ Thông tin và Truyền thông (MIC), Bộ Công an (MoPS), Bộ Tư pháp ( MoJ) và các cơ quan liên quan soạn thảo văn bản pháp luật về tiền điện tử.

Ngoài ra, tại [Nghị quyết số 100/NQ-CP](#), Chính phủ giao Ngân hàng Nhà nước chủ trì soạn thảo Nghị định của Chính phủ về Cơ chế thử nghiệm có kiểm soát hoạt động công nghệ tài chính (Fintech) trong lĩnh vực ngân hàng.

## **Thách thức trong việc thiết lập Khung thể chế thử nghiệm ở Việt Nam**

Khó khăn trong việc đề xuất và xây dựng Khung thể chế thử nghiệm có kiểm soát ở Việt Nam xuất phát từ nhiều nguyên nhân:

1. Khung thể chế thử nghiệm thường được ban hành dưới dạng Nghị định của Chính phủ hoặc Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, trong khi nhiều nội dung liên quan vướng mắc trong Luật (cấp văn bản cao hơn do Quốc hội ban hành) bởi văn bản Luật chưa cho phép. Vì thế, việc ban hành các sandboxes rất chậm hoặc hạn chế.
2. Tư duy làm chính sách vẫn theo hướng siết chặt quản lý với các điều kiện ràng buộc ngặt nghèo; áp dụng công cụ quản lý cũ cho các mô hình kinh doanh mới; chính sách thiếu linh hoạt và thiếu tính khuyến khích sáng tạo.
3. Quy trình xây dựng sandboxes như ban hành một văn bản quy phạm pháp luật thông thường. Đó là một quy trình phức tạp, qua nhiều bước, tốn nhiều thời gian. Chưa áp dụng quy trình soạn thảo rút gọn đối với các sandboxes.
4. Các cơ quan liên quan trong quá trình hoạch định chính sách lo ngại về những rủi ro của sandboxes, bởi vậy dường như chưa ủng hộ những chính sách này.

### **Một số đề xuất, kiến nghị**

Trong bối cảnh công nghệ thay đổi nhanh chóng, các quy định pháp lý thường không theo kịp sự phát triển của công nghệ và sự thay đổi của thực tiễn. Chuyển đổi số đã trở thành một mệnh lệnh tất yếu đối với phát triển của Việt Nam. Tuy nhiên, để đạt được các mục tiêu về kinh tế số, Việt Nam có các cơ hội nhưng cũng đối mặt với nhiều thách thức. Điều này đòi hỏi sự thay đổi về tư duy của các cơ quan hoạch định chính sách trong xây dựng hành lang pháp lý để vừa thúc đẩy đổi mới và phát triển công nghệ vừa kiểm soát hiệu quả các rủi ro liên quan. Cơ chế thử nghiệm có kiểm soát với nguyên tắc đảm bảo tự do kinh doanh là một lựa chọn chính sách phù hợp cho Việt Nam.

Tuy nhiên, việc thiết lập khung thể chế thử nghiệm có kiểm soát cần thoát ra khỏi tư duy quản lý cũ, và cần được ban hành kịp thời để tận dụng các cơ hội về công nghệ. Đồng thời, soạn thảo và phê duyệt sandbox nên được áp dụng theo quy trình đơn giản hóa thay vì thực hiện theo quy trình phức tạp và tốn thời gian như hiện nay.

Việt Nam hiện đang trong quá trình soạn thảo và tham vấn Nghị định về Cơ chế thử nghiệm có kiểm soát hoạt động công nghệ tài chính (Fintech) trong lĩnh vực ngân hàng. Do đó, cần chú trọng hoàn thiện và ban hành Cơ chế thử nghiệm này để tạo tiền đề thiết lập các Khung thể chế thử nghiệm cho các lĩnh vực khác như Năng lượng, Y tế. Mặt khác, sự phối hợp giữa các bên liên quan trong quá trình soạn thảo và thực thi sandbox cũng rất quan trọng, cụ thể như phối hợp giữa khu vực công và khu vực tư, giữa các cơ quan chính phủ và hợp tác giữa các quốc gia.

Chính phủ Việt Nam cũng cần nghiên cứu thiết lập các cơ chế thử nghiệm cho đa dạng lĩnh vực khác nhau. Đồng thời, cần khuyến khích doanh nghiệp áp dụng các quy định nội bộ dựa trên các tiêu chuẩn ngành được thừa nhận rộng rãi. Trong khi sandbox tạo môi trường pháp lý có kiểm soát để thử nghiệm các công nghệ và mô hình kinh doanh mới, thì các quy định nội bộ cho phép doanh nghiệp đặt ra các tiêu

chuẩn và quy tắc của riêng mình, và nhờ vậy thúc đẩy hoạt động kinh doanh có trách nhiệm trong khi chưa có quy định chính thức.

Có thể nói, khung thể chế thử nghiệm là công cụ thúc đẩy phát triển công nghệ và đổi mới sáng tạo trong khi vẫn kiểm soát được rủi ro. Thông qua tập trung học hỏi chính sách, thúc đẩy hợp tác giữa các bên liên quan và thiết kế chính sách phù hợp với bối cảnh cụ thể của quốc gia, Việt Nam có thể khai thác và tận dụng hiệu quả khung thể chế thử nghiệm để thúc đẩy phát triển kinh tế số.

### **Về tác giả:**

TS. Nguyễn Minh Thảo là Trưởng ban, Ban nghiên cứu Môi trường kinh doanh và Năng lực cạnh tranh, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), Việt Nam. TS. Thảo là chuyên gia về môi trường kinh doanh và kinh tế số. Bà cũng là người soạn thảo chính Chiến lược quốc gia về cách mạng công nghiệp lần thứ tư đến năm 2030 của Việt Nam.

*Quan điểm và kiến nghị thể hiện trong bài viết này là của riêng tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Viện Công nghệ vì phát triển cộng đồng (Tech for Good Institute).*