TÍN DỤNG CHO DOANH NGHIỆP KHỞI NGHIỆP ĐỔI MỚI SÁNG TẠO THÔNG QUA CÁC ĐỊNH CHẾ TÀI CHÍNH CỦA NHÀ NƯỚC

TS. Trần Văn Khởi* - PGS.TS. Hà Minh Sơn - TS. Phạm Tiến Đạt*** - ThS. Lê Minh Chiến**
ThS. Nguyễn Hồng Nhung****

Doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo (DNKN ĐMST) ngày càng giữ vai trò quan trọng trong chuyển dịch mô hình tăng trưởng theo hướng dựa vào tri thức, công nghệ và năng suất. Tuy nhiên, do có tỷ trọng tài sản vô hình lớn, lịch sử tài chính ngắn, dòng tiền chưa ổn định và rủi ro cao, nhóm doanh nghiệp này gặp nhiều trở ngại trong tiếp cận tín dụng thương mại. Trong bối cảnh đó, tín dụng thông qua các định chế tài chính (ĐCTC) của Nhà nước không chỉ bổ sung nguồn vốn mà còn góp phần khắc phục thất bại thị trường và chia sẻ rủi ro. Trên cơ sở nghiên cứu tổng quan, bài viết đưa ra khái niệm phù hợp với thực trạng Việt Nam đối với DNKN ĐMST và tín dụng cho các doanh nghiệp này thông qua các ĐCTC của Nhà nước. Đồng thời, thông qua phương pháp tổng hợp, so sánh, đánh giá thực trạng tại Việt Nam, bài viết đề xuất một số định hướng chính sách trọng tâm, gồm xây dựng chuẩn nhận diện DNKN ĐMST, thiết kế cơ chế thẩm định tín dụng chuyên biệt, hoàn thiện cơ chế chia sẻ rủi ro.

• Từ khóa: *doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo; tín dụng chính sách; định chế tài chính của Nhà nước; bảo lãnh tín dụng; hỗ trợ lãi suất.*

Innovative start-ups are playing an increasingly important role in the transition toward a growth model driven by knowledge, technology, and productivity. However, due to their high share of intangible assets, short financial track records, unstable cash flows, and elevated risk profiles, these firms face substantial barriers in accessing commercial credit. In this context, credit provision through State financial institutions not only supplements funding sources but also helps address market failures and facilitates risk sharing. Based on a review of the literature, this paper proposes concepts of innovative start-ups and of credit provision to such firms through State financial institutions that are appropriate to the Vietnamese context. Drawing on synthesis, comparative analysis, and an assessment of the current situation in Vietnam, the paper further puts forward several key policy orientations, including the development of standardized criteria for identifying innovative start-ups, the design of a specialized credit appraisal mechanism, and the improvement of risk-sharing arrangements.

• Key words: *innovative start-ups; policy credit; state-owned financial institutions; credit guarantees; interest rate support.*

JEL codes: G23, G32

Ngày nhận bài: 26/3/2025
Ngày gửi phản biện: 26/4/2026
Ngày duyệt đăng: 07/5/2026

DOI: https://doi.org/10.71374/jfarv.v26.i313.19

1. Tín dụng cho doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo thông qua các định chế tài chính của Nhà nước

1.1. Doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo: khái niệm, đặc trưng và vai trò kinh tế

Trong các nghiên cứu quốc tế, DNKN thường được nhìn nhận là tổ chức đang trong quá trình tìm kiếm mô hình kinh doanh có thể lặp lại và mở rộng, chứ chưa phải là doanh nghiệp đã vận hành ổn định (Blank, 2013). Khi gắn với yếu tố đổi mới sáng tạo, doanh nghiệp không chỉ là một chủ thể mới gia nhập thị trường, mà là chủ thể được hình thành trên cơ sở khai thác tài sản trí tuệ, công nghệ hoặc mô hình kinh doanh mới, có tiềm năng tăng trưởng nhanh và khả năng mở rộng quy mô vượt trội (OECD, 2013; European Commission, 2016). Ở Việt Nam, cách tiếp cận này đã được luật hóa tương đối rõ thông qua Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017, Quyết định số 844/QĐ-TTg và Nghị định số 80/2021/NĐ-CP.

Điểm khác biệt cơ bản giữa DNKN ĐMST với doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) truyền thống nằm ở cấu trúc giá trị và quỹ đạo phát triển. DNKN ĐMST thường có tỷ trọng tài sản vô hình rất lớn; giá trị doanh nghiệp không phản ánh đầy đủ trong báo cáo tài chính hiện tại mà nằm ở công nghệ, dữ liệu, mô hình kinh doanh, năng lực đội ngũ sáng lập và tiềm năng chiếm lĩnh thị trường trong tương lai. Điều

** Trung tâm Nghiên cứu GD nghề nghiệp, Viện KH Giáo dục Việt Nam, Bộ Giáo dục và Đào tạo; email: khoinghiep19772005@gmail.com*
*** Học viện Tài chính, Bộ Tài chính; email: haminhson@hvtc.edu.vn - leminhchien@hvtc.edu.vn - nguyenhongnhung@hvtc.edu.vn*
**** Viện Chiến lược và Chính sách kinh tế - tài chính, Bộ Tài chính; email: tiendat0810@gmail.com*

này khiến việc áp dụng các chuẩn thẩm định tín dụng truyền thống trở nên kém phù hợp. Đồng thời, DNKN ĐMST hoạt động trong môi trường bất định cao, tỷ lệ thất bại lớn, nhưng khi thành công lại tạo ra giá trị lan tỏa vượt trội về công nghệ, năng suất và cấu trúc ngành (Audretsch & Thurik, 2004; Van Praag & Versloot, 2007).

Trong nghiên cứu này, DNKN ĐMST được hiểu là doanh nghiệp mới thành lập, được hình thành trên cơ sở khai thác tài sản trí tuệ, công nghệ hoặc mô hình kinh doanh mới để phát triển sản phẩm, dịch vụ có tính đổi mới; đồng thời có tiềm năng mở rộng quy mô và tăng trưởng nhanh về doanh thu, việc làm hoặc giá trị gia tăng, qua đó góp phần nâng cao năng suất và thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Điểm mới của khái niệm này là không chỉ nhấn mạnh DNKN ĐMST là doanh nghiệp mới, dựa trên tài sản trí tuệ, công nghệ hoặc mô hình kinh doanh mới và có khả năng tăng trưởng nhanh, mà còn làm rõ hơn đầu ra đổi mới của doanh nghiệp và tác động kinh tế rộng hơn. Cụ thể, khái niệm đã bổ sung việc phát triển sản phẩm, dịch vụ có tính đổi mới, lượng hóa tăng trưởng qua doanh thu, việc làm hoặc giá trị gia tăng, đồng thời nhấn mạnh vai trò của DNKN ĐMST trong nâng cao năng suất và thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Vai trò của DNKN ĐMST đối với nền kinh tế có thể nhìn nhận trên ít nhất bốn bình diện. Thứ nhất, đây là lực lượng thúc đẩy đổi mới công nghệ và chuyển đổi số, góp phần nâng cao năng suất các nhân tố tổng hợp. Thứ hai, DNKN ĐMST tạo việc làm mới có hàm lượng kỹ năng cao, qua đó hỗ trợ nâng cấp chất lượng lao động. Thứ ba, sự xuất hiện của các doanh nghiệp này làm gia tăng cạnh tranh, buộc doanh nghiệp truyền thống đổi mới để thích ứng. Thứ tư, DNKN ĐMST góp phần hình thành văn hóa khởi nghiệp, thúc đẩy thương mại hóa kết quả nghiên cứu, tăng sức cạnh tranh dài hạn của nền kinh tế (Haltiwanger et al., 2013; WIPO, 2023).

Tuy nhiên, chính cấu trúc tăng trưởng dựa trên đổi mới sáng tạo cũng làm phát sinh những điểm nghẽn trong huy động vốn. DNKN ĐMST thường khó tiếp cận tín dụng ngân hàng do thiếu lịch sử tín dụng, thiếu tài sản bảo đảm, hiệu quả tài chính ngắn hạn chưa rõ ràng, trong khi quy trình thẩm định tín dụng hiện hành lại thiên về dữ liệu quá khứ hơn là tiềm năng tương lai. Đây là thất bại thị trường điển hình trong tài trợ đổi mới sáng tạo và là lý do cần có sự can thiệp của Nhà nước thông qua các thiết chế tài chính công (WEF, 2014; WB, 2020).

1.2. Định chế tài chính của Nhà nước và bản chất của tín dụng cho doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo

ĐCTC của Nhà nước là các tổ chức tài chính do Nhà nước thành lập, sở hữu, kiểm soát hoặc bảo trợ, được giao thực hiện đồng thời mục tiêu tài chính và mục tiêu chính sách phát triển. Khác với tổ chức tài chính thuần túy thị trường, ĐCTC của Nhà nước được thiết kế để "lấp khoảng trống thị trường", đặc biệt ở những khu vực mà khu vực tư nhân chưa sẵn sàng cung ứng vốn với quy mô, kỳ hạn và mức độ rủi ro phù hợp (OECD, 2014; OECD, 2017). Trong trường hợp DNKN ĐMST, vai trò này càng trở nên quan trọng bởi đổi mới sáng tạo tạo ra ngoại ứng tích cực lớn hơn lợi ích tư nhân mà nhà đầu tư có thể thu hồi.

Nội hàm của tín dụng cho DNKN ĐMST thông qua các ĐCTC của Nhà nước được tác giả tiếp cận theo nghĩa rộng, bao gồm việc cung ứng vốn vay, bảo lãnh tín dụng và các hình thức hỗ trợ tài chính gắn với quan hệ vay vốn như hỗ trợ lãi suất. Đây không chỉ là quan hệ cấp vốn đơn thuần, mà là một cấu phần của chính sách phát triển hệ sinh thái đổi mới sáng tạo, trong đó ĐCTC của Nhà nước đóng vai trò dẫn dắt, chia sẻ rủi ro, chuẩn hóa quy trình thẩm định và tạo tín hiệu cho thị trường. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm phù hợp với khung lý luận về tín dụng và tín dụng chính sách, vừa phản ánh đúng thực tiễn triển khai chính sách tại Việt Nam, trong đó hỗ trợ lãi suất thường được áp dụng đồng thời với các nghiệp vụ tín dụng truyền thống.

Bản chất của tín dụng cho DNKN ĐMST có 5 đặc trưng lớn. Một là, tín dụng mang định hướng chính sách, không vận hành theo mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận đơn thuần. Hai là, tín dụng tập trung vào giai đoạn đầu hoặc giai đoạn chuyển tiếp quan trọng của DNKN ĐMST, nơi rủi ro cao nhất nhưng cũng là thời điểm quyết định khả năng tồn tại của doanh nghiệp. Ba là, tín dụng cần linh hoạt hơn chuẩn truyền thống, đặc biệt trong đánh giá tài sản vô hình, dòng tiền dự kiến và khả năng thương mại hóa. Bốn là, tín dụng phải đi kèm hỗ trợ phi tài chính như tư vấn quản trị, hỗ trợ pháp lý, kết nối hệ sinh thái và theo dõi sau vay. Năm là, tín dụng cần được thiết kế theo logic chia sẻ rủi ro và kích hoạt vốn tư nhân, thay vì thay thế hoàn toàn cơ chế thị trường.

1.3. Các hình thức tín dụng cho doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo thông qua các định chế tài chính của nhà nước

Ba hình thức tín dụng quan trọng nhất đối với DNKN ĐMST thông qua các ĐCTC của Nhà nước

hiện nay là cho vay ưu đãi trực tiếp, bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất.

Thứ nhất, cho vay ưu đãi trực tiếp. Đây là hình thức Nhà nước thông qua quỹ hoặc ngân hàng chính sách trực tiếp cấp vốn cho doanh nghiệp với lãi suất thấp hơn thị trường, kỳ hạn dài hơn, có thể kèm ân hạn gốc hoặc lãi. Bản chất của công cụ này là Nhà nước chấp nhận chia sẻ một phần chi phí vốn và kéo dài thời gian hoàn trả để phù hợp với chu kỳ đổi mới sáng tạo.

Công cụ này phù hợp với DNKN ĐMST ở giai đoạn thương mại hóa ban đầu hoặc mở rộng quy mô sau khi đã có sản phẩm, có tín hiệu thị trường bước đầu nhưng chưa đủ điều kiện tiếp cận tín dụng thương mại. Hạn chế lớn nhất là yêu cầu cao đối với năng lực thẩm định của ĐCTC của Nhà nước; nếu vẫn dùng chuẩn thẩm định tín dụng truyền thống, cho vay ưu đãi trực tiếp khó đến được đúng đối tượng.

Thứ hai, bảo lãnh tín dụng. Đây là cơ chế trong đó ĐCTC của Nhà nước đứng ra cam kết thanh toán một phần nghĩa vụ nợ thay cho doanh nghiệp khi xảy ra rủi ro, qua đó làm giảm tổn thất kỳ vọng của bên cho vay. Bản chất của bảo lãnh tín dụng là tái phân bổ rủi ro giữa Nhà nước, tổ chức cho vay và doanh nghiệp.

Công cụ này đặc biệt phù hợp với DNKN ĐMST đã có sản phẩm, đã bắt đầu hình thành doanh thu hoặc khách hàng ban đầu nhưng thiếu tài sản thế chấp. Ưu điểm của bảo lãnh tín dụng là khả năng lan tỏa cao: với cùng một lượng nguồn lực công, Nhà nước có thể kích hoạt quy mô vốn tín dụng lớn hơn so với hình thức cho vay trực tiếp. Tuy nhiên, để hiệu quả, bảo lãnh tín dụng phải được thiết kế theo nguyên tắc cùng chịu rủi ro, tránh bảo lãnh toàn phần dẫn tới rủi ro đạo đức.

Thứ ba, hỗ trợ lãi suất. Đây là hình thức gián tiếp, trong đó Nhà nước bù đắp một phần chi phí lãi vay cho doanh nghiệp hoặc cho tổ chức cho vay, nhằm làm giảm chi phí vốn thực tế đối với DNKN ĐMST.

Công cụ này đặc biệt hữu ích với các doanh nghiệp đã vượt qua giai đoạn khởi sự, bắt đầu có dòng tiền nhưng cần tăng tốc quy mô. So với cho vay trực tiếp, hỗ trợ lãi suất tận dụng được năng lực thẩm định, giải ngân và thu hồi nợ của hệ thống ngân hàng; Nhà nước tập trung vào khâu định hướng và hỗ trợ chi phí. Tuy nhiên, nếu tiêu chí hỗ trợ không rõ ràng, hỗ trợ lãi suất rất dễ bị dàn trải và suy giảm tác dụng chính sách.

Nhìn tổng thể, ba công cụ này không nên được vận hành rời rạc. Đối với DNKN ĐMST, hiệu quả cao nhất chỉ xuất hiện khi các công cụ được thiết kế liên thông theo vòng đời doanh nghiệp: vốn mồi và cho vay trực tiếp cho giai đoạn đầu; bảo lãnh tín dụng cho giai đoạn chuyển tiếp sang vốn ngân hàng; hỗ trợ lãi suất cho giai đoạn mở rộng quy mô.

2. Thực trạng tín dụng cho doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo thông qua các định chế tài chính của Nhà nước tại Việt Nam

2.1. Thực trạng tín dụng cho doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo thông qua các định chế tài chính của Nhà nước

Hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo ở Việt Nam đã có bước phát triển đáng kể trong hơn một thập niên qua. Đến năm 2025 Việt Nam có khoảng 4.000 DNKN ĐMST (so với khoảng 400 doanh nghiệp năm 2013), tập trung chủ yếu tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, hai kỳ lân công nghệ là MoMo và Sky Mavis; hơn 200 quỹ đầu tư mạo hiểm và 200 tổ chức hỗ trợ khởi nghiệp đang hoạt động. Riêng năm 2024, thị trường ghi nhận 112 thương vụ đầu tư với tổng giá trị 529 triệu USD. Những con số này cho thấy sức sống mạnh mẽ của phong trào khởi nghiệp sáng tạo tại Việt Nam. Việt Nam cũng duy trì vị trí thứ 5 trong khu vực Đông Nam Á và xếp thứ 55 toàn cầu theo xếp hạng hệ sinh thái khởi nghiệp năm 2025 (Bộ KH&CN, 2025).

Hiện nay, tín dụng cho DNKN ĐMST thông qua các ĐCTC của Nhà nước được triển khai chủ yếu qua 3 công cụ chính là cho vay trực tiếp, bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất. Về cơ bản, khuôn khổ pháp lý đối với các công cụ này đã từng bước được hình thành, qua đó tạo cơ sở để DNKN ĐMST tham gia vào hệ thống tín dụng chính sách với tư cách là một nhóm đối tượng được ưu tiên hỗ trợ. Các chính sách này được thể hiện thông qua 4 ĐCTC chủ yếu, bao gồm: quỹ Phát triển DNNVV, Ngân hàng chính sách xã hội, quỹ Bảo lãnh tín dụng DNNVV và quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia (NATIF).

Bảng 1: Các chính sách tín dụng cho DNKN ĐMST thông qua các ĐCTC của Nhà nước

Tên công cụ	Các chính sách hỗ trợ	Điều kiện vay/bảo lãnh/hỗ trợ	Văn bản pháp luật điều chỉnh
Cho vay trực tiếp	Quỹ Phát triển DNNVV: mức cho vay tối đa 80% tổng vốn đầu tư của dự án/phương án; thời hạn tối đa 07 năm; lãi suất bằng 80% mức thấp nhất của lãi suất cho vay thương mại. Ngân hàng Chính sách xã hội: chủ yếu hỗ trợ lồng ghép qua các chương trình ưu tiên; lãi suất thường thấp hơn thị trường, một số trường hợp thí điểm có thể cho vay không có tài sản bảo đảm ở mức 70–80% giá trị dự án.	Quỹ Phát triển DNNVV: doanh nghiệp thuộc đối tượng DNNVV khởi nghiệp sáng tạo; có dự án/phương án khả thi gắn với tài sản trí tuệ, công nghệ hoặc mô hình kinh doanh mới; có vốn chủ sở hữu tham gia tối thiểu 20% tổng vốn đầu tư; đáp ứng yêu cầu về bảo đảm tiền vay. Ngân hàng Chính sách xã hội: chủ yếu xét theo tiêu chí hiệu quả kinh tế - xã hội, phù hợp lĩnh vực ưu tiên và khả năng trả nợ; thường cần có bảo lãnh hoặc đồng tài trợ nếu rủi ro cao.	Luật Hỗ trợ DNNVV 2017; Nghị định 39/2019/NĐ-CP; Nghị định 80/2021/NĐ-CP.

Tên công cụ	Các chính sách hỗ trợ	Điều kiện vay/bảo lãnh/hỗ trợ	Văn bản pháp luật điều chỉnh
Bảo lãnh tín dụng	Quỹ bảo lãnh tín dụng cho DNNVV bảo lãnh tối đa 100% giá trị khoản vay; phạm vi bảo lãnh có thể là gốc, lãi hoặc cả gốc và lãi; thời hạn bảo lãnh phù hợp với thời hạn vay; có thu phí bảo lãnh và chi phí thẩm định, có thể được miễn/giảm theo quy định địa phương.	Doanh nghiệp là DNNVV, trong đó DNKN ĐMST tiếp cận theo nhóm DNNVV khởi nghiệp sáng tạo; có dự án/phương án sản xuất, kinh doanh hiệu quả, có khả năng hoàn trả; có vốn chủ sở hữu tối thiểu 20% tham gia dự án/phương án; không có nợ thuế từ 01 năm trở lên; không có nợ xấu; có biện pháp bảo đảm cho bảo lãnh vay vốn.	Luật Hỗ trợ DNNVV 2017; Nghị định 34/2018/NĐ-CP.
Hỗ trợ lãi suất	Nhà nước không trực tiếp cho vay mà cấp bù chênh lệch lãi suất sau khi các doanh nghiệp được tổ chức tín dụng chấp thuận cho vay thông qua quỹ Natif. Mức hỗ trợ là 2%/năm đối với khoản vay trung và dài hạn trong phạm vi hỗ trợ và theo từng thời kỳ.	Doanh nghiệp đáp ứng tiêu chí xác định DNNVV khởi nghiệp sáng tạo; khoản vay phải được tổ chức tín dụng thẩm định và quyết định cho vay; không đồng thời hưởng ưu đãi lãi suất khác của Nhà nước trong cùng thời kỳ hỗ trợ.	Nghị định 80/2021/NĐ-CP; Luật Khoa học và Công nghệ 2013

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Tín dụng cho DNKN ĐMST thông qua các ĐCTC của Nhà nước thời gian qua còn rất nhỏ so với nhu cầu vốn của khu vực này. Với công cụ cho vay trực tiếp, số liệu tại Ngân hàng Chính sách xã hội cho thấy dư nợ cho vay đối với DNNVV giảm rất mạnh trong giai đoạn 2017–2024, từ 98.072 triệu đồng xuống còn 16.750 triệu đồng, tương đương giảm khoảng 82,9% sau 7 năm. Bình quân mỗi năm, dư nợ giảm khoảng 11.617 triệu đồng, phản ánh xu hướng thu hẹp rõ rệt của dòng vốn tín dụng chính sách dành cho khu vực doanh nghiệp. Trong bối cảnh DNKN ĐMST không có chương trình tín dụng riêng và cũng không được tách số liệu thống kê, xu hướng suy giảm này cho thấy khả năng tiếp cận vốn của nhóm doanh nghiệp này trên thực tế rất hạn chế.

Đối với Quỹ Phát triển DNNVV, mức độ hỗ trợ cho DNKN ĐMST còn khiêm tốn hơn nhiều nếu xét trên số lượng doanh nghiệp thụ hưởng. Trong suốt giai đoạn 2017–2025, chỉ có 02 DNKN ĐMST tiếp cận được vốn tín dụng từ Quỹ, với tổng số vốn giải ngân 7,5 tỷ đồng, gồm 3,7 tỷ đồng cho khoản vay trung dài hạn 3 năm và 3,8 tỷ đồng cho khoản vay ngắn hạn 12 tháng. Như vậy, bình quân mỗi doanh nghiệp chỉ tiếp cận khoảng 3,75 tỷ đồng, thấp hơn khá nhiều so với nhu cầu vốn thực tế của DNKN ĐMST, vốn thường cần nguồn lực lớn để nghiên cứu, hoàn thiện sản phẩm và thương mại hóa.

Với công cụ bảo lãnh tín dụng, số liệu cũng cho thấy hiệu quả thực tế còn rất thấp. Trong giai đoạn vừa qua, toàn hệ thống quỹ Bảo lãnh tín dụng địa phương chỉ bảo lãnh cho khoảng 2.450 doanh nghiệp, tương đương bình quân 123 doanh nghiệp/năm. Đây là con số rất nhỏ nếu đặt trong tương quan với khoảng 800 nghìn DNNVV đang hoạt động, trong đó có một số lượng lớn DNKN ĐMST. Về quy mô vốn, doanh số bảo lãnh toàn hệ thống trong cả giai đoạn đạt 4.272 tỷ đồng, tức bình quân khoảng 214 tỷ đồng/năm. Đặc biệt, do không có số liệu tách riêng cho DNKN ĐMST, có thể thấy mức độ thụ hưởng của nhóm này là rất thấp, thậm chí ở nhiều địa phương gần như không ghi nhận trường hợp nào.

Đối với công cụ hỗ trợ lãi suất thông qua Quỹ Đổi mới công nghệ quốc gia (NATIF), mức hỗ trợ trên danh nghĩa tương đối tích cực, với trần hỗ trợ tối đa 50% chi phí lãi vay thực tế, thời gian hỗ trợ không quá 36 tháng và tổng mức hỗ trợ tối đa 10 tỷ đồng/dự án. Tuy nhiên, về mặt thực tế, cơ chế này chủ yếu hỗ trợ được cho các doanh nghiệp đã vay được vốn ngân hàng, nghĩa là đã vượt qua vòng sàng lọc tín dụng ban đầu.

2.2. Một số nguyên nhân

Những hạn chế của tín dụng đối với DNKN ĐMST thông qua các ĐCTC của Nhà nước không chỉ bắt nguồn từ vấn đề nguồn vốn, mà chủ yếu xuất phát từ sự chưa tương thích giữa khung thể chế, cơ chế vận hành tín dụng và đặc điểm của nhóm doanh nghiệp mục tiêu.

Thứ nhất, khung pháp lý hiện hành chưa hình thành được cơ chế "định danh vận hành" rõ ràng đối với DNKN ĐMST. Mặc dù DNKN ĐMST đã được ghi nhận trong Luật Hỗ trợ DNNVV năm 2017 và một số văn bản hướng dẫn, nhưng việc ghi nhận này mới chủ yếu dừng ở cấp độ chính sách, chưa chuyển hóa thành hệ tiêu chí nghiệp vụ có thể tích hợp trực tiếp vào quy trình thẩm định tín dụng. Do đó, các ĐCTC của Nhà nước gặp khó khăn trong việc xác định chính xác khách hàng mục tiêu, thiết kế điều kiện tín dụng phù hợp và xây dựng cơ chế ưu tiên nhất quán. Hệ quả là DNKN ĐMST trên thực tế vẫn thường bị xem như một tiểu nhóm của DNNVV thông thường và bị áp dụng các tiêu chí tín dụng truyền thống vốn ít phù hợp với đặc điểm đổi mới sáng tạo.

Thứ hai, cơ chế tạo lập nguồn vốn cho các ĐCTC của Nhà nước còn mỏng, phân tán và thiếu ổn định. Nguồn lực hỗ trợ hiện vẫn phụ thuộc đáng kể vào ngân sách nhà nước hoặc các chương trình riêng lẻ, trong khi chưa huy động hiệu quả các nguồn lực xã hội để mở rộng quy mô tín dụng. Đối với các quỹ bảo lãnh tín dụng địa phương, vốn điều lệ chủ yếu dựa vào ngân sách địa phương, nên năng lực tài chính phụ thuộc nhiều vào dư địa ngân sách và mức độ ưu tiên của từng địa phương. Điều này làm cho quy mô hỗ trợ không đồng đều, khó mở rộng và thiếu tính liên tục, trong khi DNKN ĐMST lại cần nguồn vốn có tính ổn định hơn để đi qua các giai đoạn từ thử nghiệm, hoàn thiện công nghệ đến thương mại hóa sản phẩm.

Thứ ba, yêu cầu bảo toàn và phát triển vốn nhà nước tạo ra xu hướng né tránh rủi ro trong thực thi các chính sách về tín dụng. Về nguyên tắc, bảo toàn vốn là yêu cầu cần thiết đối với các định chế tài chính của Nhà nước. Tuy nhiên, khi mục tiêu này bị nhấn mạnh quá mức trong khi chưa có cơ chế chấp nhận rủi ro phù hợp, các tổ chức thực thi dễ hình thành tâm lý phòng thủ, ưu tiên an toàn hơn là hỗ trợ đổi mới sáng tạo. Trong bối cảnh DNKN ĐMST thường có rủi ro cao, thiếu tài sản bảo đảm và dòng tiền chưa ổn định, xu hướng này dẫn tới việc siết điều kiện cho vay, thu hẹp đối tượng hỗ trợ hoặc né tránh các dự án có hàm lượng đổi mới cao. Nói cách khác, nếu không có "không gian rủi ro hợp pháp", tín dụng Nhà nước rất khó thực hiện đúng vai trò khắc phục thất bại thị trường.

3. Một số giải pháp, khuyến nghị

Trong giai đoạn tới, phát triển DNKN ĐMST cần gắn với mục tiêu đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng suất và thúc đẩy khu vực kinh tế tư nhân sáng tạo. Trong bối cảnh đó, để tín dụng thực sự trở thành công cụ hỗ trợ hiệu quả, cần chuyển từ cách tiếp cận hỗ trợ dàn trải sang thiết kế cơ chế tín dụng phù hợp với đặc thù của DNKN ĐMST.

3.1. Xây dựng chuẩn nhận diện DNKN ĐMST có khả năng tích hợp trực tiếp vào quy trình cấp tín dụng

Điều kiện đầu tiên để mở rộng tín dụng cho DNKN ĐMST là phải có bộ tiêu chí nhận diện rõ ràng, thống nhất và có khả năng áp dụng trực tiếp trong thực tiễn cấp tín dụng. Bộ tiêu chí này cần phản ánh được các đặc điểm cốt lõi của DNKN ĐMST như giai đoạn phát triển, mức độ mới của sản phẩm, hàm lượng công nghệ, bằng chứng thị trường, năng lực đội ngũ sáng lập và tiềm năng tăng trưởng. Đồng thời, chuẩn nhận diện cần được thống nhất giữa các cơ quan quản lý và các định chế tài chính của Nhà nước, gắn với cơ chế hậu kiểm và cập nhật theo kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Đây là cơ sở để xác định đúng đối tượng, giảm lúng túng trong thực thi và nâng cao hiệu quả của chính sách tín dụng.

3.2. Hoàn thiện cơ chế tạo lập và huy động nguồn vốn bền vững cho các định chế tài chính của Nhà nước

Muốn mở rộng tín dụng cho DNKN ĐMST một cách ổn định, cần xây dựng cơ chế nguồn vốn bền vững cho các định chế tài chính của Nhà nước. Theo đó, nguồn vốn cần được thiết kế theo hướng đa nguồn, bao gồm vốn mồi từ ngân hàng nhà nước, đóng góp của hệ thống tài chính và các nguồn thu từ phí, bảo lãnh hoặc đồng tài trợ. Cùng với đó, cần khắc phục tình trạng phân tán nguồn lực bằng cơ chế phân bổ vốn tập trung ở cấp quốc gia, có sự tham gia đối ứng của địa phương. Nguồn vốn cũng nên được tổ chức theo nguyên tắc quay vòng, tái tạo và có cơ chế dự phòng, bổ sung vốn có điều kiện khi rủi ro phát sinh. Cách tiếp cận này không chỉ giúp tăng quy mô tín dụng công mà còn nâng cao khả năng huy động thêm nguồn lực từ khu vực tư nhân.

3.3. Điều chỉnh khuôn khổ bảo toàn vốn theo hướng quản trị rủi ro chính sách có kiểm soát

Một giải pháp quan trọng khác là điều chỉnh khuôn khổ bảo toàn vốn theo hướng phù hợp hơn với đặc thù tín dụng cho DNKN ĐMST. Thay vì chỉ nhấn mạnh yêu cầu không phát sinh tổn thất ở từng khoản vay, cần chuyển sang quản trị rủi ro ở cấp danh mục, trong đó chấp nhận một mức rủi ro hợp lý như một phần của chính sách hỗ trợ đổi mới sáng tạo. Theo đó, cần phân biệt rõ rủi ro chính sách có kiểm soát với sai phạm trong quản lý; đồng thời quy định rõ ngưỡng rủi ro chấp nhận được, cơ chế trích lập dự phòng, bổ sung vốn có điều kiện và hệ thống giám sát, cảnh báo sớm. Việc điều chỉnh theo hướng này sẽ giúp giảm tâm lý né tránh rủi ro của các định chế tài chính của Nhà nước, tạo điều kiện để các công cụ như bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ lãi suất hay giải ngân theo cột mốc được vận hành thực chất hơn, nhưng vẫn bảo đảm kỷ luật tài chính và trách nhiệm giải trình./.

Tài liệu tham khảo:

Bộ Khoa học và Công nghệ (2025), Hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo Việt Nam bước vào giai đoạn mới, truy cập: https://mst.gov.vn/he-sinh-thai-khoi-nghiep-doi-moi-sang-tao-viet-nam-buoc-vao-giai-doan-moi-197251130113447991.htm;

Chính phủ (2018), Nghị định số 34/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của quỹ bảo lãnh tín dụng cho DNNVV;

Chính phủ (2018), Nghị định 38/2018/NĐ-CP ngày 11/3/2018 quy định chi tiết về đầu tư cho DNNVV khởi nghiệp sáng tạo;

Chính phủ (2019), Nghị định 39/2019/NĐ-CP ngày 10 tháng 5 năm 2019 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ Phát triển DNNVV;

Chính phủ (2021), Nghị định số 80/2021/NĐ-CP ngày 26/8/2021 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Hỗ trợ DNNVV;

Phạm Tiến Đạt (2026), Phát triển tín dụng cho doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo thông qua các định chế tài chính của Nhà nước, Đề tài nghiên cứu khoa học công nghệ cấp Bộ, Bộ Tài chính;

Quốc hội (2017), Luật Hỗ trợ DNNVV;

Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định 844/QĐ-TTg ngày 16/5/2016 về việc phê duyệt Đề án "Hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp ĐMST quốc gia đến năm 2025);

Audretsch, D., Thurik, R. (2004), Growth and Public Policy A Model of the Enterpreneurial Economy. Discussion Papers on Enterpreuship, 1204, pp. 1-17;

Haltiwanger, John, Ron S. Jarmin, and Javier Miranda (2013), "Who Creates Jobs? Small vs. Large vs. Young." Review of Economics and Statitics.

Van Praag, C. M. & Versloot, P. H (2007), What is value of Enterpreurship? A review of recent research. Small Business Economics, 29, 351-382;

WEF (2014), "Entrepreneurial Ecosystems Around the Globe and Early-Stage Company Growth Dynamics", <https://reports.weforum.org/entrepreneurial-ecosystems-around-the-globe-and-early-stage-company-growth-dynamics/>

European Commission, (2016). NextGenerationEU: Recovery Plan for Europe. Retrieved from https://ec.europa.eu

OCED (2013), Entrepreneurship at a Glance 2013. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2013-en;

OECD (2014). The Role of Public Financial Institutions in Fostering SME Finance. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5jxx54cfcx6t-en;

OECD (2017). Selected Good Practices in Promoting SME Finance through National Development Banks. OECD Working Paper No. 14. https://www.oecd.org/industry/Selected-Good-Practices-SME-Finance-Development-Banks.pdf;

WIPO (2023), Global Innovation Index 2023: Innovation in the Face of Uncertainty. Geneva: World Intellectual Property Organization;

World Bank (2020), Innovative Finance for Development: Scaling Up Finance for SMEs and Startups. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org.