

# CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN CỤM LIÊN KẾT CÔNG NGHIỆP Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ BÀI HỌC THAM KHẢO VỚI VIỆT NAM

Nguyễn Kế Nghĩa\*, Phan Đăng Tuất \*\*

*Kinh tế thế giới đã và đang chứng kiến những sự chuyển đổi sâu sắc do công nghệ mang lại và thực sự chuyển mình thành thời đại công nghệ. Công nghệ là nhân tố chính thúc đẩy tiến trình toàn cầu hóa và từ đó tạo điều kiện hình thành chuyên môn hóa sản xuất ở trình độ cao. Mức độ phân chia sản xuất ngày càng tinh vi, chuỗi giá trị của sản phẩm mang tính quốc tế cao, thậm chí trong một sản phẩm có thể có dấu ấn giá trị tạo ra ở nhiều quốc gia.*

*Với một nước đang phát triển như Việt Nam, hội nhập được coi là thành công khi chúng ta thực sự tham gia chuỗi giá trị sản phẩm toàn cầu. Muốn vậy, chúng ta cần phải nâng cao năng lực cạnh tranh, tham gia và phân công lao động xã hội của khu vực và thế giới. Việt Nam đã có nhiều chính sách nhằm phát triển lực lượng sản xuất và nâng cao trình độ sản xuất lên một tầm cao mới, trong đó hình thành các khu, cụm công nghiệp để thu hút đầu tư, chuyển giao công nghệ, đào tạo và bồi dưỡng lực lượng lao động là đòi hỏi mang tính tất yếu.*

*Bài viết này sẽ trình bày chính sách phát triển các cụm liên kết công nghiệp của một số nước trên thế giới và rút ra những bài học tham khảo với Việt Nam để phát triển có hiệu quả và bền vững các cụm liên kết công nghiệp.*

**Từ khóa:** Cụm liên kết công nghiệp, chính sách phát triển, chuỗi giá trị, doanh nghiệp nhỏ và vừa, hiệp hội

## 1. Một số kinh nghiệm quốc tế về chính sách phát triển cụm liên kết công nghiệp

Cụm liên kết công nghiệp (Industrial cluster) là thuật ngữ đã được tổng kết từ lâu trong kinh tế học, Alfred Marshall đã trình bày và phát triển chủ đề này trong nhiều cuốn sách kinh tế học kinh điển khẳng định cụm liên kết công nghiệp (CLKCN) mang lại nhiều lợi ích cho doanh nghiệp và Chính phủ.

CLKCN là một hình thức tập trung doanh nghiệp theo địa lý thành các khu vực sản xuất theo ngành, sản phẩm. Sự liên kết giữa các doanh nghiệp trong CLKCN đóng vai trò then chốt tạo nên sự phát triển ổn định của mỗi doanh nghiệp. Các doanh nghiệp trong một cụm sẽ tạo nên chuỗi giá trị của sản phẩm từ khâu cung cấp nguyên liệu cho đến khâu đem sản phẩm tới tay người tiêu dùng. Một CLKCN không chỉ bao gồm các doanh nghiệp trong cùng một ngành sản xuất, mà còn bao gồm cả các nhà cung

cấp nguyên vật liệu thô, các nhà thầu phụ, người mua, người xuất khẩu, các nhà cung cấp máy móc. Ngoài ra, rất nhiều các tổ chức hỗ trợ, các hiệp hội, các cơ quan luật pháp, các nhà tư vấn, các nhà vận chuyển và các nhà cung cấp dịch vụ khác, trực tiếp hay gián tiếp tạo điều kiện thuận lợi cho việc sản xuất của CLKCN. CLKCN đã được phát triển thành công ở một số nước và ngày càng được phát triển rộng rãi. Dưới đây sẽ trình bày kinh nghiệm của một số nước về vai trò của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách phát triển CLKCN.

Hình thành cụm liên kết công nghiệp CLKCN về cơ bản là quá trình theo hướng từ dưới lên, gắn kết sản xuất với thị trường, tạo điều kiện cho thị trường, tuy nhiên các nhà hoạch định chính sách có thể góp phần tạo điều kiện khuyến khích hình thành và phát triển CLKCN. Nhiệm vụ chính của Chính phủ là nên tạo điều kiện để phát huy vai trò năng động của thị trường và đảm bảo quá trình hợp tác không dẫn

tới hành vi cấu kết kìm hãm cạnh tranh. Tuy nhiên, như nhiều CLKCN cho thấy, cần thiết phải xác định lại vai trò của Chính phủ như một nhân tố tạo điều kiện hình thành mạng lưới liên kết, đồng thời là người thiết lập thể chế, sáng tạo ra cơ cấu khuyến khích hiệu quả nhằm xóa bỏ sự vô hiệu có tính hệ thống như ‘lông lẻo về tổ chức’, ‘bảo thủ trì trệ’ và ‘đổ vỡ’.

Thực tế ở nhiều nước với chính sách dựa vào CLKCN, những sáng kiến này bắt nguồn từ xu hướng xây dựng phương thức quản trị và cơ cấu khuyến khích nhằm giảm thiểu mức độ bất hợp lý mang tính hệ thống. Những chính sách đối phó với những sai sót có tính hệ thống có thể phân loại như sau: (i) Thiết lập môi trường chính trị và kinh tế ổn định và có thể dự đoán; (ii) Tạo điều kiện khuôn khổ phát huy các vai trò năng động và hiệu quả của thị trường tự do; (iii) Khuyến khích hợp tác và trao đổi tri thức giữa các thành viên; (iv) Chấm dứt những thất bại về mặt thông tin bằng việc cung cấp những thông tin chiến lược; v) Xóa bỏ những sai sót của Chính phủ cũng như những quy định của Chính phủ gây cản trở quá trình hình thành và đổi mới CLKCN.

Việc thay đổi vai trò hoạch định chính sách ngành đi đôi với dịch chuyển từ can thiệp trực tiếp sang khích lệ gián tiếp. Trợ cấp và chính sách đền bù không còn là công cụ của hoạch định chính sách công nghiệp hiện đại. Trợ cấp nhằm hỗ trợ trực tiếp cho các ngành đã bóp méo cạnh tranh và gây nguy cơ khi bảo hộ những ngành không có khả năng cạnh tranh, trì hoãn quá trình nâng cấp và tái cơ cấu hướng tới nền kinh tế tri thức. Ở phần lớn các quốc gia, nhận thức đổi mới này đã dẫn đến hình thành cơ cấu hỗ trợ, đó là sáng lập các nhà môi giới, tổ chức, chiến lược liên kết, diễn đàn thảo luận có tính xây dựng và trao đổi tri thức. Phần lớn các quốc gia sử dụng cách tiếp cận CLKCN này để tổ chức thiết lập chiến lược phát triển kinh tế định hướng thị trường thông qua việc khởi xướng đối thoại giữa các bên tham gia trong các hệ thống kinh tế có liên quan và thúc đẩy quá trình chuyển giao công nghệ và trao đổi tri thức.

Đan Mạch là một trong những nước đi đầu trong việc xúc tiến chính sách CLKCN đa dạng và những chính sách này được học tập trên toàn thế giới. Năm 1989, Bộ Công thương đã sáng lập chương trình trong 3 năm nhằm phát triển mạng lưới hợp tác liên

doanh nghiệp. Mục đích chính là tăng cường văn hóa hợp tác trong nước cho các doanh nghiệp trong nước thấy được giá trị của mạng lưới liên kết. Các nhà môi giới được đào tạo để hình thành mạng lưới liên kết và một nhóm doanh nghiệp được tài trợ để giải nghĩa, lên kế hoạch và tiến hành các dự án liên kết. Đó là các dự án nghiên cứu và phát triển, liên kết tiếp thị, sản xuất, mua sắm và giải quyết vấn đề. Mặc dù chương trình hoàn thành chỉ trong 3 năm, nhưng đã trở thành mô hình mẫu cho một số nước trên thế giới. Ủy ban Đan Mạch về phát triển kinh doanh được xem như là cơ quan chịu trách nhiệm trước chính phủ về các chính sách phát triển CLKCN và phối hợp với các cơ quan bộ ngành liên quan. Theo thống kê năm 1992 có đến 40% doanh nghiệp của Đan Mạch tham gia vào các CLKCN và chiếm đến 60% kim ngạch xuất khẩu quốc gia. Hiện nay ở Đan Mạch có 29 cụm ngành công nghiệp chính đang hoạt động,

Ở một số nước, quá trình hình thành CLKCN được thực hiện qua việc xây dựng các diễn đàn và hội nghị thường xuyên giữa các doanh nghiệp và tổ chức liên quan đến một chuỗi giá trị cụ thể. Thông tin chiến lược (các nghiên cứu công nghệ tiềm năng và CLKCN chiến lược) thường được đưa ra trong quá trình thảo luận. Phương thức này được thực hiện khác nhau giữa các nước, phụ thuộc vào: i) Truyền thống và văn hóa quốc gia trong hoạch định chính sách; ii) Cách đối thoại giữa ngành, tổ chức nghiên cứu và Chính phủ hoạt động trong cùng một nước; iii) Thành phần cụ thể của các hoạt động kinh tế và công nghệ liên quan trong nền kinh tế của mỗi nước. Ví dụ, doanh nghiệp Scotland nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thiết lập mạng lưới liên kết thông qua việc tổ chức một chuỗi các sự kiện và hội nghị được tổ chức bởi các tổ chức hỗ trợ gặp gỡ doanh nghiệp và khuyến khích họ quan tâm chú ý đến ý tưởng liên kết vì lợi ích chung của các doanh nghiệp trong khu vực. Cách tiếp cận CLKCN thường tập trung vào các doanh nghiệp nhỏ vì những khó khăn mà họ đặc biệt vấp phải trong quá trình tăng trưởng và từ phạm vi rõ ràng sự can thiệp của Chính phủ. Các chương trình CLKCN bắt nguồn từ chính sách doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) thường được thiết kế nhằm thúc đẩy tạo mạng liên kết giữa các doanh nghiệp nhỏ và cung cấp dịch vụ chung. Điều Luật 317 của Italia có lẽ là ví dụ đầu tiên. Sự đổi mới chủ yếu của Luật này là tập trung vào DNVVN và cụ thể với phạm vi là hỗ

trợ các nhóm doanh nghiệp nhỏ hơn là chỉ tập trung vào doanh nghiệp cụ thể, mà thường là các doanh nghiệp lớn. Điều 4 của Luật này rất đáng chú ý bởi nó quy định khái niệm về “hiệp hội” của doanh nghiệp nhỏ và nhấn mạnh vào việc đem lại dịch vụ chung cho các nhóm doanh nghiệp này được gọi là “dịch vụ thực tế”. Dịch vụ thực tế cho các DNVVN của các công ty sản xuất được kỳ vọng là sẽ tăng cường năng lực cạnh tranh và cơ hội thị trường cho các doanh nghiệp thông qua việc tái cơ cấu cách thức tổ chức sản xuất và điều chỉnh quan hệ với thị trường. Đối với một số lý do, như bản chất hàng hóa công hay chi phí chuyển giao quá cao đối với các nhà cung cấp tư nhân, những dịch vụ này không phải lúc nào cũng được các doanh nghiệp vừa và nhỏ sẵn sàng cung cấp cho thị trường, do đó lúc này vai trò của Chính phủ là cần thiết. Ví dụ, trung tâm Eret ở Emilia Romagna ở Italia với nhiều hiệp hội công nghiệp và làng nghề đã cung cấp dịch vụ thực tế. Nhìn chung, sự phát triển của CLKCN ở các vùng dựa trên kinh nghiệm thành công về phát triển của các vùng công nghiệp. Các vùng này tập trung ở Đông Bắc và miền Trung Italia, các vùng có mức độ tập trung các doanh nghiệp rất cao, chủ yếu là doanh nghiệp vừa và nhỏ với các ngành công nghiệp chế tạo truyền thống. Các doanh nghiệp trong cụm công nghiệp ở các vùng có hiệu suất sinh lời cao, năng suất cao hơn các doanh nghiệp tương tự ở ngoài cụm. Ở Italia có tới 200 các cụm công nghiệp với hơn 600.000 doanh nghiệp. Ở Alpes (vùng Montblans), cụm công nghiệp dệt may với 1.300 doanh nghiệp sản xuất vải kasimia, may, thiết kế thời trang và thiết bị dệt may. Như vậy, ở Italia năng lực cạnh tranh được thể hiện không chỉ ở năng lực cạnh tranh của các sản phẩm riêng biệt được sản xuất trong nước, mà còn được thể hiện ở năng lực cạnh tranh của toàn ngành hay toàn xã hội. Chính phủ đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển của các cụm công nghiệp thông qua ưu đãi cho xuất khẩu, thu hút đầu tư, và tư vấn. Hệ thống thông tin được thiết lập và đảm bảo truy cập cho tất cả đối tượng ở cả cấp quốc gia và vùng.

Ở giai đoạn sau của quá trình phát triển CLKCN, thường thấy xuất hiện của các tổ chức cầu nối, nhằm cung cấp hàng hóa và dịch vụ theo như cầu khách hàng tới doanh nghiệp (tiếp cận thông tin và xu thế phát triển của thị trường/công nghệ, xếp hạng khách hàng, tư vấn, đào tạo, quản lý chất thải, kiểm soát ô nhiễm, giấy phép chất lượng, giải thưởng nhãn hiệu

thương mại, xúc tiến sản phẩm, hỗ trợ cải tiến, định hướng đầu vào và kiểm định sản phẩm). Kinh nghiệm phát triển CLKCN ở Italia cho thấy những tổ chức này là cần thiết để phát triển một CLKCN có sức cạnh tranh và hoạt động tốt.

CLKCN Valencia ở Tây Ban Nha lại có một nét riêng. Gần với khu vực tập trung nhiều doanh nghiệp ở một số tỉnh công nghiệp, các Viện Công nghệ đã được thành lập từ những năm 1980 và hoạt động cho đến nay. Nhiệm vụ quan trọng nhất của các Viện này là hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Valencia trong việc đổi mới công nghệ thông qua việc cung cấp dịch vụ công nghệ cần thiết nhằm tăng cường năng lực cải tiến của các doanh nghiệp này. Thực chất, nhiều doanh nghiệp đã thay đổi từ hầu hết là bất chước đến việc có năng lực tự cải tiến, cho dù chỉ là ở mức độ cải thiện tăng trưởng. Một điểm mạnh của các Viện này là sự gắn bó với CLKCN doanh nghiệp vừa và nhỏ trong vùng. Các viện hợp tác chặt chẽ với các DNVVN địa phương và sáng tạo được tri thức cụ thể, đồng thời có quan hệ tốt với các trung tâm công nghệ quốc tế. Do đó, các Viện này đóng vai trò trung gian kép: luôn theo kịp với những đổi mới công nghệ ở các khu vực khác, đồng thời có mối liên hệ chặt chẽ với các doanh nghiệp ở Valencia nhằm nắm được vấn đề của các doanh nghiệp này.

Tại Mỹ Micheal Porter là người tiên phong trong thiết kế mô hình cụm công nghiệp. Các bang Arizona, California, Florida, Minnesota, Bắc Carolina, Ohio, Oregon, Washington dẫn đầu về phát triển các cụm công nghiệp. Cụm công nghiệp tiêu biểu nhất ở Mỹ là thung lũng Silocon, với hơn 2,5 triệu lao động. Bang Ariona, với sự tham gia trung tâm Porter M, đã xây dựng chương trình đối tác chiến lược để phát triển kinh tế. Kết quả là 9 mô hình cụm công nghiệp được thành lập. Hoạt động của các cụm công nghiệp này cho thấy chúng hoạt động như mạng lưới sản xuất, với mục tiêu cùng học hỏi, cùng nghiên cứu marketing, mua sắm, sản xuất. Ở tất cả các bang của nước Mỹ đều thành lập các ủy ban về phát triển cụm công nghiệp. Các trung tâm nghiên cứu, các trường đại học cũng thực hiện nghiên cứu phát triển các cụm công nghiệp. Nguồn vốn ban đầu do chính quyền Liên bang cấp, sau đó có thể huy động nguồn vốn tư nhân. Các cụm công nghiệp của Mỹ có mức độ cạnh tranh toàn cầu rất cao.

Theo thời gian, một số nước đã thay đổi mục tiêu



và công cụ sử dụng để đẩy mạnh sự chuyên môn hóa cũng như các CLKCN theo vùng. Các chính sách cải tiến theo quá trình phát triển của CLKCN là chuỗi giá trị. Một trong những sự khác biệt đáng chú ý nhất ảnh hưởng đến việc áp dụng các công cụ là chu kỳ sống của CLKCN; thực tế, mỗi giai đoạn khác nhau của CLKCN sẽ có nhu cầu khác nhau<sup>1</sup>. Một ví dụ đáng chú ý từ trường hợp CLKCN cá hồi Chile, nơi mà các yêu cầu cũng như thực thi chính sách được cải tiến không ngừng trong suốt quá trình phát triển của hệ thống địa phương này. Đầu tiên, đầu tư tiên cạnh tranh vào nghiên cứu phát triển và những sáng kiến tiên phong cho tính rủi ro, cá hồi từ khu vực công và tư đều được ưa thích. Sau đó trọng tâm lại được chuyển sang chuẩn hóa chất lượng sản xuất, tăng quy mô sản xuất và CLKCN được hỗ trợ với cơ sở hạ tầng tốt hơn cùng các sáng kiến tiếp thị, xúc tiến tốt hơn ở nước ngoài. Cuối cùng, trong giai đoạn toàn cầu hóa hiện nay, các chính sách công giúp tăng cường chuyển giao công nghệ, nghiên cứu công nghệ sinh học và đưa ra các giải pháp kiểm soát môi trường.

Các chính sách CLKCN được thực hiện ở các cấp Chính phủ khác nhau: siêu quốc gia như Liên minh Châu Âu, cấp quốc gia, cấp địa phương. Cấp nào nên thực thi chính sách nào sẽ được quyết định dựa vào một số yếu tố, như ảnh hưởng của tác động tràn (spillover) tích cực được mong đợi từ CLKCN cần được hỗ trợ, nguồn lực và các công cụ hiện có, năng lực thiết kế và thực thi chính sách này. Hơn thế nữa, sự phối hợp của vai trò vùng và quốc gia trong những chính sách phụ thuộc nhiều vào khung thể chế. Những nước theo khung cơ chế tập trung hay trung ương lập quyền có thể đơn giản phát triển chương trình ở cấp quốc gia. Các quốc gia liên bang và một số quốc gia trung ương lập quyền nhất định phải dựa vào ưu đãi tài chính để lôi kéo thêm các Chính phủ tiểu bang tự trị. Chiến lược tăng cường phối hợp chính sách cụm giữa các cấp bao gồm một số tiếp cận thông thường đối với môi quan hệ liên chính phủ theo chiều dọc. Chính sách CLKCN cũng được tăng cường trực tiếp hay gián tiếp thông qua các dòng chính sách khác nhau như: như chính sách phát triển kinh tế vùng, chính sách cải tiến/công nghệ/khoa học, chính sách doanh nghiệp/ngành, và thậm chí chính sách giáo dục cấp cao hơn. Một chính sách CLKCN có thể liên quan nhiều mảng của một số dòng chính sách tuy thuộc vào mức độ có chung mục tiêu.

Tổng quan kinh nghiệm chính sách về CLKCN chỉ rõ một số bài học về thiết kế chương trình chính sách CLKCN, những bài học này ít nhất cũng giúp tăng cường khả năng thành công của các chương trình trong những mục tiêu cuối cùng, bao gồm tăng cường năng lực cạnh tranh và phúc lợi xã hội.

Trước hết, sự can thiệp chính sách công chỉ có thể được điều chỉnh nếu có thất bại thị trường hay thất bại mang tính hệ thống. Hơn thế nữa, một chính sách CLKCN không nhất thiết phải tương ứng với một hướng dẫn chính sách hay luật mới chỉ dành riêng cho việc phát triển CLKCN, thông thường, chính sách có xu hướng lồng chính sách phát triển CLKCN vào chiến lược chính sách hiện thời, ví dụ chính sách doanh nghiệp vừa và nhỏ, chính sách công nghiệp...

Một số bài học khác chỉ ra các nguyên tắc chính sách hàng đầu khi thiết kế chính sách phát triển CLKCN toàn diện là:

- Tránh định hướng trọng điểm vào việc hỗ trợ trực tiếp ngành và doanh nghiệp hay hạn chế cạnh tranh trên thị trường.

- Chuyển dịch từ sự can thiệp trực tiếp sang khuyến khích gián tiếp.

- Không cố gắng để quản lý hay sở hữu trực tiếp trong các sáng kiến CLKCN, mà chỉ để Chính phủ cơ bản đóng vai trò xúc tác và môi giới gắn kết các thành viên lại với nhau và cung cấp sáng kiến cho quá trình đổi mới và phát triển CLKCN.

- Các mục tiêu, việc cấp vốn và thời hạn cần rõ ràng, thực tế phù hợp với mục tiêu của chương trình.

- Đảm bảo chương trình phù hợp với từng điều kiện CLKCN và vùng cụ thể đồng thời linh hoạt với các công cụ sử dụng sao cho phù hợp với các điều kiện khác nhau.

Ngoài ra, cần chú ý tới những rủi ro liên quan đến những chính sách này mà quá trình thiết kế sáng kiến cụm cần thận trọng, giảm thiểu:

- Lựa chọn mô hình và đóng khung CLKCN và công nghệ hiện tại, điều này cản trở các CLKCN hay công nghệ mới phát triển cũng như có khả năng kìm hãm cạnh tranh.

- Sự tham gia chưa thỏa đáng của khu vực tư nhân.

- Chú trọng quá mức vào một ngành nhất định hay quá phụ thuộc vào một số doanh nghiệp.

- Dựng hàng rào đối với sự hợp tác liên ngành, hợp tác này ngày càng quan trọng đối với quá trình đổi mới.

- Hỗ trợ CLKCN quá phân khúc vì ranh giới hành chính, khu vực chức năng của CLKCN mở rộng ranh giới này.

Cuối cùng là vấn đề liên quan đến tính đồng bộ chính sách bên trong và giữa các cấp chính quyền. Việc phối hợp chính sách giữa cấp tỉnh và quốc gia về cơ bản cần tránh trùng lặp, chồng chéo, hay tệ hơn là mâu thuẫn giữa các công cụ chính sách khác nhau và các cấp độ quản lý khác nhau.

## **2. Bài học kinh nghiệm đối với xây dựng chính sách CLKCN Việt Nam**

Trước khi đề cập các bài học kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam, nên đề cập chủ trương của Việt Nam trong phát triển CLKCN và có thể trích dẫn một đoạn trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 – 2020 về vấn đề này (“Phát huy hiệu quả các khu, cụm công nghiệp và đẩy mạnh phát triển công nghiệp theo hình thức cụm, nhóm sản phẩm tạo thành các tổ hợp công nghiệp quy mô lớn và hiệu quả cao...” – Văn kiện Đại hội lần thứ XI. NXB Chính trị quốc gia, 2011, trang 113). nhấn mạnh để thành công cần tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài về chính sách phát triển CLKCN.

Việc nắm rõ nền tảng kinh tế - xã hội cũng thể chế của một đất nước là điều kiện tiên quyết cho việc hoạch định và thực thi chính sách CLKCN. Bước này đặc biệt quan trọng đối với Việt Nam, một quốc gia đang trong quá trình chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

Trên cơ sở phân tích nghiên cứu thực tế của tác giả và các tài liệu liên quan đến khuôn khổ thể chế và nền kinh tế xã hội hiện tại có thể thấy trở ngại trong quá trình thiết kế và thực thi chính sách CLKCN. Như trong các nghiên cứu của các chuyên gia, CLKCN không thể hình thành một cách nhân tạo bằng chính sách công. Điều này ngụ ý rằng chiến lược phát triển CLKCN nên được xác định trên cơ sở tiềm năng hiện có; do đó, Chính phủ nên xác định những CLKCN hiện có và xác định mầm mống có thể phát triển thành những CLKCN có tính cạnh tranh. Vậy Chính phủ có thể nhìn vào đâu? Sự tích tụ đáng kể của các doanh nghiệp hoạt động trong cùng một ngành đã tồn tại ở nhiều tỉnh ở Việt Nam. Một nghiên cứu cơ sở của UNIDO (2010b) đã

nêu bật sự tồn tại tập trung của các doanh nghiệp ở một số tỉnh và ngành. Điều này có thể hình thành nên mục tiêu chính sách tiềm năng. Trong đó, số lượng lớn các DNVVN địa phương trong hầu hết khu vực tập trung doanh nghiệp theo ngành, các tập đoàn đa quốc gia nước ngoài và ngành công nghiệp hỗ trợ thường đóng một vai trò quan trọng trong những khu vực tập trung doanh nghiệp này.

Bằng chứng thực tế này là gợi ý rằng các CLKCN ở Việt Nam đã ra đời một cách tự nhiên khi tập trung về mặt địa lý của doanh nghiệp hoạt động trong cùng hay các lĩnh vực liên quan (ví dụ, cụm liên kết ngành nông nghiệp ở đồng bằng châu thổ sông Cửu Long hay trang trại nuôi cá ở các khu vực duyên hải khác; hay các cụm liên kết công nghiệp nhẹ ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận). Tuy nhiên, những CLKCN này phần lớn đang ở thời kỳ phôi thai và thường chỉ tập trung vào phạm vi hẹp mà không mở rộng sang lĩnh vực ngành công nghiệp hỗ trợ và liên quan, còn hạn chế về hợp tác chủ động giữa các doanh nghiệp.

Một rủi ro cần phải tránh là nỗ lực hỗ trợ tất cả các vùng tập trung doanh nghiệp hiện có, hay nói cách khác, dàn trải nguồn lực quá mỏng dành cho chính sách CLKCN. Cần phải lựa chọn CLKCN nào cần được hỗ trợ. Điều này cần phải có công cụ hiệu quả để phân tích và phân tích các CLKCN, và đầu tư nguồn lực hợp lý trong giai đoạn điều tra và thử nghiệm trước khi có can thiệp tổng thể. Về nguyên tắc, một nguyên tắc hướng dẫn đúng đắn là phân bổ nguồn lực đến nơi mà các doanh nghiệp địa phương hoặc các tổ chức địa phương sẵn sàng tổ chức và thực thi chính sách CLKCN. Nói cách khác, chính sách sẽ hiệu quả hơn đối với các bên tham gia CLKCN nhận thức được tầm quan trọng của các hoạt động hướng tới phát triển CLKCN như là một tập thể hơn là hoạt động chỉ hướng tới từng cá nhân doanh nghiệp. Việc thực hiện cách tiếp cận này ngụ ý rằng Chính phủ nên thiết kế một cơ chế qua đó các CLKCN tiềm năng bộc lộ được mong muốn tham gia và phát triển sáng kiến cụm liên kết. Ở Việt Nam, rủi ro của cách tiếp cận từ trên xuống tới:

- Mức độ không đồng nhất giữa các tỉnh về mặt chất lượng quản trị thể chế.

- Sự khác biệt lớn giữa các ngành và tỉnh về sự phát triển khu vực kinh tế tư nhân, cụ thể là các DNVVN, sự khác biệt trong tổ chức của các tổ chức trung gian như hiệp hội kinh doanh, bộ phận có khả

năng có tiếng nói chung đại diện cho doanh nghiệp

Một sáng kiến CLKCN năng động nhất trong các tỉnh với năng lực quản lý phù hợp có thể tăng mức độ thành công của chính sách và đại diện cho mô hình áp dụng tốt nhất cho các CLKCN tỉnh khác học hỏi theo.

Trước khi xem xét các nét đặc thù của chính sách CLKCN, cần nhấn mạnh rằng các công cụ chính sách phát triển CLKCN sẽ chỉ có hiệu quả với nỗ lực chung xóa bỏ rào cản đối với khu vực tư nhân và đặc biệt là DNVVN, những doanh nghiệp nhìn chung ít nguồn lực hơn để vượt qua những khó khăn này. Nỗ lực để tạo một môi trường kinh doanh giảm thiểu rào cản gây hạn chế năng lực cạnh tranh của khu vực tư nhân là điều kiện cơ bản tiên quyết đối với việc phát triển thành công CLKCN.

So sánh Việt Nam với các nước khác có cùng mức độ phát triển có thể thấy rằng, Chính phủ cần tăng cường quy mô và chất lượng của hệ thống đổi mới cải tiến tư nhân, coi điều này là rào cản trong việc phát triển CLKCN thành công bởi vì các doanh nghiệp trong và ngoài nước đang chủ yếu khai thác yếu tố tiềm năng sẵn có trong nước: nhân công lao động giản đơn giá rẻ. Tính hợp tác giữa các doanh nghiệp và trường học cũng như các tổ chức nghiên cứu còn hạn chế.

Sự thiếu phối hợp cùng với sự phức tạp của bộ máy hành chính được bộc lộ rõ bởi quá nhiều kế hoạch tổng thể được thông qua trong vòng 5 năm gần đây, thường với các chính sách mâu thuẫn hay chồng chéo nhau. Sự thiếu đồng bộ đi kèm bởi cơ chế lỏng lẻo về kiểm tra và đánh giá những mục tiêu ở trong kế hoạch tổng thể. Tính phức tạp về mặt hạn chế hiện hành có thể gây cản trở cho việc thực thi hiệu quả chính sách CLKCN, do đó các nhà hoạch định chính sách nên đảm bảo rằng chính sách CLKCN không làm tăng tính phức tạp này trong hoạch định chính sách ở Việt Nam. Dựa trên kinh nghiệm nhiều nước khác, việc thực thi chính sách CLKCN có thể được coi như cơ hội tiến hành các hoạt động phối hợp có hệ thống và tạo nên hình mẫu tốt nhất có thể nhân rộng sang chính sách khác.

Yếu tố cuối cùng có thể cản trở quá trình thực thi chính sách CLKCN là thiếu một hiệp hội doanh nghiệp đại diện có năng lực. Vai trò của các hiệp hội kinh doanh trong cụm là cần thiết vì họ gắn kết Chính phủ với doanh nghiệp, thông thường thông qua vai trò tăng cường ảnh hưởng và danh tiếng của

các CLKCN. Các hiệp hội này chuyển tải chính sách đến với doanh nghiệp và chuyển yêu cầu của doanh nghiệp lên Chính phủ. Hơn nữa, sự hiện diện của các hiệp hội này đóng vai trò cơ bản trong việc hình thành thể chế quản trị CLKCN hiệu quả.

*Một số khuyến nghị cơ bản chính sách đối với Việt Nam*

Các nhà nghiên cứu về việc ban hành các chính sách cần có quá trình thống kê, khảo sát và điều tra trên thực hiện để việc ban hành các chính sách hỗ trợ phát triển, ưu đãi cho CLKCN trong các khoảng thời gian khác nhau của đời sống doanh nghiệp có thể bám sát thực tế hơn, từ đó thì các khu vực, các địa phương dễ dàng áp dụng và thụ hưởng được những lợi ích mà các nội dung này mang lại. Cũng thống qua các chính sách thì các khoản hỗ trợ cần mang tính công bằng, phù hợp với đặc điểm cụ thể và khả năng phát triển của các địa phương khác nhau để mỗi hạn mức được cấp sẽ mang lại được tính kinh tế của nó, đồng thời việc hỗ trợ nên tập trung cho những khu vực thực sự có điều kiện phát triển và cấp bách phải phát triển chứ không nên đầu tư dàn trải, đặc biệt là với đặc thù hạn chế về đất đai như các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng việc hỗ trợ để phát triển các CLKCN sẽ mang lại hiệu quả và lợi ích lớn lao.

Xét về đối tượng hỗ trợ khi thực hiện kinh doanh tại các cụm công nghiệp, với đối tượng thụ hưởng chính sách phát triển CLKCN là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, doanh nghiệp làng nghề có năng lực về tài chính và công nghiệp còn hạn chế, quyết định về hỗ trợ ban hành các chính sách ưu đãi phát triển cho các CLKCN cần phải lớn hơn cả chính sách hỗ trợ phát triển các cụm công nghiệp, nhất là tại các vùng đặc biệt khó khăn. Đạt được mức độ hỗ trợ mạnh mẽ như vậy, chính sách phát triển các CLKCN mới đủ sức phát huy tính hiệu quả, giúp các đơn vị đó có thể phát triển vững mạnh, tạo ra việc làm cho người dân lao động cũng như góp một lượng lớn vào thu nhập chung của nền kinh tế.

Bên cạnh đó, danh mục các dự án được hỗ trợ nguồn vốn ngân sách cần ưu tiên hơn nữa cho việc xây dựng các hệ thống xử lý chất thải, nước thải, trồng cây xanh giúp cho các CLKCN phát triển bền vững và bảo vệ môi trường. Đặc biệt, với nguồn vốn ngân sách còn hạn chế, các Bộ ban ngành cần tiến hành rà soát lại các dự án, trong đó tập trung vào các dự án tại địa bàn quan trọng, có tác dụng phát triển

ngành nghề, phát triển nông thôn, tạo sự chuyển biến rõ rệt về cơ cấu công nghiệp.

Tóm lại, giống như bất cứ sự can thiệp chính sách nào của Nhà nước, con đường phát triển cụm liên kết công nghiệp tại Việt Nam sẽ gặp ghềnh với nhiều khó khăn có thể xảy ra. Tuy nhiên, những bài học chính sách của quốc tế là kinh nghiệm cần thiết đối với Việt Nam. Các tiếp cận thí điểm sẽ giúp các

nhà hoạch định chính sách xác định và từ đó khắc phục những khó khăn tồn tại. Chính sách CLKCN không chỉ là một loạt các chương trình hành động được quyết định bởi một ai đó tại một nơi nào đó mà là một quá trình liên quan đến nhiều đối tượng. Những đối tượng này phải nhất trí về mức độ ưu tiên và các chương trình hành động và phải hành động theo trách nhiệm của mình với cách thức hợp tác và kịp thời. □

1. Do những thay đổi không ngừng trên thị trường, cạnh tranh và công nghệ, CLKCN xu hướng tiến hóa liên tục, một số CLKCN suy tàn hoặc chết trong khi một số khác hình thành và phát triển. Khi các cụm tiến hóa, các nhân tố đem lại thành công cũng thay đổi. Các yếu tố kinh tế hình thành lên cụm có thể khác với các yếu tố làm cụm phát triển. Một khi cụm đã hình thành, các tác động phản hồi tích cực sẽ giúp CLKCN phát triển.

#### **Tài liệu tham khảo:**

Trương Chí Bình, Đánh giá khả năng phát triển hệ thống cụm liên kết công nghiệp như một công cụ của chính sách công nghiệp quốc gia, (Đề tài cấp Bộ), Bộ Công thương 2008.

Nguyễn Ngọc Sơn, “Phát triển cụm ngành công nghiệp trên thế giới và gợi ý chính sách cho Việt Nam”, Tạp chí Kinh tế và phát triển 7/2011

Nguyễn Văn Thanh, “Kinh nghiệm phát triển các cụm liên kết công nghiệp ở các nước đang phát triển”, Tạp chí Kinh tế và chính trị thế giới số 6, 200.

Tea Petrin, “Cụm liên kết ngành – một công cụ chính sách nâng cao năng lực cạnh tranh và thúc đẩy kinh tế tri thức”, Tạp chí Quản lý kinh tế, số chuyên đề 2011.

### **Policies for developing industrial clusters in some countries and lessons for Vietnam**

#### *Abstract:*

*Vietnam has been endeavouring to be an important part of global value chains. In order to integrate successfully into the global economy, Vietnam has to improve the competitiveness and deeply participate in the process of labour division in the region and the world. Many policies have been promulgated to improve productive forces and technologies. One of those policies is to build industrial zones and industrial clusters that are crucial requirements for investment attraction, technology transfer, highly skilled workforce training. This paper introduces policies for developing industrial clusters in some countries and lessons for Vietnam in light of effective and sustainable development.*

---

#### **Thông tin tác giả:**

**\*Nguyễn Kế Nghĩa**, thạc sĩ

- Nơi công tác: Khoa Quản trị kinh doanh, Đại học Kinh tế quốc dân

Email: nguyenkenghiakt@yahoo.com

**\*\*Phan Đăng Tuất**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Nơi công tác: Tổng công ty rượu bia nước giải khát Sài Gòn

Email: tuatpd@moit.gov.vn