

CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN CỤM NGÀNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Lê Hồng Giang*

1. Khái niệm Cụm ngành

Được phát triển bởi M. Porter (1990), khái niệm “cụm ngành” (cluster) được sử dụng một cách phổ biến trong việc hoạch định các chính sách công cộng và kinh tế. Cụm ngành, theo Porter, là một nhóm các công ty, tổ chức hiệp hội liên quan với nhau trong một lĩnh vực cụ thể, cùng tập trung tại một khu vực địa lý, liên kết dựa vào những khía cạnh tương đồng và bổ sung.

Từ lý thuyết đến thực tiễn tiếp cận cluster ngành, nhiều khái niệm lý thuyết nhằm giải thích lý do cho việc tập hợp các ngành giới hạn trong một phạm vi địa lý cho các hoạt động kinh tế (Bekele and Jackson, 2006). Cluster ngành là “tập hợp theo khu vực các doanh nghiệp, nhà cung cấp và dịch vụ có mối liên kết với nhau trong các ngành liên quan. Cluster có nghĩa rộng hơn so với ngành, bởi các liên kết trong hoạt động kinh tế. Chúng không tập trung vào một ngành, mà điều có ý nghĩa nhất đó là mối liên kết trong nền kinh tế khu vực” (Porter, 1998; 2000).

Cluster không đơn giản là sự hiện diện của một doanh nghiệp lớn hay nhiều doanh nghiệp trong cùng một ngành. Hơn thế nữa, việc nhận diện cluster trong khu vực nhằm phát huy năng lực của các doanh nghiệp trong một ngành theo các cách thức tương tác để giành lợi thế cạnh tranh thông qua việc tạo ra giá trị hay hợp tác nguồn lực trong việc sản

xuất hàng hóa (Mayer, 2005). Vì vậy, chiến lược cluster tập trung vào các mối quan hệ giữa các doanh nghiệp chứ không phải một doanh nghiệp cụ thể. Chiến lược cluster dựa trên giả định rằng việc tạo ra giá trị ở một khu vực để đem lại lợi thế cạnh tranh cho các doanh nghiệp trong khu vực đó. Thậm chí, các doanh nghiệp đó cũng có thể là đối thủ cạnh tranh trong cùng ngành.

Thông qua phân tích cluster, chúng ta có thể phân biệt các cluster hiện hữu, cluster tiềm năng và các ngành hỗ trợ. Sự khác biệt giữa các cluster hiện hữu và tiềm năng, đó là các cluster hiện hữu cho thấy các bằng chứng về phân đoạn ngành đã được hình thành trong khu vực tốt hơn so với quốc gia. Các cluster có khả năng tạo ra giá trị và sản phẩm cạnh tranh quốc tế. Với những cluster hiện hữu, có một bằng chứng cho thấy các mối tương tác chính thức hoặc phi chính thức giữa các doanh nghiệp. Khác hẳn với cluster hiện hữu và tiềm năng, các ngành hỗ trợ không biểu thị các đặc tính của một cluster cụ thể. Các ngành hỗ trợ biểu thị thông qua các nỗ lực phát triển kinh tế trong từng thời kỳ cụ thể, nhằm nhận diện các cơ hội để duy trì hay thu hút các doanh nghiệp.

Porter cho rằng lý thuyết phát triển kinh tế được thừa nhận trước đây xem xét chiến lược phát triển nền kinh tế dựa trên lợi thế so sánh trong trao đổi thương mại quốc tế, được xác định bởi khả năng của các yếu tố như đất đai, nguồn lực thiên nhiên, lao động và qui mô dân số địa phương. Tuy nhiên trong bối cảnh hiện nay, do tiến bộ của kỹ thuật - công nghệ

Lê Hồng Giang, Thạc sỹ kinh tế, Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Quảng Ninh.

sản xuất và đổi mới trong các công ty, lợi thế cạnh tranh của một địa phương còn phụ thuộc vào năng lực cạnh tranh của các công ty đóng trên địa bàn. Theo Porter, mặc dù có những đặc điểm khác nhau cũng như đặc thù của các quốc gia, nhưng tất cả các nền kinh tế cạnh tranh đều có một đặc điểm chung, đó là sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong nước. Nếu xét ở góc độ tĩnh thì các doanh nghiệp mạnh của quốc gia có thể hưởng lợi thế cạnh tranh về phạm vi hoạt động. Tuy nhiên thực tế lại chịu chi phối chủ yếu của các điều kiện luôn biến động, và chính ở đây buộc các doanh nghiệp phải tăng năng suất và đổi mới; cạnh tranh ngầm xảy ra, đặc biệt cạnh tranh càng dữ dội khi các đối thủ cạnh tranh theo không gian. Điều này càng đúng khi hiệu quả của việc này là tiêu diệt những lợi thế về địa điểm tĩnh và buộc các doanh nghiệp phát triển các lợi thế động.

2. Các chính sách phát triển Cụm ngành

Porter nhấn mạnh sự cần thiết phải tạo ra một môi trường kinh doanh tốt nhất cho các doanh nghiệp trong vùng. Các doanh nghiệp sẽ có nhiều thuận lợi khi tham gia vào dây chuyền công nghiệp và khi có quan hệ chặt chẽ với các ngành liên quan. Sự gần gũi về không gian giữa những ngành công nghiệp đang phát triển theo chiều hướng đi lên hoặc đi xuống hỗ trợ cho việc trao đổi thông tin và thúc đẩy sự liên tục trao đổi ý kiến và các sáng kiến đổi mới. Các điều kiện đầu vào ưu đãi như khả năng cung ứng nguồn nhân lực nhiều với giá nhân công rẻ, giàu tài nguyên thiên nhiên có thể đem lại lợi nhuận cho các doanh nghiệp. Tuy nhiên, về lâu dài thì những yếu tố này khó có thể mang lại lợi thế cạnh tranh cho doanh nghiệp. Có thể những bất lợi về các yếu tố đầu vào này buộc các doanh nghiệp phải hành động một cách sáng tạo và là động lực thúc đẩy họ tìm ra yếu tố tạo nên lợi thế cạnh tranh cho mình.

Các điều kiện về cầu mà chủ yếu là khách hàng luôn gây áp lực đối với các doanh nghiệp, buộc các doanh nghiệp phải thường

xuyên đổi mới, nâng cao năng lực cạnh tranh của mình. Cầu trên thị trường nội địa vùng càng lớn thì sẽ khuyến khích tăng tối đa kinh tế theo quy mô. Bên cạnh đó nhu cầu thị trường ngày càng tăng cùng với sự đa dạng về nhu cầu của người tiêu dùng tạo áp lực cho các doanh nghiệp trong vùng buộc các doanh nghiệp này phải đổi mới nhanh chóng đáp ứng nhu cầu thị trường. Khi cạnh tranh càng được địa phương hoá thì các doanh nghiệp càng cảm nhận được sự cạnh tranh đó càng trực tiếp hơn, gần hơn, do đó kết quả hoạt động của họ càng cao hơn.

Theo lập luận của Porter, điều quan trọng không phải là những gì một quốc gia hay khu vực sản xuất, mà là cách thức sản xuất để tăng trưởng và cạnh tranh. Về mặt lý thuyết, bất kỳ một khu vực hay quốc gia nào cũng có thể phát triển các cụm ngành cạnh tranh nếu như tập trung nỗ lực để gia tăng năng lực. Tuy nhiên, sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong vùng và giữa các vùng phải được xem xét một cách có hệ thống. Nghĩa là phải xem xét sự cạnh tranh đó gắn với những yếu tố quyết định sau:

Yếu tố thượng tầng: Các mô hình theo định hướng phát triển của tổ chức kinh tế và chính trị; Các hệ thống giá trị, khuyến khích đào tạo và cạnh tranh; tình trạng xã hội của các chủ doanh nghiệp; năng lực hoạch định tầm nhìn và xác định chiến lược; liên kết xã hội, vốn xã hội.

Các yếu tố vĩ mô: Các điều kiện khung pháp lý và chính trị, kinh tế vĩ mô theo định hướng cạnh tranh ổn định; Chính sách tỉ giá hối đoái; chính sách tiền tệ và chính sách tài chính; chính sách thương mại và bảo hộ người tiêu dùng; các yếu tố ở mức trung gian; các chính sách mục tiêu nhằm củng cố khả năng cạnh tranh của ngành; chính sách khuyến khích xuất khẩu; chính sách khu vực; chính sách công nghiệp; chính sách môi trường; chính sách giáo dục; chính sách công nghệ; chính sách khuyến khích kinh tế.

Các yếu tố vi mô: Nỗ lực của các doanh nghiệp trong nội bộ để cải thiện hiệu quả chất lượng, tính linh hoạt, sự phản ứng nhanh và chiến lược kinh doanh. Sự hợp tác, các mạng lưới, liên minh chính thức và không chính thức, đào tạo tập thể.

Bằng cách xem xét các khía cạnh trên, các chính sách cụm ngành tập trung vào bốn nhóm sau:

Thứ nhất, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ của chính phủ: Các cụm ngành cung cấp một tiến trình cung cấp dịch vụ đáp ứng nhu cầu của ngành bởi chúng được định hướng vào vấn đề chứ không phải định hướng vào chương trình. Các cụm ngành có khuynh hướng dịch chuyển từ việc tìm kiếm nhu cầu từ các chương trình sang đánh giá nhu cầu khách hàng và giải quyết vấn đề phức hợp - từ nhu cầu độc lập đến nhu cầu phụ thuộc, từ mối quan tâm cá nhân đến quan tâm tập thể. Điều này đòi hỏi phải có các nhóm gồm nhiều cơ quan đại diện phối hợp với nhau, hiểu được cụm ngành và nói được ngôn ngữ chung.

Thứ hai, đầu tư trọng điểm vào các cụm ngành. Chính quyền khu vực định hướng đầu tư vào các ngành và phát triển thành các cụm ngành cạnh tranh cho khu vực với sự hỗ trợ của các trung tâm nghiên cứu, nghiên cứu và phát triển, và thương mại hóa.

Thứ ba, tái thiết hay tái tổ chức các liên minh và tổ chức cụm ngành bao gồm: Thúc đẩy hình thành các liên kết với bên ngoài, khuyến khích kênh truyền thông giữa các cụm ngành và phát triển nguồn nhân lực cho cụm ngành. Một nguồn lực quan trọng nhất đối với các cụm ngành trong nền kinh tế hiện nay là nguồn nhân lực. Tiếp cận nguồn lao động để biết cách thức vận dụng tri thức vào các quá trình kinh doanh là chìa khóa thành công. Chiến lược phát triển nguồn nhân lực phải đảm bảo cho các doanh nghiệp có thể tiếp cận nguồn nhân lực có chuyên môn. Điều

này cần phải thực hiện các hoạt động liên kết lực lượng lao động với các chiến lược phát triển kinh tế.

Thứ tư, phát triển lực lượng lao động chuyên môn hóa và tay nghề cao: Hình thành các trung tâm phát triển kỹ năng cụm ngành; Tăng cường chất lượng lao động; Liên kết với các trung tâm đào tạo và giới thiệu việc làm và Hỗ trợ các liên kết phát triển kỹ năng trong khu vực

Cách tiếp cận chính sách hiện nay về chuyên môn hoá và chính sách ngành của Việt Nam vẫn dựa vào việc xây dựng các DNNN trở thành các tập đoàn anh cả của quốc gia, cấp tín dụng ưu đãi cho các công ty riêng lẻ và xây dựng những khu vực có hạ tầng hoàn chỉnh và chuyên biệt (khu công nghiệp). Đã có nhiều bản chiến lược hay quy hoạch tổng thể của các ngành được xây dựng, nhưng gần như không có sự kết nối, phối hợp, hay triển khai thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch này, cũng chưa có cơ chế đối thoại một cách có hệ thống với các cụm ngành đang tồn tại và phát triển trong nền kinh tế. Có rất ít liên kết giữa các nỗ lực riêng lẻ, mang tính cục bộ của chính sách ngành như can thiệp và trợ cấp với các chính sách có liên quan như thu hút FDI, đào tạo kỹ năng lao động hay phát triển hạ tầng.

Cách tiếp cận chính sách mới cần tập trung vào các cụm ngành và chuỗi giá trị, thay vì các công ty riêng lẻ hay các chuyên ngành hẹp, riêng biệt. Mục tiêu của chính sách là tăng năng suất, chứ không phải tăng lợi nhuận của một vài công ty đơn lẻ nào đó. Đối với các ngành và cụm ngành đang tồn tại, sự phối hợp và những động lực hình thành cụm ngành cần được củng cố để các cụm ngành phát triển đúng nghĩa chứ không chỉ đơn thuần là một nhóm doanh nghiệp

cùng đặt tại một địa điểm. Cùng với việc củng cố các mối liên kết nội bộ trong một cụm ngành, cần xây dựng các liên kết với bên ngoài cụm ngành, dọc theo chuỗi giá trị mà doanh nghiệp đang tham gia. Các cụm ngành được xây dựng xoay quanh các doanh nghiệp MNCs tiên phong sẽ là bộ phận để các công ty trong nước tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu. Các ưu tiên chính sách cần tập trung vào việc tạo dựng một môi trường để kích thích việc hình thành các mối liên kết và hiệu ứng lan toả tích cực trong cụm ngành. Các chính sách cụm ngành hiện đại khác về cơ bản với các chính sách can thiệp kiểu truyền thống là những chính sách thường nhắm tới các công ty hay các ngành cụ thể thông qua các biện pháp trợ cấp hoặc bảo hộ. Các chính sách cụm ngành hiện đại cần mở ra cho tất cả các cụm ngành sẵn sàng và có khả năng nâng cấp, nhưng cũng hỗ trợ sự trỗi dậy của các cụm ngành mới. Chính phủ cần khuyến khích các doanh nghiệp trong cụm ngành cạnh tranh ở mức độ cao hơn thay vì bảo vệ họ khỏi cạnh tranh. Các chính sách có liên quan của chính phủ (phát triển vùng, kỹ năng lao động, đầu tư hạ tầng, thu hút FDI, cải cách thể chế, v.v.) cần được xây dựng xoay quanh và lấy chính sách cụm ngành làm trung tâm nhằm đưa ra được những gói giải pháp chính sách đồng bộ và toàn diện để giải quyết các vấn đề phát triển của từng ngành cụ thể. Việc định hướng chính sách lấy cụm ngành làm trung tâm sẽ giúp tăng hiệu quả về mặt đầu tư cho chính sách của Chính phủ trong khi giảm thiểu những can thiệp làm méo mó chính sách.

3. Một số kiến nghị

Trong thời gian tới ở Việt Nam cũng cần phải nghiên cứu để phát triển một số Cụm ngành khi hội tụ đủ điều kiện. Một số chính

sách và cơ chế cụ thể được đề xuất như sau:

Một là, sắp xếp lại các công cụ chính sách hiện nay (thu hút FDI, phát triển kỹ năng lao động, khu công nghiệp, phát triển doanh nghiệp tư nhân, v.v.) theo hướng gắn với hình thành và phát triển các cụm ngành. Việc xây dựng chính sách lấy cụm ngành làm trung tâm sẽ giúp nâng cao hiệu quả, hiệu lực và đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành theo hình thức phối hợp công – tư.

Hai là, thực hiện các dự án thí điểm hình thành cụm ngành hoặc mạng lưới các nhà cung cấp trong nước, các doanh nghiệp phụ trợ xoay quanh hạt nhân là các doanh nghiệp nước ngoài hoặc DNNN quy mô lớn. Khu công viên khoa học Hsinchu của Đài Loan (HSP) là một ví dụ tốt về việc dựa trên tinh thần hình thành cụm ngành để nâng cao hiệu quả của khu công nghiệp. Chính phủ đã xây dựng khu công viên khoa học này nằm gần các trường và viện nghiên cứu hàng đầu của Đài Loan (Chiaotung và Tsinghua) và Viện nghiên cứu Công nghệ công nghiệp Đài Loan, cung cấp những hỗ trợ tài chính hấp dẫn và tập trung thu hút đầu tư vào một nhóm ngành cụ thể với tiềm năng liên kết giữa các ngành cao.

Ba là, tiến hành lập bản đồ phân bố các cụm ngành trên cả nước nhằm định vị và đánh giá thực trạng tình hình phát triển các cụm ngành hiện nay trên cả nước. Cơ sở dữ liệu về các cụm ngành được lập từ dự án này có thể kết hợp với việc xây dựng một Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Cấp Vùng (RCI) để phục vụ cho việc thiết kế các chính sách cụm ngành và chính sách phát triển vùng phù hợp với từng vùng, từng địa phương. Chỉ số này

sẽ đánh giá toàn diện các nền tảng cạnh tranh vĩ mô và vĩ mô của địa phương đặt trong bối cảnh liên kết vùng, bổ sung cho chỉ số Năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh (PCI) hiện nay với trọng tâm đánh giá tập trung vào sự năng động trong điều hành của chính quyền địa phương để tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi cho khu vực tư nhân. Qua thời gian, cơ sở dữ liệu và những kết quả nghiên cứu của dự án lập bản đồ phân bố cụm ngành này có thể được phát triển thành một chương trình đào tạo chính sách về cụm ngành.

Bốn là, khuyến khích việc xây dựng và thực hiện các dự án, sáng kiến thí điểm về cụm ngành thông qua việc thành lập một Quỹ Sáng kiến Phát triển Cụm ngành Việt Nam nhằm cấp tài trợ cho việc xây dựng chiến lược phát triển các cụm ngành dựa trên các đề án được trình lên Quỹ và được một hội đồng thẩm định quốc tế đánh giá, xét duyệt theo một quy trình công khai. Các dự án này sẽ được đánh giá và lựa chọn dựa trên khả năng cũng như tiềm năng nâng cấp các cụm ngành ra sao. Vốn tài trợ ban đầu có thể chỉ phục vụ cho giai đoạn phân tích và xây dựng chiến lược, còn sau đó giai đoạn triển khai thực hiện có thể do các chương trình phát triển ngành, cụm ngành của Chính phủ tài trợ.

Phát triển cụm ngành công nghiệp ở Việt Nam ngày càng được các nhà hoạch định chính sách quan tâm. Trên góc độ kinh tế vĩ mô, trong điều kiện thực hiện chiến lược công nghiệp hoá tại Việt Nam, việc nghiên cứu lý luận và kinh nghiệm của các nước đã

thực hiện thành công công nghiệp hoá là hết sức cần thiết. Với vai trò quan trọng, việc phát triển cụm ngành công nghiệp với sự quan tâm đầy đủ đến công nghiệp hỗ trợ đang trở thành một trong những điều kiện then chốt để phát triển nền công nghiệp có sức cạnh tranh, có khả năng tham gia vào chuỗi giá trị quốc tế, trong đó có phân công lao động, thu hút nguồn lực tài chính và công nghệ góp phần thúc đẩy tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Porter, Michael E. (2002), “*Competitiveness and the Role of Regions*”, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, The Center For Houston’s Future, Houston, Texas.
- Porter, M. E. (1998) On Competition. Boston: *The Harvard Business Review Book Series*.
- Porter, M. E. (2000) Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Economy, *Economic Development Quarterly*, 14 (1): 15-34.
- Báo cáo năng lực cạnh tranh của Việt Nam 2009 – 2010, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) và Học viện Năng lực Cạnh tranh Châu Á của Singapore (ACI)- Michael E.Porter Chủ tịch Hội đồng Tư vấn Quốc tế của ACI.