

Thực hiện chính sách kinh tế của Đảng, Chính phủ qua phát triển cụm tương hỗ vùng kinh tế

HOÀNG SỸ ĐỘNG*
VŨ QUỐC HUY**

Chính sách kinh tế lớn về cơ cấu lại kinh tế (CCLKT), đổi mới mô hình tăng trưởng (ĐMMHTT) và nâng cao năng lực cạnh tranh (NLCT) đã được ban hành gần 10 năm tại các Văn kiện Đại hội, Nghị quyết của Đảng và đề án tổng thể, đề án ngành quan trọng của Chính phủ. Tuy nhiên, đến nay, kết quả CCLKT, ĐMMHTT và nâng cao NLCT Việt Nam còn hạn chế, cần được nghiên cứu giải quyết. Trên cơ sở phân tích, đánh giá lý luận, bài học kinh nghiệm quốc tế và tình hình trong nước, nhóm tác giả làm rõ quá trình hình thành tư duy logic, cách làm mới để đưa chính sách kinh tế của Đảng, Chính phủ vào thực tiễn thành công qua phát triển cluster vùng kinh tế trong điều kiện Việt Nam.

KẾT QUẢ THỰC HIỆN CCLKT, ĐMMHTT VÀ NLCT

Chính sách kinh tế lớn của Đảng, Chính phủ về CCLKT, ĐMMHTT và NLCT

Nghiên cứu văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc các khóa XI, XII, XIII, Nghị quyết số 05, ngày 1/11/2016 Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế cho thấy, các chính sách tập trung vào đổi mới mô hình tăng trưởng dựa trên khoa học và công nghệ (KH&CN), năng suất cao và tái cơ cấu kinh tế, cơ cấu lại các ngành, vùng kinh tế. Các chính sách đặt trọng tâm vào 3 đột phá là đổi mới thể chế kinh tế, phát triển kết cấu hạ tầng đồng bộ và phát triển nhân lực chất lượng. Cùng với đó là đưa ra ưu tiên chuyển giao KH&CN và đẩy mạnh cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, phát triển mạnh khu vực kinh tế tư nhân. Tuy nhiên, nhóm tác giả nhận thấy một số văn kiện, nghị quyết của Đảng còn chưa làm rõ nội dung chuyên môn và công cụ

hữu hiệu hiện thực hóa các mục tiêu phát triển trong điều kiện Việt Nam.

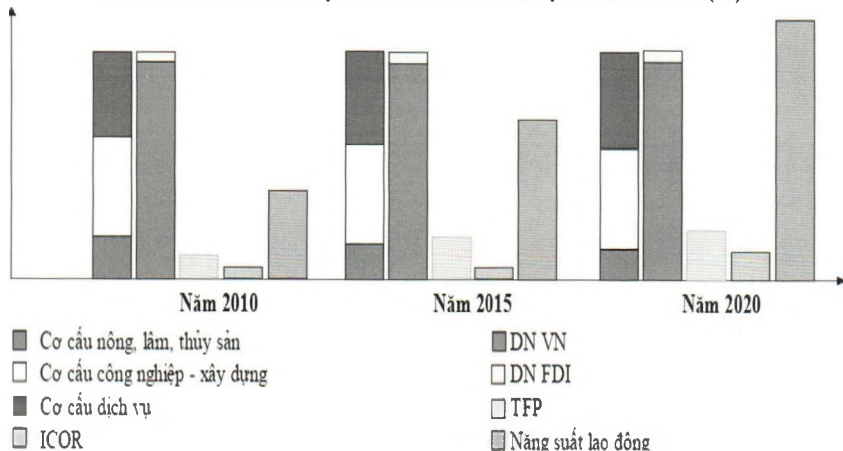
Ngày 19/02/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 339/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế, gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020. Nội dung Đề án tập trung vào mục tiêu, quan điểm, định hướng và giải pháp CCLKT, ĐMMHTT và NLCT. Đề án đề cập cả về đầu tư, tài chính, doanh nghiệp. Đây là điểm mới so nhiều nghiên cứu khác chỉ bàn đến cơ cấu các ngành, lãnh thổ. Tuy nhiên, Đề án mới tập trung chủ yếu vào CCLKT, xem nhẹ ĐMMHTT, bỏ qua cơ cấu lao động, nhân tố quan trọng của mô hình tăng trưởng.

Cùng với Quyết định số 339/QĐ-TTg, Thủ tướng Chính phủ cũng đã phê duyệt nhiều đề án phát triển các ngành/lĩnh vực trọng yếu, như: Quyết định số 1826/2012/QĐ-TTg, ngày 06/12/2012 phê duyệt Đề án tái cấu trúc thị trường chứng khoán và doanh nghiệp bảo hiểm; Quyết định số 2146/2014/QĐ-TTg, ngày 01/12/2014 về tái cấu trúc ngành Công thương; Quyết định số 899/2013/QĐ-TTg, ngày 10/06/2013 về tái cấu trúc ngành Nông nghiệp và phát triển nông thôn... Tuy nhiên, theo nghiên cứu của nhóm tác giả, một số nội dung trong các đề án ngành/lĩnh vực này còn thiếu thống nhất, thiếu đồng thuận với Đề án được ban hành theo Quyết định số 339/QĐ-TTg, đặc biệt đề cập rất ít đến nội dung ĐMMHTT.

* PGS. TS, Nguyên Trưởng ban phát triển các ngành sản xuất, Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

** ThS., Giám đốc Trung tâm Đổi mới sáng tạo Quốc gia, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

HÌNH 1: CCT 3 KHỐI NGÀNH VÀ TFP, ICOR, TFP
NĂNG SUẤT LAO ĐỘNG TRONG GIAI ĐOẠN 2010-2020 (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê và nhóm tác giả

Kết quả thực hiện

(i) *Tiến bộ về CCLKT, ĐMMHTT và NLCT*: CCLKT được xem là nền tảng dưới góc nhìn kinh tế vĩ mô. Điều này được thể hiện qua tiến bộ về cơ cấu 3 khối (Công nghiệp, Nông nghiệp, Dịch vụ) và tổ chức lãnh thổ quốc gia, từng vùng kinh tế, cụ thể là khu công nghiệp (KCN), khu kinh tế (KKT) và thu hút vốn đầu tư, lao động, phát triển tập đoàn kinh tế, doanh nghiệp (DN)... ĐMMHTT là chuyển tăng trưởng dựa chủ yếu vào đầu tư, lao động nhiều chất lượng thấp, sang chất lượng tăng trưởng được cải thiện qua nghiên cứu và phát triển (R&D).

Hình 1 cho thấy sự thay đổi về cơ cấu kinh tế 3 khối ngành, tỷ trọng DN có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)/DN Việt Nam và chỉ tiêu ICOR - hiệu quả đầu tư, năng suất lao động và năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) trên cơ sở triển khai công nghệ, quản trị giai đoạn 2010-2020.

Cơ cấu ngành kinh tế chuyển dịch theo hướng giảm khu vực nông nghiệp, tăng khu vực dịch vụ và công nghiệp. Năm 2011, cơ cấu các ngành nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ có tỷ lệ tương ứng trong GDP là 38,06%-28,88%-33,06% (khi bắt đầu chiến lược kinh tế giai đoạn 2011-2020). Thực hiện đẩy mạnh tái cơ cấu kinh tế gắn với ĐMMHTT, CCLKT, đến năm 2015, cơ cấu các ngành nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ có tỷ lệ tương ứng trong GDP là 19,57% - 32,24% - 36,73% và đến năm 2018 là 14,57% - 34,28% - 41,17%. Cơ cấu thành phần kinh tế tiếp tục chuyển dịch theo hướng phát huy tiềm năng của các thành phần kinh tế và đan xen nhiều hình thức sở hữu. Cụ thể, nếu như năm 2005 kinh tế nhà nước chiếm 37,62%/GDP thì đến năm 2017 chỉ chiếm 28,63%. Trong khi đó, khu vực kinh tế có vốn nước ngoài tăng từ 15,16% lên 19,63% và kinh tế ngoài nhà nước khẳng định vị trí động lực quan trọng của nền kinh tế.

(ii) *Đổi mới tổ chức lãnh thổ vùng, sản phẩm chủ lực quốc gia*: Phân tích, đánh giá tiến bộ CCLKT, ĐMMHTT và NLCT trên quốc gia, vùng kinh tế, sản phẩm chủ lực cho thấy nhiều sự tiến bộ của Việt Nam.

Trên các vùng kinh tế đang hình thành, phát triển cụm tương hỗ, trong đó DN chuyên nghiệp, tập trung giữ vai trò chủ đạo. Tuy nhiên, chính sách kinh tế trên chưa gắn với phát triển cụm tương hỗ hàng hóa chủ lực thương hiệu quốc gia.

CỤM TƯƠNG HỖ - TƯ DUY MỚI, CÁCH LÀM MỚI ĐỂ THỰC HIỆN THÀNH CÔNG CÁC CHÍNH SÁCH KINH TẾ

Một số công trình nghiên cứu của nước ngoài

Một số học giả người Đức từ thế kỷ 18 đã làm rõ về lý thuyết địa lý kinh tế, giúp nước Đức có những đóng góp tiên phong về tổ chức lãnh thổ như vành đai nông nghiệp, cực tăng trưởng. Các nhà địa lý kinh tế thuộc trường phái Liên Xô cũ đã hình thành lý luận “*Phân bố lực lượng sản xuất trên lãnh thổ quốc gia theo vùng địa lý*”. Theo thời gian, thế giới đã hình thành các kiểu tổ chức lãnh thổ như hành lang kinh tế, khu kinh tế và KCN, đặc biệt là cụm tương hỗ.

Cuốn “*Địa lý kinh tế giới thiệu đồng thời*” của Neil M. Coe, Philip F. Kelly và Henry W. C. Yeung (2013) và cuốn “*Giới thiệu địa lý kinh tế toàn cầu hóa, vị trí và phát triển không đồng đều*” của Danny Mackinnon và Andrew Cymbers (2019) đã hoàn thiện hơn về lý luận địa lý kinh tế và được giảng dạy tại nhiều nước. Học giả Nobel kinh tế Paul Krugman đã nghiên cứu làm rõ về toàn cầu hóa và thương mại, sự chuyển dịch dòng vốn tư bản, công nghệ sang khu vực khác để giảm cước vận chuyển, hạ giá thành sản phẩm và thu lợi nhuận cao.

Trong 3 công trình nghiên cứu cho Việt Nam và các công trình nghiên cứu về Chiến lược cạnh tranh, học giả Nobel kinh tế Michael E. Porter đã làm rõ về cạnh tranh kinh tế vĩ mô và cạnh tranh kinh tế vi mô. Theo học giả Michael E. Porter, nội dung cạnh tranh kinh tế vĩ mô bao hàm hạ tầng xã hội và thể chế chính trị hiệu quả; chỉ tiêu cân bằng và chính sách vĩ mô đúng đắn; phát triển con người và xã hội dân chủ, văn minh từ tiềm năng, lợi thế quốc gia. Cạnh tranh kinh tế được chỉ ra gồm: chất lượng môi trường kinh doanh quốc gia; thành phần kinh tế và trình độ phát triển cluster quốc gia; mức độ tinh thông trong chiến lược và hoạt động doanh nghiệp qua tiềm năng, lợi thế vùng kinh tế.

**BẢNG: CLUSTER CỤ THỂ Ở VIỆT NAM VÀ TRÊN THẾ GIỚI MINH CHỨNG
CHO CCLKT, ĐMMHTT VÀ NÂNG CAO CTKT**

TT	Loại cluster, giá trị ở Việt Nam	Loại cluster, giá trị trên thế giới
1	- Cluster điện tử: Vùng Hà Nội có xuất khẩu năm 2021 đạt 108 tỷ USD (nguồn: HSBC).	- Cluster điện tử và công nghệ thông tin toàn cầu: Vùng Silicon, US, đạt giá trị cực lớn, dẫn dắt phát triển trên toàn cầu.
2	- Cluster cơ khí, chế tạo: Vùng Hà Nội có xuất khẩu năm 2021 lớn hơn 20 tỷ USD.	- Cluster xe ô tô: Vùng Toyota, Nhật Bản, tạo ra giá trị rất lớn và dẫn dắt phát triển ô tô thế giới.
3	- Cluster nông nghiệp: Vùng ĐBS Cửu Long có xuất khẩu năm 2021 lớn hơn 20 tỷ USD.	- Cluster hoa: Hà Lan giá trị lớn, dẫn dắt phát triển hoa toàn cầu.
4	- Cluster nông nghiệp: Vùng Tây Nguyên có xuất khẩu năm 2021 lớn hơn 10 tỷ USD.	- Cluster dầu khí: Houston, Hoa Kỳ có giá trị cực lớn, dẫn dắt dầu khí toàn cầu phát triển.
5	- Cluster dịch vụ: TP. Hồ Chí Minh đạt giá trị lớn.	- Cluster chứng khoán: New York, Hoa Kỳ có giá trị cực lớn, quyết định chứng khoán toàn cầu.
6	- Cluster dệt may: Quanh TP. Hồ Chí Minh có xuất khẩu năm 2021 lớn hơn 30 tỷ USD.	- Cluster dệt may: Hàng Châu, Trung Quốc có giá trị lớn, dẫn dắt tơ lụa thế giới
7	- Cluster da giày, túi xách: Vùng Hà Nội có xuất khẩu năm 2021 lớn hơn 25 tỷ USD.	- Cluster da giấy (tiểu thủ công nghiệp và công nghiệp): Ý có giá trị lớn, mẫu mã điển hình trên thế giới.

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Nhà kinh tế Robert Solow thì xây dựng mô hình tăng trưởng kinh tế thông qua hàm toán học:

$$Y = A + Bx_1 + Cx_2 + Dx_3$$

Trong đó: Y là tăng trưởng kinh tế; x_1 là đầu tư (tiền, tài nguyên); x_2 là lao động (lao động làm việc nền kinh tế); x_3 là năng suất tổng hợp (TFP).

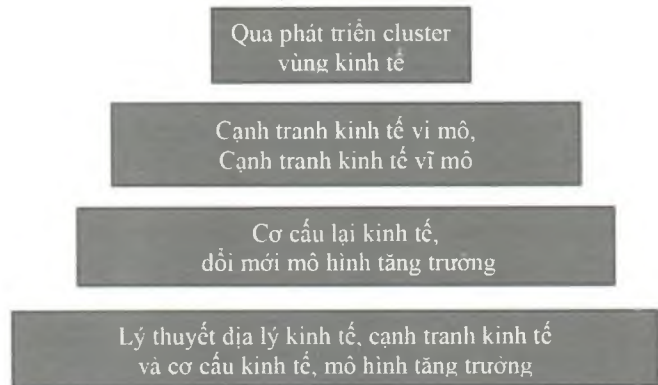
Cơ cấu kinh tế và mô hình tăng trưởng kinh tế này, theo nhóm tác giả, là phù hợp đối với phát triển của Việt Nam hiện nay và tương lai nếu cải thiện R&D.

Một số công trình nghiên cứu của Việt Nam

- *Nghiên cứu về CCLKT, ĐMMHTT và NLCT*: Khá nhiều nhà khoa học đưa ra các nghiên cứu đối với nền kinh tế và các ngành sản xuất khi nghiên cứu về CCLKT, ĐMMHTT và NLCT. Tuy nhiên, các nghiên cứu cũng chưa làm rõ nội hàm chuyên môn, nhất là công cụ để đưa chính sách kinh tế lớn nêu trên của Đảng và Chính phủ vào thực tiễn thành công tại Việt Nam.

- *Nghiên cứu về cụm tương hỗ (cluster)*: Một số nghiên cứu đã đề cập đến cụm tương hỗ, nhưng chưa rõ nội hàm, vị trí, vai trò cluster là công cụ đưa chính sách kinh tế vào thực tiễn thành công. Vì vậy, tại Việt Nam có khoảng trống giữa chính sách kinh tế với thực tiễn và có khoảng trống lớn hơn giữa chính sách đã ban hành với kết quả thực hiện vì thiếu công cụ triển khai.

HÌNH 2: MÔ HÌNH HÓA TƯ DUY LOGIC, CÁCH LÀM MỚI ĐƯA CHÍNH SÁCH KINH TẾ CỦA ĐẢNG, CHÍNH PHỦ VÀO THỰC TIỄN VIỆT NAM



Nguồn: Nhóm tác giả

Vị trí, vai trò của cluster đối với nền kinh tế

Trên cơ sở khái niệm của Maxshell (1945), Michael E. Porter (1998), Ngân hàng Thế giới (2009), Mạng lưới bản đồ cluster Mỹ (2012) và Hoàng Sỹ Động (2020), nhóm tác giả đưa ra nội hàm cluster, gồm 4 nội dung. Thứ nhất, đổi mới tổ chức lãnh thổ vùng kinh tế, trong đó doanh nghiệp chuyên nghiệp tập trung giữ vai trò chủ đạo. Thứ hai, sản xuất và kinh doanh hàng hóa chuyên nghiệp và đạt đẳng cấp cao trên cơ sở chuỗi giá trị, mạng sản xuất và vòng đời cluster. Thứ ba, cluster tạo ra giá trị mới qua triển khai nghiên cứu và phát triển (R&D). Thứ tư, thể chế vận hành, kết nối, hợp tác không loại trừ cạnh tranh, liên kết trong và các yếu tố bên ngoài.

Trên cơ sở nghiên cứu phát triển cluster nông nghiệp, dịch vụ, công nghiệp tại các vùng kinh tế trên thế giới và hơn 10 năm nghiên cứu trong nước, nhóm

tác giả nhận thấy, Việt Nam mới ở giai đoạn bước đầu phát triển cluster hàng hóa chủ lực vùng kinh tế, dẫn đến cạnh tranh chưa cao và giá trị gia tăng quốc gia thấp, gặp phải “nút cổ chai” trong bối cảnh dịch bệnh 2 năm vừa qua.

Khảo sát tại Hàn Quốc, Nhật Bản, Úc và đặc biệt là Hoa Kỳ cho thấy, phát triển cụm tương hỗ hàng hóa chủ lực vùng kinh tế là công cụ triển khai chính sách, chiến lược, kế hoạch thành công, nâng cao năng lực cạnh tranh kinh tế và giá trị gia tăng quốc gia. Qua đó, có thể thấy vị trí, vai trò cluster là công cụ cơ bản, hữu hiệu và là nhân tố tác động quyết định đến CCLKT, ĐMMHTT và NLCT. Nói cách khác, cụm tương hỗ là công cụ cơ bản, hữu hiệu đưa các chính sách kinh tế lớn vào thực tiễn thành công, nâng cao sức cạnh tranh và đổi mới tổ chức lãnh thổ vùng kinh tế phù hợp điều kiện Việt Nam trong bối cảnh mới (xem Bảng).

Bản chất chuyên môn và mối quan hệ logic giữa CCLKT và ĐMMHTT nền kinh tế và các ngành sản xuất được đề cập trong các công trình nghiên cứu của học giả nước ngoài, nhất là Michael E. Porter, Robert Solow về CCLKT, ĐMMHTT và NLCT. Trong nước, cũng đã có nhiều tác giả nghiên cứu về vấn đề này. Trên cơ sở tham khảo các nghiên cứu trước đó, nhóm tác giả đề xuất mô hình hóa tư duy logic, cách làm mới đưa chính sách kinh tế của Đảng, Chính phủ vào thực tiễn Việt Nam (Hình 2).

MỘT SỐ GIẢI PHÁP

Để đưa chính sách kinh tế của Đảng, Chính phủ vào thực tiễn, cần dựa trên cơ sở đổi mới sáng tạo và phát triển cluster sản phẩm chủ lực quốc gia vùng kinh tế. Đây là đóng góp mới về khoa học trong điều kiện cụ thể, áp dụng kiến thức và kinh nghiệm quốc tế vào hoàn cảnh Việt Nam trong bối cảnh mới.

Từ quan sát thực tiễn và nền tảng lý thuyết cho thấy, việc triển khai phát triển mạnh cluster sản phẩm chủ lực quốc gia các vùng kinh tế chính là “chìa khóa” để thực hiện thành công các chính sách kinh tế lớn. Tuy nhiên, để thực thi được, trước hết là cần đổi mới nhận thức, quan điểm về việc thực thi các chính sách kinh tế về CCLKT, ĐMMHTT và NLCT phải dựa trên

cơ sở đổi mới sáng tạo, phát triển các cluster sản phẩm chủ lực quốc gia và đặc biệt cần tiến hành đồng thời CCLKT, ĐMMHTT và NLCT vĩ mô, vi mô, mà không tách rời như hiện nay.

Nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp cụ thể:

Thứ nhất, cần đổi mới về nhận thức. Theo đó, đổi mới sáng tạo và phát triển cụm tương hỗ hàng hóa chủ lực quốc gia vùng kinh tế cần được coi là hai công cụ cơ bản, hữu hiệu để CCLKT, ĐMMHTT và NLCT trong điều kiện Việt Nam hiện nay.

Thứ hai, trên cơ sở nhận thức mới, cần tiếp tục hoàn thiện nội dung chuyên môn các chính sách kinh tế lớn về CCLKT, ĐMMHTT và NLCT trên cơ sở chọn đổi mới sáng tạo và phát triển cluster sản phẩm chủ lực quốc gia là hai trụ cột chính trong thực hiện các mục tiêu phát triển nền kinh tế.

Thứ ba, trong quá trình sửa đổi Luật Quy hoạch cần gắn đổi mới tổ chức lãnh thổ với phát triển cụm tương hỗ hàng hóa chủ lực quốc gia trên cơ sở tư duy logic, cách làm mới.

Thứ tư, cần có các chính sách đột phá trong thu hút nhân lực chất lượng cao, có năng lực đổi mới sáng tạo, bởi đây chính là lực lượng dẫn dắt và tạo nên sự thay đổi thực chất cho Việt Nam trong bối cảnh mới.

Thứ năm, cần chính sách ưu đãi đặc biệt để phát triển hệ sinh thái doanh nghiệp Việt Nam, nâng cao cạnh tranh của doanh nghiệp nội bên cạnh việc tiếp tục thu hút doanh nghiệp FDI quy mô lớn, trình độ cao vào đầu tư tại Việt Nam. Thực thi được việc này sẽ nâng tầm cụm tương hỗ sản phẩm chủ lực quốc gia cạnh tranh khu vực, toàn cầu, thúc đẩy giá trị gia tăng quốc gia cao hơn, hướng đến phát triển bền vững. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chấp hành Trung ương (2011, 2016, 2021). *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, lần thứ XII, lần thứ XIII và Nghị quyết Trung ương 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII*
2. Michael E. Porter (2009). *Chiến lược cạnh tranh*, Nxb Trẻ
3. Hoàng Sỹ Động (2020). *Nghiên cứu điểm cụm tương hỗ dịch vụ, công nghiệp và nông nghiệp ở Việt Nam*, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân
4. Michael E. Porrtter (2008). *Analysis and Recommendation on the Development of Vietnam's Electronics Cluster*
5. Michael E. Porter (2019). *Building a Competitive Vietnam - Core Concept*, Harvard Business School
6. Neil M. Coe, Philip F. Kelly and Henry W. C. Yeung (2013). *Economic Geography A Contemporary Introduction*, Second Edition