

PHỤ LỤC 1

VIỆT NAM INITIATIVE

SỔ TAY

QUY HOẠCH TÍCH HỢP VÀ PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG: NHỮNG NỀN TẢNG CĂN BẢN VÀ ỨNG DỤNG THỰC TIỄN

Huỳnh Thế Du

Trần Ngọc Anh

THÁNG 11 - 2020

MỤC LỤC

PHẦN I – QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG.....	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG	3
1.1 MỤC TIÊU VÀ CÁC NHÂN TỐ THEN CHỐT CỦA MỘT ĐỊA PHƯƠNG	3
1.2 BA TRỤ CỘT PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VÀ LỰA CHỌN ƯU TIÊN	4
1.3 PHÂN ĐỊNH CHỨC NĂNG CỦA CÁC TRỤ CỘT TRONG XÃ HỘI.....	5
1.4 QUY HOẠCH TÍCH HỢP	6
1.5 BA VẤN ĐỀ THEN CHỐT ĐỐI VỚI QUY HOẠCH TÍCH HỢP.....	9
1.6 XÁC ĐỊNH TẦM NHÌN.....	9
1.7 CÁC BƯỚC CHÍNH CỦA VIỆC QUY HOẠCH	10
CHƯƠNG 2. KHUNG PHÂN TÍCH PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG	15
2.1 PHÂN TÍCH KHẢ NĂNG TẠO VIỆC LÀM VÀ NGUỒN THU NGÂN SÁCH... ..	15
2.2 KHUNG PHÂN TÍCH NĂNG LỰC CẠNH TRANH CỦA ĐỊA PHƯƠNG	16
2.2.1 Khung phân tích ba lớp của Michael Porter.....	16
2.2.2 Các xếp hạng cạnh tranh và năng lực các địa phương ở Việt Nam	17
2.3 KHUNG PHÂN TÍCH CỤM NGÀNH.....	18
2.3.1 Cụm ngành là gì?.....	18
2.3.2 Phạm vi cụm ngành.....	20
2.3.3 Nhận diện cụm ngành qua thương số vị trí	20
2.3.4 Vai trò của cụm ngành	21
2.3.5 Điều kiện để phát triển các cụm ngành	21
2.3.6 Thách thức để phát triển cụm ngành bền vững	23
2.3.7 Các bước phân tích các cụm ngành.....	23
2.4 CHUỖI GIÁ TRỊ (Value Chain)	24
2.4.1 Vị trí của Việt Nam trên chuỗi giá trị.....	24
2.4.2 Sự dịch chuyển hướng trên chuỗi giá trị	25

2.4.3	Các bước phân tích chuỗi giá trị	25
2.5	VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CỤM NGÀNH VÀ CHUỖI GIÁ TRỊ.....	26
2.6	TIẾP CẬN KINH TẾ CHÍNH TRỊ HỌC.....	26
2.6.1	Ba trụ cột của sự phát triển.....	26
2.6.2	Ba nhân tố trọng yếu	28
CHƯƠNG 3. HỢP TÁC VÀ LIÊN KẾT VÙNG.....		29
3.1	SỰ CẦN THIẾT CỦA HỢP TÁC VÀ LIÊN KẾT VÙNG	29
3.2	MỘT SỐ CÁCH THỨC HỢP TÁC VÀ LIÊN KẾT VÙNG PHỔ BIẾN	29
3.2.1	Các phương thức đơn giản	29
3.2.2	Các phương thức khó	30
3.3	NĂM THÁCH THỨC TRONG HỢP TÁC VÀ LIÊN KẾT VÙNG	31
3.4	SÁU BƯỚC TRONG HỢP TÁC LIÊN KẾT VÙNG.....	31
3.5	BÀI HỌC KINH NGHIỆM.....	35
CHƯƠNG 4. QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG		39
4.1	TẦM NHÌN VÀ CÁC GIÁ TRỊ.....	39
4.2	XÁC ĐỊNH CÁC MỤC TIÊU, CHỈ TIÊU VÀ CHIẾN LƯỢC	40
4.2.1	Các mục tiêu.....	40
4.2.2	Các chỉ tiêu.....	41
4.2.3	Các chiến lược.....	42
4.2.4	Xác định các đầu mối triển khai.....	42
4.2.5	Nhận diện và ưu tiên các dự án và chương trình.....	44
4.2.6	Các kế hoạch hành động.....	45
4.2.7	Triển khai các chương trình	46
4.2.8	Điều chỉnh các chương trình và các nỗ lực hoạch định liên tục.....	47
CHƯƠNG 5. ĐO LƯỜNG TÁC ĐỘNG VÀ KẾT QUẢ		49
5.1	TỔNG QUAN.....	49
5.2	Các nhân tố xem xét khi thiết kế các chương trình đánh giá.....	50
5.3	Các kỹ thuật đánh giá	50

CHƯƠNG 6. CÁC NỘI PHÂN TÍCH VÀ ĐỀ CƯƠNG QUY HOẠCH TỈNH Ở VIỆT NAM
51

6.1	CÁC NỘI DUNG PHÂN TÍCH NỀN KINH TẾ ĐỊA PHƯƠNG	51
6.1.1	Đánh giá các nhân tố của nền kinh tế địa phương.....	51
6.1.2	Mục tiêu của việc phân tích.....	51
6.1.3	Thu thập thông tin dữ liệu	51
6.1.4	Xác định vùng/lãnh thổ kinh tế/khu vực phân tích	51
6.1.5	Các chỉ tiêu: Tăng trưởng và thay đổi ở địa phương.....	52
6.1.6	Khả năng tự túc	52
6.1.7	Lực lượng lao động	52
6.1.8	Nền tảng kinh tế	52
6.1.9	Cơ sở thuế.....	53
6.1.10	Các điều kiện vật chất	53
6.1.11	Môi trường kinh doanh.....	53
6.1.12	Nguồn lực dựa trên kiến thức.....	53
6.1.13	Chất lượng và môi trường sống.....	54
6.1.14	Bộ ba về hạ tầng	54
6.1.15	Năng lực của thể chế/bộ máy	55
6.1.16	Các nguồn thông tin	56
6.2	CÁC ĐIỀU TRA XÃ HỘI HỌC	56
6.3	PHÂN TÍCH DỮ LIỆU	56
6.3.1	Tổng quan.....	56
6.3.2	Đưa dữ liệu vào bối cảnh	57
6.3.3	Phân tích cơ sở kinh tế	57
6.3.4	Nhận diện các cụm ngành	57
6.3.5	Các công cụ phân tích kinh tế quan trọng khác.....	58
6.3.6	Phân tích ma trận điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức (SWOT)	58
6.4	QUY HOẠCH	58

6.4.1	Định hình Kế hoạch Chiến lược Phát triển Kinh tế	58
6.4.2	Xác định các mục tiêu, chỉ tiêu và chiến lược để đạt được chúng	59
6.4.3	Xác định các nhân tố triển khai	59
6.4.4	Xác định và ưu tiên các dự án và chương trình.....	59
6.5	ĐO LƯỜNG CÁC KẾT QUẢ.....	59
6.5.1	Tổng quan.....	59
6.5.2	Các nhân tố xem xét khi thiết kế các chương trình đánh giá	60
6.5.3	Các kỹ thuật đánh giá	60
6.6	CÁC NỘI DUNG CHÍNH CỦA QUY HOẠCH TỈNH Ở VIỆT NAM	60
PHẦN II – CÁC THÔNG TIN CƠ SỞ VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆC LẬP VÀ THỰC HIỆN QUY HOẠCH 65		
CHƯƠNG 7. VAI TRÒ VÀ BẢN CHẤT CỦA NHÀ NƯỚC		67
7.1	NHÌN NHẬN VỀ BẢN CHẤT VÀ HÀNH VI CỦA CON NGƯỜI	67
7.2	CHỨC NĂNG VÀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC.....	67
7.3	KHI CHA CHUNG KHÔNG AI KHÓC	69
7.4	KHI NÀO CÁC MỤC TIÊU CHUNG CÓ THỂ ĐẠT ĐƯỢC?.....	70
CHƯƠNG 8. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CỦA VIỆT NAM		73
8.1	VẤN ĐỀ SỐ LIỆU THỐNG KÊ.....	73
8.2	CÔNG TÁC QUY HOẠCH, LẬP KẾ HOẠCH VÀ CÁC CHỈ TIÊU ĐIỀU HÀNH 74	
8.3	CƠ CHẾ KHUYẾN KHÍCH VÀ TẠO ĐỘNG LỰC	74
8.4	CẠNH TRANH GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG VÀ GIÁ ĐẤT BẰNG KHÔNG.....	75
CHƯƠNG 9. CÁC SIÊU XU HƯỚNG TOÀN CẦU VÀ BỐI CẢNH TRONG NƯỚC....		77
9.1	CÁC SIÊU XU HƯỚNG TOÀN CẦU	77
9.2	THÁCH THỨC ĐỐI VỚI VIỆT NAM.....	79
9.2.1	Thách thức chung	79
9.2.2	Thế lưỡng nan trong quan hệ với Trung Quốc và Hoa Kỳ.....	79
9.2.3	Tác động không mong đợi của chiến dịch chống tham nhũng.....	80
9.3	BỐI CẢNH TRONG NƯỚC VÀ TRIỂN VỌNG CHO VIỆT NAM	81

9.3.1	Các xu thế, cơ hội và rủi ro	81
9.3.2	Khát vọng cho năm 2035	82
9.3.3	Ba trụ cột cho Việt Nam 2035.....	83
CHƯƠNG 10. MÔ HÌNH CÔNG TY PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG		85
10.1	GIỚI THIỆU.....	85
10.2	KINH NGHIỆM QUỐC TẾ.....	85
10.3	THỰC TẾ Ở VIỆT NAM.....	86
CHƯƠNG 11. KINH NGHIỆM ĐỘT PHÁ.....		89
11.1	KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM	89
11.1.1	Tóm tắt kinh nghiệm các địa phương.....	89
11.1.2	Thành phố Hồ Chí Minh với phát triển khu Nam	90
11.1.3	Bình Dương.....	93
11.1.4	Câu chuyện Bắc Ninh với Samsung.....	95
11.1.5	Câu chuyện Vĩnh Phúc với Honda và Toyota.....	96
11.2	KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI.....	97
11.2.1	Hàn Quốc với POSCO	97
11.2.2	Trung Quốc với chiến lược cải cách của Đặng Tiểu Bình.....	99
11.2.3	Phát triển vùng Bắc New York và cụm ngành vật liệu bán dẫn nano	100
11.3	CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN ĐỂ PHÁT TRIỂN GẮN VỚI VỊ TRÍ THÀNH CÔNG ..	102
11.4	CÁCH LÀM ĐÓNG VAI TRÒ QUYẾT ĐỊNH.....	102
11.5	NGUY CƠ CÁI MỚI BỊ ĐẨY LÙI.....	103
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....		105

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 8-1. GDP Bình quân người tính theo VNĐ và USD của cả nước	73
Bảng 8-2. Kết quả điều tra lao động việc làm	73

DANH MỤC CÁC HÌNH

Hình 1-1. Mục tiêu của một địa phương	3
Hình 1-2. Tam giác phát triển bền vững	5
Hình 1-3. Mô hình phân tích và thực thi chiến lược (ACE).....	7
Hình 1-4. Quy trình quy hoạch tích hợp	7
Hình 1-5. Mô hình phân tích chiến lược CL và quy trình xây dựng chiến lược	8
Hình 1-6. Các bước trong quy hoạch chiến lược	11
Hình 2-1: Ma trận BCG.....	15
Hình 2-2: Khung phân tích ba lớp hiệu chỉnh	16
Hình 2-3. Cụm ngành du lịch*	19
Hình 2-4. Hệ sinh thái cụm ngành.....	20
Hình 2-5. Mô hình kim cương về khả năng cạnh tranh của Michael Porter	22
Hình 2-6. Vị trí của Việt Nam trong chuỗi giá trị	24
Hình 3-1. Phổ liên kết và hợp tác vùng	29
Hình 4-1. Phân tích các nhân tố tác động.....	41
Hình 7-1: Các chức năng của nhà nước	68

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

BQ	:	Bình Quân
BR-VT	:	Bà Rịa – Vũng Tàu
CCHC	:	Cải Cách Hành Chính
CECODES	:	Trung tâm Nghiên cứu Phát triển-Hỗ trợ Cộng đồng
DN	:	Doanh Nghiệp
DNNN	:	Doanh Nghiệp Nhà Nước
ĐKKT	:	Đặc Khu Kinh Tế
ĐVT	:	Đơn Vị Tính
FDI	:	Đầu tư trực tiếp nước ngoài (Foreign Direct Investment)
ILO	:	Tổ chức Lao động Quốc tế (International Labour Organization)
GDP	:	Tổng sản phẩm nội địa (Gross Domestic Product)
GRDP	:	Tổng sản phẩm trên địa bàn (Gross Regional Domestic Product)
GTGT	:	Giá Trị Gia Tăng
KCN	:	Khu Công Nghiệp
KH-CN	:	Khoa Học – Công Nghệ
KH-ĐT	:	Kế Hoạch – Đầu Tư
KSTN	:	Kiểm Soát Tham Nhũng
NGTK	:	Niên Giám Thống Kê
NM	:	Nhà Máy
NS	:	Ngân Sách
NSDP	:	Ngân Sách Địa Phương
NSNN	:	Ngân Sách Nhà Nước
OECD	:	Organization for Economic Co-operation and Development
PAPI	:	Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam
PAR-Index	:	Chỉ số cải cách hành chính
PCI	:	Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh (Provincial Competitiveness Index)
R&D	:	Nghiên cứu và phát triển (Research and Development)

TP.HCM : Thành phố Hồ Chí Minh
VCCI : Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VH-TT-DL : Văn Hóa – Thông Tin – Du Lịch
UNDP : Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
USAID : Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ

PHẦN I – QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG

CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG

1.1 MỤC TIÊU VÀ CÁC NHÂN TỐ THEN CHỐT CỦA MỘT ĐỊA PHƯƠNG

Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Do vậy, vai trò quan trọng nhất của nhà nước (chính quyền đối với các địa phương) là làm sao để tất cả người dân cho cuộc sống ngày càng hạnh phúc hơn. Vai trò của nhà nước là tối ưu việc phân bổ nguồn lực của xã hội và cải thiện công bằng. Chính quyền đóng vai trò tổ chức và điều tiết các hoạt động tại một địa phương nhằm khai thác tốt nhất các tiềm năng, tận dụng các cơ hội để cho tất cả những người mong muốn đều có thể tìm được việc làm với thu nhập ngày càng gia tăng, đảm bảo đời sống của mình. Có ba chỉ tiêu then chốt phản ánh mục tiêu của một địa phương; ba đối tượng cần thu hút cho việc đạt được các mục tiêu; và ba nhân tố trọng yếu để có thể triển khai các sáng kiến, dự án hay chương trình của các địa phương một cách hiệu quả.

Ba chỉ tiêu then chốt – VIỆC LÀM, THU NHẬP và THU NGÂN SÁCH. Mục tiêu then chốt của một địa phương là tạo công ăn việc làm (hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tự tổ chức các hoạt động hay việc làm) với thu nhập ngày càng cao cho người dân và nguồn thu ngân sách dồi dào để chính quyền cung cấp các dịch vụ công và cải thiện mục tiêu công bằng. Do vậy, việc làm, thu nhập của người dân và ngân sách của chính quyền thường là các chỉ tiêu then chốt được dùng để đánh giá sự phát triển của một địa phương và so sánh với các địa phương khác (**Hình 1-1**). Nếu địa phương có các hoạt động kinh tế sôi động sẽ tạo được nhiều công ăn việc làm, người nhập cư sẽ gia tăng và nguồn thu ngân sách dồi dào. Trái lại thì dẫn đến tình trạng xuất cư và ngân sách gặp khó khăn. Điều cần lưu ý là các lựa chọn chiến lược của địa phương cần dựa vào mục tiêu tạo việc làm gắn với thu nhập và nguồn thu ngân sách (thường là hài hòa cả ba). Nếu việc này không được xác định rõ và nhất quán thì khả năng xảy ra trục trặc là rất cao.

Hình 1-1. Mục tiêu của một địa phương



Nguồn: Các tác giả

Việc làm gắn với thu nhập ngày càng gia tăng cho người dân là vấn đề quan trọng nhất đối với một địa phương. Ngay cả các địa phương không ưu tiên phát triển kinh tế mà tập trung vào các vấn đề xã hội hay môi trường thì tạo việc làm cho người dân vẫn là quan trọng nhất. Ví dụ một địa phương gặp phải rất nhiều các vấn đề xã hội với 100% ngân sách là từ Trung ương chuyển về thì giải pháp vẫn phải là sinh kế cho người dân. Do vậy, việc làm cho người dân cần được tạo ra. Một ví dụ khác là một địa phương được bao phủ toàn bộ là rừng và chúng là lá phổi cho quốc gia, cần giữ nguyên hiện trạng không thể khai thác. Toàn bộ nguồn thu của địa phương (ngân sách của chính quyền và thu nhập của người dân) là do Trung ương chuyển giao. Khi đó, chính quyền vẫn phải có chính sách và cách thức để người dân có việc làm (bảo tồn khu rừng) gắn với với thu nhập là từ đóng góp của người dân trong nước hưởng lợi từ việc có được bầu khí quyển trong sạch (khoản chuyển giao nêu trên).

Ba đối tượng cần thu hút - DOANH NGHIỆP, NGƯỜI GIỎI và NGƯỜI KHÁ GIÁ. Để có được việc làm với thu nhập ngày càng gia tăng cho người dân và ngân sách, các địa phương cần thu hút và giữ chân được: i) các doanh nghiệp đến tổ chức các hoạt động kinh doanh, ii) những người giỏi/có khả năng đến làm việc, và iii) những người khá giả đến ở. Bất cứ địa phương nào có nhiều ba đối tượng này đều trở nên thịnh vượng. Do vậy, địa phương đó cần phải có khả năng cạnh tranh hay khả năng có thể sản xuất và tiếp thị được các sản phẩm khi cạnh tranh với các sản phẩm cùng loại từ các địa phương khác và phải có môi trường sống tốt cho người dân.

Để địa phương trở thành điểm đến thu hút đối với ba đối tượng này, các nhà lãnh đạo cần phải xây dựng được năng lực cạnh tranh tốt bao gồm khả năng có thể sản xuất và tiếp thị được các sản phẩm khi cạnh tranh với các sản phẩm cùng loại từ các địa phương khác. Ngoài ra, địa phương đó còn phải là nơi “đất lành chim đậu”, mang lại môi trường sống tốt cho người dân. Yếu tố môi trường tại địa phương cần phải xem xét cả ở khía cạnh của các dịch vụ công. Người đứng đầu hệ thống tại địa phương cần thể hiện năng lực lãnh đạo và quyết tâm chính trị để giải quyết các trục trặc của hệ thống. Từ đó, sự “thân thiện” của khu vực công thúc đẩy nhiều doanh nhân trong và ngoài nước tới đầu tư. Một môi trường “trong sạch”, minh bạch và cởi mở sẽ thúc đẩy những cá nhân dám nghĩ dám làm, đổi mới sáng tạo và chấp nhận rủi ro triển khai những sáng kiến lớn, đem lại những kết quả tích cực cho cộng đồng.

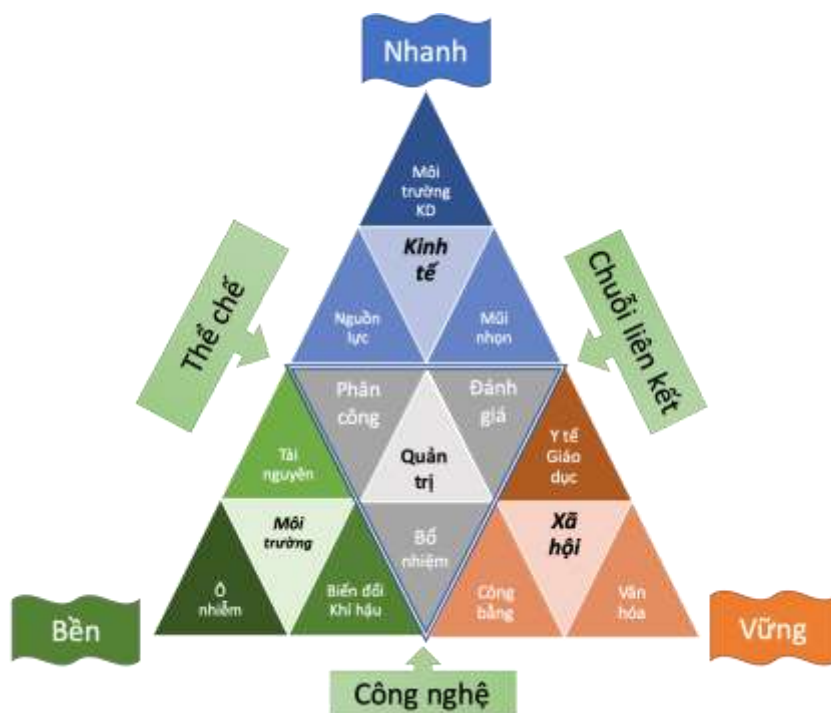
Ba nhân tố quyết định gồm: (i) tinh thần doanh nhân công cộng, (ii) liên minh ủng hộ, và (iii) sự tham gia của các đối tác có lợi ích dài hạn. Vai trò của người đứng đầu với tinh thần doanh nhân công cộng là quyết định. Doanh nhân công cộng là những người làm trong khu vực công có tinh thần doanh nhân, hiểu hệ thống, quyết tâm và biết cách giải quyết bằng được những trục trặc của hệ thống. Họ là những người dám nghĩ dám làm, chấp nhận rủi ro và thách thức để giải quyết những vấn đề của khu vực công. Nếu có người quyết tâm làm cho bằng được, cộng với liên minh ủng hộ mạnh thì một ý tưởng nào đó có thể được triển khai. Tuy nhiên, để một ý tưởng/sáng kiến thành công mang lại những kết quả tích cực cho số đông thì cần phải có sự tham gia của những đối tác có lợi ích dài hạn từ việc thành công này. Do vậy, khi bất kỳ một chính sách hay chương trình nào đó được triển khai, câu hỏi cần được đặt ra ai là người sẽ được hưởng lợi từ việc thành công của chính sách/chương trình và vai trò của họ ra sao?

1.2 BA TRỤ CỘT PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VÀ LỰA CHỌN ƯU TIÊN

Kinh tế, xã hội và môi trường là ba trụ cột của tam giác phát triển bền vững. Về tổng thể, quốc gia cần phải hài hòa cả ba trụ cột này. Tuy nhiên, đối với mỗi địa phương, đặt trong bức tranh của cả nước thì ưu tiên có thể khác nhau. Việc phát triển kinh tế chỉ nên tập trung vào các địa phương có lợi thế. Đối với các địa phương mà các cơ hội phát triển kinh tế chưa có hoặc chưa đến trong khi việc gìn giữ môi trường và phát triển bền vững hay các vấn đề xã hội cấp bách hơn thì cần ưu tiên cho các mục tiêu này. Tuy nhiên, cho dù ưu tiên là gì thì như phân tích ở trên, tạo việc làm gắn với thu nhập ngày càng gia tăng cho người dân vẫn là mục tiêu quan trọng nhất của một địa phương.

Thêm vào đó, như được thể hiện trong **Hình 1-2**, ba trụ cột chính có mối quan hệ hữu cơ với nhau. Các nhân tố cụ thể trong từng trụ cột có sự tương tác và vai trò quan trọng đối với các trụ cột còn lại. Ví dụ, để có thể khai thác tốt các tiềm năng, phát triển kinh tế thì một địa phương cần có một môi trường sống tốt, hệ thống y tế, giáo dục chất lượng cao và những điều này được quyết định bởi hai trụ cột còn lại. Trái lại, để có thể làm tốt các vấn đề xã hội và môi trường cần có các tác nhân kinh tế. Nói chung cần có sự hài hòa và bổ sung nhau của ba trụ cột của xã hội là thị trường, nhà nước và cộng đồng.

Hình 1-2. Tam giác phát triển bền vững



Nguồn: Sổ tay hướng dẫn nâng cao năng lực xây dựng chiến lược phát triển địa phương

1.3 PHÂN ĐỊNH CHỨC NĂNG CỦA CÁC TRỤ CỘT TRONG XÃ HỘI

Nhìn địa phương dưới góc độ một nền kinh tế sẽ thấy rằng khi tăng trưởng kinh tế tốt và phát triển bền vững thì đa phần người dân sẽ được hưởng lợi. Tuy nhiên, trong bất kỳ một hoạt động nào đều có người được kẻ mất. Do vậy, trong hầu hết các trường hợp luôn có những người phản đối. Thêm vào đó, mỗi cá nhân hay mỗi tổ chức đều có những vai trò nhất định. Nhìn dưới góc độ chia sẻ trách nhiệm hay nguồn lực, trong một xã hội, luôn hiện diện ba thực thể hay trụ cột tồn tại một cách khách quan gồm: (1) Thị trường, (2) Nhà nước, và (3) Cộng đồng.

Thị trường hay khu vực kinh doanh đóng vai trò tạo ra phần lớn của cải cho xã hội. Khu vực thị trường với nền tảng là các doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận tạo ra phần lớn các sản phẩm cho toàn xã hội. Vì mục tiêu lợi nhuận nên các doanh nghiệp luôn có động cơ tạo ra những hàng hóa dịch vụ có khả năng cạnh tranh mà nói một cách đơn giản là các loại hàng hóa vừa rẻ, vừa bền vừa đẹp. Các doanh nhân hay những người có tinh thần doanh nhân thường sáng tạo, chấp nhận rủi ro để tìm tòi cái mới tạo ra sự tiên bộ của nhân loại.

Nhà nước đóng vai trò sửa chữa các khuyết tật thị trường và đảm bảo công bằng. Khu vực doanh nghiệp – hoạt động trên cơ sở lợi ích cá nhân thường không có động cơ quan tâm đến lợi ích tổng thể của toàn xã hội, nhất là khía cạnh công bằng nên trong một số trường hợp các hoạt động thị trường thuần túy làm cho việc phân bổ nguồn lực không hiệu quả. Ví dụ, không có cá nhân nào có động cơ tạo ra các hàng hóa công như an ninh, quốc phòng, luật lệ, trong khi họ lại có động cơ có những hành động gây tổn hại cho xã hội như gây ô nhiễm môi trường, chiếm của công thành của riêng... Do vậy, vai trò của nhà nước là khắc phục những khuyết tật của thị trường và đảm bảo công bằng. Tuy nhiên, cần phải thừa nhận một cách thực tế rằng khả năng hay những gì mà nhà nước có thể làm là giới hạn.

Cộng đồng sẽ thực hiện tất cả những cái gì còn lại. Các doanh nghiệp vì mục tiêu lợi nhuận không có động cơ thực sự trong các hoạt động từ thiện. Họ tham gia đóng góp vào một số hoạt động mang tính xã hội thì mục tiêu cuối cùng cũng là tạo hình ảnh, bán được nhiều sản phẩm dịch vụ với một mức lợi nhuận cao hơn. Đối với nhà nước, vai trò và khả năng có hạn nên không thể quán xuyến tất cả những gì xảy ra trong xã hội. Ví dụ, chuyện tối lửa tắt đèn khi sự cố xảy ra, chính quyền cũng chỉ có thể đến sau đó tặng chút quà hay có một sự hỗ trợ tương trưng nào đó mà thôi; chuyện mâu thuẫn hàng xóm láng giềng hay những vấn đề nảy sinh hàng ngày trong một tổ dân phố, một con hẻm thì không chính quyền nào có thể giải quyết được; hay những điều trái mắt thì chỉ có truyền thông phản ánh. Cộng đồng càng đáng những việc như vậy đồng thời tạo ra những sự thảo luận hay tranh luận trong xã hội.

Trong một xã hội luôn có ba thực thể hay ba trụ cột này. Tuy nhiên, ranh giới hay phân định giữa ba khu vực này thường không rõ ràng. Mỗi người thường đóng nhiều vai một lúc. Vấn đề ở chỗ là trong rất nhiều trường hợp người này được thì người khác mất hay phổ biến nhất là người được ít, người được nhiều. Người được ít thì thấy không thỏa mãn, người được nhiều thì muốn nhiều hơn. Kết quả là mâu thuẫn thường xảy ra.

Cách nhìn chuẩn tắc là nhà nước (phụ mẫu) sẽ có thể đưa ra những quy định hay luật lệ cũng như các công cụ để giải quyết tất cả các vấn đề liên quan. Tuy nhiên, trên thực tế để có thể là người dẫn dắt hay đưa một địa phương trở nên thịnh vượng thì chính quyền địa phương cần phải có cách hấp dẫn hay lôi kéo cả các doanh nghiệp và người dân cùng với mình trong việc vận hành. Đây chính là cấu trúc tạo ra liên minh tăng trưởng. Nhìn chung ở bất kỳ một địa phương nào đều có cấu trúc này, đó là sự phối hợp và kết hợp giữa những người làm trong khu vực công, các doanh nhân và những người có uy tín trong xã hội ở khu vực cộng đồng. Ở những nơi có sự phát triển hay tạo ra đột phá thì cấu trúc này rất cố kết để cùng hoạch định và vận hành sự phát triển của các địa phương.

1.4 QUY HOẠCH TÍCH HỢP

Quy hoạch tích hợp là công cụ và quá trình thiết yếu cho các lãnh đạo địa phương đưa ra chiến lược phù hợp để xác định cái đích mà địa phương mong muốn hướng đến. Để đạt được đích đó, các nhà lãnh đạo cần một lộ trình, bao gồm từ việc hoạch định chiến lược, lựa chọn các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội, xây dựng các chính sách và chương trình phù hợp.

Quy hoạch tích hợp yêu cầu phương pháp tiếp cận tổng hợp và phối hợp đồng bộ giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan đến kết cấu hạ tầng, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường trong việc lập quy hoạch trên một phạm vi lãnh thổ xác định nhằm đạt được mục tiêu phát triển cân đối, hài hoà, hiệu quả và bền vững. Đây là một chiến lược có sự tham gia phối hợp và quyết tâm cao từ ba trụ cột của xã hội bao gồm: chính quyền, khu vực kinh doanh và cộng đồng. Trong đó, nền tảng là năng lực quản trị và lãnh đạo địa phương.

Các câu hỏi quan trọng đối với việc hoạch định chiến lược gồm: Địa phương muốn ở đâu trong tương lai? Tại sao địa phương muốn đi đến đó? Địa phương muốn làm gì? Điều gì có thể giúp địa phương đạt được mục tiêu? Cách thức nào để địa phương có thể đạt được mục tiêu đề ra?

Quy hoạch là một quá trình chứ không phải một sự kiện. Nó là một quá trình liên tục và thường xuyên. Quy hoạch chiến lược vừa mang tính khoa học, vừa mang tính nghệ thuật của việc tạo ra sự thay đổi chiến lược mà ở đó các nhà lãnh đạo phát minh một cách chủ động tương lai phát triển kinh tế của cộng đồng của họ. Quy hoạch chiến lược có sự tham gia trong một phổ rộng của nhiều người, truyền cảm hứng để họ cùng làm việc, cung cấp phương tiện để họ đặt những nỗ lực cá nhân theo hướng tạo ra lợi ích tốt nhất cho cả tập thể. Sự phân định chức năng và phối

hợp nhp nhng giữ ba trụ cột của xã hội gồm: chính quyền, khu vực kinh doanh và cộng đồng đóng vai trò quan trọng. Trong đó, các lãnh đạo địa phương đóng vai trò quyết định và là người truyền cảm hứng để cả địa phương có thể đạt được các mục tiêu đề ra.

Một cách tổng quan quy hoạch tích hợp được mô tả trong **Hình 1-3** gồm ba bước: (1) Phân tích chiến lược (Analysis), (2) Xây dựng năng lực (Capacity Building), và (3) Quản trị thực thi (Execution).

Hình 1-3. Mô hình phân tích và thực thi chiến lược (ACE)

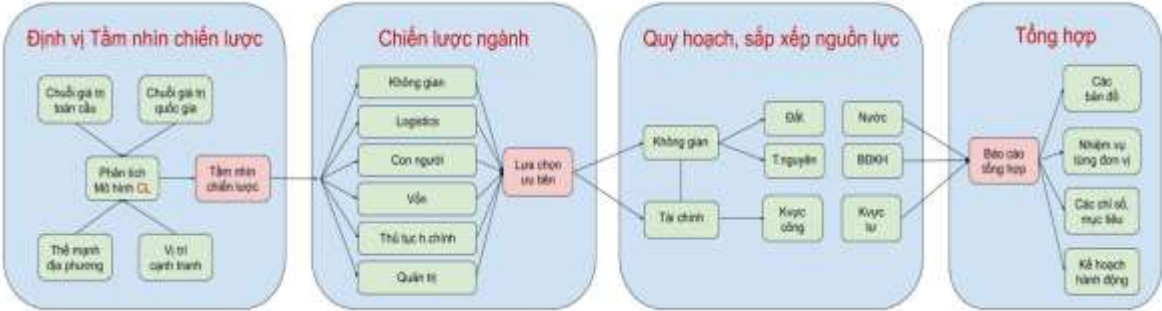


Nguồn: VNi

Những bước nêu ra trong mô hình ACE sẽ giải đáp cho các câu hỏi thiết yếu cho việc xây dựng phát triển kinh tế xã hội địa phương:

1. Phân tích chiến lược: Nêu ra thực trạng và tiềm năng, tầm nhìn của địa phương.
2. Xây dựng năng lực: Vận động sự tham gia và xây dựng các chương trình, cách thức để đạt được tầm nhìn đề ra.
3. Quản trị thực thi: Đưa ra những tham chiếu và thước đo về những nỗ lực cải thiện.

Hình 1-4. Quy trình quy hoạch tích hợp



Nguồn: Các tác giả

Quy trình quy hoạch tích hợp được thể hiện trong **Hình 1-4**. Việc định vị tầm nhìn chiến lược được dựa trên mô hình phân tích chiến lược (CL) mà nó dựa trên các chuỗi giá trị toàn cầu, chuỗi giá trị quốc gia, vị trí cạnh tranh và thế mạnh địa phương. Tiếp cận cụm ngành là chuỗi giá trị được sử dụng cho các phân tích. Tầm nhìn chiến lược được đưa ra từ phân tích này.

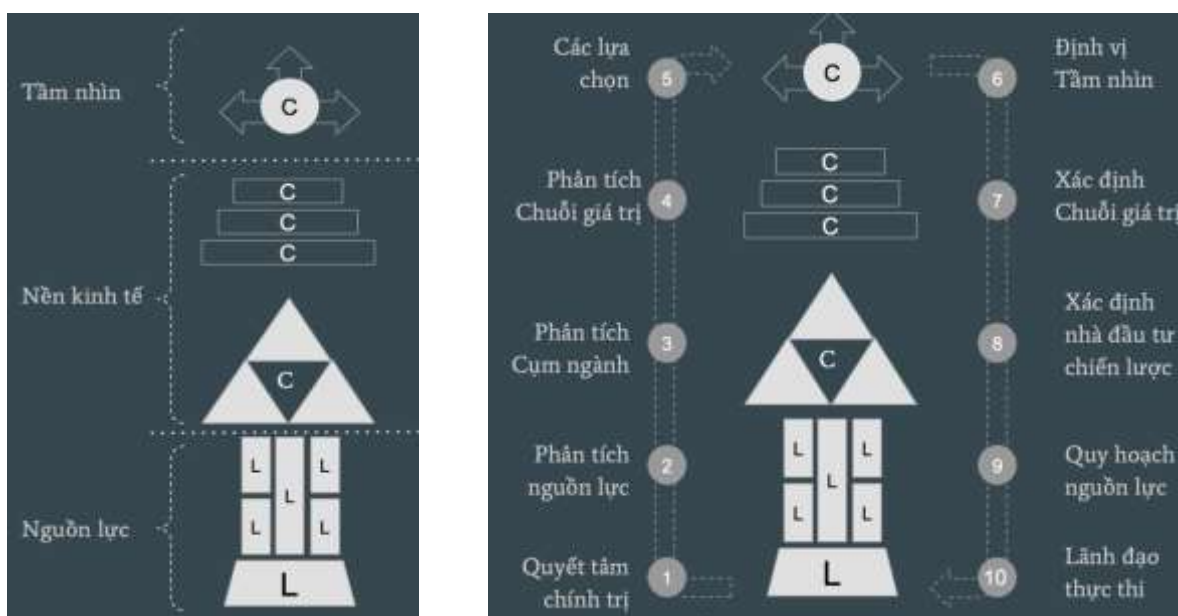
Chiến lược ngành được sử dụng để đưa ra các lựa chọn ưu tiên mà do được dựa vào các nhân tố gồm: không gian, logistic, con người, vốn, thủ tục hành chính và quản trị.

Quy hoạch sắp xếp nguồn lực được dựa trên hai nhóm nguồn lực chính là không gian và tài chính. Không gian gồm có các vấn đề về tài nguyên, đất, nước, tác động của biến đổi khí hậu. Tài chính gồm các nguồn từ khu vực công và khu vực tư.

Báo cáo tổng hợp được xây dựng gắn với việc xây dựng các bản đồ, nhiệm vụ của từng đơn vị, các chỉ số và mục tiêu và kế hoạch hành động gắn với các dự án chương trình cụ thể.

Trong tiếp cận của chúng tôi, mô hình phân tích chiến lược CL là một công cụ và cách tiếp cận then chốt. Đây được coi là bước đầu tiên và mang quyết định quan trọng trong việc định vị tầm nhìn chiến lược của tỉnh. Mô hình này được VNi phát triển dựa trên các công cụ phát triển kinh tế của các chuyên gia và tổ chức quốc tế bao gồm Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Thương mại Thế giới, Michael Porter và Ricardo Hausmann, kết hợp với kinh nghiệm thực tiễn của VNi qua nhiều năm tại Việt Nam (**Hình 1-5**).

Hình 1-5. Mô hình phân tích chiến lược CL và quy trình xây dựng chiến lược



Nguồn: Các tác giả

Để phân tích mô hình CL, nhà quy hoạch cần cân nhắc và xem xét các yếu tố liên quan tới: chuỗi giá trị toàn cầu, chuỗi giá trị quốc gia, thế mạnh địa phương và vị trí cạnh tranh. Từ đó, nhà quy hoạch cùng các lãnh đạo địa phương có thể xác định rõ tầm nhìn chiến lược. Với mục tiêu phác họa thực trạng phát triển kinh tế xã hội, mô hình CL hỗ trợ các nhà quy hoạch tìm ra lực cản và lực đẩy trước đây đã dẫn đến tình trạng trên. Nhà quy hoạch cần phân tích chiến lược dựa trên các yếu tố:

- Chữ L nền tảng đầu tiên là Leadership (lãnh đạo). Đây chính là năng lực quản trị và lãnh đạo địa phương. Đây là nhân tố có tính quyết định cho sự phát triển của địa phương. Lãnh đạo ở đây được hiểu là khả năng huy động và vận động sự ủng hộ của toàn hệ thống để đạt được các mục tiêu của địa phương.
- 5L nền tảng hay 5 đòn bẩy hỗ trợ cụm ngành bao gồm: lực lượng lao động (Labor), đất đai (Land), hạ tầng (Logistics), vốn (Lending) và môi trường pháp lý (Legal). Với các lĩnh vực này, mô hình CL sử dụng công cụ quản trị.

- 4C đạt diện cho 4 yếu tố tạo ra các kết quả của địa phương gồm: các khách hàng (Clients), các doanh nghiệp (Companies), các nhân tố bổ trợ (Complements) và các cụm ngành (Clusters). Hạt nhân của phát triển kinh tế là cụm ngành, gồm: doanh nghiệp, phụ trợ và đầu ra. Với các lĩnh vực này, mô hình CL sử dụng công cụ thị trường.

Thông qua mô hình CL, nhà quy hoạch có thể xác định được các lĩnh vực hoặc cụm ngành được coi là có thế mạnh và sức hút tại địa phương. Qua đó, các nhà quy hoạch xây dựng chiến lược ngành ưu tiên dựa trên các yếu tố về: không gian, cơ sở hạ tầng, con người, vốn, thủ tục hành chính và quản trị. Mục tiêu của cụm ngành là kết nối được với chuỗi giá trị toàn cầu. Từ đó, lãnh đạo địa phương có thể lựa chọn những mục tiêu phù hợp cho phát triển kinh tế xã hội.

1.5 BA VẤN ĐỀ THEN CHỐT ĐỐI VỚI QUY HOẠCH TÍCH HỢP

Để có thể đạt được các mục tiêu nêu trên, địa phương cần có một quá trình với ba vấn đề then chốt gồm; (i) khám phá tiềm năng chưa được khai thác; (ii) liên tục thích ứng và đổi mới sáng tạo; và (iii) liên tục theo đuổi sự xuất sắc.

Thứ nhất, khám phá tiềm năng chưa được khai thác. Tất cả các địa phương ở bất kỳ quy mô và mức độ phát triển như thế nào đều có tiềm năng giúp: (1) các nhà đầu tư thương mại hóa ý tưởng của mình; (2) các doanh nhân vận hành thành công các doanh nghiệp; (3) các tổ chức tăng trưởng và ổn định các hoạt động; (4) các cá nhân đạt được mục tiêu nghề nghiệp của mình; và (5) các nhà đầu tư (ngoài các đối tượng nêu trên) tối đa hóa suất sinh lợi trên vốn đầu tư. Đây là vấn đề quan trọng nhất của quy hoạch chiến lược nhằm đạt được mục tiêu phát triển kinh tế. Mục tiêu tối thượng của một địa phương là cần khám phá và khai thác tốt các tiềm năng chưa được khai thác của mình. Các tiềm năng này liên tục xuất hiện và thay đổi. Do vậy, việc phát hiện và khai thác chúng một cách hữu hiệu là hết sức quan trọng.

Thứ hai, liên tục thích ứng và đổi mới sáng tạo. Thế giới luôn vận động với những thay đổi (cả tích cực và không tích cực). Mọi thứ đang phục thuộc và tương tác lẫn nhau nhiều hơn. Thích ứng gắn với đổi mới sáng tạo là nhân tố then chốt tạo ra sự thành công và phát triển bền vững của mỗi địa phương. Thành công hiện tại chưa hẳn sẽ đảm bảo trong tương lai nếu không nắm bắt được các xu thế và sự thay đổi. Trái lại, những bất lợi hiện tại chưa hẳn sẽ kéo dài và kìm hãm sự phát triển nếu địa phương nắm bắt được sự thay đổi tận dụng được các cơ hội.

Thứ ba, liên tục theo đuổi sự xuất sắc. Để có được điều này, mỗi địa phương phải nghĩ mình như những doanh nghiệp đi tìm các giá trị trong một khái niệm bao quát thay vì chỉ là một cộng đồng tập hợp của những cá nhân. Doanh nghiệp gắn với tinh thần doanh nhân, dám nghĩ dám làm, luôn làm mới mình có ý nghĩa quyết định cho sự thành công của một địa phương. Liên tục tiến về phía trước, sáng tạo không ngừng nghỉ để đạt được các mục tiêu là điều mà mỗi địa phương cần hướng tới.

1.6 XÁC ĐỊNH TÂM NHÌN

Tâm nhìn của một địa phương thường là một phát biểu hay công bố ngắn gọn về đích đến của một địa phương trong một tương lai được xác định. Sau khi xác định tâm nhìn, các lãnh đạo địa phương dễ dàng dựa vào nền tảng đó để tạo dựng tất cả các hoạt động phát triển kinh tế xã hội. Tâm nhìn thể hiện sự thành công trong tương lai của địa phương, là kim chỉ nam cho hành trình địa phương phát triển trong giai đoạn tới.

Để xác định tâm nhìn, địa phương cần lựa chọn các giá trị được cho là cốt lõi đối với tỉnh mình. Quá trình xác định tâm nhìn là việc lựa chọn các giá trị được chia sẻ bởi các đối tượng liên

quan đến địa phương. Khi tầm nhìn đều được chia sẻ của các bên, các trụ cột xã hội (chính quyền, khu vực kinh doanh và cộng đồng) sẽ cùng nỗ lực để đạt được các mục tiêu chung của địa phương. Do vậy, một tầm nhìn tốt là cơ sở cho khả năng hiện thực hoá của các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế xã hội.

1.7 CÁC BƯỚC HOẠCH

Hoạch định là một quá trình chứ không phải là một sự kiện. Nó không phải là lên kế hoạch một cuộc họp hay tạo ra một báo cáo được viết tốt, hay đáp ứng một điều gì đó. Quy hoạch có sự tham gia của một phổ rất rộng số người, tạo cảm hứng để họ làm việc cùng nhau và đưa ra một cách thức để mỗi cá nhân đưa nỗ lực của mình cùng tạo ra những lợi ích tốt nhất cho cả tập thể.

Điều quan trọng là quy hoạch chiến lược đòi hỏi một thủ lĩnh để dẫn dắt quá trình. Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của một địa phương là một quá trình phức tạp, động và nhiều thay đổi. Nó liên quan và đòi hỏi sự tham gia của rất nhiều tổ chức và cá nhân. Do vậy, để quy hoạch có thể thành công đòi hỏi các lãnh đạo địa phương có tầm nhìn và khả năng tạo dựng và dẫn dắt liên minh tạo ra sự tăng trưởng và phát triển của địa phương.

Đối với quá trình quy hoạch, cần trả lời bốn nhóm câu hỏi sau:

Địa phương đang ở đâu và tiềm năng của địa phương là gì? Các nhu cầu phát triển kinh tế và các cơ hội của địa phương là gì? Tình trạng cụ thể của địa phương và bối cảnh cho quy hoạch chiến lược của địa phương là gì?

Địa phương muốn đi đến đâu và tại sao lại muốn đi đến đó? Tầm nhìn của địa phương là gì và các mục tiêu phát triển để đáp ứng các nhu cầu và tận dụng các cơ hội phát triển là gì?

Cách thức để có thể đi đến đích là gì và ai sẽ làm việc này? Ai là những người tốt nhất và nguồn lực có sẵn để đạt được các mục tiêu đưa ra là gì? Đây là những chiến lược và dự án tốt nhất để có thể tận dụng các nguồn lực nhằm đạt được các mục tiêu phát triển? Làm sao có thể vận động được sự ủng hộ của công chúng?

Thành công của địa phương trông như thế nào? Những tham chiếu và thước đo then chốt được sử dụng để tiếp tục cải thiện những nỗ lực chiến lược là gì?

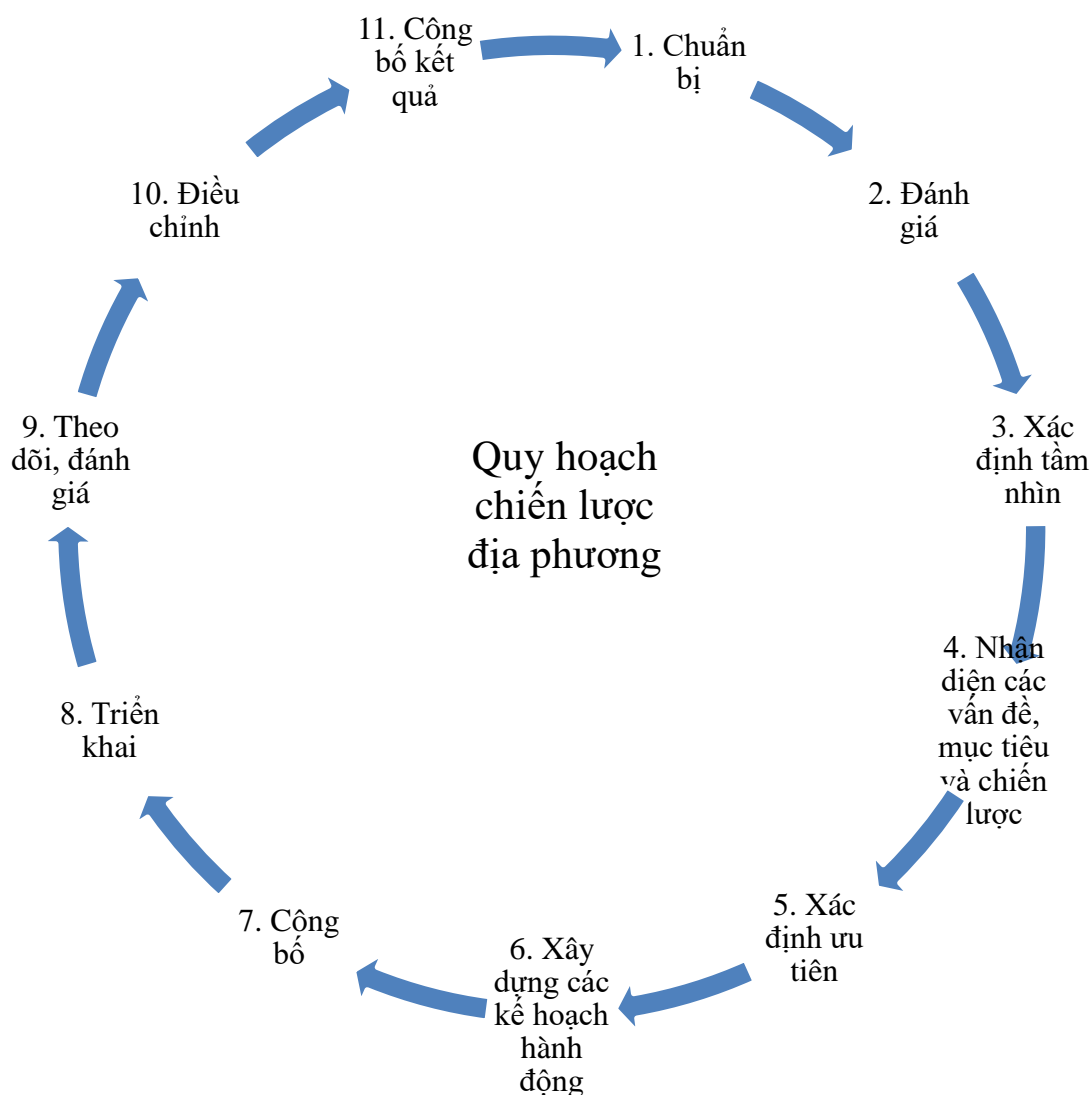
Việc xây dựng các kế hoạch chiến lược của một địa phương thường kéo dài từ 9-12 tháng (không bao gồm thời gian phê duyệt). Khi bao gồm quá trình phê duyệt như ở Việt Nam thì thời gian có thể kéo dài từ 15-18 tháng.

Quá trình quy hoạch được thể hiện trong **Hình 1-2** với 11 bước cụ thể như sau:

Bước 1 – Chuẩn bị và vận động sự tham gia. Sáng kiến và tổ chức quá trình quy hoạch. Xác định và bắt đầu thu hút các đối tượng, đối tác sẽ tham gia vào quá trình, bối cảnh mà kế hoạch chiến lược sẽ được thực hiện, và phạm vi cần đánh giá. Tạo ra một cấu trúc tổ chức để thực hiện quá trình quy hoạch (ví dụ như ban chỉ đạo, nhóm hành động...). Xác định các nguồn lực tài chính và kỹ thuật cho tiến trình quy hoạch. Thời gian cần thiết cho bước này là từ 1-2 tháng.

Bước 2 – Đánh giá hiện trạng và năng lực cạnh tranh của địa phương. Thông qua một quá trình tìm hiểu thực chất để đánh giá môi trường kinh tế, các nguồn lực, và các rào cản phát triển địa phương. Đánh giá và xác định tình trạng của địa phương bằng việc phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức cũng như các nền tảng cạnh tranh của địa phương theo khung phân tích địa phương được nêu ở các phần tiếp theo. Bước này thường kéo dài từ 4-6 tháng.

Hình 1-6. Các bước trong quy hoạch



Nguồn: Quy hoạch phát triển kinh tế của Hội đồng Phát triển Kinh tế Quốc tế

Bước 3 – Xác định tầm nhìn. Xác định một tầm nhìn được chia sẻ ở khía cạnh địa phương muốn ở đâu trong một tương lai xác định (10 năm hay 30 năm chẳng hạn). Điều này nên được dựa trên sự đồng thuận của các đối tác hay những người chủ chốt và nó là trọng tâm hướng dẫn cho tất cả các nỗ lực quy hoạch.

Bước 4 – Nhận diện các vấn đề và hình thành các mục tiêu, chỉ tiêu và chiến lược thực tiễn. Bằng việc nhận diện các nhu cầu nổi lên qua việc đánh giá địa phương, xác định các vấn đề ảnh hưởng lớn nhất đến phát triển kinh tế địa phương. Dựa trên nền tảng này, phát triển các mục tiêu và chỉ tiêu chiến lược. Nhận diện các lựa chọn phát triển và tăng trưởng khả thi gắn với môi trường bên ngoài, các cơ hội và ràng buộc bên trong. Thu hút sự tham gia của các bên liên quan, các thành phần ở các khu vực khác nhau để họ biết và và hình dung các mục tiêu, chỉ tiêu và lựa chọn chiến lược. Những nỗ lực này được đưa vào qua trình soạn thảo quy hoạch chiến lược. Thời gian thường kéo dài 1-2 tháng.

Bước 5 – Nhận diện, đánh giá và ưu tiên các dự án. Nhận diện các dự án tiềm năng để tối đa hoặc tạo ra các cơ hội, hoặc giảm thiểu các đe dọa để đạt được các mục tiêu kinh tế xã hội. Ưu

tiên các dự án dựa trên cách tiếp cận và kết quả tốt nhất của dự án. Các dự án này nên gắn với các chiến lược được thiết kế để đạt được các mục tiêu. Xác định các nguồn lực có sẵn để triển khai các dự án. Phát triển các tham chiếu để đo lường kết quả trong tương lai và xác định như thế nào là thành công. Thu hút sự tham gia của các bên liên quan để thông tin và đánh giá nhận diện và ưu tiên các dự án. Giai đoạn này thường kéo dài từ 1-2 tháng.

Bước 6 – Xây dựng các chương trình hành động. Thiết lập trình tự của các hoạt động và nguồn lực cần thiết để đạt được các mục tiêu, bao gồm cả nhân lực, thông tin và vốn tài chính. Bước này bao gồm việc xác định các bước cụ thể để đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu công bố. Các chương trình hành động nên gắn kết với các chiến lược và các dự án liên quan mà chúng được nhận diện trong các bước trên. Thu hút sự tham gia của các bên liên quan để thông tin và đánh giá các kế hoạch hành động. Giai đoạn này thường kéo dài từ 1-2 tháng.

Bước 7 – Công bố quy hoạch đến công chúng. Công bố quy hoạch rộng rãi và công khai để tất cả các đối tượng trong địa phương cũng như các đối tượng liên quan có thể tiếp cận. Giai đoạn này kéo dài từ 1-2 tháng.

Bước 8 – Triển khai các kế hoạch hành động. Bước này có thể yêu cầu một cấu trúc thực hiện hoặc điều chỉnh cấu trúc tổ chức hiện có để triển khai các bước kế hoạch. Đây là một quá trình liên tục.

Bước 9 – Theo dõi và đánh giá các kết quả. Giám sát và đo lường sự hiệu lực của các kế hoạch và chương trình liên quan và điều chỉnh các kế hoạch để đáp ứng các điều kiện thay đổi. Cần đảm bảo rằng các mục tiêu và dự án vẫn mang tính thực tiễn và đáng để triển khai mà chúng vẫn phù hợp với một nền kinh tế thay đổi liên tục. Đây là một quá trình liên tục và được xem xét có thể là hàng tháng, hàng quý và hàng năm.

Bước 10 – Điều chỉnh. Thường xuyên điều chỉnh quy hoạch để đáp ứng các điều kiện và kết quả thay đổi. Đây là một quá trình theo tháng, quý và năm.

Bước 11 – Công bố sự tiến triển và các kết quả. Công bố sự tiến triển và đưa các kết quả đến các bên liên quan để họ được cập nhật chúng cũng như các nỗ lực gắn với việc thực hiện và cập nhật quy hoạch. Đây là một tiến trình liên tục.

1.8 CƠ SỞ XÂY DỰNG PHƯƠNG PHÁP LUẬN

Quy hoạch tích hợp là một cách tiếp cận tiên tiến, học hỏi kinh nghiệm từ các nước đi trước. Quy hoạch này lần đầu tiên được áp dụng tại Việt Nam. Do vậy, việc dựa vào các tiếp cận hiện đại và có tính thực tiễn, ứng dụng cao và đáp ứng yêu cầu trong các quy định của Việt Nam là hết sức quan trọng. Các nội dung cụ thể của phương pháp luận được trình bày chi tiết trong “*Sổ tay quy hoạch tích hợp và phát triển địa phương*” của đội ngũ chuyên gia thuộc VNI (Phụ lục 1) và “*Sổ tay quy hoạch không gian*” của enCity (Phụ lục 2). Phương pháp luận và cách tiếp cận của chúng tôi được dựa trên các nền tảng sau:













1.8.1 Khung phân tích và nghiên cứu quốc tế

Cách tiếp cận của chúng tôi được dựa trên các tài liệu và nghiên cứu của các tổ chức và cá nhân được liệt kê trong **Hình 1-7**.

Hội đồng Phát triển Kinh tế Quốc tế - Tổ chức có hơn 5.000 thành viên toàn cầu, có uy tín hàng đầu về quy hoạch và phát triển địa phương. *Sổ tay quy hoạch chiến lược phát triển kinh tế* là tài liệu được dùng để tham chiếu cho công tác lập quy hoạch phát triển địa phương phổ

biến nhất trên thế giới hiện nay. Đây là một tài liệu tham chiếu quan trọng cho việc xây dựng quy hoạch tích hợp của chúng tôi.

Hình 1-7. Các tổ chức và cá nhân tham chiếu

 <p>INTERNATIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT COUNCIL The Power of Knowledge and Leadership</p>	<ul style="list-style-type: none"> Quy hoạch chiến lược phát triển kinh tế 	 <p>Hội quy hoạch Mỹ</p>	<ul style="list-style-type: none"> Quy hoạch không gian
 <p>World Bank</p>	<ul style="list-style-type: none"> Chuỗi giá trị toàn cầu Môi trường kinh doanh 	 <p>WTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Chuỗi giá trị toàn cầu
 <p>Michael Porter</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cụm ngành Chuỗi giá trị 	 <p>Werner Erhard</p>	<ul style="list-style-type: none"> Quản lý dựa vào kết quả
 <p>Ricardo Hausmann</p>	<ul style="list-style-type: none"> Phức hợp kinh tế Chẩn đoán tăng trưởng 	 <p>Dani Rodrik</p>	<ul style="list-style-type: none"> Chẩn đoán tăng trưởng và các mô hình phát triển
 <p>Justin Lin</p>	<ul style="list-style-type: none"> Chính sách công nghiệp mới 	 <p>Vietnam Initiative</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tiếp cận với các địa phương Việt Nam
 <p>Philip Kotler</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tiếp thị địa phương 	 <p>enCity</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sổ tay Quy hoạch không gian và đô thị

Nguồn: Sổ tay quy hoạch tích hợp và phát triển địa phương của VNI

Hiệp hội Quy hoạch Hoa Kỳ - Tổ chức có uy tín hàng đầu trong lĩnh vực quy hoạch, đặt biệt là trong lĩnh vực quy hoạch không gian và kiến trúc. Các tài liệu hướng dẫn của tổ chức này được sử dụng rộng rãi trên thế giới. Đây là một cơ sở tham chiếu quan trọng cho phương pháp luận quy hoạch không gian của chúng tôi.

Ngân hàng Thế giới - Tổ chức phát triển lớn và có ảnh hưởng nhất thế giới. Các tài liệu về chuỗi giá trị toàn cầu và các phân tích cụ thể đã được sử dụng và tham chiếu rộng rãi. Các tài liệu này được chúng tôi sử dụng để phân tích cụm ngành và chuỗi giá trị cho địa phương gắn với vùng, cả nước và toàn cầu.

Tổ chức Thương mại Thế giới - Tổ chức thương mại lớn và có ảnh hưởng nhất thế giới. Các tài liệu về chuỗi giá trị toàn cầu của tổ chức này là một cơ sở tốt. Các tài liệu này được chúng tôi sử dụng để phân tích cụm ngành và chuỗi giá trị cho địa phương gắn với vùng, cả nước và toàn cầu.

Michael Porter - cha đẻ của chiến lược cạnh tranh và tiếp cận cụm ngành và chuỗi giá trị. Các lý thuyết của ông được sử dụng rộng rãi trên thế giới. Các tài liệu này được chúng tôi sử dụng để phân tích các chiến lược phát triển, cụm ngành và chuỗi giá trị cho địa phương gắn với vùng, cả nước và toàn cầu.

Philip Kotler - người cùng với Michael Porter được xem là cha đẻ của ngành Marketing. Các lý thuyết về tiếp thị địa phương của ông là nền tảng cho tiếp cận tiếp thị địa phương trên thế giới. Các lý thuyết của ông được chúng tôi sử dụng

Ricardo Hausmann với lý thuyết về phức hợp kinh tế và chuẩn đoán tăng trưởng sẽ được sử dụng để đưa ra các tiếp cận về phân tích kinh tế địa phương.

Dani Rodrik với các lý thuyết về chẩn đoán tăng trưởng và các mô hình phát triển sẽ được sử dụng để đưa ra các tiếp cận về phân tích kinh tế địa phương.

Justin Lin với chính sách công nghiệp mới sẽ được sử dụng cho việc lựa chọn và phát triển các ngành.

Werner Erhard với các lý thuyết về quản lý dựa vào kết quả sẽ được sử dụng cho việc thiết kế các cơ chế triển khai.

Elinor Ostrom với các lý thuyết về các hành động tập thể tích cực sẽ được sử dụng cho việc thiết kế các cơ chế triển khai.

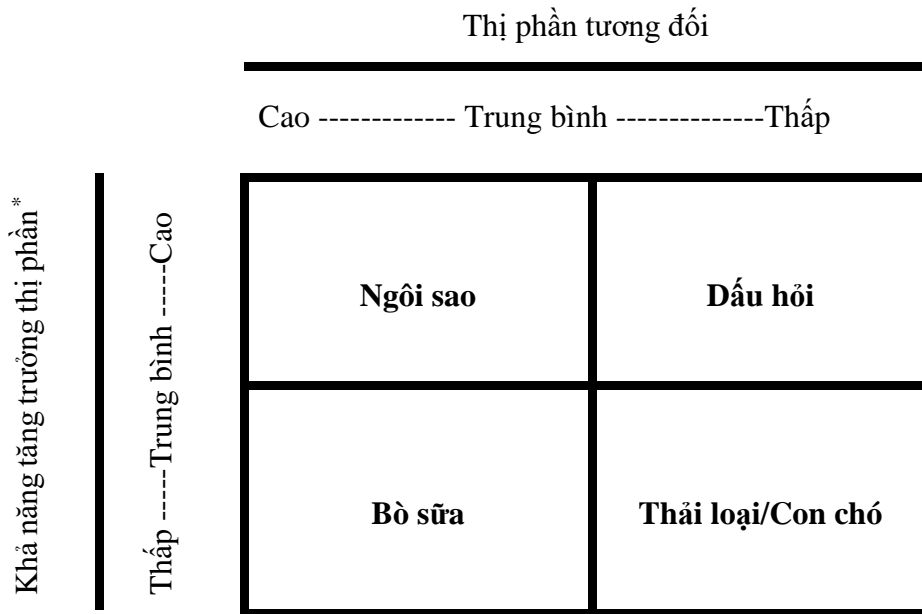
CHƯƠNG 2. KHUNG PHÂN TÍCH PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG

2.1 PHÂN TÍCH KHẢ NĂNG TẠO VIỆC LÀM VÀ NGUỒN THU NGÂN SÁCH

Ma trận BCG (**Hình 2-1**) là một mô hình kinh doanh kinh điển do Tập đoàn Tư vấn Boston (Boston Consulting Group – BCG) đưa ra nhằm xác định chu trình sống của một sản phẩm. Tuy nhiên, ma trận này cũng có thể áp dụng cho việc phân tích các ngành của các địa phương với tiêu chí tạo việc làm và thu ngân sách.

Dấu hỏi: Những ngành mới xuất hiện hoặc có tiềm năng đưa vào địa phương. Đây là những ngành có khả năng tăng trưởng rất nhanh và hứa hẹn nhiều triển vọng, song cũng đầy rủi ro, do đó, biểu tượng của nó đương nhiên là một dấu hỏi như tên của ô này. Dù có tăng nhanh hay không thì các ngành ở trong ô này chỉ đạt được sự tăng trưởng, còn hứa hẹn về khả năng tạo việc làm và/hoặc ngân sách làm thì không nhiều. Các ngành ở ô này có khả năng trở thành các ngôi sao hoặc cũng có thể sớm trở thành những chú chó mực.

Hình 2-1: Ma trận BCG



Nguồn: Các tác giả vẽ lại từ nguyên bản ma trận BCG

Ngôi sao: Ngôi sao nằm trên vị trí Cao của trục Tăng trưởng thị phần. Đây là những ngành có mức tăng trưởng thị phần tốt, chiếm thị phần nhiều, song việc nó tạo ra được nhiều việc làm và/hoặc ngân sách hay không vẫn còn có nhiều ẩn số bởi còn phải đợi xem thực chất giá trị nó tạo ra cho nền kinh tế là gì. Không hiếm ngành có thị phần rất tốt song lại không đem lại việc làm và/hoặc ngân sách như mong muốn. Tuy nhiên, dù có hiệu quả hay không, nếu ngành nằm được ở ô Sao này, nó cũng đang trở nên nổi bật trên thị trường và chứa đựng nhiều hứa hẹn.

Bò sữa: Ô này tương ứng với mức độ tăng trưởng chậm lại về thị phần, song tạo việc làm và/hoặc ngân sách khả quan nếu tính đơn thuần về hiệu quả theo mục tiêu đề ra. Tương ứng với

* Thị phần ở đây được hiểu là thị phần trong việc tạo ra ngân sách và/hoặc việc làm cho địa phương

hình tượng con bò sữa, hoạt động kinh tế ở trong vị thế này sẽ tạo ra việc làm và/hoặc ngân sách tốt như chú bò cho sữa.

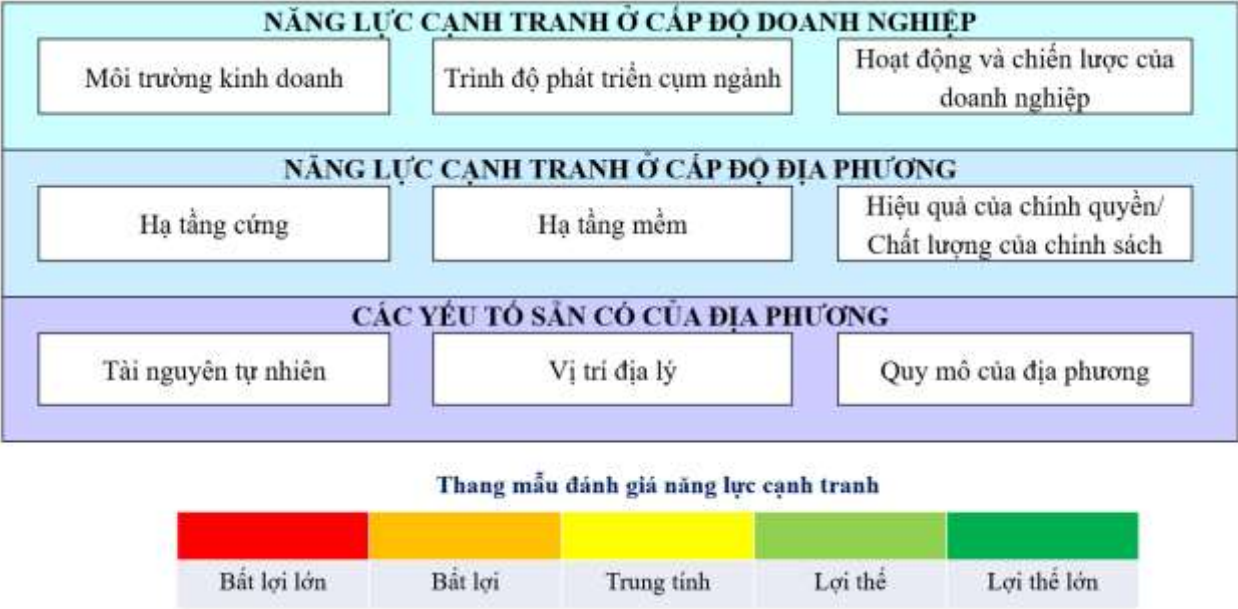
Thải loại: Ngành hoặc không tiến lên nổi, hoặc và thường rơi vào tình trạng suy thoái, kém cạnh tranh. Việc làm và/hoặc ngân sách được tạo ra không tương xứng với nguồn lực mà địa phương bỏ ra để duy trì hoạt động lâu dài. Nếu một ngành từ ô bò sữa có nguy cơ rơi vào ô này, những người quản lý cần nỗ lực hết sức để đưa nó trở lại ô Ngôi sao hay duy trì ở chính ô Bò sữa. Trong nhiều trường hợp, địa phương cần từ bỏ, hoặc ít nhất là không dành nguồn lực cho những ngành như vậy.

2.2 KHUNG PHÂN TÍCH NĂNG LỰC CẠNH TRANH CỦA ĐỊA PHƯƠNG

2.2.1 Khung phân tích ba lớp của Michael Porter

Michael Porter được xem là một người đi tiên phong về lý thuyết cạnh tranh và chiến lược phát triển. Khung phân tích với các yếu tố và cách tiếp cận linh hoạt của ông có thể áp dụng ở phạm vi quốc gia, vùng, địa phương, cụm ngành hay từng tổ chức, doanh nghiệp. Khung phân tích này đã được đội ngũ giảng dạy ở Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (tiền thân của Đại học Fulbright Việt Nam ngày nay) hiệu chỉnh cho phù hợp với cấp độ địa phương gồm chín câu phần chính trong ba lớp gồm: (1) Các yếu tố sẵn có của địa phương; (2) Năng lực cạnh tranh ở cấp độ địa phương; (3) Năng lực cạnh tranh ở cấp độ doanh nghiệp.

Hình 2-2: Khung phân tích ba lớp hiệu chỉnh



Nguồn: Porter (2008) và hiệu chỉnh của Trường Fulbright

Lớp đầu tiên và ít thay đổi nhất hoặc thay đổi chậm, nhất là các yếu tố tự nhiên gồm tài nguyên thiên nhiên, vị trí địa lý và quy mô địa phương. Những yếu tố vừa có lợi, nhưng cũng có thể tạo ra bất lợi cho địa phương, nhất là vấn đề lờn nguyên tài nguyên. Nếu quá dựa dẫm vào các lợi thế tự nhiên thì các động lực sáng tạo, vượt khó có thể bị thui chột rất nhiều.

Lớp thứ hai chính là năng lực cạnh tranh kinh tế vĩ mô hay môi trường chung mà tất cả các hoạt động kinh doanh được tổ chức. Nhóm nhân tố này gồm chất lượng của các chính sách vĩ mô, hay tính hiệu quả của chính quyền, hạ tầng cứng (giao thông, điện, nước...) và hạ tầng mềm (y

tế, giáo dục, văn hóa...). Chất lượng của nhóm nhân tố này phần lớn nằm trong cấu trúc và trình tự của việc ra chính sách. Nhìn từ góc độ thể chế như Acemoglu & Robinson (2012) phân tích, các chính sách tốt thường được tạo ra trong môi trường thể chế bao trùm mà ở đó hầu hết các bên liên quan đều tham gia một cách tích cực và có trách nhiệm vào quá trình hoạch định chính sách. Nhìn từ cấu trúc tăng trưởng, các chính sách tốt thường được tạo ra khi có sự phối hợp nhịp nhàng giữa ba trụ cột chính trong cấu trúc này là nhà nước, thị trường và cộng đồng.

Lớp trên cùng, chính là năng lực cạnh tranh kinh tế vi mô mà nó được cấu thành từ chất lượng môi trường kinh doanh, trình độ phát triển của cụm ngành, và độ tinh thông về hoạt động và chiến lược của doanh nghiệp. Nhóm này mô tả cách thức hoạt động và sự liên kết hay mối liên hệ trong hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp mà nó thể hiện ở bản thân từng doanh nghiệp cũng như cả cụm ngành.

2.2.2 Các xếp hạng cạnh tranh và năng lực các địa phương ở Việt Nam¹

Sức cạnh tranh các địa phương và năng lực của các chính quyền địa phương là những chủ đề quan trọng và thu hút sự quan tâm của rất nhiều người. Ở Việt Nam hiện đã có nhiều loại xếp hạng khác nhau gồm: Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) của VCCI và USAID; Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) của CECODES và UNDP Việt Nam và Chỉ số cải cách hành chính (PAR-Index) của Bộ Nội vụ. Tất cả các xếp hạng này sẽ được tham khảo trong bài viết kết hợp với các dữ liệu khác để phân tích các nền tảng cạnh tranh theo khung phân tích của Michael Porter và Ma trận BCG. Để đưa ra những góc nhìn và cách tiếp cận khác nhau, các phân tích và xếp hạng hiện nêu trên sẽ được sử dụng. Tuy nhiên, các xếp hạng luôn có những vấn đề của nó nên việc sử dụng các phân tích này chỉ ở một chừng mực mà thôi.

2.2.2.1 Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)

PCI là từ viết tắt từ tiếng Anh “Provincial Competitiveness Index.” Nó được công bố thí điểm lần đầu tiên vào năm 2005. Đến nay nó gồm 10 chỉ số thành phần gồm: (1) Chi phí gia nhập thị trường thấp; (2) Doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận đất đai và có mặt bằng kinh doanh ổn định; (3) Môi trường kinh doanh công khai minh bạch, doanh nghiệp có cơ hội tiếp cận công bằng các thông tin cần cho kinh doanh và các văn bản pháp luật cần thiết; (4) Thời gian doanh nghiệp phải bỏ ra để thực hiện các thủ tục hành chính và thanh tra kiểm tra hạn chế nhất (Chi phí thời gian); (5) Chi phí không chính thức ở mức tối thiểu; (6) Cạnh tranh bình đẳng - chỉ số thành phần mới; (7) Lãnh đạo tỉnh năng động và tiên phong; (8) Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp, do khu vực nhà nước và tư nhân cung cấp; (9) Có chính sách đào tạo lao động tốt; (10) Hệ thống pháp luật và tư pháp để giải quyết tranh chấp công bằng và hiệu quả.

2.2.2.2 Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI)

Nội dung đánh giá của PAPI dựa trên ba quá trình có tác động lẫn nhau, đó là: Xây dựng chính sách, thực thi chính sách và giám sát việc cung ứng các dịch vụ công. PAPI tập trung vào sáu nhóm vấn đề. *Thứ nhất*, sự tham gia của người dân ở mức cơ sở gồm bốn chỉ số thành phần: (1) Tri thức công dân; (2) Cơ hội tham gia; (3) Chất lượng bầu cử; (4) Đóng góp tự nguyện. *Thứ hai*, công khai, minh bạch gồm ba chỉ tiêu thành phần: (1) Danh sách hộ nghèo; (2) Thu, chi ngân sách cấp xã/phường; (3) Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất, khung giá đền bù. *Thứ ba*, Giải trình với người dân gồm ba chỉ tiêu thành phần: (1) Hiệu quả tương tác với các cấp chính

¹ Nội dung phần này được dựa trên tài liệu của VCCI và USAID; CECODES và UNDP Việt Nam; và Bộ Nội vụ

quyền; (2) Ban thanh tra nhân dân; (3) Ban giám sát đầu tư cộng đồng. *Thứ tư*, Kiểm soát tham nhũng (KSTN) gồm bốn chỉ tiêu thành phần: (1) KSTN trong chính quyền; (2) KSTN trong cung ứng dịch vụ công; (3) Công bằng trong tuyển dụng vào nhà nước; (4) Quyết tâm chống tham nhũng. *Thứ năm*, thủ tục hành chính công gồm bốn chỉ tiêu thành phần: (1) Chứng thực/xác nhận; (2) Giấy phép xây dựng; (3) Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; (4) Thủ tục hành chính cấp xã/phường. *Thứ sáu*, cung ứng dịch vụ công gồm bốn chỉ tiêu thành phần: (1) Y tế công lập; (2) Giáo dục tiểu học công lập; (3) Cơ sở hạ tầng căn bản; (4) An ninh, trật tự.

2.2.2.3 Chỉ số cải cách hành chính (PAR-Index)

Chỉ số cải cách hành chính (PAR-Index) của Bộ nội vụ được xây dựng nhằm ba mục tiêu. *Thứ nhất*, xác định Chỉ số cải cách hành chính để theo dõi, đánh giá một cách thực chất, khách quan, công bằng kết quả triển khai cải cách hành chính hàng năm của các bộ, cơ quan ngang bộ gọi tắt là bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương gọi tắt là tỉnh. *Thứ hai*, đánh giá kết quả triển khai các nhiệm vụ CCHC bằng định lượng; trên cơ sở đó so sánh, xếp hạng kết quả thực hiện CCHC hàng năm giữa các bộ và các tỉnh. *Thứ ba*, thông qua Chỉ số CCHC xác định rõ mặt mạnh, mặt yếu trong thực hiện CCHC, qua đó giúp cho các bộ, ngành, các tỉnh có những điều chỉnh cần thiết về mục tiêu, nội dung và các giải pháp trong triển khai CCHC hàng năm, góp phần nâng cao hiệu quả cải cách hành chính, xây dựng nền hành chính trong sạch, vững mạnh, hiệu lực, hiệu quả. Chỉ số này được xác định trên 8 lĩnh vực, tương ứng với 8 chỉ số thành phần, 34 tiêu chí và 104 tiêu chí thành phần, cụ thể gồm: (1) Công tác chỉ đạo, điều hành cải cách hành chính: 6 tiêu chí và 19 tiêu chí thành phần; (2) Xây dựng và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật tại tỉnh: 3 tiêu chí và 12 tiêu chí thành phần; (3) Cải cách thủ tục hành chính: 2 tiêu chí và 8 tiêu chí thành phần; (4) Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước: 5 tiêu chí và 8 tiêu chí thành phần; (5) Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức: 6 tiêu chí và 20 tiêu chí thành phần; (6) Đổi mới cơ chế tài chính của cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp công lập: 5 tiêu chí và 13 tiêu chí thành phần; (7) Hiện đại hoá hành chính: 3 tiêu chí và 13 tiêu chí thành phần; và (8) Thực hiện cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông: 4 tiêu chí và 11 tiêu chí thành phần.

2.3 KHUNG PHÂN TÍCH CỤM NGÀNH

2.3.1 Cụm ngành là gì?

Khái niệm cụm ngành không giống với khái niệm cụm công nghiệp hay khu công nghiệp vốn được sử dụng phổ biến ở Việt Nam. Cụm ngành (industrial cluster) được hiểu là sự tập trung về mặt địa lý của nhiều doanh nghiệp hoạt động trong các ngành có liên quan, bao gồm các nhà cung ứng các yếu tố đầu vào, các doanh nghiệp phân phối và cung cấp các dịch vụ đầu ra và các doanh nghiệp có sự liên kết với nhau vừa mang tính cạnh tranh vừa hợp tác trong một không gian thể chế nâng đỡ và hỗ trợ chẳng hạn như các định chế tài chính, các trường đại học, viện nghiên cứu, các hiệp hội ngành nghề, các tiêu chuẩn của ngành, v.v...

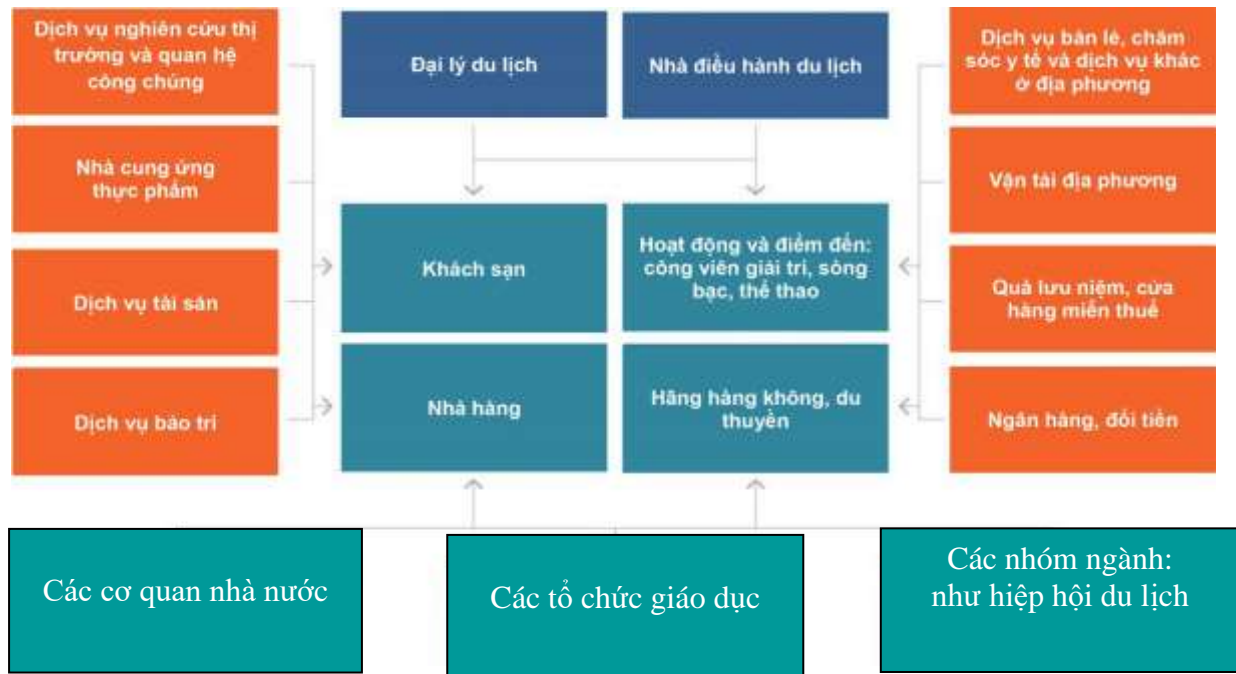
Năng lực cạnh tranh và sự bền vững của một ngành nào đó không chỉ phụ thuộc vào một nhân tố, ví dụ như người nông dân hay vài doanh nghiệp, mà phụ thuộc vào sự phát triển của cả một cụm ngành, tức là một “hệ sinh thái”, trong đó người nông dân hay các doanh nghiệp cũng là những thực thể tồn tại trong đó. Tính đa dạng và phức tạp của hệ sinh thái cụm ngành tùy thuộc vào loại cụm ngành và mức độ phát triển của nó. Một cụm ngành thường bao gồm các cấu phần như sau:

- Các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm cuối cùng.
- Các doanh nghiệp ở thượng nguồn và hạ nguồn.

- Các doanh nghiệp cung ứng chuyên biệt.
- Các đơn vị cung cấp dịch vụ.
- Các ngành liên quan (về sản xuất, công nghệ và quan hệ khách hàng).
- Các thể chế hỗ trợ (tài chính, giáo dục, nghiên cứu, và cơ sở hạ tầng).

Khi hoạch định các chiến lược phát triển dựa trên cụm ngành cần lập kế hoạch “lấp đầy” hệ sinh thái này chứ không phải khái niệm lấp đầy khu công nghiệp như các địa phương ở Việt Nam thường theo đuổi.

Hình 2-3. Cụm ngành du lịch*



* Cụm ngành này cho vùng Cairns, tại Bang Queensland của Úc, nhưng được Porter và Viện Chiến lược và Cạnh tranh thuộc HBS sử dụng thường xuyên để minh họa về cụm ngành du lịch.

Nguồn: Viện Chiến lược và Cạnh tranh của Trường Kinh doanh Harvard

Năng lực cạnh tranh của một ngành phụ thuộc vào sự phát triển của cả một “hệ sinh thái”. Vì thế, một cụm ngành thường bao gồm các phần như sau (**Hình 2-4**):

- C (Companies) - các **doanh nghiệp** (doanh nghiệp sản xuất sản phẩm cuối cùng, doanh nghiệp ở thượng nguồn và hạ nguồn, doanh nghiệp cung ứng chuyên biệt). Các nhân tố về tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên con người, tài nguyên vốn, cơ sở hạ tầng (vật chất, quản lý, thông tin, khoa học và công nghệ) tạo ra lợi thế cạnh tranh của địa phương đối với doanh nghiệp tham gia hoạt động kinh doanh tại tỉnh.
- C (Competitors) - các **đối thủ cạnh tranh**. Sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp địa phương là nhân tố quan trọng nhất. Môi trường càng khuyến khích các dạng đầu tư thì nơi đó sự cạnh tranh quyết liệt giữa các đối thủ tại địa phương càng lớn.
- C (Complementors) - các **doanh nghiệp phụ trợ** hoặc liên quan (đơn vị cung cấp dịch vụ, sản xuất, công nghệ, quan hệ khách hàng, thể chế hỗ trợ). Sự hiện hữu của các nhà

cung cấp địa phương có ý nghĩa quan trọng trong việc cắt giảm chi phí giao dịch, giảm thiểu vấn đề chậm trễ hay những khó khăn khi xử lý các vấn đề phát sinh đối với những nhà cung cấp ở quá xa.

Hình 2-4. Hệ sinh thái cụm ngành



Nguồn: Các tác giả

- C (Customers) - **khách hàng, đầu ra**. Khách hàng càng ngày càng có những đòi hỏi khắt khe đối với sản phẩm tiêu dùng. Yêu cầu cao về chất lượng sản phẩm lẫn dịch vụ cùng các yêu cầu đặc biệt đòi hỏi các doanh nghiệp phải thường xuyên cập nhật xu hướng, nâng cao chất lượng và năng suất. Các chính sách từ chính quyền cũng tạo nên các quy định chặt chẽ, thúc đẩy các doanh nghiệp đem lại những sản phẩm đối với khách hàng hoặc các đơn vị đầu ra.

Khi xác định phạm vi cụm ngành, không nhất thiết khu trú trong phạm vi của một địa phương mà có thể là một vùng hoặc cả một quốc gia. Chính vì vậy, để có thể phát triển cụm ngành một cách có hiệu quả và bền vững, các tỉnh lân cận cần phải có chung tư duy liên kết vùng trong chiến lược của mình để thúc đẩy phát triển mô hình cụm ngành một cách thành công.

2.3.2 Phạm vi cụm ngành

Phạm vi địa lý của một cụm ngành không nhất thiết chỉ khu trú trong phạm vi địa giới hành chính của một địa phương hay một tỉnh, thay vào đó nó có thể là một thành phố, một vùng, một quốc gia, hay thậm chí là một nhóm các quốc gia lân cận. Việt Nam, một quốc gia có diện tích chỉ hơn 332 nghìn km² nhưng lại được chia đều 63 tỉnh/thành khiến cho diện tích mỗi tỉnh rất nhỏ và manh mún. Với quy mô như vậy, mỗi tỉnh như một nền kinh tế thu nhỏ và có sự độc lập về kinh tế tương đối với nhau. Trở ngại này khiến cho rất khó để mỗi tỉnh tự phát triển mô hình cụm ngành một cách thành công, trừ khi các tỉnh lân cận phải cùng có tư duy liên kết vùng trong chiến lược của mình.

2.3.3 Nhận diện cụm ngành qua thương số vị trí

Thương số vị trí (location quotient hay LQ) của một ngành lượng hóa mức độ tập trung của (lao động/giá trị/sản lượng...) của ngành tại địa phương so với cả nước (hoặc có thể là một quốc gia so với thế giới).

Định nghĩa:

$$LQ_i = \frac{L_i^k / L^k}{L_i^N / L^N}$$

Trong đó:

- LQ_i là thương số vị trí của ngành i .
- L_i^k là số lao động/giá trị/sản lượng trong ngành i tại địa phương k .
- L^k là tổng số lao động/giá trị/sản lượng tại địa phương k .
- L_i^N là số lao động/giá trị/sản lượng trong ngành i của cả nước.
- L^N là tổng số lao động/giá trị/sản lượng của cả nước.

Ngành có năng lực cạnh tranh một cách tương đối là ngành có thương số vị trí lớn hơn 1 và hệ số này càng lớn thì năng lực cạnh tranh của ngành đó càng lớn.

2.3.4 Vai trò của cụm ngành

Cụm ngành thúc đẩy tăng năng suất và hiệu quả không chỉ đối với ngành mà còn đối với toàn bộ nền kinh tế. Điều này là nhờ khả năng tiếp cận thông tin, các dịch vụ và nguyên liệu chuyên biệt một cách nhanh chóng và dễ dàng. Nhờ sự tập trung về mặt địa lý nên cụm ngành giúp giảm chi phí giao dịch, tăng khả năng kết nối và chia sẻ thông tin, các nguồn lực hỗ trợ. Các quy chuẩn thực hành tốt của ngành cũng được khuyến khích áp dụng và tuân thủ, giảm thiểu khả năng phá vỡ các cam kết và chuẩn mực bởi khả năng bị phát hiện và chế tài cao.

Ngoài ra, các cụm ngành cũng có vai trò rất lớn trong việc thúc đẩy các hoạt động đổi mới và sáng tạo, khuyến khích các thực thể tự nâng cấp mình, bao gồm công nghệ, quản trị, quy trình, chuẩn mực, để tương thích với trình độ chung của ngành. Nhờ khả năng gắn kết và những cam kết giữa các thực thể trong cụm khá chặt chẽ nên cũng giúp giảm chi phí và rủi ro thử nghiệm và nâng cấp công nghệ mới.

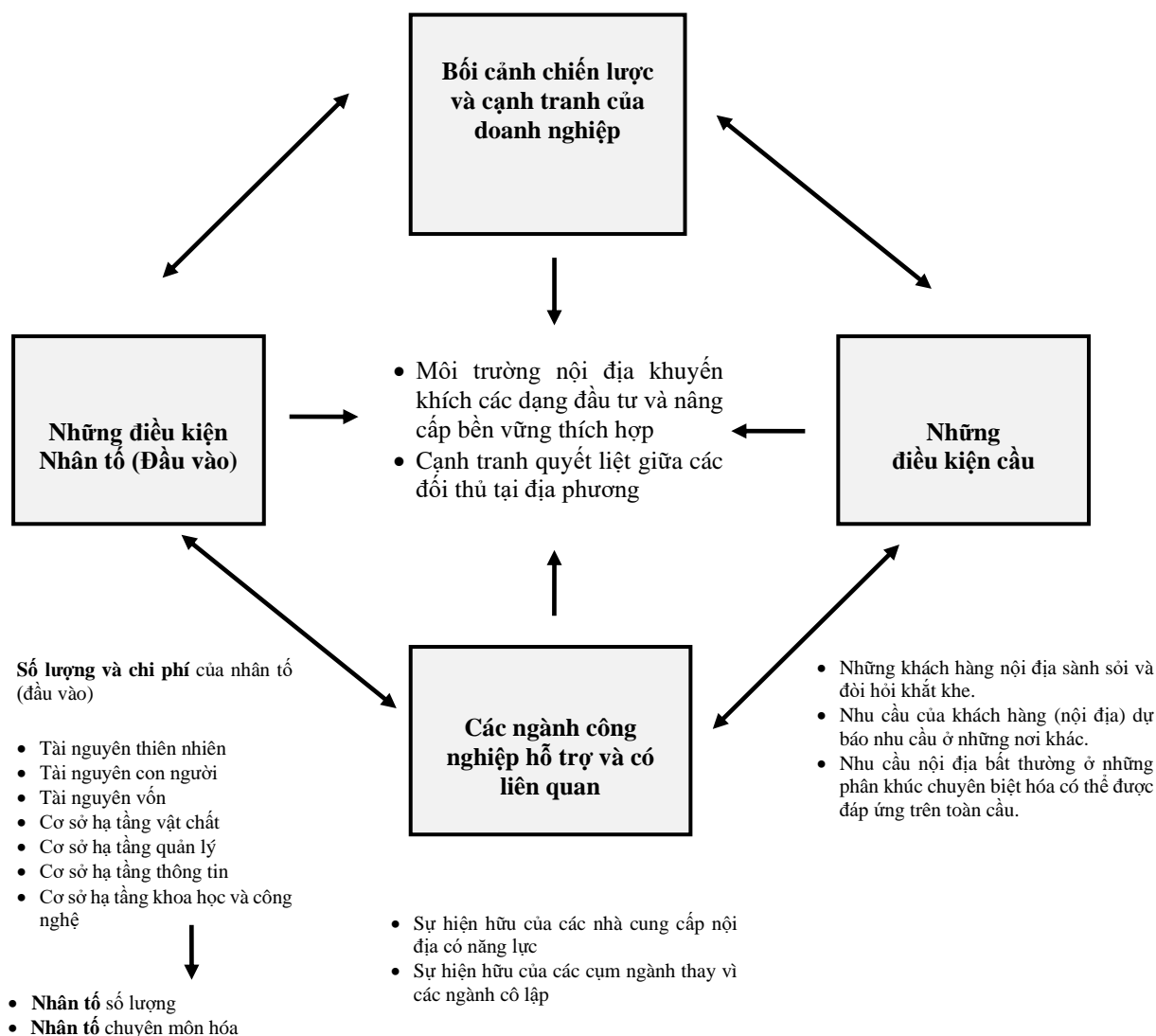
2.3.5 Điều kiện để phát triển các cụm ngành

Cụm ngành không thể được phát triển từ chân không, nó bắt đầu từ những điều kiện mang tính tiền đề. Trước hết, cần phải có một lượng đủ lớn các công ty đang hoạt động trong ngành đã vượt qua phép thử của thị trường. Tức là những công ty này có năng lực nhất định để có thể cạnh tranh, đứng vững trước các khó khăn, có khả năng nắm bắt cơ hội và dẫn dắt cả ngành cùng phát triển.

Một cụm ngành cũng chỉ được phát quang khi có một số **lợi thế đặc biệt** trong bốn yếu tố của mô hình kim cương đó là: (i) Môi trường chính sách giúp phát huy chiến lược kinh doanh và cạnh tranh; (ii) Những điều kiện nhân tố đầu vào; (iii) Những điều kiện cầu; (iv) Các ngành công nghiệp hỗ trợ có liên quan.

Trên cơ sở cụm ngành được phân tích theo **Hình 2-3**, để phân tích các cấu phần và các nhân tố cụ thể hơn, có thể sử dụng Mô hình Kim cương **Hình 2-5** với bốn nhân tố gồm: (1) Các điều kiện hay nhân tố đầu vào; (2) Bối cảnh chiến lược và cạnh tranh của doanh nghiệp; (3) Những điều kiện cầu; (4) Các ngành công nghiệp hỗ trợ và có liên quan.

Hình 2-5. Mô hình kim cương về khả năng cạnh tranh của Michael Porter



Nguồn: Porter (2008)

Thứ nhất, các điều kiện hay nhân tố đầu vào: chính là các nhân tố sản xuất mà nó bao gồm: Tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên con người, tài nguyên vốn, cơ sở hạ tầng vật chất, cơ sở hạ tầng quản lý, cơ sở hạ tầng thông tin và cơ sở hạ tầng khoa học và công nghệ. Các lợi thế cạnh tranh của một địa điểm về khía cạnh năng suất sẽ gia tăng từ các đầu vào chất lượng cao, đặc biệt là các đầu vào chuyên biệt như các khối kỹ năng, kỹ thuật ứng dụng, cả ở hạ tầng vật chất, các thể chế điều tiết, trình tự pháp lý, thông tin và các nguồn vốn được cắt tĩa để phù hợp với các nhu cầu của các ngành cụ thể.

Thứ hai, bối cảnh chiến lược và cạnh tranh của doanh nghiệp bao gồm: Môi trường nội địa khuyến khích các dạng đầu tư và nâng cấp bền vững thích hợp, và cạnh tranh quyết liệt giữa các đối thủ tại địa phương. Những nơi có lợi thế trong cạnh tranh năng suất nếu bối cảnh của các quy định, ước lệ xã hội và các khuyến khích đẩy mạnh đầu tư ổn định và các hình thức phù hợp với một ngành đặc biệt nào đó. Sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp địa phương là một nhân tố hết sức quan trọng. Kết hợp với môi trường kinh doanh thuận lợi, sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp địa phương có lẽ là một lợi thế quan trọng nhất của một địa điểm.

Thứ ba, các điều kiện cầu được xác định bởi những khách hàng sành sỏi và đòi hỏi khắt khe. Yêu cầu cao về chất lượng sản phẩm dịch vụ cũng như những nhu cầu dị biệt hay khác thường hết sức quan trọng. Đòi hỏi cao từ nhu cầu gây áp lực cho các doanh nghiệp phải thường xuyên đổi mới, sáng tạo để đáp ứng nhu cầu mà kết quả là tạo ra nấc thang mới cho năng lực cạnh tranh mà nó được thể hiện ở năng suất. Các chính sách của nhà nước cũng tác động đáng kể đến vấn đề này như điều kiện vệ sinh an toàn thực phẩm chặt chẽ sẽ buộc các doanh nghiệp phải tìm mọi cách đảm bảo để đáp ứng theo yêu cầu.

Thứ tư, các ngành công nghiệp hỗ trợ và có liên quan: Sự hiện hữu của các nhà cung cấp nội địa có năng lực và sự hiện hữu của các cụm ngành thay vì các ngành cô lập là yếu tố vô cùng quan trọng. Sự hiện hữu của các nhà cung cấp địa phương có ý nghĩa hết sức quan trọng vì nó giúp làm giảm các chi phí giao dịch, giảm thiểu vấn đề trễ nải hay những khó khăn khi xử lý các vấn đề phát sinh đối với các nhà cung cấp ở quá xa.

2.3.6 Thách thức để phát triển cụm ngành bền vững

Để việc xác định cụm ngành mang tính thực tiễn, các nhà lãnh đạo cần xem xét kỹ cả bốn yếu tố cần và đủ (doanh nghiệp, đối thủ cạnh tranh, doanh nghiệp phụ trợ, khách hàng) và sử dụng công cụ nhận diện (như LQ) khi quyết định phát triển một cụm ngành. Song song với đó, việc bảo đảm một môi trường kinh doanh minh bạch và cởi mở sẽ tạo ra tiềm năng phát triển đối với các cụm ngành trọng tâm.

Trong trường hợp nếu cụm ngành được xác định không nằm khu trú trong một địa phương, người đứng đầu của địa phương đó cần phải có sự thống nhất, đồng lòng về tư duy liên kết vùng đối với các tỉnh lân cận. Nhờ vậy, sự phát triển bền vững của cụm ngành không chỉ đem lại hiệu quả thành công đối với một tỉnh mà đối với các tỉnh khác và toàn quốc gia.

2.3.7 Các bước phân tích các cụm ngành

Để phân tích các cụm ngành, nhà quy hoạch cần cân nhắc câu trả lời cho từng câu hỏi dưới đây. Các câu hỏi này được thiết kế nhằm định hướng lựa chọn cụm ngành ưu tiên và cải thiện những cụm ngành hiện hữu tại địa phương.

Thứ nhất, hiện địa phương đã có những cụm ngành nhỏ nào? Trong các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội (PTKTXH) của địa phương, các nhà lãnh đạo thường sẽ đưa ra mục tiêu phát triển một vài các cụm ngành nhất định. Dựa vào bản định hướng PTKTXH của tỉnh trong từng giai đoạn, nhà quy hoạch có thể nắm được các cụm ngành đang phát triển tại tỉnh.

Thứ hai, số lượng cụm ngành và hiệu quả hiện nay? Để đo lường hiệu quả của từng cụm ngành, nhà quy hoạch có thể cân nhắc xem xét (i) tỷ trọng xuất khẩu và nhập khẩu của ngành trên tổng xuất khẩu và nhập khẩu ở toàn quốc, (ii) tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm của xuất khẩu và nhập khẩu của ngành, và (iii) cán cân thương mại ròng của ngành này ở Việt Nam.

Thứ ba, tăng trưởng trong 5 năm qua? Bằng cách đo lường hiệu quả như nêu ra ở câu hỏi thứ hai, nhà quy hoạch có thể so sánh sự tăng trưởng của cụm ngành trong năm năm liên tiếp.

Thứ tư, hiệu quả và tăng trưởng so với các đối thủ cạnh tranh? Bằng cách sử dụng các thước đo về tỷ trọng xuất nhập khẩu, tốc độ tăng trưởng trung bình và cán cân thương mại giữa cụm ngành này đối với cụm ngành tương tự ở địa phương khác; nhà quy hoạch có thể đưa ra nhận xét về vị trí của cụm ngành tại tỉnh đối với đối thủ cạnh tranh.

Thứ năm, hiệu quả và tăng trưởng so với kế hoạch? Trước mỗi giai đoạn, các lãnh đạo địa phương đã đề ra mục tiêu và chỉ tiêu tăng trưởng đối với từng cụm ngành nhất định. Căn cứ vào từng chỉ tiêu, nhà quy hoạch có thể xác định rằng cụm ngành đã phát triển hoàn thành các chỉ tiêu đề ra hay không.

Thứ sáu, dự báo tăng trưởng và điểm nghẽn? Sau khi phác hoạ được thực trạng phát triển cụm ngành tại địa phương, nhà quy hoạch cần chỉ ra những hạn chế và điểm nghẽn làm chậm tiến độ tăng trưởng của cụm ngành. Từ đó, có thể đưa ra dự báo phát triển và giải pháp để cải thiện những điểm nghẽn đó.

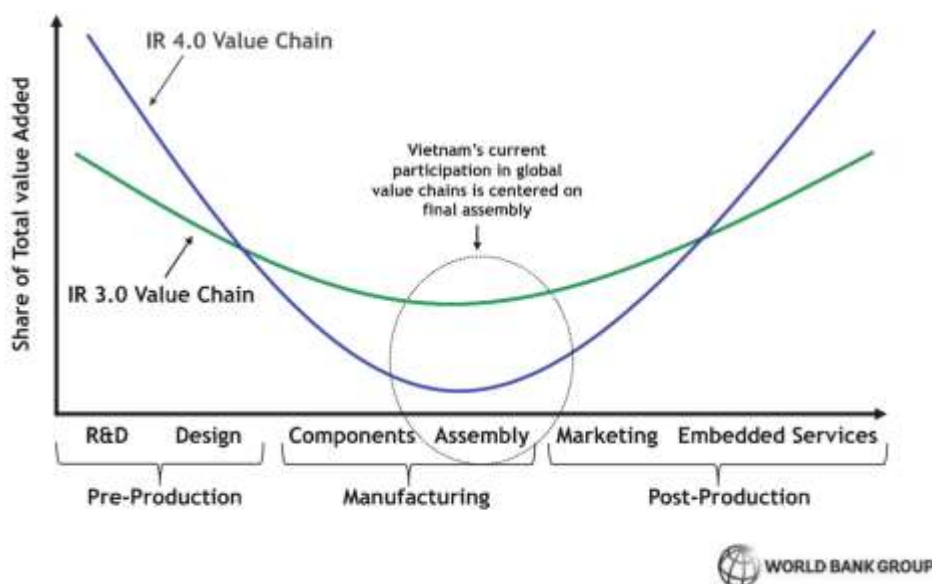
2.4 CHUỖI GIÁ TRỊ (Value Chain)

Chuỗi giá trị là chuỗi của các hoạt động. Sản phẩm đi qua tất cả các hoạt động của các chuỗi theo thứ tự và tại mỗi hoạt động sản phẩm thu được một số giá trị nào đó. Chuỗi các hoạt động cung cấp cho các sản phẩm nhiều giá trị gia tăng hơn tổng giá trị gia tăng của tất cả các hoạt động cộng lại. Vì thế, chuỗi giá trị là một dãy hoạt động **làm tăng giá trị tại mỗi bước** trong quy trình.

Theo báo cáo “*Việt Nam: kết nối chuỗi giá trị để nâng cao năng lực cạnh tranh thương mại*” của Ngân hàng Thế giới, có ba tiêu chí để xác định chuỗi giá trị chính bao gồm: (i) kết quả hoạt động thương mại cao và tầm quan trọng cao trong nền kinh tế; (ii) lợi thế so sánh cao, (iii) phù hợp với ưu tiên của chính quyền. Đối với mỗi doanh nghiệp và từng địa phương, cần ưu tiên không chỉ dừng lại ở việc sản xuất ra các sản phẩm hoàn chỉnh mà nên tập trung chuyên môn hoá vào công đoạn nào. Một trong những hạn chế của các doanh nghiệp Việt Nam khi tham gia nhập vào nhiều chuỗi giá trị toàn cầu đó là sự thiếu liên kết giữa các doanh nghiệp trong nước vào doanh nghiệp nước ngoài. Để nắm bắt những cơ hội đó, nhiều chính sách kinh tế chính trị cần được xây dựng.

2.4.1 Vị trí của Việt Nam trên chuỗi giá trị

Hình 2-6. Vị trí của Việt Nam trong chuỗi giá trị



Nguồn: Báo cáo World Bank – Diễn đàn kinh tế Việt Nam 2020

Chuỗi giá trị bao gồm ba phần chính: hạ nguồn, trung nguồn và thượng nguồn (**Hình 2-6**). Việt Nam nói chung và các địa phương trong nước nói riêng cần tạo được nhiều giá trị hơn trong chuỗi bằng cách tiến lên và vượt ra ngoài những khâu sản xuất, tiến đến các hoạt động ở thượng nguồn như nghiên cứu phát triển, thiết kế sản phẩm; hoặc tiến xa hơn đến các hoạt động ở hạ nguồn như quả bá sản phẩm, phân phối, chăm sóc khách hàng, hoặc cung ứng các sản phẩm dịch vụ.

2.4.2 Sự dịch chuyển hướng trên chuỗi giá trị

Hiện nay, đa phần các địa phương ở Việt Nam đang nằm ở khâu tạo giá trị thấp nhập, chủ yếu vẫn là lắp ráp, chế tạo với hàm lượng công nghệ thấp. Việc tăng cường liên kết doanh nghiệp trong nước với các nhà đầu tư nước ngoài hay các doanh nghiệp FDI là cực kỳ quan trọng bởi điều đó sẽ buộc các doanh nghiệp trong nước phải tạo ra chất lượng cao hơn để trở thành nhà cung cấp trong chuỗi. Để tăng cường năng lực cạnh tranh trong chuỗi giá trị toàn cầu, địa phương cần cân nhắc tăng cường cả ba lĩnh vực: đầu tư vốn nhân lực để tạo ra lực lượng lao động có kỹ năng phù hợp; phát triển cơ sở hạ tầng, đặc biệt chú trọng việc huy động nguồn lực và kết nối của khu vực tư nhân; và cải cách thể chế tạo ra các khuôn khổ quản lý cạnh tranh hơn.

2.4.3 Các bước phân tích chuỗi giá trị

Để phân tích các chuỗi giá trị, nhà quy hoạch cần cân nhắc câu trả lời cho từng câu hỏi dưới đây. Các câu hỏi này được thiết kế nhằm định hướng xác định chuỗi giá trị tinh sẽ tham gia hoặc cải thiện giá trị của các chuỗi mà tỉnh đang tham gia.

Thứ nhất, những chuỗi nào tỉnh đang hoặc sẽ có khả năng tham gia? Trong các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội (PTKTXH) của địa phương, các nhà lãnh đạo thường sẽ đưa ra mục tiêu phát triển một vài các chuỗi giá trị nhất định. Ngoài ra, sử dụng công cụ trọng số vị trí (LQ), nhà quy hoạch có thể xác định các chuỗi mà tỉnh có khả năng tham gia.

Thứ hai, những khâu nào trong chuỗi đang hoặc sẽ có khả năng tham gia? Đối với từng chuỗi giá trị đã xác định được ở câu hỏi thứ nhất, nhà quy hoạch cần xem xét kỹ vị trí (thượng nguồn/ trung nguồn/ hạ nguồn) mà địa phương đang tham gia vào trong chuỗi giá trị đó.

Thứ ba, giá trị của các khâu đó về việc làm, thu nhập, ngân sách, công nghệ và khả năng tiếp tục? Ở mỗi vị trí trong chuỗi giá trị đó, nhà quy hoạch cần xác định rõ giá trị được tạo ra ở mỗi khâu và từ đó cân nhắc khả năng tiếp tục với chuỗi giá trị này.

Thứ tư, dự báo xu hướng và lợi thế so với các đối thủ cạnh tranh? Khi so sánh lợi thế của địa phương đối với các đối thủ cạnh tranh trong thời gian tới, nhà quy hoạch sẽ xác định được xu hướng chuyển dịch của địa phương trên chuỗi giá trị đó. Ví dụ, trong vòng 5-10 năm nữa, địa phương có tầm nhìn trở thành một nơi thu hút các nhân tài lao động tri thức cao trong lĩnh vực công nghệ. Tầm nhìn đó sẽ là một trong những nhân tố thúc đẩy địa phương chuyển dịch trong chuỗi giá trị từ vị trí trung nguồn (lắp ráp) lên vị trí thượng nguồn (nghiên cứu, thiết kế sản phẩm).

Thứ năm, điểm nghẽn và nguyên nhân, giải pháp? Sau khi phác họa được thực trạng phát triển chuỗi giá trị tại địa phương, nhà quy hoạch cần chỉ ra những hạn chế và điểm nghẽn. Từ đó, có thể đưa ra dự báo phát triển và giải pháp để dịch chuyển vị trí của địa phương trong chuỗi giá trị này.

2.5 VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CỤM NGÀNH VÀ CHUỖI GIÁ TRỊ

Không có hạt giống thì dẫu có tưới nước hay bón phân cũng sẽ không lên được cây nào. Nhưng có hạt giống dưới lòng đất không có nghĩa là ở đó sẽ mọc lên một cái cây xanh tốt và cho trái ngọt. Phát triển một cụm ngành đòi hỏi chính quyền phải nỗ lực cải thiện không ngừng môi trường đầu tư kinh doanh tổng thể của cả nền kinh tế chứ không riêng gì một ngành hay lĩnh vực nào. Thực tiễn cho thấy sự phát triển của một cụm ngành không chỉ phụ thuộc vào một vài cấu phần trong một cụm ngành nào đó và còn đòi hỏi sự phát triển của những cụm ngành liên quan khác. Do đó, các chính sách của nhà nước cần phải hướng đến việc tạo dựng một môi trường kinh doanh thực sự thuận lợi trên bình diện chung sau đó mới đến các chính sách riêng biệt cho các ngành, nhóm ngành cụ thể.

Điều cần lưu ý là nhà nước cần tránh duy ý chí trong việc chọn ngành để phát triển. Thực tiễn đã cho thấy việc chọn trước các ngành thường dẫn đến thất bại. Trong một số trường hợp, do duy ý chí, bất kể sự thiếu vắng của những nhân tố đầu vào, điều kiện cầu, cấu trúc thị trường và các ngành phụ trợ, chính quyền đã đứng ra tạo lập một ngành hoàn toàn mới bằng nhiều chính sách trợ giá và bảo hộ, kết quả là sau khi hưởng hết trợ giá và bảo hộ, các doanh nghiệp rút đi, để lại con số 0 cho ngành. Bài học là, hãy làm cho môi trường kinh doanh tổng thể được tốt hơn, các ngành có tiềm năng sẽ tự động bộc lộ, trên cơ sở đó nhà nước cần có những chính sách chuyên biệt để thúc đẩy cụm ngành thay vì thực hiện một quy trình ngược lại. Theo đó, vai trò của chính quyền trong cách tiếp cận lấy cụm ngành làm trung tâm nằm ở chỗ:

- Ưu tiên tập trung cải thiện môi trường kinh doanh của địa phương thật tốt.
- Tiếp theo, nhận diện những cụm ngành hiện hữu hay đang trỗi dậy bằng các mô hình và công cụ thích hợp.
- Sau đó, thúc đẩy sự phát triển của những cụm ngành đã nhận diện thông qua:
 - Ban hành các chính sách và chiến lược nhằm tạo lập không gian và khuôn khổ cho việc thúc đẩy sự mở rộng hoạt động và hoàn thiện của cụm ngành.
 - Đảm bảo khả năng tiếp cận các nguồn lực, nhân tố sản xuất và thị trường.
 - Tập trung thu hút các doanh nghiệp trong ngành và các nhà cung ứng các dịch vụ hỗ trợ cho cụm ngành.

Thúc đẩy đổi mới, sáng tạo, cạnh tranh và nâng cấp không ngừng của các nhân tố trong cụm ngành, chấp nhận sự đào thải và tạo cơ hội gia nhập cụm ngành của các nhân tố mới.

2.6 TIẾP CẬN KINH TẾ CHÍNH TRỊ HỌC

2.6.1 Ba trụ cột của sự phát triển

Cách tiếp cận của những xếp hạng hay phân tích nêu trên thường đứng trên góc độ kinh tế thuần túy, theo đó giả định mọi thứ sẽ được cải thiện một cách hiệu quả với các hành động tập thể mang tính đồng thuận và có lợi cho cái chung. Tuy nhiên, ở góc độ kinh tế chính trị học, vấn đề lợi ích các bên liên quan hay các nhóm thường được xem xét và phân tích thay vì lợi ích chung của xã hội hay cộng đồng. Nhìn thẳng bản chất thì bất kỳ cá nhân hay nhóm nào đó khi làm bất kỳ một việc gì đều đặt ra câu hỏi *tôi được gì mất gì* chứ không phải là *cái chung được gì mất gì*. Rất ít người có động cơ làm một việc gì đó mà không gắn với lợi ích trực tiếp của mình. Đặc biệt, khi phân tích địa phương, chính trị học là một yếu tố vô cùng quan trọng cần phải lưu ý.

Nhìn địa phương dưới góc độ một nền kinh tế sẽ thấy rằng, khi kinh tế tăng trưởng, phát triển tốt và bền vững thì đa phần người dân sẽ được hưởng lợi. Tuy vậy, trong bất kỳ một hoạt động nào đều có người được kẻ mất, nên hầu hết các trường hợp luôn có những người phản đối.

Thêm vào đó, trong một nền kinh tế, mỗi cá nhân hay mỗi tổ chức đều có những vai trò nhất định. Nhìn dưới góc độ chia sẻ trách nhiệm hay nguồn lực, trong một xã hội hay một nền kinh tế, luôn hiện diện ba thực thể hay trụ cột tồn tại một cách khách quan gồm: (1) *Thị trường hay khu vực kinh doanh*; (2) *Nhà nước*; (3) *Cộng đồng*.

Thứ nhất, thị trường hay khu vực kinh doanh đóng vai trò tạo ra phần lớn của cải cho xã hội. Khu vực thị trường với nền tảng là các doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận tạo ra phần lớn các sản phẩm cho toàn xã hội. Vì mục tiêu lợi nhuận nên các doanh nghiệp luôn có động cơ tạo ra những hàng hóa dịch vụ có khả năng cạnh tranh mà nói một cách đơn giản là các loại hàng hóa chất lượng, hình thức đẹp và giá cả cạnh tranh. Các doanh nhân hay những người có tinh thần doanh nhân thường sáng tạo, chấp nhận rủi ro để tìm tòi cái mới và tạo ra sự tiến bộ cho nhân loại. Hình thái của thị trường là phi tập trung và hiện diện ở khắp mọi nơi.

Thứ hai, nhà nước đóng vai trò sửa chữa các khuyết tật thị trường và đảm bảo công bằng. Khu vực doanh nghiệp – hoạt động trên cơ sở lợi ích cá nhân thường không có động cơ quan tâm đến lợi ích tổng thể của toàn xã hội, nhất là khía cạnh công bằng nên trong một số trường hợp các hoạt động thị trường thuần túy làm cho việc phân bổ nguồn lực không hiệu quả. Ví dụ, không có cá nhân nào có động cơ tạo ra các hàng hóa công như an ninh, quốc phòng, luật lệ, trong khi họ lại có động cơ có những hành động gây tổn hại cho xã hội như gây ô nhiễm môi trường, chiếm của công thành của riêng... Do vậy, vai trò của nhà nước là khắc phục những khuyết tật của thị trường và đảm bảo công bằng. Tuy nhiên, cần phải thừa nhận một cách thực tế rằng khả năng hay những gì mà nhà nước có thể làm là giới hạn.

Thứ ba, cộng đồng sẽ thực hiện tất cả những cái gì còn lại. Các doanh nghiệp vì mục tiêu lợi nhuận không có động cơ thực sự trong các hoạt động từ thiện. Họ tham gia đóng góp vào một số hoạt động mang tính xã hội thì mục tiêu cuối cùng cũng là tạo hình ảnh, bán được nhiều sản phẩm dịch vụ với một mức lợi nhuận cao hơn. Đối với nhà nước, thì vai trò và khả năng có hạn nên không thể quán xuyến tất cả những gì xảy ra trong xã hội. Ví dụ, chuyện “tối lửa tắt đèn” khi sự cố xảy ra, chính quyền cũng chỉ có thể đến sau đó tặng chút quà hay có một sự hỗ trợ tượng trưng nào đó mà thôi, chuyện mâu thuẫn hàng xóm láng giềng hay những vấn đề nảy sinh hàng ngày trong một tổ dân phố, một con hẻm thì không chính quyền nào có thể giải quyết hết được hay những điều trái mắt thì chỉ có truyền thông phản ánh. Các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức xã hội tự tổ chức và truyền thông công đáng những việc như vậy đồng thời tạo ra những thảo luận hay tranh luận trong xã hội.

Trong một xã hội luôn có ba thực thể hay ba trụ cột này. Tuy nhiên, ranh giới hay phân định giữa ba khu vực này thường không rõ ràng. Mỗi người thường đóng nhiều vai một lúc. Vấn đề ở chỗ là trong rất nhiều trường hợp người này được thì người khác mất hay phổ biến nhất là người được ít, người được nhiều. Người được ít thì thấy không thỏa mãn, người được nhiều thì muốn nhiều hơn. Kết quả là mâu thuẫn thường xảy ra.

Cách nhìn nhà nước (phụ mẫu) sẽ có thể đưa ra những quy định hay luật lệ cũng như các công cụ để giải quyết tất cả các vấn đề liên quan. Tuy nhiên, trên thực tế để có thể là người dẫn dắt hay đưa một địa phương trở nên thịnh vượng thì chính quyền địa phương cần phải có cách hấp dẫn hay lôi kéo cả các doanh nghiệp và người dân cùng với mình trong việc vận hành. Đây chính là cấu trúc tạo ra liên minh tăng trưởng (Growth Coalition). Nhìn chung ở bất kỳ một địa phương nào cũng đều có cấu trúc này, đó là sự phối hợp và kết hợp giữa những người làm trong khu vực công, các doanh nhân và những người thuộc các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức xã hội tự tổ chức và truyền thông. Ở những nơi có sự phát triển hay tạo ra đột phá thì cấu trúc này rất cố kết để cùng hoạch định và vận hành sự phát triển của các địa phương.

2.6.2 Ba nhân tố trọng yếu

Trên thực tế, các địa phương ở Việt Nam có chung các ràng buộc và quy định như nhau. Tuy nhiên, một số ít địa phương có những đột phá và kết quả phát triển kinh tế xã hội rất tốt, trong khi đa phần đều nêu tiềm năng thì có nhưng kết quả không được như kỳ vọng. Thực tiễn cũng như các nghiên cứu chỉ ra rằng, việc lựa chọn các đột phá hay những vấn đề tập trung không quan trọng bằng việc thực hiện cho bằng được các mục tiêu hay tận dụng các cơ hội hiện hữu dù là rất nhỏ. Muốn có được điều này thì bộ máy cần phải năng động sáng tạo, sẵn sàng đương đầu với các khó khăn thách thức để tìm kiếm các cơ hội và hiện thực chúng. Có ba điều kiện để có được điều này:

Thứ nhất, những người dám nghĩ, dám làm, chấp nhận khó khăn, thách thức và rủi ro. Thuật ngữ gọi là **DOANH NHÂN CÔNG**, những người hiểu hệ thống rất rõ, muốn có những hành động thiết thực để thay đổi hiện trạng nhằm có kết quả tốt hơn.

Thứ hai, sự gắn kết của hệ thống hay liên minh ủng hộ. Hiểu một cách đơn giản là những người dám nghĩ dám làm không thể đơn thương độc mã mà cần có sự ủng hộ ba lớp gồm: (i) Nội bộ (sự đoàn kết, nhất trí và đồng lòng với quyết tâm của cả hệ thống); (ii) Sự ủng hộ và “bảo trợ” của cấp trên (trung ương, nhất là lãnh đạo cấp cao của Tỉnh); (iii) Sự ủng hộ và đồng lòng của người dân và doanh nghiệp.

Thứ ba, có sự tham gia của những đối tác (nhóm) có lợi ích dài hạn. Ví dụ, trường hợp phát triển của Bình Dương có sự tham gia của các doanh nghiệp có mục tiêu kinh doanh. Những kết quả triển khai các dự án, chương trình phải tốt, hiệu quả thì mới có thể mang lại lợi ích dài hạn.

CHƯƠNG 3. HỢP TÁC VÀ LIÊN KẾT VÙNG

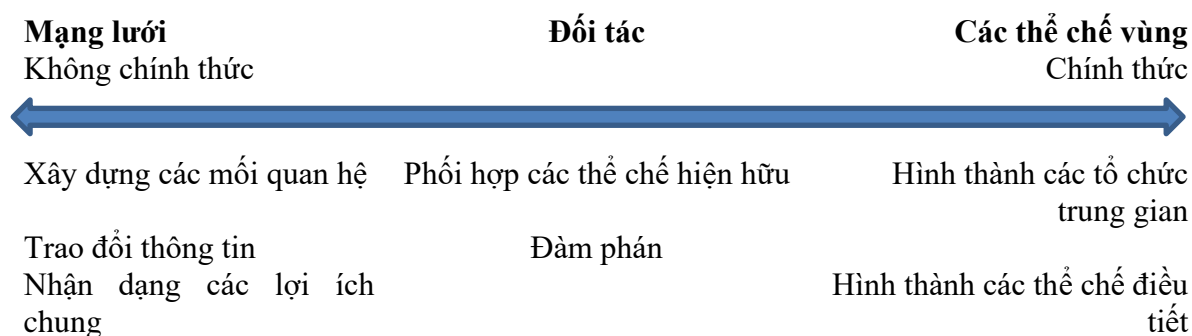
3.1 SỰ CẦN THIẾT CỦA HỢP TÁC VÀ LIÊN KẾT VÙNG

Tất cả các địa phương trên thế giới đều phải tham gia vào cuộc cạnh tranh thu hút **NGƯỜI GIỎI, NGƯỜI GIÀU VÀ DOANH NGHIỆP**. Thông thường, các địa phương xung quanh thường là các đe dọa gần nhất và dễ thấy nhất. Do vậy, sự cạnh tranh giữa các địa phương gần nhau thường rất quyết liệt. Tuy nhiên, có ba vấn đề cần lưu ý. Thứ nhất, việc cạnh tranh để thu hút ba đối tượng nêu trên không chỉ giữa các địa phương trong cùng khu vực mà là đối với các địa phương khác trên toàn thế giới. Thứ hai, có những hoạt động cần phối hợp hoạt động trong quy mô vượt qua biên giới của địa phương nhưng không phải là quy mô quốc gia thì mới có thể hiệu quả. Thứ ba, việc lựa chọn địa điểm của ba đối tượng nêu trên không đơn thuần là trong địa giới của các địa phương mà thường là cả khu vực. Do vậy, bên cạnh việc cạnh tranh thì các địa phương trong cùng khu vực cần phải hợp tác để bảo vệ “cơ sở thuế” của mình. Nói một cách khác, không chỉ làm cho phần của mình trong cái bánh hiện tại to ra mà các địa phương cần phối hợp với nhau để cùng làm cho cái bánh lớn hơn.

3.2 MỘT SỐ CÁCH THỨC HỢP TÁC VÀ LIÊN KẾT VÙNG PHỔ BIẾN

Hợp tác và liên kết vùng thường trong một phổ rất rộng từ các hình thức không chính thức như thiết lập mạng lưới, đến đối tác và cuối cùng là hình thành các thể chế vùng một cách chính thức. Tóm tắt các loại hình hợp tác được thể hiện trong **Hình 3-1** và 16 loại hình hợp tác phổ biến từ mức độ đơn giản (dễ) đến mức độ phức tạp (khó) được trình bày vắn tắt sau đó dựa trên công trình nghiên cứu của giáo sư David Walker và Liên minh quản lý vùng ở Mỹ.

Hình 3-1. Phổ liên kết và hợp tác vùng



Nguồn: Viện nghiên cứu chính sách công của Đại học Montana, Hoa Kỳ

3.2.1 Các phương thức đơn giản

1. *Hợp tác không chính thức* là cách thức hai chính quyền địa phương - thông thường là lân cận nhau - cùng chào mời các hoạt động tương hỗ cho nhau.
2. *Các hợp đồng dịch vụ giữa các địa phương* được sử dụng để thực hiện các trách nhiệm về cung ứng dịch vụ, đặc biệt là giữa và trong các cộng đồng vùng đô thị.
3. *Các thỏa thuận quyền điều hành chung* giữa hai hoặc nhiều chính quyền địa phương cùng chia sẻ việc lên kế hoạch, hỗ trợ tài chính và cung ứng dịch vụ đến dân chúng trong phạm vi

điều hành, trong đó các bên của thỏa thuận đều có quyền hưởng các dịch vụ giống nhau từ một nhà cung cấp.

4. *Các thẩm quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ* cho phép các thành phố thực hành các quyền pháp lý của họ ở các khu vực xung quanh không thuộc phạm vi điều hành của họ.

5. *Hội đồng các chính quyền* được thành lập bởi các địa phương nhằm phục vụ các chính quyền địa phương và người dân của một vùng qua sự hợp tác chính quyền. Các tổ chức này có đặc tính tình nguyện và không có chuyển giao quyền lực.

6. *Tổ chức có chung mục đích được chính quyền cao hơn khuyến khích* nhằm quản lý một số chương trình hỗ trợ về các kế hoạch chống nghèo đói, người cao tuổi, hệ thống sức khỏe và xét xử tội phạm.

7. *Các phân khu lập kế hoạch và phát triển địa phương* nhằm đem luật vào trong nhiều chương trình vùng của chính quyền quốc gia tác động đến các cộng đồng địa phương.

8. *Hợp đồng đấu thầu* nhằm xoay xở với tình hình doanh thu ngày càng ít đi của các chính quyền địa phương đang dần chuyển sang khoán thầu cho các chính quyền khác và/hay các khu vực tư nhân hoặc phi lợi nhuận.

9. *Các thỏa thuận mua sắm vùng* này giúp các chính quyền địa phương tiết kiệm được chi phí trong khi vẫn thúc đẩy mạnh hơn sự hợp tác giữa các chính quyền.

3.2.2 Các phương thức khó

10. *Các đặc khu địa phương* là một lựa chọn phổ biến để cung ứng chỉ một dịch vụ đơn lẻ hay nhiều dịch vụ cho một số địa phương.

11. *Chuyển giao chức năng* được sử dụng để thay đổi hoàn toàn những tổ chức cung cấp các dịch vụ mang tính đặc trưng, trong đó các chính quyền địa phương này trao thẩm quyền cho các chính quyền địa phương khác.

12. *Sáp nhập* là cách thức được áp dụng đã từ lâu nhằm mở rộng các chính quyền và ranh giới dịch vụ ở Hoa Kỳ.

13. *Các cơ quan và phân khu đặc biệt* được thiết kế nhằm xử lý các vấn đề đơn lẻ như giao thông công cộng, kiểm soát ô nhiễm môi trường, bệnh viện, sân bay, hay cung cấp nước sạch cho một khu vực cơ bản, mà điển hình là sự tham gia của một khu vực đô thị lớn.

14. *Các phân khu trọng điểm nhiều mục đích* để thực hiện nhiều loại chức năng khác nhau, không chỉ một nhóm các chức năng liên quan như ở các ví dụ nêu trước đó.

15. *Các phân khu tài sản vùng* là các phân khu thuế đặc biệt được sử dụng để tạo nguồn vốn cho các nguồn lực của vùng, như là các học viện văn hóa và nghệ thuật, các điểm giải trí như sân vận động thể thao, và thậm chí cả các thư viện và công viên.

16. *Sáp nhập/Hợp nhất* kết hợp nhiều mô hình mà kết quả là hình thành nên một chính quyền mới cho toàn vùng, phân chia lại quyền hành và chức năng quản lý, và thay đổi *hiện trạng* thể chế và chính trị.

3.3 NĂM THÁCH THỨC TRONG HỢP TÁC VÀ LIÊN KẾT VÙNG

Hoạt động hợp tác vùng rất khó thực hiện; nó đòi hỏi sự tham gia của các chính quyền để đương đầu với và vượt qua tất cả các thách thức này. Một cân nhắc quan trọng là liệu phương thức của vùng có phải là giải pháp tốt nhất để xử lý thách thức trước mắt. Câu hỏi quan trọng là thách thức lớn nhất nào mà cộng đồng đang phải đối mặt có thể xử lý được chỉ nhờ vào chính quyền địa phương, mà không cần phải làm việc với chính quyền lân cận? Khi thực hiện việc hợp tác và liên kết vùng cần chú ý đến năm thách thức dưới đây:

Thứ nhất, thách thức về tính đồng nhất của các vùng. Tính đồng nhất là rất quan trọng cho sự thành công của vùng. Những cải cách vùng đầy ý nghĩa cũng không thể thực hiện được nếu không có sự “đoàn kết khu vực thủ phủ hiệu quả.” Tuy nhiên, ai cũng biết là tính đồng nhất vùng thường yếu bởi vì lòng trung thành có khuynh hướng “gần với quê hương hơn” tại các địa phương hay các vùng lân cận nhau.

Thứ hai, thách thức về chiến lược chính trị. Không có sự nhất trí trong chiến lược chính trị tốt nhất để thay đổi vùng. Một số người thì chiều cố đến các bước mang tính nhất trí ngày càng tăng qua thời gian dài, trong khi những người khác thì thích những kế hoạch năng nổ, các chỉ thị và các đề xuất táo bạo.

Thứ ba, thách thức về sự hòa hợp các quan điểm đa dạng. Các nỗ lực vùng nhìn chung bền vững và thành công hơn khi chúng huy động một cơ sở hỗ trợ hợp lý từ nhiều hội nhóm có chung mối quan tâm. Tuy nhiên, xác định một vấn đề và làm hài hòa các mục tiêu đối chọi nhau trong các nhóm này là khó khăn về mặt chính trị.

Thứ tư, thách thức về sự đồng thuận. Tương tự, các liên kết có xu thế củng cố chính bản thân chúng thể hiện ở việc ưu tiên sự đồng thuận hơn là mâu thuẫn. Ví dụ, các nỗ lực của vùng tập trung vào phát triển kinh tế có xu thế ít tranh cãi và có tính hỗ trợ nhiều hơn là chủ nghĩa địa phương dựa vào các vấn đề về công bằng và quản lý tăng trưởng.

Thứ năm, thách thức chính sách của chính quyền cấp trên. Các chính sách của chính quyền cấp trên không nhất quán, thông thường là kết quả của việc thay đổi quản lý và phản ứng nhanh trước các yêu cầu của cử tri, có thể vừa thúc đẩy các vùng đồng thời vừa làm hại họ.

3.4 SÁU BƯỚC TRONG HỢP TÁC LIÊN KẾT VÙNG

Trước khi thực hiện một phương thức hợp tác vùng, các lãnh đạo địa phương có thể tự hỏi “Minh nên bắt đầu như thế nào để bàn về hợp tác vùng với chính quyền lân cận, các công dân và những đối tượng khác?” Đây là câu hỏi hoàn toàn chính xác bởi vì các chiến lược vùng đòi hỏi cần có sự tham gia và hỗ trợ của những người liên quan. Phần này của hướng dẫn sẽ trình bày cho các lãnh đạo địa phương một phương pháp ngắn gọn, từng bước chỉ ra cách thu hút tất cả những người liên quan, từ các công dân cho đến các đối tác kinh doanh, cho đến các trưởng tôn giáo, tham gia nhằm giúp cho hợp tác vùng thành công hơn và luôn bền vững.

Bước 1 - Bắt đầu thảo luận: Các nhóm người liên quan

Tiền đề cơ bản đằng sau sự tham gia và hợp tác của công chúng là: Nếu bạn tập hợp những người thích hợp lại với nhau với cách thức mang tính xây dựng và có thông tin đầy đủ, thì họ sẽ tạo ra những tầm nhìn và chiến lược đáng tin cậy để giải quyết các mối quan ngại chung của các cộng đồng.

Các lãnh đạo từ doanh nghiệp, chính phủ, các tổ chức phi lợi nhuận, và các tổ chức khác đang hợp tác với nhau ngày càng nhiều để xử lý các thách thức mà các vùng nông thôn cũng như đô thị khắp quốc gia đang phải đối mặt. Nhưng đây không chỉ là công việc của tầng lớp “ưu tú.” Những người liên quan khác nữa cần phải liên đới vào những tâm điểm của quy trình. Thực tế, nhiều nỗ lực với các phương thức mới nhằm cung ứng dịch vụ đã bị thất bại nặng nề bởi vì họ không kêu gọi đủ người liên quan tham gia vào quy trình, đặc biệt là ngay vào giai đoạn đầu thảo luận.

Đại diện các nhóm người liên quan góp ý kiến gồm có: i) Doanh nghiệp, ii) Chính phủ, iii) Các nhóm phi lợi nhuận/dân sự, iv) Lãnh đạo chính quyền lân cận, v) Các nhà giáo dục, vi) Trưởng tôn giáo, và vii) Truyền thông báo chí.

Một phương pháp có thể giúp xác định nhóm nào là nhóm liên quan là đánh giá liệu một nhóm có bất kỳ đặc điểm nào sau đây: tư cách pháp lý, ảnh hưởng chính trị, quyền lực cản trở sự thực thi, hay yêu cầu về đạo đức. Đôi khi, các nhóm có thể không nhận thức được là họ có dính líu đến các vấn đề trong tầm kiểm soát của mình. Những nhóm khác có thể cần đến sự hỗ trợ tổ chức để đảm bảo là họ chủ động góp phần thảo luận.

Một khi đã xác định được, các nhóm người liên quan nên hiện diện trong thảo luận qua sự tham gia của những người mà chính họ đã chọn ra, những người mà họ tin tưởng. Nhiệm vụ của họ là nói *cho* hiện pháp của họ, chứ không phải *cho* bản thân họ. Cũng như thế, thông thường cũng phải cần đến những người xúc tiến trung gian để giúp cho quy trình tiến hành suôn sẻ và bảo đảm được tất cả những bên tham gia đều đóng một vai trò hiệu quả và giá trị.

Bước 2 – Nhận dạng khó khăn/Xác định thể mạnh

Sự nhất trí về cách thức đương đầu với khó khăn là điều phải được xây dựng theo từng giai đoạn. Nếu bạn không thể đồng ý với vấn đề, thì bạn sẽ không đồng ý với giải pháp đưa ra. Các câu hỏi sau đây nhằm giúp đạt được sự đồng thuận về một hoặc nhiều vấn đề nào đấy mà cộng đồng đang phải đối phó, liệu đó có phải là một khó khăn thực sự, và thể mạnh nào trong cộng đồng có thể tận dụng như là nền tảng vững chắc cho thành công tương lai.

1. Vấn đề thực sự là gì?

- Các vấn đề được các cộng đồng xác định thường bao gồm:
 - Tăng trưởng dân số/thay đổi dân số/giảm dân số
 - Thuế (tiêu biểu là các loại thuế được cho là không công bằng so với các vùng)
 - Cung cấp dịch vụ không hiệu quả
 - Chính sách tài khóa không cân bằng/chính sách tài khóa không hiệu quả của chính quyền địa phương
 - Các vấn đề về môi trường
 - Sự tháo chạy của các cơ sở thuế ra khu vực nông thôn/ngoại ô
 - Chính quyền địa phương tham nhũng
 - Suy thoái kinh tế/nhu cầu khuyến khích tăng trưởng việc làm
- Ai đã xác định đây là vấn đề? Đây có phải là vấn đề nhận thức của chỉ lãnh đạo dân sự không thôi, hay nó lan ra khắp cộng đồng? (Thông thường, các vấn đề quan trọng này khởi đầu thường được nhận thức bởi chỉ doanh nghiệp hoặc lãnh đạo dân sự.)
- Có sự nhất trí giữa các bên liên quan cho rằng đây là vấn đề hay không? Có sự nhất trí về phạm vi của vấn đề? Nó có liên quan đến cấp độ dân sự?

- Điều gì khiến những người liên quan tin tưởng là đóng vai trò/trách nhiệm đang tồn tại của chính quyền địa phương và các nhóm cộng đồng khác khi giải quyết vấn đề?
- Giải pháp xử lý vấn đề nào đã được thử áp dụng? Kết quả như thế nào theo quan điểm của các bên liên quan?
- Nhận thức liên quan đến các vấn đề khác trong vùng như thế nào?

2. Vấn đề ảnh hưởng đến mục tiêu và mục đích của cộng đồng và vùng như thế nào?

- Có sự đồng thuận giữa những người liên quan về tầm nhìn, những mục đích và mục tiêu của vùng hay không? Nếu không có, thì việc xây dựng sự tán thành một nhóm các chỉ tiêu và mục đích là một bước cần thiết.
- Vấn đề có cản trở cộng đồng hay vùng nhận thức các mục đích và chỉ tiêu của mình hay không? Thể hiện như thế nào?
- Các thỏa thuận hợp tác/hợp tác hiện tại và cơ cấu quản trị trong vùng đang không thể giải quyết được vấn đề? Nếu đúng vậy, tại sao?

3. Những thế mạnh và thành công nào sẽ giúp cho cộng đồng giải quyết được vấn đề?

- Những điều gì đang *đúng* trong cộng đồng và/hay trong vùng, và làm thế nào những thành công và tài sản có thể trở nên là cơ sở của giải pháp?
- Những phẩm chất nào mà cộng đồng và vùng có khiến cho người dân chọn sống hay là chuyên đến sống từ những nơi khác? Người ta thích gì khi sống ở đây?
- Những công ty nào đã phát triển và thịnh vượng ở trong vùng? Nhờ đâu mà họ gặt hái thành công?
- Những thế chế nào đã đóng góp cho chất lượng sống và đặc tính của vùng? Họ đã giữ vững thành công theo thời gian như thế nào?
- Vùng được thừa hưởng các tài nguyên nào từ môi trường tự nhiên? Vùng đã có biện pháp gì để bảo tồn những tài sản thiên nhiên này?
- Điều gì đã tạo nên đặc điểm độc đáo cho vùng?
- Khách tham quan nhận xét như thế nào về vùng? Những sự yêu thích nào của họ về vùng mà vùng nên thực hiện nhiều hơn để phát triển?

Một lưu ý về mặt ngôn ngữ: mỗi cộng đồng có các điều khoản luôn gây tranh cãi giữa những người tham gia cốt cán trong bất cứ cuộc thảo luận nào về thay đổi của chính quyền địa phương. Ví dụ như, trong quan điểm của các cộng đồng vùng ven thì “chia sẻ thu nhập” là hình thức tăng thuế cho họ nhằm tài trợ cho khu vực đô thị. Tại Louisville, những người chống đối sự sáp nhập vào năm 1982 và 1983 đã vận động thành công các cử tri “bỏ phiếu Chống đối với Metro.” Sự việc này đã gây ra mối quan ngại của người dân đối với chính quyền đô thị. Cuối cùng thì, chiến dịch sáp nhập thắng lợi đã được đổi tên thành chiến dịch “Hợp nhất”, chứ không phải chiến dịch “Chính quyền Metro”.

Điều muốn nói ở đây là, đừng để ngôn ngữ và ý tưởng gây ra xung đột trước đối với người dân. Thay vào đó, hãy tìm kiếm sự đồng thuận cho vấn đề mà cần có các giải pháp hợp tác, cùng tìm ra các lựa chọn giải pháp để các bên cùng có lợi, và tiếp đến là thực hiện những giải pháp có tính chất càng trung lập càng tốt. Trên thực tế nhiều thay đổi có thể dẫn đến kết quả thu nhập bị chia sẻ, hay tiến đến hình thành chính quyền “metro”, nhưng điều cần được tập trung thực sự là xác định được và tán thành các thách thức lớn mà cộng đồng/vùng phải đương đầu, và biết được liệu các thay đổi phát sinh trong quá trình điều hành của các chính quyền địa phương có đem lại ảnh hưởng tích cực.

Bước 3 - Tiếp tục thảo luận: Khảo sát công chúng

Bên cạnh việc đặt ra các câu hỏi về những vấn đề mà các cộng đồng địa phương và vùng phải đối mặt, cũng như các thể mạnh giúp kiến tạo giải pháp, thì việc khảo sát công chúng là rất quan trọng để đánh giá phản ứng của họ đối với các nỗ lực thay đổi các mối quan hệ chính quyền địa phương khác nhau. Điều này có nghĩa là nêu ra các câu hỏi mở như là:

- Người dân có nghĩ rằng cộng đồng là một nơi tốt đẹp có thể sinh sống?
- Những mối bận tâm lớn nhất của họ là gì?
- Người dân đánh giá cho điểm các dịch vụ công cộng như thế nào?
- Mức độ tin tưởng của người dân vào giới chức được bầu của địa phương như thế nào?

Các cuộc họp cộng đồng, những thông cáo báo chí, các cuộc khảo sát đến tận nhà, và/hoặc các trang web là những cách hay để thu thập phản hồi của dân chúng. Các phương tiện này cũng được tận dụng như là cơ hội thông báo và giáo dục người dân về các vấn đề được xác định bởi các nhóm được nêu ở Bước 1.

Bước 4 - Tìm kiếm giải pháp đúng

Một khi đã xác định được một vấn đề (hay tập hợp nhiều vấn đề), bước tiếp theo là xác định giải pháp phù hợp nhất. Những câu trả lời của các câu hỏi sau đây có thể giúp tạo khung đề cương cho phân tích này:

- Những lựa chọn khác nhau để giải quyết vấn đề là gì?
- Mỗi vấn đề có những chi phí và lợi ích nào?
- Ai sẽ ý thức được là họ sẽ “mất” nếu một lựa chọn cụ thể nào đó được thực hiện? Làm thế nào để giải quyết sự quan ngại này?
- Giải pháp tối ưu nào cho một tình huống cụ thể?

Nếu các dịch vụ công không hiệu quả/không tối ưu được xem là một vấn đề, thì quan trọng là phải xác định những dịch vụ cụ thể nào cần được cải thiện. Các giải pháp khác nhau có thể được áp dụng tùy vào dịch vụ đang gặp vấn đề. Các ví dụ về các dịch vụ công cần được cải tiến gồm có:

- Hệ thống đường sá
- Cảnh sát và an ninh chung
- Công viên và khu giải trí
- Cấp cứu y tế
- Thu gom rác thải/tái chế
- Luật xây dựng

- Phòng cháy chữa cháy
- Thẩm định tài sản và công trình

Nhiệm vụ tiếp theo là tìm hiểu các lựa chọn cung ứng dịch vụ có sẵn để giải quyết các vấn đề/thách thức. Áp dụng các lựa chọn liệt kê trong hướng dẫn để tham khảo nhiều phương thức khác nhau đã được thực hiện ở các cộng đồng khác.

Bước 5 - Hãy làm cho “Chiến dịch” đạt thắng lợi

Những nỗ lực thay đổi hệ thống cung ứng dịch vụ hay thay đổi cơ cấu chính quyền cần được xem như các chiến dịch dành cho người dân. Có một thực tiễn dễ xảy ra là quá tập trung vào tìm hiểu các chi tiết thực hiện thay đổi mà quên đi rằng việc giúp cho công chúng hiểu được tầm quan trọng của các đề xuất thay đổi đến chất lượng cuộc sống lâu dài của cộng đồng và vùng. Điều này đặc biệt đúng nếu cần đến một lá phiếu bầu cử từ người dân để quyết định sự thay đổi. Tuy nhiên, ngay cả khi nếu việc bầu cử chỉ xảy ra trong giới chức của bang hay/và địa phương, thì vẫn rất cần sự hỗ trợ của công chúng cho sự thay đổi đó.

Lịch sử của hợp tác cộng đồng thay đổi hệ thống cung ứng dịch vụ và cơ cấu chính quyền của cộng đồng cho thấy thành công chỉ xảy ra với những đề nghị thay đổi liên quan đến những cải tiến phát triển kinh tế và chất lượng sống. Các tranh cãi về hiệu quả và công bằng nhân danh các chiến lược thay đổi - đặc biệt là thay đổi cấu trúc - không phải là một chiến lược thắng lợi cần thiết, chủ yếu là vì khó mà “chứng minh” được những thay đổi sẽ trực tiếp hướng đến giúp giảm chi phí, mang lại hiệu quả lớn hơn, hay công bằng hơn.

Bốn bước đầu tiên được mô tả ở trên là để chuẩn bị cho sự thành công. Công chúng phải được thuyết phục rằng: i) Đang tồn tại một vấn đề; ii) Giải pháp đề xuất sẽ giải quyết được vấn đề; và iii) Giải pháp sẽ không làm phát sinh chi phí nhiều hơn tình trạng hiện tại - hoặc giả nếu có chi phí, thì nó sẽ được bù đắp nhờ vào những tiến bộ cải cách của cộng đồng mà sẽ được chứng minh.

Bước 6 - Thi hành

Khi mà sự thay đổi được chấp nhận, thì việc cực kỳ quan trọng là chú tâm vào giai đoạn chuyển giao, bởi vì đi từ “kiểu cũ” sang “kiểu mới” thường mất nhiều thời gian hơn và sẽ là một quy trình vô cùng phức tạp.

Trong giai đoạn chuyển giao, các thỏa thuận phải được truyền đạt sẵn sàng đến tất cả các chính quyền địa phương và vùng tự quản nằm trong vòng thay đổi. Thông tin chuyển tải đến công chúng là rất quan trọng. Các lãnh đạo địa phương cần cung cấp thông tin định kỳ về những thay đổi sắp xảy ra, lịch trình, và các thay đổi sẽ tác động đến cuộc sống hàng ngày của nhân dân như thế nào.

Một khi sự thay đổi được thực hiện, điều quan trọng là phải ghi nhận và thông tin các kết quả kỹ lưỡng trong suốt giai đoạn dài, gồm việc tiết kiệm chi phí, cải tiến dịch vụ, và các cơ hội mới, nhằm chứng minh cho công chúng thấy giá trị liên tục của các thay đổi. Điều này cũng giúp chuẩn bị cho các thay đổi vượt xa hơn mà có thể cần đến trong tương lai.

3.5 BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Một số nguồn lực đưa ra các thông tin hữu ích về các bài học kinh nghiệm từ các cộng đồng đã thử thực hiện nhiều hình thức hợp tác chính quyền địa phương.

Thứ nhất, dựa vào các mối quan hệ đang có. Mặc dù thông thường một khủng hoảng hay một sự việc xảy ra khơi mào các cuộc đối thoại, nhiều sự liên hệ vùng trở nên chính thức hơn sau nhiều năm tranh luận không chính thức về các vấn đề và các khó khăn chung của vùng. Nên nhớ rằng, bạn chỉ cần hai cộng đồng để bắt đầu sự hợp tác. Bạn luôn có thể thực hiện từ đó.

Thứ hai, khởi đầu khiêm tốn. Sau khi đặt lên bàn những dự án hợp tác tiềm năng, hay chọn lọc chúng theo tiêu chí tính khả thi tức thì cao nhất. Điều khôn ngoan là bắt đầu với ý tưởng chia sẻ các dịch vụ hơn là thực hiện hợp nhất ngay lập tức, và hãy khởi động qua việc chia sẻ các dịch vụ chắc chắn đạt được các lợi ích có chi phí tiết kiệm. Ví dụ như, hợp tác xây dựng/cải tiến cơ sở hạ tầng có vẻ thể hiện được các lợi ích tài chính lớn trong ngắn hạn hơn là hợp tác cung ứng dịch vụ con người - mặc dù cả hai vùng có thể cần đến sự cải tiến. Đa số các cộng đồng cho rằng họ cần từ chín tháng đến hai năm để hình thành một nhóm hợp tác có thể giải quyết hiệu quả các vấn đề của vùng.

Thứ ba, càng có tính liên đới cao càng tốt. Một sự liên kết rộng lớn, bao gồm nhưng không hạn chế các văn phòng thương mại, các chủ doanh nghiệp lớn, truyền thông địa phương, các tổ chức phi lợi nhuận, cộng đồng nền tảng, đại diện an toàn chung, cộng đồng niềm tin, các trường và đại học địa phương, đại diện của các nhóm dân tộc, và các nhóm cử tri và cộng đồng. Các thành viên liên kết có thể đem lại hiệu lực tức thì cho sự hợp tác của bạn. Ở nhiều vùng, các cộng đồng kinh doanh là lực lượng đi đầu. Các lĩnh vực kinh doanh là của vùng mặc cho họ phân bố ở đâu, vì thế lợi nhuận của họ là trực tiếp nhờ vào các nỗ lực hợp tác. Tại nhiều khu vực, các tổ chức phi chính trị thường thực hiện bước đầu tiên. Hoạt động lãnh đạo mà phản ánh được doanh nghiệp, các nhóm dân sự, và chính quyền là hoạt động lãnh đạo tốt nhất. Làm việc để giữ cho mọi thứ được công bằng. Nếu ganh đua là một vấn đề trong khu vực của bạn, thì phải xử lý ngay lập tức và dứt khoát. Nếu quy mô tổ chức nhóm ban đầu của bạn được thực sự mở rộng đủ, thì các cộng đồng thiểu số của bạn sẽ được tham gia đại diện.

Thứ tư, chính thức hóa các mối quan hệ. Đối với sự khám phá ban đầu thì có lẽ sự hiện diện của pháp luật có thể không cần thiết, nhưng hầu hết các cộng đồng ở Michigan đã soạn ra một dạng hợp đồng liên địa phương. Chính thức hóa các thỏa thuận có thể giúp tạo nên tính hợp lệ. Hiện diện của luật pháp hay hợp đồng hợp tác địa phương cũng có lợi ích loại bỏ hoạt động chính trị hàng ngày khỏi chương trình, không đe dọa lĩnh vực hoạt động của cá nhân nào, và ngăn ngừa hình thành hợp tác mang tính bột phát. Hãy nhớ rằng bạn phải nhân nhượng quyền để có được quyền. Nhiều chính quyền địa phương muốn được đảm bảo ngay lúc bắt đầu là sự sáp nhập, hay giải tán, hay bất kỳ hình thức nào của sự thu giữ đất đai hay thuế phải được thỏa thuận dứt điểm. Có những bên xúc tiến thứ ba có thể rất hữu ích, đặc biệt trong giai đoạn ban đầu.

Thứ năm, luôn giữ mối liên hệ với công chúng. Tổ chức các cuộc họp quần chúng đặc biệt, mời người dân tham dự những buổi thảo luận về tầm nhìn, sử dụng thư thông báo và danh sách thư điện tử cộng đồng, và thiết kế một quy trình đánh giá tốt để đánh giá sự tham gia của người dân. Phát triển một mối quan hệ tốt với giới truyền thông ngay từ lúc khởi động và đưa họ vào danh sách như là đối tác của tiến trình.

Thứ sáu, tìm kiếm nguồn cấp vốn. Nền tảng đồng tiền có thể sẵn sàng giúp cho khởi động sự hợp tác. Điều này đặc biệt đúng nếu bạn tạo nguồn quỹ khởi nghiệp của chính bản thân trước. Thiết lập dữ liệu tài chính mạnh để xác định các đền bù tài chính tiềm năng. Quyết định ai hoặc tổ chức tín dụng nào sẽ hợp tác với bạn.

Thứ bảy, khởi đầu thuận lợi với năm vấn đề. Thứ nhất, bao quát. Lúc nào cũng vậy, những sự hợp tác này luôn bắt đầu với một nhóm nhỏ, nhưng cố gắng di chuyển càng nhanh càng tốt để

chia sẻ *quan niệm* với những người khác, chứ không chỉ hoàn thành kế hoạch. Thứ hai, lôi kéo giới chức địa phương tham gia. Hầu hết những ý tưởng sự hợp tác liên chính quyền không phát xuất từ một cán bộ địa phương, nhưng phải đảm bảo rằng phải lôi kéo họ tham gia càng sớm càng tốt để thấu hiểu cả về lợi ích và các thách thức chính trị tiềm ẩn. Thứ ba, lôi kéo được cán bộ của vùng tự quản. Những sự hợp tác này ngay lập tức có thể được hiểu là “giảm biên chế”. Khiến cho một cán bộ vùng tự quản, người mà có thể chịu tác động, tham gia vào nghĩa là sớm cho họ một cơ hội để kiến tạo sự hợp tác và giảm các cơ hội nhận thức sai. Thứ tư, bắt đầu bằng một dự án dễ. Đừng chọn dự án có tiềm năng gây tác động lớn nhất. Hãy tìm kiếm dự án mà có vẻ có thể làm được. Sau khi thu được thành công và xây dựng được các mối quan hệ công việc, bạn có thể xử trí những vấn đề có ảnh hưởng sâu rộng hơn. Thứ năm, truyền đạt thông tin hiệu quả. Có nhiều đối tượng tiếp thu thông tin chịu tác động từ sự hợp tác liên chính quyền: giới chức địa phương, các nhân viên chính quyền địa phương, người dân, và các lãnh đạo kinh doanh và dân sự. Sự thành công tùy thuộc vào sự hỗ trợ của tất cả họ. Giao tiếp với các nhóm này phải đưa vào các bản ghi nhớ và các báo cáo nội bộ để nắm các thông tin liên hệ cá nhân, các trang web, truyền thông truyền thống, các văn phòng những người phát ngôn, và thêm các hình thức công cộng khác.

Thứ tám, duy trì tinh thần hợp tác với sự tập trung vào năm vấn đề. Thứ nhất, luôn chủ động. Sự hợp tác không đến với những cộng đồng không hành động gì. Khi các dự án hợp tác liên chính quyền tiềm năng được xác định, cần theo đuổi cơ hội một cách năng nổ và làm việc một cách chủ động để phát triển một sự hợp tác thành công. Thứ hai, hãy linh hoạt. Có nhiều cách khác nhau để tổ chức các chương trình hợp tác liên chính quyền. Thứ ba, hãy kiên nhẫn. Những chương trình này sẽ không có kết quả ấn tượng ngay tức thì. Phát triển một sự mong đợi thực tế và các cách thức liên tục liên lạc với chúng. Thứ tư, hãy có cách nghĩ mang tính địa phương. Khi cần đến những dịch vụ mới hay mở rộng, đừng ngay lập tức nhìn vào các giải pháp thay đổi nhân viên hay ký kết hợp đồng với các nhà cung cấp tư nhân. Hãy suy nghĩ xem thách thức có thể đối phó như thế nào nếu bạn đã hợp tác với các khu vực có thẩm quyền khác mà có thể cũng đối mặt với cùng kiểu vấn đề như của bạn. Thứ năm, tóm tắt ngắn gọn cho các quan chức mới ở địa phương. Nhìn chung, các chiến dịch chính trị không liên quan đến hoạt động hợp tác vùng. Vì thế, giúp cho các cán bộ mới trúng cử hiểu tại sao những phương thức này đang được áp dụng. Đặc biệt là, cho họ thấy rằng hợp tác liên chính quyền có thể giúp họ giành được các mục tiêu như thế nào.

Thứ chín, tiến hành với sự cẩn trọng tập trung vào bốn vấn đề. Thứ nhất, nghiên cứu thấu đáo các lựa chọn. Các phương thức hợp tác liên chính quyền thường phức tạp và thường đòi hỏi các kiểu phân tích khác nhau để đánh giá chính xác các lựa chọn. Thứ hai, hãy chọn các chương trình mang tính thực tiễn. Đừng tin vào các phân tích lý thuyết. Hãy chạy các mô phỏng xem chương trình đề xuất sẽ làm việc như thế nào, gồm các biến và các bất tiềm ẩn. Thứ ba, hãy chú ý vào những chi tiết nhỏ. Không tình huống nào có thể đúng hơn đối với câu ngạn ngữ “quý sử ẩn trong các chi tiết” bằng sự hợp tác liên chính quyền. Đặc biệt là khi nhìn vào các bất, hãy xác định nơi những hiểu lầm có thể xảy ra và làm việc thông qua chúng. Thứ tư, hãy cẩn thận với “sự xuề xòa dễ chịu”. Nếu bạn đã tạo một tinh thần hợp tác, đừng rơi vào cái bẫy tiến lên trước mà không có hợp đồng thỏa thuận được ký kết rõ ràng và có sự đồng ý của các bên.

Thứ mười, phân phối chi phí công bằng với bốn vấn đề cần lưu ý. Thứ nhất, hợp tác thì miễn phí, nhưng chạy chương trình thì không. Hãy tập trung tiết kiệm chi phí và cải tiến dịch vụ. Đảm bảo rằng chương trình là có lợi cho tất cả các bên. Một số người tham gia có thể đạt được sự tiết kiệm tốt hơn, những người khác có thể có dịch vụ tốt hơn. Chỉ ra được những điều tích cực là rất quan trọng. Thứ hai, chia sẻ tất cả chi phí. Đừng để rơi vào bẫy là chỉ tính các chi phí cận biên để bắt đầu chương trình. Đảm bảo là ngay từ ban đầu tất cả người tham gia hiểu và đồng ý chịu toàn bộ chi phí của sáng kiến hay chương trình. Thứ ba, thiết lập một dòng tiền

đồng biến. Đảm bảo là tất cả các đối tác biết tổng chi phí và có một dòng thu nhập để bù đắp cho chúng. Hầu hết các chương trình liên chính quyền bị yếu ngay từ lúc đầu; vay tiền để hoạt động có thể hủy hoại họ. Thứ tư, tránh phụ thuộc quá mức và tài trợ. Có một mối quan tâm ngày càng tăng về sự hợp tác liên chính quyền và lợi ích nhận thức của nó từ các tổ chức, chính quyền các bang, và chính phủ liên bang. Tài trợ có thể cung cấp kinh phí ban đầu. Nhưng đừng bắt đầu một chương trình chỉ vì bạn có thể nhận được một khoản tài trợ, mà không phân tích để thấy rằng chương trình có đủ vốn để chạy.

Mười một, đối phó trực tiếp với vấn đề với ba trọng tâm. Thứ nhất, hãy học hỏi từ thất bại. Hợp tác liên chính quyền không được đảm bảo chắc chắn thành công. Nếu một sự cố gắng bị thất bại, hay tránh chỉ ngón tay chỉ trích mà thay vào đó hãy phân tích kỹ lưỡng điều gì đã không làm tốt được. Thứ hai, giải quyết vấn đề quyền lợi riêng. Hợp tác liên chính quyền có bản chất là ràng buộc mọi người từ bỏ và/hoặc chia sẻ giám sát và trách nhiệm. Giải quyết những vấn đề này trước và rõ ràng thì chúng sẽ không cản trở chương trình khi thực hiện nó. Thứ ba, nhận biết các đối tượng thù địch lịch sử. Các khu vực có thẩm quyền lân cận luôn có những bất đồng theo thời gian. Nằm được điều này và nhận biết liệu có những cách thức xử lý các vấn đề quá khứ hay không. Nếu không, hãy tập trung tìm kiếm cách đương đầu với các vấn đề hơn là trốn tránh chúng.

CHƯƠNG 4. QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG

4.1 TẦM NHÌN VÀ CÁC GIÁ TRỊ

Tầm nhìn của một địa phương là một phát biểu hay công bố ngắn gọn về đích đến của một địa phương trong một tương lai được xác định. Ví dụ **“Bình Phước điểm đến hấp dẫn”** là tầm nhìn đến năm 2050 của địa phương này. Nó cung cấp một nền tảng mà dựa vào đó tất cả các hoạt động phát triển kinh tế xã hội sẽ được tạo dựng. Các phát biểu tầm nhìn trình bày một biểu tượng của các thành công trong tương lai được dựa trên khả năng hiện thực hóa. Tầm nhìn của một địa phương được ví như kim chỉ nam cho hành trình của địa phương tiến về tương lai.

Tầm nhìn hàm chứa các giá trị mà địa phương tin rằng chúng đáng giá và quan trọng. Những giá trị này có ảnh hưởng đến suy nghĩ và hành động của các cá nhân. Bằng cách tạo ra một tầm nhìn, một địa phương ngụ ý về một lựa chọn của các giá trị khác nhau. Trong quá trình quy hoạch mỗi bên liên quan quan tâm đến các giá trị khác nhau. Quá trình xác định tầm nhìn là việc lựa chọn các giá trị mà chúng đại diện cho cái chung hay giá trị của số đông ở địa phương. Mục tiêu chính là tạo dựng một tầm nhìn được chia sẻ bởi tất cả các đối tượng và bên liên quan ở địa phương. Một tầm nhìn được chia sẻ là bước đầu tiên để đưa các bên liên quan với các mục tiêu khác nhau cùng có các nỗ lực chung để đạt được các mục tiêu chung của địa phương. Do vậy, một tầm nhìn được chia sẻ là cơ sở cho hành động chứ không đơn thuần chỉ là một ý tưởng.

Để có được một tầm nhìn có thể chia sẻ, nó cần phải dựa trên sự đồng thuận giữa những bên chủ chốt có vai trò quyết định để làm cho nó trở thành hiện thực. Do vậy, việc có được một tầm nhìn tốt thường phải trải qua một quá trình tương tác, tốn thời gian và công sức. Tầm nhìn tốt thường xuất phát từ lãnh đạo, những người hiểu và trăn trở về những vấn đề cho sự phát triển của địa phương và là người có thể dàn xếp, kết nối các bên liên quan, đặc biệt là những đối tượng có vai trò chủ chốt để tạo ra được sự đồng thuận. Để có được tầm nhìn tốt, một số câu hỏi sau đây cần được đặt ra:

- ✓ Cách tiếp cận của địa phương là chủ động hay thụ động (chỉ tuân thủ)?
- ✓ Thành công đối với địa phương sẽ trông giống như thế nào?
- ✓ Tầm nhìn có thực tế không?
- ✓ Tầm nhìn có tạo cảm hứng không?

Những người làm thực tiễn có thể xem xét các câu hỏi sau để đưa ra các tầm nhìn:

- ✓ Nếu tiếp tục theo hướng hiện tại thì địa phương sẽ ở đâu trong một thập niên tới? Hướng đi như vậy là tốt hay không tốt?
- ✓ Những thành viên chủ chốt có biết hướng đi của địa phương và có đồng ý với nó không?
- ✓ Cấu trúc, tiến trình, các kế hoạch, tổ chức và hệ thống thông tin của địa phương có hỗ trợ hướng đi hiện tại hay không?

4.2 XÁC ĐỊNH CÁC MỤC TIÊU, CHỈ TIÊU VÀ CHIẾN LƯỢC

Do quy hoạch chiến lược là quá trình xác định địa phương sẽ muốn đi đến đâu, bản quy hoạch là một lộ trình đặt ra cách thức để địa phương có thể đạt được nó. Phần này nêu ra các thức thiết kế các mục tiêu, chỉ tiêu và chiến lược. Chúng được xây dựng dựa trên điểm mạnh của địa phương và giảm thiểu những điểm yếu. Do vậy, việc phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức; và năng lực cạnh tranh nêu trên giúp xác định các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, các chiến lược và kế hoạch hành động.

- ✓ **Các mục tiêu:** Đại diện tầm nhìn chung và các kết quả mong đợi của quá trình quy hoạch phát triển kinh tế xã hội.
- ✓ **Các chỉ tiêu:** Tạo ra các tiêu chuẩn đạt được và xác định những gì sẽ đạt được.
- ✓ **Các chiến lược:** Xác định làm thế nào để đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội

Không một tổ chức hay cá nhân nào có thể xây dựng các mục tiêu, chỉ tiêu và chiến lược cho cả địa phương. Nó đòi hỏi sự tham gia của tất cả các tổ chức và cá nhân liên quan. Nếu không có được sự đồng thuận hay nhất trí chung thì việc triển khai quy hoạch có khả năng bị ảnh hưởng. Do vậy, việc xây dựng đồng thuận và thu hút sự tham gia của các đối tượng và thành phần khác nhau của địa phương là hết sức quan trọng.

4.2.1 Các mục tiêu

Các mục tiêu là các phát biểu định tính và định hướng làm rõ tầm nhìn của địa phương. Chúng đại diện cho các kết quả mong đợi của quá trình hoạch định. Các mục tiêu cung cấp các điểm có thể nhận diện của tham chiến cho việc đưa ra các quyết định, phát triển các chiến lược, các dự án và chương trình cụ thể để đạt được chúng. Các mục tiêu cũng dùng để giúp người dân hiểu và truyền cảm hứng để họ tham gia vào quá trình thực hiện. Về cơ bản, các mục tiêu truyền tải dự định của các nỗ lực phát triển kinh tế xã hội.

Các mục tiêu là triển khai trực tiếp từ tầm nhìn và đại diện các vấn đề cụ thể để các nhóm sẽ tập trung để đạt được tầm nhìn và sứ mệnh. Các phát biểu mục tiêu hiệu quả là ngắn gọn và rõ ràng. Chúng có thể giải quyết các vấn đề của địa phương như tạo việc làm, chất lượng sống, an toàn, không ô nhiễm như mong đợi của địa phương. Một số ví dụ về mục tiêu:

1. Trở thành địa phương có **tốc độ tăng trưởng** kinh tế và thu hút việc làm thuộc nhóm dẫn đầu cả nước để đến năm 2050 trở thành địa phương dẫn đầu trong nhóm khá của cả nước và trở thành một động lực cho sự phát triển của vùng Đông Nam Bộ nói riêng, và cả nước nói chung.
2. Miền đất hứa cho các doanh nghiệp đến tổ chức các hoạt động kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận và tạo ra của cải cho toàn xã hội.
3. Tạo dựng môi trường để những người có khả năng phát huy trí tuệ đạt được các mục tiêu của họ và tạo ra các lợi ích cho xã hội.
4. Tạo dựng môi trường sống tốt, hòa hợp với thiên nhiên và bền vững.
5. Các chính sách an sinh xã hội tập trung vào tính hiệu quả vì mục tiêu “không để ai bị bỏ lại phía sau”.

Điều quan trọng là các mục tiêu bổ sung cho nhau hoặc ít nhất là không có tác động tiêu cực và mâu thuẫn nhau trong những khoảng thời gian xác định. Trong quá trình quy hoạch, nhiều mục tiêu có thể đặt ra. Trong đó, các mục tiêu cần có thứ tự ưu tiên và các mục tiêu hàng đầu cần phải được triển khai ngay.

Phân tích các nhân tố tác động là một quá trình xác định thứ tự ưu tiên các mục tiêu. Việc phân tích này giúp cho lãnh đạo địa phương xem xét các mục tiêu gắn với những đặc trưng riêng có của địa phương về kinh tế, pháp luật, xã hội và bối cảnh chính trị. Mỗi mục tiêu được phân tích theo những nhân tố thúc đẩy sự thay đổi và đạt được nó và những nhân tố cản trở sự thay đổi và không đạt được mục tiêu như **Hình 4-1**. Cần phân tích cụ thể các chi phí cũng như nguồn lực cần thiết để đạt được các mục tiêu.

Hình 4-1. Phân tích các nhân tố tác động

PHÂN TÍCH NHÂN TỐ TÁC ĐỘNG	
MỤC TIÊU:	
Các lực đẩy	Các lực kéo

Nguồn: Quy hoạch phát triển kinh tế của Hội đồng Phát triển Kinh tế Quốc tế

4.2.2 Các chỉ tiêu

Các chỉ tiêu là định lượng và là các phát biểu theo hướng cụ thể hóa tầm nhìn được đặt ra. Nó là thước đo cụ thể cho biết chính xác điều gì cần đạt được của địa phương. Các chỉ tiêu cần phải cụ thể, vì vậy chúng có thể dễ dàng đo lường, giám sát về mặt thời gian hay các chỉ số định lượng cần đạt được.

Các chỉ tiêu hữu hiệu là những chỉ tiêu đáp ứng các tiêu chí sau:

- ✓ **Cụ thể:** xác định chính xác cái gì cần đạt được.
- ✓ **Có thể đo lường:** Những kết quả đạt được có thể xác định một cách dễ dàng dựa trên dữ liệu định lượng và thời gian. Những chỉ tiêu có thể đo lường dẫn đến các chiến lược và hành động cụ thể và nó đưa ra một tham chiếu của sự thành công.
- ✓ **Thực tiễn:** Trong phạm vi thực tế của địa phương gắn với những ràng buộc và cơ hội.
- ✓ **Hành động được định hướng:** Có thể đưa ra các nhiệm vụ cụ thể để đạt được chúng.
- ✓ **Hợp lý về mặt thời gian:** Thời gian cần thiết để đạt được vừa phải, không quá dài.

4.2.3 Các chiến lược

Xây dựng các chiến lược là bước tiếp theo sau khi các mục tiêu và chỉ tiêu của quy hoạch phát triển đã được xác định.

- ✓ Các chiến lược định ra cách thức đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu.
- ✓ Các chiến lược trả lời cho câu hỏi đi đến đích như thế nào hay chúng ta đạt được mục tiêu hay chỉ tiêu như thế nào?
- ✓ Một chiến lược bao gồm các dự án và chương trình cụ thể để triển khai đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu.
- ✓ Các chiến lược xác định và thiết lập các ưu tiên trong số các dự án. Chúng cũng dùng để phối hợp sử dụng các nguồn lực.
- ✓ Một chiến lược tốt là thực tế chứ không phải là liệt kê những mong ước về các dự án và chương trình. Một danh sách các dự án hay chương trình không liên quan đến các mục tiêu tổng thể không phải là một chiến lược.

Khi xây dựng các chiến lược, cần lưu ý về điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức gắn với năng lực cạnh tranh và các phân tích nền tảng của địa phương mà chúng ảnh hưởng đến các mục tiêu và chỉ tiêu. Các chiến lược nên được xây dựng dựa trên những điều này. Các nhóm hành động và tập trung vào các trọng tâm là cách tiếp cận phù hợp để có thể nhận diện các chiến lược hợp lý cho địa phương.

Xác định chiến lược phù hợp nhất và các chiến lược là một chức năng của các nền tảng hiện hữu và nguồn lực có sẵn như cấu trúc bộ máy và thể chế hiện tại, những cam kết của địa phương. Các chiến lược được chọn phải có khả năng thực hiện với cấu trúc bộ máy hiện hữu, năng lực và nguồn lực của địa phương. Các chiến lược có thể theo tổ chức, chương trình hay chức năng. Các chiến lược nên dựa trên:

- ✓ Các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội.
- ✓ Các tài sản hay nền tảng của địa phương.
- ✓ Các nguồn lực sẵn có.
- ✓ Những giới hạn hay ràng buộc của địa phương.
- ✓ Các hướng mong ước và được ủng hộ về tăng trưởng và phát triển kinh tế.

Một kế hoạch có thể là một mục tiêu và một chiến lược, một mục tiêu và nhiều chiến lược, và nhiều mục tiêu và nhiều chiến lược.

4.2.4 Xác định các đầu mối triển khai

Ngay cả khi đội ngũ hoạch định chiến lược có một bản vẽ cho việc triển khai thành công và đã chuyển từ giai đoạn quy hoạch sang giai đoạn triển khai, những trở ngại có thể cản trở các sáng kiến phát triển kinh tế xã hội. Nếu đội ngũ quy hoạch không thể quản lý được những vấn đề triển khai và giám sát những tiến triển, chiến lược phát triển kinh tế xã hội có thể sớm thất bại hoặc ít nhất là không đạt được các kỳ vọng hay mục tiêu chính.

Các địa phương thường không biết hoặc xác định rõ ai là người chịu trách nhiệm trong việc triển khai mỗi mục tiêu hay chỉ tiêu. Trong quá trình qu hoạch, mỗi một mục tiêu và chỉ tiêu nên được giao cho một tổ chức cụ thể gắn với thời gian hoàn thành. Tuy nhiên, trừ khi mỗi tổ chức chịu trách nhiệm với với các chỉ tiêu của mình, nếu không các nỗ lực sẽ không thành công. Nhiều sáng kiến phát triển kinh tế xã hội được thực hiện bởi các tổ chức kết hợp với nhau. Những người triển khai nên được xác định rõ là người làm đầu mối hay chịu trách nhiệm tiếp theo. Xác định và có được sự xác nhận của tổ chức làm đầu mối là rất quan trọng. Một ai đó phải là người triển khai hay thực hiện bước đi đầu tiên.

Tổ chức hay người làm đầu mối (chịu trách nhiệm thứ nhất). Một tổ chức hay nhóm có trách nhiệm làm đầu mối nếu lãnh đạo địa phương cho rằng tổ chức đó đóng vai trò then chốt hay là người điều phối các mục tiêu, chỉ tiêu và chiến lược cụ thể trong quy hoạch chiến lược. Nó thường là tổ chức có sứ mệnh chính thức. Ví dụ, Sở Kế hoạch – Đầu tư của tỉnh có vai trò đầu mối trong việc triển khai quy hoạch của Tỉnh, Sở Công thương chịu trách nhiệm về chiến lược phát triển, mục tiêu và chỉ tiêu của các cụm ngành công nghiệp.

Cần phải hiểu rõ ràng các tổ chức làm đầu mối không nhất thiết phải chịu trách nhiệm toàn bộ của việc thực hiện kế hoạch, nhưng họ phải là đầu mối tổ chức và huy động nguồn lực để đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu cụ thể. Thường thì các tổ chức này được hỗ trợ bởi các tổ chức chịu trách nhiệm thứ hai hoặc hình thành các ủy ban triển khai để hỗ trợ việc thực thi các nhiệm vụ liên quan.

Tổ chức làm đầu mối cần chuẩn bị để:

- ✓ Xây dựng các kế hoạch hành động để đạt được các chỉ tiêu được giao gắn với các quá trình hoạch định thông thường và cùng với sự kết hợp của các tổ chức thứ cấp liên quan. Tổ chức làm đầu mối phải có khả năng xác định một cách rõ ràng hành động nào nên được thực hiện, thiết lập khung thời gian cho hành động và giao trách nhiệm cho từng đối tượng. Xây dựng kế hoạch hành động là cơ hội tốt để tổ chức làm đầu mối cùng với các tổ chức liên quan tạo dựng và củng cố mối quan hệ.
- ✓ Xác định trách nhiệm cho mỗi bước đi hành động phù hợp.
- ✓ Giám sát và cố vấn về các tiến triển hướng đến các bước hành động.
- ✓ Nộp các báo cáo đánh giá kết quả cho Ban chỉ đạo hay tổ chức giám sát việc triển khai cụ thể về tình trạng, các kết quả đạt được, những thách thức và các phát hiện then chốt.
- ✓ Nhận lãnh các trách nhiệm khác cần thiết cho việc đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu.

Đối với mỗi quy hoạch chiến lược, có thể có một hai hoặc nhiều tổ chức làm đầu mối. Điều này phụ thuộc vào cách thức triển khai việc thực hiện. Nếu đầu mối được giao cho một nhóm hành động hoặc kết hợp của nhiều tổ chức thì một tổ chức hay cá nhân gắn với một tổ chức nào đó nên được giao chịu trách nhiệm chính.

Tổ chức hay người chịu trách nhiệm tiếp theo. Tổ chức này do lãnh đạo địa phương giao trách nhiệm. Tổ chức chịu trách nhiệm tiếp theo thường thực hiện một chức năng nào đó liên quan đến các mục tiêu và chỉ tiêu mà họ được giao hỗ trợ. Tổ chức hỗ trợ này cần làm việc chặt chẽ với tổ chức làm đầu mối chính để xác định các bước hành động nào nên được thực hiện với khung thời gian và phân định trách nhiệm rõ ràng. Tổ chức chịu trách nhiệm tiếp theo phối hợp với các tổ chức khác để có thể triển khai nhiệm vụ thành công.

Tổ chức có trách nhiệm tiếp theo nên:

- ✓ Làm việc với tổ chức làm đầu mối để thiết kế các bước hành động cần thiết cho việc thực hiện các chiến lược.
- ✓ Nhận trách nhiệm của những bước hành động phù hợp.
- ✓ Báo cáo các kết quả, thách thức và các phát hiện then chốt cho tổ chức làm đầu mối.

Vận động sự ủng hộ. Các thành viên của Ban chỉ đạo cần thường xuyên gặp gỡ trao đổi với các tổ chức làm đầu mối và có trách nhiệm thứ hai về việc triển khai quy hoạch. Mục đích của việc gặp gỡ này là để thông báo các chỉ đạo, thu nhận các phản hồi yêu cầu các tổ chức triển khai chính thức các mục tiêu và chỉ tiêu chiến lược trong quy hoạch mà họ được giao triển khai và khuyến khích mỗi tổ chức chính thức ủng hộ toàn bộ quy hoạch.

Vai trò của thường trực Ban chỉ đạo. Ban chỉ đạo có thể thành lập bộ phận thường trực chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện quy hoạch hoặc giao cho các thành viên chuyên trách thực hiện việc này. Bộ phận thường trực này sẽ báo cáo cho lãnh đạo Ban. Lãnh đạo sẽ báo cáo cho người dân. Trách nhiệm của bộ phận thường trực bao gồm:

- ✓ Nhận các kế hoạch hành động từ các tổ chức đầu mối và các cập nhật hàng năm về các kế hoạch hành động này.
- ✓ Nhận báo cáo từ các tổ chức đầu mối theo quý hoặc 6 tháng về các kết quả đạt được.
- ✓ Truyền đạt chỉ đạo của lãnh đạo Ban đến các tổ chức thực hiện và đưa thông tin đến người dân theo định kỳ (thường là hàng năm).

Bộ phận thường trực Ban chỉ đạo cần đảm bảo việc trao đổi thường xuyên với các đầu mối thực hiện. Bộ phận thường trực có trách nhiệm báo cáo đến lãnh đạo Ban về các vấn đề phát sinh hay các trở ngại, thay đổi trong quá trình triển khai quy hoạch.

4.2.5 Nhận diện và ưu tiên các dự án và chương trình.

Sau khi ban chỉ đạo và các đầu mối triển khai được thành lập, bước tiếp theo là xem xét các dự án chiến lược cụ thể và các phương án thay thế tương ứng với nguồn lực và năng lực của địa phương. Dự án phù hợp là rất quan trọng vì các mục tiêu, chỉ tiêu có đạt được hay không phụ thuộc vào việc triển khai các dự án, chương trình cần thiết. Có ba giai đoạn chính của chu kỳ dự án gồm: xác định, thẩm định và triển khai.

Nhận diện các dự án

Các tổ chức đầu mối và hỗ trợ thường tạo ra các sáng kiến và ý tưởng về các dự án và chương trình dựa trên chuyên môn và kinh nghiệm của mình. Có nhiều cách để thu thập các ý tưởng, trong đó các nhóm tập trung thường là cách thức hữu hiệu để thảo luận về các ý tưởng dự án.

Lãnh đạo địa phương, khu vực kinh doanh và người dân nên tham gia vào quá trình nhận diện các chương trình. Ý tưởng và sự tham gia của những đối tượng này là hết sức quan trọng vì họ liên quan trực tiếp đến các dự án sau này. Thứ nhất, những người được mời tham gia tạo dựng ý tưởng về các dự án và chương trình phải là những người có kiến thức, hiểu biết về địa phương cũng như các vấn đề liên quan. Những người này không thể đưa ra được các ý tưởng thực tế và khả thi nếu họ không hiểu rõ bối cảnh cũng như các điều kiện và vấn đề liên quan. Thứ hai,

được mời phải có lợi ích hay sự gắn bó với địa phương. Nếu không có điều này, thì rất khó để tạo ra động cơ và sự trăn trở để tìm được những ý tưởng hay dự án tốt cho địa phương. Cuối cùng, những người này phải thấy trách nhiệm đối với sự phát triển của địa phương. Họ phải cảm nhận được rằng nếu họ không có nỗ lực cần thiết thì tình trạng hay kinh tế xã hội của địa phương sẽ theo chiều hướng không mong đợi. Đây cũng là những người tham gia vào quá trình lập quy hoạch từ đầu.

Trong các giai đoạn hoạch định ban đầu, một dải các dự án và chương trình thay thế sẽ được xem xét. Các dự án và chương trình nên được xác định căn cứ vào các mục tiêu, chỉ tiêu và chiến lược đã được xác định. Các dự án đệ trình trong giai đoạn này nên được đánh giá bằng các tiêu chí rộng nhất có thể như chúng có giúp đạt được một mục tiêu, chỉ tiêu và địa phương có đủ khả năng và nguồn lực để triển khai chúng hay không? Các phân tích sâu và cụ thể sau đó sẽ giúp rút ngắn số lượng các dự án.

Đánh giá các dự án

Việc đánh giá dựa vào các vấn đề sau:

- ✓ Các mục tiêu và chỉ tiêu ưu tiên
- ✓ Tác động
- ✓ Khả thi kinh tế về mặt thời gian
- ✓ Khả thi về mặt ngân sách
- ✓ Khả thi về mặt chính trị và xã hội
- ✓ Khả thi về mặt kỹ thuật
- ✓ Phân tích chi phí – lợi ích
 - Nhận diện và tính toán các chi phí và lợi ích
 - Tính toán tác động ròng

4.2.6 Các kế hoạch hành động

Các kế hoạch hành động xác định các hành động thực tế để triển khai các chiến lược được chọn. Chúng mô tả các cấu phần của các sự án được đệ trình khác nhau cũng như các dự án này hỗ trợ các chiến lược, mục tiêu và chỉ tiêu của quy hoạch. Các chương trình hành động nêu ra:

- ✓ Các nhiệm vụ, bao gồm cả trình tự và gắn kết với các nhiệm vụ khác.
- ✓ Ai hay tổ chức nào chịu trách nhiệm cho mỗi nhiệm vụ?
- ✓ Khung thời gian thực tế và khả thi cho việc hoàn thành những hoạt động khác nhau.
- ✓ Tác động và các kết quả mong đợi của mỗi hành động.
- ✓ Nguồn lực cần thiết.
- ✓ Cơ sở hay các tham chiếu đánh giá kết quả.

4.2.7 Triển khai các chương trình

Quy hoạch chiến lược là việc triển khai các sáng kiến mới để đưa địa phương tiến lên phía trước. Quy hoạch chỉ có tác dụng khi nó được chuyển hóa thành những hành động cụ thể. Do vậy, thực hiện các dự án là giai đoạn quan trọng nhất của quá trình quy hoạch chiến lược.

Điều quan trọng là vấn đề không phải là bao nhiêu phần của kế hoạch đã được thực hiện mà quy hoạch chỉ mang lại kết quả nếu có đủ nguồn lực được phân bổ để triển khai các chiến lược. Điều này có nghĩa là lãnh đạo địa phương cần phải tham gia vào quá trình triển khai, đặc biệt là việc đưa ra các kế hoạch hành động với đủ nguồn lực được phân bổ cho chúng.

Nếu quy hoạch được triển khai tốt thì sự đồng thuận rộng rãi về các hành động nào nên được triển khai cùng với nguồn lực cần thiết và các kết quả kỳ vọng với khung thời gian triển khai nhất định.

Linh hoạt cần thiết. Các sự kiện hay hành động được hoạch định hiếm khi được triển khai hoàn toàn như dự định. Sự trì hoãn hay trễ nải xảy ra (nhiều khi ở những vấn đề quan trọng) và các chỉ tiêu cần được xem xét lại trong tình hình mới. Cần phải đảm bảo rằng tất cả các đối tượng liên quan hiểu và biết được điều này. Đây là một phần quan trọng để kiểm soát và quản lý các kỳ vọng. Vấn đề thường xảy ra nhất trong quá trình triển khai là việc thiếu hụt các nguồn lực tài chính mà nó bị tác động khi nguồn thu không như kỳ vọng hay các tác nhân khác. Điều này thường nghiêm trọng hơn do việc giải ngân thường chậm hơn kế hoạch, đặc biệt là đối với các nguồn theo kế hoạch hỗ trợ/tài trợ từ trung ương hoặc các nguồn bên ngoài mà nó dẫn đến những trì hoãn và đội vốn.

Do việc triển khai các dự án hiếm khi đúng như kế hoạch nên sự linh hoạt cần thiết nên được dự liệu ngay khi xây dựng kế hoạch và dự án. Vì vậy những thay đổi có thể được đưa ra trong quá trình triển khai khi cần thiết.

Việc triển khai thành công quy hoạch cũng phụ thuộc vào khả năng giám sát, đôn đốc và kiểm tra của Ban chỉ đạo, đặc biệt là bộ phận thường trực trong việc giải quyết nhanh chóng những vấn đề nảy sinh. Một trong những vấn đề thường xảy ra là sự thiếu phối hợp giữa các đơn vị và tổ chức chịu trách nhiệm triển khai những cấu phần khác nhau của một dự án hay chiến lược. Việc xác định và phân công một cách rõ ràng trách nhiệm của mỗi một đơn vị tương ứng với sự sắp xếp tổ chức và tạo dựng động cơ cho việc hợp tác là cần thiết để tránh sự trì hoãn trong quá trình triển khai các dự án. Các lãnh đạo hay thủ lĩnh của việc hoạch định và triển khai dự án, những người có động cơ và nhiệt huyết triển khai cùng cũng có thể giúp để đảm bảo rằng các dự án và chiến lược cụ thể cũng được triển khai theo định hướng và mục tiêu chung.

Giữ nhịp việc triển khai quy hoạch. Rất quan trọng cho việc giới thiệu và thông tin về quy hoạch bằng các bài viết, sự kiện khởi động, cập nhật thường xuyên trên các cổng thông tin, đưa tin tức đến các cơ quan truyền thông và có các cách thức mô tả các mục tiêu mới. Cách thức giữ nhịp việc triển khai quy hoạch tốt nhất là gì? Đó là việc làm cho các thành viên trong địa phương biết và nghĩ rằng quy hoạch đang được triển khai. Lãnh đạo địa phương và những người đóng vai trò chủ chốt trong việc triển khai quy hoạch cần sâu sát, nhận diện và giải quyết ngay những vấn đề nảy sinh. Cần phải đảm bảo rằng quy hoạch nằm trong nghị trình của các đơn vị được phân công triển khai.

4.2.8 Điều chỉnh các chương trình và các nỗ lực hoạch định liên tục

Các kế hoạch cần được xem xét và cập nhật hàng năm. Điều này thường được thực hiện tại chương trình làm việc (retreat) cả ngày của Ban chỉ đạo và các thành viên liên quan.² Để chuẩn bị cho chương trình này, các thông tin và đánh giá cần được cập nhật. Một số tổ chức có thể cập nhật các thông tin điều tra xã hội học. Mục tiêu chính của chương trình này là để tái khẳng định (trong tình huống xấu nhất là làm lại) quyết tâm của Ban chỉ đạo, đặc biệt là lãnh đạo địa phương trong việc đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu đã đề ra. Sự kiện này cũng như các hoạt động (cuộc họp) theo định kỳ giữa những người triển khai quy hoạch là hết sức quan trọng vì nó tạo ra sự gắn kết và thấu hiểu lẫn nhau. Nếu không có điều này thì những người được giao nhiệm vụ có thể không có sự kết nối và tham gia vào việc triển khai quy hoạch. Do một số thành viên của ban chỉ đạo cũng là những người làm đầu mối hay chỉ đạo các nội dung công việc cụ thể nên dễ bị cuốn vào các mục tiêu hay công việc cụ thể được giao mà không để ý đến bức tranh chung. Do vậy, việc tổ chức các hoạt động để cách thành viên Ban chỉ đạo và các nhóm hành động gặp gỡ, trao đổi và tương tác là hết sức quan trọng.

Các mục tiêu và chỉ tiêu thường đơn giản cho việc xác nhận hay đánh giá trong khi một số khác có thể cần phải điều chỉnh. Thành công nên được ăn mừng để duy trì sự quan tâm và tạo hứng khởi cho quy hoạch tổng thể. Những thách thức nên được thừa nhận và có hành động để ứng phó. Vào cuối chương trình nêu trên, các thành viên tham gia cần có cảm giác được nạp thêm năng lượng và có động lực tiếp tục công việc. Cần phải làm sao cho tất cả mọi người đều cảm thấy tự hào về những nỗ lực của mình và sẵn sàng tiến về phía trước. Tuy nhiên, việc xuất hiện những thành viên không tích cực, cảm thấy mình ở ngoài lề là khó có thể tránh khỏi. Lãnh đạo địa phương và các thành viên trong Ban chỉ đạo cần có cách thức để làm sao những người này tích cực hơn và có động lực mới tham gia vào công việc của chu kỳ mới.

Thỉnh thoảng, một cơ hội hay thách thức sẽ xuất hiện mà nó yêu cầu có hành động ngay. Một ví dụ về cơ hội có thể là một công bố về một chương trình phát triển mới của Trung ương liên quan đến địa phương. Một cơ hội mới khác như việc một doanh nghiệp lớn có kế hoạch lựa chọn địa phương cho một khoản đầu tư hay dự án có quy mô. Những cơ hội nêu trên sẽ có tác động dài hạn đến nền kinh tế địa phương nếu chúng được tận dụng tốt. Chúng nên được tiếp cận theo một cơ hội mới chứ không phải theo các mục tiêu hiện tại.

Những đe dọa lớn như đóng cửa nhà máy, thảm họa tự nhiên, dịch bệnh như Covid-19 chẳng hạn có thể yêu cầu thay đổi các mục tiêu và sắp xếp lại các thứ tự ưu tiên. Những hành động như vậy hoặc là để ứng phó với các đe dọa hoặc tận dụng các cơ hội có thể triển khai bất kỳ lúc nào. Tuy nhiên, các hành động cần được thảo luận cụ thể trong Ban chỉ đạo hoặc bộ phận thường trực. Nếu có thời gian thì một nhóm hành động có thể được thành lập để tìm hiểu vấn đề để đưa ra các đề xuất/khuyến nghị cho Ban chỉ đạo hoặc thường trực Ban chỉ đạo. Tiếp theo các hành động, việc thông báo về cơ hội hay đe dọa các bước đi cần thiết và sự điều chỉnh là việc cần làm. Một việc nữa cần làm là sự đảm bảo quy hoạch vẫn đang hiệu lực và nếu các hành động mới phù hợp sẽ trở thành một phần của quy hoạch.

Địa phương có thể xem xét hình thành một cơ cấu bao gồm nhiều thành phần (bao gồm các doanh nghiệp hay hiệp hội và những người có chuyên môn và uy tín am hiểu thực tiễn địa

² Với chương trình này, các thành viên sẽ cùng nhau đến một nơi khép kín (thường là một khu nghỉ dưỡng) với không gian thoải mái sáng tạo để cùng đánh giá các kết quả và đưa ra các kế hoạch, mục tiêu và chỉ tiêu cho năm và giai đoạn tiếp theo.

phương) để theo dõi quá trình triển khai quy hoạch, đồng thời tìm kiếm sự hỗ trợ, đánh giá và cập nhật quy hoạch.

Xem xét lại các kế hoạch hiện hữu. Danh sách dưới đây có thể giúp địa phương xem xét và quyết định huy hoạch hiện hữu là đủ hay cần có sự xem xét, điều chỉnh:

- ✓ Nếu có một mục tiêu hay tầm nhìn chung thì ai phát triển nó? Đó có phải là một sáng kiến của địa phương được biết đến và đồng thuận rộng rãi không?
- ✓ Các kế hoạch và chương trình hiện hữu có nằm trong các mục tiêu chung hay tầm nhìn của địa phương không?
- ✓ Các kế hoạch và chương trình hiện hữu có giải quyết hoặc tương thích với các xu hướng đang nổi lên và các phát triển hay được tạo dựng dựa trên các điểm mạnh của địa phương không?
- ✓ Quy hoạch hiện hữu có giúp giải quyết các vấn đề quan trọng dài hạn không?
- ✓ Các đối tượng và thành phần quan trọng có tham gia vào quá trình triển khai không?
- ✓ Việc theo dõi và đánh giá có gắn với quy hoạch tổng thể hay các chương trình cụ thể không?
- ✓ Quy hoạch và các sáng kiến liên quan có gắn kết với các đối tượng và thành viên của địa phương không?
- ✓ Môi trường kinh tế xã hội và bối cảnh có thay đổi đáng kể kể từ khi triển khai quy hoạch không?

Nếu câu trả lời là không đối với các câu hỏi trên (hoặc có với câu hỏi cuối cùng), việc điều chỉnh quy hoạch là cần thiết.

CHƯƠNG 5. ĐO LƯỜNG TÁC ĐỘNG VÀ KẾT QUẢ

5.1 TỔNG QUAN

Các chỉ tiêu cơ bản của việc theo dõi đánh giá:

- ✓ Thúc đẩy việc triển khai và vận hành hiệu quả và hiệu lực của quy hoạch tổng thể và các dự án.
- ✓ Đảm bảo rằng các mục tiêu và chỉ tiêu hoạch định chiến lược đạt được.
- ✓ Giảm thiểu các trì hoãn bằng việc sớm nhận ra các vấn đề hay trục trặc.
- ✓ Đóng vai trò của một hệ thống phản hồi cho việc giải quyết các vấn đề và xác định các hoạt động trong giai đoạn triển khai để đảm bảo việc đạt được các chỉ tiêu.
- ✓ Xác định việc xem xét lại các chỉ tiêu trong khi triển khai dự án nếu chúng không thực tế và khó đạt được.

Việc theo dõi đáng giá cũng hỗ trợ cho:

- ✓ Đảm bảo rằng các dự án còn hiệu lực và đúng hướng.
- ✓ Biết được các chi phí liên quan hay phát sinh.
- ✓ Xác định việc điều chỉnh là cần thiết.
- ✓ Thúc đẩy các kết quả thành công.
- ✓ Duy trì sự ủng hộ ổn định và bền vững của các thành viên trong địa phương và những đối tượng liên quan.

Theo dõi và đánh giá liên quan nhưng khác nhau. Theo dõi ghi nhận các kết quả, trong khi đánh giá so sánh các kết quả với các tham chiếu đo lường gắn với kết quả tổng thể của quy hoạch. Nó giúp cho việc xác định tính hiệu lực và giá trị của một dự án. Theo dõi là cần thiết cho quá trình đánh giá các dự án.

Các hệ thống ghi nhận kết quả cho việc theo dõi và đánh giá là khác nhau. Không có một hệ thống duy nhất phù hợp với tất cả các trường hợp. Thứ nhất, chúng là khác nhau giữa các địa phương và các tổ chức. Mỗi địa phương hay tổ chức có bối cảnh và điều kiện khác nhau. Một tỉnh ở ngoại vi vùng TPHCM khác với TPHCM. Thứ hai, các bên liên quan và các đối tượng ở mỗi địa phương là khác nhau. Thứ ba, mỗi kế hoạch được xây dựng dựa trên đặc điểm riêng có của các địa phương. Do vậy, cho dù các nguyên lý theo dõi và đánh giá có thể giống nhau, nhưng cụ thể đối với mỗi địa phương là khác nhau. Do những vấn đề nêu trên, hệ thống ghi nhận các kết quả rất khó thiết kế.

Việc theo dõi và đánh giá nên có những người tham gia vào các chương trình phát triển kinh tế xã hội địa phương để đảm bảo sự liên tục, tính chính xác và điều chỉnh ngay từ kết quả đánh giá. Đây là một công việc rất thách thức.

5.2 Các nhân tố xem xét khi thiết kế các chương trình đánh giá

Một số địa phương thường chờ đến khi quy hoạch được xây dựng để đánh giá các dự án và chương trình của quy hoạch. Đây là một sai lầm. Một cách lý tưởng, để hiểu quả và hữu dụng, đánh giá các ý tưởng trong một quy hoạch cần được đưa vào ngay khi lập quy hoạch. Thảo luận về các lý do cho các chương trình và dự án là một phần trong quá trình quy hoạch, thu nhận phản hồi và vận động sự ủng hộ của cộng đồng cho việc thực hiện quy hoạch. Ba loại đánh giá cần được thực hiện trước khi, trong khi và sau khi triển khai.

Các đánh giá cần được thực hiện để kiểm tra tính khả thi và tác động của các dự án và chương trình được hoạch định. Mục đích của bước đánh giá này là để xem xét việc phân bổ các nguồn lực cho các dự án hay chương trình cạnh tranh hay thay thế nhau. Nguồn lực là hữu hạn. Do vậy, cần phải đánh giá các dự án, chương trình và các đề xuất ở các khía cạnh chi phí, năng lực của địa phương, thời gian và tác động để đánh giá những dự án nào được chọn triển khai ngay, các dự án sẽ được triển khai trong tương lai và các dự án cần phải loại bỏ. Đánh giá trước khi triển khai cũng xác định thông tin cơ bản cho khung tham chiếu hay đo lường trong tương lai. Trong giai đoạn đánh giá, các thước đo dùng để đo và xác định thành công cần được nhận diện và đưa ra.

Các vấn đề cần xem xét gồm:

- ✓ Xác định khía cạnh cần xem xét.
- ✓ Phương pháp.
- ✓ Ai nên theo dõi?
- ✓ Sử dụng các kết quả như thế nào?

5.3 Các kỹ thuật đánh giá

Có nhiều phương pháp theo dõi và đánh giá các dự án và chương trình. Các vấn đề sau cần xem xét:

- ✓ Tầm quan trọng của việc sử dụng đúng dữ liệu.
- ✓ Nguyên nhân và kết quả.
- ✓ Lựa chọn các đo lường kết quả.
- ✓ Tính hiệu quả.
- ✓ Tác động kinh tế xã hội.
- ✓ Hiệu quả dựa vào khách hàng.
- ✓ Suất sinh lợi trên nguồn vốn đầu tư.
- ✓ Tham chiếu cho việc đánh giá.
- ✓ Sử dụng các kết quả.

CHƯƠNG 6. CÁC NỘI PHÂN TÍCH VÀ ĐỀ CƯƠNG QUY HOẠCH TỈNH Ở VIỆT NAM

6.1 CÁC NỘI DUNG PHÂN TÍCH NỀN KINH TẾ ĐỊA PHƯƠNG

6.1.1 Đánh giá các nhân tố của nền kinh tế địa phương

- ✓ Những thách thức mà nền kinh tế đang gặp phải và có khả năng sẽ gặp phải.
- ✓ Các lợi thế cạnh tranh tiềm năng của cộng đồng.
- ✓ Những trở ngại để đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển kinh tế.
- ✓ Môi trường của vùng quốc gia và quốc tế mà ở đó nền kinh tế địa phương tồn tại và các tác động của chúng lên nền kinh tế địa phương và những nhân tố nào có khả năng thay đổi theo thời gian.
- ✓ Những nguồn lực có sẵn của địa phương cho việc thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế
- ✓ Quan điểm và nhận thức của cộng đồng mà nó có thể hỗ trợ hay cản trở các kết quả và những nhận thức này khác biệt so với thực tế như thế nào.

6.1.2 Mục tiêu của việc phân tích

- ✓ Nhận diện các tài sản cũng như gánh nặng tiềm năng mà chúng ảnh hưởng đến phát triển kinh tế địa phương
- ✓ Ước tính và dự báo các xu hướng kinh tế địa phương
- ✓ Theo dõi các kết quả kinh tế theo thời gian.

6.1.3 Thu thập thông tin dữ liệu

- ✓ Xác định vùng phân tích
- ✓ Làm cho việc thu thập dữ liệu đơn giản
- ✓ Thu thập và phân tích thông tin theo thời gian
- ✓ Làm cho các thông tin liên quan và có hệ hiệu đối với các nhà hoạch định chính sách
- ✓ Đảm bảo nguồn thông tin dữ liệu là hợp pháp và tin cậy

6.1.4 Xác định vùng/lãnh thổ kinh tế/khu vực phân tích

- ✓ Dựa vào quan hệ việc làm của vùng và liên hệ không gian
- ✓ Phân tích cả: Các xu hướng kinh tế rộng hơn như sự tập trung của các hoạt động kinh doanh, dân số, việc làm và các xu hướng thất nghiệp

- ✓ Phân tích cộng đồng (địa phương): Các nhân tố cụ thể cho địa phương như thu nhập, các doanh nghiệp mới thành lập, dân số, việc làm và các xu hướng thất nghiệp
- ✓ Phân tích các khu vực: Các khu vực chính trong địa phương như khu vực kinh doanh, các vùng nhỏ hơn lân cận
- ✓ Phân tích các ngành như sản xuất, dịch vụ, lực lượng lao động...

6.1.5 Các chỉ tiêu: Tăng trưởng và thay đổi ở địa phương

- ✓ Nhập cư/xuất cư ròng
- ✓ Dân số dưới 18 tuổi
- ✓ Dân số trên 65 tuổi
- ✓ Cấu trúc dân số theo sắc tộc và giới tính
- ✓ Phân bố dân số học

6.1.6 Khả năng tự túc

- ✓ Thu nhập bình quân đầu người
- ✓ Dân số dưới ngưỡng nghèo
- ✓ Số nhà bán và bị cưỡng chế
- ✓ Tỷ lệ đi học

6.1.7 Lực lượng lao động

- ✓ Việc làm
- ✓ Tỷ lệ thất nghiệp
- ✓ Lực lượng lao động sẵn có (tuổi từ 15-65)
- ✓ Tỷ lệ tham gia lao động
- ✓ Cấu trúc nghề nghiệp

6.1.8 Nền tảng kinh tế

- ✓ Số lượng hay tỷ phần việc làm của các ngành
- ✓ Thay đổi ròng của các doanh nghiệp trong các ngành
- ✓ Mức lương của các ngành
- ✓ Số bằng sáng chế của các ngành
- ✓ Cấu trúc của các ngành (số doanh nghiệp và số lao động)

- ✓ Doanh số bán lẻ

6.1.9 Cơ sở thuế

- ✓ Số thu thuế bình quân đầu người

6.1.10 Các điều kiện vật chất

- ✓ Sử dụng đất, phân khu và các vị trí
- ✓ Giá trị và chi phí đất
- ✓ Số tòa nhà có sẵn và chất lượng của các toàn nhà
- ✓ Diện tích đất có sẵn cơ sở hạ tầng cho việc xây dựng các cơ sở vật chất
- ✓ Tỷ lệ trống và hấp thu các cơ sở vật chất
- ✓ Hoạt động trong các tòa nhà
- ✓ Chỗ đậu xe
- ✓ Chất lượng và năng lực của cơ sở hạ tầng
- ✓ Điều kiện về môi trường

6.1.11 Môi trường kinh doanh

- ✓ Các tổ chức đại diện cho các lợi ích kinh doanh
- ✓ Các quan hệ về lao động
- ✓ Thuế khóa
- ✓ Các quy định
- ✓ Mức độ và chất lượng các tiện ích như điện, nước, xử lý chất thải
- ✓ Các dịch vụ hỗ trợ kinh doanh như luật sư, dịch vụ về giấy tờ
- ✓ Các chương trình đào tạo nghề
- ✓ Các chương trình duy trì và mở rộng kinh doanh
- ✓ Các chương trình mở rộng sản xuất
- ✓ Khả năng sẵn có và chi phí của vốn: các ngân hàng, các công ty phát triển
- ✓ Giao thông vận tải

6.1.12 Nguồn lực dựa trên kiến thức

- ✓ Các cơ sở nghiên cứu và phát triển

- ✓ Các công viên công nghệ
- ✓ Các vườn ươm công nghiệp
- ✓ Các trường đại học
- ✓ Các trường dạy nghề

6.1.13 Chất lượng và môi trường sống

- ✓ Chất lượng của hệ thống giáo dục phổ thông
- ✓ Chất lượng của các cơ sở và dịch vụ y tế
- ✓ Sự có sẵn của nhà ở: điều kiện, chi phí và lựa chọn
- ✓ Các dịch vụ công: loại, cấp độ và chất lượng
- ✓ Các đại học, cao đẳng và trường nghề
- ✓ Tỷ lệ tội phạm
- ✓ Các cơ hội về văn hóa giải trí
- ✓ Các lựa chọn về mua sắm và ăn ngoài
- ✓ Thuế cá nhân
- ✓ Chất lượng môi trường

6.1.14 Bộ ba về hạ tầng

6.1.14.1 Cơ sở hạ tầng nguồn nhân lực

- ✓ Có các chương trình cho hoạt động của người lớn và lãnh đạo trẻ hay không?
- ✓ Có các cơ sở đại học trong khoảng cách hợp lý không?
- ✓ Các trường ở địa phương đáp ứng nhu cầu của cộng đồng và người tuyển dụng như thế nào?
- ✓ Có những chương trình nào cho phát triển của trẻ nhỏ?
- ✓ Các chương trình này có thúc đẩy tinh thần khởi nghiệp và các kỹ năng nghề nghiệp liên quan không?
- ✓ Khả năng phát triển của tuổi trẻ như thế nào?
- ✓ Khả năng tham gia của cộng đồng như thế nào?
- ✓ Cơ sở hạ tầng y tế có đáp ứng nhu cầu của cộng đồng không?
- ✓ Nhà ở có đáp ứng nhu cầu của cộng đồng không?

- ✓ Có các cơ hội phù hợp cho phát triển xã hội không?

6.1.14.2 Hạ tầng kỹ thuật/vật chất

- ✓ Khoảng cách đến các thị trường chính như thế nào?
- ✓ Hạ tầng giao thông hiện có như thế nào?
- ✓ Năng lực công nghệ thông tin và viễn thông có đáp ứng không?
- ✓ Có đủ các tiện ích cơ bản như điện, nước, ga, xử lý chất thải không?
- ✓ Có đủ chỗ đậu xe cho các hoạt động kinh doanh không?
- ✓ Khu vực kinh doanh trung tâm sầm uất như thế nào?
- ✓ Phát triển nhà ở cho cộng đồng như thế nào?
- ✓ Các không gian xanh của cộng đồng như thế nào?

6.1.14.3 Hạ tầng chính sách

- ✓ Chính quyền địa phương có đại diện cho sự đa dạng của cộng đồng không?
- ✓ Chính quyền địa phương có thân thiện hướng về khách hàng và các thực hiện chính quyền điện tử không?
- ✓ Tài liệu về quy hoạch tổng thể có là một hướng dẫn thực chất cho việc ra quyết định không?
- ✓ Chính quyền địa phương có cho phép linh hoạt trong việc lập kế hoạch và sử dụng đất không (sử dụng hỗn hợp chẳng hạn)
- ✓ Chính quyền địa phương có một chính sách chi tiêu hữu hiệu và bền vững không?
- ✓ Chính quyền địa phương có tham gia vào các hoạt động vùng nào không?
- ✓ Chính quyền địa phương có các chương trình tái phát triển các khu trung tâm không?
- ✓ Cộng đồng có chỉ định các khu phát triển mới không?
- ✓ Chính quyền địa phương có thành công đảm bảo các nguồn vốn từ bên ngoài không?
- ✓ Các ưu tiên chính sách của địa phương có khả thi về mặt tài chính không?
- ✓ Chính quyền địa phương có ủng hộ phát triển kinh tế không?

6.1.15 Năng lực của thể chế/bộ máy

- ✓ Sự ủng hộ của lãnh đạo
- ✓ Nhân lực
- ✓ Mạng lưới tình nguyện

- ✓ Các dịch vụ và chương trình có sẵn
- ✓ Các kế hoạch và chính sách tổ chức
- ✓ Nguồn lực tài chính
- ✓ Nguồn lực về thiết bị và cơ sở vật chất

6.1.16 Các nguồn thông tin

- ✓ Trung ương
- ✓ Địa phương
- ✓ Tư nhân
- ✓ Các tổ chức khác
- ✓ Những vấn đề của nguồn thông tin

6.2 CÁC ĐIỀU TRA XÃ HỘI HỌC

- ✓ Thu thập thông tin về thái độ, niềm tin, nhận thức và đo lường sự thay đổi theo thời gian
- ✓ Tìm kiếm các giải pháp thay thế cho các vấn đề của địa phương và nhận diện ngay các vấn đề chính cho việc hành động.
- ✓ Xem xét và ước định các phản ứng nhóm mục tiêu để đưa ra các đề xuất cụ thể cho hành động
- ✓ Nhìn nhận những điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức tiềm năng để khám phá trong quá trình hoạch định chiến lược
- ✓ Đáp ứng mục tiêu quan hệ công chúng bằng việc biểu thị cho các doanh nghiệp địa phương rằng các nhà phát triển kinh tế quan tâm đến những băn khoăn hay lo lắng của họ.
- ✓ Tạo nền tảng cho việc hợp tác trong tương lai của các lãnh đạo doanh nghiệp cho việc triển khai các chương trình.

6.3 PHÂN TÍCH DỮ LIỆU

6.3.1 Tổng quan

- ✓ Đưa dữ liệu vào bối cảnh
- ✓ Phân tích cơ sở kinh tế
- ✓ Nhận diện các cụm ngành
- ✓ Các công cụ phân tích kinh tế quan trọng khác

6.3.2 Đưa dữ liệu vào bối cảnh

- ✓ Phân tích xu hướng
- ✓ Phân tích chéo các biến
- ✓ Phân tích chéo các vùng
- ✓ Phân tích chéo các lĩnh vực

6.3.3 Phân tích cơ sở kinh tế

- ✓ Thương số vị trí
 - Xác định các lĩnh vực
 - Xác định việc làm tương đối
 - Tính toán các chỉ số
- ✓ Sự dịch chuyển cơ cấu
 - Xác định các lĩnh vực
 - Tính toán thay đổi việc làm
 - Tính toán sử dụng tỷ phần của từng ngành
 - Chỉ số thịnh vượng
 - Hiệu ứng nhân tổng thể
 - Nhận diện các ngành
 - Tính toán số nhân cơ sở
 - Tính toán thay đổi việc làm
 - Phân tích ma trận đầu vào đầu ra

6.3.4 Nhận diện các cụm ngành

- ✓ Xác định vùng
- ✓ Xác định các tiêu chí
- ✓ Các tài sản hiện có
- ✓ Đánh giá cơ sở kinh tế
- ✓ Nhóm bản đồ
- ✓ Thu thập dữ liệu doanh nghiệp

- ✓ Phân tích cạnh tranh

6.3.5 Các công cụ phân tích kinh tế quan trọng khác

- ✓ Phân tích việc kiên kết và hấp thu bán lẻ
- ✓ Dự báo nhu cầu sử dụng đất
- ✓ Lập các bản đồ
- ✓ Phân tích tác động ngân sách

6.3.6 Phân tích ma trận điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức (SWOT)

- ✓ Tổng quan
- ✓ Hiện tại: Điểm mạnh và điểm yếu
 - Các điểm mạnh
 - Các điểm yếu
 - Các nhân tố trung tính
- ✓ Tương lai
 - Các cơ hội
 - Các thách thức
- ✓ Áp dụng phân tích SWOT cho chiến lược

6.4 QUY HOẠCH

6.4.1 Định hình Kế hoạch Chiến lược Phát triển Kinh tế

- ✓ Tầm nhìn và các giá trị
- ✓ Sứ mệnh
- ✓ Xác định các mục tiêu, chỉ tiêu và chiến lược để đạt được chúng
- ✓ Xác định các nhân tố triển khai
- ✓ Xác định các chương trình và dự án ưu tiên
- ✓ Kế hoạch hành động
- ✓ Triển khai các chương trình
- ✓ Điều chỉnh các chương trình và các nỗ lực lập kế hoạch tiếp theo

6.4.2 Xác định các mục tiêu, chỉ tiêu và chiến lược để đạt được chúng

- ✓ Các mục tiêu
- ✓ Các chỉ tiêu
- ✓ Các chiến lược

6.4.3 Xác định các nhân tố triển khai

- ✓ Trách nhiệm dẫn dắt
- ✓ Trách nhiệm thứ cấp
- ✓ Đề nghị áp dụng và quy trình chứng thực
- ✓ Họp hành
- ✓ Vai trò của quản lý trong đội hoạch định chiến lược

6.4.4 Xác định và ưu tiên các dự án và chương trình

- ✓ Nhận diện các dự án
- ✓ Đánh giá các dự án
- ✓ Các mục tiêu và chỉ tiêu ưu tiên
- ✓ Tác động
- ✓ Khả thi kinh tế về mặt thời gian
- ✓ Khả thi về mặt ngân sách
- ✓ Khả thi về mặt chính trị và xã hội
- ✓ Khả thi về mặt kỹ thuật
- ✓ Phân tích chi phí – lợi ích
 - Nhận diện và tính toán các chi phí và lợi ích
 - Tính toán tác động ròng

6.5 ĐO LƯỜNG CÁC KẾT QUẢ

6.5.1 Tổng quan

- ✓ Tổng quan
- ✓ Các nhân tố xem xét khi thiết kế các chương trình đánh giá
- ✓ Các kỹ thuật đánh giá

6.5.2 Các nhân tố xem xét khi thiết kế các chương trình đánh giá

- ✓ Xác định các khía cạnh cần xem xét/đánh giá
- ✓ Xác lập phương pháp đánh giá
- ✓ Ai nên giám sát?
- ✓ Các kết quả nên được thực hiện như thế nào?

6.5.3 Các kỹ thuật đánh giá

- ✓ Tầm quan trọng của việc thu thập dữ liệu
- ✓ Nguyên nhân và kết quả
- ✓ Lựa chọn các đo lường kết quả
- ✓ Hiệu quả
- ✓ Tác động kinh tế
- ✓ Kết quả dựa vào khách hàng
- ✓ Hiệu quả đầu tư
- ✓ Sử dụng các kết quả

6.6 CÁC NỘI DUNG CHÍNH CỦA QUY HOẠCH TỈNH Ở VIỆT NAM

Quy hoạch tỉnh bao gồm các nội dung chủ yếu sau đây (Theo Nghị định 37/2019/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Quy hoạch).

1. Phân tích, đánh giá, dự báo về các yếu tố, điều kiện phát triển đặc thù của địa phương:

- a) Vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên, xã hội, tài nguyên thiên nhiên và môi trường;
- b) Vị thế, vai trò của tỉnh đối với vùng, quốc gia;
- c) Các yếu tố, điều kiện của vùng, quốc gia, quốc tế tác động đến phát triển tỉnh;
- d) Các nguy cơ và tác động của thiên tai, biến đổi khí hậu trên địa bàn tỉnh.

2. Đánh giá thực trạng phát triển kinh tế - xã hội, hiện trạng sử dụng đất, hiện trạng hệ thống đô thị và nông thôn:

- a) Đánh giá hiện trạng phát triển kinh tế và thực trạng phát triển các ngành nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ trên địa bàn tỉnh; khả năng huy động nguồn lực;
- b) Đánh giá thực trạng các ngành và lĩnh vực xã hội của tỉnh gồm dân số, lao động, việc làm, y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, khoa học và công nghệ;

c) Đánh giá tiềm năng đất đai và hiện trạng sử dụng đất của tỉnh, tính hợp lý và hiệu quả sử dụng đất của tỉnh;

d) Đánh giá thực trạng phát triển và sự phù hợp về phân bố phát triển không gian của hệ thống đô thị và nông thôn, các khu chức năng, hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trên địa bàn tỉnh;

đ) Xác định những tồn tại, hạn chế cần giải quyết; phân tích, đánh giá điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức.

3. Quan điểm, mục tiêu và lựa chọn phương án phát triển tỉnh:

a) Xây dựng quan điểm về phát triển tỉnh, tổ chức, sắp xếp không gian các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, phát triển kết cấu hạ tầng, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh trong thời kỳ quy hoạch;

b) Xây dựng các kịch bản phát triển và lựa chọn phương án phát triển tỉnh;

c) Mục tiêu tổng quát phát triển tỉnh trong thời kỳ quy hoạch 10 năm, tầm nhìn từ 20 đến 30 năm;

d) Mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, phát triển kết cấu hạ tầng, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường gắn với tổ chức, sắp xếp không gian phát triển của tỉnh trong thời kỳ quy hoạch;

đ) Xác định các nhiệm vụ trọng tâm cần giải quyết và các khâu đột phá của tỉnh trong thời kỳ quy hoạch.

4. Phương hướng phát triển các ngành quan trọng trên địa bàn tỉnh:

a) Xác định ngành quan trọng của tỉnh và mục tiêu phát triển;

b) Sắp xếp và tổ chức không gian phát triển ngành quan trọng của tỉnh;

c) Đề xuất giải pháp phát triển ngành quan trọng của tỉnh.

5. Lựa chọn phương án tổ chức hoạt động kinh tế - xã hội:

a) Bố trí không gian các công trình, dự án quan trọng, các vùng bảo tồn đã được xác định ở quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng trên địa bàn tỉnh;

b) Xây dựng phương án kết nối hệ thống kết cấu hạ tầng của tỉnh với hệ thống kết cấu hạ tầng quốc gia và vùng;

c) Xây dựng phương án tổ chức không gian các hoạt động kinh tế - xã hội của tỉnh, xác định khu vực khuyến khích phát triển và khu vực hạn chế phát triển;

d) Đề xuất phương án tổ chức liên kết không gian các hoạt động kinh tế - xã hội của tỉnh, cơ chế phối hợp tổ chức phát triển không gian liên huyện;

đ) Lựa chọn phương án sắp xếp không gian phát triển và phân bổ nguồn lực cho các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường ở cấp tỉnh, liên huyện.

6. Quy định tại các điểm d, đ, e, g, h, i và k khoản 2 Điều 27 Luật Quy hoạch.

7. Lập phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai theo khu chức năng và theo loại đất đến từng đơn vị hành chính cấp huyện:

- a) Định hướng sử dụng đất của tỉnh trong thời kỳ quy hoạch;
- b) Xác định chỉ tiêu sử dụng đất theo loại đất, bao gồm chỉ tiêu sử dụng đất do quy hoạch sử dụng đất quốc gia phân bổ và chỉ tiêu sử dụng đất theo nhu cầu sử dụng đất cấp tỉnh gồm: đất trồng cây lâu năm; đất ở tại nông thôn; đất ở tại đô thị; đất xây dựng trụ sở cơ quan; đất xây dựng trụ sở của tổ chức sự nghiệp; đất xây dựng cơ sở ngoại giao; đất cụm công nghiệp; đất thương mại - dịch vụ; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất di tích lịch sử - văn hóa; đất danh lam thắng cảnh; đất phát triển hạ tầng cấp tỉnh gồm đất xây dựng cơ sở văn hóa, cơ sở y tế, cơ sở giáo dục và đào tạo, cơ sở thể dục thể thao, đất giao thông, đất thủy lợi, đất công trình năng lượng, đất công trình bưu chính viễn thông; cơ sở tôn giáo; đất làm nghĩa trang, nhà tang lễ, nhà hỏa táng;
- c) Xác định chỉ tiêu sử dụng đất theo khu chức năng gồm khu sản xuất nông nghiệp, khu lâm nghiệp, khu du lịch, khu bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học, khu phát triển công nghiệp, khu đô thị, khu thương mại - dịch vụ, khu dân cư nông thôn;
- d) Tổng hợp, cân đối nhu cầu sử dụng đất, phân bổ và khoanh vùng các chỉ tiêu sử dụng đất nêu tại điểm b khoản này đến từng đơn vị hành chính cấp huyện;
- đ) Xác định diện tích các loại đất cần thu hồi để thực hiện các công trình, dự án sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai số 45/2013/QH13 thực hiện trong thời kỳ quy hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp huyện.
- e) Xác định diện tích các loại đất cần chuyển mục đích sử dụng đất trong kỳ quy hoạch quy định tại các điểm a, b, c, d và e khoản 1 Điều 57 Luật Đất đai số 45/2013/QH13 đến từng đơn vị hành chính cấp huyện;
- g) Xác định diện tích đất chưa sử dụng đưa vào sử dụng trong kỳ quy hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp huyện;
- h) Lập bản đồ phương án quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh.

8. Phương án quy hoạch xây dựng vùng liên huyện, vùng huyện:

- a) Xác định phạm vi, tính chất, hướng phát triển trọng tâm của từng vùng liên huyện, vùng huyện;
- b) Bố trí, sắp xếp hệ thống các thị trấn, trung tâm cụm xã theo nhu cầu phân bố sản xuất và phân bố dân cư tại từng vùng liên huyện, vùng huyện;
- c) Định hướng hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật theo từng vùng liên huyện, vùng huyện.

9. Phương án bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học trên địa bàn tỉnh:

- a) Xây dựng nguyên tắc và cơ chế phối hợp thực hiện biện pháp quản lý và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh;

b) Phương án về phân vùng môi trường theo vùng bảo vệ nghiêm ngặt, vùng hạn chế phát thải và vùng khác đã được định hướng trong quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia;

c) Xác định mục tiêu, chỉ tiêu bảo tồn đa dạng sinh học tỉnh; xác định tên gọi, vị trí địa lý, quy mô diện tích, mục tiêu, tổ chức và biện pháp quản lý đối với các khu vực đa dạng sinh học cao, vùng đất ngập nước quan trọng, khu vực cảnh quan sinh thái quan trọng, hành lang đa dạng sinh học, khu bảo tồn thiên nhiên, cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học trên địa bàn tỉnh;

d) Phương án về vị trí, quy mô, loại hình chất thải, công nghệ dự kiến, phạm vi tiếp nhận chất thải để xử lý của các khu xử lý chất thải tập trung cấp quốc gia, cấp vùng đã được định hướng trong quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia trên địa bàn tỉnh;

đ) Phương án về điểm, thông số, tần suất quan trắc chất lượng môi trường đất, nước, không khí quốc gia, liên tỉnh và tỉnh đã được định hướng trong quy hoạch tổng thể quan trắc môi trường quốc gia;

e) Phương án phát triển bền vững rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất và phát triển kết cấu hạ tầng lâm nghiệp trên địa bàn tỉnh;

g) Sắp xếp, phân bố không gian các khu nghĩa trang, khu xử lý chất thải liên huyện.

10. Phương án bảo vệ, khai thác, sử dụng, tài nguyên trên địa bàn tỉnh:

a) Phân vùng khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên trên địa bàn tỉnh;

b) Khoanh định chi tiết khu vực mỏ, loại tài nguyên khoáng sản cần đầu tư thăm dò, khai thác và tiến độ thăm dò, khai thác; khu vực thăm dò khai thác được giới hạn bởi các đoạn thẳng nối các điểm khép góc thể hiện trên bản đồ địa hình hệ tọa độ quốc gia với tỷ lệ thích hợp.

11. Phương án khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, phòng, chống khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra:

a) Phân vùng chức năng của nguồn nước; xác định tỷ lệ, thứ tự ưu tiên phân bổ trong trường hợp bình thường và hạn hán, thiếu nước; xác định nguồn nước dự phòng để cấp nước sinh hoạt; xác định hệ thống giám sát tài nguyên nước và khai thác, sử dụng nước; xác định công trình điều tiết, khai thác, sử dụng, phát triển tài nguyên nước;

b) Xác định các giải pháp bảo vệ nguồn nước, phục hồi nguồn nước bị ô nhiễm hoặc bị suy thoái, cạn kiệt để bảo đảm chức năng của nguồn nước; xác định hệ thống giám sát chất lượng nước, giám sát xả nước thải vào nguồn nước;

c) Đánh giá tổng quát hiệu quả và tác động của biện pháp phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra hiện có; xác định các giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động phòng, chống, khắc phục, cảnh báo, dự báo và giảm thiểu tác hại do nước gây ra.

12. Phương án phòng, chống thiên tai và ứng phó với biến đổi khí hậu trên địa bàn tỉnh:

a) Phân vùng rủi ro đối với từng loại hình thiên tai trên địa bàn;

b) Xây dựng nguyên tắc và cơ chế phối hợp thực hiện biện pháp quản lý rủi ro thiên tai;

c) Xây dựng phương án quản lý rủi ro thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu trên địa bàn tỉnh;

d) Xây dựng phương án phòng chống lũ của các tuyến sông có đê, phương án phát triển hệ thống đê điều và kết cấu hạ tầng phòng, chống thiên tai trên địa bàn tỉnh.

13. Danh mục dự án của tỉnh và thứ tự ưu tiên thực hiện:

- a) Xây dựng tiêu chí xác định dự án ưu tiên đầu tư của tỉnh trong thời kỳ quy hoạch;
- b) Luận chứng xây dựng danh mục dự án quan trọng của tỉnh, sắp xếp thứ tự ưu tiên và phân kỳ thực hiện các dự án.

14. Giải pháp, nguồn lực thực hiện quy hoạch:

- a) Giải pháp về huy động vốn đầu tư;
- b) Giải pháp về phát triển nguồn nhân lực;
- c) Giải pháp về môi trường, khoa học và công nghệ;
- d) Giải pháp về cơ chế, chính sách liên kết phát triển;
- đ) Giải pháp về quản lý, kiểm soát phát triển đô thị và nông thôn;
- e) Giải pháp về tổ chức thực hiện và giám sát thực hiện quy hoạch.

15. Xây dựng báo cáo quy hoạch gồm báo cáo tổng hợp và báo cáo tóm tắt, hệ thống sơ đồ, bản đồ và cơ sở dữ liệu quy hoạch tỉnh.

**PHẦN II – CÁC THÔNG TIN CƠ SỞ VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆC
LẬP VÀ THỰC HIỆN QUY HOẠCH**

CHƯƠNG 7. VAI TRÒ VÀ BẢN CHẤT CỦA NHÀ NƯỚC

7.1 NHÌN NHẬN VỀ BẢN CHẤT VÀ HÀNH VI CỦA CON NGƯỜI

Nhìn nhận về vai trò của nhà nước và hành vi của con người, có sự khác biệt cốt lõi trong các học thuyết phát triển. Trường phái thị trường như Smith, Keynes, Hayek Friedman, và Acemoglu đều cho rằng con người là vị kỷ, vì mình chứ không vì người khác. Sự khác biệt giữa những học giả ở trường phái này chỉ là cách thức sửa chữa các khuyết tật của thị trường khi một bên cho rằng cần một chính phủ lớn trong khi bên kia cho rằng chỉ cần một chính phủ có quy mô vừa phải. Những cách thức tiếp cận khác nhau đưa ra các mô hình nhà nước khác nhau. Trong đó mô hình nhà nước phúc lợi của các nước bắc Âu là rất đáng tham khảo.

Ngược lại, trường phái kinh tế XHCN thuần túy cho rằng con người là không vị kỷ và có thể vì người khác. Do vậy, sở hữu tập thể đại trà là ưu việt. Thực tế đã cho thấy tất cả các nước phát triển hiện nay đều là những nước theo các quy luật thị trường, trong khi mô hình kinh tế XHCN thuần túy về cơ bản đã không còn tồn tại. Cả Việt Nam và Trung Quốc, có được những sự tăng trưởng kinh tế cao trong một thời gian dài nhờ áp dụng các quy luật kinh tế thị trường. Tuy nhiên, cả hai đang gặp thách thức trong việc luận giải nội dung XHCN theo hướng xoay quanh vấn đề sở hữu và vai trò của nhà nước.

Một nhà nước chính trực mà ở đó những người lãnh đạo và các công chức đều miễn cưỡng, một lòng một dạ vì lợi ích của người dân chứ không phải vì lợi ích, vị trí hay quyền lực của mình là điều ai cũng mong muốn. Tuy nhiên, trong lịch sử loài người, chưa có bất kỳ một ví dụ thực tiễn nào cho thấy một nhà nước như vậy đã tồn tại. Ngay ở trong xã hội thần tiên, khi đã vượt qua bao nhiêu khó khăn cản trở mà chủ yếu do tay chân, người thân của thiên đình của người nhà phật gây ra, bước chân đến cửa phật rồi mà thầy trò Đường Tăng vẫn phải lo lót để có được kinh kệ mang về. Ở xã hội trần tục mức độ đương nhiên là trầm trọng hơn nhiều. Do vậy, sẽ là không tưởng khi cố gắng tìm kiếm hay xây dựng một nhà nước với những con người vị tha mà không hề vị kỷ. Cần phải thừa nhận sự vị kỷ của con người là một thực tế khách quan và nhà nước nên được thiết kế dựa trên thực tế này.

7.2 CHỨC NĂNG VÀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC

Tất cả các quốc gia trên thế giới đều có nhà nước với vai trò quan trọng bậc nhất trong xã hội. Trừ một số nước thuộc “Một tỷ người dưới đáy” (Paul Collier 2007) mà ở đó nhà nước có cũng như không, ở tất cả các nước trên thế giới, nhà nước, đại diện cũng như thực thi vì quyền lợi của toàn dân, luôn được thừa nhận là có thể đứng trên tất cả các chủ thể còn lại. Trong “*Báo cáo Phát triển Thế giới năm 1997*” với tiêu đề “*Nhà nước trong một Thế giới đang Chuyển đổi*”, Ngân hàng Thế giới đã đưa ra một bức tranh khá toàn diện về vai trò của nhà nước mà Fukuyama (2004) lấy làm cơ sở cho tác phẩm “*Xây dựng Nhà nước*” của ông.

Quy mô của nhà nước như thế nào là một cuộc tranh cãi dai dẳng (Fukuyama 2004). Nhìn dưới góc độ kinh tế thì nhà nước là chủ thể chi tiêu hay sử dụng nguồn lực xã hội nhiều nhất. Nhà nước có quy mô nhỏ thì ngân sách cũng chiếm hơn 10% GDP; đối với các nước có quy mô nhà nước lớn thì ngân sách chiếm hơn một nửa GDP. Ví dụ, vào năm 2012, Đan Mạch 56%, Thụy Điển 51,3%, Mỹ 41,7%, Việt Nam 30,3%, Trung Quốc 23,6%, Thái Lan 23,3% và Bangladesh 16,2% (Heritage 2013). Những khoản chi tiêu chủ yếu cho an ninh, quốc phòng, cơ sở hạ tầng công, giáo dục, y tế, các chương trình phúc lợi cho người nghèo... Đây là những việc mà các

nhà nước phải làm do khu vực tư nhân không có động cơ hoặc làm không hiệu quả do những khuyết tật của thị trường.

Hình 7-1: Các chức năng của nhà nước

	Giải quyết thất bại thị trường			Cải thiện công bằng
Chức năng tối thiểu	<p><i>Cung cấp hàng hóa công thuần túy</i></p> <p>Quốc phòng</p> <p>Luật pháp và trật tự</p> <p>Quyền sở hữu tài sản</p> <p>Quản lý kinh tế vĩ mô</p> <p>Y tế công cộng</p>			<p><i>Bảo vệ người nghèo</i></p> <p>Các chương trình chống nghèo</p> <p>Cứu nguy khi có thảm họa</p>
Chức năng trung gian	<p><i>Xử lý các ngoại tác</i></p> <p>Giáo dục cơ bản</p> <p>Bảo vệ môi trường</p>	<p><i>Điều tiết độc quyền</i></p> <p>Điều tiết các tiện ích thiết yếu</p> <p>Chính sách chống độc quyền</p>	<p><i>Xử lý thông tin không hoàn hảo</i></p> <p>Bảo hiểm (y tế, nhân thọ, hưu trí)</p> <p>Điều tiết tài chính</p> <p>Bảo vệ người lao động</p>	<p><i>Cung cấp dịch vụ BHXH</i></p> <p>Tái phân bổ lương hưu</p> <p>Trợ cấp gia đình</p> <p>Bảo hiểm thất nghiệp</p>
Chức năng tích cực	<p><i>Phối hợp hoạt động tư nhân</i></p> <p>Nuôi dưỡng các thị trường</p> <p>Các sáng kiến về cụm</p>			<p><i>Phân phối lại</i></p> <p>Phân phối lại tài sản</p>

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1997)

Như mô tả trong Hình 1, nhà nước có hai nhóm chức năng chính là sửa chữa thất bại thị trường mà ở đó việc phân bổ nguồn lực theo cơ chế thị trường không tối ưu tổng phúc lợi của xã hội và cải thiện công bằng. Nhà nước cũng tham gia vào các hoạt động kinh tế; nước nào cũng có DNNN. Nhà nước luôn sử dụng một tỷ phần nguồn lực xã hội lớn nhất cho vai trò đặc biệt của mình. Tuy nhiên, nhà nước “không được giao” chức năng hay nói cách khác là không nên tham gia vào các hoạt động kinh tế/kinh doanh thuần túy mà không có những thất bại thị trường vì đây là việc của thị trường.

Cho dù hầu hết các nước trên thế giới công nhận sở hữu tư nhân, nhưng tài sản công luôn chiếm phần nhiều nhất. Hơn thế, trong những trường hợp cần thiết (vì an ninh quốc gia chẳng hạn), nhà nước có thể trưng mua, thậm chí là tịch thu tài sản, hay tính mạng của người dân (gọi nhập ngũ và đưa ra chiến trường khốc liệt với khả năng tử vong rất cao chẳng hạn). Tuy nhiên, khi pháp quyền được lấy làm nền tảng, thì nhà nước phải là chủ thể đầu tiên tôn trọng pháp luật chứ không thể muốn gì làm nấy theo kiểu độc tài chuyên chế.

7.3 KHI CHA CHUNG KHÔNG AI KHÓC

Nhà nước làm sứ mệnh sửa chữa các thất bại của thị trường do tính vị kỷ của con người gây ra. Tuy nhiên, về bản chất, hành vi của những người làm ở khu vực công hay khu vực tư đều như nhau. Nói cách khác điều trớ trêu là nhà nước cũng chỉ là tập thể của những con người vị kỷ. Ăn theo (free rider) và mâu thuẫn giữa người sở hữu và người thừa hành (Principal – Agent Problem) luôn ảnh hưởng đến hiệu quả và tính hữu hiệu của tổ chức. Nếu mục tiêu của tổ chức càng mù mờ thì điều này càng nghiêm trọng.

Ngay ở trong các doanh nghiệp với mục tiêu rất rõ ràng là vì lợi nhuận nhưng vấn đề mâu thuẫn giữa người sở hữu và người thừa hành đã rất lớn. Mục tiêu của các doanh nghiệp tư nhân mà chính xác là những người chủ sở hữu là lợi nhuận hay suất sinh lợi trên đồng vốn đầu tư mà họ phải bỏ ra. Tuy nhiên các doanh nghiệp cũng là các tập thể và mỗi người được giao một nhiệm vụ khác nhau. Vấn đề lớn nhất trong bất kỳ tổ chức nào là trong rất nhiều trường hợp lợi ích giữa người sở hữu và người thừa hành mâu thuẫn nhau. Trong bộ phim tài liệu *“Trong cuộc”* về Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2010 của Charles Ferguson (2010), những người điều hành cao cấp của các công ty lớn chỉ lo mua sắm hay sử dụng những vật dụng đắt tiền như máy bay riêng cũng như tạo ra các cơ chế để có các phần thưởng hậu hĩnh cho mình. Hậu quả là khủng hoảng xảy ra, các nhà đầu tư trắng tay, cả xã hội lao đao trong khi những người này vẫn có cuộc sống xa xỉ. Làm sao để người được giao nhiệm vụ thực thi những mục tiêu được giao thay vì chỉ tập trung cho lợi ích cá nhân ở các doanh nghiệp vẫn đang là câu hỏi hóc búa. Một số cơ chế khuyến khích chỉ phần nào giải quyết được vấn đề này trong một số trường hợp.

Đối với các DNNN thì vấn đề này còn nghiêm trọng hơn do gần như không xác định được chủ sở hữu có quyền bãi miễn những người điều hành doanh nghiệp là ai. Kết quả là tiền vốn hay tài sản của công được một số cá nhân sử dụng cho các mục đích riêng, củng cố quyền lực cá nhân hay vây cánh của họ. Đây cũng là nguyên nhân làm cho các DNNN ở hầu hết các nơi trên thế giới kém hiệu quả. Vì lý do này mà nhiều nước trên thế giới, nhất là các nước phát triển, chỉ sử dụng DNNN trong một giới hạn nhỏ các hoạt động thực sự cần thiết để làm một hoặc một số chức năng hay nhiệm vụ cụ thể nào đó. DNNN dứt khoát không thể vừa tham gia kinh doanh, vừa làm chức năng điều tiết vĩ mô hay nhiệm vụ xã hội. Việc giao các DNNN nhiệm vụ như vậy chẳng khác nào cho những người điều hành chúng tính chính danh hay công cụ để sử dụng tài sản công cho mục tiêu riêng của họ và phần thua lỗ đã có “nhiệm vụ xã hội” gánh chịu.

Doanh nghiệp đã như vậy, đối với nhà nước thì vấn đề còn nghiêm trọng hơn vì các mục tiêu thường mù mờ hơn rất nhiều. Các nghiên cứu cũng như bằng chứng thực tế về hành vi chỉ ra rằng, ở những điều kiện hay áp lực khác nhau, các lựa chọn tập thể hay lựa chọn công cho ra các kết quả rất khác nhau.

Mancur Olson (1967) đã chỉ ra rằng: *“Những cá nhân duy lợi và tư duy hợp lý sẽ không hành động để đạt được lợi ích chung trừ phi số người trong nhóm là nhỏ hoặc có một sự sức ép hoặc một công cụ đặc biệt nào đó bắt buộc các cá nhân phải hành động vì lợi ích chung.”* Nói cách khác, thông thường trong một tập thể các cá nhân đều tư duy hợp lý, nhưng cho ra các kết quả phi lý về mặt tập thể. Trong rất nhiều trường hợp, thường thì một số ít sẽ được phần nhiều trong việc phân bổ các lợi ích có thể phân chia, trong khi chi phí thì bị đẩy cho rất nhiều người hay cả xã hội gánh chịu. Đối với các quyết định đầu tư, phân bổ nguồn lực, những người có vai trò quyết định hay có ảnh hưởng thường dùng chúng để củng cố quyền lực cá nhân hay phe nhóm của mình hơn là vì hiệu quả cho toàn xã hội (Alan Altshuler và David Luberoff 2003).

Trong rất nhiều quyết định tập thể, mỗi cá nhân thường quan tâm đến việc làm sao để mình có được phần nhiều nhất chứ không phải là làm sao cho cái bánh lớn hơn để mọi người cùng được

nhiều hơn. Trong điều kiện trò chơi không lặp lại hay những người quyết định có thể thoái thác trách nhiệm thì đây là kết quả tất yếu của các lựa chọn công. Lãng phí, kém hiệu quả, tham nhũng cũng từ đây mà ra. Cha chung đâu ai cần khóc. Điều này có thể thấy rõ nhất trong mô hình XHCN thuần túy. Đây cũng vẫn là vấn đề đau đầu trong thế giới ngày nay, nhất là ở các nước đang phát triển.

7.4 KHI NÀO CÁC MỤC TIÊU CHUNG CÓ THỂ ĐẠT ĐƯỢC?

Câu chuyện sẽ khác đi nếu trò chơi lặp lại và/hoặc trách nhiệm được xác định rõ ràng. Khi nghiên cứu các thành phố ở Mỹ, Paul Perterson (1981) đã nhận ra rằng, các địa phương chỉ mong các doanh nghiệp đến đầu tư, những người giỏi, có kỹ năng để làm việc và người giàu đến ở. Nếu có những điều này thì kinh tế địa phương sẽ phát triển, thu được thuế cho các dịch vụ công. Khác với các quốc gia, các thành phố ở trong một quốc gia không có đồng tiền riêng để phá giá, dựng hàng rào thuế quan để ngăn chặn hàng hóa từ bên ngoài... Hai thành phố ở cạnh nhau đều có những điểm lợi và bất lợi như nhau nên mỗi địa phương chỉ có cách duy nhất là phải tự mình hiệu quả hơn với một chính quyền hữu hiệu.

Làm thế nào để các chính quyền địa phương có thể trở nên hữu hiệu hơn? Câu trả lời là áp lực và trách nhiệm giải trình của người ra quyết định hay thiết kế chính sách. Do các vị trí chủ chốt trong chính quyền được dân bầu trực tiếp và trò chơi lặp lại nên các chính trị gia hay liên minh của họ không thể hứa hão liên tục vì lần sau sẽ không thể trúng cử. Chính vì vậy họ phải có cách thức thực thi các chính sách để giữ lời hứa của mình nếu không muốn bị gạt ra rìa. Kết quả của những áp lực nêu trên làm cho những cá nhân tư duy hợp lý đã đưa ra được những quyết định hợp lý về mặt tập thể (Paul Perterson 1981).

Một điều đáng ngạc nhiên là thuế thấp hay những ưu đãi trước mắt không phải là yếu tố để các doanh nghiệp đến đầu tư mà họ còn cần nhiều thứ khác. Cạnh tranh về ưu đãi, hay cạnh tranh xuống đáy giữa các địa phương không thể kéo dài và tất cả cùng thiệt. Thực ra, các địa phương hay quốc gia cần có người giỏi, người giàu và dịch vụ công tốt. Muốn được như vậy thì phải chỉ tiêu cho các dịch vụ công nhiều. Điều này có nghĩa là thuế cũng phải nhiều. Nếu doanh nghiệp ăn nên làm ra thì họ có khả năng đóng thuế, môi trường kinh doanh tốt và dịch vụ công tốt tiếp tục thu hút được ba đối tượng nêu trên. Cái vòng xoáy tròn ốc tích cực này vẫn tiếp diễn và tất cả cùng khấm khá lên. Đây là điều đã giúp cho các thành phố rất phát triển trở thành hạt nhân của kinh tế Mỹ.

Tuy nhiên, không phải lúc nào các thành phố hay địa phương cũng giữ được sức cạnh tranh của họ. Trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay, rất nhiều đô thị từng được xem là những pháo đài kinh tế không thể lay chuyển đến nay đang lao đao. Detroit – thủ phủ xe hơi của nước Mỹ là một thí dụ điển hình (xem Kelly Nolan, Emily Glazer, Jeff Bennett và Michael Ramsey 2013). Thách thức cạnh tranh với các địa phương nói riêng, các quốc gia nói chung từ các nước, các địa phương khác trên thế giới đang rất lớn.

Không chỉ giới hạn ở các địa phương của Hoa Kỳ, cách tiếp cận của Paul Peterson (1981) có thể dùng để giải thích sự thành công của nhiều nước trên thế giới, nhất là trong thời đại toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng làm cho biên giới của các quốc gia mờ hơn bao giờ hết. Suu cao thuế nặng đã không làm các doanh nghiệp và người lao động ở các nước bắc Âu nản lòng vì họ có được các dịch vụ công, môi trường kinh doanh, môi trường sống tốt nên chẳng việc gì phải dời đi đâu cả (Economist 2013a).

Đối với các doanh nghiệp, quan tâm chính của họ là lợi nhuận cuối cùng chứ không phải chi phí cao hay thấp. Nếu mức lợi nhuận vẫn ổn thì họ chẳng có lý do gì không tiếp tục mở rộng

hoạt động mà phải dời đi nơi khác cả. Hơn thế, do niềm tin được tạo dựng, trách nhiệm công dân rõ ràng nên ở các nước bắc Âu, người dân muốn làm cho khu vực công rất nhiều. Điều này đã tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh để những người giỏi vận hành xã hội ngày càng tốt đẹp hơn. Một số nước trong khu vực như Singapore chẳng hạn cũng đang có được điều này (McKinsey & Company 2008).

Áp lực có thể được tạo ra từ lá phiếu bầu, nhưng nó cũng có thể được tạo ra từ những yếu tố khác. Nhiều người cho rằng Singapore có được như ngày nay là nhờ có minh quân như Lý Quang Diệu, Hàn Quốc có Park Chung Hee, hay Đài Loan có Tưởng Giới Thạch. Đây chỉ là một phần, một yếu tố quan trọng của những nước này là áp lực phải hiệu quả để tránh bị chèn ép hay thâm tóm từ bên ngoài rất lớn. Do vậy, họ không có cách nào khác, trong giai đoạn khó khăn, là phải tự mình mạnh lên. Tuy nhiên, áp lực từ bên ngoài nêu trên là rất ngoại lệ. Do vậy, tạo ra áp lực từ bên trong là điều mà mỗi nước có thể chủ động làm được.

Cấu trúc nhà nước cần phải được thiết kế để tránh việc tập trung quyền lực quá nhiều vào một hoặc một số ít cá nhân hay tổ chức và mỗi vị trí luôn chịu sự giám sát hay điều tiết bởi những đối tượng khác. Vai trò của khu vực dân sự trong việc ngăn chặn suy đồi đạo đức, lạm dụng quyền lực cũng như sự cấu kết của các đối tượng trong khu vực doanh nghiệp và nhà nước để tham nhũng và lũng đoạn là vô cùng quan trọng. Ở những nơi mà khu vực dân sự không được quan tâm thì dẫn đến chủ nghĩa tư bản thân hữu (crony capitalism) để tước đoạt phần lớn nguồn lực của xã hội cho một bộ phận rất nhỏ để tạo ra bất công và khó phát triển.

CHƯƠNG 8. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CỦA VIỆT NAM

8.1 VẤN ĐỀ SỐ LIỆU THỐNG KÊ

Nhìn ở bình diện cả nước, số liệu thống kê và các thông tin làm cơ sở cho việc hoạch định và điều hành mang tính chủ quan rất cao. Đối với các chỉ tiêu điều hành, đa phần được ước tính với rất nhiều ràng buộc và giả định khó kiểm chứng, trong khi các chỉ tiêu cơ bản như tạo việc làm và nguồn thu ngân sách cũng như các chỉ tiêu đo lường để phản ánh chất lượng hay đời sống của người dân chưa được đưa vào trong thực tiễn. Thêm vào đó, nhìn trên bình diện toàn cầu GDP là chỉ tiêu phổ biến nhất thế giới hiện nay, nhưng đang có rất nhiều các nghiên cứu chỉ ra những bất cập của nó.

Thêm vào đó, ngay cả số liệu đúng, nhưng cách điều hành kinh tế vĩ mô cũng tạo ra sự bóp méo làm cho số liệu thống kê không phản ánh đúng thực chất. Ví dụ, nhìn vào GDP bình quân đầu người tính theo đô-la Mỹ, mức tăng thu nhập của các hộ gia đình, sự mở rộng của hệ thống tài chính, cũng như tiêu dùng một số mặt hàng xa xỉ sẽ thấy dường như đời sống ở Việt Nam đang khá khá lên. Tuy nhiên thực tế có những độ vênh nhất định.

Bảng 8-1. GDP Bình quân người tính theo VNĐ và USD của cả nước

Chỉ tiêu	ĐVT				Tăng trưởng (%)	
		2006	2015	2015/2006	Danh nghĩa	Thực
GDP BQ người	Triệu đồng	12,7	45,7	3,6	15,3	4,9
GDP BQ người	Đô-la	794	2.109	2,7	11,5	9,5

Nguồn: Tổng hợp và tính toán của tác giả từ số liệu của TCTK

Số liệu trong **Bảng 8-1** cho thấy, tăng trưởng GDP bình quân đầu người tính theo giá cố định bằng tiền đồng chỉ là 4,9%/năm. Tuy nhiên, do đồng tiền được định giá cao làm cho GDP bình quân đầu người quy đổi sang đô-la Mỹ theo giá cố định tăng đến 9,5%/năm. “Nhờ” lạm phát cao mà GDP/người tính sang đô-la Mỹ vượt qua ngưỡng 2.000. Thêm vào đó, **Bảng 8-2** cho thấy, tiền lương thực bình quân của người làm công ăn lương ở nông thôn và thành thị giai đoạn 2007-2015 chỉ tăng lần lượt là 3,0 và 2,2 lần thấp hơn con số tổng thể 3,2.

Bảng 8-2. Kết quả điều tra lao động việc làm

	<u>2007</u>	<u>2015</u>	<u>2015/2007</u>
Lương BQ tháng/LĐ (nghìn đồng)	1.399	4.458	3,2
Nông thôn	1.271	3.837	3,0
Thành thị	2.415	5.254	2,2

Nguồn: Điều tra mức số hộ gia đình năm 2012 và các báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2010 và 2015 của TCTK

Nhìn một cách thực tế thì việc có được những số liệu thống kê tin cậy đòi hỏi rất nhiều thời gian và nguồn lực của những cá nhân trực tiếp làm cũng như các bộ phận liên quan. Trong bối cảnh hầu như tất cả các số liệu đều có vấn đề, rất khó xác định được mức độ tin cậy, nếu một cá nhân hay một đơn vị nào đó thực sự triển khai công việc một cách nghiêm túc và khoa học thì cũng rất khó để mọi người tin tưởng vào những điều họ đã làm. Hơn thế, nếu các cán bộ công chức chỉ làm công việc của mình một cách mẫn cán thì rất khó đảm bảo cho cuộc sống

gia đình. Nhìn một cách thực tế thì ở mức thấp nhất là một số người chỉ làm những công việc được yêu cầu ở mức chấp nhận được để còn có thời gian lo việc khác và ở mức độ cao hơn là cơ chế khuyến khích ngược như phân tích ở phần sau.

8.2 CÔNG TÁC QUY HOẠCH, LẬP KẾ HOẠCH VÀ CÁC CHỈ TIÊU ĐIỀU HÀNH

Quy hoạch trên thực tế không là công cụ hữu hiệu để định hình sự phát triển của địa phương và việc xây dựng và triển khai các kế hoạch chưa là các công cụ điều hành và quản trị địa phương một cách hữu hiệu. Giống như các địa phương khác và thực tiễn chung ở Việt Nam, những thảo luận với những người liên quan cho thấy đa số thừa nhận tính phi thực tế của các quy hoạch và những chỉ tiêu chính chỉ được xem là mục tiêu mong đợi (mục tiêu phấn đấu). Các lãnh đạo cấp cao của địa phương chỉ khuyến khích thay vì buộc các cơ quan chức năng phải đạt được những mục tiêu này. Trên thực tế, quy hoạch ở Việt Nam đến nay được sử dụng như một phương tiện hiệu quả cho chính quyền địa phương để: (1) đàm phán với chính quyền trung ương nhằm có được sự tự chủ cao hơn về chính sách và ngân sách, (2) tìm kiếm hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ các nhà tài trợ quốc tế, và (3) khuyến khích khu vực dân doanh tham gia xây dựng địa phương. Tình trạng điều chỉnh các kế hoạch vào cuối năm là căn bệnh kinh niên ở Việt Nam.

Do cơ chế điều hành dựa vào quy hoạch và kế hoạch nên đây là một trong những công việc tiêu tốn nhiều thời gian và nguồn lực. Theo thống kê vào năm 2015 của Bộ Kế hoạch – Đầu tư, cho quá trình xây dựng Luật Quy hoạch năm 2017 thì cả nước đã có tới 19.285 bản quy hoạch, tiêu tốn 8.000 tỷ đồng. Trên thực tế, rất khó có thể tìm được những bản quy hoạch có tính khả thi và thực tế. Đối với công tác lập kế hoạch thì tất cả các địa phương, cơ quan và tổ chức đều phải thực hiện, nhưng thực trạng chung là đến cuối năm lại phải điều chỉnh kế hoạch. Điều này cho thấy, công tác quy hoạch và lập kế hoạch là không thực chất nên chúng không phải là công cụ hiệu quả cho việc điều hành và gây ra nhiều trục trặc và lãng phí nguồn lực.

Việc phân bổ nguồn lực dựa vào kế hoạch đã tạo ra rất nhiều hệ lụy do cách cơ chế khuyến khích ngược. Nếu địa phương nào hay đơn vị nào không “thối phòng” mà lập kế hoạch sát với thực tế thì sẽ bị thiệt hay nói theo ngôn ngữ đời thường là “bị phạt”. Ví dụ, vốn đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 của cả nước chỉ có khoảng 2 triệu tỷ đồng, nhưng nhu cầu của các địa phương và các bộ ngành đưa lên là 4 triệu tỷ đồng. Với thực trạng như thế trong bối cảnh rất khó xác định rạch ròi sự cần thiết của các khoản đầu tư nên tất cả các địa phương đều bị cắt giảm theo tiêu chí một khoảng tỷ lệ nào đó. Do vậy, địa phương hay đơn vị nào càng lập sát thực tế càng bị thiệt và ngược lại. Thêm vào đó, rất nhiều chỉ tiêu kế hoạch không hợp lý và không mang nhiều ý nghĩa. Điều này tạo ra vòng xoáy luẩn quẩn đầu năm lập kế hoạch cao và cuối năm xin hạ để đạt kế hoạch rất phi lý và lãng phí.

8.3 CƠ CHẾ KHUYẾN KHÍCH VÀ TẠO ĐỘNG LỰC

Cơ chế khuyến khích ngược đối với cán bộ công chức. Nhìn nhận một cách thẳng thắn thì mục tiêu của hầu hết những người đi làm ở cả khu vực công và khu vực tư là thu nhập để đảm bảo cho cuộc sống của gia đình và các thăng tiến trên con đường nghề nghiệp. Do vậy, hầu hết mọi người sẽ hành xử vì hai mục tiêu này của riêng mình nên các chính sách cần được thiết kế sao cho lợi ích hay mục tiêu của tập thể cùng hướng với lợi ích hay mục tiêu của các cá nhân. Nếu hai điều này ngược nhau thì phân thiệt thường nghiêng về tập thể. Điều không may là rất nhiều chính sách trong thực tế thường ở trong “vùng xám” và những người thực thi có ba lựa chọn gồm: (i) bước vào “vùng xám” để làm những việc tốt cho cái chung nhưng có khả năng phải chịu những rủi ro và không có nhiều lợi ích; (ii) lợi dụng vùng xám để trục lợi; và (iii) không làm gì cả và đẩy trách nhiệm cho người khác hoặc nơi khác. Trên thực tế hiện nay thì không có nhiều người theo lựa chọn thứ nhất vì thường không tốt cho cả việc có thêm thu nhập và cơ hội thăng tiến của họ. Nếu linh hoạt giải quyết nhanh chóng cho người dân hay doanh nghiệp đối

với những vấn đề vướng mắc phát sinh, thì khi xong việc thường chỉ nhận được những lời cảm ơn đúng nghĩa chứ không có thêm các khoản “thu nhập trực tiếp”. Thêm vào đó, việc giải quyết linh hoạt có thể không đúng quy trình và xảy ra sai sót, trong khi quy trình bổ nhiệm và thăng tiến hiện tại tiêu chí “không sai” được đặt lên hàng đầu nên việc xử lý linh hoạt có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến mình vì khi xảy ra trục trặc thì người đó phải chịu trách nhiệm đầu tiên. Cơ chế này vô hình trung khiến cho cán bộ chọn cách không làm gì cả hoặc làm rất hạn chế hoặc làm theo “đúng quy trình” bởi nếu có làm và làm “sáng tạo” thì sao có thể tránh được sai sót và khuyết điểm. Đây là rào cản rất lớn để công chức có thể và mong muốn làm việc hiệu quả. Trong hệ thống công, việc nghĩ ra cái mới tất yếu sẽ làm phát sinh thêm việc cho chính người đó và cả những người xung quanh nữa, cho nên động cơ sẽ là không việc gì phải làm như vậy, và tâm lý mặc kệ nảy sinh. Tâm lý giữ nguyên hiện trạng hay sức ỳ là rào cản lớn nhất hiện nay, nhất là khi có trục trặc về sự đoàn kết và thống nhất nội bộ.

Động cơ không muốn thoát nghèo của một bộ phận không nhỏ người dân. Một bộ phận không nhỏ người dân đang trông chờ vào những khoản trợ cấp hay hỗ trợ của nhà nước mà không muốn vươn lên. Câu chuyện mà ông Triệu Tài Vinh, Bí thư Tỉnh ủy Hà Giang kể về việc một gia đình người bố cho con ra ở riêng mà không cho đất để tạo ra hai hộ nghèo (một hộ có đất nhưng không có sức lao động và một hộ có sức lao động nhưng không có đất) là một ví dụ điển hình. Đây không phải là trường hợp ngoại lệ mà rất nhiều nơi xảy ra tình trạng này với những quan tâm rất thật trong bài viết “Khi người nghèo không muốn thoát nghèo” như sau:

Chủ trang trại phấn khởi cung cấp thông tin và nhiệt tình hướng dẫn tôi tham quan mô hình VAC của gia đình. Trong lúc vui vẻ cung cấp thông tin và trao đổi kinh nghiệm sản xuất, chăn nuôi với phóng viên thì chị vợ bỗng ngậy người, như sực nhớ ra điều gì đó bất lợi. Nỗi lo lắng chợt ùa về, và chị đã đổi ý, kiên quyết không đồng ý cho phóng viên viết bài tuyên truyền trên báo. Sau cả hồi gắng hỏi lý do, chị rụt rè, nói: “Nếu chị đăng lên báo mô hình làm kinh tế của nhà em, chính quyền xã mà biết thì gia đình em sẽ bị mất hộ nghèo!”. Và theo chị nếu mất hộ nghèo thì gia đình sẽ mất rất nhiều thứ, như: không được cấp thẻ bảo hiểm y tế, không được miễn giảm học phí cho con, không được vay vốn với lãi suất ưu đãi...³

Tình trạng nêu trên đang rất phổ biến với các chương trình phúc lợi xã hội hay việc thực thi chức năng đảm bảo công bằng của nhà nước hiện nay.

Thiếu vắng sự gắn kết và tham gia của các thành phần chính trong vận hành địa phương. Thực tiễn trên thế giới cho thấy, muốn vận hành một địa phương hiệu quả, cần phải có sự tham gia và phối hợp nhịp nhàng của các thành phần khác nhau ở ba trụ cột cơ bản của một xã hội gồm: (1) chính quyền, (2) các doanh nghiệp hay khu vực kinh doanh, và (3) khu vực hay cộng đồng dân sự. Những nhân tố hay thành phần khác nhau cần phải phối hợp nhịp nhàng như một dàn nhạc giao hưởng mà thường là lãnh đạo cao cấp của địa phương đóng vai trò như nhạc trưởng. Sự có mặt hay xuất hiện của lãnh đạo địa phương trong những hoạt động của cả ba thành tố và sự có mặt với vai trò thực sự của các đối tượng khác nhau có ý nghĩa quan trọng trong các hoạt động của địa phương, nhất là việc đưa ra những quyết sách lớn ảnh hưởng đến nhiều người hay tương lai dài hạn của địa phương.

8.4 CẠNH TRANH GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG VÀ GIÁ ĐẤT BẰNG KHÔNG

Trung ương luôn khuyến khích các địa phương hợp tác với nhau và điều này cũng đã được triển khai ở rất nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, các kết quả không như mong đợi do lợi ích

³ <https://www.mic.gov.vn/Pages/TinTuc/135559/Khi-nguoi-ngheo-khong-muon-thoat-ngheo.html>

của việc hợp tác là không rõ ràng và hầu như tất cả các bên tham gia thường lo ngại những thứ bị mất hơn là những lợi ích dài hạn sẽ có được. Việc nhóm các địa phương có các nền tảng kinh tế xã hội giống nhau vào các vùng để đưa ra các chủ trương chung là hợp lý. Tuy nhiên, cần phải nhìn một cách thẳng thắn rằng các địa phương này cạnh tranh với nhau nhiều hơn là hợp tác. Nguyên nhân là địa phương nào cũng phải tập trung vào các chỉ tiêu phát triển kinh tế và thu hút đầu tư của mình mà đối thủ cạnh tranh trực diện và quyết liệt nhất vẫn là các địa phương giống mình. Do vậy, tiếp cận hợp tác tổng thể hay toàn diện thường không đạt được các kết quả như mong đợi. Thực ra, hợp tác và liên kết vùng là vấn đề rất khó có thể triển khai. Do vậy, cần phải tập trung vào những vấn đề cụ thể và lựa chọn đúng các đối tác có cùng lợi ích hay mục tiêu.

Vấn đề đối với đất đai, cơ chế cho thuê đất cùng với các điều kiện ưu đãi làm cho các nhà đầu tư có thể có đất gần như miễn phí đang tạo ra rất nhiều hệ lụy cho các địa phương nói riêng, cả nền kinh tế Việt Nam nói chung. Biết được tâm lý cần có các dự án đầu tư của các địa phương, không ít các nhà đầu tư đã đến và mang theo các hứa hẹn đầu tư nhanh và muốn có đất ngay. Để đáp ứng ngay yêu cầu của các nhà đầu tư, các địa phương thường nhanh chóng đền bù giải tỏa và thu hồi đất với những hứa hẹn về việc làm trong tương lai cho những người bị thu hồi đất. Tuy nhiên, trên thực tế, quá trình thường rất chậm do các cam kết vượt quá khả năng thực tế của các nhà đầu tư nhiều lần. Khi điều kiện thị trường không thuận lợi thì các nhà đầu tư bỏ mặc dự án mà không phải chịu chi phí gì. Khi các dự án chưa giải quyết xong thì các nhà đầu tư khác lại đến và quá trình lại tiếp tục. Hậu quả là các “điểm nóng” liên tục phát sinh với nhiều hệ lụy xã hội. Hiện tại, rất nhiều diện tích đất thuộc dự án nhưng bỏ không trong những thời gian rất dài, nhưng khi những dự án có nhu cầu lại không có đất sạch. Đây là vấn đề đau đầu của rất nhiều địa phương hiện nay.

CHƯƠNG 9. CÁC SIÊU XU HƯỚNG TOÀN CẦU VÀ BỐI CẢNH TRONG NƯỚC

9.1 CÁC SIÊU XU HƯỚNG TOÀN CẦU

Trong “*Báo cáo Năng lực cạnh tranh của các thành phố năm 2014*” Diễn đàn Kinh tế Thế giới đã chỉ ra sáu siêu xu hướng toàn cầu mà chúng sẽ chi phối xu hướng phát triển thế giới gồm: (1) đô thị hóa, thay đổi dân số học và tầng lớp trung lưu mới nổi; (2) gia tăng bất bình đẳng; (3) thách thức phát triển bền vững; (4) thay đổi công nghệ; (5) các cụm ngành và chuỗi giá trị toàn cầu; và (6) thay đổi trong cách thức quản trị.

Thứ nhất, đô thị hóa, biến đổi dân số học và tầng lớp trung lưu mới nổi. Tiến trình đô thị hóa đã xảy ra mấy nghìn năm, nhưng chưa bao giờ có tốc độ cao như hiện nay. Từ năm 2010, hơn một nửa dân số thế giới đã sống ở các đô thị. Đến năm 2050, con số này sẽ tăng thêm khoảng 2,4 tỉ người (1/3 dân số thế giới hiện nay) để đưa tỷ lệ đô thị hóa toàn cầu lên 67,1%. Tầng lớp trung lưu ở các thị trường mới nổi đang là nhân tố chính kích thích kinh tế toàn cầu. Đến năm 2025 sẽ có thêm 600 triệu người thuộc tầng lớp trung lưu sống ở 440 thành phố lớn nhất của các nước đang phát triển. Những người này sẽ tạo ra những khoản đầu tư và tiêu dùng lên đến 30 nghìn tỉ đô-la (tương đương 40% GDP toàn cầu hiện nay). Tuy nhiên, lão hóa cũng là một thách thức lớn. Dự báo đến năm 2050, khoảng 20% dân số thế giới sẽ từ 60 tuổi trở lên, gấp đôi tỷ lệ người già - người trẻ hiện nay.

Thứ hai, gia tăng bất bình đẳng. Tính từ khi chiến tranh lạnh có dấu hiệu kết thúc (đầu thập niên 1980), các cải cách thị trường và hội nhập kinh tế toàn cầu đã mang đến sự thịnh vượng chưa từng có cho toàn cầu và ấn tượng nhất là việc giảm nghèo. Tuy nhiên, hiện tượng bất bình đẳng đang gia tăng. Nhìn tổng thể toàn cầu, chênh lệch giàu nghèo có vẻ giảm đi do một số nước đã có kết quả rất ấn tượng, đặc biệt là các quốc gia ở châu Á. Tuy nhiên, tình trạng bất bình đẳng trong nội tại mỗi quốc gia đang gia tăng. Ngay cả các nước phát triển cũng như vậy. Piketty (2014) đã chỉ ra rằng tốc độ tăng giá trị tài sản toàn cầu cao hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế. Điều này có nghĩa là những người có tích trữ của cải đang được phần nhiều hơn từ thành quả kinh tế. Tiến trình đô thị hóa nhanh chóng được xem là một thủ phạm gây ra tình trạng này. Đô thị hóa tạo cơ hội và việc làm cho nhiều người, nhất là những người có khả năng, nhưng nó lại làm cho khoảng cách thành thị - nông thôn, đô thị lớn - đô thị nhỏ ngày một dãn ra.

Thứ ba, thách thức với phát triển bền vững. Đô thị là trung tâm sử dụng các nguồn lực, nơi tập trung đông đúc con người và các hoạt động kinh tế nên phát ra hơn một nửa khí thải toàn cầu. Thách thức lớn nhất đối với các thành phố, nhất là ở các nước đang phát triển là làm sao sử dụng công nghệ và các thị trường để việc sử dụng nguồn lực sẵn có hiệu quả hơn. Nói một cách đơn giản là làm sao để lợi thế tích tụ gia tăng trong khi giảm thiểu những tác động tiêu cực của việc tập trung đông đúc ở các đô thị.

Thứ tư, thay đổi công nghệ. Tiến bộ công nghệ giúp chi phí vận tải và viễn thông giảm mạnh mẽ. Cùng với chính sách mở cửa thị trường, công nghệ đã phân tán các hoạt động kinh tế trên khắp thế giới. Đây cũng là một xu hướng được Friedman phân tích trong Thế giới phẳng. Tuy nhiên, tiến bộ công nghệ cũng làm cho các hoạt động kinh tế tập trung hơn. Các đô thị, nhất là các siêu thành phố đang hưởng lợi nhiều nhất. Công nghệ giúp các thành phố phát huy lợi thế nhờ quy mô và lợi thế tích tụ. Đô thị là nơi tập trung nhân tài và môi trường khởi nghiệp nên có thể khai thác tốt nhất, nhưng cũng là nơi tạo ra phần lớn các tiến bộ của nhân loại.

Thứ năm, các cụm ngành và chuỗi giá trị toàn cầu. Các chuỗi giá trị toàn cầu là đặc điểm định dạng thương mại quốc tế trong thế kỷ 21. Cuộc cách mạng viễn thông và công nghệ thông tin đã giúp cho việc sản xuất phân tán toàn cầu trở nên khả thi. Do vậy, vấn đề đối với mỗi doanh nghiệp, địa phương hay quốc gia giờ đây không phải là sản xuất ra các sản phẩm hoàn chỉnh mà nên chuyên môn hóa vào công đoạn nào. Mỗi quốc gia hay địa phương cần đảm bảo việc thu hút dòng vốn, nhân lực và công nghệ bằng cách giữ độ mở cần thiết với các chính sách không phân biệt đối xử, bảo vệ quyền tài sản (nhất là quyền sở hữu trí tuệ) cùng với việc bảo đảm môi trường hiệu quả cho hoạt động kinh doanh. Các thành phố - các trung tâm của kinh tế thế giới đang cạnh tranh quyết liệt để thu hút các nguồn lực và mở rộng thị trường thông qua việc thu hút các công ty đa quốc gia. Mức độ phát triển cũng như hội nhập của một đô thị đơn giản là số lượng trụ sở hay văn phòng của các công ty đa quốc gia cũng như các tổ chức có phạm vi hoạt động toàn cầu.

Thứ sáu, thay đổi về cách thức quản trị và cai trị. Các thị trường đang toàn cầu hóa và xã hội cũng đang thay đổi chóng mặt. Các tiên bộ công nghệ thúc đẩy việc tập trung các hoạt động kinh tế, nhưng chúng cũng tạo ra quá trình phi tập trung của việc chọn lựa và ra quyết định. Internet, viễn thông di động và truyền thông xã hội đã tiếp sức cho một số lượng khổng lồ các cá nhân trên khắp thế giới làm việc, vui chơi, tư duy và thậm chí là cầu nguyện theo cách riêng của mình. Cùng lúc đó, các đại công ty thì tập trung ở trung tâm của các thị trường công nghệ mới. Do vậy, cách thức quản trị ở các tổ chức từ doanh nghiệp đến chính phủ cũng như các tổ chức liên quốc gia, liên lục địa sẽ phải thay đổi để thích ứng với sự thay đổi khủng khiếp này. Đối với chính phủ các quốc gia và chính quyền các địa phương, giờ đây không phải là kiểm soát hay kiểm duyệt thông tin cũng như cách nghĩ của người dân mà là phải làm sao để công chúng còn biết và nhớ đến mình vì rất nhiều người đang có quyền lựa chọn nơi mình sống cũng như các dịch vụ công ở những nơi khác nhau.

Tương tự, PwC cũng nêu ra năm siêu xu hướng gồm: (1) Thay đổi dân số học; (2) Thay đổi các trung tâm kinh tế của thế giới; (3) Gia tăng đô thị hóa; (4) Sự thiếu hụt các nguồn lực và biến đổi khí hậu; (5) Các đột phá về công nghệ. Earn and Young đưa ra sáu siêu xu hướng gồm: (1) Tương lai số; (2) Gia tăng tinh thần doanh nhân; (3) Thị trường toàn cầu; (4) Thế giới đô thị; (5) Hành tinh nguồn lực; (6) Định hình lại việc chăm sóc y tế. Các siêu xu hướng này sẽ tác động đến tất cả những ai sống trên hành tinh của chúng ta. Do vậy, tất cả các quốc gia, địa phương cũng như cá nhân cần nhìn rõ và thấu hiểu chúng để có những chiến lược hợp lý để có được phần nhiều hơn trong cuộc chơi toàn cầu.

Một cập nhật hết sức quan trọng là bệnh dịch COVID-19 được xem như là một hiện tượng Thiên nga đen (rất hiếm xảy ra) đang tạo ra những tác động tiêu cực hết sức sâu rộng trên phạm vi toàn cầu. Sau bệnh dịch này, các hoạt động kinh tế và giao tiếp xã hội trên thế giới khả năng cao là sẽ thay đổi rất nhiều. Các quốc gia, địa phương, tổ chức và các cá nhân sẽ phải tính toán và tổ chức lại rất nhiều vấn đề liên quan. Đây là thực tế trong thời gian tới. Tuy nhiên, theo dự báo cập nhật ngày 14/04/2020 của IMF, dưới tác động của dịch Covid-19, nền kinh tế thế giới sẽ sụt giảm 3% trong năm 2020, sau đó sẽ tăng trưởng 5,8% vào năm 2021. Điều này có nghĩa là nền kinh tế toàn cầu có khả năng phục hồi lại mức cũ và lấy lại đà tăng trưởng sau hơn một năm. Cho dù có một số thay đổi sau dịch bệnh, nhưng các xu hướng kinh tế và thương mại toàn cầu dựa trên các nền tảng của thời gian qua như chuỗi giá trị, chuyên môn hóa vẫn sẽ tiếp tục.

9.2 THÁCH THỨC ĐỐI VỚI VIỆT NAM

9.2.1 Thách thức chung

Báo cáo Việt Nam 2035 của Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam cũng chỉ ra rằng: *“Việt Nam nằm tại vị trí cực Đông trên bán đảo Đông Dương, án ngữ tuyến đường sống còn kết nối khu vực Bắc Á, Đông Nam Á và Nam Á với nhau. Kết nối trên đất liền với các nước châu Á và kết nối hàng hải với phần còn lại của thế giới đã định hình nên lịch sử của Việt Nam và sẽ tiếp tục giữ vai trò quan trọng trong tương lai. Nhưng rất có thể, vị trí địa lý sẽ không là một yếu tố quyết định như trước đây. Do bởi, thế giới siêu kết nối ngày nay (mà Việt Nam cũng tham gia) là một nỗ lực để vượt qua khoảng cách địa lý. Hơn nữa, các cơ hội và rủi ro trong tương lai phần lớn vượt ngoài phạm vi khu vực. Điều đó đòi hỏi phải thiết lập các mối quan hệ địa chính trị và kinh tế vượt khỏi phạm vi các nước láng giềng. Bốn xu thế lớn và quan trọng trên toàn cầu cần cân nhắc trong hai thập kỷ tới bao gồm: Địa chính trị, kinh tế toàn cầu, công nghệ và biến đổi khí hậu.”*

Các cơ hội của hội nhập. Hội nhập mở ra các cơ hội nhưng cũng đem đến những thách thức. Từ kinh nghiệm gia nhập WTO cho thấy, sự kỳ vọng và lạc quan quá mức cộng với các tiếp cận cho phát triển và định hướng nền kinh tế không phù hợp đã làm cho Việt Nam không tận dụng được nhiều cơ hội, trong khi những thách thức và nguy cơ đã trở thành hiện thực. Điều này đã gây ra những ảnh hưởng rất lớn đối với nền kinh tế và triển vọng phát triển của Việt Nam. Việt Nam đã ký kết rất nhiều hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương, nhất là CPTPP và Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU gần đây. Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) và chiến lược phát triển kinh tế cũng như tạo ảnh hưởng trong khu vực của Trung Quốc cũng là những vấn đề đáng quan tâm. Xét về cơ hội, Đông Nam Bộ có nhiều cơ hội.

9.2.2 Thế lưỡng nan trong quan hệ với Trung Quốc và Hoa Kỳ

Kể từ khi Việt Nam và Trung Quốc cùng ngồi lại để kết thúc sự xung đột và thúc đẩy mối quan hệ song phương trong khoảng ba thập kỷ qua, các mối quan hệ vẫn luôn rất nhạy cảm. Do vậy, đường hướng quan hệ tổng thể nói chung, kinh tế như thế nào vẫn chưa rõ ràng và nhất quán. Các mối quan hệ trong thời gian qua mang tính chiến thuật với sự nghi kỵ là chủ yếu chứ chưa có tính chiến lược trên cơ sở phân tích những cơ hội và rủi ro trong mối quan hệ chiến lược với Trung Quốc, điều mà một số nước như Singapore chẳng hạn đã làm được với các nước láng giềng có quy mô và tầm ảnh hưởng lớn hơn.

Khát khao và quyết tâm trở thành lãnh đạo thế giới của Trung Quốc được thể hiện rất rõ. Trung Quốc đang trỗi dậy và con tàu kinh tế Trung Quốc đang băng băng tiến về phía trước với quán tính rất cao khó ai có thể cản được. Nhìn nền kinh tế Trung Quốc đang trong giai đoạn bùng nổ và vị trí địa lý của Việt Nam, rõ ràng đây là cơ hội rất tốt cho Việt Nam. Việt Nam cần phải có những hành động cụ thể để tối đa hóa lợi ích là việc làm thiết thực hơn cả. Tuy nhiên, cả Việt Nam và Trung Quốc đang ở trong một tình thế tiến thoái lưỡng nan trong mối quan hệ giữa hai nước và có được mục tiêu của mình.

Trung Quốc đang ở thế lưỡng nan trong việc tạo dựng quyền lực mềm (thuyết phục thông qua ảnh hưởng, sự nể phục hay niềm cảm hứng cho các nước khác) và quyền lực cứng (cưỡng bức hay ép buộc bằng sức mạnh) với Việt Nam. Để có thể thuyết phục thế giới thừa nhận và hướng theo mình thì Trung Quốc cần phải cho bên ngoài thấy mô hình của họ là hiệu quả và có thể thành công ở một nước khác. Việt Nam là một trường hợp lý tưởng cho Trung Quốc. Vì sự giống nhau giữa Việt Nam và Trung Quốc và do đường đi giống nhau, nên khi Việt Nam bị tụt lại khá xa thì Trung Quốc có thể nói rằng mô hình của họ đã thành công. Trung Quốc có lợi ích

thiết thực để thực hiện mục tiêu cốt lõi là lãnh đạo thế giới khi Việt Nam thành công. Trái lại, với đặc điểm quan hệ giữa hai nước trong hàng nghìn năm qua, Việt Nam lại là đối tượng ưa thích để Trung Quốc thể hiện quyền lực cứng. Khi có những vấn đề ở trong nước cần chuyển sự chú ý ra bên ngoài hoặc thể hiện quan điểm trong các vấn đề quốc tế thì Biển Đông lại nóng lên.

Tình thế lưỡng nan của Việt Nam là việc xích lại gần hơn hoặc giữ khoảng cách xa hơn với Trung Quốc. Trung Quốc là một thị trường rộng lớn và đối tác tiềm năng để Việt Nam mở rộng giao thương, đẩy mạnh các hoạt động kinh tế nhằm trở nên khá giả hơn. Việt Nam cũng có lợi ích cốt lõi đối với sự thành công và trỗi dậy của Trung Quốc. Khi Trung Quốc trỗi dậy một cách hòa bình và chia sẻ lợi ích với các nước khác thì sẽ rất có lợi cho Việt Nam. Nếu theo hướng này thì Việt Nam cần xích lại gần và càng tích cực với các sáng kiến của Trung Quốc càng tốt. Trái lại, mối quan hệ giữa Việt Nam và Trung Quốc trải qua hàng nghìn năm là hết sức phức tạp, không dựa vào sự tin cậy. Do vậy, cảnh giác đã nằm trong tiềm thức của người Việt Nam và đẩy xa mối quan hệ với Trung Quốc.

Binh pháp Tôn Tử đã là thuyết trị quốc, nhất là cho các hoạt động đối ngoại của Trung Quốc từ xưa đến nay. Tư tưởng chính của thuyết này là triệt hạ hay làm cho đối phương yếu đi chứ không phải theo nguyên tắc hai bên cùng có lợi và cùng tiến lên. Theo thuyết này thì quyền lực cứng là trung tâm và quyền lực mềm chỉ là nhất thời nên không có cơ sở để tạo ra sự tin cậy cho các bên. Đây là một nguyên nhân có thể lý giải tại sao tinh thần dân tộc chủ nghĩa và sự cảnh giác với Trung Quốc của người Việt Nam thường xuyên ở mức rất cao. Tinh thần này thường tạo ra các lực ly tâm để đẩy xa mối quan hệ giữa hai nước và nó triệt tiêu lực hướng tâm để tận dụng sự lớn mạnh và quy mô của nền kinh tế Trung Quốc.

Đối với Hoa Kỳ, những quan hệ mang tính chiến lược và toàn diện hơn là việc cần thiết đối với Việt Nam. Tuy nhiên, mức độ hai bên có thể xích lại gần nhau như thế nào phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Trong đó, nhân tố Trung Quốc đóng vai trò hết sức quan trọng. Làm thế nào để có được sự cân bằng là điều không hề dễ dàng cho Việt Nam. Khi chiến tranh thương mại Mỹ - Trung leo thang thì đây vừa là cơ hội, vừa là thách thức đối với Việt Nam. Nếu biết tận dụng tốt thì là một cơ hội cho kinh tế Việt Nam, nhưng nếu ứng xử không khéo Mỹ sẽ đưa ra những chính sách bất lợi cho Việt Nam.

9.2.3 Tác động không mong đợi của chiến dịch chống tham nhũng

Chiến dịch chống tham nhũng do Đảng Cộng sản Việt Nam đưa ra và lãnh đạo là hết sức cần thiết. Đây là việc phải làm, nếu không thì tình huống rất xấu, không có lợi cho sự phát triển của Việt Nam trong dài hạn. Tuy nhiên, đối với các địa phương, chiến dịch này có thể gây tâm lý chờ đợi, không mạnh dạn. Tham nhũng tiêu cực là vấn đề hết sức phức tạp mà nó có liên quan đến rất nhiều các đối tượng, nhất là trong bối cảnh các cơ chế ở Việt Nam đang tạo ra rất nhiều các vùng xám, khó nhận biết như thế nào là đúng hay sai, tiêu cực hay không tiêu cực. Do vậy, chiến dịch chống tham nhũng đang tạo ra cảm giác không chắc chắn đối với nhiều người. Chiến dịch này, có khả năng, gây ảnh hưởng không tốt đến tinh thần dám nghĩ dám làm. Tuy nhiên, những vấn đề này có thể khắc phục nếu mục tiêu xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính và hành động mang lại những kết quả như kỳ vọng. Điều này có nghĩa là khi các hành động cụ thể và rõ ràng được xác lập sẽ góp phần giảm thiểu tâm lý e ngại, sợ rủi ro của cán bộ công chức, nhất là khi có sự cam kết, ủng hộ và khuyến khích của cấp trên.

9.3 BỐI CẢNH TRONG NƯỚC VÀ TRIỂN VỌNG CHO VIỆT NAM⁴

9.3.1 Các xu thế, cơ hội và rủi ro

Thứ nhất, Việt Nam sẽ phải đối mặt với cơ cấu dân số biến động rất mạnh. Trong hai thập niên vừa qua, đất nước đã được hưởng “lợi thế từ cơ cấu dân số vàng” - tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động cao đã giúp đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế. Lợi thế đó nay đã hết dần: tỷ lệ số dân trong độ tuổi lao động đạt đỉnh vào năm 2013 và đang trên đà đi xuống. Theo dự báo của Liên hiệp quốc, số người trong độ tuổi lao động bắt đầu giảm tuyệt đối ngay sau năm 2035. Quan trọng hơn, quy mô dân số đã tiến đến điểm ngoặt về dân số cao tuổi vào năm 2015 và sắp tới sẽ trở thành một trong những quốc gia có dân số bị già hóa nhanh nhất thế giới. Số người trên 65 tuổi sẽ tăng từ 6,3 triệu người hiện nay lên 15,5 triệu. Tỷ trọng dân số trên 65 tuổi sẽ tăng từ 6,7% năm 2015 lên 14,4% năm 2035, biến quốc gia từ một xã hội dân số trẻ thành xã hội dân số già. Có hai hệ quả từ sự biến động dân số này. Thứ nhất, dân số trong độ tuổi lao động giảm xuống có nghĩa là động lực chính thúc đẩy tăng trưởng thu nhập đầu người sẽ yếu đi, khiến cho tăng cường đầu tư chiều sâu cho vốn con người và các nhân tố đẩy mạnh tăng trưởng năng suất khác càng trở nên thiết yếu hơn nếu muốn duy trì bền vững tăng trưởng cao. Thứ hai, các gánh nặng về chi hưu trí và hệ thống y tế sẽ là những thách thức nghiêm trọng đối với ngân sách nhà nước. Thứ ba, cơ chế, thể chế để đảm bảo chăm sóc người cao tuổi sẽ nhanh chóng trở thành một vấn đề lớn cần quan tâm.

Thứ hai, tầng lớp trung lưu nổi lên nhanh chóng và tốc độ đô thị hóa ngày càng tăng ở Việt Nam cũng mang lại thêm một cơ hội lớn. Việt Nam là quốc gia có trên 90 triệu dân, đứng thứ 14 trên thế giới về số dân. Nền kinh tế với quy mô 200 tỉ USD hiện nay sẽ đạt khoảng gần một nghìn tỉ USD vào năm 2035 và trên nửa số dân dự kiến sẽ thuộc tầng lớp trung lưu toàn cầu với mức tiêu dùng 15USD/ngày hoặc cao hơn (tính theo sức mua tương đương bằng đô-la Mỹ năm 2011), so với con số dưới 10% hiện nay. Điều này khiến cho thị trường trong nước cũng có tiềm năng trở thành một động lực thúc đẩy tăng trưởng. Sự nổi lên của tầng lớp trung lưu vừa mang lại cơ hội, vừa làm thay đổi về kỳ vọng và tạo ra những thách thức mới. Đa số những người đó có nguyện vọng làm việc trong khu vực kinh tế chính thức, họ muốn có được các kỹ năng chất lượng cao qua giáo dục đại học. Tăng trưởng về việc làm hưởng lương nếu không đi kèm với những thể chế vận hành tốt về quan hệ việc làm sẽ khiến cho nền kinh tế dễ phải chịu rủi ro xung đột nghiêm trọng giữa người lao động và chủ sử dụng lao động. Rủi ro này đã thể hiện qua số lượng các cuộc đình công ngày càng tăng kể từ năm 2006 đến nay. Tầng lớp trung lưu thành thị cũng đòi hỏi chính trị phải công khai hơn và Chính phủ có tính giải trình hơn, điều này khiến cho hệ thống hiện tại phải nỗ lực mới có thể đáp ứng được.

Thứ ba, chương trình hiện đại hóa kinh tế chưa hoàn thành và những thách thức ngày càng tăng về kinh tế chính trị. Hoàn thành chương trình hiện đại hóa và chuyển đổi cơ cấu kinh tế vừa là cơ hội lớn, quan trọng nhất, vừa là điều kiện cần cho phát triển và giảm thiểu các rủi ro. Hoàn thành chương trình đó sẽ giúp khai thác triệt để lợi ích mà công cuộc chuyển đổi cơ cấu hiện nay mang lại. Bản thân quá trình chuyển đổi đã là nhân tố đóng góp chính vào kết quả tăng trưởng từ những năm 2000. Song hiện nay, mặc dù năng suất thấp hơn nhiều so với công nghiệp và dịch vụ, nông nghiệp vẫn sử dụng gần một nửa lực lượng lao động của nền kinh tế. Chính vì thế, lợi ích tiềm năng của việc tiếp tục chuyển dịch cơ cấu còn rất lớn. Quá trình chuyển đổi sở hữu nhà nước sang sở hữu tư nhân còn chậm. Doanh nghiệp nhà nước và ngân hàng thương mại quốc doanh đã lấy đi quá nhiều dưỡng khí từ môi trường kinh doanh làm cho hiệu suất toàn

⁴ Nội phần này được trích trong “Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ” (Gọi tắt là Báo cáo Việt Nam 2035) của Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam.

nền kinh tế bị suy giảm, đồng thời lấn át các hoạt động sản xuất kinh doanh của khu vực tư nhân. Nhà nước cũng tác động quá nhiều lên quá trình phân bổ đất đai và vốn. Điều đó không chỉ tạo cơ hội tham nhũng do đội ngũ cán bộ được phép hành xử quá tùy tiện mà còn làm giảm hiệu suất của toàn bộ nền kinh tế. Chính vì thế, tiếp tục điều chỉnh vai trò của nhà nước nhằm hỗ trợ nền kinh tế thị trường lấy khu vực tư nhân làm chủ đạo để nâng cao năng lực cạnh tranh là một cơ hội lớn. Mặc dù hội nhập quốc tế tiến triển tốt, Việt Nam đã gia nhập vào nhiều chuỗi giá trị toàn cầu nhưng lợi ích của hội nhập vẫn bị hạn chế do thiếu kết nối giữa các doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp nước ngoài. Để nắm bắt những cơ hội đó, nhiều chính sách đã được đặt ra. Vấn đề là còn thiếu một chương trình hành động để thực hiện những chính sách này. Rất có thể, tính kinh tế chính trị của một vài chương trình cải cách sẽ trở thành vấn đề bất buộc. So với 25 năm trước, nhóm lợi ích giờ có nhiều quyền lợi hơn và sẽ chống phá cải cách một cách quyết liệt hơn. Thành công sẽ không còn chắc chắn như lần cải cách trước do phải xử lý khủng hoảng toàn nền kinh tế. Triển khai các biện pháp phù hợp và có tính khả thi về mặt chính trị - đây là điểm mạnh của lần cải cách đầu tiên - vẫn sẽ đóng vai trò quan trọng trong các lần cải cách sau này.

9.3.2 Khát vọng cho năm 2035

Một xã hội thịnh vượng, có thu nhập ở mức trung bình cao của thế giới. Tiềm lực và vị thế của quốc gia được nâng cao. Nền kinh tế thị trường được dẫn dắt bởi khu vực tư nhân, có năng lực cạnh tranh cao và hội nhập sâu vào nền kinh tế toàn cầu. Các ngành kinh tế hiện đại và kinh tế tri thức được phát triển trong mạng lưới các đô thị hiện đại kết nối tốt và hiệu quả sẽ thúc đẩy tăng trưởng.

Một xã hội hiện đại, sáng tạo và dân chủ với vai trò làm động lực thúc đẩy phát triển trong tương lai. Trọng tâm là hành thành một môi trường mở và tự do để khuyến khích mọi công dân học hỏi và sáng tạo. Mọi người dân được đảm bảo bình đẳng về cơ hội phát triển và được tự do theo đuổi nghề nghiệp, đồng thời phải hoàn thành trách nhiệm của mình mà không coi nhẹ lợi ích của dân tộc và cộng đồng.

Một nhà nước pháp quyền hiệu quả và đảm bảo trách nhiệm giải trình. Mối quan hệ giữa nhà nước với người dân và giữa nhà nước với thị trường cần được làm rõ. Nhà nước sẽ thực hiện các chức năng cơ bản của mình một cách hiệu quả, trong đó bao gồm xây dựng và thực thi pháp luật, xử lý quan hệ quốc tế, đảm bảo trật tự công cộng và an ninh quốc gia, đảm bảo thị trường vận hành tự do, đồng thời giải quyết được các thất bại thị trường. Nhà nước thiết lập các thể chế xã hội vững mạnh nhằm đảm bảo quyền lực thuộc về nhân dân, tăng cường trách nhiệm giải trình.

Quốc hội sẽ bao gồm các đại biểu chuyên trách với trình độ chuyên môn cao và có khả năng tự chủ về thể chế để đại diện cho nhân dân, thực hiện giám sát về hành pháp; phê chuẩn và ban hành các bộ luật có chất lượng. Tương tự như vậy, tư pháp sẽ có một vị trí phù hợp, với quyền tự chủ và năng lực mạnh mẽ để giải quyết các tranh chấp trong một xã hội và một nền kinh tế đa dạng hơn. Bộ máy hành pháp sẽ được tổ chức tốt theo chiều dọc và chiều ngang với các chức năng rõ ràng từ Trung ương đến địa phương.

Một xã hội văn minh, trong đó mỗi người dân và mỗi tổ chức chính trị xã hội (toàn bộ hệ thống chính trị) được bình đẳng trước pháp luật. Nền tảng của xã hội đó là một xã hội có tổ chức của người dân vững mạnh và đa dạng có thể thực hiện các quyền cơ bản, trong đó có quyền dân chủ trực tiếp của người dân, quyền tiếp cận thông tin và lập hội.

Một thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng các quốc gia trên toàn cầu, tham gia xây dựng các liên minh toàn cầu và hoàn thành các trách nhiệm toàn cầu, hướng tới hòa bình, an ninh và chủ động tìm kiếm các cơ hội hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu.

Một môi trường bền vững. Việt Nam sẽ đảm bảo chất lượng không khí, đất và nước. Việt Nam sẽ lồng ghép vấn đề hình thành khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu vào quy hoạch kinh tế, chính sách xã hội và đầu tư hạ tầng để giảm thiểu rủi ro về biến đổi khí hậu. Việt Nam cũng sẽ phát triển các nguồn năng lượng đa dạng, sạch và an toàn.

9.3.3 Ba trụ cột cho Việt Nam 2035

Thứ nhất, thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường. Chương trình cải cách nhằm đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững bao gồm 4 nội dung: Tạo dựng môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp trong nước. Đẩy mạnh học hỏi và đổi mới sáng tạo. Tái cơ cấu đầu tư và đổi mới chính sách đô thị. Đảm bảo bền vững môi trường.

Thứ hai, thúc đẩy công bằng và hội nhập xã hội. Giảm bớt rào cản, tăng cơ hội cho người dân tộc thiểu số. Tạo điều kiện để người khuyết tật tham gia đầy đủ về mặt xã hội. Gỡ bỏ sự ràng buộc giữa hệ thống đăng ký hộ khẩu với khả năng tiếp cận dịch vụ công. Giảm thiểu sự phân biệt về giới. Cung cấp dịch vụ cho một xã hội trung lưu đang già đi và đô thị hóa.

Thứ ba, nâng cao năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước. Phân định rõ vai trò và trách nhiệm trong hệ thống nhà nước và xây dựng bộ máy chức nghiệp thực tài. Phân định rõ vai trò của khu vực công và khu vực tư trong nền kinh tế, nhà nước đóng vai trò kiến tạo và xây dựng khung chính sách thay vì tham gia sản xuất. Tăng cường sự tham gia của người dân và sự kiểm soát, cân bằng giữa các nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp.

CHƯƠNG 10. MÔ HÌNH CÔNG TY PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG

10.1 GIỚI THIỆU

Các giải pháp sáng tạo tại các địa phương là rất cần thiết. Tuy nhiên, chiến dịch chống tham nhũng đang được tiến hành ở Việt Nam cho thấy nhiều vấn đề đặt ra. Một số địa phương từng được xem là tiên phong đã vướng phải những sai phạm hết sức nghiêm trọng. Các quan hệ thân hữu, lợi ích nhóm đã xảy ra khi các giải pháp sáng tạo mang lại kết quả. Một số nơi “chết” vì thành công và đa phần liên quan đến đất đai. Hơn thế, hiện tại gần như tất cả các địa phương đang vướng mắc trong việc triển khai các dự án liên quan đến đất đai. Theo các quy định hiện hành, việc giao đất phải thông qua đấu giá. Tuy nhiên, để có thể đấu giá đất ‘sạch’ thường phải chuẩn bị đầu tư và đền bù giải tỏa. Đây là những công việc rất phức tạp và các doanh nghiệp chỉ làm khi đảm bảo rằng họ sẽ được giao đất. Khi đó sẽ vi phạm các quy định và tiềm ẩn những rủi ro về sau. Thực tế tại Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế cho thấy Công ty Phát triển Địa phương (Local Development Corporation) là mô hình có thể giải quyết các vấn đề nêu trên với ba ưu điểm sau:

Thứ nhất, tạo ra cơ chế “mềm” để khuyến khích cán bộ công chức làm việc, nhưng đủ minh bạch để tránh việc lạm dụng của công và quan hệ thân hữu dẫn đến những sai phạm nghiêm trọng như một số địa phương trong thời gian vừa qua.

Thứ hai, giúp nhà nước có thể khai thác phần giá trị tăng thêm từ đất cho phát triển cơ sở hạ tầng nói riêng, phát triển địa phương nói chung.

Thứ ba, giúp có đất sạch hoặc cơ sở hạ tầng cần thiết để có thể thu hút các nhà đầu tư, tiến hành một quá trình đấu giá đất công khai minh bạch.

10.2 KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Trong các nền kinh tế thị trường với vai trò điều tiết của nhà nước, thường xảy ra trục trặc cố hữu là các doanh nghiệp tư nhân không có động cơ dài hạn trong việc tạo ra các nền tảng phát triển cho kinh tế địa phương, trong khi sự quan liêu của khu vực công thường cản trở các ý tưởng sáng tạo. Công ty phát triển địa phương - mô hình hoặc là doanh nghiệp nhà nước hoặc là đối tác công tư, hoặc cơ quan nhà nước nhưng vận hành theo cơ chế doanh nghiệp là một mô hình để giải quyết các vấn đề này.

Có thể tìm thấy rất nhiều mô hình khác nhau trên thế giới như Anh, Úc, Israel, Ấn Độ... Bài viết này trình bày kinh nghiệm từ Singapore, nơi được xem là thành công nhất, Hàn Quốc và Trung Quốc với mô hình công ty phát triển đô thị và Hoa Kỳ một trong những nơi được xem là tính thị trường nhất thế giới.

Đối với Singapore, có nhiều cơ quan thuộc dạng này. Cơ quan Nhà ở và Phát triển Singapore (Singapore Housing and Development Board - HDB) là một ví dụ điển hình. Cơ quan này được hình thành từ năm 1960 theo Luật Nhà ở và Phát triển được ban hành lúc bấy giờ.

Trải qua 6 thập niên, HDB đã cung cấp nhà ở cho 82% các hộ gia đình ở Singapore. HDB đã có thể khai thác được giá trị gia tăng từ đất và phát huy năng lực phát triển nhà ở để cung cấp nhà ở với giá hợp lý cho đa phần người dân. HDB nói riêng, Singapore nói chung đã có các cơ

chế khuyến khích hợp lý để đội ngũ cán bộ công chức làm việc đúng khả năng để tạo ra các giá trị cho xã hội. Thành công đến với quốc đảo này là điều có thể giải thích được.

Hàn Quốc và Trung Quốc là hai điển hình của việc khai thác giá trị từ đất thông qua mô hình công ty phát triển địa phương. Đất đã được giao cho các công ty này để phát triển hoặc hình thành các liên doanh theo mô hình đối tác công tư để chuyển đổi đất đai và phát triển đô thị. Kết quả hai quốc gia này đã có thể khai thác rất nhiều giá trị từ đất cho việc phát triển các cơ sở hạ tầng thiết yếu.

Ở Hoa Kỳ, Công ty Phát triển Kinh tế Indiana của Bang Indiana mà một mô hình khác. Doanh nghiệp phi lợi nhuận này hoạt động theo mô hình đối tác công tư được thành lập theo sáng kiến của Thống đốc Mitch Daniels vào năm 2005. Công ty này thay thế cho chức năng của Sở Thương mại và Xúc tiến Đầu tư và hoạt động như một doanh nghiệp để đáp ứng nhanh chóng nhu cầu của các nhà đầu tư.

Công ty này đã theo đuổi mọi cơ hội một cách tích cực để hiện thực hóa lời hứa tạo ra việc làm cho người dân, đồng thời tạo cạnh tranh nhằm giành được những cơ hội thu hút đầu tư. Mô hình này đã tạo dựng sự gắn kết cùng chiều giữa lợi ích của các doanh nghiệp với cộng đồng địa phương và tỏ ra hiệu quả trong việc thúc đẩy nền kinh tế Indiana trong thời gian qua.

Ngoài ra, Trung Quốc đã rất thành công với mô hình nêu trên mà ở đó các cơ chế được tạo dựng để cán bộ công chức có thể làm việc và Nhà nước có thể khai thác rất tốt giá trị tăng thêm của đất trong quá trình chuyển đổi cho phát triển hạ tầng nói riêng, nền kinh tế nói chung.

10.3 THỰC TẾ Ở VIỆT NAM

Ở Việt Nam, mô hình này đã xuất hiện đầu tiên tại TP.HCM vào đầu những năm 1990. Đó chính là Công ty Phát triển Công nghiệp Tân Thuận (IPC). IPC đã đóng hai vai, vừa là một doanh nghiệp vừa là một cơ quan nghiên cứu và thử nghiệm chính sách mới. IPC là đối tác để cùng với phía Đài Loan tạo dựng thành công siêu dự án phát triển khu nam TPHCM gồm một khu đô thị kiểu mẫu, một khu chế xuất thành công với nhiều cơ sở hạ tầng liên quan khác. Những thành công về khía cạnh tài chính của mô hình IPC chỉ là kết quả tất yếu của một cách làm và cách tiếp cận mới. Tuy nhiên, đây lại là nhân tố gây ra trục trặc của IPC. Khi các kết quả tài chính trở nên rất tốt thì IPC lại chỉ được xem như một doanh nghiệp thuần túy để tạo ra các nguồn thu cho địa phương như bao doanh nghiệp thành công khác – những con gà đẻ trứng vàng cho ngân sách. Những sự cố gần đây xảy ra mà nó liên quan đến cả lãnh đạo cao cấp của TPHCM là do cách nhìn nhận không đúng về vai trò của IPC và đã bị lạm dụng. Nói một cách ví von là con gà đẻ trứng vàng đã bị một số ít cá nhân “xẻ thịt” vì tư lợi.

Mô hình thành công nhất ở Việt Nam có lẽ là Becamex Bình Dương. Công ty Thương nghiệp tổng hợp Bến Cát (Becamex) được thành lập vào năm 1976. Sau khi tỉnh Bình Dương được tái lập vào năm 1997, Becamex đã được giao nhiệm vụ của một công ty phát triển địa phương và đã hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ của mình. Đến cuối quý 3/2019, tổng tài sản của Becamex là 36.708 tỷ đồng, tổng doanh thu ước tính năm 2019 là 5.800 tỷ đồng, lợi nhuận sau thuế là 1.703 tỷ đồng. Tuy nhiên, giá trị của Becamex chủ yếu đến từ các dự án về phát triển cơ sở hạ tầng. Quan trọng hơn cả là mô hình này đã giúp tạo ra những nền tảng phát triển hết sức cơ bản của Bình Dương. Qua mô hình này, Bình Dương đã có thể khai thác các giá trị từ đất và khả năng phát triển cơ sở hạ tầng để đáp ứng nhu cầu của các nhà đầu tư. Điều quan trọng là Becamex cùng một số nhân tố khác đã giúp Bình Dương tránh được những điều đáng tiếc như đã xảy ra ở một số địa phương khác.

Tóm lại, cho dù mô hình doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đang gặp nhiều vấn đề cần phải cải cách, nhưng việc hình thành các công ty phát triển địa phương bằng cách chuyển đổi các doanh nghiệp hiện hữu hoặc hình thành mới là việc cần làm đối với các địa phương để giải quyết các vướng mắc có tính chiến lược hiện nay. Về khía cạnh chính sách chung, Việt Nam có thể xem xét cho áp dụng mô hình tổ chức phi lợi nhuận đối với mô hình công ty phát triển địa phương, như đang được áp dụng tại nhiều nơi trên thế giới.

CHƯƠNG 11. KINH NGHIỆM ĐỘT PHÁ

11.1 KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

Có thể chỉ ra rất nhiều các ví dụ ở trong vùng, trong nước và trên thế giới về tầm quan trọng của ba nhân tố trọng yếu để vượt qua những ràng buộc hiện hữu, tạo ra những đột phá về phát triển gồm: vai trò của người đứng đầu gắn với tinh thần doanh nhân công cộng, liên minh ủng hộ và sự tham gia của các đối tác có lợi ích dài hạn.

11.1.1 Tóm tắt kinh nghiệm các địa phương

TPHCM 20 năm trước và 20 năm sau. Trong 10 năm trước đổi mới, vai trò của ông Võ Văn Kiệt, Nguyễn Văn Linh và Mai Chí Thọ là hết sức nổi bật và TPHCM đã đi tiên phong trong việc phá rào. Đội ngũ của Thành phố trong giai đoạn này đã hết sức gắn kết và hiểu nhau vì hầu hết đều biết nhau trong chiến tranh. Do vậy chính quyền Thành phố có sự cố kết rất mạnh và những người đứng đầu thực sự là những chiến binh và họ có sự hậu thuẫn (hay ít nhất là không bị tụt còi) bởi các ông Lê Duẩn và Lê Đức Thọ. Trong 10 năm sau đổi mới với nhiều sáng kiến nhờ những lãnh đạo thành phố lúc đó như ông Võ Trần Chí, Nguyễn Vĩnh Nghiệp, Phạm Chánh Trực và những người dám sức tới như ông Phan Chánh Dưỡng chẳng hạn. Trong giai đoạn này Thành phố cũng có được sự hậu thuẫn rất lớn của các lãnh đạo cao cấp của Trung ương như các ông Võ Văn Kiệt, Phan Văn Khải, Mai Chí Thọ. Trường hợp phát triển của khu nam Thành phố cho thấy rất rõ ba yếu tố nêu trên. Những người đứng mũi chịu sào là các ông Phan Chánh Dưỡng, Lawrence Ting; sự ủng hộ mạnh mẽ của lãnh đạo Thành phố và lãnh đạo Trung ương và công ty CT&D chính là đối tác có lợi ích dài hạn từ việc thành công của dự án. Tuy nhiên, vai trò và tính tiên phong của TPHCM trong hai thập niên gần đây đã giảm đi hẳn, ngoài việc vẫn là đầu tàu trong kinh tế và đóng góp ngân sách, Thành phố dường như không có đóng góp đáng kể cho cả nước.

Bình Dương bức tranh hai chiều. Địa phương này đã tận dụng được cả thiên thời, địa lợi, nhân hòa để có thể thành công. Sự chung lưng đấu cật giữa doanh nghiệp và chính quyền được thể hiện rất rõ trong trường hợp này. Những ý tưởng và cách làm mới đã được bắt nguồn từ tỉnh Sông Bé trước đây dưới sự lãnh đạo của ông Nguyễn Minh Triết đã được duy trì trong nhiều năm sau khi tách tỉnh. Ý tưởng phát triển Bình Dương gắn với việc đặt khu công nghiệp Việt Nam – Singapore đã được dẫn dắt bởi ông Lý Quang Diệu và ông Võ Văn Kiệt. Những doanh nghiệp có đóng góp hoặc vai trò đáng kể nhất đối với sự phát triển của Bình Dương chính là Becamex, Đại Nam (trước đây là Thanh Lễ) và VSIP. Trường hợp của Bình Dương cũng cho thấy mặt trái của trục trặc trong quan hệ giữa chính quyền và doanh nghiệp đã ảnh hưởng như thế nào đến môi trường đầu tư của địa phương.

Sự tương phản giữa Vĩnh Phúc và Hải Phòng trong khoán chui. Ông Kim Ngọc đã đi tiên phong trong việc khoán hộ, nhưng không những không được ủng hộ mà còn bị lãnh đạo Trung ương “đánh” nên kết quả rất bất lợi. Ngược với Vĩnh Phúc, Hải Phòng làm sau và với cách tiếp cận phù hợp hơn đã có được sự thành công. Hợp tác xã Đoàn Xá đã thành công nhờ sự đoàn kết nội bộ và tinh thần quyết liệt của những người như phó bí thư, chủ nhiệm hợp tác xã Phạm Hồng Thuởng, sự ủng hộ và cách thức vận động sự ủng hộ của Trung ương bởi Bí thư Hải Phòng Bùi Quang Tạo và Chủ tịch Thành phố Đoàn Duy Thành lúc bấy giờ.

Ba điều đáng chú ý từ Bắc Ninh thu hút Samsung. Đối với trường hợp thu hút Samsung của Bắc Ninh có nhiều khía cạnh để phân tích. Tuy nhiên, trong câu chuyện này có ba điều đáng chú ý.

Thứ nhất, Ban thường vụ Tỉnh ủy đã đồng lòng để có những nghị quyết bước vào “vùng xám”, ủng hộ cho sự phát triển và sẵn sàng chịu trách nhiệm tập thể. Thứ hai, sau khi nghe nhà đầu tư than phiền về khoảng cách với doanh nghiệp do những hàng rào chung quanh trụ sở của các cơ quan công quyền tạo, Tỉnh đã quyết định cho đập bỏ chúng. Thứ ba, những người có vị trí bình thường trong hệ thống (một cựu học viên của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright) cũng có thể có những tác động đáng kể cho sự tiến triển của địa phương.

Hiện tượng Quảng Ninh. Quảng Ninh được biết đến như là một điểm sáng trong những năm gần đây, nhất là từ đầu những năm 2010 khi ông Phạm Minh Chính được phân công về làm bí thư Tỉnh ủy. Tỉnh đã có nhiều đột phá trong việc triển khai các chính sách phát triển của mình với các kết quả rất khả quan. Thứ nhất, xếp hạng năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đã tăng vọt từ nhóm 20 trước năm 2012, nhóm 5 từ năm 2012-2016 và đã dẫn đầu từ năm 2017. Thứ hai, đi tiên phong hình thành trung tâm hành chính tập trung tạo điều kiện thuận lợi trong việc phục vụ người dân. Những kết quả đạt được là rất đáng khích lệ. Thứ ba, đi tiên phong mời các tư vấn cũng như chuyên gia nước ngoài tham gia vào quá trình hoạch định và triển khai các vấn đề chiến lược hay quan trọng của Tỉnh. Thứ tư, tích cực việc thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước, nhất là các nhà đầu tư lớn với cách làm mới. Những con số đầu đàn trong các lĩnh vực trọng yếu đã về đầu tư và triển khai các hoạt động kinh doanh, nhất là đối với ngành du lịch. Những khởi sắc ở Quảng Ninh trong thời gian qua được quyết định bởi một nhân tố hết sức quan trọng là sự dám nghĩ, dám làm của lãnh đạo Tỉnh – những người đã truyền cảm hứng và áp lực để cả bộ máy được khởi động và chạy theo một cách thức mới. Đây là nhân tố có ý nghĩa vô cùng quan trọng, mang tính quyết định.

Những nhân tố đáng chú ý ở miền Trung. Thứ nhất, sự thay đổi của Đà Nẵng nhìn từ góc độ phát triển là rất tích cực cho dù những trục trặc đã xảy ra cùng với cách làm mới. Có được điều đó là do vai trò cá nhân của ông Nguyễn Bá Thanh với sự quyết liệt và khả năng tạo ra sự thống nhất trong nội bộ chính quyền. Tuy nhiên, những trục trặc đã xảy ra mà gần đây Trung ương đang chỉ đạo làm rõ là một bài học rất lớn cho các địa phương khác. Thứ hai, các khu kinh tế ven biển miền trung đang gặp rất nhiều trục trặc, nhưng thành công nhất chính là Chu Lai gắn với Trường Hải. Sự thành công này bắt nguồn từ cách làm và sự quyết tâm của ông Vũ Ngọc Hoàng và ông Nguyễn Xuân Phúc đầu những năm 2000. Những hướng đi có được sau khi gặp gỡ Giáo sư David Dapice và ông Vũ Thành Tự Anh. Tỉnh đã quyết tâm thu hút được Trường Hải để tạo ra sự thành công ngày hôm nay. Thứ ba, VSIP đặt tại Quảng Ngãi là nhờ quyết tâm của ông Võ Văn Thương và cộng sự. Đây là doanh nghiệp vì mục tiêu lợi nhuận đúng nghĩa nên việc họ quyết định chọn Quảng Ngãi trong bối cảnh có nhiều lựa chọn khác cho thấy sự quyết tâm và cách làm hợp lý của Chính quyền địa phương lúc đó.

Sự may mắn của Vĩnh Phúc và Quảng Ngãi. Khi mới mở cửa, một cách may mắn Honda và Toyota đã chọn đầu tư ở đó mà Tỉnh gần như không phải làm gì cả. Tuy nhiên, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài này có lợi ích dài hạn từ hoạt động đầu tư của mình nên kết quả Vĩnh Phúc đã được hưởng lợi trong một thời gian rất dài. Tuy nhiên, sự lan tỏa cho nền kinh tế địa phương của các dự án này là không như mong đợi. Sở dĩ Dung Quất đặt ở Quảng Ngãi là nhờ một số ảnh hưởng quan trọng. Nhà máy lọc dầu Dung Quất là một doanh nghiệp nhà nước nên hoạt động theo dạng chi định. Dự án này đã mang lại một số lợi ích cho Tỉnh, nhất là nguồn thu ngân sách, nhưng tác động lan tỏa không lớn.

11.1.2 Thành phố Hồ Chí Minh với phát triển khu Nam

Quá trình phát triển khu Nam Sài Gòn ở TPHCM với khởi đầu là KCX Tân Thuận là trường hợp rất đáng tham khảo, nhất là nhìn từ góc độ cải cách thể chế và tạo ra các mũi đột phá. Trong bối cảnh TPHCM đang có chủ trương hình thành khu kinh tế đặc biệt ở đây nhằm tạo ra những

đột phá về thể chế và CSHT thì lại càng đáng tìm hiểu hơn. Ở mô hình này, một doanh nghiệp đã đóng vai trò pha trộn giữa mục tiêu tạo ra lợi nhuận thông thường, nhưng cũng có nhiều thời điểm hay trường hợp đóng vai trò là một tổ chức hay thể chế giải quyết những vấn đề hay công việc của khu vực công.

Một vùng đất mà lúc đó không ai nghĩ có thể làm gì, sau hai thập kỷ đã trở thành một vùng đô thị phát triển năng động và tạo ra giá trị gia tăng rất lớn cho Việt Nam. Hình hài của sự phát triển năng động được cấu thành từ: (1) một khu đô thị khang trang, kiểu mẫu và đáng sống nhất ở Việt Nam; (2) một KCX đầu tiên nhưng có thể nói là thành công nhất Việt Nam với kim ngạch xuất khẩu năm 2013 lên đến 4 tỷ USD; (3) khu đô thị cảng Hiệp Phước tạo ra những tiền đề phát triển cho chiến lược hướng ra biển đông của TPHCM; và (4) KCN Long Hậu tạo tiền đề liên kết khu vực mà nó có thể là nhân tố phá vỡ bế tắc trong việc liên kết vùng hiện nay. Nhìn về góc độ tài chính và ngân sách, nhà nước gần như không phải bỏ vốn nhưng kết quả đã có một doanh nghiệp thuộc diện quy mô của TPHCM. Phần ngân sách thu được bao gồm các khoản thuế và lợi nhuận từ phần vốn góp từ Liên doanh Phú Mỹ Hưng đã trên dưới 1 tỷ đô-la Mỹ. Có lẽ đây là dự án đầu tư nước ngoài mang lại nguồn thu ngân sách lớn nhất cho Việt Nam, ngoại trừ những dự án khai thác tài nguyên.

Tuy nhiên tài sản hay giá trị lớn nhất đối với Việt Nam từ sự phát triển khu nam Sài Gòn chính là nhân tố tiên phong trong cải cách và tạo mũi đột phá cho TPHCM nói riêng và cả nước nói chung, nhất là trong bối cảnh Việt Nam cần tạo ra các mũi đột phá về cải cách thể chế, phát triển CSHT và nguồn nhân lực như hiện nay. Nam Sài Gòn dường như đã đạt được cả ba đột phá. Để có thể rút ra những bài học cho việc tạo ra các mũi đột phá, bài viết sẽ lùi về quá khứ khoảng một thập kỷ, tức là vào thời điểm hình thành Cholimex.

Trong bối cảnh nền kinh tế tri thức do tác động của mô hình kinh tế kế hoạch, TPHCM đã đi tiên phong trong việc “xé rào” để tạo ra Đổi mới vào năm 1986. Những thành tựu của Thành phố trong giai đoạn này được thể hiện rất rõ trong tác phẩm: “*Mười năm TPHCM*” của cố Tổng Bí thư Nguyễn Văn Linh (1985) mà lúc đó ông là Bí thư Thành ủy TPHCM. Bộ chính trị đã vừa phê bình Thành phố đi chệch hướng nhưng cũng thừa nhận vai trò quan trọng và đánh giá những kết quả Thành phố đạt được trong Nghị quyết 01-NQ/TW ngày 14/9/1982. Cùng với nhiều công ty xuất nhập khẩu khác (các IMEX), Công ty XNK Chợ Lớn (Cholimex) đã đóng vai trò quan trọng trong việc tháo gỡ những nút thắt thể chế của Thành phố để khơi thông ngoại thương lúc đó. Cholimex cùng với các Imex khác đã thực hiện những giải pháp ngoại thương sáng tạo như hàng đổi hàng tại phao số không để tạo nguồn hàng không chỉ cho TPHCM mà còn cho cả nước. Nhóm các nhà nghiên cứu (Nhóm thứ Sáu) với sự hỗ trợ của Cholimex đã đóng vai trò lớn trong một số chính sách cải cách quan trọng của Việt Nam và đặc biệt là nghiên cứu về mô hình KKT, KCX để làm nền tảng cho việc ra đời Chương trình Khu công nghiệp Xuất khẩu Tân Thuận, tiền thân của IPC ngày nay.

Kể từ khi ra đời đến nay, IPC đã đóng hai vai, vừa là một doanh nghiệp vừa là một cơ quan nghiên cứu và thử nghiệm chính sách mới của TPHCM. Nói cách khác đây là một loại hình công ty phát triển đô thị phổ biến ở nhiều địa phương trên thế giới. Việc thành lập Hiệp hội xuất khẩu (Infotra) là hình thức sáng tạo để tạo nguồn kinh phí cho Chương trình Tân Thuận. Trong giai đoạn này đóng vai trò là cơ quan nghiên cứu và thử nghiệm chính sách về mô hình KCX để làm nền tảng cho KCX Tân Thuận chính thức được cấp phép đầu tư vào năm 1991. Kể từ khi KCX Tân Thuận ra đời, theo thời gian đã có sự phát triển vượt bậc và đạt được kết quả như ngày hôm nay với những nhân tố rất mới mà có thể áp dụng hoặc mở rộng như: (1) mô hình kết hợp doanh nghiệp với cơ quan nghiên cứu và thử nghiệm chính sách, (2) việc tạo dựng nên một doanh nghiệp quy mô hay mô hình mà không cần vốn hay nguồn lực ban đầu của nhà nước, (3) quản lý đô thị của Phú Mỹ Hưng. Những thành công về khía cạnh tài chính của mô hình IPC

chỉ là kết quả tất yếu của một cách làm và cách tiếp cận mới. Tuy nhiên, những trục trặc hay cản trở cho mô hình IPC lại xuất phát từ thành công của doanh nghiệp này ở khía cạnh tài chính. Khi các kết quả tài chính trở nên rất tốt thì IPC lại chỉ được xem như một doanh nghiệp thuần túy để tạo ra các nguồn thu cho địa phương như bao doanh nghiệp thành công khác – những con gà đẻ trứng vàng cho ngân sách.

Phát triển khu nam Sài Gòn mang yếu tố của một siêu dự án mà ở đó có thể tìm thấy các yếu tố cơ bản để một dự án thành công giống như Batam của Indonesia hay một số yếu tố trong việc phát triển ĐKKT ở Trung Quốc. Năm nhân tố tạo ra sự thành công của dự án gồm:

Thứ nhất, vị trí đóng vai trò vô cùng quan trọng. Lúc đó ít người nghĩ nam Sài Gòn sẽ thành công. Tuy nhiên, cũng giống nhưng thuận lợi hơn Bình Dương, nam Sài Gòn được thừa hưởng toàn bộ CSHT, nguồn nhân lực chất lượng cao cũng như thị trường rộng lớn của vùng TPHCM. Đây là những yếu tố hết sức cơ bản.

Thứ hai, liên minh ủng hộ và triển khai dự án có uy tín và quyết tâm cao. Các lãnh đạo Trung ương gồm các ông Võ Văn Kiệt, Phan Văn Khải đến lãnh đạo cao nhất của TPHCM gồm Bí thư Thành ủy Võ Trần Chí, Chủ tịch Nguyễn Vĩnh Nghiệp, Phó chủ tịch Phạm Chánh Trực cùng nhiều người khác đã ủng hộ dự án này. Sự quyết tâm trong việc triển khai phát triển khu nam Sài Gòn để tìm hướng đi mới cho kinh tế TPHCM ở cuối thập niên 1990 và đầu thập niên 2000 đã được thể hiện rất rõ bằng những quyết sách và việc làm cụ thể. Ví dụ, lãnh đạo Thành phố sẵn sàng tạm thời đóng những vị trí và vai trò khác nhau để thúc đẩy dự án. Với uy tín của những người lính, những người anh hùng trở về xây dựng quê hương sau chiến tranh có tác động và tâm ảnh hưởng rất lớn. Điều này cùng với cách làm hợp lý đã giúp cho việc giải tỏa và thu hồi đất trong giai đoạn đầu – một yếu tố then chốt rất đơn giản do có sự đồng thuận cao. Nói chung liên minh ủng hộ và uy tín, tính chính trực của những người trong liên minh là một yếu tố then chốt quyết định đến sự thành công của dự án.

Thứ ba, cơ chế chia sẻ và chuyển giao gánh nặng rủi ro ở khu vực công. Trong bối cảnh bắt đầu đổi mới vào cuối thập niên 1980, sẽ rất rủi ro cho những người tham gia triển khai những thử nghiệm mới, nhất là những vấn đề có liên quan đến yếu tố nước ngoài và đất đai. Đây là lần đầu tiên một diện tích đất lớn được chuyển giao cho đối tác nước ngoài sau những cuộc chiến tranh giữ đất, giữ nước hết sức khốc liệt. Điều này rất khó chấp nhận về mặt chính trị và tư tưởng. Hơn thế, ở thời điểm bấy giờ, dường như chưa có các khuôn khổ luật pháp luật cho những hoạt động như vậy. Trong bối cảnh như vậy, rất khó để lãnh đạo Thành phố đứng ra ủng hộ công khai ý tưởng tìm kiếm đối tác nước ngoài xây dựng KCX Tân Thuận và phát triển khu Nam Sài Gòn ngay từ ban đầu, nhất là khi Thành phố đang triển khai một chương trình chính thức cho dù sự tiên triển từ chương trình chính thức này vào lúc đó đang không được như ý. Hơn thế, sự hiểu biết về kinh tế thị trường của nhiều người còn rất hạn chế. Tuy nhiên, áp lực thực thi cái mới để giải quyết khó khăn trước mắt là việc phải làm, do vậy nếu có ai đó đứng ra thử nghiệm các ý tưởng mới thì hoàn toàn có thể nhận được sự ủng hộ không chính thức của lãnh đạo Thành phố bởi vì nếu thử nghiệm không thành công thì việc ủng hộ như vậy sẽ giúp giảm thiểu rất nhiều rủi ro, trong khi nếu thành công thì nó sẽ giúp cho người ủng hộ hoàn thành tốt hơn nhiệm vụ của mình.

Thứ tư, cấu trúc đặc biệt trong sở hữu cũng như mục tiêu của phía đối tác Đài Loan. Do rủi ro quá cao nên cấu trúc sở hữu của công ty CT&D là một yếu tố quan trọng. CT&D thực ra là công ty được thành lập bởi Quốc Dân Đảng, Đảng cầm quyền ở Đài Loan lúc bấy giờ với mục đích tìm kiếm các cơ hội đầu tư bên ngoài. Tổng công ty Đầu tư Trung ương của Quốc dân Đảng (CIC-KMT) sở hữu 75% cổ phần, phần còn lại thuộc về 3 nhà đầu tư cá nhân mà trong đó ông Lawrence S. Ting, một cựu chiến binh đã tốt nghiệp ở Trường đại học Columbia nổi

tiếng của Hoa Kỳ, là con rể của một bộ trưởng tài chính sở hữu 10% và được giao giữ chức chủ tịch hội đồng quản trị công ty. Một trong những lý do để Đài Loan tìm kiếm cơ hội đầu tư quốc tế là nhằm tăng cường mối quan hệ và ảnh hưởng của mình nhằm củng cố vị trí quốc tế trong bối cảnh vị trí quốc gia chính thức của họ dần mất đi và những căng thẳng ở eo biển Đài Loan vẫn tiếp tục leo thang. Trong bối cảnh như vậy, có thể giải thích được lý do để Quốc dân Đảng có thể bỏ tiền vào những khoản đầu tư rủi ro như vậy không chỉ vì lý do tài chính mà nó còn có yếu tố chính trị, an ninh quốc gia cũng như những lý do khác. Tuy nhiên, do sự thay đổi chính trường trong nước, năm 1994, Quốc Dân Đảng đã rút toàn bộ phần vốn của mình khỏi CT&D trong khi Công ty này đã đầu tư khoảng 97 triệu đô-la vào các dự án ở Việt Nam.

Việc phần lớn nguồn vốn ban đầu thuộc sở hữu của Quốc dân Đảng đóng vai trò hết sức quan trọng. Trong giai đoạn ban đầu, rõ ràng nếu có rủi ro tài chính xảy ra, thì Quốc Dân Đảng sẽ là người chịu thiệt hại chủ yếu. Ở thời điểm Quốc Dân Đảng rút khỏi CT&D, các thông tin liên quan đến dự án và các thủ tục liên quan dường như đã được giải quyết nên hiệu quả của dự án đã khá rõ nên các nhà đầu tư cá nhân tiếp tục tìm mọi cách để có nguồn tài trợ triển khai dự án. Hơn thế, đối với bên cho vay, ở thời điểm năm 1994, rủi ro đối với những khoản vay sẽ thấp hơn nhiều so với trước đó vì hiệu quả dự án đã có thể thẩm định được ở mức độ tin cậy cao. Nói chung rủi ro ở thời điểm trước và sau khi Quốc Dân Đảng rút vốn khỏi CT&D giống như rủi ro của một dự án ở thời điểm trước và sau khi nó được xây dựng. Sau khi xây dựng xong, nếu dự án vận hành tốt và có nguồn khách hàng tiềm năng thì rủi ro gần như được loại bỏ. Việc tham gia của đối tác Đài Loan, bên có lợi ích từ việc thực hiện dự án thành công với quyền tự chủ cao cũng như những yếu tố khác giúp dự án thành công.

Thứ năm, vai trò của những doanh nhân công. Vai trò của những người trực tiếp thực hiện dự án là ông Phan Chánh Dưỡng và Lawrence Ting. Trong giai đoạn đầu, ông Phan Chánh Dưỡng cùng với các đồng nghiệp đã phải xử lý rất nhiều vấn đề để dự án có thể được đưa vào chương trình thử nghiệm, tìm kiếm đối tác cũng như việc triển khai sau này. Kể từ khi vào Việt Nam, ông Ting đã đưa ra nhiều ý tưởng sáng tạo. Ví dụ, một trong những yếu tố quan trọng dẫn đến sự hình thành một đô thị kiểu mẫu ngày nay đó chính là việc tổ chức cuộc thi quy hoạch có tính chất quốc tế và sau khi chọn được mô hình quy hoạch chính thức, các kế hoạch sau này đã được tuân thủ một cách nghiêm ngặt. Việc này chủ yếu do ông Ting chỉ đạo thực hiện.

Tóm lại, sự ủng hộ và quyết tâm mạnh mẽ của các lãnh đạo cao nhất của Việt Nam cũng như của TPHCM cùng với sự theo đuổi đến cùng của những người triển khai dự án và một số yếu tố đặc biệt tạo nên sự thành công của việc phát triển khu nam Sài Gòn ở TPHCM. Có một yếu tố hết sức quan trọng cần lưu ý khi xem xét kinh nghiệm này đó chính là việc nghiên cứu tìm hiểu dự án, ý tưởng này đã được tiến hành thông qua một nhóm nhỏ những trí thức và những người liên quan mà đứng đầu là ông Phan Chánh Dưỡng. Nhóm thứ Sáu của ông cùng một số bạn bè đã thường xuyên trao đổi tìm tòi những vấn đề mới có thể áp dụng cho nền kinh tế Việt Nam. Các ý tưởng, các chương trình đã được tìm hiểu rất kỹ và sau đó đã được ủng hộ rất mạnh mẽ của những người đứng đầu Thành phố cũng như một số lãnh đạo ở Trung ương. Cách thức tạo ra các ý tưởng và tìm kiếm các nhà đầu tư có ý nghĩa hết sức quan trọng đến sự thành công của dự án và là những kinh nghiệm rất đáng tham khảo.

11.1.3 Bình Dương

Chỉ sau hai thập kỷ Bình Dương đã có sự bứt phá ngoạn mục và trở thành một trong những địa phương thành công nhất Việt Nam sau 30 năm đổi mới. Được tách từ tỉnh Sông Bé năm 1997, sự thần kỳ Bình Dương đã xảy ra nhờ chính sách tập trung thu hút phát triển công nghiệp và tận dụng được cả thiên thời, địa lợi, nhân hòa. Tuy nhiên, ba yếu tố này hiện đang có trực tiếp nên cũng đã ảnh hưởng đáng kể đến vị trí và vai trò của Bình Dương trong thời gian gần đây.

Thứ nhất, về yếu tố thiên thời, từ đầu thập niên 1990, Sông Bé (trước khi tách thành Bình Dương và Bình Phước) đã có những chính sách cởi mở để đón làn sóng đầu tư nước ngoài khi Việt Nam bắt đầu mở cửa. Thời điểm Bình Dương tách tỉnh cũng là thời điểm đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, nhất là khu vực miền Đông Nam Bộ bắt đầu sôi động. Đây là thời điểm vàng mà Bình Dương đã tận dụng được. Hơn thế, ở thời điểm tách tỉnh nên Bình Dương đã có thể triển khai các chính sách hay mô hình mới mà không vấp phải sự kháng cự mang tính cố hữu của hệ thống hiện tại. Tuy nhiên, kể từ khi cuộc khủng hoảng tài chính sau đó là suy thoái kinh tế toàn cầu xảy ra và những trục trặc kinh tế vĩ mô của Việt Nam kể từ sau khi gia nhập WTO vào năm 2007, những yếu tố thời cơ đã không còn được như trước. Đặc biệt, sự kiện xảy ra trong tháng 05/2014 đang gây ra các tác động hết sức tiêu cực cho môi trường kinh doanh của Bình Dương nói riêng, Việt Nam nói chung. Yếu tố thời cơ của Bình Dương đang bị ảnh hưởng nghiêm trọng.

Thứ hai, về yếu tố địa lợi, Bình Dương nằm trong vùng TPHCM và ngay cạnh TPHCM, đầu mối thị trường và cũng là trung tâm kinh tế và thương mại lớn nhất Việt Nam và có thể xem là có tầm cỡ trong khu vực. Bản thân Bình Dương không có CSHT nào đáng kể, nhưng Bình Dương có thể sử dụng các hạ tầng sẵn có ở các địa phương lân cận, nhất là TPHCM với hệ thống cảng biển và sân bay kết nối quốc tế và nguồn nhân lực tốt nhất Việt Nam. Điều đặc biệt là chi phí về đất đai ở Bình Dương rất rẻ và có thể thu hồi khá dễ dàng. Đây là điều kiện rất thuận cho việc thu hút các doanh nghiệp sản xuất. Tuy nhiên, yếu tố địa lợi gần đây đã bắt đầu xảy ra trục trặc khi mà chi phí đất đai cũng như các chi phí khác bắt đầu gia tăng cộng với những tắc nghẽn trong kết nối với các địa phương khác, nhất là TPHCM.

Thứ ba, về yếu tố nhân hòa, nội bộ Bình Dương đã có được sự thống nhất nhất định. Hơn thế, hai trong ba trụ cột của các liên minh tăng trưởng là nhà nước và các doanh nghiệp đã có sự kết nối và phối hợp ăn ý. Đây là yếu tố vô cùng quan trọng. Trong trường hợp Bình Dương, đáng chú ý nhất là chủ đầu tư của khu công nghiệp Việt Nam – Singapore cũng như sự tham gia của một số doanh nghiệp trong nước khác trong giai đoạn ban đầu như Becamex hay Thành Lễ. Mới đây VSIP vừa tổ chức kỷ niệm 20 năm thành lập. Việc có mặt của nhà đầu tư này có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với sự phát triển của Bình Dương trong hơn hai thập kỷ qua. Đây chính là những đối tác có lợi ích dài hạn trong việc thành công chương trình và họ cũng là đối tác đóng vai trò hết sức tích cực trong quá trình triển khai các ý tưởng và với vị thế của mình họ cũng là một thành phần rất mạnh trong liên minh. Hơn thế, những doanh nghiệp và cách kinh doanh như VSIP thường tiếp cận theo cụm ngành hay tạo ra một hệ sinh thái với đầy đủ các yếu tố cần thiết để cho các ngành liên quan trong hệ sinh thái đó phát triển. Điều này đang tạo ra lợi thế rất lớn cho Bình Dương trong việc thu hút các ngành công nghiệp.

Với các điều kiện về thiên thời, địa lợi và nhân hòa nêu trên, nhiều chính sách hợp lý đã được triển khai để tạo ra một môi trường kinh doanh thông thoáng cho các doanh nghiệp mà nó được thể hiện trong chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, Bình Dương luôn đi đầu về sự năng động sáng tạo, cải thiện tính minh bạch và giảm chi phí không chính thức. Bình Dương cùng với Đà Nẵng luôn chia nhau vị trí thứ nhất và thứ hai trong giai đoạn 2005-2009.

Tuy nhiên, yếu tố nhân hòa dường như đang bị ảnh hưởng ở Bình Dương khi những sự cố xảy ra với những người đứng đầu địa phương ngày một nhiều hơn và tình trạng cơm không lành, canh không ngọt giữa một số doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong nền kinh tế của tỉnh với chính quyền đang gây tổn hại rất lớn đến môi trường kinh doanh. Một trở ngại khác là hệ thống hiện tại đã đi vào trạng thái ổn định nên việc muốn giữ nguyên tình trạng hiện hữu (status quo) và kháng cự với cái mới là rất dai dẳng và mạnh mẽ. Những trục trặc ở Bình Dương trong thời gian gần đây đã được thể hiện rất rõ với việc chỉ số năng lực cạnh tranh liên tục đi xuống với xếp hạng trong 5 năm gần đây lần lượt là 23, 27, 25, 4 và 14. Cho dù đã có những cải thiện

đáng kể trong hai năm gần đây, nhưng những vấn đề tiềm ẩn vẫn luôn thường trực. Những trục trặc của Bình Dương đang được bộc lộ giống như căn bệnh của hầu hết các địa phương khác.

Bình Dương đã từng rất năng động với việc triển khai nhiều chính sách phù hợp đã tạo nên sự thần kỳ của địa phương này. Tuy nhiên, những yếu tố đặc thù hay đặc biệt của đặc khu kinh tế Bình Dương đã dần mai một mà thay vào đó là những vấn đề cố hữu của hệ thống. Tạo ra một nhân tố mới thường rất khó và mất rất nhiều thời gian. Tuy nhiên, việc phá hủy nó thường rất chóng vánh và hậu quả thường rất nặng nề.

11.1.4 Câu chuyện Bắc Ninh với Samsung

Năm 2004, khi giáo sư David Dapice cùng các đồng tác giả triển khai nghiên cứu “*Lịch sử hay chính sách: Tại sao các tỉnh phía Bắc không tăng trưởng nhanh hơn?*” tại Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (FETP) vào cuối năm 2003 thì Bắc Ninh chưa có một đồng vốn FDI nào. Các tác giả đã đánh giá về Bắc Ninh như sau:

Tỉnh Bắc Ninh, trước đây là một phần của tỉnh Hà Bắc cùng với Bắc Giang, có địa điểm thuận tiện hơn và lượng đầu tư tư nhân (đầu tư thực sự theo Luật Doanh nghiệp) ngang bằng với mức chung của cả nước. Tỉnh còn có một lịch sử các làng nghề thủ công và truyền thống kinh doanh. Mặc dù số lượng việc làm chính thức tăng ít nhưng các làng nghề thủ công đã tạo được 50.000 việc làm trong những năm qua, tuy chỉ trong các cơ sở sản xuất nhỏ. Các làng nghề này cũng là nguồn tạo kim ngạch xuất khẩu chủ yếu. FDI gần đây ở mức khá thấp. Bắc Ninh có vị trí thuận lợi, nằm trên trục đường sang Trung quốc, gần các cảng biển lớn và Hà Nội. Tuy nhiên, có lẽ do có sẵn những ưu thế này, lãnh đạo tỉnh bắt đầu chọn lọc các loại hình doanh nghiệp được cấp phép kinh doanh tại tỉnh. Các doanh nghiệp lớn được chọn thường có mối liên hệ với nhà nước. Các doanh nghiệp đã đăng ký vào khu công nghiệp của tỉnh không phải chỉ toàn các nhà đầu tư thực sự hoạt động.

Tuy nhiên, đến hết tháng 6 năm 2016, Bắc Ninh đã xếp thứ bảy cả nước về vốn đầu tư FDI đăng ký. Giống như Bình Dương đầu những năm 2000, thì Bắc Ninh là cái tên được nhắc đến thường xuyên nhất trong những năm gần đây về sự vươn lên trong thu hút FDI. Câu chuyện của Bắc Ninh chính là cách làm với sự chung lưng đấu cật của chính quyền với các nhà đầu tư, với sự quyết tâm của đội ngũ lãnh đạo của Tỉnh và một số người liên quan.

Câu chuyện Bắc Ninh có vị trí địa lý thuận lợi nhưng không thể phát triển cũng với những áp ụ, ý tưởng mới đã được thảo luận khá nhiều, trong đó có một người theo học tại FETP mang về địa phương để trao đổi với những người liên quan. Cơ hội đã đến vào năm 2007 khi Samsung tìm kiếm các cơ hội đầu tư tại Việt Nam. Vấn đề then chốt nằm ở chỗ người thật việc thật và quyết tâm của lãnh đạo Tỉnh. Theo như kể lại, sau khi tiếp xúc với Samsung và nhận được yêu cầu giới thiệu người có thể hỗ trợ doanh nghiệp trong các vấn đề liên quan, Chủ tịch UBND Tỉnh đã quyết định cử cán bộ nêu trên trực tiếp làm cố vấn hỗ trợ Samsung triển khai các vấn đề liên quan, nhất là việc giải quyết các thủ tục đầu tư để triển khai dự án.

Để vượt qua những cản trở do sự quan liêu và chậm chạp của hệ thống, những cán bộ liên quan đến dự án này đã cùng với doanh nghiệp gặp trực tiếp các đầu mối liên quan để tháo gỡ các vướng mắc (thậm chí là hỗ trợ những cơ quan hay người trực tiếp thụ lý hồ sơ soạn thảo các văn bản hay tài liệu cần thiết cũng như chung tay giải quyết các vấn đề liên quan). Việc này đã rất hiệu quả giúp giải quyết các vấn đề này sinh một cách nhanh chóng.

Nếu cứ theo đúng các quy định và trình tự thì như hầu hết các địa phương khác trong cả nước, chẳng có điều gì xảy ra cả. Tuy nhiên, giống như những nơi đã gặt hái được thành công, Bắc Ninh đã rất linh hoạt xử lý các tình huống liên quan đồng thời áp dụng rất nhiều cách thức linh hoạt để tranh thủ sự ủng hộ cũng như sự linh hoạt của các cơ quan, cá nhân liên quan trong quá trình triển khai dự án.

Ở mỗi thời điểm, có rất nhiều ràng buộc và rào cản, nếu cứ theo các quy trình thông thường thì gần như tất cả các nhà đầu tư đều nản lòng. Do vậy, Tỉnh cùng nhà đầu tư đã đưa ra những cam kết và thỏa thuận cụ thể để có thể triển khai dự án.

Một vấn đề liên quan khác đó chính là sự phối hợp và chia sẻ kinh nghiệm, cách làm và tầm nhìn của doanh nghiệp và chính quyền. Theo như chia sẻ của những người trực tiếp triển khai dự án, rất khó để tỉnh có thể hình dung ra những vấn đề liên quan đến một dự án có quy mô mấy tỷ đô-la và yêu cầu hàng mấy chục nghìn lao động. Chính nhà đầu tư đã chia sẻ kinh nghiệm của họ ở các nơi khác về chuẩn bị tất cả các yếu tố liên quan như đời sống cũng như chỗ ở cho hàng chục nghìn lao động và cả những vấn đề về giới ...

Cạnh tranh là một yếu tố khác tạo ra sự thành công của Bắc Ninh khi các công ty đầu tư phát triển các khu công nghiệp được giao những khu đất đủ lớn để có thể đầu tư đồng bộ cơ sở hạ tầng và phân loại các loại hình đầu tư không xung đột và ảnh hưởng lẫn nhau (ví dụ thuốc lá không thể cạnh nhà máy bia), nhưng số lượng nhà đầu tư và loại hình sở hữu cũng đa dạng để tránh những trục trặc do độc quyền gây ra. Cạnh tranh lành mạnh đã được tạo ra đã giúp cho Bắc Ninh có được cơ sở hạ tầng tốt, với giá phải chăng đáp ứng nhu cầu của các nhà đầu tư.

Theo những người trực tiếp triển khai dự án thì có sự đồng thuận chung về bốn yếu tố thành công của việc thu hút đầu tư tại Bắc Ninh nói chung, dự án Samsung nói riêng. *Thứ nhất*, sự quyết tâm của lãnh đạo địa phương, nhất là người đứng đầu. *Thứ hai*, lợi thế vị trí của Bắc Ninh ngay cạnh Hà Nội với cơ sở hạ tầng kỹ thuật, nhất là giao thông được xây dựng khá đồng bộ. *Thứ ba*, sự gắn kết với Trung ương thông qua những người Bắc Ninh đang làm việc và công tác ở Trung ương cũng như là những người có tầm ảnh hưởng. *Thứ tư*, chính là môi trường văn hóa với những làn điệu quan họ mượt mà và sự ôn hòa của thời tiết khí hậu.

Bốn yếu tố nêu trên cũng chính là những yếu tố cơ bản tạo ra sự thành công của Bắc Ninh nhìn theo các nguyên lý phát triển địa phương. *Thứ nhất*, đó chính là vị trí, vị trí và vị trí. Điều này đã được minh chứng từ rất nhiều thí dụ nêu trên. *Thứ hai* chính là các doanh nhân công cộng hay tinh thần doanh nhân công cộng. Không chỉ với người đứng đầu mà một số người khác đã đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc triển khai dự án. Những người này đã sẵn sàng dấn thân để làm cho bằng được các ý tưởng. *Thứ ba* là sự chung lưng đấu cật của chính quyền và doanh nghiệp hay sự tham gia tích cực của đối tác có lợi ích dài hạn là chính các doanh nghiệp. Lợi ích của việc đầu tư hàng tỷ đô la là rất lớn nên các doanh nghiệp mà đặc biệt là Samsung đã tham gia một cách tích cực và chủ động trong quá trình triển khai. *Cuối cùng* chính là sự hình thành và ủng hộ của một liên minh rộng lớn với sự tham gia của các lãnh đạo và đội ngũ giúp việc từ trung ương đến địa phương và cả doanh nghiệp. Những điều này đã giúp Bắc Ninh trở thành điểm rất sáng chỉ sau chưa đầy một thập kỷ.

11.1.5 Câu chuyện Vĩnh Phúc với Honda và Toyota

Trong nghiên cứu của Dapice và đồng tác giả năm 2004 đã nhận xét về Vĩnh Phúc như sau:

Hệ thống đường của Vĩnh Phúc tuy kém hơn song lại tạo được nhiều việc làm hơn so với Bắc Ninh. FDI thu hút được còn cao hơn cả mức bình quân của cả nước, song lại

hầu hết tập trung vào các ngành được bảo hộ. Đầu tư tư nhân tuy vẫn còn thấp nhưng tăng nhanh. Các doanh nghiệp tư nhân trong tỉnh cho biết lãnh đạo tỉnh rất nhiệt tình và thân thiện giúp đỡ các doanh nghiệp giải quyết khó khăn. Cũng như Bắc Giang, Vĩnh Phúc là tỉnh mới được tách từ năm 1997, còn nghèo và dựa vào nông nghiệp là chính. Tuy vậy ngay từ đầu lãnh đạo tỉnh đã quyết định thân thiện với doanh nghiệp. Và qua thời gian, hướng đi này đã được thể hiện qua các hoạt động ngày càng gia tăng của khối tư nhân mặc dù xuất phát điểm rất thấp.

Theo lời kể của những người trực tiếp tham gia quá trình mời gọi Honda và Toyota thì việc tận dụng các mối quan hệ với các đầu mối xúc tiến đầu tư cũng như các cơ quan, cá nhân liên quan ở Trung ương đóng vai trò quyết định. Do ảnh hưởng của thời bao cấp, trông chờ vào trung ương và cách làm theo cơ chế thị trường chưa thực sự phổ biến ở miền Bắc. Do vậy, sự giới thiệu và hỗ trợ của Trung ương đối với các địa phương ở miền Bắc trong những năm cuối thập niên 1990 và đầu 2000 là hết sức quan trọng. Vĩnh Phúc đã tận dụng được lợi thế này và có được hai nhà đầu tư rất lớn. Tuy nhiên, kể từ đó đến nay, việc thu hút các nhà đầu tư nước ngoài đã không thực sự có những đột biến, trong khi khu vực kinh tế trong nước vẫn chỉ có những vai trò hết sức khiêm tốn.

11.2 KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

11.2.1 Hàn Quốc với POSCO

Đối với ngành thép, vào thập niên 1960, trong mắt của nhiều người, Hàn Quốc chỉ là một nước nghèo đang phải khắc phục hậu quả chiến tranh và gần như không có quặng sắt, nên việc xây dựng nhà máy thép tích hợp là điều không tưởng. Ở thời điểm Công ty Thép Pohang (POSCO) được thành lập (1968), sản lượng thép được sản xuất trong nước của Hàn Quốc chỉ là 372 nghìn tấn, trong khi lượng tiêu thụ lên đến 907 nghìn tấn và nhập khẩu chiếm đến 59% nhu cầu. Hơn hai thập kỷ sau, cho dù khởi đầu từ con số không, POSCO đã trở thành “người khổng lồ” trong ngành thép thế giới và là trụ cột của ngành thép Hàn Quốc. Năm 1990, POSCO xếp thứ 3 thế giới với sản lượng 16,2 triệu tấn năm và chiếm 70% lượng sản xuất và 77,5% lượng tiêu thụ thép của Hàn Quốc. Năm 2013, sản lượng của POSCO đạt 38,4 triệu tấn, bằng đến 58% lượng thép được sản xuất (66,1 triệu tấn) và 74,4% lượng tiêu thụ thép của Hàn Quốc – nước xếp thứ 6 thế giới về sản lượng sản xuất nhưng xếp thứ ba thế giới về xuất khẩu thép với tỷ lệ xuất khẩu lên đến 43% tổng sản lượng sản xuất trong nước. POSCO đã và đang là một trong những nhà sản xuất thép cạnh tranh nhất thế giới trong khoảng hai thập niên qua. Có ít nhất năm yếu tố then chốt tạo ra sự thành công của POSCO nói riêng, ngành thép Hàn Quốc nói chung.

Thứ nhất, sự hỗ trợ và quyết tâm của Chính phủ Hàn Quốc khi mà Tổng thống Park Chung Hee đã dám chấp nhận rủi ro chính trị của bản thân quyết định bình thường hóa quan hệ với Nhật Bản. 100 triệu đô-la Mỹ từ khoản bồi thường của Nhật Bản đã được sử dụng để đầu tư cho ngành thép. Hơn thế, công nghệ được nhập khẩu từ Nhật Bản và sự trợ giúp của đội ngũ chuyên gia nước này cũng đóng vai trò then chốt. Điều đáng chú ý là do không cảm thấy áp lực từ khả năng Hàn Quốc sẽ cạnh tranh với Nhật Bản nên nước này đã tận tình giúp đỡ để Hàn Quốc xây dựng ngành thép cũng như nhiều ngành công nghiệp quan trọng khác.

Thứ hai, việc để POSCO thành lập theo Luật Thương mại với cơ chế quản trị và điều hành như một công ty tư nhân đã dẫn đến thành công. Cho dù nhận được rất nhiều ưu đãi và hỗ trợ của Chính phủ, nhưng POSCO được vận hành theo cơ chế thị trường và không phải chịu những vấn đề cổ hữu của khu vực công.

Thứ ba, môi trường cạnh tranh đã làm cho POSCO nói riêng, các doanh nghiệp Hàn Quốc nói chung buộc phải hiệu quả. Thị trường trong nước nhỏ bé nên các doanh nghiệp của Hàn Quốc phải cạnh tranh với những người không lồ bên ngoài nên họ buộc phải trở nên hiệu quả. Hơn thế, cơ chế phân thưởng cho người làm tốt hay nói cách khác là nguồn lực hỗ trợ cho những doanh nghiệp hiệu quả đã buộc các doanh nghiệp Hàn Quốc phải cạnh tranh với nhau để giành lấy nguồn hỗ trợ này. Ngay đối với ngành thép, thay vì tạo điều kiện chỉ cho POSCO, cạnh tranh đã được Chính phủ Hàn Quốc khuyến khích ngay từ thập niên 1980 và cạnh tranh quyết liệt hơn vào thập niên 1990 giữa các doanh nghiệp sản xuất thép trong nước. Kết quả là phần thắng thuộc về các doanh nghiệp hiệu quả và nền kinh tế Hàn Quốc đã hưởng lợi.

Thứ tư, tinh thần doanh nhân công và sự quyết tâm của những người lãnh đạo trong ngành thép và lãnh đạo Hàn Quốc đóng vai trò cực kỳ quan trọng. Được xem là kiến trúc sư trưởng tạo ra sự thần kỳ Hàn Quốc, vai trò của Tổng thống Park Chung Hee là rất lớn. Tuy nhiên, đối với ngành thép, vai trò của Tướng về hưu Park Tae-Jun – người đứng đầu POSCO trong giai đoạn 1968-1992 - mới là người quyết định. Phong cách của một người lính cộng với lòng nhiệt thành, dám nghĩ, dám làm của Ông đã tạo ra sự kỳ diệu.

Thứ năm, nhà nước đã hạn chế tối đa vai trò của mình đối với quá trình vận hành của POSCO. Ngay từ khi thành lập, phần sở hữu của nhà nước chỉ có 56,2%; đến năm 1982 còn 32,7%, đến năm 1992 còn 20% và đến năm 1998 đã tư nhân hóa hoàn toàn. Lợi nhuận tích lũy của POSCO kể từ khi tư nhân hóa hoàn toàn đến nay vào khoảng 40 tỷ đô-la Mỹ. Nếu tư duy theo quan điểm của một số người ở Việt Nam hiện nay cho rằng nhà nước không nên bán các doanh nghiệp hiệu quả thì Chính phủ Hàn Quốc đã mất hàng chục tỷ đô-la Mỹ từ việc bán đứt POSCO. Tuy nhiên, Chính phủ Hàn Quốc đã hiểu rằng khu vực tư nhân thực hiện các hoạt động kinh doanh hiệu quả hơn họ. Đây là một trong những yếu tố tạo nên Kỳ tích sông Hàn. Sự thành công của ngành thép Hàn Quốc là một ví dụ về sự thành công của việc Nhà nước đóng vai trò chủ đạo nhưng kết hợp với tự do hóa và tuân thủ các quy luật hay cơ chế thị trường trong hoạt động kinh doanh.

Nhìn ở góc độ phát triển cụm ngành, POSCO không đơn giản là phát triển đơn độc mà nằm trong chiến lược phát triển các ngành công nghiệp nặng của Hàn Quốc. Ngay chỉ riêng ngành thép, POSCO đã cùng với Chính phủ Hàn Quốc và các đối tác liên quan tạo ra một hệ sinh thái hay một cụm ngành phát triển với đầy đủ các yếu tố cơ bản từ giáo dục, nghiên cứu phát triển, công nghiệp phụ trợ và nhiều thành tố liên quan khác. Kết quả này đã tạo ra sự thành công của cả một cụm ngành và trở thành một nền tảng cho sự cất cánh của nền kinh tế Hàn Quốc để chỉ trong một thời gian ngắn, Hàn Quốc có thể trở thành quốc gia phát triển.

Thực tế, thép POSCO chỉ là một phần trong chiến lược tạo ra sự thần kỳ bên dòng sông Hàn (Miracle on the Han River) mà Park Chung-hee cùng các đồng sự của ông đã đưa Hàn Quốc từ thế giới thứ ba sang thế giới thứ nhất trong một thời gian rất ngắn. Cho dù việc lựa chọn một số ngành kinh tế mũi nhọn là do chính Tổng thống Park Chung-hee, nhưng việc này đã trải qua một quá trình dài thông qua tương tác giữa những người làm trong khu vực công, những doanh nghiệp và đội ngũ trí thức của Hàn Quốc. Hàn Quốc đã tạo được môi trường mà ở đó các trí thức, những du học sinh trở về làm việc, nhất là trong lĩnh vực nghiên cứu giảng dạy là niềm tự hào của họ. Hơn thế, việc triển khai các dự án hay chương trình cụ thể như thế nào lại được giao phó cho những doanh nghiệp tư nhân hoặc một số doanh nhân công thực chất như Park Tae-jun nêu trên.

Hơn nữa, thành công của Hàn Quốc thường gắn với sự hình thành và phát triển của các cụm ngành với vai trò định hướng của nhà nước nhưng khu vực tư nhân lại đóng vai trò chủ đạo trong việc phát triển chúng. Rất nhiều ngành hay cụm ngành Hàn Quốc đã có thể leo lên đến

nấc thang cao nhất trên thế giới hiện nay như điện tử với Samsung, đóng tàu với Hyundai, sản xuất thép với Posco, xe hơi với Hyundai và Daewo. Sự thành công của Hàn Quốc được khởi đầu bằng những quyết sách đúng đắn và quyết tâm cao độ của người Hàn Quốc từ thời tổng thống Park Chung-hee với nền tảng dựa trên khu vực tư nhân.

11.2.2 Trung Quốc với chiến lược cải cách của Đặng Tiểu Bình

Xây dựng các khu kinh tế ở Trung Quốc gắn với cải cách dưới thời Đặng Tiểu Bình là rất đáng chú ý. Việc phát triển các đặc khu kinh tế của Trung Quốc nằm trong kế hoạch cải cách thể chế xây dựng một nước Trung Quốc mới của Đặng Tiểu Bình. Khi Mao Trạch Đông qua đời, Đặng Tiểu Bình lên nắm quyền, nhiều người đã nghĩ rằng việc làm đầu tiên của Đặng là tháo chân dung của Mao khỏi Thiên An Môn và xóa bỏ hệ thống của Mao. Tuy nhiên, Đặng hiểu rằng hệ thống hiện tại vẫn đang vận hành Trung Quốc. Gần 40 triệu đảng viên và hơn 80 triệu công chức Trung Quốc vẫn cần sống, nếu đập bỏ có khả năng gây ra đại loạn. Ông vẫn để cho hệ thống hiện tại vận hành với sự điều hành của Trần Vân, nhân vật thứ hai sau ông và là người theo thiên hướng bảo thủ còn bản thân ông thì tập trung tạo dựng cái mới.

Bảy yếu tố cơ bản tạo ra sự thành công của các ĐKKT Trung Quốc đã được Zeng (2011) tổng kết gồm: (1) tầm quan trọng của cam kết mạnh mẽ và tính thực tế từ lãnh đạo cao cấp của quốc gia; (2) các chính sách ưu đãi và tính tự chủ về mặt thể chế; (3) sự ủng hộ mạnh mẽ và tham gia một cách chủ động của các cấp chính quyền, nhất là việc tạo ra các hàng hóa công hay xử lý ngoại tác; (4) hợp tác công tư; (5) vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài; (6) chuỗi giá trị kinh doanh và mạng lưới xã hội; (7) liên tục học hỏi và nâng cấp công nghệ và (8) vị trí gần các trung tâm kinh tế lớn có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, việc phát triển các khu kinh tế ở Trung Quốc cũng đối mặt với nhiều thách thức gồm: (1) sự sụt giảm của các chính sách ưu đãi và vị thế danh tiếng; (2) các ĐKKT quá giống nhau và cạnh tranh lẫn nhau; (3) những vấn nạn về môi trường và xã hội. Nói chung, Trung Quốc đã thành công trong việc sử dụng các ĐKKT như các phòng thí nghiệm chính sách với một quyết tâm rất lớn của lãnh đạo tối cao của nước này với một môi trường tạo ra sự cạnh tranh giữa các địa phương và các đặc khu. Thành công của Trung Quốc là sự kết hợp với mô hình ĐKKT với cách tiếp cận từ trên xuống và cụm ngành với cách tiếp cận từ dưới lên.

Việc xây dựng các khu kinh tế với các cơ chế đặc biệt là để tránh hệ thống hành chính quan liêu, sự công kênh, kém hiệu quả của hệ thống hiện tại. Khi hệ thống hiện tại vẫn hoạt động thì Đặng tập hợp các nhân tố mới như Hồ Diệu Bang, Triệu Tử Dương và Giang Trạch Dân sau này để xây dựng các nhân tố mới. Các doanh nhân người Hoa ở Hồng Kông và những nơi khác trên thế giới là một nhân tố quan trọng giúp cho mô hình đặc khu kinh tế ở Trung Quốc Thành công vì họ chính là đối tác có lợi ích dài hạn từ việc triển khai các dự án thành công. Kết quả là các khu kinh tế đã thành công và các nhân tố mới đã phát huy tác dụng để tạo ra một nước Trung Quốc mới. Triết lý âm – dương đã được vận dụng nhuần nhuyễn ở đây. Một yếu tố tạo ra sự thành công của các khu kinh tế nói riêng và Trung Quốc nói chung là áp lực vượt ra cái bóng hay vấn đề hiện tại và áp lực trở thành một nước lớn của Trung Quốc. Hơn thế, việc cạnh tranh trong đội ngũ nhân sự, giữa các nơi, các vùng là một yếu tố vô cùng quan trọng. Đương nhiên, vai trò của Đặng Tiểu Bình cũng như các đồng sự của ông là then chốt.

Thực ra quá trình hình thành mô hình đặc khu kinh tế nói riêng và tiến trình cải cách nói chung ở Trung Quốc đã được Đặng Tiểu Bình cùng các đồng sự của ông chuẩn bị từ rất sớm. Ngay từ khi Mao Trạch Đông còn sống, vai trò của Đặng là có giới hạn nhưng ông đã chỉ đạo Hồ Diệu Bang phụ trách việc nghiên cứu những vấn đề và ý tưởng mới và có những sự thảo luận và mở rộng nhóm này. Các ý tưởng mới về phát triển kinh tế và cải cách đã được tham khảo cũng như tương tác với các doanh nhân người Hoa ở Hồng Kông thông qua các cơ quan đại diện của

Trung Quốc ở đó cũng như qua các đầu mối khác. Về bản chất, đây như một nhóm hành động và nghiên cứu ban đầu về các ý tưởng với sự tham gia quan trọng của các bên liên quan. Thứ hai, sự quyết tâm của những nhân vật chủ chốt đứng đầu là Đặng Tiểu Bình. Thứ ba, sự ủng hộ của một liên minh mạnh. Cuối cùng là sự tham gia của các đối tác có lợi ích dài hạn chính là các doanh nhân người Hoa ở bên ngoài.

Ngoài ra, một bài học hết sức quý giá có thể tham khảo từ cách thức cải cách ở Trung Quốc dưới thời Đặng Tiểu Bình là việc hạn chế sự chống đối của những đối tượng đang hưởng lợi từ hệ thống hiện tại bằng cách thức cải cách từ từ với những bước đi hợp lý.

11.2.3 Phát triển vùng Bắc New York và cụm ngành vật liệu bán dẫn nano⁵

Vào giữa thập niên 1990, vùng Bắc New York⁶ là một trong những vùng kinh tế yếu nhất của Mỹ. Các công ty lớn trong vùng lúc này phải sa thải hàng chục ngàn lao động, doanh nghiệp và người lao động cũng bỏ đi nơi khác tìm cơ hội tốt hơn. Trong giai đoạn 1995–1997, chênh lệch số lượng người xuất cư so với số lượng người nhập cư vào vùng Bắc New York là 169 ngàn người, và dân số vùng giảm với tỷ lệ khoảng 0,5%. Trong khi nền kinh tế Hoa Kỳ trong giai đoạn này tăng trưởng tương đối ổn định, kinh tế vùng Bắc New York trì trệ do sự thu hẹp của khu vực công nghiệp chế tạo. Trong giai đoạn 1990-96, việc làm ở vùng Bắc New York giảm 1,3% trong khi tỷ lệ tăng trưởng việc làm của cả nước Mỹ là 15%.

Nền kinh tế vùng Bắc New York có lợi thế cạnh tranh trong các ngành công nghệ với sự hiện diện của các trung tâm nghiên cứu và phát triển của các công ty như IBM, Corning và General Electric (GE). Bang New York cũng có hệ thống giáo dục tốt. Và đặc biệt quan trọng là, lãnh đạo bang đã có khả năng cam kết bền vững và nhất quán trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế lâu dài mặc dù đã trải qua nhiều thế hệ lãnh đạo. Chính nhờ thế, sự thành công của cụm ngành bán dẫn ở vùng Bắc New York đã trở thành một tình huống phát triển ngoạn mục trong lịch sử công nghiệp của nước Mỹ.

Là điểm xuất phát của ngành công nghiệp bán dẫn, cho đến nay Mỹ vẫn là nước đi đầu trong ngành công nghiệp này, cả về trình độ công nghệ và thị phần. Tuy nhiên, ngành này đối mặt với những thách thức mới khi các tiến bộ về công nghệ ngày càng đòi hỏi thu nhỏ vi mạch bán dẫn đến gần giới hạn vật lý. Chi phí R&D và chế tạo vật liệu bán dẫn leo thang đến chóng mặt.⁷ Đối mặt với áp lực đó, các công ty đã phải hợp tác với nhau và thuê ngoài đối với các chức năng nghiên cứu và sản xuất có chi phí và rủi ro cao nhất. Ngày càng nhiều công ty bán dẫn Mỹ không có nhà máy chế tạo và phải thuê các nhà máy sản xuất vật liệu bán dẫn gia công các thiết kế của mình.

Kể từ đầu những năm 1980, nhiều chính phủ trên thế giới bắt đầu tạo dựng và phát triển ngành công nghiệp bán dẫn, khiến cho vị trí dẫn đầu của Mỹ trong ngành này bị lung lay. Một thập kỷ sau, khi chức năng R&D và sản xuất bắt đầu tách biệt ngày càng lớn, các chính phủ đã tận dụng cơ hội khuyến khích xây dựng các nhà máy chế tạo vật liệu bán dẫn và thành lập các công ty dịch vụ thuê ngoài để phục vụ cho ngành công nghiệp này. Kết quả là hoạt động sản xuất đã dần dần dịch chuyển từ Mỹ sang các nước khác. Các nhà máy ở các nước này có lợi thế cạnh

⁵ Xem thêm Wessner (2013)

⁶ Thường được gọi là Upstate New York

⁷ Chi phí cho một cơ sở sản xuất tám bán dẫn theo công nghệ hiện tại là hơn 3 tỉ đô la và cho thế hệ công nghệ mới là 10 tỉ đô la hoặc cao hơn.

tranh về chi phí so với các nhà máy ở Mỹ do chính phủ các nước đó có nhiều ưu đãi về thuế và đầu tư lớn từ nhà nước. Thậm chí, gần đây, nhiều nước còn có chiến lược thu hút các nhà máy đặt tại Mỹ thành lập các cơ sở R&D và sản xuất ở nước họ.⁸ Chính vì thế, Mỹ chứng kiến sự dịch chuyển của khu vực sản xuất, và một phần khu vực R&D sang các nước khác, đặc biệt là các nước Đông Á. Đây là một nguy cơ cho ngành công nghiệp bán dẫn cũng như nền kinh tế Mỹ: Khi các nhà máy chuyển đi nơi khác đồng nghĩa với việc mất đi nhân lực và công nghệ cần thiết để vận hành chúng. Ngoài ra, chuỗi cung ứng phức tạp cần hỗ trợ cho việc chế tạo tấm bán dẫn và các hoạt động sản xuất khác cũng như các chức năng thử nghiệm thường dịch chuyển vị trí theo các nhà máy chế tạo.

Áp lực cạnh tranh ngày càng cao trong ngành bán dẫn đã mở ra một cơ hội cho các nhà hoạch định chính sách New York đảo ngược tình hình suy thoái kinh tế ở vùng Bắc New York. Đầu những năm 1990, thống đốc tiểu bang New York bấy giờ là George Pataki đã tập hợp một nhóm chuyên trách từ nhiều khu vực khác nhau nhằm vực dậy nền kinh tế Bắc New York. Nhóm chuyên trách đã xác định cần có một chiến lược tích hợp R&D, giáo dục và thương mại, với việc thành lập Trung tâm Xuất sắc dưới sự chỉ đạo của Thống đốc và sự tham gia của một trường đại học. Dựa trên đề xuất của IBM, nhóm chuyên trách của Thống đốc đã chọn công nghệ nano là mũi nhọn chiến lược trong nỗ lực này. Lựa chọn chiến lược này xuất phát từ mối liên kết chặt chẽ giữa công nghệ nano và các ngành công nghiệp khác, đặc biệt là đối với công nghiệp bán dẫn.

Tiểu bang New York từ lâu đã là một nơi có tiềm năng đón nhận ngành công nghiệp bán dẫn với các nhà máy sản xuất của IBM đặt tại East Fishkill từ những năm 1960. Mặc dù năng lực vi điện tử của IBM thuộc hàng đầu, đến thập niên 1980 công ty đã nhận ra chi phí và rủi ro của ngành vi điện tử đã leo thang, và mặc dù với nguồn lực và quy mô của mình, IBM cũng phải phụ thuộc nhiều hơn vào các nguồn cung ứng bên ngoài hoặc/và các thỏa thuận hợp tác để đảm bảo nguồn cung ổn định cho các thành phần công nghệ và hệ thống thông tin của mình. Chính vì thế IBM đã tích cực tham gia vào nhiều sáng kiến ngành và chính sách công để đối mặt với những thách thức ngày càng lớn của ngành này và đảm bảo có nền tảng ổn định gồm các nhà cung cấp có khả năng sản xuất thiết bị với số lượng và chất lượng mà công ty đòi hỏi. Một trong những sáng kiến quan trọng nhất là việc thành lập SEMATECH năm 1987⁹ đặt tại Mỹ, là một hiệp hội nghiên cứu có quỹ từ các doanh nghiệp trong ngành và từ các khoản tài trợ nghiên cứu của Liên bang với mục tiêu đẩy mạnh chất lượng sản xuất và năng lực cạnh tranh trong ngành chế tạo vật liệu bán dẫn của Mỹ.

Lãnh đạo bang New York đã nỗ lực đẩy mạnh vị trí của bang trong ngành vật liệu bán dẫn từ giữa những năm 1980 nhưng thất bại trong gói thầu trở thành địa điểm cho SEMATECH năm 1987. Năm 1988 Sáng kiến Nghiên cứu Sau đại học SUNY của Thống đốc Mario Cuomo đã hỗ trợ việc thành lập một chương trình vật liệu bán dẫn tiên tiến tại Trường Đại học tiểu bang New York tại thành phố Albany (SUNY Albany). Năm 1995, SUNY Albany khởi xướng nỗ lực tăng cường năng lực khoa học. Đầu những năm 2000, IBM và SUNY Albany đã hợp tác

⁸Năm 2006, Craig Barrett, CEO của Intel lúc đó đã nhận xét: “Chi phí xây dựng và trang bị một nhà máy sản xuất tấm bán dẫn khoảng 3 tỉ đô la. Chi phí xây dựng, trang bị và vận hành nhà máy ở Mỹ cao hơn ở nước ngoài khoảng 1 tỉ đô la. Chênh lệch 1 tỉ đô la này, khoảng 70% là nhờ ưu đãi thuế, và khi ưu đãi thuế đi cùng với các khoản hỗ trợ vốn từ chính phủ nước ngoài, có thể nói khoảng 90% của mức chênh lệch này có được là nhờ chính sách của các chính phủ.”

⁹ Tài trợ liên bang dành cho SEMATECH đã ngưng từ năm 1994 nhưng các thành viên doanh nghiệp trong ngành vẫn tiếp tục tài trợ cho hoạt động của công ty cho đến nay.

thành lập phức hợp đầu tiên và duy nhất của thế giới lúc bấy giờ có chức năng R&D và mô phỏng bán dẫn điện tử nano 300nm. Tiểu bang sau đó đã cấp các khoản tài trợ quy mô lớn để phát triển cơ sở hạ tầng nghiên cứu vật liệu bán dẫn với nguồn tài trợ đối ứng mạnh mẽ từ ngành và thậm chí là liên bang. Sau gần ba thập niên tập trung nỗ lực một cách bền vững, vùng Bắc New York, đặc biệt là khu vực thành phố Albany đã trở thành thủ phủ của ngành vật liệu bán dẫn nano với sự hiện diện của nhà máy và trung tâm R&D của hầu hết các công ty hàng đầu trong ngành này.

Từ kinh nghiệm phát triển cụm ngành vật liệu bán dẫn nano ở bang New York cho thấy nhân tố đầu tiên tạo ra sự thành công chính là việc hình thành nhóm tác nghiệp có sự hiện diện của các bên liên quan kết hợp với việc triển khai các nghiên cứu đánh giá cụ thể. Thứ hai, sự tham gia của các doanh nghiệp và các trường đại học ngay từ ban đầu thông qua cách tiếp cận cụm ngành. Thứ ba, vai trò của những nhân vật chủ chốt như thống đốc Cummo chẳng hạn. Cuối cùng là sự ủng hộ và chung tay của một liên minh rất mạnh với quyết tâm cao.

11.3 CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN ĐỂ PHÁT TRIỂN GẮN VỚI VỊ TRÍ THÀNH CÔNG

Muốn xây dựng các dự án phát triển gắn với vị trí thành công, nhìn theo ngôn ngữ tiếp cận hiện đại thì nó nằm ở 3 yếu tố P gồm: Vị trí (Position) - Chính sách (Policy) - Con người (People), trong đó con người là yếu tố then chốt. Nếu nhìn theo triết học phương Đông, thì điều kiện thành công cần có ba yếu tố thiên thời, địa lợi và nhân hòa. Để các dự án phát triển gắn với vị trí thành công cần phải hội đủ bốn điều kiện dưới đây:

Thứ nhất, vị trí, vị trí và vị trí. Vị trí có vai trò đặc biệt quan trọng nó cần phải gắn kết trong và ngoài nước, đặc biệt phải kết nối với thị trường bên ngoài, có ưu thế về cơ sở hạ tầng. Thực tiễn ở Việt Nam cũng cho thấy tầm quan trọng của vị trí. Một trong những yếu tố làm nên hiện tượng Bình Dương chính là nhờ có vị trí ở ngay cạnh TPHCM, Bắc Ninh ở vùng Hà Nội.

Thứ hai, quyết tâm chính trị của lãnh đạo cao cấp và một liên minh ủng hộ mạnh. Phần lớn các dự án phát triển gắn với vị trí chỉ phát huy tác dụng sau 5-10 năm thành lập. Do vậy, nếu bị tác động bởi yếu tố nhiệm kỳ sẽ rất khó đảm bảo cho sự thành công của các dự án phát triển gắn với vị trí nói riêng, những vấn đề mang tính dài hạn nói chung.

Thứ ba, có những đối tác hay nhóm có lợi ích dài hạn từ thành công của dự án. Trong hầu hết các trường hợp đối tượng này chính là khu vực kinh tế tư nhân. Do vậy, nên khuyến khích tư nhân tham gia xây dựng phát triển các dự án phát triển gắn với vị trí hơn là do nhà nước xây dựng. Cần có khuôn khổ pháp lý quy định rõ quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp tư nhân khi đầu tư xây dựng các dự án phát triển gắn với vị trí. Thêm vào đó, cần nhìn nhận vai trò quan trọng của các doanh nghiệp tư nhân trong liên minh tăng trưởng.

Thứ tư, cần có môi trường nuôi dưỡng sự sáng tạo và tìm tòi cái mới để tạo ra các doanh nhân công. Chỉ môi trường này mới có thể tạo ra các doanh nhân công, những người chấp nhận rủi ro và sẵn sàng đi đến cùng cùng với dự án/ý tưởng. Nếu không có các doanh nhân công thì khả năng thực hiện những công việc khó khăn đòi hỏi nhiều thử thách thường là nhiệm vụ bất khả thi. Trên thực tế, điều này đang xảy ra ở Việt Nam.

11.4 CÁCH LÀM ĐÓNG VAI TRÒ QUYẾT ĐỊNH

Nhân tố mới và cách làm sáng tạo là yếu tố then chốt tạo ra sự thành công của một số các dự án phát triển gắn với vị trí hoặc thử nghiệm mới ở Việt Nam trong thời gian qua mà điển hình là sự phát triển của Bình Dương trong hơn một thập kỷ qua và sự hình thành của khu Nam Sài

Gòn sau hơn hai thập kỷ. Những chuyên viên gần đây ở Bắc Ninh và Quảng Ninh cũng cho thấy điều này. Sự chú trọng đến lợi ích tỉnh và tính cứng nhắc trong việc hình thành và phát triển các dự án phát triển gắn với vị trí là yếu tố gây ra sự trục trặc ở nhiều nơi. Trong các trường hợp thành công đối với việc triển khai các thử nghiệm mới, sự ủng hộ và quyết tâm của liên minh thực hiện dự án với sự tham gia của những lãnh đạo cao nhất ở mỗi cấp và các bên có lợi ích dài hạn tham gia vào cùng với những doanh nhân công, những người sẵn sàng theo đuổi các mục tiêu, tạo ra những thứ có giá trị cho xã hội là vô cùng quan trọng. Cả tỉnh Bình Dương và mô hình phát triển khu Nam Sài Gòn đều có chung một đặc điểm là môi trường nuôi dưỡng và khuyến khích sự sáng tạo đã được tạo ra trong thời hoàng kim của chúng. Bắc Ninh gắn liền với Samsung và Quảng Ninh cũng đang có những chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, nguy cơ lớn nhất là những nhân tố tích cực đang bị cái cũ, những yếu tố kém tích cực, sự trì trệ của thể chế và cách nhìn đang kéo lại.

11.5 NGUY CƠ CÁI MỚI BỊ ĐẨY LÙI

Nhìn các nhân tố đột phá từ đôi mới đến nay bao gồm cả Bình Dương và nam Sài Gòn sẽ thấy có nhiều nhân tố tích cực đã tạo ra những kết quả bất ngờ. Cả Bình Dương và nam Sài Gòn, nhà nước gần như không phải bỏ nguồn lực tài chính, ngân sách nhưng kết quả đã tạo ra một nguồn ngân sách khổng lồ trên nền tảng của những hoạt động kinh tế hết sức năng động và thực chất. Giá trị hay tài sản hay giá trị lớn nhất đối với Việt Nam từ sự phát triển khu nam Sài Gòn hay Bình Dương là nhân tố tiên phong trong cải cách và tạo mũi đột phá chứ không phải là nguồn thu ngân sách hay một số kết quả kinh tế hay tài chính có thể mà chúng chỉ là kết quả tất yếu của cách làm mới. Tuy nhiên, những kết quả, những nhân tố đem lại thành công dường như chưa được đánh giá một cách đầy đủ. Những trục trặc xảy ra ở Bình Dương cho thấy những nhân tố mới dường như đang bị thui chột và hệ thống hiện tại đang dần chiếm lĩnh và đồng hóa những nhân tố mới. Đối với việc phát triển khu nam Sài Gòn, giá trị lớn nhất của IPC là sự tiên phong. IPC đã trở thành doanh nghiệp/tổ chức tạo ra sự thay đổi kỳ diệu của vùng đất phía nam TPHCM. Tuy nhiên, doanh nghiệp này dường như đang được đối xử như con gà đẻ trứng vàng, một nơi tạo ra nguồn thu ngân sách thuần túy và hiện đang chịu những gánh nặng do quá thành công. Hơn thế, hiện tại đang bộc lộ rất nhiều vấn đề ở doanh nghiệp đã từng đi tiên phong ở TPHCM này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Acemoglu, D. & Robinson, J., 2012. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty,
2. Alan Altshuler và David Luberoff (2003), Mega-projects: The Changing of Urban Politics of Public Investment (Các siêu dự án: Sự thay đổi của chính trị đô thị trong đầu tư công), Brookings Institution Press
3. Stephen Covey. 1989. The 7 Habits of Highly Effective People (Bảy thói quen của những người vô cùng hiệu quả)
4. Belle Beth Cooper, Buffer. 2013. Why Clever And Lazy Leaders Are More Efficient, Business Insider tại <https://www.businessinsider.com/why-clever-and-lazy-leaders-are-more-efficient-2013-11>
5. Economist. 2013. The Special Report: The Nordic Countries (Báo cáo Đặc biệt: Các nước bắc Âu), tại: <http://www.economist.com/blogs/schumpeter/2013/01/special-report-nordic-countries?zid=307&ah=5e80419d1bc9821ebe173f4f0f060a07>
6. Klas Eklund. 2011. Nordic capitalism: Lessons learned (Chủ nghĩa tư bản của các nước bắc Âu: Những bài học đã được học), tại: <http://www.globalutmaning.se/wp-content/uploads/2011/01/Davos-The-nordic-way-final.pdf>
7. Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L., 2000. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. Research Policy, 29(2), 109–123. doi:10.1016/S0048-7333(99)00055-4
8. Charles Ferguson (Đạo diễn). 2010. Inside Job Film (Phim Trong cuộc)
9. Francis Fukuyama. 2004. Sate-Buiding (Xây dựng Nhà nước), Cornell University Press
10. David Harvey. 2010. A Companion To Marx's Capital, (Đồng hành tới Tư bản của Mác), tại: <http://davidharvey.org/>
11. David Harvey. 2013. A Companion To Marx's Capital, Volume 2 (Đồng hành tới Tư bản của Mác: Tập 2)
12. Janos Kornai (1992), Hệ thống xã hội chủ nghĩa
13. Hội đồng Phát triển Kinh tế Quốc tế. 2019. Economic Development Strategic Planning (Quy hoạch Chiến lược Phát triển Kinh tế)
14. Huỳnh Thế Du. 2019. Making Megacities in Asia: Comparing National Economic Development Trajectories (Sự hình thành các siêu đô thị ở châu Á: Đường hướng phát triển các quốc gia).
15. Huỳnh Thế Du. 2015. Misuse of Urban Planning in Ho Chi Minh City (Việc sử dụng quy hoạch đô thị không hợp lý ở TPHCM)
16. Huỳnh Thế Du, 2013. Luận giải Kinh tế thị trường Định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Thoi Dai Moi, 29.
17. Huỳnh Thế Du, 2012. The Transformation of Ho Chi Minh City: Issues in Managing Growth (Chuyển đổi ở thành phố Hồ Chí Minh: Những vấn đề trong quản lý tăng trưởng).

18. Huynh The Du, Dinh Cong Khai, Huynh Trung Dung, Hoang Van Thang, Nguyen Thi Hong Nhung. 2014. From Economic Zones to Regional Development and Cooperation: Creating Institutional Breakthroughs, policy analysis
19. Huynh The Du, Do Thien Anh Tuan, Dinh Cong Khai. 2014. What is the Future of Vietnam's Steel Industry, policy analysis
20. Huynh The Du, Nguyen Xuan Thanh, Do Thien Anh Tuan, Huynh Trung Dung. 2015. Assessing Ho Chi Minh City's Competitiveness and Recommending Strategic Development to 2025 with a Vision to 2045, policy analysis presented to HCMC's leadership in August 2015
21. Huỳnh Thế Du, Nguyễn Văn Giáp, Đỗ Thiên Anh Tuấn, Hoàng Ngọc Lan, Phan Chánh Dưỡng. 2016. Đánh giá Năng lực cạnh tranh và gợi ý định hướng chiến lược phát triển đến năm 2025, tầm nhìn 2045 cho tỉnh Tây Ninh
22. Huỳnh Thế Du, Đỗ Thiên Anh Tuấn, Hoàng Văn Thắng, Huỳnh Thế Dân. 2018. Đánh giá Năng lực cạnh tranh và gợi ý định hướng chiến lược phát triển đến năm 2025, tầm nhìn 2045 cho tỉnh Bình Định
23. Huỳnh Thế Du, Vũ Thành Tự Anh, Phan Chánh Dưỡng, Đinh Công Khải Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Xuân Thành, Hoàng Văn Thắng và Đỗ Thiên Anh Tuấn. 2018. Chương trình phân tích chính sách và tư vấn chiến lược tái cơ cấu kinh tế tỉnh Hà Giang giai đoạn 2017-2020, Tầm nhìn 2030
24. Nguyễn Văn Kích, Phan Chánh Dưỡng và Tôn Sỹ Kinh. 2006. Nhà Bè hồi sinh từ công nghiệp, NXB Tổng hợp TPHCM
25. Ngân hàng Thế giới (1997), Báo cáo Phát triển Thế giới 1997: Nhà nước trong thế giới đang chuyển đổi, tại: http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAMINVIETNAMESE/Resources/Phat_trien_the_gioi_1997.pdf
26. Kelly Nolan, Emily Glazer, Jeff Bennett and Michael Ramsey (2013), Record Bankruptcy for Detroit (Kỷ lục phá sản cho Detroit), tại: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887323993804578614144173709204>
27. OECD, 2012. Cải thiện kỹ năng, việc làm và mức sống: Cách tiếp cận chiến lược cho chính sách phát triển nguồn nhân lực (Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies). *OECD Publishing*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>
28. Mancur Olson (1967), The Logic of Collective Action (Lô-gic của Hành động Tập thể), Harvard University Press
29. Padden, J., Hollenbeck, K., Walshok, M., & Almandsmith, S., 2010. Strategic Workforce Development as a Catalyst for Economic Growth: Lessons and Insights From the Field and Implications for the Future of WIA. Kalamazoo: W.E. Upjoint Institute for Employment Research.
30. Peterson, P., 1981. City Limits, Chicago: University of Chicago Press.
31. Piketty, T., 2014. Capital in the Twenty-first Century,
32. Porter, M.E., 2000. Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, 14(1), pp.15–34.

33. Porter, M.E., 2008. On competition / Michael E. Porter, Available at: <http://lcweb.loc.gov/catdir/toc/98007643.html>.
34. Vũ Văn Phúc (2013), Tính đặc thù theo định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế thị trường ở nước ta, tại: <http://www.tapchiconsan.org.vn/Home/kinh-te-thi-truong-XHCN/2013/23647/Tinh-dac-thu-theo-dinh-huong-xa-hoi-chu-nghia-cua-nen.aspx>
35. RIFE với các tác giả Torben M. Andersen, Bengt Holmström, Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström và Juhana Vartiainen, 2007, The Nordic Model: Embracing globalization and sharing risks (Mô hình bắc Âu: Ôm chặt toàn cầu hóa và Chia sẻ các rủi ro), tại: http://www.arhiv.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/Strategija_razvoja_Slovenije/The_Nordic_Model.PDF
36. Sato 2009. The Iron and Steel Industry in Asia: Development and Restructuring. IDE Discussion Paper No. 210. August 2009.
37. Seung-Joo Lee & Eun-Hyung Lee 2009. Case Study of POSCO: Analysis of its Growth Strategy and Key Success Factors.
38. Joseph Stiglitz (2000), Economics of the Public Sector (Kinh tế học Công cộng)
39. Wessner, C.W. (Biên tập), 2013. Những bài học trong sáng kiến phát triển tiểu bang và vùng: Cạnh tranh trong thế kỷ 21 (Best Practices in State and Regional Innovation Initiatives: Competing in the 21st Century). Washington, D.C.:National Research Council of the National Academies, The National Academies Press
40. World Bank, Summary of Urban Competitive Assessment. Available at: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/step_two_urban_competitiveness.html
41. World Bank, 2012. Putting Higher Education to Work Skills and Research for Growth in East Asia (World Bank East Asia and Pacific Regional Report). World Bank. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/EASTASIAPACIFICEXT/Resources/226300-1279680449418/7267211-1318449387306/EAP_higher_education_fullreport.pdf
42. World Bank, & Vietnam Ministry of Planning and Investment. (2016). *Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0824-1>
43. World Economic Forum, 2014. The Competitiveness of Cities

THÔNG TIN VỀ CÁC TÁC GIẢ

TS. Huỳnh Thế Du là giảng viên chính sách công của Trường Chính sách công và Quản lý Fulbright (FSPPM). Hiện ông đang là học giả nghiên cứu tại Trường Hành chính Công và Môi trường O’Neil Đại học Indiana. Lĩnh vực nghiên cứu chính của ông gồm: kinh tế học khu vực công, kinh tế đô thị, phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển vùng và địa phương và tài chính ngân hàng. Ông là tác giả chính của các bài phân tích đánh giá sức cạnh tranh và gợi ý định hướng chiến lược phát triển cho thành phố Hồ Chí Minh năm 2015, Hà Giang năm 2016, Tây Ninh năm 2016, Vĩnh Phúc năm 2016 và Bình Định năm 2018. Ông là chủ nhiệm chương trình phân tích, đào tạo và tư vấn chính sách cho tỉnh Hà Giang từ tháng 09/2017-07/2018. Hiện ông đang là cố vấn chính sách cho tỉnh Tây Ninh; trưởng nhóm tư vấn cho Bình Phước, thành viên nhóm chuyên gia của TP. Hồ Chí Minh và thành viên nhóm tư vấn phát triển vùng miền Trung.

GS.TS. Trần Ngọc Anh là Giáo sư của Đại học Indiana, Hoa Kỳ, và là thành viên Tổ tư vấn về kinh tế của Thủ tướng Chính phủ Việt Nam (từ 28/7/2017 tới nay). Ông đã từng là Giáo sư thỉnh giảng của Trường Quản lý Nhà nước Harvard Kennedy, Hoa Kỳ. GS.TS. Trần Ngọc Anh là đồng sáng lập của dự án Sáng Kiến Việt Nam, Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong (MDRI) và Giải Thưởng Lãnh Đạo Trẻ Việt Nam. Ông có nhiều năm kinh nghiệm làm việc trong lĩnh vực phân tích và tư vấn chính sách phát triển cho World Bank Institute ở Washington DC và Hà Nội, Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc UNDP tại Hà Nội.