

Chính sách cụm liên kết ngành của EU^(*)

TS. LÊ THỊ ÁI LÂM*

Th.S. NGUYỄN HỒNG NGÀ*

Thực tiễn và lý luận đã chứng minh sự hình thành và phát triển của các cụm liên kết ngành (CLKN) tạo động lực mạnh mẽ cho tăng trưởng kinh tế, thúc đẩy phát triển công nghiệp, đổi mới công nghệ và nâng cao năng lực cạnh tranh. Tuyên bố Lisbon năm 2000 đánh dấu bước chuyển mình quan trọng của EU trên con đường trở thành nền kinh tế năng động và cạnh tranh nhất thế giới. Tuyên bố kêu gọi những điều chỉnh căn bản trong chính sách kinh tế của khu vực, nhấn mạnh tới mục tiêu tăng cường năng lực cạnh tranh và quá trình đổi mới, sáng tạo. Cũng chính từ đây, CLKN trở thành một công cụ then chốt trong các chính sách kinh tế và là trọng tâm trong các chiến lược phát triển vùng và quốc gia của các nước EU.

Từ khóa: Chính sách, cụm liên kết ngành, EU.

1. Một số đặc điểm trong chính sách CLKN ở châu Âu

Về mặt khái niệm, có rất nhiều định nghĩa khác nhau về chính sách CLKN, song nhìn chung, chính sách CLKN của châu Âu được hiểu giống với cách hiểu của nhiều quốc gia trên thế giới. Đó là những can thiệp của chính phủ nhằm thúc đẩy hoạt động của các CLKN hiện tại, đồng thời khuyến khích hình thành những CLKN mới trong tương lai (Oxford Research, 2008). Những chính sách này đóng vai trò quan trọng cho sự phát triển vùng, quốc gia và khu vực, không chỉ thúc đẩy quá trình đổi mới mà còn là động lực để nâng cao khả năng cạnh tranh (Pessoa, 2012). Tuy nhiên, tùy

theo tính đặc thù mà mỗi quốc gia và khu vực lại triển khai các chính sách CLKN theo những cách thức riêng và theo đuổi những mục tiêu khác nhau.

Về tiến trình phát triển, các chính sách CLKN ở châu Âu ra đời từ khá sớm ngay khi những CLKN đầu tiên được hình thành tại đây. Ban đầu là các CLKN vùng hoạt động mạnh nha ở Đức, Italy, Anh và Tây Ban Nha trong những năm 1970, 1980, sau đó được mở rộng ra các quốc gia khác trong khu vực. Mặc dù vậy, phải tới đầu những năm 2000 mô hình này mới xuất hiện ở những quốc gia chậm phát triển hơn ở Đông Âu. Chính vì thế, chính sách CLKN ở các quốc gia châu Âu được khởi động trong những giai đoạn khác nhau. Những chính sách đầu tiên được biết tới ở Tây Âu giai đoạn 1990 - 1994. Tại một số quốc gia, quá trình này diễn ra muộn hơn, giai đoạn 1995 - 1999, 2000 - 2004 và thậm chí sau năm 2005, nhưng chủ yếu

* ** Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới

^(*)Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển Khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong Đề tài mã số II.3.2- 2012.15.

vẫn là hai giai đoạn 1990 - 1994 và 2000 - 2004 (EC, 2008). Theo đó, kinh nghiệm thực thi chính sách CLKN giữa các nước trong khu vực có sự khác nhau rõ rệt, đặc biệt ở một số quốc gia, việc triển khai chính sách CLKN mới còn trong giai đoạn khá sơ khai.

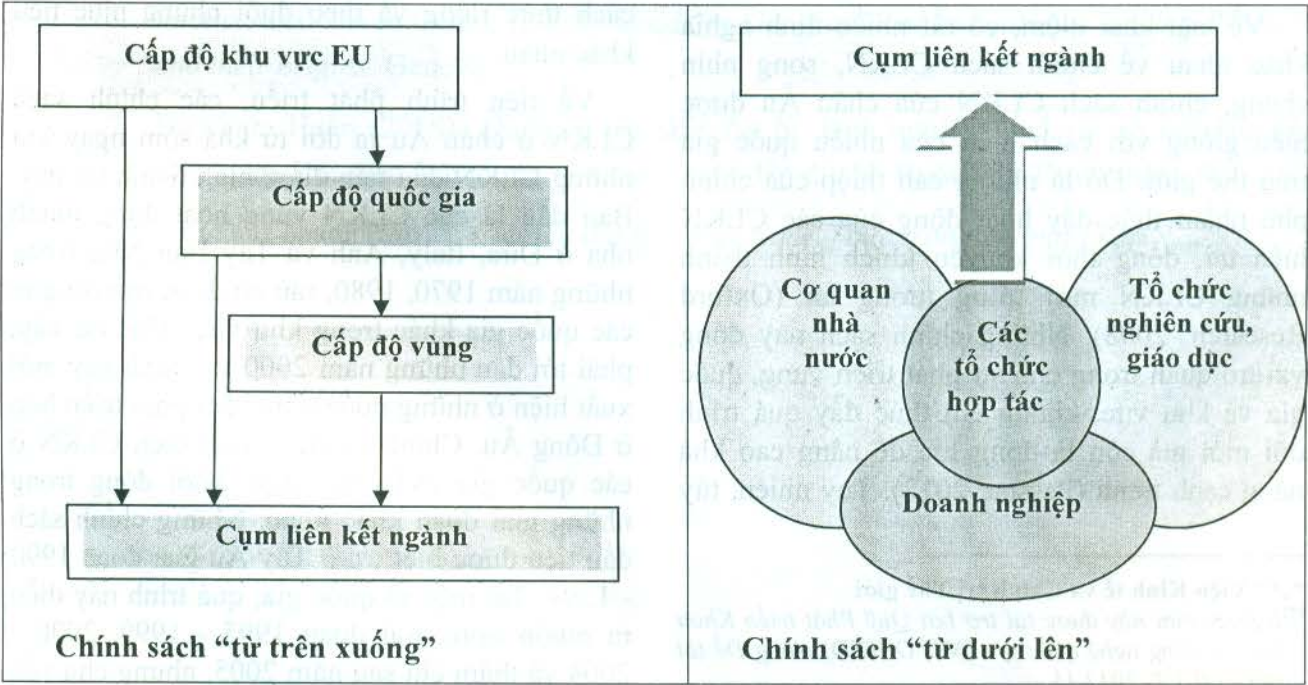
Căn cứ theo động cơ và mục tiêu, các chính sách CLKN ở châu Âu được phân chia thành ba loại:

- i) Chính sách khuyến khích CLKN: tạo dựng môi trường kinh doanh thuận lợi ở cấp độ vĩ mô cho tăng trưởng và đổi mới ở cấp độ vi mô, từ đó tạo điều kiện khuyến khích các CLKN hoạt động năng động hơn, ví dụ như gỡ bỏ các rào cản đối với thương mại và cạnh tranh...
- ii) Chính sách đòn bẩy: bao gồm nhóm “chính sách truyền thống” như chính sách nghiên cứu và phát triển (R&D), chính sách đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs), chính sách phát triển đối với một ngành hay một lĩnh vực cụ thể... áp dụng cho các CLKN nhằm tăng tính hiệu quả cho những chính sách này đồng thời tạo hiệu ứng lan tỏa cho các doanh nghiệp trong cụm.
- iii) Chính sách phát triển CLKN: lựa chọn một hoặc một vài CLKN nhất định, đưa ra các

chương trình, chính sách hỗ trợ hoạt động của những CLKN mục tiêu này. Ví dụ như kêu gọi cạnh tranh giữa các CLKN trong việc thu hút ngân sách quốc gia để triển khai các chiến lược phát triển cho cụm.

Căn cứ theo cấp độ quản trị, các chính sách CLKN ở châu Âu được phân chia thành bốn cấp độ: chính sách chung của EU, chính sách quốc gia, chính sách vùng (regional policy) và chính sách địa phương: thành phố hay bang (local policy), tuy nhiên, chính sách địa phương và chính sách vùng thường có nhiều nét tương đồng, vì thế bài viết sẽ gộp hai cấp độ này, gọi chung là chính sách vùng (*xem Hình 1*). Về bản chất, chính sách CLKN quốc gia không đơn thuần là một chính sách của nhà nước, thay vào đó, luôn có sự gắn kết với vai trò của chính quyền cấp vùng/địa phương. Chính phủ thông thường đóng vai trò thiết kế, cung cấp ngân sách, tạo môi trường phát triển cho các cụm và doanh nghiệp; trong khi đó, chính quyền cấp địa phương mới là các chủ thể thi hành những chính sách này. Vì thế, ở nhiều quốc gia, chính sách CLKN cấp quốc gia và chính sách CLKN cấp vùng thường có mối liên hệ khá chặt chẽ.

Hình 1: Các cấp độ chính sách đối với một CLKN ở châu Âu



Theo Pachura (2008), chính sách CLKN không đơn giản chỉ là một hành vi can thiệp riêng biệt của nhà nước hay của chính quyền địa phương. Trái lại, đó là sự kết hợp của nhiều chính sách khác nhau và ở nhiều cấp độ khác nhau.

Một chính sách CLKN được ví như tương tác trong sơ đồ vòng xoắn ba (triple helix) với sự tham gia của ba chủ thể là doanh nghiệp, các cơ sở nghiên cứu khoa học/trường đại học và nhà nước (mô hình ba nhà: nhà nước, nhà nghiên cứu và nhà doanh nghiệp). Trong thời gian đầu, phần lớn các chính sách ở châu Âu đều được tiếp cận “từ trên xuống” với vai trò chủ đạo của nhà nước hoặc chính quyền địa phương (ví dụ như quyết định thành lập một CLKN). Tuy nhiên, những năm gần đây, các chính sách này không còn là đặc quyền riêng của chính phủ mà còn có sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước như doanh nghiệp, các tổ chức nghiên cứu, các trường đại học và xã hội dân sự... (Borrás và Tsagdis, 2008). Chính doanh nghiệp và các tổ chức nghiên cứu tự nhận thấy lợi ích của việc hình thành và phát triển CLKN, từ đó phối hợp với các cơ quan nhà nước thành lập và công nhận những cụm liên kết này. Với cách tiếp cận “từ dưới lên” như vậy, động lực để hình thành các CLKN không phải từ những chỉ thị của nhà nước mà là yêu cầu từ chính khu vực doanh nghiệp. Do đó, những chính sách CLKN ở châu Âu hiện nay được đảm bảo thiết kế và thực thi theo cả hai hình thức “từ trên xuống” và “từ dưới lên”. Ngoài ra, chính sách CLKN không phải là một chính sách độc lập, thay vào đó là sự kết hợp của nhiều chính sách như chính sách công nghiệp, chính sách đổi mới, chính sách công nghệ và khoa học, chính sách phát triển vùng và địa phương.

Phần dưới đây sẽ tìm hiểu những chính sách CLKN ở châu Âu dựa trên cách tiếp cận đa chiều: theo chiều dọc (cấp độ quản trị) và chiều ngang (các chính sách mục tiêu). Đồng thời, khái niệm chính sách CLKN trong bài viết này cũng tính tới các sáng kiến và chương trình CLKN (cluster initiatives/programs) – những nỗ

lực hợp tác chung giữa doanh nghiệp, chính phủ và các tổ chức nghiên cứu trong việc nâng cao khả năng cạnh tranh và thúc đẩy tăng trưởng của các CLKN.

2. Các chính sách cụm liên kết ngành ở châu Âu

2.1. Chính sách của EU

Sự ra đời của Liên minh châu Âu năm 1993 đã đánh dấu những thay đổi cơ bản trong chính sách kinh tế của khu vực, đáng chú ý là các chính sách CLKN. Mục tiêu xây dựng, đổi mới, nâng cao tính sáng tạo và cạnh tranh ở các CLKN trở thành ưu tiên số một trong chính sách công nghiệp mới của EU, được quy định cụ thể trong nhiều văn kiện của Ủy ban châu Âu (EC) như “Chính sách công nghiệp mới của châu Âu” năm 2002, “Đổi mới vì một châu Âu cạnh tranh” năm 2004... Các chính sách CLKN trở thành một nhân tố quan trọng trong các chương trình phát triển kinh tế vĩ mô của khu vực, đặc biệt là “Chiến lược Tăng trưởng và việc làm” và được xếp vào một trong chín ưu tiên chiến lược hàng đầu của EU trong công cuộc đổi mới. Năm 2008, EC đã kêu gọi phát triển các CLKN thành các CLKN tầm cỡ thế giới nhằm tăng sức cạnh tranh của châu Âu, hướng tới việc thực thi những chính sách CLKN hiệu quả, tăng cường hợp tác giữa các nước thành viên và đẩy nhanh tiến trình hợp nhất các SMEs sáng tạo thành các CLKN. CLKN cũng được nhấn mạnh là chìa khóa quan trọng cho chiến lược chuyên môn hóa thông minh (smart specialization strategies) của khu vực.

Có thể nói, EC (hay EU) nắm giữ vai trò nòng cốt và xuyên suốt trong quá trình ban hành và thực thi các chính sách CLKN ở châu Âu, thực hiện vai trò hỗ trợ phát triển các CLKN này trên khắp khu vực. Các chính sách CLKN của EU chủ yếu hướng tới:

Thứ nhất, hỗ trợ và tạo môi trường thuận lợi cho việc triển khai chính sách CLKN cấp quốc gia, vùng và địa phương bằng việc gỡ bỏ các rào cản đối với thương mại, đầu tư và lao động nhập cư trong khu vực. Những chính sách này

là nền móng cho quá trình phân bổ nguồn lực và quá trình chuyên môn hóa trong các CLKN.

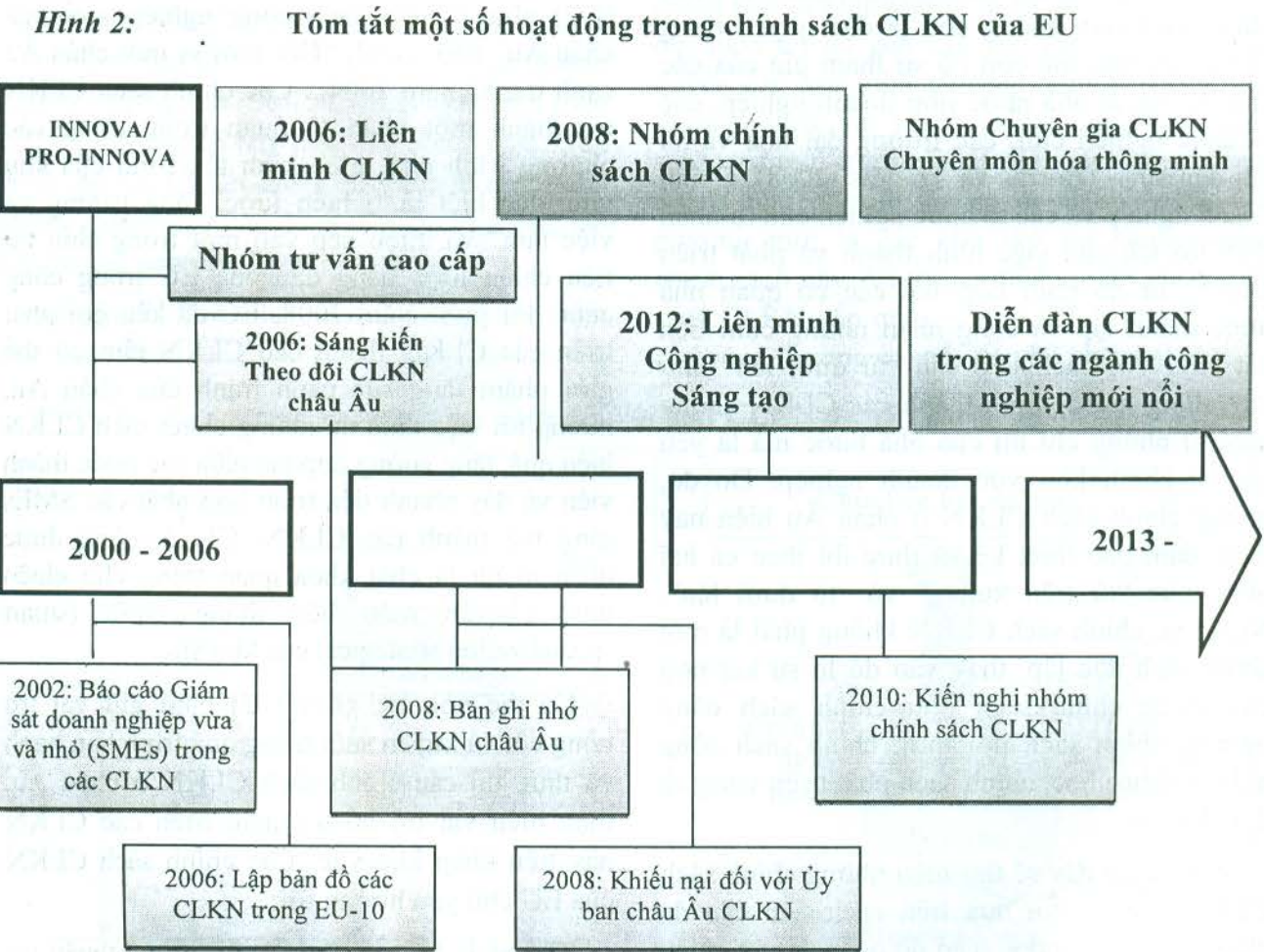
Thứ hai, tạo động lực và nâng cao hiệu quả thực thi các chính sách CLKN cấp quốc gia và vùng thông qua thúc đẩy các chiến lược hợp tác đa phương giữa các nước hay chiến lược chia sẻ kinh nghiệm trong thi hành chính sách CLKN.

Thứ ba, hỗ trợ thành lập mới và mở rộng các CLKN thông qua quỹ đầu tư cho các cơ sở nghiên cứu, cho hoạt động đổi mới và sáng tạo, cũng như kêu gọi các sáng kiến hỗ trợ CLKN tối đa hóa hiệu quả hoạt động.

Thứ tư, phát triển những CLKN xuyên quốc gia thông qua các chính sách CLKN ở cấp độ

khu vực, ví dụ như, khuyến khích các cụm chia sẻ thông tin và phổ biến kinh nghiệm thực tế.

Về mặt tổ chức, một trong những bước đi đầu tiên của EC là thành lập các thể chế ở cấp độ khu vực, tạo điều kiện cho sự phát triển và hợp tác giữa các CLKN. Hoạt động của những mô hình này giúp tăng cường tính kết nối giữa các CLKN, đồng thời là một kênh thông tin, tư vấn hữu ích cho EC cũng như các quốc gia thành viên. Một điểm đáng chú ý là những chính sách cấp khu vực cũng được triển khai theo hai hướng “từ trên xuống” và “từ dưới lên”. Hình 2 tóm tắt một số hoạt động nổi bật trong chính sách CLKN của châu Âu cấp độ khu vực trong giai đoạn 2000 - 2014.



Nguồn: Lindqvist, Goran & Ketels, Christian & Solvell, Orjan (2012).

Những nỗ lực quan trọng có thể kể tới như:

i) Sáng kiến INNOVA (2007) và PRO INNOVA (2006). Được coi là một trong những chính sách đầu tiên của EU trực tiếp liên quan tới CLKN. Sáng kiến này khuyến khích phát triển CLKN trên cơ sở đổi mới, trong đó hỗ trợ phát triển mô hình các SMEs sáng tạo trong cụm, đồng thời hình thành mạng kết nối giữa các CLKN xuyên quốc gia trong EU.

ii) Sáng kiến Theo dõi CLKN châu Âu (European Cluster Observatory-ECO): thành lập Nhóm Tư vấn cao cấp (A High Level Advisory Group) năm 2006 với chức năng cung cấp thông tin, lập bản đồ, phân tích và đánh giá hoạt động của các CLKN. Nhóm quy tụ những chuyên gia hàng đầu về phát triển CLKN, giới học giả, cộng đồng doanh nghiệp, các hiệp hội công nghiệp, hiệp hội vùng, đại diện các dự án do PRO INNO và INNOVA tài trợ... Năm 2008, Nhóm thông qua “Bản ghi nhớ CLKN châu Âu”, khẳng định cam kết giữa các quốc gia thành viên đối với sứ mệnh phát triển CLKN, đồng thời đưa ra đề xuất, kiến nghị cho EC nhằm nâng cao chất lượng chính sách CLKN.

iii) Liên minh CLKN châu Âu (European Cluster Alliance) ra đời năm 2006 với vai trò như một diễn đàn mở cho chính phủ và chính quyền địa phương tiến hành đối thoại và góp ý cho EC về các vấn đề liên quan tới phát triển chính sách CLKN và quản trị CLKN ở cấp vùng và quốc gia. Đây là một trong những mô hình tổ chức “từ dưới lên” thông qua nỗ lực hợp tác của các chủ thể Nhà nước và địa phương như các bộ, chính quyền thành phố, các cơ quan đổi mới...

iv) Nhóm chính sách CLKN châu Âu (European Cluster Policy Group) chia sẻ và phổ biến các chính sách CLKN, kinh nghiệm của các quốc gia nhằm hỗ trợ các nước trong phát triển CLKN.

v) Diễn đàn Đổi mới các CLKN châu Âu (European Innovation Platforms for Cluster) và

Diễn đàn Hợp tác giữa các CLKN châu Âu (European Cluster Collaboration Platform): tăng cường hợp tác xuyên quốc gia giữa các tổ chức CLKN, tiến hành thử nghiệm và đánh giá các công cụ hỗ trợ đổi mới, sáng tạo và cạnh tranh cho các doanh nghiệp trong cụm, đặc biệt là SMEs.

vi) Liên minh công nghiệp sáng tạo châu Âu (European Creative Industries Alliance): thúc đẩy trao đổi và học tập chính sách CLKN giữa các quốc gia với trọng tâm đổi mới và cạnh tranh, cách tiếp cận với nguồn tài chính và hợp tác. Mục tiêu chung của sáng kiến này là tìm kiếm các công cụ chính sách hiệu quả cho chiến lược phát triển các ngành công nghiệp sáng tạo và CLKN sáng tạo.

Về tài chính, một phần không nhỏ trong ngân sách phát triển châu Âu đã được EC trích riêng cho công tác hỗ trợ hoạt động R&D, đổi mới sáng tạo và nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực, trong đó bao gồm các hoạt động dành cho CLKN. Tính riêng trong giai đoạn 2007 - 2013, 24% trên tổng số 308 tỷ euro của Quỹ Cơ cấu châu Âu (Structural Fund) đã được phân bổ cho các chương trình đổi mới, đầu tư cho giáo dục cũng như tăng cường kết nối giữa các tổ chức nghiên cứu và các doanh nghiệp tư nhân trong cụm (EC, 2007). Bên cạnh đó còn có 54 tỷ euro của Chương trình Nghiên cứu và triển khai (R&D) thứ 7 và 3,6 tỷ euro của Chương trình Đổi mới và Sáng tạo. “Khuôn khổ viện trợ nhà nước” (Framework for State Aid) thông qua năm 2006 cũng quy định cụ thể những khoản hỗ trợ của nhà nước dành cho hoạt động nghiên cứu, phát triển và đổi mới CLKN ở châu Âu, đặc biệt là cung cấp vốn đầu tư cho quá trình xây dựng và mở rộng các cụm công nghiệp sáng tạo (đầu tư cơ sở vật chất, công tác đào tạo, huấn luyện...).

Như vậy, chính sách CLKN ở cấp độ khu vực EU có vai trò định hướng và hỗ trợ tài chính, thúc đẩy các chiến lược đổi mới cũng như nâng cao năng lực cạnh tranh ở các CLKN, song các chính sách này còn khá chung chung

và chủ yếu dừng lại ở những can thiệp gián tiếp bên ngoài. Khả năng tạo đột phá và chuyển biến cho các CLKN từ những chính sách này còn phụ thuộc khá nhiều vào hiệu quả của những tác động “từ dưới lên” – các quyết sách ở cấp độ vùng và quốc gia cũng như hành vi của các chủ thể ngoài nhà nước khác.

2.2. Chính sách CLKN ở cấp độ quốc gia

Ở cấp độ quốc gia, các chính sách CLKN đầu tiên được biết đến ở các

nước Tây Âu nửa đầu thập niên 1990 và sau đó là Trung và Đông Âu những năm 2000 như một phần trong tiến trình dân chủ hóa ở khu vực.

Tính đến nay, các chính sách CLKN đã được nhiều quốc gia lựa chọn như một trong những chính sách kinh tế quan trọng, mặc dù ở mỗi quốc gia mức độ quan trọng của những chính sách này lại có sự khác biệt (Kutsenko & Meissner, 2013).

Bảng 1: Thời điểm khởi động chính sách CLKN quốc gia ở một số nước EU

Trước năm 2000	Giai đoạn 2000 - 2005	Sau năm 2005
Áo	Cộng Hòa Séc	Bungari
Đức	Bỉ	Cộng Hòa Síp
Phần Lan	Pháp	Estonia
Hà Lan	Hy Lạp	Latvia
Tây Ban Nha	Ireland	Lithuania
Thụy Điển	Luxembourg	Ba Lan
Anh	Malta	Bồ Đào Nha
	Slovenia	Romania
		Slovakia

Nguồn: Barsoumian, Astrid và Titus (2011).

Tính đến tháng 10/2008, theo thống kê của ECO ở 26/31 quốc gia châu Âu, có 69 chương trình CLKN cấp quốc gia đã và đang được triển khai (Oxford Research AS, 2008) cùng khoảng 130 biện pháp hỗ trợ các CLKN được đăng ký (EC, 2007). Đa số các nước trong khu vực đều có từ 1 đến 2 chương trình CLKN cấp quốc gia, cá biệt ở một số nước con số này lên tới 6 - 8 chương trình. Các chính sách CLKN đều hướng tới mục tiêu đổi mới và cạnh tranh, vì thế, phần nửa trong số này liên quan tới chính sách công nghiệp và doanh nghiệp, nửa còn lại là các chính sách đổi mới khoa học và công nghệ. Phần lớn các chương trình đều hướng trọng tâm tới đối tượng doanh nghiệp tư nhân (trong đó,

31/69 chương trình CLKN quốc gia tập trung vào các SMEs) và các tổ chức nghiên cứu, phát triển (58/69 chương trình) (Oxford Research AS, 2008). Rất ít các chương trình lựa chọn các tổ chức giáo dục hay các cơ quan nhà nước làm mục tiêu. Nguồn vốn sử dụng cho các chương trình này chủ yếu là từ ngân sách nhà nước (63%), ngoài ra còn huy động từ Quỹ Cơ cấu châu Âu (13%) cũng như các nguồn quỹ phát triển vùng và doanh nghiệp khác... (Oxford Research AS, 2008).

Ở cấp quốc gia, cơ quan quyền lực cao nhất chịu trách nhiệm ban hành và thực thi các chính sách CLKN là các bộ. Trong số 31 nước châu

Âu, 13 nước trao trách nhiệm này cho hai bộ, đa phần là ở các nước Tây Âu, số còn lại chỉ giao cho 1 bộ đảm trách. Trong đó ở 16 nước, nhiệm vụ này được giao cho Bộ Công nghiệp, 14 nước giao cho Bộ Tài chính/Kinh tế, và 9 nước giao cho Bộ Nghiên cứu và Khoa học, ngoài ra còn có thêm một số các bộ khác tham gia vào quá trình này. Đối với các chính sách CLKN cấp quốc gia, các bộ có nhiệm vụ xây dựng chiến lược tổng thể, dự toán ngân sách và thành lập các cơ quan trực thuộc chính phủ có liên quan. Bộ phận này sau đó sẽ kết hợp hoặc chỉ định chính quyền của từng vùng, địa phương triển khai các chính sách đã đề ra.

Các chính sách CLKN ở cấp quốc gia ở châu Âu tập trung vào những nội dung chính dưới đây:

Thứ nhất, ở cấp độ vĩ mô, các chính sách CLKN hướng tới việc tạo dựng môi trường kinh doanh lành mạnh cho doanh nghiệp, thông qua quá trình cải tổ hệ thống luật pháp và thể chế, cải thiện cơ sở vật chất hạ tầng. Đồng thời, chính phủ cũng có trách nhiệm trong việc triển khai các chính sách vĩ mô tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp như chính sách tài khóa, lao động, khoa học công nghệ, giáo dục, chính sách hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs) và chính sách cạnh tranh... Trong đó, hầu hết quốc gia châu Âu đều tập trung vào các chính sách như hỗ trợ phát triển SMEs, tăng đầu tư công, giảm thuế...

Thứ hai, ở cấp độ vi mô cụm và doanh nghiệp trong cụm, các chính sách quốc gia có vai trò quan trọng trong việc nâng cao năng lực cạnh tranh, tạo động lực cho quá trình đổi mới sáng tạo và phát triển bền vững. Cụ thể là:

i) Chính sách đổi mới, R&D: trong đó bao gồm đổi mới phương thức sản xuất, sản phẩm và dịch vụ, thương mại hóa các sản phẩm nghiên cứu. Các quốc gia châu Âu đặc biệt chú trọng xây dựng mạng kết nối và phát triển mô hình ba nhà “triple helix” giữa nhà nước -

doanh nghiệp - tổ chức nghiên cứu, tăng cường hợp tác giữa các doanh nghiệp cũng như giữa khối doanh nghiệp với khu vực nghiên cứu và các trường đại học. Một trong những công cụ rất phổ biến ở châu Âu và là nhân tố quan trọng trong chính sách CLKN của các quốc gia EU đó là xây dựng và phát triển mạng lưới các “vườn ươm doanh nghiệp” (incubators) trải rộng khắp quốc gia và có khả năng kết nối toàn cầu. Vườn ươm doanh nghiệp được coi là công cụ xúc tiến phát triển SMEs bằng việc cung cấp phương tiện lao động, hỗ trợ thành lập doanh nghiệp mới, và giúp các doanh nghiệp kết nối với nhà đầu tư cũng như khách hàng tiềm năng. Phần Lan là một nước đi đầu trong việc gắn chính sách R&D quốc gia với các CLKN. Theo đó, nước này đưa ra một chương trình Trung tâm chuyên gia (Centre of Expertise Programme). Chương trình Trung tâm chuyên gia của Phần Lan là chương trình quốc gia hỗ trợ hoạt động R&D cho các doanh nghiệp trong đó có các CLKN, bằng cách kết nối doanh nghiệp với các trường đại học và trung tâm nghiên cứu. Những trung tâm chuyên môn này được đặt trong các khu công viên khoa học và công nghệ cao nhằm chuyển giao bí quyết sản xuất (know-how) cùng những sản phẩm sáng tạo mới nhất tới doanh nghiệp ở các CLKN. Trong suốt hơn 20 năm triển khai, 20 khu công viên khoa học và hơn 30 trung tâm chuyên môn trải khắp các thành phố của Phần Lan đã được thành lập, thiết lập một mạng lưới các khu công nghệ và trung tâm nghiên cứu trên toàn quốc, cung cấp đội ngũ các chuyên gia hàng đầu về công nghệ, các dịch vụ tư vấn và giáo dục, cũng như các vườn ươm doanh nghiệp.

Đặc biệt, những dự án ươm mầm doanh nghiệp đã sản sinh ra nhiều công ty công nghệ mới, nhanh chóng lớn mạnh và phủ sóng khắp thế giới. Đánh giá sơ bộ kết quả của chương trình này giai đoạn 1999 - 2006, hơn 1.300 doanh nghiệp mới đã được thành lập, tạo ra tới 13.000 việc làm mới. Những khu công nghệ và trung tâm nghiên cứu lại tiếp tục kết nối với

nhau, không chỉ trong nước mà còn mở rộng mạng lưới ra khu vực Scandinavia và quốc tế, hình thành nên một môi trường đổi mới sáng tạo năng động ở quốc gia này. Vị thế của các thương hiệu nổi tiếng thế giới như điện thoại Nokia hay đồng hồ đo nhịp tim Polar Electro là một phần trong những thành tựu nổi bật của chính sách sáng tạo và đổi mới ở Phần Lan. Chương trình này cũng tiếp tục được triển khai cho giai đoạn 2007 - 2013 tại 13 CLKN với 21 trung tâm chuyên môn được thành lập.

ii) Phát triển doanh nghiệp, đặc biệt là nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp: thúc đẩy hoạt động của doanh nghiệp, thông qua các chương trình đẩy mạnh xuất khẩu, thu hút vốn đầu tư FDI cho doanh nghiệp, cung cấp các dịch vụ kinh doanh và tiến hành quốc tế hóa doanh nghiệp (tăng cường hợp tác thương mại – khuyến khích các doanh nghiệp tương tác lẫn nhau, ví dụ như hình thức mua chung nguyên liệu đầu vào). Bên cạnh đó, xây dựng tiêu chuẩn quốc gia đối với hoạt động của doanh nghiệp vừa phù hợp với đặc thù của từng nước song vẫn bắt kịp với các tiêu chuẩn quốc tế, tiến hành giám sát, điều chỉnh và đánh giá hoạt động của doanh nghiệp.

Ireland, Thụy Điển, Tây Ban Nha và Pháp... đều triển khai các chính sách quốc gia thu hút FDI cho các CLKN (ECO, 2007 e,f). Trong chương trình quốc gia VISANU, một trong những chương trình trọng điểm quốc gia về chính sách CLKN ở Thụy Điển, Cơ quan Đầu tư Thụy Điển ISA (Invest in Sweden Agency, Bộ Ngoại Giao) đã triển khai nhiều công cụ nhằm quảng bá hình ảnh của Thụy Điển, các CLKN và lợi thế so sánh của nước này, nhằm tìm kiếm và kêu gọi nguồn vốn nước ngoài phù hợp với thế mạnh của các CLKN ở Thụy Điển (đặc thù của các CLKN nước này chỉ có lợi thế ở một vài lĩnh vực nhất định).

iii) Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Chính sách liên quan tới yếu tố con người luôn là một trong những chính sách then chốt nhằm duy trì khả năng cạnh tranh của CLKN. Chính

phủ các nước luôn đảm bảo nguồn cung lao động có tay nghề trong dài hạn thông qua các chương trình thu hút sinh viên (trong vùng hoặc trong một lĩnh vực cụ thể), xây dựng các chiến lược quốc gia về nâng cao năng lực quản lý, tổ chức các chương trình dạy nghề và đào tạo kỹ thuật, đầu tư cơ sở vật chất hạ tầng cũng như nâng cao chất lượng giảng dạy, đào tạo và nghiên cứu cho các trường đại học, các trung tâm nghiên cứu.

iv) Chính sách phát triển CLKN bền vững. Có thể nói, phát triển bền vững hiện nay là một trong những chiến lược hàng đầu của các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là ở những nền kinh tế phát triển như châu Âu. Vì thế, các chính sách CLKN gắn với tăng trưởng bền vững có mặt ở hầu hết các quốc gia ở khu vực này. Đáng chú ý nhất trong số đó là Chương trình “*Đổi mới xanh*” (eco-innovation), khuyến khích các CLKN sử dụng công nghệ mới tiên tiến, cung cấp các sản phẩm và dịch vụ sáng tạo có khả năng giảm thiểu tối đa tác động tiêu cực đối với môi trường và tối thiểu hóa mức độ ô nhiễm từ hoạt động sản xuất kinh doanh. Chính sách đổi mới xanh trong các CLKN được chính phủ của rất nhiều quốc gia triển khai như Bulgari, Cộng hòa Séc, Estonia, Phần Lan, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Ba Lan, Luxembourg, Lithuania, Bồ Đào Nha, Slovenia, Slovakia, Tây Ban Nha, Thụy Điển và Anh (Barsoumian et al., 2011).

2.3. Chính sách CLKN ở cấp độ vùng

Ở châu Âu, so với CLKN quốc gia và xuyên quốc gia thì các CLKN cấp vùng và địa phương ra đời sớm hơn cả. Các CLKN vùng được biết tới đầu tiên ở khu vực là cụm sản xuất thép và đóng tàu tại hạt Basque, Tây Ban Nha; sau đó là sự nở rộ của một loạt các CLKN như cụm dệt may Emilia-Romagna và Veneto (Italy), cụm công nghệ Baden-Württemberg và North Rhine-Westphalia (Đức), cụm ô tô Styria (Áo), và cụm được phảim Öresund (Thụy Điển)... Những chính sách CLKN đầu tiên được biết tới cũng là những chính sách dành cho các CLKN cấp vùng

vào khoảng giữa thập niên 1970, và đã trải qua nhiều giai đoạn phát triển. Mới đây nhất là giai đoạn 2007 - 2013 với mục tiêu thúc đẩy phát triển các CLKN sáng tạo không chỉ ở khu vực thành thị mà còn mở rộng ra khu vực nông thôn. Hiện nay, có khoảng 88 chương trình CLKN cấp vùng đang được triển khai ở 17 quốc gia châu Âu (Oxford Research AS, 2008).

Ở hầu hết các nước, chính sách CLKN cấp quốc gia và cấp vùng có mối quan hệ khá chặt chẽ. Thông thường, một nước nếu coi chính sách CLKN quốc gia quan trọng thì sẽ coi các chính sách cấp vùng quan trọng và ngược lại. Ngoại trừ một số trường hợp đặc biệt như ở Áo, Tây Ban Nha và Đan Mạch, chính sách CLKN cấp vùng có vai trò quan trọng hơn hẳn các chính sách cấp quốc gia (Obadic Alka, 2013). Nhìn chung, ở mỗi quốc gia và mỗi vùng lại áp dụng những chính sách

CLKN khác nhau tùy theo đặc trưng riêng của từng khu vực địa lý.

Trong số 88 chương trình CLKN cấp vùng đang được triển khai, thì có một số chương trình hướng đến phát triển vùng, một số nhắm đến phát triển công nghiệp và một số khác, đặt trọng tâm vào hai lĩnh vực khoa học và công nghệ, trong đó các chương trình tập trung vào phát triển vùng là nhiều nhất, chiếm đến 52/88. Tương tự với các chính sách cấp quốc gia, chính sách CLKN cấp vùng cũng hướng tới những đối tượng mục tiêu là các doanh nghiệp, trung tâm nghiên cứu, tổ chức giáo dục và bộ máy chính quyền địa phương, song nhóm mục tiêu chính vẫn là các SMEs. Những chính sách cấp vùng chủ yếu xoay quanh hai nhiệm vụ tổng quát là hỗ trợ tài chính và khuyến khích các CLKN hình thành mạng lưới để chia sẻ kinh nghiệm.

Bảng 3: Chính sách phát triển CLKN cấp vùng ở các nước châu Âu

Hỗ trợ doanh nghiệp	Hỗ trợ tài chính Tư vấn
Thu hút	Chính sách thu hút các doanh nghiệp tham gia vào CLKN
Hỗ trợ cơ sở hạ tầng	Cơ sở vật chất hạ tầng Tổ chức giáo dục (hạ tầng kiến thức) Trung tâm công nghệ và dịch vụ Các tổ chức CLKN khác
Cung cấp thông tin	Trong lĩnh vực công nghệ Trong lĩnh vực kinh doanh Thị trường và xuất khẩu
Hỗ trợ đào tạo, nghiên cứu và tuyển dụng	Chương trình giáo dục và đào tạo Chương trình nghiên cứu Đảm bảo cơ chế linh động
Hỗ trợ hợp tác	Chương trình hợp tác và xây dựng mạng lưới Thúc đẩy tương tác xã hội

Nguồn: European Commission, 2002.

Phần lớn các chính sách CLKN cấp vùng được thiết kế và triển khai bởi chính quyền địa phương theo cách thức tiếp cận “từ trên xuống”. Những lĩnh vực trọng tâm mà các chính sách CLKN vùng hướng tới là: i) hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp; ii) hỗ trợ cơ sở hạ tầng (vật chất và tri thức); iii) hỗ trợ các chương trình giáo dục, đào tạo; và iv) các chương trình hợp tác và hình thành mạng lưới.

Mặc dù vậy, ở một số vùng chính sách CLKN cũng được xây dựng “từ dưới lên” với sự tham gia rất tích cực của khu vực tư nhân (Kiese, 2013). Doanh nghiệp tự tạo dựng hình ảnh của mình, nâng cao tính hiệu quả trong hoạt động sản xuất, sau đó tự nguyện liên kết với nhau cũng như với các tổ chức nghiên cứu phát triển. Nhà nước chỉ đóng vai trò hỗ trợ và theo chân hoạt động của nhóm liên kết này. Chính vì thế, những CLKN tổ chức theo mô hình này thường có tính tự chủ rất lớn. Do đó, các chính sách cũng được hoạch định theo nhu cầu và chiến lược của chính doanh nghiệp hơn là từ những can thiệp của nhà nước hay chính quyền địa phương.

3. Kết luận và một số bài học kinh nghiệm

Thông qua phân tích các chính sách CLKN ở châu Âu, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho quá trình hoạch định và triển khai các chính sách CLKN như sau:

Thứ nhất, chính phủ các nước chú trọng và khuyến khích việc xây dựng và thực thi các chính sách “từ dưới lên”, với sự tham gia của các công ty tư nhân và các bên liên quan tại địa phương. Một trong số những đặc điểm nổi bật nhất trong các chính sách CLKN ở châu Âu là sự kết hợp chặt chẽ, linh động giữa cách tiếp cận “từ trên xuống” và “từ dưới lên” trong quá trình ban hành và thực thi chính sách CLKN. Việc coi trọng và phát huy vai trò của chính quyền địa phương và các công ty tư nhân khi thiết kế và triển khai các chính sách CLKN của

EU và của các quốc gia trong khu vực đã tạo ra hiệu quả rõ rệt đối với sự phát triển của các cụm cũng như với tăng trưởng kinh tế ở địa phương và quốc gia. Sự tham gia của địa phương và doanh nghiệp giúp cân bằng và hài hòa lợi ích của địa phương với nguyện vọng của nhà nước, đồng thời, các chính sách sẽ phù hợp hơn với những đặc thù và định hướng phát triển, định hướng chính trị của từng vùng. Bên cạnh đó, các chương trình và sáng kiến quốc gia đối với CLKN cần được thiết kế đồng nhất với các chiến lược CLKN của khu vực, cũng như giữa các chính sách cấp vùng cần đảm bảo sự đồng bộ với các chính sách ở cấp độ quốc gia.

Thứ hai, nhà nước phối hợp chặt chẽ với chính quyền ở các địa phương tiến hành định vị, lập bản đồ, đánh giá hoạt động của các CLKN và công bố rộng rãi thông tin về các cụm. Đây là nhiệm vụ quan trọng khi xây dựng các chiến lược phát triển CLKN cấp vùng và quốc gia, cũng như là tiền đề cơ bản cho việc hình thành và mở rộng mạng lưới kết nối giữa các CLKN liên vùng và xuyên quốc gia. Đặc biệt, cần thúc đẩy việc hình thành những mạng lưới kết nối giữa doanh nghiệp với các tổ chức nghiên cứu, khuyến khích thương mại hóa các sản phẩm nghiên cứu, và mở rộng phạm vi của những mạng lưới này.

Thứ ba, triển khai và đảm bảo các chính sách kinh tế vĩ mô tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực thi chính sách CLKN và cho sự phát triển của các CLKN, đặc biệt là các SMEs trong cụm. Ngoài ra, các chính sách này cũng cần đảm bảo CLKN thực sự là công cụ thúc đẩy năng lực cạnh tranh, đổi mới và tăng trưởng. Do đó, chính phủ thực thi những chính sách vĩ mô liên quan tới CLKN như chính sách đổi mới, phát triển nguồn nhân lực, thu hút FDI, phát triển SMEs... Rõ ràng là các chính sách của nhà nước là cách hiệu quả nhất để tạo ra một môi trường lành mạnh cho sự phát triển của các cụm, vì thế cần đảm bảo việc thiết kế chính

sách phải thực tế, phù hợp với đặc điểm của từng địa phương và của quốc gia cũng như cần liên tục điều chỉnh những chính sách này để kịp thời thích ứng với những biến động ở địa phương và quốc gia.

Thứ tư, nhà nước, chính quyền địa phương cũng như bản thân các doanh nghiệp chú trọng tới những cải cách trong hoạt động kinh doanh

của doanh nghiệp. Nhà nước và chính quyền địa phương, một mặt, khuyến khích bằng tài chính hoặc các cơ chế chính sách thuận lợi để tăng tính hiệu quả hoạt động doanh nghiệp. Mặt khác, doanh nghiệp cũng tự cải tổ, đảm bảo chuyên môn hóa sản xuất, thu hút lực lượng lao động trình độ cao và kinh doanh bền vững (đảm bảo các yếu tố về môi trường và trách nhiệm xã hội)♦

Tài liệu tham khảo:

1. Alka, Obadic (2013): *Specificities of EU cluster policies*, Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy, Vol. 7 Issue 1, pp. 23 – 35
2. Aranguren, J. Mari & Wilson, R. James (2013): *What can Experience With Clusters Teach Us About Fostering Regional Smart Specialisation?*, Ekonomiaz, June.
3. Barsoumian, Sarine & Severin, Astrid & Titus, van der Spek (2011): *Eco-innovation and National Cluster Policies in Europe: A Qualitative Review*, Greenovate! Europe EEIG, Brussels, 1st July.
4. Bellandi, Marco & Caloffi, Annalisa (2009): *Towards a Framework for the Evaluation of Policies of Cluster Upgrading and Innovation*, c.MET Working Paper, No. 5
5. Bellandi, Marco & Caloffi, Annalisa (2013): *System-based Policies in Italy: From Industrial Districts to Technological Clusters*, European Review of Industrial Economics and Policy No. 5, 9th January.
6. Borrás S., & Tsagdis, D. (2008): *Cluster Policies in Europe: Firms, Institutions, and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
7. European Cluster Observatory (2007a): Country Report: Finland.
8. European Cluster Observatory (2007b): Country Report: Germany.
9. European Cluster Observatory (2007c): Country Report: Italy.
10. European Cluster Observatory (2007d): Country Report: Netherland.
11. European Cluster Observatory (2007e): Country Report: Spain.
12. European Cluster Observatory (2007f): Country Report: Sweden.
13. European Commission (2002): *Regional Clusters in Europe*, Observatory of European SMEs, No. 3.
14. European Commission (2007): *Innovation Clusters in Europe: A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support*, Truy cập ngày 08/05/2015 tại địa chỉ:
15. Germany Trade and Invest GTAI (2013): *Biotechnology Clusters in Germany: Europe's Leading Resource for Innovation in Life Science*. Truy cập ngày 15/05/2015 tại địa chỉ

16. http://www.gtai.de/GTAI/Content/EN/Invest/_SharedDocs/Downloads/GTAI/Fact-sheets/Life-sciences/fact-sheet-bioregions-in-germany-en.pdf
17. <http://www.innovatingregions.org/download/FINAL%5FMaster%5F%2D%5FENTR%5Fpaper%2Epdf>
18. Ketels, Christian & Protsiv, Sergiy (2013): *Cluster and the New Growth Path for Europe*, WelfareWeathWork Working Paper, No 14.
19. Ketels, Christian (2004): *European Clusters*, Innovative City and Business Regions. Vol. 3, edited by Thomas Mentzel. Structural Change in Europe. Bollschweil, Germany: Hagbarth Publications.
20. Kiese, Matthias (2013): *Regional Cluster Policies in Germany – A Multi-level Governance Perspective on Policy Learning*, European Review of Industrial Economics and Policy No. 3 25th March.
21. Kutsenko, Evgenity & Meissner, Dirt (2013): *Key Features of the First Phase of the National Cluster Program in Russia*, Working Papers Series: Science, technology and Innovation WP BRP 11/STI/2013.
22. Lindqvist, Goran & Ketels, Christian & Solvell, Orjan (2012): *The Cluster Initiative Greenbook 2.0*. Stockholm: Ivory Tower Publishers.
23. Ministry of Employment and the Economy (2010): *Evaluation: Center of Expertise Programme Promoting Innovation Activity in the Regions*, Press Release 06.07.2010
24. Okamuro, Hiroyuki & Nishimura, Junichi (2011): *Management of Cluster Policies: Case Studies of Japanese, German, and French Bio-clusters*, Center for Economic Institutions Working Paper Series No. 2011-7.
25. Pachura, Piotr (2008): *Cluster Initiatives in EU Policy*, Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, 2008, Vol. 2, Issue 10.
26. Parrilli, Davide (2013): *The New Complexity of Local Production and the Enlightened Role of Industrial Policy: The Basque Country Case*, European Review of Industrial Economics and Policy No. 5 8th January.
27. Vashkevich, Yuliya (2012): *Transnational Cluster Policy Cooperation: EU Lessons for the CIS Countries*, available online at http://www.coin.wne.uw.edu.pl/wiem/papers_2012/Vashkevich