

Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế TW

BÁO CÁO KHẢO SÁT

**LIÊN KẾT GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG
TRONG PHÁT TRIỂN VÙNG**

TẠI

CỘNG HÒA LIÊN BANG ĐỨC

Hà nội, 10/2011

Mục lục

Giới thiệu sơ bộ chuyên khảo sát	3
1. Cơ sở cho việc hình thành chính sách phát triển vùng và liên kết phát triển giữa các địa phương	5
1.1. Khái niệm vùng	5
1.2. Cơ sở cho việc hình thành chính sách phát triển vùng	6
1.3. Sự cần thiết của việc liên kết phát triển giữa các địa phương	8
2. Thực tiễn liên kết phối hợp giữa các địa phương trong phát triển vùng ở CHLB Đức.....	9
2.1. Một số nét khái quát về tổ chức hành chính ở CHLB Đức	9
2.2. Liên kết giữa địa phương trong một vùng	10
2.2.1. Mục tiêu phối hợp, liên kết	10
2.2.2. Hình thức liên kết hành chính	11
2.2.3. Các công cụ phục vụ cho việc liên kết	14
3. Một số nhận định chung	19
3.1. Nhận định về chính sách phát triển vùng và liên kết phát triển giữa các địa phương ở CHLB Đức	19
3.2. Bài học kinh nghiệm có thể áp dụng cho Việt Nam	21
3.2.1. Khái quát về thực trạng chính sách vùng và liên kết phát triển ở Việt Nam.....	21
3.2.2. Một số suy nghĩ cho việc định hướng kiến nghị trên cơ sở kết quả chuyên khảo sát.....	22
Thay lời kết.....	26
Phụ lục 1: Thành phần đoàn khảo sát.....	27
Phụ lục 2: Vài nét về “thuyết thương mại mới” và “Tân địa kinh tế” của Paul Krugman, Nobel Kinh tế 2008	28



Giới thiệu sơ bộ chuyến khảo sát

Trong khuôn khổ thực hiện kế hoạch hoạt động của Hợp phần 1, chương trình “Hỗ trợ cải cách kinh tế vĩ mô tại Việt Nam” do Cộng hòa Liên bang Đức tài trợ thông qua Tổ chức hỗ trợ kỹ thuật GTZ, được sự đồng ý của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế TW đã tổ chức một chuyến khảo sát về Chính sách phát triển Vùng từ ngày 19/9/2011 đến ngày 30/09/2009 tại Cộng hòa Liên bang Đức. Đoàn khảo sát gồm 8 thành viên từ Văn Phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ và Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế TW. Tháp tùng và hướng dẫn đoàn còn có 2 chuyên gia và 2 cán bộ Dự án GTZ. Mục tiêu của chuyến khảo sát là tìm hiểu, nghiên cứu một số cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn về vấn đề phối hợp giữa các địa phương trong phát triển Vùng của Đức nhằm phục vụ một phần cho việc xây dựng Đề án phát triển vùng của Việt Nam.

Trong thời gian khảo sát tại CHLB Đức, đoàn đã làm việc với các cơ quan địa phương tại:

- **Bang Hạ Xắc Xông**

- + Viện nghiên cứu Kinh tế Bang Hạ Xắc Xông
- + Cơ quan Phát triển Kinh tế Vùng Hildesheim
- + Tổ chức hành động bảo vệ môi trường ở địa phương
- + Sở Môi trường, Quy hoạch và Xây dựng – Chính quyền Vùng Hannover

- **Thành phố (bang) Hamburg**

- + Văn phòng Thủ phủ Vùng Hamburg
- + Công ty sáng kiến tăng trưởng Nam sông Elbe

- **Thành phố Berlin và Bang Brandenburg:**

- + Đại học Tổng hợp Humboldt, Berlin
- + Trung tâm công nghệ cao Adlerhof, Berlin
- + Sở Quy hoạch Thành phố Berlin và Bang Brandenburg
- + Công ty đối tác PPP Đức

- **Bang Bayern**

- + Văn Phòng Thủ hiến Bang Bayern
- + Bộ Kinh tế, Cơ sở hạ tầng, Giao thông và Công nghệ Bang Bayern
- + Bộ Nội vụ Bang Bayern
- + Sở Quy hoạch đô thị và Quy hoạch không gian Thành phố Munich
- + Sở Kinh tế và việc làm Thành phố Munich
- + Hiệp hội Quy hoạch vùng Munich
- + Hiệp hội các Thành phố Munich
- + Tổ chức liên kết các Thành phố Châu Âu tại Munich

Ngoài ra đoàn còn đi tham quan Khu Hội chợ Hannover, Cảng Hamburg và Trung tâm công nghệ cao Adlerhof – Những ví dụ tích cực trong việc phát triển Vùng ở những địa phương này.

Đoàn đã được các cơ quan đối tác cử các cán bộ, chuyên gia có nhiều kinh nghiệm giới thiệu các thông tin bổ ích về liên kết giữa các địa phương và chính sách phát triển vùng phù hợp với yêu cầu của Đoàn.

Dưới đây là một số nội dung đoàn đã thu hoạch được sau chuyến đi khảo sát.

1. Cơ sở cho việc hình thành chính sách phát triển vùng và liên kết phát triển giữa các địa phương

Khái niệm vùng

"Vùng" là một khái niệm được sử dụng tương đối phổ biến trong thực tiễn. Nhưng đối các ngành khoa học khác nhau lại có cách hiểu không giống nhau về khái niệm vùng (region): địa lý học coi "vùng" là một đơn nguyên địa lý của bề mặt trái đất; kinh tế học hiểu "vùng" là một đơn nguyên kinh tế tương đối hoàn chỉnh trên phương diện kinh tế; nhà chính trị học thường cho "vùng" là đơn nguyên hành chính thực hiện quản lý hành chính; còn nhà xã hội học coi "vùng" là khu tụ cư có đặc trưng xã hội tương đồng của một loại người nào đó (ngôn ngữ, tôn giáo, dân tộc, văn hoá),... Song dù phân vùng như thế nào, quy mô vùng ra sao, lớn hay nhỏ, đều thấy có những điểm chung nhất là: vùng có ranh giới nhất định, vùng là một không gian mà mỗi hoạt động đều có sự tác động tương hỗ với nhau.

Vùng là một hệ thống bao gồm các mối liên hệ tương tác các bộ phận cấu thành với các dạng liên hệ địa lý, liên hệ kỹ thuật, liên hệ kinh tế, liên hệ xã hội trong hệ thống cũng như ngoài hệ thống. Vùng có quy mô rất khác nhau. Sự tồn tại của vùng là khách quan và có tính lịch sử. Quy mô và số lượng vùng có sự thay đổi theo các giai đoạn phát triển của đất nước.

Vùng tồn tại do yêu cầu phát triển của nền kinh tế quốc gia. Tính khách quan của bản thân vùng được cụ thể hoá thông qua những nguyên tắc do con người đặt ra. Vùng là cơ sở để hoạch định các chiến lược, các kế hoạch phát triển theo lãnh thổ cũng như để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng của đất nước.

Ở Châu Âu, khái niệm vùng có thể được hình dung khác nhau theo những mục tiêu mà chính sách hướng đến. Vùng có phạm vi khác nhau từ các góc độ khác nhau:

Dưới góc độ của Bang: Vùng là một không gian kinh tế liên xã (tương đương huyện) và một số thành phố trực thuộc Bang có những đặc điểm kinh tế, xã hội tương đồng nhau.

Dưới góc độ Liên Bang: Vùng là một không gian kinh tế bao gồm các liên xã hoặc thậm chí cả một Bang. Hiện nay, CHLB Đức tập trung chủ yếu vào việc hỗ trợ cho các Bang mới (CHDC Đức cũ).

Dưới góc độ Liên minh Châu Âu: Vùng là không gian kinh tế, thông thường nhỏ nhất là một Bang hoặc thậm chí một quốc gia (chủ yếu là các quốc gia mới gia nhập Liên minh).

Ở Việt Nam, toàn bộ đất nước được chia thành 6 vùng kinh tế (Miền núi và trung du Bắc bộ, Đồng bằng Bắc bộ, Bắc Trung bộ và Duyên hai miền Trung,

Tây nguyên, Đông Nam bộ và Tây Nam bộ). Bên cạnh đó Chính phủ Việt Nam còn xác định thêm 3 Vùng Kinh tế trọng điểm tại Bắc bộ, Trung bộ và Nam bộ. Vùng được hình thành từ các đơn vị cơ sở là cấp tỉnh.

Cơ sở cho việc hình thành chính sách phát triển vùng

Chính sách phát triển vùng có thể hiểu là một tập hợp các biện pháp, chính sách của Nhà nước nhằm phát triển kinh tế- xã hội một vùng. Thông thường chính sách phát triển vùng có 2 mục tiêu quan trọng nhất là:

- Thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng và
- Phát triển kinh tế - xã hội vùng trên cơ sở lợi thế so sánh, lợi thế cạnh tranh của vùng đó

Nếu như mục tiêu thứ 2 hoàn toàn mang tính kinh tế thì mục tiêu đầu mang tính chính trị và xã hội nhiều hơn. Mục tiêu này đảm bảo sự đồng đều về điều kiện sống của mọi công dân giữa các vùng trong một quốc gia. Ở CHLB Đức, vấn đề này đã được **đưa vào Hiến pháp Liên bang** (điều 72), và chính đây là cơ sở pháp lý quan trọng nhất cho việc hình thành chính sách phát triển vùng.

Chính sách phát triển vùng ở Đức đã được quan tâm từ nhiều thập kỷ nay, đặc biệt là sau chiến tranh thế giới lần thứ 2. Một phần lớn nguồn lực của Chương trình tái thiết sau chiến tranh được đưa vào thực hiện cho chính sách phát triển vùng và đã thu được tương đối nhiều kết quả trong việc rút ngắn khoảng cách phát triển giữa các vùng trong những năm 50' và 60'. Trong thời gian đầu, mô hình chính sách phát triển vùng chủ yếu bao gồm những công cụ tác động trực tiếp từ chính quyền (ví dụ cải thiện cơ sở hạ tầng, hỗ trợ trực tiếp cho các nhà đầu tư,...). Tác động của chính sách vùng trong thời gian này đã đưa lại những kết quả rõ rệt: một số bang yếu có truyền thống sản xuất nông nghiệp đã có những bước phát triển ngoạn mục, chuyển đổi được cơ cấu kinh tế và đuổi kịp những bang phát triển khác như các bang Bayern, Baden Wuettenberg¹,...

Trong khoảng hơn 1 thập kỷ vừa qua, quá trình toàn cầu hóa đã gây sức ép cạnh tranh mạnh mẽ hơn đôi với các vùng đồng thời mức sống của người dân đã được nâng cao một cách rõ rệt so với những năm 60' và 70', điều đó đã làm thay đổi mẫu hình của chính sách phát triển vùng ở Đức nói riêng và ở châu Âu nói chung. Người ta chấp thuận sự tồn tại một số trung tâm phát triển nhanh hơn, sự di dân mạnh hơn và câu hỏi đặt ra ở đây là *liệu có cần thiết phải bỏ ra quá nhiều tiền của để phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật ở những vùng “bị mất dân” hay không?*² Những yếu tố trên đã buộc các nhà hoạch định chính

¹ Bên cạnh sự tác động của chính sách vùng còn có nguyên nhân quan trọng khác là nhiều nhà đầu tư đã chuyển xí nghiệp của họ từ vùng Đông Đức sang vùng Tây Đức sau chiến tranh.

² Nhiều ví dụ ở vùng Đông Đức đã chỉ rõ: mặc dù Nhà nước đã đổ ra rất nhiều tiền của xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật song vẫn không thu hút được các nhà đầu tư và không ngăn cản được làn sóng di dân, đặc biệt là đội ngũ lao động trẻ, từ nông thôn ra các trung tâm đô thị.

sách phải xem xét là quan điểm và hình mẫu trong quá trình hoạch định chính sách phát triển vùng.

Có nhiều lý thuyết phục vụ cho việc xây dựng chính sách phát triển vùng, trong đó đáng chú ý là những lý thuyết được phát triển trong thời gian 2-3 thập kỷ qua là lý thuyết phát triển cụm liên kết (cluster) của M. Porter và lý thuyết tân địa kinh tế của P. Krugman³.

Trên cơ sở những lý thuyết và thực tiễn phát triển, trong thời gian qua đã hình thành một số mô hình cho việc phát triển vùng ở Đức với những nội dung khác nhau, quan trọng nhất là:

- Mô hình “Tăng trưởng và đổi mới”: Mô hình này đặt trọng tâm vào những xung lực tăng trưởng (*impulse*), quá trình đổi mới và sự phát triển một xã hội tri thức,
- Mô hình “đảm bảo các điều kiện sống và gìn giữ tài nguyên”: Mô hình này tập trung vào nhiệm vụ trọng tâm là việc xây dựng và hoàn thiện kết cấu hạ tầng và đưa những nhiệm vụ này vào quy hoạch không gian của vùng (ví dụ những nhiệm vụ như cấp, thoát nước,...)
- Mô hình “gìn giữ tài nguyên và hình thành và duy trì cảnh quan văn hóa”: Mô hình này tập trung vào những nhiệm vụ bảo vệ không gian trống (lưu không), bảo vệ tài nguyên, bao gồm cả những di sản văn hóa và đặc biệt là giới hạn những nhu cầu về mặt bằng cho khu dân cư và giao thông trong quy hoạch không gian.

Những tranh luận về những mô hình mới và xu hướng tập trung đã hình thành tương đối nhiều xu hướng chính sách khác nhau, ví dụ: xu hướng hình thành những vùng trung tâm đô thị lớn, đảm bảo tương đối sự cân bằng về điều kiện sống, thích nghi với những địa điểm trọng tâm,... Tuy vậy, những mô hình trên chỉ mang tính định hướng chứ không phải bắt buộc, chúng chỉ có một tác động khiêm tốn lên quá trình hoạch định chính sách.

Quy hoạch không gian là một trong những nhân tố tác động quan trọng nhất đối với chính sách phát triển vùng. Quá trình quy hoạch lại liên quan đến rất nhiều quy hoạch và kế hoạch chuyên biệt khác, cụ thể:

- Chính sách kinh tế vùng và chính sách cơ cấu
- Chính sách và quy hoạch giao thông
- Quy hoạch các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công như cấp thoát nước
- Chính sách cơ sở hạ tầng, đặc biệt liên quan đến quy hoạch các trường học, trường đại học, bệnh viện,...
- Quy hoạch cảnh quan và chính sách nông nghiệp

Quy hoạch không gian ở Đức liên quan đến nhiều cấp khác nhau:

- Cấp Liên minh châu Âu: có Chương trình quy hoạch không gian châu Âu
- Cấp Liên bang (Đức): có Chương trình quy hoạch không gian liên bang

³ Xin tham khảo thêm ở phần phụ lục

- Cấp bang: Có quy hoạch không gian vùng
- Cấp địa phương (xã, thành phố): có quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng

Sự cần thiết của việc liên kết phát triển giữa các địa phương

Theo nhiều nghiên cứu ở Đức, việc hợp tác phát triển giữa các địa phương ở Đức là một chủ đề thời sự ở CHLB Đức do một số nguyên nhân sau:

- Sự biến động dân số:

Trước hết sự biến động này thể hiện ở mức độ suy giảm dân số và tỷ trọng những người lớn tuổi ngày càng gia tăng và như vậy xuất hiện những nguy cơ làm giảm tiềm lực kinh tế, giảm nguồn thu ngân sách ở nhiều địa phương. Cơ sở hạ tầng ở những địa phương này đã được xây dựng với một quy mô lớn hơn, do vậy mức độ sử dụng hệ thống cơ sở hạ tầng sẽ bị suy giảm tương ứng và kéo theo sự gia tăng chi phí bình quân và phí cho việc sử dụng CSHT này. Việc tăng phí sử dụng CSHT có thể sẽ làm tăng số người di dân ra khỏi địa phương và quá trình này lại tiếp tục lặp lại trong chu trình mới.

- Hạn chế nguồn lực tài chính

Sự hạn chế nguồn lực tài chính đòi hỏi việc sử dụng nguồn lực này một cách có ý nghĩa và hiệu quả nhằm đảm bảo và duy trì một cách dài hạn năng lực hoạt động của chính quyền địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ đã được trao

- Sự gia tăng cạnh tranh giữa các vùng

Sự gia tăng cạnh tranh giữa các vùng, đặc biệt cạnh tranh thông qua đổi mới công nghệ, một mặt tạo điều kiện liên kết giữa các địa phương, mặt khác đòi hỏi các địa phương phải cải thiện cơ sở hạ tầng theo hướng hiện đại hóa. Những yếu tố này đã buộc phải hình thành một mô hình mới, liên kết không chỉ giữa các địa phương trong vùng mà cả liên kết với ngoài vùng.

- Hình thành các nhiệm vụ mang tính tổng thể và phức hợp

Việc các địa phương trong vùng phải đương đầu với các nhiệm vụ mang tính tổng thể và phức hợp đã dẫn đến mối quan hệ tương tác và lệ thuộc lẫn nhau, ví dụ trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, bảo vệ khí hậu hoặc trong lĩnh vực năng lượng. Việc hiện đại hóa cơ sở hạ tầng cũng những tính phức tạp của khung khổ pháp luật ngày một gia tăng (ví dụ luật chuyên ngành, luật của Liên minh châu Âu) đòi hỏi chính quyền địa phương ngày phải có những kiến thức chuyên sâu hơn (mà không phải địa phương nào cũng sẵn có cán bộ cho việc này).

- Sự mong mỏi của người dân đối với hoạt động của chính quyền địa phương

Ở bất kỳ đâu, bất kỳ nơi nào, người dân đều mong mỏi một sự cải thiện hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các cá nhân và tổ chức trong xã hội, ví dụ việc hình thành và phát triển

chính phủ điện tử. Việc này đòi hỏi chính quyền phải tốn thêm nhiều chi phí mà sự kết hợp giữa các địa phương có thể làm giảm đáng kể những chi phí này.

Tất cả những vấn đề trên đều có thể dẫn đến một nhận định là *việc hợp tác giữa các chính quyền địa phương sẽ hiệu quả hơn và đáp ứng tốt hơn những đòi hỏi của quá trình phát triển hiện nay.*

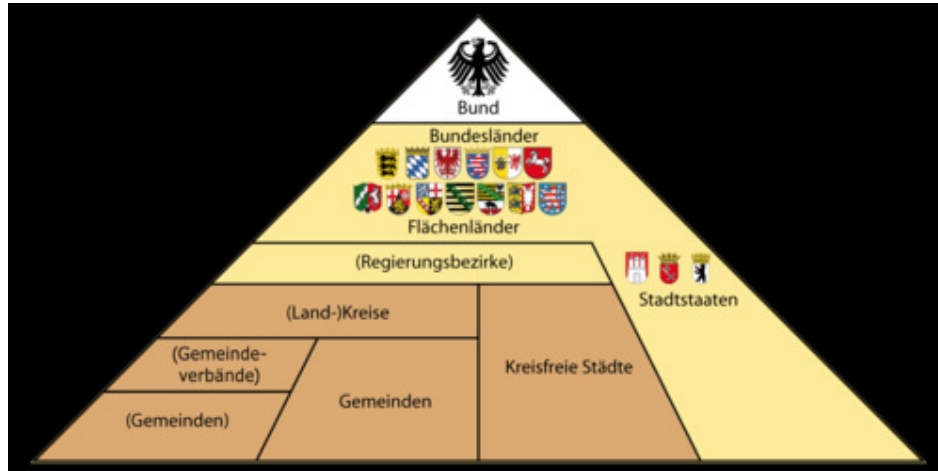
Trong quá trình phát triển, mỗi địa phương, dù ở quy mô nào đi nữa thì cũng không thể tự đảm đương toàn bộ công việc cần thiết hoặc nếu tự đảm đương thì tính hiệu quả trong việc thực hiện những nhiệm vụ này sẽ rất thấp. Chính vì vậy, sự liên kết giữa các địa phương trong quá trình thực hiện những nhiệm vụ của mình, dù là cung ứng dịch vụ công hay triển khai các biện pháp khuyến khích phát triển kinh tế là một điều thực sự cần thiết. Tiên đề quan trọng nhất để duy trì và nâng cao hiệu quả của việc liên kết này là phải tạo ra một “tài sản chung” của các địa phương, tạo điều kiện cho các địa phương cùng khai thác và sử dụng tài sản đó. Chuyển khảo sát của đoàn cũng đã cho thấy có nhiều hình thức liên kết, hợp tác khác nhau và có nhiều công cụ khác nhau để hỗ trợ tăng cường hợp tác, liên kết giữa các địa phương phục vụ cho quá trình phát triển của vùng nói chung và mỗi địa phương nói riêng.

2. Thực tiễn liên kết phối hợp giữa các địa phương trong phát triển vùng ở CHLB Đức.

Một số nét khái quát về tổ chức hành chính ở CHLB Đức

Cộng hoà liên bang Đức là một quốc gia liên bang nằm ở Trung Âu và có chung đường biên giới với các nước Đan Mạch (về phía Bắc), Ba Lan và Séc (phía Đông), Áo và Thụy sĩ (về phía Nam), Pháp, Luxembourg, Bỉ và Hà Lan (về phía Tây). Lãnh thổ Đức trải rộng 357.021 km vuông và có khí hậu ôn đới. Với gần 82 triệu người, Đức là nước có dân số lớn nhất trong Liên Minh Châu Âu và là nước có số dân nhập cư lớn thứ ba trên thế giới.

Đức là một nước cộng hòa đại nghị liên bang, bao gồm 16 bang (Bundesländer), trong đó có 3 Thành phố có thẩm quyền bang (Stadtstaaten) là Berlin, Hamburg và Bremen.



Để có thể quản lý bang một cách có hiệu quả hơn, các bang có thể hình thành các vùng (Regierungsbezirke), song các vùng này không phải là một đơn vị hành chính độc lập mà chỉ có thể coi đó là đại diện của chính quyền bang ở khu vực đó.

Cấp hành chính dưới các bang là cấp địa phương, bao gồm liên xã (Kreise) và xã (Gemeinde) hoặc thành phố độc lập (Kreisfreie Staedte). Cấp địa phương là những đơn vị hành chính có quy mô rất khác nhau, ví dụ có xã chỉ có hơn 1000 dân song lại có những thành phố đến hơn 1 triệu dân như Thành phố Munich (1.35 triệu dân). Chính vì thế, có những nơi còn hình thành một số hình thức tổ chức như hiệp hội các xã (Gemeindeverbaende).

Tóm lại, cơ cấu Nhà nước ở CHLB Đức được chia làm 3 cấp với đầy đủ các chức năng lập pháp, tư pháp và hành pháp là *cấp Liên bang*, *cấp Bang* và *cấp Địa phương* (Xem hình vẽ trên). Điều cần chú ý ở đây là tính độc lập tương đối giữa các cấp trong một Nhà nước liên bang, không giống như sự lệ thuộc giữa cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã như ở Việt Nam hoặc ở các quốc gia khác. (*cấp liên bang không phải là cấp trên trực tiếp của bang và tương tự như vậy giữa bang và cấp địa phương*).

Liên kết giữa địa phương trong một vùng

Mục tiêu phối hợp, liên kết

Như đã trình bày và phân tích ở phần 1, việc liên kết giữa các địa phương có thể hướng đến một số mục tiêu, trong đó 2 mục tiêu quan trọng là:

- Thực hiện các nhiệm vụ chung

Một số vấn đề, nhiệm vụ, do bản chất tự nhiên của chúng, không thể được giải quyết trong một không gian nhất định nào đó, ví dụ vấn đề bảo vệ môi trường, vấn đề biến đổi khí hậu hoặc vấn đề năng lượng,... Những vấn đề trên chỉ có thể được giải quyết một cách triệt để khi các địa phương (thậm chí các vùng, các quốc gia) liên kết với nhau để cùng chung nhau giải quyết.

- Tối ưu hóa, hợp lý hóa và tiết kiệm trong việc cung ứng dịch vụ công

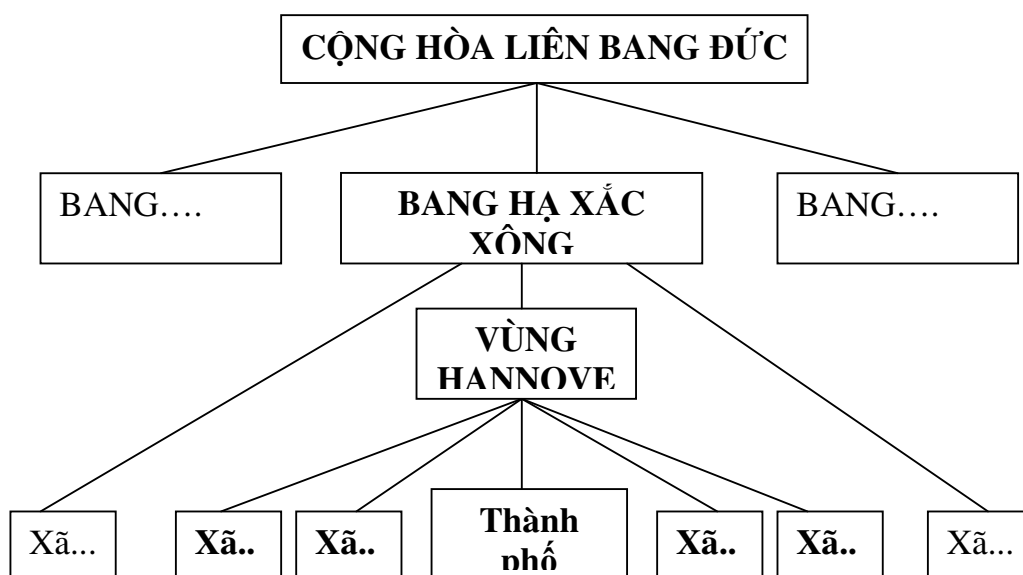
Mỗi địa phương, đặc biệt là những địa phương có quy mô nhỏ, không thể tự đảm đương thực hiện một số nhiệm vụ đã được giao trong điều kiện ngân sách có hạn. Một số dịch vụ công nếu do 1 địa phương đảm nhận sẽ hoàn toàn phi hiệu quả, tốn kém và bất hợp lý, ví dụ: dịch vụ vận tải công cộng nội vùng, giáo dục cho trẻ em khuyết tật, bệnh viện,...

Hình thức liên kết hành chính

Sự liên kết giữa các địa phương trong một vùng có nhiều hình thức khác nhau, thậm chí trong một bang cũng có những hình thức khác nhau, cụ thể:

(1) Hình thành một vùng hành chính với sự phân cấp tương đối đầy đủ

Vào tháng 12 năm 2001, xuất phát từ nhu cầu của cấp địa phương⁴, cần phải có cải cách thành lập ra một bộ máy để giải quyết những việc mà cấp cơ sở không thực hiện được, với áp lực của lãnh đạo thành phố Hannover, lãnh đạo những địa phương lân cận và sự đồng thuận của người dân, Quốc hội Bang Hạ Xắc Xông đã ban hành đạo luật thành lập Vùng Hannover.



Mô hình này là một mô hình tương đối mới và cho đến nay là mô hình duy nhất ở Đức. Cơ sở hình thành Vùng Hannover là một Luật của Bang Hạ Xắc Xông. Theo Luật này, Vùng Hannover gần như một cấp hành chính độc lập nằm giữa Bang và cấp cơ sở (Thành phố, xã).

Ở cấp Vùng, người dân bầu ra cơ quan đại diện (giống HĐND) thời hạn 5 năm và chủ tịch vùng (thời hạn 8 năm). Hội đồng có 85 thành viên; Chủ tịch là

⁴ Cấp địa phương ở CHLB Đức được hiểu là xã hoặc liên xã

thành viên của Hội đồng Vùng và có quyền bỏ phiếu. Chủ tịch là nhân vật có thể lực mạnh, phụ trách toàn bộ bộ máy hành chính.

Cơ cấu tổ chức Bộ máy hành chính của Vùng Hannover khá đơn giản, gồm có Chủ tịch Vùng và 4 ban phụ trách các mảng khác nhau, với khoảng 2000 nhân viên.

Ngoài 2000 công chức, viên chức trực thuộc bộ máy chính quyền Vùng còn có khoảng 14.000 nhân viên làm việc tại các tổ chức khác như bệnh viện, giao thông, xử lý rác ... cũng thuộc quản lý của Vùng, đây là những công ty hoạt động theo Luật công.

Nhiệm vụ của chính quyền vùng được quy định trong Luật Vùng Hannover, trong đó quan trọng nhất là những nhiệm vụ mà cấp địa phương thực hiện sẽ không hiệu quả như giao thông nội vùng, khuyến khích phát triển kinh tế, dạy nghề,..... . Để thực hiện các nhiệm vụ nói trên, Vùng có ngân sách khoảng gần 1.5 tỷ euro mỗi năm, trong đó chi lớn nhất là cho an sinh xã hội, tiếp theo là giao thông công cộng.

Nguồn thu của ngân sách vùng bao gồm: (1) phần đóng góp từ các địa phương thuộc địa bàn và (2) các khoản hỗ trợ từ Bang. Ngoài ra Vùng còn được nhận sự hỗ trợ từ Liên bang và EU từ các Chương trình hỗ trợ có liên quan. Vùng không có nguồn thu trực tiếp từ thuế, vì vậy Vùng ít có khả năng tác động vào nguồn thu của mình.

(2) Hình thành một vùng hành chính với sự phân cấp theo hướng tản quyền

Bên cạnh mô hình mới xuất hiện như vùng Hannover, một hình thức phân vùng mang tính truyền thống ở Đức là mô hình “Đại diện Vùng”. “Cấp hành chính” này có thể được coi như là cơ quan đại diện của cấp Bang tại một vùng (hình thức tản quyền trong phân cấp), nó không có cơ quan dân cử mà chỉ thuần túy là đại diện của cơ quan hành pháp bang.

Hiện nay “Cấp hành chính” này chỉ tồn tại ở một số bang có diện tích lớn và có nhiều cuộc thảo luận về việc có nên tiếp tục duy trì hay hủy bỏ cấp hành chính trên. Xu thế phát triển Mô hình Đại diện vùng cũng khác nhau ở các bang, mô hình này đã được tăng cường từ năm 2005 ở Bang Baden-Wuerttemberg và từ 2007 ở Bang Nordrhein- Westfalen: nhiều cơ quan đã được thành lập thêm ở “cấp hành chính” này như sở môi trường, sở bảo hộ lao động,...). Trong khi đó, nhiều bang khác đã từ bỏ mô hình này, ví dụ bang Rheinland-Pfalz (từ năm 2000), Bang Sachsen-Anhalt (từ 2003) và Hạ Xúc Xông (từ 2005), các bang Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen (đều thuộc CHDC Đức trước kia) đã hủy bỏ cấp hành chính này ngay sau khi thống nhất nước Đức (1990), còn 2 bang Schleswig-Holstein und im Saarland thì chưa bao giờ có cấp hành chính này do diện tích quá nhỏ.

Như vậy, hiện nay cấp hành chính này còn tồn tại ở 5 bang, cụ thể như sau:

- Baden-Württemberg với 4 vùng: Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart, Tübingen.
- Bayern – với 7 vùng: Oberbayern, Niederbayern, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Oberpfalz, Schwaben.
- Hessen – với 3 vùng: Darmstadt, Gießen, Kassel.
- Nordrhein-Westfalen – với 5 Bezirksregierungen: Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster.
- Sachsen – với 3 Direktionsbezirke: Chemnitz, Dresden, Leipzig

(Riêng ở Bang Bayern thì tại 7 vùng trên đều có cơ quan dân cử (tương tự như HĐND, được bầu cùng thời gian với quốc hội Bang)

(3) Thành lập hội, hiệp hội với sự tham gia của các địa phương trong vùng
 Bên cạnh 2 hình thức mang tính hành chính trên, ở một số Bang của Đức còn hình thành một tổ chức phi hành chính dưới dạng một hiệp hội với mục tiêu liên kết giữa các địa phương. Vùng Munich đã thành lập tương đối nhiều hội, hiệp hội khác nhau phục vụ mục tiêu này.

Hiệp hội quy hoạch vùng Munchen (RPV)

- Thành viên: 185 xã, thành phố; 18 liên xã và Munchen, thành phố thủ phủ bang
- Chủ tịch: luân phiên giữa thủ phủ, liên xã và các xã (2 năm thay 1 lần)
- Nhiệm kỳ: 6 năm/ 1 lần
- Không có cán bộ chuyên môn, chỉ dựa vào sự hỗ trợ của chính quyền vùng thượng Bayern và chính phủ bang Bayern⁵.

Nhiệm vụ của Hiệp hội:

- Xử lý các nhiệm vụ chủ đề quy hoạch vùng vượt quá phạm vi của một xã, liên xã. Nếu 1 địa phương làm có thể ảnh hưởng đến các địa phương bên cạnh.
- Các chủ đề chuyên môn: khu dân cư, đường sá giao thông, kinh doanh, năng lượng, nghỉ ngơi thư giãn

Ngoài Hiệp hội quy hoạch vùng còn có các tổ chức khác trong vùng như:

- Hiệp hội cho các vùng ngoài Munchen (PV),
- Hội IVT: đảm bảo nhu cầu thư giãn cho người dân,
- Hội MVV: đảm bảo nhu cầu nghỉ ngơi
- Hội Dachauer: Hiệp hội đảm bảo cảnh quan, đầm lầy
- Phòng thương mại và công nghiệp
- Hiệp hội Vùng đô thị châu Âu ở Munchen: phục vụ công tác lập quy hoạch ở vùng phía Nam của bang Bayern

⁵ Không thuận lắm vì thông qua hỗ trợ, họ có thể có những tác động ko khách quan vào quá trình chuẩn bị.
 Các bang khác: bên cạnh ban điều hành còn có văn phòng và đội ngũ thực hiện các công việc của mình và các cán bộ này tuân thủ điều hành của ban lãnh đạo

Các công cụ phục vụ cho việc liên kết

(1) Công cụ quy hoạch

Quy hoạch là một trong những công cụ quan trọng nhất cho việc liên kết giữa các địa phương trong quá trình phát triển nhằm đảm bảo tính thống nhất và sự phù hợp trong phát triển của toàn vùng.

Đối với quy hoạch, Liên bang chỉ đưa ra Luật mang tính chất khung như đưa ra các định hướng như tăng trưởng hay chăm sóc người dân, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, ... CHLB Đức không có quy hoạch tổng thể toàn liên bang. Trên cơ sở khuôn khổ định hướng chung, từng Bang xây dựng quy hoạch ở cấp Bang. Bang cũng chỉ đưa ra các định hướng khung, sau đó Vùng đưa ra quy hoạch chi tiết, cụ thể về kế hoạch phát triển của Vùng. Vùng có trách nhiệm triển khai quy hoạch và kế hoạch phát triển. Vùng xây dựng kế hoạch đồng thời liên xã cũng xây dựng kế hoạch. Mỗi bang có quyền quyết định về lập quy hoạch; đối với Bang Hạ Xắc Xông thì nhiệm vụ này được chuyển giao cho chính quyền vùng và các liên xã.

Công cụ làm công tác quy hoạch phân ra là công cụ cứng, công cụ mềm.

- *Công cụ cứng* là đưa ra mục tiêu mang tính chất bắt buộc. Sau khi xác định mục tiêu thì từng đơn vị (thành phố và xã) lập kế hoạch sử dụng diện tích, kế hoạch này phải được cấp Vùng phê duyệt. Như vậy, cấp địa phương (xã, thành phố) có quyền lập quy hoạch sử dụng đất phục vụ cho mục tiêu của mình. Bên cạnh đó vùng có quyền không cho phép địa phương thực hiện các quy hoạch, nếu như điều đó ảnh hưởng đến lợi ích chung của cả vùng (tuy vậy, rất ít khi xảy ra trường hợp này).
- *Công cụ mềm*: quy hoạch được xác định thông qua thương lượng, trao đổi, phối hợp hoặc hợp đồng để thực hiện một số mục tiêu chung của cả vùng cũng như của các địa phương.

Quá trình lập quy hoạch cụ thể luôn phải lấy ý kiến của người dân và thông thường vẫn xảy ra những tranh luận tương đối gay gắt mới đạt được sự ủng hộ của người dân.

Quy hoạch mang tính chất định hướng, chỉ có tác động gián tiếp, còn trực tiếp là trong các quy hoạch của địa phương. Theo quy định, quy hoạch của địa phương phải phù hợp với quy hoạch của vùng và bang. Đây là quy trình tương đối phức tạp. Trong trường hợp quy hoạch địa phương không phù hợp với quy hoạch vùng thì vùng có thể yêu cầu chỉnh sửa. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn có một số ít trường hợp địa phương tiếp tục duy trì quy hoạch của họ.

(2) Liên kết giữa các địa phương để thành lập một công ty công, phi lợi nhuận tại Bang Hạ Xắc xông

a. Vùng Hannover

- *Các công cụ tài chính để hỗ trợ doanh nghiệp.*

Để hỗ trợ cho các doanh nghiệp, năm 2003 chính quyền Vùng đã thành lập ra Công ty Hannoverimpuls với nhiệm vụ phát triển kinh tế, nó hoạt động như một doanh nghiệp kinh doanh, được cấp một mức kinh phí là 60 triệu Euro trong 10 năm; việc thành lập này được sự ủng hộ của tất cả các đảng phái chính trị.

Để tạo ra các cuộc cạnh tranh thì có một quỹ sáng kiến để hỗ trợ các doanh nghiệp khi mới thành lập.

Ngoài ra Công ty còn quản lý quỹ với 5 triệu EUR của Liên minh Châu Âu, 5 triệu EUR của Vùng Hannover. Mục tiêu chủ yếu của quỹ này là hỗ trợ các DNNVV, thông qua công ty Hannover Impuls. Đến nay Công ty này đã cấp nguồn kinh phí là 1,4 triệu euro và đã thu hút được 14,8 triệu euro đầu tư.

Bên cạnh Quỹ này còn có chương trình giúp đỡ thanh niên trong thành lập doanh nghiệp công nghệ. Điều đặc biệt ở đây là những khoản hỗ trợ này được coi như là một khoản vốn góp, sau một thời gian nhất định thì sẽ phải trả về Quỹ để đầu tư cho doanh nghiệp mới khác.

Bang cũng cấp kinh phí cho một số quỹ với quy mô nhỏ với mục tiêu hỗ trợ tài chính cho phát triển nông nghiệp, nông thôn và người lao động nhằm phát huy tối đa lợi thế của Vùng.

Ngoài ra, Vùng Hannover còn có 3 quỹ khác là:

- Quỹ phát triển vùng Regionalfonds (EFRE): Hỗ trợ các công trình nhỏ
- Quỹ Sozialfonds (ESF): Hỗ trợ đào tạo người lao động.
- Quỹ Agrafonds (ELER): Hỗ trợ phát triển nông thôn.

Liên minh châu Âu cũng có các chương trình hỗ trợ vùng, trong đó Vùng Hannover được Liên minh hỗ trợ khoảng 500 triệu EUR trong 7 năm từ 2007 – 2013. Trong đó 35% quỹ hỗ trợ phát triển sẽ được chuyển giao cho cấp xã, đơn vị chủ trì thực hiện dự án.

Khi một doanh nghiệp đầu tư vào vùng khó khăn (ví dụ vùng thuộc Đông Đức cũ), thì sẽ được Liên minh châu Âu hỗ trợ vốn đầu tư, có khi lên đến 50% tổng vốn đầu tư, số kinh phí này sẽ được chuyển thẳng cho doanh nghiệp; tuy nhiên, nếu doanh nghiệp không thực hiện dự án, hoặc không tạo ra chỗ làm mới ... thì sẽ phải hoàn trả lại phần kinh phí mà Liên minh châu Âu, Liên bang hay là Bang đã hỗ trợ.

- *Phát triển cơ sở hạ tầng ở vùng khó khăn.*

Mặc dù Bang không cấp kinh phí cho Công ty Giao thông vận tải nội đô (do Liên bang cấp), nhưng có một số trường hợp Bang bỏ kinh phí ra thực hiện các công trình phụ cận với công trình do Công ty thực hiện đối với những vùng khó khăn. Ví dụ trong việc đầu tư cảng nước sâu của Công ty GTVT nội

đô thị Bang bỏ ra 25 triệu EUR để xây dựng một số con đường gần với cảng nhằm liên kết mạng lưới giao thông với nhau.

- *Các công cụ khác nhằm hỗ trợ việc tạo lập doanh nghiệp tại Vùng:*

+ Với việc hỗ trợ thành lập doanh nghiệp: Công ty đã xây dựng công thông tin điện tử để hỗ trợ trực tuyến các vấn đề liên quan đến quá trình hình thành doanh nghiệp và kinh doanh của các doanh nghiệp.

+ Tạo những chương trình thi đua để những người tạo lập doanh nghiệp có thể thể hiện các sáng kiến của mình với giải thưởng là 40 ngàn EUR dưới dạng học bổng trong vòng 12 tháng. Chương trình này được tổ chức thường xuyên hàng năm từ 2003 đã khuyến khích nhiều doanh nghiệp tham gia.

+ Chính sách phát triển doanh nhân đối với nữ giới: Thành lập 1 trung tâm nghiên cứu chuyên sâu cho phát triển giới; tư vấn hỗ trợ cho phụ nữ tạo lập doanh nghiệp.

+ Hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong việc cải tiến công nghệ thông qua dịch vụ như tư vấn nguồn khuyến khích hay nguồn tài trợ.

+ Xây dựng một Ngân hàng dữ liệu phục vụ doanh nghiệp. Các doanh nghiệp có thể cập nhật thông tin về cung cũng như cầu về hàng hóa.

- *Các công cụ để thu hút các doanh nghiệp ở nước ngoài:*

Các công cụ nhằm thu hút các doanh nghiệp nước ngoài như Ấn Độ, Nga hay Thổ Nhĩ Kỳ:

+ Hỗ trợ trong việc định cư.

+ Xây dựng ra những chương trình nghiên cứu, phân tích thị trường cho các doanh nghiệp này (POMAP).

+ Một số nghiên cứu về Marketing.

+ Tạo ra những cơ chế ưu đãi như đối với doanh nghiệp dự định thành lập ở đây thì cung cấp dịch vụ văn phòng miễn phí một năm và thêm các dịch vụ hỗ trợ khác.

b. Vùng Hildesheim

Trong khi Thành phố Hannover đã liên kết với các xã trong vùng để hình thành Vùng Hannover thì Thành phố Hildesheim lại liên kết với các xã lân cận thuộc liên xã Hildesheim (cũng thuộc Bang Hạ Xắc xông) theo một hình thức khác. Liên xã Hildesheim có khoảng 300000 dân, trong đó Thành phố Hildesheim có 100000 dân và 18 xã còn lại có khoảng hơn 200000 dân.

Việc khuyến khích phát triển kinh tế là một công việc không đơn giản, nhất là đối với những địa phương nhỏ, do vậy các đại phương trong liên xã Hildesheim đã liên kết lại với nhau để thực hiện nhiệm vụ này. Mục tiêu liên kết của Hildesheim với các xã là tạo ra một công cụ khuyến khích kinh tế cho Hildesheim và các xã trong vùng. Họ đã thành lập một Công ty TNHH phi lợi

nhuận với 100% vốn của Nhà nước là Công ty Hi-REG Hildesheim (công ty khuyến khích phát triển kinh tế Hildesheim), gọi tắt là HR.

Công ty HR được thành lập bởi Quỹ tiết kiệm Hildesheim (với tư cách là Thành viên sáng lập) với sự tham gia của huyện Hildesheim, 19 địa phương trong vùng và 4 ngân hàng nhân dân trong vùng Hildesheim thành lập. Vốn thành lập ban đầu do các địa phương đóng góp 2/3, số vốn còn lại là của Quỹ tiết kiệm và 4 ngân hàng nhân dân đóng góp. Hội đồng giám sát (gần tương đương với Hội đồng quản trị ở Việt Nam) do Chủ tịch huyện đứng đầu và có 8 thành viên khác (2 đại diện của 2 thành phố lớn nhất, 2 đại diện của 17 xã còn lại và 2 đại diện của Quỹ tiết kiệm và các ngân hàng). Hội đồng giám sát họp 3 lần/năm để giám sát các hoạt động và xác định những hướng phát triển của HR. Các thành viên được đề cử tham gia Hội đồng là những cá nhân từ khối hành chính, không được phép là chính khách để tránh việc *chính trị hóa* các công cụ khuyến khích kinh tế.

Công ty này có nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ hỗ trợ phi tài chính cho các doanh nghiệp. Công ty này có đại diện ở tất cả các xã trong vùng và có một phòng khuyến khích kinh tế ở Thành phố Hildesheim. Công ty này có nhiệm vụ:

- Tăng sức cạnh tranh của vùng so với các vùng khác
- Tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp → thu hút các nhà đầu tư vào vùng
- Hỗ trợ các DNNVV trong việc xin giấy phép hoặc tư vấn cho họ để có cơ hội trong kinh doanh so với doanh nghiệp lớn

Đối tượng hỗ trợ của HR là các DNNVV hoặc các doanh nghiệp mới thành lập, các hoạt động hỗ trợ đều miễn phí. Do vậy, phạm vi tư vấn của HR được giới hạn là những dịch vụ tư vấn không cạnh tranh với các doanh nghiệp tư vấn tư nhân khác.

HR hoạt động trên 3 lĩnh vực: hỗ trợ lập nghiệp, dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp, phát triển địa bàn thu hút đầu tư, cụ thể

Hỗ trợ lập nghiệp:

- tổ chức hội thảo hướng dẫn, (40-50 seminar với 5-600 người tham gia/năm)
- Chỉ dẫn cho những người lập nghiệp, tư vấn cho việc lập kế hoạch kinh doanh
- Tổ chức các diễn đàn cho doanh nghiệp trẻ
- Hỗ trợ cho các doanh nghiệp học sinh

Tư vấn doanh nghiệp:

- Tư vấn doanh nghiệp như: xin giấy phép, lựa chọn địa bàn,...
- Hỗ trợ tìm nguồn hỗ trợ tài chính (các chương trình đầu tư), từ 2008 huyện đã thành lập HI-Invest để hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong việc đầu tư mở rộng năng lực, tạo thêm việc làm (đã giải ngân gần hết cho đến 2013)

- Quản lý quá trình đổi mới (phối hợp với cả huyện Salzgitter và huyện Payner để tận dụng số chuyên gia, thêm mối quan hệ, ví dụ với Uni Braunschweig)
- Quản lý hợp tác và quan hệ: tạo lập các mạng lưới chuyên biệt, ví dụ mạng lưới công nghệ thông tin.

Phát triển địa bàn thu hút đầu tư:

- Cung cấp thường xuyên thông tin về địa bàn (xuất bản ấn phẩm 3 lần cung cấp thông tin), tham gia hội chợ với các gian hàng giới thiệu chung về vùng này.
- Cơ sở hạ tầng: phát triển mạng băng thông rộng (chủ yếu là công suất, tốc độ đường truyền).

(3) Liên kết giữa các địa phương để thành lập một công ty cổ phần, định hướng lợi nhuận

Công ty cổ phần Sáng kiến tăng trưởng Suderelbe

Công ty được thành lập năm 2005 với hình thức Hợp tác công tư (PPP) dưới dạng một công ty cổ phần. Công ty được hình thành từ các xã và liên xã thuộc Thành phố Hamburg (tương đương Bang) và vùng Lueneburg (thuộc Bang Hạ Xắc xông).

Nhiệm vụ chủ yếu của công ty là: thu hút các doanh nghiệp đến đầu tư trên địa bàn nhằm tạo công ăn việc làm, tạo ra chuỗi giá trị trong sản phẩm, dịch vụ của vùng.

Phương châm hoạt động của Công ty là tạo các mạng lưới, những hợp tác vượt ra ngoài phạm vi của các liên xã. Phạm vi hoạt động của Công ty không chỉ giới hạn trong một bang mà ở cả Bang Hamburg và Bang Hạ xắc xông.

Do mục tiêu của công ty là làm gia tăng sự gắn bó của các doanh nghiệp với địa bàn vùng thông qua các dịch vụ tư vấn, hỗ trợ doanh nghiệp nên ô đòng của công ty rất đa dạng, cả nhóm các tổ chức công (bao gồm cả cơ quan chính quyền) lẫn nhóm các doanh nghiệp. Cũng do mục tiêu hàng đầu của công ty như vậy nên tỷ trọng cổ đòng thuộc nhóm doanh nghiệp chiếm tới 3/4 (về số lượng cổ đòng) song lại chỉ chiếm 1/3 số vốn của công ty.

Cũng do mục tiêu trên nên động lực của các cổ đòng tham gia vào công ty không phải là cổ tức và các cổ phần cũng không được giao dịch, mua bán. Hàng năm các cổ đòng phải đóng một khoản phí (tương tự như hội phí trong một hội).

Các hoạt động của công ty bao gồm hoạt động tư vấn (miễn phí cho các thành viên) và hoạt động trong lĩnh vực bất động sản. Bên cạnh những hoạt động tư vấn để thu hút các nhà đầu tư vào vùng, Công ty còn tư vấn cho chính quyền các địa phương và vùng trong việc tạo điều kiện hình thành hoặc hỗ trợ phát triển các cum liên kết (cluster), đặc biệt là tập trung vào 3 cụm: logistic cảng biển, công nghiệp hàng không và công nghiệp thực phẩm.

3. Một số nhận định chung

Nhận định về chính sách phát triển vùng và liên kết phát triển giữa các địa phương ở CHLB Đức

(1) Về chính sách phát triển vùng

Trên cơ sở những kết quả thu được qua chuyến khảo sát, có thể đưa ra một số nhận định về Chính sách Vùng và vấn đề liên kết phát triển của các địa phương ở CHLB Đức:

- Một trong những mục tiêu quan trọng nhất của chính sách vùng là thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng. (điều này cũng đã được xác định tại Hiến pháp của CHLB Đức)
- Hình thức tổ chức vùng có thể tồn tại ở những mức độ phân cấp khác nhau, có thể đó là một cấp chính quyền có đầy đủ các thẩm quyền (được dân bầu hoặc dựa vào một đạo luật) hoặc có thể đó chỉ là một tổ chức đại diện cho chính quyền cấp bang ở vùng đó với quyền hạn bị hạn chế hơn nhiều.
- Những công cụ hỗ trợ quan trọng và thường xuyên được sử dụng trong việc thực hiện chính sách vùng là: *hỗ trợ tài chính cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ lập nghiệp tại các vùng kém phát triển.*
- Đã có sự thay đổi trong quan điểm về chính sách vùng của Đức theo hướng mở rộng phạm vi các vùng cần được hỗ trợ. Sự thay đổi này xuất phát từ một thực tiễn không thành công ở Đức và châu Âu là: một số vùng vẫn không phát triển được mặc dù đã nhận được sự hỗ trợ tương đối lớn trong một thời gian dài do không có nhà đầu tư nào có ý định đầu tư vào những vùng này. → *Vấn đề cơ sở hạ tầng vẫn chưa phải là vấn đề bức xúc nhất của các nhà đầu tư tại nước Đức. Hầu hết các nhà đầu tư vẫn có xu hướng mở rộng địa bàn hoặc đặt địa bàn mới ở những nơi có mức độ tập trung các doanh nghiệp liên kết tương đối cao → lợi thế của những vùng đã xuất hiện những cluster.*
- Nhiều chuyên gia nhận định rằng, chính sách vùng sẽ không thể thành công nếu như chính sách vùng không phối hợp, không được thể hiện một cách “nhuần nhuyễn” vào trong các quy hoạch, chính sách phát triển ngành.
- Những lý thuyết mới trong khoa học kinh tế đã được chính quyền quan tâm và áp dụng trong việc hoạch định chính sách phát triển, đặc biệt là những vấn đề trong lý thuyết về cụm liên kết (Cluster). Với lý luận này, các chính sách được hình thành theo hướng hỗ trợ các nhà đầu tư phát triển các ngành mà theo họ là phù hợp nhất (chứ không phải Nhà nước chủ động xác định những ngành nào nên phát triển ở vùng nào).

(2) Về liên kết phát triển giữa các địa phương

- Quá trình phân cấp luôn phải gắn với sự phối hợp, do vậy việc phối hợp liên kết giữa các địa phương trong quá trình phát triển luôn cần thiết ở bất kỳ một quốc gia nào.
- Một trong những nhân tố quan trọng nhất, tạo cơ sở cho việc liên kết là quy hoạch không gian của vùng và việc đảm bảo nguyên tắc quy hoạch sử dụng đất cũng như quy hoạch xây dựng ở địa phương không được trái với quy hoạch không gian của vùng (tương tự như vậy đối với quy hoạch vùng với quy hoạch bang và liên bang).
- Để đảm bảo sự hài hòa này, cần phải có sự thảo luận trao đổi qua lại giữa các cấp và quy hoạch luôn phải công khai (ngay từ khi còn là bản dự thảo) và có sự tham gia ý kiến của người dân.
- Do tính độc lập của các địa phương ở CHLB Đức tương đối cao (theo thể chế liên bang) và các địa phương cũng có điều kiện để đảm bảo cân đối ngân sách nên việc liên kết phát triển giữa các địa phương ở Đức luôn được hình thành trên cơ sở tự nguyện.
- Phạm vi của các hoạt động liên kết luôn được giới hạn ở những lĩnh vực (hoặc vấn đề) mà mỗi địa phương không thể đảm nhận riêng lẻ được hoặc nếu tự thực hiện thì sẽ kém hiệu quả.
- Cơ sở để duy trì việc liên kết giữa các địa phương là phải có một **tài sản chung** và các địa phương đều có quyền khai thác tài sản này để phục vụ cho nhu cầu của mình và phải tham gia đóng góp cho việc vận hành tài sản chung đó (ví dụ: công ty khuyến khích phát triển kinh tế, bệnh viện chung, trường dạy nghề chung, công ty xe bus, ...)
- Tài sản chung có thể tồn tại dưới nhiều hình thức pháp lý khác nhau để phù hợp với hoàn cảnh của các vùng hoặc từng giai đoạn phát triển, đó có thể là một tổ chức (hoặc doanh nghiệp) phi lợi nhuận, có thể là hướng theo lợi nhuận, có thể là hoàn toàn của nhà nước địa phương hoặc có thể là một hình thức hợp tác công tư (PPP).

(3) Hình thành đa dạng các hình thức liên kết phát triển

- Hoạt động liên kết giữa các địa phương không chỉ được thực hiện thông qua các tổ chức nhà nước mà còn được thực hiện bởi nhiều cơ quan phi chính phủ. Thậm chí phạm vi hoạt động liên kết của các tổ chức phi chính phủ còn vượt ra ngoài vùng (ví dụ: Hiệp hội các thành phố châu Âu ở Munich).
- Hình thức pháp lý các tổ chức cung ứng hoạt động liên kết cũng rất đa dạng, có thể theo luật công (ví dụ: chính quyền vùng Hannover) hoặc cũng có thể theo luật tư dưới dạng hiệp hội (hiệp hội các xã, liên xã) hoặc công ty TNHH (ví dụ Công ty ở Hildesheim) hoặc Công ty Cổ phần (Công ty Suedelbe), có thể do các cơ quan nhà nước chiếm giữ 100% vốn hoặc cũng có thể có sự tham gia của công ty tư nhân.
- Dù dưới hình thức pháp lý nào thì các tổ chức phi chính phủ trên cũng đều hoạt động một cách độc lập, hầu như không hề có sự can thiệp trực tiếp của các cấp chính quyền. Sự can thiệp của chính quyền, nếu có, thì

chỉ là can thiệp gián tiếp, thông qua quyền hạn của người góp vốn trong công ty.

- Sự tham gia của các tổ chức ngoài hệ thống chính quyền trong việc liên kết giữa các địa phương không những làm giảm tải bộ máy chính quyền mà còn làm tăng hiệu quả hoạt động thông qua cách thức quản lý của một doanh nghiệp.

(4) Vấn đề kiểm tra việc tuân thủ các quy định pháp luật

- Thể chế hành chính của Đức là thể chế liên bang, các bang, liên xã và xã đều tồn tại một cách tương đối độc lập. Nguyên tắc cơ bản để cho sự vận hành của hệ thống hành chính là hệ thống pháp luật của cấp dưới không được phép mâu thuẫn với hệ thống pháp luật ở cấp trên.
- Sự phân cấp nhiệm vụ giữa các cấp (liên bang, bang và địa phương) tương đối rõ rệt và cụ thể, thậm chí có nhiều lĩnh vực được quy định ngay trong Hiến pháp. Trong trường hợp có những nhiệm vụ mà 2 hay nhiều cấp cùng thực hiện thì phải có sự phối hợp một cách nhịp nhàng giữa các cấp.
- Đối với vấn đề liên kết phát triển vùng thì một trong những nhân tố quan trọng nhất là vấn đề quy hoạch, bao gồm quy hoạch không gian, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch một số ngành, lĩnh vực mà liên bang chịu trách nhiệm (ví dụ quy hoạch hệ thống đường cao tốc, quy hoạch hệ thống điện,...). Ở những lĩnh vực quy hoạch, liên bang và bang chỉ ban hành khung pháp lý, việc quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng do chính quyền địa phương quyết định.
- Việc tuân thủ quy định pháp luật trong quá trình thực hiện quy hoạch được sự giám sát chặt chẽ của chính quyền bang và liên bang. Bên cạnh đó, người dân và các tổ chức xã hội đều có thẩm quyền và trách nhiệm tham gia xây dựng và giám sát trong quá trình xây dựng quy hoạch cũng như thực hiện quy hoạch.

Bài học kinh nghiệm có thể áp dụng cho Việt Nam

Khái quát về thực trạng chính sách vùng và liên kết phát triển ở Việt Nam

Sau hơn 20 năm Đổi mới, Việt nam đã đạt được nhiều thành tựu trong phát triển kinh tế, tăng trưởng đạt mức cao trong thời gian dài, đời sống nhân dân được cải thiện rõ rệt, nhiều khu công nghiệp được hình thành, cơ cấu đã có những bước chuyển dịch cơ bản và tích cực,... Tuy vậy, Việt nam vẫn phải đương đầu với nhiều thách thức. Theo nhiều nhà khoa học, 3 điểm “thắt nút” kìm hãm phát triển của Việt nam trong giai đoạn tới là thể chế, cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực. Chỉ khi nào những vấn đề trên được cải thiện thì sự phát triển của Việt nam mới có thể nâng cao được cả về chất và lượng.

Trong suốt cả thời gian từ đầu Đổi mới đến nay, do nguồn lực có hạn, đời sống người dân còn thấp, Nhà nước ta đã tập trung nguồn vốn vào những lĩnh vực, những vùng có thể mang lại hiệu quả kinh tế cao nhất. Điều đó đã dẫn đến gia tăng sự chênh lệch về phát triển giữa các vùng, gia tăng sức ép di dân, gia tăng vấn đề xã hội ở các đô thị hoặc vùng phát triển.

Hiện nay, ở Việt Nam có 6 vùng kinh tế bao gồm⁶: Miền núi và trung du bắc bộ, Đồng bằng sông Hồng, Bắc trung bộ và duyên hải miền trung, Tây nguyên, Đông Nam bộ và đồng bằng sông Cửu long. Tuy vậy, cho đến nay chúng ta *vẫn chưa có một cơ quan nào quản lý và theo dõi phát triển vùng*⁷. Chính vì thế có thể nói rằng *chính sách vùng chưa được quan tâm đúng mức ở Việt nam trong suốt giai đoạn qua.*

Trong giai đoạn tới, nếu không có những cải thiện kịp thời về chính sách vùng, sự chênh lệch mức độ phát triển giữa các vùng tiếp tục gia tăng thì chắc chắn sẽ xuất hiện không ít những vấn đề xã hội như di dân và hệ lụy tiếp theo là những khó khăn trong việc đáp ứng hạ tầng đô thị, vấn đề môi trường, thậm chí có thể xuất hiện những bất ổn trong xã hội và chính trị.

Nếu như chính sách vùng của Việt Nam chưa được quan tâm đúng mức thì việc liên kết phát triển giữa các địa phương lại còn tồi tệ hơn nhiều. Hình ảnh nền kinh tế Việt Nam bao gồm 63 nền kinh tế của các địa phương đã được nhiều chuyên gia nhận định. Việc thiếu liên kết giữa các địa phương không những làm lãng phí nguồn lực đang còn quá hiếm hoi của chúng ta mà thậm chí còn xuất hiện hiện tượng chính sách của địa phương này có thể làm triệt tiêu chính sách của địa phương lân cận.

Một số suy nghĩ cho việc định hướng kiến nghị trên cơ sở kết quả chuyên khảo sát

Xuất phát từ những nhận định ở phần 3.1. chúng ta có thể đưa ra một số suy nghĩ cho việc định hướng kiến nghị cho chính sách vùng và liên kết phát triển giữa các địa phương sau:

- (a) Từ trước đến nay luôn tồn tại tranh luận cho việc *nên tập trung cho vùng phát triển để đạt hiệu quả cao* rồi sau đó giúp các vùng kém phát triển hay là nên sử dụng nguồn lực để giảm chênh lệch phát triển giữa các vùng. Trong thực tế 25 đổi mới ở Việt Nam dường như quan điểm đầu luôn có ưu thế. Quan điểm này không sai, song có lẽ nó chỉ đúng trong giai đoạn đầu, khi mà nền kinh tế còn quá yếu, đời sống người dân còn quá thấp và dường như không ai quan tâm đến “rồi sau đó” là khoảng thời gian bao lâu.

☞ Phải xem xét việc từ bỏ quan điểm tiếp tục đổ hầu hết nguồn lực vào vùng phát triển với hy vọng có hiệu quả cao hơn (trước mắt), nếu không sự doãng cách giữa các vùng quá lớn sẽ dẫn đến những hệ lụy khó lường trong đời sống xã hội và chính trị.

⁶ Đó là chưa tính Vùng biển và Hải đảo cũng mới được đưa vào quy hoạch 2009.

⁷ Hiện chỉ có 3 Ban chỉ đạo của Ban chấp hành TW Đảng là Ban chỉ đạo Tây Bắc, Tây nguyên và Tây nam.

- (b) Trong suốt thời gian qua, việc quy hoạch vùng hầu như chỉ dựa vào lý thuyết lợi thế so sánh tương đối theo hướng sản xuất những sản phẩm truyền thống có điều kiện tự nhiên thuận lợi (trồng con gì, nuôi gì, khai thác gì). Cơ sở này không còn phù hợp với thực tiễn hiện nay, nhất là trong giai đoạn mà nền kinh tế cần phải hướng đến những sản phẩm hàm lượng công nghệ cao, giá trị gia tăng lớn⁸.

☞ **Cần phải nghiên cứu và vận dụng những lý thuyết mới** (như Tân địa kinh tế, lý thuyết lợi thế cạnh tranh,...) để có thể khuyến khích hình thành và phát triển những cụm liên kết (cluster) và trung tâm phát triển ở mỗi vùng.

- (c) Chúng ta đã xác định 3 điểm nghẽn của quá trình phát triển ở Việt Nam hiện nay là: thể chế, cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực. Trong 3 điểm nghẽn này thì thể chế là vấn đề không khác nhau giữa các vùng, còn 2 điểm nghẽn còn lại có sự khác biệt rất lớn giữa các vùng. Tuy vậy, hình như chúng ta chỉ nhìn nhận thấy sự khác biệt lớn về cơ sở hạ tầng, còn sự khác biệt về chất lượng nguồn nhân lực mà quan trọng và cơ bản nhất là giáo dục phổ thông thì ít được quan tâm. Theo báo cáo thì mức độ phổ cập giáo dục ở các vùng không có sự khác biệt lớn. Tuy vậy đó chỉ là hình thức bên ngoài còn trong thực tiễn thì hiện tượng “ngồi nhầm lớp” ở những vùng kém phát triển lớn hơn rất nhiều so với vùng phát triển. Điều đó có nghĩa sự chênh lệch về giáo dục phổ thông giữa các vùng đã trở nên rất đáng lo ngại. Tình hình trong lĩnh vực dạy nghề, giáo dục đại học thì còn bị quan hơn nhiều (chênh lệch về chất lượng và mật độ các cơ sở giáo dục ở những cấp này còn lớn hơn nhiều lần so với giáo dục phổ thông).

☞ **Phải chấm dứt tình trạng hoạt động theo phong trào, tránh căn bệnh hình thức và thành tích** trong ngành giáo dục nói riêng và trong mọi lĩnh vực nói chung. Khác với việc cải thiện cơ sở hạ tầng chỉ cần có nguồn lực là có thể giải quyết trong thời gian không lâu, việc cải thiện chất lượng nguồn nhân lực không những cần nhiều nguồn lực mà còn cần một thời gian dài và phải có quyết tâm chính trị cao.

(d) **Về quy hoạch**

- Trong suốt thời gian qua, chúng ta luôn xây dựng và điều chỉnh Quy hoạch tổng thể kinh tế- xã hội vùng (cứ 5 năm lại điều chỉnh một lần), quy hoạch tỉnh cũng tương tự. Tuy vậy, ý nghĩa và giá trị của những bản quy hoạch này không cao. Trong quá trình triển khai thực tiễn, *quy hoạch ngành luôn có xu thế “áp đảo” quy hoạch vùng*. Hơn thế nữa khả năng đảm bảo tài chính cho quy hoạch ngành luôn cao hơn khả năng đảm bảo tài chính cho quy hoạch vùng. Vì thế quy hoạch vùng luôn bị đổ vỡ, luôn ở trạng thái “treo”.

⁸ Nếu sử dụng lý luận này thì Singapore vẫn mãi là vùng lầy, Las Vegas sẽ luôn là bãi sa mạc và Thung lũng Silicon không thể trở thành trung tâm IT của thế giới.

☞ Phải xây dựng cơ chế, nguyên tắc **hài hòa giữa quy hoạch vùng và quy hoạch ngành** để đảm bảo giá trị và ý nghĩa của quy hoạch vùng. Nếu không thực hiện được điều này thì thậm chí phải đặt câu hỏi: *có cần thiết phải xây dựng và điều chỉnh quy hoạch vùng hay không?* Nếu tiếp tục làm quy hoạch vùng và tiếp tục bị “treo” thì sẽ quá lãng phí nguồn lực chi cho việc này.

- Theo nhiều báo cáo, tỷ lệ các vụ khiếu kiện liên quan đến đất đai trong thời gian qua luôn ở mức rất cao và nguyên nhân dẫn đến khiếu kiện hầu như luôn “dính” đến vấn đề quy hoạch (nhất là khi quy hoạch để chuyển đổi mục đích sử dụng đất) và những quy hoạch này lại không được công khai, không có sự tham gia của người dân, của các tổ chức trong xã hội.

☞ Phải xây dựng một hệ thống nguyên tắc trong quy hoạch theo hướng **công khai, minh bạch, có thông tin qua lại** giữa các cấp và có sự tham gia của người dân và các tổ chức trong xã hội có quyền lợi liên quan.

- Hiện tượng xây dựng quá nhiều sân bay, bến cảng, khu công nghiệp với mật độ dày đặc trong khi hệ số khai thác lại quá thấp đã bị phê phán nhiều trong thời gian qua. Ngay cả khi các địa phương có tiềm lực hơn ở Đức thì họ vẫn “góp tiền” để “mua chung” những tài sản có giá trị nhỏ hơn nhiều (bệnh viện, công ty xe bus,...). Chính vì thế, việc các địa phương ở Việt Nam cố gắng thuyết phục Chính phủ để “xin riêng” cho mình một tài sản khổng lồ như sân bay, cảng biển là *hoàn toàn phi đạo lý*.

☞ Phải kiên quyết hơn trong việc thực hiện quy hoạch ngành, trong việc tạo ra một tài sản chung cho cả vùng. Do toàn bộ nguồn tài chính để “sắm” những tài sản khổng lồ đó đều từ ngân sách trung ương nên Chính phủ có ưu thế rất mạnh khi yêu cầu các địa phương “ngồi” lại với nhau để cùng quyết định việc “mua sắm tài sản chung” cho vùng của mình (ví dụ: nên ưu tiên “sắm” món gì, bao nhiêu và sẽ đặt ở đâu). Việc tạo ra một “tài sản chung” sẽ là một tiền đề thuận lợi cho việc liên kết giữa các địa phương đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng vốn của Nhà nước.

- (e) Việc phối hợp, liên kết giữa các địa phương hiện nay ở Việt Nam rất hiếm. Phạm vi, mức độ và công cụ để phối hợp chưa rõ, kinh nghiệm chưa nhiều. Đã có nhiều Hội thảo, nhiều diễn đàn bàn về vấn đề này song kết quả trong thực tiễn chưa được bao nhiêu.

☞ Phải nghiên cứu cụ thể những lĩnh vực cần thiết cho việc liên kết phát triển giữa các vùng với một số hình thức và công cụ phù hợp với tình hình ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, các vùng sẽ lựa chọn cho mình một phương thức liên kết thích hợp.

(f) Hiện nay việc xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh hầu như được tiến hành độc lập, không có sự tham khảo, phối hợp với các địa phương lân cận. Điều này dễ dàng dẫn đến hiện tượng sự phát triển của địa phương này sẽ làm tổn hại đến lợi ích của địa phương khác và quá đó ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích của tổng thể quốc gia.

☞ Cần nghiên cứu và **ban hành cơ chế phối hợp** giữa các địa phương, bắt buộc tham khảo ý kiến địa phương lân cận trong quá trình xây dựng quy hoạch và kế hoạch ở một số lĩnh vực nhất định.

☞ Cần nghiên cứu một (hoặc một vài) **mô hình tổ chức** vùng phù hợp, phục vụ việc điều phối, giám sát các hoạt động liên kết phát triển của các địa phương trong vùng.

(g) Sự tham gia của người dân, của các tổ chức xã hội trong quá trình liên kết phát triển vùng là một yếu tố cực kỳ quan trọng. Nó không chỉ giúp cho việc nâng cao hiệu quả việc sử dụng nguồn vốn mà còn tạo cơ sở hình thành sự đồng thuận xã hội, góp phần tích cực cho quá trình phát triển kinh tế- xã hội của vùng.

☞ Cần nghiên cứu xây dựng và **ban hành khung pháp lý cũng như các cơ chế, chính sách nhằm khuyến khích các tổ chức xã hội** tham gia một cách tích cực và đầy đủ vào quá trình hoạch định chính sách cũng như quá trình thực thi và giám sát thực thi chính sách.

Thay lời kết

Chỉ trong một thời gian ngắn (9 ngày làm việc), đoàn khảo sát đã làm việc với 18 cơ quan tại 5 thành phố ở Đức. Khối lượng các kiến thức và thông tin thu thập được qua chuyến khảo sát chưa phải là nhiều song cũng đã giúp các thành viên trong đoàn có những nhìn nhận xác đáng hơn về vai trò và tầm quan trọng về chính sách phát triển vùng và liên kết phát triển giữa các địa phương trong quá trình phát triển của Đức.

Từ cách nhìn nhận mới này, chúng tôi cũng đã thấy rõ hơn sự cần thiết và cấp bách của việc hoạch định chính sách vùng với những quan điểm mới, phương pháp mới cho giai đoạn phát triển tiếp theo. Việc nghiên cứu chính sách vùng cũng như chính sách khuyến khích liên kết phát triển phù hợp với điều kiện mới, bằng những quan niệm và phương pháp mới hoàn toàn không đơn giản, nó đòi hỏi phải có một thời gian dài. Vì thế có thể coi chuyến khảo sát này là một trong những hoạt động đầu tiên của Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế TW trong lĩnh vực nghiên cứu về vấn đề Liên kết phát triển và Chính sách vùng. Trong thời gian tới, Viện sẽ tiếp tục phối hợp với các cơ quan hữu quan, các chuyên gia trong nước và nước ngoài xây dựng đề án liên kết giữa các địa phương để phát triển vùng nhằm thu hẹp mức độ phát triển giữa các vùng đồng thời khai thác hiệu quả hơn tiềm năng phát triển của mỗi vùng.

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn Chương trình “Cải cách vĩ mô” của GIZ đã tạo điều kiện tổ chức chuyến khảo sát này, cảm ơn Giáo sư Revilla Diez, Ông Michel Jobs, Ts Kraewski đã giới thiệu những đối tác phù hợp ở CHLB Đức, cảm ơn ông Lê Quyết Tâm và bà Nguyễn Hải Khuyên đã nhiệt tình hỗ trợ trong khâu phiên dịch và hậu cần của đoàn.

Chúng tôi cũng xin chân thành cảm ơn Văn Phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ đã cử cán bộ phù hợp tham gia đoàn khảo sát. Không có sự hợp tác này, chắc chắn đoàn sẽ không thể đạt được những kết quả đã đề ra trong chuyến đi. Chúng tôi cũng hy vọng rằng các Quý cơ quan sẽ phối hợp chặt chẽ với chúng tôi trong thời gian tới để tiếp tục nghiên cứu và đề xuất các ý kiến xây dựng Chính sách Phát triển kinh tế vùng phù hợp cho giai đoạn tiếp theo.

Phụ lục 1: Thành phần đoàn khảo sát

Phía Việt Nam:

Trưởng đoàn

ÔNG TRẦN XUÂN LỊCH

Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế TW (CIEM)

ÔNG LÊ VIỆT THÁI,

Trưởng Ban Thể chế kinh tế (CIEM)

BÀ TRẦN THỊ HẠNH

Phó Ban Thể chế kinh tế (CIEM)

BÀ NGUYỄN THỊ LUYẾN

Phó Ban cải cách và phát triển Doanh nghiệp (CIEM)

BÀ NGUYỄN THỊ LÂM HÀ

Phó Giám đốc Trung tâm tư vấn và quản lý Đào tạo (CIEM)

ÔNG LÊ THANH TÙNG

Chuyên viên chính Ban Thể chế kinh tế (CIEM)

BÀ ĐỖ THỊ THU

Chuyên viên Vụ Quan hệ Quốc tế - Văn phòng Chính phủ

ÔNG TẠ ĐỨC HÒA

Chuyên viên phòng Tổng hợp – Văn phòng Bộ Nội Vụ

Chuyên gia Đức: **Ông Gs. Ts. Javier Revilla Diez**

Trường ĐH Tổng hợp Leibniz Hannover

Ông Michael Jobst

Nguyên phó ban tài chính TP München

Cán bộ Dự án: **Ông Lê Quyết Tâm**

Quản lý Hợp phần

Chương trình Cải cách kinh tế Vĩ mô GIZ

Bà Nguyễn Hải Khuyên

Chương trình Cải cách kinh tế Vĩ mô GIZ

Phụ lục 2: Vài nét về “thuyết thương mại mới” và “Tân địa kinh tế” của Paul Krugman, Nobel Kinh tế 2008

Trần Hữu Dũng

Paul Krugman, 55 tuổi, người Mỹ, giáo sư đại học Princeton, vừa được Hàn lâm viện Khoa học Thụy Điển cho biết là sẽ được giải Nobel Kinh tế năm 2008 (lễ trao sẽ vào tháng 12), qua những đóng góp của ông về thuyết thương mại và kinh tế địa lý. Việc Krugman được giải này không gây nhiều ngạc nhiên. Đối với đa số đồng nghiệp, ông đã nằm trong danh sách “đáng được Nobel” từ lâu. Tuy vậy, cũng có vài lời đàm tiếu. Có người nhắc là, từ khoảng mười năm nay (từ khi ông cộng tác với tờ *New York Times*) hầu như Krugman không có đóng góp gì mới (có kẻ nói móc: Ủy ban Nobel đã vi phạm điều lệ là chỉ trao giải cho người còn sống, vì “nhà kinh tế Krugman” đã qua đời gần mười năm rồi!). Ngược lại, có người cho rằng, dù ông có xứng đáng, trao giải cho ông năm nay là không đúng lúc, đáng lẽ nên đợi Bush hết nhiệm kỳ, những công trình khoa học của Krugman (một người cực lực chống Bush) sẽ được đánh giá khách quan hơn, và giải thưởng sẽ không bị nghi ngờ là cách các giám khảo Nobel mượn Krugman để làm bẽ mặt Bush!

Dù sao thì Paul Krugman cũng được giải năm nay, vậy cũng nên biết về hai đóng góp, quả là quan trọng, mà ông đã được tuyên dương. Thứ nhất là cái gọi là “thuyết thương mại mới” (“new trade theory”) và thứ hai là “kinh tế địa lý mới” (new economic geography).

1.

Trước hết, nên biết “thuyết thương mại cũ” nói gì. Đây là lý thuyết được dạy trong các lớp kinh tế nhập môn ở hầu hết các đại học: Quốc gia này khác quốc gia kia về năng suất của từng công nghiệp, và về các nguồn lực (vốn, lao động, v.v.) mà quốc gia ấy sở hữu. Những khác biệt đó là động cơ của thương mại. Chẳng hạn, quốc gia vùng nhiệt đới thì trồng trọt và xuất khẩu chuối, quốc gia vùng ôn đới thì trồng trọt và xuất khẩu lúa mì; quốc gia có lao động nhiều học vấn thì xuất khẩu hàng công nghệ cao, còn quốc gia mà lao động học vấn kém thì xuất khẩu hàng công nghệ thấp...

“Thuyết thương mại mới” phát sinh từ nhận định rằng, dù “thuyết thương mại cũ” soi sáng rất nhiều cơ cấu thương mại toàn cầu, vẫn còn một số hiện tượng quan trọng mà nó không giải thích được. Khối lượng thương mại giữa Pháp và Đức, chẳng hạn, là rất cao, dù hai nước khá giống nhau về tài nguyên cũng như khí hậu. Mậu dịch giữa Mỹ và Canada cũng thế. Hơn nữa, hàng hóa mà các nước đã phát triển buôn bán với nhau thường là cùng một thứ (chẳng hạn như Mỹ xuất khẩu ô tô mà cũng nhập khẩu ô tô), chứ không phải luôn luôn xuất khẩu thứ này, nhập khẩu thứ khác. (Nên để ý rằng sự kiện này đã được phát giác từ thập kỷ 1950, Krugman không phải là người đầu tiên nhận thấy.)

Tuy đã có một số lý thuyết giải thích hiện tượng này (thường được gọi là “thương mại nội ngành” – intra-industry trade) nhưng hầu hết đều vá vớ, tùy tiện, chỉ áp dụng cho vài trường hợp thật cá biệt. Đóng góp to lớn của Krugman là chứng minh rằng “thương mại nội ngành” hoàn toàn có thể là hậu quả của (sự đa dạng) chủng loại sản phẩm và đặc tính sản xuất. Cụ thể, có khá nhiều sản phẩm không giống lúa mì, hoặc chuối (mà rất nhiều nơi trên thế giới sản xuất được), nhưng lại giống loại máy bay khổng lồ (jumbo jet), mà chỉ vài nơi trên thế giới sản xuất. Tại sao? Lý do chính là một số công nghiệp có đặc tính mà kinh tế học gọi là “tính tiết kiệm do quy mô” (economies of scale): số lượng sản xuất càng cao thì giá phí bình quân càng thấp. Đối với loại hàng hóa có tính này thì thế giới chỉ cần vài cơ xưởng sản xuất là đủ. Những cơ xưởng này tất nhiên phải tọa lạc ở nơi nào đó, và quốc gia nào “may mắn” có chúng thì sẽ xuất khẩu những loại hàng ấy, còn các quốc gia khác thì phải nhập khẩu từ họ.

Cách giải thích của Krugman tất nhiên dẫn đến câu hỏi: Quốc gia nào sẽ là nơi có cơ xưởng sản xuất máy bay, hoặc một loại máy chuyên dụng, hoặc một kiểu ô tô đặc biệt mà một số người tiêu dùng khắp thế giới đều muốn? “Thuyết thương mại mới” của Krugman đưa câu trả lời, khá bất ngờ và thú vị: Điều đó không quan hệ! Rất nhiều loại hàng có tính “tiết kiệm do quy mô”; quốc gia nào cũng có một số hàng như vậy; mọi chi tiết khác (có thể là do tình cờ của lịch sử) đều không là quan trọng! Quan trọng là cái bức tranh toàn cảnh của thương mại thế giới: Bức tranh ấy được định đoạt bởi những yếu tố như tài nguyên và khí hậu (như trong thuyết thương mại “cũ”), nhưng thêm vào đó là rất nhiều những chuyên biệt hóa căn cứ trên tính tiết kiệm do quy mô, như thuyết thương mại “mới” vừa cho thấy. Đó là lý do tại sao khối lượng thương mại toàn cầu trên thực tế rất lớn, nhất là giữa những nước khá giống nhau, hơn là khối lượng mà thuyết thương mại “cũ” (chỉ căn cứ trên sự khác biệt tài nguyên và khí hậu) tiên đoán.

2.

Khoảng mười năm sau khi trình làng “thuyết thương mại mới”, Krugman đặt câu hỏi: Điều gì sẽ xảy ra nếu như vài (nhưng không tất cả) nguồn lực kinh tế (cụ thể là lao động và vốn) có thể di chuyển từ nơi này đến nơi khác? Trong thế giới của “thuyết thương mại cũ”, thương mại (hoặc, nói cách cầu kỳ, “sự lưu động của hàng hóa”) có thể được thay thế bằng “sự lưu động của yếu tố sản xuất”: nếu nhà máy và công nhân có thể tự do di chuyển từ vùng này sang vùng khác, thì những nhà máy và công nhân này sẽ phân tán đến “gần” nông dân, để “tối thiểu hóa” phí vận chuyển nông phẩm lẫn hàng công nghiệp. Song, trong thế giới “tiết kiệm do quy mô” mà Krugman hình dung thì “hiệu ứng ly tâm” này (đẩy các hoạt động kinh tế ra xa nhau) sẽ gặp sự đối kháng của “hiệu ứng hướng tâm” kéo những hoạt động ấy đến những thị trường lớn. Hiệu ứng hướng tâm này có khuynh hướng tập trung hóa các hoạt động kinh tế. Lấy trường hợp vua ô tô Henry Ford và kiểu xe “Model T” nổi tiếng, làm thí dụ. Ford có thể xây nhiều nhà máy rải rác khắp nước Mỹ để gần khách hàng. Tuy nhiên, ông sáng suốt tiên đoán rằng dù phí chuyên chở đến khách hàng có là cao nếu tập trung sản xuất ở chỉ một nhà máy ở bang Michigan, tập trung như thế sẽ cho phép ông khai thác “tiết kiệm do

quy mô”, phí sản xuất sẽ rất thấp, và rốt cuộc thì giá bán sẽ rẻ hơn là sản xuất ở nhiều nhà máy nhỏ, dù gần khách hàng.

Tất nhiên, sẽ có câu hỏi: nếu tập trung sản xuất vào một số ít địa phương để tận dụng tiết kiệm do quy mô thì nên chọn những địa phương nào? Krugman trả lời: đó là những địa phương có sẵn một thị trường lớn – tức là những địa phương mà các nhà sản xuất khác cũng đã chọn để sản xuất hàng của họ! Qua thời gian, nếu lực hướng tâm này đủ mạnh, chúng ta sẽ có một hiệu ứng tích lũy: những vùng, do một tình cờ lịch sử nào đó, là nơi đầu tiên có những trung tâm sản xuất thì những vùng ấy sẽ thu hút thêm các nhà sản xuất, trở thành trung tâm kinh tế, trong lúc những vùng khác trở thành “ngoại vi”. Chính vì thế mà, theo Krugman, cho đến gần đây, hầu hết công nghiệp của Mỹ đều nằm trong một “vòng đai” địa lý tương đối hẹp, trải từ miền Tân Anh Cát Lợi (New England) đến vùng Trung Tây (Midwest) của quốc gia này. Tương tự, Krugman nói cách ẩn tượng: 60 triệu người Mỹ sống dọc bờ biển miền Đông chẳng phải vì so với nơi khác thì phong cảnh ở đây hữu tình hơn, hoặc khí hậu dễ chịu hơn (trái lại là khác!), song mỗi người sống ở đây vì 60 triệu người khác cũng sống ở đây.

Với cùng một lôgic, Krugman giải thích tại sao một số công nghiệp nào đó tập trung ở một địa phương nhất định, dù rằng trong trường hợp này thì cái lôgic sẽ dính líu đến những yếu tố như: ở địa phương ấy số lao động chuyên môn về một ngành nào đó thì đặc biệt hùng hậu, hoặc là ở nơi ấy có nhiều nguồn cung cấp một loại đầu vào mà nơi khác không có.

Có thể hỏi thêm: Điều gì quyết định một công nghiệp định cư ở nơi nào? Trả lời: Thường, là một ngẫu nhiên! Ví dụ như thung lũng Silicon (Silicon Valley, trung tâm công nghiệp điện tử của Mỹ) sở dĩ được như ngày nay cũng vì hai chàng William Hewlett và David Packard (sáng lập viên đại công ty Hewlett-Packard), tản mẫn rì mọ trong gara của họ ở một ngôi nhà vùng đó... Một ví dụ khác: Thành phố New York là thủ phủ đồ may mặc của nước Mỹ, phần lớn là vì số lượng mậu dịch về hàng vải đã sẵn có ở đây, và vì đông đảo khách hàng đang sống ở thành phố (lớn nhất nước Mỹ) này.

3.

Ngày nay, hầu như ai trong giới kinh tế cũng chấp nhận căn bản của thuyết “thương mại mới” và thuyết “địa lý kinh tế” như là hiển nhiên. Nhưng trước Krugman thì những cách mô tả này rất là xa lạ (một ngoại lệ: hình như Paul Samuelson, “trưởng lão” kinh tế gia Mỹ, người Mỹ đầu tiên được Nobel kinh tế, cũng đã nghĩ đến vai trò của tiết kiệm do quy mô trong thương mại, dù nhà kinh tế này không khai triển thêm). Thiên tài của Krugman là nhận ra, trước mọi người, cốt tủy của một hiện tượng kinh tế quan trọng, rồi dùng một mô hình cực kỳ đơn giản (nhưng không quá đơn giản!) để phân tích nó, trình bày nó một cách thật dễ hiểu, mở đường cho hàng trăm nhà kinh tế khác (trong đó có người viết bài này!) theo chân ông, khai triển thêm mô hình ấy. Krugman cũng đã may mắn vào nghề đúng lúc kinh tế học có nhiều tiến bộ khác mà ông có thể sử dụng trong mô hình của ông (ví dụ như tiếp cận áp dụng thuyết trò chơi trong các phân tích

về cạnh tranh công nghiệp, hay “hàm tiêu dùng” cực kỳ giản dị, nhưng súc tích, của Avinash Dixit và Joseph Stiglitz – từ một lý thuyết nổi tiếng của Kelvin Lancaster -- theo đó người tiêu dùng không chỉ ham muốn số lượng (nhiều) và chất lượng (cao) của một loại hàng mà còn ưa chuộng sự đa loại của hàng hóa nữa).

Những lý thuyết trên đây của Krugman có áp dụng nào cho chính sách kinh tế? Chính Krugman cũng nhìn nhận rằng điều này không là rõ ràng. Khi mới xuất hiện thì “thuyết thương mại mới” thường được xem là cho nhà nước một lý do để can thiệp vào thương mại (cụ thể là bảo hộ những công nghiệp có tính tiết kiệm do quy mô), thậm chí nó đã được nhiều công ty viện dẫn để biện hộ cho yêu cầu nhà nước giúp đỡ. (Trong thời kỳ này, Krugman rất “đắt sô”, được các công ty mời đi diễn thuyết mọi nơi, trả tiền khá sộp!). Tuy nhiên, dần dà Krugman và những người có đóng góp vào thuyết này (như James Brander, Barbara Spencer, Anthony Venables...) đâm “hoảng” về sự lạm dụng mà các công ty dùng thuyết của họ để yêu cầu chính phủ tài trợ, bảo hộ. Họ phải quay ra viết nhiều bài để “thanh minh”. Chẳng hạn, họ cảnh báo rằng nhà nước cần xác định ảnh hưởng của chính sách bảo hộ một công nghiệp đến những công nghiệp khác (giúp cái này có thể hại cái kia), hoặc là vạch rõ rằng công cụ bảo hộ (nếu quyết định là sẽ bảo hộ) tùy vào cách mà các công ty cạnh tranh với nhau (cạnh tranh bằng giá cả thì khác cạnh tranh bằng số lượng, chẳng hạn), và nhiều điều khó tiên liệu khác. Đàng khác, thuyết thương mại mới cũng có thể được dùng để chứng minh lợi ích của tự do mậu dịch, bởi vì thương mại trên cơ sở này sẽ đem đến cho người tiêu dùng nhiều chủng loại hàng hóa hơn. Nói chung, Krugman tin rằng tuy bảo hộ *có thể* có ích trên lý thuyết nhưng trên thực tế thì cái lợi của bảo hộ hầu như luôn luôn bất cập hại. Theo Krugman, những công trình của ông về thương mại và địa lý như tóm lược trên đây là để gia tăng kiến thức của chúng ta về thế giới thực tế, không có một dụng ý chính trị nào.

Một chi tiết khá thú vị là người ủng hộ Krugman mạnh mẽ nhất (đã vận động để *New York Times* mời Krugman về cộng tác) chính là Thomas Friedman, nổi tiếng với ý niệm “thế giới phẳng”. Oái oăm là, theo lý thuyết địa lý của Krugman thì toàn cầu hóa sẽ làm thế giới ... kém phẳng: chính tiến trình này sẽ củng cố vai trò của những “thành phố toàn cầu” như New York, Luân Đôn... vì lẽ ngày càng dễ cho những thành phố này buôn bán với cả thế giới.

4.

Tuy không được Ủy ban Nobel chính thức tuyên dương, hai lãnh vực nghiên cứu khác của Krugman cũng có nhiều dấu ấn đáng kể, đó là những phân tích của ông về khủng hoảng tiền tệ và về sự phân bố thu nhập ở Mỹ. Về khủng hoảng tiền tệ thì ông là trong số ít người bào chữa quyết định kiểm soát ngoại hối của thủ tướng (lúc ấy) Mahathir của Malaysia, thay vì nghe lời IMF, trong cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á năm 1997. Còn về vấn đề phân bố thu nhập ở Mỹ thì phe bảo thủ luôn luôn phủ nhận là sự chênh lệch trong phân bố này ngày càng tăng, và họ cho rằng nếu có tăng thì cũng là do những yếu tố khách quan, cụ thể là tiên bộ công nghệ. Krugman mạnh mẽ phản bác ý kiến này. Dựa vào những con số

thống kê khó chối cãi, ông chứng minh rằng hồ chênh lệch thu nhập ở Mỹ phần lớn là hậu quả của chính sách của đảng Cộng Hòa, nhất là vào thời tổng thống Reagan.

5.

Trong những nhà kinh tế được Nobel từ trước đến nay, có lẽ Paul Krugman là người được biết nhiều nhất ngoài giới kinh tế, qua hai bài bình luận mà ông viết hàng tuần cho tờ *New York Times* vào thứ hai và thứ sáu, và cụ thể là sự công kích kịch liệt chính sách của Bush nói riêng và đảng Cộng Hòa nói chung. Có thể nói là trong giới bình luận gia, ông là cái gai khó chịu nhất trong mắt của Bush và đảng Cộng Hòa. Tuy nhiên, liên hệ giữa Krugman và phe phóng khoáng (chống Bush) cũng có nhiều “phức tạp”. Vào giữa thập niên 1990, ông viết một số bài báo, cực lực chỉ trích (đôi khi hơi cao ngạo) những nhà kinh tế mà ông cho là “đem kinh tế đi bán dạo”. Dù có học vị cao, dạy trường danh tiếng, song, theo Krugman, những người này dùng những lập luận lỏng lẻo, lý thuyết lỗi thời, thậm chí sai lầm, để biện hộ cho những mục tiêu chính trị, hoặc chỉ để kiếm tiền hay vì háo danh. Không may, trong số những người mà ông chỉ trích lại là những nhân vật phóng khoáng có hạng (như Lester Thurow, Robert Kuttner, Robert Reich, Laura Tyson) được nhiều người mến mộ. Song, cũng phải nói, từ khi viết thường xuyên cho *New York Times* thì Krugman có vẻ “điềm đạm” hơn đối với người cùng phe phóng khoáng (có thể vì đôi khi chính Krugman cũng bị cáo buộc là “đem kinh tế đi bán dạo”!). Nhưng rồi gần đây, trong giai đoạn bầu cử sơ bộ của đảng Dân Chủ, Krugman lại làm nhiều người trong hàng ngũ phóng khoáng “nhức đầu” vì ông kịch liệt ủng hộ bà Hillary Clinton, đến độ lắm khi nặng lời với phe ủng hộ Barack Obama, cho là họ quá mê muội!

6.

Paul Krugman sinh trưởng ở Long Island (kế cận thành phố New York). Thuở nhỏ, ông mê truyện khoa học giả tưởng của Isaac Asimov (có lẽ đây là lý do ông viết một bài đùa “lý thuyết thương mại giữa các ngôi sao” (theory of interstellar trade) khi còn là sinh viên). Sau khi lấy tiến sĩ ở Viện Công nghệ Massachusetts (MIT) năm 1977, ông dạy ở Yale, MIT, Stanford, trở lại MIT, và từ năm 2000 về trụ trì ở Princeton, do lời mời của Ben Bernanke (hiện là chủ tịch Hệ thống Dự trữ Liên bang của Mỹ) lúc ấy là chủ nhiệm khoa kinh tế ở trường đại học này. Ông cũng có làm việc vài năm trong chính phủ (vào thời Reagan, cùng nhóm với Lawrence Summers, do Martin Feldstein mời về làm trong Hội đồng Cố vấn Kinh tế). Năm 1991 ông được huy chương John Bates Clark của Hiệp hội Kinh tế Hoa Kỳ. Đây là một huy chương rất có uy tín, được trao hai năm một lần cho một kinh tế gia dưới 40 tuổi, và thường được xem là dấu hiệu của “tương lai Nobel”.