

Phát triển kinh tế theo vùng của Việt Nam: thực trạng và giải pháp

NGUYỄN TRỌNG XUÂN
LÊ VĂN HÙNG

*T*rong bài viết này, các tác giả muốn chỉ ra những vấn đề tồn tại đối với phát triển vùng, cũng như những nguyên nhân của sự hạn chế, vướng mắc về phát triển vùng mà Việt Nam đang gặp phải. Từ đó, đề xuất giải pháp mang tính gợi ý để tham khảo.

1. Một số tồn tại, hạn chế, trong chính sách phát triển vùng của Việt Nam hiện nay

1.1. Thiếu sự liên kết, phối hợp

Việc chạy theo mục tiêu tối đa hóa lợi ích tỉnh để dẫn tới hành vi bảo vệ vị trí và lợi ích của từng địa phương, từ đó xảy ra xung đột lợi ích giữa các tỉnh trong vùng. Trong bối cảnh Việt Nam đặt mục tiêu tăng trưởng ở mức khá cao và nền kinh tế có nhu cầu mở rộng sản xuất, các tỉnh để có tình trạng can thiệp vào sự vận hành bình thường của thị trường, ngăn cản đưa sản phẩm, nguyên nhiên vật liệu của tỉnh mình sang tỉnh khác hay có các hành vi phong tỏa thị trường tiêu thụ sản phẩm của tỉnh khác trong thị trường của tỉnh mình. Vì lợi ích riêng của tỉnh mình, các địa phương đã đi ngược lại với lý thuyết hành vi can dự vào kinh tế vùng.

Theo quy hoạch phát triển công nghiệp của các vùng, một điều dễ dàng nhận thấy đó là quy hoạch theo kiểu phân đều các ngành, các lĩnh vực trong các khu công nghiệp cho mỗi địa phương, thậm chí cho các huyện thuộc các tỉnh trong vùng. Theo nguyên tắc thị trường, Nhà nước chỉ có những chính sách định hướng và khuyến khích nhằm thu hút các doanh nghiệp vào những vùng tập trung có cùng ngành sản xuất, có khả năng bổ sung và kết hợp với nhau nhằm giảm chi phí và tăng hiệu quả,

nhờ đó tạo ra những “cụm-cluster” công nghiệp có sức hút các doanh nghiệp khác có liên quan tới đầu tư. Tuy nhiên, chúng ta đã và đang thực hiện quy hoạch một cách chủ quan, đó là các ngành, lĩnh vực, loại doanh nghiệp đều có ở từng địa phương trong các vùng. Ở khía cạnh khác, quy hoạch như vậy sẽ rất khó khăn, thiếu đồng nhất trong vấn đề xử lý và quản lý môi trường do có quá nhiều ngành nghề trong khu công nghiệp. Quy hoạch như vậy đang tạo ra sự tumpang lụp và lạc điệu trong liên kết giữa các ngành và cụm công nghiệp, điều này dẫn tới sự độc lập và thiếu liên kết giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài, giữa những doanh nghiệp lớn và các doanh nghiệp cung cấp sản phẩm phụ trợ.

Do thiếu sự phối hợp liên tỉnh và liên vùng, nên vấn đề chạy theo lợi ích riêng của mỗi địa phương mà không tính tới những lợi ích tổng thể của quốc gia diễn ra khá phổ biến. Trong bối cảnh hội nhập và liên kết đang diễn ra mạnh mẽ, thậm chí mang tính bắt buộc trong việc thực hiện các quy chế phối hợp, điều tiết, sử dụng các tài nguyên vượt khỏi biên giới của một quốc gia ở quy mô toàn cầu hay khu vực thì Việt Nam ngay ở phạm vi địa phương vẫn chưa được thực hiện một cách đầy đủ.

Nguyễn Trọng Xuân, PGS.TS.; Lê Văn Hùng, ThS,
Viện Kinh tế Việt Nam.

1.2. Tập trung theo chiều rộng, chưa phát triển theo chiều sâu

Quá trình quy hoạch chưa chú ý tới việc phát triển theo vùng và việc chạy đua trong thu hút các công trình trọng điểm của các tỉnh dẫn tới việc xây dựng một loạt các sân bay, cảng biển trong khi khoảng cách giữa các cảng biển, cảng hàng không khá gần nhau. Theo quy hoạch khoảng 100 cảng biển (trong đó có 20 cảng quốc tế), và theo quy hoạch tới năm 2020 có tới 26 sân bay lớn nhỏ (10 sân bay quốc tế), 18 khu kinh tế, và hàng trăm khu công nghiệp được rải dọc đất nước. Trong khi đó, mọi nguồn lực vẫn hết sức hạn chế đã dẫn tới tình trạng đầu tư kém hiệu quả và không tạo sức bật cho các vùng. Tình trạng quy hoạch và lựa chọn phát triển theo kiểu “dàn hàng ngang” như vậy sẽ không tạo ra những vùng, ngành chủ lực và khả năng cạnh tranh quốc tế khó có cơ hội trong tương lai.

Việt Nam là quốc gia đang phát triển, nguồn lực vẫn còn hạn chế nên việc lựa chọn đầu tư cho các vùng trọng điểm là hợp lý, tránh đầu tư dàn trải và thiếu hiệu quả. Tuy nhiên, với quy mô và diện tích của các vùng kinh tế trọng điểm quá lớn (có tới 4 vùng kinh tế trọng điểm) nên vai trò đầu tàu cũng như tác động lan tỏa của các vùng này tới các vùng còn lại chưa rõ rệt. Thực tiễn phát triển cho thấy dù các vùng kinh tế trọng điểm được ưu tiên đầu tư nhiều hơn nhưng tăng trưởng và chất lượng tăng trưởng chưa cao, chưa là đầu tàu và chưa có tác động mạnh tới các vùng xung quanh. Theo như quy hoạch hiện tại, tổng số tỉnh thuộc vùng kinh tế trọng điểm là 23 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (nếu Hà Tây không sáp nhập vào Hà Nội là 24 tỉnh, thành phố). Nếu chưa tính diện tích vùng trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long, thì diện tích của 3 vùng trọng điểm trước đây đã chiếm tới 22,4% diện tích cả nước. Theo kinh nghiệm vùng trọng điểm của các nền kinh tế khác thì quy mô của vùng động lực nhỏ hơn khá nhiều. Ví dụ như: Cairo (Ai

Cập) chiếm 0,5% diện tích đất nước; Ba bang miền Trung-Nam của Braxin chiếm 15%; hay các nước như Gana, Ba Lan, Niu Dilân, với diện tích đất nước đều khoảng 250.000km², nhưng khu vực kinh tế tập trung cao hay gọi là vùng động lực tăng trưởng, chỉ chiếm diện tích khoảng 5% diện tích cả nước.

Kinh nghiệm phát triển kinh tế của nhiều nước thành công trên thế giới cho thấy: Chính phủ không thể đồng thời thúc đẩy sản xuất khi trải rộng chúng trên khắp đất nước. Trong quá khứ, việc áp dụng mô hình “tăng trưởng cân đối theo không gian” cũng phổ biến ở nhiều nước đang phát triển như: Cộng hòa Arab, Ai Cập, Braxin, Nigiêria, Nga, Nam Phi... Thậm chí, chính phủ nhiều nước phát triển đã từng có sự cam kết mạnh mẽ về sự phát triển cân đối theo không gian như Anh, Canada nhưng kết quả mang lại là không có ý nghĩa. Trong quá trình phát triển, cũng có nhiều quốc gia đã đưa ra cơ chế khuyến khích để tạo sự tập trung kinh tế cho những vùng tụt hậu. ý tưởng ở đây là để thu hút các doanh nghiệp, các vùng tụt hậu cần phải đền bù những điểm bất lợi như chi phí vận chuyển hay logistics cao hơn, cơ sở hạ tầng yếu kém hơn và mức độ cung cấp dịch vụ công kém hơn (rõ rệt nhất là các quốc gia Châu Âu), đã sử dụng các chính sách công nghiệp để thu hút các công ty đến những vùng tụt hậu. Tuy nhiên, các cơ chế khuyến khích tài chính, mặc dù có hiệu quả về mặt chính trị, đã không chuyển đổi được số phận kinh tế của các vùng tụt hậu¹.

1.3. Những tác động tiêu cực về xã hội, môi trường gia tăng

Mong muốn tăng trưởng cao trong ngắn hạn đã đẩy các địa phương lựa chọn con đường thu hút các dự án đầu tư qua các chính sách ưu đãi (thuế, đất đai, thủ tục,..) làm cho quy hoạch chung ở cấp vùng và quốc

1. Nguyễn Văn Nam và Ngô Thắng Lợi (2009), “Quan điểm chiến lược phát triển vùng kinh tế trọng điểm phía Nam đến năm 2020”, Tạp chí Kinh tế và phát triển.

gia bị phá vỡ. Ngay cả 2 đầu tàu phía Bắc và phía Nam là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh do thu hút các doanh nghiệp có công nghệ thấp và thâm dụng lao động đã phát sinh nhiều vấn đề khó giải quyết trong dài hạn như quy hoạch giao thông đô thị, an sinh xã hội, vấn đề môi trường²... Đây chính là kết quả của sự quy hoạch thiếu đồng bộ, thiếu phối hợp giữa các ngành và các địa phương trong quá trình phát triển. Đặc biệt, tầm nhìn dài hạn trong quy hoạch phát triển chưa được nghiên cứu và có những phương án mang tính khoa học. Hầu hết các quy hoạch bị điều chỉnh quá nhanh và nhiều, dẫn tới các quy hoạch bị phá vỡ, không mang tính khả thi trong dài hạn.

Việc xác định ngành mũi nhọn của vùng đang gặp nhiều khó khăn, quy hoạch khu công nghiệp chưa đồng bộ, có tầm nhìn ngắn hạn và chưa phù hợp với toàn vùng và cấp quốc gia. Hầu hết các khu công nghiệp đều được quy hoạch ở khu vực ngay ven của các đô thị lớn, thậm chí nằm xen ngay trong khu dân cư đông đúc ở tất cả các tỉnh, thành

phố trong cả nước, mà không hề có tính toán tới sự phát triển đô thị trong tương lai. Ở các nước công nghiệp phát triển, họ đều quy hoạch và xây dựng các khu công nghiệp xa trung tâm đô thị hàng trăm km, trong khi Việt Nam hầu như chỉ dưới 10 km. Việc quy hoạch thành cụm công nghiệp theo ngành nghề và bổ sung cho nhau (các ngành công nghiệp phụ trợ) vẫn rất yếu kém, hầu như là tự phát càng làm cho công nghiệp Việt Nam nhỏ bé và thiếu tính cạnh tranh.

Việc khai thác quá mức tài nguyên (ở dạng thô và bán giá rẻ), thu hút ồ ạt doanh nghiệp nhằm lấp đầy các khu công nghiệp và doanh nghiệp đầu tư vào các tỉnh, thành phố với sự kiểm soát, cam kết môi trường lỏng lẻo dẫn tới những tác động không nhỏ tới môi trường sống cũng như sinh kế của người dân xung quanh. Đây là những hiệu ứng tiêu cực chưa được đo đếm một cách đầy đủ và khoa học. Việc chạy theo mục tiêu tối đa hóa lợi ích của tỉnh dễ dẫn đến hành vi bảo vệ vị trí bản thân địa phương, từ đó, dẫn đến phát sinh xung đột lợi ích giữa các tỉnh.

Hộp 1: Tình trạng ô nhiễm của các vùng kinh tế trọng điểm

Ô nhiễm môi trường từ các cụm, KCN tại vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc:

Trong lưu vực sông Nhuệ, sông Đáy có tới 19 KCN và nhiều cụm công nghiệp được phê duyệt thành lập đã dẫn tới những tác động nghiêm trọng do việc xả nước thải ô nhiễm vào dòng sông này. Tình trạng ô nhiễm nguồn nước đã làm cho sản lượng thủy sản giảm sút mạnh (đặc biệt là cá lồng). Điển hình là cá lồng chết hàng loạt vào các năm 2002, 2003, 2006. Mặt khác, ô nhiễm cũng tác động mạnh tới nguồn nước sinh hoạt của nhiều hộ dân các địa phương xung quanh sông. Cụ thể, nguồn nước sinh hoạt của 60 nghìn hộ dân thị xã Phủ Lý, Hà Nam phụ thuộc vào sông Nhuệ, sông Đáy, nhưng do tình trạng ô nhiễm nghiêm trọng vào mùa cạn nên các nhà máy nước của Hà Nam đã phải ngừng hoạt động. Theo Công ty Cấp nước Hà Nam, do sông Đáy bị ô nhiễm nên tình trạng thiếu nước sinh hoạt từ năm 2001 và ngày càng trở nên trầm trọng hơn.

Ô nhiễm môi trường từ phát triển các KCN tại vùng kinh tế trọng điểm phía Nam:

Lưu vực sông Đồng Nai là khu vực tập trung nhiều các KCN nhất so với cả nước. Hoạt động của các doanh nghiệp trong KCN đã thải vào môi trường một lượng lớn nước thải với nồng độ ô nhiễm cao và đã gây ra các hiện tượng các “đoạn sông chết”

2. Theo Báo cáo Môi trường năm 2009, có tới 70% lượng nước thải từ các khu công nghiệp xả thẳng ra nguồn tiếp nhận không được xử lý, 57% số khu công nghiệp đang hoạt động chưa có hệ thống xử lý nước thải tập trung. Không khí ở các KCN đang bị ô nhiễm do các nhà máy trong KCN sử dụng công nghệ sản xuất lạc hậu hoặc chưa đầu tư hệ thống xử lý môi trường. Lượng chất thải rắn ngày càng gia tăng nhưng vấn đề thu gom và xử lý còn nhiều bất cập.

Trường hợp sông Thị Vải là ví dụ về tình trạng ô nhiễm môi trường gây tác động trực tiếp tới hệ sinh thái, cũng như đời sống sản xuất nông nghiệp và thủy sản của người nông dân. Việc xả thải những chất ô nhiễm có nồng độ cao và khối lượng lớn vào dòng sông tại khu vực trung và hạ lưu sông (nơi tập trung 10 KCN thuộc tỉnh Đồng Nai và Bà Rịa Vũng Tàu) đã gây ô nhiễm nặng đối với môi trường. Điển hình là trường hợp xả thải trái phép của Công ty Vedan trong một thời gian dài mà không bị phát hiện đã dẫn tới cả đoạn sông dài khoảng 12km (từ sau hợp lưu suối Cỏ-sông Thị Vải khoảng 2km tới khu vực cảng Phú Mỹ) đã bị ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng. Theo ước tính, tổng diện tích nông nghiệp bị thiệt hại ước tính 1.438,5 ha, phần lớn là diện tích ao nuôi trồng thủy sản, 29,5 ha diện tích đất sản xuất nông nghiệp. Theo tính toán của các hội nông dân 3 tỉnh Đồng Nai, Bà Rịa Vũng Tàu, thành phố Hồ Chí Minh thiệt hại của nông dân lên tới hàng trăm tỷ đồng.

Nguồn: Báo cáo Môi trường quốc gia 2009, Bộ Tài nguyên và môi trường.

Việt Nam đã ban hành khá nhiều chính sách phát triển vùng nhưng việc thống kê đánh giá, kiểm tra, rà soát các hoạt động kinh tế, xã hội chưa đầy đủ. Ví dụ, Việt Nam rất khó để biết nguồn đầu vào và đầu ra của vùng sử dụng từ đâu, tình trạng lao động di cư giữa các vùng ra sao, hay tình hình xuất nhập khẩu của vùng đó như thế nào? Do đó, chúng ta cũng chỉ ước đoán vùng nào có lợi thế về những sản phẩm nào đó khi có những ưu thế tài nguyên rõ ràng như đồng bằng sông Cửu Long là sản xuất lúa gạo, Tây Nguyên là cây công nghiệp,... Thậm chí biết rõ những vùng có lợi thế như vậy, nhưng chúng ta cũng chưa có chiến lược phát triển theo chiều sâu mà mới quan tâm tới chiều rộng. Kết quả, giá trị gia tăng của sản phẩm đặc trưng thấp, mới chỉ dừng lại ở dạng thô, chưa có các sản phẩm tiêu dùng cuối cùng có thương hiệu ở tầm quốc tế.

2. Nguyên nhân của những yếu kém trong phát triển vùng thời gian qua

Thứ nhất, sự chồng chéo trong chính sách phát triển vùng.

Sự chồng chéo và không đồng nhất về quy hoạch giữa ngành dọc và ngang do có quá nhiều quy hoạch. Bên cạnh 8 vùng phân theo địa giới hành chính, có quá nhiều quy hoạch liên quan tới phát triển vùng như: chính sách vùng ven biển, miền núi, vành đai kinh tế, tam giác phát triển, chính sách

phát triển khu vực nông thôn, vùng kinh tế trọng điểm. Ngoài ra, các chương trình mục tiêu hay chiến lược phát triển quốc gia thực hiện phân cấp từ trung ương xuống địa phương, nhiều chính sách thực thi và chính sách phát triển ở cấp địa phương (tỉnh, thành phố) lại hoàn toàn khác và thiếu sự phân công, liên kết, chưa có sự điều hành thống nhất hay quy hoạch theo vùng. Từ việc có quá nhiều chính sách liên quan, chính sách vùng đi vào thực tế vẫn còn khá mờ nhạt và chưa mang lại hiệu quả rõ rệt. Cần có sự rà soát tất cả các chương trình, chính sách nhằm có sự hỗ trợ, đầu tư một cách đồng bộ và có quy mô.

Thứ hai, thiếu một cơ quan chuyên trách có đủ thẩm quyền để điều phối theo vùng.

Việt Nam đã ra quyết định phân vùng kinh tế, quyết định thành lập các vùng kinh tế trọng điểm,... đã khá lâu nhưng hiện tại, chúng ta vẫn đang lúng túng trong việc điều hành, vận hành, và cơ chế phối hợp. Hiện tại, nước ta đã thành lập Ban chỉ đạo vùng và quyết định của Thủ tướng Chính phủ về vấn đề liên kết, phối hợp giữa các tỉnh trong vùng với nhau và với các bộ, ban ngành liên quan. Tuy nhiên, do thẩm quyền của Ban Điều phối chưa đủ nên việc phối hợp, liên kết trong quy hoạch vẫn chưa có tác dụng trong thực tiễn và còn nhiều vấn đề tồn tại. Nhiều diễn đàn và hội thảo được thực hiện nhằm phân công, phối hợp giữa các địa

phương nhưng rồi đầu lại vào đây, chưa thực hiện được. Đã có nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề này như thành lập bộ máy hành chính riêng cho cấp vùng hay theo hình thức bầu chủ tịch điều hành luân phiên giữa các tỉnh trong vùng,...nhưng vẫn chưa có phương án tối ưu nào được lựa chọn bởi vì, sẽ rất khó khăn để thành lập thêm một cấp hành chính mới trong bối cảnh cần cắt giảm chi tiêu ngân sách và tinh giảm biên chế như hiện nay. Mặt khác, khi đưa ra thêm một cấp mới sẽ càng làm cho vấn đề thủ tục hành chính thêm khó khăn. Trong khi đó, nếu thực hiện chính sách luân phiên để điều hành cấp vùng cũng khó thuyết phục do giữa các tỉnh là tương đương nhau về quyền hạn nên việc quyết định cũng sẽ gặp nhiều khó khăn.

Thứ ba, cơ chế phân bổ đầu tư công theo vùng chưa rõ ràng

Mục tiêu phát triển và quy hoạch phát triển theo vùng nhằm phát huy những lợi thế riêng có của vùng, nhưng cho đến nay hệ thống phân bổ ngân sách chủ yếu vẫn theo truyền thống theo đơn vị hành chính, dựa trên đề xuất riêng của từng tỉnh và phê duyệt của Bộ Tài chính. Với cơ chế phân bổ ngân sách theo nhu cầu của từng tỉnh dựa trên cân đối ngân sách của cấp trung ương nên sự phân công quy hoạch thống nhất theo vùng sẽ rất khó khăn. Mặt khác, bên cạnh nguồn ngân sách được phê duyệt, việc kiểm tra giám sát thực hiện cũng là vấn đề cần quan tâm nhằm đảm bảo thực hiện đúng theo quy hoạch. Vì vậy, cần có chính sách phân bổ đầu tư công theo từng vùng nhằm thống nhất quy hoạch, chiến lược phát triển của từng vùng. Điều này giúp định hướng phát triển ngành mũi nhọn (có lợi thế) nhằm tránh trùng lặp và “dẫm chân” lẫn nhau. Ví dụ, quy hoạch xây dựng sân bay, bến cảng, đường giao thông, thủy điện,.. nhằm đạt hiệu quả kinh tế theo quy mô.

Sự yếu kém trong phát triển vùng xuất phát từ cách nhìn nhận theo tư duy nhiệm kỳ của lãnh đạo các địa phương như cố gắng

thu hút đầu tư và “xin” đầu tư xây dựng hạ tầng từ nguồn vốn đầu tư công (KCN, sân bay, cảng,..) để có thể theo kịp những tỉnh xung quanh cũng như đạt mục tiêu tăng trưởng mà mỗi nhiệm kỳ đặt ra (năm sau thường cố gắng cao hơn năm trước). Thêm vào đó, hàng loạt các dự án, các quy hoạch mà các bộ ngành phê duyệt cũng không tính tới nguồn lực về ngân sách, nhân lực cũng như quy mô và mật độ theo từng vùng càng làm cho tính cục bộ giữa các địa phương mạnh hơn.

Thứ tư, chưa có chính sách định hướng cụ thể theo lợi thế, đặc trưng của từng vùng

Mục tiêu phát triển của Việt Nam là đến năm 2020 về cơ bản trở thành nước công nghiệp. Để đạt được mục tiêu này, không nhất thiết tất cả các vùng đều phải trở thành các trung tâm công nghiệp. Việc chạy đua thu hút các doanh nghiệp sản xuất công nghiệp diễn ra mạnh mẽ thời gian qua giữa các vùng và các tỉnh trong vùng, đã dẫn tới những tác động tiêu cực trong hiện tại và có thể sẽ trở nên nghiêm trọng hơn trong tương lai. Chính sách ưu đãi đầu tư của các tỉnh không dựa trên quy hoạch chung sẽ phá vỡ những ưu thế riêng có của các vùng.

Mỗi vùng có những ưu thế và đặc trưng phát triển riêng như vùng Tây Nguyên có ưu thế về cây công nghiệp, miền Trung có ưu thế phát triển du lịch,... Tuy nhiên, phát triển vùng lại chưa tập trung ưu tiên đầu tư hoặc đầu tư hạ tầng nhằm thúc đẩy phát triển những ưu thế này mà vẫn tập trung phát triển công nghiệp và xây dựng KCN như những vùng khác.

Theo kinh nghiệm của nhiều nước, quy hoạch một cách khoa học phát triển theo vùng đóng vai trò rất quan trọng không những để khai thác có hiệu quả các lợi thế, đặc trưng của từng vùng mà còn là động lực thúc đẩy sự phát triển của cả quốc gia. Khác với chiến lược phát triển và quy hoạch vùng của Việt Nam, Hàn Quốc quy hoạch khá rõ ràng chiến lược quốc gia toàn diện về phát triển vùng nhằm thúc đẩy tính cạnh tranh

toàn cầu thông qua tăng cường ngành khu vực, nguồn nhân lực, khoa học và công nghệ, xây dựng và thúc đẩy phát triển du lịch và hoạt động văn hóa. Mỗi khu vực kinh tế gồm một thành phố chính, kết hợp với các khu vực xung quanh, tạo ra một “siêu đô thị” với dân số từ 5-10 triệu người bao gồm: Đặc khu thủ đô với trung tâm là thành phố Seoul và các tỉnh lân cận như Incheon và Geonggi; Đặc khu Chungcheong gồm các tỉnh Daejeon, Bắc và Nam Chungcheong; Đặc khu Honam gồm các tỉnh Gwangju và Bắc và Nam Jeolla; Đặc khu Dongnam gồm các địa phương như Busan, Ulsan và Nam Gyeongsang; Đặc khu Daegyeong gồm các tỉnh Daegu và Bắc Gyeongsang. Mỗi vùng có định hướng phát triển về một số lĩnh vực và 7 khu kinh tế sẽ có cơ sở công nghiệp khác nhau. Cụ thể, đặc khu thủ đô, tập trung thương mại, hậu cần và ngành kinh tế tri thức. Đặc khu Daegyeong tập trung ngành năng lượng. Thành phố cảng Busan lớn nhất Hàn Quốc và các khu vực lân cận tập trung phát triển thành khu vực dịch vụ xuất khẩu và công nghiệp nặng với cảng Busan là trung tâm. Đặc khu Dongnam tập trung các ngành điện, sắt, thép, khí đốt và các ngành liên quan dầu khí. Đặc khu Chungcheong sẽ tập trung vào khoa học y tế, sinh học, bán dẫn. Đặc khu Honam region chuyên môn hóa sản xuất nguồn năng lượng mới, trong khi Gangwon sẽ chú trọng ngành y tế, phía Nam khu nghỉ dưỡng Jeju phát triển du lịch.

Các nước phát triển khác cũng đã triển khai theo hình thức này như: Nhật Bản đã kết hợp và sát nhập 47 địa phương vào 8 vùng kinh tế liên khu vực, trong khi Anh đã thiết kế 9 vùng kinh tế.

Chính sách quy hoạch ngành trọng điểm cho mỗi vùng như vậy vừa tránh được sự trùng lặp, chồng chéo giữa các tỉnh trong vùng và giữa các vùng trong cùng một quốc gia vừa phát huy được thế mạnh riêng của từng vùng. Mặt khác, chiến lược đầu tư rõ ràng như vậy sẽ tiết kiệm được chi phí đầu

tư do lợi thế hoạt động theo quy mô cũng như chi phí giao thông, cơ sở hạ tầng của từng vùng. Đây là hướng đi quan trọng mà Việt Nam cần tham khảo và áp dụng.

Một khía cạnh khác khá quan trọng đối với chính sách quy hoạch tập trung theo vùng đó là giảm chênh lệch vùng và phân công lao động. Hiện nay, do những vùng kinh tế trọng điểm tập trung tất cả những ngành công nghiệp, dịch vụ một cách “hỗn hợp” nên lao động có trình độ và không có trình độ đều hút vào các trung tâm lớn. Vì vậy, tình trạng quá tải về vấn đề giao thông, đô thị, y tế, giáo dục,... đối với những trung tâm này hiện đang khó giải quyết. Nếu giải quyết được bài toán vùng với sự chuyên môn hóa cao sẽ giúp cho quá trình phân bố lao động và nguồn lực hiệu quả hơn.

3. Kết luận và một số gợi ý chính sách nhằm phát triển vùng hiệu quả

Vừa qua, Việt Nam đã có nhiều chính sách liên quan tới phát triển vùng. Tuy nhiên, chiến lược phát triển và các chính sách đi kèm chưa phù hợp nên đã để lại những yếu kém trong phát triển vùng. Đó chính là vấn đề phân bổ đầu tư công chưa hợp lý, đầu tư dàn trải, thiếu một thể chế vùng khoa học, quy hoạch và vấn đề giám sát quy hoạch không chặt chẽ,... Những hạn chế này càng làm gia tăng cơ chế “xin-cho” dự án và vốn ngân sách đồng thời, thiếu tính liên kết giữa các tỉnh/thành trong vùng hoặc nếu có thì cũng rất lỏng lẻo.

Để giải quyết bài toán này, Việt Nam cần có những thay đổi và điều chỉnh mạnh mẽ nhằm tạo ra mối liên kết và phân công phát triển giữa các địa phương và giữa các vùng. Chỉ có như vậy mới tạo ra những ngành chuyên môn hóa với giá trị gia tăng cao, gia tăng hiệu quả vốn đầu tư công và vấn đề mấu chốt đó là tập trung nguồn lực phát triển theo những giai đoạn cụ thể.

• Một số giải pháp cơ bản cần thực hiện đối với phát triển vùng trong thời gian tới là:

(1) Đầu tư có trọng điểm

Trong điều kiện của kinh tế thị trường và hội nhập, việc tồn tại chênh lệch tương đối về sự phát triển giữa các vùng cũng là điều bình thường và chính nó là một trong những động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Từ sự không cân bằng về điều kiện địa lý và tài nguyên thiên nhiên giữa các vùng kinh tế dẫn tới hình thành các bậc thang kinh tế giữa các vùng khác nhau. Dưới tác động trực tiếp của sự vận động không cân bằng, sự vận động không cân bằng của kinh tế vùng sẽ đi theo hai phương thức cơ bản đó là tích tụ (hay tập trung) và khuếch tán thay thế lẫn nhau. Sự vận động không cân bằng này thể hiện ở sự di chuyển các luồng vốn, lao động, hàng hóa, khoa học công nghệ,... giữa các vùng nhằm tham gia vào quá trình sản xuất và tiêu thụ hàng hóa.

Sự khác nhau về trình độ phát triển giữa các vùng của một quốc gia gần như là một tất yếu của quá trình phát triển. Sự khác nhau về vị trí địa lý và lợi thế tự nhiên vốn dĩ đã tạo ra những sự khác biệt ngay từ ban đầu của quá trình phát triển. Tuy nhiên, để khoảng cách giữa các vùng không quá chênh lệch, đặc biệt đảm bảo cho những vùng khó khăn có đời sống vượt qua mức nghèo khổ (theo chuẩn quốc gia) lại là điều rất quan trọng và sự can thiệp của Chính phủ thông qua các chính sách, chương trình về xã hội là hết sức cần thiết.

Thực hiện chiến lược đầu tư có trọng điểm là bài toán khôn ngoan trong bối cảnh nguồn lực hạn chế. Mục tiêu công bằng và không có sự chênh lệch trong phát triển giữa các vùng trong giai đoạn này là điều khó có thể thực hiện do bản chất sự vận động không đồng đều giữa các vùng. Vì vậy, để thực hiện cả hai mục tiêu là phát triển kinh tế và phát triển đồng đều cùng một lúc là khó có thể đạt được. Kinh nghiệm của Trung Quốc và nhiều quốc gia khác cho thấy đầu tư có trọng điểm đã mang lại những thành công lớn trong phát triển kinh tế của cả nước và vươn lên tầm quốc tế. Từ mục tiêu công bằng đó là chủ nghĩa bình quân và

“nồi cơm lớn” đối với tất cả các vùng, Trung Quốc đã thay đổi sang chiến lược “một số vùng có điều kiện phát triển đi trước, những vùng kém phát triển đi sau một chút, vùng phát triển trước kéo vùng phát triển sau”. Cụ thể, vùng ven biển được đầu tư và mở cửa, có cơ chế hoạt động riêng đã đã thành công rực rỡ trên con đường phát triển của Trung Quốc. Từ đó, vốn đầu tư và ngân sách được mở rộng và tiếp tục thúc đẩy các vùng nội địa phát triển.

Xây dựng vùng kinh tế đóng vai trò đột phá, đầu tàu về phát triển: trong thời kỳ 2011-2020 trên cả nước chỉ nên hình thành 2-3 đặc khu kinh tế thuộc vùng kinh tế trọng điểm. Những tỉnh này được ưu tiên tập trung vốn đầu tư và sử dụng thể chế phát triển đặc thù theo hướng phát triển của nền kinh tế thị trường, hiện đại mà các tỉnh, thành và vùng khác không được thực hiện.

Chính sách vùng kinh tế trọng điểm và chính sách vùng ven biển (khu kinh tế) cần chia làm 2 giai đoạn phát triển khác nhau nhằm tập trung nguồn lực tốt nhất. Giai đoạn này cần tiếp tục đầu tư, hỗ trợ các vùng kinh tế trọng điểm trở thành các đầu tàu thực sự sau đó quay lại tiếp tục đầu tư một cách đồng bộ, có chiều sâu đối với các khu kinh tế mở tại các tỉnh vùng ven biển. Có như vậy, chúng ta mới tập trung được nguồn lực và đạt hiệu quả trong đầu tư, tránh các dự án treo và gây lãng phí nguồn lực trong bối cảnh ngân sách vẫn eo hẹp.

(2) Hình thành ban điều phối vùng có đủ năng lực

Cần hình thành ban điều phối các vùng trọng điểm với số lượng gọn nhẹ và hiệu quả, hoạt động thường xuyên và có cơ chế rõ ràng. Thành phần của ban vùng nhất thiết phải có người điều hành (thuộc Chính phủ và bộ) và thành viên tham gia là các lãnh đạo hàng đầu mỗi tỉnh nhằm có sự cam kết, thỏa thuận và giám sát các hoạt động theo cơ chế đặc thù của từng vùng. Hiện tại, cơ cấu của các Tổ điều phối phát triển các vùng trọng

điểm quá đông, mang tính hình thức và tham gia cho đủ thành phần của các bộ, ban ngành và địa phương nhưng cơ chế hoạt động chưa rõ ràng và không hiệu quả. Theo danh sách Tổ điều phối hiện tại, chỉ tính riêng cấp bộ, Tổ điều phối vùng trọng điểm đã có tới 133 cán bộ, chưa kể mỗi tỉnh trong vùng trọng điểm có khoảng gần 20 thành viên trong Tổ điều phối, tổng cộng Tổ điều phối có khoảng 300-400 cán bộ.

Khi có Ban điều phối vùng gọn nhẹ và cơ chế đặc thù, ban sẽ thực hiện quy hoạch phát triển vùng có sự tham gia và cam kết thực hiện của các lãnh đạo địa phương. Sau mỗi kỳ quy hoạch cần có rà soát, đánh giá quy hoạch phát triển và có cơ chế thưởng phạt rõ ràng bằng chính nguồn vốn ngân sách cấp hàng năm và kỳ quy hoạch đối với từng địa phương.

(3) Lựa chọn lĩnh vực đóng vai trò động lực trong phát triển vùng

Cần dựa trên lợi thế riêng của từng vùng để đầu tư nhằm phát huy hiệu quả những lợi thế sẵn có của vùng. Từ đó tạo ra sự chuyên môn hóa và tạo ra những sản phẩm mang tính đặc thù, có khả năng cạnh tranh cao. Để lựa chọn lĩnh vực đóng vai trò động lực trong phát triển, vấn đề trước tiên cần tính tới đó là chuyên môn hóa sản xuất những ngành mà vùng có ưu thế về mặt tự nhiên, thị trường so với các vùng khác trong cả nước cũng như xuất khẩu.

Tất cả những lợi thế này là điều kiện tiên quyết để các tỉnh, vùng lựa chọn những ngành mang tính đặc thù riêng có tạo tiền đề phát triển từ đó tích lũy vốn đầu tư phát triển với giá trị gia tăng cao hơn trong tương lai.

Bên cạnh những lợi thế về điều kiện tự nhiên, những lợi thế quan trọng và mang tính quyết định khác đó là lợi thế về trình độ lao động, vốn đầu tư, môi trường kinh doanh của vùng. Đây là những nhân tố giúp nâng cao năng lực cạnh tranh của từng vùng không chỉ trong phạm vi quốc gia mà nó mang tính chiến lược ở quy mô quốc tế.

Để xác định được những ngành, lĩnh vực đóng vai trò động lực của vùng, những chỉ tiêu được sử dụng phổ biến nhất để đo lường đó là *thương số vùng*:

Thương số vùng là công cụ thường xuyên được sử dụng trong phân tích địa kinh tế và kinh tế vùng. Thương số vùng là thước đo mức độ tập trung của một ngành ở vùng này so với vùng khác hay so với cả quốc gia. Chỉ số này so sánh tỷ lệ lao động của một ngành của vùng với tỷ lệ lao động tương đương làm trong ngành của cả nước. Đây là công cụ phù hợp để xác định nhanh những ngành trọng điểm của vùng (Mustafa, 2002). Cụ thể, chỉ số này được đo bởi công thức:

$$LQ = \frac{E_{ir}}{E_r} \cdot \frac{E_{in}}{E_n}$$

Trong đó, E_{ir} là số lao động làm việc trong ngành i tại vùng r , E_r là tổng số lao động của vùng r . E_{in} là tổng số lao động trong ngành i của cả nước, E_n là tổng số lao động của cả nước.

Nếu thương số vùng bằng 1 có nghĩa là ngành i tại vùng r có khả năng thu hút lao động tương tự như mức trung bình của cả nước, nếu hệ số này lớn hơn 1 có nghĩa là ngành i tại vùng r có ưu thế trong việc tạo việc làm hơn mức trung bình của ngành i trong cả nước.

Tương tự, hệ số E có thể là giá trị sản xuất (GO), giá trị gia tăng (VA), cũng có thể là giá trị xuất khẩu, nhập khẩu của ngành i nào đó. Hệ số này cũng có thể là thương số giữa vùng r so với một vùng khác thay vì so sánh với cả nước.

Các ngành chủ đạo của vùng thường là những ngành sản xuất đóng vai trò định hướng phát triển cho những ngành liên quan trong vùng. Tùy thuộc vào mục tiêu cụ thể giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường trong từng giai đoạn nhất định mà mỗi địa phương, vùng có tính toàn phù

hợp để lựa chọn ngành mạng lại hiệu quả tối ưu nhất. Từ ngành chủ đạo, những ngành bổ trợ có ý nghĩa không kém phần quan trọng với vai trò là ngành sử dụng sản phẩm hoặc cung cấp nguyên phụ liệu đầu vào hoặc các dịch vụ đi kèm cần thiết nhằm hỗ trợ cho ngành động lực của vùng.

(4) Tạo sự liên kết vùng thông qua chính sách đặc thù và phân bổ nguồn lực

Lời giải cho phát triển vùng cần kết hợp cả 2 giải pháp đó là kết hợp sử dụng nguồn lực đầu tư và cơ chế chính sách đặc thù nhằm tạo sức bật cho phát triển vùng.

Nếu chỉ phân chia các vùng theo địa giới hành chính và gom các tỉnh lại với nhau thì không có ý nghĩa gì đối với phát triển vùng. Chính vì vậy, khi đặt ra phạm vi và quy hoạch vùng thì cần phải có chính sách đặc thù riêng cho từng vùng, đặc biệt đối với các vùng trọng điểm. Những chính

sách cần phải đi vào thực tế và có những hành động cụ thể. Xây dựng quy hoạch vùng cần phải có sự tham gia của các tỉnh trong vùng, thảo luận một cách công khai nhằm đi đến thống nhất quy hoạch. Từ đó, các hoạt động triển khai thực hiện quy hoạch phải tuân theo đúng quy hoạch đã phê duyệt, các hiện tượng “xé rào thu hút đầu tư” cần phải được xử lý. Theo nghiên cứu của Vũ Thành Tự Anh (2006) về việc bất hợp tác trong việc thu hút đầu tư cho thấy, “*Nâng cao mức ưu đãi về thuế suất, giá thuê mặt bằng... có chăng chỉ là những điều kiện cần để thu hút thêm đầu tư chứ không là điều kiện đủ. Trong khi đó, sự cạnh tranh xé rào của nhiều địa phương về mức ưu đãi đầu tư sẽ dẫn cuộc đua xuống đáy*”. Kết quả của sự hợp tác hay không hợp tác giữa các địa phương được tóm tắt ở bảng sau:

BẢNG 1: Thế lưỡng nan trong cạnh tranh giữa các tỉnh

		B	
		Tuân thủ	Xé rào
A	Tuân thủ	A(3), B(3)	A(-1), B(5)
	Xé rào	A(5), B(-1)	A(1), B(1)

Trong bảng trên, trong mỗi ô có hai con số (trong ngoặc đơn) lần lượt đại diện cho lợi ích của tỉnh A và B ứng với 4 khả năng phối hợp hành động của hai tỉnh. Lưu ý rằng giá trị tương đối về lợi ích, chứ không phải giá trị tuyệt đối, của các con số này là điều quan trọng cho lập luận này.

Khi hai tỉnh cùng hợp tác (tức là tuân thủ khung ưu đãi chung) thì mỗi bên sẽ thu được lợi ích như nhau (3,3). Còn khi tỉnh A xé rào, trong khi tỉnh B vẫn tuân thủ khung ưu đãi chung thì tỉnh A có thể thu hút thêm được đầu tư trong khi đầu tư vào tỉnh B có thể giảm sút (trong bảng 1, tỉnh A được 5 còn tỉnh B chỉ được -1). Điều tương tự cũng xảy ra khi tỉnh B xé rào và tỉnh A vẫn tuân thủ khung ưu đãi chung. Sau cùng, khi cả hai cùng xé rào thì lợi ích của hai tỉnh bằng

nhau. Tuy nhiên, vì ưu đãi cũng có cái giá của nó nên lúc này mỗi tỉnh chỉ được 1 (tức là nhỏ hơn 3 khi hai tỉnh cùng hợp tác).

Nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, việc các chế tài không nghiêm và các biện pháp xử phạt chỉ là kiểm điểm và phê bình đối với các hành vi sai phạm và vi phạm sẽ không khuyến khích tinh thần hợp tác để các bên cùng có lợi.

Điều này cho thấy bức tranh chung về hợp tác phát triển vùng là, nếu các tỉnh đều bất hợp tác thì kết quả sẽ không có lợi cho các tỉnh và chung cho cả vùng, quốc gia. Vậy, chế tài để quản lý và kiểm soát việc thu hút đầu tư nói riêng và về phát triển tổng thể toàn vùng nói chung là hết sức cần thiết để thống nhất trong phát triển toàn vùng. Do đó, hình thành Ban vùng với chức

năng nhiệm vụ rõ ràng và có sự tham gia trực tiếp của các lãnh đạo của các địa phương trong vùng là hết sức cần thiết nhằm thảo luận những tình hình thực tế giữa cấp trung ương và địa phương.

Những chính sách vùng được ban hành cần có sự tham gia của các địa phương như các quy hoạch (tổng thể phát triển vùng, quy hoạch hạ tầng, ngành động lực,..) cho tới các quy định pháp lý, thể chế hợp tác và các cơ chế hoạt động của vùng. Từ những thỏa thuận và quy định đó, các địa phương có nghĩa vụ thực hiện theo đúng quy hoạch phát triển với sự hợp tác thống nhất của các địa phương như trong thảo luận nhằm tránh tình trạng cạnh tranh tiêu cực, lợi ích cục bộ địa phương.

Dựa vào những quy hoạch, chính sách đặc thù của vùng, nguồn lực đầu tư (đặc biệt là ngân sách nhà nước) sẽ được phân bổ cho các địa phương nhằm tránh tình trạng “xin-cho” trong đầu tư phát triển. Cơ chế giám sát thực hiện quy hoạch là bắt buộc nhằm kiểm tra, đánh giá quy hoạch và cam kết thông qua kiểm tra chéo, kiểm tra trực tiếp của Ban vùng cũng như báo cáo thường kỳ kết quả thực hiện chiến lược phát triển kinh tế xã hội vùng.

Cơ chế phân bổ ngân sách đầu tư chính là chế tài “thưởng-phạt” đối với các địa phương trong việc thực hiện các chính sách và quy hoạch. Cơ chế thưởng phạt nặng, nhẹ tùy thuộc vào chính kết quả thực hiện, triển khai các chính sách theo quy hoạch ngành, quy hoạch đầu tư hạ tầng chung của vùng.

Đối với Chính phủ, vùng, địa phương, việc tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi và công bằng giữa các thành phần kinh tế là

quan trọng thay vì họ thay thị trường tham gia vào các hoạt động kinh doanh để định hướng thị trường và định hướng phát triển. Khu vực nhà nước chỉ tham gia vào những khâu khu vực tư nhân không tham gia (an ninh quốc phòng, hàng hóa công công, dịch vụ công, phúc lợi xã hội,..) còn những lĩnh vực khác thành phần kinh tế nào hiệu quả thì khuyến khích thành phần đó tham gia thông qua hình thức đầu thầu công khai.

Đối với hình thức hỗ trợ đầu tư, nên tiếp tục ưu tiên đầu tư phát triển hạ tầng những vùng trọng điểm vì đây là những vùng có điều kiện kinh doanh thuận lợi, hiệu quả sử dụng vốn nhanh và cao hơn những vùng khó khăn. Khi những vùng này phát triển sẽ quay trở lại đầu tư vào những vùng kém hơn./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Mustafa Dinc (2002), *Regional and local economic analysis stool*, The World Bank, Washington, DC.
2. Vũ Thành Tự Anh (2006), *Cạnh tranh xé rào hay cuộc chạy đua xuống đáy*, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, số 13-2006 (797) ngày 23-3-2006.
3. Bộ Tài nguyên và môi trường (2009), *Báo cáo Môi trường quốc gia 2009 – môi trường khu công nghiệp Việt Nam*, Hà Nội.
4. Báo cáo Phát triển Việt Nam (2010), *Các thể chế hiện đại*, Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam. Hà Nội, 3-4 tháng 12-2009.
5. Nguyễn Văn Nam và Ngô Thắng Lợi (2009), *Quan điểm chiến lược phát triển vùng kinh tế trọng điểm phía Nam đến năm 2020*, Tạp chí Kinh tế và phát triển.