



LIÊN KẾT VÙNG TRONG TÁI CƠ CẤU KINH TẾ, CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG

HOÀNG THỊ TƯ – Ban Kinh tế Trung ương

Vấn đề phát triển kinh tế vùng, liên kết vùng kinh tế đã được Đảng và Nhà nước quan tâm từ hơn 10 năm qua, với việc ban hành nhiều chủ trương, cơ chế, chính sách, đầu tư. Dù đã đạt được một số kết quả nhất định, nhưng quá trình triển khai thực hiện chủ trương, cơ chế, chính sách phát triển kinh tế vùng cũng còn nhiều hạn chế. Bối cảnh này đòi hỏi cần thiết xây dựng và ban hành chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cho từng vùng để làm cơ sở cho các địa phương xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của mình, thúc đẩy liên kết vùng, tránh hiện tượng các cấp chính quyền địa phương đều mong muốn “duy trì cơ cấu sản xuất khép kín” hay “phát triển kinh tế khép kín”.

Từ khóa: Kinh tế vùng, liên kết vùng, chiến lược kinh tế - xã hội

The issues of regional economic development, regional economic linking has been paid proper attention by the Party and the Government since the last 10 years through the releases of different investment policies and mechanisms. In spite of certain achievements, the implementation of policies and mechanisms for regional economic development has shown limitations. This requires building and release of socio-economic development strategy for separate region to base for local socio-economic development, enhancing regional linking to avoid “closed production mechanism” of the local authorities.

Keywords: Regional economy, regional linking, socio-economic development strategy

Ngày nhận bài: 30/12/2016

Ngày chuyển phản biện: 31/12/2016

Ngày nhận phản biện: 8/1/2017

Ngày chấp nhận đăng: 10/1/2017

Tổng quát về phát triển vùng kinh tế hiện nay

Một số kết quả trong phát triển liên kết vùng

Một là, liên kết vùng đã tạo lợi thế động, góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội các vùng.

Các vùng đã từng bước phát huy được tiềm năng, lợi thế. Tốc độ tăng trưởng kinh tế của các vùng đạt khá cao trên 10%/năm, thu nhập bình

quân đầu người đạt trên 12 triệu đồng/người/năm. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch tích cực theo xu thế giảm dần tỷ trọng nông nghiệp, tăng dần tỷ trọng công nghiệp, dịch vụ. Thu ngân sách hàng năm trên 16%/năm. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội tăng đều qua các năm. Tỷ trọng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN) giảm dần, tăng dần vốn xã hội hoá đầu tư nhất là vốn đầu tư nước ngoài, thu hút đầu tư tăng cả về số dự án đầu tư và vốn đầu tư.

Văn hóa - xã hội cũng đã có những bước phát triển và đạt được nhiều kết quả tích cực. Giáo dục - đào tạo, y tế phát triển nhanh; An sinh xã hội có nhiều tiến bộ, đời sống nhân dân trong vùng từng bước được cải thiện; An ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội cơ bản ổn định; Chủ quyền biên giới quốc gia được giữ vững, công tác quốc phòng, an ninh được tăng cường...

Hai là, các vùng đã chủ động và từng bước phát huy tiềm năng, thế mạnh.

Điện hình là các vùng miền núi, vùng có nhiều khó khăn, chủ yếu là đồng bào dân tộc ít người... đã chủ động khai thác, phát huy lợi thế về đất và rừng, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, đặc biệt là tăng diện tích cây công nghiệp, cây ăn quả có giá trị kinh tế cao hơn. Chăn nuôi gia súc gắn với công nghiệp chế biến, khai thác và chế biến khoáng sản, công nghiệp vật liệu xây dựng và chú trọng phát triển du lịch sinh thái. Một số các loại hình dịch vụ cũng đã được đầu tư và phát triển nhanh, đặc biệt là mạng lưới bưu chính viễn thông, cấp điện, nước...

Ba là, từng bước nâng cao mức sống của dân cư tại các vùng.



Trong những năm qua, Nhà nước đã tập trung tăng cường đầu tư và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội cả nước. Các trục đường giao thông đường bộ, sân bay, bến cảng, hạ tầng viễn thông, thủy lợi, hệ thống trường học, bệnh viện, các công trình văn hóa, thể thao, các trung tâm khoa học - kỹ thuật tài chính, vận tải du lịch, hệ thống đô thị đã từng bước được đồng bộ hóa. Cuộc sống của người dân trong các vùng ngày càng được cải thiện và nâng cao. Các chỉ tiêu về tỷ lệ hộ nghèo, thu nhập bình quân đầu người có chiều hướng thay đổi tích cực ở tất cả 6 vùng kinh tế - xã hội.

Bốn là, liên kết nội vùng và liên vùng ngày càng được chú trọng.

Liên kết nội vùng, liên kết vùng ngày càng được chú trọng và đạt được nhiều kết quả quan trọng như: Vấn đề phân cấp ngày càng rõ ràng và minh bạch; Các tổ chức và các cơ chế hợp tác liên vùng dần được hình thành; Lực lượng sản xuất, điều chỉnh quy hoạch phát triển đã được phân bố lại phù hợp với thể mạnh của từng địa phương; Hệ thống kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông đường bộ liên tỉnh và quốc tế từng bước được xây dựng và đồng bộ; Không gian kinh tế du lịch vùng thống nhất được thiết lập; Liên kết đào tạo và phát triển nguồn nhân lực được đẩy mạnh; Bên cạnh đó, hợp tác trong việc huy động vốn đầu tư và xây dựng cơ chế chính sách để đầu tư phát triển chung của vùng cũng được quan tâm triển khai; Công tác xúc tiến đầu tư, thương mại và du lịch toàn vùng đã được chú ý; Các vấn đề về cải thiện môi trường kinh doanh, đầu tư, nâng cao năng lực cạnh tranh vùng; xây dựng hệ thống thông tin và trao đổi thông tin kinh tế - xã hội, đầu tư trên địa bàn; hợp tác bảo vệ môi trường, ứng phó với thiên tai và biến đổi khí hậu cũng trở thành nội dung chính trong liên kết vùng.

Tồn tại và hạn chế

Liên kết giữa nội vùng và ngoại vùng còn hạn chế; sự hợp tác và liên kết vùng còn lỏng lẻo từ quy hoạch phát triển, thu hút đầu tư, phân bổ nguồn lực đến cơ chế phối hợp điều hành. Việc liên kết, hợp tác nội vùng và liên vùng về cơ bản vẫn chưa có bước tiến mạnh về chất và những thay đổi mang tính đột phá. Đường như các sáng kiến, các hoạt động vẫn chưa thực sự tạo ra động lực và “chất kết dính” đủ mạnh giữa các địa phương trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội; Hợp tác nội vùng và liên vùng về cơ bản vẫn đang dậm chân tại chỗ, chưa tạo ra cơ chế, động lực thực sự...

Chênh lệch về trình độ phát triển và mức sống dân cư giữa các vùng còn khá lớn. Sự mất cân đối thể hiện ở chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế; về điều kiện kết cấu hạ tầng và tiếp cận, hưởng thụ các dịch vụ văn hóa, giáo dục, y tế... giữa các vùng vẫn còn lớn.

Kết cấu hạ tầng vùng và liên vùng đã được cải thiện, song còn chưa đồng bộ, vừa thiếu lại vừa thừa. Kết cấu hạ tầng đã được cải thiện đáng kể, song đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng thiết yếu vẫn chậm, chất lượng thấp, tính kết nối, tính liên hoàn, tính đồng bộ và hợp lý còn hạn chế, thiếu trọng điểm vào các khu kinh tế để thu hút đầu tư, còn theo chiều rộng.

Sự trùng lặp về cơ cấu ngành, lĩnh vực đầu tư giữa các tỉnh, thành phố trong vùng dẫn đến cạnh tranh không hiệu quả và triệt tiêu các lợi thế của các địa phương. Thực trạng quy hoạch kinh tế theo địa giới hành chính, cát cứ địa phương đang làm cho vùng kinh tế manh mún, nhỏ lẻ, thiếu sức cạnh tranh trên thị trường. Sự lựa chọn định hướng đầu tư của các tỉnh trong vùng tương đồng nhau, quy mô thị trường lại nhỏ hẹp, dẫn đến sự cạnh tranh không lành mạnh và làm suy giảm năng lực phát huy các nguồn lực... Thực trạng này làm cho môi trường đầu tư thiếu hấp dẫn, kém hiệu quả và gây lãng phí lớn.

Nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại

Thứ nhất, thiếu khung khổ, thể chế quản trị vùng.

Vấn đề xác lập chủ thể quản lý và thể chế vùng kinh tế - xã hội là hết sức cần thiết. Đây là loại vùng phục vụ việc hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo lãnh thổ cũng như để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng của đất nước, là tổ hợp các đơn vị hành chính - lãnh thổ cấp tỉnh bao gồm nhiều chủ thể độc lập. Vùng kinh tế - xã hội không phải là một đơn vị hành chính - lãnh thổ, đồng nghĩa là không có chủ thể quản lý... Đây là mâu thuẫn nội tại cơ bản dẫn đến hiệu lực thực thi, hiệu quả, tính khả thi... các vùng kinh tế - xã hội chưa cao, chưa đạt được kỳ vọng mà các nhà hoạch định chính sách đặt ra.

Thứ hai, liên kết chưa trở thành tư duy phát triển trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế ở các cấp chính quyền.

Phát triển các vùng kinh tế - xã hội đã có trong các nghị quyết, kết luận của Bộ Chính trị và các quyết định, chương trình hành động của Chính phủ, song hầu như các tỉnh, thành chưa thực sự



quan tâm nội dung này khi xây dựng các Văn kiện Đại hội Đảng bộ nhiệm kỳ qua.

Thứ ba, thiếu sự phối hợp giữa các địa phương trong việc hình thành chính sách thu hút và phân bổ đầu tư.

Thực tế hiện nay, giữa các tỉnh hầu như không có liên kết thu hút đầu tư, “mạnh ai nấy chạy”, thậm chí giữa các tỉnh còn diễn ra tình trạng cạnh tranh, chạy đua thu hút đầu tư không lành mạnh. Tình trạng này khiến lợi ích tổng thể giảm sút ở cấp độ quốc gia cũng như từng vùng và ngay ở trong các tỉnh.

Thứ tư, thiếu sự liên kết trong quy hoạch giữa các tỉnh, thành phố trong một vùng.

Quy hoạch giữa cấp trên và cấp dưới thiếu tính đồng bộ, hơn nữa quy hoạch giữa các tỉnh (cùng cấp) cũng thiếu sự gắn kết, phối hợp. Tình trạng quy hoạch cấp vùng chưa xong, nhưng các tỉnh đã quy hoạch xong là hiện tượng phổ biến; Quy hoạch tổng thể, quy hoạch sử dụng đất chưa được phê duyệt, thì các ngành đã xong quy hoạch ngành... Điều này dẫn đến tình trạng quy hoạch chồng lấn về mặt hành chính - lãnh thổ.

Thứ năm, về phân định vùng còn nhiều vấn đề đặt ra cần nghiên cứu.

Việc phân vùng như hiện nay chỉ là phép cộng gồm nhiều đơn vị hành chính - lãnh thổ (tỉnh, thành phố) với nhau, chưa hẳn đã là một lãnh thổ có các điều kiện tự nhiên và vị trí địa lý tương đồng nhau, sự tương hợp về vị trí kinh tế và trình độ phát triển kinh tế; đặc trưng của các nguồn lực phát triển tương đồng nhau, tác dụng thúc đẩy hay kìm hãm sự phát triển của các vùng khác; đặc trưng khác biệt của vùng so với các vùng khác hay nói cách khác là lợi thế so sánh của vùng. Do vậy, còn một số vấn đề chưa hợp lý, còn có các mâu thuẫn, bất cập.

Giải pháp phát triển vùng kinh tế

Trong quá trình thực hiện tái cơ cấu và chuyển đổi mô hình tăng trưởng, liên kết vùng cần được coi là phương tiện, là động lực quan trọng nhằm khắc phục không gian kinh tế bị chia cắt địa giới hành chính, phát huy tối đa lợi thế so sánh của vùng, địa phương. Để thúc đẩy liên kết hiệu quả từng vùng kinh tế - xã hội, từng địa phương, khu vực kinh tế và mở rộng quan hệ hợp tác giữa các vùng trong nước, khu vực và thế giới... cần có các giải pháp về thể chế; cơ chế, chính sách, cơ cấu, tổ chức quản trị vùng nhằm khai thác triệt để tiềm năng, lợi thế từng vùng kinh tế, khu vực kinh tế, từng địa phương tham gia chuỗi liên kết. Cụ thể:

Về thể chế liên kết vùng kinh tế

Việc cần làm đầu tiên phải hoàn thiện bộ khung pháp lý làm nền tảng về liên kết vùng kinh tế, đây là khâu quan trọng nhằm đảm bảo hiệu quả trong tổ chức thực thi chính sách.

- *Khung thể chế liên kết các chủ thể vĩ mô:* Rà soát việc phân chia các vùng kinh tế - xã hội, xem xét các yếu tố thuận tiện, dễ dàng trong liên kết nội vùng nhằm phát huy lợi thế so sánh của mỗi địa phương, của cả vùng để tạo sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau có hiệu quả giữa các vùng kinh tế, các địa phương. Đồng thời, tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp lý (hệ thống pháp luật của Nhà nước) về thể chế kinh tế và quản trị vùng (ban hành mới hoặc sửa đổi) làm nền tảng cho phát triển, quản trị, đánh giá giám sát phát triển vùng....

Cơ cấu kinh tế chuyển dịch tích cực theo xu thế giảm dần tỷ trọng nông nghiệp, tăng dần tỷ trọng công nghiệp, dịch vụ. Các vùng kinh tế đã từng bước phát huy được tiềm năng, lợi thế. Tốc độ tăng trưởng kinh tế đạt khá cao, trên 10%/năm; thu nhập bình quân đầu người đạt trên 12 triệu đồng/người/năm.

- *Khung thể chế liên kết các chủ thể vi mô:* Liên kết các chủ thể vi mô về nguyên tắc phải dựa trên nền tảng lợi ích các bên tham gia liên kết theo các hình thức hợp đồng, góp vốn cổ phần... chủ thể tham gia liên kết là các doanh nghiệp, hộ kinh doanh, cơ sở nghiên cứu khoa học, các tổ chức nghề nghiệp. Khung thể chế phải đảm bảo các quyền lợi, các điều kiện pháp lý hợp pháp được Nhà nước bảo hộ để thực thi liên kết thường xuyên, bền vững trong phát triển vùng kinh tế, khu vực kinh tế, kinh tế địa phương trong các vùng kinh tế - xã hội.

- *Khung thể chế liên kết mang tính chất lãnh thổ:* Với các vùng kinh tế trọng điểm, cực tăng trưởng, đặc khu, khu kinh tế... cần có thể chế, chính sách cạnh tranh ngang tầm quốc tế để kết nối, thu hút đầu tư, xây dựng nền kinh tế tri thức, công nghệ cao. Ngoài những ưu đãi chính sách, Nhà nước cần xây dựng khung thể chế, chính sách ưu tiên nhằm hình thành các cực tăng trưởng, tạo sự lan tỏa để phát triển kinh tế... với những quy chế khuyến khích về chính sách đầu tư vượt trội, tạo điểm nhấn lan tỏa cho phát triển toàn vùng kinh tế - xã hội.

Về cơ chế, chính sách liên kết vùng kinh tế

Về cơ chế, chính sách cần rà soát hoàn thiện trên cơ sở định hướng chiến lược phát triển các



vùng kinh tế - xã hội thông qua việc nghiên cứu, làm rõ mô hình tăng trưởng đối với từng vùng kinh tế, từng địa phương. Theo đó, cơ chế, chính sách liên kết vùng kinh tế cần tập trung vào các nội dung sau:

Một là, tiếp tục hoàn thiện chính sách về quy hoạch vùng kinh tế, kinh tế địa phương đảm bảo nền tảng để phát huy hiệu quả liên kết nội vùng, liên vùng; Rà soát đảm bảo bố trí không gian, cơ cấu kinh tế - xã hội hợp lý, hiệu quả kết nối nội vùng, liên vùng để thúc đẩy tính liên kết nội vùng và tính đồng nhất, phù hợp với chiến lược phát triển vùng kinh tế - xã hội; đảm bảo mỗi vùng kinh tế thực hiện chức năng nhất định trong phát triển kinh tế - xã hội vùng.

Hai là, xây dựng ban hành cơ chế, chính sách khuyến khích mang tính đặc thù cho từng vùng kinh tế. Cần có những nghiên cứu kỹ lưỡng về đặc điểm của từng vùng để từ đó có những chính sách riêng, đặc thù cho từng vùng, đặc biệt là những chính sách phát huy lợi thế so sánh, năng động của vùng. Các chính sách cũng cần hướng tới thúc đẩy lợi thế so sánh hay lợi thế tuyệt đối của từng vùng thành lợi thế cạnh tranh của vùng, thể chế hiệu quả, đảm bảo tốt chức năng từng vùng kinh tế trong phát triển vùng kinh tế - xã hội.

Ba là, rà soát loại bỏ chính sách không thích hợp và cần đa dạng các chính sách phát triển các vùng kinh tế. Đối với các vùng kinh tế trọng điểm, đặc biệt là vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và kinh tế trọng điểm phía Nam, do các vùng này đã có sức hút rất lớn đối với các nhà đầu tư, doanh nghiệp nhờ sở hữu hệ thống cơ sở hạ tầng tương đối hoàn chỉnh, có nguồn nhân lực tốt... Vì vậy, không nên tiếp tục áp dụng các chính sách ưu đãi đối với tất cả các doanh nghiệp và nhà đầu tư, mà cần có chính sách thu hút đầu tư có lựa chọn, đặc biệt khuyến khích đầu tư vào các ngành sử dụng công nghệ cao, hiện đại.

Bốn là, chính sách đầu tư từ ngân sách nhà nước cho phát triển vùng cần thể hiện rõ hướng đầu tư ưu tiên, có trọng tâm vào một số vùng cụ thể theo từng giai đoạn. Trong quá trình phân bổ ngân sách đầu tư từ Trung ương tới địa phương, cần ưu tiên cho các dự án quốc gia, tiếp đến là các dự án liên tỉnh/thành phố, sau đó mới đến các dự án riêng của tỉnh.

Năm là, cần có cơ chế chia sẻ nguồn thu và nhiệm vụ chi nhằm thúc đẩy sự phối hợp giữa các vùng kinh tế. Các khoản tiền thu từ thuế sau khi đã trừ đi khoản tái đầu tư thì được dùng để phân chia cho

các địa phương trong vùng trên nguyên tắc nhằm đảm bảo duy trì động cơ xây dựng thêm cơ sở hạ tầng mới của các tỉnh đồng thời giảm sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các tỉnh.

Sáu là, nghiên cứu thành lập Quỹ Phát triển vùng để triển khai đồng bộ các dự án mang tính liên vùng, liên tỉnh. Quỹ Phát triển vùng với nhiệm vụ huy động nguồn tài chính đầu tư cho các chương trình, dự án có tính chất vùng, vì sự phát triển chung của vùng.

Bảy là, coi trọng công tác kiểm tra, giám sát, tổng kết thực tiễn quá trình thực thi chính sách phát triển vùng kinh tế, theo dõi, giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Đảng, chính sách của Nhà nước để kịp thời chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương phù hợp với những biến đổi, thực tế về kinh tế, chính trị, xã hội của vùng.

Về cơ cấu, tổ chức quản trị vùng

Trước mắt, cần kiện toàn cơ cấu, tổ chức quản trị 06 vùng kinh tế - xã hội. Thành lập các Ban Chỉ đạo phát triển vùng tại các vùng kinh tế - xã hội (gọi là Ban Chỉ đạo vùng kinh tế - xã hội); chức năng, nhiệm vụ chính của Ban Chỉ đạo vùng kinh tế - xã hội là thực hiện chủ trương, đường lối lớn của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội gắn với an ninh - quốc phòng để chỉ đạo cấp vùng, địa phương tổ chức thực hiện và kiến nghị, đề xuất các cơ chế, chính sách riêng cho vùng kinh tế, đảm bảo sự thống nhất trong toàn vùng với các nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp.

Bên cạnh đó, cần hình thành vùng kinh tế - xã hội là đơn vị hành chính - lãnh thổ. Xác lập chủ thể quản lý chính thức theo mô hình đơn vị hành chính - lãnh thổ (một cấp hành chính), có nghĩa là vùng kinh tế - xã hội là một đơn vị hành chính - lãnh thổ (tên gọi là cấp hành chính vùng) trên cơ sở cơ cấu 06 Ban Chỉ đạo và Hội đồng vùng giai đoạn trước. Mặt khác, Đảng đã chủ trương phát triển nền kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và yêu cầu cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, có nghĩa là đã hội tụ đầy đủ các điều kiện cần và đủ để ra đời một loại hình đơn vị hành chính - lãnh thổ quy mô lớn cấp vùng.



Tài liệu tham khảo:

1. Hương Thủy (2016), *Liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng*;
2. PGS., TS. Lê Xuân Bá, *Tổng quan về tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng ở Việt Nam - Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương*;
3. Một số website: kinhtetrunguoc.vn, pcvietnam.org, chinhphu.vn...