

Liên kết vùng và định hướng liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế ở Việt Nam

TRẦN THỊ THU HƯƠNG

LÊ VIỆT THÁI

Việt Nam, liên kết vùng, đặc biệt là liên kết phát triển kinh tế vùng luôn được coi là một trong những định hướng trọng tâm của Đảng và Nhà nước trong phát triển kinh tế-xã hội vùng. Bài viết này đánh giá thực trạng liên kết vùng, nêu lên những vấn đề bất cập trong chính sách ảnh hưởng tới liên kết vùng và một vài suy nghĩ về phương thức liên kết vùng gắn với quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam.

Từ khóa: liên kết vùng, phát triển vùng.

1. Đánh giá về thực trạng liên kết vùng

1.1. Một số điểm sáng về liên kết vùng trong thời gian qua

Mối liên kết nội vùng và liên vùng nhìn chung đã được thiết lập trong những năm vừa qua và ngày càng được chú trọng hơn, đặc biệt các địa phương trong vùng đã có sự phối hợp trong việc giải quyết các vấn đề như: phát triển kinh tế, giao thông, cấp thoát nước, ô nhiễm môi trường, xử lý chất thải nguy hại, đào tạo nghề, ứng phó biến đổi khí hậu... Một loạt các cơ chế hợp tác liên vùng được thực hiện thông qua các diễn đàn hợp tác, đó là: Diễn đàn hợp tác kinh tế vùng đồng bằng sông Cửu Long (MDEC), Diễn đàn hợp tác các tỉnh miền Trung, hợp tác giữa các địa phương trong khuôn khổ hai hành lang, một vành đai... Đặc biệt, Diễn đàn hợp tác kinh tế vùng đồng bằng sông Cửu Long là hoạt động liên kết mở nhằm tăng tính hợp tác và liên kết giữa các tỉnh, thành trong vùng đồng bằng sông Cửu Long, hợp tác và liên kết giữa vùng với các bộ, ngành, hợp tác và liên kết giữa vùng với các địa phương trong nước hợp tác và liên kết giữa vùng với các tổ chức quốc tế và các nước. Diễn đàn này được định kỳ tổ chức hàng năm¹.

Sáng kiến liên kết phát triển vùng duyên hải miền Trung (sáng kiến miền Trung), một

cơ chế phối hợp liên tỉnh của 7 tỉnh, thành phố duyên hải miền Trung², trong đó thành phố Đà Nẵng là địa phương đi tiên phong cũng là một trong những ví dụ chứng tỏ động thái tích cực trong việc thay đổi nhận thức và tăng cường xúc tiến hợp tác liên kết vùng hoặc tiểu vùng. Năm 2011, các địa phương này đã tự ký thỏa thuận hợp tác với 9 nội dung liên kết, đó là: huy động đầu tư, phát triển nguồn lực, phát triển một số ngành/lĩnh vực, giao thông, du lịch, thương mại, cải thiện năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, chia sẻ thông tin và ứng phó biến đổi khí hậu. Để hiện thực hóa thỏa thuận hợp tác, vùng duyên hải miền Trung cũng đã thống nhất thành lập: (i) Ban điều phối vùng; (ii) Nhóm tư vấn hợp tác phát triển vùng; (iii) Trung tâm tư vấn-nghiên cứu phát triển miền Trung. Ban điều phối vùng đã nhiều lần tổ chức kết nối các chủ thể doanh nghiệp tham

Trần Thị Thu Hương, Lê Việt Thái, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương.

1. Theo Quyết định 388/QĐ-TTg ngày 25-3-2010 về việc tổ chức Diễn đàn hợp tác kinh tế vùng đồng bằng sông Cửu Long.

2. Bao gồm Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa là những thành viên tham gia ký kết vào “Biên bản cam kết liên kết phát triển 7 tỉnh duyên hải miền Trung” và hai thành viên mới đang muốn tham gia là Ninh Thuận và Bình Thuận.

gia ký kết các biên bản nhằm khuyến khích địa phương và doanh nghiệp trong vùng tăng cường liên kết, hợp tác. Gần đây, Ban điều phối vùng đã quyết định lựa chọn Tập đoàn ô tô Trường Hải là doanh nghiệp dẫn đầu để thử nghiệm phát triển cụm liên kết ngành công nghiệp ô tô nhằm thúc đẩy sự phối hợp liên tỉnh và liên kết vùng ở duyên hải miền Trung. Bên cạnh đó, sáng kiến miền Trung đã hình thành Quỹ nghiên cứu phát triển miền Trung với sự đồng tài trợ của Ngân hàng Đầu tư phát triển Việt Nam (BIDV) và các tỉnh, thành phố thành viên (mức đóng là 500 triệu đồng/tỉnh/năm đối với các tỉnh, thành phố có đóng góp vào ngân sách nhà nước và 200 triệu đồng/tỉnh/năm với địa phương còn nhận trợ cấp cân đối của trung ương) (Ngô Thắng Lợi và cộng sự, 2014).

Một số hợp tác liên kết mang tính lâu dài, có phạm vi liên kết rộng. Chẳng hạn, tỉnh Bắc Ninh đã ký kết nhiều văn bản hợp tác với Hà Nội về phát triển công nghiệp, hợp tác với Bắc Giang trong phát triển công nghiệp, công nghệ thông tin, thương mại.

Không chỉ dừng lại ở liên kết nội vùng, các địa phương cũng đã ngày càng nhận thức tầm quan trọng và chú trọng hơn tới hình thức liên kết song phương với các địa phương bên ngoài vùng. Hoạt động liên kết giữa các thành phố hạt nhân của vùng (như: thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng) với các địa phương lân cận cũng đang diễn ra ngày càng mạnh hơn, trên một số lĩnh vực như: liên kết di dời những cơ sở sản xuất công nghiệp từ thành phố sang các khu công nghiệp của các tỉnh trong vùng để giảm thiểu ô nhiễm môi trường ở các thành phố lớn, liên kết phát triển du lịch, liên kết tham quan, trao đổi kinh nghiệm, phương thức sản xuất mới trong lĩnh vực nông nghiệp... Gần đây, tất cả 13 tỉnh thành vùng đồng bằng sông Cửu Long đều đã ký kết chương trình hợp tác toàn diện phát triển kinh tế - xã hội với thành phố Hồ Chí Minh.

Nhìn chung, việc tăng cường liên kết, hợp tác nội vùng và liên vùng có vai trò rất quan

trọng trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế không những trong từng vùng mà còn góp phần thiết thực vào sự chuyển dịch cơ cấu của từng địa phương. Những động thái của các địa phương thời gian qua cũng chứng tỏ nhu cầu thực sự cần liên kết giữa các địa phương để tiến tới phát triển kinh tế.

1.2. Một số hạn chế trong liên kết vùng

Với tính chất bức thiết của nhu cầu liên kết, mặc dù việc hợp tác kinh tế giữa các địa phương trong nội vùng và liên vùng đã nhận được sự đồng thuận rộng rãi, song cho đến nay việc liên kết, hợp tác nội vùng và liên vùng về cơ bản vẫn chưa có những thay đổi có tính đột phá.

Qua khảo sát thực tế ở một số địa phương cho thấy, mặc dù các địa phương đã chủ động ký kết với nhau rất nhiều văn bản hợp tác liên kết, song hiện nay các cam kết mới chỉ mang tính chất đồng thuận về nguyên tắc, còn việc triển khai cụ thể như thế nào thì vẫn còn bỏ ngỏ. Phần lớn hoạt động liên kết chỉ dừng lại ở việc tham quan, hội thảo chứ chưa phát triển thành các hoạt động liên kết thực tế, mang tính chiều sâu và toàn diện. Các hợp tác về kinh tế giữa các địa phương còn tương đối đơn điệu, vẫn chủ yếu thực hiện ở phạm vi nhỏ lẻ, sự vụ giữa các doanh nghiệp, các địa phương giáp ranh. Các liên kết về kinh tế giữa các địa phương chưa dựa trên sự chuyên môn hóa hay phân công lao động theo chuỗi giá trị, hay phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ.

Nghiên cứu gần đây của nhóm Vũ Thành Tự Anh (2012)³ cũng đã đưa ra một số nhận định, đó là: sự phối hợp giữa các địa phương vẫn mang tính “chính trị hơn là kinh tế”, “chủ quan hơn là khách quan” và “hình thức hơn là thực chất”. Bên cạnh đó, một số địa phương vẫn tỏ ra miễn cưỡng trong việc liên kết

3. Xem thêm: Vũ Thành Tự Anh và cộng sự (2012) “Đồng bằng sông Cửu Long: liên kết để tăng cường năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững”.

với các thành phố lớn (như: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh...) thậm chí còn hơn so với liên kết giữa các địa phương trong nội vùng, bởi tâm lý cho rằng liên kết với tỉnh mạnh thì dễ được lợi hơn, còn liên kết với tỉnh yếu thì không được lợi và liên kết với tỉnh ngang nhau thì không được gì, thậm chí dễ rơi vào thế cạnh tranh hơn là hợp tác. Như vậy, ngay cả khi các địa phương chủ trương phát triển liên kết với những thành phố lớn, đóng vai trò đầu tàu, trung tâm phát triển của vùng thì những liên kết này chỉ mang tính sự vụ, riêng lẻ, chưa thực sự tạo được các mối liên kết mang tính chất vùng.

Ngoài ra, các hợp tác giữa các địa phương trong thời gian qua chủ yếu mới chỉ xuất phát từ những diễn biến thực tế khi có những va chạm, xung đột giữa các địa phương, hay từ những hoạt động nảy sinh trong quá trình thực hiện các chương trình, dự án của từng địa phương. Liên kết chưa xuất phát từ yêu cầu cần phải liên kết, từ triển khai xây dựng và thực hiện quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội vùng hay từng địa phương. Thực tế khảo sát tại một số tỉnh cho thấy, có nhiều tỉnh nằm trong một vùng nhưng chưa từng có bất kỳ một hoạt động liên kết nào với nhau.

1.3. Nguyên nhân của những hạn chế

Đã có nhiều nghiên cứu chỉ ra các nguyên nhân cản trở quá trình hợp tác, liên kết phát triển vùng thời gian qua. Bài viết này chủ yếu tập trung vào một số nguyên nhân cơ bản dưới góc độ thể chế, bao gồm 3 nội dung chính, đó là: “luật chơi”, “cách chơi” và “người chơi”. Hiện nay, giới chuyên gia và các nhà hoạch định chính sách đều cho rằng thể chế là khâu quan trọng nhất, nhưng cũng đang là điểm yếu nhất của hệ thống kinh tế ở Việt Nam.

- Về “luật chơi”, hiện nay các quy định, văn bản về cơ chế thực thi liên kết vùng vừa “thiếu”, vừa “thừa”. Thiếu cơ chế thực thi liên kết, phối hợp giữa các tỉnh, thành phố là do hiện chưa có quy định về cơ chế tham vấn giữa các địa phương với nhau về dự thảo chính sách, chiến lược phát triển, quy hoạch

tổng thể và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Mặc dù, Chính phủ đã ban hành Nghị định 144/2005/NĐ-CP ngày 16-11-2005 quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch, trong đó có nêu những nguyên tắc, phạm vi, nội dung và cơ chế thực thi phối hợp. Tuy vậy, Nghị định này lại cho phép cơ quan chủ trì xây dựng dự thảo tự “xác định các cơ quan phối hợp xây dựng đề án (chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch”, tức là được phép lựa chọn cơ quan xin ý kiến. Vì vậy, quy định này đã phần nào tạo ra sự “tùy tiện” và không thực sự thúc đẩy sự phối hợp, liên kết giữa các địa phương.

Hiện nay, mới chỉ có quy định của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương đối với vùng kinh tế trọng điểm (Quyết định 159/2007/QĐ-TTg ngày 10-10-2007). Mặc dù Quy chế phối hợp đã xác định rõ phạm vi liên kết, đối tượng liên kết, nguyên tắc liên kết, nội dung liên kết và những điều khoản về tổ chức thực hiện quy chế điều phối, song nội dung quy định còn thiếu cụ thể. Chẳng hạn, nội dung liên kết còn mang tính tổng hợp, toàn diện từ phát triển kinh tế, xã hội, môi trường đến an ninh, quốc phòng, trong khi đó thực tiễn cho thấy mỗi vùng, mỗi địa phương đều có những nét đặc thù riêng và có những trọng tâm liên kết riêng. Bên cạnh đó, nội dung liên kết chưa thực sự xuất phát từ nhu cầu của doanh nghiệp. Các hoạt động liên kết vẫn mang tính hình thức, trên giấy tờ, thiếu cơ sở đảm bảo tính tổ chức triển khai thực hiện bởi Quy chế phối hợp không thể hiện được khả năng tổ chức triển khai và tính pháp lý trong các hoạt động liên kết.

Nội dung quy chế đã nhấn mạnh đến sự phối hợp trong xây dựng quy hoạch-định hướng phát triển chung. Tuy nhiên, từ quy hoạch và đưa quy hoạch vào thực tế thì còn cần phải cụ thể hóa nhiều hoạt động khác nhau, nhiều nội dung khác. Trong khi đó, các

quy định trong Quy chế phối hợp còn rất chung chung, mang tính định hướng, chứ chưa có những quy chế phối hợp, liên kết cụ thể. Ngoài ra, Quy chế phối hợp vẫn chưa đề cập cụ thể về từng phương thức liên kết như: liên kết mang tính bắt buộc, tự nguyện, thường xuyên.

Quy hoạch thường được coi là một công cụ quan trọng trong định hướng phát triển vùng và đặc biệt là thực hiện vai trò ràng buộc liên kết nội vùng. Thực tế, Quyết định 159 đã đưa ra quy định các bộ, tỉnh, thành phố trực thuộc vùng kinh tế trọng điểm phải tham gia, phối hợp trong quá trình xây dựng: (i) quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của vùng, (ii) quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội các địa phương trong vùng, (iii) quy hoạch phát triển các lĩnh vực kết cấu hạ tầng, (iv) quy hoạch ngành, sản phẩm chủ yếu. Tuy vậy, tình trạng "chống lẩn", quá nhiều quy hoạch⁴ như hiện nay, cùng với tính khả thi trong thực hiện quy hoạch thấp đã làm cho công cụ "thực hiện vai trò ràng buộc liên kết" này trở nên mất dần ý nghĩa.

Quy định về phạm vi vùng theo Nghị định số 92/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 7-9-2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và Nghị định 04/2008/NĐ-CP ngày 11-1-2008 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 92/2006/NĐ-CP nhìn chung chưa khoa học, chưa thực sự giải quyết được một số vấn đề quan trọng như: chưa thể hiện được bản sắc văn hóa vùng, chưa thấy lợi thế cạnh tranh của vùng đối với phát triển và đặc biệt chưa thể hiện yếu tố liên kết vùng đủ mạnh... Chẳng hạn: vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung với cấu trúc địa lý vùng là một dải trải dài ven biển, hoàn toàn khác với cấu trúc địa lý của vùng Bắc Bộ và Nam Bộ. Khoảng cách địa lý từ tỉnh Thanh Hóa (tạm coi là điểm đầu của vùng) và tỉnh Bình Thuận (tạm coi là điểm cuối của vùng) là khoảng 1.500 km, vì vậy việc liên kết giữa hai tỉnh này gặp tương đối nhiều khó khăn. Ngoài ra, việc phân vùng trong công tác lập

quy hoạch thường rất không nhất quán dẫn tới hiện tượng "vùng chồng vùng"⁵. Do một địa phương có thể được nằm trong nhiều vùng khác nhau và chịu sự chỉ đạo định hướng của nhiều cơ chế, chính sách không giống nhau, nên địa phương khó có thể vận hành hiệu quả tất cả những mối liên kết nội vùng và liên vùng.

- Về "cách chơi", với "luật chơi" còn chung chung, chưa rõ ràng. Hiện nay, cơ chế liên kết dưới hình thức tự nguyện đã được đẩy mạnh phát triển ở một số vùng, tuy vậy chủ yếu vẫn gói gọn trong một số lĩnh vực như: khai thác du lịch, phát triển lĩnh vực nông nghiệp và một số dự án hợp tác được thực hiện trong phạm vi nhỏ. Trong khi đó, các liên kết mang tính lâu dài, chiến lược hơn như phát triển mạng lưới khu công nghiệp, mạng lưới giao thông, thu hút và quản lý đầu tư nói chung, đặc biệt là đầu tư FDI, giải quyết vấn đề ô nhiễm... vẫn chưa được chú trọng. Thiếu động cơ liên kết giữa các địa phương trong phát triển cơ sở hạ tầng chung yếu do: (i) vẫn còn tồn tại tư tưởng khá mạnh "lợi ích cục bộ địa phương", một số địa phương chưa thấy được tầm quan trọng của lợi ích vùng, chưa thấy được lợi ích trở thành thành viên của vùng, (ii) chưa hình thành "tài sản chung" của vùng để các địa phương trong vùng cùng phối hợp khai thác và quản lý; (iii) vẫn còn tình trạng "xin cho và ban phát".

4. Hiện nay, theo quy định, các bộ, ngành và địa phương phải tổ chức triển khai số lượng quy hoạch cho thời kỳ 2011-2020 là 19.285 quy hoạch các loại. Trong 5 năm gần đây, hàng năm các bộ, ngành và địa phương các cấp lập mới và điều chỉnh bổ sung từ 400-450 các quy hoạch phát triển.

5. Chẳng hạn, Long An và Tiền Giang vừa thuộc vùng kinh tế trọng điểm Nam Bộ, vừa thuộc vùng đồng bằng sông Cửu Long; hoặc Cần Thơ, An Giang, Kiên Giang và Cà Mau vừa thuộc vùng kinh tế trọng điểm Tây Nam Bộ, vừa thuộc vùng đồng bằng sông Cửu Long. Một số tỉnh, thành như: Hà Nội, Hải Dương, Hưng Yên, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh thuộc cả 3 vùng: vùng đồng bằng sông Hồng, vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và vùng Thủ đô.

Về cơ chế liên kết dưới hình thức bắt buộc, đã có quy định về một số nội dung bắt buộc liên kết giữa các bộ, ngành và các địa phương. Tuy vậy, hiện cơ chế liên kết, phối hợp chưa xác định rõ việc triển khai thực hiện các nội dung liên kết theo quy trình nào, cách thức thực hiện ra sao. Bên cạnh đó, kỷ luật chấp hành quy định về phối hợp của một số cơ quan quản lý nhà nước không cao.

Sự "tùy tiện" trong phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương một phần xuất phát từ việc thiếu các quy định mang tính chế tài để áp dụng trong các trường hợp không liên kết, phối hợp hoặc phối hợp không có chất lượng. Đồng thời, cũng chưa có những biện pháp hữu hiệu nhằm khuyến khích các trường hợp có sự liên kết, phối hợp tốt. Chẳng hạn, Quyết định 159 về ban hành Quy chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương đối với các vùng kinh tế trọng điểm không đưa ra các quy định về khen thưởng và xử phạt vi phạm. Nghị định 144 quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, đưa ra những quy định rõ ràng về cơ chế khen thưởng và xử lý vi phạm, nhưng hiệu lực thực thi rất thấp.

- Về "người chơi", nguyên nhân của liên kết chưa thực sự được triển khai một cách hiệu quả thời gian qua xuất phát từ việc hoạt động của bộ phận điều phối liên kết vùng còn nhiều lúng túng, bất cập. Đối với các vùng kinh tế trọng điểm, Chính phủ đã thành lập Tổ chức điều phối phát triển vùng kinh tế trọng điểm bao gồm: Ban Chỉ đạo điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở cấp trung ương và các Tổ điều phối của các bộ, ngành và địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm (theo Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg ngày 18-2-2004). Tuy vậy, mức độ hoạt động của Tổ chức điều phối phát triển vùng còn tương đối hạn chế và mang tính hình thức. Sự chủ động kết nối giữa các cơ quan, đơn vị nhà nước, cũng như việc chủ động kết nối giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức, chuyên gia độc lập trong công tác tư vấn chiến lược phát triển vùng còn

hạn chế. Phương thức làm việc chủ yếu trên cơ sở bán thời gian, mang tính kiêm nhiệm và thiếu nguồn tài chính độc lập. Bên cạnh đó, tổ chức bộ máy vùng không có "thực quyền" trong việc quyết định các dòng ngân sách cho các dự án mang tính liên vùng. Hiện nay, Quốc hội là cơ quan quyết định phân bổ kinh phí cho từng dự án lớn theo cấp bộ, ngành trung ương và ngân sách ổn định cho các địa phương. Do không có quyền quyết định dòng ngân sách cho các dự án liên vùng, nên trong các cuộc họp của Ban Chỉ đạo điều phối vùng chủ yếu chỉ nêu lên những định hướng phát triển lớn trong vùng, còn các địa phương có quyền chỉ phối định hướng lớn đó bằng việc tự phân bổ ngân sách; tương tự, các bộ cũng có quyền quyết định những định hướng khác với dòng ngân sách do bộ chủ quản tự phân bổ (Nguyễn Hữu Huân và cộng sự, 2012). Như vậy, dường như những định hướng của các Ban chỉ đạo vùng ít tác động đến quyết định của các bộ, ngành và địa phương.

Đối với 6 vùng kinh tế-xã hội, hiện nay Chính phủ vẫn chưa thành lập một tổ chức nào chịu trách nhiệm để điều phối các can thiệp cho 6 vùng này. Chỉ có 3 vùng mang tính chiến lược gồm Tây Bắc, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ (có phần chồng lấn trên 6 vùng kinh tế-xã hội) được Bộ Chính trị ban hành quyết định thành lập 3 ban chỉ đạo (theo quy định số 96-QĐ/TW ngày 28-5-2012 thay thế quy định 89-QĐ/TW ngày 3-10-2007). Quyết định của ban chỉ đạo vùng mới chỉ có tính chất tham mưu chứ không mang tính bắt buộc đối với các quan hành pháp. Ban chỉ đạo chưa được trao quyền về nguồn lực tài chính và nhân lực trong việc ra quyết định trong các vấn đề liên quan tới phát triển vùng.

Thiếu vắng sự tham gia của nhiều đối tượng "người chơi" quan trọng khác có liên quan, đó là các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, cộng đồng địa phương. Đối tượng "người chơi" này hiện còn ít được chú ý khi tham gia phối hợp vào quá trình xây dựng và thực hiện chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển vùng. Bỏ qua vai trò của doanh nghiệp, tổ chức xã hội và

cộng đồng địa phương trong phối hợp phát triển có thể dẫn đến những thất bại cho toàn bộ nền kinh tế của một vùng và cả một quốc gia. Những sáng kiến phát triển các khu công nghiệp hay sáng kiến phát triển cụm liên kết ngành của Chính phủ ở các vùng kinh tế trọng điểm là những ví dụ điển hình cho thấy sự không thành công do đã bỏ qua vai trò của một số đối tượng "người chơi" có liên quan.

2. Định hướng liên kết trong tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Để thực hiện thành công chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng, phát triển nhanh và bền vững, cần phải tiếp tục hoàn thiện căn bản thể chế kinh tế vùng, trong đó ưu tiên tập trung vào tăng cường liên kết, phối hợp giữa các địa phương và các bộ, ngành có liên quan. Sau đây là một số định hướng cơ bản:

2.1. Một số gợi ý về nguyên tắc liên kết phát triển vùng

Hiện nay, chưa có một mô hình liên kết vùng lý tưởng nào trên thế giới để Việt Nam học tập, tuy vậy, khi xem xét một số mô hình liên kết vùng được đánh giá là hoạt động tương đối hiệu quả của thế giới thì có chung một số nguyên tắc sau:

- Liên kết vùng trước hết cần xuất phát từ phía cầu, tức là dựa trên nhu cầu cần phối hợp thực sự giữa các địa phương. Nếu xây dựng cơ chế, chính sách liên kết vùng thuần túy chỉ dựa trên mong muốn chủ quan của những nhà hoạch định chính sách, thì nguy cơ sẽ đẩy liên kết vùng theo kiểu hình thức, thiếu thực chất. Trong quá trình thực hiện các hoạt động liên kết, Chính phủ có thể có những chính sách hỗ trợ, tạo thuận lợi nhằm thúc đẩy các bên tham gia tích cực vì lợi ích phát triển chung của vùng, hoặc trong một số trường hợp có thể can thiệp để đảm bảo sự cân đối giữa mục tiêu phát triển kinh tế với phát triển xã hội, môi trường và an ninh, quốc phòng.

- Liên kết vùng cần phải đảm bảo nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng và cùng có lợi giữa các bên tham gia liên kết.

- Bên cạnh hình thức liên kết tự nguyện, cần có liên kết mang tính bắt buộc, đặc biệt là các lĩnh vực đòi hỏi nguồn lực đầu tư lớn và chính quyền trung ương cũng như một địa phương khó có thể gánh vác được, đó là phát triển cơ sở hạ tầng vùng, như: công trình thủy điện, hệ thống xử lý nước thải, sân bay, bến cảng, bệnh viện, trường học... Ngoài ra, liên kết mang tính bắt buộc cần áp dụng đối với một số lĩnh vực mang tính tổng hợp, phức tạp như: bảo vệ môi trường, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên...

- Cần coi trọng nguyên tắc đảm bảo tính trách nhiệm của địa phương trong quá trình thực hiện liên kết hợp tác.

Mấu chốt quan trọng nhất cho việc tạo "chất kết dính", tạo sự liên kết chặt chẽ giữa các địa phương trong vùng chính là phải tạo ra "tài sản chung" để các địa phương cùng khai thác (chẳng hạn: sân bay, cảng biển, bệnh viện, trường học...).

- Nhấn mạnh vai trò định hướng, thúc đẩy của Nhà nước trong quá trình liên kết giữa các doanh nghiệp và các địa phương với nhau. Nhà nước nên tập trung thực hiện vai trò ban hành các cơ chế, chính sách phù hợp nhằm tạo thuận lợi cho quá trình liên kết.

- Đồng bộ mạng lưới hạ tầng trong vùng có tác động đến sự thành công của các mối liên kết nội vùng và liên vùng.

2.2. Một số gợi ý về chính sách liên kết vùng

Để án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng có đề cập tới vấn đề tổ chức thực hiện đề án, trong đó có nhấn mạnh tới việc nghiên cứu, soạn thảo các văn bản pháp luật nhằm nâng cao năng lực và hiệu lực điều hành của Chính phủ và các cơ quan có liên quan. Cụ thể: Quyết định bổ sung, sửa đổi Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ của Ban chỉ đạo phát triển vùng; Quyết định hoặc Nghị định của Chính phủ về quy chế hợp tác và phối hợp phát triển kinh tế-xã hội giữa các địa phương trong vùng. Nhưng cho tới nay cả hai loại văn bản này vẫn chưa được ban hành, đồng thời cũng

chưa có những thảo luận rộng rãi và kỹ lưỡng về việc sửa đổi, bổ sung chức năng, nhiệm vụ của Ban Chỉ đạo phát triển vùng hay quy chế hợp tác và phối hợp phát triển kinh tế-xã hội giữa các địa phương trong vùng. Gần đây, mới chỉ bàn thảo nhiều tới Quy chế phối hợp, liên kết vùng đồng bằng sông Cửu Long và vùng kinh tế trọng điểm, trong đó có một phần về chức năng, nhiệm vụ của Ban chỉ đạo phát triển vùng kinh tế trọng điểm. Tuy vậy, các vấn đề này vẫn đang còn tiếp tục thảo luận.

Về nguyên tắc, cần phải xây dựng Tổ chức quản lý vùng ở cấp quốc gia và Tổ chức quản lý vùng ở cấp vùng với một thể chế hoạt động mang tính pháp lý cao, thực sự có quyền ra quyết định. Đối với Tổ chức quản lý vùng ở cấp quốc gia hay ở cấp vùng, ngoài việc đưa ra các quy định rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các tổ chức này, vấn đề quan trọng nhất là phải có những quy định và cơ chế đảm bảo thực thi quyền quyết định điều phối phát triển vùng của các tổ chức này cao hơn quyền của một tỉnh, thành phố trong vùng.

Một trong những nội dung quan trọng khi nghiên cứu chức năng, nhiệm vụ của Tổ chức quản lý vùng là cần phải đưa ra những quy định về các lĩnh vực cần điều phối. Nghĩa là đưa ra các quy định về một số lĩnh vực mang tính bắt buộc các địa phương phải liên kết, phối hợp (liên kết bắt buộc), chẳng hạn như: lập quy hoạch, kế hoạch, xây dựng cơ sở hạ tầng (đặc biệt là trong xây dựng các tuyến trục giao thông huyết mạch, các cảng biển, sân bay, phát triển đô thị...), sử dụng tài nguyên (nhất là tài nguyên nước), ứng phó biến đổi khí hậu, phát triển các sản phẩm chủ lực của vùng. Đây là những lĩnh vực mang tính đa ngành, những vấn đề mà mỗi địa phương không tự đảm nhận riêng lẻ, hoặc nếu có tự thực hiện thì hiệu quả sẽ không cao.

Ngoài những quy định về lĩnh vực cần liên kết bắt buộc, Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ có thể ban hành các chính sách ưu đãi hoặc tạo cơ chế khuyến khích liên kết tự nguyện giữa các địa phương trong lĩnh vực: vận chuyển công cộng, cung cấp dịch vụ giáo dục, y tế, sử dụng lao động...

Cần sớm ban hành nghị định của Chính phủ về quy chế hợp tác và phối hợp phát triển kinh tế-xã hội giữa các địa phương trong vùng trên cơ sở sửa đổi, bổ sung Nghị định 144/2005/NĐ-CP ngày 16-11-2005 quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch. Nghị định này cần đưa ra những quy định mang tính chất ràng buộc để hạn chế sự tùy tiện của cơ quan chủ trì trong việc xác định chủ thể tham gia phối hợp và cần quy định mức độ tiếp thu ý kiến góp ý của bên tham gia.

Việc thành lập và bổ sung, sửa đổi chức năng, nhiệm vụ của Ban chỉ đạo phát triển vùng trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam là hết sức cần thiết, tuy vậy, kinh nghiệm ở nhiều nước trên thế giới đã cho thấy liên kết giữa các địa phương trong nội vùng và liên vùng có thể được thúc đẩy thông qua phát triển cụm liên kết ngành. Trong nhiều trường hợp, việc phát triển cụm liên kết ngành tỏ ra là một phương thức thúc đẩy liên kết vùng hữu hiệu nhất. Chính phủ không tạo ra các cụm liên kết ngành, sự hình thành các cụm liên kết là do các doanh nghiệp, tuy vậy, Chính phủ có thể tạo điều kiện cho việc hình thành và phát triển các cụm liên kết ngành thông qua việc ban hành chính sách phù hợp, kịp thời và đồng bộ, đặc biệt là các chính sách về cơ sở hạ tầng, chính sách hỗ trợ tài chính, chính sách tài khóa, phát triển nguồn nhân lực, khoa học công nghệ, phát triển công nghiệp hỗ trợ...

3. Một số gợi ý về mô hình tổ chức liên kết vùng

Về nguyên tắc, bên cạnh việc có một Tổ chức điều phối quản lý vùng ở cấp quốc gia, mỗi vùng cần có một Tổ chức điều phối quản lý vùng ở cấp vùng để thực hiện vai trò điều phối, thúc đẩy liên kết phát triển vùng. Hiện nay, đã có Tổ chức điều phối quản lý vùng ở các vùng kinh tế trọng điểm, trong khi 6 vùng lớn (vùng kinh tế-xã hội) thì chính thức vẫn chưa có tổ chức này. Vì vậy, thay vì thành lập Tổ chức điều phối quản lý vùng ở 4 vùng kinh tế trọng

điểm, nên thành lập Tổ chức điều phối quản lý vùng ở 6 vùng kinh tế-xã hội.

Ở cấp trung ương hay cấp quốc gia, có thể vẫn giữ nguyên bộ máy của Ban chỉ đạo điều phối phát triển vùng như hiện nay và cả bộ phận giúp việc của Ban chỉ đạo là Văn phòng Ban chỉ đạo đặt tại Bộ Kế hoạch và đầu tư. Tuy nhiên, thành viên của Ban chỉ đạo điều phối nên xem xét bổ sung thêm đại diện của giới khoa học và các tổ chức xã hội. Bên cạnh chức năng, nhiệm vụ như hiện nay, cần nhấn mạnh tới chức năng đưa ra chiến lược, định hướng phát triển vùng và chỉ đạo, giám sát, kiểm tra các hoạt động liên kết vùng. Ban chỉ đạo cũng cần làm tốt trách nhiệm là trọng tài hòa giải các tranh chấp nếu phát sinh ở cấp vùng mà địa phương không tự giải quyết được.

Ở cấp vùng, thành lập Ban điều phối cấp vùng với thành phần gồm lãnh đạo (gồm chủ tịch hoặc phó chủ tịch) các địa phương trong vùng và đại diện các Bộ, ngành. Trưởng ban điều phối vùng có thể sẽ mang tính chất luân phiên (thay đổi theo 1 nhiệm kỳ có thể từ 1-3 năm). Việc thay đổi luân phiên trưởng ban điều phối vùng sẽ bảo đảm sự bình đẳng quyền lợi giữa các địa phương trong vùng, đảm bảo nguyên tắc dân chủ, hợp tác dựa trên cơ chế đồng thuận. Các địa phương trong vùng tự điều phối và có tiếng nói ngang nhau.

Để Ban điều phối phát triển vùng hoạt động có hiệu quả hơn thì cần thành lập thêm các tổ tư vấn giúp việc cho ban điều phối. Trong khi thành viên của Ban điều phối vùng là lãnh đạo các địa phương trong vùng thì thành viên của tổ tư vấn cần mở rộng, bao gồm đại diện giới kinh doanh, hiệp hội ngành, cơ sở nghiên cứu khoa học, các trường đại học... trong vùng. Vai trò của giới doanh nghiệp như là thành viên quan trọng của tổ chức quản lý vùng ở cấp vùng sẽ giúp cho việc huy động sự đóng góp tài chính của doanh nghiệp trở nên thuận lợi hơn. Trong bối cảnh nguồn ngân sách nhà nước còn eo hẹp, việc huy động nguồn đóng góp từ các tổ chức ngoài nhà nước có ý nghĩa đặc biệt quan

trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước nói chung và của vùng nói riêng.

Tóm lại, dù ở cấp nào thì các Ban điều phối vùng chỉ thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ, thúc đẩy các mối liên kết xuất phát từ nhu cầu liên kết phát sinh của các doanh nghiệp.

Kết luận

Thúc đẩy liên kết giữa các địa phương trong vùng nói riêng và giữa các vùng nói chung là một trong những vấn đề đặc biệt quan trọng và tương đối khó khăn. Tính chất đặc biệt quan trọng thể hiện qua việc phối hợp giữa các địa phương trong vùng liên quan trực tiếp đến tính hiệu quả của quá trình phân công lao động theo hướng chuyên môn hóa các lĩnh vực/ngành trong vùng, mối liên kết ngược-xuôi trong thực hiện chuỗi dây chuyền giá trị của toàn vùng, tính hiệu quả trong sử dụng lợi thế nhờ quy mô... Vấn đề thúc đẩy liên kết vùng cũng hết sức khó khăn phần lớn xuất phát từ ảnh hưởng của tư tưởng cát cứ hành chính và những mâu thuẫn giữa lợi ích trước mắt của từng địa phương với lợi ích lâu dài của toàn vùng và quốc gia./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và đầu tư (2014), Tổng kết 10 năm điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm 2004-2013: Kiến nghị mô hình, quy chế phối hợp giai đoạn 2014-2020.
2. Bùi Tất Thắng, Liên kết vùng: điểm tựa thu hút đầu tư, <http://dddn.com.vn/dau-tu/lien-ket-vung-diem-tua-thu-hut-dau-tu-2013121704533484.htm>
3. Hồ Kỳ Minh và Lê Minh Nhứt Duy (2012), Liên kết kinh tế vùng: từ lý luận đến thực tiễn, Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế-xã hội Đà Nẵng.
4. Ngô Thắng Lợi và cộng sự (2014), Phối hợp liên tỉnh trong phát triển vùng ở Việt Nam. Báo cáo do JICA tài trợ.
5. Nguyễn Văn Huân, Phạm Thị Vân và Tạ Phúc Đường (2012), Thực trạng tính liên kết vùng trong thực trạng phân cấp kế hoạch tại Trung ương và địa phương, (chuyên đề nhánh của Dự án Tối đa hóa lợi ích của hội nhập thông qua phân cấp có hiệu quả kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội).
6. Nguyễn Văn Nam và Ngô Thắng Lợi (2010), Phát triển vùng kinh tế trọng điểm - một giải pháp cho mô hình phát triển toàn diện ở Việt Nam, <http://www.ktpt.edu.vn>