

LIÊN KẾT KHAI THÁC TIỀM NĂNG, LỢI THẾ CỦA CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG PHÁT TRIỂN

Chu Thúc Đạt

Vụ Phát triển KH&CN Địa phương, Bộ KH&CN

Liên kết giữa các địa phương trong một vùng là phát triển mối quan hệ giữa không gian kinh tế với không gian tự nhiên, sinh thái, xã hội và không gian chính sách, thể chế để tạo ra lợi thế cạnh tranh động cho vùng, quốc gia, là cơ sở phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) bền vững. Thực trạng liên kết giữa các địa phương trong phát triển vùng và liên kết vùng với nhau trong thời gian qua đã bộc lộ những bất cập nhất định, cần được rút kinh nghiệm đối với các vùng trong cả nước.

Vai trò của liên kết vùng

Liên kết vùng là thuật ngữ dành cho những khu vực tiếp giáp với nhau, có liên quan và bổ trợ lẫn nhau trong một lĩnh vực nào đó. Sự phân bố và liên kết này giúp việc quản lý dễ dàng và thống nhất hơn. Nhờ đó mà các bộ phận trong liên kết vùng có thể dễ dàng hỗ trợ để đạt được mục tiêu chung hơn so với việc tập trung vào một cá thể duy nhất. “Liên kết kinh tế vùng thực chất là sự liên kết giữa các chủ thể kinh tế khác nhau trong một vùng, dựa trên lợi ích kinh tế là chính, nhằm phát huy lợi thế so sánh, tạo ra tính cạnh tranh kinh tế cao hơn cho một vùng. Các hình thức liên kết kinh tế vùng có thể trên các khía cạnh không gian kinh tế theo lãnh thổ, chuỗi ngành hàng, tổ chức sản xuất. Chủ trương, chính sách phát triển vùng, liên kết vùng không những tạo động lực phát triển kinh tế mà còn giúp các vùng khó khăn thực hiện tốt chức năng bảo tồn

tài nguyên, sinh thái, ổn định an ninh, chính trị, xã hội”.

Như vậy, liên kết vùng làm tăng khả năng kết nối về mặt không gian kinh tế - tự nhiên và KT-XH; tăng hiệu quả quản lý vĩ mô và vi mô của các bộ, ngành, địa phương và doanh nghiệp; tạo lợi thế so sánh trong cạnh tranh và động lực để phát triển KT-XH hiệu quả và bền vững. Nhận thức rõ tầm quan trọng của liên kết vùng với phát triển KT-XH đất nước, Văn kiện Đại hội XII của Đảng nhấn mạnh: tăng cường liên kết về mặt không gian “giữa các địa phương trong vùng” và “giữa các vùng”, tạo sự “phát triển thống nhất trong vùng và cả nước”; nhằm mục tiêu “phát huy tối đa tiềm năng, lợi thế của từng vùng, từng địa phương”, “ứng phó có hiệu quả với thiên tai, biến đổi

khí hậu”, “khắc phục tình trạng phát triển trùng lặp, manh mún, kém hiệu quả”.

Thực trạng liên kết giữa các địa phương trong phát triển vùng và liên kết vùng với nhau

Liên kết chưa trở thành tư duy phát triển ở các cấp chính quyền

Trong lĩnh vực kinh tế, tự thân các chủ thể kinh tế đã thực hiện các liên kết chuỗi nhằm đạt được hiệu quả cao. Điểm mấu chốt là trong khung khổ quản trị địa phương, quản trị vùng được thực thi có hiệu quả sẽ tạo ra môi trường cho các liên kết phát triển chuỗi hay cụm ngành phát triển, tăng năng lực cạnh tranh cấp tỉnh và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp.

Phân tích các chính sách, các quy hoạch phát triển vùng, quy hoạch phát triển đô thị và kế hoạch 5 năm của tỉnh ở nhiều địa phương trong cả nước cho thấy, hầu như không có các yêu cầu

<http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/lien-ket-vung-trong-tai-co-cau-kinh-te-chuyen-doi-mo-hinh-tang-truong-131343.html>.

của liên kết nội vùng. Nguyên nhân sâu xa là tư duy phân bố lãnh thổ công nghiệp, nông nghiệp và thương mại dựa trên phân tích lợi thế so sánh vùng chưa được quán triệt, mặc dù trong bản quy hoạch đều có phần phân tích lợi thế phát triển. Mặt khác, khoa học vùng trong lĩnh vực nghiên cứu chưa được chú trọng. Các nguyên tắc quy hoạch không gian lãnh thổ công nghiệp, nông nghiệp đang dựa trên nguyên tắc của nền kinh tế bao cấp, phân bổ lực lượng sản xuất của thời kỳ đó mà chưa dựa trên nguyên tắc nền kinh tế thị trường.

Thực tế liên kết nội vùng ở Việt Nam còn mang tính hình thức, ít được thực thi. Khi thực tiễn đòi hỏi phải có sự phối hợp, hợp tác cùng phát huy các thế mạnh của nhau thì các địa phương ngồi lại với nhau trao đổi các vấn đề cần khảo sát. Tuy nhiên, rất ít các liên kết phát triển diễn ra trên thực tế giữa các địa phương phù hợp với các nguyên lý liên kết vùng và chưa thật sự trở thành một chủ trương có tính nguyên tắc trong tổ chức không gian phát triển của địa phương. Trên thực tế đã có những liên kết (biên bản ghi nhớ, cam kết) giữa địa phương này với địa phương khác, vùng này với vùng khác để phát huy lợi thế của địa phương, của vùng. Tuy nhiên, các cam kết này không mang tính pháp lý và cũng không có chế tài để đảm bảo sự thực hiện lâu dài và nghiêm túc giữa các bên. Những liên kết kiểu này chưa phải là sự liên kết dựa trên các lợi thế phát triển và mang tính tương tác của cực tăng trưởng với các vùng kém phát triển. Đây chỉ là sự hỗ trợ trong phát triển văn hóa.

Có thể nói, trong những năm gần đây, các vùng đang tích cực

tìm biện pháp để có thể phối hợp thực hiện các ý tưởng liên kết. Tuy nhiên, các cam kết hỗ trợ rất ít đi vào thực tiễn do những nguyên nhân chủ yếu: tính bất buộc pháp lý thấp, các thỏa thuận thường không kèm theo điều kiện thực thi; nguồn lực cho hợp tác hạn chế; lợi ích địa phương cục bộ vẫn chi phối các hợp tác giữa các địa phương/vùng... Điều đáng nói ở đây là, các ý tưởng liên kết chưa được cụ thể hóa trong các kế hoạch, quy hoạch phát triển mang tính chất dài hạn của từng địa phương, kể cả các địa phương với tư cách như là một cực tăng trưởng.

Thiếu sự phối hợp giữa các địa phương trong việc hình thành chính sách thu hút và phân bổ đầu tư

Thực tế nhiều năm nay, giữa các tỉnh hầu như không có liên kết thu hút đầu tư, “mạnh ai nấy chạy”, thậm chí giữa các tỉnh đang tạo ra một tình trạng cạnh tranh, chạy đua thu hút đầu tư. Nhiều chuyên gia kinh tế đã ví sự cạnh tranh này là “đua xuống đáy”. Để thực hiện cuộc đua, các tỉnh thi nhau “trải thảm đỏ” mời gọi các nhà đầu tư vào địa phương mình với nhiều hình thức ưu đãi: giảm thuế, giảm giá thuê đất, thậm chí giảm cả các điều kiện về môi trường... 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. Thực tiễn cho thấy, Việt Nam có nền kinh tế khoảng 100 tỷ USD, nhưng có tới 100 cảng biển (trong đó có 20 cảng quốc tế), 21 sân bay (trong đó có tới 9 sân bay quốc tế). Nhìn ở góc độ phát huy tính liên kết, có thể xem đây là một sự đầu tư dàn trải, không tạo được lợi thế về quy mô, gây lãng phí nguồn lực.

Không có hệ thống cơ sở dữ liệu vùng làm cơ sở khoa học cho lập quy hoạch vùng cũng như địa phương

Một bất cập đối với vấn đề liên vùng của Việt Nam là tình trạng thiếu cơ sở dữ liệu theo vùng. Cấp vùng vốn không phải cấp quản lý hành chính, vì thế không có hệ thống thống kê theo vùng. Điều này là một cản trở lớn trong công tác đánh giá, giám sát, dự báo và lập quy hoạch, kế hoạch theo vùng. Mặt khác, số liệu đôi khi không dựa trên các nguyên lý phổ biến trên thế giới, tôn trọng sự thực mà bị bóp méo theo ý kiến chủ quan. Điều này sẽ gây ra tác hại trong việc đánh giá bức tranh thực trạng một cách chính xác để từ đó có những dự báo tốt cho điều hành vĩ mô.

Không có sự giám sát thực hiện quy hoạch vùng

Hệ thống quy hoạch, kế hoạch phát triển dài hạn, trung hạn, ngắn hạn ở Việt Nam nói chung được thực hiện theo các cấp hành chính: Trung ương, tỉnh/thành phố, quận/huyện, xã/phường. Cách làm quy hoạch ở Việt Nam được thực hiện theo nguyên tắc từ dưới lên trên, cấp dưới trình cấp trên, cấp trên tổng hợp, cân đối. Các quy hoạch, kế hoạch cấp trên hiện nay thực chất chỉ là phép cộng cơ học từ cấp dưới, chức năng điều phối không được thể hiện rõ ràng như cần có. Quy hoạch vùng không có cơ quan hành chính quản lý nên không thể theo dõi, đánh giá việc thực thi tính pháp lý của quy hoạch. Nhiều lúc, nhiều nơi, quy hoạch vùng bị các quy hoạch tỉnh (vì lợi ích của riêng tỉnh) phá vỡ. Các quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH của vùng và quy hoạch

ngành theo vùng chưa trở thành công cụ pháp lý để buộc các tỉnh liên kết chặt chẽ theo một khung khổ phát triển nhất định.

Bài học kinh nghiệm và khuyến nghị

Bài học rút ra

Một là, về nhận thức, cần coi quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo vùng là một bộ phận hữu cơ của tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng quốc gia; là phương thức để tạo ra các mũi nhọn, các “cực tăng trưởng” đối với các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế, nhằm phát huy tối đa tiềm năng, lợi thế của vùng, địa phương trong tổng thể nền kinh tế; là biện pháp khắc phục cơ cấu kinh tế “khép kín” theo địa giới hành chính, trên cơ sở đó khai thác tối đa nguồn lực của xã hội.

Hai là, xây dựng chiến lược liên kết kinh tế vùng trong chiến lược phát triển quốc gia, tạo cơ sở cho việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch, chương trình phát triển, đầu tư, quản trị, dịch vụ công, phát triển công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ... phù hợp với mỗi vùng và liên vùng có hiệu quả. Xây dựng chiến lược phát triển KT-XH của mỗi địa phương, vùng phải thể hiện rõ tính liên kết vùng, sớm xóa bỏ tình trạng phát triển kinh tế khép kín. Chính sách phát triển vùng, trong đó có liên kết vùng cần quan tâm đến tính lịch sử và trình độ phát triển KT-XH khác nhau của mỗi vùng, địa phương để đảm bảo sự công bằng giữa các cộng đồng, tầng lớp dân cư, dân tộc, tạo cơ hội, chia sẻ lợi ích trong quá trình phát triển. Trên cơ sở các quy hoạch và kế hoạch được phê duyệt, tập trung các nguồn lực và các thành phần kinh tế để đầu tư, phát triển

hạ tầng KT-XH, đặc biệt là kết cấu hạ tầng giao thông ở cả đô thị và nông thôn. Thành lập quỹ phát triển vùng để triển khai đồng bộ các dự án mang tính liên tỉnh, vùng.

Ba là, đối với các vùng kinh tế trọng điểm, cần cân nhắc để ban hành chính sách cạnh tranh với các trung tâm kinh tế trong khu vực và trên thế giới; quy định rõ liên kết vùng phải theo hướng kinh tế tri thức và tiếp cận với cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, phát triển các ngành hàng có hàm lượng công nghệ cao, tạo giá trị gia tăng lớn, thúc đẩy sự năng động của các khu công nghiệp theo chiến lược tăng trưởng mới, như là địa bàn đột phá trong phát triển kinh tế. Nghiên cứu để sớm hình thành một số khu liên kết kinh tế xuyên biên giới quốc gia với một số nước láng giềng; hình thành các cặp cửa khẩu để gia tăng hợp tác kinh tế có hiệu quả.

Bốn là, các nhà khoa học, chuyên gia cần tiếp tục nghiên cứu, đề xuất các giải pháp thúc đẩy phân vùng hợp lý, khoa học, phù hợp với thực tiễn; hoàn thiện quy hoạch phát triển vùng trên cơ sở lợi thế so sánh của từng địa phương; tận dụng lợi thế của sự kết nối trên “không gian ảo” để liên kết vùng toàn diện.

Một số khuyến nghị

- Lãnh đạo địa phương cần đề cao trách nhiệm của người đứng đầu trong việc nâng cao khả năng tổ chức hoạt động phối hợp liên tỉnh. Tăng cường công tác phối hợp giữa lãnh đạo các tỉnh trong việc thực thi các chính sách chung do Chính phủ đề ra nhằm khắc phục tính cục bộ địa phương.

- Các tỉnh chủ trì xây dựng,

rà soát, điều chỉnh, bổ sung quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH của địa phương mình cho phù hợp với quy hoạch vùng được Chính phủ phê duyệt. Trong quy hoạch phát triển của địa phương mình, cần phản ánh các mục tiêu liên kết vùng nhằm đóng góp vào quá trình thực hiện có hiệu quả quy hoạch vùng. Các địa phương nghiên cứu, đề xuất các cơ chế, chính sách riêng của tỉnh phải đảm bảo sự thống nhất trong toàn vùng với các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân cấp.

- Tham gia xây dựng quy hoạch phát triển các lĩnh vực kết cấu hạ tầng KT-XH, các ngành sản phẩm chủ yếu và các đề án về cơ chế, chính sách phối hợp phát triển các ngành và lĩnh vực của các bộ, ngành triển khai trên địa bàn tỉnh. Cần có những ý kiến phản hồi về cách triển khai thiếu tính phối hợp liên ngành trong quá trình triển khai các dự án, nhiệm vụ do một bộ nào đó làm chủ đầu tư. Các tỉnh cần phối hợp với các bộ để thu thập thông tin chung về dự án nhằm đảm bảo quản lý ngành trên lãnh thổ được thực thi đúng theo pháp luật.

- Liên kết xây dựng các ngành công nghiệp có trình độ công nghệ hiện đại, sản xuất ra các sản phẩm công nghệ cao; tập trung vào một số ngành công nghiệp mà địa phương có lợi thế trong mối quan hệ phân công, hợp tác giữa các địa phương trong vùng.

- Phối hợp với các bộ, ngành xây dựng dữ liệu thông tin, thường xuyên cập nhật thông tin của địa phương nhằm xây dựng cơ sở dữ liệu vùng