

HOÀN THIỆN THỂ CHẾ LIÊN KẾT VÙNG TRƯỚC YÊU CẦU PHÁT TRIỂN HIỆN NAY Ở VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ THU HÀ (*)

Tóm tắt: Liên kết vùng nhằm phát huy lợi thế so sánh, tạo lợi thế cạnh tranh, động lực phát triển cho vùng thông qua việc kết nối về không gian kinh tế - tự nhiên - văn hóa - xã hội giữa các địa phương trong vùng là một trong những yêu cầu tất yếu đặt ra hiện nay, đặc biệt trong điều kiện xây dựng nền quản trị hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên, việc hoàn thiện thể chế liên kết vùng đáp ứng yêu cầu quản trị hiệu lực, hiệu quả rất cần phải được xem xét, nghiên cứu đầy đủ, nhiều chiều, góp phần tạo cơ sở pháp lý cho phát triển vùng, liên vùng trong thời gian tới.

Từ khóa: Hoàn thiện thể chế; hiệu lực, hiệu quả; liên kết vùng; quản trị.

Abstract: Regional integration that aims to promote and create the comparative advantages and develop motivation for the region by connecting the economic - natural, cultural, and social intervals among localities in the region is an inevitable requirement in the current period, especially in building up an effective and efficient governance system. However, to improve the institution of regional connectivity to meet the requirements on effective and efficient governance, it is necessary to conduct a full and multi-dimensional research that contributes to creating the legal basis for regional and inter-regional development in the near future.

Keywords: Improvement of the institution; effectiveness, efficiency; regional linkage; administration.

Ngày nhận bài: 06/4/2024

Ngày biên tập: 02/5/2024

Ngày duyệt đăng: 14/6/2024

1. Thể chế liên kết vùng trước yêu cầu phát triển hiện nay

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã chỉ ra những định hướng quan trọng cho phát triển 06 Vùng, bao gồm Vùng Trung du và miền núi phía Bắc, Vùng Đồng bằng sông Hồng (ĐBSH), Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, Vùng Tây Nguyên, Vùng Đông Nam Bộ, Vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL).

Theo đó, trong năm 2022, Bộ Chính trị đã ban hành 06 nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của 06 Vùng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Đồng thời, Chính phủ cũng đã ban hành các quyết định về việc thành lập Hội đồng điều phối vùng - là tổ chức phối hợp liên các ngành, do Thủ tướng hoặc Phó Thủ tướng Chính phủ làm Chủ tịch, thực hiện chức năng nghiên cứu, chỉ đạo, điều phối, giải quyết những công việc quan trọng, liên ngành về liên kết vùng, phát triển bền vững vùng.

(*) PGS.TS; Học viện Hành chính Quốc gia

Ngay sau khi ban hành 06 nghị quyết, Bộ Chính trị, Ban Bí thư đã tổ chức các hội nghị quán triệt và triển khai thực hiện đến các ban, bộ, ngành, địa phương; nâng cao nhận thức, trách nhiệm, quyết tâm chính trị của các cấp ủy, tổ chức đảng, cơ quan, tổ chức, cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức, đoàn viên, hội viên nhằm triển khai thực hiện quyết liệt, có hiệu quả Nghị quyết của Bộ Chính trị, góp phần thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng về phát triển vùng.

Trước khi Bộ Chính trị ban hành 06 nghị quyết phát triển vùng theo tinh thần Đại hội XIII, các vùng đã thực hiện các nghị quyết được Bộ Chính trị ban hành trước đây về phát triển kinh tế của vùng và đã mang lại những thành tựu phát triển trong kinh tế. Đó là, tăng trưởng GRDP của các tỉnh trong Vùng Trung du và miền núi phía Bắc không ngừng được cải thiện; tốc độ tăng trưởng GRDP bình quân năm trong giai đoạn 2011-2020 của Vùng đạt 7,96%; cơ cấu kinh tế chuyển dịch tích cực theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp⁽¹⁾.

Tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2005-2020 của các tỉnh thuộc Vùng ĐBSH bình quân đạt 7,94%/năm (cả nước là 6,36%), quy mô kinh tế năm 2020 gấp 7,75 lần so với năm 2005; GRDP bình quân đầu người đạt 103,6 triệu đồng/năm, định mức này gấp 1,3 lần bình quân cả nước. Thu ngân sách tăng nhanh, tổng thu ngân sách nhà nước giai đoạn 2005-2020 chiếm 32,7% tổng thu ngân sách nhà nước cả nước⁽²⁾.

Tăng trưởng GRDP bình quân giai đoạn 2005-2020 tại Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung đạt 7,3%. Quy mô kinh tế năm 2020 tăng gấp 9,1 lần so với năm 2004 (chiếm 14,5% GDP cả nước); GRDP bình quân đầu người đạt mức 56,9 triệu đồng/người/năm⁽³⁾.

Thu nhập bình quân đầu người năm 2020 của các tỉnh trong Vùng Tây Nguyên đạt trên 48 triệu đồng, gấp 10,6 lần năm 2002. Tây Nguyên hiện nay trở thành vùng sản xuất chủ lực đối với một số sản phẩm nông sản với quy mô lớn, chiếm tỷ trọng cao (đặc biệt là cây công nghiệp, cây ăn quả); ngành du lịch có bước phát triển khá, hình thành các chuỗi phát triển du lịch liên vùng, vùng du lịch sinh thái - văn hóa có sức hấp dẫn; các giá trị văn hóa được bảo tồn, kế thừa và phát huy, có nhiều tiềm năng trong phát triển du lịch văn hóa⁽⁴⁾.

Quy mô GRDP năm 2020 của Vùng Đông Nam Bộ tăng gấp 4,9 lần so với năm 2005 và 2,6 lần so với năm 2010, vượt mục tiêu đề ra. Đóng góp của Vùng Đông Nam Bộ chiếm 32% GDP của cả nước, chiếm 44,7% tổng thu ngân sách nhà nước. Năm 2020, thu nhập bình quân đầu người trong Vùng cao nhất cả nước. Đến năm 2022, GRDP của Vùng chiếm 31% cả nước; xuất khẩu đóng góp khoảng 35%, thu ngân sách khoảng 38% cả nước; GRDP bình quân đầu người của Vùng Đông Nam Bộ gấp 1,64 lần cả nước⁽⁵⁾.

Năm 2022, tốc độ tăng trưởng GRDP của Vùng ĐBSCL là 8,5%; Quý II/2023, tăng trưởng GRDP bình quân toàn khu vực đạt 5,47%⁽⁶⁾.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, việc liên kết phát triển vùng cũng như hệ thống thể chế liên kết vùng hiện nay đang gặp phải một số bất cập:

Một là, chưa có những quy định đột phá tạo cơ sở cho việc huy động nguồn lực đầu tư cho các vùng, nhất là những vùng kinh tế trọng điểm, trong đó có đầu tư xây dựng hạ

tầng giao thông kết nối vùng, liên vùng; cơ cấu đầu tư chưa hợp lý, thậm chí mang tính chất dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm.

Hai là, các quy định về liên kết vùng còn lỏng lẻo, bị động, chưa mang tính tổng thể, thậm chí chỉ là phép cộng cơ học mà chưa thực sự đúng nghĩa là phối hợp, liên kết, trong nhiều trường hợp còn mang tính hình thức, chưa phát huy được lợi thế của các địa phương trong vùng cũng như chia sẻ lợi ích, cung ứng sản phẩm và khắc phục các khó khăn của mỗi địa phương.

Ba là, tư duy liên kết vùng chưa đầy đủ, sâu sắc, chưa tuân theo quy luật của nền kinh tế thị trường, vận hành theo các không gian kinh tế mà trong nhiều trường hợp là ý chí chủ quan của các chủ thể lãnh đạo, quản lý hoặc xuất phát từ lợi ích cục bộ địa phương. Khi địa phương tự hình thành chuỗi cung ứng riêng trong điều kiện tiềm lực hạn chế, không gắn với liên kết vùng sẽ rất khó để tối ưu hóa các lợi thế dẫn đến lãng phí trong đầu tư công, phát triển khép kín, cạnh tranh không tích cực. Thậm chí, liên kết vùng bị ảnh hưởng từ tư duy nhiệm kỳ và lợi ích cục bộ địa phương khiến cho chính quyền địa phương chưa thấy được hết lợi ích từ liên kết vùng; hoặc trong mỗi giai đoạn, thời kỳ khác nhau với đội ngũ lãnh đạo khác nhau lại có những quan điểm, cách nhìn nhận khác nhau trong liên kết vùng, thực hiện liên kết tự phát hoặc liên kết chỉ là hình thức.

Bốn là, quy hoạch vùng trong nhiều trường hợp mới tập trung vào lợi ích trước mắt, khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên sẵn có, chưa phát huy hết tiềm năng và thế mạnh của mỗi vùng, mỗi địa phương, đặc biệt chưa gắn với mục tiêu phát triển bền vững hay phát triển kinh tế số. Các mối liên hệ giữa không gian kinh tế với các không gian về địa lý - tự nhiên - môi trường - hệ sinh thái - văn hóa - xã hội chưa được xem xét tổng thể, toàn diện, thống nhất và ở nhiều chiều cạnh. Quy hoạch vùng chưa thể hiện đặc trưng, lợi thế trong chuỗi cung ứng giá trị sản phẩm, dẫn đến mạnh địa phương nào, địa phương đó làm. Do đó, cần phải có những nghiên cứu khoa học, biện chứng để xây dựng hệ thống quy hoạch vùng phù hợp, phát huy được các lợi thế của mỗi địa phương trong vùng, xây dựng chuỗi cung ứng, bao tiêu sản phẩm, khắc phục các khó khăn của mỗi địa phương trong vùng, xây dựng chuỗi liên kết.

Năm là, thiếu cơ chế điều phối, giải quyết mâu thuẫn, xung đột giữa các địa phương trong vùng. Hiện nay, mặc dù có Hội đồng điều phối vùng dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng hoặc Phó Thủ tướng, tuy nhiên chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng chưa nhiều, thẩm quyền khá hạn chế, trong nhiều trường hợp chỉ là đứng ra hiệp thương giữa các tỉnh trong vùng. Trên thực tế hiện nay, hoạt động của Hội đồng điều phối vùng chủ yếu là nghiên cứu, đề xuất, hướng dẫn, hỗ trợ trong liên kết vùng. Các thẩm quyền cụ thể trong kiểm tra, đánh giá, xem xét trách nhiệm của các địa phương, cá nhân có liên quan khi ban hành hoặc thực hiện các chính sách ảnh hưởng đến chuỗi liên kết vùng chưa được làm rõ. Hơn nữa, việc thực hiện liên kết vùng rất cần phải có nguồn lực, trong đó bao gồm nguồn nhân lực cũng như nguồn lực tài chính. Cả hai yếu tố này đều chưa được đảm bảo trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng điều phối vùng.

Hội đồng điều phối vùng có các tiểu ban làm đầu mối điều phối theo ngành, lĩnh vực hoặc theo các tiểu vùng. Tuy nhiên, tiểu ban được tổ chức và hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm. Các tiểu ban được xem như những tổ chức đầu mối quan trọng trong liên kết vùng nhưng lại hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, sẽ rất khó để duy trì và thúc đẩy hoạt động của các tiểu ban, có thể sẽ dẫn đến hoạt động mang tính chất hình thức, cầm chừng.

Sáu là, các thỏa thuận hợp tác, xây dựng tầm nhìn chiến lược trong phát triển liên kết vùng chưa đề cập các điều kiện thi hành, nguồn lực để thực hiện, chưa làm rõ giải pháp triển khai, phân công nhiệm vụ cụ thể cho từng chủ thể/cơ quan liên quan. Mốc thời gian hay lộ trình thực hiện thỏa thuận liên kết vùng trong nhiều trường hợp chưa được đề cập. Bên cạnh đó, các quy định về sự phối hợp giữa các bộ, ngành Trung ương với các địa phương chưa thực sự chặt chẽ và thiếu cơ chế tài chính để huy động, chia sẻ nguồn lực giữa các địa phương trong vùng.

Bảy là, chưa có những quy định cụ thể về chia sẻ dữ liệu thông tin trong vùng và giữa các vùng. Công tác điều tra cơ bản chưa được thực hiện đầy đủ; dữ liệu còn phân tán, chủ yếu trên cơ sở các ngành kinh tế hoặc theo từng địa phương, các cơ sở dữ liệu thành phần

chưa được tích hợp vào hệ thống thống nhất. Việc thiếu chia sẻ thông tin dữ liệu trong vùng sẽ là trở lực cơ bản trong việc liên kết vùng. Trong bối cảnh của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư hiện nay, thiếu sự chia sẻ thông tin, dữ liệu sẽ dẫn đến rất nhiều khó khăn trong thực hiện liên kết, phối hợp chung.

2. Một số giải pháp hoàn thiện thể chế liên kết vùng đáp ứng yêu cầu phát triển hiện nay

Thứ nhất, sớm ban hành chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cho mỗi vùng. Đây sẽ là cơ sở cho các địa phương xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương gắn với thúc đẩy liên kết vùng, phát triển vùng. Các chiến lược, quy hoạch phát triển này sẽ góp phần kết nối, liên thông giữa các địa phương trong vùng, điều này nhằm cụ thể hóa chủ trương của Đảng về phát triển liên kết vùng. Các chiến lược, quy hoạch phát triển vùng cũng cần gắn với mục tiêu chiến lược quốc gia, đặt trong bối cảnh chung trong nước cũng như tình hình quốc tế.

Thứ hai, nghiên cứu, xem xét ban hành Luật về phát triển vùng. Đây sẽ là văn bản pháp luật quan trọng làm cơ sở cho hoạt động liên kết, phát triển vùng trong thời gian tới. Hiện nay, các quy định về phát triển vùng cũng đang nằm rải rác trong các luật chuyên ngành. Để tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc phát huy vai trò, trách nhiệm của các cơ quan ở địa phương, Hội đồng điều phối phát triển vùng ở Trung ương; các bộ, Chính phủ và các cơ quan khác cần thiết phải có một văn bản luật để kịp thời điều chỉnh, phục vụ cho việc liên kết vùng.

Thứ ba, thể chế liên kết vùng cần hướng tới thúc đẩy liên kết, tăng cường đầu tư theo vùng, phù hợp với chức năng kinh tế, xã hội, tạo điều kiện phát triển tốt hơn đối với các khu vực còn nhiều khó khăn, đặc biệt là vùng biên giới, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo, vùng bãi ngang. Những vùng khó khăn cũng có những thế mạnh riêng, vì vậy, hệ thống quy định cũng cần tính đến những đặc thù riêng để phát huy lợi thế của mỗi vùng.

Thứ tư, hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền trong liên kết vùng trên cơ sở làm rõ mối quan hệ giữa phát triển kinh tế vùng, quá trình phân quyền, phân cấp phải vừa bảo đảm

tập trung thống nhất trong sự phát triển kinh tế - xã hội, vừa phải phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương, tránh tình trạng trông chờ, ỷ lại vào Trung ương. Đổi mới tư duy, tầm nhìn, phát huy tính năng động, sáng tạo trong chỉ đạo, điều hành phát triển vùng. Các cơ quan ở Trung ương cần tăng cường phối hợp với các địa phương trong xây dựng, hoàn thiện, ban hành và triển khai thực hiện luật pháp, chính sách, trong đó có chú ý đến tính đặc thù phát triển vùng. Các chính sách phát triển vùng cần được xây dựng từ cơ sở, dựa trên các lợi thế so sánh của các tỉnh trong vùng.

Bên cạnh đó, cần quy định cụ thể về thẩm quyền và nguồn lực cho Hội đồng điều phối vùng để đảm bảo hoạt động của Hội đồng và việc liên kết vùng thực chất, có hiệu quả.

Thứ năm, cần có những chính sách đột phá nhằm nâng cao hiệu quả thu hút các nguồn lực đầu tư trong phát triển kinh tế - xã hội tại các vùng. Huy động tối đa các nguồn lực, trong đó xác định lấy nội lực là cơ bản, chiến lược, lâu dài; gắn với phát huy, thu hút nguồn ngoại lực. Hoàn thiện cơ chế, chính sách thúc đẩy thu hút các nguồn vốn đầu tư, lấy đầu tư công dẫn dắt đầu tư tư. Rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về ngân sách nhà nước, về đẩy mạnh và tăng cường phân cấp, phân quyền.

Thứ sáu, tiếp tục xây dựng quy hoạch quốc gia về phát triển nguồn nhân lực; chú trọng đầu tư toàn diện cho đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực, ưu tiên đào tạo nhân lực chất lượng cao và đào tạo nghề gắn với chuỗi sản xuất, cung ứng sản phẩm và thế mạnh của mỗi địa phương, mỗi vùng. Đẩy mạnh đào tạo chuyên sâu nghề nghiệp để nâng cao về năng suất, thu nhập; chuẩn bị sẵn sàng về đội ngũ lao động có tay nghề cao. Chú trọng thực hiện các chương trình đào tạo chuyên gia, đồng thời có cơ chế, chính sách đặc biệt thu hút nhân tài, nhất là đối với các tỉnh vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn, từng bước hình thành đội ngũ các nhà quản lý, nhà khoa học, chuyên gia đáp ứng được các yêu cầu chuẩn quốc tế.

Thứ bảy, quy định cụ thể về trách nhiệm trong xây dựng, chia sẻ cơ sở dữ liệu về thông tin của bộ, ngành, địa phương và thông tin các tỉnh trong vùng nhằm hướng tới tăng cường

chia sẻ thông tin, tiếp cận và sử dụng thông tin, góp phần nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các địa phương trong quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; phòng tránh và giảm nhẹ thiên tai, biến đổi khí hậu, phát triển kinh tế, giữ gìn và bảo tồn các giá trị văn hóa chung trong vùng./.

Ghi chú:

(1), (2), (3), (4) Nguyễn Thị Hồng Lâm, Trần Thị Ngọc Minh, *Phát triển Vùng theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng*, Tạp chí Xây dựng Đảng, <https://www.xaydungdang.org.vn/ngghi-quyet-va-cuoc-song/phat-trien-vung-theo-tinh-than-dai-hoi-xiii-cua-dang-19908>.

(5) Xem: *Lần đầu tiên Bộ Chính trị ban hành các Nghị quyết phát triển 6 Vùng chiến lược*, Cổng thông tin điện tử Chính phủ, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/lan-dau-tien-bo-chinh-tri-ban-hanh-cac-ngghi-quyet-phat-trien-6-vung-chien-luoc-119221226130548505.htm>.

(6) *Báo cáo kinh tế thường niên Vùng Đồng bằng sông Cửu Long năm 2023*, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Trường Chính sách Công và Quản lý Fulbright, <https://fsppm.fulbright.edu.vn/vn/tin-tuc-su-kien/tin-tuc-fsppm/le-cong-bo-bao-cao-kinh-te-thuong-nien-dbscl-nam-2023-va-dien-dan-chinh-sach-phat-trien-kinh-te-dbscl-nhin-tu--1349/>.

Tài liệu tham khảo:

1. Lưu Đức Cường, Lê Kiều Thanh, *Một số vấn đề lý luận liên kết phát triển vùng đô thị động lực*, Tạp chí Quy hoạch xây dựng, số 109 + 110, năm 2021.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb CTQG-ST, H.2021.

3. Đoàn Triệu Long, *Phát triển kinh tế - xã hội miền Trung và Tây Nguyên theo quan điểm Đại hội XIII của Đảng*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 527, tháng 01/2022.

4. Lê Văn Lợi, *Một số vấn đề về mô hình quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam qua gần 40 năm đổi mới*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 547, tháng 9/2023.

5. Nguyễn Việt Thanh, Võ Thị Kim Ngân, *Giữ gìn và phát triển hệ giá trị văn hóa Vùng đồng bằng sông Cửu Long*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 552, tháng 02/2024.