

# QUY HOẠCH VÙNG: THỰC TRẠNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA<sup>(\*)</sup>

Lê Văn Hùng

Trần Thị Thu Hương

**Tóm tắt:** Quy hoạch vùng là một bước cụ thể hóa Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đất nước, xác định lộ trình phát triển có tính tổng thể, dài hạn của vùng nên được coi là định hướng quan trọng của Nhà nước. Thời gian qua, tuy công tác quy hoạch vùng ở Việt Nam đã có nhiều đổi mới từ cách tiếp cận, phương pháp và nội dung để đảm bảo tính nhất quán, hiệu quả theo Luật Quy hoạch 2017, song vẫn còn một số hạn chế nhất định. Bài viết đã chỉ ra 04 điểm nghẽn cần khắc phục trong thời kỳ quy hoạch vùng giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến năm 2050.

**Từ khóa:** Quy hoạch vùng; Vùng kinh tế - xã hội; Vùng kinh tế trọng điểm.

## Đặt vấn đề<sup>1</sup>

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2021-2030 đề ra một số phương hướng, nhiệm vụ phát triển vùng kinh tế, và một trong những nhiệm vụ trọng tâm là “Xây dựng quy hoạch, tổ chức không gian lãnh thổ quốc gia một cách hợp lý, phát huy tốt nhất các lợi thế đặc thù của mỗi vùng, địa phương”. Để cụ thể hoá chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước, thời gian vừa qua các bộ, ngành, địa phương cũng đã chủ động và tích cực nghiên cứu, xây dựng quy hoạch phát triển từng vùng. Một số quy hoạch quan trọng liên quan tới định hướng phát triển vùng cũng đã được ban hành. Quy hoạch vùng kinh tế được coi là công cụ, nền tảng định hướng quan trọng của Nhà nước để phát triển từng vùng trên cả ba khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường. Chính vì vậy, bên cạnh việc khái

quát tình hình phát triển vùng kinh tế 10 năm qua (giai đoạn 2011-2020), bài viết này sẽ tập trung phân tích thực trạng ban hành quy hoạch gắn với phát triển vùng kinh tế ở Việt Nam, qua đó nhận diện một số vấn đề hạn chế và nguyên nhân trong ban hành và thực hiện quy hoạch ảnh hưởng tới phát triển vùng kinh tế.

## 1. Thực trạng ban hành quy hoạch vùng

### 1.1. Thực trạng ban hành quy hoạch vùng giai đoạn 2011-2020

Từ giữa năm 2012 đến gần cuối năm 2014, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành liên tiếp 06 văn bản quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cho 06 vùng kinh tế - xã hội (KTXH) đến năm 2020 và 04 văn bản quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cho 04 vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) đến năm 2020, định hướng đến năm 2030<sup>2</sup>. Trong các bản quy hoạch này,

<sup>(\*)</sup>Bài viết là sản phẩm của Đề tài cấp Nhà nước “Phát triển kinh tế - xã hội vùng của nước ta: Cơ sở lý luận, thực tiễn và định hướng chính sách mới” (mã số KX.04.21/21-25) thuộc Chương trình Nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2021-2025.

<sup>2</sup> Cụ thể: - Quyết định số 936/QĐ-TTg ngày 18/7/2012 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên đến năm 2020.

- Quyết định số 939/QĐ-TTg ngày 19/7/2012 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2020.

- Quyết định số 943/QĐ-TTg ngày 20/7/2012 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đông Nam Bộ đến năm 2020.

- Quyết định số 1114/QĐ-TTg ngày 9/7/2013 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung đến năm 2020.

quan điểm và định hướng về vai trò, sứ mệnh phát triển của từng vùng được xác định khá rõ.

Không chỉ đề cập tới sứ mệnh, vai trò của từng vùng, quy hoạch vùng còn đề cập tới hướng ưu tiên phát triển một số ngành kinh tế mũi nhọn của từng vùng trên cơ sở tiềm năng, lợi thế và sự khác biệt của từng vùng. Quy hoạch vùng cũng đưa ra các giải pháp chủ yếu nhằm hiện thực hóa các định hướng và mục tiêu cụ thể về phát triển vùng trên cả 03 khía cạnh của phát triển bền vững (kinh tế, xã hội và môi trường). Bên cạnh quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội từng vùng, Thủ tướng Chính phủ còn ban hành quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực quan trọng cho từng vùng, như: quy hoạch giao thông vận tải, cảng biển, văn hóa, gia đình, thể dục thể thao và du lịch, quy hoạch quản lý chất thải rắn, quy hoạch cấp nước, quy hoạch thủy lợi, quy hoạch phát triển các khu công nghiệp ở Việt Nam,... Ngoài ra, các bộ, ngành cũng ban hành các văn bản về quy hoạch phát triển ngành cho từng vùng. Chẳng hạn, Bộ Công Thương ban hành Quyết định phê duyệt quy hoạch phát triển công nghiệp, Quyết định phê duyệt quy hoạch phát triển một số kết cấu hạ tầng thương mại chủ yếu (các Quyết định ban hành từ năm 2016 đến nay là phê duyệt quy hoạch phát triển thương mại, trong đó có đề cập tới định hướng phát triển kết cấu hạ tầng thương mại); Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành Quyết định phê duyệt quy hoạch phát triển công nghệ thông tin và truyền thông;.... Các quy hoạch đã được xây dựng và phê duyệt ở những thời điểm khác nhau và định hướng, tầm nhìn cũng khác nhau (có những quy hoạch được xây

dựng đến năm 2020, có quy hoạch đến năm 2025 và có quy hoạch có tầm nhìn đến năm 2030, có quy hoạch tầm nhìn đến năm 2035).

Nhìn chung, quy hoạch tổng thể và quy hoạch các ngành quan trọng (giao thông, thông tin liên lạc, điện, nước,...) trong vùng đã được quan tâm xây dựng. Các bản quy hoạch này đều nhằm hướng tới mục tiêu tập trung phát triển các công trình theo hướng hiện đại, có tính đột phá và một số công trình có quy mô ngang tầm với các nước trong khu vực và quốc tế. Ngoài ra, các quy hoạch nêu trên cũng đã đưa ra định hướng về không gian phát triển của toàn vùng về kinh tế, xã hội, môi trường và liên kết giữa các địa phương trong vùng thành một tổng thể thống nhất. Quy hoạch vùng được sử dụng một mặt như là công cụ nhằm hạn chế tối đa những mâu thuẫn không mong đợi trong phát triển giữa các địa phương, mặt khác là công cụ buộc các cấp chính quyền phải tuân thủ nghiêm ngặt.

### ***1.2. Thực trạng ban hành quy hoạch vùng từ năm 2020 đến nay***

Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 được Quốc hội ban hành ngày 24/11/2017 và có hiệu lực thi hành ngày 1/1/2019. Đây được coi là văn bản pháp lý quan trọng, tạo cơ sở, nền tảng đổi mới toàn diện, căn bản hệ thống quy hoạch ở Việt Nam. Luật Quy hoạch 2017 và Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch đã nhấn mạnh hơn tới nội dung liên kết vùng.

Từ sau khi Luật Quy hoạch 2017 có hiệu lực, đến nay một số quy hoạch cấp quốc gia đã

- Quyết định số 795/QĐ-TTg ngày 23/5/2013 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Hồng đến năm 2020.

- Quyết định số 1064/QĐ-TTg ngày 8/7/2013 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Trung du và miền núi phía Bắc đến năm 2020.

- Quyết định số 198/QĐ-TTg ngày 25/1/2014 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ Bắc Bộ đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

- Quyết định số 245/QĐ-TTg ngày 12/2/2014 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng

KTTĐ vùng Đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

- Quyết định số 252/QĐ-TTg ngày 13/2/2014 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ phía Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

- Quyết định số 1874/QĐ-TTg ngày 13/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ miền Trung đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

được ban hành, từ đó làm cơ sở để xây dựng quy hoạch vùng. Hiện nay, trong 06 vùng KTXH, đã có vùng ĐBSCL hoàn thành phê duyệt quy hoạch. Trong quy hoạch cấp quốc gia, ngày 18/01/2023, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 81/2023/QH15 về quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050. Nghị quyết số 81/2023/QH15 đã đề cập khá rõ định hướng phát triển cho từng vùng KTXH trên cơ sở tiềm năng, lợi thế và sự khác biệt của từng vùng. Định hướng phát triển cho từng vùng trên cả nước sẽ giúp định hình phân công lao động xã hội giữa các vùng với các sản phẩm chủ lực gắn với thế mạnh và đặc điểm riêng của từng vùng.

## 2. Những mặt tích cực, hạn chế của quy hoạch vùng

### 2.1. Những mặt tích cực

Thứ nhất, phát triển vùng kinh tế là một vấn đề phức tạp nên đòi hỏi việc xây dựng quy hoạch vùng phải có cách tiếp cận đa dạng và tổng thể. Chính vì vậy, quá trình xây dựng quy hoạch vùng thời gian qua đã dựa trên nhiều cách tiếp cận. Chẳng hạn như:

(i) Cách tiếp cận đặc thù vùng, theo đó, mỗi vùng đều có tính đặc thù, với các đặc điểm về điều kiện tự nhiên, địa chính trị và điều kiện phát triển kinh tế, xã hội, văn hoá và không gian phát triển rất riêng; do vậy, sẽ có sứ mệnh, vai trò, mục tiêu và định hướng phát triển kinh tế - xã hội khác nhau nhằm tận dụng và khai thác tối đa lợi thế, bản sắc riêng của từng vùng;

(ii) Cách tiếp cận từ góc độ quản lý nhà nước, trong đó xem xét vai trò của chính quyền Trung ương (cơ quan Chính phủ), vai trò của chính quyền địa phương và bộ máy điều phối vùng. Vai trò, thẩm quyền, trách nhiệm của từng chủ thể (CQTW, CQĐP và bộ máy điều phối vùng) đã được đề cập trong các giải pháp và phân công nhiệm vụ cho từng tổ chức nhằm thúc đẩy phát triển vùng KTXH và vùng KTTĐ ở các bản quy hoạch. Các quy định về vai trò, thẩm quyền của bộ máy vùng ngày càng được hoàn thiện theo hướng tăng cường

thực quyền cho bộ máy vùng để đảm bảo bộ máy này có thể đảm nhiệm chức năng điều phối các hoạt động liên kết, hợp tác giữa các địa phương trong vùng.

(iii) Cách tiếp cận lý thuyết cực tăng trưởng: điều này thể hiện rõ thông qua phân vùng của Việt Nam, trong đó có xác định một số vùng KTĐL, vùng KTTĐ với sứ mệnh là đầu tàu phát triển và có tác động lan toả tích cực, lôi kéo sự phát triển của các địa bàn, các vùng xung quanh và cả nước. Cách tiếp cận lý thuyết cực tăng trưởng chủ yếu chú trọng vào những vùng/khu vực làm phát sinh sự tăng trưởng kinh tế của vùng. Lý thuyết cho rằng công nghiệp và dịch vụ có vai trò to lớn đối với sự tăng trưởng và phát triển của vùng; và chính sự tập trung công nghiệp và dịch vụ ở các vùng/cực đã giúp cho vùng giữ vai trò là hạt nhân phát triển.

(iv) Cách tiếp cận phát triển bền vững: theo đó quy hoạch không chỉ đặt mục tiêu tăng trưởng kinh tế, xoá đói giảm nghèo, công bằng xã hội mà còn chú ý tới mục tiêu gắn với bảo tồn các giá trị văn hoá và sử dụng hợp lý tài nguyên, bảo vệ môi trường từng vùng. Nhìn chung, các định hướng, giải pháp phát triển vùng được đề cập trong các văn bản quy hoạch tương đối toàn diện và thể hiện việc theo đuổi mục tiêu phát triển bền vững của từng vùng.

Thứ hai, việc áp dụng đổi mới phương pháp, nội dung quy hoạch theo hướng tích hợp, đa ngành, đảm bảo sự nhất quán và tính hiệu quả theo yêu cầu của Luật quy hoạch năm 2017 sẽ hứa hẹn quy hoạch vùng thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 khắc phục được những điểm hạn chế của thời kỳ quy hoạch trước năm 2020, đó là đã và sẽ góp phần:

(i) Giải quyết tình trạng chông chéo, trùng lặp giữa các quy hoạch ngành, lĩnh vực; tạo thuận lợi trong quá trình chỉ đạo, quản lý và thúc đẩy phát triển sản xuất theo tín hiệu thị trường, bỏ được các rào cản làm giảm các thủ tục hành chính giúp cho doanh nghiệp chủ động xây dựng phương án sản xuất, kinh doanh và bảo đảm việc thực hiện các cam kết quốc tế của

Việt Nam do loại bỏ các quy hoạch mang tính thương mại có ấn định quy mô, số lượng, sản lượng (04 bộ đã ban hành quyết định bãi bỏ 61 quy hoạch và 51 địa phương đã ban hành quyết định bãi bỏ 507 quy hoạch sản phẩm như: rượu, bia, thuốc lá, nước giải khát, cá tra, cá basa, điếm bán lẻ xăng dầu, điếm kinh doanh karaoke,...).

(ii) Dàn hoàn thiện Cổng thông tin chính thức để truy cập hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia phục vụ cho công tác quy hoạch và phổ biến quy hoạch (tại địa chỉ: <https://quyhoachquocgia.mpi.gov.vn>).

(iii) Lần đầu tiên cả 05 quy hoạch ngành giao thông (gồm: đường bộ, đường sắt, hệ thống cảng biển, cảng hàng không và đường thủy nội địa) được lập đồng thời theo hướng tích hợp, đảm bảo tính đồng bộ trong quá trình tổ chức thực hiện; trong đó, một điểm mới trong quy hoạch đường bộ là đã thiết kế hơn 200km kết nối đường quốc lộ, cao tốc đến cảng, cửa cảng biển, cảng hàng không, các cửa khẩu quốc tế nhằm giải quyết điểm nghẽn về thiếu đồng bộ hạ tầng.

## 2.2. Những mặt hạn chế

Tuy đã khắc phục được một số hạn chế của quy hoạch giai đoạn trước năm 2020 nhưng quy hoạch giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 vẫn còn nhiều hạn chế. Đó là:

Thứ nhất, hiện nay trong 06 vùng KTXH, mới chỉ có vùng ĐBSCL được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch vùng thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (tại Quyết định số 287/QĐ-TTg ngày 28/02/2022). Như vậy, 05 vùng KTXH còn lại là vùng TB&MNPB, ĐBSH, BTB&DHMT, Tây Nguyên và ĐNB chưa được phê duyệt quy hoạch vùng. Việc chậm ban hành quy hoạch vùng sẽ dẫn tới việc bị gián đoạn hoặc chậm quá trình xây dựng quy hoạch tỉnh thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (do theo khoản 2, điều 6 Luật Quy hoạch 2017 có đề cập “quy hoạch tỉnh phải phù hợp với quy hoạch vùng, quy hoạch cấp quốc gia”, đồng thời làm gián đoạn hoặc chậm tiến

trình liên kết các chính quyền địa phương (CQDP) trong vùng do quy hoạch vùng đưa ra các định hướng chung về phát triển vùng, quy định rõ yêu cầu liên kết vùng, và vai trò, trách nhiệm của các CQDP trong việc phối hợp với các cơ quan có liên quan để thực hiện hiệu quả quy hoạch vùng, đặc biệt phối hợp trong một số nhiệm vụ quan trọng như: đề xuất cơ chế, chính sách đặc thù cho vùng, xúc tiến, kêu gọi đầu tư.

Thứ hai, quy hoạch giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 vẫn chưa khắc phục được yếu điểm của quy hoạch giai đoạn trước, đó là vẫn có tình trạng xây dựng theo một quy trình ngược. Cụ thể, một số quy hoạch tỉnh giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 đã được ban hành (như: tỉnh Bắc Giang được ban hành tại Quyết định số 219/QĐ-TTg ngày 17/02/2022, tỉnh Hà Tĩnh được ban hành tại Quyết định số 1363/QĐ-TTg ngày 08/11/2022, và gần đây là tỉnh Quảng Ninh được ban hành tại Quyết định số 80/QĐ-TTg ngày 12/2/2023) trong khi quy hoạch vùng vẫn trong giai đoạn nghiên cứu lập quy hoạch. Tương tự, vùng ĐBSCL đã được phê duyệt quy hoạch tháng 02/2022 nhưng phải sau 11 tháng, Quốc hội mới ban hành Nghị quyết số 81/2023/QH15 về quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Nghị quyết số 81/2023/QH15 có đề cập tới mục tiêu phấn đấu “tốc độ tăng trưởng GRDP bình quân của vùng ĐBSCL là khoảng 6,5 - 7%/năm” và “tập trung phát triển đoạn Cần Thơ - Long An là hành lang kinh tế - đô thị - công nghiệp động lực của vùng”. Nghị quyết số 81/2023/QH15 cũng đề cập tới định hướng hình thành, phát triển vùng động lực ĐBSCL gồm “thành phố Cần Thơ, các địa bàn cấp huyện của các tỉnh An Giang, Kiên Giang, Vĩnh Long, Đồng Tháp gắn với khu vực kết nối các tuyến đường cao tốc (cao tốc Bắc - Nam phía Đông đoạn Cần Thơ - Vĩnh Long, cao tốc An Hữu - Cao Lãnh, cao tốc Bắc - Nam phía Tây từ Cao Lãnh đến Rạch Sỏi) và thành phố Phú Quốc; trong đó thành phố Cần Thơ là cực tăng trưởng. Trong giai đoạn sau năm 2030, tiếp tục mở rộng

phạm vi của vùng động lực gắn với cảng biển Trần Đề, tỉnh Sóc Trăng”. Trong khi đó, Quyết định số 287/QĐ-TTg chỉ đề ra mục tiêu phấn đấu phát triển vùng ĐBSCL là “kinh tế tăng trưởng với tốc độ bình quân khoảng 6,5%”; và định hướng hình thành 04 hành lang phát triển, trong đó có “Hành lang kinh tế đô thị - công nghiệp từ Cần Thơ đến Long An: Định hướng đẩy mạnh đô thị hóa, công nghiệp hóa dọc các tuyến đường bộ cao tốc Bắc - Nam phía Tây đoạn Mỹ An (Đồng Tháp) - Đức Hòa (Long An), tuyến cao tốc Bắc - Nam phía Đông, đoạn Cần Thơ - Bến Lức (Long An) và khu vực dọc hành lang vận tải thủy nội địa thành phố Hồ Chí Minh - Cần Thơ”. Quyết định số 287/QĐ-TTg không đề cập tuyến hành lang phát triển nào là tuyến trọng điểm hay động lực của vùng, trong khi Nghị quyết số 81/2023/QH15 xác định tuyến hành lang động lực của vùng là đoạn Cần Thơ - Long An. Tương tự, Nghị quyết số 81/2023/QH15 xác định rõ hướng phát triển vùng động lực ĐBSCL, đặc biệt là mở rộng phạm vi vùng động lực sau năm 2030, tuy nhiên Quyết định số 287/QĐ-TTg lại chưa cụ thể hóa định hướng phát triển này.

Như vậy, khi quy hoạch cấp dưới được lập mà quy hoạch cấp trên chưa được ban hành sẽ dẫn tới nội dung quy hoạch cấp dưới khó cụ thể hóa đầy đủ các quan điểm, mục tiêu, định hướng, phương án phát triển và giải pháp của quy hoạch cấp trên. Điều này có thể cản trở việc triển khai hiệu quả quy hoạch vùng.

Thứ ba, hiện nay vẫn chưa có một cơ quan chuyên trách đứng ra đảm nhiệm vai trò giám sát quy hoạch vùng. Tuy nhiên, theo Quyết định số 999/QĐ-TTg ngày 23/8/2022 về việc thành lập Hội đồng điều phối vùng TD&MNPB giai đoạn 2021-2025 và Quyết định số 825/QĐ-TTg ngày 12/6/2020 về việc thành lập và ban hành Quy chế hoạt động của Hội đồng điều phối (HĐDP) vùng ĐBSCL giai đoạn 2020-2025, cả 02 HĐDP vùng này được giao chức năng “kiểm tra, giám sát việc thực hiện liên kết vùng” và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn “giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo điều phối, đôn đốc, kiểm tra,

giám sát các bộ, ngành, địa phương thực hiện quy hoạch vùng, cơ chế, chính sách, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án quy mô vùng, có tính chất liên kết vùng”. So với vai trò của Ban chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ (giai đoạn trước năm 2020) thì quyền hạn của HĐDP vùng ĐBSCL và vùng TD&MNPB đã được nâng lên, trong đó có chức năng giám sát việc thực hiện quy hoạch vùng. Tuy nhiên, hiện vẫn còn 04 vùng kinh tế - xã hội vẫn chưa thành lập HĐDP vùng, đó là vùng ĐBSH, ĐNB, BTB&DHMT và Tây Nguyên.

### 3. Một số vấn đề đặt ra

Thứ nhất, cách tiếp cận trong xây dựng quy hoạch mặc dù khá đa dạng, tuy nhiên, do phát triển vùng là vấn đề rất phức tạp, đòi hỏi phải có cách tiếp cận đa chiều hơn nữa. Chẳng hạn, có thể cần xem xét thêm cách tiếp cận lợi ích và cách tiếp cận theo hướng thị trường. Cụ thể:

Từ góc độ tiếp cận lợi ích, hiện nay quy hoạch vùng chưa xây dựng được các nguyên tắc cụ thể về sự đồng thuận trong các vấn đề phát triển vùng, cũng như nguyên tắc về cơ chế giải quyết xung đột hiệu quả (nếu có) giữa các bên tham gia liên kết. Thời gian qua, trong quá trình thảo luận về liên kết mang tính vùng hoặc liên tỉnh (như: xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển chuỗi liên kết sản phẩm, điều tiết và chia sẻ nguồn nước,...), các chính quyền địa phương thường gặp những vướng mắc về cơ chế phối hợp, cơ chế chia sẻ/phân chia lợi ích, các nguồn thu từ các chương trình, dự án liên kết vùng do thiếu một cơ chế xây dựng đồng thuận và thể hiện được lợi ích của các bên liên quan.

Từ góc độ tiếp cận theo hướng thị trường, quy hoạch vùng cần thiết kế theo nguyên tắc thị trường, đặc biệt là xác định các định hướng phát triển ngành, lĩnh vực ưu tiên của vùng, định hướng phân bố không gian phát triển các ngành, lĩnh vực, các khu sản xuất tập trung của vùng (KCN, CCN, khu công nghệ cao,...) hay huy động và phân bổ vốn đầu tư,... Cơ chế thị trường đóng vai trò là động lực chính của phát triển và xây dựng quy hoạch vùng theo nguyên tắc thị

trường, nghĩa là theo nguyên tắc doanh nghiệp đi trước, Nhà nước theo sau hỗ trợ. Doanh nghiệp chủ động xác định những ngành, lĩnh vực nào nên phát triển ở vùng nào và Nhà nước tham gia tích cực với vai trò hỗ trợ các nhà đầu tư phát triển các ngành, lĩnh vực mà doanh nghiệp cho là phù hợp.

Ở phạm vi quy mô quốc gia, vùng và tỉnh, có rất nhiều doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực khác nhau, điều quan trọng là các định hướng giải pháp trong quy hoạch vùng cần hướng tới tạo dựng một hệ sinh thái phát triển hài hòa, cộng sinh, ở đó các doanh nghiệp hoạt động hỗ trợ lẫn nhau thay vì cản trở lẫn nhau để từ đó hình thành các cụm liên kết ngành đa tầng.

Thứ hai, dường như đang có sự lấn cấn trong việc xác định mục tiêu hình thành và phát triển vùng. Cụ thể, Nghị quyết số 81/2023/QH15 đề cập tới việc hình thành và phát triển một số vùng động lực; theo đó phạm vi về quy mô (gồm số lượng và danh sách các địa phương) của vùng động lực khác so với phạm vi của vùng KTTĐ. Cụ thể là: (i) vùng động lực phía Bắc gồm 06 tỉnh/thành phố (giảm 01 tỉnh so với vùng KTTĐ, đó là tỉnh Vĩnh Phúc); (ii) vùng động lực phía Nam gồm 04 tỉnh/thành phố (giảm 04 tỉnh so với vùng KTTĐ, đó là tỉnh: Tây Ninh, Bình Phước, Long An và Tiền Giang); (iii) vùng động lực miền Trung gồm 04 tỉnh/thành phố (giảm 01 tỉnh so với vùng KTTĐ, đó là tỉnh Bình Định); và (iv) vùng động lực ĐBSCL gồm 05 tỉnh/thành phố (tăng 01 tỉnh so với vùng KTTĐ, trong đó bổ sung thêm tỉnh Vĩnh Long và Đồng Tháp, và Cà Mau không thuộc vùng động lực nhưng nằm trong danh sách vùng KTTĐ). Bên cạnh đó, giai đoạn 2021-2030 sẽ hình thành thêm một số vùng động lực khác và số lượng vùng động lực có thể sẽ không chỉ dừng ở 04 vùng.

Theo quy hoạch tổng thể quốc gia, vùng động lực được hình thành với vai trò dẫn dắt, đầu tàu thúc đẩy, lan tỏa phát triển chung của cả nước hoặc của một vùng. Nghị quyết số 81/2023/QH15 không nhắc tới vùng KTTĐ hay đề cập tới các định hướng để phát triển vùng

KTTĐ. Trong khi đó, Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025 (Nghị quyết số 31/2021/QH15 ngày 12/11/2021) lại có đề cập tới vùng KTTĐ, theo đó, có đề ra quan điểm “Phát huy vai trò, tiềm năng, thế mạnh kinh tế đô thị, các vùng kinh tế trọng điểm, các đô thị lớn,...” và đặt mục tiêu phát triển vùng KTTĐ “Tốc độ tăng năng suất lao động (NSLĐ) bình quân trên 6,5%/năm, trong đó, tốc độ tăng NSLĐ ngành công nghiệp chế biến, chế tạo đạt 6,5 - 7%/năm, tốc độ tăng NSLĐ của các vùng KTTĐ và 05 thành phố trực thuộc trung ương cao hơn tốc độ tăng NSLĐ trung bình cả nước”. Đồng thời, Nghị quyết số 31/2021/QH15 có đưa ra một số nhiệm vụ, giải pháp phát triển vùng KTTĐ, đó là: (i) khẩn trương xây dựng định hướng phát triển các vùng KTTĐ; và (ii) Hoàn thiện cơ chế, chính sách phát huy vai trò dẫn dắt đổi mới mô hình tăng trưởng của các vùng KTTĐ và đô thị lớn. Trước đây, khi hình thành vùng KTTĐ, Nghị định số 92/2006/NĐ-CP của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội đã xác định “vùng KTTĐ là một bộ phận của quốc gia, hội tụ các điều kiện và yếu tố phát triển thuận lợi, có tiềm lực kinh tế lớn, giữ vai trò động lực, đầu tàu thúc đẩy sự phát triển chung của cả nước”.

Như vậy, hiện nay vẫn chưa có sự rõ ràng về vai trò, sứ mệnh của vùng KTTĐ và vùng động lực trong thời kỳ 2021-2030. Liệu mục đích thành lập vùng KTTĐ và vùng động lực có khác nhau không? Nếu hình thành vùng động lực thì có cần vùng KTTĐ không? Câu hỏi này vẫn đang bỏ ngõ, và chính điều này sẽ gây khó khăn cho công tác xây dựng chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở từng vùng.

Thứ ba, thiếu nguồn lực tài chính để triển khai các dự án quan trọng của vùng, đặc biệt là hệ thống giao thông vận tải, hạ tầng phục vụ sản xuất, bảo vệ môi trường,... cũng đang là một trong những nguyên nhân chính khiến cho quy hoạch vùng trong nhiều trường hợp chỉ thể hiện trên “giấy tờ”. Nguồn kinh phí để triển khai quy hoạch giao thông, bảo vệ môi

trường,... chủ yếu vẫn từ nguồn ngân sách nhà nước. Nguồn ngân sách này còn hạn chế, trong khi đó nguồn vốn ngoài ngân sách rất khó huy động, các nhà đầu tư chưa thực sự quan tâm đến lĩnh vực này do lợi nhuận thấp, rủi ro cao.

Bên cạnh đó, để quy hoạch vùng đi vào thực tiễn vẫn cần tiếp tục cụ thể hóa các quan điểm, định hướng và giải pháp phát triển vùng được đề cập trong quy hoạch vùng. Trong khi đó, hiện nay dường như vẫn thiếu một đội ngũ/bộ máy có đủ năng lực để cụ thể hóa các văn bản mang tính định hướng, chiến lược thành những văn bản mang tính hành động với các hoạt động triển khai cụ thể, có tính khả thi. Việc cụ thể hóa các quan điểm, định hướng phát triển vùng luôn luôn là một bài toán khó, đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách phải đặt sự quan tâm, tâm huyết và sâu sát, thấu hiểu về đối tượng chịu tác động của cơ chế, chính sách.

Thứ tư, vấn đề thiết kế quy hoạch có chất lượng là rất quan trọng, nhưng đảm bảo hiệu lực thực thi quy hoạch lại quan trọng hơn rất nhiều. Nếu hiệu lực thực thi quy hoạch vùng thấp thì các định hướng phát triển vùng cũng chỉ là những quy định trên giấy tờ, những khẩu hiệu suông. Thực tế, việc thực thi pháp luật ở Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế. Chẳng hạn, trong quy hoạch vùng, vấn đề thực thi quy hoạch phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật, đặc biệt là hạ tầng giao thông còn rất yếu. Vì thế, các dự án giao thông hạ tầng đường bộ, đường thủy,... kết nối liên vùng dù đã được Chính phủ và Bộ Giao thông đưa vào quy hoạch, phê duyệt chủ trương đầu tư từ nhiều năm nhưng việc triển khai nhiều

dự án vẫn gặp vướng mắc, chậm tiến độ, thậm chí được gọi là quy hoạch “treo”.

### Kết luận

Ở Việt Nam, phát triển vùng luôn được xác định là một trong những nhiệm vụ quan trọng của Đảng và Nhà nước nhằm hướng tới phát triển hài hòa, bền vững đất nước. Thời gian qua, phát triển vùng tuy đã đạt được một số kết quả tích cực, song việc thực hiện nhiệm vụ phát triển vùng ở Việt Nam vẫn bộc lộ nhiều hạn chế xét trên góc nhìn tổng thể phát triển bền vững. Cụ thể, chênh lệch về trình độ phát triển và thu nhập giữa các vùng chậm được thu hẹp; tăng trưởng kinh tế cùng mức độ tập trung kinh tế không đồng đều giữa các vùng; các vùng KTTĐ vẫn chưa thực sự làm tốt vai trò đầu tàu phát triển kinh tế của cả nước, chưa khẳng định được vị thế và tác động lan tỏa tới các vùng khác; kinh tế ở các vùng, miền, khu vực thành thị và nông thôn vẫn chưa tạo ra nhiều việc làm có năng suất, chất lượng.

Những hạn chế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó một trong những nguyên nhân quan trọng chính là công tác quy hoạch, bởi quy hoạch vùng luôn được coi là nền tảng định hướng quan trọng của Nhà nước để phát triển từng vùng qua từng giai đoạn phát triển đất nước. Chính vì vậy, việc nhận diện những hạn chế, những thách thức trong công tác xây dựng và triển khai quy hoạch vùng sẽ kỳ vọng góp phần giúp cho các nhà hoạch định chính sách có cơ sở để thiết kế quy hoạch vùng phù hợp hơn với điều kiện của Việt Nam.

### Tài liệu tham khảo

1. Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan tới quy hoạch: Luật Quy hoạch năm 2017, Nghị quyết của Quốc hội, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ,...
2. Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 được Quốc hội ban hành ngày 24/11/2017
3. Nghị quyết số 81/2023/QH15 ngày 18/01/2023 của Quốc hội khoá XV về quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050
4. Nghị quyết số 31/2021/QH15 ngày 12/11/2021 của Quốc hội khoá XV về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025

5. Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch đã nhấn mạnh hơn tới nội dung liên kết vùng.
6. Quyết định số 936/QĐ-TTg ngày 18/7/2012 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên đến năm 2020.
7. Quyết định số 939/QĐ-TTg ngày 19/7/2012 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2020.
8. Quyết định số 943/QĐ-TTg ngày 20/7/2012 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đông Nam Bộ đến năm 2020.
9. Quyết định số 1114/QĐ-TTg ngày 9/7/2013 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung đến năm 2020.
10. Quyết định số 795/QĐ-TTg ngày 23/5/2013 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Hồng đến năm 2020.
11. Quyết định số 1064/QĐ-TTg ngày 8/7/2013 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Trung du và miền núi phía Bắc đến năm 2020.
12. Quyết định số 198/QĐ-TTg ngày 25/1/2014 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ Bắc Bộ đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.
13. Quyết định số 245/QĐ-TTg ngày 12/2/2014 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ vùng Đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.
14. Quyết định số 252/QĐ-TTg ngày 13/2/2014 về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ phía Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.
15. Quyết định số 1874/QĐ-TTg ngày 13/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ miền Trung đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

---

**Thông tin tác giả:****1. Lê Văn Hùng, TS.**

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng

**2. Trần Thị Thu Hương, TS.**

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng

- Địa chỉ email: huongciem@gmail.com

Ngày nhận bài: 14/1/2023

Ngày nhận bản sửa: 20/3/2023

Ngày duyệt đăng: 26/4/2023