

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ VÙNG

Nguyễn Tiên Dũng

Khoa Kế hoạch và Phát triển, Trường Đại học Kinh tế quốc dân

Email: dungnt@neu.edu.vn

Nguyễn Quang Khải

Ủy ban nhân dân huyện Gia Lâm, Hà Nội

Email: nqkhai1992@gmail.com

Ngày nhận: 12/8/2016

Ngày nhận bản sửa: 28/8/2016

Ngày duyệt đăng: 20/9/2016

Tóm tắt:

Bài viết nêu một số vấn đề về kinh tế vùng và thể chế kinh tế vùng, đây là một vấn đề tuy không mới nhưng ít được quan tâm nghiên cứu ở nước ta. Thể chế kinh tế vùng đang là vấn đề nổi cộm, thiếu thể chế kinh tế vùng phù hợp sẽ gặp khó khăn trong việc điều hành hệ thống từ cấp quốc gia đến cấp vùng và địa phương. Không có thể chế kinh tế vùng đủ mạnh thì không thể phát triển kinh tế vùng hiệu quả. Bài viết tập trung vào những vấn đề mới là nội hàm của thể chế kinh tế vùng, phân biệt thể chế thị trường trong kinh tế vùng với thể chế dân sự với thể chế nhà nước. Bài viết làm rõ thực trạng của thể chế kinh tế vùng và phát triển kinh tế vùng. Nêu một số giải pháp về tổ chức bộ máy, công tác điều phối,... nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế vùng ở nước ta.

Từ khóa: Thể chế kinh tế vùng, thể chế nhà nước, thể chế thị trường, thể chế dân sự, phân cấp quản lý.

Solutions for the improvement of the regional economic institutions

Abstract:

This article presents some problems of the regional economy and regional economic institutions, which are not new but have received little research attention. Regional economic institutions are critical issues; the lack of which can result in ineffective regional economic development. The paper focuses on analyzing the content of regional economic institutions and on differentiating market institutions from civil institutions, to promote linkages in production and business in the regional territory. The author then clarifies the state of economic institutions and regional economic development in Vietnam, and proposes a number of measures in order to improve regional economic institutions in the country, including organizational apparatus and coordination.

Keywords: Civil institutions, management decentralization, market institutions, regional economic institutions, state institutions.

1. Đặt vấn đề

Quá trình nhận thức về phát triển kinh tế vùng ngày càng rõ ràng hơn, tuy nhiên chúng ta vẫn còn nhiều hạn chế:

Nhìn nhận tầm quan trọng của phát triển kinh tế vùng như một quy luật phát triển kinh tế thị trường theo không gian kinh tế và quan hệ giữa không gian

kinh tế và không gian tự nhiên, sinh thái, không gian chính sách và thể chế. Quá trình mở cửa kinh tế, quy mô nền kinh tế ngày càng phát triển, quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, trong khi không gian hành chính, dịch vụ công, chính sách vẫn hạn chế thực thi theo tỉnh, thành phố.

Chưa coi trọng xứng đáng cơ cấu kinh tế vùng,

mô hình tăng trưởng kinh tế vùng, tổ chức hệ thống dịch vụ công theo vùng như một định hướng trong tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng sắp tới.

Trong nhận thức về phát triển vùng theo các cực tăng trưởng, đôi khi còn lẫn lộn với xây dựng các vùng kinh tế - xã hội, thể hiện qua việc quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) với diện tích quá lớn gần như các vùng kinh tế - xã hội.

Các bộ, ngành cũng ít quan tâm đến chiến lược, thiết kế chính sách theo vùng, cực tăng trưởng, chưa định hình chính sách ngành theo chiến lược phát triển vùng. Quan hệ giữa các bộ, ngành với từng tỉnh, thành phố để giải quyết công việc với từng tỉnh, thành phố mà chưa thiết lập quan hệ theo vùng, để giải quyết vấn đề theo vùng.

Các tỉnh ủy, thành phố hầu như ít quan tâm đến các quan điểm, chủ trương, chính sách về phát triển kinh tế vùng. Các văn kiện, nghị quyết của các đại hội đảng bộ tỉnh, thành phố hầu như không đề cập đến kinh tế vùng, liên kết kinh tế với các tỉnh, thành trong vùng khi triển khai chiến lược kinh tế của mình.

Sự phối hợp giữa các tỉnh, thành phố trong vùng kinh tế trọng điểm hiện nay chủ yếu dừng lại ở mức độ cam kết thỏa thuận giữa lãnh đạo các địa phương, các địa phương chưa thực sự tâm huyết và tạo điều kiện để các doanh nghiệp thực hiện cam kết; phạm vi liên kết còn hẹp, các lĩnh vực liên kết về phát triển kinh tế chưa dựa trên lợi thế về ngành nghề và chuyên môn hóa lực lượng lao động mà chủ yếu mang tính tự phát, thiếu bền vững. Sự phối hợp trong việc sử dụng hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội giữa các địa phương chưa được quan tâm sử dụng để phát huy hiệu quả đầu tư.

Bài viết làm rõ vai trò, tầm quan trọng của thể chế kinh tế vùng đối với phát triển kinh tế vùng và nêu một số giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế vùng ở nước ta.

2. Vùng và mục tiêu phát triển kinh tế vùng

2.1. Khái niệm vùng

Khái niệm vùng trên phương diện kinh tế, được định nghĩa theo nhiều cách khác nhau, trong số đó, định nghĩa của nhà kinh tế học Hoover (Mỹ) đưa ra năm 1970 được nhiều người sử dụng: “*Vùng là dải đất được xem là một thực thể khi có mục đích mô tả, phân tích, quản lý, lập quy hoạch hay xây dựng chính sách. Nguyên lý phân vùng dựa trên tính đồng*

nhất nội bộ hay tính nhất thể hóa về công năng.”

2.2. Mục tiêu phát triển kinh tế vùng

Phát triển vùng kinh tế hướng tới các mục tiêu:

- Phát huy tối đa lợi thế một vùng về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội thành lợi thế cạnh tranh tổng hợp; đảm bảo tốt chức năng của vùng trong chiến lược phát triển quốc gia.

- Tạo ra một môi trường thể chế cạnh tranh, chính sách đặc thù toàn vùng chứ không giới hạn ở cấp tỉnh, thành phố như hiện nay, nhằm tạo ra sự khác biệt, cạnh tranh cao về thể chế, chính sách cho phát triển hạ tầng, nhân lực và thúc đẩy sản xuất kinh doanh, thu hút đầu tư... theo vùng.

- Với các vùng kinh tế trọng điểm, cực tăng trưởng, đặc khu; chính sách, thể chế phát triển vùng còn nhằm tìm ra các điểm đột phá phát triển và tạo nên các tác động lan tỏa phát triển cho các địa phương khác; tạo ra những vùng, lĩnh vực tiên phong trong cải cách thể chế, thu hút đầu tư, hội nhập quốc tế.

- Thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, nhất là liên kết giữa các địa phương về chiến lược phát triển, quy hoạch, hạ tầng, cơ chế chính sách chung, liên kết giữa các doanh nghiệp theo ngành hàng và theo không gian phát triển vùng.

- Giảm dần tình trạng chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, miền, với việc hình thành các cơ chế, chính sách đặc thù, phù hợp, có tính ưu đãi cho các vùng khó khăn.

3. Thể chế kinh tế vùng

3.1. Khái niệm và các loại thể chế kinh tế vùng

Thể chế kinh tế vùng là các quy tắc, cơ chế thi hành và các tổ chức quản lý vùng quyết định sự vận hành của nền kinh tế vùng.

Thể chế kinh tế vùng có thể được phân ra làm các loại: 1) Thể chế nhà nước: là những thể chế được tạo ra, điều hành, quyết định bởi nhà nước, phục vụ lợi ích của nhà nước. Trong đó có thể chế trung ương, thể chế địa phương; 2) Thể chế thị trường: là những thể chế kinh tế vùng do thị trường tạo ra, dẫn dắt điều hành, quyết định theo cơ chế thị trường; như liên kết các ngành hàng, mạng lưới kinh doanh, đầu tư, thương mại...; 3) Thể chế dân sự: là những thể chế liên kết vùng mang tính dân sự, nhằm phục vụ, bảo vệ lợi ích của các tầng lớp khác nhau trong xã hội; ví dụ như các nghiệp đoàn sản xuất cấp vùng, các tổ chức hiệp hội, hợp tác xã cấp vùng được hình thành thông qua liên kết nội vùng.

3.1.1. Đối với thể chế nhà nước về kinh tế vùng

Những quy định pháp lý liên quan đến kinh tế vùng (toàn bộ những quy định pháp lý, các cơ chế, chính sách liên quan đến liên kết và phát triển kinh tế vùng (nội vùng và liên vùng): bộ máy tổ chức chịu trách nhiệm thực hiện các cơ chế, chính sách liên kết và phát triển vùng; các cơ chế đảm bảo việc thực thi khung pháp lý trên (nguồn lực thực thi, các quy định chế tài,...).

Như vậy 3 nhân tố của thể chế vùng có thể được cụ thể theo các vấn đề trên như sau: 1) Khung pháp lý: toàn bộ các luật, văn bản pháp quy có liên quan đến phân định vùng, chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng và những quy định liên quan đến điều phối liên kết phát triển vùng; 2) Bộ máy tổ chức: bao gồm các chủ thể có liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội vùng như các cơ quan trung ương và địa phương, các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và người dân; 3) Cơ chế thực thi: những quy định đảm bảo nguồn lực và các điều kiện thực thi, những quy định khen thưởng, khuyến khích và chế tài trong quá trình thực thi.

“Thể chế kinh tế vùng liên quan chặt chẽ với quá trình phân cấp từ trung ương cho chính quyền địa phương và từ nhà nước cho thị trường.”

Theo Phạm Sỹ Liêm (2014):

3.1.2. Thể chế liên kết hợp tác trong kinh tế vùng

Là những thể chế do các cộng đồng xã hội (doanh nghiệp, hộ gia đình, nhà đầu tư,...) lập ra nhằm mục đích thúc đẩy liên kết trong sản xuất kinh doanh, thúc đẩy hình thành và phát triển hành động tập thể, điều phối hoạt động tập thể trong sản xuất, kinh doanh, bảo vệ quyền lợi về kinh tế. Những thể chế này có ý nghĩa quan trọng, quyết định việc thúc đẩy liên kết vùng trong kinh tế của các chủ thể kinh tế, tạo ra kinh tế vùng với lợi thế so sánh về quy mô, hiệu quả, giảm chi phí, tăng sức cạnh tranh. Xã hội dân sự trong kinh tế, là thể chế giúp cho phát triển thị trường lành mạnh hơn. Những thể chế này bao gồm các nghiệp đoàn, hiệp hội, hội, hợp tác xã... của doanh nghiệp, cộng đồng dân cư, nông dân lập nên. Nhà nước có vai trò rất quan trọng trong định hình khung thể chế cho phát triển tổ chức dân sự trong kinh tế vùng một cách minh bạch, đúng tôn chỉ.

3.2. Vai trò của thể chế kinh tế vùng

Thứ nhất, thể chế phát triển vùng có vai trò hết sức quan trọng trong quyết định, điều phối những nội dung phát triển kinh tế - xã hội vùng; là chủ thể

triển khai khách quan nhất những quyết định, chính sách phát triển vùng của quốc gia, tránh được cục bộ các bộ, ngành và địa phương. Không có thể chế phát triển vùng đủ mạnh, thì không có sự phát triển kinh tế vùng hiệu quả. Thể chế quản trị vùng cần đa dạng, có các hình thức thể chế: nhà nước, phi nhà nước, cộng đồng, thị trường, không nên cứng nhắc một hình thức thể chế phát triển vùng.

Thực tế nếu thiếu thể chế quản trị vùng hiệu quả, sẽ thiếu cơ chế ra quyết định và cơ chế điều phối, cơ chế liên kết cụ thể để thúc đẩy quá trình ra quyết định, điều phối kinh tế vùng; quy chế phối hợp hiện nay chủ yếu mang tính chất theo dõi, nắm tình hình mà chưa làm rõ nội dung, trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị và địa phương trong việc tổ chức thực hiện chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước về phát triển và liên kết kinh tế vùng. Cơ chế hiện nay chưa tạo ra được sự phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương trong việc ra quyết định mang tính tập thể, tuân thủ các nguyên tắc về phát triển kinh tế vùng.

Thứ hai, thể chế kinh tế vùng, kinh tế vùng là bản chất tự thân của nền kinh tế thị trường, dù có hay không sự can thiệp của Nhà nước thì kinh tế vùng vẫn sẽ tồn tại và phát triển dựa trên sự vận hành của thị trường. Nếu Nhà nước có chính sách tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy thì quá trình này sẽ phát triển hiệu quả hơn, chi phí thấp hơn và tạo ra những sản phẩm vùng cạnh tranh có hiệu quả trên thị trường trong nước và quốc tế. Nếu ngược lại, sẽ kìm hãm sự hình thành các cơ cấu kinh tế vùng có hiệu quả, kinh tế vùng sẽ bị kìm hãm, chi phí sẽ tăng cao, phát triển kém bền vững.

Thứ ba, thể chế, chính sách phát triển vùng có tính quyết định và định hình phát triển vùng của quốc gia. Cần có sự thông suốt, điều hành thống nhất từ cấp quốc gia, vùng lãnh thổ, địa phương. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, cần có quy hoạch lãnh thổ quốc gia, làm rõ chiến lược, chức năng kinh tế - xã hội của từng vùng để có chính sách phù hợp với từng vùng.

4. Thực trạng thể chế kinh tế vùng ở nước ta

Ở nước ta, trong quá trình mở cửa kinh tế, nền kinh tế đang trên đà phát triển và hội nhập sâu rộng nhưng thực trạng không gian hành chính, dịch vụ công, chính sách vẫn hạn chế thực thi theo tính, thành phố.

Chúng ta chưa tạo ra một môi trường thể chế cạnh tranh lành mạnh chưa có chính sách đặc thù toàn vùng. Hiện nay vẫn giới hạn ở cấp tỉnh, thành phố

Bảng 1: Cơ cấu đóng góp của các nhân tố vào tăng trưởng của khu vực miền Trung - Tây Nguyên

	% Tăng trưởng GDP	Trong đó có (%)			Tỷ lệ đóng góp vào 1% tăng trưởng		
		Lao động	Vốn	TFP	Lao động	Vốn	TFP
Miền Trung– Tây Nguyên	10,5	2,0	6,0	2,5	18,8	57,1	24,1
Bắc Trung Bộ	9,6	1,8	6,2	1,6	18,7	64,4	17,0
Duyên hải Nam Trung Bộ	1,7	1,6	5,8	3,2	15,1	54,9	30,0
Tây Nguyên	12,1	3,3	5,6	3,2	27,0	46,6	26,4

Nguồn: Tính toán theo số liệu Niên giám Thống kê các tỉnh miền Trung – Tây Nguyên

nên chưa tạo ra sự khác biệt, cạnh tranh cao về thể chế, chính sách cho phát triển kết cấu hạ tầng, nhân lực và thúc đẩy sản xuất kinh doanh, thu hút đầu tư theo vùng.

Số liệu Bảng 1 cho thấy vai trò của vốn đối với tăng trưởng, ở Bắc Trung Bộ vốn chiếm 6,2% trong 9,6% tăng trưởng. Không có vốn thì không có tăng trưởng nên cần hoàn thiện thể chế để thu hút vốn.

- Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ là tổ chức quản trị yếu, do không phải là một cấp quản lý, không ra quyết định hành chính, chỉ được trao chức năng chỉ đạo phối hợp, chỉ đạo thực hiện, đề xuất cơ chế, chính sách, chương trình, giải pháp và theo dõi, đôn đốc mà chưa được trao quyền về nguồn lực tài chính và nhân lực trong việc ra quyết định đối với các vấn đề liên quan tới phát triển vùng, phương thức làm việc trên cơ sở bán thời gian, mang tính kiêm nhiệm và thiếu nguồn tài chính độc lập.

- 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. Do không có quyền quyết định vì vậy, 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 chi phối định hướng lớn đó bằng việc tự phân bổ ngân sách; và tương tự, các bộ cũng có quyền quyết định những định hướng khác với dòng ngân sách do bộ chủ quản tự phân bổ. Như vậy, những định hướng của các ban chỉ đạo vùng ít tác động đến quyết định của các bộ, ngành và địa phương.

- Chưa tạo ra cơ chế, động lực thực sự làm tăng “chất kết dính” giữa các địa phương trong vùng, như việc tạo ra “tài sản chung” để các địa phương cùng khai thác (chẳng hạn: sân bay, cảng biển, bệnh viện, trường học,...). Hiện nay, chưa có cơ chế hình thành “tài sản chung” giữa các địa phương.

- Vai trò của các cơ quan chính phủ đối với vấn đề điều phối phát triển vùng còn mờ nhạt và trách nhiệm không cao, sự bùng nổ các dự án, đặc biệt là các cụm công nghiệp, khu công nghiệp, bến cảng, sân bay, thủy điện,... đều bắt nguồn từ việc các cơ quan chính phủ đồng ý về mặt chủ trương và ra quyết định do thiếu liên kết ngang giữa các bộ, ngành trong tư duy phát triển vùng khi thẩm định, duyệt các dự án đầu tư cấp tỉnh. Bên cạnh đó, khi vẫn còn cơ chế bao cấp, “xin - cho” các dự án đầu tư từ chính phủ thì

Bảng 2: Một số biến động của vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam

Chỉ tiêu	Vùng KTTĐ Bắc Bộ	Vùng KTTĐ miền Trung	Vùng KTTĐ phía Nam	Vùng KTTĐ Đồng bằng sông Cửu Long
Năm 1997	5 tỉnh	4 tỉnh	4 tỉnh	0
Năm 2004	8 tỉnh	5 tỉnh	8 tỉnh	4 tỉnh
Diện tích (%/cả nước)	4,6	8,4	7,3	5,1

Nguồn: Vụ Quản lý quy hoạch – Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016

sẽ không tránh khỏi tình trạng đầu tư tràn lan. Tính vượt trội về lợi thế so sánh vùng kinh tế trọng điểm suy giảm việc mở rộng phạm vi địa lý của các vùng kinh tế trọng điểm thường được xem là thành công, dựa trên kết quả phát triển về quy mô dân số.

Diện tích được mở rộng theo thời gian, mang tính bình quân. Nhưng cũng dẫn đến giảm đi tính chất vượt trội, “đầu tàu” xuất phát từ dấu hiệu mang tính đặc trưng và thể mạnh của các vùng, điều đó làm giảm sự hấp dẫn đối với các nhà đầu tư và kết quả là chức năng trở thành cực tăng trưởng hay khu vực kinh tế năng động lại trở nên xa vời hơn. Bảng 2 cho thấy phần lãnh thổ trọng điểm quá rộng (nhiều vùng và nhiều tỉnh trọng điểm) không phù hợp với một nước nghèo đi lên trong điều kiện hạn hẹp về nguồn vốn, cần thu hẹp lãnh thổ trọng điểm và vùng trọng điểm. Bên cạnh đó, chính sách phát triển các khu đô thị, khu công nghiệp trong vùng KTTĐ đều theo quan điểm mở rộng theo chiều rộng, tức là lấp đầy không gian. Vì thế không gian đô thị hay các khu dân cư tập trung, khu công nghiệp, hệ thống cơ sở hạ tầng phục vụ đều được “trải rộng” và bám theo trục đường giao thông, tạo ra một không gian phân tán manh mún mang nặng tính chất kinh tế mặt đường hay kinh tế vỉa hè, rất khó cho việc mở rộng, nâng cấp hay hiện đại hóa... 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: chưa có những sản phẩm mang tính đột phá, có hàm lượng trí tuệ, có giá trị gia tăng và sức cạnh tranh cao; quá trình phát triển vẫn chủ yếu dựa vào nhân tố phát triển theo chiều rộng, chất lượng và hiệu quả thấp, sức lan tỏa còn thấp.

Bảng 3 cho thấy Nhật Bản dành 9,1% lãnh thổ công nghiệp để tạo ra 52,5% GDP. Một minh họa về tính hiệu quả của đầu tư trọng điểm đáng để chúng ta phải suy nghĩ.

Những quy định pháp lý liên quan đến kinh tế vùng (toàn bộ những quy định pháp lý, các cơ chế,

chính sách liên quan đến liên kết và phát triển kinh tế vùng (nội vùng và liên vùng) bộ máy tổ chức chịu trách nhiệm thực hiện các cơ chế, chính sách liên kết và phát triển vùng; các cơ chế đảm bảo việc thực thi khung pháp lý trên) nguồn lực thực thi, các quy định chế tài còn nhiều hạn chế.

5. Một số giải pháp hoàn thiện thể chế kinh tế vùng

5.1. Xây dựng các mô hình thể chế quản trị kinh tế vùng đa dạng và hợp lý

Sự đa dạng trong điều kiện tự nhiên, trình độ phát triển kinh tế, xã hội ở các vùng miền, nhu cầu liên kết vùng, điều kiện hình thành kinh tế vùng rất khác nhau. Do vậy cần khẳng định, không có mô hình thể chế quản trị kinh tế vùng duy nhất áp dụng cho tất cả các vùng trong cả nước, mà cần có sự đa dạng, mô hình thể chế quản trị được hình thành trên cơ sở lợi ích, các yếu tố liên kết, sự cần thiết từ thực tiễn. Ở các vùng kinh tế thị trường phát triển, thì thể chế nhà nước sẽ đóng vai trò ít hơn ở các vùng khó khăn, vì vai trò thị trường sẽ lớn hơn.

5.1.1. Các thể chế nhà nước

- Có thể nghiên cứu thiết lập tổ chức quản lý vùng (có thể là hội đồng vùng) với một thể chế hoạt động mang tính pháp lý cao, có bộ máy tổ chức rõ ràng, có nguồn tài chính độc lập, có các quyền quyết định quy hoạch và điều phối phát triển vùng cao hơn quyền lực của một tỉnh, thành phố trong vùng. Người đứng đầu tổ chức quản lý cấp vùng sẽ được lãnh đạo các tỉnh trong vùng, đại diện giới doanh nghiệp trong vùng và các bộ, ngành bỏ phiếu bầu trực tiếp; sau đó Thủ tướng Chính phủ sẽ ra quyết định phê chuẩn

- Với đặc thù Việt Nam, cũng có thể hình thành thể chế vùng do Bộ Chính trị ra quyết định thành lập ban chỉ đạo phát triển vùng để chỉ đạo thực hiện các nghị quyết của Đảng, bao gồm các bí thư tỉnh ủy trong vùng, đại diện lãnh đạo các bộ ngành, do một đồng chí ủy viên Bộ Chính trị chỉ đạo; để phục vụ ban chỉ đạo này, có thể có tổ chức phát triển vùng (có thể là hội đồng phát triển vùng) với thành viên

Bảng 3: Phát triển trọng điểm ở một số nước năm 1970

Đơn vị: %

Chỉ tiêu so sánh	Anh	Pháp	Đức	Ý	Nhật Bản
Phần trăm lãnh thổ sản xuất công nghiệp	19,5	19,9	27,4	31,2	9,1
Phần trăm trong GDP	53,0	50,3	50,7	53,0	52,5

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016

bao gồm đại diện lãnh đạo các tỉnh trong vùng, các bộ, ngành, đại diện giới doanh nghiệp và giới khoa học. Cần đưa ra các quy định rõ ràng về các lĩnh vực cần có cơ chế điều phối và do tổ chức quản lý vùng đảm nhiệm, có thể bao gồm: chiến lược phát triển vùng, quy hoạch, xây dựng hệ thống dịch vụ công, thu hút đầu tư, xây dựng cơ sở hạ tầng liên vùng, sử dụng tài nguyên, ứng phó biến đổi khí hậu, sử dụng lao động, phát triển sản phẩm chủ lực của vùng,...

- Có thể các tỉnh trong một vùng liên kết hình thành ban chỉ đạo vùng bao gồm bí thư tỉnh ủy các tỉnh trong vùng, giúp việc ban chỉ đạo có hội đồng điều phối vùng, có ban kỹ thuật bao gồm các chuyên gia, quỹ phát triển vùng. Tất cả các cơ cấu quy chế tổ chức và hoạt động do các tỉnh tự nguyện xây dựng hình thành, nhưng được Đảng và Nhà nước có văn bản công nhận tính pháp lý về: thể chế quản trị điều phối; quyết định tập thể trong chiến lược phát triển vùng, quy hoạch vùng, kêu gọi đầu tư, chính sách địa phương, dịch vụ công... Sự công nhận của Đảng và Nhà nước, làm cơ sở pháp lý để hình thành các quyết định tập thể giữa các tỉnh trong vùng và giữa các tỉnh với các bộ ngành Trung ương và cơ sở pháp lý để triển khai, điều phối.

Sự hình thành các thể chế điều phối kinh tế vùng, sẽ giúp các địa phương giảm bớt đầu mối quản lý, nhân sự từng tỉnh, thành phố trên cơ sở chuyển một phần chức năng lên cấp vùng, do vậy về tổng thể toàn vùng, sẽ giúp giảm nhân sự, biên chế.

5.1.2. Các thể chế phi nhà nước

Có thể hình thành các thể chế quản trị, điều phối thúc đẩy liên kết vùng trên cơ sở hình thành các hoạt động kinh tế liên vùng giữa các tác nhân kinh tế.

Các hiệp hội ngành hàng có thể xây dựng các chuỗi giá trị phát triển vùng, đề nghị Nhà nước công nhận ban điều phối ngành hàng cấp vùng với tổ chức, quy chế hoạt động tự nguyện, cùng có lợi, hợp tác trong: xây dựng chiến lược liên kết, phát triển các chuỗi giá trị; đề xuất quy hoạch vùng nguyên liệu, chế biến, dịch vụ; dịch vụ công và quản lý nguồn nước; phát triển hạ tầng doanh nghiệp; logistics; sản giao dịch; sản xuất giống; xây dựng thương hiệu; tự bảo vệ và tham gia thị trường quốc tế; liên kết phát triển sản phẩm mới, xây dựng kênh phân phối, đầu tư, chứng nhận, quản lý chất lượng sản phẩm. Ví dụ như thể chế điều phối vùng ngành hàng nông - công nghiệp thực phẩm có thể phát triển mạnh ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long, vùng Tây Nguyên, và với một số sản phẩm vùng Trung du miền núi phía Bắc. Các

vùng khác có thể thúc đẩy sự liên kết tiểu vùng như: Nghệ An - Thanh Hóa - Hà Tĩnh phát triển nông - lâm nghiệp công nghệ cao ở tiểu vùng phía Tây giáp đường Hồ chí Minh.

Một phần quyền quyết định và quản lý riêng lẻ của các bộ ngành, các tỉnh sẽ được chia sẻ quyết định tập thể với tổ chức điều phối vùng (bao gồm bộ phận Nhà nước và bộ phận đại diện ngành hàng). Nhà nước cần quyết định tổ chức lại một phần hệ thống dịch vụ công từ riêng lẻ từng tỉnh, thành phố hệ thống dịch vụ công toàn vùng đối với những vấn đề chung, với sự điều phối chung toàn vùng. Mỗi một chuỗi giá trị liên kết vùng, cần có doanh nghiệp đầu tàu chủ đạo, có cơ chế hợp tác giữa doanh nghiệp trong toàn chuỗi được đồng thuận giữa các doanh nghiệp và được Nhà nước thừa nhận, Nhà nước sẽ có chính sách hỗ trợ theo từng chuỗi được thiết lập thông qua sự thống nhất với hội đồng điều phối vùng của ngành hàng về quy hoạch, đầu tư, thuế, chính sách đất đai, tín dụng, hỗ trợ nghiên cứu sáng tạo, xây dựng thương hiệu, tham gia thị trường quốc tế, kiện tụng quốc tế...

5.2. Xây dựng các mô hình thể chế kinh tế vùng cần ưu tiên trong điểm đặt lợi ích quốc gia trên lợi ích địa phương và ngành

Thể chế kinh tế - xã hội vùng (cả Nhà nước và xã hội) cần được đặt ở vị trí quan trọng không thể bỏ qua trong quá trình thực hiện ba đột phá chiến lược của Đảng và Nhà nước, để tạo cho mỗi vùng vốn xã hội trong quá trình tăng trưởng và phát triển từng vùng. Cần định hình các định hướng khác nhau về chiến lược phát triển vùng để có thể chế, cơ chế chính sách phù hợp: i) thể chế kinh tế cần có đột phá ở đặc khu kinh tế, khu kinh tế, vùng kinh tế trọng điểm là những nơi có thể chế chi phí thấp nhất, cạnh tranh được với chi phí thể chế của các nước trong khu vực và trên thế giới, nhằm biến thể chế, chính sách thành lợi thế so sánh, động lực của quá trình phát triển; ii) thể chế phối hợp hài hòa giữa kinh tế - xã hội và môi trường, cần thực hiện ở những nơi ít có lợi thế so sánh về kinh tế, nhưng lại có tính chiến lược về chính trị, xã hội. Ở những vùng này, cần có thể chế đặc thù (phù hợp) để mang tính chất lôi kéo, thúc đẩy sự phát triển bền vững, kết nối có hiệu quả với các vùng kinh tế đầu tàu.

5.3. Phân cấp hợp lý, kết hợp với giải trình, minh bạch

Kinh tế vùng, liên kết vùng chỉ có thể thực hiện được khi có quá trình phân cấp hợp lý giữa Trung

ương và địa phương, giữa Nhà nước và thị trường với từng vùng cụ thể. Để thể chế điều phối vùng hoạt động có hiệu quả, một số nội dung liên quan đến các vấn đề chung toàn vùng, cần phân cấp cho hội đồng vùng quyết định tập thể (kể cả những vấn đề thuộc thẩm quyền của bộ ngành và thẩm quyền của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) như: quyết định chiến lược phát triển; quy hoạch; đầu tư; chính sách hỗ trợ, chương trình phát triển; tổ chức hệ thống dịch vụ công; phát triển hạ tầng. Vai trò Nhà nước và thị trường cũng cần được nghiên cứu để có sự phân cấp theo chiều ngang hợp lý tùy vào điều kiện từng vùng, với các vùng kinh tế trọng điểm thì vai trò kinh tế tư nhân, doanh nghiệp tư nhân sẽ lớn hơn, do vậy Nhà nước cần xã hội hóa, thúc đẩy tư nhân hóa mạnh hơn so với các vùng khó khăn.

Cần nghiên cứu để có cơ chế chia sẻ nguồn thu và nhiệm vụ chi nhằm thúc đẩy sự phối hợp giữa các địa phương trong vùng, hạn chế quan điểm xây dựng cơ sở hạ tầng, dần trở thành việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế các địa phương, chính quyền địa

phương nào cũng mong muốn xây dựng cơ sở hạ tầng ở địa phương mình, đặc biệt là các khu công nghiệp, để tăng nguồn thu cho địa phương và duy trì tăng trưởng của địa phương. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, cùng với cơ chế phân cấp mạnh mẽ như hiện nay đã buộc chính quyền địa phương có trách nhiệm trong việc phát triển cơ sở hạ tầng. Trong khi đó, do chưa có cơ chế chia sẻ nguồn thu và nhiệm vụ chi ở cấp vùng nên đã tạo ra sự cạnh tranh quyết liệt giữa các chính quyền địa phương nhằm thu hút các dự án cơ sở hạ tầng về địa phương mình. Cơ chế chia sẻ nguồn thu và nhiệm vụ chi đã được nhiều nước áp dụng, cần nghiên cứu áp dụng ở nước ta.

Việt Nam được đánh giá là quốc gia có sự phân cấp mạnh trong khu vực châu Á và trên thế giới, song lại yếu về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Do vậy quá trình phân cấp chỉ có thể thành công nếu theo đó là kèm theo sự minh bạch ra quyết định và trách nhiệm giải trình của các cấp.

Tài liệu tham khảo

Hoover, E.M. (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell Inc, Massachusetts, USA.

Phạm Sỹ Liêm (2014), 'Giới thiệu tóm lược nguyên lý kinh tế học và quy hoạch tổng thể vùng', tham luận trình bày tại hội thảo *Thể chế kinh tế vùng*, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngày 15 tháng 9.

Thủ tướng Chính phủ (2010), Quyết định số 60/2010/QĐ-TTg về *Ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước giai đoạn 2011 - 2015*, ban hành ngày 30 tháng 9 năm 2010.

Vụ Quản lý quy hoạch Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), *Tài liệu hội thảo Luật Quốc hội các giải pháp chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu*, Vĩnh Phúc, ngày 08 tháng 4 năm 2016.