

PHÁT TRIỂN VÙNG KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KHÓA CẠNH CHÍNH SÁCH

Trần Thị Thu Hương

Viện Nghiên cứu quản lý Kinh tế Trung ương

Email: ttthuong@mpi.gov.vn

Ngày nhận: 07/9/2018

Ngày nhận bản sửa: 04/10/2018

Ngày duyệt đăng: 05/2/2019

Tóm tắt:

Vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam đã được hình thành và phát triển trong hơn 20 năm qua. Tuy nhiên, quá trình phát triển vùng đang gặp phải một số trở ngại mặc dù những năm gần đây, Chính phủ đã có nhiều nỗ lực ban hành chính sách thúc đẩy vùng này phát triển. Các nguyên nhân khiến cho vùng kinh tế trọng điểm chưa thể đảm đương được sứ mệnh là vùng đầu tàu tăng trưởng kinh tế và tác động lan tỏa đến các vùng khác trong cả nước chủ yếu gồm: lựa chọn phạm vi vùng, chính sách riêng cho các địa phương đầu tàu của vùng, và tổ chức điều phối phát triển vùng kinh tế trọng điểm. Trong bối cảnh sức ép về đổi mới thể chế ngày càng mạnh mẽ và toàn diện, việc tìm kiếm các định hướng giải pháp phù hợp nhằm tháo gỡ các trở ngại cản trở sự phát triển vùng kinh tế trọng điểm là rất cấp bách trong thời gian tới.

Từ khóa: Vùng kinh tế trọng điểm, quy hoạch vùng, chính sách phát triển vùng, tổ chức điều phối phát triển Vùng kinh tế trọng điểm.

Mã JEL: A10.

Development of Key Economic Regions in Vietnam: Real Situations and Some Policy Issues

Abstract:

In Vietnam, the key economic regions have been established and developed over the past 20 years. However, the process of regional development is facing many obstacles in spite of the fact that the government has made many efforts to promulgate regional policy to promote those regions. The reasons why the key economic regions have not been able to fulfil its mission of leading economic growth and spillover effects to other parts of the country are as follows: the selection of provinces listed in the key economic regions, specific regional policy for leading localities, and organization model for coordination in key economic region. In the context of increasing pressure on institutional reform, the search for appropriate solutions to tackle those obstacles to the development of key economic regions is urgently needed in the coming time.

Keywords: Key economic region; regional master plan; regional development policy; organization model for coordination in key economic region.

JEL code: A10.

1. Đặt vấn đề

Ý tưởng hình thành vùng kinh tế trọng điểm (VKTTĐ) đã bắt đầu từ giai đoạn đầu của cuộc đổi mới đất nước ở Việt Nam. Việc thành lập vùng kinh tế trọng điểm bắt đầu từ năm 1997 và đến nay đã có 4 vùng kinh tế trọng điểm. Khởi đầu ý tưởng hình thành vùng kinh tế trọng điểm được hiểu đây là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia gồm một số tỉnh, thành phố hội tụ được các điều kiện và yếu tố phát triển thuận lợi, có tiềm lực kinh tế lớn, giữ vai trò động lực, đầu tàu lôi kéo sự phát triển chung của vùng và cả nước. Tuy nhiên, thực tế hơn 20 năm hình thành và phát triển, vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam vẫn “chưa phát huy được vai trò đầu tàu cho tăng trưởng kinh tế” hay “chưa trở thành xung lực cho phát triển kinh tế vùng”. Vì vậy, từ năm 2015 đến nay, các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách đã đề xuất một số chính sách riêng để thúc đẩy các vùng kinh tế trọng điểm này phát triển. Các chính sách riêng để thúc đẩy phát triển vùng kinh tế trọng điểm xoay quanh ba nội dung chính, đó là: (i) Quy hoạch phát triển vùng kinh tế trọng điểm; (ii) chính sách đặc thù cho các tỉnh, thành phố đầu tàu của vùng kinh tế trọng điểm, và (iii) liên kết giữa các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm. Bài viết này sẽ xem xét một số kết quả đạt được và chưa đạt được trong việc xây dựng và thực thi các chính sách riêng này. Bài viết bắt đầu từ việc đánh giá thực trạng phát triển vùng kinh tế trọng điểm dựa trên khung lý thuyết về phát triển. Phần cuối sẽ trình bày một số định hướng giải pháp thúc đẩy phát triển các vùng này trong thời gian tới.

2. Sơ lược về thực trạng phát triển vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam thời gian qua

2.1. Quá trình hình thành vùng kinh tế trọng điểm

Cuối năm 1997 và đầu năm 1998, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành ba Quyết định số: 747/1997/QĐ-TTg, 1018/1997/QĐ-TTg và 44/1998/QĐ-TTg về phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội 03 vùng kinh tế trọng điểm quốc gia đến năm 2010. Vào thời điểm đó, Việt Nam có 03 vùng kinh tế trọng điểm (gồm: vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và vùng kinh tế trọng điểm phía Nam), trong đó bao gồm 13 tỉnh/thành phố được lựa chọn (bằng 13,7% diện tích tự nhiên của cả nước).

Năm 2004, Thủ tướng đã ban hành 03 Quyết định mới thay thế Quyết định 747, 1018 và 44, và số lượng các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm đã tăng từ 13 lên 20. Sau đó, năm 2007, bằng việc ban hành Quyết định 159/2007/QĐ-TTg về Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với các vùng kinh tế trọng điểm, số lượng địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm đã tăng từ 20 lên 21 (bổ sung thêm tỉnh Tiền Giang thuộc vùng kinh tế trọng điểm phía Nam). Như vậy, tổng diện tích 3 vùng kinh tế trọng điểm đã tăng từ 45.393 km² năm 1998 lên 71.646 km² năm 2004 (bằng 21,6% tổng diện tích tự nhiên của cả nước).

Tiếp đến, năm 2009, vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) được thành lập theo Quyết định 492/2009/QĐ-TTg. Như vậy, từ năm 2009 đến nay, Việt Nam có 4 vùng kinh tế trọng điểm, trong đó có 24 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương với tổng diện tích tự nhiên 88.295 km² (chiếm 26,77%), dân số 47,12 triệu người (chiếm 50,3% cả nước).

2.2. Thực trạng phát triển vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam

2.2.1. Những thành tựu đạt được

Sự phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt

Bảng 1: Dân số và diện tích 4 vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam

Vùng	Diện tích		Dân số (2017)	
	Tổng diện tích (km ²)	%	Tổng dân số (người)	%
1. VKTTĐ Bắc Bộ (7 tỉnh)	15.755	4,76	15.929.700	17,01
2. VKTTĐ miền Trung (5 tỉnh)	27.980	8,45	6.502.800	6,94
3. VKTTĐ phía Nam (7 tỉnh)	28.014	8,46	18.236.400	19,47
4. VKTTĐ ĐBSCL (4 tỉnh)	16.546	5	6.453.400	6,89

Nguồn: Niên giám Thống kê Việt Nam 2017.

Bảng 2: Quy mô và mật độ tập trung kinh tế của các vùng kinh tế trọng điểm

Chỉ tiêu	2004	2009	2010	2014	2015	2016
VKTTĐ Bắc Bộ						
GDP (HH, tỷ VNĐ)	159.111	356.289	373.418	985.162	1.079.611	1.180.274
MĐTTKT (tỷ/km ²)	10,4	22,8	23,9	63,2	69,2	74,9
VKTTĐ Miền Trung						
GDP (HH, tỷ VNĐ)	44.512	105.963	110.072	255.669	270.344	293.929
MĐTTKT (tỷ/km ²)	1,6	3,8	3,93	9,1	9,7	10,5
VKTTĐ Phía Nam						
GDP (HH, tỷ VNĐ)	373.733	771.150	812.317	1.837.720	1.863.346	1.953.223
MĐTTKT (tỷ/km ²)	12,3	25,2	26,5	60,1	60,9	64,0
VKTTĐ ĐBSCL						
GDP (HH, tỷ VNĐ)		121.871	135.788	273.868	259.741	283.481
MĐTTKT (tỷ/km ²)		7,3	8,17	16,5	15,7	17,1
VKTTĐ						
GDP (HH, tỷ VNĐ)	577.356	1.233.402	1.431.295	3.352.419	3.473.042	3.710.907
MĐTTKT (tỷ/km ²)	7,8	16,6	17,77	36,9	38,3	40,9

Nguồn: Tính toán từ số liệu Niên giám Thống kê.

Nam thời gian qua đã tạo ra những kết quả không thể phủ nhận, có tác động tích cực đến quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Các vùng kinh tế trọng điểm đã dần trở thành các trung tâm kinh tế, là đầu mối giao thương trong nước và quốc tế, đã hình thành các ngành công nghiệp lớn, các trung tâm đào tạo, nghiên cứu khoa học tiêu biểu của cả nước.

Các vùng kinh tế trọng điểm cũng là nơi tập trung các doanh nghiệp lớn với số lượng khoảng 358,8 nghìn doanh nghiệp, chiếm 81% số doanh nghiệp trong cả nước (năm 2015). Các vùng kinh tế trọng điểm cũng là nơi tập trung hầu như toàn bộ tiềm lực khoa học công nghệ của đất nước với khoảng 443 cơ sở nghiên cứu khoa học (chiếm tới 96% số cơ sở khoa học của cả nước) và có khoảng 256 cơ sở đào tạo, trong đó có 103 trường đại học (chiếm 58% số trường đại học của cả nước) (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2014). Vùng cũng là nơi tập trung của hầu hết các cơ sở y tế hàng đầu của cả nước với đội ngũ cán bộ y tế có trình độ chuyên môn cao. Tỷ lệ đô thị hóa trong vùng kinh tế trọng điểm cao hơn so với mức trung bình của cả nước, đạt 46,53% năm 2016 (cả nước là 34,5%) và bằng 70,21% dân số đô thị của cả nước.

Tính toán từ số liệu Niên giám thống kê cả nước năm 2015, 2016, 2017 cho thấy, các vùng kinh tế trọng điểm cũng đạt được một số kết quả nhất định trong phát triển kinh tế và xã hội so với mặt bằng chung của cả nước. Những kết quả này thể hiện qua một số chỉ tiêu chính như: (i) tốc độ tăng trưởng kinh

tế: tốc độ tăng trưởng GDP bình quân 04 vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2006-2010 và 2011-2015 lần lượt là 10,98%/năm và 8,68%/năm, trong khi đó mức bình quân cả nước lần lượt là 7,01%/năm và 5,9%/năm; (ii) thu nhập bình quân đầu người: năm 2016, thu nhập bình quân đầu người một tháng (theo giá hiện hành) ở các vùng kinh tế trọng điểm đạt 3.527 nghìn đồng gấp 1,16 lần so với bình quân cả nước; (iii) Tỷ lệ hộ nghèo: năm 2016 tỷ lệ hộ nghèo của vùng kinh tế trọng điểm là 3,1%, trong khi đó cả nước là 5,8%; (iv) thu ngân sách: tổng thu ngân sách các vùng kinh tế trọng điểm năm 2016 đạt 941.709 tỷ đồng chiếm 85,5% tổng thu ngân sách cả nước; (v) giá trị kim ngạch xuất - nhập khẩu: trong giai đoạn 2011-2015, tổng giá trị kim ngạch xuất khẩu tại 4 vùng kinh tế trọng điểm đạt gần 586,2 tỷ USD chiếm hơn 89% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước và kim ngạch nhập khẩu đạt 577,4 tỷ USD chiếm gần 86,7% tổng kim ngạch nhập khẩu của cả nước.

2.2.2. Những hạn chế

Mặc dù đã đạt được một số thành tựu nhất định, tuy vậy sau hơn 20 năm thành lập và phát triển, những kết quả đạt được ở các vùng kinh tế trọng điểm còn thấp xa so với mong đợi. Điều này được phản ánh ở nhiều chỉ tiêu kinh tế quan trọng như: mật độ tập trung kinh tế, hiệu quả tăng trưởng, hiệu quả huy động vốn đầu tư và chuyển đổi cơ cấu....

- Mật độ tập trung kinh tế¹ của các vùng kinh tế trọng điểm còn rất thấp

Mặc dù, mật độ tập trung kinh tế (MĐTTKT) ở các vùng kinh tế trọng điểm có xu hướng tăng qua các năm nhưng so với nhiều nước trên thế giới, chỉ số này ở Việt Nam còn khá thấp, đặc biệt là vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long.

Năm 2016, mật độ tập trung kinh tế của vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ là khoảng 74,9 tỷ đồng/km² (tương đương 3,37 triệu USD/ km²), gấp hơn 7 lần so với vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và hơn 4 lần so với vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long. Kể cả vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ hiện có mức độ tập trung kinh tế cao nhất, tuy vậy, so với một số nước có vùng kinh tế trọng điểm như Mỹ, Anh, Nhật Bản thì đây là con số quá khiêm nhường khi mà ở các nước này có mật độ tập trung kinh tế đạt tới 30 triệu USD/km² (Nguyễn Văn Nam & Ngô Thắng Lợi, 2009).

- Các chỉ tiêu kinh tế - xã hội đạt được ở một số vùng kinh tế trọng điểm còn rất thấp: Trong giai đoạn 2011-2015, nhìn chung nhiều chỉ tiêu kinh tế - xã hội quan trọng của vùng kinh tế trọng điểm chưa đạt được mục tiêu đề ra.

Trong 4 vùng kinh tế trọng điểm, vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long hiện vẫn là vùng nghèo của cả nước, với mức thu nhập bình quân đầu người năm 2016 mới chỉ đạt lần lượt là 2.778 nghìn đồng/

tháng và 2.905 nghìn đồng/tháng (cả nước là: 3.049 nghìn đồng/tháng). Tương tự, trong 4 vùng kinh tế trọng điểm, vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long có năng suất lao động (tính theo giá so sánh) còn thấp hơn so với mức chung của cả nước.

- Tác động lan tỏa của vùng kinh tế trọng điểm với các địa phương và vùng còn hạn chế

Trên thực tế, suốt thời gian qua, ngoại trừ vùng kinh tế trọng điểm phía Nam có Thành phố Hồ Chí Minh đã liên kết nhiều với các tỉnh vùng đồng bằng sông Cửu Long trong việc hỗ trợ các doanh nghiệp sản xuất, phát triển mạng lưới thu mua, tiêu thụ sản phẩm, hình thành chuỗi liên kết, chuỗi giá trị sản phẩm, thì mối liên kết giữa các tỉnh trong vùng kinh tế trọng điểm còn lại với các địa phương ngoài vùng kinh tế trọng điểm chưa đủ mạnh.

3. Thử chế phát triển vùng kinh tế trọng điểm thời gian qua ở Việt Nam

3.1. Quy hoạch phát triển vùng kinh tế trọng điểm

Trong 2 thập kỷ qua, Đảng và Nhà nước luôn khẳng định chủ trương phát triển vùng kinh tế trọng điểm theo hướng “*thúc đẩy phát triển các vùng kinh tế trọng điểm, tạo động lực và tác động lan tỏa đến các vùng khác*”. Chủ trương này đã được cụ thể hóa thành các quan điểm, định hướng phát triển từng vùng kinh tế trọng điểm, được thể hiện trong các

Bảng 3: Các chỉ tiêu kinh tế - xã hội so với kế hoạch của vùng kinh tế trọng điểm

Chỉ tiêu	Vùng kinh tế trọng điểm	Mục tiêu	Thực hiện	Thực hiện/mục tiêu
GDP (%)	- Bắc Bộ	7,5	9,5	Đạt mục tiêu
	- Miền Trung	8	7,85	Không đạt mục tiêu
	- Phía Nam	8,0 - 8,5	7,36	Không đạt mục tiêu
	- ĐBSCL	11	6,43	Không đạt mục tiêu
Cơ cấu KT trong GDP theo ngành: NLTS-CN.XD-DV (%)	- Bắc Bộ	7,7 - 48,3 - 44	6,45 - 45,10 - 48,45	Gần đạt mục tiêu
	- Miền Trung	15 - 44,5 - 40,5	16,88 - 41,12 - 42	Không đạt mục tiêu
	- Phía Nam	4 - 52 - 44	6,53 - 51,26 - 42,21	Không đạt mục tiêu
	- ĐBSCL	23,1 - 33,3 - 43,6	29,86 - 25,39 - 44,75	Không đạt mục tiêu
Đô thị hóa (%)	- Bắc Bộ	40-45	40,78	Đạt mục tiêu
	- Miền Trung	42	38,76	Không đạt mục tiêu
	- Phía Nam	65	55,12	Không đạt mục tiêu
	- ĐBSCL	40,4	35,19	Không đạt mục tiêu
Tỷ lệ hộ nghèo (%)	- Bắc Bộ	2	3,07	Không đạt mục tiêu
	- Miền Trung	2	2,61	Không đạt mục tiêu

Nguồn: Tổng hợp từ các Quy hoạch vùng (QĐ 198 ngày 25/1/2014; QĐ 245 ngày 12/2/2014; QĐ 252 ngày 13/2/2014 và QĐ 1874 ngày 13/10/2014) và tính toán từ số liệu Niên giám Thống kê.

Bảng 4: Năng suất lao động của vùng kinh tế trọng điểm theo giá hiện hành (GDP/lao động đang làm việc)

Chỉ tiêu	2005	2010	2013	2014	2015	2016
VKTTĐ Bắc Bộ (trđ)	21,7	71,2	106,4	115,6	125,9	137,3
VKTTĐ Miền Trung (trđ)	14,5	40,3	63,3	69,4	73,8	79,3
VKTTĐ Phía Nam (trđ)	49,5	105,2	160,9	173,7	173,2	178,0
VKTTĐ ĐBSCL (trđ)		43,8	69,7	77,1	73,7	79,6
Cả nước (trđ)		51,1	80,4	88,3	94,3	84,5

Nguồn: Tính toán từ các số liệu Niên giám thống kê.

bản quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của 04 vùng kinh tế trọng điểm.

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội các vùng kinh tế trọng điểm đã xác định rõ phạm vi từng vùng kinh tế trọng điểm và các mục tiêu, giải pháp chủ yếu nhằm hiện thực hóa các quan điểm và định hướng phát triển vùng kinh tế trọng điểm. Bên cạnh quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội từng vùng kinh tế trọng điểm, Thủ tướng Chính phủ còn ban hành quy hoạch phát triển giao thông vận tải, cảng biển, du lịch, các khu công nghiệp ở Việt Nam... cho từng vùng kinh tế trọng điểm. Ngoài ra, các Bộ, ngành cũng ban hành quy hoạch phát triển ngành cho từng vùng kinh tế trọng điểm. Nhìn chung, 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.

Tuy nhiên, trên thực tế việc thực thi quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm cũng gặp nhiều trở ngại, nhiều dự án có tính đột phá phát triển toàn vùng vẫn trong tình trạng trên “văn bản, giấy tờ” do một số nguyên nhân, đó là: (i) Chất lượng công tác quy hoạch (từ khâu lập quy hoạch đến khâu thẩm định và triển khai thực hiện) chưa đáp ứng nhu cầu, sự vận động của cuộc sống; (ii) Nội dung giải pháp thực hiện quy hoạch chưa cụ thể và khá giống nhau giữa các vùng kinh tế trọng điểm, đặc biệt là các giải pháp liên quan đến: huy động nguồn vốn; cải thiện môi trường sản xuất, kinh doanh; nâng cao năng lực cạnh tranh các ngành, nghề; phát triển nguồn nhân lực; cải cách hành chính; tăng cường hợp tác, liên kết phát triển vùng;... (Chẳng hạn, các quy định về cơ chế, chính sách dưới dạng “*có biện pháp khuyến khích toàn xã hội và các nhà đầu tư...*” (hoặc) *tiếp*

tục đổi mới chính sách ưu đãi, hỗ trợ tài chính...”); (iii) Việc lập quy hoạch vùng dường như vẫn theo quan điểm địa giới hành chính của một tỉnh nên các định hướng phát triển ngành hay cơ sở hạ tầng chưa có sự thống nhất trên toàn vùng, do đó đã dẫn tới tình trạng mở ra quá nhiều khu công nghiệp, khu kinh tế, sân bay, cảng biển... vượt quá khả năng nguồn lực thực có của nền kinh tế; và (iv) do không có ngân sách cũng như cấp quản lý quy hoạch tương ứng nên mặc dù quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm được phê duyệt nhưng việc tổ chức thực hiện, giám sát, kiểm tra gần như bỏ ngõ, chưa rõ chủ thể nào có trách nhiệm thi hành.

Ngoài ra, việc lựa chọn các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm thời gian qua chưa thực sự hợp lý, chưa dựa trên bộ tiêu chí, căn cứ khoa học và rõ ràng. Việc phân vùng kinh tế trọng điểm dường như bị chi phối nặng nề bởi quan điểm mở rộng phạm vi không gian gắn với địa giới hành chính. Việc lựa chọn các địa phương vùng kinh tế trọng điểm trong nhiều trường hợp còn tỏ ra duy ý chí, vì vậy đã có nhiều câu hỏi và tranh cãi về việc tại sao Khánh Hòa (với TP. Nha Trang và cảng Cam Ranh) và Nghệ An (với TP. Vinh và thị xã Cửa Lò) lại không thể thuộc vùng kinh tế trọng điểm miền Trung (Hà Hữu Nga, 2007; CIEM, 2014; Ngô Thắng Lợi & cộng sự, 2014). Việc mở rộng không gian vùng kinh tế trọng điểm đang làm giảm sức hấp dẫn của các vùng này trong con mắt của các nhà đầu tư, làm “yếu đi” khả năng đảm nhận sứ mạng là đầu tàu và là điểm tựa đột phá cho phát triển kinh tế cả nước do một số tỉnh thuộc vùng kinh tế trọng điểm có trình độ phát triển kinh tế còn tương đối thấp. Hiện nay, cả nước mới chỉ có 13 tỉnh, thành phố có tỷ lệ điều tiết và đóng góp cho ngân sách nhà nước; và vẫn còn có 11/24 tỉnh/thành nằm trong vùng kinh tế trọng điểm vẫn

thường xuyên nhận bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương. Một số địa phương được bổ sung vào vùng kinh tế trọng điểm có xuất phát điểm về kinh tế thấp hơn mức trung bình của cả nước. Chẳng hạn, theo số liệu Niên giám thống kê 2005, vùng kinh tế trọng điểm Trung Bộ: GRDP và thu ngân sách tại Bình Định chỉ đạt tương ứng là 67,8% và 29,6% so với mức trung bình của cả nước²; hay vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, GRDP tại Tây Ninh, Bình Phước và Long An chỉ đạt tương ứng là 67,4%, 40,3% và 75,8% so với mức trung bình cả nước; và thu ngân sách của các tỉnh này cũng chỉ đạt lần lượt là 31,5%, 22,9%, và 19,4% so với mức trung bình của cả nước. Bên cạnh đó, việc thường xuyên mở rộng phạm vi vùng kinh tế trọng điểm cũng ảnh hưởng đến mức độ tập trung đầu tư, đặc biệt là đầu tư cơ sở hạ tầng xã hội cho vùng do nguồn lực ngân sách còn rất hạn chế.

Nhìn chung, việc mở rộng quy mô vùng kinh tế trọng điểm không gắn với quan điểm hiệu quả làm cho phạm vi các vùng kinh tế trọng điểm của Việt Nam quá rộng so với vùng động lực tăng trưởng của nhiều nước trên thế giới.

3.2. Các chính sách đặc thù

Bên cạnh nhóm chính sách quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm, hiện nay, một số địa phương có trình độ phát triển kinh tế - xã hội tương đối cao (như: Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh thuộc vùng kinh tế trọng điểm) cũng đã và đang được hưởng một số cơ chế, chính sách đặc thù. Các cơ chế, chính sách này (đặc biệt là cơ chế được huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu chính quyền địa phương (CQĐP) với tổng mức vay nợ cao hơn mức quy định trong Luật ngân sách nhà nước hay được ngân sách trung ương hỗ trợ tối đa vốn đối ứng cho một số dự án ODA của Trung ương đầu tư trên địa bàn) hứa hẹn sẽ giúp các địa phương có điều kiện huy động thêm nguồn lực để giải quyết các vấn đề liên quan tới cơ sở hạ tầng, vấn đề xã hội, cải thiện môi trường đầu tư... từ đó tạo động lực cho các địa phương đầu tư tiếp tục phát triển nhanh và bền vững hơn. Ngoài ra, các vùng kinh tế trọng điểm cũng là nơi tập trung các lãnh thổ đặc biệt như: khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao... và các văn bản pháp lý hiện nay cũng đều hướng tới hoàn thiện môi trường đầu tư, tạo điều kiện thuận lợi để thu hút các nhà đầu tư vào các lãnh thổ đặc biệt này.

Mặc dù vậy, các địa phương đều cho rằng chính sách này vẫn chưa đủ khơi thông, giúp cho các vùng kinh tế trọng điểm thực sự trở thành vai trò đầu tàu phát triển kinh tế. Nguyên nhân là do cơ chế, chính sách cho vùng kinh tế trọng điểm vẫn theo xu hướng vận hành độc lập mà chưa có sự kết nối giữa các chính sách khác nhau để có thể đạt hiệu quả lớn hơn. Bên cạnh đó, từ khi thành lập đến nay, văn bản pháp lý cao nhất liên quan đến phát triển vùng kinh tế trọng điểm mới dừng ở mức Quyết định của Thủ tướng Chính phủ³ và một số văn bản khác là Thông tư của các Bộ, ngành. Tiền đề của xây dựng cơ chế chính sách cho các vùng kinh tế trọng điểm thấp trong khi hoạt động của vùng kinh tế trọng điểm lại liên quan đến nhiều văn bản pháp luật cấp cao hơn (như Hiến pháp, luật,...) và ở nhiều lĩnh vực khác nhau (tổ chức bộ máy, ngân sách, đầu tư, đất đai, xây dựng,...) nên hoạt động phát triển vùng kinh tế trọng điểm còn nhiều hạn chế. Ngoài ra, các chính sách đặc thù áp dụng cho một số tỉnh, thành phố đầu tàu của vùng kinh tế trọng điểm hiện chủ yếu vẫn tập trung vào lĩnh vực tài chính - ngân sách, trong khi đó còn nhiều lĩnh vực khác cũng cần được phân cấp cho các địa phương này để tăng tính tự chủ, phản ứng nhanh của từng địa phương như: bộ máy tổ chức (số lượng, tên gọi, chức năng của các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố), thu nhập của cán bộ công chức, viên chức thuộc tỉnh, thành phố quản lý...

3.3. Cơ chế liên kết giữa các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm

Liên kết xây dựng và triển khai chính sách phát triển ở 4 vùng kinh tế trọng điểm giữa các chủ thể khác nhau trong nền kinh tế đã và đang diễn ra trong nhiều năm qua. Để tạo cơ sở pháp lý ràng buộc sự liên kết giữa Trung ương và địa phương, và giữa các chính quyền địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm với nhau một cách chặt chẽ hơn nữa, từ năm 2015 đến nay, Thủ tướng Chính phủ đã liên tiếp ban hành các quyết định về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm, về việc thành lập Ban chỉ đạo, Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm và về quy chế tổ chức hoạt động và phối hợp Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015 - 2020. Các văn bản này cũng đã xác định phạm vi, đối tượng, nguyên tắc và nội dung liên kết cùng với những điều khoản về tổ chức thực hiện quy chế điều phối, liên kết giữa các Bộ,

ngành và các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm với nhau.

Thực tế, phạm vi liên kết trong xây dựng và thực thi chính sách vùng kinh tế trọng điểm trải khá rộng, bao gồm cả kinh tế, xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh. Nội dung phối hợp cũng ngày càng toàn diện. Tuy vậy, trong giai đoạn 2016 - 2020, một số vùng cũng đã tự xác định giới hạn một số nội dung ưu tiên. Chẳng hạn, vùng kinh tế trọng điểm *đồng bằng sông Cửu Long* tập trung vào 3 lĩnh vực và 4 hoạt động như: quy hoạch, kế hoạch; phát triển sản xuất; đầu tư kết cấu hạ tầng; và thiết lập hệ thống thông tin vùng. Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung tập trung vào 9 nội dung như: huy động đầu tư; phát triển nguồn lực; phát triển một số ngành công nghiệp chế tạo và công nghệ; 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). Hình thức liên kết cũng khá đa dạng, từ hình thức truyền thống như: tham quan, trao đổi kinh nghiệm đến hình thức diễn đàn hợp tác và ký thỏa thuận hợp tác song phương giữa các chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, nhiều hoạt động liên kết kinh tế mang tính lâu dài, chiến lược (phát triển mạng lưới khu công nghiệp, khu kinh tế, mạng lưới giao thông, thu hút vốn đầu tư, đặc biệt là đầu tư FDI,...) vẫn chủ yếu nằm dưới dạng văn bản hợp tác (Biên bản hay Thỏa thuận hợp tác) mà ít được triển khai trên thực tế. Số lượng các Thỏa thuận hợp tác giữa các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm có tăng nhưng các Thỏa thuận này phần lớn ở dưới dạng nguyên tắc chứ chưa được cụ thể hóa thành chương trình/kế hoạch hợp tác. Ví dụ, TP. Hồ Chí Minh đã ký hợp tác phát triển với 35 tỉnh/thành phố trên cả nước nhưng phần lớn các hợp tác về kinh tế mới chỉ được thực hiện ở phạm vi nhỏ lẻ giữa các doanh nghiệp với nhau. Liên kết về kinh tế giữa các chính quyền 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. Các hoạt động phối hợp chính quyền địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm mang tính lâu dài, chiến lược hơn nhưng vẫn chưa được chú trọng và chậm được triển khai.

Liên kết giữa các chính quyền địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm còn nhiều hạn chế xuất phát từ một số nguyên nhân cơ bản, đó là:

(i) Cơ chế phân công nhiệm vụ của bộ máy hành

chính nhà nước dường như không thúc đẩy liên kết, phối hợp giữa các chính quyền địa phương. Cụ thể, theo quy định pháp lý, chính quyền trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước vĩ mô trên các phương diện: kinh tế, xã hội, tài nguyên, môi trường, an ninh, quốc phòng và đối ngoại. Chính quyền cấp tỉnh/thành phố tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ và có cùng những nhiệm vụ tương tự như chính quyền trung ương, trừ nhiệm vụ đối ngoại. Việc giao cho chính quyền địa phương nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong khi đó quy mô trung bình của một đơn vị phân cấp ở Việt Nam lại quá nhỏ (trung bình khoảng 1,53 triệu dân/địa phương). Điều này có thể dẫn tới sự cạnh tranh quyết liệt giữa các chính quyền địa phương thay vì khuyến khích liên kết vùng (Trần Thị Thu Hương, 2018);

(ii) Các quy định về phối hợp còn chung chung, đặc biệt chưa có các quy định về cơ chế chia sẻ lợi ích và trách nhiệm giữa các bên tham gia liên kết. Ngoài ra, việc triển khai hoạt động phối hợp gặp nhiều khó khăn cũng xuất phát từ việc các thỏa thuận hợp tác thường không đi kèm theo các điều kiện thi hành và nguồn lực cho hợp tác cũng còn rất hạn chế;

(iii) Vai trò của Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm (gồm Ban chỉ đạo và Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm) còn rất mờ nhạt. Chức năng, nhiệm vụ của Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm chủ yếu chỉ giới hạn trong việc đề xuất cơ chế, chính sách vùng, theo dõi, đôn đốc quá trình thực hiện quy hoạch. Chức năng này chưa đủ mạnh để tạo thẩm quyền cho Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm thực hiện sứ mệnh điều phối liên kết vùng vì trong quá trình theo dõi, đôn đốc thực hiện quy hoạch, nếu các địa phương trong vùng không tuân thủ theo đúng quy hoạch thì Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm không có thẩm quyền để buộc các địa phương phải dừng thực thi (Trần Thị Thu Hương & cộng sự, 2016). Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm không được giao nhiệm vụ liên quan tới phân bổ tài chính hay phê duyệt quy hoạch/kế hoạch của các địa phương thành viên nên dù bộ máy vùng có đưa ra định hướng phát triển chung của vùng nhưng việc quyết định đầu tư như thế nào, đầu tư vào đâu thì chủ yếu là các Bộ và địa phương thành viên quyết định.

4. Một số định hướng giải pháp cần nghiên cứu

đề thúc đẩy phát triển vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam thời gian tới

Việc phát triển các vùng kinh tế trọng điểm là một chủ trương đúng đắn của Đảng, Chính phủ và trên thực tế, các vùng này bước đầu đã đạt được những kết quả khả quan. Tuy nhiên, thời gian qua, các vùng kinh tế trọng điểm vẫn chưa phát triển theo đúng tiềm năng và hoàn thành tốt sứ mệnh của mình. Vì vậy, thời gian tới, rất cần có một vài điều chỉnh chính sách:

Cần xem xét điều chỉnh, thu hẹp phạm vi vùng kinh tế trọng điểm

Tùy theo từng giai đoạn phát triển nhất định mà việc phân quy mô và số lượng vùng kinh tế trọng điểm có sự thay đổi. Tuy vậy, trong thời gian tới, việc lựa chọn các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm cần dựa trên một số tiêu chí cơ bản để đảm bảo vùng này phải hội tụ đầy đủ các điều kiện về tiềm lực phát triển kinh tế thực sự và điều kiện hấp dẫn các nhà đầu tư đến đầu tư sản xuất, kinh doanh.

Các tiêu chí để đảm bảo một địa phương có quy tụ hoạt động kinh tế cao, gồm: (i) tỷ trọng GRDP lớn trong tổng GDP của quốc gia (GRDP chung, GRDP ngành công nghiệp và GRDP ngành dịch vụ); (ii) số lượng doanh nghiệp lớn; (iii) thu nhập bình quân/người lớn; và (iv) tạo nguồn thu ngân sách lớn (để chứng tỏ địa phương không chỉ tự đảm bảo nguồn tài chính cho mình mà còn có khả năng hỗ trợ các địa phương khác).

Tiêu chí đảm bảo một địa phương có sức hấp dẫn nhà đầu tư, gồm: (i) cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ (đặc biệt là hệ thống giao thông, giáo dục - đào tạo và y tế); (ii) nguồn nhân lực (tỷ lệ lao động qua đào tạo và tỷ lệ dân số với trình độ giáo dục từ cao đẳng trở lên) và (iii) môi trường đầu tư thuận lợi (PCI cao). Ngoài ra, vùng kinh tế trọng điểm không nhất thiết “bao gồm các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương liền kề” như được đề cập trong Luật Quy hoạch năm 2018.

Cần xây dựng chính sách thu hút đầu tư hấp dẫn, có tính cạnh tranh quốc tế

Xây dựng chính sách thu hút đầu tư hấp dẫn, có tính cạnh tranh quốc tế với những nội dung quan trọng là: (i) dành ưu đãi đầu tư vượt trội so với các mô hình khu công nghiệp, khu kinh tế (đang được áp dụng), trong đó, xây dựng chế độ ưu đãi đầu tư đặc

biệt cho các nhà đầu tư chiến lược; (ii) khuyến khích các quỹ đầu tư, ngân hàng nước ngoài cung cấp tín dụng cho các dự án đầu tư trong vùng kinh tế trọng điểm; (iii) Chính phủ có giải pháp huy động, sử dụng các nguồn vốn khác để hỗ trợ đầu tư xây dựng một số công trình hạ tầng quan trọng trong vùng kinh tế trọng điểm để đảm bảo việc đầu tư xây dựng không bị kéo dài và đưa vào sử dụng kịp thời.

Cần tiếp tục kiện toàn Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm theo hướng trao đủ thực quyền ra quyết định phát triển vùng, đặc biệt là Hội đồng vùng

Tổ chức điều phối này cần thực hiện vai trò thúc đẩy năng lực cạnh tranh vùng. Chức năng điều phối các hoạt động phát triển giữa các địa phương chỉ nên coi như là một trong những công cụ hữu hiệu để hoàn thành tốt vai trò của mình. Tổ chức điều phối này cần được trao thêm thực quyền không chỉ chức năng, nhiệm vụ mà còn phải được đảm bảo nguồn tài chính để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao. Vì vậy, cần phải hình thành quỹ phát triển vùng. Quỹ được hình thành từ các nguồn như: đóng góp từ ngân sách trung ương, đóng góp từ ngân sách của các địa phương, đóng góp của các doanh nghiệp trên địa bàn, tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước,... Đối với nguồn ngân sách nhà nước, thực chất việc hình thành quỹ phát triển vùng không phải là bổ trí thêm nguồn lực mà là điều chỉnh, phân bổ lại từ nguồn lực phân bổ cho các địa phương (điều chuyển nguồn để đầu tư tập trung, có hiệu quả hơn). Quỹ này sẽ được sử dụng chủ yếu để đầu tư trực tiếp vào các hạng mục hạ tầng cơ sở có tác động chung đến sự phát triển của vùng và tài trợ cho các dự án nghiên cứu khoa học phục vụ sản xuất, kinh doanh chung của toàn vùng. Về nguyên tắc, các vùng kinh tế trọng điểm thực hiện cơ chế cạnh tranh để có thể tiếp cận nguồn tài chính từ quỹ phát triển vùng.

Hội đồng vùng cần được giao chức năng: (i) Xây dựng kế hoạch và lập kế hoạch hành động thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội vùng; (ii) Lựa chọn các đề xuất liên kết và đề đạt các chương trình, dự án đầu tư có tính chất liên tỉnh trong vùng (trình Ban chỉ đạo điều phối liên kết vùng ở cấp Trung ương); (iii) Phê duyệt quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương; (iv) Theo dõi quá trình thực hiện liên kết chính quyền địa phương trong vùng, quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch, phát hiện

các vấn đề nảy sinh và giải quyết các vấn đề đó hoặc đề xuất/báo cáo kịp thời những vướng mắc gửi Văn phòng Ban chỉ đạo; (v) Đề xuất các chính sách có liên quan tới phát triển kinh tế xã hội vùng; (vi) Huy động nguồn lực phục vụ phát triển nội vùng; (vii) Xây dựng mạng lưới chia sẻ thông tin, dữ liệu. Hội

đồng vùng không phải là một cấp hành chính mà chỉ là một tổ chức được Chính phủ và các địa phương trong vùng ủy quyền thực hiện một số chức năng, nhiệm vụ có liên quan đến liên kết phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ và các địa phương trong vùng.

Ghi chú:

1. Đây là chỉ số phản ánh quy mô, hiệu quả hoạt động kinh tế của vùng đó và được đo lường bằng giá trị GDP/km².
2. Trong khi đó Khánh Hòa là địa phương có xuất phát điểm cao hơn Bình Định (GDP và thu ngân sách đạt tương ứng 88,2% và 40% so với mức trung bình của cả nước) nhưng lại không được chọn vào Vùng kinh tế trọng điểm Trung Bộ.
3. Ngoại trừ một số thành phố lớn (như: Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Hải Phòng) đang được áp cơ chế, chính sách đặc thù dưới dạng Nghị định của Chính phủ và Nghị quyết của Quốc hội.

Tài liệu tham khảo:

- 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*, Tài liệu lưu hành nội bộ phục vụ cho xây dựng Quy chế thí điểm liên kết vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2016 - 2020.
- Hà Hữu Nga (2007), 'Nghiên cứu cơ sở lý thuyết cho việc xác định các ưu tiên trong phát triển bền vững vùng kinh tế', Đề tài cấp Bộ, Viện Phát triển bền vững vùng Bắc Bộ, Viện Khoa học xã hội Việt Nam.
- Ngô Thắng Lợi, Trần Thị Hạnh, Vũ Cương, Trần Văn Thành (2014), *Phối hợp liên tỉnh trong phát triển vùng ở Việt Nam*, Báo cáo do tổ chức JICA tài trợ.
- Nguyễn Văn Nam & Ngô Thắng Lợi (2009), 'Quan điểm chiến lược phát triển vùng kinh tế trọng điểm Việt Nam đến năm 2020', *Tap chí Kinh tế và Phát triển*, 146, 18-23.
- Trần Thị Thu Hương (2018), 'Nghiên cứu nhân tố liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam: trường hợp vùng đồng bằng sông Cửu Long', Luận án tiến sỹ, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương.
- Trần Thị Thu Hương, Lê Viết Thái, Nguyễn Minh Ngọc, Đỗ Thi Lê Mai & Nguyễn Lan Oanh (2016), 'Mô hình bộ máy tổ chức liên kết vùng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý đối với Việt Nam', Đề tài cấp Bộ.
- Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương [CIEM] (2014), 'Đề án chính sách phát triển vùng', Hà Nội.