

Vùng kinh tế trọng điểm Vai trò “đầu tàu” và những vấn đề đặt ra

THS. NGÔ VĂN PHONG

Đẩy mạnh quá trình liên kết vùng là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta trong 15 năm qua, nhằm phát huy tiềm năng, thế mạnh của từng tỉnh và tránh việc đầu tư phát triển trùng lặp dẫn đến cạnh tranh và triệt tiêu lẫn nhau. Tuy nhiên, đến nay, liên kết vùng vẫn còn khá lỏng lẻo, chưa tạo được những bước chuyển rõ nét để khẳng định những ưu thế cạnh tranh khác biệt của mỗi vùng.

Vùng kinh tế trọng điểm - đầu tàu kinh tế của cả nước

Đến nay, cả nước có 6 vùng lớn và 4 vùng kinh tế trọng điểm (vùng KTTĐ) là: Vùng Trung du và miền núi Bắc Bộ (gồm Tây Bắc và Đông Bắc); vùng Đồng bằng sông Hồng (trong đó có vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ); vùng miền Trung (trong đó có vùng KTTĐ miền Trung); vùng Tây Nguyên; vùng Đông Nam Bộ (trong đó có vùng KTTĐ phía Nam); vùng Đồng bằng sông Cửu Long (trong đó có vùng KTTĐ khu vực Đồng bằng sông Cửu Long).

Theo PGS.TS. Ngô Doãn Vịnh, vùng KTTĐ là: “một bộ phận của lãnh thổ 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 lôi kéo sự phát triển chung của cả nước”. TS. Lê Văn Nắp, Viện Chiến lược Phát triển nhấn mạnh thêm, “đóng vai trò là một vùng lãnh thổ, vùng KTTĐ của quốc gia là một phạm trù lịch sử, có thể thay đổi theo thời gian. Số lượng và phạm vi lãnh thổ của mỗi vùng kinh tế trọng điểm sẽ thay đổi theo yêu cầu của chiến lược phát triển kinh tế- xã hội của đất nước”.

Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 2001 - 2010 đã xác định, mục đích của việc hình thành vùng KTTĐ là “để các vùng kinh tế trọng điểm có nhịp độ tăng trưởng cao hơn mức bình quân chung, đóng góp lớn vào tăng trưởng của cả nước” và tiếp tục “lôi kéo, hỗ trợ các vùng khác cùng phát triển” (Văn kiện Đại hội Đảng CSVN lần thứ IX). Tiếp đến, Chiến lược Phát triển kinh tế, xã hội 2011- 2020 nhấn mạnh thêm: “Rà soát, điều chỉnh, bổ sung quy hoạch và có cơ chế, chính sách phù hợp để các vùng trong cả nước cùng phát triển, phát huy lợi thế của từng vùng, tạo sự liên kết giữa các vùng. Thúc đẩy phát triển các vùng kinh

tế trọng điểm, tạo động lực và tác động lan tỏa đến các vùng khác; đồng thời, tạo điều kiện phát triển nhanh hơn các khu vực còn nhiều khó khăn, đặc biệt là các vùng biên giới, hải đảo, Tây Nam, Tây Nguyên, Tây Bắc và phía Tây các tỉnh miền Trung. Lựa chọn một số địa bàn có lợi thế vượt trội, nhất là ở ven biển để xây dựng một số khu kinh tế làm đầu tàu phát triển”.

Những thành tựu bước đầu của các vùng KTTĐ

Thứ nhất, tốc độ tăng trưởng GDP bình quân cao hơn mức chung của cả nước. Ngày 13/8/2004, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các Quyết định số 145, 146, 148/2004/QĐ-TTg về phương hướng chủ yếu phát triển kinh tế- xã hội vùng kinh tế trọng điểm đến năm 2010 và tầm nhìn năm 2020. Nhờ đó, các vùng KTTĐ đã có hướng đi rõ ràng.

Bốn vùng KTTĐ có tổng diện tích tự nhiên 90.770km², chiếm 27,42% diện tích cả nước, dân số đến năm 2010 có 44,569 triệu người, bằng 51,27% dân số cả nước. Giai đoạn 2006 - 2010, trong điều kiện khó khăn do tác động của khủng hoảng tài chính thế giới, tình hình trong nước gặp nhiều khó khăn nhưng các địa phương trong vùng KTTĐ vẫn đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế 10,98% (cả nước 7%); cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực (công nghiệp - xây dựng 46,8%, dịch vụ 41% và nông, lâm nghiệp, thủy sản 12,2%); thu nhập bình quân đầu người năm 2010 đạt 34,6 triệu đồng (gấp 1,36 lần so bình quân cả nước); tổng thu ngân sách nhà nước của các vùng KTTĐ chiếm 88,7% và tổng kim ngạch xuất khẩu chiếm 89,89% của cả nước; kết cấu hạ tầng về kinh tế, xã hội và mạng lưới kết cấu hạ tầng liên vùng được đầu tư mạnh trong các năm qua, đáp ứng cơ bản yêu cầu về phát triển và hội nhập quốc tế.

Thứ hai, đã thành lập Ban chỉ đạo điều phối và đồng thời ban hành Quy chế điều phối. Ngày 18/2/2004, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg [4], về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các Vùng KTTĐ và đến ngày 10/10/2007, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định số 159/2007/QĐ-TTg, ban hành “Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với các vùng kinh tế trọng điểm”. Theo đó, nước ta đã có một bộ máy thống nhất từ trung ương đến địa phương để quản lý, điều hành liên kết vùng như sau: Trưởng ban (do một Phó Thủ tướng Chính phủ, chỉ đạo và điều hành chung); Phó Trưởng ban thường trực (Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư); Các thành viên Ban Chỉ đạo là Thứ trưởng hoặc tương đương của các Bộ và cơ quan ngang Bộ; Văn phòng Ban Chỉ đạo (bao gồm Chánh Văn phòng, 1 Phó Chánh Văn phòng và một số cán bộ chuyên trách theo dõi các vùng KTTĐ thuộc biên chế Viện Chiến lược phát triển - Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Văn phòng Ban Chỉ đạo đặt tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tổ Điều phối của các Bộ, ngành và địa phương trong vùng KTTĐ.

Nhờ đó, công tác điều phối giữa các vùng KTTĐ đã có nhiều tiến bộ; sự phối hợp giữa các Bộ, ngành và các địa phương trong việc tham gia xử lý những vấn đề có tính liên kết vùng như đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng, nhất là các dự án giao thông, xử lý ô nhiễm môi trường, xây dựng cơ chế chính sách... đã đạt được một số kết quả nhất định, tạo điều kiện cho các địa phương trong vùng phát triển.

Thứ ba, đã tạo chuyển biến trong hoạt động quy hoạch và chỉ đạo của các Bộ, ngành. Đáng chú ý nhất là Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tham mưu Chính phủ, thành lập Ban điều chỉ đạo vùng. Quyết định thành lập gồm cán bộ nhiều Bộ, ngành. Ngoài ra, các Bộ/ngành đã tính tới quy hoạch theo vùng, liên vùng trong quá trình xây dựng quy hoạch của ngành mình. Ví dụ, Bộ Công Thương có Quyết định số 1092/QĐ-BCT ngày 12/3/2012 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển công nghiệp vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Quyết định số 29/2007/QĐ-BCN của Bộ Công nghiệp (nay là Bộ Công Thương) ngày 11/7/2007 Phê duyệt Quy hoạch phát triển công nghiệp Vùng KTTĐ miền Trung đến năm 2015, có xét đến năm 2020; Bộ Bưu chính viễn thông (nay là Bộ Thông tin và Truyền thông) có Quyết định số 14/2007/QĐ – BBCVT về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển công nghệ thông tin và truyền thông Vùng KTTĐ phía Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020... Đó là những chuyển biến quan trọng từ chủ trương đến hành động và là “bà đỡ” quan trọng hỗ trợ các địa phương trong liên kết, quy hoạch và phát triển vùng KTTĐ.

Bộc lộ những hạn chế

Thứ nhất, công tác điều phối Vùng KTTĐ chưa được quan tâm đúng mức. Thông báo số 147 /TB-VPC, ngày 13/4/2012 về Kết luận của Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải tại Hội nghị tổng kết công tác xây dựng và phát triển các Vùng KTTĐ giai đoạn 2006 - 2010 và định hướng phát triển giai đoạn 2011 – 2015 nêu rõ: “Công tác điều phối của các Bộ, ngành và các địa phương chưa được quan tâm đúng mức nên dẫn đến kết quả hoạt động điều phối còn nhiều hạn chế, thiếu chủ động, chưa phát huy tốt chức năng, nhiệm vụ của công tác điều phối; sự phân công, hợp tác liên kết giữa các địa phương trong Vùng KTTĐ chưa hợp lý, vẫn để tình trạng đầu tư trùng lặp, chồng chéo”. Hiện nay, Ban Chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ chủ yếu là kiêm nhiệm, chủ yếu làm công tác thu thập thông tin rồi báo cáo lên Chính phủ theo định kỳ. Do đó đã làm giảm tính chủ động của các địa phương. Nguyên nhân sâu xa hơn của tình trạng này nằm chính trong cơ chế liên kết vùng.

Thứ hai, từ liên kết lỏng lẻo đã dẫn tới phá vỡ quy hoạch. TS. Nguyễn Đức Tuấn trong cuốn Địa lý kinh tế học, NXB Thống kê (2004) cho rằng, một tỉnh không thể nằm trong hai vùng nhưng trên thực tế, ông Trần Hữu Hiệp, Phó Chánh Văn phòng Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ, Ủy viên Ban chỉ đạo Diễn đàn Hợp tác kinh tế Đồng bằng sông Cửu Long đã chỉ ra hai tỉnh Long An và Tiền Giang vừa nằm trong vùng KTTĐ Đồng bằng sông Cửu Long vừa nằm trong vùng KTTĐ phía Nam. Điều đó cho thấy, mặc dù có nhiều sự bổ sung và điều chỉnh nhưng vẫn xảy ra tình trạng trùng lặp về địa bàn. Từ đó, ông Trần Hữu Hiệp khẳng định: “Cách phân vùng kinh tế ở nước ta thời gian qua cũng như hiện nay chưa thống nhất, chủ yếu phục vụ yêu cầu chỉ đạo, định hướng chính sách và có ý nghĩa thống kê”.

Tác giả Trần Hữu Hiệp cũng đã đề cập tới tính tự phát của các tỉnh đang cố bứt ra khỏi quy hoạch chung, cố gắng để được cho là có “cơ cấu đẹp”: tăng công nghiệp, dịch vụ, giảm nông- lâm- ngư nghiệp. Từ đó, các tỉnh thành đều có xu hướng “chạy đua” xây dựng khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, trung tâm giống... Các tỉnh thường quan tâm đến hai vấn đề: một là, tranh thủ các nguồn lực (chủ yếu là phân bổ vốn đầu tư ngân sách từ Trung ương theo cơ chế “xin- cho”); hai là, làm thế nào để tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư bằng cơ chế chính sách của địa phương. Thứ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Đặng Huy Đông nhận định, với cơ chế hiện tại, vì lợi ích cục bộ của tỉnh, vì tư duy nhiệm kỳ, cộng thêm “bệnh” thành tích... sẽ không tránh khỏi chuyện các địa phương cạnh tranh lẫn nhau, thậm chí không cần thận sẽ dẫn tới triệt tiêu lẫn nhau. TS. Trần Du Lịch - Viện trưởng Viện Kinh tế TP. Hồ Chí Minh cũng lưu ý rằng: Các Nghị quyết và chủ trương để phát triển vùng KTTĐ

phía Nam chậm được triển khai, gặp khó khăn do bị chia cắt theo địa giới hành chính nên chưa phát huy hết lợi thế của vùng như một không gian kinh tế thống nhất. Những năm qua, mục tiêu và định hướng phát triển của các tỉnh trong vùng tương tự nhau, chưa thấy rõ sự phân công theo chức năng và lợi thế so sánh của từng địa phương. Cụ thể là đã xuất hiện sự cạnh tranh bằng cách “khuyến mãi chính mình” như tỉnh này “đổi đất lấy hạ tầng”, tỉnh kia “trải thảm đỏ đón các nhà đầu tư”... Trong cạnh tranh, tất nhiên có mặt tích cực nhưng cũng không ít tiêu cực mà sự “lạm phát” các khu công nghiệp trong cả nước là một ví dụ.

Thứ ba, các vùng KTTĐ chưa có sản phẩm riêng đặc trưng của vùng, chưa tính tới yếu tố hội nhập trong khi Việt Nam đang tích cực chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt là kết nối với ASEAN và Trung Quốc khi các tuyến hành lang kinh tế Côn Minh- Lào Cai- Hà Nội- Hải Phòng- Hạ Long; hành lang kinh tế Nam Ninh- Lạng Sơn- Hà Nội- Hải Phòng hay hợp tác tiểu vùng sông Mê Kông đang được triển khai. Chắc chắn, việc liên kết với các nước láng giềng và khu vực ASEAN sẽ có tác động không nhỏ tới liên kết nội vùng và liên vùng ở Việt Nam. Vì vậy, hơn lúc nào hết, các vùng liên kết phải đặt trong bối cảnh hội nhập, phải xác định được tính cạnh tranh quốc tế để xây dựng và phát huy lợi thế cạnh tranh của mỗi vùng nói riêng, của liên vùng nói chung, góp phần làm tăng tính cạnh tranh của quốc gia trong khu vực và quốc tế.

Kết luận và khuyến nghị

Qua 15 năm triển khai phân vùng và hợp tác liên vùng, Chính phủ đã nhiều lần điều chỉnh dựa trên nghiên cứu của Viện Nghiên cứu Phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Điều đó cho thấy, việc phân vùng và liên kết vùng là một quá trình động và có thể sẽ có những điều chỉnh trong tương lai. Vì vậy, cần thiết có nhiều nghiên cứu đa dạng hơn nữa về mô hình liên kết vùng để Chính phủ lựa chọn cho phù hợp với thực tiễn. Tuy nhiên, trước khi áp dụng trên phạm vi cả nước, cần áp dụng thí điểm thành công ở một vùng. Sau đó cần đánh giá những điểm mạnh, điểm yếu để có những điều chỉnh cần thiết trước khi áp dụng trên toàn quốc. Ngoài ra, khi xây dựng liên kết vùng cần tính tới các yếu tố sau:

Thứ nhất, liên kết vùng cần phát huy được tính chủ động của địa phương cũng như xác định rõ lợi ích của người dân. Đây là yếu tố chính tạo nên sự thành công trong liên kết. Do đó, Chính phủ nên khuyến khích mô hình từ dưới lên (bottom- up) để phát huy tính chủ động của địa phương.

Thứ hai, cần tính tới sự tác động của hội nhập kinh tế quốc tế trong liên kết vùng, nhất là hội nhập tiểu vùng sông Mê Kông và kết nối với Trung Quốc trong dòng chảy hội nhập ASEAN – Trung Quốc.

Thứ ba, từ yếu tố hội nhập kinh tế quốc tế, cần tính tới sự khác biệt và sức cạnh tranh quốc tế của mỗi vùng. Ở cấp độ nhỏ hơn, cần xác định những mặt hàng mũi nhọn của mỗi vùng để ưu tiên đầu tư, tăng cạnh tranh trên thị trường quốc tế.

Thứ tư, cần có sự phối hợp của các địa phương trong vùng trong việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài, vốn ODA và phối hợp trong công tác xúc tiến thương mại. Làm được điều này sẽ tiết kiệm được ngân sách cho địa phương và bảo đảm các hoạt động xúc tiến thương mại, đầu tư và du lịch của vùng có quy mô lớn hơn, thu hút sự quan tâm mạnh mẽ hơn của các tổ chức, doanh nghiệp trong nước và quốc tế, phát huy sức mạnh tổng thể của liên kết kinh tế.

Thứ năm, đối với những vùng có thế mạnh về du lịch, cần có sự phối hợp các hoạt động thu hút khách du lịch để tạo tour liên hoàn. Ví dụ, vùng Tây Bắc đã có sự phối hợp của ba tỉnh Lào Cai, Yên Bái và Phú Thọ trong việc quảng bá và tổ chức các hoạt động thu hút khách du lịch.

Tài liệu tham khảo

1. TS, Lê Văn Nắp và cộng sự, *Nghiên cứu cơ sở khoa học xây dựng cơ chế phối hợp giữa các tỉnh, thành phố trong vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ*, Viện Chiến lược Phát triển, Hà Nội, 2009.
2. TS, Lê Văn Nắp và cộng sự, *Ứng dụng mô hình liên kết vùng nghiên cứu mối quan hệ phát triển vùng kinh tế trọng điểm với các vùng lân cận trọng chiến lược phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế Việt Nam*, 2009.
3. Lê Thế Giới, *Xây dựng mô hình hợp tác và liên kết vùng kinh tế trọng điểm miền Trung*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ, Đại học Đà Nẵng, Số 2(25), 2008.
4. Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg ngày 18/2/2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm.
5. Quyết định ban hành Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với các vùng kinh tế trọng điểm, số 159/2007/QĐ-TTg, ngày 10/10/2007.
6. Ban Chỉ đạo ĐPPT các vùng KTTĐ, Báo cáo của Ban chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ các năm 2005-2008, Hà Nội, 2008.
7. TS. Đinh Sơn Hùng và cộng sự, *Chuyên đề “Cơ chế liên kết kinh tế giữa Vùng Đồng bằng sông Cửu Long và TP. Hồ Chí Minh: Thực trạng và Giải pháp”*, Viện Nghiên cứu và Phát triển (Ủy ban Nhân dân TP. Hồ Chí Minh).
8. TS. Nguyễn Đức Tuấn, *Địa lý kinh tế học*, NXB Thống kê, 2004- GS.TS Nguyễn Việt Thịnh và PGS.TS Đỗ Thị Minh Đức, *Phân kiểu kinh tế - xã hội cấp tỉnh và cấp huyện Việt Nam*, NXB Từ điển Bách khoa, 2005.
9. Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2001 – 2020
10. Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011 – 2020
11. Thông báo số Số: 147 /TB-VPCP, ngày 13 tháng 4 năm 2012 của Văn phòng Chính phủ về kết luận của Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải tại Hội nghị tổng kết công tác xây dựng và phát triển các Vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2006 - 2010 và định hướng phát triển giai đoạn 2011 - 2015.
12. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế TW, Báo cáo khảo sát liên kết giữa các địa phương trong phát triển vùng tại Cộng hòa Liên bang Đức, Hà Nội, tháng 10 năm 2011.