

Chính sách phát triển vùng ở Việt Nam

Nguyễn Danh Sơn¹

¹ Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
Email: danhson@gmail.com

Nhận ngày 3 tháng 7 năm 2017. Chấp nhận đăng ngày 30 tháng 7 năm 2017.

Tóm tắt: Vùng là một thực thể được quy hoạch phát triển với tầm nhìn dài hạn ở Việt Nam. Nhà nước có chính sách phát triển vùng, trong đó có quy hoạch phát triển vùng. Trong những năm qua, việc tổ chức thực hiện quy hoạch vùng đã đóng góp tích cực vào sự tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội, an ninh của vùng và quốc gia. Tuy vậy, bên cạnh đó, cũng có không ít vấn đề đặt ra cho chính sách phát triển vùng, như có quá nhiều vùng quy hoạch, chồng lấn giữa các vùng kinh tế, vùng kinh tế trọng điểm, thiếu sự liên kết vùng. Quan điểm cơ bản trong đổi mới, hoàn thiện chính sách phát triển vùng là liên kết phát triển trên cơ sở đảm bảo lợi ích trong phát triển vùng.

Từ khóa: Quy hoạch vùng, chính sách phát triển vùng, liên kết phát triển, Việt Nam.

Phân loại ngành: Kinh tế học

Abstract: The region is an entity, the development of which is planned with a long-term vision, in Vietnam. The State has a policy for regional development, including regional development planning. Over the past years, the implementation of regional planning has contributed positively to regional and national socio-economic development and security. However, there are also several issues posed for the regional development policy, e.g. there are too many areas of planning, the overlaps among economic regions and key economic areas, or the lack of regional connectivity. The fundamental view in renovating and completing the policy is the linkage for development based on ensuring the interests in regional development.

Keywords: Regional planning, regional development policy, linkage for development, Vietnam.

Subject classification: Economics

1. Mở đầu

Ở Việt Nam, vùng được xác định là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia có các hoạt động kinh tế - xã hội tương đối độc lập,

thực hiện sự phân công lao động xã hội của cả nước. Về phương diện pháp lý, vùng không phải là đơn vị quản lý hành chính nhà nước, nhưng trên thực tế lại là đơn vị lãnh thổ phục vụ hoạch định chiến lược và

quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo lãnh thổ, cũng như để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng và liên kết phát triển các đơn vị hành chính trong và ngoài vùng. Đã có nhiều chính sách phát triển vùng được ban hành và tổ chức thực hiện. Văn bản chính sách cao nhất hiện hành về phát triển vùng là Nghị định của Chính phủ số 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và Nghị định số 04/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, trong đó xác định có 2 loại vùng là vùng kinh tế - xã hội và vùng kinh tế trọng điểm. Bài viết này phân tích chính sách phát triển vùng trên hai khía cạnh: quy hoạch vùng kinh tế - xã hội và quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm, trên cơ sở đó đưa ra giải pháp thực hiện hiệu quả chính sách phát triển vùng ở Việt Nam.

2. Quy hoạch vùng kinh tế - xã hội

2.1. Nội dung quy hoạch vùng kinh tế - xã hội

Hệ thống quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội hiện nay ở Việt Nam gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, vùng kinh tế trọng điểm; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp tỉnh, cấp huyện; quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực cấp quốc gia, cấp tỉnh; quy hoạch phát triển các sản phẩm chủ yếu cấp quốc gia, cấp tỉnh. Các quy hoạch này được lập cho thời kỳ 10 năm, có tầm nhìn từ 15 - 20 năm và thể hiện cho từng thời kỳ 5 năm và có thể được rà soát, điều chỉnh, bổ sung phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội.

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng được xác định “là luận chứng phát triển kinh tế - xã hội và tổ chức không gian các hoạt động kinh tế - xã hội hợp lý trên lãnh thổ nhất định trong một thời gian xác định”, trong đó vùng kinh tế - xã hội “là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có các hoạt động kinh tế - xã hội tương đối độc lập, thực hiện sự phân công lao động xã hội của cả nước. Đây là loại vùng phục vụ việc hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo lãnh thổ cũng như để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng của đất nước” [2].

Lãnh thổ Việt Nam được phân chia thành 6 vùng quy hoạch, gồm: Vùng trung du và miền núi phía Bắc, Vùng đồng bằng sông Hồng, Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, Vùng Tây Nguyên, Vùng Đông Nam Bộ và Vùng đồng bằng sông Cửu Long.

Căn cứ xây dựng quy hoạch vùng gồm: chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia; các nghị quyết, quyết định về chủ trương phát triển kinh tế - xã hội của Đảng, Quốc hội và Chính phủ có liên quan đến vùng; quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực (cấp quốc gia); các quy hoạch xây dựng, đô thị và quy hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; và hệ thống số liệu thống kê; các kết quả điều tra cơ bản. Quy hoạch vùng do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Nội dung chủ yếu của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng được quy định thống nhất, gồm 9 điểm sau [2]: (i) Phân tích, đánh giá, dự báo về các yếu tố, điều kiện phát triển, khả năng khai thác, sử dụng hợp lý, có hiệu quả lợi thế so sánh của vùng; phân tích, đánh giá thực trạng

khai thác lãnh thổ; phân tích, đánh giá những lợi thế so sánh về các yếu tố và điều kiện phát triển của lãnh thổ trong tổng thể vùng lớn hơn và cả nước, có tính tới mối quan hệ khu vực và quốc tế; phân tích, đánh giá thực trạng phát triển kinh tế - xã hội và thực trạng khai thác lãnh thổ vùng; đánh giá tiềm năng đóng góp vào ngân sách của vùng. (ii) Luận chứng mục tiêu, quan điểm và phương hướng phát triển kinh tế, xã hội phù hợp với chiến lược và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. (iii) Xác định nhiệm vụ cụ thể để đạt các mục tiêu của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội; luận chứng phát triển cơ cấu kinh tế; luận chứng các phương án phát triển; xác định hướng phát triển ngành, lĩnh vực then chốt và sản phẩm chủ lực, trong đó xác định chức năng, nhiệm vụ và vai trò đối với vùng của các trung tâm đô thị và tiểu vùng trọng điểm. (iv) Luận chứng phương án tổng hợp về tổ chức kinh tế, xã hội trên lãnh thổ vùng (lựa chọn phương án tổng thể khai thác lãnh thổ). (v) Quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng bảo đảm yêu cầu trước mắt và lâu dài của các hoạt động kinh tế, xã hội của vùng và gắn với vùng khác trong cả nước. (vi) Định hướng quy hoạch

sử dụng đất (dự báo các phương án sử dụng đất căn cứ vào định hướng phát triển ngành, lĩnh vực). (vii) Luận chứng Danh mục dự án ưu tiên đầu tư. (viii) Luận chứng bảo vệ môi trường; xác định những lãnh thổ đang bị ô nhiễm trầm trọng, những lãnh thổ nhạy cảm về môi trường và đề xuất giải pháp thích ứng để bảo vệ hoặc sử dụng các lãnh thổ này. (ix) Xác định các giải pháp về cơ chế, chính sách nhằm thực hiện mục tiêu quy hoạch; đề xuất các chương trình, dự án đầu tư trọng điểm có tính toán cân đối nguồn vốn để bảo đảm thực hiện và luận chứng các bước thực hiện quy hoạch; đề xuất phương án tổ chức thực hiện quy hoạch.

2.2. Kết quả quy hoạch vùng kinh tế - xã hội

Cho đến nay đã lập và thực hiện quy hoạch phát triển cho tất cả 6 vùng kinh tế - xã hội nói trên. Các quy hoạch vùng, theo quy định, đều có xác định các giải pháp về cơ chế, chính sách nhằm thực hiện mục tiêu quy hoạch. Hộp 1 nêu ví dụ về chính sách phát triển vùng được xác định trong Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bằng sông Hồng đến năm 2020.

Hộp 1. Chính sách phát triển vùng Đồng bằng sông Hồng [8]

- Chính sách hỗ trợ đối với vùng sản xuất lúa gạo nhằm đảm bảo an ninh lương thực quốc gia (cấp tín dụng ưu đãi thu mua, trữ, bình ổn giá lúa, đầu tư kết cấu hạ tầng, hệ thống kho chứa theo hướng liên kết với các địa phương, tạo động lực phát triển); hỗ trợ phát triển sản phẩm nông nghiệp sạch, sản phẩm nông nghiệp công nghệ cao, nhất là các sản phẩm xuất khẩu và xây dựng thương hiệu hàng hóa nông sản.

- Chính sách khuyến khích phát triển công nghiệp sơ chế và chế biến nông, lâm, thủy sản ở vùng sâu vùng xa, vùng khó khăn. Chính sách đặc thù về đầu tư, tài chính và tín dụng đối với tiểu vùng có nhiều sông, rạch, bao gồm cả cơ chế về tỷ lệ đầu tư và suất đầu tư đối với các dự án phát triển sử dụng vốn từ nguồn ngân sách và tín dụng có nguồn vốn từ ngân sách.

Tuy vậy, ngoài các quy hoạch 6 vùng kinh tế - xã hội, còn có các quy hoạch do cấp bộ ngành phê duyệt cũng hàm chứa những nội dung liên quan đến phát triển vùng. Theo tổng kết của Ban soạn thảo Luật Quy hoạch, trong mỗi thời kỳ quy hoạch, 2001-2010 và 2011-2020 có trên 300-400 quy hoạch đã được cấp trung ương phê duyệt. Trong đó, thời kỳ quy hoạch 2001 - 2010 có 419 quy hoạch và thời kỳ 2011 - 2020 có 344 quy hoạch.

Tất nhiên, trong số 300-400 quy hoạch nêu trên, không phải tất cả và hoàn toàn là quy hoạch cho không gian vùng, nhưng đều có nội dung liên quan tới vùng. Thí dụ, quy hoạch phát triển ngành công nghiệp có nội dung quy hoạch phân bố phát triển công nghiệp theo các vùng lãnh thổ (mục 5, Điều 1, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 880/QĐ-TTg ngày 9 tháng 6 năm 2014 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030). Nếu bóc tách riêng loại quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, lãnh thổ đặc biệt, thì theo tổng hợp của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hiện nay có tới 21 quy hoạch.

Nhiều chính sách cụ thể phát triển vùng thời gian qua đã được ban hành và tổ chức thực hiện đem lại những kết quả tích cực. Cần khẳng định là, nhờ có quy hoạch vùng với các chính sách phát triển vùng trong đó mà trên cả nước đã định hình sự phân công lao động xã hội giữa các vùng với các sản phẩm chủ lực gắn với đặc điểm vùng (như lúa, thủy sản, cây ăn trái ở vùng đồng bằng sông Cửu Long; lúa, rau, cây ăn trái ở vùng đồng bằng sông Hồng; cà phê, cao su, tiêu ở vùng Tây Nguyên...). Về công nghiệp cũng đã định hình một số sản phẩm tiêu biểu ở các vùng (như sản phẩm công nghệ

cao tập trung ở một số tỉnh, thành phố thuộc vùng đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ; sản phẩm công nghiệp nặng ở vùng ven biển miền Trung...). Các chính sách kinh tế đặc thù cụ thể đã hỗ trợ và giúp định hình và phát triển sự phân công lao động của các vùng, như các chính sách về thủy lợi, về tiêu thụ nông sản ở vùng đồng bằng sông Cửu Long, vùng Tây Nguyên... Các chính sách xã hội đặc thù cụ thể đối với đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng miền núi phía Bắc, vùng Tây Nguyên, vùng Tây Nam Bộ (đồng bằng sông Cửu Long) đã giúp không chỉ xóa đói, giảm nghèo mà còn cải thiện đáng kể sinh kế, thu nhập và cuộc sống của họ.

2.3. Hạn chế quy hoạch vùng kinh tế - xã hội và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả, quy hoạch vùng cũng còn có những hạn chế. Cho đến nay chưa có nghiên cứu nào tập trung vào đánh giá toàn diện và chính thức về chính sách phát triển vùng, mặc dù vùng và phát triển vùng có vị trí quan trọng trong quản lý phát triển ở nước ta hiện nay. Các bộ ngành quản lý đều có những đánh giá định kỳ về chính sách phát triển của ngành mình nhưng đánh giá về chính sách phát triển vùng thì chưa có, vì không có cơ quan quản lý phát triển vùng (Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 2059/QĐ-TTg ngày 24 tháng 11 năm 2015 về việc thành lập Ban Chỉ đạo, Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015 - 2020, còn các vùng kinh tế - xã hội thì chưa có).

Vấn đề chính sách nổi cộm nhất trong quy hoạch phát triển vùng nằm ngay chính ở sự chồng lấn trong phân định các vùng quy hoạch. Các điều chỉnh về vùng từ Nghị

định số 92/2006/NĐ-CP cho đến nay đã định hình gồm 6 vùng kinh tế và 4 vùng kinh tế trọng điểm. Sau đó được bổ sung mới thêm loại vùng đặc biệt để lập quy hoạch như vùng Thủ đô, vùng thành phố Hồ Chí Minh. Trong phân vùng quy hoạch hiện tại, các nhà nghiên cứu và quản lý chỉ ra nhiều bất cập, như có quá nhiều vùng quy hoạch, chồng lấn giữa các vùng kinh tế, vùng kinh tế trọng điểm. Ở nước ta hiện “đang tồn tại một hệ thống quy hoạch đa ngành, nhiều cấp và giữa các bản quy hoạch đang có những sự khác biệt lớn, tựa như những hồ ngăn cách vô hình, không kết nối được với nhau” [9].

Những bất cập trong phân định vùng cũng là nguyên nhân làm cho việc lập quy hoạch vùng thời gian qua trở nên không chỉ nặng nề về số lượng quy hoạch vùng, mà quan trọng hơn là sự chồng chéo, trùng lặp cũng như phân tán trong quản lý và thực hiện các quy hoạch vùng.

Con số vài trăm quy hoạch liên quan đến vùng đã ban hành nêu ở trên còn cho thấy, bên cạnh những mặt được, đang tồn tại khá nhiều bất cập, thậm chí còn mâu thuẫn nhau trong các quy hoạch vùng. Tại cuộc họp Chính phủ tháng 7/2015 bàn chuyên đề về xây dựng pháp luật cũng đã nhận định rằng công tác quy hoạch hiện nay còn “thiếu đồng bộ, chồng chéo, cản trở lẫn nhau giữa các loại quy hoạch” [10]. Theo đánh giá tổng kết của Ban soạn thảo Luật Quy hoạch thì còn có nhiều bất cập, trong đó liên quan tới lập quy hoạch phát triển vùng có những điểm đáng chú ý sau:

- Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về lập quy hoạch đã có nhưng còn tản mạn, có những quy định không thống nhất, thiếu quy chuẩn.

- Số lượng quy hoạch vùng được phê duyệt nhiều nhưng chất lượng còn thấp và

trật tự ban hành cũng còn chưa thống nhất (quy hoạch địa phương có khi lại được phê duyệt trước khi ban hành quy hoạch vùng).

- Thiếu sự liên kết, phối hợp trong lập các quy hoạch liên quan tới vùng và giữa các vùng với nhau, thiếu sự liên kết, phối hợp trong tổ chức thực hiện chính sách phát triển vùng.

- Phương pháp luận lập quy hoạch vùng còn những bất cập, chưa gắn với yêu cầu theo cơ chế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Sự tham gia, tham vấn của các bên liên quan, nhất là từ phía cộng đồng doanh nghiệp còn hạn chế.

- Tầm nhìn quy hoạch còn hạn chế, chưa đủ tính chiến lược, chất lượng của các dự báo còn thấp.

- Nội dung các quy hoạch liên quan tới vùng có những chồng chéo, mâu thuẫn.

- Chưa xác định rõ chủ thể quản lý cấp vùng.

- Tính công khai, minh bạch về quy hoạch còn thấp.

Đối với việc tổ chức thực hiện quy hoạch đã được phê duyệt, có thể thấy rằng, do những hạn chế lớn về nguồn lực, năng lực cho thực hiện quy hoạch, nên tính khả thi và hiệu quả thực hiện các quy hoạch vùng cũng như các chính sách cụ thể về vùng còn thấp.

3. Quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm

3.1. Nội dung quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm

Vùng kinh tế trọng điểm, theo xác định chung, “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 thúc đẩy sự phát triển chung của cả nước” [2]. Các vùng kinh tế trọng điểm đều chứa đựng trong mình các trung tâm - hạt nhân kinh tế, xã hội, khoa học công nghệ lớn của đất nước (Thủ đô Hà Nội, thành phố Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Cần Thơ). Nội dung quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm được quy định giống như đối với quy hoạch vùng

kinh tế - xã hội, với trọng tâm là phát huy vai trò động lực, đầu tàu thúc đẩy sự phát triển đối với các địa phương xung quanh và cả nước, trước hết là đối với vùng “bao bọc” nó (vì mỗi vùng kinh tế trọng điểm đều được hình thành từ một số tỉnh, thành phố của một vùng kinh tế - xã hội). Hộp 2 nêu minh họa vị trí, vai trò của Vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long.

Hộp 2. Vị trí, vai trò Vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long [7]

Vùng kinh tế trọng điểm vùng đồng bằng sông Cửu Long là trung tâm lớn về sản xuất lúa gạo, nuôi trồng, đánh bắt và chế biến thủy sản, có đóng góp lớn vào xuất khẩu nông thủy sản của cả nước. Ngoài ra, Vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long còn đóng vai trò quan trọng trong chuyển giao công nghệ sinh học, cung cấp giống, các dịch vụ kỹ thuật, chế biến và xuất khẩu các sản phẩm nông nghiệp cho cả vùng đồng bằng sông Cửu Long.

Xây dựng Vùng kinh tế trọng điểm vùng đồng bằng sông Cửu Long trở thành vùng phát triển năng động, có cơ cấu kinh tế hiện đại, có đóng góp ngày càng lớn vào nền kinh tế của đất nước, góp phần quan trọng vào việc xây dựng cả vùng đồng bằng sông Cửu Long giàu mạnh, các mặt văn hoá, xã hội tiến kịp mặt bằng chung của cả nước; bảo đảm ổn định chính trị và an ninh quốc phòng vững chắc.

3.2. Kết quả quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm

Hiện nay đã quy hoạch cho 4 vùng kinh tế trọng điểm: a) Vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, gồm 7 tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Hải Dương, Hưng Yên, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh; b) Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung gồm 5 tỉnh, thành phố: Thừa Thiên - Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định; c) Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, gồm 8 tỉnh, thành phố: Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Tây Ninh, Bình Phước, Long An, Tiền Giang; d) Vùng kinh tế trọng điểm vùng đồng bằng sông Cửu Long gồm 4 tỉnh, thành phố: Cần Thơ, An Giang, Kiên Giang và Cà Mau.

Nhìn chung, các quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm không chỉ là cơ sở và định hướng nền tảng cho phân công, hiệp tác sản xuất trong nội bộ vùng kinh tế trọng điểm, mà còn phát huy, lan tỏa phân công, hiệp tác sản xuất ra bên ngoài vùng, trước hết và trực tiếp là vùng kinh tế - xã hội “bao bọc” nó. Các chính sách ưu đãi được xác định trong quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm đã tạo điều kiện thuận lợi để vùng thể hiện và đảm nhận được vai trò đầu tàu, động lực vùng. Hộp 3 minh họa về chính sách ưu đãi đối với Vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long. Riêng đối với vùng kinh tế trọng điểm, Chính phủ mới thành lập Ban Chỉ đạo, Hội đồng vùng cho từng vùng kinh tế trọng điểm (tại Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 2059/QĐ-TTg ngày 24

tháng 11 năm 2015) với chức năng “là tổ chức phối hợp liên ngành giúp Thủ tướng Chính phủ nghiên cứu chỉ đạo, đôn đốc, phối hợp giải quyết các vấn đề quan trọng có tính chất liên ngành, liên vùng liên quan

đến hoạt động điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm”.

Nhìn chung, các vùng kinh tế trọng điểm được quy hoạch thực tế đã có mức tăng trưởng kinh tế cao hơn so với mức chung của cả nước, khoảng 1,2-1,25 lần.

Hộp 3. Chính sách ưu đãi đối với vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long [7]

- Nâng mức hỗ trợ cho các địa phương trong Vùng kinh tế trọng điểm vùng đồng bằng sông Cửu Long (theo tiêu chí các tỉnh, thành phố thuộc Vùng kinh tế trọng điểm tại Quyết định số 210/2006/QĐ-TTg ngày 12 tháng 9 năm 2006) cao hơn so với các địa phương thuộc các vùng kinh tế trọng điểm khác.
- Nâng mức hỗ trợ cho các khu công nghiệp, các khu kinh tế, khu kinh tế cửa khẩu tại các địa phương trong Vùng cao hơn mức bình quân chung đối với các vùng khác.
- Tạo điều kiện thuận lợi và định hướng thu hút ODA cao hơn cho các địa phương trong vùng đồng bằng sông Cửu Long.

3.3. Hạn chế trong quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm và nguyên nhân

Các hạn chế trong quy hoạch vùng kinh tế - xã hội và nguyên nhân nêu ở phần trên cũng là của vùng kinh tế trọng điểm, bởi lẽ đó là những hạn chế chung cho công tác quy hoạch ở Việt Nam đã được đánh giá, tổng kết phục vụ cho xây dựng Luật Quy hoạch. Riêng đối với quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm còn có một số hạn chế:

(i) Vùng trong vùng: vùng kinh tế trọng điểm được hình thành từ một số tỉnh, thành phố của vùng kinh tế - xã hội, nhưng lại bao gồm phần lớn số tỉnh, thành phố của vùng kinh tế - xã hội, cụ thể 7/11 tỉnh, thành phố của vùng Đồng bằng sông Hồng, 5/14 tỉnh, thành phố của Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, 6/8 tỉnh, thành phố của Vùng Đông Nam Bộ (thêm 2 tỉnh của vùng kinh tế - xã hội đồng bằng sông Cửu Long là Long An, Tiền Giang) và 4/13 của vùng đồng bằng sông Cửu Long. Thực tế này phản ánh quy hoạch 2 loại vùng

(kinh tế - xã hội và kinh tế trọng điểm) không thật rõ ràng.

(ii) Sức mạnh lan tỏa yếu: tác động lan tỏa và thúc đẩy phát triển ra xung quanh là yêu cầu, mục tiêu hàng đầu của các vùng kinh tế trọng điểm. Tuy vậy, sức mạnh ảnh hưởng này cho đến nay còn chưa ngang tầm với yêu cầu. Ba vùng kinh tế trọng điểm đầu tiên (gồm Bắc Bộ, miền Trung, phía Nam); được hình thành từ năm 1997 - 1998 với 13 tỉnh, thành phố, sau đó liên tục được mở rộng với 20 tỉnh, thành phố và vùng kinh tế trọng điểm thứ tư (đồng bằng sông Cửu Long) được hình thành vào năm 2009 gồm 4 tỉnh, thành phố. Tuy vậy, trải qua 2 thập kỷ hình thành và phát triển, tác động lan tỏa và thúc đẩy phát triển ra xung quanh của các vùng kinh tế trọng điểm vẫn còn hạn chế, đặc biệt là liên kết phát triển vùng (nội vùng và ngoại vùng) còn yếu. Nguyên nhân chính yếu được chỉ ra là thiếu “chất kết dính” là lợi ích kinh tế và “nhạc trưởng” (cơ quan quản lý) [5], [6].

4. Giải pháp thực hiện hiệu quả chính sách phát triển vùng

Thứ nhất, đổi mới chính sách phát triển vùng phù hợp với đổi mới thể chế quản lý phát triển và vai trò mới của Nhà nước, trong đó lợi ích vùng cần được coi là một nhân tố cơ bản.

Thể chế quản lý phát triển ở nước ta đang được đổi mới và hoàn thiện theo hướng phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, và cùng với đó, vai trò của Nhà nước cũng được xác định lại theo hướng tập trung vào kiến tạo, tạo môi trường cho các nỗ lực phát triển. Chính sách phát triển vùng cũng cần được đổi mới theo hướng như vậy, cụ thể là nguồn lực của Nhà nước sẽ chỉ nên tập trung cho các vấn đề phát triển cơ bản, cốt yếu của vùng mà tư nhân không hoặc chưa quan tâm đầu tư. Ở đây muốn lưu ý để nhấn mạnh rằng để tư nhân quan tâm đầu tư thì cần tạo lợi ích cho hoạt động đầu tư. Vùng được phân định trên cơ sở những tiêu chí nhất định (vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên, dân cư...) và chính sách phát triển vùng được nhằm vào thực hiện sự phân công lao động xã hội. Tuy vậy, cho đến nay, trong quản lý phát triển vùng chưa định hình rõ lợi ích vùng làm cơ sở không chỉ cho thu hút đầu tư tư nhân mà còn cả cho thiết kế chính sách vùng. Lợi ích, theo khoa học quản lý, là “chất kết dính” các bên với nhau. Không rõ lợi ích sẽ không có mối quan tâm như là khởi đầu cho các hoạt động đầu tư. Các nghiên cứu về phát triển vùng, nhất là liên kết phát triển vùng, đều chỉ ra thiếu hụt “chất kết dính” này. Để thực hiện vai trò kiến tạo, tạo môi trường cho các nỗ lực phát triển vùng của Nhà nước thì lợi ích, nhất là lợi ích kinh tế, cần được xác định và thể

hiện rõ trong các chính sách phát triển vùng.

Thứ hai, định hướng rõ các chính sách cơ bản chung trong quy hoạch vùng.

Dự thảo Luật Quy hoạch đã được soạn thảo theo chủ trương và chỉ đạo của Ban Chấp hành Trung ương (Nghị quyết Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI số 13-NQ/TW ngày 16 tháng 01 năm 2012) và đã được Chính phủ trình Quốc hội. Quốc hội đã thảo luận và dự kiến sẽ ban hành cuối năm 2017. Theo đó quy hoạch vùng được xác định nằm trong hệ thống quy hoạch quốc gia, trong đó có yêu cầu xác định chính sách thực hiện quy hoạch vùng. Các chính sách sẽ được xác định cụ thể phù hợp với đặc điểm vùng trong quy hoạch của từng vùng, nhưng tựu chung lại có 3 chính sách cơ bản chung cần định hướng rõ trong quy hoạch vùng là: chính sách liên kết vùng (nội vùng và ngoại vùng); chính sách về nâng cao năng lực cạnh tranh của vùng; chính sách về các sản phẩm, dịch vụ chủ lực của vùng.

Thứ ba, phối hợp các chính sách đặc thù đối với các vùng.

Hiện đã có những chính sách đặc thù đối với các vùng và đang được đề nghị ban hành tiếp tục các chính sách đặc thù khác; các chính sách đó đã tạo nên những hệ lụy không chỉ cho các địa phương trong vùng mà còn cả ngoài vùng. Cần có nguyên tắc chung về ban hành các chính sách đặc thù nói chung và đối với vùng nói riêng để tránh cả yếu tố chủ quan và cả tác động ảnh hưởng của lợi ích nhóm trong ban hành chính sách. Chính sách đặc thù đối với vùng chỉ nên ban hành theo 2 nhóm: (i) khu vực đặc thù chung, thí dụ như vùng sâu, xa, đồng dân tộc thiểu số, tỷ lệ nghèo cao...; và (ii) hỗ trợ nâng cao năng lực cạnh tranh

vùng. Cơ sở cho ban hành chính sách hỗ trợ nâng cao năng lực cạnh tranh vùng là chỉ số cạnh tranh cấp vùng (RCI). Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) hiện được công bố định kỳ hàng năm có thể là cơ sở cho công bố chỉ số cạnh tranh cấp vùng.

Thứ tư, hình thành cơ quan quản lý vùng có đủ thẩm quyền và nguồn lực để điều phối, phối hợp các chính sách phát triển vùng.

Hiện tại, do quy định của Hiến pháp không có cấp quản lý nhà nước về vùng nên cho đến nay quản lý vùng vẫn chưa có một cơ quan quản lý có đủ thẩm quyền và nguồn lực để điều phối, phối hợp các chính sách phát triển vùng. Nhu cầu về một cơ quan quản lý vùng là cấp bách. Vùng cần người “nhạc trưởng” để điều phối và phối hợp thực hiện chính sách phát triển vùng. Đã có những phương án đề nghị về thành lập cơ quan quản lý vùng [5], [6] và hy vọng phương án về cơ quan quản lý vùng đề xuất trong Luật Quy hoạch (dự thảo) sẽ được Quốc hội phê chuẩn tới đây.

5. Kết luận

Phát triển vùng nói chung và chính sách phát triển vùng nói riêng ở Việt Nam hiện vẫn đang là một lĩnh vực còn nhiều khoảng trống. Bên cạnh những thành tựu vẫn còn những hạn chế trong chính sách phát triển vùng, hạn chế nổi bật nhất là: sự chồng chéo, chồng lấn trong quy hoạch; thiếu “chất kết dính” (lợi ích) trong liên kết phát triển vùng; và thiếu “nhạc trưởng” (cơ quan quản lý vùng). Bối cảnh phát triển mới của đất nước, đặc biệt là chuyển đổi mô hình tăng trưởng sang chú trọng chiều sâu và bền vững, hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, ứng phó với biến đổi khí hậu đòi hỏi tất yếu

đổi mới chính sách phát triển nói chung, trong đó có chính sách phát triển vùng. Để thực hiện có hiệu quả chính sách phát triển vùng, Việt Nam cần phải đổi mới chính sách phát triển vùng; có các chính sách cơ bản chung trong quy hoạch vùng; phối hợp các chính sách đặc thù đối với các vùng và cơ quan quản lý vùng.

Tài liệu tham khảo

- [1] Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014), *Kỷ yếu Hội thảo về Luật Quy hoạch*, Tp. Thái Nguyên.
- [2] Chính phủ (2006), *Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 7 tháng 9 năm 2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội*, Hà Nội.
- [3] Chính phủ (2008), *Nghị định số 04/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP*, Hà Nội.
- [4] Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016), *Luật Quy hoạch* (Dự thảo), Hà Nội.
- [5] Nguyễn Danh Sơn (2015), “Quy hoạch phát triển vùng trong bối cảnh mới ở nước ta”, *Tạp chí Phát triển bền vững vùng*, số 3.
- [6] Nguyễn Danh Sơn (2017), “Chính sách phát triển vùng trong bối cảnh phát triển mới ở Việt Nam và những gợi ý chính sách”, *Tạp chí Phát triển bền vững vùng*, số 1.
- [7] Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Hồng đến năm 2020 tại Quyết định số 795/QĐ-TTg ngày 23 tháng 05 năm 2013*, Hà Nội.
- [8] Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 492/QĐ-TTg ngày 16 tháng 4 năm 2009 phê duyệt Đề án thành lập vùng kinh tế trọng điểm vùng đồng bằng sông Cửu Long*, Hà Nội.
- [9] <http://baochinhpvu.vn/Chi-dao-quyet-dinh-cua-Chinh-phu-Thu-tuong-Chinh-phu/Khan-truong-hoan-thien-Du-an-Luat-quy-hoach/232403.vgp>
- [10] <http://kinhtevedubao.vn/chi-tiet/213-1372-danh-gia-lai-moi-quan-he-giua-cac-loai-quy-hoach-mang-tinh-chat-vung.html>

