



Aus4Reform



CHƯƠNG TRÌNH AUSTRALIA HỖ TRỢ CẢI CÁCH KINH TẾ VIỆT NAM

**BÁO CÁO NGHIÊN CỨU
CƠ CHẾ PHỐI HỢP PHÁT TRIỂN
CÁC VÙNG KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM Ở VIỆT NAM**

Hà Nội, 2018

LỜI NÓI ĐẦU

Bắt đầu từ năm 1991, ý tưởng hình thành các tam giác phát triển dựa trên những ưu thế vượt trội về vị trí địa lý và kinh tế để hình thành các cực tăng trưởng đã bắt đầu manh nha ở Việt Nam. Đến nay, trên cả nước đã hình thành 4 vùng KTTĐ gồm vùng KTTĐ Bắc bộ, vùng KTTĐ miền Trung, vùng KTTĐ phía Nam và vùng KTTĐ vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Sau hơn 20 năm phát triển, các vùng KTTĐ đã đạt được một số thành tựu quan trọng về tăng trưởng kinh tế, giá trị hàng hóa xuất khẩu, thu ngân sách nhà nước và thu hút đầu tư FDI,...

Lãnh thổ Việt Nam được chia thành 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Không gian kinh tế vùng vì thế bị chia cắt và giới hạn bởi địa giới hành chính; nhiều cụm ngành kinh tế (cluster) và sản phẩm có lợi thế cạnh tranh của vùng đã không thể phát triển đến quy mô đủ lớn để trở thành ngành, sản phẩm chủ lực của vùng, mà còn cạnh tranh cục bộ lẫn nhau, dẫn đến chuỗi giá trị ngành hàng bị cắt khúc. Thêm vào đó, vẫn còn tình trạng đầu tư trùng lặp, tính gia tăng giá trị thấp, suất đầu tư cao do không tận dụng được “lợi thế dùng chung”. Chính vì vậy, các mục tiêu đề ra cho việc hình thành các vùng KTTĐ hầu như chưa đạt được hoặc đạt được ở mức độ hạn chế tùy từng vùng.

Một trong những nguyên nhân cơ bản của thực trạng trên là sự phối hợp phát triển vùng KTTĐ chưa hiệu quả, thiếu thực chất,... Thực tế, trong hai thập kỷ qua, Chính phủ đã nhận diện được “điểm nghẽn” này và đã có nhiều nỗ lực trong xây dựng và ban hành cơ chế phối hợp phát triển các vùng KTTĐ. Gần đây, ngày 10/10/2007, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 159/2007/QĐ-TTg về Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với các vùng KTTĐ. Sau thời gian dài thực hiện, công tác điều phối phát triển các vùng KTTĐ còn nhiều tồn tại. Hiệu quả phối hợp trong phát triển các vùng KTTĐ hầu như chưa được cải thiện, còn mang tính hình thức, hành chính; hoạt động của các Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ chủ yếu mang tính chất tư vấn, thiếu năng lực, khả năng tổ chức và nhân lực để giải quyết các vấn đề vùng như vấn đề quy hoạch, quản lý quy hoạch, đầu tư phát triển,...

Báo cáo được thực hiện nhằm đánh giá thực trạng cơ chế phối hợp phát triển kinh tế các vùng KTTĐ ở Việt Nam. Trên cơ sở đó và cùng với các thông lệ và kinh nghiệm quốc tế tốt về phối hợp phát triển vùng, báo cáo sẽ đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của cơ chế phối hợp phát triển các vùng KTTĐ ở Việt Nam.

Nhân dịp này, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương xin trân trọng cảm ơn Chương trình Australia Hỗ trợ cải cách kinh tế (Aus4Reform) đã tài trợ báo cáo.

Báo cáo do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và nhóm tư vấn của Chương trình Aus4Reform thực hiện. Nhóm soạn thảo do Tiến sĩ

Nguyễn Đình Cung chủ trì, với sự tham gia của Tiến sĩ Nguyễn Thị Luyến, Tiến sĩ Trần Thị Thu Hương, Thạc sĩ Trần Trung Hiếu, Thạc sĩ Lê Minh Ngọc, Lê Phương Nam, Đỗ Thị Lê Mai. Các tư vấn đồng góp báo cáo chuyên đề gồm Nguyễn Văn Huy và Nguyễn Thị Kim Dung.

Mọi thiếu sót cũng như quan điểm trình bày trong Báo cáo là của nhóm soạn thảo, không phải của cơ quan tài trợ hay của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
Giám đốc Quốc gia Chương trình Aus4Reform
TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG

MỤC LỤC

Lời nói đầu	2
Mục lục	4
Danh mục các Hộp, Hình, Bảng	6
Danh mục các Hộp	6
Danh mục các Hình	6
Danh mục các Bảng	6
Danh mục chữ viết tắt	7
Giới thiệu	8
I. Mục tiêu, đối tượng, tiếp cận, phạm vi và phương pháp nghiên cứu	10
I.1. Mục tiêu của nghiên cứu	10
I.2. Đối tượng và tiếp cận nghiên cứu	10
I.3. Phương pháp thực hiện nghiên cứu	10
II. Tổng quát về sự hình thành, mở rộng các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam và thực trạng phát triển kinh tế - xã hội.....	11
II.1. Tổng quan về sự hình thành và mở rộng các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam	11
II.2. Thực trạng phát triển kinh tế - xã hội tại các vùng kinh tế trọng điểm	12
II.2.1. Những thành tựu đạt được	12
II.2.2. Những hạn chế trong phát triển kinh tế - xã hội tại các vùng kinh tế trọng điểm	15
III. Đánh giá thực trạng phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam	19
III.1. Những kết quả đạt được	19
III.1.1. Nội dung phối hợp	19
III.1.2. Hình thức phối hợp	22
III.1.3. Bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng	25
III.1.4. Công cụ tài chính hỗ trợ phối hợp	27
III.1.5. Thông tin hỗ trợ phối hợp phát triển vùng	28

III.2. Những vấn đề và hạn chế đặt ra	28
III.2.1. Nội dung phối hợp	28
III.2.2. Hình thức phối hợp	32
III.2.3. Bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng	34
III.2.4. Công cụ tài chính hỗ trợ phối hợp	35
III.2.5. Thông tin hỗ trợ phối hợp phát triển vùng	36
IV. Kinh nghiệm về cơ chế phối hợp phát triển vùng hiệu quả của Đức	36
IV.1. Khái niệm về vùng	37
IV.2. Sự cần thiết của việc liên kết phát triển vùng giữa các địa phương	37
IV.3. Cơ chế phối hợp phát triển vùng:	38
IV.3.1. Mục tiêu của phối hợp phát triển vùng	38
IV.3.2. Hình thức phối hợp phát triển vùng	39
IV.3.3. Công cụ phục vụ cho liên kết	41
IV.4. Một số kinh nghiệm cho Việt Nam nhằm thúc đẩy cơ chế phối hợp phát triển vùng hiệu quả	45
V. Một số đề xuất	46
Tài liệu tham khảo	48

DANH MỤC CÁC HỘP, HÌNH, BẢNG

Danh mục các Hộp

Hộp 1 : Tình trạng lãng phí trong đầu tư công	18
Hộp 2 : Những kết quả đạt được về tư duy quản lý kinh tế vùng cũng như phát triển kinh tế - xã hội về mở rộng phạm vi điều phối phát triển các vùng KTTĐ	21
Hộp 3 : Những hạn chế chiến lược trong các nội dung điều phối phát triển vùng KTTĐ	29

Danh mục các Hình

Hình 1 : Tăng trưởng kinh tế các vùng KTTĐ và cả nước giai đoạn 2011 - 2015.....	13
Hình 2 : Mô hình tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ.....	26
Hình 3 : Cơ cấu tổ chức vùng Hannover.....	39

Danh mục các Bảng

Bảng 1 : Dân số và diện tích 4 vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam	12
Bảng 2 : Quy mô và mật độ tập trung kinh tế của các vùng KTTĐ.....	16
Bảng 3 : Các chỉ tiêu kinh tế - xã hội so với kế hoạch của vùng KTTĐ	17
Bảng 4 : NSLĐ của vùng KTTĐ (GDP/lao động đang làm việc).....	17

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BCĐ	Ban chỉ đạo
BIDV	Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam
CIEM	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
ĐBSCL	Đồng bằng Sông Cửu Long
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
KTĐL	Kinh tế động lực
KTTĐ	Kinh tế trọng điểm
KTXH	Kinh tế-xã hội
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
NSLĐ	Năng suất lao động
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
UBND	Ủy ban nhân dân
TPHCM	Thành phố Hồ Chí Minh

GIỚI THIỆU

Bắt đầu từ năm 1991, ý tưởng hình thành các tam giác phát triển dựa trên những ưu thế vượt trội về vị trí địa lý và kinh tế để hình thành các cực tăng trưởng đã bắt đầu mạnh mẽ ở Việt Nam. Đến đầu năm 1998, Chính phủ đã tiến hành lựa chọn một số tỉnh/thành phố để hình thành các vùng KTTĐ. Vùng KTTĐ 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 cả nước. Đến nay, trên cả nước đã hình thành 4 vùng KTTĐ gồm vùng KTTĐ Bắc bộ¹, vùng KTTĐ miền Trung², vùng KTTĐ phía Nam³ và vùng KTTĐ vùng Đồng bằng sông Cửu Long⁴. Sau hơn 20 năm tồn tại và phát triển, các vùng KTTĐ đã đạt được một số thành tựu quan trọng. Tốc độ tăng trưởng luôn cao hơn bình quân của cả nước, tổng giá trị hàng hóa xuất khẩu của vùng KTTĐ chiếm hơn 90% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước, thu ngân sách nhà nước chiếm trên 89% và thu hút đầu tư FDI chiếm 82% số vốn cả nước, v.v. Một số vùng KTTĐ bước đầu đã trở thành động lực phát triển chủ yếu cho cả nền kinh tế.

Lãnh thổ Việt Nam được chia thành 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tương đương với 63 đơn vị quản lý hành chính. Không gian kinh tế vùng vì thế bị chia cắt và giới hạn bởi địa giới hành chính; nhiều cụm ngành kinh tế (cluster) và sản phẩm có lợi thế cạnh tranh của vùng đã không thể phát triển đến quy mô đủ lớn để trở thành ngành, sản phẩm chủ lực của vùng nói riêng và của nền kinh tế nói chung; mà còn cạnh tranh cục bộ lẫn nhau, dẫn đến chuỗi giá trị ngành hàng bị cắt khúc; đầu tư trùng lặp, tính gia tăng giá trị thấp, suất đầu tư cao do không tận dụng được “lợi thế dùng chung” trên cơ sở phân công trong nội bộ vùng và liên vùng, đặc biệt trong đầu tư xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng như cảng biển, sân bay, khu công nghiệp,... Chính vì vậy, các mục tiêu đề ra cho việc hình thành các vùng KTTĐ hầu như chưa đạt được hoặc đạt được ở mức độ hạn chế tùy từng vùng.

Một trong những nguyên nhân cơ bản của thực trạng trên là sự phối hợp phát triển vùng KTTĐ chưa hiệu quả, thiếu thực chất,... Thực tế, trong hai thập kỷ qua, Chính phủ đã nhận diện được “điểm nghẽn” này và đã có nhiều nỗ lực trong xây dựng và ban hành cơ chế phối hợp phát triển các vùng KTTĐ. Ngày 18/2/2004, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg về việc thành lập Tổ chức điều phối

phát triển các vùng KTTĐ ở cấp Trung ương để phối hợp các hoạt động phát triển giữa các ngành, các địa phương nhằm tạo ra sự thống nhất trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện và đồng bộ trong triển khai đầu tư để đạt hiệu quả cao trong phát triển kinh tế - xã hội của các vùng KTTĐ. Ban Chỉ đạo Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ cũng được thành lập theo Quyết định số 1022/QĐ-TTg ngày 28/9/2004 với sự tham gia của Lãnh đạo các bộ, ngành, lãnh đạo các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thuộc các vùng KTTĐ. Ngày 10/10/2007, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành Quyết định số 159/2007/QĐ-TTg về Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với các vùng KTTĐ. Sau hơn 10 năm thực hiện, công tác điều phối phát triển các vùng KTTĐ còn nhiều tồn tại, hình thức, hiệu quả chưa cao, chưa giải quyết được nhiều vấn đề phát sinh có tính thực tiễn; việc liên kết, phối hợp giữa các địa phương chưa có tính lâu dài, phạm vi liên kết hạn chế, tổ chức triển khai các liên kết chậm, chưa thực sự kết nối và phát huy được tiềm năng phát triển của các vùng. Khắc phục hạn chế trên, năm 2015, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 941/QĐ-TTg ngày 25/6/2015 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020 và Quyết định số 2360/QĐ-TTg ngày 22/12/2015 về việc ban hành Quy chế tổ chức hoạt động và phối hợp của Tổ chức điều phối các vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020. Tuy nhiên, hiệu quả phối hợp trong phát triển các vùng KTTĐ hầu như chưa được cải thiện, còn mang tính hình thức, hành chính; hoạt động của các Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ chủ yếu mang tính chất tư vấn, thiếu năng lực, khả năng tổ chức và nhân lực để giải quyết các vấn đề vùng như vấn đề quy hoạch, quản lý quy hoạch, đầu tư phát triển,...

Trên thực tế, vấn đề kinh tế vùng và phối hợp phát triển vùng đã được đề cập ngay từ Đại hội VIII của Đảng. Đại hội lần thứ XII của Đảng tiếp tục nhấn mạnh chủ trương “Chú trọng phát triển các vùng kinh tế trọng điểm, vùng động lực, các khu kinh tế, các khu công nghiệp. Tăng cường liên kết giữa các địa phương trong vùng, giữa các vùng để phát huy tối đa tiềm năng, lợi thế của từng vùng, từng địa phương ...; tạo không gian phát triển thống nhất trong vùng và cả nước; khắc phục tình trạng phát triển trùng lặp, manh mún, kém hiệu quả”.

Bên cạnh đó, yêu cầu về tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó có tái cơ cấu kinh tế theo vùng, chuyển đổi mô hình tăng trưởng cũng được nhấn mạnh thời gian qua, đặc biệt trong Nghị quyết số 05-NQ/TW Hội nghị Trung ương 4 khóa XII và Nghị quyết số 24/2016/QH13. Đó là yêu cầu nghiên cứu hình thành thể chế phối hợp phát triển kinh tế vùng; về sự phối hợp giữa các địa phương trong ban hành và thực thi chính sách theo hướng nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, góp phần thúc đẩy tái cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia cũng được đặt ra.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu “Cơ chế phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam” là cần thiết để đề xuất những cơ chế, chính sách đổi mới, nâng cao hiệu quả điều phối phát triển kinh tế vùng, góp phần phát triển các vùng kinh tế trọng điểm trở thành các đầu tàu tăng trưởng, lôi kéo, tạo sức lan tỏa thúc đẩy các vùng khác trong cả nước phát triển. Kết quả nghiên cứu sẽ là đầu vào quan trọng cho Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương xây dựng Nghị định về phát triển vùng kinh tế động lực.

¹ Vùng KTTĐ Bắc Bộ được thành lập theo Quyết định số 747/TTg ngày 11/9/1997 của Thủ tướng Chính phủ gồm 5 tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Hải Dương và Hưng Yên. Đến nay, quy mô vùng đã được mở rộng thêm tỉnh Vĩnh Phúc và Bắc Ninh.

² Vùng KTTĐ miền Trung được thành lập theo Quyết định số 1018/1997/QĐ-TTg, ngày 29/11/1997 của Thủ tướng Chính phủ bao gồm thành phố Đà Nẵng và các tỉnh Thừa Thiên-Huế, Quảng Nam, Quảng Ngãi. Đến nay, quy mô của vùng được mở rộng thêm tỉnh Bình Định.

³ Vùng KTTĐ phía Nam được thành lập theo Quyết định số 44/1998/QĐ-TTg, ngày 23/2/1998 của Thủ tướng Chính phủ bao gồm thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh Đồng Nai, Bình Dương và Bà Rịa-Vũng Tàu. Đến nay, quy mô của vùng được mở rộng thêm tỉnh: Tây Ninh, Bình Phước, Long An và Tiền Giang.

⁴ Vùng KTTĐ vùng Đồng bằng sông Cửu Long được thành lập theo Quyết định số 492/QĐ-TTg ngày 16/04/2009 của Thủ tướng Chính phủ, gồm 4 tỉnh, thành phố là Cần Thơ, An Giang, Kiên Giang, Cà Mau.

I. Mục tiêu, đối tượng, tiếp cận, phạm vi và phương pháp nghiên cứu

I.1. Mục tiêu của nghiên cứu

Mục tiêu của nghiên cứu nhằm:

- Đánh giá thực trạng cơ chế phối hợp phát triển kinh tế các vùng KTTĐ ở Việt Nam.

- Đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của cơ chế phối hợp phát triển các vùng KTTĐ ở Việt Nam.

I.2. Đối tượng và tiếp cận nghiên cứu

Đối tượng của nghiên cứu là cơ chế phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam. Trong báo cáo này, đó là các cơ chế được quy định về: (i) Tổ chức hỗ trợ phối hợp phát triển: được quy định tại Quyết định số 941/QĐ-TTg ngày 25/6/2015 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015 - 2020; (ii) Nhân sự cho phối hợp phát triển: được quy định tại Quyết định số 2059/QĐ-TTg ngày 24/11/2015 về việc thành lập Ban chỉ đạo, hội đồng vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015 - 2020; và (iii) Quy chế tổ chức, hoạt động của tổ chức phối hợp phát triển: được quy định tại Quyết định số 2360/QĐ-TTg ngày 22/12/2015 ban hành Quy chế tổ chức hoạt động và phối hợp của tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015 - 2020.

Nghiên cứu được tiếp cận thực hiện theo hướng áp dụng khung nghiên cứu về thể chế phối hợp phát triển vùng nhằm đánh giá thực trạng về cơ chế phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam. Đó là:

(i) Các quy định về cơ chế phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam nêu trên và các quy định có liên quan đến các nội dung phối hợp trọng tâm nêu tại Quyết định số 2360/QĐ-TTg ngày 22/12/2015 và các quy định liên quan gồm: (a) Nội dung phối hợp bao gồm cả: xây dựng và tổ chức thực hiện Quy hoạch; Đầu tư phát triển; Xây dựng các cơ chế, chính sách; (b) Hình thức phối hợp; (c) Bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng; (d) Công cụ tài chính hỗ trợ phối hợp; và (e) Thông tin hỗ trợ phối hợp phát triển vùng.

(ii) Các cơ chế thực thi việc phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam, bao gồm các cơ chế tài chính, đầu tư, lựa chọn các dự án đầu tư phát triển vùng kinh tế trọng điểm, thực thi các kế hoạch phối hợp phát triển vùng kinh tế trọng điểm;

(iii) Các tổ chức liên quan thúc đẩy việc phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam bao gồm sự phối hợp giữa Ban chỉ đạo phát triển vùng, tổ điều phối cấp bộ, Hội đồng vùng, các tổ điều phối tỉnh, thành phố và các địa phương trong thực hiện quy chế phối hợp phát triển vùng.

I.3. Phương pháp thực hiện nghiên cứu

Nghiên cứu áp dụng các phương pháp sau:

- Thực hiện nghiên cứu tại bàn: rà soát khung chính sách và pháp luật liên quan đến cơ chế phối hợp phát triển vùng KTTĐ ở Việt Nam và quy định liên quan; các thông lệ và kinh nghiệm quốc tế tốt về phối hợp phát triển vùng.

- Thực hiện khảo sát tại 3 vùng kinh tế trọng điểm (gồm vùng KTTĐ Miền Nam và vùng KTTĐ miền Trung) nhằm đánh giá thực trạng phối hợp phát triển vùng KTTĐ, xác định các rào cản, hạn chế trong cơ chế phối hợp phát triển vùng KTTĐ hiện nay; thu thập đề xuất, kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực cho cơ chế phối hợp phát triển vùng KTTĐ.

- Tổ chức Hội thảo tham vấn, trao đổi, chia sẻ với các chuyên gia, nhà hoạch định chính sách, cơ quan nhà nước có liên quan nhằm hoàn thiện báo cáo.

II. Tổng quan về sự hình thành, mở rộng các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam và thực trạng phát triển kinh tế - xã hội.

II.1. Tổng quan về sự hình thành và mở rộng các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam

Bắt đầu từ cuối năm 1997, khi Chính phủ đã tiến hành lựa chọn một số tỉnh/thành phố để hình thành các vùng KTTĐ; theo đó, 3 vùng KTTĐ đầu tiên của Việt Nam đã được hình thành với 13 tỉnh/thành phố được lựa chọn (có diện tích bằng 13,7% diện tích tự nhiên của cả nước) gồm:

- Vùng KTTĐ Bắc Bộ: gồm 5 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương: Tp Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Hải Dương và Hưng Yên.

- Vùng KTTĐ miền Trung: gồm 4 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương: Đà Nẵng, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam và Quảng Ngãi.

- Vùng KTTĐ phía Nam: gồm 4 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương: Tp Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa-Vũng Tàu và Bình Dương.

Năm 2001, Đại hội Đảng lần thứ IX đã đề ra Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đất nước giai đoạn 2001-2010, trong đó có đề cập tới định hướng phát triển các vùng và khẳng định “*Nhà nước tiếp tục thúc đẩy các vùng kinh tế trọng điểm phát huy vai trò đầu tàu tăng trưởng nhanh*”. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2010 đã đề cập cụ thể những tập trung cần ưu tiên phát triển trong 10 năm tới cho 3 vùng KTTĐ, đó là: vùng KTTĐ Bắc Bộ, vùng KTTĐ miền Trung và vùng KTTĐ miền Nam.

Để cụ thể hóa các định hướng phát triển vùng được đề cập trong Chiến lược và các văn bản quan trọng của Đảng và Nhà nước, ngày 13/8/2004, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 03 Quyết định số 145/2004/QĐ-TTg, 146/2004/QĐ-TTg và 148/2004/QĐ-TTg về phương hướng chủ yếu phát triển kinh tế-xã hội năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020 (thay thế Quyết định 747-TTg; 1018/1997/QĐ-TTg và 44/1998/QĐ-TTg); theo đó, số lượng các địa phương trong vùng KTTĐ đã tăng từ 13 lên 20. Sau đó, bằng việc ban hành Quyết định 159/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/10/2007 về Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với các vùng KTTĐ, số lượng địa phương trong vùng KTTĐ đã tăng từ 20 lên 21 (bổ sung thêm tỉnh Tiền Giang thuộc vùng KTTĐ phía Nam). Như vậy, tổng diện tích 3 vùng KTTĐ 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).

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

Vùng	Diện tích		Dân số (2016)	
	Tổng DT (km2)	%	Tổng DS (người)	%
1. Vùng KTTĐ Bắc Bộ (7 tỉnh)	15.595,5	4,7	15.737.800	16,9
2. Vùng KTTĐ miền Trung (5 tỉnh)	27.960,6	8,4	6.459.800	6,9
3. Vùng KTTĐ phía Nam (7 tỉnh)	28.090,3	8,5	19.655.100	21,2
4. Vùng KTTĐ ĐBSCL (4 tỉnh)	16.589,1	5	6.417.100	6,9

Nguồn: Niên giám Thống kê Việt Nam 2016

Gần đây nhất, ngày 16/4/2009, vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) được thành lập theo Quyết định 492/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Theo Quyết định này, vùng KTTĐ ĐBSCL gồm 4 tỉnh/thành phố: Cần Thơ, An Giang, Kiên Giang và Cà Mau. Như vậy, cho đến nay, cả nước có 24 tỉnh, thành phố trực thuộc 4 vùng KTTĐ với tổng diện tích tự nhiên 90.770 km², chiếm 27,42%; dân số 44,5 triệu người, chiếm 51,27% cả nước.

II.2. Thực trạng phát triển kinh tế - xã hội tại các vùng kinh tế trọng điểm

II.2.1. Những thành tựu đạt được

Sự phát triển các vùng KTTĐ ở Việt Nam thời gian qua đã tạo ra những thành tích không thể phủ nhận, có tác động tích cực đến quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Cụ thể:

Thứ nhất, các vùng KTTĐ đã và đang phát huy vai trò là trung tâm kinh tế của vùng lãnh thổ và cả nước: Các vùng KTTĐ là nơi tập trung các đô thị lớn, là đầu mối giao lưu trong nước và quốc tế, tiêu biểu với 5 thành phố trực thuộc Trung ương như: Hà Nội, Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ. Vùng với lợi thế về hệ thống hạ tầng kết nối thuận tiện với các khu vực trong và ngoài nước, trong đó phải kể tới hệ thống sân bay quốc tế (như: Hà Nội, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng, Phú Bài,...) hay hệ thống cụm cảng biển lớn quan trọng (như: Hải Phòng, Cái Lân, Chân Mây, Thị Vải - Cái Mép, Cát Lái,...). Tỷ lệ đô thị hóa trong vùng KTTĐ cao hơn so với mức trung bình của cả nước, đạt 41,26% năm 2010 (cả nước là gần 30%) và đến năm 2016 đạt 46,53% (cả nước là 34,5%) và bằng 70,21% dân số đô thị của cả nước. Do hệ thống cơ sở hạ tầng và đô thị phát triển mạnh nên đã tạo sức hút đối với các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Các hoạt động dịch vụ quan trọng như: xuất nhập khẩu, tài chính-tiền tệ, vận tải, du lịch, khoa học và công nghệ từ các đô thị lớn của các vùng KTTĐ lan tỏa và lôi kéo sự phát triển chung của các vùng trên phạm vi cả nước. Nhiều đô thị vệ tinh quanh các vùng KTTĐ đang từng bước hình thành và phát triển, góp phần thay đổi đáng kể diện mạo của các đô thị vệ tinh này.

Các vùng KTTĐ là nơi tập trung các doanh nghiệp lớn, doanh nghiệp hàng đầu trên cả nước. Số lượng doanh nghiệp trong vùng KTTĐ năm 2015 là khoảng 358,8 nghìn, chiếm 81% số doanh nghiệp trong cả nước. Các vùng đã hình thành các ngành công nghiệp lớn và tiêu biểu của cả nước, chẳng hạn như: đã hình thành các trung tâm công nghiệp cơ khí, điện tử, công nghiệp hóa chất ở tp Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Hải Phòng, Cần Thơ,... Đây cũng là vùng tập trung đội ngũ cán bộ quản lý, lực

lượng lao động có trình độ và kỹ năng cao hơn các vùng khác.

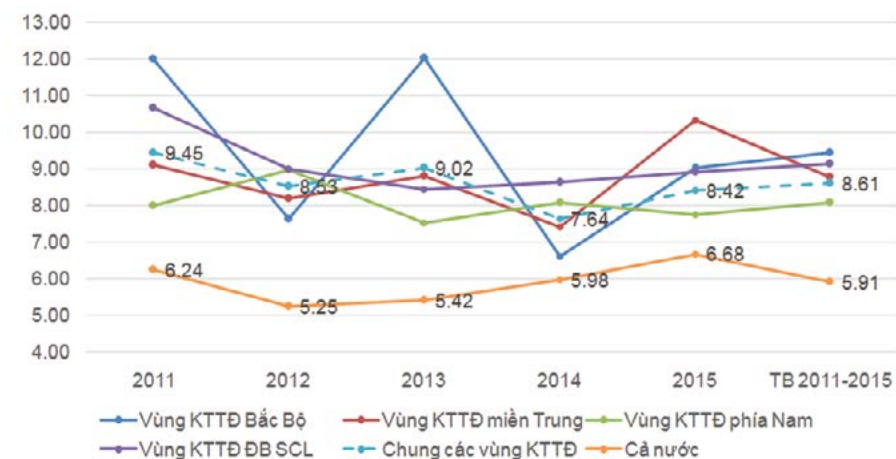
Các vùng KTTĐ cũng là nơi tập trung hầu như toàn bộ tiềm lực khoa học công nghệ của đất nước. Đến nay, các vùng này có 443 cơ sở nghiên cứu khoa học (chiếm tới 96% số cơ sở khoa học của cả nước) và có khoảng 256 cơ sở đào tạo, trong đó có 103 trường đại học (chiếm 58% số trường đại học của cả nước), 78 trường dạy nghề (chiếm 43% tổng số trường dạy nghề cả nước) (CIEM, 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. Tính đến hết năm 2016, 4 vùng KTTĐ đã có 444 bệnh viện (chiếm 43,8% số bệnh viện cả nước), trong đó hầu hết là các bệnh viện trung ương, có tiềm lực về nguồn nhân lực và trang thiết bị trình độ cao; có hơn 107.165 giường bệnh (chiếm 35% cả nước); và có hơn 2,4 vạn bác sỹ (chiếm khoảng 50% tổng số bác sỹ cả nước).

Thứ hai, các vùng đã đạt được những 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: tốc độ tăng trưởng kinh tế, thu nhập bình quân đầu người, thu ngân sách, xuất nhập khẩu, thu hút vốn đầu tư,...

- *Về tốc độ tăng trưởng kinh tế:* nhìn chung, tốc độ tăng trưởng GDP bình quân của các vùng KTTĐ đều đạt cao hơn mức bình quân của cả nước như Hình 1 chỉ ra. Cụ thể, tốc độ tăng trưởng GDP bình quân 04 vùng KTTĐ 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%/năm⁵ và 5,9%/năm. Trong giai đoạn 2011-2015, vùng có tốc độ tăng trưởng cao nhất là vùng KTTĐ Bắc Bộ (đạt 9,5%/năm) và vùng có tốc độ tăng trưởng thấp nhất là vùng KTTĐ ĐBSCL (đạt 6,43%/năm). Năm 2016, tốc độ tăng trưởng GDP bình quân 04 vùng KTTĐ là 6,94%; cao hơn tốc độ tăng trưởng bình quân cả nước là 6,21%/năm.

Hình 1 : Tăng trưởng kinh tế các vùng KTTĐ và cả nước giai đoạn 2011 - 2015



Nguồn: Niên giám Thống kê Việt Nam 2016

⁵ <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=418&ItemID=10879>

- **Về thu nhập bình quân đầu người:** Nhờ tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn nên thu nhập bình quân đầu người ở vùng KTTĐ cũng cao hơn so với mức chung của cả nước. Cụ thể, năm 2016, thu nhập bình quân đầu người một tháng (theo giá hiện hành) ở các vùng KTTĐ đạt 3.527 nghìn đồng (gấp 1,16 lần so với bình quân cả nước), trong đó vùng KTTĐ Bắc Bộ đạt 3.813 nghìn đồng và vùng KTTĐ phía Nam là 4.056 nghìn đồng⁶. Tỷ lệ hộ nghèo năm 2016 của vùng KTTĐ là 3,1%, trong khi đó tỷ lệ hộ nghèo cả nước là 5,8%.

- **Về thu ngân sách:** Tổng thu ngân sách của các vùng KTTĐ cũng thể hiện ưu thế vượt trội. Thu ngân sách trên địa bàn các vùng KTTĐ chiếm tỷ rất lớn trong tổng thu ngân sách của cả nước. Cụ thể, tổng thu ngân sách các vùng KTTĐ năm 2010 đạt 514.449 tỷ đồng (chiếm 88,6% tổng thu ngân sách cả nước) và đến năm 2016 đạt 941.709 tỷ đồng (chiếm 85,5%). Trong số các vùng KTTĐ, vùng KTTĐ phía Nam có tỷ trọng thu ngân sách lớn nhất, chiếm 39,5% của cả nước; tiếp đến là vùng KTTĐ Bắc Bộ chiếm 34,7%, vùng KTTĐ miền Trung chiếm 9,3% và vùng KTTĐ ĐBSCL chiếm 2,0% cả nước (năm 2016).

- **Về kim ngạch xuất nhập khẩu:** Các vùng KTTĐ có tỷ lệ đóng góp tích cực vào kim ngạch xuất nhập khẩu hàng hóa của cả nước. Tổng giá trị kim ngạch xuất nhập khẩu giai đoạn 2011-2015 của 4 vùng KTTĐ đạt hơn 1.164 tỷ USD, trong đó tổng giá trị kim ngạch xuất 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). Riêng năm 2015, tổng giá trị kim ngạch xuất khẩu của vùng KTTĐ đạt gần 135,84 tỷ USD, chiếm 89,85% so với cả nước, trong đó vùng KTTĐ Bắc Bộ đạt 61,23 tỷ USD (chiếm 40,5%) và vùng KTTĐ phía Nam đạt 70,33 tỷ USD (chiếm 46,5%).

- **Về thu hút vốn đầu tư xã hội:** Tổng vốn đầu tư xã hội giai đoạn 2011-2015 của các vùng KTTĐ đạt 5.483 nghìn tỷ đồng, chiếm hơn 36,28% GDP của các vùng KTTĐ (trong giai đoạn này, cả nước là 31,7%), trong đó vốn NSNN chiếm 14,1%, vốn doanh nghiệp và dân cư chiếm 52,5% và vốn FDI chiếm 19,7% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Năm 2015, vốn đầu tư xã hội của các vùng KTTĐ đạt 1.212,6 nghìn tỷ đồng, chiếm hơn 34,9% tổng GDP của các vùng KTTĐ (trong giai đoạn này, cả nước là 32,6%), trong đó vốn NSNN chiếm 26,97%, vốn doanh nghiệp và dân cư chiếm 43,94% và vốn FDI chiếm 29,1% tổng vốn đầu tư toàn xã hội.

Trong thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài tại các vùng KTTĐ: Tổng số dự án đã được cấp phép còn hiệu lực đến tháng 12/2016 là 20.528 dự án (chiếm 90,85% tổng dự án FDI của cả nước), với tổng số vốn FDI được cấp giấy phép đầu tư còn hiệu lực lũy kế đến hết năm 2016 đạt 231,6 tỷ USD (chiếm 78,8% của cả nước). Trong đó, vùng KTTĐ Bắc Bộ có 6.633 dự án, với tổng vốn đăng ký đạt 73,68 tỷ USD (chiếm 25% so cả nước), vùng KTTĐ miền Trung có 802 dự án, với tổng vốn đăng ký 14,18 tỷ USD (chiếm 4,82%), vùng KTTĐ phía Nam có 12.933 dự án, với tổng vốn đăng ký 139,07 tỷ USD (chiếm 47,35%) và vùng KTTĐ ĐBSCL có 160 dự án với tổng vốn đăng ký là 4,67 tỷ USD (chiếm 1,6%).

⁶ Năm 2012 và 2014, thu nhập bình quân đầu người một tháng ở các vùng KTTĐ đạt tương ứng là 2.256 và 2.908 nghìn đồng, trong khi đó mức bình quân cả nước tương ứng là 2.000 và 2.256 nghìn đồng.

- **Về cơ cấu kinh tế:** Chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở các vùng KTTĐ có biểu hiện tích cực hơn mức chung của các nước. Cơ cấu kinh tế của các vùng KTTĐ chuyển dịch theo hướng hiện đại hơn, theo đó trong giai đoạn 2011-2015 tỷ trọng công nghiệp - xây dựng chiếm 48,6%; dịch vụ chiếm 41,87% và nông nghiệp chiếm 9,53%. Năm 2016, cơ cấu kinh tế có sự thay đổi cho các ngành công nghiệp - xây dựng, dịch vụ và nông nghiệp tương ứng là 44,73%, 46% và 9,27%; trong đó cơ cấu kinh tế vùng KTTĐ Bắc Bộ là 44,98%, 48,83%, 6,19% cho các ngành công nghiệp - xây dựng, dịch vụ và nông nghiệp và vùng KTTĐ phía Nam tương ứng là với cơ cấu 48,32%, 44,57% và 7,11% cho các ngành công nghiệp - xây dựng, dịch vụ và nông nghiệp.

Thứ ba, các vùng KTTĐ đang dần sở hữu mạng lưới cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội đồng bộ, hiện đại hơn và đáp ứng cơ bản yêu cầu phát triển: Nhìn chung, hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội (hạ tầng giao thông đường bộ, đường hàng không, đường biển, viễn thông, thủy lợi, điện nước,...) và mạng lưới kết cấu hạ tầng liên vùng ở các vùng KTTĐ thời gian qua đều được đầu tư cả về số lượng và chất lượng; và dần đáp ứng cơ bản yêu cầu phát triển, hợp tác của vùng. Hiện nay, vùng KTTĐ là nơi tập trung các đầu mối giao thông vận tải biển và hàng không lớn nhất cả nước, với 6/8 cảng biển quốc gia, tập trung tới 93% công suất bốc xếp của cảng và 100% sân bay quốc tế (với năng lực tiếp nhận 25 triệu lượt khách mỗi năm). Trong giai đoạn 2011-2015, số lượt hành khách vận chuyển bình quân hàng năm theo ngành vận tải ở các vùng KTTĐ đạt 2.215,5 triệu lượt (chiếm 77,18% tổng lượt khách vận chuyển bình quân cả nước) và khối lượng hàng hóa vận chuyển bình quân hàng năm đạt 566,7 triệu tấn (chiếm hơn 56% tổng khối lượng vận chuyển cả nước).

Các vùng KTTĐ phát triển khá năng động về hạ tầng viễn thông, internet, điện, nước,... Đến nay, các địa phương vùng KTTĐ đều có mạng thông tin viễn thông kỹ thuật số. Năm 2013, đã có 18% số hộ trong vùng kết nối mạng internet (cả nước là 9%); 21% số hộ có máy tính (cả nước là 13%) (MPI, 2014). Năm 2016, 99,86% số hộ trong vùng KTTĐ dùng điện sinh hoạt (cả nước là 98,3%). Ngoài ra, đến nay, các vùng KTTĐ có 157 KCN được thành lập với tổng diện tích 57.000 ha chiếm 60% về số lượng và 80% diện tích các KCN cả nước.

II.2.2. Những hạn chế trong phát triển kinh tế - xã hội tại các vùng kinh tế trọng điểm

Mặc dù đã đạt được những thành tựu nhất định, tuy nhiên sau hơn 20 năm thành lập và phát triển, những kết quả đạt được ở các vùng KTTĐ còn thấp xa so với mong đợi. Cụ thể, những hạn chế trong phát triển kinh tế - xã hội các vùng KTTĐ ở Việt Nam gồm:

- **Mật độ tập trung kinh tế của các vùng kinh tế trọng điểm còn rất thấp:** Mật độ tập trung kinh tế thường phản ánh quy mô và hiệu quả hoạt động kinh tế của vùng đó. Mật độ tập trung kinh tế được đo lường bằng giá trị GDP/km². Mặc dù, mật độ tập trung kinh tế ở các vùng KTTĐ có xu hướng tăng qua các năm như Bảng 2 chỉ ra, tuy nhiên, so với nhiều nước trên thế giới, mức độ tập trung kinh tế còn khá thấp, đặc biệt là vùng KTTĐ miền Trung và vùng KTTĐ ĐBSCL.

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

Chỉ tiêu	Vùng KTTĐ	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 (%)	- 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: Tính toán từ số liệu Niên giám Thống kê

Cụ thể, năm 2016, mật độ tập trung kinh tế của vùng KTTĐ Bắc Bộ là khoảng 74,9 tỷ đồng/km² (tương đương 3,37 triệu USD/ km²), gấp hơn 7 lần mật độ kinh tế của vùng KTTĐ miền Trung và hơn 4 lần mật độ tập trung kinh tế vùng KTTĐ ĐBSCL. Kể cả vùng KTTĐ Bắc Bộ là vùng hiện có mật độ tập trung kinh tế cao nhất (khoảng 3,37 triệu USD/km²), tuy vậy, so với một số nước có vùng kinh tế động lực (KTĐL) như Mỹ, Anh, Nhật Bản thì đây là con số quá khiêm nhường (vùng KTĐL ở các nước này có mật độ tập trung kinh tế đạt tới 30 triệu USD/km²). Ở Việt Nam, trong khi 4 vùng KTTĐ chiếm phần diện tích gần 27% so với diện tích cả nước (trong đó vùng KTTĐ Bắc Bộ chiếm 4,7%; vùng KTTĐ miền Trung là 8,4; vùng KTTĐ Phía Nam là 8,5% và vùng KTTĐ ĐBSCL là 5%), thì quy mô diện tích ở các vùng KTĐL của một số nước như: Mexico chiếm khoảng 0,1%; Ba Lan và New Zealand chiếm khoảng 5%. Mật độ tập trung kinh tế của vùng Mexico city chiếm 30% GDP cả nước, tương tự vùng Ba Lan và New Zealand lần lượt là 27% GDP và 39% GDP (ibid, 2009). Tương tự, ở Trung Quốc, các tỉnh duyên hải (chủ yếu ở 3 vùng: Lưu vực Bột Hải, châu thổ Chu Giang và châu thổ sông Dương Tử) với diện tích khoảng 16% diện tích đất nước nhưng tích tụ tới 67% GDP của cả nước; Các bang miền Trung-Nam của Braxin như Minas Gerais, Rio de Janeiro và Sao Paulo chỉ chiếm 12% diện tích nhưng GDP chiếm tới 55%; vùng Cairo chỉ chiếm 0,5% Cộng hòa Ai Cập nhưng tập trung tới trên 50% GDP của nước này (MPI, 2014).

- Các chỉ tiêu kinh tế - xã hội đạt được ở một số vùng KTTĐ còn rất thấp: Trong giai đoạn 2011-2015, nhìn chung một số chỉ tiêu kinh tế - xã hội quan trọng của vùng KTTĐ chưa đạt được mục tiêu đề ra như Bảng 3 chỉ ra.

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

Chỉ tiêu	Vùng KTTĐ	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 (%)	- 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

Hiện nay, trong 4 vùng KTTĐ, vùng KTTĐ miền Trung và vùng KTTĐ ĐBSCL 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). Cá biệt, một số tỉnh trong vùng KTTĐ có mức thu nhập bình quân rất thấp như: Quảng Ngãi (2.149), Quảng Nam (2.188), Cà Mau (2.364), Thừa Thiên Huế (2.593), Bình Định (2.596) và Hưng Yên (2.881). Bên cạnh đó, trong khi tỷ lệ hộ nghèo bình quân cả nước năm 2016 là 5,8%, một số tỉnh trong vùng KTTĐ có tỷ lệ hộ nghèo rất cao như: Quảng Ngãi (9,2%), Quảng Nam (8,4%), Bình Định (7,5%), Tiền Giang (5,3%) và Bình Phước (5,1%).

- Năng suất lao động ở một số vùng KTTĐ còn rất thấp: Bảng 4 chỉ ra trong 4 vùng KTTĐ, vùng KTTĐ miền Trung và vùng KTTĐ ĐBSCL có năng suất lao động (tính theo giá so sánh) thấp hơn so với mức chung của cả nước. Ngay cả vùng KTTĐ Bắc Bộ và vùng KTTĐ phía Nam, mặc dù NSLĐ hàng năm có tăng và cao hơn mức trung bình của cả nước, song so với các nước trong khu vực ASEAN thì NSLĐ và tốc độ tăng NSLĐ còn thấp. Điều này cho thấy, khoảng cách và thách thức nền kinh tế Việt Nam phải đối mặt trong việc bắt kịp NSLĐ của các nước.

Bảng 4 : NSLĐ của vùng KTTĐ (GDP/lao động đang làm việc)

Chỉ tiêu	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NSLĐ theo giá so sánh 2010 (triệu đồng)						
VKTTĐBB	107,39	134,35	130,82	132,04	153,25	185,75
VKTTĐMT	30,57	43,01	45,59	48,25	50,28	57,10
VKTTĐPN	88,69	79,99	109,87	116,51	124,07	134,06
VKTTĐ ĐBSCL	36,67	45,07	49,95	55,55	60,59	58,21
Cả nước	49,45	51,81	52,95	54,26	57,15	61,09

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

Nếu so sánh cơ cấu lao động theo ngành của một số nước có trình độ phát triển tương đương với Việt Nam thì cơ cấu lao động các vùng KTTĐ của Việt Nam còn lạc hậu hơn mức trung bình của các nước này. Ví dụ cơ cấu theo ngành nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ của Malaysia lần lượt là 16%, 35% và 49%, trong khi đó lao động nông nghiệp của các vùng KTTĐ của Việt Nam vẫn chiếm tới trên 30%.

Như vậy, mặc dù các vùng KTTĐ thời gian qua đã có những tiến bộ nhất định trong việc tích lũy và tạo dựng các điều kiện để trở thành các trung tâm, các vùng động lực về kinh tế. Tuy nhiên, với vai trò, sứ mệnh là vùng động lực, đầu tàu phát triển kinh tế của cả nước thì kết quả phát triển kinh tế của các vùng KTTĐ này vẫn chưa đạt yêu cầu, thậm chí các tiêu chí về kinh tế của một số vùng KTTĐ còn đang thấp hơn mức trung bình của cả nước. Ngay cả 2 vùng KTTĐ mạnh nhất là vùng KTTĐ Bắc Bộ và vùng KTTĐ phía Nam cũng chưa có những đột phá trong phát triển, thể hiện ở: mật độ tập trung kinh tế còn thấp, hiệu quả tăng trưởng kinh tế chưa cao, tốc độ chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế còn chậm,...

Có thể chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế này xuất phát từ⁷: (i) trình độ phát triển kinh tế của nhiều địa phương còn hạn chế nên chưa đảm nhận được sứ mệnh “đầu tàu” dẫn dắt các địa phương khác cùng phát triển; (ii) cơ chế, chính sách dành riêng cho phát triển vùng KTTĐ hiện nay còn yếu và thiếu sức mạnh để cho các vùng này có những bước đi đột phá, vững chắc; bên cạnh đó, tính kỷ luật thực thi chính sách không cao; (iii) một bộ phận các chủ thể trong nền kinh tế (đặc biệt là các cấp chính quyền địa phương) chưa nhận thức rõ được lợi ích của liên kết, trong đó có liên kết cùng phát triển kinh tế để tận dụng lợi thế nhờ quy mô; (v) văn hóa hợp tác, liên kết của người Việt Nam chưa cao.

Bên cạnh các nguyên nhân kể trên, còn có một số nguyên nhân quan trọng khác thuộc về cơ chế phối hợp phát triển các vùng KTTĐ (sẽ được phân tích ở phần tiếp theo của báo cáo). Và thực tế đã chỉ ra những hạn chế trong phối hợp phát triển kinh tế giữa các địa phương trong vùng KTTĐ đã để lại những hệ lụy xấu đối với nền kinh tế.

Hộp 1: Tình trạng lãng phí trong đầu tư công

Thời gian qua, hệ lụy rõ rệt nhất từ sự thiếu gắn kết, hợp tác giữa các địa phương trong vùng đó là tình trạng lãng phí trong lĩnh vực đầu tư xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng (như: cảng biển, sân bay, khu công nghiệp,...). Với một nền kinh tế khoảng 205,4 tỷ USD năm 2016 mà đã có tới 100 cảng biển (trong đó có 20 cảng biển quốc tế), 22 sân bay (trong đó có tới 8 sân bay quốc tế); 321 khu công nghiệp,... Đây là một sự dư thừa, lãng phí nguồn lực và không tạo được lợi thế nhờ quy mô. Thực tế cho thấy, việc phát triển nhiều cảng biển, sân bay hay khu công nghiệp như hiện nay đang dẫn đến 2 vấn đề nghiêm trọng, đó là: (i) sự phân bố các công trình giữa các vùng, các địa phương không hợp lý, dẫn tới tình trạng có nơi bỏ hoang nhưng có nơi lại quá tải; và (ii) do phải dàn trải vốn đầu tư cho nhiều công trình nên các công trình không đạt tiêu chuẩn quốc tế, ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh quốc gia.

Nguồn: Nguyễn Đình Cung và Trần Thị Thu Hương (2016)

III. Đánh giá thực trạng phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm ở Việt Nam

III.1. Những kết quả đạt được

III.1.1. Nội dung phối hợp

Cho dù các Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đầu tiên cho ba vùng kinh tế trọng điểm quốc gia đến năm 2010, bao gồm vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ, Trung bộ và vùng kinh tế trọng điểm phía Nam được phê duyệt từ cuối năm 1997 và đầu năm 1998⁸, những nội dung phối hợp phát triển vùng chỉ được chỉ ra một cách cụ thể tại các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về phương hướng chủ yếu phát triển kinh tế - xã hội các vùng kinh tế trọng điểm đến năm 2010 và tầm nhìn năm 2020⁹. Theo đó, kể từ năm 2004, nội dung phối hợp quan trọng nhất là thống nhất quy hoạch phát triển trong cả nước, giữa các vùng, tỉnh, thành phố để tạo sự liên kết trực tiếp về sản xuất, thương mại, đầu tư, giúp đỡ kỹ thuật về nguồn nhân lực, nâng cao trình độ dân trí và đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của vùng và khu vực, gắn chặt phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ, cải thiện môi trường và quốc phòng an ninh. Cụ thể, việc điều chỉnh quy hoạch các vùng kinh tế trọng điểm tiến hành trên nhiều ngành, lĩnh vực gồm: (i) Công nghiệp; (ii) Du lịch và dịch vụ; (iii) Nông nghiệp; (iv) Kết cấu hạ tầng và (v) các lĩnh vực xã hội. Quy hoạch được điều chỉnh bao gồm cả quy hoạch không gian, quy hoạch hạ tầng và các quy hoạch ngành, sản phẩm.

Những định hướng phối hợp này hoặc là không có đủ nguồn lực và không ban hành cơ chế chính sách kịp thời để thực hiện (như xây dựng khu kinh tế tổng hợp thuộc huyện đảo Vân Đồn, Quảng Ninh,...), hoặc là không phù hợp (với những quy hoạch sản phẩm) hoặc là những định hướng quá chung chung nên chưa chuyển tải thành những nội dung phối hợp cụ thể. Vì thế, xuất phát từ những nội dung phối hợp phát triển vùng không được thực hiện hiệu quả và nhằm đạt được mục tiêu chung của vùng, trên cơ sở là Vùng kinh tế trọng điểm Trung Bộ, các tỉnh miền Trung đi đầu là Đà Nẵng năm 2011 đã tự đề xuất 9 nội dung phối hợp phát triển 7 tỉnh duyên hải miền Trung¹⁰. Việc thực hiện những nội dung phối hợp phát triển vùng này không được triển khai đồng loạt mà dựa trên nguyên tắc đồng thuận cao thì làm trước, rút kinh nghiệm để làm những nội dung khó hơn nên trong 9 lĩnh vực đề xuất, đến nay việc hoạt động phối hợp vùng mới chỉ dừng lại ở một số nội dung, lĩnh vực như phát triển du lịch; đào tạo nguồn nhân lực; tổ chức diễn đàn thu hút đầu tư; phát triển khu công nghiệp...

Tuy nhiên, kể từ khi thực hiện Quyết định 2360/QĐ-TTg từ năm 2015 đến nay, nội dung phối hợp phát triển vùng kinh tế trọng điểm ngày càng được mở rộng và trở

⁸ Lần lượt phê duyệt các quyết định số 747/1997/QĐ-TTg, 1018/1997/QĐ-TTg và Quyết định số 44/1998/QĐ-TTg.

⁹ Quyết định số 145, 146, 148/2004/QĐ-TTg ngày 13 tháng 8 năm 2004.

¹⁰ (1) Phân bố lại lực lượng sản xuất, điều chỉnh quy hoạch phát triển phù hợp với thế mạnh của từng địa phương; (2) Xây dựng đồng bộ hạ tầng giao thông liên tỉnh và quốc tế, nhất là hạ tầng giao thông đường bộ; (3) Thiết lập không gian kinh tế du lịch vùng thống nhất; (4) Liên kết đào tạo và phát triển nguồn nhân lực; (5) Hợp tác trong việc huy động vốn đầu tư và xây dựng cơ chế chính sách để đầu tư phát triển chung của Vùng; (6) Phối hợp xúc tiến đầu tư, thương mại và du lịch toàn Vùng; (7) Cải thiện môi trường kinh doanh và đầu tư, nâng cao năng lực cạnh tranh Vùng; (8) Xây dựng hệ thống thông tin và trao đổi thông tin kinh tế - xã hội; đầu tư trên địa bàn; (9) Hợp tác bảo vệ môi trường, ứng phó với thiên tai và biến đổi khí hậu.

⁷ Đề án “Chính sách phát triển vùng”, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014).

nên toàn diện hơn trước rất nhiều so với giai đoạn trước đây. Các nội dung phối hợp chủ yếu gồm:

- Trong xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch: trong xây dựng quy hoạch là việc phối hợp trong việc lập, thẩm định và phê duyệt các quy hoạch vùng. Theo đó, các quy hoạch được tổ chức lấy ý kiến của Ban Chỉ đạo, Hội đồng vùng KTTĐ và các Bộ, ngành, địa phương liên quan trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trong tổ chức thực hiện quy hoạch vùng, sau khi quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Hội đồng vùng, các cơ quan, địa phương liên quan sẽ tiến hành tổ chức công bố quy hoạch và triển khai các hoạt động xúc tiến đầu tư nhằm thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước, các thành phần kinh tế tham gia thực hiện quy hoạch; nghiên cứu cơ chế, chính sách thu hút nguồn vốn đầu tư, thực hiện đầu tư quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực kết nối vùng; xây dựng chương trình phối hợp kết nối quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực của các địa phương. Một số vùng kinh tế trọng điểm như phía Nam và Đồng bằng Sông Cửu Long còn chủ động rà soát, điều chỉnh Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của vùng gắn với ứng phó biến đổi khí hậu, xâm nhập mặn.

- Trong đầu tư phát triển: Hội đồng vùng, các địa phương phối hợp tổ chức các Hội nghị xúc tiến đầu tư, huy động vốn đầu tư từ nước ngoài (vốn FDI, ODA), huy động vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế trong nước tham gia đầu tư tại các địa phương trong vùng. Các lĩnh vực phối hợp chủ yếu trong đầu tư phát triển gồm: xây dựng hệ thống đường giao thông kết nối liên tỉnh, xây dựng và phát triển trung tâm đào tạo chất lượng cao, hệ thống trường dạy nghề,...

- Trong đề xuất xây dựng cơ chế, chính sách: tất cả các vùng kinh tế trọng điểm đều chủ động nghiên cứu, đề xuất cơ chế, chính sách, danh mục dự án cụ thể kiến nghị với Trung ương ban hành cơ chế, chính sách và hỗ trợ tài chính nhằm hình thành các tài sản, hạ tầng dùng chung cho các địa phương trong các vùng KTTĐ.

- Trong đào tạo và sử dụng lao động: Các hội đồng vùng, các địa phương chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực như hỗ trợ giới thiệu việc làm, xử lý tranh chấp lao động khi cần thiết để thực hiện một cách đồng bộ. Ngoài ra, tại vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, việc phối hợp liên kết vùng còn được thực hiện trong đào tạo lao động chất lượng cao thông qua trao đổi chuyên gia, hỗ trợ đào tạo.

- Về cơ sở dữ liệu thông tin vùng: một số vùng kinh tế trọng điểm như phía Nam và Đồng bằng sông Cửu Long đã bắt đầu có kế hoạch xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu dùng chung các ngành kinh tế, các lĩnh vực xã hội của vùng phục vụ cho việc theo dõi, đôn đốc và giải quyết các vấn đề điều phối của vùng. Cơ sở dữ liệu này gồm những thông tin về: các thông tin cơ chế chính sách, các dự án đầu tư quy mô lớn, các chỉ tiêu về đầu tư nước ngoài, các chỉ tiêu về đầu tư từ ngoài tỉnh và một số chỉ tiêu về xã hội,...

Ngoài ra, tùy vào từng điều kiện đặc thù và nhu cầu phát triển của từng vùng thì Hội đồng vùng ở những nơi đó sẽ xác định thêm những nội dung phối hợp cụ thể để giải quyết các vấn đề cụ thể của từng vùng. Chẳng hạn, vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ xác định 6 nội dung, lĩnh vực phối hợp chính yếu gồm: (i) Giao thông vận tải; (ii) Thương mại, du lịch; (iii) Công nghiệp; (iv) Nông nghiệp; và (v) Tài nguyên môi trường. Theo đó, ưu tiên quan trọng nhất của vùng đến năm 2020 là phát triển giao thông vận tải liên vùng, bao gồm đường bộ, hàng không và vận tải biển với những danh mục chương trình, dự án liên vùng kiến nghị với các bộ ngành sớm triển khai đến năm 2020 để thực hiện quy hoạch vùng; và nội dung này chiếm đến 60% dung lượng

của kế hoạch hành động phát triển vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ đến năm 2020. Ngoài ra, các lĩnh vực khác gồm Thương mại, du lịch để các địa phương xây dựng các chương trình kết nối, quảng bá, giao thương để tăng cường tiêu dùng các sản phẩm, hàng hóa, nhất là các sản phẩm, hàng hóa đặc sản, thế mạnh) của mỗi địa phương thông qua các sự kiện xúc tiến đầu tư, hội chợ, hội nghị, triển lãm hay trong lĩnh vực tài nguyên môi trường là các tỉnh, thành phố trong vùng triển khai một số hoạt động liên kết trong xây dựng bảng giá đất tại khu vực giáp ranh hay bảo vệ môi trường, xử lý ô nhiễm môi trường tại khu vực giáp ranh. Đối với vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, một trong những ưu tiên xuyên suốt là kết nối sản xuất với tiêu thụ các sản phẩm vùng, cụ thể là phối hợp kêu gọi đầu tư chợ, trung tâm thương mại tại các địa phương; thực hiện đầu tư các dự án sản xuất sản phẩm nông nghiệp công nghệ cao; tổ chức giới thiệu các sản phẩm là thế mạnh của địa phương tại các chương trình kết nối cung cầu hàng hóa và xa hơn nữa là liên kết trong việc xây dựng chuỗi thực phẩm sạch nhằm truy xuất nguồn gốc các sản phẩm như thịt heo, thịt gà và trứng gia cầm. Việc các Hội đồng vùng các vùng KTTĐ, các địa phương trong vùng ngày càng mở rộng phạm vi nội dung, lĩnh vực phối hợp và lựa chọn được những nội dung khả thi để phối hợp đã bước đầu mang lại những kết quả quan trọng về cả tư duy quản lý kinh tế vùng cũng như phát triển kinh tế - xã hội của vùng và của cả nước.

Hộp 2 : Những kết quả đạt được về tư duy quản lý kinh tế vùng cũng như phát triển kinh tế - xã hội về mở rộng phạm vi điều phối phát triển các vùng KTTĐ

Mặc dù Chính phủ đã quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và có sự chỉ đạo phối hợp phát triển vùng từ nhiều năm qua, nhưng trên thực tế thì gần như chưa có sự phối hợp nào đáng kể. Chỉ từ khi lãnh đạo các địa phương miền Trung vào tháng 7/2011 tự nguyện ký kết hợp tác phối hợp phát triển vùng và lập ra ban điều phối và đặc biệt từ 2016 đến nay thực hiện khi thực hiện Nghị quyết 87/NQ-HĐV ngày 16 tháng 9 năm 2016 nhằm thúc đẩy phối hợp trong các lĩnh vực như phát triển du lịch; đào tạo nguồn nhân lực; tổ chức diễn đàn thu hút đầu tư; phát triển khu công nghiệp... thì đã bước đầu mang đáng đáp tư duy kinh tế vùng.

(Báo cáo của vùng tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Chủ tịch Hội đồng Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung năm 2018)

Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng, chiến lược trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, hội tụ đủ các điều kiện và lợi thế phát triển các ngành, đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Trong quá trình hình thành và phát triển, vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam cùng các vùng Kinh tế trọng điểm trong cả nước đã và đang phát huy lợi thế, tạo nên thế mạnh của mình theo cơ cấu kinh tế mở, gắn với nhu cầu thị trường trong và ngoài nước, không chỉ tạo ra động lực thúc đẩy sự chuyển dịch nhanh cơ cấu nền kinh tế quốc dân theo đúng định hướng mà còn góp phần ổn định nền kinh tế vĩ mô, đặc biệt là hỗ trợ và thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh, thành lân cận trong vùng. Đặc biệt, từ năm 2015 đến nay, nhờ đẩy mạnh, mở rộng các nội dung, lĩnh vực phối hợp giữa các địa phương trong vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam đã góp phần vào công cuộc phát triển kinh tế, nâng cao mức sống cho người dân; tạo cơ hội cho các doanh nghiệp, nhà đầu tư thấy được các lợi thế so sánh để mạnh dạn thực hiện các dự án đầu tư xây dựng, sản xuất, kinh doanh trên địa bàn các tỉnh, thành, góp phần vào sự tăng trưởng chung của vùng.

(Báo cáo của vùng tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Chủ tịch Hội đồng Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam năm 2018)

III.1.2 Hình thức phối hợp

Phối hợp phát triển vùng kinh tế trọng điểm được thực hiện dưới hai hình thức: (i) Hình thức chính thức và (ii) Hình thức tự nguyện.

Hình thức phối hợp chính thức được thực hiện theo quy chế hoạt động và phối hợp của tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015 - 2020 ban hành kèm theo Quyết định số 2360/QĐ-TTg ngày 22 tháng 12 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ thông qua sự phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ giữa các tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm gồm: (i) Ban Chỉ đạo điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm (Ban Chỉ đạo)¹¹; (ii) Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm (Hội đồng vùng)¹²; (iii) Tổ điều phối cấp Bộ¹³; Tổ điều phối cấp tỉnh¹⁴.

Việc phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm được thực hiện thông qua đầu mối là các Hội đồng vùng. Theo đó, Hội đồng vùng tổng hợp, xây dựng kế hoạch thực hiện các nội dung phối hợp thường niên trong vùng, thông qua và quyết nghị tại Hội nghị liên tịch tổ chức hai lần mỗi năm. Việc triển khai tổ chức thực hiện các nội dung phối hợp thường niên thông qua các hoạt động của Tổ điều phối cấp tỉnh. Theo đó, các tổ điều phối cấp tỉnh theo dõi, đôn đốc và đề xuất các giải pháp tháo gỡ các vấn đề điều phối thuộc thẩm quyền của địa phương trong vùng KTTĐ; tổng hợp báo cáo Hội đồng vùng, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo định kỳ 6 tháng, hàng năm về tình hình thực hiện nhiệm vụ điều phối phát triển vùng KTTĐ.

Sự phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ giữa các tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm được thể hiện dưới các hình thức phối hợp chính thức gồm:

- Các vùng kinh tế trọng điểm thông qua các kế hoạch hành động vùng gồm: Kế hoạch điều phối Vùng KTTĐ Bắc Bộ giai đoạn 2017-2020 ngày 27 tháng 12 năm 2016; Nghị quyết số 5026/NQ-HĐV về ban hành nhiệm vụ trọng tâm Hội đồng vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam tập trung điều phối trong nhiệm kỳ 2015 - 2016; Nghị quyết số 87/NQ-HĐV ngày 16/9/2016 về Kế hoạch liên kết phát triển Vùng KTTĐ miền Trung giai đoạn 2016-2020; Nghị quyết số 136/NQ-HĐV ngày 21/11/2016 của Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL giai đoạn 2016 - 2020 kèm theo Kế hoạch liên kết phối hợp toàn vùng KTTĐ giai đoạn 2016 - 2020. Trên cơ sở đó, các thỏa thuận hợp tác

¹¹ 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 KTTĐ.

¹² là tổ chức kết nối giữa Ban Chỉ đạo với các địa phương trong vùng KTTĐ và chỉ đạo, điều phối các liên kết trong vùng.

¹³ là tổ chức giúp việc, nghiên cứu, đề xuất với Bộ trưởng các cơ chế, chính sách thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi quản lý của Bộ đáp ứng yêu cầu phát triển các vùng KTTĐ; các giải pháp nâng cao hiệu quả điều phối phát triển các vùng KTTĐ; giúp Bộ trưởng chỉ đạo các tổ chức, đơn vị thuộc Bộ thực hiện các nhiệm vụ trong việc điều phối phát triển các vùng KTTĐ; phối hợp với các Hội đồng vùng kịp thời giải quyết các vấn đề liên kết trong vùng thuộc phạm vi quản lý của Bộ;

¹⁴ là tổ chức giúp việc cho Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong vùng KTTĐ chỉ đạo các tổ chức, đơn vị thuộc địa phương thực hiện các nhiệm vụ trong việc điều phối phát triển các vùng KTTĐ; đề xuất, kiến nghị với Hội đồng vùng kịp thời giải quyết các vấn đề liên kết trong vùng.

giữa các địa phương trong vùng kinh tế được ký kết nhằm cụ thể hóa kế hoạch hành động. Theo đó, các thỏa thuận phối hợp đối với vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ tập trung vào: Phát triển hệ thống hạ tầng khung; Phát triển công nghiệp phụ trợ, công nghiệp chế biến gắn với vùng nguyên liệu; Đẩy mạnh hợp tác giáo dục đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao; Hợp tác y tế chuyên sâu, phòng chống dịch bệnh; Hợp tác bảo vệ môi trường; Kết nối phát triển du lịch; bảo đảm trật tự an toàn xã hội, an ninh, quốc phòng;... Đối với vùng kinh tế trọng điểm phía Nam là những thỏa thuận hợp tác trong 5 mảng lĩnh vực phối hợp là hoạt động thường xuyên của vùng gồm: quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm phía Nam giai đoạn 2016 - 2020; xây dựng cơ sở dữ liệu chung các ngành kinh tế, lĩnh vực xã hội vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam giai đoạn 2016 - 2020; kết nối giao thông Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam giai đoạn 2016 - 2020; kết nối sản xuất tiêu thụ sản phẩm vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam giai đoạn 2016 - 2020 và bảo vệ tài nguyên, môi trường và thực hiện Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu vùng. Trong khi vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông cửu long ban hành Thỏa thuận hợp tác số 16/TTHT-UBND ngày 09/5/2018 về Phát triển kinh tế - xã hội các tỉnh, thành phố vùng KTTĐ ĐBSCL giai đoạn 2016 - 2020 tập trung vào 4 hoạt động gồm quy hoạch, kế hoạch; phát triển sản xuất; đầu tư kết cấu hạ tầng; và thiết lập hệ thống thông tin vùng thì vùng KTTĐ miền Trung tập trung vào 9 nội dung gồm: 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.

- Hội đồng vùng tổ chức họp giao ban giao ban định kỳ giữa các địa phương trong vùng (6 tháng/lần) để thông qua các chương trình hành động phối hợp vùng.

- Thông qua các Diễn đàn hợp tác thường niên nhằm thu hút nhiều ý kiến đa dạng, nhiều chiều từ các nhà quản lý, nhà đầu tư, các chuyên gia, nhà nghiên cứu, doanh nghiệp trong phối hợp phát triển vùng. Gần đây nhất, ngày 17 tháng 6 năm 2018, Diễn đàn “Hà Nội 2018 - Hợp tác đầu tư và phát triển” đã được tổ chức nhằm tăng cường thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài thông qua việc quảng bá tiềm năng, cơ hội đầu tư của Thủ đô và các tỉnh, thành phố trong vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ. Tại vùng vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam, ngày 23 tháng 12 năm 2016, Hội đồng vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam phối hợp cùng Ban Kinh tế Trung ương tổ chức Hội thảo “Cơ chế, chính sách phát triển kinh tế vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam” nhằm lấy ý kiến về những giải pháp và kiến nghị tăng cường công tác tổ chức triển khai thực hiện các cơ chế, chính sách phát triển Vùng mang tính thực tiễn, khả thi và đạt hiệu quả cao. Sau hội thảo, Hội đồng vùng đã thông qua Quyết định số 330/QĐ-UBND ngày 30 tháng 01 năm 2018 phê duyệt kinh phí triển khai 06 đề án nghiên cứu phát triển kinh

¹¹ (1) Giải pháp phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao phục vụ phát triển vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam; (2) Cơ chế và chính sách tạo vốn đầu tư hạ tầng giao thông kết nối vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam; (3) Hoàn thiện thể chế nhằm thúc đẩy liên kết vùng kinh tế trọng điểm phía Nam; (4) Giải pháp tạo lập nguồn vốn phát triển vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam; (5) Xây dựng chuỗi liên kết sản xuất - tiêu thụ nông sản thực phẩm theo hướng bảo đảm an toàn thực phẩm giữa thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh thành vùng kinh tế trọng điểm phía Nam; (6) Liên kết sử dụng bền vững tài nguyên và môi trường nước vùng kinh tế trọng điểm phía Nam.

tế - xã hội vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam¹⁵. Hiện các đề án đang trong quá trình triển khai thực hiện trong khoảng thời gian từ 9 đến 18 tháng, nhằm vận dụng kết quả nghiên cứu vào thực hiện từ đầu năm 2019. Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung đã tổ chức Hội thảo “Liên kết xây dựng hệ thống và Trung tâm Logistics tại Vùng KTTĐ miền Trung” vào tháng 9/2016 nhằm tiếp thu ý kiến của các chuyên gia, nhà quản lý, doanh nghiệp, nhà đầu tư trong định hướng, mục tiêu và giải pháp khai thác tiềm năng, lợi thế về dịch vụ logistics của Vùng KTTĐ miền Trung. Mới đây, tháng 5/2018, Hội đồng vùng KTTĐ Miền Trung đã tổ chức Hội nghị liên kết phát triển khu kinh tế, khu công nghiệp trong Vùng thống nhất kiến nghị định hướng phân công vai trò ngành lĩnh vực chính cho các khu kinh tế, khu công nghiệp trong Vùng; kiến nghị điều chỉnh, bổ sung những cơ chế và chính sách mang tính đột phá trong phối hợp phát triển, những chính sách và cơ chế quản lý đủ mạnh để tạo động lực thu hút đầu tư khai thác các khu kinh tế ven biển, các khu công nghiệp nhằm tạo bước đi mạnh hơn trong hoạt động liên kết vùng cũng như cơ chế điều phối phát triển vùng. Tại vùng KTTĐ ĐBSCL, nhiều sở, ngành thuộc các tỉnh, thành phố (Cần Thơ, An Giang, Kiên Giang và Cà Mau) đã chủ động phối hợp cùng tổ chức nhiều hội thảo chuyên đề, hội chợ, triển lãm, tuyên truyền... để quảng bá hình ảnh, tiềm năng và nhu cầu của các tỉnh trong vùng.

Do nhận thức được tầm quan trọng của phối hợp, đặc biệt phối hợp phát triển kinh tế, nên hiện nay hình thức phối hợp mang tính tự nguyện giữa các địa phương trong nội vùng và ngoại vùng kinh tế trọng điểm đang có xu hướng phát triển ở Việt Nam. Chẳng hạn, năm 2011, Đà Nẵng đã có sáng kiến và đi tiên phong trong việc tổ chức Hội thảo khoa học “Liên kết phát triển 07 tỉnh DH miền Trung”, và kết quả của cuộc Hội thảo là 7 tỉnh đã tự nguyện ký kết vào “Biên bản cam kết liên kết phát triển 7 tỉnh DH miền Trung”. Cuối năm 2012, đã có thêm 2 tỉnh là Ninh Thuận và Bình Thuận được kết nạp là thành viên của vùng DH miền Trung. Ngoài ra, nhận thức được tầm quan trọng của phối hợp trong phát triển cụm liên kết ngành, thúc đẩy sự phối hợp liên tỉnh, các tỉnh DH miền Trung đã thống nhất lựa chọn Tập đoàn ô tô Trường Hải làm doanh nghiệp dẫn đầu để thử nghiệm sự phát triển cụm liên kết công nghiệp ô tô của vùng.

Theo đề nghị của các tỉnh vùng ĐBSCL, Thủ tướng đã ban hành Quyết định 388/QĐ-TTg ngày 25/3/2010 về việc tổ chức Diễn đàn hợp tác kinh tế ĐBSCL (được tổ chức hàng năm và từ năm 2016 sẽ tổ chức 2 năm/lần). Diễn đàn hợp tác kinh tế vùng ĐBSCL là hoạt động liên kết mở nhằm tăng cường phối hợp giữa 13 tỉnh/thành trong vùng ĐBSCL, giữa vùng với các Bộ, ngành, giữa vùng với các địa phương trong nước, và hợp tác, liên kết giữa vùng với các tổ chức quốc tế và các nước. Các chủ đề thảo luận tại Diễn đàn hợp tác khá phong phú và là những vấn đề thiết thực được các địa phương trong vùng hết sức quan tâm. Đến nay, qua 8 lần tổ chức, diễn đàn đã đề xuất nhiều cơ chế, chính sách nhằm thúc đẩy phối hợp giữa các địa phương trong vùng; giữa ĐBSCL với Thủ đô Hà Nội và TPHCM và các vùng, miền trong cả nước; với cộng đồng doanh nghiệp, nhà đầu tư trong nước và nước ngoài để phát triển kinh tế vùng và liên kết vùng, thích ứng với biến đổi khí hậu của vùng ĐBSCL.

Không được sôi động và không diễn ra trong phạm vi rộng, có sự tham gia với số lượng lớn các địa phương như vùng ĐBSCL và vùng duyên hải miền Trung, hình thức

phối hợp tự nguyện tại các vùng kinh tế trọng điểm còn lại được xúc tiến với quy mô nhỏ hơn, phần lớn chỉ hai hoặc ba địa phương trong vùng. Xu hướng phối hợp là hợp tác song phương thông qua ký kết văn bản hợp tác ngày càng tăng, đặc biệt là liên kết phát triển du lịch, di dời cơ sở sản xuất công nghiệp từ thành phố sang các KCN của các tỉnh trong vùng để giảm thiểu ô nhiễm môi trường ở thành phố lớn, phương thức sản xuất mới trong lĩnh vực nông nghiệp,...

Bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng KTTĐ đã bước đầu hình thành trên cơ sở Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg ngày 18/02/2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ (gọi chung là Quyết định 20) và nay được thay thế bằng Quyết định 941/QĐ-TTg ngày 26/5/2015 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020 (gọi chung là Quyết định 941) và Quyết định số 2059/QĐ-TTg ngày 24/11/2015 về việc thành lập Ban chỉ đạo, Hội đồng vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020.

III.1.3. Bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng

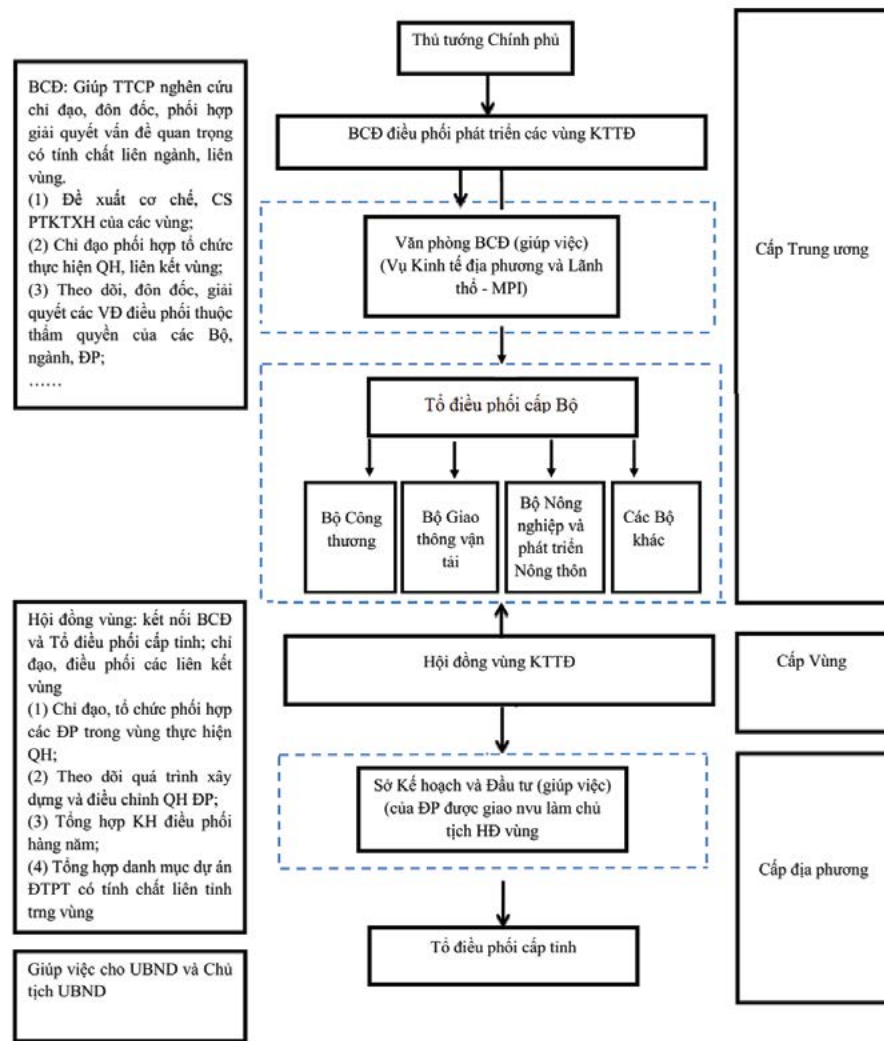
Mục đích thành lập bộ máy tổ chức phối hợp vùng KTTĐ là để nhằm phối hợp các hoạt động phát triển giữa các ngành, các địa phương nhằm tạo sự thống nhất trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện và đồng bộ trong khai thác đầu tư để đạt hiệu quả cao phát triển kinh tế-xã hội các vùng KTTĐ.

Chức năng, nhiệm vụ của bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng KTTĐ: theo Quyết định 20, hoạt động của Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ chủ yếu là mang tính chất đầu mối, chỉ đạo thực hiện các cơ chế, chính sách ban hành cho vùng KTTĐ hay xử lý các công việc sự vụ trong trường hợp cần thiết. Để tăng cường và cụ thể hóa hơn các nhiệm vụ của Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ, bộ máy phối hợp phát triển vùng theo Quyết định 941, các Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm đã được thành lập với sự trợ giúp về chuyên môn của các Tổ điều phối cấp tỉnh. Thẩm quyền của cả bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng KTTĐ, trên thực tế, không có sự thay đổi căn bản. Cụ thể, nhiệm vụ của BCD vẫn chủ yếu là đề xuất cơ chế, chính sách, theo dõi, đôn đốc thực hiện các vấn đề có tính chất liên ngành, liên vùng liên quan đến hoạt động điều phối phát triển các vùng KTTĐ. Nhiệm vụ của Hội đồng vùng cũng chủ yếu chỉ đạo, tổ chức phối hợp các địa phương thực hiện quy hoạch, cũng như theo dõi quá trình xây dựng và điều chỉnh quy hoạch của địa phương.

Cơ cấu tổ chức bộ máy phối hợp phát triển vùng KTTĐ và ngân sách hoạt động: theo Quyết định 20, cơ cấu, bộ máy của Tổ chức điều phối phát triển vùng KTTĐ bao gồm: Ban Chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ (gọi tắt là BCD) ở cấp Trung ương và các Tổ điều phối của các Bộ, ngành và địa phương (gọi tắt là Tổ điều phối). Quyết định 941/QĐ-TTg thay thế Quyết định 20 có một số điểm mới, đó là:

- Bổ sung thêm Hội đồng vùng KTTĐ với chức năng chỉ đạo, điều phối các nội dung phối hợp vùng (vẫn giữ nguyên BCD và Tổ điều phối ở địa phương), gồm Chủ tịch UBND các tỉnh/thành phố trong vùng KTTĐ. Chủ tịch Hội đồng vùng được bầu luân phiên, nhiệm kỳ 2 năm.

Hình 2 : Mô hình tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ



Nguồn: Tổng hợp của nhóm nghiên cứu từ Quyết định số 941/QĐ-TTg.

- Bổ sung thêm bộ phận giúp việc Hội đồng vùng: trực thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư (tỉnh/thành phố được giao làm Chủ tịch Hội đồng vùng).

- Bổ sung kinh phí hoạt động cho Hội đồng vùng (tổng hợp trong dự toán ngân sách hàng năm của tỉnh/thành phố đảm nhận vai trò Chủ tịch Hội đồng vùng) và Tổ điều phối cấp tỉnh.

- BCĐ gồm: Phó Thủ tướng (Trưởng Ban), Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Phó Ban), các thành viên là Thứ trưởng hoặc tương đương ở 9 Bộ và Văn phòng Chính phủ¹⁶; và bổ sung thêm Chủ tịch Hội đồng vùng. Theo Quyết định 941/QĐ-TTg, các

¹⁶ Trước đây, theo Quyết định 20/2004/QĐ-TTg thì có đại diện của 20 Bộ, Ban, ngành.

Phó chủ tịch UBND tỉnh không còn là thành viên của BCĐ.

- Xác định rõ nội dung phối hợp trọng tâm trong các lĩnh vực: Quy hoạch, đầu tư phát triển, xây dựng cơ chế, chính sách, phát triển nguồn nhân lực và cơ sở dữ liệu thông tin vùng.

III.1.4. Công cụ tài chính hỗ trợ phối hợp

Để hỗ trợ phối hợp phát triển vùng, một số quy định và cơ chế tài chính đã bước đầu được xác lập. Chẳng hạn, Luật ngân sách nhà nước (2015) đã đề cập tới nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương đối với các dự án đầu tư phát triển có tính chất liên vùng (điều 36). Trước đó, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định 37/2013/NĐ-CP ngày 22/4/2013 sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 138/2007/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của Quỹ đầu tư phát triển địa phương, theo đó Quỹ này được phép làm đầu mối cho vay hợp vốn hoặc cùng hợp vốn với Quỹ đầu tư phát triển địa phương khác, tổ chức tín dụng và tổ chức khác để cho vay “dự án có tính chất hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội liên vùng” (khoản 6, điều 1). Ngày 25/2/2014, Bộ Tài Chính cũng đã ban hành Thông tư 28/2014/TT-BTC về hướng dẫn cơ cấu quản lý tài chính của Quỹ đầu tư phát triển địa phương. Các văn bản này đã tạo khuôn khổ nhất định cho các địa phương có cơ sở thúc đẩy chia sẻ nhiệm vụ chi với nhau.

Một cơ chế tài chính khác dù không trực tiếp hỗ trợ tài chính cho vùng kinh tế trọng điểm nhưng phạm vi bao trùm lên tất cả các địa phương trong vùng kinh tế trọng điểm ĐBSCL và do đó các tỉnh, thành phố trong vùng kinh tế trọng điểm ĐBSCL cũng là đối tượng hưởng lợi. Đó là Quyết định số 593/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 06 tháng 4 năm 2016 về ban hành Quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2016 - 2020. Việc phối hợp phát triển nhằm mục đích khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế của vùng Đồng bằng sông Cửu Long và của từng địa phương trong Vùng nhằm huy động, sử dụng hiệu quả các nguồn lực đầu tư, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội mà trọng tâm là phát triển nông nghiệp và thủy sản với quy mô lớn theo chuỗi giá trị. Đồng thời, tăng cường năng lực cạnh tranh trong điều kiện hội nhập quốc tế, từng bước nâng cao chất lượng cuộc sống người dân và bảo vệ môi trường sinh thái. Để hỗ trợ cho quá trình phối hợp phát triển, Ngân sách trung ương hỗ trợ mức vốn tối thiểu 10% so với tổng vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách trung ương phân bổ cho các địa phương trong Vùng để thực hiện các chương trình, dự án phối hợp phát triển khi có đủ điều kiện đầu tư theo quy định, trong đó ưu tiên bố trí vốn đối ứng từ ngân sách nhà nước để triển khai các chương trình, dự án theo hình thức PPP.

Đối với hình thức phối hợp tự nguyện, tại vùng duyên hải miền Trung, để phục vụ kinh phí hoạt động của Tổ điều phối vùng, công tác nghiên cứu của Nhóm tư vấn và hoạt động chung của vùng đã thành lập Quỹ nghiên cứu phát triển vùng. Quỹ được hình thành từ các nguồn đóng góp của các địa phương trong vùng, trong đó các địa phương có nguồn thu nộp ngân sách Trung ương đóng góp 500 triệu đồng/năm và các tỉnh còn lại đóng góp 200 triệu đồng/năm. Bên cạnh đó, Quỹ còn nhận được sự tài trợ của Ngân hàng Đầu tư và phát triển Việt Nam (BIDV) và sự ủng hộ từ các tổ chức, doanh nghiệp.

III.1.5. Thông tin hỗ trợ phối hợp phát triển vùng

Việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu vùng kinh tế trọng điểm đã được các Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm quan tâm và đưa vào kế hoạch hành động vùng giai đoạn 2016 - 2020. Chẳng hạn, từ giữa năm 2017, Tổ Điều phối chuyên đề xây dựng cơ sở dữ liệu vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam giai đoạn 2016 - 2020 đã được thành lập để nghiên cứu cơ chế, chính sách đầu tư, thực hiện đầu tư phát triển hệ thống cơ sở dữ liệu chung các ngành kinh tế, lĩnh vực xã hội; xây dựng chương trình phối hợp xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu chung các ngành kinh tế, lĩnh vực xã hội vùng. Đối với vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ, nội dung tổng hợp cơ sở dữ liệu thông tin vùng cũng đã được kế hoạch điều phối phát triển của vùng giai đoạn 2017 - 2020.

Đến nay, Vùng kinh tế trọng điểm ĐBSCL là vùng kinh tế trọng điểm đầu tiên đã ban hành cơ sở dữ liệu vùng kinh tế trọng điểm tại Quyết định số 36/QĐ-HĐVĐBSCL ngày 29 tháng 8 năm 2017 bao gồm những số liệu của 4 địa phương trong vùng về địa lý, hành chính; về kinh tế - xã hội - môi trường với chủ yếu những dữ liệu từ Niêm giám thống kê tỉnh và các cơ chế chính sách, thủ tục đầu tư và các danh mục dự án kêu gọi đầu tư.

Một cơ sở dữ liệu chính thức cho vùng kinh tế trọng điểm miền Trung dù chưa được xác lập nhưng cơ sở dữ liệu này có thể triết xuất từ cơ sở dữ liệu vùng duyên hải miền Trung là vùng có phạm vi bao trùm lên vùng kinh tế trọng điểm miền Trung và được phân tách cho từng tỉnh, thành phố trong vùng. Cơ sở dữ liệu gồm các số liệu thống kê vùng (dân số, diện tích, lao động; tài khoản quốc gia, ngân sách nhà nước; các ngành kinh tế...) và các số liệu kinh tế - xã hội gồm Quy hoạch và các định hướng phát triển; đào tạo và dạy nghề; khu kinh tế và các khu công nghiệp; du lịch và xúc tiến đầu tư.

III.2. Những vấn đề và hạn chế đạt ra

III.2.1. Nội dung phối hợp:

Những nội dung, chương trình phối hợp phát triển tại các vùng kinh tế trọng điểm không mang tính chiến lược. Báo cáo khảo sát năm 2012 của nhóm nghiên cứu của Vũ Thành Tự Anh và cộng sự về “Đồng bằng sông Cửu Long: liên kết để tăng cường năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững” cho thấy các tỉnh trong vùng ĐBSCL vẫn tỏ ra miễn cưỡng trong việc phối hợp phát triển với thành phố Hồ Chí Minh, thậm chí là còn hơn so với việc phối hợp phát triển với các địa phương trong nội vùng. Lý do là “... cơ cấu kinh tế và lợi thế so sánh của thành phố Hồ Chí Minh rất khác với các tỉnh ĐBSCL nên việc hợp tác với thành phố Hồ Chí Minh không bị “đụng hàng”... và ... các tỉnh ĐBSCL đều có tư duy là phối hợp phát triển với tỉnh mạnh (Hồ Chí Minh) thì mình dễ được lợi (vì lợi ích chảy xuôi), phối hợp phát triển với tỉnh yếu thì không được lợi (vì lợi ích không chảy ngược), còn phối hợp phát triển với tỉnh ngang nhau thì không được gì (vì dễ rơi vào thế cạnh tranh hơn là hợp tác)”. Do đó, các nội dung, chương trình phối hợp phát triển giữa các địa phương trong các vùng kinh tế trọng điểm dù nội dung nhiều và phạm vi rộng nhưng chỉ mang tính sự vụ và mang tính chính trị nhiều hơn là xuất phát từ lý do kinh tế. Ngay cả khi xác lập được những nội dung phối hợp giữa các địa phương trong vùng thì những nội dung này chỉ dừng lại

trên cơ sở hợp tác song phương (chủ yếu là hợp tác giữa các tỉnh liền kề) trên phạm vi rộng nhưng chưa phát huy được lợi thế cạnh tranh giữa các tỉnh trong Vùng và của cả nước.

Hộp 3 : Những hạn chế chiến lược trong các nội dung điều phối phát triển vùng KTTĐ

Về hoạt động phối hợp phát triển chung, những nội dung phối hợp về kinh tế giữa các địa phương còn tương đối đơn điệu, vẫn chủ yếu thực hiện ở phạm vi nhỏ lẻ, sự vụ giữa các doanh nghiệp, các địa phương giáp ranh trong quá trình thực hiện các chương trình dự án liên quan. Các nội dung phối hợp phát triển kinh tế giữa các địa phương chưa dựa trên sự chuyên môn hóa hay phân công lao động theo chuỗi giá trị, hay nói cách khác chưa xuất phát từ yêu cầu phối hợp thực tế trong điều kiện vận hành của cơ chế thị trường.

(Báo cáo của vùng tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Tỉnh Thừa Thiên Huế năm 2018)

Phối hợp phát triển giữa nội vùng và ngoại vùng còn hạn chế: phần lớn các Chương trình phối hợp phát triển giữa các tỉnh trong Vùng mới diễn ra trên cơ sở hợp tác song phương (chủ yếu là hợp tác giữa các tỉnh liền kề), những nội dung hợp tác nhiều và rộng nhưng lại chưa đảm bảo tính tổng thể khi tham gia trong phối hợp phát triển của Vùng, chưa phát huy được lợi thế cạnh tranh giữa các tỉnh trong Vùng và của cả nước. Hợp tác giữa các tỉnh trong vùng vẫn mang tính chính trị hơn là kinh tế, chủ quan hơn là khách quan và hình thức hơn là thực chất. Các tỉnh có xu hướng thích phối hợp với tỉnh mạnh hơn so với các tỉnh yếu hoặc các tỉnh ngang nhau (vì dễ rơi vào thế cạnh tranh hơn là hợp tác). Do đó, ngay cả khi các địa phương chú trọng phối hợp phát triển với những thành phố lớn, đóng vai trò đầu tàu, trung tâm phát triển của vùng thì những nội dung phối hợp này chỉ mang tính sự vụ, riêng lẻ chứ chưa thực sự tạo được sự gắn kết mang tính chất vùng. Việc tính toán lợi thế so sánh giữa các tỉnh để xác định những dự án ưu tiên đầu tư cấp Vùng có trọng tâm trọng điểm còn hạn chế, công tác kêu gọi và xúc tiến đầu tư hiện đang được thực hiện trên cơ sở mạnh địa phương nào địa phương đó làm, do vậy hiệu quả đạt được chưa cao.

(Báo cáo của vùng tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Tỉnh Quảng Ninh năm 2018)

Trong xây dựng quy hoạch vùng, một tồn tại chung là chất lượng các bản quy hoạch phát triển vùng nhìn chung còn rất hạn chế do hầu hết các quy hoạch vùng thường xuyên làm sau quy hoạch của các ngành, tỉnh nên quy hoạch vùng chỉ là sự phản ánh các quy hoạch ngành, quy hoạch tỉnh vào quy hoạch vùng; bản thân các quy hoạch phát triển các tỉnh, thành phố đều có một hạn chế chung là phản ánh như một dấu hiệu “thu nhỏ” của quốc gia, phát triển đa ngành, đa lĩnh vực, chưa làm rõ được tính đặc thù, thế mạnh của địa phương và đặt nó trong mối liên kết vùng nên tất cả quy hoạch vùng do đi sau nên không chỉ ra được vai trò ràng buộc liên kết nội vùng và phản ánh theo những mô hình phát triển dàn trải với xu hướng nhất định về cơ cấu kinh tế. Điều này là đặc biệt nghiêm trọng trong bối cảnh hiện nay khi đa phần các quy hoạch vùng không được đảm bảo việc thực hiện bằng các nguồn ngân sách đi kèm.

Chất lượng hạn chế của quy hoạch vùng được thể hiện khi không ít quy hoạch ngay từ khi bắt đầu đi vào thực hiện đã bộc lộ sự chông chéo, thiếu đồng bộ, thiếu tầm nhìn dài hạn, có độ bền vững lớn so với thực nên quy hoạch đã phải liên tục bị điều chỉnh, bổ

sung. Chẳng hạn, theo Quyết định số 2190/2009/QĐ-TTg ngày 24/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 thì vùng ĐBSCL sẽ có 14 cảng biển với 21 bến tổng hợp. Tuy nhiên sau chưa đầy 2 năm, ngày 3/8/2011 Bộ Giao thông Vận tải đã ban hành Quyết định số 1746/QĐ-BGTVT về phê duyệt quy hoạch chi tiết nhóm cảng biển ĐBSCL (nhóm 6) đến năm 2020, định hướng 2030 đã nâng con số bến tổng hợp lên 27 bến. Như vậy, việc thay đổi, điều chỉnh quy hoạch thường xuyên đã làm mất đi đặc tính cơ bản của quy hoạch là tính ổn định.

Trong tổ chức thực hiện các quy hoạch phát triển vùng các vùng kinh tế trọng điểm, việc liên tục mở rộng phạm vi vùng kinh tế trọng điểm đã làm phá vỡ quy hoạch ban đầu các vùng kinh tế trọng điểm. Trong giai đoạn đầu tiên từ 1997-2004, cả nước đã hình thành 3 vùng KTTĐ với 13 tỉnh/thành phố được lựa chọn (có diện tích bằng 13,7% diện tích tự nhiên của cả nước, với 27,4% dân số cả nước, GDP theo giá thực tế bằng 48,4% GDP cả nước; thu ngân sách chiếm 72,9% tổng thu ngân sách cả nước và FDI chiếm khoảng 84% cả nước). Ngày 13/8/2004, Thủ tướng đã ban hành 03 Quyết định số 145/2004/QĐ-TTg, 146/2004/QĐ-TTg và 148/2004/QĐ-TTg về phương hướng chủ yếu phát triển kinh tế-xã hội năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020 (thay thế Quyết định số 747-TTg; 1018/1997/QĐ-TTg và 44/1998/QĐ-TTg), số lượng các địa phương trong vùng KTTĐ đã tăng từ 13 lên 20. Sau đó, bằng việc ban hành Quyết định số 159/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/10/2007 về Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với các vùng KTTĐ, số lượng địa phương trong vùng KTTĐ đã tăng từ 20 lên 21 (bổ sung thêm tỉnh Tiền Giang thuộc vùng KTTĐ phía Nam). Tiếp đến, ngày 16/4/2009, vùng KTTĐ đồng bằng sông Cửu Long được thành lập theo Quyết định số 492/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Như vậy, từ năm 2009 đến nay, Việt Nam đang có 4 vùng KTTĐ, trong đó có 24 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương được lựa chọn nằm trong vùng KTTĐ. Việc liên tục “mở rộng” quy mô vùng KTTĐ mà không gắn quan điểm hiệu quả đã phá vỡ quỹ hoạch ban đầu các vùng kinh tế trọng điểm, 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. Một số địa phương được bổ sung vào vùng KTTĐ có xuất phát điểm về kinh tế thấp hơn mức trung bình của cả nước. Chẳng hạn: (i) vùng KTTĐ Bắc Bộ: GDP và thu ngân sách tại Vĩnh Phúc và Bắc Ninh chỉ đạt tương ứng là: 58,4% và 15,6%; và 54,8% và 13,8% so với mức trung bình của cả nước; (ii) vùng KTTĐ Trung Bộ: GDP và thu ngân sách tại Bình Định chỉ đạt tương ứng là: 67,8% và 29,6% so với mức trung bình của cả nước; (iii) vùng KTTĐ phía Nam: GDP và thu ngân sách tại Tây Ninh, Bình Phước và Long An chỉ đạt tương ứng là: 67,4% và 31,5%; 40,3% và 22,9%; và 75,8% và 19,4% so với mức trung bình của cả nước. Bên cạnh đó, hiện nay vẫn còn có 11/24 tỉnh/thành nằm trong vùng KTTĐ thường xuyên nhận bổ sung cân đối từ ngân sách Trung ương.

Ngoài ra, trong tổ chức thực hiện, mâu thuẫn giữa các quy hoạch đã hạn chế đáng kể sự phát triển các vùng kinh tế trọng điểm. Chẳng hạn, Quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 được phê duyệt tại Quyết định số 2190/QĐ-TTg ngày 24/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ, công suất

cảng khu vực thành phố Hồ Chí Minh được dự báo đến năm 2015 là 53 - 62,5 triệu tấn/năm và đến năm 2020 là 80 - 90 triệu tấn/năm nhưng trong Quy hoạch xây dựng thành phố Hồ Chí Minh tại Quyết định số 24/QĐ-TTg ngày 06/01/2010 của Thủ tướng Chính phủ xác định tổng công suất cảng biển của khu vực này là 76 triệu tấn năm 2010 (gần với mức thực tế hiện hành) và 200 triệu tấn/năm vào năm 2020. Từ mâu thuẫn trong quy hoạch phát triển tất yếu dẫn đến mâu thuẫn trong các quyết định đầu tư. Hệ quả là địa phương và cả vùng kinh tế trọng điểm phía Nam trước hết phải gánh chịu hậu quả nặng nề khi quyết định đầu tư vào khu vực có xung đột về quy hoạch.

Trong phối hợp đề xuất thực hiện các dự án đầu tư của vùng, khoản 2, Điều 4, Quyết định số 2360/QĐ-TTg ngày 22 tháng 12 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ đã quy định các lĩnh vực phối hợp chủ yếu trong đầu tư phát triển nhằm thực hiện phối hợp phát triển các vùng kinh tế trọng điểm. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có một bộ tiêu chí nào làm cơ sở cho Hội đồng vùng và các địa phương xây dựng, đề xuất, lựa chọn các dự án phối hợp phát triển vùng kinh tế trọng điểm. Trên thực tế, đến nay mới chỉ có một quy định có thể coi là liên quan đến vấn đề này là Quyết định số 625/QĐ-BKHĐT ngày 05 tháng 5 năm 2017 của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư về ban hành bộ tiêu chí xác định dự án liên kết vùng đồng bằng sông cửu long giai đoạn 2016 - 2020 nhằm thực hiện Quyết định số 593/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bằng sông cửu long giai đoạn 2016 - 2020. Nhưng trên thực tế, những quy định này cũng chưa được áp dụng do có những nội dung, những tiêu chí chưa quy định rõ ràng; chẳng hạn thế nào là một dự án nằm trong nội tỉnh nhưng lại có tác động đến tỉnh khác hay kế hoạch châu thổ sông Cửu Long khi chưa được cấp có thẩm quyền phê duyệt thì có nhất thiết phải có đó là một tiêu chí để xác định một dự án liên vùng hay không. Chính vì vậy, hiện Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang xúc tiến việc xây dựng và thông qua hướng dẫn sử dụng Bộ tiêu chí xác định dự án liên kết vùng đồng bằng sông cửu long nhằm hỗ trợ các địa phương nhanh chóng lựa chọn được các dự án liên kết vùng để ưu tiên đầu tư.

Ngay cả khi có cơ hội lựa chọn được những dự án phối hợp phát triển vùng để đề xuất, ưu tiên đầu tư nhằm giải quyết vấn đề của vùng thì cũng chưa được quan tâm, thực hiện. Chẳng hạn, rác thải và đang là bài toán nan giải đối với nhiều tỉnh, thành trong cả nước, trong đó có ĐBSCL khi đây lại là lĩnh vực đầu tư kém hấp dẫn, khó thu hút dự án, trong khi nguồn lực địa phương hạn hẹp nên xử lý rác thải trở thành gánh nặng ngân sách. Quy hoạch xử lý rác thải theo vùng được triển khai thực hiện chậm với nhiều bất cập. Quyết định số 1873/QĐ-TTg ngày 11-10-2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch xây dựng khu xử lý chất thải rắn vùng kinh tế trọng điểm vùng ĐBSCL đến năm 2020 đã đặt mục tiêu là đến năm 2015 có 90%, đến năm 2020 có 100% chất thải rắn phát sinh tại các đô thị, khu công nghiệp thuộc vùng kinh tế trọng điểm vùng ĐBSCL (Cần Thơ, An Giang, Kiên Giang và Cà Mau) được thu gom và xử lý. Tuy nhiên, kết quả là đến nay Cần Thơ và An Giang chưa triển khai được dự án xử lý rác nào, Kiên Giang quy hoạch 4 nhà máy thì triển khai được 1 dự án, Cà Mau có nhà máy xử lý rác nhưng mới chỉ xử lý được khoảng 140 tấn rác/ngày. Trong khi đó, ước tính lượng chất thải rắn chỉ riêng 4 địa phương này hiện nay đã lên đến khoảng 5.000 tấn/ngày, dự báo đến năm 2020, tổng khối lượng chất thải rắn phát

sinh khoảng 7.550 tấn/ngày, đang là vấn đề bức xúc và nan giải. Và mặc dù xử lý rác thải được xác định là nhu cầu bức xúc chung của vùng, nhưng trong danh mục dự án ưu tiên của Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm vùng ĐBSCL đến đầu năm 2018 thì dự án xử lý rác chưa được đưa vào danh mục kêu gọi đầu tư hay được xác định thành danh mục ưu tiên bố trí vốn đầu tư từ ngân sách.

Trong phối hợp nhằm đề xuất các chính sách cho vùng, hiện nay, các vùng kinh tế trọng điểm chưa nghiên cứu, đề xuất ban hành một quy định đủ mạnh, đủ “vượt trội” dành riêng cho các vùng KTTĐ để biến các vùng này thực sự là vùng đầu tàu, động lực lôi kéo, lan tỏa đến các vùng khác. Từ khi thành lập đến nay, văn bản pháp lý cao nhất liên quan đến phát triển vùng KTTĐ mới dừng ở mức Quyết định của Thủ tướng Chính phủ (như: Quyết định về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội; Quyết định về phê duyệt quy hoạch phát triển giao thông vận tải; Quyết định về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển văn hóa, gia đình, thể dục thể thao và du lịch; Quyết định về một số cơ chế, Quyết định về việc thành lập tổ chức điều phối phát triển vùng KTTĐ,...) và một số Thông tư của các Bộ, ngành trong khi chính sách đặc thù cho một số địa phương trong vùng KTTĐ lại được áp dụng ở hình thức pháp lý cao hơn như Nghị quyết của Quốc hội hay Nghị định của Chính phủ¹⁷. Tiền đề của xây dựng cơ chế chính sách cho các vùng KTTĐ thấp (Quyết định của Thủ tướng) trong khi hoạt động của vùng KTTĐ 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,...) đã hạn chế sự phát triển của các vùng KTTĐ với vai trò là đầu tàu trong phát triển kinh tế của cả nước.

Trong chính sách phân vùng, tình trạng “chồng lấn vùng” (một địa phương vừa thuộc vùng này, vừa thuộc vùng kia) và chịu sự chỉ đạo định hướng của nhiều quy hoạch vùng khác nhau chưa được nghiên cứu, đề xuất giải quyết. Chẳng hạn, trong 7 tỉnh thuộc vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ thì có 5 tỉnh thuộc vùng thủ đô (được quy hoạch tới năm 2030) và 2 tỉnh còn lại thuộc Duyên hải Bắc bộ (được quy hoạch tới năm 2020). Do một địa phương có thể được nằm trong nhiều vùng khác nhau và chịu sự điều chỉnh của nhiều chính sách không giống nhau nên địa phương khó có thể vận hành hiệu quả tất cả các nội dung phối hợp phát triển vùng.

III.2.2. Hình thức phối hợp

Với hình thức phối hợp phát triển chính thức, mặc dù quy định về sự phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ giữa các tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm là rất chặt chẽ nhưng ý thức tuân thủ trong việc tổ chức thực hiện chưa cao đã ảnh hưởng đáng kể chất lượng đầu ra sự phối hợp này. Cụ thể, cho dù Hội đồng vùng một năm chỉ họp có 2 lần nhằm thông qua những quyết sách lớn của toàn vùng và theo quy định, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố là thành viên của Hội đồng vùng phải tham dự 2 cuộc họp nêu trên. Tuy nhiên, theo báo cáo của các Hội đồng vùng vào năm 2018 và của cả các địa phương, tại rất nhiều cuộc họp, người đứng đầu các tỉnh, thành phố - là thành viên của Hội đồng vùng - không tham dự các buổi họp nêu trên; có trường hợp

chỉ cử lãnh đạo một Sở, ngành đi họp thay. Và điều này ảnh hưởng đến chất lượng các cam kết mà địa phương thông qua trong hội nghị và chất lượng tổ chức thực hiện các kế hoạch liên kết vùng. Điều này được biểu hiện thông qua bởi chính những đề xuất của địa phương nhằm cải thiện việc phối hợp phát triển vùng.

Giao ban các vùng kinh tế trọng điểm cần có sự tham gia của lãnh đạo các tỉnh như Chủ tịch UBND tỉnh để công tác phối hợp, điều phối giữa các tỉnh, thành phố trong vùng được thuận lợi và hiệu quả.

(Báo cáo của vùng tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Tỉnh Vĩnh Phúc năm 2018)

Kết quả đầu ra của sự phối hợp, tương tác giữa các tổ chức điều phối vùng là Nghị quyết, chương trình hành động phối hợp phát triển vùng và các diễn đàn chia sẻ kinh nghiệm liên kết vùng nhưng những nghị quyết, chương trình này còn mang tính hình thức, thiếu ràng buộc trong tổ chức thực hiện nhằm đạt được lợi ích chung của cả vùng. Sau mỗi hội nghị giao ban thì những vấn đề quan trọng của liên kết vùng là nội dung phối hợp, phương thức phối hợp và trách nhiệm các bên trong phối hợp phát triển vùng thì chưa được xác định cụ thể và đưa vào biên bản của hội nghị giao ban Vùng. Số lượng các Thỏa thuận hợp tác giữa các địa phương trong vùng KTTĐ ngày càng tăng và quy mô, phạm vi hợp tác khá rộng; tuy nhiên các thỏa thuận này không có sự ràng buộc về trách nhiệm của các địa phương trong tổ chức thực hiện nên đã hạn chế việc thực hiện phối hợp phát triển. Điều này được xác nhận thông qua báo cáo của Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ; theo đó, các thoả thuận giữa các địa phương trong vùng còn mang tính hình thức, thiếu các điều kiện thi hành - là các cơ chế hiệu quả, các ràng buộc giữa các địa phương để thực hiện các cam kết phối hợp của vùng. Lợi ích chung của vùng và qua đó là cả đất nước khó đạt được. Trên thực tế, thước đo duy nhất cho thành tích phát triển kinh tế của địa phương hiện nay chính là tốc độ tăng trưởng kinh tế chứ không phải chất lượng tăng trưởng kinh tế. Đây cũng chính là nguyên nhân giảm động cơ của địa phương và cản trở quá trình phối hợp phát triển vùng. Để có tốc độ tăng trưởng GRDP cao, mỗi địa phương sẽ tìm mọi cách để tối đa hóa tốc độ tăng trưởng GRDP của địa phương mình bằng mọi giá, bất chấp những phí tổn mà các địa phương khác có thể phải gánh chịu. Một trong cách đơn giản nhất để đạt được mục tiêu tăng trưởng GRDP có lẽ chính là cố gắng tăng đầu tư từ nguồn ngân sách Trung ương, và điều này được phản ánh qua con số vượt chỉ tiêu của các địa phương lên tới 54% trong giai đoạn 2005-2013. Do từng địa phương cạnh tranh với nhau một cách quyết liệt về tốc độ phát triển kinh tế và thu hút nguồn lực, vì vậy sự phối hợp trong đầu tư giữa các địa phương thường lỏng lẻo và kết quả là đầu tư công luôn bị chỉ trích là trùng lặp, thiếu hiệu quả. Mức độ cạnh tranh quá lớn giữa các địa phương khiến cho mỗi địa phương chỉ chú ý tới các hoạt động kinh tế trong lãnh thổ hành chính của mình và “phớt lờ” các tác động lan tỏa, hiệu ứng tổng hợp.

Đối với hình thức thức phối hợp phát triển vùng tự nguyện, dù được đẩy mạnh phát triển ở một số vùng, song chủ yếu vẫn gói gọn trong một số lĩnh vực như: khai thác du lịch, phát triển lĩnh vực nông nghiệp và một số dự án hợp tác được thực hiện trong phạm vi nhỏ. Trong khi đó, các lĩnh vực phối hợp phát triển mang tính lâu dài, chiến lược hơn như phát triển mạng lưới khu công nghiệp, mạng lưới giao thông, thu hút và

¹⁷ 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.

quản lý đầu tư nói chung, đặc biệt là đầu tư FDI, giải quyết vấn đề ô nhiễm,... vẫn chưa được chú trọng. Tương tự, hoạt động phối hợp phát triển chủ yếu vẫn giản đơn, chỉ dừng lại ở việc thăm quan, chia sẻ thông tin, ký kết hợp đồng hợp tác chứ chưa thực sự phát triển thành các hoạt động phối hợp cụ thể và thực tế. Do đó, nhiều hợp đồng hợp tác triển khai rất hạn chế, thậm chí chỉ tồn tại trên giấy.

III.2.3. Bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng

Ban chỉ đạo vùng được thành lập theo Quyết định số 2059/QĐ-TTg ngày 24 tháng 11 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, đến nay, sau khi Chính phủ khóa 13 đi vào hoạt động được gần 3 năm, Ban Chỉ đạo vùng hiện chưa được kiện toàn¹⁸. Sau khi Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải - Trưởng Ban chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ quốc gia được điều động, giữ chức vụ Bí thư Thành ủy Hà Nội, hiện Ban chỉ đạo chưa có Trưởng ban, điều này ảnh hưởng đến hoạt động của Ban chỉ đạo và các Hội đồng VKTTĐ. Đến nay, sau khi được thành lập, Ban chỉ đạo chưa tổ chức họp như quy định. Trong bối cảnh hiện nay, khi nhiệm vụ, quyền hạn của Ban chỉ đạo chỉ là nghiên cứu, tham mưu cho Thủ tướng quyết định các vấn đề về phối hợp phát triển vùng trong khi những vấn đề của vùng như hỗ trợ đầu tư thì phải tuân theo các quy định của pháp luật và các quyết định của Quốc hội, chẳng hạn như phải tuân thủ Luật Đầu tư công trong giải quyết hỗ trợ theo Quyết định số 593/QĐ-TTg nên điều này đã ảnh hưởng đến tính kịp thời, thường xuyên trong chỉ đạo các vấn đề liên vùng.

Với nhiệm vụ và quyền hạn được giao hiện nay, Hội đồng vùng chỉ theo dõi đơn đốc việc thực hiện các hoạt động phối hợp vùng chứ không thể chỉ đạo việc phối hợp phát triển vùng do không có khả năng xây dựng định hướng, chiến lược, quy hoạch, hoạch định những chính sách riêng biệt, thống nhất cho toàn vùng. Hội đồng vùng hoạt động theo nguyên tắc đồng thuận, trách nhiệm của Chủ tịch Hội đồng vùng không được quy định cụ thể, lại hoạt động theo hình thức luân phiên nên không phát huy trách nhiệm của người đứng đầu để có thể đại diện cho vùng phối hợp hoạt động với các Bộ - ngành liên quan để nhằm thực hiện liên kết vùng. Hội đồng vùng, Chủ tịch Hội đồng vùng vì thế không thể đảm đương được nhiệm vụ điều hành, thực thi các hoạt động phối hợp phát triển vùng một cách hiệu quả.

Mặc dù bộ máy tổ chức điều phối các vùng kinh tế trọng điểm đã được hình thành ở cả cấp Trung ương và địa phương nhưng chủ yếu hoạt động mang tính kiêm nhiệm, bán thời gian. Trong cơ cấu tổ chức điều phối không có đội ngũ các nhà tư vấn, chuyên gia, cộng tác viên thường xuyên để tư vấn những nội dung liên quan tới hoạt động chung của vùng. Do vậy, hoạt động chủ yếu các tổ điều phối là thu thập thông tin, báo cáo định kỳ lên cấp trên mà chưa thực sự chủ động trong việc đưa ra các đề xuất nhằm giải quyết những vấn đề bức xúc, cấp thiết đang đặt ra ở từng địa phương và toàn vùng.

Các thành phần quan trọng như: doanh nghiệp, các tổ chức xã hội,... rất hiếm khi được các cơ quan quản lý nhà nước mời tham gia phối hợp vào quá trình xây dựng hay phản biện chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển vùng. Những sáng kiến phát triển các khu kinh tế của Chính phủ ở các vùng KTTĐ là những ví dụ điển hình cho thấy sự không thành công do đã bỏ qua vai trò của những đối tượng này. Chẳng hạn,

¹⁸ Đối với Trưởng ban, Ban Chỉ đạo và một số thành viên đã nghỉ hưu hay chuyển công tác.

thực tế phát triển thời qua cho thấy hầu hết các khu kinh tế tại vùng kinh tế trọng điểm miền Trung đều không phát triển được đầy đủ các phân khu chức năng¹⁹. Theo Ban chỉ đạo vùng kinh tế trọng điểm Miền Trung, một nguyên nhân sâu xa dẫn đến tình trạng này là các doanh nghiệp trong vùng - đối tượng trực tiếp tham gia lấp đầy các khu chức năng này lại không được tham vấn đầy đủ trong quá trình đề xuất xây dựng các khu kinh tế này nên khi xây dựng xong, có sự cạnh tranh mạnh mẽ từ sự trùng lặp chức năng giữa các khu kinh tế của các địa phương liền kề. Tỷ lệ lấp đầy vì thế không đạt mục tiêu đề ra.

Bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng KTTĐ trên thực tế không có thực quyền: trên thực tế, nhiệm vụ chính của Ban chỉ đạo cũng chỉ là tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ và với đề xuất này liên quan đến ngành, lĩnh vực thì Thủ tướng Chính phủ sẽ không đưa ra quyết định được mà sẽ giao lại cho Bộ, ngành xem xét, xử lý. Các Bộ, ngành khi đánh giá những đề xuất này phải căn cứ trên các quy định pháp luật hiện hành mà theo đó hiện không có nhiệm vụ chi cho cấp vùng nên đa phần các đề xuất của Vùng không giải quyết được. Một số đề xuất nội dung liên vùng có thể được lồng ghép vào kế hoạch phát triển của các Bộ, ngành làm nhưng trong bối cảnh nguồn lực công rất hạn chế nên thực hiện được. Chẳng hạn hiện Quốc lộ 40B nối Đà Nẵng và Quảng Nam đi qua địa bàn tỉnh Quảng Nam đã xuống cấp nghiêm trọng, gây nhiều bức xúc cho người dân địa phương; Hội đồng vùng KTTĐ Miền Trung, tỉnh Quảng Nam đã có đề nghị với Trung ương xin được đứng ra sửa chữa, nâng cấp nhưng không được do dự án thuộc phạm vi quản lý của cấp Trung ương, không thuộc thẩm quyền của Vùng và địa phương trong khi cấp Trung ương hiện cũng chưa bố trí nguồn vốn thực hiện nhiệm vụ của mình.

III.2.4. Công cụ tài chính hỗ trợ phối hợp

Các công cụ tài chính hỗ trợ phối hợp phát triển vùng hiện hoạt động rất không hiệu quả. Đối với Quỹ đầu tư phát triển địa phương, mặc dù đã có cơ chế nhưng hiện nay có rất ít địa phương có thể bố trí được nguồn ngân sách cho Quỹ đầu tư phát triển địa phương. Bên cạnh đó, nếu địa phương bố trí được nguồn ngân sách cho Quỹ thì nguồn vốn cũng rất hạn chế và thậm chí chưa đủ để đáp ứng nhu cầu bức xúc của địa phương, nên khó có thể đầu tư cho các dự án phát triển kinh tế-xã hội mang tính liên vùng.

Đối với nguồn hỗ trợ vùng đồng bằng sông Cửu Long theo Quyết định 593/QĐ-TTg thì ngân sách Trung ương sẽ hỗ trợ cho các dự án thí điểm liên kết vùng khoảng 5.000 tỷ đồng, tương đương 10% tổng mức đầu tư công trung hạn cho vùng ĐBSCL quy định tại Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội về Kế hoạch Đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020. Tuy nhiên, đến nay, khi thời gian thí điểm đã thực hiện được hơn một nửa thời gian thì khoản hỗ trợ tài chính này chưa được thông qua.

Một hạn chế lớn nhất về tài chính hỗ trợ phối hợp phát triển vùng là hiện không có quy định về nguồn thu và nhiệm chi cho vùng. Luật Tổ chức chính quyền địa phương

¹⁹ Khu đô thị; Khu du lịch; Khu công nghiệp, Cảng biển; Khu phi thuế quan.

2015 quy định nhiệm vụ của chính quyền địa phương ở nông thôn tại Điều 17 và ở thành thị tại Điều 38. Theo đó, nhiệm vụ tổng quát của chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn. Để thực hiện điều này, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố có trách nhiệm thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương với những chỉ tiêu phát triển cụ thể và UBND các tỉnh, thành phố có trách nhiệm các ban hành giải pháp, tổ chức thực hiện để đạt được chỉ tiêu đề ra. Để thực hiện những nhiệm vụ của mình, chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được phân cấp quản lý nguồn thu và nhiệm vụ chi theo quy định của Luật Ngân sách năm 2015. Trong khi đó, ở cấp Trung ương, hiện Quốc hội là cơ quan quyết định phân bổ kinh phí cho từng dự án lớn theo cấp Bộ, ngành Trung ương và ngân sách ổn định trong vòng 3 năm cho các địa phương. Do không có nguồn ngân sách và quyền quyết định dòng ngân sách cho các dự án liên vùng, vì vậy, Bộ máy điều hành vùng chủ yếu chỉ nêu lên những định hướng phát triển lớn trong vùng trong khi từng 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 (so với đề xuất của vùng) với dòng ngân sách do Bộ chủ quản tự phân bổ. Không có ngân sách và không được trao nhiệm vụ chi ngân sách để triển khai các sáng kiến, dự án phối hợp phát triển vùng khiến các định hướng phát triển vùng do Hội đồng vùng đề xuất rất không khả thi. Đây chính là điểm nghẽn lớn nhất trong thể chế hiện hành không khuyến khích, thúc đẩy phối hợp phát triển, giải quyết các vấn đề của vùng.

III.2.5. Thông tin hỗ trợ phối hợp phát triển vùng

Đến nay, mặc dù đã được đưa vào kế hoạch hành động phối hợp phát triển vùng nhưng tại các vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ và phía Nam, các cơ sở dữ liệu vùng chưa được ban hành. Đối với vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu long, mặc dù đã ban hành cơ sở dữ liệu vùng nhưng thông tin trong cơ sở dữ liệu này là không đủ để có thể giám sát các mục tiêu đề ra trong kế hoạch hành động vùng khi cơ sở dữ liệu đã được thông qua không cung cấp thông tin về danh mục công trình phối hợp đầu tư phát triển giai đoạn 2016 - 2020 và số lượng công trình đã thực hiện đến thời điểm ban hành cơ sở dữ liệu²⁰ cũng như cung cấp nội dung hợp tác về đào tạo nguồn nhân lực²¹. Đối với vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, các số liệu thống kê của vùng mới chỉ được cập nhật tới năm 2015. Có thể nói, các cơ sở dữ liệu vùng kinh tế trọng điểm hiện chưa đáp ứng được yêu cầu phục vụ cho công tác lập kế hoạch và giám sát thực hiện kế hoạch phối hợp phát triển vùng.

IV. Kinh nghiệm về cơ chế phối hợp phát triển vùng hiệu quả của Đức

Kinh nghiệm nước Đức trong xây dựng và thực hiện một cơ chế phối hợp phát triển vùng được trình bày từ việc hình thành khái niệm về vùng, luận giải sự cần thiết phải phối hợp phát triển vùng giữa các địa phương, cơ chế phối hợp phát triển vùng gồm mục tiêu, hình thức và các công cụ phục vụ phối hợp phát triển và những kinh

nghiệm có thể cân nhắc áp dụng cho Việt Nam.

IV.1. Khái niệm về vùng

“Vùng” là một khái niệm được sử dụng tương đối phổ biến trong thực tiễn. Nhưng đối các ngành khoa học khác nhau lại có cách hiểu không giống nhau về khái niệm vùng (region): địa lý học coi “vùng” là một đơn nguyên địa lý của bề mặt trái đất; kinh tế học hiểu “vùng” là một đơn nguyên kinh tế tương đối hoàn chỉnh trên phương diện kinh tế; nhà chính trị học thường cho “vùng” là đơn nguyên hành chính thực hiện quản lý hành chính; còn nhà xã hội học coi “vùng” là khu tụ cư có đặc trưng xã hội tương đồng của một loại người nào đó (ngôn ngữ, tôn giáo, dân tộc, văn hoá),... Song dù phân vùng như thế nào, quy mô vùng ra sao, lớn hay nhỏ, đều thấy có những điểm chung nhất là: vùng có ranh giới nhất định, vùng là một không gian mà mỗi hoạt động đều có sự tác động tương hỗ với nhau.

Vùng là một hệ thống bao gồm các mối liên hệ tương tác các bộ phận cấu thành với các dạng liên hệ địa lý, liên hệ kỹ thuật, liên hệ kinh tế, liên hệ xã hội trong hệ thống cũng như ngoài hệ thống. Vùng có quy mô rất khác nhau. Sự tồn tại của vùng là khách quan và có tính lịch sử. Quy mô và số lượng vùng có sự thay đổi theo các giai đoạn phát triển của đất nước. Vùng tồn tại do yêu cầu phát triển của nền kinh tế quốc gia. Tính khách quan của bản thân vùng được cụ thể hoá thông qua những nguyên tắc do con người đặt ra. Vùng là cơ sở để hoạch định các chiến lược, các kế hoạch phát triển theo lãnh thổ cũng như để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng của đất nước.

Tại Đức, khái niệm vùng có thể được hình dung khác nhau theo những mục tiêu mà chính sách hướng đến. Vùng có phạm vi khác nhau từ các góc độ khác nhau:

- Dưới góc độ của Bang: Vùng là một không gian kinh tế liên xã (tương đương huyện) và một số thành phố trực thuộc Bang có những đặc điểm kinh tế, xã hội tương đồng nhau.

- Dưới góc độ Liên Bang: Vùng là một không gian kinh tế bao gồm các liên xã hoặc thậm chí cả một Bang. Hiện nay, CHLB Đức tập trung chủ yếu vào việc hỗ trợ cho các Bang mới (CHDC Đức cũ).

IV.2. Sự cần thiết của việc liên kết phát triển vùng giữa các địa phương

Theo các nghiên cứu ở Đức²², việc phối hợp phát triển giữa các địa phương ở Đức là hoàn toàn cần thiết ở CHLB Đức do một số nguyên nhân sau:

- Sự biến động dân số: trước hết sự biến động này thể hiện ở mức độ suy giảm dân số và tỷ trọng những người lớn tuổi ngày càng gia tăng và như vậy xuất hiện những nguy cơ làm giảm tiềm lực kinh tế, giảm nguồn thu ngân sách ở nhiều địa phương. Cơ sở hạ tầng ở những địa phương này đã được xây dựng với một quy mô lớn hơn, do vậy mức độ sử dụng hệ thống cơ sở hạ tầng sẽ bị suy giảm tương ứng và kéo theo sự

²⁰ Để đánh giá hoàn thành ít nhất 75% danh mục các công trình chủ yếu trong giai đoạn 2016 - 2020 để phối hợp đầu tư phát triển

²¹ Để đánh giá chỉ tiêu Thực hiện đạt trên 80% các nội dung hợp tác về đào tạo nguồn nhân lực.

²² Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2011): <http://www.ciem.org.vn/tin-tuc/3451/bao-cao-khao-sat-lien-ket-giua-cac-dia-phuong-trong-phat-trien-kinh-te-vung-tai-cong-hoa-lien-bang-duc?news-group=%C4%90i%E1%BB%81u%20tra%20kh%E1%BA%A3o%20s%C3%A1t>

gia tăng chi phí bình quân và phí cho việc sử dụng CSHT này. Việc tăng phí sử dụng CSHT có thể sẽ làm tăng số người di dân ra khỏi địa phương và quá trình này lại tiếp tục lặp lại trong chu trình mới.

- Hạn chế nguồn lực tài chính: sự hạn chế nguồn lực tài chính đòi hỏi việc sử dụng nguồn lực này một cách có ý nghĩa và hiệu quả nhằm đảm bảo và duy trì một cách dài hạn năng lực hoạt động của chính quyền địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ đã được trao.

- Sự gia tăng cạnh tranh giữa các vùng: sự gia tăng cạnh tranh giữa các vùng, đặc biệt cạnh tranh thông qua đổi mới công nghệ, một mặt tạo điều kiện liên kết giữa các địa phương, mặt khác đòi hỏi các địa phương phải cải thiện cơ sở hạ tầng theo hướng hiện đại hóa. Những yếu tố này đã buộc phải hình thành một mô hình mới, phối hợp phát triển không chỉ giữa các địa phương trong vùng mà cả liên kết với ngoài vùng.

- Hình thành các nhiệm vụ mang tính tổng thể và phức hợp: việc các địa phương trong vùng phải đương đầu với các nhiệm vụ mang tính tổng thể và phức hợp đã dẫn đến mối quan hệ tương tác và lệ thuộc lẫn nhau, ví dụ trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu hoặc trong lĩnh vực năng lượng. Việc hiện đại hóa cơ sở hạ tầng cùng những tính phức tạp của khung khổ pháp luật ngày một gia tăng (ví dụ luật chuyên ngành, luật của Liên minh châu Âu) đòi hỏi chính quyền địa phương ngày phải có những kiến thức chuyên sâu hơn (mà không phải địa phương nào cũng sẵn có cán bộ cho việc này).

- Sự mong mỏi của người dân đối với hoạt động của chính quyền địa phương: ở bất kỳ đâu, bất kỳ nơi nào, người dân đều mong mỏi một sự cải thiện hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các cá nhân và tổ chức trong xã hội, ví dụ việc hình thành và phát triển chính phủ điện tử. Việc này đòi hỏi chính quyền phải tốn thêm nhiều chi phí mà sự kết hợp giữa các địa phương có thể làm giảm đáng kể những chi phí này.

Tất cả những vấn đề trên đều có thể dẫn đến một nhận định là *việc hợp tác giữa các chính quyền địa phương sẽ hiệu quả hơn và đáp ứng tốt hơn những đòi hỏi của quá trình phát triển hiện nay*. Trong quá trình phát triển, mỗi địa phương, dù ở quy mô nào đi nữa thì cũng không thể tự đảm đương toàn bộ công việc cần thiết hoặc nếu tự đảm đương thì tính hiệu quả trong việc thực hiện những nhiệm vụ này sẽ rất thấp. Chính vì vậy, sự phối hợp phát triển giữa các địa phương trong quá trình thực hiện những nhiệm vụ của mình, dù là cung ứng dịch vụ công hay triển khai các biện pháp khuyến khích phát triển kinh tế là một điều thực sự cần thiết. Tiên đề quan trọng nhất để duy trì và nâng cao hiệu quả của việc liên kết này là phải tạo ra một “tài sản chung” của các địa phương, tạo điều kiện cho các địa phương cùng khai thác và sử dụng tài sản đó.

IV.3. Cơ chế phối hợp phát triển vùng:

IV.3.1 Mục tiêu của phối hợp phát triển vùng

Mục tiêu tổng thể của phối hợp phát triển vùng gồm:

- Thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng; và
- Phát triển kinh tế - xã hội vùng trên cơ sở lợi thế so sánh, lợi thế cạnh tranh của

vùng đó.

Và cơ chế phối hợp phát triển vùng được thiết lập nhằm:

- Thực hiện các nhiệm vụ chung: một số vấn đề, nhiệm vụ, do bản chất tự nhiên của chúng, không thể được giải quyết trong một không gian nhất định nào đó, ví dụ vấn đề bảo vệ môi trường, vấn đề biến đổi khí hậu hoặc vấn đề năng lượng,... Những vấn đề trên chỉ có thể được giải quyết một cách triệt để khi các địa phương (thậm chí các vùng, các quốc gia) liên kết với nhau để cùng chung nhau giải quyết.

- Tối ưu hóa, hợp lý hóa và tiết kiệm trong việc cung ứng dịch vụ công: mỗi địa phương, đặc biệt là những địa phương có quy mô nhỏ, không thể tự đảm đương thực hiện một số nhiệm vụ đã được giao trong điều kiện ngân sách có hạn. Một số dịch vụ công nếu do 1 địa phương đảm nhận sẽ hoàn toàn phi hiệu quả, tốn kém và bất hợp lý như dịch vụ vận tải công cộng nội vùng, giáo dục cho trẻ em khuyết tật, bệnh viện,...

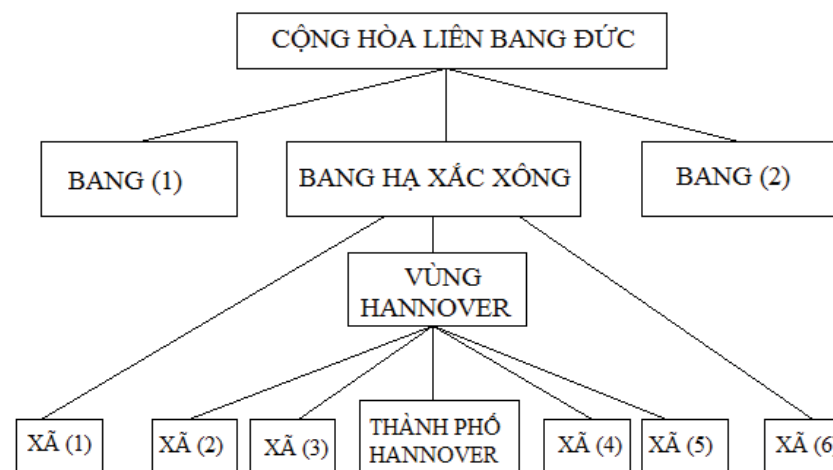
IV.3.2. Hình thức phối hợp phát triển vùng

Sự liên kết giữa các địa phương trong một vùng có nhiều hình thức khác nhau, thậm chí trong một bang cũng có những hình thức khác nhau, cụ thể:

(1) Hình thành một vùng hành chính với sự phân cấp tương đối đầy đủ

Vào tháng 12 năm 2001, xuất phát từ nhu cầu của cấp địa phương²³, cần phải có cải cách thành lập ra một bộ máy để giải quyết những việc mà cấp cơ sở không thực hiện được, với áp lực của lãnh đạo thành phố Hannover, lãnh đạo những địa phương lân cận và sự đồng thuận của người dân, Quốc hội Bang Hạ Xắc Xông đã ban hành đạo luật thành lập Vùng Hannover.

Hình 3 : Cơ cấu tổ chức vùng Hannover



Nguồn: CIEM (2011)

²³ Cấp địa phương ở CHLB Đức được hiểu là xã hoặc liên xã

Mô hình này là một mô hình tương đối mới và cho đến nay là mô hình duy nhất ở Đức. Cơ sở hình thành Vùng Hannover là một Luật của Bang Hạ Xắc Xông. Theo Luật này, Vùng Hannover gần như một cấp hành chính độc lập nằm giữa Bang và cấp cơ sở (Thành phố, xã).

Ở cấp Vùng, người dân bầu ra cơ quan đại diện (giống HĐND) thời hạn 5 năm và chủ tịch vùng (thời hạn 8 năm). Hội đồng có 85 thành viên; Chủ tịch là thành viên của Hội đồng Vùng và có quyền bỏ phiếu. Chủ tịch là nhân vật có thể lực mạnh, phụ trách toàn bộ máy hành chính.

Cơ cấu tổ chức Bộ máy hành chính của Vùng Hannover khá đơn giản, gồm có Chủ tịch Vùng và 4 ban phụ trách các mảng khác nhau, với khoảng 2000 nhân viên. Ngoài 2000 công chức, viên chức trực thuộc bộ máy chính quyền Vùng còn có khoảng 14.000 nhân viên làm việc tại các tổ chức khác như bệnh viện, giao thông, xử lý rác... cũng thuộc quản lý của Vùng, đây là những công ty hoạt động theo Luật công.

Nhiệm vụ của chính quyền vùng được quy định trong Luật Vùng Hannover, trong đó quan trọng nhất là những nhiệm vụ mà cấp địa phương thực hiện sẽ không hiệu quả như giao thông nội vùng, khuyến khích phát triển kinh tế, dạy nghề,... . Để thực hiện các nhiệm vụ nói trên, Vùng có ngân sách khoảng gần 1.5 tỷ euro mỗi năm, trong đó chi lớn nhất là cho an sinh xã hội, tiếp theo là giao thông công cộng.

Nguồn thu của ngân sách vùng bao gồm: (1) phần đóng góp từ các địa phương thuộc địa bàn và (2) các khoản hỗ trợ từ Bang. Ngoài ra vùng còn được nhận sự hỗ trợ từ Liên bang và EU từ các Chương trình hỗ trợ có liên quan. Vùng không có nguồn thu trực tiếp từ thuế, vì vậy vùng ít có khả năng tác động vào nguồn thu của mình.

(2) Hình thành một vùng hành chính với sự phân cấp theo hướng tản quyền

Bên cạnh mô hình mới xuất hiện như vùng Hannover, một hình thức phân vùng mang tính truyền thống ở Đức là mô hình “Đại diện Vùng”. “Cấp hành chính” này có thể được coi như là cơ quan đại diện của cấp Bang tại một vùng (hình thức tản quyền trong phân cấp), nó không có cơ quan dân cử mà chỉ thuần túy là đại diện của cơ quan hành pháp bang.

Hiện nay “Cấp hành chính” này chỉ tồn tại ở một số bang có diện tích lớn và có nhiều cuộc thảo luận về việc có nên tiếp tục duy trì hay hủy bỏ cấp hành chính trên. Xu thế phát triển Mô hình Đại diện vùng cũng khác nhau ở các bang, mô hình này đã được tăng cường từ năm 2005 ở Bang Baden-Wuerttemberg và từ 2007 ở Bang Nordrhein-Westfalen: nhiều cơ quan đã được thành lập thêm ở “cấp hành chính” này như sở môi trường, sở bảo hộ lao động,...). Trong khi đó, nhiều bang khác đã từ bỏ mô hình này, ví dụ bang Rheinland-Pfalz (từ năm 2000), Bang Sachsen-Anhalt (từ 2003) và Hạ Xắc Xông (từ 2005), các bang Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thuringen (đều thuộc CHDC Đức trước kia) đã hủy bỏ cấp hành chính này ngay sau khi thống nhất nước Đức (1990), còn 2 bang Schleswig-Holstein und im Saarland thì chưa bao giờ có cấp hành chính này do diện tích quá nhỏ.

Như vậy, hiện nay cấp hành chính này còn tồn tại ở 5 bang, cụ thể như sau: (i) Baden-Württemberg với 4 vùng: Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart, Tübingen; (ii) Bayern

- với 7 vùng: Oberbayern, Niederbayern, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Oberpfalz, Schwaben; (iii) Hessen - với 3 vùng: Darmstadt, Gießen, Kassel; (iv) Nordrhein-Westfalen - với 5 Bezirksregierungen: Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster và (v) Sachsen - với 3 Direktionsbezirke: Chemnitz, Dresden, Leipzig. (Riêng ở Bang Bayern thì tại 7 vùng trên đều có cơ quan dân cử (tương tự như HĐND, được bầu cùng thời gian với quốc hội Bang)

(3) Thành lập hội, hiệp hội với sự tham gia của các địa phương trong vùng

Bên cạnh 2 hình thức mang tính hành chính trên, ở một số Bang của Đức còn hình thành một tổ chức phi hành chính dưới dạng một hiệp hội với mục tiêu liên kết giữa các địa phương. Vùng Munich đã thành lập tương đối nhiều hội, hiệp hội khác nhau phục vụ mục tiêu này.

Hiệp hội quy hoạch vùng Munchen (RPV)

- Thành viên: 185 xã, thành phố; 18 liên xã và Munchen, thành phố thủ phủ bang;

- Chủ tịch: luân phiên giữa thủ phủ, liên xã và các xã (2 năm thay 1 lần);

- Nhiệm kỳ: 6 năm/ 1 lần;

- Không có cán bộ chuyên môn, chỉ dựa vào sự hỗ trợ của chính quyền vùng thượng Bayern và chính phủ bang Bayern²⁴.

Nhiệm vụ của Hiệp hội gồm:

- Xử lý các nhiệm vụ chủ đề quy hoạch vùng vượt quá phạm vi của một xã, liên xã. Nếu 1 địa phương làm có thể ảnh hưởng đến các địa phương bên cạnh.

- Các chủ đề chuyên môn: khu dân cư, đường sá giao thông, kinh doanh, năng lượng, nghỉ ngơi thư giãn

Ngoài Hiệp hội quy hoạch vùng còn có các tổ chức khác trong vùng như:

- Hiệp hội cho các vùng ngoài Munchen (PV);

- Hội IVT: đảm bảo nhu cầu thư giãn cho người dân,

- Hội MVV: đảm bảo nhu cầu nghỉ ngơi

- Hội Dachauer: Hiệp hội đảm bảo cảnh quan, đầm lầy

- Phòng thương mại và công nghiệp;

- Hiệp hội Vùng đô thị châu Âu ở Munchen: phục vụ công tác lập quy hoạch ở vùng phía Nam của bang Bayern.

IV.3.3. Công cụ phục vụ cho liên kết

(1) Công cụ quy hoạch

Quy hoạch là một trong những công cụ quan trọng nhất cho việc liên kết giữa các địa phương trong quá trình phát triển nhằm đảm bảo tính thống nhất và sự phù hợp

²⁴ Không thuận lắm vì thông qua hỗ trợ, họ có thể có những tác động ko khách quan vào quá trình chuẩn bị. Các bang khác: bên cạnh ban điều hành còn có văn phòng và đội ngũ thực hiện các công việc của mình và các cán bộ này tuân thủ điều hành của ban lãnh đạo

trong phát triển của toàn vùng.

Đối với quy hoạch, Liên bang chỉ đưa ra Luật mang tính chất khung như đưa ra các định hướng như tăng trưởng hay chăm sóc người dân, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, ... CHLB Đức không có quy hoạch tổng thể toàn liên bang. Trên cơ sở khuôn khổ định hướng chung, từng Bang xây dựng quy hoạch ở cấp Bang. Bang cũng chỉ đưa ra các định hướng khung, sau đó Vùng đưa ra quy hoạch chi tiết, cụ thể về kế hoạch phát triển của Vùng. Vùng có trách nhiệm triển khai quy hoạch và kế hoạch phát triển. Vùng xây dựng kế hoạch đồng thời liên xã cũng xã xây dựng kế hoạch. Mỗi bang có quyền quyết định về lập quy hoạch; đối với Bang Hạ Xắc Xông thì nhiệm vụ này được chuyển giao cho chính quyền vùng và các liên xã.

Công cụ làm công tác quy hoạch phân ra là công cụ cứng, công cụ mềm.

- *Công cụ cứng* là đưa ra mục tiêu mang tính chất bắt buộc. Sau khi xác định mục tiêu thì từng đơn vị (thành phố và xã) lập kế hoạch sử dụng diện tích, kế hoạch này phải được cấp Vùng phê duyệt. Như vậy, cấp địa phương (xã, thành phố) có quyền lập quy hoạch sử dụng đất phục vụ cho mục tiêu của mình. Bên cạnh đó vùng có quyền không cho phép địa phương thực hiện các quy hoạch, nếu như điều đó ảnh hưởng đến lợi ích chung của cả vùng (tuy vậy, rất ít khi xảy ra trường hợp này).

- *Công cụ mềm*: quy hoạch được xác định thông qua thương lượng, trao đổi, phối hợp hoặc hợp đồng để thực hiện một số mục tiêu chung của cả vùng cũng như của các địa phương.

Quá trình lập quy hoạch cụ thể luôn phải lấy ý kiến của người dân và thông thường vẫn xảy ra những tranh luận tương đối gay gắt mới đạt được sự ủng hộ của người dân. Quy hoạch mang tính chất định hướng, chỉ có tác động gián tiếp, còn trực tiếp là trong các quy hoạch của địa phương. Theo quy định, quy hoạch của địa phương phải phù hợp với quy hoạch của vùng và bang. Đây là quy trình tương đối phức tạp. Trong trường hợp quy hoạch địa phương không phù hợp với quy hoạch vùng thì vùng có thể yêu cầu chỉnh sửa. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn có một số ít trường hợp địa phương tiếp tục duy trì quy hoạch của họ.

(2) *Phối hợp phát triển giữa các địa phương để thành lập một công ty công, phi lợi nhuận tại Bang Hạ Xắc xông*

a. Vùng Hannover

- *Các công cụ tài chính để hỗ trợ doanh nghiệp.*

Để hỗ trợ cho các doanh nghiệp, năm 2003 chính quyền Vùng đã thành lập ra Công ty Hannoverimpuls với nhiệm vụ phát triển kinh tế, nó hoạt động như một doanh nghiệp kinh doanh, được cấp một mức kinh phí là 60 triệu EUR trong 10 năm; việc thành lập này được sự ủng hộ của tất cả các đảng phái chính trị.

Để tạo ra các cuộc cạnh tranh thì có một quỹ sáng kiến để hỗ trợ các doanh nghiệp khi mới thành lập. Ngoài ra Công ty còn quản lý quỹ với 5 triệu EUR của Liên minh Châu Âu, 5 triệu EUR của Vùng Hannover. Mục tiêu chủ yếu của quỹ này là hỗ trợ các DNNVV, thông qua công ty Hannover Impuls. Đến nay Công ty này đã cấp nguồn kinh phí là 1,4 triệu EUR và đã thu hút được 14,8 triệu EUR đầu tư.

Bên cạnh Quỹ này còn có chương trình giúp đỡ thanh niên trong thành lập doanh nghiệp công nghệ. Điều đặc biệt ở đây là những khoản hỗ trợ này được coi như là một khoản vốn góp, sau một thời gian nhất định thì sẽ phải trả về Quỹ để đầu tư cho doanh nghiệp mới khác. Bang cũng cấp kinh phí cho một số quỹ với quy mô nhỏ với mục tiêu hỗ trợ tài chính cho phát triển nông nghiệp, nông thôn và người lao động nhằm phát huy tối đa lợi thế của Vùng.

Ngoài ra, Vùng Hannover còn có 3 quỹ khác là:

- Quỹ phát triển vùng Regionalfonds: Hỗ trợ các công trình nhỏ;
- Quỹ Sozialfonds: Hỗ trợ đào tạo người lao động.
- Quỹ Agrafonds: Hỗ trợ phát triển nông thôn.

Liên minh châu Âu cũng có các chương trình hỗ trợ vùng, trong đó Vùng Hannover được Liên minh hỗ trợ khoảng 500 triệu EUR trong 7 năm từ 2007- 2013. Trong đó 35% quỹ hỗ trợ phát triển sẽ được chuyển giao cho cấp xã, đơn vị chủ trì thực hiện dự án.

Khi một doanh nghiệp đầu tư vào vùng khó khăn (ví dụ vùng thuộc Đông Đức cũ), thì sẽ được Liên minh châu Âu hỗ trợ vốn đầu tư, có khi lên đến 50% tổng vốn đầu tư, số kinh phí này sẽ được chuyển thẳng cho doanh nghiệp; tuy nhiên, nếu doanh nghiệp không thực hiện dự án, hoặc không tạo ra chỗ làm mới ... thì sẽ phải hoàn trả lại phần kinh phí mà Liên minh châu Âu, Liên bang hay là Bang đã hỗ trợ.

- *Phát triển cơ sở hạ tầng ở vùng khó khăn.*

Mặc dù Bang không cấp kinh phí cho Công ty Giao thông vận tải nội đô (do Liên bang cấp), nhưng có một số trường hợp Bang bỏ kinh phí ra thực hiện các công trình phụ cận với công trình do Công ty thực hiện đối với những vùng khó khăn. Ví dụ trong việc đầu tư cảng nước sâu của Công ty GTVT nội đô thì Bang bỏ ra 25 triệu EUR để xây dựng một số con đường gần với cảng nhằm liên kết mạng lưới giao thông với nhau.

- *Các công cụ khác nhằm hỗ trợ việc tạo lập doanh nghiệp tại Vùng:*

+ Với việc hỗ trợ thành lập doanh nghiệp: Công ty đã xây dựng cổng thông tin điện tử để hỗ trợ trực tuyến các vấn đề liên quan đến quá trình hình thành doanh nghiệp và kinh doanh của các doanh nghiệp.

+ Tạo những chương trình thi đua để những người tạo lập doanh nghiệp có thể thể hiện các sáng kiến của mình với giải thưởng là 40 ngàn EUR dưới dạng học bổng trong vòng 12 tháng. Chương trình này được tổ chức thường xuyên hàng năm từ 2003 đã khuyến khích nhiều doanh nghiệp tham gia.

+ Chính sách phát triển doanh nhân đối với nữ giới: Thành lập 1 trung tâm nghiên cứu chuyên sâu cho phát triển giới; tư vấn hỗ trợ cho phụ nữ tạo lập doanh nghiệp.

+ Hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong việc cải tiến công nghệ thông qua dịch vụ như tư vấn nguồn khuyến khích hay nguồn tài trợ.

+ Xây dựng một Ngân hàng dữ liệu phục vụ doanh nghiệp. Các doanh nghiệp có thể cập nhật thông tin về cung cũng như cầu về hàng hóa.

- Các công cụ để thu hút các doanh nghiệp ở nước ngoài:

Các công cụ nhằm thu hút các doanh nghiệp nước ngoài như Ấn Độ, Nga hay Thổ Nhĩ Kỳ:

+ Hỗ trợ trong việc định cư.

+ Xây dựng ra những chương trình nghiên cứu, phân tích thị trường cho các doanh nghiệp này (POMAP).

+ Một số nghiên cứu về Marketing.

+ Tạo ra những cơ chế ưu đãi như đối với doanh nghiệp dự định thành lập ở đây thì cung cấp dịch vụ văn phòng miễn phí một năm và thêm các dịch vụ hỗ trợ khác.

b. Vùng Hildesheim

Trong khi Thành phố Hannover đã liên kết với các xã trong vùng để hình thành Vùng Hannover thì Thành phố Hildesheim lại liên kết với các xã lân cận thuộc liên xã Hildesheim (cũng thuộc Bang Hạ Xắc xông) theo một hình thức khác. Liên xã Hildesheim có khoảng 300000 dân, trong đó Thành phố Hildesheim có 100000 dân và 18 xã còn lại có khoảng hơn 200000 dân.

Việc khuyến khích phát triển kinh tế là một công việc không đơn giản, nhất là đối với những địa phương nhỏ, do vậy các địa phương trong liên xã Hildesheim đã liên kết lại với nhau để thực hiện nhiệm vụ này. Mục tiêu liên kết của Hildesheim với các xã là tạo ra một công cụ khuyến khích kinh tế cho Hildesheim và các xã trong vùng. Họ đã thành lập một Công ty TNHH phi lợi nhuận với 100% vốn của Nhà nước là Công ty Hi-REG Hildesheim (công ty khuyến khích phát triển kinh tế Hildesheim), gọi tắt là HR.

Công ty HR được thành lập bởi Quỹ tiết kiệm Hildesheim (với tư cách là Thành viên sáng lập) với sự tham gia của huyện Hildesheim, 19 địa phương trong vùng và 4 ngân hàng nhân dân trong vùng Hildesheim thành lập. Vốn thành lập ban đầu do các địa phương đóng góp 2/3, số vốn còn lại là của Quỹ tiết kiệm và 4 ngân hàng nhân dân đóng góp. Hội đồng giám sát (gần tương đương với Hội đồng quản trị ở Việt Nam) do Chủ tịch huyện đứng đầu và có 8 thành viên khác (2 đại diện của 2 thành phố lớn nhất, 2 đại diện của 17 xã còn lại và 2 đại diện của Quỹ tiết kiệm và các ngân hàng). Hội đồng giám sát họp 3 lần/năm để giám sát các hoạt động và xác định những hướng phát triển của HR. Các thành viên được đề cử tham gia Hội đồng là những cá nhân từ khối hành chính, không được phép là chính khách để tránh việc chính trị hóa các công cụ khuyến khích kinh tế.

Công ty này có nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ hỗ trợ phi tài chính cho các doanh nghiệp. Công ty này có đại diện ở tất cả các xã trong vùng và có một phòng khuyến khích kinh tế ở Thành phố Hildesheim. Công ty này có nhiệm vụ:

- Tăng sức cạnh tranh của vùng so với các vùng khác;

- Tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp nhằm thu hút các nhà đầu tư vào vùng;

- Hỗ trợ các DNNVV trong việc xin giấy phép hoặc tư vấn cho họ để có cơ hội trong kinh doanh so với doanh nghiệp lớn.

Đối tượng hỗ trợ của HR là các DNNVV hoặc các doanh nghiệp mới thành lập, các hoạt động hỗ trợ đều miễn phí. Do vậy, phạm vi tư vấn của HR được giới hạn là những dịch vụ tư vấn không cạnh tranh với các doanh nghiệp tư nhân khác. HR hoạt động trên 3 lĩnh vực: hỗ trợ lập nghiệp, dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp, phát triển địa bàn thu hút đầu tư, cụ thể gồm: (i) *Hỗ trợ lập nghiệp*: tổ chức hội thảo hướng dẫn, (40-50 seminar với 5-600 người tham gia/năm); Chỉ dẫn cho những người lập nghiệp, tư vấn cho việc lập kế hoạch kinh doanh; Tổ chức các diễn đàn cho doanh nghiệp trẻ; Hỗ trợ cho các doanh nghiệp học sinh; (ii) *Tư vấn doanh nghiệp*: Tư vấn doanh nghiệp như: xin giấy phép, lựa chọn địa bàn; Hỗ trợ tìm nguồn hỗ trợ tài chính (các chương trình đầu tư), từ 2008 huyện đã thành lập HI-Invest để hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong việc đầu tư mở rộng năng lực, tạo thêm việc làm (đã giải ngân gần hết cho đến 2013); Quản lý quá trình đổi mới (phối hợp với cả huyện Salzgitter và huyện Payner để tận dụng số chuyên gia, thêm mối quan hệ, ví dụ với Uni Braunschweig); Quản lý hợp tác và quan hệ: tạo lập các mạng lưới chuyên biệt, ví dụ mạng lưới công nghệ thông tin; (iii) *Phát triển địa bàn thu hút đầu tư*: Cung cấp thường xuyên thông tin về địa bàn (xuất bản ấn phẩm 3 lần cung cấp thông tin), tham gia hội chợ với các gian hàng giới thiệu chung về vùng này; Cơ sở hạ tầng: phát triển mạng băng thông rộng (chủ yếu là công suất, tốc độ đường truyền).

IV.4. Một số kinh nghiệm cho Việt Nam nhằm thúc đẩy cơ chế phối hợp phát triển vùng hiệu quả

- Thể chế hóa các mục tiêu phát triển vùng: Hiến pháp của Đức quy định mục tiêu của phối hợp phát triển chính sách vùng là thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng. Đây là cơ sở quan trọng nhất để chính quyền các cấp ở cấp liên bang, bang và địa phương ban hành các quy định để hỗ trợ việc thực thi các hoạt động phối hợp phát triển vùng.

- Hình thức tổ chức phối hợp phát triển vùng và công cụ hỗ trợ: Hình thức tổ chức phối hợp phát triển vùng có thể tồn tại ở những mức độ phân cấp khác nhau, có thể đó là một cấp chính quyền có đầy đủ các thẩm quyền (được dân bầu hoặc dựa vào một đạo luật) hoặc có thể đó chỉ là một tổ chức đại diện cho chính quyền Trung ương ở vùng đó với quyền hạn bị hạn chế hơn nhưng cần được cung cấp những công cụ hỗ trợ quan trọng và thường xuyên được sử dụng trong việc thực hiện phối hợp liên kết vùng, đó là: *hỗ trợ tài chính cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng hay hỗ trợ lập nghiệp tại các vùng kém phát triển*.

- Phạm vi và nội dung phối hợp: Phạm vi của các hoạt động phối hợp phát triển luôn được giới hạn ở những lĩnh vực (hoặc vấn đề) mà mỗi địa phương không thể đảm nhận riêng lẻ được hoặc nếu tự thực hiện thì sẽ kém hiệu quả. Và do vậy, nội dung quan trọng nhất để duy trì việc phối hợp phát triển giữa các địa phương là phải có một tài sản chung và các địa phương đều có quyền khai thác tài sản này để phục vụ cho nhu cầu của mình và phải tham gia đóng góp cho việc vận hành tài sản chung đó (như công ty khuyến khích phát triển kinh tế, bệnh viện chung, trường dạy nghề chung, công ty xe bus, ...). Tài sản chung có thể tồn tại dưới nhiều hình thức pháp lý khác nhau để phù hợp với hoàn cảnh của các vùng hoặc từng giai đoạn phát triển, đó có thể là một tổ chức (hoặc doanh nghiệp) phi lợi nhuận, có thể là hưởng theo lợi nhuận, có thể là hoàn

toàn của nhà nước địa phương hoặc có thể là một hình thức hợp tác công tư (PPP).

V. Một số đề xuất

Trên cơ sở đánh giá thực trạng phối hợp phát triển các vùng KTTĐ ở Việt Nam thời gian qua, báo cáo đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của cơ chế phối hợp phát triển các vùng KTTĐ ở Việt Nam tương ứng với các nội dung đã phân tích ở trên.

(a) Nội dung phối hợp:

- Lập và thực hiện các kế hoạch vùng mang tính chiến lược, trước hết theo hướng hình thành tài sản chung, chẳng hạn như việc xây dựng các nhà máy xử lý rác của Vùng như trường hợp của Vùng KTTĐ ĐBSCL để kết nối giữa các địa phương nhằm phát huy lợi thế cũng như giải quyết các tồn tại, bức xúc của vùng.

- Ban hành các Nghị định và các hướng dẫn xây dựng, thực hiện Luật Quy hoạch theo đúng lộ trình thực hiện Luật để đảm bảo việc giám sát chặt chẽ thực hiện các quy hoạch vùng.

- Ban hành các tiêu chí và hướng dẫn thực hiện nhằm lựa chọn dự án đầu tư công phục vụ các nội dung liên kết vùng KTTĐ.

- Ban hành chính sách vượt trội, là một Luật hay một Nghị định về phát triển vùng KTTĐ để biến các vùng KTTĐ thực sự là vùng đầu tàu, động lực lôi kéo, lan tỏa đến các vùng khác.

- Tiến hành phân vùng cụ thể, không chồng lấn để thuận lợi cho việc triển khai chính sách vùng. Việc phân vùng sẽ được căn cứ vào Quy hoạch tổng thể quốc gia dự kiến sẽ được Quốc hội thông qua năm 2020. Việc phân vùng phải nhằm phát huy lợi thế so sánh của mỗi địa phương và toàn vùng và tạo sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau có hiệu quả giữa các địa phương.

(b) Hình thức phối hợp;

- Ban hành các ràng buộc trong thực hiện phối hợp phát triển vùng theo hướng địa phương sẽ được hưởng lợi từ ngân sách nhà nước khi thực hiện phối hợp phát triển vùng. Ưu tiên cho việc được hưởng ngân sách nhà nước khi thực hiện phối hợp phát triển vùng là vì lợi quốc gia, lợi ích vùng và lợi ích địa phương. Đồng thời cơ chế thưởng phạt và cơ chế giám sát thực hiện các cam kết, kế hoạch phát triển vùng.

(c) Bộ máy tổ chức phối hợp phát triển vùng;

- Kiện toàn bộ máy của Hội đồng vùng theo hướng thu hút các bên liên quan, đặc biệt là các doanh nghiệp trong xây dựng và thực hiện các nội dung liên kết vùng

- Xây dựng bộ máy tổ chức vùng phải đủ thực quyền ra quyết định (đặc biệt là thẩm quyền phê duyệt quy hoạch, kế hoạch) và quản lý và phân bổ ngân sách phát triển vùng (Quỹ phát triển vùng). Cụ thể, tất cả những đề xuất dự án của từng địa phương có liên quan đến thẩm quyền của trung ương (thuộc thẩm quyền riêng trung ương hoặc thuộc thẩm quyền chung của cả trung ương lẫn địa phương) đều phải trình Hội đồng vùng xem xét, thông qua. Quy trình đảm bảo thực hiện một số bước sau:

+ Hàng năm các địa phương trong vùng, đề xuất những dự án, hoạt động liên kết

(bắt buộc) gửi cho Hội đồng vùng.

+ Hội đồng vùng tổng hợp và lựa chọn các đề xuất trên, xác định thứ tự ưu tiên đối với các đề xuất trong từng lĩnh vực trên cơ sở quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, vùng và quy hoạch ngành (hoặc đề xuất bổ sung vào quy hoạch vùng và quy hoạch ngành) và gửi Ban chỉ đạo xem xét²⁵.

+ Ban chỉ đạo sẽ xem xét đề xuất của từng vùng và xác định các dự án ưu tiên triển khai trên cơ sở phù hợp với định hướng, chiến lược và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

+ Hội đồng vùng và các địa phương thực hiện các dự án được giao. Trong trường hợp nhiều địa phương và Hội đồng vùng không nhất trí với quyết định của BCD về các dự án cụ thể được giao, Hội đồng vùng có thể đề nghị BCD xem xét thay đổi dự án (địa điểm, quy mô), song không được phép tăng tổng nhu cầu vốn trong từng lĩnh vực.

(d) Công cụ tài chính hỗ trợ phối hợp; và

- Ban hành các quy định pháp lý về đảm bảo nguồn thu nhằm thực hiện các nội dung liên kết vùng tương ứng với các nhiệm vụ chi của vùng. Trong bối cảnh thể chế hiện hành, có thể hình thành quỹ tài chính ngoài ngân sách với 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,.... Nguồn đóng góp từ ngân sách nhà nước không phải là bổ trí thêm nguồn lực mà là sự điều chỉnh, phân bổ lại từ nguồn lực phân bổ cho các địa phương sang phân bổ cho thực hiện nhiệm vụ của vùng.

(e) Thông tin hỗ trợ phối hợp phát triển vùng.

- Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu vùng KTTĐ phục vụ cho lập kế hoạch và giám sát việc thực hiện liên kết vùng như Quyết định số 941/QĐ-TTg đề ra.

²⁵ Tương tự, các Bộ, ngành cũng gửi đề xuất dự án, thứ tự ưu tiên đối với các đề xuất trong lĩnh vực của Bộ, ngành mình quản lý cho BCD điều phối liên kết vùng xem xét, phê duyệt.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ (2016a), “Chủ trương và định hướng chiến lược phát triển kinh tế vùng, liên kết kinh tế vùng Tây Nam Bộ trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng giai đoạn 2016-2020”, *Bài tham luận phục vụ Hội thảo Quốc tế “Liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam”* do Ban Kinh tế Trung ương, Ban Điều phối vùng Duyên hải miền Trung và Đại sứ quán Đức đồng tổ chức (tháng 4/2016).
2. Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ (2016b), *Thực trạng liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nam Bộ*, Tài liệu phục vụ buổi làm việc với Đoàn công tác của Bộ Kế hoạch và Đầu tư ngày 23/9/2016.
3. 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*, Hà Nội.
4. Nguyễn Đình Cung và Trần Thị Thu Hương (2016), “Kinh tế vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở nước ta”, *Bài tham luận phục vụ Hội thảo Quốc tế “Liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam”* do Ban Kinh tế Trung ương, Ban Điều phối vùng Duyên hải miền Trung và Đại sứ quán Đức đồng tổ chức (tháng 4/2016).
5. Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ (2018), “*Báo cáo tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Chủ tịch Hội đồng Vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ năm 2018*”.
6. Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm Miền Trung (2018), “*Báo cáo tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Chủ tịch Hội đồng Vùng kinh tế trọng điểm Miền Trung năm 2018*”.
7. Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm phía Nam (2018), “*Báo cáo tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Chủ tịch Hội đồng Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam năm 2018*”.
8. Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm ĐBSCL (2018), “*Báo cáo tình hình thực hiện chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm của Chủ tịch Hội đồng Vùng kinh tế trọng điểm ĐBSCL năm 2018*”.
9. Nguyễn Hoàng Hà (2011) “Tìm hiểu về quy hoạch tổng thể phát triển vùng ở Việt Nam, trường hợp vùng Đồng bằng sông Hồng”, trong quyển sách “*Cơ sở khoa học cho phát triển vùng trong bối cảnh hội nhập quốc tế tại Việt Nam*”, NXB Thế giới năm 2011.
10. Trần Hữu Hiệp và cộng sự (2014), *Sự cần thiết xây dựng cơ chế phối hợp liên tỉnh, vùng ĐBSCL thực hiện Chương trình ICMP*, Báo cáo nghiên cứu của Dự án Hợp tác Đức.
11. Nguyễn Văn Huân, Phạm Thị Vân, Tạ Thúc Đường (2012), *Thực trạng tính liên kết vùng trong thực trạng phân cấp kế hoạch tại Trung ương và địa phương*, Chuyên đề nghiên cứu thuộc Dự án “Tối đa hóa lợi ích của hội nhập thông qua phân cấp có hiệu quả kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội” (BWTO).
12. Đinh Sơn Hùng, Mã Văn Tuệ, Cao Minh Nghĩa và Trần Gia Trung Đình (2011), *Cơ chế liên kết kinh tế giữa vùng Đồng bằng sông Cửu Long và thành phố Hồ Chí Minh: Thực trạng và giải pháp*, Chuyên đề nghiên cứu UBND thành phố Hồ Chí Minh.
13. Trần Thị Thu Hương, Lê Viết Thái, Nguyễn Minh Ngọc, Đỗ Thị 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.
14. Phạm Sỹ Liêm (2014), “Thể chế kinh tế vùng, cơ chế, chính sách phát triển vùng-những vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra”, *Bài phục vụ hội thảo Liên kết vùng Đồng bằng sông Cửu Long trong tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, ngày 17/10/2014 tại Cần Thơ do Ban Kinh tế TW và Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ tổ chức*.
15. 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.
16. Niên giám thống kê Việt Nam 2016. NXB Thống kê
17. Hoàng Ngọc Phong và cộng sự (2015), *Thể chế kinh tế vùng ở Việt Nam - Hiện trạng và giải pháp*, Chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm cấp nhà nước “Nghiên cứu khoa học phát triển kinh tế và quản lý kinh tế ở Việt Nam đến năm 2020”. Mã số KX.01/11-15.
18. Lê Thanh Tùng, Lê Viết Thái, Trần Thị Thu Hương, Lê Minh Ngọc, Trần Trung Hiếu (2010), *Cơ sở Khoa học cho việc xây dựng chính sách phát triển vùng ở Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020*, Đề tài khoa học cấp bộ.
19. UBND tỉnh Vĩnh Long (2016), “Liên kết vùng - hướng đi của sự phát triển”, *Bài tham luận phục vụ Hội thảo Quốc tế “Liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam”* do Ban Kinh tế Trung ương, Ban Điều phối vùng Duyên hải miền Trung và Đại sứ quán Đức đồng tổ chức (tháng 4/2016).
20. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
21. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006.
22. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI. NXB Chính trị Quốc gia, HN, 2011
23. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) và Công ty Quản lý Chuyên nghiệp (PM) (2011), *Quá trình chuyển đổi của Chính phủ Việt Nam: Tái thiết và đổi mới*, trong khuôn khổ dự án “Nghiên cứu năng lực về Chính phủ Việt

Nam” do Tổ chức SIDA tài trợ giai đoạn 2010-2011.

24. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương CIEM (2014), Đề án chính sách phát triển vùng, Hà Nội.
25. Vũ Thành Tự Anh, Phan Chánh Dương, Nguyễn Văn Sơn, Lê Thị Quỳnh Trâm, Đỗ Thiên Anh Tuấn và Đỗ Hoàng Phương (2012), *Đồng bằng sông Cửu Long: Liên kết để tăng cường năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững*, Báo cáo phục vụ mục đích thảo luận tại Diễn đàn hợp tác kinh tế Đồng bằng Sông Cửu Long.
26. Nguyễn Trọng Xuân (2013), *Phát triển kinh tế vùng của Việt Nam*. Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội - 2013, 203 trang.

NHÀ XUẤT BẢN THANH NIÊN

64 Bà Triệu, Hà Nội – ĐT: 024.3943.4044/024.6263.1715

Fax: 024.3943.6024. Website: nxbthanhnien.vn;

Email: nxbthanhnieninfo@gmail.com

Chi nhánh: 27B Nguyễn Đình Chiểu, phường Đa Kao, Quận 1, TP. Hồ Chí Minh.

ĐT: 028.3930.5243

BÁO CÁO NGHIÊN CỨU CƠ CHẾ PHỐI HỢP PHÁT TRIỂN CÁC VÙNG KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM Ở VIỆT NAM

Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG

Chịu trách nhiệm xuất bản:

Giám đốc - Tổng Biên tập: NGUYỄN XUÂN TRƯỜNG

Biên tập: NGUYỄN ĐỨC GIA

Trình bày: TRẦN PHƯỢNG ANH

Sửa bản in thử: TRẦN PHƯỢNG ANH

In và gia công 100 cuốn, khổ 21x29,7cm, tại Công ty Cổ phần Truyền thông Thiên Trà

Địa chỉ: Tầng 1, Tòa nhà Báo Biên Phòng, 40A Hàng Bài, Hoàn Kiếm, Hà Nội.

Số xác nhận ĐKXB: 4038-2018/CXBIPH/38-177/TN

QĐXB số 1378/QĐ-VXBTN

ISBN: 978-604-973-757-2

In xong và nộp lưu chiểu năm 2018.