

Góp phần hình thành tư duy mới về liên kết phát triển kinh tế vùng đồng bằng sông Cửu Long

TRẦN HỮU HIỆP*

Tăng cường liên kết kinh tế vùng, khắc phục tình trạng vùng bị chia cắt bởi địa giới hành chính tỉnh là yêu cầu khách quan. “Thúc đẩy liên kết kinh tế vùng” lần đầu tiên được ghi nhận tại Điều 52 Hiến pháp năm 2013 và đang rất cần được cụ thể hóa bằng các văn bản luật như: Luật Ngân sách, Luật Đầu tư công, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân... Thực tiễn xây dựng và phát triển vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) sau gần 30 năm đổi mới đang đặt ra yêu cầu phải giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa liên kết phát triển kinh tế vùng và đổi mới tư duy, cải cách thể chế để tạo động lực “thúc đẩy liên kết kinh tế vùng” theo Hiến pháp, hướng đến mục tiêu phát triển bền vững và trù phú vùng ĐBSCL.

Về liên kết phát triển kinh tế vùng

Từ kết quả các công trình nghiên cứu lý luận và thực tiễn phát triển vùng ở Việt Nam nói chung, ĐBSCL (Tây Nam Bộ) nói riêng, thời gian qua cho thấy:

Thứ nhất, liên kết phát triển kinh tế vùng là một yêu cầu khách quan, cần được thúc đẩy phát triển để tạo động lực phát triển vùng, địa phương và quốc gia.

Thứ hai, liên kết vùng rất cần cơ chế pháp lý từ Trung ương để hỗ trợ phát triển

vùng và liên kết các địa phương trong vùng; cần nghiên cứu cải cách thể chế, hình thành tổ chức bộ máy có thực quyền chỉ đạo, điều phối liên kết vùng, đảm nhiệm chức năng “quản trị vùng”.

Thứ ba, cần giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa đổi mới kinh tế theo hướng tăng cường liên kết vùng với đổi mới chính trị theo hướng cải cách thể chế, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương.

Nước ta có 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Việc tổ chức chính quyền, phân bổ nguồn lực đầu tư, ngân sách... được thực hiện theo các cấp hành chính đó. Chính quyền cấp tỉnh ngày càng được trao quyền nhiều hơn, nhờ đó chủ động, sáng tạo hơn trong việc ra quyết định. Song, chính điều này cũng tạo ra sự phân khúc, chia cắt “không gian kinh tế vùng”. Nhận ra vấn đề này, các văn kiện của Đảng và văn bản pháp quy của Nhà nước ở

* Vụ trưởng Vụ Kinh tế, Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ



Lễ khai mạc Hội chợ Hàng Việt Nam chất lượng cao tại Trung tâm Hội chợ Triển lãm Quốc tế Cần Thơ, ngày 17-6-2014

NGUỒN: EPC-CANTHO.COM

các cấp độ khác nhau đã từng đề cập về “phát triển vùng lãnh thổ” và “liên kết vùng”.

Cương lĩnh Xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) nêu rõ định hướng lớn về phát triển vùng: “Bảo đảm phát triển hài hòa giữa các vùng, miền; thúc đẩy phát triển nhanh các vùng kinh tế trọng điểm, đồng thời tạo điều kiện phát triển các vùng có nhiều khó khăn”. *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011- 2020* cũng nêu rõ những nội dung và định hướng phát triển vùng

và liên kết vùng. Trong quy hoạch và đầu tư cũng đã có sự tiếp cận và thực hiện theo vùng. Cụ thể, ở ĐBSCL, đã có Quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội vùng (năm 1998 và năm 2012); các quy hoạch ngành xây dựng, giao thông, điện, đất đai, nông nghiệp, thủy lợi, thủy sản... vùng ĐBSCL.

Nhìn lại lịch sử, từ sau năm 1975 đến trước thời kỳ Đổi mới (năm 1986), vấn đề “phân vùng kinh tế, phát triển kinh tế vùng” đã được đặt ra và triển khai thực hiện. Hệ thống cơ quan chức năng với tên gọi Ban Phân

vùng kinh tế cũng được thành lập từ Trung ương (nằm trong Ủy ban Kế hoạch Nhà nước) đến các tỉnh trong vùng để thực hiện nhiệm vụ này, nhưng sau đó giải thể. Đến năm 2002, một thiết chế “Ban Chỉ đạo vùng” là Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ được thành lập theo Quyết định số 56-QĐ/TW, ngày 9-12-2002, của Bộ Chính trị. Tiếp theo là Quy định số 89-QĐ/TW, ngày 3-10-2007, của Bộ Chính trị “Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức, bộ máy, địa bàn hoạt động, quan hệ công tác, chế độ, chính sách

cán bộ của các Ban Chỉ đạo: Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ” và Quy định số 96-QĐ/TW, ngày 28-5-2012, của Bộ Chính trị “Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy, quan hệ công tác của các Ban Chỉ đạo Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ”.

Thời gian qua, ở vùng ĐBSCL, Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ đã tích cực triển khai các hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ; đặc biệt là phát triển kinh tế vùng, đầu mối phối hợp các lực lượng triển khai thực hiện, kiểm tra, đôn đốc, tham mưu, đề xuất nhiều cơ chế, chính sách, như cơ chế, chính sách liên kết vùng phát triển các sản phẩm chủ lực vùng (lúa gạo, thủy sản, trái cây); cơ chế, chính sách phát triển giao thông, thủy lợi, giáo dục - đào tạo, nguồn nhân lực, phát triển Phú Quốc, ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng thông qua nhiều hoạt động liên kết như Diễn đàn hợp tác kinh tế ĐBSCL (MDEC) tổ chức hằng năm; chương trình xúc tiến đầu tư, thúc đẩy việc liên kết các chuỗi giá trị lúa gạo, thủy sản, trái cây; vận động an sinh xã hội; quy chế phối hợp về quốc phòng - an ninh, thông tin tuyên truyền... Trong vùng ĐBSCL còn có vùng

kinh tế trọng điểm ĐBSCL bao gồm 4 tỉnh, thành là: Cần Thơ, An Giang, Kiên Giang, Cà Mau và đã hình thành “Ban Chỉ đạo điều phối” của Vùng kinh tế trọng điểm này. Tuy nhiên, “Ban Chỉ đạo điều phối” thời gian qua hoạt động mờ nhạt do cơ chế kiêm nhiệm, “hợp - tan”, chỉ duy trì một bộ phận giúp việc nằm trong Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Thực tiễn đang đặt ra nhiều vấn đề cần hoàn thiện, đặc biệt là cần có *cơ chế pháp lý về liên kết vùng hiệu quả, thiết thực và hình thành tổ chức có thực quyền điều phối liên kết vùng*.

Thực tiễn liên kết phát triển kinh tế vùng đồng bằng sông Cửu Long

Vùng ĐBSCL bao gồm toàn bộ không gian lãnh thổ của 13 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương gồm: thành phố Cần Thơ, Long An, Tiền Giang, Vĩnh Long, Trà Vinh, Bến Tre, Đồng Tháp, An Giang, Kiên Giang, Hậu Giang, Sóc Trăng, Bạc Liêu và Cà Mau. Toàn vùng có diện tích đất tự nhiên khoảng 3,96 triệu ha, chiếm khoảng 12% diện tích, 22,8% về dân số, là địa bàn rộng và đông dân cư đứng thứ hai trong các vùng kinh tế của cả nước (chỉ sau vùng đồng bằng sông Hồng). Hằng năm,

vùng này đóng góp khoảng 22% vào GDP cả nước, sản xuất 55% sản lượng lương thực, cung cấp hơn 90% lượng gạo xuất khẩu, 70% lượng trái cây, 58% sản lượng thủy sản và đóng góp trên 60% kim ngạch xuất khẩu thủy sản của cả nước.

Việc hình thành các vùng kinh tế, đặc biệt là các vùng kinh tế trọng điểm, đã đóng góp quan trọng cho tăng trưởng kinh tế cả nước, tạo điều kiện cho các vùng cùng phát triển, đồng thời tạo liên kết giữa nội vùng và các vùng; đóng góp trong việc quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành: xây dựng, giao thông, thủy lợi... vào sự phát triển chung cho vùng.

Tuy nhiên, việc phân vùng kinh tế hiện nay, đang nổi lên một số vấn đề cần quan tâm. Đó là:

Chưa rõ khái niệm vùng, phân vùng chồng chéo (vùng nằm trong vùng): Khái niệm và cách phân vùng kinh tế ở nước ta hiện chưa thống nhất, chủ yếu phục vụ yêu cầu chỉ đạo, định hướng chính sách và có ý nghĩa thống kê. Việc phân vùng còn trùng lặp về địa bàn, chẳng hạn như trường hợp của 2 tỉnh Long An và Tiền Giang, vừa nằm trong vùng ĐBSCL, vừa nằm trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam.



Chưa rõ chủ thể cấp vùng, nguồn lực đầu tư cho vùng: Thể chế hiện hành xác định rõ cấp Trung ương (Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương...) và cấp địa phương (tỉnh, huyện, xã) nhưng chưa rõ “chủ thể” cấp vùng. Quy hoạch vùng được phê duyệt nhưng “chủ thể vùng” không rõ và thực tế là không có, không kèm theo cấp quản lý quy hoạch vùng tương ứng; việc tổ chức thực hiện, giám sát, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch vùng rất mờ nhạt. Các vùng nói chung và vùng ĐBSCL nói riêng không phải là một cấp hành chính, việc phân bổ ngân sách, nguồn lực đầu tư cho vùng hoàn toàn do Trung ương đảm nhiệm. Theo Luật Ngân sách hiện hành và các quy định về lập kế hoạch ngân sách hằng năm, vùng không phải là cấp ngân sách. Việc đầu tư cho vùng phụ thuộc vào sự đầu tư của Trung ương và các tỉnh, thành (chủ yếu là để phát triển địa phương, qua đó đóng góp cho vùng).

Tổ chức quản trị vùng và cơ chế phối hợp vùng, liên vùng còn nhiều hạn chế: Tổ chức quản trị là một trong ba yếu tố quan trọng phát triển vùng (chính sách vùng, công cụ - nguồn lực tài chính và tổ chức quản trị). Để phát triển kinh tế vùng ĐBSCL, Trung ương Đảng, Chính phủ, các

bộ, ngành ban hành nhiều nghị quyết, chiến lược, chương trình, kế hoạch phát triển và quy hoạch vùng, nhưng việc tổ chức thực hiện các nghị quyết, chiến lược, chương trình, kế hoạch phát triển và quy hoạch này hoàn toàn phụ thuộc vào các cơ quan Trung ương và địa phương. Do đó, việc hình thành một tổ chức chỉ đạo, quản lý điều hành cấp vùng đang là vấn đề cần sớm được nghiên cứu, điều chỉnh, bổ sung trên cơ sở hoàn thiện một số mô hình hiện hữu như Ban Chỉ đạo điều phối vùng kinh tế trọng điểm vùng ĐBSCL, một số hoạt động của Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ. Hoạt động của tổ chức này, trước mắt nên hướng vào việc điều phối, tập hợp được các dự án đang rải rác ở các bộ, ngành, địa phương, có chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả các dự án cấp vùng...

Thiếu cơ sở dữ liệu vùng: Mặc dù đã có “quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng” và các quy hoạch chuyên ngành: giao thông, xây dựng, thủy lợi, thủy sản..., nhưng vùng không phải là cấp quản lý hành chính. Vì thế, hệ thống thống kê theo vùng hiện vẫn trong tình trạng “được chăng hay chớ”, không hoàn chỉnh, gây khó khăn cho việc theo

dõi, đánh giá, giám sát, dự báo, lập quy hoạch, kế hoạch phát triển theo quy mô vùng.

Sự cạnh tranh giữa các tỉnh có thể phá vỡ quy hoạch vùng: Việt Nam đang đẩy nhanh quá trình phi tập trung hóa. Theo đó, chính quyền cấp tỉnh được “chuyển giao quyền” và có quyền chủ động hơn về quy hoạch và phân bổ các nguồn lực đầu tư trong phạm vi địa phương mình. Các tỉnh thường quan tâm đến hai vấn đề: *Một là*, các nguồn lực (chủ yếu là phân bổ vốn đầu tư ngân sách từ Trung ương) được chuyển giao hơn là bản chất chính sách và cơ cấu kinh tế vùng. *Hai là*, làm thế nào để tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư bằng cơ chế, chính sách riêng của mỗi địa phương. Hệ quả là nhiều tỉnh “chạy đua ưu đãi đầu tư vượt rào”, tỉnh nào cũng “đãi ngộ, thu hút nguồn nhân lực” dẫn đến việc đãi ngộ không còn ý nghĩa đặc thù, giảm hiệu quả. Trong khi đó, hiện chưa có một cơ chế hành chính theo vùng nào chịu trách nhiệm điều phối sự phát triển vùng và quá trình “chuyển giao quyền” từ các bộ, ngành Trung ương nhiều hơn cho các tỉnh (thẩm quyền quyết định, cấp phép đầu tư, ban hành cơ chế, chính sách...). Một chính sách điều phối vùng (sát hợp

hơn chính sách quốc gia) đang trở thành một đòi hỏi cần thiết để điều phối vùng trong những tình trạng tương tự.

Một số gợi ý về cải cách thể chế và chính sách, thúc đẩy liên kết phát triển kinh tế vùng đồng bằng sông Cửu Long

1- Liên kết vùng ĐBSCL trong bối cảnh hội nhập quốc tế và khu vực: Các động thái và xu thế phát triển của quốc tế và khu vực đang diễn ra nhanh, mạnh với nhiều tuyến đan xen nhau. Sau khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, yêu cầu tái cấu trúc nền kinh tế và thể chế kinh tế toàn cầu đang tác động mạnh mẽ đến mọi quốc gia, khu vực; trong đó yêu cầu về phát triển bền vững dựa trên công nghệ cao, xanh và sạch trở thành chiều hướng phổ biến, xuyên suốt. Liên kết vùng ĐBSCL phải quán triệt sâu sắc bối cảnh này.

Liên kết vùng ĐBSCL để vượt qua các thách thức và các điểm nghẽn tăng trưởng: Cần điều chỉnh lại quy hoạch vùng, trên cơ sở những nghiên cứu cơ bản về vùng và xây dựng cơ sở dữ liệu khoa học vùng (tài nguyên đất, nước, rừng, biển...) để làm nền tảng phân tiểu vùng và liên kết vùng, kết nối

không gian phát triển và sản xuất, từ kết nối sản xuất đến tiêu thụ; kết nối thị trường, doanh nghiệp. Sự kết nối thể chế và phối hợp chính sách mang tính “pháp định hóa”, tạo ra hiệu lực chỉ huy thống nhất cấp vùng mang ý nghĩa quyết định. Các địa phương trong vùng phải có sự đồng thuận về tư duy, tầm nhìn và quy hoạch phát triển vùng; việc xác định rõ lợi ích của vùng là tiền đề, điều kiện thực hiện các lợi ích của từng địa phương.

Thúc đẩy cải cách thể chế vùng: Liên kết kinh tế vùng ĐBSCL đang cần một cơ chế pháp lý rõ ràng và mạnh mẽ hơn là sự “khuyến khích”. Một “chiếc áo pháp lý” tương xứng cho liên kết kinh tế vùng là cực kỳ quan trọng. Cần tiếp tục nghiên cứu hình thành tổ chức quản trị - điều hành cấp vùng phù hợp, đủ sức đảm đương và điều tiết các nhu cầu cấp vùng. Trước mắt, nên nghiên cứu, hoàn thiện mô hình hoạt động của Ban Chỉ đạo điều phối Vùng kinh tế trọng điểm để thử nghiệm cho liên kết kinh tế vùng Tây Nam Bộ, hình thành Ban Chỉ đạo phát triển vùng trên cơ sở kinh nghiệm thực tiễn từ hoạt động của Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ, Ban Chỉ đạo Vùng kinh tế trọng điểm, diễn đàn MDEC... thời gian qua.

Từ yêu cầu thực tiễn đó, đề nghị Chính phủ sớm xem xét, ban hành cơ chế, chính sách đặc thù thu hút đầu tư vào 3 sản phẩm mũi nhọn của vùng ĐBSCL là lúa gạo, thủy sản và trái cây; tập trung hoàn thiện kết cấu hạ tầng kinh tế, khai thông các kênh tín dụng (vốn ngân sách, ODA, FDI, vốn doanh nghiệp tham gia, vốn tín dụng ngân hàng); đào tạo nguồn nhân lực để phát triển các sản phẩm mũi nhọn này.

Cải cách thể chế chính là tạo ra tiềm năng lớn để có thể khai thác, nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế vùng ĐBSCL. Đó là yêu cầu đổi mới tư duy. Đổi mới tư duy và thể chế kinh tế là khâu then chốt để thực hiện tái cấu trúc kinh tế vùng ĐBSCL cùng với tái cấu trúc kinh tế cả nước, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Quá trình này đòi hỏi quyết tâm chính trị cao để vượt qua được những nhóm lợi ích và tư duy nhiệm kỳ. Với tư duy mới, thể chế mới, năng lực mới, quá trình đổi mới về kinh tế, tái cơ cấu, phát triển kinh tế vùng ĐBSCL sẽ vượt qua những “điểm nghẽn” thể chế hiện tại để đưa vùng đến sự phát triển thịnh vượng, trù phú trong tương lai ■