

Thực trạng liên kết vùng và một số đề xuất kiến nghị

TS. TRẦN HỒNG QUANG

Phó Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển

Liên kết vùng là một trong những yêu cầu của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư. Vấn đề này không phải bây giờ mới được nhắc đến, mà đã có chủ trương từ nhiều năm trước và đang được thực hiện. Tuy nhiên, hiệu quả vẫn chưa như kỳ vọng do còn nhiều vướng mắc làm cản trở, xuất phát từ cả nhận thức lẫn cơ chế.



THỰC TRẠNG LIÊN KẾT VÙNG

Trước yêu cầu về việc nâng cao hiệu quả đầu tư, tránh đầu tư trùng lặp, lãng phí, dàn trải và tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các địa phương, ngay từ năm 2004, Thủ tướng Chính phủ đã thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm (theo Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg, ngày 18/02/2004 của Thủ tướng Chính phủ) và ban hành Quy chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương đối với các vùng kinh tế trọng điểm (Quyết định số 159/2007/QĐ-TTg, ngày 10/10/2007 của Thủ tướng Chính phủ).

Các văn bản trên đã đưa ra nội dung,

lĩnh vực cần phối hợp, liên kết, bao gồm: Phối hợp sử dụng tài nguyên, nhất là tài nguyên nước; Phối hợp xây dựng kết cấu hạ tầng, nhất là trong việc xây dựng các tuyến trục giao thông huyết mạch, các cảng biển và phát triển đô thị; Phối hợp sử dụng lao động cho các khu công nghiệp; Phối hợp ban hành cơ chế, chính sách, nhất là đối với chính sách đền bù giải phóng mặt bằng, chính sách thu hút vốn đầu tư...; Phối hợp quảng bá và thu hút đầu tư nước ngoài; Phối hợp triển lãm, hội chợ và xuất khẩu; Phối hợp đào tạo nguồn nhân lực, nhất là đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao, kể cả công nhân kỹ thuật cao; Phối hợp phòng bệnh, khám, chữa bệnh.

Quy chế cũng chỉ rõ cách thức phối hợp, liên kết, bao gồm: Phối hợp xây dựng và thực hiện các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, quy hoạch ngành trên địa bàn các vùng; Phối hợp giữa nội

dung của quy hoạch các tỉnh trong vùng; Phối hợp trong việc tổ chức thực hiện quy hoạch; Phối hợp trong thực hiện tiến độ đầu tư các dự án.

Tại các vùng khó khăn, Ban Chỉ đạo Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ cũng đã phối hợp với các bộ, ngành, địa phương tổ chức nghiên cứu và tiến hành trên thực tế các hoạt động liên kết vùng. Ngoài ra, hoạt động liên kết vùng còn được thực hiện trong các vùng đô thị, như tại Hà Nội với Ban Chỉ đạo quy hoạch và đầu tư xây dựng vùng Thủ đô Hà Nội.

Hoạt động điều phối, điều hành của các ban chỉ đạo vùng, cùng với những sáng kiến liên kết, hợp tác của các địa phương, việc liên kết vùng đã đạt được một số kết quả nhất định, cụ thể:

- Bước đầu có sự phối hợp trong công tác quy hoạch và chuẩn bị triển khai thực hiện quy hoạch. Nhiều địa phương đã phối, kết hợp chặt chẽ hơn trong việc xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mình, nhằm khai thác tiềm năng thế mạnh của mỗi tỉnh, thành phố. Một số địa phương, khi xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đã phối hợp, xin ý kiến các địa phương khác trong vùng, nhằm giảm đầu tư trùng lặp hoặc mâu thuẫn trong quy hoạch (như tránh tình trạng tại các địa bàn giáp ranh, trong khi một địa phương quy hoạch khu du lịch, thì địa phương khác lại quy hoạch khu xử lý chất thải liên kề...).

- Nhiều quy hoạch vùng, quy hoạch phát triển ngành cũng đã đề xuất liên kết, phối hợp cùng các địa phương trong từng lĩnh vực cụ thể, như: xây dựng hệ thống cấp nước liên tỉnh, xây dựng khu xử lý chất thải, kết nối các tuyến đường địa phương...

- Trong một số quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm đã xác định rõ quy mô, công suất, địa điểm, năng lực sản xuất... được bố trí trên từng địa phương của các vùng, nhằm liên kết vùng nguyên liệu, mở rộng thị trường, nâng cao hiệu quả đầu tư. Liên kết phát triển du lịch là ví dụ điển hình được nhiều vùng, địa phương quan tâm, triển khai nhiều nhất (như tại các tỉnh Phú Thọ - Yên Bái - Lào Cai ở Tây Bắc, các tỉnh Duyên hải Nam Trung Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long...) và bước đầu mang lại hiệu quả, kết nối được các khu, điểm du lịch nổi tiếng, hình thành các tuyến du lịch có sự tham gia của nhiều địa phương.

- Trong hoạt động xúc tiến đầu tư, những năm gần đây, liên kết vùng đã được triển khai và mang lại những hiệu quả nhất định, giúp giảm chi phí xúc tiến đầu tư, tập trung thu hút vào các công trình trọng điểm, có lợi thế của mỗi địa phương trong vùng.

TỒN TẠI VÀ NGUYÊN NHÂN

Dù đạt được những kết quả bước đầu, nhưng liên kết vùng vẫn còn nhiều tồn tại sau:

- Các thỏa thuận hợp tác, liên kết giữa các địa phương còn mang tính hình thức, hành chính, chủ quan, mà chưa có sự phối hợp thực chất. Nội dung liên kết còn chung chung, chưa rõ ưu tiên cái nào, chưa tạo ra lợi ích thiết thực, động lực cho tất cả các bên tham gia liên

kết, cũng như chưa lôi kéo được khu vực doanh nghiệp tham gia liên kết mà chủ yếu là các cấp chính quyền địa phương.

Theo quy định, các địa phương trong các vùng kinh tế trọng điểm khi xây dựng quy hoạch, trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt phải xin ý kiến các địa phương khác trong vùng. Tuy nhiên trong thực tiễn, việc xin ý kiến này vẫn còn mang tính hình thức, chưa thực sự tăng cường việc liên kết, phối hợp trong phát triển.

- Thiếu các cơ chế hiệu quả để tạo sự liên kết, thực hiện các cam kết phối hợp. Các cơ chế phối hợp hiện nay chủ yếu mang tính tự nguyện, mà không có sự ràng buộc trách nhiệm, chế tài chặt chẽ. Thực tế, một số địa phương dù có những cam kết, nhưng vì lợi ích cục bộ của mình đã không tham gia tích cực vào việc liên kết vùng (thí dụ trong kết nối các tuyến giao thông, xây dựng các khu xử lý chất thải nguy hại...).

- Vì lợi ích cục bộ và bệnh thành tích ở nhiều địa phương, nên việc liên kết, phối hợp trong các quy hoạch không đạt kết quả dẫn đến việc thừa năng lực sản xuất, đầu tư dàn trải, trùng lặp tại các địa phương trong một vùng. Các thí dụ điển hình về bất cập trong liên kết vùng đó là ở các lĩnh vực: Quy hoạch cảng biển, sân bay; Quy hoạch các khu công nghiệp, khu kinh tế ven biển, khu kinh tế cửa khẩu; Quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng; Quy hoạch các sản phẩm: xi măng, mía đường...

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những tồn tại trên, nhưng tập trung ở những lý do sau:

Thứ nhất, chức năng, nhiệm vụ của các địa phương không tạo động lực cho sự liên kết vùng. Các địa phương vì nhiệm vụ về tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thu ngân sách... nên cạnh tranh với nhau trong thu hút đầu tư, xây dựng các khu, cụm công nghiệp... Điều này khiến mỗi tỉnh như một "quốc gia" thu nhỏ, muốn duy trì cơ cấu sản xuất toàn diện và khép kín. Chính sách của các địa phương vẫn còn nặng tính phong trào.

Thứ hai, tổ chức, hoạt động của các ban chỉ đạo chưa tạo điều kiện thuận lợi cho việc liên kết. Ban Chỉ đạo Tây Nguyên, Tây Bắc, Tây Nam Bộ hiện nay kết hợp các nhiệm vụ quốc phòng - an ninh với nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, do vậy không tạo điều kiện thuận lợi cho công tác liên kết vùng để phát triển

kinh tế - xã hội. Chưa xác định cụ thể nội dung, phương pháp phối hợp giữa các ban chỉ đạo với các địa phương trên địa bàn và với các bộ, ngành.

Thứ ba, hiệu lực của công tác điều phối tại các vùng kinh tế trọng điểm chưa cao. Các tổ chức điều phối không nắm nguồn lực, không có quyền quyết định đầu tư phát triển, chỉ có trách nhiệm tư vấn, do đó tiếng nói của tổ chức điều phối còn hạn chế. Tổ chức điều phối các bộ, ngành và địa phương tham gia còn hình thức (do không có cán bộ chuyên trách, nhưng chủ yếu nhận thức chưa đúng mức). Các cán bộ tham gia tổ chức điều phối đều là kiêm nhiệm nên thời gian tham gia ít, trách nhiệm hạn hẹp.

Thứ tư, nội dung lập, phê duyệt và quản lý các quy hoạch còn bất cập. Mặc dù nội dung của quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm đã yêu cầu luận chứng các phương án phát triển và khuyến nghị phương án phân bổ sản xuất trên các vùng và các tỉnh, nhưng trong một số quyết định phê duyệt quy hoạch lại không chỉ rõ phương án phân bổ sản xuất trên các tỉnh, là địa bàn có cơ quan hành chính nhà nước quản lý. Phương pháp luận về quy hoạch, quản lý quy hoạch phát triển sản phẩm trong điều kiện kinh tế thị trường chưa rõ. Quy hoạch vùng chưa chỉ rõ các nhiệm vụ của các địa phương dựa trên lợi thế của mình.

Thứ năm, công tác tổ chức lập, thẩm định các quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch cấp tỉnh còn bất cập, khi mà cơ quan tổ chức lập quy hoạch đồng thời tổ chức thẩm định quy hoạch để trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

NHỮNG KIẾN NGHỊ ĐỂ TĂNG CƯỜNG LIÊN KẾT VÙNG

Một là, cần xem xét lại cơ chế phân cấp giữa Trung ương và địa phương và chức năng, nhiệm vụ của chính quyền

địa phương (giảm nhiệm vụ về tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thu ngân sách...), gắn phân cấp cho địa phương với đảm bảo nguồn lực thực hiện. Đây là biện pháp có tính cơ bản, lâu dài, có liên quan đến sửa đổi những văn bản pháp luật cao nhất của đất nước.

Hai là, kiện toàn chức năng, nhiệm vụ và tăng cường nhân lực của các ban chỉ đạo. Trong đó cần đổi mới quy chế phối hợp, điều phối để liên kết vùng đi vào thực chất, đồng thời xây dựng các cơ chế, chính sách, tạo động lực cho việc liên kết, điều phối.

Ba là, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch, kế hoạch, đầu tư. Trong đó, việc quan trọng trước mắt là cần sớm thông qua Luật Quy hoạch, nhưng nội dung cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng. Với phạm vi điều chỉnh tất cả các loại quy hoạch, Luật Quy hoạch sẽ nâng cao tính pháp lý của quy hoạch, quy định rõ việc tổ chức thực hiện và quản lý quy hoạch, cũng như trách nhiệm của các bên liên quan.

Bốn là, nâng cao chất lượng quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch vùng. Để làm được điều này, cần nâng cao chất lượng công tác dự báo, nhất là dự báo về thị trường, tác động của bên ngoài thông qua sự trao đổi, phối hợp, cung cấp thông tin giữa các cơ quan liên quan, cùng với việc sử dụng các phương pháp dự báo hiện đại. Quy hoạch muốn có chất lượng thì phải đổi mới công tác tổ chức thẩm định quy hoạch, cần giao cho một cơ quan độc lập thẩm định các báo cáo quy hoạch trước khi trình cấp có thẩm quyền xem xét, phê duyệt.

Khi xây dựng các quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm chủ yếu trên địa bàn vùng cần đảm bảo quy hoạch phải xây dựng sát với điều kiện thực tế của các địa phương và trên cơ sở dự báo tốt nhu cầu của thị trường. Có phân định rõ ràng quy hoạch theo các địa phương (ví dụ như: diện tích, công suất) để quản lý và giao nhiệm vụ cho các địa phương quản lý quy hoạch thông qua các biện pháp định hướng, khuyến cáo..., các biện pháp kinh tế (tín dụng, thuế, đất đai...).

Năm là, tăng cường kỷ cương trong triển khai thực hiện quy hoạch. Công tác tổ chức, triển khai, giám sát thực hiện cần phải được tăng cường để không phá vỡ quy hoạch, nhất là các quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thủ tướng Chính phủ (2004). *Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg, ngày 18/02/2004 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm*
2. Chính phủ (2006). *Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, ngày 07/9/2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội*
3. Thủ tướng Chính phủ (2007). *Quyết định số 159/2007/QĐ-TTg, ngày 10/10/2007 về Quy chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương đối với các vùng kinh tế trọng điểm*
4. Ban chỉ đạo điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm (2012). *Báo cáo đánh giá công tác điều phối giai đoạn 2006-2010 và kế hoạch công tác điều phối giai đoạn 2011-2015 của Ban chỉ đạo điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm*, Hà Nội, tháng 2/2012