

CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG TRONG BỐI CẢNH PHÁT TRIỂN MỚI Ở VIỆT NAM VÀ NHỮNG GỢI Ý CHÍNH SÁCH

Nguyễn Danh Sơn*

Ngày nhận bài: 17/11/2016.

Ngày chấp thuận đăng: 16/2/2017.

Tóm tắt: Bài viết xem xét thực tế phát triển vùng thời gian qua ở nước ta từ góc độ chính sách phát triển vùng, trên cơ sở đó xác định các vấn đề chính sách đặt ra đối với quản lý phát triển vùng thời gian tới gắn với bối cảnh phát triển mới ở nước ta cùng một số gợi ý chính sách phát triển vùng. Bài viết tập trung vào hai nội dung chính: i) Phát triển vùng ở nước ta thời gian qua nhìn từ góc độ chính sách; ii) Những gợi ý chính sách phát triển vùng thời gian tới.

Từ khóa: Chính sách phát triển vùng; Việt Nam.

Đặt vấn đề

Ở nước ta vùng kinh tế - xã hội (sau đây gọi tắt là vùng) được xác định là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia có các hoạt động kinh tế - xã hội tương đối độc lập, thực hiện sự phân công lao động xã hội của cả nước. Về phương diện pháp lý, vùng không phải là đơn vị quản lý hành chính nhà nước nhưng trên thực tế lại là đơn vị lãnh thổ phục vụ hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo lãnh thổ cũng như để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng và liên kết phát triển các đơn vị hành chính trong và ngoài vùng. Đã có nhiều chính sách phát triển vùng được ban hành và tổ chức thực hiện, đem lại những kết quả tốt, đóng góp tích cực vào các thành tựu tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng thời gian qua ở nước ta. Đồng thời, qua thực hiện các chính sách phát triển vùng cũng bộc lộ nhiều bất cập, nhất là trong bối cảnh phát triển mới có nhiều thay đổi lớn của đất nước. Những bất cập chính sách này liên quan tới không chỉ bản thân phát triển vùng (nội vùng và

liên kết vùng) mà còn cả phát triển quốc gia vì cả lý do đặc thù địa hình trải dài hình chữ S của lãnh thổ quốc gia và cả vì các vùng và liên kết phát triển các vùng tạo nên phát triển quốc gia.

Bài viết nhìn lại thực tế phát triển vùng thời gian qua ở nước ta từ góc độ chính sách phát triển vùng và trên cơ sở đó xác định các vấn đề chính sách đặt ra đối với quản lý phát triển vùng thời gian tới gắn với bối cảnh phát triển mới ở nước ta cùng một số gợi ý chính sách phát triển vùng. Theo đó, kết cấu bài viết gồm hai phần nội dung chính sau: i) Phát triển vùng ở nước ta thời gian qua nhìn từ góc độ chính sách; ii) Những gợi ý chính sách phát triển vùng thời gian tới.

1. Phát triển vùng ở nước ta thời gian qua nhìn từ góc độ chính sách

Theo quan niệm chung nhất, chính sách được hiểu là “những đường hướng hành động ứng xử cơ bản của chủ thể với các hiện tượng tồn tại trong quá trình vận động phát triển nhằm đạt được mục tiêu nhất định” (Võ Khánh Vinh, 2016). Văn bản chính sách cao nhất hiện hành về phát triển vùng là Nghị định của Chính phủ số 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 về lập, phê duyệt và quản lý

* PGS. TS., Giảng viên Khoa Chính sách công, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam.

quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và số 04/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, trong đó xác định có 2 loại vùng là vùng kinh tế - xã hội và vùng kinh tế trọng điểm. Sắp tới, theo chỉ đạo của Đảng và Nhà nước, sẽ ban hành Luật Quy hoạch (dự kiến vào năm 2017), trong đó vùng được xác định “là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương liền kề có sự tương đồng về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, lịch sử, văn hóa, dân cư, kết cấu hạ tầng và có mối quan hệ tương tác tạo nên sự liên kết bền vững với nhau”¹.

Nhìn từ góc độ chính sách, phát triển vùng ở nước ta thời gian qua được chỉ phối một cách tổng thể và sau đó được cụ thể hóa cho các lĩnh vực, ngành kinh tế trước hết bởi quy hoạch tổng thể phát triển vùng. Nghị định của Chính phủ số 92/2006/NĐ-CP xác định vùng kinh tế - xã hội được hình thành “để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng của đất nước”. Theo đó, vùng được quy hoạch với định hướng, mục tiêu, phân bổ nguồn lực và đi kèm với đó là cơ chế, chính sách để thực hiện. Trong nội dung chủ yếu của quy hoạch tổng thể phát triển vùng tại Nghị định số 92/2006/NĐ-CP có yêu cầu “Xác định các giải pháp về cơ chế, chính sách nhằm thực hiện mục tiêu quy hoạch” (Điều 15, khoản 9). Hộp 1 nêu ví dụ về cơ chế, chính sách phát triển vùng được xác định trong Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Hồng đến năm 2020.

Có thể nói, quy hoạch phát triển vùng, theo một nghĩa nhất định, là một dạng chính sách, không chỉ bởi nó (quy hoạch) được ban hành dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật (vật mang chính sách) mà còn bởi nó chứa đựng “những đường hướng hành động ứng xử cơ bản” của Nhà nước đối với các vấn đề về phát triển vùng cho các chính sách phát triển vùng cụ thể khác.

Nhiều chính sách cụ thể phát triển vùng thời gian qua đã được ban hành và tổ chức thực hiện

đem lại những kết quả tích cực. Cần khẳng định là nhờ có các chính sách phát triển chung của đất nước cũng như chính sách phát triển vùng mà trên cả nước đã định hình sự phân công lao động xã hội giữa các vùng với các sản phẩm chủ lực gắn với

Hộp 1: Cơ chế, chính sách phát triển vùng Đồng bằng sông Hồng¹

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

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

đặc điểm vùng, như về nông nghiệp có lúa, thủy sản, cây ăn trái ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long; lúa, rau, cây ăn trái ở vùng Đồng bằng sông Hồng; cà phê, cao su, tiêu ở vùng Tây Nguyên,... Về công nghiệp cũng đã định hình một số sản phẩm tiêu biểu ở các vùng, như sản phẩm công nghệ cao tập trung ở một số tỉnh, thành phố thuộc vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ; sản phẩm công nghiệp nặng ở vùng ven biển miền Trung;... Các chính sách kinh tế đặc thù cụ thể đã hỗ trợ và giúp định hình và phát triển sự phân công lao động của các vùng, như các chính sách về thủy lợi, về tiêu thụ nông sản ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long, vùng Tây Nguyên,... Các chính sách xã hội đặc thù cụ thể đối với đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng miền núi phía Bắc, vùng Tây Nguyên, vùng Tây Nam bộ (Đồng bằng sông Cửu Long) đã giúp

¹ Luật Quy hoạch, Dự thảo trình Chính Phủ, tháng 8/2016.

không chỉ xóa đói, giảm nghèo mà còn cải thiện đáng kể sinh kế, thu nhập và cuộc sống của họ.

Tuy vậy, phát triển vùng thời gian qua cũng còn có những hạn chế, cản trở mà các hạn chế, thiếu hụt về chính sách là một nguyên do quan trọng. Cho đến nay chưa có nghiên cứu nào tập trung vào đánh giá toàn diện và chính thức về chính sách phát triển vùng mặc dù vùng và phát triển vùng có vị trí quan trọng trong quản lý phát triển ở nước ta như đã nói ở trên và trong thực tế đã ban hành và tổ chức thực hiện nhiều chính sách cụ thể và đặc thù cho vùng. Các bộ, ngành quản lý đều có những đánh giá định kỳ về chính sách phát triển của ngành mình nhưng đánh giá về chính sách phát triển vùng thì còn chưa vì không có cơ quan quản lý phát triển vùng². Những đánh giá dưới đây về chính sách phát triển vùng chắc chắn chưa bao quát được hết mọi khía cạnh nhưng có thể là những gợi ý hữu ích và gợi mở cho các nghiên cứu sâu hơn về phát triển vùng dưới góc nhìn chính sách. Trong khuôn khổ bài viết tạp chí, xin tập trung vào hai loại chính sách phát triển vùng là chính sách chung và chính sách đặc thù.

Chính sách phát triển vùng lớn nhất và mang tính chất nền tảng chung là chính sách về quy hoạch vùng. Chính sách này được thể hiện tại Nghị định của Chính phủ số 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và số 04/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, trong đó có các quy định về quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng. Vấn đề chính sách nổi cộm nhất trong quy hoạch phát triển vùng nằm ngay chính ở sự chồng lấn trong phân định các vùng quy hoạch. Các điều chỉnh về vùng từ Nghị định số 92/2006/NĐ-CP cho đến nay đã định hình gồm 6 vùng kinh tế và 4 vùng kinh tế trọng điểm. Sau đó lại còn được bổ sung mới thêm loại vùng đặc biệt mới để lập quy hoạch như

vùng Thủ đô, vùng thành phố Hồ Chí Minh. Trong phân vùng quy hoạch hiện tại các nhà nghiên cứu và quản lý chỉ ra nhiều bất cập, như có quá nhiều vùng quy hoạch, chồng lấn giữa các vùng kinh tế, vùng kinh tế trọng điểm. Ví dụ, vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ gồm 7 tỉnh, thành phố nằm trọn trong vùng Đồng bằng sông Hồng có 11 tỉnh, thành phố; vùng kinh tế trọng điểm phía Nam gồm 8 tỉnh, thành phố bao trọn 6 tỉnh, thành phố vùng Đông Nam Bộ. Ở nước ta hiện “đang tồn tại một hệ thống quy hoạch đa ngành, nhiều cấp và giữa các bản quy hoạch đang có những sự khác biệt lớn, tựa như những hồ ngăn cách vô hình, không kết nối được với nhau”³.

Những bất cập trong phân định vùng cũng là nguyên nhân làm cho việc lập quy hoạch vùng thời gian qua trở nên không chỉ nặng nề về số lượng quy hoạch vùng mà quan trọng hơn là sự chồng chéo, trùng lặp cũng như phân tán trong quản lý và thực hiện các quy hoạch vùng. Theo tổng kết của Ban soạn thảo Luật Quy hoạch thì trong thời kỳ quy hoạch 2001 - 2010 và 2011 - 2020 mỗi thời kỳ có tới trên ba bốn trăm quy hoạch đã được cấp Trung ương phê duyệt. Cụ thể thời kỳ quy hoạch 2001 - 2010 con số các quy hoạch do cấp trung ương phê duyệt là 419 và thời kỳ quy hoạch 2011 - 2020 con số này là 344 (chi tiết nêu tại Bảng 1).

Bảng 1: TỔNG HỢP DỰ ÁN QUY HOẠCH THỜI KỲ 2001 - 2010 VÀ 2011 - 2020

Thời kỳ quy hoạch	Chính phủ phê duyệt	Bộ, ngành TƯ phê duyệt	Tổng số
2001 - 2010	116	303	419
2011 - 2020	157	187	344

Nguồn: Tài liệu Hội thảo về Luật Quy hoạch, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức, Tp. Thái Nguyên, ngày 27/2/2014.

Tất nhiên, trong số ba bốn trăm quy hoạch do cấp Trung ương phê duyệt nêu trên không phải tất cả và hoàn toàn là quy hoạch cho không gian vùng

² Thủ tướng Chính phủ vừa có 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, còn các vùng kinh tế - xã hội thì chưa có.

³ Dẫn lại từ: Trần Trọng Hanh, Đánh giá lại mối quan hệ giữa các loại quy hoạch mang tính chất vùng, Tạp chí Kinh tế và dự báo, bản điện tử, tra cứu ngày 20/3/2013 tại: <http://kinhtevadubao.vn/chi-tiet/213-1372-danh-gia-lai-moi-quan-he-giua-cac-loai-quy-hoach-mang-tinh-chat-vung.html>.

nhưng đều có nội dung liên quan tới vùng. Thí dụ quy hoạch phát triển ngành công nghiệp có nội dung quy hoạch phân bố phát triển công nghiệp theo các vùng lãnh thổ (mục 5, Điều 1, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 880/QĐ-TTg ngày 9/6/2014 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030). Nếu bóc tách riêng loại quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, lãnh thổ đặc biệt thì, theo tổng hợp của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hiện đang có tới 21 quy hoạch. Tuy vậy, con số vài trăm quy hoạch liên quan đến vùng đã ban hành còn cho thấy, bên cạnh những mặt được, đang tồn tại khá nhiều bất cập, thậm chí còn mâu thuẫn nhau trong các quy hoạch vùng. Tại cuộc họp Chính phủ tháng 7/2015 bàn chuyên đề về xây dựng pháp luật cũng đã nhận định rằng quy hoạch nước ta hiện nay còn “thiếu đồng bộ, chồng chéo, cản trở lẫn nhau giữa các loại quy hoạch”⁴. Theo đánh giá tổng kết của Ban soạn thảo Luật Quy hoạch thì còn có nhiều bất cập, trong đó liên quan tới lập quy hoạch phát triển vùng có những điểm đáng chú ý sau:

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

- Số lượng quy hoạch vùng được phê duyệt nhiều nhưng chất lượng còn thấp và trật tự ban hành cũng còn chưa thống nhất (quy hoạch địa phương có khi lại được phê duyệt trước khi ban hành quy hoạch vùng).

- Thiếu sự liên kết, phối hợp trong lập các quy hoạch liên quan tới vùng và giữa các vùng với nhau (trên thực tế là còn thêm cả thiếu sự liên kết, phối hợp trong tổ chức thực hiện chính sách phát triển vùng).

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

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

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

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

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

Đối với việc tổ chức thực hiện quy hoạch đã được phê duyệt, có thể thấy là với số lượng quy hoạch được phê duyệt khá nhiều và với các bất cập trong bản thân các quy hoạch vùng như đã nêu ở trên cũng như những hạn chế lớn về nguồn lực, năng lực cho thực hiện quy hoạch thì tính khả thi và hiệu quả thực hiện các quy hoạch vùng cũng như các chính sách cụ thể về vùng còn thấp là điều hiển nhiên như là hệ quả tất yếu.

Về chính sách đặc thù, trong thời gian qua đã ban hành và thực hiện nhiều chính sách đặc thù không chỉ cho một số vùng có trình độ phát triển còn khá thấp so với mặt bằng phát triển chung của đất nước (vùng Trung du và miền núi phía Bắc, vùng Tây Nguyên, vùng Tây Nam Bộ) mà còn cả cho một số lĩnh vực phát triển của vùng (định canh, định cư, trợ giá nông sản xuất khẩu, ưu đãi xây dựng cánh đồng lớn,...). Nhìn chung, các chính sách đặc thù đã tạo môi trường phát triển thuận lợi hơn cho các vùng, các lĩnh vực cũng như người dân trong các vùng đặc thù. Bên cạnh đó cũng còn có không ít các vấn đề về chính sách đặc thù. Cũng nhắc lại rằng chính sách đặc thù được ban hành nhằm vào giải quyết các vấn đề đặc thù và đối tượng đặc thù. Ở nước ta, với đặc điểm địa lý - sinh thái và kinh tế - xã hội - môi trường (tỷ lệ nghèo cao, tập trung ở vùng sâu, vùng xa, tần suất xảy ra và tác động lớn của các hiện tượng tự nhiên bất thường cũng khu trú tập trung ở một số vùng,...) nên bên cạnh các chính sách chung thì nhu cầu về chính sách đặc thù là khá lớn. Trong nhiều năm qua chính sách đặc thù đều được đề nghị ban hành cho hầu hết các vùng, nhất là các vùng Trung du, miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ. Thậm chí sản phẩm chủ lực của vùng cũng được đề nghị có những chính sách ưu

⁴ <http://baochinhphu.vn/Chi-dao-quyet-dinh-cua-Chinh-phu-Thu-tuong-Chinh-phu/Khan-truong-hoan-thien-Du-an-Luat-quy-hoach/232403.vgp>, tra cứu ngày 24/07/2015.

đãi⁵. Lý do chủ yếu đề nghị chính sách đặc thù đều dựa vào đặc thù vùng (điều kiện phát triển khó khăn, năng lực cạnh tranh thấp,...). Chính sách đặc thù là cần thiết nhưng sự thái quá thường dễ dẫn đến những bất cập trong phối hợp chính sách, không chỉ giữa các chính sách đặc thù cho các vùng mà còn cả với chính sách chung quốc gia, thậm chí còn tạo tâm lý ỷ lại, trông chờ vào các quy định chính sách đặc thù.

Việc thực hiện các ưu đãi chính sách của các địa phương thiếu sự phối hợp và đồng bộ với nhau cũng tạo nên những bất cập, khó khăn trong quản lý phát triển vùng, nhất là trên các lĩnh vực mang tính chất kết nối phát triển như kết cấu hạ tầng kỹ thuật, mạng lưới giao thông vận tải, bảo vệ môi trường, ... Nhiều hệ lụy từ các ưu đãi đầu tư chỉ nhằm phục vụ cho lợi ích cục bộ của địa phương mình đã được phản ánh trên nghị trường (các kỳ họp Quốc Hội) và các phương tiện truyền thông nhiều năm qua cho thấy không ít trường hợp “thảm đỏ” ở địa phương này lại tạo ra những “chiếc đinh nhọn” cho các địa phương khác. Vụ Formosa Hà Tĩnh xảy ra tháng 3/2016 là điển hình cho hệ lụy về kinh tế, xã hội, môi trường rất lớn trong thực hiện chính sách ưu đãi đầu tư của một tỉnh (Hà Tĩnh) đối với 3 tỉnh khác liền kề thuộc vùng Bắc Trung Bộ. Các ưu đãi cho khai thác và chế biến bô xít ở hai tỉnh Tây Nguyên (Đắk Nông và Lâm Đồng) và khi có sản phẩm đầu tiên thì đề nghị tiếp ưu đãi thuế tài nguyên và phí bảo vệ môi trường cũng đang được cảnh báo tạo các tín hiệu sai lệch không chỉ cho bản thân việc quản lý khai thác và chế biến bô xít này mà còn cả cho quản lý tài nguyên, môi trường ở vùng Tây Nguyên và các vùng lân cận (Nam Trung Bộ, Đông Nam Bộ).

2. Những gợi ý chính sách phát triển vùng thời gian tới

Bối cảnh phát triển mới của đất nước, đặc biệt là chuyển đổi mô hình tăng trưởng sang chủ trọng

chiều sâu và bền vững, hội nhập kinh tế quốc tế, ứng phó biến đổi khí hậu đang tạo ra tất yếu đổi mới chính sách phát triển nói chung, trong đó có chính sách phát triển vùng. Một vài gợi ý chính sách phát triển vùng xin nêu dưới đây để cùng trao đổi:

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

Trong thực tế hiện nay tồn tại khá nhiều vùng được quy hoạch và gắn với đó là một loạt chính sách vùng được ban hành. Như đã biết, bên cạnh vùng kinh tế (hiện là 6 vùng) còn có vùng kinh tế trọng điểm (hiện là 4 vùng) và nhiều vùng khác (vùng Thủ đô, vùng thành phố Hồ Chí Minh,...) tạo nên tình trạng vùng chồng lấn vùng như đã nói ở trên. Thêm vào đó lại không có cơ quan quản lý vùng đủ thẩm quyền và nguồn lực để điều phối, phối hợp các chính sách phát triển vùng.

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

⁵ Ví dụ như thuế đối với dầu thô của nhà máy lọc dầu Dung Quất ở tỉnh Quảng Ngãi hay phí bảo vệ môi trường, thuế tài nguyên đối với các dự án bô xít ở Tây Nguyên.

về phát triển vùng, nhất là liên kết phát triển vùng, đều chỉ ra thiếu hụt “chất kết dính” này⁶. Để thực hiện vai trò kiến tạo, tạo môi trường cho các nỗ lực phát triển vùng của Nhà nước thì lợi ích, nhất là lợi ích kinh tế, cần được xác định và thể hiện rõ trong các chính sách phát triển vùng.

- Định hướng rõ các chính sách cơ bản chung trong quy hoạch vùng.

Có thuận lợi lớn là dự thảo Luật Quy hoạch đã được soạn thảo theo chủ trương và chỉ đạo của Ban Chấp hành TƯ Đảng⁷, hiện Chính phủ đã trình Quốc Hội, dự kiến sẽ được Quốc Hội thảo luận và ban hành năm 2017. Theo đó quy hoạch vùng được xác định nằm trong hệ thống quy hoạch quốc gia và trong đó có yêu cầu xác định chính sách thực hiện quy hoạch vùng (khoản 8, Điều 22)⁸. Các chính sách sẽ được xác định cụ thể phù hợp với đặc điểm vùng trong quy hoạch của từng vùng, nhưng tựu trung lại có ba chính sách cơ bản chung cần định hướng rõ trong quy hoạch vùng là:

+ Chính sách liên kết vùng (nội vùng và ngoài vùng);

+ Chính sách về nâng cao năng lực cạnh tranh của vùng;

+ Chính sách về các sản phẩm, dịch vụ chủ lực của vùng;

- Phối hợp các chính sách đặc thù đối với các vùng.

Như đã đề cập ở trên, hiện có những chính sách đặc thù đối với các vùng và đang được đề nghị ban hành tiếp tục các chính sách đặc thù khác tạo nên những hệ lụy không chỉ cho các địa phương trong vùng mà còn cả ngoài vùng. Cần có nguyên tắc chung về ban hành các chính sách đặc

thù nói chung và đối với vùng nói riêng để tránh cả yếu tố chủ quan và cả tác động ảnh hưởng của lợi ích nhóm trong ban hành chính sách. Chính sách đặc thù đối với vùng chỉ nên ban hành theo hai nhóm: (i) Khu vực đặc thù chung, thí dụ như vùng sâu, xa, đông dân tộc thiểu số, tỷ lệ nghèo cao,...; và (ii) Hỗ trợ nâng cao năng lực cạnh tranh vùng. Cơ sở cho ban hành chính sách hỗ trợ nâng cao năng lực cạnh tranh vùng là chỉ số cạnh tranh cấp vùng. Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) hiện được công bố định kỳ hàng năm có thể là cơ sở cho công bố chỉ số cạnh tranh cấp vùng (RCI).

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

Hiện tại, do quy định của Hiến pháp là không có cấp quản lý nhà nước về vùng nên cho đến nay quản lý vùng vẫn còn chưa có một cơ quan quản lý vùng có đủ thẩm quyền và nguồn lực để điều phối, phối hợp các chính sách phát triển vùng. Nhu cầu về một cơ quan quản lý vùng là cấp bách như là cần người “nhạc trưởng” để điều phối và phối hợp thực hiện chính sách phát triển vùng. Đã có những phương án đề nghị về thành lập cơ quan quản lý vùng⁹ và hy vọng phương án về cơ quan quản lý vùng được xem xét trong dự thảo Luật Quy hoạch sẽ được Quốc Hội phê chuẩn tới đây.

Kết luận

Phát triển vùng nói chung và chính sách phát triển vùng nói riêng ở nước ta hiện vẫn đang là một lĩnh vực còn nhiều khoảng trống, nhất là trong bối cảnh phát triển mới với sự thay đổi lớn cả về mô hình phát triển cũng như về chính sách phát triển. Những vấn đề cùng các gợi mở về chính sách phát triển vùng nêu trong bài viết chắc chắn chưa thể bao quát được đầy đủ các vấn đề đặt ra liên quan tới chính sách phát triển vùng nhưng hy vọng sẽ là những gợi ý hữu ích cho các nghiên cứu khác.

⁶ Cụ thể có thể tham khảo thêm: Nguyễn Danh Sơn, Quy hoạch phát triển vùng trong bối cảnh mới ở nước ta, *Tạp chí Phát triển bền vững vùng*, Quyển 5, Số 3 (9-2015).

⁷ Tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành TƯ Đảng khóa XI số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012.

⁸ Luật Quy hoạch, Dự thảo trình Chính Phủ, tháng 8/2016.

⁹ Cụ thể có thể tham khảo: Nguyễn Danh Sơn (2015). Quy hoạch phát triển vùng trong bối cảnh mới ở nước ta. *Tạp chí Phát triển bền vững vùng*, Quyển 5, Số 3 (9-2015).

Tài liệu tham khảo

1. Luật Quy hoạch, Dự thảo trình Chính Phủ, tháng 5/2016.
2. Luật Quy hoạch, Dự thảo trình Chính Phủ, tháng 8/2016.
3. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 4 BCH TƯ Đảng khóa XI số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012.
4. Nguyễn Danh Sơn (2015). Quy hoạch phát triển vùng trong bối cảnh mới ở nước ta. *Tạp chí Phát triển bền vững vùng*, Quyển 5, Số 3 (9-2015).
5. Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Hồng đến năm 2020 tại Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 795/QĐ-TTg ngày 23/05/2013.
6. Tài liệu Hội thảo về Luật Quy hoạch, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức, thành phố Thái Nguyên, ngày 27/2/2014.
7. Trần Trọng Hanh (2013). Đánh giá lại mối quan hệ giữa các loại quy hoạch mang tính chất vùng. *Tạp chí Kinh tế và dự báo*, bản điện tử, tra cứu ngày 20/3/2013 tại: <http://kinhtevadubao.vn/chi-tiet/213-1372-danh-gia-lai-moi-quan-he-giua-cac-loai-quy-hoach-mang-tinh-chat-vung.html>.
8. Võ Khánh Vinh (2016). Bài giảng môn học *Tổng quan về chính sách công* trong Chương trình đào tạo cao học ngành Chính sách công, Học viện Khoa học xã hội, 2016.