

Cơ cấu lại vùng kinh tế theo hướng phát triển bền vững: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam

Trương Thị Mỹ Nhân

Viện Kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Tóm tắt: Cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng nhằm mục tiêu phát triển nhanh và bền vững đã đi được một chặng đường khá dài với nhiều kết quả khả quan trên cả ba trụ cột kinh tế, xã hội và môi trường. Song, quá trình đó còn để lại hạn chế, đặc biệt là vấn đề phát triển kinh tế vùng gắn với lợi thế so sánh của từng vùng chưa thực sự được chú trọng. Những tranh luận xung quanh vấn đề cơ cấu lại vùng kinh tế vẫn còn là vấn đề bỏ ngỏ, cần có các nghiên cứu mang tính hệ thống từ lý luận đến thực tiễn.

Từ khóa: Cơ cấu lại nền kinh tế; Vùng kinh tế; Liên kết vùng kinh tế; Cơ cấu lại vùng kinh tế.

1. Mở đầu

Vùng kinh tế có một vai trò hết sức quan trọng trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia, tạo thành các cực tăng trưởng lan tỏa đến các vùng khác trong cả nước thông qua liên kết cùng phát triển. Vì thế, phát triển vùng kinh tế đã được Đảng và Nhà nước ta chú trọng thông qua hệ thống các chủ trương, chính sách. Điều đó đã giúp các vùng kinh tế phát triển mạnh hơn, khai thác được các tiềm năng, lợi thế của mình, lựa chọn được cơ cấu ngành Tuy nhiên, đến nay, cơ cấu lại các vùng kinh tế chưa được quan tâm đúng mức, không gian phát triển còn chia cắt theo địa giới hành chính, thiếu thể chế tạo liên kết giữa các địa phương trong vùng và giữa các vùng; phát triển nhân lực cả về quy mô và chất lượng chưa đồng bộ với quá trình cơ cấu lại nền kinh tế. Trong khi đó, yêu cầu phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế đặt ra yêu cầu cần tiếp tục đẩy mạnh quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó có cơ cấu lại vùng kinh tế.

2. Nội dung cơ cấu lại các vùng kinh tế theo hướng bền vững

Cơ cấu lại vùng kinh tế theo hướng phát triển bền vững bao gồm nhiều nội dung, giữa các nội dung có mối quan hệ tương tác qua lại và không thể tách rời. Việc thực hiện các nội dung hiệu quả hay không đòi hỏi nhiều điều kiện, trong đó thể chế phát triển vùng và phân cấp trong quản lý vùng kinh tế có vai trò quan trọng, mang tính quyết định. Với cách tiếp cận truyền thống về chuyển dịch cơ cấu kinh tế trước đây thường là tiếp cận vĩ mô với các đại lượng tổng thể.

- Cấu trúc lại thể chế, chính sách phát triển vùng

Thể chế kinh tế vùng là các quy định, luật lệ liên quan đến việc phát triển kinh tế của một vùng, hoặc

nhiều vùng. Thể chế kinh tế vùng bao gồm: (i) Những quy định pháp lý liên quan đến kinh tế vùng. Nó là toàn bộ các quy định pháp lý, cơ chế, chính sách liên quan đến liên kết, phát triển kinh tế nội vùng và liên vùng; (ii) Là bộ máy tổ chức chịu trách nhiệm thực hiện các cơ chế, chính sách liên kết và phát triển vùng; (iii) Các cơ chế đảm bảo việc thực thi khung pháp lý: đó là nguồn lực thực thi, chế tài thưởng, phạt...

Thể chế kinh tế vùng có vai trò hết sức quan trọng, tạo điều kiện để vùng phát huy mọi lợi thế cạnh tranh, lợi thế so sánh nhằm phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững. Đồng thời, tạo điều kiện để hạn chế việc gia tăng khoảng cách phát triển giữa các vùng. Tạo điều kiện khuyến khích, tăng cường liên kết nội vùng và liên vùng.

- Quy hoạch lại các vùng kinh tế

Quy hoạch là khâu đầu tiên trong quá trình phát triển kinh tế. Đó là quá trình cụ thể hóa, kế hoạch hóa các chiến lược phát triển của một/các vùng kinh tế. Quy hoạch phát triển là căn cứ để thu hút, phân bổ và quản lý các nguồn lực cho các ngành kinh tế. Vì thế, để tiến hành cơ cấu lại các vùng kinh tế, cần chú trọng công tác quy hoạch các vùng. Quy hoạch lại các vùng kinh tế cần đánh giá các tiềm năng, lợi thế của vùng về điều kiện tự nhiên, đất đai... Trên cơ sở đó, đánh giá thực trạng quy hoạch các ngành kinh tế dựa trên lợi thế so sánh của vùng. Việc quy hoạch lại các ngành kinh tế cần đặt trong mối liên kết với các vùng, tạo thành năng lực cạnh tranh của vùng, tránh chồng chéo.

- Phân bổ lại các nguồn lực và cấu trúc các ngành kinh tế gắn với lợi thế của vùng, theo hướng phát huy tiềm năng và lợi thế so sánh của từng vùng với tầm nhìn dài hạn

Việc sắp xếp, phân chia lại các vùng trước hết dựa vào lợi thế so sánh để có thể làm cho tổng chi phí sản xuất và phân phối sản phẩm đến thị trường một cách thấp nhất. Các yếu tố khác như tài nguyên, kết cấu hạ tầng kỹ thuật, chất lượng nguồn nhân lực sẽ tạo điều kiện cho phát triển những ngành kinh tế có chi phí so sánh thấp. Việc phân bổ lại các nguồn lực dựa theo lợi thế của từng vùng góp phần tăng hiệu quả đầu tư, tạo lợi thế quy mô và tính khác biệt của hàng hóa do các ngành kinh tế trong vùng tạo ra, đồng thời tạo ra các liên kết chặt chẽ theo chuỗi giá trị ngành hàng có sức cạnh tranh cao, tránh được những chi phí phát sinh do cạnh tranh không cần thiết.

Liên kết vùng, tăng cường phối hợp, bổ sung, và kết nối các địa phương trong vùng và giữa các vùng theo chuỗi giá trị sản phẩm, chuỗi giá trị các ngành

Cơ cấu lại các vùng kinh tế theo hướng phát triển bền vững cần chú trọng liên kết vùng bởi mỗi vùng có một lợi thế so sánh khác nhau, có thể phát triển những loại sản phẩm/ngành nghề có chi phí khác nhau. Vì thế, chú trọng liên kết vùng sẽ khai thác tốt nhất lợi thế của từng vùng, tạo thành một chuỗi giá trị. Phát triển các vùng kinh tế trọng điểm, tạo động lực lôi kéo và lan tỏa phát triển

Cơ cấu lại các vùng kinh tế theo hướng phát triển bền vững phải gắn với việc hình thành và phát triển các vùng kinh tế trọng điểm, để từ đó mà tập trung các nguồn lực hình thành các cực tăng trưởng, lan tỏa, lôi kéo các vùng khác.

3. Thực trạng phát triển vùng kinh tế và yêu cầu đặt ra đối với vấn đề cơ cấu lại các vùng kinh tế theo hướng phát triển bền vững ở Việt Nam

Với việc phát triển chú trọng tăng trưởng kinh tế trong một thời gian dài, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận. Sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong những năm vừa qua có được sự tăng trưởng cao và ổn định là do đường lối đúng đắn của Đảng và Nhà nước. Song sự tăng trưởng đó một phần là do sự tác động qua lại không chỉ giữa các vùng kinh tế trọng điểm mà còn do những tác nhân quan trọng khác như: hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông trong các vùng kinh tế trọng điểm và các tỉnh/ thành phố trong cả nước tác động cùng phát triển...

Quá trình triển khai tái cơ cấu nền kinh tế trong mấy năm qua cũng đã đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận khi hiệu quả đầu tư công dần được nâng cao; năng suất lao động của các ngành kinh tế tăng, hiệu quả hoạt động của các tập đoàn, hệ thống NHTM cũng có nhiều chuyển biến, cơ cấu kinh tế chuyển dịch hợp lý hơn trong đó có cả cơ cấu vùng kinh tế. Trong quá trình hình thành và phát triển, các vùng kinh tế trọng điểm 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, và không chỉ tạo ra động lực thúc đẩy sự chuyển dịch nhanh cơ cấu nền kinh tế quốc dân theo chiều hướng tích cực 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 lân cận trong vùng. Các vùng đã từng bước phát huy được tiềm năng, lợi thế. Tốc độ tăng trưởng kinh tế của các vùng đạt khá cao trên 10%/năm, thu nhập bình quân đầu người đạt trên 12 triệu đồng/người/năm. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch tích cực theo xu thế giảm dần tỷ trọng nông nghiệp, tăng dần tỷ trọng công nghiệp, dịch vụ. Thu ngân sách hàng năm trên 16%/năm. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội tăng đều qua các năm. Tỷ trọng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN) giảm dần, tăng dần vốn xã hội hoá đầu tư nhất là vốn đầu tư nước ngoài, thu hút đầu tư tăng cả về số dự án đầu tư và vốn đầu tư.

Tuy nhiên, đến nay, cơ cấu lại nền kinh tế triển khai chậm, thiếu đồng bộ, chưa thật sự gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng; chưa gắn kết chặt chẽ giữa tổng thể với các trọng tâm. Cơ cấu lại đầu tư chưa gắn với cơ cấu lại tài chính ngân sách nhà nước, bảo đảm an toàn nợ công. Cơ cấu lại các tổ chức tín dụng, xử lý nợ xấu gặp nhiều khó khăn; nợ xấu tiềm ẩn trong nền kinh tế còn cao, an toàn hệ thống còn nhiều bất cập; thiếu cơ chế xử lý dứt điểm, triệt để các tổ chức tín dụng yếu kém và nợ xấu. Cơ cấu lại nông nghiệp chưa thực sự gắn với xây dựng nông thôn mới; sản xuất nông nghiệp vẫn chủ yếu theo mô hình kinh tế hộ nhỏ lẻ, manh mún, phân tán; liên kết giữa sản xuất, chế biến, tiêu thụ còn nhiều bất cập; sự tham gia và đầu tư của doanh nghiệp vào nông nghiệp, nông thôn còn hạn chế. Cơ cấu lại các ngành công nghiệp, xây dựng và dịch vụ chưa thực chất, hiệu quả thấp.

Đặc biệt, quá trình tái cơ cấu vùng kinh tế chưa thực sự được chú trọng, vẫn còn nhiều hạn chế. Cụ thể:

- Cơ chế, chính sách điều phối phát triển vùng chưa đủ mạnh; thể chế phát triển vùng còn yếu và thiếu.

Hiện nay, Việt Nam có 7 vùng kinh tế và 06 vùng kinh tế trọng điểm song, các vùng kinh tế vẫn chưa có đầy đủ các cơ sở pháp lý để điều tiết các hoạt động của mình. Các Ban Chỉ đạo không có mối liên kết chặt chẽ với các địa phương trong vùng, ngoài việc truyền bá những chủ trương, đường lối và chỉ đạo của Đảng và thực hiện kiểm tra, giám sát thực hiện các chủ trương đó. Các Ban Chỉ đạo không có ràng buộc tài chính với các địa phương trong cả vùng nên không có định hướng phát triển cho các địa phương. Việc tồn tại các vùng kinh tế, Ban Chỉ đạo, thuần túy chỉ là hành chính, thiếu tính thực tiễn.

- Sự phát triển giữa các địa phương trong vùng và giữa các vùng còn thiếu tính liên kết, bị giới hạn bởi địa giới hành chính; chưa phát huy được các lợi thế

cạnh tranh của từng địa phương và của toàn vùng.

Với 63 tỉnh/thành phố thuộc 7 vùng kinh tế, song mỗi tỉnh/thành phố có bộ máy quản lý riêng, ngân sách riêng và hoạt động trong phạm vi được Trung ương phân cấp. Khác hẳn với một quốc gia có độ mở nền kinh tế khá cao (chỉ sau Singapore trong khu vực Đông Nam Á) thì mỗi địa phương là một chính thể đóng hoàn toàn, cát cứ, trở thành một quốc gia thu nhỏ, không có mối liên kết với các địa phương trong vùng và ngoài vùng. Vì thế, việc phát triển kinh tế chưa tận dụng được những lợi thế cạnh tranh của địa phương, cũng như chưa khai thác được các lợi thế của địa phương khác trong chuỗi giá trị. Thực tế hiện nay, các địa phương trong hầu hết các vùng kinh tế trong cả nước đều phát triển với một cơ cấu kinh tế tương tự nhau. Điều này làm hạn chế khả năng liên kết, lãng phí nguồn lực vốn đã khan hiếm, triệt tiêu các lợi thế của từng địa phương.

Liên kết giữa nội vùng và ngoại vùng còn hạn chế; sự hợp tác và liên kết vùng còn lỏng lẻo từ quy hoạch phát triển, thu hút đầu tư, phân bổ nguồn lực đến cơ chế phối hợp điều hành. Việc liên kết, hợp tác nội vùng và liên vùng về cơ bản vẫn chưa có bước tiến mạnh về chất và những thay đổi mang tính đột phá. Chênh lệch về trình độ phát triển và mức sống dân cư giữa các vùng còn khá lớn. Sự mất cân đối thể hiện ở chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế; về điều kiện kết cấu hạ tầng và tiếp cận, hưởng thụ các dịch vụ văn hóa, giáo dục, y tế... giữa các vùng vẫn còn lớn. Kết cấu hạ tầng vùng và liên vùng đã được cải thiện, song còn chưa đồng bộ, vừa thiếu lại vừa thừa.

- Một số vùng kinh tế trọng điểm chưa được quan tâm đầu tư đúng mức, chưa phát huy được vai trò đầu tàu, trở thành trung tâm kết nối cho phát triển kinh tế vùng.

Quá trình cơ cấu lại vùng kinh tế còn nhiều hạn chế, thiếu tính bền vững do nhiều nguyên nhân trong đó (i) Thiếu khung khổ, thể chế quản trị vùng bởi hiện nay vùng kinh tế không phải là một đơn vị hành chính — lãnh thổ, đồng nghĩa là không có chủ thể quản lý... Đây là mâu thuẫn nội tại tại cơ bản dẫn đến hiệu lực thực thi, hiệu quả, tính khả thi... các vùng kinh tế - xã hội chưa cao, chưa đạt được kỳ vọng mà các nhà hoạch định chính sách đặt ra; (ii) Nhận thức về cơ cấu lại vùng kinh tế theo hướng phát triển bền vững còn hạn chế, thiếu đánh giá về tiềm năng, điều kiện để phát triển bền vững; thiếu quy hoạch phát triển với tính liên kết chặt chẽ giữa các địa phương; (iii) Thiếu chính sách và sự phối hợp giữa các địa phương trong thu hút nguồn lực. Thực tế hiện nay, giữa các tỉnh hầu như không có liên kết thu hút đầu tư, “mạnh ai nấy chạy”, thậm chí giữa các tỉnh còn diễn ra tình trạng cạnh tranh, chạy đua thu hút đầu tư không lành mạnh. Tình trạng này khiến lợi ích tổng thể giảm sút ở cấp độ

quốc gia cũng như từng vùng và ngay ở trong các tỉnh.

Để khắc phục những hạn chế trên, thúc đẩy quá trình cơ cấu lại các vùng kinh tế một cách bền vững hơn, phát huy lợi thế so sánh của các địa phương, khắc phục không gian kinh tế bị chia cắt địa giới hành chính, bao gồm:

- Hoàn thiện khung pháp lý làm nền tảng cho việc liên kết phát triển các vùng, liên kết các chủ thể kinh tế vi mô.

- Rà soát quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của các địa phương và định hướng phát triển vùng.

- Xây dựng ban hành cơ chế, chính sách khuyến khích mang tính đặc thù cho từng vùng kinh tế. Cần có những nghiên cứu kỹ lưỡng về đặc điểm của từng vùng để từ đó có những chính sách riêng, đặc thù cho từng vùng, đặc biệt là những chính sách phát huy lợi thế so sánh, năng động của vùng.

- Tăng cường đầu tư từ NSNN cho phát triển vùng kinh tế theo hướng không cào bằng, phải có trọng tâm, trọng điểm.

- Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, tổng kết thực tiễn quá trình thực thi chính sách phát triển vùng kinh tế, theo dõi, giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Đảng, chính sách của Nhà nước để kịp thời chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương phù hợp với những biến đổi, thực tế về kinh tế, chính trị, xã hội của vùng./.

Tài liệu tham khảo

Lê Xuân Bá, Tổng quan về tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng ở Việt Nam - Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương.

Hoàng Ngọc Phong (2016), Thể chế kinh tế vùng ở Việt Nam - Hiện trạng và giải pháp (Sách chuyên khảo), Nxb Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.

Nghị quyết số 05/NQ/TW, Hội nghị Trung ương 4, Ban Chấp hành TW Đảng khóa XI về một số chủ trương, chính sách lớn của Đảng nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020.

Nghị quyết 27/NQ-CP về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 05/NQ/TW của Hội nghị lần thứ 4, Ban Chấp hành TW Đảng khóa XI về một số chủ trương, chính sách lớn của Đảng nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động và sức cạnh tranh của nền kinh tế.