

Chính sách phát triển vùng: bất cập và một số giải pháp

TRẦN THỊ THU HƯƠNG

Phát triển các vùng, lãnh thổ là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam ngay từ giai đoạn đầu của thời kỳ Đổi mới. Từ năm 2000 đến nay, nhìn chung, vấn đề phát triển vùng đã ngày càng được quan tâm. Tuy nhiên, thực tế cho thấy vấn đề phát triển vùng vẫn còn khá nhiều bất cập, hạn chế. Bài viết này đánh giá những mặt được và chưa được liên quan tới chính sách phát triển kinh tế-xã hội vùng trong thời gian qua, từ đó xuất một số giải pháp trong thời gian tới.

1. Những mặt tích cực của chính sách phát triển vùng

Để đạt được mục tiêu phát triển nhanh và bền vững, thời gian qua nhiều chính sách phát triển kinh tế-xã hội đã được ban hành hoặc áp dụng chung cho cả nước, cho một vài vùng hoặc một vài khu vực địa lý nhất định. Đặc biệt, năm 2008, trong cùng một ngày Thủ tướng Chính phủ đã ban hành liên tiếp 4 quyết định về một số cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế-xã hội đến năm 2010 đối với các tỉnh thuộc 4 vùng kinh tế-xã hội, đó là: Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung; Tây Nguyên; đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL); trung du và miền núi Bắc Bộ¹. Sau đó, ngày 11-9-2009, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 113/2009/QĐ-TTg về sửa đổi, bổ sung một số điều của 4 quyết định nêu trên. Nhìn chung, các quyết định này đã đưa ra một cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển đối với các tỉnh thuộc 4 vùng, gồm: hỗ trợ xây dựng hạ tầng khu công nghiệp; hỗ trợ xây dựng hạ tầng cụm công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp; hỗ trợ vốn đối ứng dự án ODA do địa phương quản lý; chính sách tín dụng cho người nghèo, dân tộc thiểu số; hỗ trợ y tế, giáo dục-đào tạo; và hỗ trợ giống cây, phân bón.

Cùng với Chương trình mục tiêu quốc gia, Chính phủ còn ban hành và đang thực

hiện 2 chương trình lớn khác, đó là: Chương trình 135 và Chương trình 30a. Cả hai chương trình đều hướng tới mục tiêu “giảm khoảng cách giữa các vùng trong cả nước” thông qua hàng loạt các dự án phát triển sản xuất, cơ sở hạ tầng, phát triển các dịch vụ công cộng (điện, nước sạch, trường học, trạm y tế...) và nâng cao đời sống văn hóa người dân ở các vùng này. Số xã/tỉnh được hưởng lợi từ Chương trình 135 cũng đã có sự thay đổi và có xu hướng tăng lên từ 1.715 xã (thuộc 30 tỉnh/thành) lên 2.333 xã (thuộc 49 tỉnh/thành). Với Chương trình 30a, số huyện được hưởng lợi là 61 huyện nghèo (thuộc 20 tỉnh/thành). Kinh phí hàng năm thực hiện 2 Chương trình này cũng rất lớn và chủ yếu được huy động từ nguồn ngân sách nhà nước.

Như vậy, mặc dù trong những năm qua nền kinh tế gặp nhiều khó khăn nhưng nhìn chung chỉ ngân sách nhà nước cho đầu tư phát triển chung của cả nước không ngừng tăng. Thông thường, các địa phương/vùng nghèo nhận được các khoản bổ sung (bổ sung

Trần Thị Thu Hương, ThS., Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương.

1. Đó là các quyết định theo thứ tự: Quyết định 24/2008/QĐ-TTg; Quyết định 25/2008/QĐ-TTg; Quyết định 26/2008/QĐ-TTg và Quyết định 27/2008/QĐ-TTg ngày 5-2-2008.

cân đối và bổ sung có mục tiêu) nhiều hơn cả về số lượng tuyệt đối và tương đối so với các địa phương/vùng giàu hơn.

- *Nhóm chính sách về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư* (bao gồm: thuế, tín dụng, đất đai, chuyển giao công nghệ,...): các chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư hiện hành đặt trọng tâm ưu tiên đầu tư vào những lĩnh vực và địa bàn mà Nhà nước mong muốn thu hút các nhà đầu tư, các dự án đầu tư. Danh mục địa bàn ưu đãi đầu tư (theo Nghị định 108/2006/NĐ-CP) bao gồm rất nhiều huyện, xã thuộc 54 tỉnh/thành phố. Như vậy, tất cả 6 vùng kinh tế-xã hội đều có địa bàn được hưởng các chính sách ưu đãi về thuế, đất đai, hỗ trợ công nghệ, đào tạo,... Trong số 6 vùng kinh tế-xã hội, vùng trung du và miền núi phía Bắc, vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung, vùng Tây Nguyên và vùng đồng bằng sông Cửu Long là các vùng có tất cả các tỉnh đều có huyện/xã thuộc danh mục địa bàn ưu đãi và đặc biệt ưu đãi đầu tư (trừ thành phố Cần Thơ). Một số tỉnh/thành không thuộc danh mục địa bàn ưu đãi đầu tư là những tỉnh/thành có trình độ phát triển kinh tế-xã hội tương đối cao, với hướng ưu tiên tập trung, thu hút đầu tư vào những ngành sử dụng công nghệ cao. Những địa phương này thông thường cũng được hưởng chính sách ưu đãi đầu tư đối với ngành/lĩnh vực khuyến khích đầu tư như: khu công nghệ cao Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh. Nhìn chung, các chính sách ưu đãi đầu tư hiện được thiết kế theo hướng ưu tiên đầu tư theo địa bàn, ngành nghề, lĩnh vực và quy mô doanh nghiệp.

- *Nhóm chính sách liên quan tới các vấn đề xã hội* (chủ yếu được thực hiện thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia, Chương trình 135, các dự án như trồng mới 5 triệu ha rừng,...): nguồn kinh phí huy động để thực hiện các Chương trình lớn này ngày càng tăng qua từng giai đoạn triển khai. Chính phủ ngày càng quan tâm và lựa chọn kỹ các vấn đề bức xúc, cấp bách nhất của từng ngành, lĩnh vực, địa phương để giải quyết

theo cơ chế của các chương trình mục tiêu quốc gia. Một số chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm, về giảm nghèo bền vững, về nước sạch và vệ sinh môi trường, về văn hóa, về giáo dục và đào tạo, về chương trình xây dựng nông thôn mới..., đã góp phần mang lại hiệu quả kinh tế, xã hội và giải quyết các vấn đề an sinh xã hội. Chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2011-2013 không chỉ chú trọng vào vấn đề phát triển kết cấu hạ tầng, mà tập trung hơn vào đầu tư phát triển sản xuất, tổ chức lại sản xuất để nâng cao thu nhập cho người dân.

Gần đây, Thủ tướng Chính phủ đã có ý kiến chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương phối hợp xây dựng chính sách riêng áp dụng cho từng vùng. Chẳng hạn, năm 2014 sẽ xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù hỗ trợ phát triển kinh tế-xã hội vùng Tây Nguyên, hay ban hành một số cơ chế, chính sách phát triển kinh tế-xã hội vùng DBSCL giai đoạn 2015-2020. Một số bộ, ngành, dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, cũng đang trong quá trình rà soát, đánh giá và điều chỉnh cơ cấu ngành, nghề phù hợp với đặc điểm của từng vùng. Chẳng hạn, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn hiện đang trong quá trình rà soát, điều chỉnh cơ cấu sản xuất cây trồng, vật nuôi phù hợp với lợi thế từng vùng.

2. Những bất cập của chính sách phát triển kinh tế-xã hội vùng

Hiện nay, hệ thống chính sách phát triển kinh tế-xã hội vùng còn nhiều điểm bất hợp lý, đó là:

Thứ nhất, thời gian triển khai cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế-xã hội đối với các tỉnh thuộc 4 vùng kinh tế-xã hội còn quá ngắn và chưa có sự khác biệt lớn.

Mặc dù, hiệu lực thực thi các chính sách nêu tại 4 Quyết định số 24, 25, 26 và 27 ngay sau khi ban hành 15 ngày; tuy vậy, các cơ chế, chính sách này chỉ được áp dụng đến hết năm 2010. Điều này có nghĩa là các cơ chế, chính sách ưu đãi chỉ được áp dụng trong vòng gần 3 năm. Một số cơ chế, chính sách ưu đãi đã có thể được triển khai ngay sau khi

các quyết định này có hiệu lực thi hành, nhưng còn một số chính sách quan trọng như: cơ chế huy động nguồn lực (từ quỹ đất, từ xúc tiến đầu tư,...), hỗ trợ xây dựng kết cấu hạ tầng, hỗ trợ giống cây, hỗ trợ sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, hỗ trợ doanh nghiệp tuyển dụng lao động và tự đào tạo lao động,... rất khó có thể áp dụng ngay - vì đòi hỏi phải có các văn bản hướng dẫn của các bộ, ngành, địa phương. Với thời gian triển khai chính sách ngắn, cộng với việc thiết kế chính sách còn chung chung đã làm cho một số ưu đãi chỉ tồn tại trên giấy. Ngoài ra, mặc dù trong 4 quyết định trên có nêu các mục tiêu và nhiệm vụ khác nhau cho từng vùng; tuy vậy khi đề cập tới cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế-xã hội thì dường như không có sự khác biệt lớn giữa các vùng. Các chính sách này chưa thực sự hướng vào việc thúc đẩy phát triển lợi thế của từng vùng, đặc biệt là các chính sách liên quan tới phát triển ngành, lĩnh vực then chốt của từng vùng.

Thứ hai, chưa có chính sách chuyên biệt cho từng vùng.

Từ năm 2011 đến nay, sau khi các Quyết định số 24, 25, 26, 27 hết hiệu lực thi hành, vẫn chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào được ban hành thay thế cho các quyết định trên. Hiện nay, các nhà hoạch định chính sách mới đang bàn thảo các cơ chế, chính sách đặc thù cho vùng Tây Nguyên. Các chính sách dường như chủ yếu thiết kế theo cách tiếp cận địa bàn, địa danh (với danh mục tên địa bàn được hưởng chính sách). Các chính sách được thiết kế theo vùng thì được phân chia thành: vùng đô thị, vùng đồng bằng, vùng miền núi, vùng đồng bào dân tộc, vùng đặc biệt khó khăn, vùng sâu xa, vùng cao, hải đảo, vùng biên giới, vùng bãi ngang,...

Thứ ba, thiếu vắng nhóm chính sách tạo động lực tập trung kinh tế cho bốn vùng kinh tế trọng điểm.

Mặc dù, đã có một số ưu tiên nhất định về đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà

nước cho các vùng kinh tế trọng điểm, tuy vậy, mức độ ưu tiên đầu tư chưa đủ mạnh để biến các vùng này thực sự trở thành vùng đầu tàu, động lực lõi kéo đến các vùng khác. Bên cạnh đó, hoạt động tại các vùng kinh tế trọng điểm như: sản xuất, kinh doanh, đầu tư, lao động,... vẫn chủ yếu chịu sự chi phối của các chính sách áp dụng chung cho cả nước. Mục tiêu tạo động lực tăng trưởng, hiệu quả kinh tế và tác động lan tỏa được đặt ra ngay trong thiết kế ban đầu của vùng kinh tế trọng điểm nhưng các chính sách dành riêng cho vùng kinh tế trọng điểm vừa thiếu, lại không đủ mạnh để phát huy lợi thế của từng vùng, đặc biệt thiếu chính sách khác biệt trong đầu tư giữa các vùng kinh tế trọng điểm.

Thứ tư, một số chính sách ưu đãi tỏ ra không còn phù hợp với tình hình thực tế.

Một số chính sách ưu đãi (như: chính sách thuế, đất đai, triển ở ạt các khu công nghiệp, cụm công nghiệp,...) đã phát huy hiệu quả rất tích cực trong thời gian đầu áp dụng, giúp cho việc tạo sức hút đầu tư đối với các nhà đầu tư, doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong thời gian gần đây, việc sử dụng các nhóm chính sách ưu đãi này đối với một số vùng kinh tế trọng điểm (ví dụ: vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và kinh tế trọng điểm phía Nam) tỏ ra không phù hợp, do các vùng này đã tạo dựng được các điều kiện thuận lợi hơn so với các vùng khác. Với các ưu đãi này đã dẫn đến việc các doanh nghiệp tập trung quá nhiều vào các vùng kinh tế trọng điểm thuận lợi nêu trên và hệ lụy là tình trạng quá tải về hạ tầng kinh tế, xã hội ở một số địa phương.

Thứ năm, một số chính sách còn mang tính trợ cấp, mang tính ngắn hạn, không đảm bảo phát triển bền vững trong dài hạn.

Tính bền vững của một số chương trình, dự án chưa cao (đặc biệt là chương trình mục tiêu quốc gia), luôn trở thành "điệp khúc" trong các bản báo cáo đánh giá tình hình thực hiện các chương trình, dự án cuối mỗi giai đoạn triển khai. Thành quả đạt được từ

các chương trình, dự án thường có nguy cơ không duy trì được sau khi kết thúc, do gặp vấn đề khó khăn trong duy trì mạng lưới hoạt động khi không còn kinh phí hỗ trợ. Một số chính sách nhằm hỗ trợ cho vùng nông thôn, vùng nghèo (như vùng trung du và miền núi phía Bắc, Tây Nguyên,...) nhìn chung còn nhiều hạn chế và chưa phản ánh đầy đủ nhu cầu thực tế, do các chính sách hỗ trợ thường mang tính “trợ” hơn là tạo điều kiện tiếp cận thị trường, tập trung vào việc hỗ trợ kết nối sản xuất giữa người dân nghèo và các doanh nghiệp và giữa doanh nghiệp (đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ) với thị trường.

Thứ sáu, việc triển khai thực thi chính sách trong thực tế còn chậm.

Đặc biệt, đối với các chương trình mục tiêu quốc gia, do việc chậm ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện (ví dụ: hướng dẫn về quản lý và sử dụng kinh phí, khung theo dõi, giám sát và đánh giá thực hiện chương trình,...) nên đã ảnh hưởng đến việc triển khai thực hiện chương trình ở cả cấp trung ương và địa phương. Bên cạnh đó, sự vào cuộc triển khai các chính sách của các cấp chính quyền trong một số trường hợp chưa thật nhất quán và mạnh mẽ. Do vậy, nhiều chính sách có độ chậm trễ tương đối lớn⁷.

3. Một số giải pháp về chính sách phát triển kinh tế-xã hội vùng

Thứ nhất, sớm ban hành cơ chế, chính sách khuyến khích, ưu đãi riêng mang tính đặc thù cho từng vùng.

Từ năm 2011 cho đến nay, vẫn chưa có một văn bản pháp quy nào về cơ chế, chính sách phát triển kinh tế-xã hội cho từng vùng được ban hành. Do đặc điểm mỗi vùng có một thể mạnh riêng và đặc trưng riêng, vì vậy có thể sẽ không khả thi nếu đưa ra các chính sách ưu đãi chung cho các vùng. Vì vậy, rất cần có những nghiên cứu kỹ lưỡng về đặc điểm của từng vùng để từ đó có những chính sách ưu đãi riêng, đặc thù cho từng vùng, đặc biệt là những chính sách liên quan tới ưu đãi thuế và tín dụng. Chẳng hạn, đối với các

vùng kinh tế trọng điểm cần thiết kế chính sách khuyến khích kinh tế của vùng theo hướng thu hút đầu tư vào ngành công nghiệp có hàm lượng công nghệ cao, tạo giá trị gia tăng lớn, công nghiệp sạch, dịch vụ chất lượng cao và đặc biệt khuyến khích tăng cường quan hệ hợp tác, trao đổi thương mại, nghiên cứu và phát triển ứng dụng quốc tế. Đối với các vùng có điều kiện kinh tế-xã hội khó khăn, cần thiết kế chính sách nhằm hướng việc thu hút đầu tư vào các ngành đòi hỏi trình độ công nghệ kém hiện đại hơn và sử dụng nhiều lao động hơn. Cần chú trọng nhiều hơn nữa tới các chính sách đảm bảo phát triển bền vững ở các vùng khó khăn và giảm dần chính sách mang tính hỗ trợ trực tiếp. Tăng cường các chính sách nhằm khuyến khích tiêu thụ sản phẩm, kết nối giữa nhà nông-doanh nghiệp và người tiêu dùng. Đối với các vùng khó khăn, cần được quan tâm đầu tư phát triển mạng lưới cơ sở hạ tầng cơ bản và tiếp cận các dịch vụ công cơ bản như y tế, giáo dục.

Thứ hai, loại bỏ một số chính sách hiện hành không còn thích hợp và đa dạng hóa hơn nữa các chính sách phát triển vùng.

Đối với các vùng kinh tế trọng điểm, đặc biệt là vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và kinh tế trọng điểm phía Nam, do các vùng này đã có sức hút rất lớn đối với các nhà đầu tư nhờ sở hữu hệ thống cơ sở hạ tầng tương đối hoàn chỉnh, có thị trường và nguồn nhân lực tốt,... vì vậy không nên tiếp tục áp dụng các chính sách ưu đãi đối với tất cả các doanh nghiệp mà cần có chính sách thu hút đầu tư có lựa chọn. Các chính sách ưu đãi như: tín dụng, đất đai,... cần hướng tập trung vào lĩnh vực bảo vệ môi trường, cấp nước, xử lý

7. Đề tài nghiên cứu của TS. Nguyễn Văn Huân và cộng sự “Những vấn đề kinh tế cơ bản nhằm phát triển bền vững vùng Tây Bắc-Việt Nam đến năm 2015 và tầm nhìn đến năm 2020” có đề cập “Hiệu quả của các chính sách đến đời sống xã hội của vùng Tây Bắc chưa cao còn do độ trễ chính sách... khi ban hành chính sách đến khi triển khai thực hiện các chính sách vào thực tiễn khoảng 9 tháng. Mức độ này đã được cải thiện nhiều so với nhiều năm trước đây” (Nguyễn Văn Huân và cộng sự, 2009, tr 96).

chất thải, giải quyết các vấn đề xã hội, hoặc các dự án sử dụng công nghệ tiên tiến, hiện đại, thân thiện với môi trường. Những ưu đãi về tín dụng, đất đai, thuế,... cho các ngành khác cần dành cho những doanh nghiệp đầu tư vào vùng có điều kiện kinh tế-xã hội khó khăn hơn để giảm tải tình trạng quá tập trung với mức độ dày đặc vào một số vùng kinh tế trọng điểm

Theo kinh nghiệm của các nước OECD, trong giai đoạn đầu thực hiện chính sách phát triển công nghiệp vùng, các chính sách khuyến khích, ưu đãi thường dưới dạng ưu đãi tài chính (chẳng hạn: các khoản tín dụng đặc biệt, bao cấp một số hoạt động sản xuất ở một số vùng cụ thể), đầu tư hạ tầng vào một số vùng mục tiêu. Hiện nay, cơ chế, chính sách khuyến khích phát triển vùng càng trở nên rõ ràng hơn và đa dạng hơn, bao gồm: hình thành quỹ đặc biệt dành cho các vùng tự hậu; quỹ công nghệ vùng; cơ chế thưởng; cơ chế đòi hỏi sự phối hợp giữa trung ương và địa phương trong việc thực hiện các thỏa thuận cụ thể về chương trình phát triển công nghiệp trong vùng, trong việc thực hiện phát triển cực cạnh tranh hoặc công viên công nghệ; thể hỗ trợ tín dụng sáng tạo/dổi mới; thể ưu đãi cho doanh nghiệp địa phương khi doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động có kỹ năng; cung cấp dịch vụ tư vấn kinh doanh, tư vấn quản lý và bán hàng, dịch vụ vườn ươm,... ở một số quốc gia, để giảm tải tình trạng quá tập trung kinh tế ở vùng thủ đô, các nước đã áp dụng chính sách khuyến khích về thuế và trợ cấp, trong đó những người sẵn sàng rời khỏi vùng thủ đô ra vùng ngoại ô sẽ được hưởng các ưu đãi trong việc giảm hoặc miễn một phần các loại thuế của địa phương (như: thuế mua lại công ty, thuế tài sản, thuế thu nhập do chuyển nhượng bất động sản, thuế thu nhập doanh nghiệp và các loại phí liên quan tới phát triển doanh nghiệp) và chính sách trợ cấp cho bất cứ doanh nghiệp nào muốn di chuyển ra khỏi vùng thủ đô một tỷ lệ nhất định trên vốn đầu tư, trợ cấp khi mở rộng kinh doanh⁸ hay trợ cấp khấu hao tài sản một số năm.

Thứ ba, chính sách đầu tư từ ngân sách nhà nước cho phát triển vùng cần thể hiện rõ hướng đầu tư ưu tiên, có trọng tâm vào một số vùng cụ thể theo từng giai đoạn.

Hiện nay, Việt Nam vẫn chưa có quỹ dành riêng cho phát triển vùng và các khoản đầu tư bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương từ năm 2003 đến nay; cho thấy dường như Chính phủ vẫn chú trọng đầu tư nhiều hơn vào các địa phương không thuộc vùng kinh tế trọng điểm. Việc đầu tư vào các vùng kinh tế trọng điểm trở nên hạn chế hơn do nguồn ngân sách hạn chế. Thực tế đã cho thấy, một số nước được đánh giá có chính sách phát triển vùng hiệu quả, phần lớn là do có cơ chế tài chính và các nguồn đầu tư đủ lớn, ổn định và trọng điểm vào một số vùng⁹. Vùng được chú trọng đầu tư thường được lựa chọn là vùng có điều kiện thuận lợi để phát triển kinh tế. Ở Việt Nam, gần 70% sản lượng sản xuất tập trung ở hai cực tăng trưởng là khu vực đồng bằng sông Hồng và khu vực quanh ĐBSCL (bao gồm thành phố HCM)¹⁰. Do vậy, trong giai đoạn từ đây đến 2020, cần tập trung đầu tư một cách đồng bộ vào các vùng “đầu tàu” và “cực tăng trưởng” trước. Kinh nghiệm thực tiễn ở một số nước cũng đã cho thấy, ngay cả khi nhà nước tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng thật tốt, hiện đại ở vùng tự hậu thì cũng không thể thu hút được các nhà đầu tư như mong đợi, mà chỉ tạo điều kiện cho việc di chuyển lao động dễ dàng giữa vùng tự hậu và vùng phát triển. Cách tốt nhất (cả lý thuyết và thực tiễn đã chứng minh) để phát triển các vùng tự hậu, trước tiên phải thực hiện chính sách đầu tư

8. Ví dụ, Pháp đã trợ cấp bằng tiền chiếm 20% tổng vốn đầu tư cần thiết và 15% trong trường hợp mở rộng kinh doanh.

9. Chẳng hạn, mặc dù trong giai đoạn 2003-2008, Chính phủ Hàn Quốc đã chuyển chiến lược phát triển đất nước theo hướng “phát triển cân bằng” để giảm chênh lệch giữa các vùng, tuy vậy, ngay cả trong giai đoạn này, ngân sách đầu tư cho 4 tỉnh/thành (4 địa phương được ưu tiên đầu tư giai đoạn 1998-2003) vẫn lớn hơn rất nhiều so với các tỉnh khác.

10. Kinh tế tăng trưởng khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình (WB, 2012:59).

cho giáo dục, dạy nghề và nâng cao thể lực của người lao động ở vùng này.

Bên cạnh đó, trong quá trình phân bổ ngân sách nhà nước cần ưu tiên cho các dự án quốc gia, tiếp đến là các dự án liên tỉnh/thành phố, sau đó mới đến các dự án riêng của tỉnh. Đây là một cách khuyến khích các chính quyền địa phương hợp tác cùng nhau xây dựng cơ sở hạ tầng và tạo điều kiện tăng cường khả năng cạnh tranh của Việt Nam trên toàn cầu¹¹. Các dự án liên tỉnh/thành phố được ưu tiên đầu tư cao hơn so với các dự án của riêng từng tỉnh, sẽ giúp tạo dựng “tài sản chung” cho vùng và sẽ giảm tình trạng địa phương nào cũng muốn sở hữu những tài sản có giá trị, trong khi đó tần suất sử dụng còn thấp, gây tình trạng lãng phí nguồn lực.

Thứ tư, cần có cơ chế, chính sách ưu đãi tài chính công nhằm thúc đẩy sự phối hợp giữa các vùng.

Luật Ngân sách nhà nước và hệ thống thuế tại Việt Nam đã dẫn tới việc chính quyền địa phương nào cũng mong muốn xây dựng cơ sở hạ tầng ở địa phương mình, đặc biệt là các khu công nghiệp, vì đó sẽ là nguồn thu tương lai cho địa phương và duy trì tăng trưởng của địa phương. Bên cạnh đó, Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân, cũng như cơ chế phân cấp mạnh mẽ như hiện nay đã buộc chính quyền địa phương có trách nhiệm trong việc phát triển cơ sở hạ tầng. Cả 63 địa phương đều có trách nhiệm sàng lọc, lựa chọn, thẩm định và thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng của địa phương. Trong khi đó, do chưa có cơ chế chia sẻ nguồn thu và nhiệm vụ chi ở cấp vùng nên đã tạo ra sự cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương nhằm thu hút các dự án cơ sở hạ tầng về địa phương mình. Cơ chế chia sẻ nguồn thu và nhiệm vụ chi đã được nhiều nước áp dụng. Một số nước đã thành lập một cơ quan (hội đồng/tổ chức quản lý cấp vùng) thực hiện nhiệm vụ thu thuế từ các dự án cơ sở hạ tầng và thực hiện duy tu, bảo trì, tái đầu tư từ tiền thuế đó. Toàn bộ khoản tiền từ thu thuế sau khi đã trừ đi

khoản tái đầu tư, được dùng để phân chia cho các địa phương trong vùng, trên nguyên tắc nhằm đảm bảo duy trì động cơ xây dựng thêm cơ sở hạ tầng mới của các tỉnh, đồng thời giảm sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các tỉnh.

Thứ năm, nghiên cứu thành lập Quỹ đầu tư phát triển để triển khai đồng bộ các dự án mang tính liên tỉnh, liên vùng.

Thực tiễn của Việt Nam cho thấy, nguồn tài chính cho phát triển vùng và liên kết vùng đang là thách thức rất to lớn. Nguồn tài chính của nhiều địa phương thường rất hạn chế, thậm chí nhiều địa phương còn trong tình trạng thâm hụt, ngân sách không đủ cho chi tiêu thường xuyên, trong khi nhu cầu về nguồn tài chính để phát triển địa phương nói riêng và phát triển toàn vùng nói chung thường rất lớn. Vì vậy, một trọng những phương thức giúp huy động nguồn tài chính là hình thành Quỹ phát triển vùng, với nhiệm vụ huy động nguồn tài chính đầu tư cho các chương trình, dự án có tính chất vùng, vì sự phát triển chung của vùng. Quỹ được hình thành từ các nguồn như: đóng góp từ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, doanh nghiệp trên địa bàn, tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước. Trong thời gian trước mắt, bên cạnh việc ban hành các cơ chế huy động vốn từ các tổ chức ngoài nhà nước (cơ chế PPP), rất cần một khoản hỗ trợ ngân sách lớn từ phía Nhà nước, đặc biệt từ ngân sách trung ương¹². Quỹ này sẽ được sử dụng chủ yếu để đầu tư trực tiếp vào các hạng mục hạ tầng cơ sở có tác động chung đến sự phát triển của vùng. Quỹ cũng có thể sử dụng vào mục đích tài trợ cho các dự án nghiên cứu khoa học phục vụ sản xuất, kinh doanh chung của toàn vùng.

Để Quỹ phát triển vùng hoạt động hiệu quả, rất cần ban hành Quy chế hoạt động của Quỹ và có cơ chế giám sát hữu hiệu việc sử

11. Xem thêm Báo cáo Phát triển Việt Nam, năm 2012.

12. Quỹ phát triển vùng của Hàn Quốc tăng dần qua các năm, từ 2,5% năm 2005 lên 3,1% tổng chi ngân sách trung ương.

dụng Quỹ. Có thể học hỏi kinh nghiệm về cách thức tổ chức hoạt động của Quỹ phát triển vùng của Hàn Quốc - quốc gia được đánh giá rất cao trong việc xây dựng và triển khai chính sách phát triển vùng trong khối OECD - mặc dù quốc gia này đi sau cùng trong việc thể chế hóa các chính sách theo cách tiếp cận vùng. Ở Hàn Quốc, Quỹ phát triển vùng được chia thành 3 tài khoản: (1) tài khoản dành cho các bộ, ngành để triển khai các chương trình phát triển vùng mục tiêu (áp dụng cho 13 tỉnh, trừ vùng thủ đô gồm: Seoul, Incheon và Gyeonggi); (2) tài khoản chuyển trực tiếp cho các tỉnh và (3) tài khoản dành riêng cho Jeju (một tỉnh và là một hòn đảo lớn nhất ở Hàn Quốc). Năm 2011, Quỹ phát triển vùng dành 59% cho tài khoản (1), 37% cho tài khoản (2) và 4% dành cho tài khoản (3). Đối với tài khoản (1), để có thể tiếp cận nguồn tài chính này thì đòi hỏi các bộ, ngành phải có sự cạnh tranh lẫn nhau.

Kết luận

Nhìn chung, tác động tích cực của chính sách phát triển vùng đến phát triển kinh tế và đời sống xã hội của nhiều vùng mặc dù đã phát huy, nhưng thực sự chưa đủ mạnh và chưa đạt được mục tiêu mong đợi. Do vậy, trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế, với xuất phát điểm còn tương đối thấp và nguồn ngân sách còn hạn chế, chính sách phát triển vùng của Việt Nam càng cần phải được hoạch định một cách hợp lý nhằm tối

đa hóa mục tiêu tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Thành Tự Anh và cộng sự (2012), *"Đóng băng sông Cửu Long: liên kết để tăng cường năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững"*.
2. Nguyễn Văn Huân và cộng sự (2009): *"Những vấn đề kinh tế cơ bản nhằm phát triển bền vững vùng Tây Bắc-Việt Nam đến năm 2015 và tầm nhìn đến năm 2020"*.
3. Nguyễn Văn Huân, Phạm Thị Vân và Tạ Phúc Đường (2012): *"Thực trạng tính liên kết vùng trong thực trạng phân cấp kế hoạch tại trung ương và địa phương"* (chuyên đề nhánh của 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").
4. Nguyễn Văn Nam và PGS.TS Ngô Thắng Lợi (2010): *"Phát triển vùng kinh tế trọng điểm - Một giải pháp cho mô hình 'phát triển toàn diện' ở Việt Nam"*. <http://www.ktpt.edu.vn>
5. Hồ Kỳ Minh và Lê Minh Nhất Duy (2012): *"Liên kết kinh tế vùng: từ lý luận đến thực tiễn"* - Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế-xã hội Đà Nẵng.
6. Nguyễn Minh Mẫn, Trần Thị Thanh Thủy và Đoàn Văn Dũng (2012), *"Một số vấn đề về phương thức hoạt động của Chính phủ trong giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng"* - OOG-CIEM-SIDA.
7. Tài liệu Hội thảo hợp tác KDI-DSI về chính sách phát triển vùng: *"Một số vấn đề về chiến lược phát triển vùng ở Việt Nam: phát triển phương pháp luận quy hoạch"*, Tổ chức tại Hà Nội, ngày 28-11-2003.
8. Các trang web của Văn phòng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và đầu tư, các bộ, ngành và địa phương.