LIÊN KẾT NỘI VÙNG TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÙNG KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM MIỀN TRUNG(*)

Trần Thị Thu Hương

Tóm tắt: *Vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) miền Trung ở Việt Nam đã được hình thành và phát triển từ rất sớm. Đây là địa bàn chiến lược về kinh tế, chính trị và quốc phòng, an ninh của cả nước. Trong suốt 25 năm thành lập đến nay, bức tranh kinh tế của vùng đã được cải thiện rõ rệt. Tuy nhiên, bên cạnh những tiềm năng to lớn, vùng KTTĐ miền Trung cũng đang đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức. Một trong những điểm nghẽn lớn nhất ảnh hưởng tới sự phát triển chung của vùng KTTĐ miền Trung chính là liên kết, hợp tác vùng, đặc biệt trong phát triển kinh tế chưa hiệu quả và thực chất. Các chương trình/dự án liên kết liên vùng mang tính lâu dài, chiến lược nhằm khai thác thế mạnh chung của vùng chưa được triển khai nhiều trên thực tế. Bài viết này, bên cạnh việc chỉ ra các nguyên nhân cản trở quá trình liên kết nội vùng, sẽ đưa ra một số gợi ý nhằm tăng cường liên kết giữa các địa phương trong vùng KTTĐ miền Trung giai đoạn 2021-2030.*

Từ khoá: *Liên kết nội vùng; Liên kết vùng; Vùng KTTĐ miền Trung.*

Đặt vấn đề

Liên kết vùng nói chung và liên kết nội vùng nói riêng luôn được coi là một trong những giải pháp mang tính chiến lược để phát huy tiềm năng, thế mạnh của từng vùng cũng như ứng phó tốt hơn trước những thách thức hiện hữu (về kinh tế, xã hội, môi trường, biến đổi khí hậu đối,…) và những thách thức khó lường (như dịch bệnh, xung đột lợi ích,…). Chính vì vậy, liên kết vùng đã và đang đã trở thành nhu cầu thực sự của các địa phương và xu hướng liên kết nội vùng ngày càng trở nên đa dạng và sôi động ở Việt Nam trong những năm gần đây, trong đó có vùng KTTĐ miền Trung.

Vùng KTTĐ miền Trung được thành lập ngày 29/11/1997 theo Quyết định số 1018/1997/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, bao gồm 04 tỉnh, thành phố (thành phố Đà Nẵng và các tỉnh Thừa Thiên - Huế, Quảng Nam, Quảng Ngãi). Ngày 13/8/2004, theo Quyết định số 148/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Phương hướng chủ yếu phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ miền Trung đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020, vùng được mở rộng thêm tỉnh Bình Định. Như vậy, hiện nay vùng KTTĐ miền Trung bao gồm 5 tỉnh với tổng diện tích tự nhiên là 28.028,3 km^2 (chiếm khoảng 8,4% diện tích tự nhiên của cả nước) và dân số trung bình năm 2020 là 6,53 triệu người (bằng 6,7% dân số cả nước). Dân số đô thị chiếm 43,5% dân số vùng. Năm 2020, GRDP (theo giá hiện hành) của vùng đạt 423,3 nghìn tỷ đồng, bằng 5,25% tổng GDP cả nước. Cơ cấu kinh tế

(*) Bài viết là sản phẩm của Đề tài cấp Nhà nước *"Phát triển kinh tế - xã hội vùng của nước ta: Cơ sở lý luận, thực tiễn và định hướng chính sách mới"* (mã số KX.04.21/21-25) thuộc Chương trình Nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2021-2025.

thiên về phát triển dịch vụ do khai thác lợi thế vị trí địa lý ven biển. Cụ thể, năm 2020, cơ cấu kinh tế toàn vùng như sau: dịch vụ chiếm 43,9%; công nghiệp - xây dựng chiếm 28,9%; nông, lâm nghiệp và thủy sản chiếm 15,5% và thuế chiếm 11,6% trong tổng GRDP của vùng (Tổng cục Thống kê, 2021).

Mặc dù, trong những năm qua, vùng KTTĐ miền Trung đã đạt được một số thành tựu đáng kể, tuy nhiên so với sứ mệnh được trao là vùng đầu tàu tăng trưởng kinh tế của cả vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, vai trò của vùng vẫn còn nhiều hạn chế. Bài viết này sẽ tập trung đánh giá tiềm năng, thế mạnh và hạn chế của vùng cũng như xem xét thực trạng liên kết nội vùng KTTĐ miền Trung, tìm hiểu những nguyên nhân cản trở liên kết vùng và từ đó đưa ra một số gợi ý chính sách nhằm thúc đẩy hơn nữa liên kết vùng trong thời gian tới.

1. Tiềm năng, thế mạnh và khó khăn của vùng KTTĐ miền Trung

1.1. Tiềm năng, thế mạnh

Vị thế địa kinh tế - chính trị: Vùng KTTĐ miền Trung nằm giữa hành lang Bắc-Nam, là cầu nối liên kết giữa hai vùng KTTĐ Bắc Bộ và KTTĐ phía Nam. Vùng KTTĐ miền Trung cũng có vị trí là trung tâm của Đông Nam Á, gần với các tuyến đường hàng hải quốc tế, đặc biệt vùng biển có nhiều vũng vịnh có giá trị lớn về kinh tế và quân sự. Bên cạnh đó, vùng KTTĐ miền Trung có một hậu phương rộng lớn là vùng Tây Nguyên, với tiềm năng rất lớn về nông lâm sản và khoáng sản, đồng thời còn là cửa ngõ của hành lang kinh tế Đông–Tây, có quan hệ chặt chẽ với Lào, Đông Bắc Campuchia, Đông Bắc Thái Lan và Myanma. Qua vùng này là con đường ra biển gần nhất của Lào, Đông Bắc Campuchia, Đông Bắc Thái Lan.

Điều kiện tự nhiên và tài nguyên: Vùng KTTĐ miền Trung được ưu đãi với nhiều bãi cát trắng trải dài, tạo những bãi tắm đẹp, cảnh quan hấp dẫn (như Hải Vân, Cù Lao Chàm, Lý Sơn,...); hay sở hữu một só hệ sinh thái quý (như đầm phá, san hô). Đặc biệt, vùng có trên 80 di tích lịch sử, văn hóa được xếp hạng và được biết đến là nơi có 03/08 di sản văn hoá thế giới và 01/09 khu dự trữ sinh quyển ở Việt Nam. Điều này đã khiến cho vùng trở thành một điểm đến du lịch đầy tiềm năng không chỉ ở Việt Nam mà còn của cả thế giới. Vì vậy, trong giai đoạn tới, chắc chắn ngành du lịch vẫn là ngành thế mạnh của vùng, và cũng sẽ tạo thuận lợi cho một số ngành khác phát triển như kinh doanh bất động sản, khu nghỉ dưỡng, biệt thự cao cấp ven biển và nông nghiệp.

Hạ tầng kỹ thuật: Vùng KTTĐ miền Trung có hệ thống kết cấu hạ tầng đa dạng, đủ các loại hình giao thông chính (đường bộ, đường sắt, cảng biển, cảng hàng không và đường thủy nội địa). Một số tuyến trục giao thông quan trọng trong vùng, liên vùng đã được đầu tư nâng cấp. Một số cảng biển đã được trang bị một số phương tiện xếp dỡ hiện đại. Toàn vùng có 04 sân bay (Phú Bài - Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Chu Lai - Quảng Nam và Phù Cát - Bình Định), trong đó có 03 cảng hàng không quốc tế. Vùng có mật độ cảng hàng không lớn nhất cả nước. Tuyến đường sắt Bắc Nam chạy dọc xuyên suốt vùng KTTĐ miền Trung, với tổng số 450 km và 51 ga, trong đó có 3 ga lớn là Huế, Đà Nẵng và Diêu Trì. Vùng có hệ thống cảng biển khá dày đặc, trong đó có 04 cảng biển quan trọng loại I là Chân Mây (Thừa Thiên Huế), Đà Nẵng (Đà Nẵng), Dung Quất (Quảng Ngãi), Quy Nhơn (Bình Định), tạo thành hệ thống cảng biển đáp ứng phát triển kinh tế toàn vùng, đồng thời hình thành con đường huyết mạch trên biển thông thương ra thế giới.

Vùng KTTĐ miền Trung là nơi tập trung các ngành về sản xuất ô tô, thiết bị điện, điện tử, cao su - nhựa, dệt, may mặc, nội thất giường, tủ, bàn ghế; và có tiềm năng trong ngành dược

phẩm. Các hoạt động dịch vụ chuyên môn như pháp luật, kiểm toán, trụ sở, quảng cáo,… cũng tập trung chủ yếu tại đây. Thời gian qua, vùng KTTĐ miền Trung cũng nổi lên là nơi có thế mạnh về du lịch biển, du lịch sinh thái; sản xuất, lắp ráp ô tô; công nghiệp hóa dầu, công nghiệp quốc phòng; dịch vụ cảng biển.

Vùng KTTĐ miền Trung cũng là trung tâm khoa học, công nghệ và đào tạo của cả vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung, trong đó thành phố Huế và Đà Nẵng là nơi tập trung các trường đại học, cơ sở nghiên cứu của cả vùng.

1.2. Khó khăn/hạn chế của vùng KTTĐ miền Trung[2]

Trình độ phát triển kinh tế của vùng KTTĐ miền Trung còn thấp so với vùng KTTĐ Bắc Bộ và vùng KTTĐ phía Nam. Điều này thể hiện qua GDP bình quân đầu người của vùng KTTĐ miền Trung là 66,95 triệu đồng, trong khi đó vùng KTTĐ Bắc Bộ và vùng KTTĐ phía Nam lần lượt là 113,91 triệu đồng và 130,27 triệu đồng (năm 2019). GDP bình quân đầu người của vùng KTTĐ miền Trung còn thấp hơn mức bình quân của cả nước (80,25 triệu đồng). Năm 2019, kim ngạch xuất nhập khẩu vùng KTTĐ Bắc Bộ và KTTĐ phía Nam gấp tương ứng KTTĐ miền Trung là 14,16 lần và 18,77 lần. Năm 2020, tổng kim ngạch xuất khẩu của vùng đạt 6.736 triệu USD, chiếm 2,4% giá trị xuất khẩu của cả nước. Mặt hàng xuất khẩu chủ lực của vùng là thuỷ sản, công nghiệp nhẹ (giầy dép và dệt may), thép, ô tô và linh kiện ô tô, nông sản và thực phẩm chế biến.

Bên cạnh đó, vùng KTTĐ miền Trung hiện có 3/5 địa phương có đóng góp vào ngân sách Trung ương là Đà Nẵng, Quảng Nam và Quảng Ngãi, 2 địa phương còn lại (Thừa Thiên Huế và Bình Định) vẫn nhận hỗ trợ từ ngân sách Trung ương. Năm 2020, tổng thu ngân sách của vùng đạt 176.575 tỷ đồng, bằng khoảng 11,5% tổng thu ngân sách cả nước trong cùng năm. Trong đó, Đà Nẵng là địa phương có số thu ngân sách lớn nhất vùng với trên 48,6 nghìn tỷ đồng, đứng thứ hai là Quảng Nam với trên 37 nghìn tỷ đồng.

Thu hút đầu tư của vùng còn hạn chế. Năm 2020, số doanh nghiệp đang hoạt động tại vùng KTTĐ miền Trung chỉ chiếm 5,92% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động trên cả nước. Số lượng các doanh nghiệp ở vùng KTTĐ Bắc Bộ và KTTĐ phía Nam, lần lượt lớn gấp 4,85 lần và 7,29 lần so với vùng KTTĐ miền Trung. Ngoài ra, vốn sản xuất kinh doanh bình quân hàng năm của một doanh nghiệp trên địa bàn vùng KTTĐ miền Trung cũng còn rất khiêm tốn, chỉ đạt 23,47 tỷ đồng trong khi mức trung bình cả nước là 54,01 tỷ đồng (năm 2019). Như vậy, tiềm lực tài chính của các doanh nghiệp trên địa vùng KTTĐ miền Trung còn khá thấp, và điều này cho thấy môi trường đầu tư kinh doanh của vùng chưa thuận lợi, chưa thu hút được nhiều doanh nghiệp lớn cũng như chưa có nhiều sản phẩm chủ lực có thương hiệu quốc gia và quốc tế trừ lĩnh vực du lịch, lắp ráp ô tô, hoá dầu.

Vùng KTTĐ miền Trung chưa phải là điểm đến hấp dẫn, thu hút người dân ở lại và người dân ở các địa phương khác đến sinh sống và làm việc. Bằng chứng là, ngoại trừ thành phố Đà Nẵng có tỷ suất dư cư thuần[3] dương (11‰), các địa phương còn lại đều có tỷ suất di cư thuần âm (năm 2019). Chẳng hạn, Bình Định và Quảng Nam là 2 địa phương đang có tỷ suất di cư thuần mang giá trị âm lớn nhất so với các địa phương còn lại trong vùng, tương ứng là -9,7‰

[2] Các số liệu đề cập trong nội dung này được tác giả tính toán trên cơ sở tổng hợp số liệu từ Niên giám thống kê năm 2020 của Tổng cục Thống kê.

[3] Phản ánh tình hình gia tăng dân số do tác động của biến động di cư, được tính bằng hiệu số giữa số người nhập cư và số người xuất cư của một đơn vị lãnh thổ trong kỳ nghiên cứu bình quân trên 1.000 dân của đơn vị lãnh thổ đó.

và –5,7‰. Điều này đồng nghĩa với việc, cứ trên 1.000 người dân tỉnh Bình Định và Quảng Nam thì số lượng người xuất cư lớn hơn số lượng người nhập cư tương ứng là 9,7 và 5,7.

Khác với vùng KTTĐ Bắc Bộ và vùng KTTĐ phía Nam, nơi có các hạt nhân, đầu tàu có tác động lan toả chung cho cả vùng tương ứng là Thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, vùng KTTĐ miền Trung chưa có tỉnh, thành phố nào thực sự phát triển vượt bậc, có thị trường rộng lớn, đảm nhiệm đóng vai trò hạt nhân phát triển, kết nối chung cho toàn vùng.

2. Thực trạng liên kết nội vùng trong phát triển kinh tế vùng KTTĐ miền Trung

2.1. Kết quả đạt được

Trong suốt thời gian qua, Đảng và Nhà nước luôn khẳng định chủ trương phát triển vùng KTTĐ và thúc đẩy liên kết vùng. Chủ trương này đã được cụ thể hóa thành các quan điểm, định hướng, mục tiêu và giải pháp phát triển từng vùng KTTĐ, trong đó có vùng KTTĐ miền Trung. Cụ thể, thời gian qua, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các văn bản về quy hoạch phát triển tổng thể vùng, quy hoạch phát triển từng ngành/lĩnh vực (như giao thông vận tải, cảng biển; văn hóa, thể dục thể thao và du lịch; quản lý chất thải rắn, cấp thoát nước; phát triển các khu kinh tế, khu công nghiệp,...) vùng KTTĐ miền Trung. Bên cạnh đó, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành các văn bản về thành lập và tổ chức hoạt động của bộ máy vùng KTTĐ, trong đó có vùng KTTĐ miền Trung. Cụ thể như Quyết định số 941/QĐ-TTg ngày 25/6/2015 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020 (thay thế Quyết định 20/2004/QĐ-TTg); Quyết định 2059/QĐ-TTg ngày 24/11/2015 về việc thành lập Ban chỉ đạo, Hội đồng vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020; Quyết định 2360/QĐ-TTg ngày 22/12/2015 ban hành Quy chế tổ chức hoạt động và phối hợp Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020. Và gần đây nhất, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 27/CT-TTg ngày 19/11/2019 về giải pháp thúc đẩy tăng trưởng và phát triển bền vững vùng miền Trung, trong đó có đề cập tới một số nhiệm vụ, giải pháp cấp bách, đặc biệt là giải pháp về liên kết các ngành, lĩnh vực.

Việc thực thi quy hoạch tổng thể và quy hoạch các ngành quan trọng trong vùng KTTĐ miền Trung từ năm 2016 đến nay đã có những tác động khá tích cực đến hạ tầng kinh tế - xã hội của các tỉnh, thành trong vùng KTTĐ miền Trung. Đồng thời, việc thành lập bộ máy vùng KTTĐ cũng đã tạo ra cơ sở pháp lý ràng buộc sự phối hợp giữa Trung ương và địa phương, và giữa các chính quyền địa phương trong vùng KTTĐ miền Trung với nhau, nhằm đảm bảo tính thống nhất trong xây dựng, thực thi chính sách vùng và chính sách quốc gia.

Để tăng cường liên kết phát triển kinh tế vùng, năm 2016, Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung đã xây dựng kế hoạch liên kết phát triển vùng KTTĐ miền Trung giai đoạn 2016-2020 và giai đoạn 2021-2025[4]. Đồng thời, Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung cũng đã ban hành các Quyết định thành lập Tổ điều phối chuyên đề để giải quyết các vấn đề quan trọng có tính chất liên ngành, liên vùng trong giai đoạn 2016-2020 liên quan đến: quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực vùng; xây dựng cơ sở dữ liệu chung của vùng; kết nối giao thông vùng; kết nối sản xuất tiêu thụ sản phẩm vùng; bảo vệ tài nguyên, môi trường và thực hiện Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu vùng KTTĐ miền Trung. Trong giai đoạn 2021-2025, vùng KTTĐ miền Trung sẽ tập trung vào khai thác chuỗi giá trị theo ngành,

[4] Ban hành kèm Nghị quyết số 87/NQ-HĐV ngày 16/9/2016 của Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung và Quyết định số 02/QĐ-HĐV ngày 09/9/2021 của Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung về việc ban hành Kế hoạch liên kết phát triển Vùng KTTĐ miền Trung giai đoạn 2021–2025.

lĩnh vực có lợi thế của vùng, theo đó tập trung vào phát triển công nghiệp (trong đó chú trọng vào lĩnh vực công nghệ cao, công nghệ thông tin và kinh tế số), nông nghiệp công nghệ cao, thương mại, du lịch và dịch vụ. Thời gian qua, các địa phương trong vùng KTTĐ miền Trung đã có nhiều hoạt động hợp tác kinh tế trong lĩnh vực: công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ, du lịch,… Cụ thể, các địa phương đã tích cực tham gia các sự kiện có tính kết nối quan trọng như Hội chợ triển lãm Công thương duyên hải miền Trung - Quảng Ngãi (năm 2017); Hội thảo "Khai thác du lịch nông nghiệp, văn hóa, sinh thái dựa vào cộng đồng trong xây dựng nông thôn mới tại vùng KTTĐ miền Trung" năm 2019; Diễn đàn liên kết, hợp tác phát triển du lịch Vùng KTTĐ Trung với Thành phố Hồ Chí Minh và Thành phố Hà Nội (năm 2020). Đã hình thành được một chuỗi đô thị du lịch Huế - Đà Nẵng - Hội An và thúc đẩy liên kết công nghiệp từ Đà Nẵng tới Bình Định. Đây là cơ sở quan trọng để thiết lập và mở rộng các liên kết kinh tế giữa các địa phương trong vùng.

Để hiện thực hóa các thỏa thuận hợp tác giữa các chính quyền địa phương, từng địa phương đã chủ động mời gọi, khuyến khích sự hợp tác, tham gia của các doanh nghiệp, hộ kinh doanh, cơ sở đào tạo, viện nghiên cứu,... nhằm thực hiện các nội dung liên kết đã được chính quyền địa phương ký kết. Cùng với các thoả thuận liên kết toàn vùng, các địa phương trong vùng cũng có những thoả thuận liên kết 2-3 địa phương, như liên kết của 03 tỉnh, thành phố (Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng và Quảng Nam) về phát triển du lịch; hay liên kết của thành phố Đà Nẵng và tỉnh Thừa Thiên Huế trong việc khai thác tiềm năng của Hải Vân Quan nhằm phát triển mạnh du lịch; hỗ trợ khai thác, phát huy tiềm năng, thế mạnh sản phẩm hàng hóa của địa phương. Như vậy, hình thức liên kết giữa các địa phương trong vùng KTTĐ miền Trung không chỉ giới hạn theo cách truyền thống trước đây (như chia sẻ kinh nghiệm, trao đổi thông tin, tổ chức học tập kinh nghiệm ở một số lĩnh vực) mà đã mở rộng sang tổ chức hội chợ triển lãm, hội thảo, họp giao ban vùng thường kỳ hay cùng xây dựng cổng thông tin điện tử vùng (ví dụ vùng Duyên hải miền Trung với tên miền: www.duyenhaimientrung.vn). Chính quyền địa phương vùng KTTĐ miền Trung cùng với 2 địa phương là Ninh Thuận và Bình Thuận đã đồng thuận hình thành Quỹ nghiên cứu phát triển miền Trung với sự đồng tài tài trợ của Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam và các tỉnh, thành thành viên. Quỹ nghiên cứu phát triển miền Trung chủ yếu được sử dụng cho mục đích tổ chức hội nghị, hội thảo vùng và nghiên cứu chính sách phát triển vùng[5]. Việc hình thành Quỹ trên cơ sở đóng góp của các thành viên trong vùng sẽ giúp nâng cao trách nhiệm chung đối với sự phát triển của vùng ở từng địa phương.

2.2. Một số hạn chế

Đã có nhiều nghiên cứu chỉ ra các nguyên nhân cản trở liên kết các vùng ở Việt Nam nói chung và vùng KTTĐ miền Trung nói riêng, như Trần Thị Thu Hương và cộng sự (2018), CIEM-GIZ (2019), MPI (2021). Trong đó nổi lên các vấn đề sau:

Các hoạt động hợp tác giữa các địa phương trong vùng KTTĐ miền Trung vẫn chưa được triển khai rộng khắp và chưa có sự chuyển biến lớn mặc dù đã có nhiều thoả thuận hợp tác được ký kết giữa các chính quyền địa phương. Các địa phương chủ yếu mới tăng cường trao đổi, thảo luận chính sách, đưa ra các định hướng, giải pháp chung về phát triển vùng và

[5] Mức đóng góp của các thành viên trong vùng cũng khác nhau. Chẳng hạn, đối với các tỉnh, thành có đóng góp vào ngân sách nhà nước thì mức đóng là 500 triệu đồng/địa phương/năm và 200 triệu đồng/địa phương/năm với tỉnh, thành còn nhận trợ cấp cân đối của Trung ương.

mạnh mẽ hơn nữa là đã có những kiến nghị chung gửi lên các cấp cao hơn. Tuy nhiên, liên kết mang tính chiều sâu, đi vào thực chất nhằm triển khai các thoả thuận liên kết đã được ký kết còn khá hạn chế.

Hiện nay, các công trình trọng điểm đầu tư cấp vùng do các tỉnh, thành phố kiến nghị đều là các công trình do Trung ương đầu tư, trong khi các địa phương chưa chú trọng phối hợp trong lập dự án và đầu tư các dự án/công trình đem lại lợi ích chung cho vùng. Các liên kết vùng mang tính lâu dài, chiến lược hơn như phát triển mạng lưới khu công nghiệp (KCN), khu kinh tế (KKT), mạng lưới logistics, thu hút và quản lý đầu tư, giải quyết vấn đề nguồn nước, vấn đề ô nhiễm,… vẫn chưa được chú trọng. Đặc biệt, du lịch là lĩnh vực có sự liên kết chặt chẽ nhất giữa các địa phương vùng nhưng đến nay hoạt động xúc tiến quảng bá điểm đến du lịch phần lớn chỉ được các địa phương thực hiện một cách đơn lẻ, toàn vùng vẫn chưa xây dựng được thương hiệu du lịch chung của vùng, cũng như những sản phẩm du lịch đặc sắc mang tính vùng. Đây cũng là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến việc thu hút khách du lịch và làm giảm hiệu quả phát triển một ngành du lịch đầy tiềm năng của toàn vùng.

Các KKT và KCN vùng KTTĐ miền Trung phần lớn vẫn thu hút các ngành thâm dụng lao động, sử dụng nhiều nhiên liệu, năng lượng (như dệt may, da giày, chế biến nông-lâm-thuỷ sản,…). Các KKT, KCN ở vùng này có tiềm năng, lợi thế khá giống nhau, trong khi đó toàn vùng chưa có cơ chế phân công thu hút đầu tư theo hướng chuyên môn hoá và phát triển hợp lý để tạo nên lợi thế tổng hợp của toàn vùng. Thậm chí, trong nhiều trường hợp vẫn có sự cạnh tranh giữa các địa phương trong vùng để thu hút đầu tư trên tất cả các lĩnh vực, do vậy đã làm triệt tiêu lợi thế lẫn nhau và làm giảm tính cạnh tranh của toàn vùng. Cùng với đó, do thiếu liên kết mang tính chiến lược nên các địa phương vẫn đơn lẻ tự vận động, tự tranh thủ nguồn vốn từ ngân sách Trung ương để đầu tư các dự án trên địa bàn của mình nên trong nhiều trường hợp dẫn đến việc khai thác, phát huy các nguồn lực trở nên manh mún, thiếu đồng bộ. Thực tế cho thấy, địa phương nào cũng muốn đầu tư KKT, KCN trong khi điều kiện tiên quyết để thu hút đầu tư (như nguồn nhân lực, vùng nguyên liệu, công nghiệp hỗ trợ, hệ thống hạ tầng kỹ thuật,…) ở một số nơi lại không có. Về tổng thể, liên kết trong sử dụng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật, các tiện ích công hay dịch vụ logistic chung giữa các địa phương ở vùng KTTĐ miền Trung còn chưa hiệu quả, các tiện ích phục vụ cho hoạt động kinh tế chưa đầy đủ, hiện đại và đồng đều giữa các địa phương.

Vai trò của Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung trong việc thiết lập môi trường liên kết và phát triển các quan hệ liên kết giữa các doanh nghiệp trong vùng còn khá mờ nhạt. Hiện nay, một số liên kết cụm ngành (như du lịch hay công nghiệp ô tô) được hình thành bước đầu chủ yếu là thông qua sáng kiến của các doanh nghiệp. Các doanh nghiệp chưa được hỗ trợ trong việc cung cấp thông tin về định hướng phát triển của vùng, của từng địa phương hay các hỗ trợ về chính sách, về thủ tục pháp lý liên quan tới lĩnh vực mà họ đầu tư hoặc tham gia liên kết.

2.3. Một số nguyên nhân chính

Thứ nhất, một trong những nguyên nhân quan trọng và cố hữu cản trở quá trình liên kết không chỉ ở vùng KTTĐ miền Trung mà cả ở những vùng khác trong cả nước đó chính là tư duy "lợi ích cục bộ địa phương" vẫn còn chi phối nên trong nhiều trường hợp yếu tố lợi ích vùng vẫn đặt sau yếu tố lợi ích địa phương. Các tỉnh, thành phố thời gian qua vẫn có tư duy tập trung nguồn lực cho công tác đầu tư, lấy cảng biển, sân bay, khu du lịch, KKT, KCN,... là

những lợi thế riêng để kéo các nhà đầu tư về phía mình thay vì tìm hướng liên kết để cùng phát triển. Các địa phương chưa thực sự quyết tâm trong việc liên kết để phát huy thế mạnh toàn vùng. Chính vì vậy, lợi ích tổng thể từ nhiều dự án đầu tư xét ở cấp độ quốc gia và vùng có thể bị giảm sút.

Thứ hai, các thoả thuận hợp tác giữa các địa phương trong vùng KTTĐ miền Trung thời gian qua mặc dù đã xác định được lĩnh vực cần liên kết nhưng nội dung ký kết liên kết chưa cụ thể, chưa chỉ rõ phương thức/cách thức tiến hành liên kết, giải pháp tổ chức thực hiện (trong đó có trách nhiệm và quyền lợi của từng bên tham gia), thời gian triển khai cụ thể liên kết, chế tài đảm bảo thực hiện thoả thuận. Việc xác định nguồn lực thực hiện thoả thuận liên kết cũng hết sức quan trọng. Nếu không đề cập rõ những nội dung nêu trên thì các thoả thuận liên kết vùng gần như chỉ được thể hiện trên giấy tờ hoặc nếu có triển khai thì cũng sẽ chủ yếu ở những thoả thuận liên kết đơn giản, dễ thực hiện và tốn ít nguồn lực thực hiện.

Ngoài ra, các nội dung đề xuất hoạt động liên kết trong một số trường hợp cũng chưa thực sự xuất phát từ chính mối quan tâm của doanh nghiệp. Điều này làm cho một số chương trình/thoả thuận liên kết mới chỉ xuất phát từ ý muốn chủ quan, mong muốn của chính quyền địa phương. Vì thế, các hoạt động liên kết chưa thực sự thu hút sự các doanh nghiệp hoặc các chủ thể ngoài các cơ quan quản lý nhà nước, nhất là các liên kết phát triển theo chuỗi liên kết ngành ở không gian vùng.

Thứ ba, mặc dù quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ nói chung và vùng KTTĐ miền Trung nói riêng được coi là văn bản pháp lý quan trọng, là tiền đề chi phối các hoạt động liên kết vùng, góp phần khắc phục một phần tính cố hữu "lợi ích cục bộ địa phương", nhưng hiện nay việc triển khai Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ miền Trung đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 (theo Quyết định số 1874/QĐ-TTg ngày 13/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ) còn chưa hiệu quả. Một số mục tiêu quan trọng về kinh tế được đề cập trong Quyết định số 1874/QĐ-TTg (như tốc độ tăng trưởng, GRDP bình quân đầu người, tỷ trọng ngành công nghiệp – xây dựng trong cơ cấu GRDP,...) không đạt kết quả như kỳ vọng. Nguyên nhân chủ yếu là do chất lượng công tác quy hoạch và nguồn kinh phí triển khai quy hoạch còn rất hạn chế nên một số chương trình, dự án ưu tiên của vùng chưa được đầu tư đúng tiến độ, thậm chí chưa được đầu tư.

Hiện nay, quy hoạch vùng thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 được lập theo phương pháp mới (quy hoạch có sự tích hợp) theo đó quy hoạch vùng phải gắn kết chặt chẽ với quy hoạch tổng thể quốc gia và là định hướng phát triển kinh tế - xã hội chung của các địa phương trong vùng. Tuy nhiên, đến nay quy hoạch vùng thậm chí mới trong giai đoạn đầu xây dựng, trong khi quy hoạch tỉnh ở một số địa phương đã ở giai đoạn trình Hội đồng thẩm định. Bên cạnh đó, mặc dù chất lượng quy hoạch vùng giai đoạn tới được kỳ vọng có sự cải thiện tuy nhiên các quan ngại hiện nay cho rằng do chưa rõ cấp quan lý quy hoạch vùng nên mặc dù quy hoạch vùng được phê duyệt nhưng việc tổ chức thực hiện, giám sát, kiểm tra có thể bị bỏ ngỏ.

Thứ tư, mặc dù Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung cũng đã có nhiều sáng kiến và có những hoạt động tích cực nhằm thúc đẩy liên kết vùng và phát triển kinh tế toàn vùng nhưng do là tổ chức quản trị yếu; không có chức năng quản lý, không ra quyết định bắt buộc phải được thực thi; không có "thực quyền" trong việc quyết định các dòng ngân sách cho các dự án mang tính liên vùng nên Hội đồng chủ yếu được giao nhiệm vụ "phối hợp mềm" có tính tự nguyện hơn là nhiệm vụ "điều phối" các

hoạt động phát triển vùng. Nhìn chung, mô hình Hội đồng vùng KTTĐ nói chung và vùng KTTĐ miền Trung nói riêng như hiện nay không tạo được áp lực và động lực đối với các địa phương trong việc thực hiện liên kết vì lợi ích chung của toàn vùng.

Thứ năm, gần đây Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 27/CT-TTg ngày 19/11/2019 về Giải pháp thúc đẩy tăng trưởng và phát triển bền vững vùng miền Trung và Chính phủ ban hành Nghị quyết số 128/NQ-CP ngày 11/9/2020 về Các nhiệm vụ, giải pháp đẩy mạnh phát triển vùng KTTĐ. Tuy nhiên, để thực hiện tốt các mục tiêu đề ra theo Nghị quyết và Chỉ thị nêu trên thì đòi hỏi các bộ, ngành, địa phương và các cơ quan có liên quan phải khẩn trương thực hiện nhiều nhiệm vụ, trong đó một số nhiệm vụ khó khăn và cần nhiều thời gian nghiên cứu kỹ lưỡng như xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù để tạo điều kiện cho vùng KTTĐ miền Trung phát triển bền vững; nghiên cứu hoàn thiện cơ chế điều phối vùng, cơ chế hoạt động của Hội đồng vùng KTTĐ theo hướng phải có thực quyền, hiệu quả, hiệu lực; hoàn thiện thể chế phát triển bền vững kinh tế biển; xây dựng quy hoạch vùng thời kỳ 2021-2030 theo quy định của Luật Quy hoạch;…. Vì vậy, các văn bản trên đi vào thực tiễn nhanh hay chậm phụ thuộc rất nhiều vào tiến độ hoàn thành nhiệm vụ đã giao cho các bộ, ngành và địa phương.

3. Một số định hướng giải pháp tăng cường liên kết vùng trong thời gian tới

Thứ nhất, cần sớm xây dựng Quy hoạch vùng KTTĐ miền Trung giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến năm 2050 vì đây là một văn bản pháp lý quan trọng, tạo cơ sở, nền tảng liên kết bắt buộc và toàn diện giữa các tỉnh, thành phố trong vùng. Luật Quy hoạch 2017 (có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2019) đã có những đổi mới trong cách thức xây dựng quy hoạch, theo đó một số nguyên tắc quan trọng là hài hòa lợi ích của quốc gia, các vùng, các địa phương và lợi ích của người dân, trong đó lợi ích quốc gia là cao nhất; và bảo đảm nguồn lực để thực hiện quy hoạch. Luật Quy hoạch 2017 cũng đã chú trọng tới nội dung liên kết vùng. Tuy nhiên, hiện nay, chỉ mới có 06 vùng kinh tế - xã hội được quan tâm và được xây dựng quy hoạch theo tinh thần Luật Quy hoạch 2017, trong khi đó các vùng KTTĐ hiện vẫn chưa có chủ trương xây dựng quy hoạch. Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng KTTĐ miền Trung được xây dựng khá lâu (trước năm 2014) nên nhiều vấn đề mới trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội chưa được đánh giá và cập nhật, chẳng hạn như các mô hình kinh tế mới (kinh tế số, kinh tế tuần hoàn, kinh tế chia sẻ,…) hay các diễn biến khó lường, bất ngờ về dịch bệnh, xung đột ngoại giao giữa các nước. Vì vậy, cần chú trọng tới công tác xây dựng quy hoạch vùng và sớm ban hành quy hoạch vùng giai đoạn 2021-2030. Nội dung chủ yếu của quy hoạch vùng cần xác định rõ không gian các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội vùng; các ngành/lĩnh vực ưu tiên trọng tâm của vùng; nội dung trọng tâm liên kết vùng; vai trò, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng địa phương trong vùng, đặc biệt là trách nhiệm của Hội đồng vùng trong quy hoạch vùng. Bên cạnh đó, khi quy hoạch vùng được ban hành, Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung cần sớm giao cho tổ chức/đơn vị có đủ năng lực xây dựng Kế hoạch triển khai quy hoạch vùng, trong đó thể hiện lộ trình triển khai các dự án đầu tư quan trọng có tính chất vùng, liên vùng căn cứ vào khả năng huy động và bố trí nguồn lực.

Thứ hai, liên kết nội vùng KTTĐ miền Trung cần chú trọng khai thác hiệu quả các hành lang kinh tế Bắc-Nam, và Đông-Tây để phát triển một số ngành/lĩnh vực là thế mạnh của vùng, cũng như hình thành các chuỗi liên kết ngành/lĩnh vực trong nội vùng như du lịch, tổ chức các sự kiện quốc gia và thế giới, vận tải, logistic, kinh tế biển, công nghiệp hoá dầu,

luyện kim, sản xuất và lắp ráp ô tô; phát triển hệ thống đô thị ven biển gắn với các trung tâm du lịch biển, các KKT và KCN.

Thứ ba, cho dù khung pháp lý về liên kết vùng hay quy hoạch vùng KTTĐ có được hoàn thiện thì hệ thống quy định pháp luật cũng có giới hạn của nó bởi những vấn đề liên quan tới ý thức hệ, tư duy, nhận thức thường khó có thể giải quyết bằng công cụ pháp luật. Một trong những giải pháp căn bản không thể thiếu nhằm tăng cường liên kết vùng chính là nâng cao nhận thức và đổi mới tư duy của một bộ phận cán bộ trong bộ máy quản lý nhà nước về phát triển vùng. Các cấp chính quyền địa phương cần đặt lợi ích tổng thể của vùng và lợi ích tổng thể của quốc gia lên trước lợi ích của địa phương mình khi đưa ra quyết định cuối cùng. Ý thức về tầm quan trọng và lợi ích lâu dài của liên kết vùng cùng với quyết tâm chính trị của chính quyền địa phương có ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng hoạt động liên kết vùng và sự gắn kết của các địa phương trong vùng.

Thứ tư, cần kiện toàn và tăng cường vai trò của Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung. Để làm được điều này, trước tiên rất cần sửa đổi, ban hành mới các quy định về thành lập Tổ chức điều phối phát triển vùng KTTĐ theo hướng giao nhiều thực quyền hơn nữa cho bộ máy vùng, đủ nhằm đảm bảo bộ máy vùng thực hiện chức năng 'điều phối' thay vì 'phối hợp'. Cụ thể, có thể uỷ quyền cho Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung một số nhiệm vụ quan trọng như lựa chọn các đề xuất liên kết và đề xuất các chương trình, dự án đầu tư có quy mô vùng và có tính chất liên kết vùng trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; thông qua Kế hoạch hành động thực hiện Quy hoạch vùng (trong đó phê duyệt lộ trình triển khai các dự án quan trọng có tính chất vùng, liên vùng trên cơ sở xem xét khả năng huy động nguồn lực, nhất là vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước và từ khu vực tư nhân); phân bổ vốn (có thể từ ngân sách trung ương, ngân sách của các địa phương và từ huy động các nguồn ngoài ngân sách nhà nước) cho các dự án đã được chấp thuận chủ trương đầu tư trong Kế hoạch hành động thực hiện quy hoạch vùng;… Với các chức năng này, Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung sẽ thực hiện được vai trò dẫn dắt các địa phương trong vùng cùng hợp tác phát triển.

Về kiện toàn bộ máy, để Hội đồng vùng KTTĐ hoạt động tích cực, hiệu quả và có nhiều sáng kiến phát triển vùng hơn thì rất cần thành lập các Tổ chuyên đề hay Tổ đặc nhiệm giúp việc cho Hội đồng vùng. Chẳng hạn, hiện nay, cũng giống như các vùng KTTĐ khác trên cả nước, việc hình thành các KCN, KKT vẫn chủ yếu xuất phát từ sáng kiến riêng của từng địa phương trong vùng. Kết quả dễ thấy là các KKT, KCN mới chỉ phát huy lợi thế quy mô tập trung về mặt địa lý ở phạm vi rất nhỏ, còn các liên kết kinh tế giữa các khu vẫn còn lỏng lẻo, rời rạc. Vì vậy, trên góc độ vùng, rất cần có các nghiên cứu kỹ lưỡng và xác định một số KKT, KCN chuyên ngành là "tài sản chung của vùng" và thiết lập cơ chế chia sẻ nguồn thu từ khai thác tài sản chung đó cũng như trách nhiệm rõ ràng của từng địa phương trong thu hút đầu tư và phát triển vào các khu đó. Và để làm được điều này, có thể thành lập Tổ chuyên đề/Tổ đặc nhiệm về quản lý và phát triển KKT, KCN của vùng, với các thành viên là Trưởng Ban quản lý KKT, KCN của 05 địa phương trong vùng và đại diện các Hiệp hội/Hội Doanh nghiệp, đại diện chi nhánh văn phòng VCCI trên địa bàn vùng KTTĐ.

Thứ năm, cần sớm phối hợp nâng cấp trang thông tin điện tử của vùng. Các thông tin, dữ liệu cần mang tính cập nhật về chủ trương, chính sách, thể chế, chương trình hợp tác, hoạt động hợp tác đa phương, song phương nội vùng và liên vùng. Hệ thống thông tin cần đầy đủ, đảm bảo đủ chi tiết các thông tin, các mối quan hệ liên kết cơ bản, quan trọng nhất của vùng.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu xây dựng quy chế nhằm đảm bảo chia sẻ và quyền tiếp cận thông tin của các bên có liên quan (trong đó có cả doanh nghiệp và cộng đồng dân cư) đối với các vấn đề về phát triển vùng và liên kết vùng. Trang thông tin điện tử của vùng sẽ là một kho dữ liệu chính thức, dùng chung của vùng, và đồng thời cũng góp phần quảng bá hình ảnh chung của vùng và của từng địa phương trong vùng.

Kết luận

Vùng KTTĐ miền Trung là một trong bốn vùng kinh tế động lực ở Việt Nam. Nghiên cứu của Ngân hàng thế giới (World Bank, 2020) đã có phát hiện thú vị là thúc đẩy liên kết và điều phối vùng sẽ tạo ra các tác động tích tụ và nâng cao hiệu quả kinh tế trong phân bổ nguồn lực ở Việt Nam. Điều này không chỉ tạo động lực mới cho tăng trưởng kinh tế trong vùng mà còn đẩy nhanh quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế và tái cấu trúc mô hình tăng trưởng của nền kinh tế. Hơn nữa, trong những năm gần đây, ở nhiều quốc gia, khu vực trên thế giới, trọng tâm phát triển kinh tế đã chuyển dần từ phát triển dựa trên lợi thế so sánh và lợi thế cạnh tranh sang dựa trên lợi thế từ hợp tác, liên kết. Như vậy, thúc đẩy liên kết, hợp tác vùng KTTĐ miền Trung sẽ là một nhiệm vụ hết sức quan trọng trong giai đoạn 2021-2030.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), 2021. *Đề án thể chế liên kết vùng*.
2. CIEM-GIZ, 2019. Phát triển các khu kinh tế ven biển theo hướng bền vững: nghiên cứu trường hợp khu kinh tế ven biển miền Trung. *Chương trình Cải cách kinh tế vĩ mô/tăng trưởng có trách nhiệm với môi trường và xã hội.*
3. Trần Thị Thu Hương, Nguyễn Thị Lan Oanh, Nguyễn Thị Luyến, Trần Trung Hiếu, Lê Minh Ngọc (2018). *Chính sách phát triển vùng kinh tế động lực trong điều kiện mới ở Việt Nam*. Đề tài cấp Bộ - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
4. Tổng cục Thống kê (2021). Niêm giám thống kê 2020. NXB Thống kê, Hà Nội.
5. World Bank (2020). *Vietnam's Urbanization at a Crossroads: Embarking on an Efficient, Inclusive, and Resilient Pathway*. World Bank, Washington, DC.

Thông tin tác giả:

1. Trần Thị Thu Hương, TS.
- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng.
- Địa chỉ email: huongciem@gmail.com

Ngày nhận bài: 4/5/2022
Ngày nhận bản sửa: 15/6/2022
Ngày duyệt đăng: 2/7/2022