

# TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG MÔ HÌNH ĐIỀU PHỐI VÙNG KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ CÁC KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

*Hoàng Thị Minh Hà*

*Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia*

## **Đặt vấn đề**

Hiệu quả điều phối và liên kết phát triển giữa các địa phương trong vùng ở Việt Nam còn nhiều hạn chế. Điều này tác động lớn đến kinh tế, xã hội, cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ. Năm 2004, Thủ tướng Chính phủ đã bắt đầu ban hành một số quyết định nhằm cải thiện sự phối hợp phát triển giữa các tỉnh, thành phố ở vùng thủ đô và các vùng khác thông qua các quyết định hình thành vùng kinh tế - xã hội và vùng kinh tế trọng điểm. Mặc dù vùng không phải là cấp hành chính theo hiến pháp, nhưng các Hội đồng vùng gồm các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức giúp tăng cường sự hợp tác chặt chẽ hơn trong việc phối hợp thực hiện các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, thời gian qua, các Hội đồng vùng đều gặp nhiều khó khăn trong việc điều phối vùng. Vì vậy, rất cần cải thiện cơ chế hợp tác, liên kết phát triển vùng, cũng như xây dựng, hoàn thiện và thí điểm các mô hình quản trị hợp tác vùng mới để các vùng phát triển, trở nên công bằng, thịnh vượng, bao trùm và bền vững hơn.

## **1. Thực trạng chính sách điều phối vùng tại Việt Nam trong thời gian qua**

### ***i) Chủ trương, quan điểm, định hướng chung của Đảng về phát triển các vùng kinh tế - xã hội***

- Đại hội XI (2011) của Đảng xác định quan điểm phát triển hài hòa, bền vững các vùng, có sự liên kết giữa các loại vùng bao gồm cả khu vực thành thị và nông thôn. Phát triển vùng phải bảo đảm sử dụng đất có hiệu quả và tiết kiệm, gắn với các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu, nhất là nước biển dâng để bảo đảm phát triển bền vững. Ưu tiên phát triển các vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) để tạo động lực và tác động lan tỏa đến các vùng khác; cũng như tạo điều kiện phát triển nhanh hơn các khu vực còn nhiều khó khăn, đặc biệt là các vùng biên giới, hải đảo, Tây Nam, Tây Nguyên, Tây Bắc và phía Tây các tỉnh miền Trung.

- Đại hội XII (2016) đặt sự phát triển các vùng trong tổng thể quá trình cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế. Định hướng phát triển vùng được xác định với nhiều nét mới, cụ thể: 1) Phát triển vùng xem xét trong việc sắp xếp, phân bổ lại hoạt động kinh tế trong vùng, qua đó tạo không gian phát triển thống nhất trong vùng và cả nước, khắc phục tình trạng phát triển trùng lặp, manh mún, kém hiệu quả; 2) Nhấn mạnh vai trò của khu vực kinh tế tư nhân trong việc hình thành liên kết vùng, thông qua khuyến khích doanh nghiệp đầu tư liên kết hình thành các vùng kinh tế chuyên ngành quy mô lớn với các nhóm sản phẩm có sức cạnh tranh cao; 3) Thể chế quản lý liên kết, hợp tác phát triển vùng lần đầu được đặt ra, qua đó góp phần nâng cao

chất lượng, hiệu quả, tính thực chất trong hoạt động liên kết, hợp tác giữa các địa phương trong vùng, tạo động lực chuyển đổi cơ cấu kinh tế vùng phù hợp.

- Quan điểm, định hướng phát triển vùng được thể hiện xuyên suốt trong các Nghị quyết của Đảng về phát triển ngành, lĩnh vực kinh tế. Nghị quyết số 23-NQ/TW<sup>1</sup> định hướng điều chỉnh phân bố không gian công nghiệp phù hợp với yêu cầu cơ cấu lại các ngành công nghiệp và phát triển các ngành kinh tế trên từng vùng, từng địa phương theo hướng tập trung, không dàn đều theo địa giới hành chính; hình thành và phát triển các cụm liên kết ngành công nghiệp tại các vùng có lợi thế. Nghị quyết số 08-NQ/TW<sup>2</sup> định hướng phát triển du lịch thực sự là ngành kinh tế dịch vụ tổng hợp, có tính liên ngành, liên vùng. Nghị quyết số 36-NQ/TW<sup>3</sup> gắn phát triển các ngành kinh tế biển theo từng vùng dựa trên lợi thế điều kiện tự nhiên của từng vùng, xác định việc phát triển các khu kinh tế ven biển có vai trò chủ đạo trong phát triển vùng và gắn kết liên vùng.

### ***ii) Chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng***

Trên cơ sở các chủ trương lớn của Đảng, Quốc hội, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách về phát triển vùng. Cụ thể:

#### ***a) Văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành***

+ Các Nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 5 năm và hàng năm: Phát triển các vùng từng bước được gắn kết chặt chẽ với quá trình cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng. Trong giai đoạn 2016-2020<sup>4</sup>, phát triển vùng trở thành một trọng tâm trong quá trình cơ cấu lại tổng thể nền kinh tế, tập trung vào các nội dung chính gồm: (1) Xây dựng cơ chế quản lý đối với mô hình liên kết, hợp tác phát triển vùng; (2) Lựa chọn một số khu có lợi thế đặc biệt để xây dựng đặc khu kinh tế với cơ chế đặc thù, hiệu lực, hiệu quả, có sức lan tỏa lớn đến chuyên dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp, cơ cấu lao động và cả nền kinh tế; (3) Phát triển các hành lang, vành đai kinh tế, kết nối hiệu quả với các nước trong khu vực; (4) Bố trí hợp lý các khu kinh tế, khu công nghiệp gắn với chuyên dịch cơ cấu kinh tế vùng.

+ Nghị quyết số 24/2016/QH14 về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 xác định các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm về hoàn thiện thể chế liên kết vùng, gồm: (1) Hoàn thiện hệ thống pháp luật về quy hoạch, quản lý phát triển một cách đồng bộ, khắc phục tình trạng quản lý chia cắt, cục bộ ngành và địa phương; (2) Nghiên cứu xây dựng thể chế vượt trội cho những địa phương, vùng kinh tế động lực, khu hành chính-kinh tế đặc biệt để thực hiện tốt vai trò đầu tàu, thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội; (3) Nghiên cứu, rà soát, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương và hình thành thể chế điều phối phát triển kinh tế theo vùng;

<sup>1</sup> Nghị quyết số 23-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về định hướng xây dựng chính sách phát triển công nghiệp quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045

<sup>2</sup> Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 18/1/2017 của Bộ Chính trị về phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn

<sup>3</sup> Nghị quyết số 36-NQ/TW của Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045

<sup>4</sup> Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/4/2016 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 5 năm 2016-2020.

(4) Các địa phương phối hợp trong ban hành và thực hiện chính sách thu hút đầu tư, xúc tiến đầu tư, ưu tiên các ngành, lĩnh vực có tiềm năng, lợi thế cạnh tranh.

+ Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10/11/2016 về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020, Nghị quyết số 1023/NQ-UBTVQH13 ngày 28/8/2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020, trong đó xác định ưu tiên bố trí vốn đầu tư công cho các chương trình, dự án có tính kết nối và lan tỏa vùng, miền.

+ Luật Quy hoạch năm 2017 và các Luật sửa đổi, bổ sung các Luật có liên quan đến quy hoạch là sự đổi mới toàn diện, căn bản hệ thống quy hoạch của nước ta. Quy hoạch vùng nằm trong hệ thống quy hoạch quốc gia, được quy định gắn kết chặt chẽ với quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia và quy hoạch tỉnh. Các quy hoạch vùng được lập là định hướng chung cho sự phát triển kinh tế-xã hội của vùng nói chung và các địa phương trong vùng nói riêng.

*b) Văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành*

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản cụ thể để thực hiện hóa sự phát triển các vùng kinh tế - xã hội trên cả nước. Cụ thể:

+ Các quy hoạch phát triển vùng: Tổng hợp chung, số lượng các quy hoạch cấp vùng, lãnh thổ đặc biệt lập trong kỳ quy hoạch 2011-2020 là 76 quy hoạch, với 21 quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế- xã hội, 33 quy hoạch xây dựng và 22 quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm chủ yếu<sup>5</sup>. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định phê duyệt 6 vùng kinh tế- xã hội<sup>6</sup>, 3 quy hoạch xây dựng vùng kinh tế- xã hội<sup>7</sup>, các quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực đối với từng vùng KTTĐ và vùng kinh tế- xã hội<sup>8</sup> (như về phát triển giao thông vận tải; cảng biển, phát triển văn hóa, gia đình, thể dục thể thao và du lịch; quản lý chất thải rắn, quy hoạch cấp thoát nước; phát triển các khu

<sup>5</sup> Báo cáo đánh giá tổng kết công tác lập quy hoạch của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (tài liệu trình Quốc hội dự án Luật Quy hoạch năm 2017).

<sup>6</sup> Quyết định số 1064/QĐ-TTg ngày 8/7/2013 Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Trung du và Miền núi phía Bắc đến năm 2020; 795/QĐ-TTg ngày 23/5/2015 Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đồng bằng sông Hồng đến năm 2020; 1114/QĐ-TTg ngày 09/7/2013 Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải Miền Trung đến năm 2020; 936/QĐ-TTg ngày 22/4/2014 Phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển Kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên đến năm 2020; 943/QĐ-TTg ngày 20/7/2012 Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đông Nam Bộ đến năm 2020; 939/QĐ-TTg ngày 19/7/2012 Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2020.

<sup>7</sup> Quyết định số 980/QĐ-TTg ngày 21/6/2013 Phê duyệt Quy hoạch xây dựng vùng trung du và miền núi Bắc Bộ đến năm 2030; 68/QĐ-TTg ngày 15/1/2018 Phê duyệt Điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2030 và tầm nhìn đến 2050; 1194/QĐ-TTg ngày 22/7/2014 Phê duyệt Quy hoạch xây dựng vùng Tây Nguyên đến 2030;

<sup>8</sup> Như: Quyết định 05/2011/QĐ-TTg ngày 24/1/2011 phê duyệt quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng KTTĐ Bắc Bộ đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030; 06/2011/QĐ-TTg ngày 24/1/2011 phê duyệt quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng KTTĐ phía Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030; 07/2011/QĐ-TTg ngày 25/1/2011 phê duyệt quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng KTTĐ miền Trung đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030; và 11/2011/QĐ-TTg ngày 10/2/2011 phê duyệt quy hoạch phát triển giao thông vận tải vùng KTTĐ ĐBSCL đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030. Quyết định 2054/QĐ-TTg ngày 13/11/2014 phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển văn hóa, gia đình, thể dục thể thao và du lịch vùng KTTĐ miền Trung đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; 1355/QĐ-TTg ngày 14/5/2015 phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển văn hóa, gia đình, thể dục thể thao và du lịch vùng KTTĐ Bắc Bộ đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030; 1400/QĐ-TTg ngày 18/8/2015 phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển văn hóa, gia đình, thể dục thể thao và du lịch vùng Đông Nam Bộ và vùng KTTĐ phía Nam đến 2020, tầm nhìn đến 2030,...

công nghiệp ở Việt Nam). Ngoài ra, các Bộ, ngành cũng ban hành quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực cho từng vùng KTTĐ và vùng kinh tế- xã hội<sup>9</sup>.

+ Các văn bản về tổ chức điều phối, quản lý vùng và liên kết phát triển vùng: Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản về liên kết vùng, đặc biệt tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long và các vùng KTTĐ<sup>10</sup>. Qua đó, tạo cơ sở pháp lý ràng buộc sự liên kết giữa Trung ương và địa phương, và giữa các chính quyền địa phương trong vùng với nhau, nhằm đảm bảo tính thống nhất trong xây dựng và thực thi chính sách quốc gia. Các văn bản này cũng đã xác định phạm vi liên kết, đối tượng liên kết, nguyên tắc liên kết, nội dung liên kết và những điều khoản về tổ chức thực hiện quy chế điều phối, liên kết giữa các Bộ, ngành và các địa phương trong vùng với nhau.

### *iii) Tổ chức điều phối phát triển vùng*

Theo cấu trúc tổ chức cơ quan quản lý nhà nước hiện nay đang được phân thành quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Bộ quản lý ngành, lĩnh vực) và quản lý nhà nước theo lãnh thổ (chính quyền địa phương các cấp: Tỉnh, huyện, xã, thị trấn), chưa đặt vấn đề quản lý nhà nước theo vùng, nên trong hệ thống các văn bản pháp luật về tổ chức nhà nước chưa có quy định về tổ chức quản lý nhà nước theo vùng. Nhìn chung, Việt Nam chưa có luật pháp về thể chế kinh tế vùng và liên kết kinh tế vùng. Mặc dù có quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội cấp vùng nhưng không có cơ quan giám sát, quản lý cấp vùng tương ứng. Do đó, những tổ chức điều phối phát triển vùng đã được hình thành (Hội đồng Vùng) và thực hiện các chuyên đề liên kết vùng. Bộ máy vùng được thành lập theo cả cơ chế do Trung ương ban hành (Quyết định 941/QĐ-TTg ngày 26/5/2015 của Thủ tướng Chính phủ) và cơ chế tự nguyện (vùng Duyên hải miền Trung). Hiện nay, quy chế hoạt động của Hội đồng điều phối vùng đồng bằng sông Cửu Long tại Quyết định số 825/QĐ-TTg ngày 12/6/2020 là hình thức Tổ chức điều phối phát triển vùng mới nhất, được quy định áp dụng thống nhất cho các vùng kinh tế - xã hội và vùng KTTĐ khác tại Việt Nam trong giai đoạn 2021-2025.

## **2. Đánh giá thực trạng liên kết vùng**

### **2.1. Một số kết quả đạt được**

- Cơ chế liên kết, phối hợp giữa các địa phương trong vùng được đẩy mạnh hoàn thiện, đặc biệt từ năm 2015. Trong đó, tập trung hoàn thiện cơ chế liên kết vùng

<sup>9</sup> Bộ Công Thương ban hành Quyết định phê duyệt quy hoạch phát triển công nghiệp, Quyết định phê duyệt quy hoạch phát triển một số kết cấu hạ tầng thương mại chủ yếu (các Quyết định ban hành từ năm 2016 đến nay là phê duyệt quy hoạch phát triển thương mại, trong đó có đề cập tới định hướng phát triển kết cấu hạ tầng thương mại); Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành Quyết định phê duyệt quy hoạch phát triển công nghệ thông tin và truyền thông...

<sup>10</sup> Các văn bản chủ yếu được ban hành từ năm 2015 đến nay như: Quyết định 388/QĐ-TTg ngày 25/3/2010 về việc tổ chức Diễn đàn hợp tác kinh tế ĐBSCL; Quyết định 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; Quyết định 593/QĐ-TTg ngày 6/4/2016 ban hành quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế-xã hội vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2016-2020; Quyết định 2220/QĐ-TTg ngày 17/11/2016 ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Quyết định số 593/QĐ-TTg; Quyết định số 64/QĐ-TTg ngày 18/1/2017 về việc thành lập Tổ chỉ đạo liên ngành về liên kết vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2016-2020;...

của các vùng KTTĐ và vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Phạm vi liên kết trải rộng trên nhiều lĩnh vực, bao gồm cả kinh tế, xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh. Nội dung phối hợp cũng ngày càng toàn diện, trên cơ sở đó, một số vùng đã xác định các nội dung ưu tiên phối hợp trọng tâm trong giai đoạn 2016-2020<sup>11</sup>. Hệ thống cơ sở dữ liệu của các vùng cũng bước đầu được triển khai và đạt một số kết quả nhất định (tại vùng KTTĐ miền Trung và KTTĐ phía Nam).

- Hình thức liên kết cũng khá đa dạng, từ hình thức truyền thống đến hình thức Diễn đàn hợp tác và ký thỏa thuận hợp tác song phương giữa các chính quyền địa phương. Để hiện thực hóa các thỏa thuận hợp tác giữa các chính quyền địa phương, ngoài việc thường xuyên tổ chức các cuộc gặp gỡ giữa các chủ thể trong hệ thống chính quyền nhà nước, các địa phương cũng 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, ... thực hiện các nội dung liên kết đã được chính quyền địa phương ký kết. Đến nay, đã có hàng nghìn lượt các chủ thể ngoài hệ thống chính quyền nhà nước được mời tham gia Diễn đàn hợp tác vùng do cơ quan Trung ương và chính quyền địa phương tổ chức; và đã có rất nhiều hợp đồng kinh doanh được ký kết giữa các chủ thể<sup>12</sup>. Tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long, nhiều sáng kiến liên kết vùng và tiểu vùng đã được thực hiện. Hiện nay, vùng có 9 tiểu vùng, nhóm liên kết, bao gồm 3 tiểu vùng, nhóm được thành lập theo các chương trình của Chính phủ<sup>13</sup> và 6 tiểu vùng, nhóm liên kết tự nguyện giữa các địa phương<sup>14</sup>.

## 2.2. Tồn tại, hạn chế

- Phát triển trong vùng vẫn chủ yếu ở dạng khép kín, mang tính cục bộ và thiếu tính tương tác, liên kết giữa các địa phương. Các địa phương vùng Tây Nguyên có mối quan hệ chặt chẽ với các địa phương vùng Duyên hải Nam Trung Bộ hoặc vùng Đông Nam Bộ hơn quan hệ nội vùng. Tình trạng trùng lặp về cơ cấu ngành, lĩnh vực đầu tư giữa các địa phương trong nội bộ vùng vẫn diễn ra, làm triệt tiêu lợi thế so sánh của các địa phương trong nội bộ vùng<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Vùng Đồng bằng sông Cửu Long tập trung vào 3 lĩnh vực và 4 hoạt động (như: quy hoạch, kế hoạch; phát triển sản xuất; đầu tư kết cấu hạ tầng; và thiết lập hệ thống thông tin vùng), vùng KTTĐ miền Trung tập trung vào 9 nội dung (như: huy động đầu tư; phát triển nguồn lực; phát triển một số ngành công nghiệp chế tạo và công nghệ; giao thông; du lịch; thương mại; cải thiện năng lực cạnh tranh cấp tỉnh; chia sẻ thông tin và ứng phó biến đổi khí hậu). Tại vùng KTTĐ phía Nam, công tác điều phối được phân theo 5 mảng lĩnh vực điều phối do 5 Tổ điều phối chuyên đề cấp vùng thực hiện (là công việc thường xuyên của vùng), trách nhiệm được phân công cho từng tỉnh, thành phố theo quyết định thành lập, nội dung các chương trình, đề án, dự án, đầu việc cụ thể, cách tổ chức phối hợp thực hiện nhiệm vụ điều phối cấp vùng theo Quy chế làm việc Tổ điều phối chuyên đề cho cả giai đoạn 2016 - 2020 được Chủ tịch Hội đồng Vùng KTTĐ phía Nam phê duyệt.

<sup>12</sup> Tại vùng KTTĐ phía Nam, qua hợp tác liên kết, các doanh nghiệp đã xây dựng được một mạng lưới khách sạn và siêu thị tại nhiều tỉnh, thành có thể mạnh và tiềm năng như: Tây Ninh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Thuận, Ninh Thuận... góp phần phát triển ngành dịch vụ du lịch và tiêu thụ sản phẩm do các doanh nghiệp TP. Hồ Chí Minh và các tỉnh sản xuất. Các doanh nghiệp đầu tư và hình thành những khu công nghiệp đã góp phần giải quyết việc làm cho nhân dân địa phương và giảm bớt xu hướng di dân trong độ tuổi lao động vào Thành phố Hồ Chí Minh và các đô thị trong vùng.

<sup>13</sup> Vùng KTTĐ vùng Đồng bằng sông Cửu Long, vùng KTTĐ phía Nam (2 tỉnh), vùng kinh tế - xã hội Đồng bằng sông Cửu Long.

<sup>14</sup> Tiểu vùng tứ giác Long Xuyên, tiểu vùng Đồng Tháp Mười, tiểu vùng Tây sông Hậu, tiểu vùng Duyên hải phía Đông, tiểu vùng Bán đảo Cà Mau, nhóm liên kết ABCD Mê Kông.

<sup>15</sup> Bộ Công Thương (2016). Chiến lược, quy hoạch, quản lý phát triển theo vùng kinh tế, vùng kinh tế trọng điểm trong tái cấu trúc kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng công nghiệp và dịch vụ giai đoạn 2016-2020.

- Tính rời rạc, tự phát làm hạn chế khá lớn khả năng phát huy tiềm năng của vùng và giữa các vùng. Hoạt động liên kết chủ yếu mới chỉ xuất phát từ những diễn biến thực tế khi có những va chạm, xung đột giữa các địa phương hay từ những hoạt động nảy sinh trong quá trình thực hiện các chương trình/dự án của từng địa phương. Liên kết giữa các địa phương mới bước đầu được hình thành trên cơ sở sự tự nguyện, không mang tính pháp lý và chưa thực sự trở thành một chủ trương, nguyên tắc trong tổ chức không gian phát triển của địa phương, cũng như thiếu cơ chế, chính sách cụ thể để đảm bảo tính khả thi, có sự điều tiết giữa các địa phương. Do vậy, sự liên kết giữa các địa phương trong Vùng vẫn chưa mang tính thực chất và gắn kết với quá trình chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế- xã hội của chính quyền địa phương.

- Phạm vi liên kết và quy mô liên kết mới chỉ dừng lại ở lĩnh vực kinh tế, môi trường và xã hội còn mờ nhạt. Cơ chế phối hợp trong công tác bảo vệ môi trường, quản lý nguồn nước, khai thác tài nguyên của các địa phương còn hạn chế, như vấn đề bảo vệ môi trường và chống khai thác cát lậu trên các lưu vực sông. Trong khi đó, điều kiện đảm bảo chất lượng đào tạo ở các cơ sở giáo dục đại học tuy đã được quan tâm hơn nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới, nâng cao chất lượng đào tạo. Nội dung liên kết đào tạo phát triển, nâng cao chất lượng nhân lực còn đơn điệu và chỉ thực hiện khi hai địa phương hoặc hai đơn vị có nhu cầu trong đối với nhau.

- Thể chế về liên kết vùng chưa hoàn thiện, còn thiếu cơ chế điều phối đủ mạnh, rõ ràng. Phạm vi liên kết đang chủ yếu tập trung theo mệnh lệnh hành chính, lợi ích liên kết chưa thực sự rõ ràng, có thể đong đếm được. Các hình thức liên kết trong sản xuất còn lỏng lẻo, thiếu ràng buộc, chưa hiệu quả và còn nhiều hạn chế. Hoạt động hợp tác hay liên kết kinh tế diễn ra trong phạm vi hẹp, chủ yếu là giữa một số địa phương chứ chưa có những hoạt động liên kết trên diện rộng toàn vùng nhất là trong các khu kinh tế, khu công nghiệp và liên kết các khu kinh tế, khu công nghiệp với các địa phương, dẫn đến phân tán các nguồn lực. Phát triển các ngành chưa có sự liên kết theo từng khâu đoạn sản xuất.

### **2.3. Nguyên nhân**

- Các quy định về phối hợp còn chung chung nên khó triển khai áp dụng. Đặc biệt, nhiệm vụ rất quan trọng như: điều chỉnh, bổ sung Quy hoạch có sự tích hợp; kế hoạch triển khai quy hoạch; danh mục các chương trình, dự án liên kết vùng và có tính chất vùng; xây dựng cơ chế, chính sách tài chính thống nhất để thu hút, hỗ trợ xúc tiến đầu tư, xúc tiến thương mại... cho các vùng đến nay vẫn chưa hoàn thành. Mặt khác, việc triển khai hoạt động phối hợp cũng gặp nhiều khó khăn do xuất phát từ việc các Thỏa thuận hợp tác thường không đi kèm theo các điều kiện thi hành và nguồn lực cho hợp tác cũng còn rất hạn chế.

- Nguồn lực cho hợp tác phát triển còn hạn chế, chưa đáp ứng nhu cầu liên kết, phát triển. Hiện nay, khoảng 2/3 địa phương vẫn phụ thuộc vào ngân sách trung ương, chưa phát triển được các nguồn thu độc lập, ổn định. Các vùng cũng chưa có cơ chế tài chính riêng, mà vẫn chủ yếu xây dựng theo khuôn khổ các chính sách tài chính chung áp dụng trên phạm vi toàn quốc và chính sách cho các lãnh thổ đặc biệt. Ngoài ra, dù đã hình thành các định hướng dự án/công trình có tính chất liên vùng,

song định hướng phát triển các vùng chưa rõ ràng, dẫn đến chưa xây dựng được hệ thống chính sách tài chính để huy động nguồn lực theo kiểu liên kết vùng.

- Hệ thống chính sách phát triển kinh tế-xã hội các vùng (bao gồm cả vùng KTTĐ) hiện còn nhiều bất cập, chông chéo và thiếu nguồn lực để thực hiện. Các chính sách vẫn theo xu hướng vận hành độc lập, chưa có sự kết nối giữa các chính sách để có thể đạt hiệu quả lớn hơn. Các chính sách có liên quan đến phát triển kinh tế vùng được thể hiện trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật, từ Luật, Nghị quyết, Nghị định, Quyết định đến Chỉ thị, Thông tư hướng dẫn của các Bộ, ngành; và nhiều văn bản mặc dù đang trong quá trình rà soát, sửa đổi để đáp ứng với yêu cầu, bối cảnh phát triển kinh tế-xã hội của đất nước song dường như vẫn được thiết kế theo tư duy đặt trọng tâm ưu tiên đầu tư vào lĩnh vực hoặc vào một địa bàn, một địa danh với quy mô nhỏ. Vẫn chưa có chính sách riêng dành cho các vùng.

## **2. Kinh nghiệm quốc tế về mô hình điều phối vùng phổ biến hiện nay**

### **2.1. Các mô hình quốc tế về quản trị vùng**

- Trên thế giới, rất nhiều các mô hình quản trị vùng đã ra đời nhằm hỗ trợ sự hợp tác trong cung cấp hàng hóa và dịch vụ công trong vùng. Tất cả các mô hình đòi hỏi sự hợp tác giữa các bên liên quan và các cấp chính quyền. Các thỏa thuận hợp tác và điều phối vùng được xây dựng bởi hệ thống chính trị, Chính phủ hợp hiến, luật pháp, các giá trị, quan điểm quản lý chiến lược và các thỏa thuận tài trợ. Mô hình quản trị vùng xuất phát từ sự kết hợp giữa những thỏa thuận hợp tác và thỏa thuận điều hành. Một số liên quan đến các thỏa thuận pháp lý chính thức. Một số khác là quan hệ đối tác vùng cởi mở, ít chính thức hơn giữa chính phủ và các cơ quan bán chính phủ, các doanh nghiệp và lợi ích cộng đồng.

- Không có mô hình chung tốt nhất về quản trị vùng. Mỗi quốc gia có xu hướng áp dụng mô hình phù hợp với hệ thống chính trị, luật pháp, địa lý và trình độ phát triển của quốc gia. Hệ thống chính trị của Việt Nam là tập trung, phân cấp và được thiết kế để hỗ trợ mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cho sự tăng trưởng và phát triển. Các mô hình quản trị vùng hiệu quả sẽ khuyến khích sự hiệu quả trong quá trình ra quyết định của địa phương liên quan đến lập quy hoạch, quản lý tài chính và sự hiệu quả trong cung cấp hàng hóa và dịch vụ công. Ở các quốc gia liên bang, mô hình quản trị vùng cho các vùng đô thị rất phổ biến, nhưng việc sắp xếp tổ chức, trách nhiệm quyền hạn có sự khác nhau đáng kể giữa các quốc gia.

- Có sự đa dạng trong cơ cấu tổ chức, cơ cấu thẩm quyền và chức năng của quản trị vùng. Mô hình về quản trị vùng, trên phạm vi toàn cầu, đều nhấn mạnh sự hợp tác và cộng tác hơn là sự cạnh tranh giữa các cơ quan và tổ chức chịu trách nhiệm cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cho các địa phương và vùng. Ba mô hình quản trị vùng phổ biến trên thế giới gồm:

- (i) **Quản lý nhà nước làm trung tâm:** Trong mô hình lấy nhà nước làm trung tâm, chính quyền cấp quốc gia/cấp tỉnh là người ra quyết định cuối cùng, mặc dù việc ra quyết định được xác định bởi quyền thương lượng giữa liên

chính phủ và quyền lực hiến định (*Mô hình Quản lý nhà nước làm trung tâm là mô hình chung của các quốc gia có chính phủ theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Mô hình này liên quan đến sự tham gia sâu rộng của chính quyền trung ương vào quá trình ra quyết định vùng*)

- (ii) **Quản trị vùng nhất thể:** Liên quan đến các thỏa thuận phân cấp quyền lực trong đó việc ra quyết định được phân cấp cho một vùng hoặc tỉnh, nhưng trách nhiệm về chính sách, lập quy hoạch, tài chính và hợp tác được chia sẻ giữa các cấp chính quyền (*Mô hình quản trị này nhấn mạnh quá trình thương lượng liên tục giữa các cấp cơ quan và tổ chức chính quyền. Tuy nhiên, cách tiếp cận này đòi hỏi sự hợp tác và đôi khi dẫn đến sự tranh cãi căng thẳng giữa các chính quyền liên quan. Mô hình này yêu cầu sự hiểu biết mới về quản trị giữa các bên tham gia và các hình thức ra quyết định đa dạng hơn so với quan điểm truyền thống lấy nhà nước làm trung tâm, thứ bậc hoặc từ trên xuống đã phổ biến trong việc ra quyết định theo vùng và địa phương*).
- (iii) **Quản trị vùng đa tổ chức:** Liên quan tới sự tham gia rộng rãi hơn của DNNN, các bên liên quan phi chính phủ và các nhóm lợi ích xã hội dân sự trong việc lập quy hoạch, ra quyết định và thực thi (*Mô hình quản trị đa tổ chức bao trùm quyền lợi của Chính phủ, doanh nghiệp và xã hội dân sự. Mô hình này đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của các nhóm xã hội dân sự và doanh nghiệp tham gia vào quá trình ra quyết định và chính sách. Mô hình nhấn mạnh tới hoạt động tư nhân hóa trách nhiệm cung cấp hàng hóa và dịch vụ công do các cơ quan chính phủ cung cấp theo truyền thống. Ảnh hưởng của truyền thông xã hội và sự thiếu tin tưởng vào chính phủ đã thúc đẩy các yêu cầu của xã hội đối với trách nhiệm giải trình và tính minh bạch của Chính phủ trong việc lập quy hoạch, cấp vốn và cung cấp hàng hóa và dịch vụ công*).

- Đặc điểm chính của mô hình quản trị vùng nhất thể là sự tách biệt giữa chức năng xây dựng chính sách ra khỏi quá trình thực thi chính sách. Mô hình phù hợp với hình thức quản trị vùng nhất thể là:

- Hội đồng vùng của chính phủ (Regional Councils of Government - COG): Các tổ chức thành viên của chính quyền địa phương sẽ phối hợp giải quyết các vấn đề phát triển vùng (gồm các cán bộ biệt phái).
- Tổ chức quy hoạch vùng (Regional Planning Organization - RPO): Được thành lập một cách tự nguyện hoặc theo quy định để giải quyết các vấn đề vượt qua ranh giới vùng. Các lĩnh vực chính sách đa dạng, có thể tập trung trong một lĩnh vực/ngành cụ thể hoặc toàn diện các ngành. Hoạt động theo hình thức biệt phái/ủy ban...

- Có 04 mô hình hiện hành tốt nhất để điều phối và thực hiện các chính sách và quy hoạch vùng. Tất cả các mô hình đều liên quan đến việc tách rời các cơ quan lập pháp và hành pháp của quản trị vùng.



- **Tổ chức hợp tác vùng** (Regional Coordinating Organizations - RCO) là các mô hình quản trị vùng nhất thể hoặc lấy quản lý nhà nước làm trung tâm, có trách nhiệm thực thi các quy hoạch phát triển và sử dụng đất của vùng. Chức năng, trách nhiệm và quy trình điều phối và thực thi các dự án và chương trình vùng được quản lý chặt chẽ và dựa trên quy trình. Mô hình này có thể hoạt động tốt khi chính quyền địa phương cấp tỉnh và cấp vùng yếu.
- **Ủy ban phát triển vùng** (Regional Development Commissions - RDA): đây là tổ chức được thành lập theo Luật, chủ yếu điều phối thực hiện các quy hoạch sử dụng đất, phát triển, cơ sở hạ tầng chính và ngân sách và tài chính của vùng. Một số ủy ban có vai trò rộng hơn là tham gia vào phát triển đất đai và nhà ở. Ủy ban sẽ báo cáo với lãnh đạo của Chính phủ trong mô hình quản trị lấy quản lý nhà nước làm trung tâm và với các cấp chính quyền trong mô hình quản trị nhất thể.
- **Cơ quan lập quy hoạch vùng** (Regional Planning Authority - MPO): Mô hình này được sử dụng rộng rãi để điều phối quy hoạch và phát triển ở các vùng đô thị. Các vùng này đã chỉ định các tổ chức được thành lập bởi chính quyền quốc gia/tiểu bang/khu vực, được xác định bởi luật pháp, thực hiện điều phối quy hoạch đô thị, phát triển cơ sở hạ tầng, nguồn ngân sách, với các nhiệm vụ, quy trình, phạm vi và quy mô trách nhiệm được xác định. Có thể bao hàm nhóm rộng hơn các tổ chức phi chính phủ có liên quan.
- **Cơ quan phát triển vùng** (Regional Development Authority - RPDA): thường được chỉ định để thực hiện phối hợp sử dụng đất và lập quy hoạch cơ sở hạ tầng phát triển kinh tế và có thể tham gia vào việc phát triển đất và xây dựng cơ sở hạ tầng. Thông thường, việc chỉ định và thẩm quyền được quy định bởi luật, với trách nhiệm và vai trò thực thi do các cơ quan nhà nước đảm nhận. Các mô hình này được sử dụng rộng rãi ở các nước Nam Á.

## ***2.2. Tầm quan trọng của việc cải thiện mô hình quản trị vùng tại Việt Nam***

Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam không quy định cấp quản lý nhà nước về quản trị vùng. Do đó, việc xem xét, nghiên cứu và thí điểm một mô hình quản trị cấp vùng mới là một giải pháp tiềm năng để thúc đẩy hợp tác và liên kết vùng.

Ở Việt Nam, mặc dù trong khi các chính quyền địa phương tự chủ về mặt chính trị và hành chính, họ cũng rất phụ thuộc lẫn nhau trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ trong vùng. Quyết định của một địa phương không chỉ tác động đến địa phương xung quanh, nhiều thách thức mà địa phương này đang phải đối mặt cũng chính là những vấn đề mà các địa phương khác trong hoặc ngoài vùng sẽ gặp phải. Chính quyền trung ương và địa phương của Việt Nam ngày càng nhận thức được rằng nhiều vấn đề phát triển vượt ra ranh giới địa phương (chẳng hạn như phát triển kinh tế, cung cấp dịch vụ công). Ở cấp vùng và đa ngành, nhiều chính quyền cấp tỉnh đã nhận ra rằng họ không thể giải quyết vấn đề biên giới khí hậu, tắc nghẽn

giao thông và ô nhiễm như một đơn vị hoặc địa phương độc lập. Các giải pháp cho những vấn đề này chỉ có thể được xác định thông qua sự hợp tác.

Do đó, việc xem xét, nghiên cứu và thí điểm thực hiện một số hình thức của RCO là cần thiết nhằm: (i) Thúc đẩy sự hợp tác giữa các chính quyền trong vùng; (ii) Tăng cường tiếng nói của các địa phương trong vùng và toàn vùng đối với Trung ương thay vì chỉ một địa phương lên tiếng; (iii) Cân bằng lợi ích giữa các thành viên trong vùng; (iv) Đảm bảo sử dụng hợp lý các nguồn lực và tài sản công để đảm bảo tính công bằng, khả năng tiếp cận và độ tin cậy của hàng hóa công trong vùng; (v) Điều phối ngân sách công, tài chính, quản lý và kế hoạch phát triển cho các vùng; (vi) Nâng cao năng lực cạnh tranh vùng, thúc đẩy phát triển vùng và sự thịnh vượng của toàn vùng nói chung và từng địa phương nói riêng.

Một mô hình tiên bộ hoặc các thỏa thuận quản trị cấp địa phương sẽ mất nhiều năm để cải cách. Việt Nam đã xây dựng và ban hành một hệ thống quản trị vùng để thúc đẩy sự phối hợp vùng từ năm 2004. Tuy nhiên, quá trình cải cách diễn ra rời rạc và do đó dẫn đến việc xây dựng các luật và nghị định đặc thù cho từng vùng. Do đó, Việt Nam cần một mô hình quản trị vùng nhất quán nhưng phải linh hoạt để đáp ứng các nhu cầu đặc biệt của vùng và tận dụng các lợi thế của địa phương.

### **3. Một số khuyến nghị chính sách**

Việc hoàn thiện mô hình quản trị vùng ở Việt Nam sẽ cần được xem xét kỹ lưỡng và có một lộ trình triển khai rõ ràng. Mô hình quản trị vùng phù hợp nhằm giúp cải thiện hợp tác, điều phối trong cung cấp hàng hóa và dịch vụ công sẽ cần thời gian để phát triển và nhận được sự ủng hộ của các chủ thể có liên quan và các nhóm lợi ích. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc thay đổi cấu trúc tổ chức vùng có thể mất nhiều năm với từng bước cần thiết với tầm nhìn, đầu ra và kết quả được xác định rõ ràng để tạo ra sự thay đổi. Việt Nam nên xem xét, nghiên cứu và thí điểm chuyển sang áp dụng một mô hình quản trị vùng thống nhất, hiệu quả và toàn diện hơn. Điều này sẽ đòi hỏi cần hoàn thiện mô hình quản trị vùng hiện tại, chuyển đổi và phát triển thành một mô hình cạnh tranh quốc tế hơn khi nguồn lực, kiến thức và chuyên môn trong quản lý điều hành vùng dần phát triển.

Trên cơ sở phân tích các tồn tại, hạn chế nêu trên về thực trạng điều phối, liên kết phát triển vùng tại Việt Nam trong thời gian qua, cũng như kinh nghiệm quốc tế và xu hướng phát triển các mô hình điều phối, liên kết phát triển vùng, một số giải pháp trọng tâm được khuyến nghị trong thời gian tới gồm:

- Sớm hoàn thiện cơ chế điều phối hoạt động của các vùng kinh tế - xã hội và vùng KTTĐ khác trên cả nước trong giai đoạn 2021-2025. Cụ thể, cần thành lập và ban hành quy chế hoạt động của Hội đồng điều phối vùng cho các vùng trên cơ sở kế thừa mô hình Hội đồng điều phối vùng đồng bằng sông Cửu Long tại Quyết định số 825/QĐ-TTg ngày 12/6/2020 nhưng cần có sự chỉnh sửa/bổ sung để đảm bảo sự phù hợp với định hướng phát triển và đặc điểm đặc thù của từng vùng.

- Về xây dựng và tổ chức thực hiện các quy hoạch, kế hoạch và các đề án lớn cho phát triển vùng: Sớm đẩy nhanh tiến độ rà soát, xây dựng và ban hành quy hoạch

vùng 2021-2030 tầm nhìn 2050 cho các vùng kinh tế - xã hội và vùng KTTĐ. Đây là nền tảng pháp lý quan trọng cho các địa phương trong vùng liên kết, hợp tác với nhau trong phát triển kinh tế - xã hội. Trong đó, nội dung quy hoạch vùng cần thể hiện rõ: không gian các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành/lĩnh vực; nội dung trọng tâm liên kết; yêu cầu liên kết; vai trò, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức từ Trung ương đến địa phương trong vùng để triển khai quy hoạch trong thực tiễn, đảm bảo mục tiêu kế hoạch đề ra.

- Ưu tiên bố trí đầy đủ nguồn lực, đặc biệt là nguồn tài chính cho công tác triển khai lập quy hoạch vùng. Riêng đối với những quy hoạch chuyên ngành có tính chất kỹ thuật, mà các quy định pháp luật chuyên ngành có xác định được nguồn vốn thì thực hiện theo pháp luật chuyên ngành đó. Riêng đối với các quy hoạch chuyên ngành có tính chất chuyên ngành khác chưa có quy định, thì Chính phủ chỉ đạo Bộ Tài chính khẩn trương ban hành hướng dẫn về thủ tục về lập kinh phí chi. Sau khi quy hoạch vùng được ban hành, cần sớm xây dựng và ban hành 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 bố trí nguồn lực của trung ương và các địa phương trong vùng. Tăng cường cơ chế đánh giá, giám sát quá trình triển khai thực hiện quy hoạch vùng để đảm bảo quy hoạch vùng được triển khai thực hiện một cách có hiệu quả.

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, thể chế hóa cơ chế điều phối liên kết phát triển kinh tế vùng, phân định rõ trách nhiệm và tăng cường phối hợp giữa Ban chỉ đạo, các Hội đồng vùng, các bộ, ngành và địa phương trong vùng. Đồng thời, các địa phương cần có sự cam kết chính trị mạnh mẽ trong việc thực hiện các hoạt động liên kết.

- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh phù hợp với đặc trưng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Thiết lập cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các bộ, ngành, địa phương trong xây dựng và thực thi chính sách; khắc phục kịp thời tình trạng không thống nhất, thực thi kém hiệu quả các quy định pháp luật. Các bộ, ngành Trung ương và địa phương cần chủ động xây dựng và thống nhất nội dung hoạt động liên kết trung hạn, dài hạn và hoạt động liên kết, phối hợp thường xuyên với các cơ quan có liên quan.

- Các cơ quan Trung ương cần tăng cường vai trò điều phối, thúc đẩy các địa phương phối hợp trong xây dựng và triển khai chính sách phát triển kinh tế vùng. Vai trò của cơ quan Trung ương trong thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng cần thể hiện sắc nét trong: (i) điều tiết, cân bằng lợi ích giữa các địa phương; (ii) điều hòa lợi ích của quốc gia và lợi ích cục bộ địa phương và (iii) khuyến khích liên kết tự nguyện giữa các địa phương. Cụ thể:

+ Trong vai trò điều tiết, cân bằng lợi ích giữa các địa phương: Hiện nay, đã có nhiều ví dụ về xung đột lợi ích giữa các địa phương, đặc biệt là trong phát triển cơ sở hạ tầng, khai thác tài nguyên, bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu... Các vấn đề trong cuộc sống đang đặt ra nhiều thách thức vượt ra ngoài ranh giới

hành chính của một địa phương và trong nhiều trường hợp nếu chỉ dựa vào vai trò và thẩm quyền của một chính quyền địa phương thì có thể sẽ phá vỡ sự phát triển tổng thể kinh tế - xã hội của quốc gia nói chung và vùng nói riêng.

+ Trong vai trò điều hòa lợi ích của quốc gia và lợi ích cục bộ địa phương: Phân cấp một mặt giúp cho chính quyền địa phương trở nên năng động, tự chủ hơn trong việc ra quyết định và đáp ứng nhu cầu của người dân địa phương. Tuy vậy, quá trình phân cấp cũng chứa đựng nhiều rủi ro, trong đó tiềm ẩn lớn nhất là chính quyền địa phương vì lợi ích cục bộ của mình mà ít chú ý tới lợi ích tổng thể của quốc gia và của vùng. Vì vậy, vai trò của cơ quan Trung ương trong điều hòa lợi ích của quốc gia và lợi ích của từng địa phương là hết sức quan trọng, không thể thiếu.

+ Bên cạnh đó, trong nhiều trường hợp, lợi ích từ liên kết ngắn hạn (hoặc trong một nhiệm kỳ) không đủ lớn, không rõ ràng, thậm chí không hấp dẫn đối với từng địa phương tham gia, nhưng lợi ích dài hạn, mang tính chiến lược, bền vững thì rất lớn đối với sự phát triển chung của cả vùng hay của quốc gia, lúc này vai trò của cơ quan Trung ương là rất quan trọng nhằm đảm bảo các địa phương liên kết để mang lại hiệu quả cao nhất cho vùng hay cho quốc gia.

- Trong vai trò khuyến khích liên kết tự nguyện giữa các địa phương trong vùng: vai trò của cơ quan Trung ương trong việc tạo cơ chế khuyến khích liên kết chính quyền địa phương tự nguyện là rất to lớn. Các cơ chế khuyến khích liên kết chính quyền địa phương thường thấy ở các nước là các chương trình hỗ trợ tài chính, hỗ trợ kỹ thuật và chính sách tạo thuận lợi để các chính quyền địa phương liên kết. Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Để tăng cường liên kết đòi hỏi cơ quan Trung ương phải chú ý hơn nữa vào cơ chế khuyến khích liên kết chính quyền địa phương kịp thời và đa dạng hơn.

- Cần sớm xây dựng và phát triển hệ thống thông tin, dữ liệu, trao đổi thông tin kinh tế - xã hội giữa các địa phương trong 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 thể hiện rõ các thông tin, các mối quan hệ liên kết cơ bản, quan trọng nhất đối với từng vùng, từng địa phương.

- Về lâu dài, cần xem xét nghiên cứu và hoàn thiện thể chế về liên kết vùng ở mức độ cao hơn như Nghị quyết của Quốc hội hoặc Luật để làm cơ sở pháp lý cho các hoạt động liên kết vùng. Mặt khác, cần nghiên cứu xây dựng lộ trình thí điểm việc chuyển đổi mô hình quản trị vùng hiện tại của Việt Nam sang mô hình quản trị vùng cạnh tranh hơn, ở đó cần phải tách biệt vai trò hoạch định và thực thi chính sách của các Hội đồng vùng và thiết lập một cơ chế điều phối vùng hiệu quả để đảm bảo rằng các dự án và chương trình được lên kế hoạch, được thiết kế và chuyển giao một cách hiệu lực và hiệu quả, sử dụng tối ưu các tài nguyên có sẵn.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đặng Đình Đức (2020), Báo cáo “Đánh giá việc thực hiện các mục tiêu phát triển và đổi mới cơ chế phát triển vùng giai đoạn 2011 - 2020 và mục tiêu, nhiệm vụ của giai đoạn 2021 - 2030, kế hoạch 5 năm 2021 – 2025”, Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội Đà Nẵng.
2. Hoàng Văn Vịnh (2020), Báo cáo “Đánh giá thực hiện các mục tiêu phát triển và đổi mới cơ chế phát triển vùng giai đoạn 2011-2020 và mục tiêu nhiệm vụ giai đoạn 2021 – 2030, kế hoạch 5 năm 2021-2025”.
3. Ngân hàng thế giới và Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (CIEM), Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam (2022), “Lựa chọn Mô hình Quản trị Hợp tác Vùng cho Vùng Kinh tế Trọng điểm Phía Nam của Việt Nam”.
4. Nguyễn Quốc Toàn, Cung Thị Tuyết Mai, Dương Thị Thanh Hậu (2022), “Kinh nghiệm quốc tế về liên kết vùng giữa chính quyền các địa phương trong phát triển kinh tế – Giải pháp cho các tỉnh, thành phố vùng duyên hải Nam Trung Bộ của Việt Nam”, truy cập tại <https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/08/01/kinh-nghiem-quoc-te-ve-lien-ket-vung-giua-chinh-quyen-cac-dia-phuong-trong-phat-trien-kinh-te-giai-phap-cho-cac-tinh-thanh-pho-vung-duyen-hai-nam-trung-bo-cua-viet-nam/>, ngày truy cập 31/8/2022.
5. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2022), “Đánh giá chất lượng phát triển kinh tế - xã hội vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Trung Bộ giai đoạn 2004-2021 và xây dựng các kịch bản phát triển kinh tế vùng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”, Báo cáo Chuyên đề.