

Một số vấn đề lý luận về phát triển vùng kinh tế động lực và gợi ý phát triển cho tỉnh Nghệ An

Lê Văn Hùng*, Trần Thị Thu Hương**

Nhận ngày 3 tháng 8 năm 2023. Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 9 năm 2023.

Tóm tắt: Khoa học vùng, phát triển vùng kinh tế động lực (KETs) đã và vẫn đang được chú ý nghiên cứu cả về mặt lý thuyết cũng như ứng dụng thực tiễn để làm cơ sở xây dựng quy hoạch và chính sách phát triển vùng. Đã có nhiều tranh luận có nên tiếp tục phát triển vùng kinh tế động lực hay không, do nhiều vùng kinh tế động lực tỏ ra kém hiệu quả khiến cho nhiều người tin rằng không còn lý do gì để theo đuổi mô hình này nữa. Tuy nhiên, vẫn có nhiều quốc gia theo đuổi việc phát triển vùng kinh tế động lực bởi nó có thể giúp nâng cao lợi thế của một số địa bàn đặc biệt, nhất là các địa bàn có tiềm năng phát triển. Bài viết¹ tìm hiểu cách thức phát triển vùng kinh tế động lực ở một số quốc gia trên thế giới và từ đó rút ra một số gợi ý phát triển khu kinh tế động lực ở tỉnh Nghệ An trong quá trình xây dựng quy hoạch tỉnh thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Từ khóa: Vùng kinh tế động lực, chính sách phát triển KETs, Nghệ An.

Phân loại ngành: Kinh tế

Abstract: In research on regional science, development of dynamic/key economic territory (KETs) has been receiving much attention both in theory as well as practical application in many countries to serve as a basis for formulating regional development plans and policies. There has been a lot of debate around whether or not to continue developing the region. Even, there are many key economic territories with low performance, leading many people believe that there is no reason to pursue this model again. However, many countries still follow the development of those regions because it can help enhance the advantages of some locations with special potential for development. This study will explore how to develop successful dynamic economic territories in some countries, and based on that, draw some suggestions for the development of dynamic economic territories in Nghệ An province during the formulation of the provincial master plan for 2021-2030, with a vision to 2050.

Keywords: Key economic territory, policies on KETs, Nghệ An.

Subject classification: Economics

1. Đặt vấn đề

Trên thế giới, hiện có nhiều tên gọi và cách diễn giải tương đối khác nhau để diễn tả một vùng kinh tế có tiềm năng, lợi thế phát triển kinh tế và có sứ mệnh thực hiện tốt vai trò đầu tàu, thúc đẩy phát triển kinh tế các vùng xung quanh nói riêng và quốc gia nói chung, như: vùng động lực, vùng kinh tế trọng điểm, cực tăng trưởng, trung tâm tăng trưởng, vùng năng động, vùng đô thị/ thủ đô, cụm kinh tế, vùng phân cực,...

Ở Việt Nam, những năm qua, Đảng và Nhà nước đã có chủ trương đặt hướng ưu tiên phát triển vùng kinh tế động lực. Chẳng hạn, trong Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (tháng 3/2016) đã đưa ra phương hướng đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế,

*,** Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Email: hunglevan78@gmail.com

¹ 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.

theo đó có đề cập tới “Phát huy tiềm năng, thế mạnh của từng vùng, đồng thời ưu tiên phát triển các vùng kinh tế động lực, tạo sức lôi cuốn, lan tỏa phát triển đến các địa phương trong vùng và đến các vùng khác”. Tiếp đến, tại Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã ban hành Nghị quyết 05-NQ/TW ngày 1/11/2016 về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế đã đánh giá: “Nghiên cứu, xây dựng thể chế vượt trội cho những địa phương, vùng kinh tế động lực,... để thực hiện tốt vai trò đầu tàu, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội”. Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã ban hành Nghị quyết 11-NQ/TW ngày 3/6/2017 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tiếp tục nhấn mạnh: “Xây dựng thể chế liên kết vùng,..., ưu tiên phát triển các vùng kinh tế động lực”.

Tuy nhiên, hiện nay, các nghiên cứu về vùng kinh tế động lực, đặc biệt là tiêu chí xác định vùng động lực để rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam thì chưa được nhiều và toàn diện. Vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu sâu kinh nghiệm quốc tế về các nội dung này là rất cần thiết để từ đó có cơ sở thực tiễn đưa ra các giải pháp hữu hiệu nhằm phát triển vùng kinh tế động lực ở Việt Nam trong thời gian tới. Do đó, nghiên cứu này sẽ tập trung phân tích một số vấn đề lý luận và kinh nghiệm phát triển vùng kinh tế động lực ở một số nước trên thế giới dưới góc độ: (i) Tiêu chí xác định vùng kinh tế động lực; (ii) Đúc rút kinh nghiệm phát triển vùng kinh tế động lực cho Việt Nam nói chung và cho tỉnh Nghệ An nói riêng.

2. Vùng kinh tế động lực và tiêu chí xác định vùng kinh tế động lực

2.1. Đặc trưng của vùng kinh tế động lực

Vùng kinh tế động lực ở cấp quốc gia, có thể được định nghĩa là “những thành phố có sự liên kết chặt chẽ về kinh tế - xã hội với những khu vực lân cận, có vai trò là những trung tâm tăng trưởng, có khả năng có tác động phát triển lan tỏa tới khu vực xung quanh” (Nicoleta, 2013), hoặc “một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, hội tụ được các điều kiện và yếu tố phát triển thuận lợi, có tiềm lực kinh tế lớn, giữ vai trò động lực, đầu tàu thúc đẩy sự phát triển chung của cả nước” (Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, Điều 3 ngày 7 tháng 9 năm 2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội). Ở cấp địa phương (cấp tỉnh), vùng kinh tế động lực (hay cực tăng trưởng) có thể được định nghĩa là “một khu vực tập trung công nghiệp hay một không gian đóng vai trò là công xưởng của vùng, có khả năng lan tỏa sự phát triển trong các khu vực lân cận” (Casey, 2003).

Mặc dù, vùng kinh tế động lực được định nghĩa hay diễn giải tương đối khác nhau giữa các nước nhưng nhìn chung cũng thống nhất, vùng này đều có những đặc điểm: (i) Là một khu vực địa lý xác định (ranh giới có thể thay đổi theo thời gian); (ii) Đã hoặc có tiềm năng hội tụ đầy đủ thế mạnh, tập trung tiềm lực kinh tế, hấp dẫn nhà đầu tư; (iii) Đã hoặc có khả năng thu hút, phát triển các ngành mới về công nghiệp và dịch vụ; (iv) Đã hoặc có khả năng tạo ra tốc độ phát triển nhanh và thực hiện tốt vai trò đầu tàu, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội cho toàn tỉnh/ toàn vùng hay cả nước (Trần Thị Thu Hương và cộng sự, 2018).

Các nhà khoa học như Keith và cộng sự (1972), John (1999), Michael (2000),... đã đưa ra cảnh báo cần nhận diện rõ 2 loại vùng được gọi là vùng kinh tế động lực, đó là: (i) Vùng kinh tế động lực tự nhiên là vùng được hình thành không phải (hoặc có thì rất ít) từ lập, thực thi kế hoạch của Chính phủ/ địa phương, mà chủ yếu được hình thành từ tập trung không gian do năng suất vốn cận biên và mật độ tập trung kinh tế cao; (ii) Vùng kinh tế động lực được lập kế hoạch (hay vùng kinh tế động lực được “dẫn dắt”) là vùng được hình thành từ kết quả ngẫu nhiên do có các chính sách khuyến khích gián tiếp của Chính phủ/ địa phương hoặc có thể do có các can thiệp trực tiếp của Chính phủ/ địa phương.

Bản thân vùng kinh tế động lực được lập theo kế hoạch cũng được chia làm 2 loại, gồm vùng kinh tế động lực thực sự (là vùng mà ở đó tăng trưởng vẫn có dấu hiệu bền vững ngay cả khi chính sách khuyến khích của Chính phủ/ địa phương không còn được áp dụng nữa) và vùng kinh tế động lực tiềm năng (là vùng tăng trưởng ít thấy dấu hiệu chắc chắn hoặc không thể tăng trưởng bền vững).

2.2. Tiêu chí xác định vùng kinh tế động lực

Việc phân vùng kinh tế động lực là nhằm phục vụ cho một mục đích nhất định trong một khoảng thời gian xác định nên việc hình thành vùng kinh tế động lực không mang tính tuyệt đối và vĩnh viễn. Thực chất việc phân vùng kinh tế động lực là sản phẩm của tư duy khoa học và được dựa trên một số chỉ tiêu nhất định. Các chỉ tiêu để xác định vùng kinh tế động lực ngày càng được hoàn thiện và có xu hướng mở rộng về số lượng chỉ tiêu.

Hiện nay, các nhà nghiên cứu trong lĩnh vực phát triển không gian, phát triển lãnh thổ và phát triển vùng đang sử dụng Bộ tiêu chí khoa học xác định ranh giới (scientific criteria for the demarcation). Theo Beaujeu-Garnier và Chabot (1963); Iordan (1973); Ianos (1987) và Nicolae (2002), trong Bộ tiêu chí này, có một số chỉ tiêu rất quan trọng, không thể bỏ qua khi xác định vùng kinh tế động lực, đó là: (i) khoảng cách (thời gian đến trung tâm đô thị tập trung); (ii) diễn biến dân số; (iii) di dân; (iv) cơ cấu lao động đang làm việc theo ngành (tỷ trọng lao động làm việc ở khu vực công nghiệp và khu vực dịch vụ); (v) cơ cấu và tính năng động của sản xuất theo ngành; (vi) sự phát triển của hệ thống vận tải (cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ); (vii) khu vui chơi và các trò chơi giải trí; (viii) các tiện ích kỹ thuật (Nicolae, 2010).

Một Bộ tiêu chí nữa cũng đang được sử dụng để xác định vùng kinh tế động lực, được gọi là Bộ chỉ số năng lực vùng phân cực (polarization capacity index). Bộ chỉ số này được xây dựng khá chi tiết, cụ thể và được xác định dựa trên việc tính điểm, xếp hạng các chỉ số, từ đó cho phép xác định vùng tăng trưởng. Bộ chỉ số được nhóm thành 6 nhóm và có trọng số từng nhóm (Cristea, 2013); chẳng hạn như: (i) Nhóm chỉ số về khả năng tiếp cận hệ thống giao thông (chiếm 15%); (ii) Nhóm chỉ số về vị trí (khoảng cách đến trung tâm, chiếm 20%); (iii) Nhóm chỉ số về phát triển kinh tế (chiếm 20%); (iv) Nhóm chỉ số về nguồn vốn con người (chiếm 18%); (v) Nhóm chỉ số về dịch vụ công (chiếm 15%); Nhóm chỉ số về cơ sở hạ tầng cơ bản (chiếm 12%).

Hai Bộ tiêu chí này nhìn chung đều có điểm giống nhau, đó là đều xác định: vị trí địa lý, hệ thống hạ tầng (đặc biệt là hạ tầng giao thông và các hạ tầng tiện ích), nguồn vốn con người là những chỉ số quan trọng để xác định vùng kinh tế động lực. Như vậy, để xác định vùng kinh tế động lực, không thể chỉ dựa vào một tiêu chí hoặc một nhóm tiêu chí (chẳng hạn chỉ dựa vào mỗi nhóm tiêu chí về kinh tế) mà còn dựa vào nhiều tiêu chí khác nhau. Tuy nhiên, nhóm tiêu chí về kinh tế thường chiếm tỷ trọng lớn và thường bao gồm các chỉ tiêu như: số lượng doanh nghiệp trong ngành công nghiệp; số lượng các khu công nghiệp và các cụm liên kết ngành (như ở Romania) hay số lượng các nhà máy (factories), số lượng doanh nghiệp, tỷ lệ vốn đầu tư ngành công nghiệp (như Thái Lan), hay số lượng các nhà máy, số lượng người lao động trong các nhà máy, giá trị gia tăng trong lĩnh vực sản xuất, số lượng các cửa hàng bán buôn và lẻ, tổng giao dịch bán buôn, giá trị gia tăng ngành bán lẻ như Brazil...

Như vậy, hiện có rất nhiều tiêu chí được đưa ra để làm cơ sở cho việc lựa chọn các vùng kinh tế động lực ở các quốc gia. Tuy nhiên, số lượng các tiêu chí và việc phân nhóm các tiêu chí có sự khác biệt nhất định giữa các quốc gia, nguyên nhân có thể do sự sẵn có của số liệu, mức độ quan trọng/ ý nghĩa của số liệu,...

3. Kinh nghiệm phát triển vùng kinh tế động lực ở một số quốc gia

Kinh nghiệm thành công lẫn thất bại của nhiều nước trên thế giới đã cho thấy nhà nước luôn đóng vai trò rất quan trọng trong việc hình thành và phát triển hệ thống vùng nói chung và

vùng kinh tế động lực nói riêng. Thông qua vai trò rất quan trọng là hoạch định chủ trương, chính sách, tạo môi trường vĩ mô thuận lợi,... và với sự can thiệp kịp thời, hợp lý, nhà nước sẽ có thể thúc đẩy sự phát triển kinh tế ở các vùng kinh tế động lực một cách bền vững và từ đó kéo theo sự phát triển lan tỏa đến các vùng kém năng động hơn.

Ở các nước, phát triển vùng kinh tế động lực được chính phủ kỳ vọng là một trong những công cụ tốt để phát triển kinh tế quốc gia. Tuy nhiên, quá trình thực hiện chính sách phát triển ở nhiều nước lại không như kỳ vọng bởi tỷ lệ thành công của các vùng kinh tế động lực không cao. Theo chúng tôi, để một vùng kinh tế động lực có thể phát triển thành công thì cần chú ý tới 5 yếu tố quan trọng sau:

Thứ nhất, kinh nghiệm thực tiễn thành công ở một số quốc gia cho thấy địa điểm đầu tư tốt nhất vào vùng kinh tế động lực chính là củng cố các vùng tăng trưởng tự nhiên. Trước hết, rất cần có sự phân biệt rõ ràng giữa 2 loại vùng kinh tế động lực, đó là vùng kinh tế động lực tự nhiên và vùng kinh tế động lực được lập kế hoạch. Nhiều nhà hoạch định chính sách đã không thấy rõ sự khác biệt giữa vùng kinh tế động lực với đặc điểm là không gian kinh tế năng động/động lực (vùng có mật độ tập trung kinh tế cao) và vùng kinh tế động lực với đặc điểm là vùng tăng trưởng “được lập kế hoạch” hoặc “được dẫn dắt” do có các chính sách khuyến khích gián tiếp của nhà nước hoặc thành lập có chủ đích do có các can thiệp trực tiếp của nhà nước. Do vậy, Jonh (1999) và Michael (2000) cho rằng, cần phải “loại bỏ” lập luận vùng tăng trưởng tự nhiên ở một không gian địa lý có thể được sao chép dưới hình thức vùng kinh tế động lực được lập kế hoạch thông qua việc đưa vào các ngành công nghiệp mũi nhọn và cung cấp hệ thống hạ tầng. Bởi lập luận này chưa nhìn thấy rõ bản chất vấn đề, đó là có nhiều đặc tính mà vùng kinh tế động lực theo kế hoạch không có như vùng kinh tế động lực tự nhiên, đó là: môi trường thuận lợi cho các doanh nhân có đầu óc phát triển, có năng lực sáng tạo, có quy mô dân số đủ lớn, có khả năng thu hút nguồn vốn từ các vùng khác,... Vì vậy, việc phát triển vùng kinh tế động lực được lập kế hoạch cần phải được xem xét một cách thận trọng bởi việc cố gắng thúc đẩy phát triển vùng kinh tế động lực được lập kế hoạch ở những nơi chậm phát triển thường là rất khó khăn và rất khó để đạt được mục tiêu kỳ vọng.

Thứ hai, quan tâm tới tập trung phát triển cơ sở hạ tầng (một nhân tố hết sức quan trọng trong phát triển kinh tế). Chẳng hạn, 15 trung tâm tăng trưởng ở Brazil đã được ngân sách nhà nước đầu tư rất lớn vào xây dựng hạ tầng, đặc biệt là hạ tầng giao thông, viễn thông và năng lượng trong suốt giai đoạn 1972-1985 và điều này đã đem lại sự thay đổi tích cực cho bộ mặt của các trung tâm tăng trưởng này (Simone, 2017). Tương tự, 34 vùng hạt nhân công nghiệp ở phía Nam nước Ý đã được ngân sách nhà nước tập trung đầu tư mở rộng cơ sở hạ tầng, bao gồm: đường sắt, cao tốc, năng lượng và cung cấp nước, bởi chính quyền Ý tin rằng, việc cung cấp hệ thống cơ sở hạ tầng tốt sẽ thu hút các nhà đầu tư, các doanh nghiệp đến và lựa chọn địa điểm sản xuất kinh doanh ở đây (Michael, 2000). Ở Hàn Quốc, trong suốt 3 thập kỷ, chính quyền cũng đã luôn nhất quán và theo đuổi chính sách tập trung vào thúc đẩy công nghiệp hóa ở 2 vùng năng động, gồm: (i) vùng Thủ đô (gồm Seoul, Incheon và Gyeonggi); (ii) vùng Dongnam (gồm Ulsan, Busan và Gyeongnam). Cụ thể, Hàn Quốc thực hiện chính sách ưu tiên đầu tư nhà nước vào xây dựng cơ sở hạ tầng, đặc biệt là đầu tư xây dựng khu công nghiệp phức hợp và trung tâm nghiên cứu công nghệ. Bên cạnh đó, Gyeonggi và Seoul là 2 tỉnh luôn dành được sự quan tâm đặc biệt và luôn nhận được hơn 60% tổng ngân sách quốc gia chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển (R&D).

Tuy nhiên, kinh nghiệm thành công và không thành công trong triển khai chính sách đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng vùng kinh tế động lực ở các nước cho thấy, việc tập trung vào đầu tư cơ sở hạ tầng chỉ nên áp dụng cho những vùng có hệ thống hạ tầng yếu kém nhưng vùng này đang sở hữu

hoặc kỳ vọng sở hữu nhiều lợi thế như: dễ dàng tiếp cận với vùng nguyên liệu, nguồn cung năng lượng, chi phí lao động thấp hoặc thị trường nội vùng phát triển. Nếu không có đầy đủ các yếu tố này thì việc chỉ tập trung vào phát triển hạ tầng cơ sở ở những vùng này có thể dẫn tới thất bại trong việc đạt được mục tiêu đề ra.

Thứ ba, trong mỗi thời kỳ nhất định, chỉ nên tập trung vào một số khu vực/ vùng kinh tế động lực với số lượng giới hạn. Thực tế cho thấy, càng có nhiều vùng kinh tế động lực thì càng làm chậm quá trình phát triển và sẽ càng kéo dài giai đoạn “cát cánh” của mỗi vùng kinh tế động lực. Chẳng hạn, ở một số nước (như trường hợp Romania) mặc dù đã đưa ra tiêu chí lựa chọn vùng kinh tế động lực rõ ràng, song việc lựa chọn vùng trong nhiều trường hợp lại thiếu đi sự nghiêm túc, thay vào đó là những quyết định mang nặng yếu tố chính trị. Vì vậy, một số vùng kinh tế động lực trong một thời gian dài phát triển vẫn không thể hiện được vai trò là vùng năng động, vùng đầu tàu phát triển và tất yếu là không hoàn thành được mục tiêu, sứ mệnh đề ra khi bắt đầu hình thành vùng.

Thứ tư, áp dụng các chương trình hỗ trợ đặc biệt và nhiều chính sách ưu đãi đủ mạnh để khơi thông điểm nghẽn, từ đó thúc đẩy phát triển kinh tế vùng. Chẳng hạn như, ở Hàn Quốc, trong giai đoạn 1991-2003, Chính phủ đã đầu tư triển khai Chương trình khuyến khích phát triển công nghiệp (hướng vào phát triển các cụm liên kết công nghiệp và mở rộng năng lực công nghiệp), Chương trình đào tạo lao động (cung cấp hiệu quả lao động có kỹ năng) và hình thành các Trung tâm nghiên cứu và phát triển năng lực R&D ở các vùng được lựa chọn là vùng kinh tế động lực (OECD, 2012). Hay như ở Romania, Chương trình nâng cao năng lực cạnh tranh kinh tế ở một số vùng kinh tế động lực đã được đưa vào áp dụng, trong đó trọng tâm là hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ (Benedek và Cristea, 2014).

Các chính sách ưu đãi cho vùng kinh tế động lực cũng chủ yếu tập trung vào: miễn/ giảm các loại thuế, dễ dàng trong tiếp cận tín dụng và cho vay dài hạn, trợ cấp vốn sản xuất, trợ giá, ưu đãi tiền lương... Tuy nhiên, kinh nghiệm trong triển khai chương trình, chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế ở các nước cho thấy, quốc gia nào mà chính sách vùng kinh tế động lực được thực hiện một cách nhất quán, đồng bộ và triển khai trong một thời gian đủ dài thì ở đó có được kết quả tốt.

Thứ năm, thành lập một tổ chức chuyên trách (tên gọi có thể khác nhau giữa các nước, như: Hội đồng sáng kiến vùng (ở Hàn Quốc) hay Bộ phận điều phối cực tăng trưởng (ở Romania)) với vai trò tư vấn cho chính quyền địa phương trong việc xây dựng tầm nhìn và chiến lược phát triển vùng kinh tế động lực và khuyến khích khu vực công và khu vực tư hợp tác, liên kết cùng thúc đẩy phát triển kinh tế vùng. Tổ chức này cũng có thể tham gia tư vấn kỹ thuật cho khu vực công và khu vực tư trong quá trình triển khai chính sách phát triển vùng kinh tế động lực (Ramona, 2015). Các thành viên của tổ chức này có thể gồm đại diện: doanh nghiệp, các trường đại học, viện nghiên cứu, chính quyền địa phương và tổ chức xã hội. Kinh nghiệm của một số nước cho thấy, việc thành lập thêm một tổ chức này sẽ góp phần vào quá trình phát triển thành công vùng kinh tế động lực.

4. Một số gợi ý phát triển vùng kinh tế động lực cho tỉnh Nghệ An

Thứ nhất, chiến lược và chính sách phát triển vùng kinh tế động lực đã được thực hiện ở nhiều nước phát triển và đang phát triển từ những năm 1960. Tuy nhiên, quá trình thực hiện phát triển vùng kinh tế động lực ở nhiều nước, nhiều địa phương lại không như kỳ vọng và do đó cũng đã có nhiều người tin rằng không còn lý do gì để theo đuổi mô hình này nữa. Song, ở những quốc gia, địa phương thành công, mô hình vùng kinh tế động lực đã thể hiện những ưu điểm của nó bởi nó có thể giúp nâng cao lợi thế của một số địa bàn đặc biệt, nhất là các địa bàn có sẵn tiềm năng phát triển và từ đó sẽ giúp đẩy nền kinh tế của địa phương nói riêng và của đất nước nói chung tiến lên (Michael, 2000). Đặc biệt, trong bối cảnh nguồn ngân sách hạn chế, để đạt được mục tiêu tăng trưởng,

việc đầu tư trọng điểm vào một vài vùng có điều kiện thuận lợi hơn để phát triển kinh tế trước là cần thiết. Bởi các nhà đầu tư, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài khi vào Việt Nam, tất nhiên, luôn muốn tới những địa điểm thuận lợi.

Do vậy, trong giai đoạn 2021-2030, tỉnh Nghệ An xác định và lựa chọn một vài vùng kinh tế động lực để tập trung phát triển là rất cần thiết. Dự thảo Quy hoạch tỉnh giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 cũng đã xác định một số nhiệm vụ trọng tâm, trong đó có phát triển 2 vùng động lực tăng trưởng là thành phố Vinh mở rộng (sáp nhập thị xã Cửa Lò và một số xã của huyện Nghi Lộc, huyện Hưng Nguyên và thành phố Vinh) và Khu kinh tế (KKT) Đông Nam Nghệ An (mở rộng). Hai vùng động lực tăng trưởng này được xác định chính là động lực chính thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của tỉnh giai đoạn 2021-2030.

Đối với KKT Đông Nam Nghệ An: Đây là khu vực có vị trí chiến lược, là một trong những động lực thúc đẩy phát triển vùng Nam Thanh Hoá - Bắc Nghệ An (gắn với KKT Nghi Sơn). KKT Đông Nam được Thủ tướng Chính phủ thành lập tại Quyết định số 85/2007/QĐ-TTg ngày 11/6/2007, điều chỉnh ranh giới tại các Quyết định số 67/2014/QĐ-TTg ngày 04/12/2014 và Quyết định số 10/2015/QĐ-TTg ngày 03/4/2015, với tổng diện tích lên 20.776,47 ha. Tuy nhiên, theo Quyết định số 4514/QĐ-UBND ngày 25/11/2021 của Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An về việc phê duyệt Đề án “Phát triển khu kinh tế Đông Nam thành động lực tăng trưởng kinh tế của tỉnh Nghệ An giai đoạn 2021-2025, định hướng đến năm 2030”, trong đó đề xuất mở rộng không gian KKT Đông Nam lên khoảng 80.000 ha. Tiếp đến, dự thảo Quy hoạch tỉnh Nghệ An thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 có đề ra định hướng đến năm 2050, ranh giới KKT Đông Nam sẽ được mở rộng lên 105.585,2 ha. Việc mở rộng KKT Đông Nam theo hướng khai thác tiềm năng, lợi thế về các trục giao thông liên tỉnh, liên vùng².

Nhìn chung, việc mở rộng KKT theo hướng tận dụng, đón đầu lợi thế về trục giao thông kết nối ở hiện tại và tương lai, tạo thuận lợi cho hoạt động giao thương, sản xuất kinh doanh là rất cần thiết. Tuy nhiên, cần cân nhắc quy mô KKT mở rộng để đảm bảo khu vực này thực sự là vùng tiềm năng (hơn là vùng lập kế hoạch theo mong muốn), bởi trong nhiều trường hợp việc mở rộng không gian vùng kinh tế động lực sẽ làm giảm sức hấp dẫn của các vùng này trong con mắt của các nhà đầu tư, làm “yếu đi” khả năng đảm nhận sứ mạng là đầu tàu, cực tăng trưởng và là điểm tựa đột phá cho phát triển kinh tế của tỉnh. Việc mở rộng phạm vi KKT Đông Nam có thể ảnh hưởng đến mức độ tập trung đầu tư, đặc biệt là đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội cho KKT này do nguồn lực ngân sách và khả năng huy động nguồn lực xã hội còn rất hạn chế. Nếu quy mô của KKT dự kiến mở rộng 80 nghìn héc ta (800 km²), diện tích này là rất lớn, gấp gần 1,1 lần Singapore (728,6 km²) và như vậy sẽ cần một khoảng thời gian rất dài để lấp đầy diện tích đã được quy hoạch. Do vậy, tỉnh cần phải nghiên cứu và có kế hoạch, chương trình đầu tư cụ thể và phân kỳ đầu tư với quy mô KKT hợp lý để đảm bảo khu vực tập trung đầu tư là vùng phát triển tiềm năng.

Thứ hai, quá trình phát triển kinh tế của nhiều nước thành công trên thế giới đã cho thấy, không thể đồng thời phát triển kinh tế trải rộng trên khắp cả nước một cách suôn sẻ. Do vậy, ở các nước, phát triển vùng kinh tế động lực được coi là một trong những phương cách/ công cụ (về lâu dài) giúp phát triển cân bằng, hài hòa giữa các vùng, bởi thực tế cho thấy việc tăng cường tập trung hóa

² Cụ thể, việc mở rộng KKT Đông Nam Nghệ An về phía Tây, theo các trục giao thông liên tỉnh, liên vùng kết nối KKT như: Quốc lộ 7A, 7C, 46, Quốc lộ 1A (đoạn tránh Tp. Vinh), Quốc lộ 48D, đường bộ ven biển và một phần khu vực biển để đảm bảo quỹ đất phát triển lâu dài (đến năm 2050) của KKT. KKT này dự kiến được phân thành 02 khu vực, bao gồm: (i) Khu vực 1 phát triển từ KKT Đông Nam Nghệ An được Thủ tướng Chính phủ thành lập năm 2007 và khu công nghiệp, đô thị và dịch vụ VSIP mở rộng phát triển theo Quốc lộ 7A, 7C, 46, Quốc lộ 1A (đoạn tránh thành phố Vinh) gần với cảng biển Cửa Lò; (ii) Khu vực 2 phát triển từ khu công nghiệp Hoàng Mai, khu công nghiệp Đông Hải phát triển theo Quốc lộ 48D, đường bộ ven biển gần với cảng biển Đông Hải.

kinh tế ở một số vùng sẽ tạo tiền đề, điều kiện phát triển lan tỏa, toàn diện trên phạm vi toàn lãnh thổ. Trong nhiều trường hợp, chênh lệch phát triển kinh tế giữa các vùng trong một quốc gia hay một địa phương là không tránh khỏi. Do vậy, trong giai đoạn 2021-2030, Nghệ An cũng cần thiết kế và thực thi chính sách theo hướng phát triển có trọng tâm, trọng điểm và chấp nhận phát triển “phi cân đối”, chấp nhận ở mức độ nào đó về sự chênh lệch trình độ phát triển, thu nhập,... giữa các vùng miền và giữa các tầng lớp dân cư. Tuy nhiên, để đảm bảo khoảng cách phát triển giữa các vùng không quá lớn, không làm ảnh hưởng đến ổn định chính trị - xã hội, trước hết cần tập trung xây dựng và triển khai các chính sách nhằm nâng cao điều kiện sống của các vùng nghèo (chẳng hạn khu vực miền Tây Nghệ An, nơi tỷ lệ đồng bào dân tộc thiểu số chiếm tới 39%)³, đặc biệt là chính sách 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 và nhà ở.

Thứ ba, các cơ chế, chính sách và giải pháp phát triển vùng kinh tế động lực trong giai đoạn 2021-2030 cần khơi thông những điểm nghẽn cản trở phát triển của các vùng này. Những điểm nghẽn chính đối với 02 vùng kinh tế động lực của tỉnh hiện nay là: (i) hệ thống hạ tầng chưa đồng bộ, đặc biệt là hạ tầng kỹ thuật như: hạ tầng cảng biển, sân bay, dịch vụ logistics, khu công nghiệp phức hợp,... chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển sản xuất kinh doanh nên chưa hấp dẫn các nhà đầu tư; (ii) chất lượng nguồn nhân lực hạn chế, thiếu nhân lực khoa học công nghệ và lao động có chuyên môn, kỹ thuật và trình độ cao (đặc biệt Nghệ An chưa phải là mảnh đất thu hút nhân tài); (iii) thiếu vắng các trung tâm/ viện nghiên cứu và phát triển nên dẫn đến tình trạng thiếu hoạt động đổi mới sáng tạo làm chất xúc tác cho phát triển công nghiệp trên địa bàn tỉnh nói chung và vùng kinh tế địa phương nói riêng.

Thực tế cho thấy người dân của tỉnh đang có xu hướng đi ra ngoài tỉnh nhiều hơn so với dân số từ các tỉnh khác đến Nghệ An sinh sống và làm việc. Theo Chi số hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh PAPI (2020), Nghệ An đứng thứ 24/63 địa phương mà người dân ở nơi khác muốn di cư đến (có 0,85% số người trả lời chọn Nghệ An là nơi họ mong muốn chuyển đến), trong khi đó có tới 9,52% số người được hỏi ở tỉnh Nghệ An cho biết họ muốn chuyển đi nơi khác, đứng thứ 15/63 địa phương mà người dân ở Nghệ An muốn di cư sang tỉnh/ thành phố khác (tỷ lệ trung bình (6,8%) những người muốn di cư trên phạm vi toàn quốc). Tỷ suất di cư thuần ở Nghệ An là âm (-6,2‰) năm 2021, chỉ xếp trên Thanh Hoá (-7,2‰) trong vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung. Tỷ lệ lao động từ 15 tuổi trở lên đã qua đào tạo của tỉnh năm 2021 là 23,4%, thấp hơn mức trung bình của cả nước là 26,1%. Lực lượng lao động chất lượng cao có xu hướng di chuyển đến những trung tâm đô thị lớn như: Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng,... Một phần là do Nghệ An chưa có chính sách ưu đãi đặc biệt, hấp dẫn đội ngũ nhà khoa học, giới tri thức trong nước và thu hút lực lượng kiều bào ở nước ngoài, đặc biệt là đội ngũ doanh nhân về phát triển địa phương.

Theo kinh nghiệm quốc tế, việc lựa chọn vùng kinh tế động lực thực sự có tiềm năng không chỉ đáp ứng tiêu chí vùng đó phải hội tụ được tiềm lực về kinh tế mà vùng đó còn có vị thế hấp dẫn các nhà đầu tư, theo đó vùng phải có: (i) Cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ tốt (đặc biệt là hệ thống giao thông, dịch vụ giáo dục, đào tạo, y tế và vui chơi giải trí); (ii) Nguồn nhân lực có chất lượng, có tỷ lệ lao động qua đào tạo cao; (iii) Môi trường đầu tư thuận lợi, trong đó có cơ chế, chính sách hỗ trợ doanh nghiệp kịp thời và phù hợp (đặc biệt chính quyền cần năng động, hoạt động trên tinh thần phục vụ,...).

³ Nhật Bản đã rất thành công trong việc khắc phục chênh lệch giữa các vùng sau chiến tranh thông qua các chính sách cải thiện điều kiện sống cho các vùng tụt hậu lên trên mức tối thiểu nhất định. Nhật Bản quan niệm rằng, trong hàng loạt các vấn đề liên quan tới chênh lệch giữa các vùng thì chênh lệch mức sống là nghiêm trọng hơn so với chênh lệch thu nhập bình quân đầu người. Vì vậy, Nhật Bản đã đầu tư vào các dịch vụ cơ bản ở các vùng kém phát triển và giúp cho các vùng này cải thiện điều kiện sống, giảm dần tình trạng di cư lao động từ nông thôn tới các khu đô thị lớn.

Thứ tư, mục đích của việc phát triển các vùng kinh tế động lực là tạo ra cực tăng trưởng và sau đó thông qua tác động lan tỏa cực tăng trưởng này kéo những khu vực xung quanh mình cùng phát triển theo. Vì vậy, định hướng phát triển vùng kinh tế động lực của Nghệ An trong thời gian tới cần chú trọng theo hướng thúc đẩy chuyển các ngành sử dụng trình độ công nghệ thấp ra khỏi vùng kinh tế động lực và khuyến khích những ngành sử dụng trình độ kỹ thuật từ khá trở lên (hướng phát triển công nghiệp chế biến chế tạo, công nghiệp điện tử và các ngành công nghiệp, dịch vụ hỗ trợ cho dự án lớn tại KKT Đông Nam (Nghệ An) và cả KKT Nghi Sơn (Thanh Hoá); đồng thời giúp hỗ trợ vùng tạo ra sức lan tỏa đến với những khu vực quanh vùng.

Ở nhiều nước, 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 và liên kết. Liên kết đã và đang được coi là một trong những giải pháp mang tính chiến lược để phát huy tiềm năng, thế mạnh của từng vùng, từng địa phương, cũng như ứng phó tốt hơn trước những thách thức hiện hữu về xã hội, môi trường và biến đổi khí hậu. Vì vậy, trong giai đoạn 2021-2030, Nghệ An cần chú trọng liên kết vùng, đặc biệt là phân bố không gian công nghiệp hợp lý gắn với kết cấu hạ tầng, gắn với tăng cường liên kết giữa các ngành công nghiệp của tỉnh Nghệ An với KKT Nghi Sơn (Thanh Hóa) và KKT Vũng Áng (Hà Tĩnh).

Thứ năm, thực tiễn thành công ở một số KKT cho thấy có sự tham gia của các tập đoàn nước ngoài hoặc sự liên kết giữa doanh nghiệp nước ngoài và trong nước. Sự tham gia của doanh nghiệp nước ngoài trong xây dựng và phát triển hạ tầng KKT, khu công nghiệp (KCN), khu đô thị, du lịch,... sở dĩ thành công là do họ có kiến thức tổ chức, quản lý và quan trọng hơn là nắm bắt nhanh nhu cầu và xu hướng phát triển của thị trường thế giới. Các tập đoàn lớn không chỉ làm tốt vai trò nhà đầu tư hạ tầng KCN (trong đó chú trọng cả đầu tư nhà ở cho công nhân, hệ thống xử lý chất thải,... để đảm bảo xây dựng KCN xanh), các tập đoàn này cũng làm tốt vai trò định vị ngành nghề/ lĩnh vực mũi nhọn của KCN và thu hút nhiều doanh nghiệp trên thế giới trong các lĩnh vực công nghệ cao, công nghệ sạch như: điện tử, phụ tùng ô tô, cơ khí, dược phẩm,... vào KCN. Vì vậy, trong thời gian tới, tỉnh Nghệ An cần nỗ lực xúc tiến và kêu gọi các nhà đầu tư hạ tầng có uy tín và kinh nghiệm này, như: Công ty Đầu tư phát triển KCN Vinhomes; Công ty Phát triển Đô thị Kinh Bắc; Công ty TNI Holdings; VSIP (Singapore), Nomura (Nhật Bản), Sumitomo (Nhật Bản) phối hợp cùng doanh nghiệp trong nước,...

Ngoài ra, tỉnh Nghệ An cần tích cực hơn nữa trong việc thu hút các doanh nghiệp có trình độ công nghệ cao, công nghiệp thông minh quy mô lớn, cụ thể: (i) Trực tiếp làm việc với từng nhà đầu tư để giới thiệu các dự án cụ thể phù hợp với định hướng phát triển của các KKT và lợi ích của các nhà đầu tư. Xác định thị trường trọng điểm tiến hành các cuộc xúc tiến đầu tư, du lịch, thương mại như: Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, châu Âu và Các Tiểu Vương quốc Ả rập Thống nhất...); (ii) Thiết lập quan hệ và thực hiện các cuộc đối thoại song phương với các cơ quan xúc tiến thương mại nước ngoài; (iii) Tổ chức triển lãm, tham quan, quảng bá hình ảnh của tỉnh nói chung và các vùng/ khu vực kinh tế động lực của tỉnh nói riêng.

5. Kết luận

Quá trình phát triển kinh tế động lực luôn gặp phải nhiều rào cản lớn, trong đó có ba vấn đề cốt lõi, đó là: lựa chọn phạm vi vùng phải đảm bảo tính khoa học, nghiêm túc và minh bạch; chính sách phát triển vùng cần đảm bảo sự vượt trội so với các vùng/ khu vực khác; bộ máy vùng cần hoạt động hiệu quả. Ở Việt Nam nói chung và ở Nghệ An nói riêng, hiện nay, phát triển vùng kinh tế động lực chưa tuân thủ theo những nguyên tắc cốt lõi, đặc biệt là việc xác định phạm vi vùng kinh tế động lực, vùng có đặc điểm là vùng tăng trưởng tự nhiên. Do vậy, chưa có nhiều vùng kinh tế động lực thành công trong việc “giữ vai trò đầu tàu cho tăng trưởng kinh tế” hay “chưa trở thành xung lực

cho phát triển kinh tế và lan toả tới các vùng xung quanh”. Trên cơ sở học tập kinh nghiệm thành công của một số vùng kinh tế động lực ở một số quốc gia trên thế giới, bài viết đã đưa ra những gợi ý chính sách đối với việc phát triển các vùng kinh tế động lực ở Nghệ An.

Tài liệu tham khảo

Casey J. Dawkins. (2003). Regional development theory: conceptual foundations, classic works, and recent developments. *Journal of Planning Literature*. Vol 18 (2).

Cristea Marius. (2013). *The applications of growth pole theories and concept in Romania*. The babes-Bolyai Univeristy. Cluj-Napoca.

J.Benedek, M.Cristea. (2014). *Growth pole development and metropolization in post-socialist Romania*. Studia Ubb Geographia, Lix, 2, 2014. 125-138. John B.

Parr. (1999). *Growth pole strategies in regional economic planning: A retrospective view*. Part 1: Origins and advocacy. Urban Studies. Vol 36, No.7, 1195-1215.

John B.Parr. (1999). *Growth pole strategies in regional economic planning: A retrospective view*. Part 1: Origins and advocacy. Urban Studies. Vol 36, No7, 1195-1215.

Keith Semple, Howard L.Gauthier và Carl E.Youngmann. (1972). *Growth poles in Sao Paulo, Brazil*. Annals of the Association of American Geographers. Vol 62, No.4, 591-598.

Michael A. Crockatt. (2000). *Airport infrastructure and regional development: a case for resurrecting the growth pole concept*. Thesis submitted to the Faculty of the graduate studies. Univesity of Manitoba. Degree of Master of Arts.

Ramona Camelia Bere. (2015). *Institutional structure in growth pole policy from Romania*. Administratie si Management Public. Faculty of Administration and Public Management, Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania. Vol. 2015(24), 64-86, June.

Nicoleta Monica Mustătea. (2013). Growth poles - an alterntive to reduce regional disparitites. Case study – Iasi growth pole. *Romanian review of regional studies*. Volume IX, number 1, 2013.

Nicolae Popa. (2010). *The growth poles: a balanced option for decentralization and regional development in Romania?*. Revista Română de Geografie Politică, ISSS 1454-2749. Article no. 122103-201, 206-226.

OECD. (2012). *Industrial policy and territorial development: Lessons from Korea*.

Simone Affonso da Silva. (2017). *Regional Inequalities in Brazil: Divergent Readings on Their Origin and Public Policy Design*. Sur le Champ Un état des lieux du Brésil en 2017.

Trần Thị Thu Hương và cộng sự. (2018). *Chính sách phát triển vùng kinh tế động lực trong điều kiện ở Việt Nam*. Đề tài khoa học cấp Bộ năm 2018. Bộ Kế hoạch và Đầu tư.