

Tác động của đầu tư công tới liên kết vùng ở Việt Nam: Lý luận và thực tiễn

Hoàng Thị Minh Hà và Đỗ Văn Lâm
Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương

Vấn đề liên kết vùng đã được đề cập từ lâu nhưng chưa thực sự được đưa vào thực tiễn cho đến khi được đề cập trong Luật Quy hoạch thời gian gần đây. Nghiên cứu này đưa ra một số cơ sở lý thuyết về đầu tư công, tăng trưởng kinh tế và liên kết vùng. Đồng thời, chỉ ra thực trạng về liên kết vùng ở Việt Nam cũng như những hạn chế trong việc xây dựng chính sách thúc đẩy liên kết vùng. Bên cạnh đó, nghiên cứu thử nghiệm phân tích mối quan hệ giữa đầu tư công với tăng trưởng kinh tế có thêm yếu tố về mặt không gian để đưa ra minh chứng khoa học cho thấy thúc đẩy đầu tư công là thúc đẩy liên kết vùng. Theo đó, tăng cường hiệu quả đầu tư công là một trong giải pháp tăng cường tác động lan tỏa và kết nối nội vùng và liên kết vùng.

Từ khóa: Đầu tư công; liên kết vùng; tăng trưởng kinh tế.

The issue of regional linkage has been discussed for a long time but has not been put into practice until it was recently mentioned in the Law on Planning. This study provides theoretical frameworks on public investment, economic growth and regional linkage. At the same time, it points out the current situation of regional linkage in Vietnam as well as limitations in developing policies to promote regional linkage. In addition, the experimental research analyzing the relationship between public investment and economic growth has additional spatial elements to provide scientific evidence that promoting public investment is promoting regional linkage. Accordingly, improving the efficiency of public investment is one of the solutions to enhance spillover effects, intra-regional connectivity and regional linkage.

Keywords: Public investment, regional linkage, economic growth.

1. Cơ sở lý luận về ảnh hưởng của đầu tư công tới liên kết vùng

1.1. Đầu tư công và tăng trưởng kinh tế

Đầu tư công là một nguồn vốn quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Trong các nghiên cứu về các mô hình tăng trưởng kinh tế phổ biến trên thế giới từ những năm 1950 đến nay như nghiên cứu của Solow (1956), Swan (1956)... cho thấy, tích lũy vốn là một trong các nhân tố quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, tại nhiều nghiên cứu thực nghiệm, một số nhà kinh tế cho rằng, không thể đánh đồng vai trò của các loại đầu tư như đầu tư công và đầu tư tư nhân, vì đầu tư công không thể thay thế được bởi đầu tư tư nhân, nên vai trò của đầu tư công cần được tách riêng trong hàm sản xuất. Xuất phát từ thực tiễn trên,

nhiều nghiên cứu đã sử dụng hàm sản xuất cải biên với các yếu tố vốn khác nhau để phân tách tác động của đầu tư công tới tăng trưởng kinh tế. Hàm sản xuất Cobb-Douglas là hàm thường được sử dụng theo Ward Romp và Jakob de Haan (2005) được xây dựng như sau:

$$GDP_t = A_t L_t^\alpha K P_t^\beta K G_t^\gamma \quad (1)$$

Theo đó, GDP là tổng sản phẩm quốc nội, L_t đại diện cho yếu tố lao động, K là yếu tố vốn truyền thống được phân tách thành hai nhóm là $K P_t$ là vốn đầu tư tư nhân, $K G_t$ là vốn đầu tư công, A_t được hiểu các tổng hợp các yếu tố khác. Hệ số γ thể hiện độ co giãn của sản lượng theo đầu tư công. Để tính được γ , cách đơn giản là ước lượng hàm sản xuất (1). Đây là cách phổ biến được sử dụng ở những nghiên cứu thử nghiệm đầu tiên nhằm đo lường vai trò của đầu tư công trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Aschauer (1989) đã sử dụng một biến xu hướng là hằng số để đại diện cho $\ln A_t$. Tỷ lệ sử dụng công suất được đưa vào để kiểm soát ảnh hưởng của chu kỳ kinh doanh. Nhiều nghiên cứu sau này đã sử dụng cách thức tương tự.

1.2. Vùng và liên kết vùng

Vùng là một khái niệm đã được hình thành từ lâu trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, hiểu về vùng có nhiều cách tiếp cận. Với cách tiếp cận về cực tăng trưởng, vùng được phân chia dựa trên lợi thế so sánh riêng có trong quá trình phát triển kinh tế như sự khác biệt về tài nguyên thiên nhiên, vị trí địa lý dẫn đến sự phát triển khác nhau của một số ngành kinh tế, việc tiếp cận theo hướng này chủ yếu dựa trên việc xác định các điểm đột phá và tạo ra sự lan tỏa trong phát triển. Perroux (1955) với lý thuyết về cực tăng trưởng chỉ ra rằng, phát triển kinh tế hay tăng trưởng kinh tế diễn ra không đồng nhất trên toàn bộ khu vực, thay vào đó là phát triển xung quanh một cực hoặc một cụm cụ thể. Các cực tăng trưởng này được đặc trưng bởi các ngành công nghiệp cốt lõi và xung quanh nó liên kết với các khu vực vệ tinh, có thể tạo ra các tác động trực tiếp hoặc gián tiếp với các kênh khác nhau và tác động đến toàn bộ nền kinh tế. Điều này có nghĩa là một số khu vực có lợi thế sẽ phát triển trở thành các cực tăng trưởng, từ đó tạo ra sự liên kết vùng với các khu vực xung quanh.

Boudeville (1966) đã đưa khái niệm về không gian địa lý liên kết về khu vực thành thị tương tự như các cực tăng trưởng, nơi mà họ tập trung vào một hệ thống các ngành công nghiệp dựa trên công nghệ và đổi mới sáng tạo, phát triển các nguồn lực chủ chốt như sắt hay các sản phẩm nông sản từ khu vực xung quanh. Việc tập trung các ngành công nghiệp thường ảnh hưởng đến các nền kinh tế có khu vực địa lý nằm ngoài khu vực trung tâm. Nhiều nghiên cứu sau đó cũng có cùng nhận định, vùng được coi như các cực tăng trưởng có sự khác biệt về lợi thế so sánh, có nền tảng phát triển khác và có định hướng phát triển khác. Các cực tăng trưởng này được đầu tư nhiều hơn với xu hướng tập trung tại các ngành kinh tế mũi nhọn, là đầu mối kết nối giao thông, tạo tính đột phá và tạo sự lan tỏa phát triển.

Theo đó, tại nhiều quốc gia trên thế giới đã hình thành nên các khu kinh tế, khu chế xuất, vùng kinh tế trọng điểm, vùng động lực, khu công nghệ cao...

Việc hình thành vùng dẫn đến các quan điểm về liên kết vùng. Nghiên cứu phát triển vùng và liên kết vùng đã xuất hiện từ những năm 1950 nhưng phải đến năm 1960, lý thuyết về vùng mới phát triển mạnh khi sự phân bố không gian lãnh thổ công nghiệp, nông nghiệp vùng được triển khai sâu rộng tại các nước Châu Âu và Châu Mỹ. Liên kết vùng có thể hiểu bao gồm cả vấn đề liên kết nội vùng và liên vùng được nghiên cứu ngày càng sâu rộng, áp dụng vào thực tiễn và trở thành cơ sở cho việc xây dựng quy hoạch phát triển vùng tại nhiều quốc gia. Việc hình thành vùng là xu hướng tất yếu trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia và dựa trên việc hình thành này, các quốc gia xây dựng các chính sách phát triển phù hợp theo đặc thù của từng vùng. Từ đó, tận dụng được các lợi thế so sánh của từng vùng cũng như hướng đến việc giải quyết các vấn đề có tính chất liên vùng như xây dựng hệ thống hạ tầng giao thông, thủy lợi đồng bộ, giải quyết các vấn đề chung như môi trường, năng lượng, đặc biệt trong bối cảnh nguồn lực bị hạn chế.

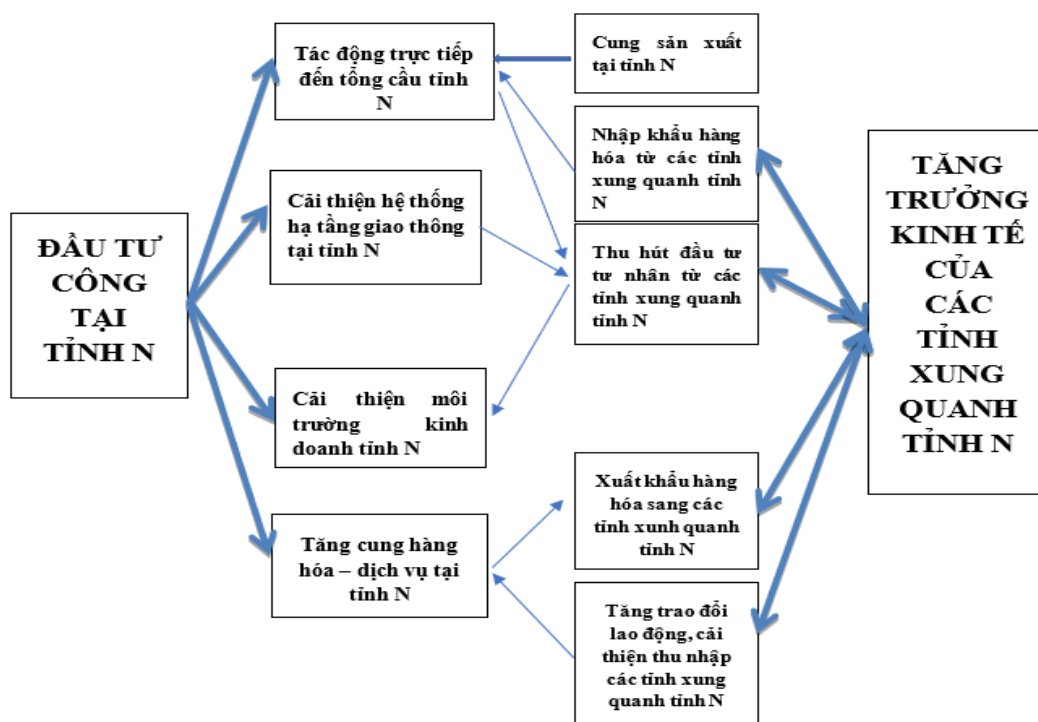
1.3. Đầu tư công và liên kết vùng

Cơ sở lý luận về mối quan hệ giữa đầu tư công và liên kết vùng chưa có nhiều nhưng có thể hiểu đầu tư công là một trong những nguồn lực cho tăng trưởng kinh tế, đồng thời tạo ra sự liên kết vùng phụ thuộc và mức độ và quy mô đầu tư. Về mặt khái niệm, liên kết vùng có tính chất rất rộng, nhiều lĩnh vực, trong đó có sự liên kết về mặt kinh tế, hạ tầng giao thông, quản lý hành chính... Tuy nhiên, việc đo lường, đánh giá tính liên kết này gặp nhiều khó khăn trong cách đánh giá. Do đó, nghiên cứu này thu hẹp phạm vi tính chất của liên kết vùng và được tiếp cận từ khía cạnh tác động lan tỏa khi đầu tư tại một vùng có ảnh hưởng đến tăng trưởng của các vùng khác hay không. Đây chỉ là một khía cạnh có thể ước lượng được bằng phương pháp định lượng và khá hẹp so với khái niệm về liên kết vùng.

Tác động của đầu tư công theo cách tiếp cận lan tỏa đến tăng trưởng của các vùng về mặt địa lý là kênh gián tiếp đánh giá hiệu quả của đầu tư công. Việc tăng đầu tư công tại một tỉnh N sẽ kích thích tăng trưởng kinh tế tại tỉnh N, làm tăng tổng cầu. Việc tăng cầu sẽ được bổ sung theo hai cách gồm tăng tổng cầu tại tỉnh N và tăng nhập khẩu hàng hóa từ các tỉnh xung quanh nhằm bổ sung nhu cầu tăng thêm của tỉnh này. Việc tăng tổng cầu dần dần đến kích thích trong hoạt động sản xuất, đòi hỏi sử dụng nhiều hơn các nguồn lực cho sản xuất như vốn, lao động và công nghệ. Theo đó, lao động và doanh nghiệp của các tỉnh xung quanh có thể đầu tư và trao đổi với tỉnh N nhằm bổ sung nhu cầu của tỉnh N trong việc tăng cung hàng hóa. Theo đó, kích thích tăng trưởng kinh tế nhờ tăng thu nhập cho người dân ở các tỉnh xung quanh tỉnh N. Mặt khác, đầu tư công thường có khả năng kết nối và kích thích các khoản đầu tư tư nhân. Theo đó, môi trường kinh

doanh có sự cải thiện và khuyến khích nhiều hơn vốn đầu tư tư nhân cho tăng trưởng kinh tế, các kích thích này diễn ra cả ở tỉnh N và các tỉnh xung quanh. Đầu tư công tại tỉnh N có thể tạo ra các kênh gián tiếp kích thích đến tăng trưởng kinh tế tại các tỉnh xung quanh, phù hợp với lý thuyết về liên kết vùng, tạo ra các cụm phát triển, từ đó lan tỏa và kéo theo sự phát triển của các vùng xung quanh.

Hình 1. Sơ đồ hướng tác động lan tỏa của đầu tư công về mặt không gian



Nguồn: Tác giả tổng hợp

2. Ảnh hưởng của đầu tư công đến liên kết vùng ở Việt Nam

2.1. Thực trạng đầu tư công

Năm 2019, Luật Đầu tư công đã đưa ra định nghĩa vốn đầu tư công bao gồm vốn ngân sách nhà nước (NSNN), vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật. Đầu tư công là hoạt động đầu tư của nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác như: Đầu tư phục vụ công tác lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố và điều chỉnh quy hoạch theo quy định của pháp luật về quy hoạch; cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý; cấp vốn điều lệ cho các ngân hàng chính sách, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; hỗ trợ đầu tư cho các đối tượng chính sách khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Như vậy, khái niệm về đầu tư công đã được mở rộng và bao quát hơn các khoản vốn theo đối tượng đầu tư. Tuy nhiên, các dữ liệu thống kê nhằm phản ánh chính xác các dự án đầu tư công như Luật quy định lại không

được thể hiện trong hệ thống các chỉ tiêu thống kê hiện nay. Việc thống kê các chương trình, dự án là đối tượng của đầu tư công ở cấp địa phương trở nên khó khăn, nên dẫn đến những trở ngại trong việc đánh giá hiệu quả cũng như tác động của đầu tư công. Hệ thống thống kê về vốn đầu tư từ khu vực nhà nước vẫn theo cách thống kê cũ. Do đó, khi đánh giá tác động của nguồn vốn đầu tư công này theo số liệu địa phương trong điều kiện hạn chế về số liệu, đầu vào được sử dụng để phân tích đánh giá chỉ tính đến các thống kê đại diện cho vốn đầu tư công là nguồn vốn từ NSNN và nguồn vốn vay của khu vực nhà nước, loại bỏ nguồn vốn trong doanh nghiệp nhà nước. Đây được coi là một cách tiếp cận tương đối rõ ràng về lượng vốn đầu tư.

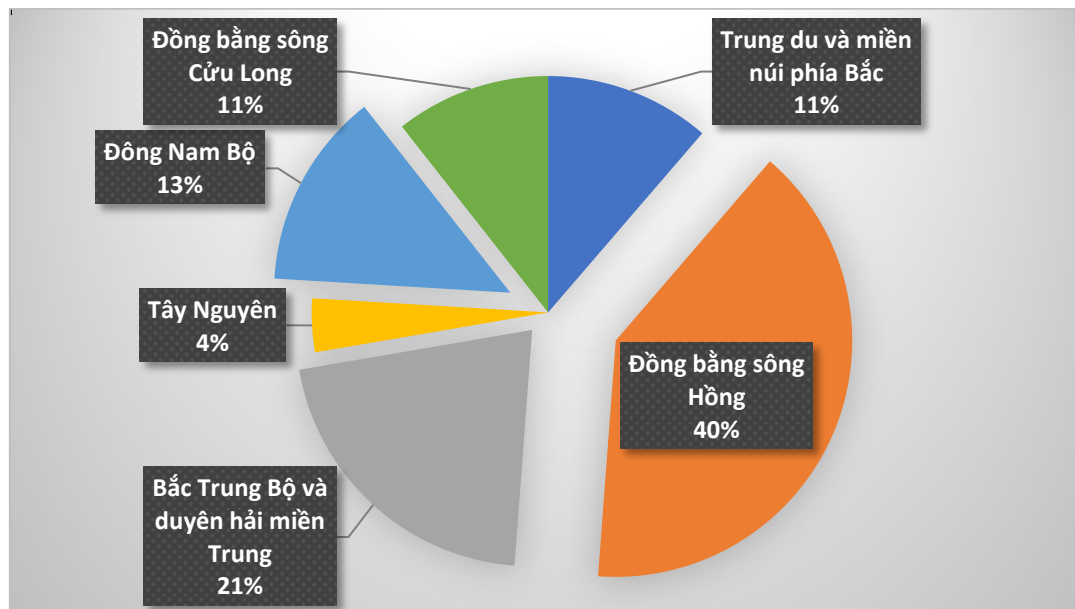
Năm 2022, tổng vốn đầu tư toàn xã hội đạt hơn 3.219,8 nghìn tỷ đồng, tăng trưởng bình quân trên 6%/năm. Trong đó, khoảng 25,6% là vốn từ khu vực kinh tế nhà nước; 58,2% đến từ khu vực kinh tế ngoài nhà nước và phần còn lại là khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Khu vực kinh tế ngoài nhà nước đã vượt khu vực nhà nước về vốn đầu tư trong giai đoạn gần đây nhưng khu vực kinh tế nhà nước vẫn chiếm tỷ trọng lớn. Như đã đề cập ở trên, việc phân tách đây là vốn đầu tư công gặp khó khăn về thống kê nên nghiên cứu chỉ phân tách các nguồn vốn thuộc khu vực nhà nước thành vốn NSNN, vốn vay và vốn của doanh nghiệp nhà nước. Trong đó, vốn từ NSNN và vốn vay được coi là nguồn vốn đầu tư công, nguồn vốn này đến năm 2022 chiếm khoảng 63% tổng vốn khu vực nhà nước, đạt hơn 519 nghìn tỷ đồng.

Vốn đầu tư công tại nguồn ngân sách trung ương dành tối đa không quá 30% để bổ sung có mục tiêu cho địa phương và được phân bổ theo ngành, lĩnh vực, không bao gồm vốn các dự án thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia. Mức vốn còn lại được phân bổ cho các bộ, cơ quan trung ương theo ngành, lĩnh vực. Các bộ, cơ quan trung ương chịu trách nhiệm phân bổ cụ thể cho các chương trình, dự án theo đúng quy định của pháp luật và theo các nguyên tắc, thứ tự ưu tiên; phân bổ cho các nhiệm vụ, chương trình, dự án cụ thể bao gồm: Chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia, chương trình, dự án kết nối, có tác động liên vùng có ý nghĩa thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững, bảo vệ chăm sóc sức khỏe nhân dân, quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng, nghĩa vụ thanh toán của ngân sách trung ương, các chính sách khác sử dụng vốn đầu tư công nguồn ngân sách trung ương theo quy định của pháp luật.

Quy mô vốn đầu tư công khá lớn và tập trung vào một số vùng nhất định như vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung. Đến năm 2021, quy mô vốn đầu tư công của vùng Đồng bằng sông Hồng đạt hơn 168 nghìn tỷ đồng, chiếm tỷ trọng khoảng 40% trên tổng vốn đầu tư công cả nước. Đúng thứ hai là vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung chiếm 21%, đạt trên 89 nghìn tỷ đồng. Tiếp đến là

vùng Đông Nam bộ với số vốn đầu tư công chiếm 13%. Biến động lượng vốn đầu tư công tại các vùng và theo thời gian có sự khác biệt. Trong đó, đáng chú ý là vốn đầu tư công tại vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung tăng nhanh hơn so với các vùng khác, tăng bình quân 3,29%/năm giai đoạn 2011 - 2021, đáng chú ý là các năm 2014 và năm 2020, lượng vốn tăng mạnh xấp xỉ 15% so với năm trước đó. Đây cũng là nguyên nhân mà tỷ trọng vốn đầu tư công của vùng này tăng từ 19% năm 2010 lên 24% năm 2019 trước khi giảm về 21% trong năm 2021. Tiếp đến là vùng Đồng bằng sông Hồng, nguồn vốn này duy trì tốc độ tăng trưởng bình quân ở mức 2%/năm trong giai đoạn 2011 - 2021 và phụ thuộc vào chu kỳ của các dự án đầu tư công, đặc biệt tăng mạnh vào các năm 2014, 2016 và 2020. Tăng trưởng vốn đầu tư công ở các vùng còn lại (trừ Tây Nguyên) xấp xỉ ở mức 1%/năm trong cùng giai đoạn, riêng vùng Tây Nguyên có quy mô vốn thấp, tốc độ tăng trưởng cũng ở mức rất thấp, chỉ đạt bình quân 0,1%/năm, đây là vùng bị hạn chế rất lớn về vốn đầu tư công.

Hình 2. Cơ cấu vốn đầu tư công theo vùng năm 2021



Nguồn: Tính toán từ số liệu thống kê tỉnh năm 2021

Điểm đáng chú ý là so với năm 2010, tỷ trọng vốn đầu tư công cho thấy dấu hiệu đang co cụm lại tại một tỉnh/thành phố. Một số địa phương có tỷ trọng vốn đầu tư công rất lớn chủ yếu là các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Quảng Ninh, Hải Phòng, Thanh Hóa... Vốn đầu tư công nhiều nhất được tập trung chủ yếu tại thủ đô Hà Nội, chiếm tới 21,5% tổng vốn đầu tư công năm 2021. Với vai trò là trung tâm kinh tế - chính trị của cả nước, Hà Nội được bố trí nhiều dự án đầu tư công lớn, trọng điểm. Tiếp theo là thành phố Hồ Chí Minh, thành phố lớn nhất cả nước, vốn đầu tư công chiếm 6,5% tổng vốn đầu tư công cả nước. Tiếp đến là Thanh Hóa (5,4%), Quảng Ninh (4,7%). Các tỉnh/thành phố với tỷ trọng vốn đầu tư công cao đều là các thành phố lớn, trung tâm phát triển kinh tế

tại nhiều vùng. Trong khi đó, vốn đầu tư còn rất hạn chế đối với nhiều tỉnh, đặc biệt là các tỉnh nằm trong 3 vùng kinh tế - xã hội là Trung du và Miền núi phía Bắc gồm Hà Giang, Tuyên Quang, Bắc Kạn, Lai Châu; vùng Tây Nguyên như Gia Lai, Đắk Nông, Ninh Thuận và các tỉnh vùng Đồng bằng sông Cửu Long như Vĩnh Long, Bạc Liêu, các tỉnh này đều có tỷ trọng vốn đầu tư công rất thấp so với mức bình quân chung. Đến năm 2021, tỷ trọng vốn đầu tư công tại Lai Châu chỉ là 0,4%, thấp nhất cả nước.

2.2. Thực trạng liên kết vùng

Liên kết vùng đóng vai trò quan trọng trong tăng trưởng kinh tế, do có thể khai thác và phát huy tiềm năng, thế mạnh, đặc thù của từng địa phương cũng như của toàn vùng để phát triển. Tại Việt Nam, hiện có 63 tỉnh/thành phố và 6 vùng kinh tế - xã hội. Một số tỉnh/thành phố nổi lên như là các thành phố lớn trực thuộc Trung ương có quy mô tăng trưởng lớn. Các tỉnh/thành phố này đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế của cả nước và trở thành các cực tăng trưởng và bắt đầu tạo sự lan tỏa về tăng trưởng kinh tế tới các tỉnh/thành xung quanh. Bên cạnh việc hình thành các vùng kinh tế - xã hội, Việt Nam đã hình 4 vùng kinh tế trọng điểm bao gồm vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ, vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, vùng kinh tế trọng điểm phía Nam và vùng kinh tế trọng điểm Đồng bằng sông Cửu Long.

Tháng 3/2007, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 34/2007/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành. Theo đó, tổ chức phối hợp liên ngành được tổ chức dưới các hình thức Hội đồng, Ủy ban, Ban Chỉ đạo hoặc Ban công tác. Năm 2008, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 98/2008/QĐ-TTg phê duyệt quy hoạch phát triển hành lang kinh tế Lạng Sơn - Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh đến năm 2020 trên quan điểm hợp tác phát triển “Hai hành lang, một vành đai kinh tế” Việt Nam - Trung Quốc và tính tới phát triển toàn tuyến đi châu Âu và các nước ASEAN. Trong quá trình phát triển, việc hình thành các vùng kinh tế, vùng trọng điểm là cần thiết và Việt Nam đã thực hiện về cơ bản, đồng thời xây dựng được quy chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương trong phát triển các vùng kinh tế trọng điểm. Một số quy hoạch kết cấu hạ tầng liên quan đến các vùng này đã được xây dựng đồng thời có các quy chế phối hợp, tổ chức thực hiện.

Tuy nhiên, liên kết vùng tại Việt Nam còn một số hạn chế. Trong quá trình phát triển theo thị trường, bản thân các chủ thể kinh tế đã hình thành các chuỗi liên kết và tại từng địa phương, chính quyền tạo điều kiện để các chuỗi liên kết này phát triển, hình thành các cụm ngành và tăng năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và năng lực cạnh tranh cấp tỉnh. Tuy vậy, phải đến Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội tỉnh/thành phố giai đoạn 2021 - 2030, vấn đề phát triển vùng và liên vùng mới được đưa vào nội dung quy hoạch. Trước đó, các yêu cầu về phát triển liên vùng không được đề cập cụ thể và khoa học, nghiên cứu sự kết nối theo vùng cũng chưa được chú

trọng. Đến nay, các liên kết giữa các tỉnh/thành vẫn chưa có tính pháp lý, không kèm theo điều kiện thi hành và chưa tạo được nguồn lực để thực thi.

Bên cạnh đó, sự liên kết còn thiếu và gặp phải sự cạnh tranh lẫn nhau giữa các địa phương trong thu hút và phân bổ đầu tư. Việc phát triển các đô thị được coi là các cực tăng trưởng có sức lan tỏa và kết nối phát triển với các vùng phụ cận. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy việc phát triển các đô thị hiện nay còn chưa tính đến sự kết nối với các vùng phụ cận, các vành đai phát triển để tạo thành cực lan tỏa. Các vùng kinh tế trọng điểm chưa thực sự trở thành đầu tàu cho tăng trưởng, thiếu tác dụng lan tỏa, hiệu quả đầu tư chưa vượt trội, các vùng khó khăn vẫn chưa thực sự thu hẹp được khoảng cách với các vùng phát triển, liên kết vùng còn yếu, nhất là giữa các tỉnh và thành phố.

Nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế này là do:

(i) *Thiếu khung khổ thể chế vùng*: Đến nay, vẫn chưa có tổ chức Điều phối phát triển vùng kinh tế - xã hội nào được thành lập với tư cách là cơ quan tham mưu, tư vấn trong phát triển vùng. Riêng đối với vùng kinh tế trọng điểm, tổ chức Điều phối phát triển vùng kinh tế trọng điểm đã được thành lập từ năm 2004 nhưng vai trò của Ban Chỉ đạo chỉ dừng ở việc hỗ trợ, điều phối các tỉnh trong vùng lại rất hạn chế. Do các tỉnh trong vùng có tính pháp lý riêng, thiếu đi tính liên kết và hợp tác trong quá trình phát triển của các vùng; chưa có cơ chế, chế tài về việc phối hợp giữa các địa phương trong phát triển vùng. Đồng thời, không có căn cứ pháp lý nào nhằm tăng tính hiệu quả và đồng bộ trong quá trình phát triển vùng. Chính phủ có phê duyệt các quy hoạch ngành, chiến lược cho phát triển vùng nhưng các kế hoạch và chiến lược này lại không bao gồm ngân sách thực hiện và đầu tư. Các hội đồng vùng và ban chỉ đạo vùng đã được thành lập, song chưa có ngân sách nên hoạt động thiếu hiệu quả.

(ii) *Việc phân cấp mạnh làm ảnh hưởng đến liên kết vùng*: Việc phân cấp đang làm cản trở đến tính lan tỏa phát triển của các đô thị trung tâm hay là cực tăng trưởng. Các cực tăng trưởng được kỳ vọng tạo ra tác động lan tỏa, lôi kéo các vùng phụ cận phát triển, tạo sự liên kết trong nội vùng. Tuy vậy, việc phân cấp đang làm cho các địa phương đang tự thu hút đầu tư, tự lập kế hoạch kinh tế - xã hội, tự lập quy hoạch mà chưa có sự trao đổi, kết nối giữa các địa phương trong vùng. Phân cấp đầu tư cho địa phương, song địa phương chưa chủ động liên kết đầu tư phát triển hạ tầng vùng mà đang chủ yếu dựa vào Chính phủ. Phân cấp mạnh trong khi chưa xây dựng cơ chế phối hợp giữa các địa phương trong vùng dẫn đến tình trạng địa phương nào biết địa phương đó, dẫn tới đầu tư dàn trải trong khi nguồn vốn thì hạn chế.

Tại Điều 5, Luật Quy hoạch quy định thứ tự các cấp độ quy hoạch từ quy hoạch cấp quốc gia đến cấp vùng và cấp tỉnh. Điều 6, Luật Quy hoạch cũng quy định mối quan hệ giữa các loại quy hoạch và nêu rõ “Quy hoạch vùng phải phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch tỉnh phải phù

hợp quy hoạch vùng, quy hoạch cấp quốc gia”. Tuy nhiên, quy trình lập Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 đang cho thấy sự bất cập khi công tác quy hoạch đang được triển khai tại nhiều địa phương, thì quy hoạch vùng kinh tế - xã hội vẫn chưa được thực hiện. Điều này đang đi ngược lại với Luật Quy hoạch khi quy hoạch địa phương đi trước quy hoạch vùng, dẫn đến việc tăng tính liên kết vùng càng khó thực hiện.

2.3. Tác động của đầu tư công tới liên kết vùng

Như đã phân tích ở trên, có nhiều kênh tác động của đầu tư công tới liên kết về mặt địa lý. Nghiên cứu sử dụng mô hình kinh tế lượng không gian để ước tính mức độ ảnh hưởng của đầu tư công qua liên kết này. Mô hình này được xây dựng xuất phát từ hàm sản xuất Cobb - Douglass cho một địa phương như sau:

$$Y_{it} = A_{it} K_{it}^{\alpha} L_{it}^{\beta} \quad (2)$$

Với thông số i là địa phương thứ i ; t là thời gian. Trong đó nguồn vốn K được phân chia thành vốn đầu tư công (I_g), vốn đầu tư tư nhân (I_p) và vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Tiếp đó, mô hình được kết hợp với một ma trận không gian. Ma trận không gian theo Moran (1950), với các tỉnh là đơn vị không gian, ma trận không gian tiếp giáp bậc nhất thể hiện một tỉnh i có chung đường biên giới với tỉnh j thì giá trị phần tử ma trận w_{ij} sẽ bằng 1 và bằng 0 khi tỉnh i và j không có đường biên giới chung. Sử dụng khoảng cách Euclidian trong không gian hai chiều theo công thức như sau:

$$d_{ij} = d(s_i, s_j) = \sqrt{(s_i - s_j)^T (s_i - s_j)} \quad (3)$$

Trong đó d_{ij} là khoảng cách hai điểm s_i và s_j . Hai tỉnh i và j được gọi là lân cận nếu thỏa mãn một trong hai điều kiện sau: nếu $0 \leq d_{ij} < d^*$, d_{ij} là khoảng cách được xác định theo công thức ở trên, d^* được gọi là điểm cắt tới hạn và nếu $d_{ij} = \min(d_{ik}), \forall i, k$. Đặt $N(i)$ là tập hợp tất cả các tỉnh lân cận của tỉnh i . Khi đó ma trận trọng số nhị phân là ma trận gồm các phần tử được xác định như sau:

$$w_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{nếu } j \in N(i) \\ 0 & \text{trường hợp còn lại} \end{cases}$$

Đặt $\eta_j = \sum_i w_{ij}$, và $w_{ij}^* = \frac{w_{ij}}{\eta_j}$, khi đó $W^* = [w_{ij}^*]_{n \times n}$ được gọi là ma

trận trọng số theo không gian dạng nhị phân đã chuẩn hóa theo hàng. Theo đó, sau khi cải biên hàm sản xuất, phân tách các yếu tố đầu tư và bổ sung ma trận không gian, mô hình kinh tế lượng không gian được xây dựng như sau:

$$y_{it} = a + \rho \sum_{j=1}^n w_{ij} y_{jt} + \sum_{j=1}^n x_{ij} \beta_k + \sum_{k=1}^K \sum_{j=1}^n w_{ij} x_{ijt} \theta_k + \tau_i + \xi_t + v_{it} \quad (4)$$

$$v_{it} = \lambda \sum_{j=1}^n m_{ij} v_{jt} + \varepsilon_{it} \quad (4')$$

$$\varepsilon \sim (0, \sigma^2 I)$$

$$i = 1, 2, \dots, n; t = 1, 2, \dots, T$$

Trong đó,

y là biến phụ thuộc hay tăng trưởng kinh tế của các tỉnh;

x là biến độc lập bao gồm các yếu tố như vốn, lao động, chính sách của tỉnh. FDI được xem xét là một trong những biến số của vốn có tác động đến biến phụ thuộc;

w là ma trận không gian;

Các tham số a, ρ, β và θ lần lượt là hằng số và các hệ số thể hiện tác động của các biến độc lập lên biến phụ thuộc.

Mô tả thống kê số liệu sử dụng: Số liệu sử dụng cho mô hình là số liệu tỉnh, giai đoạn 2011 - 2021 với 63 tỉnh, gồm các biến số là sản lượng đầu ra của tỉnh (tổng sản phẩm trên địa bàn, giá so sánh, tỷ đồng), đầu tư công (tỷ đồng), đầu tư tư nhân (tỷ đồng), FDI (tỷ đồng) và lao động (nghìn người).

Bảng 1. Mô tả thống kê nguồn số liệu đầu vào

Biến số	Số quan sát	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất
Tổng sản phẩm địa bàn giá so sánh	693	59.328	109.500	4.711	924.366
Đầu tư công	693	7.749	13.229	1.626	83.159
Đầu tư tư nhân	693	9.190	13.475	1.706	94.163
Vốn FDI	693	5.499	10.057	0	51.534
Lao động	693	946	759	250	4.747

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp

Để đánh giá tác động của đầu tư công tới liên kết vùng, nhóm nghiên cứu dựa trên giả thuyết cho rằng, sự lan tỏa tác động của đầu tư công tới tăng trưởng kinh tế tại các địa phương càng mạnh thì khả năng liên kết sẽ

càng mạnh. Bên cạnh đó, do đặc thù về lãnh thổ địa lý, nhóm nghiên cứu thực hiện phân chia vùng kinh tế dựa trên khả năng số liệu có thể sử dụng để ước lượng mô hình. Theo đó, nhóm phân chia vùng 1 bao gồm các địa phương thuộc vùng Trung du và Miền núi phía Bắc, Đồng bằng sông Hồng gộp lại do mong muốn so sánh mức độ liên kết của các tỉnh Trung du và Miền núi phía Bắc với Hà Nội - được coi là trung tâm; vùng 2 bao gồm các địa phương thuộc vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung, trong đó lấy trung tâm là Đà Nẵng; vùng 3 bao gồm các địa phương thuộc vùng Tây Nguyên, Đông Nam bộ và Đồng bằng sông Cửu Long lấy thành phố Hồ Chí Minh là trung tâm.

Bảng 2. Kết quả ước lượng mô hình liên kết vùng

	(1)	(2)	(3)
Đầu tư công	0,0761*** (0,1341)	0,0713*** (0,0418)	0,0648*** (0,3421)
Đầu tư tư nhân	0,6105*** (0,0323)	0,5597*** (0,0205)	0,52260** (0,0219)
FDI	0,0128*** (0,0161)	0,0133*** (0,0155)	0,0139*** (0,0119)
Lao động	0,3403*** (0,3215)	0,3198*** (0,3103)	0,3013*** (0,3007)
Rho	0,2027*** (0,1103)	0,1895** (0,1151)	0,1791*** (0,1027)
Observations	693	693	693
R-squared	0,85	0,78	0,76
Number of mun	63	63	63

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu

Các giá trị ước lượng trong Bảng 2 đều có dấu dương như kỳ vọng, phù hợp với lý thuyết về tăng trưởng. Điều này có thể hiểu rằng, việc đầu tư công tại các thành phố lớn như Hà Nội, Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh có tạo ra những tác động tích cực đến tăng trưởng của các tỉnh liên kết với các thành phố này. Hệ số không gian ρ dương có ý nghĩa thống kê cho thấy, khi xem xét thêm tác động không gian giữa các tỉnh có thể thấy được tác động lan tỏa tích cực từ tỉnh này sang các tỉnh khác. Tuy nhiên, phân tích từ các mối tương quan giữa các cực tăng trưởng này với các tỉnh khác thì có thể thấy sự khác biệt rõ rệt. Cực tăng trưởng Hà Nội liên kết nhiều với các tỉnh ở khu vực Đông Bắc bộ hơn là so với các khu vực Tây Bắc. Tương tự, thành phố Hồ Chí Minh kết nối nhiều hơn với các tỉnh thuộc vùng Đồng bằng sông Cửu Long, trong khi Đà Nẵng là trung tâm kết nối các tỉnh ven biển hơn là các tỉnh thuộc vùng Tây Nguyên. Điều này có

thể giải thích sự lan tỏa phụ thuộc rất lớn vào sự kết nối hạ tầng giao thông giữa các vùng. Hầu hết các tỉnh đều nhận được tác động lan tỏa tích cực từ đầu tư công tới tăng trưởng kinh tế với tác động thay đổi theo thời gian và theo khoảng cách giữa các tỉnh đó. Nhìn chung, khoảng cách càng xa thì mức độ tác động càng nhỏ, điều này cho thấy nhu cầu cải thiện hạ tầng để rút ngắn các khoảng cách hữu hình là rất cần thiết. Tác động lan tỏa của đầu tư công tới tăng trưởng kinh tế giữa các địa phương đã có những cải thiện theo hướng tích cực khi kết quả ước lượng chỉ ra rằng, biên độ tác động của đầu tư công tới tăng trưởng kinh tế năm 2020 lớn hơn so với thời điểm năm 2010. Kết quả cũng cho thấy, quan hệ dương giữa chỉ số lan tỏa giữa các địa phương và mức độ đầu tư công. Nhìn chung, có thể kết luận rằng, đầu tư công là yếu tố quan trọng dẫn đến thay đổi về liên kết giữa các địa phương, các vùng, giữa miền núi và vùng đồng bằng. Mọi quan hệ tích cực này được thể hiện qua nhiều chỉ số khác nhau, trong đó có việc hình thành khu vực doanh nghiệp, đầu tư từ tỉnh này sang tỉnh khác hoặc vùng này sang vùng khác, hoặc khơi thông các dòng chảy về hàng hóa giúp kích thích tăng trưởng kinh tế tại các địa phương.

3. Một số đề xuất

Trong thời gian tới, đầu tư công vẫn tiếp tục được phân bổ tại một số các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh... Tiếp tục đầu tư tại các cực tăng trưởng này đã được chứng minh khả năng tạo tác động lan tỏa mạnh mẽ hơn so với nhiều tỉnh/thành khác. Một số đề xuất giải pháp nhằm thúc đẩy tính liên kết vùng thông qua đầu tư công như sau:

Lập kế hoạch phân bổ và sử dụng vốn đầu tư công có hiệu quả, tập trung vào các dự án lớn có tính liên kết cao, chủ yếu vào cơ sở hạ tầng giao thông, tránh tình trạng nguồn vốn bị phân mảnh, tỉnh nào mạnh tỉnh đó. Việc đánh giá tiền thực thi là cần thiết và cần được làm cẩn thận với mỗi dự án đầu tư công, cần bổ sung thêm nội dung về tính kết nối dự án này với các dự khác hiện đang đó tại các tỉnh xung quanh. Đây cần được coi là một nội dung quan trọng trong đánh giá các dự án trước khi thực hiện để thể hiện tính kết nối cũng như tăng tính hiệu quả của đồng vốn công.

Ưu tiên các dự án có tính chất liên vùng, thông qua việc bổ sung thêm các tiêu chí về vùng trong phân bổ đầu tư công. Hiện nay, tính liên kết vùng còn thiếu và yếu do chưa có cơ chế tài chính, vùng không phải đơn vị hành chính chính thức nhưng thực tiễn cho thấy, nhu cầu liên kết vùng cần được cân nhắc khi tính đến hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công. Giao cho một tỉnh/thành phố trung tâm và có năng lực trong vùng tổ chức hội nghị, tọa đàm, hội đồng quản trị các dự án liên vùng và được thực thi có tính pháp lý, tránh tình trạng các hội đồng vùng được thành lập nhưng không có thực quyền, hoạt động chưa có hiệu quả như hiện nay.

Các tỉnh/thành phố được tập trung nhiều vốn đầu tư công cần đẩy mạnh tính hiệu quả trong sử dụng vốn, đặc biệt là các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng, Thanh Hóa... Theo

đó, vấn đề đặt ra là hiệu quả sử dụng nguồn vốn đầu tư công ở các tỉnh/thành này sẽ quyết định đến hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công của cả nước và ảnh hưởng đến khả năng lan tỏa tăng trưởng đến các tỉnh thành khác.

Tài liệu tham khảo

1. J . R. Boudeville. (1966), *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh University Press, 1966. Pp. 192. 30s.
2. Moran, P. A. P. (1950), *Notes on Continuous Stochastic Phenomena*, Biometrika. 37 (1): 17 - 23. doi:10.2307/2332142. JSTOR 2332142. PMID 15420245.
3. Perroux, F. (1955), *A Note on the Notion of Growth Pole*, Economie Appliquee.
4. Solow (1956), *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, No. 1 (Feb., 1956), pp. 65 - 94.
5. Swan (1956), *Economic Growth and Capital Accumulation*, Economic Record Volume 32, Issue 2 p. 334 - 361;
6. Ward Romp và Jakob de Haan (2005), *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*, No 2/2005, EIB Papers from European Investment Bank, Economics Department.
2. Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14*.

Theo Tạp chí Kinh tế tài chính Việt Nam số 5 tháng 10/2023