

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các thông tin, số liệu trong luận án đều được trích dẫn nguồn trung thực. Những kết quả khoa học của luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả Luận án

Trần Thị Thu Hương

LỜI CẢM ƠN

Luận án này được thực hiện và hoàn thành tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương. Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc tới PGS.TS. Lê Xuân Bá, người hướng dẫn khoa học đã tận tình giúp đỡ tôi trưởng thành trong công tác nghiên cứu khoa học và hoàn thiện Luận án.

Quá trình học tập và nghiên cứu tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, tôi đã nhận được sự giúp đỡ và hướng dẫn tận tình của các thầy, các cô trong bộ môn Quản lý kinh tế, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và các chuyên gia, đồng nghiệp ở các Viện Nghiên cứu, Trường đại học và các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương và địa phương. Tôi xin ghi nhận và biết ơn sự giúp đỡ quý báu của các thầy, các cô, các chuyên gia và đồng nghiệp.

Luận án được thực hiện với sự hỗ trợ và mang lại cơ hội nghiên cứu từ Chương trình hợp tác nghiên cứu giữa Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và Viện Friedrich Naumann năm 2015 và 2016. Tôi xin trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ to lớn này.

Tôi xin trân trọng cảm ơn lãnh đạo Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các Sở Ban/ngành các tỉnh vùng Đồng bằng Sông Cửu Long đã hợp tác giúp đỡ tôi về thông tin tư liệu.

Cuối cùng, tôi xin bày tỏ lòng biết ơn tới các đồng nghiệp, bạn bè và gia đình đã luôn kịp thời động viên, chia sẻ và tạo điều kiện giúp tôi hoàn thành Luận án của mình.

Xin trân trọng cảm ơn.

MỤC LỤC

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT.....	V
DANH MỤC CÁC BẢNG	VI
DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ VÀ HỘP	VI
PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của nghiên cứu đề tài luận án	1
2. Mục đích và ý nghĩa của việc nghiên cứu đề tài luận án	3
2.1. Mục đích nghiên cứu.....	3
2.2. Ý nghĩa của việc nghiên cứu	4
3. Kết cấu của luận án.....	4
CHƯƠNG 1.....	5
TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ NHÂN TỐ LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG VÙNG	5
1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố về nhân tố liên kết các địa phương trong vùng	5
1.1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở nước ngoài.....	5
1.2. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở trong nước	14
1.1.3. Những vấn đề thuộc đề tài luận án chưa được các công trình đã công bố nghiên cứu giải quyết.....	18
1.1.4. Những vấn đề chủ yếu luận án sẽ tập trung nghiên cứu giải quyết	19
1.2. Phương hướng giải quyết các vấn đề nghiên cứu của luận án.....	20
1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu của đề tài luận án.....	20
1.2.2. Đối tượng và giới hạn phạm vi nghiên cứu đề tài luận án.....	21
1.2.3. Cách tiếp cận nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu	22
CHƯƠNG 2.....	27
CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NHÂN TỐ LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG VÙNG	27
2.1. Vùng và liên kết các địa phương trong vùng.....	27
2.1.1. Vùng, phân loại vùng và đặc trưng cơ bản của vùng.....	27
2.1.2. Liên kết vùng và một số lý thuyết về liên kết vùng.....	29
2.1.3. Nội dung, hình thức và các tiêu chí đánh giá mức độ liên kết các địa phương trong vùng.....	35
2.1.4. Vai trò của liên kết các địa phương trong vùng đối với phát triển quốc gia.....	39
2.2. Nhân tố liên kết các địa phương trong vùng	42

2.2.1. Khái niệm, phân loại nhân tố liên kết các địa phương trong vùng	42
2.2.2. Nội dung và vai trò nhân tố liên kết các địa phương trong vùng	43
2.2.3. Những trở lực trong liên kết các địa phương trong vùng	47
2.3. Kinh nghiệm quốc tế về tạo lập nhân tố liên kết các chính quyền địa phương trong vùng và bài học cho Việt Nam	49
2.3.1. Kinh nghiệm quốc tế về tạo lập nhân tố liên kết các địa phương trong vùng	49
2.3.2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam	65
CHƯƠNG 3	70
THỰC TRẠNG NHÂN TỐ LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG VÙNG: TRƯỜNG HỢP VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG	70
3.1. Khái quát quá trình hình thành vùng và thực trạng liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam	70
3.1.1. Khái quát quá trình hình thành vùng ở Việt Nam từ năm 1976	70
3.1.2. Thực trạng liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam	71
3.1.3. Thực trạng nhân tố liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam	77
3.2. Thực trạng liên kết các địa phương trong vùng: trường hợp vùng đồng bằng sông Cửu Long	78
3.2.1. Giới thiệu tổng quan về địa bàn nghiên cứu	78
3.2.2. Khái quát thực trạng liên kết các địa phương vùng đồng bằng sông Cửu Long	80
3.3. Phân tích nhân tố liên kết các địa phương trong vùng Đồng bằng sông Cửu Long	83
3.3.1. Nhân tố Động cơ liên kết của các địa phương trong vùng	83
3.3.2. Nhân tố Quy định pháp lý về liên kết các địa phương trong vùng	87
3.3.3. Nhân tố Bộ máy vùng	90
3.3.4. Bài học thực tiễn từ nghiên cứu trường hợp vùng Đồng bằng sông Cửu Long	94
3.4. Nguyên nhân cản trở “nhân tố” thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam	97
3.4.1. Nguyên nhân cản trở liên kết các địa phương trong vùng từ nhân tố Động cơ liên kết của các địa phương trong vùng	97
3.4.2. Nguyên nhân cản trở liên kết các địa phương trong vùng từ nhân tố Quy định pháp lý về liên kết các địa phương trong vùng	102
3.4.3. Nguyên nhân cản trở liên kết các địa phương từ nhân tố Bộ máy vùng	108

CHƯƠNG 4.....	115
QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG VÙNG Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2035.....	115
4.1. Cơ hội và thách thức tăng cường liên kết các địa phương trong vùng từ bối cảnh hội nhập quốc tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế trong nước ở Việt Nam.....	115
4.1.1. <i>Cơ hội và thách thức tăng cường liên kết các địa phương trong vùng trong bối cảnh hội nhập quốc tế ở Việt Nam.....</i>	115
4.1.2. <i>Cơ hội và thách thức tăng cường liên kết các địa phương trong vùng trong bối cảnh thực hiện nền kinh tế thị trường đầy đủ vào năm 2018</i>	116
4.1.3. <i>Cơ hội và thách thức tăng cường liên kết các địa phương trong vùng trong bối cảnh tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng</i>	117
4.2. Quan điểm khai thác và sử dụng các nhân tố thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng.....	118
4.2.1. <i>Thay đổi tư duy của các cấp CQDP về vấn đề liên kết vùng</i>	119
4.2.2. <i>Đảm bảo nuôi dưỡng và tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các CQDP tham gia LKV và tính bền vững của quá trình phát triển đất nước.....</i>	119
4.2.3. <i>Đảm bảo sự vận hành đồng bộ, hiệu quả các quy định pháp lý về liên kết vùng và kỷ luật, kỷ cương trong việc thực hiện</i>	120
4.2.4. <i>Đảm bảo bộ máy vùng có đủ thẩm quyền và năng lực để thực hiện tốt vai trò của mình</i>	121
4.3. Một số giải pháp chủ yếu khai thác và sử dụng các nhân tố thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng đến năm 2035.....	121
4.3.1. <i>Cơ sở khoa học đề xuất các nhóm giải pháp</i>	121
4.3.2. <i>Một số giải pháp về nhóm nhân tố khuyến khích động cơ liên kết các địa phương trong vùng.....</i>	123
4.3.3. <i>Một số giải pháp từ nhóm nhân tố Quy định pháp lý về liên kết các địa phương trong vùng.....</i>	131
4.3.4. <i>Một số giải pháp từ nhóm nhân tố Bộ máy vùng</i>	140
4.3.5. <i>Một số giải pháp thúc đẩy liên kết các địa phương vùng Đồng bằng sông Cửu Long.....</i>	145
4.4. Điều kiện thực thi các giải pháp.....	146
4.4.1. <i>Cần có sự quyết tâm chính trị mạnh mẽ của các cấp chính quyền, đặc biệt là chính quyền Trung ương.....</i>	146
4.4.2. <i>Các Bộ, ngành và chính quyền địa phương cần nhanh chóng hoàn thành tốt các công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ của mình</i>	146
4.4.3. <i>Cộng đồng và doanh nghiệp cần tích cực phát huy vai trò của mình ..</i>	148

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	149
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN	
TÓI LUẬN ÁN	151
TÀI LIỆU THAM KHẢO	152
PHẦN PHỤ LỤC.....	163
Phụ lục 1: Phiếu khảo sát về các nhân tố ảnh hưởng tới liên kết giữa các địa phương vùng Đồng bằng sông Cửu Long	163
Phụ lục 2: Kết quả tính toán từ dữ liệu phiếu khảo sát.....	168
Phụ lục 3: Danh sách các chuyên gia tham gia các cuộc thảo luận.....	170
Phụ lục 4: Nội dung các cuộc thảo luận ở địa phương	173

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

1. Viết tắt tiếng Việt

Từ viết tắt	Cụm từ tiếng Việt
BCĐ	Ban chỉ đạo
BTB	Bắc Trung Bộ
BĐKH	Biên giới khí hậu
CQĐP	Chính quyền địa phương
CQTW	Chính quyền trung ương
DHMT	Duyên hải miền Trung
ĐBSCL	Đồng bằng Sông Cửu Long
ĐBSH	Đồng bằng Sông Hồng
ĐNB	Đông Nam Bộ
MDEC	Diễn đàn hợp tác kinh tế vùng Đồng bằng sông Cửu Long
KTTĐ	Kinh tế trọng điểm
KTXH	Kinh tế-xã hội
LKV	Liên kết vùng
LKCQĐP	Liên kết các chính quyền địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
TD-MN	Trung du và miền núi
TW	Trung ương
UBND	Ủy ban nhân dân

2. Viết tắt Tiếng Anh

Từ viết tắt	Nguyên văn tiếng Anh	Dịch ra tiếng Việt
ACIR	Advisory Commission on Intergovernmental Relations	Hội đồng tư vấn về mối quan hệ liên chính quyền
LGA	Local government Association	Hiệp hội chính quyền địa phương
OECD	Organisation for Economic Cooperation Development	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
TPP	Trans-Pacific Partnership Agreement	Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương
USD	US dolar	Đô la Mỹ
WTO	World Trade Organisation	Tổ chức Thương mại Thế giới

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 2.1: Tóm tắt mô hình bộ máy vùng ở Hàn Quốc	62
Bảng 3.1: Dân số và diện tích 6 vùng kinh tế-xã hội ở Việt Nam	71
Bảng 3.2: Mối quan hệ giữa quy mô dự án và chi phí	87
Bảng 3.3: So sánh kinh nghiệm quốc tế và Việt Nam về bộ máy vùng.....	113

DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ VÀ HỘP

Hình 1.1: Khung phân tích Luận án	22
Hình 1.2: Khung lý thuyết của Luận án	24
Hình 3.1: Bản đồ vùng Đồng bằng sông Cửu Long.....	78
Hình 3.2: Cảm nhận rào cản chi phí tham gia liên kết.....	84
Hình 3.3: Cảm nhận về mức độ cản trở và rất cản trở liên quan tới chi phí liên kết đối với từng nhóm đối tượng.....	86
Hình 3.4: Mức độ đồng ý về quy định pháp lý liên kết vùng	88
Hình 3.5: Mức độ đồng ý và rất đồng ý về quy định pháp lý liên kết vùng theo từng nhóm đối tượng	89
Hình 3.6: Cảm nhận của CQĐP và chuyên gia về vai trò của BCD Tây Nam Bộ trong thúc đẩy liên kết vùng.....	90
Hình 3.7: Cảm nhận của CQĐP về vai trò của BCD Tây Nam Bộ trong thúc đẩy liên kết vùng	91
Hình 3.8: Cảm nhận của các đối tượng về vai trò của BCD điều phối các vùng KTTĐ trong thúc đẩy LKV	93
Hình 3.9: Cảm nhận của các đối tượng về vai trò của Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL trong thúc đẩy liên kết vùng.....	94
Hình 3.10: Mức độ cản trở LKCQĐP theo nhóm nhân tố	95
Hộp 3.1: Những băn khoăn về nội dung Quyết định 941	112

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của nghiên cứu đề tài luận án

Theo Hiến pháp, ở Việt Nam chỉ có 4 cấp hành chính là Trung ương, tỉnh, huyện và xã. Việc phân chia đất nước thành 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tạo ra những khó khăn không nhỏ cho việc quản lý nhà nước, đồng thời cũng dễ dàng dẫn đến nguy cơ chia cắt không gian kinh tế theo địa giới hành chính. Nhận rõ vấn đề này, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã đưa ra chủ trương liên quan đến phát triển các vùng, lãnh thổ, trong đó đặc biệt là vấn đề liên kết phát triển kinh tế. Cụ thể, Đại hội Đảng lần thứ VIII đưa ra mục tiêu phát triển vùng lãnh thổ giai đoạn 1996-2000 *“Tạo điều kiện cho tất cả các vùng đều phát triển trên cơ sở khai thác thế mạnh và tiềm năng của mỗi vùng để hình thành cơ cấu kinh tế hợp lý và **liên kết giữa các vùng**”* [34]. Đại hội Đảng lần thứ X vẫn tiếp tục xác định rõ định hướng phát triển vùng giai đoạn 2006-2010 là *“**tạo ra sự liên kết giữa các vùng** nhằm đem lại hiệu quả cao, ..., khắc phục tình trạng chia cắt, khép kín theo địa giới hành chính”* [35]. Đại hội lần thứ XI của Đảng cũng tiếp tục nêu rõ định hướng phát triển vùng, cụ thể *“...có cơ chế, chính sách phù hợp để các vùng trong cả nước cùng phát triển, phát huy lợi thế của từng vùng, **tạo sự liên kết giữa các vùng**”* [36]. Gần đây, điều 52 của Hiến pháp năm 2013 có đề cập tới vấn đề *“Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế,...; **thúc đẩy liên kết kinh tế vùng**”*. Tương tự, Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020 (ban hành kèm theo Quyết định 339/QĐ-TTg ngày 19/2/2013 của Thủ tướng Chính phủ) cũng đề cập tới nội dung *“**tăng cường phối hợp, liên kết giữa các địa phương trong vùng và giữa các vùng**”* như là một trong những định hướng cơ bản của tái cơ cấu vùng kinh tế.

Nhìn chung, vấn đề liên kết vùng (sự hợp tác giữa các chủ thể trong nền kinh tế trong cùng một vùng hoặc ở các vùng khác nhau, bao gồm: chính quyền

trung ương, chính quyền địa phương, doanh nghiệp, viện, trường, các tổ chức xã hội,...) và liên kết các chính quyền địa phương trong vùng (liên kết giữa các chủ thể là chính quyền địa phương trong cùng một vùng) đã ngày càng được quan tâm. Tuy vậy, thực tế trong suốt quá trình thực thi chính sách phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung và của vùng nói riêng đến nay đã cho thấy một trong những vấn đề bất cập nhất cản trở quá trình phát triển của quốc gia và vùng ở Việt Nam, đó là vấn đề liên kết vùng (LKV), đặc biệt là liên kết các chính quyền địa phương (LKCQĐP). Do LKV và LKCQĐP trong vùng còn “lỏng lẻo” nên đã dẫn tới nhiều hệ lụy không tốt cho nền kinh tế của đất nước, giảm sức mạnh tổng hợp của nền kinh tế, đó là: tình trạng lãng phí trong đầu tư công; năng lực cạnh tranh quốc gia và vùng còn thấp do không tạo được lợi thế cạnh tranh nhờ quy mô; tình trạng cạnh tranh “xuống đáy” trong thu hút đầu tư; tình trạng duy trì cơ cấu sản xuất khép kín;... Thời gian qua, hệ lụy rõ rệt nhất từ sự thiếu gắn kết, hợp tác giữa các địa phương trong vùng đó là tình trạng lãng phí trong lĩnh vực đầu tư xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng (như: cảng biển, sân bay, khu công nghiệp,...). Với một nền kinh tế khoảng 205,4 tỷ USD năm 2016 [17] mà đã có tới 100 cảng biển (trong đó có 20 cảng biển quốc tế), 22 sân bay (trong đó có tới 8 sân bay quốc tế); 321 khu công nghiệp,... Đây là một sự dư thừa, lãng phí nguồn lực và không tạo được lợi thế nhờ quy mô. Thực tế cho thấy, việc phát triển nhiều cảng biển, sân bay hay khu công nghiệp như hiện nay đang gặp 2 vấn đề lớn, đó là: (i) sự phân bố các công trình giữa các vùng, các địa phương không hợp lý, dẫn tới tình trạng có nơi bỏ hoang nhưng có nơi lại quá tải; và (ii) do phải dàn trải vốn đầu tư cho nhiều công trình nên các công trình không đạt tiêu chuẩn quốc tế, ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh quốc gia.

LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng còn chưa hiệu quả ở Việt Nam thời gian qua xuất phát từ nhiều nguyên nhân, có những nguyên nhân thuộc về nhân tố bên trong (nhân tố xuất phát từ các chủ thể tham gia liên kết) và nhân tố từ bên ngoài (nhân tố nằm bên ngoài có tác động vào hành vi của các chủ thể tham

gia liên kết). Thời gian qua, các nghiên cứu về LKV và LKCQĐP ở Việt Nam còn chưa nhiều. Đa phần các nghiên cứu này mới chỉ tập trung xem xét các nguyên nhân ảnh hưởng đến LKV và LKCQĐP từ nhân tố bên ngoài, đặc biệt là mới chỉ tập trung phân tích vai trò của chính quyền Trung ương trong việc điều phối liên kết giữa các địa phương trong nội vùng và liên vùng. Vì vậy, các nghiên cứu này tập trung vào thể chế điều phối liên kết bắt buộc và các nghiên cứu này thường đưa ra đề xuất hướng vào xây dựng Quy chế ràng buộc LKCQĐP và thiết lập bộ máy điều phối LKV. Thực tế cho thấy, đã có một số quy định mang tính bắt buộc đòi hỏi các chính quyền địa phương phải liên kết và trong một chừng mực nào đó bộ máy điều phối LKV cũng đã được hình thành. Tuy vậy, vấn đề LKV, đặc biệt là LKCQĐP nội vùng vẫn chưa hiệu quả.

Hiện nay, chưa có một tác giả nào trên thế giới và Việt Nam triển khai nghiên cứu sâu về mặt lý luận và thực tiễn về các nhân tố LKCQĐP ở Việt Nam để có thể lý giải thấu đáo câu hỏi tại sao LKV còn “lỏng lẻo”, chưa hiệu quả; đặc biệt là liên kết tự nguyện giữa các địa phương trong và ngoài vùng còn rất yếu. Trong khi đó, thúc đẩy LKCQĐP đang được coi là một trong những công cụ quan trọng và được xác định là định hướng ưu tiên trong phát triển kinh tế vùng nói riêng và phát triển kinh tế-xã hội đất nước nói chung. Do vậy, để có cơ sở khoa học cho việc đề xuất những cơ chế, chính sách đổi mới nhằm khuyến khích và nâng cao hiệu quả LKCQĐP, việc lựa chọn đề tài “*Nghiên cứu nhân tố liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam: trường hợp vùng Đồng bằng sông Cửu Long*” là hết sức cần thiết.

2. Mục đích và ý nghĩa của việc nghiên cứu đề tài luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của Luận án là xác định các giải pháp để Nhà nước nói chung và chính quyền Trung ương (CQTW), chính quyền địa phương (CQĐP) nói riêng tập trung thúc đẩy các nhân tố tích cực và khắc phục các nhân

tổ tiêu cực trong LKCQĐP nội vùng nhằm phát triển các vùng kinh tế-xã hội ở Việt Nam nói chung và vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) nói riêng.

2.2. Ý nghĩa của việc nghiên cứu

Ý nghĩa lý luận: Góp phần bổ sung làm rõ cơ sở lý luận của quản lý nhà nước về phát triển vùng, LKV, LKCQĐP và vai trò của CQTW, CQĐP trong phát triển LKV.

Ý nghĩa thực tiễn: Góp phần cung cấp các luận cứ khoa học cho việc bổ sung, hoàn thiện quản lý nhà nước về LKCQĐP nội vùng ở Việt Nam nói chung, vùng ĐBSCL nói riêng, nhất là trong việc phối hợp giữa chính quyền các địa phương trong vùng để thúc đẩy LKV.

3. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục; Luận án được trình bày trong 4 chương như sau:

Chương I: Tổng quan các nghiên cứu về nhân tố liên kết các địa phương trong vùng.

Chương II: Cơ sở lý luận về nhân tố liên kết các địa phương trong vùng.

Chương III: Thực trạng nhân tố liên kết các địa phương trong vùng: trường hợp vùng Đồng bằng sông Cửu Long.

Chương IV: Quan điểm và giải pháp thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam đến năm 2035.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ NHÂN TỐ LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG VÙNG

1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố về nhân tố liên kết các địa phương trong vùng

1.1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở nước ngoài

Hơn 2 thập kỷ qua, chiến lược mới về quản trị liên kết (collaborative governance) đã và đang được phát triển mạnh. Mô hình quản trị này nhằm giúp cho các chủ thể, đặc biệt là các cơ quan hành chính công có thể cùng liên kết, cùng đồng thuận trong việc ra quyết định. Các nghiên cứu về quản trị liên kết trên thế giới cũng đã tập trung phân tích, xác định các nhân tố ảnh hưởng tới LKCQDP nói chung và LKCQDP trong vùng nói riêng. Các nghiên cứu trên thế giới về nhân tố LKCQDP đã đề cập tới một số vấn đề như sau:

Thứ nhất, hầu hết các nghiên cứu đều nhấn mạnh rằng không có một nhân tố duy nhất nào tạo ra sự LKCQDP thành công, mà có rất nhiều các nhân tố nhằm đảm bảo sự liên kết thành công. Cụ thể:

- Mattessich và Monsey (1992) khi tổng hợp 133 nghiên cứu về liên kết trong một số lĩnh vực (sức khỏe, khoa học xã hội, giáo dục và lĩnh vực công) đã chỉ ra 20 nhân tố “con” ảnh hưởng tới sự thành công của liên kết và nhóm thành 6 nhóm nhân tố, đó là: (i) môi trường; (ii) đặc điểm thành viên tham gia; (iii) quá trình/cơ cấu; (iv) trao đổi; (v) mục tiêu; (vi) nguồn lực. Mattessich, Monsey và Murray-Close (2001) tiếp tục tổng hợp 281 nghiên cứu liên quan tới liên kết và cũng đã sắp xếp thành 6 nhóm nhân tố như nghiên cứu năm 1992. Tuy nhiên, sự khác biệt giữa nghiên cứu năm 2001 và năm 1992 là ngoài việc khẳng định lại ảnh hưởng của 6 nhóm nhân tố đã nêu tới sự thành công của liên kết, nghiên cứu 2001 còn cung cấp thêm một số bằng chứng nhấn mạnh thêm tầm quan trọng của

các nhân tố, thay đổi tên của một số nhân tố con trong từng nhóm nhân tố và cập nhật thêm 1 nhân tố “con” mới thuộc nhóm nhân tố về quá trình/cơ cấu.

- Thomson và James (2006) đã đề cập tới 13 nhân tố và chia thành 3 nhóm vấn đề tác động đến liên kết, đó là: (i) các điều kiện tiền đề (điều kiện khiến cho liên kết có thể xuất hiện và điều kiện khuyến khích các bên tham gia liên kết); (ii) quá trình (thông qua quá trình mà liên kết xảy ra); và (iii) kết quả đạt được của liên kết. Đặc biệt, các tác giả đã nhấn mạnh tới tầm quan trọng của nhóm nhân tố quá trình, bởi theo các tác giả nếu các nhà quản trị công có cái nhìn thấu đáo về bản chất quá trình liên kết và quản lý quá trình này một cách có chủ đích thì có thể giúp cho liên kết trở nên hiệu quả. Quá trình liên kết gồm 5 thành tố chính, trong đó 2 thành tố liên quan tới cấu trúc (gồm quản trị và hành chính), 2 thành tố liên quan tới vốn xã hội (gồm lợi ích các bên tham gia và các chuẩn mực về lòng tin và sự tương hỗ) và 1 thành tố là thực thể (sự tự chủ của tổ chức).

- Chris và Alison (2007) đã phát triển khung phân tích về quản trị liên kết và đưa ra 4 nhóm nhân tố tác động đến liên kết. Nhóm quá trình liên kết được xác định là nhóm trung tâm và chịu tác động của 3 nhóm bên ngoài, đó là: (i) điều kiện ban đầu; (ii) thiết kế thể chế; và (iii) vai trò khuyến khích của lãnh đạo.

Nhóm điều kiện ban đầu gồm: sự bất cân xứng về nguồn lực và quyền lực của các bên tham gia; động cơ của các bên tham gia và bối cảnh lịch sử liên kết giữa các bên. Chris và Alison đã dẫn chứng nghiên cứu của Gray (1989), Short và Winter (1999), Tett và cộng sự (2003), và Warner (2006) cho rằng nếu một hay một vài chủ thể tham gia không có đủ năng lực, vị thế hoặc nguồn lực hoặc tham gia liên kết nhưng thiếu bình đẳng với các chủ thể khác thì quá trình quản trị liên kết sẽ có xu hướng bị dẫn dắt bởi các chủ thể mạnh hơn. Và tất yếu, chính sự bất cân xứng này sẽ sản sinh ra vấn đề thiếu tin tưởng hoặc thực thi cam kết yếu. Tương tự, Chris và Alison cũng đã dẫn chứng nghiên cứu của Bradford (1998), Geoghegan và Renard (2002), Rogers và cộng sự (1993), Shneider và cộng sự (2003), và Warner (2006) cho rằng động cơ của các bên tham gia liên

kết phụ thuộc vào kỳ vọng của các bên về việc quá trình liên kết sẽ mang lại kết quả thiết thực gì cho họ, đặc biệt là so với những phí tổn về thời gian và công sức mà quá trình liên kết đòi hỏi. Động cơ liên kết sẽ tăng lên nếu các chủ thể nhìn thấy rõ mối liên hệ trực tiếp giữa việc họ tham gia liên kết với kết quả đầu ra cụ thể, rõ ràng đếm.

Nhóm thiết kế thể chế bao gồm những thông ước và quy định về liên kết. Chris và Alison nhấn mạnh rằng chỉ những bên tham gia nào cảm thấy mình có cơ hội tham gia liên kết một cách hợp pháp thì có khả năng thực thi các cam kết. Trong quá trình liên kết, các bên tham gia thường quan tâm tới vấn đề công bằng và quan ngại về vấn đề vị thế, quyền lực của các bên tham gia khác.

Nhóm khuyến khích của lãnh đạo, Chris và Alison cũng đồng tình với rất nhiều nghiên cứu [Burger và cộng sự (2001), Chrislip và Larson (1994), Frame, Gunton và Day (2004), Gilliam và cộng sự (2002), Gunton và Day (2003), Heikkila và Gerlak (2005), Huxham và Vangen (2000), Imperial (2005), Lasker và Weiss (2003), Margerum (2002), Murdock, Wiessner và Sexton (2005), Vangen và Huxham (2003),...] cho rằng vai trò của lãnh đạo là một thành phần hết sức quan trọng trong việc khuyến khích các bên ‘cùng ngồi vào bàn’ và dẫn dắt các bên trong quá trình liên kết đầy khó khăn. Lãnh đạo có vai trò sống còn trong việc thiết lập và duy trì các luật lệ cơ bản; có vai trò trong xây dựng lòng tin, khuyến khích đối thoại giữa các bên và theo dõi lợi ích giữa các bên.

Nhóm quá trình liên kết là một chu trình gồm: giao tiếp giữa các bên, xây dựng lòng tin, cam kết, chia sẻ sự hiểu biết và kết quả cuối cùng.

- Zhou và Wu (2013) trong nghiên cứu của mình đã đề cập tới 6 nhân tố và được chia thành 2 nhóm tác động đến chất lượng liên kết, đó là: (i) nhân tố bên trong thuộc về CQĐP; và (ii) nhân tố bên ngoài thuộc về xã hội/môi trường. Nhóm nhân tố bên trong thuộc về CQĐP bao gồm: động cơ liên kết; năng lực liên kết và nguồn lực đầu vào. Trong khi đó, nhóm nhân tố bên ngoài thuộc về

xã hội/môi trường, bao gồm: sự phê duyệt của CQTW, hỗ trợ từ các tổ chức công lập và sự tham gia của các tổ chức phi lợi nhuận. Khâu trung gian của quá trình liên kết, chất lượng liên kết chịu tác động của cả nhóm nhân tố bên trong và bên ngoài và bao gồm: sự tin tưởng liên kết, minh bạch thông tin và hiệu lực quản trị tổng hợp.

Thứ hai, các nghiên cứu trường hợp về nhân tố ảnh hưởng tới LKCQĐP ở các quốc gia khác nhau đưa ra các kết luận khá đa dạng và tùy theo từng nước mà các nhân tố ảnh hưởng cũng tương đối khác nhau. Cụ thể:

- Báo cáo 2004 của Văn phòng kiểm toán và kiểm soát New Zealand tựa đề “CQĐP cùng phối hợp” đã chỉ ra rằng trong khi các CQĐP có cùng chung nhiệm vụ, trách nhiệm và những trở ngại thì họ cũng có khá nhiều sự khác biệt về *quy mô, văn hóa, nguồn lực, hệ thống và chuẩn mực dịch vụ công*. Báo cáo cũng nhấn mạnh, chính sự khác biệt này là những nhân tố có thể gây ra rào cản liên kết giữa các Hội đồng địa phương [72]. Paulin và Edgar (2009) đưa ra 2 rào cản lớn nhất ảnh hưởng tới sự LKCQĐP ở New Zealand, đó là: (i) các nhà lãnh đạo Hội đồng địa phương không thực sự hỗ trợ và khuyến khích liên kết; và (ii) bản thân các Hội đồng triển khai nhiệm vụ theo cách thiên cận và tư duy cục bộ địa phương [72].

- Gopal (2006) tiến hành nghiên cứu liên kết giữa các bang ở Ấn Độ và cố gắng lý giải vì sao các bang này lại cạnh tranh với nhau hơn là liên kết. Gopal đưa ra rất nhiều dẫn chứng về sự nỗ lực của CQTW trong việc khuyến khích các Bang liên kết song vẫn chưa đủ sức để đưa các Bang liên kết cùng ngồi vào bàn và đạt được thỏa thuận liên kết. Nguyên nhân chính là do văn hóa liên kết giữa các Bang chưa trở nên phổ biến. Chủ nghĩa bá quyền trong giới chính trị đã cản trở quan niệm hướng tới láng giềng. Bất kể ý tưởng hay sự khởi xướng nào về liên kết thì cũng bị coi là đáng ngờ và ảnh hưởng đến sự tự chủ của Bang.

- Joo (2008) xem xét xu hướng liên kết của chính quyền vùng thủ đô Minneapolis và Pittsburgh (Mỹ) đã chỉ ra rằng ngoài các yếu tố về sự khác biệt văn hóa và thể chế giữa các địa phương, yếu tố về tiền (trước) liên kết và nhu cầu liên kết có ảnh hưởng lớn tới quyết định LKCQĐP trong vùng. Joo nhấn mạnh liên kết càng chính thức và mang tính tương hỗ thì liên kết đó càng ổn định và sâu. Joo cũng chỉ ra rằng các nhân tố về điều kiện kinh tế và tài chính nhìn chung không thực sự quan trọng, ảnh hưởng tới sự liên kết, ngoại trừ mức độ nghèo tương đối. Điều này cũng được củng cố bởi lý thuyết liên kết dựa trên nhu cầu, nghĩa là các địa phương rất nghèo dường như có mong muốn tìm kiếm nguồn lực ở ngoài đơn vị hành chính của mình. Bên cạnh đó, Joo cũng cho rằng LKCQĐP trong vùng không xuất hiện một cách tự động. Điều đó có nghĩa là vai trò của các tổ chức quản trị vùng trong việc thúc đẩy liên kết là rất to lớn. Lý giải cho việc tại sao CQĐP Minneapolis có sự liên kết chặt chẽ hơn vùng Pittsburgh, Joo cho rằng đó là do Hội đồng vùng Minneapolis hoạt động năng động hơn, hiệu quả hơn.

- Chen (2011) trong nghiên cứu liên kết giữa chính quyền các tỉnh ở vùng Pan-Pearl River Delta (phía Nam Trung Quốc) đã đưa ra nhận định nhân tố có ảnh hưởng lớn nhất đến khả năng liên kết là kỳ vọng về chi phí bỏ ra và thu nhập có thể nhận được từ các dự án liên kết. Chi phí thấp và thu nhập cao có thể tạo động lực lớn cho chính quyền các tỉnh liên kết, đặc biệt giảm chi phí sẽ tác động mạnh tới liên kết hơn là tăng thu nhập. Chen cũng cho rằng yếu tố khuyến khích sự liên kết từ bên ngoài cũng tác động đến khả năng LKCQĐP. Điều này có nghĩa là các cơ chế, chính sách hỗ trợ LKV của CQTW sẽ giúp CQĐP Trung Quốc đẩy mạnh liên kết hơn nữa. Bên cạnh đó, Chen đã chỉ ra rằng LKCQĐP trong vùng khả thi hơn nếu các nhà lãnh đạo địa phương có vị trí chính trị khác nhau, và ngược lại nếu các nhà lãnh đạo địa phương có vị trí chính trị ngang nhau thì khả năng liên kết sẽ thấp hơn. Chẳng hạn, ông Trương Đức Giang - Bí thư tỉnh Quảng Đông, đồng thời là Ủy viên Bộ Chính trị là một yếu tố đảm bảo

cho việc ông Giang dễ dàng thuyết phục các địa phương trong vùng Pan-Pearl River Delta liên kết với nhau. Thời gian ông Giang làm bí thư tỉnh Quảng Đông (2002-2007) là thời gian được đánh giá là có sự liên kết tương đối mạnh mẽ giữa các CQĐP trong vùng. Sự liên kết diễn ra mạnh mẽ giữa tỉnh Quảng Đông và 8 tỉnh Trung Hoa đại lục, trong khi đó sự liên kết giữa 8 tỉnh Trung Hoa đại lục với nhau thì yếu hơn rất nhiều bởi vì sự liên kết giữa tỉnh Quảng Đông và các tỉnh trong vùng có thể được kích lệ bởi yếu tố chính trị lớn hơn. Ngoài ra, Chen cũng đã sử dụng mô hình kinh tế lượng để xem xét các yếu tố phi kinh tế tác động tới liên kết giữa tỉnh Quảng Đông và các địa phương trong vùng. Kết quả cho thấy khoảng cách giao thông càng lớn thì càng cản trở sự liên kết.

- Zhou và Wu (2013) đã chỉ ra một loạt các nhân tố có tác động tiêu cực làm cản trở sự liên kết giữa các CQĐP ở vùng kinh tế Cheng-Yu, đó là: thiếu động cơ liên kết, thiếu sự đa dạng trong nội dung và phương thức liên kết, thiếu cơ chế liên kết ổn định và thiếu nguồn lực. Các CQĐP trong vùng có các kế hoạch xây dựng và phát triển của từng địa phương và chính điều này làm tăng mối quan hệ cạnh tranh và làm yếu mối quan hệ LKCQĐP. Zhou và Wu cũng đồng tình với quan điểm của Fei và Yang (2011), đó là “chính văn hóa tổ chức hiện tại ở Trung Quốc là nguồn gốc của xu hướng không liên kết giữa các tổ chức hành chính địa phương” và chính điều này đã dẫn tới động cơ liên kết còn chưa mạnh. Khung khổ luật pháp, cơ chế liên kết và nguồn lực về con người, tài chính, thông tin còn chưa đầy đủ nên cũng đang là rào cản đối với vấn đề LKCQĐP trong vùng. Ngoài ra, do có sự tương đồng trong phát triển ngành công nghiệp nói riêng và đặc điểm phát triển kinh tế giữa các địa phương nói chung nên không khuyến khích sự liên kết, hỗ trợ lẫn nhau mà đôi khi còn tạo ra mối quan hệ cạnh tranh lẫn nhau. Sự LKV Cheng-Yu được khởi xướng và thúc đẩy bởi các CQĐP, tuy vậy do có sự luân chuyển cán bộ lãnh đạo nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến tiến độ, quy trình, kết quả liên kết. Bên cạnh đó, hệ thống đánh giá công chức (thăng tiến, sa thải) đối với các nhà lãnh đạo địa phương và

vấn đề bảo vệ lợi ích địa phương cũng đã cản trở đến việc tăng cường LKCQĐP. Cuối cùng, vấn đề thiếu các quy định riêng về LKCQĐP, các quy định pháp lý về hình thức liên kết, quyền và nghĩa vụ các bên khiến các CQĐP đã rất tự do trong việc xác định liệu có cần liên kết hay không, liên kết như thế nào và liên kết ở mức độ nào.

- Andyan (2014) cho rằng quá trình phân cấp diễn ra một cách mạnh mẽ ở Indonesia làm cho CQĐP trở nên hoạt động độc lập hơn và tự quyết trong việc liên kết với CQĐP khác. Việc quyết định liên kết thường dựa trên việc xem xét tối đa hóa giữa lợi ích và chi phí. Dựa vào kết quả điều tra, Andyan đã chỉ ra một số các nhân tố làm giảm động cơ tham gia liên kết giữa 3 CQĐP vùng Greater Yogyakarta, đó là: (i) thiếu các đảm bảo pháp lý thực thi liên kết; (ii) thiếu hỗ trợ tài chính trong dài hạn; (iii) thiếu cam kết chính trị lâu dài; (iv) sự bất đối xứng về lợi ích và rủi ro; (v) các mục tiêu liên kết còn viển vông; và (vi) lo sợ về mất quyền kiểm soát địa giới hành chính.

Thứ ba, đến nay đã có rất nhiều nghiên cứu từ góc độ lý thuyết đến thực tế tìm kiếm nhân tố ảnh hưởng đến LKCQĐP. Hầu hết các nghiên cứu tìm được sự đồng thuận về nhân tố ảnh hưởng đến liên kết như: động cơ của các bên tham gia liên kết, thể chế liên kết, chính trị và vai trò của người lãnh đạo. Tuy nhiên, một số các nhân tố khác như: sự tương đồng về kinh tế, văn hóa hay bối cảnh lịch sử, trong một chừng mực nào đó đang có những ý kiến trái chiều. Cụ thể:

- Chen (2011), Tiebout (1956), Tiebout và cộng sự (1961) đều cho rằng các thành phố có sự khác biệt về kinh tế (hàng hóa và khách hàng chủ yếu) thì mức độ cạnh tranh ít hơn bởi các thành phố này tập trung thu hút các đối tượng mục tiêu khác nhau, và cơ hội liên kết giữa các thành phố này càng lớn [69]. Đặc biệt, Chen (2011) khẳng định nếu các địa phương càng có sự khác biệt về kinh tế (đặc biệt là cơ cấu ngành công nghiệp) thì khả năng liên kết giữa các địa phương càng cao.

- Ngược với quan điểm này, Dye và cộng sự (1963) cho rằng các địa phương có sự tương đồng về mặt kinh tế và xã hội sử dụng nhiều thỏa thuận liên kết trong cung cấp dịch vụ trường học và cảnh sát hơn các địa phương có ít sự tương đồng [44]. Andrew (2009) lại cho rằng sự khác biệt về xã hội có thể khuyến khích sự liên kết hơn là hạn chế sự liên kết.

- Andranovich (1995), Gray (1989) và Margerum (2002) cho rằng quá khứ liên kết thành công có thể tạo ra nguồn vốn xã hội và tăng mức độ tin tưởng lẫn nhau; và từ đó có thể tạo ra một chu trình liên kết thực sự tốt giữa các địa phương. Ngược lại, tiền sử xung đột giữa các bên có thể dẫn tới mức độ tin tưởng lẫn nhau thấp; và từ đó có thể giảm mức độ cam kết và không thành thật trong giao tiếp [52]. Tuy nhiên, thông qua tổng quan các nghiên cứu về những trường hợp thành công trong liên kết, Chris và Alison (2007) nhấn mạnh tới vấn đề xung đột lớn không nhất thiết tạo ra rào cản liên kết.

Thứ tư, khi nghiên cứu về nhân tố LKCQĐP, các tác giả đã sử dụng khung lý thuyết và cách tiếp cận khá đa dạng, thậm chí một số nghiên cứu đã sử dụng cách tiếp cận đa chiều. Cụ thể:

- Wood và Gray (1991) đề xuất sáu loại lý thuyết để xem xét và giải thích cho hành vi liên kết, đó là: sự phụ thuộc vào nguồn lực; hiệu quả xã hội; quản lý chiến lược; kinh tế vi mô; thương lượng và chính trị.

- Joo (2008) sử dụng lý thuyết về hành động tập thể và các tranh luận về quản trị vùng (như: mạng lưới, vốn xã hội) để tiến hành nghiên cứu xu hướng liên kết của chính quyền vùng thủ đô Minneapolis và Pittsburgh.

- Chen (2011) dùng khung lý thuyết trò chơi để cố gắng khai thác tác động nhân tố kinh tế và chính trị tới LKV và áp dụng khung lý thuyết trò chơi vào nghiên cứu LKCQĐP các tỉnh vùng Pan-Pearl River Delta (gồm 9 tỉnh và 2 đặc khu hành chính: Quảng Đông, Quảng Tây, Hải Nam, Hồ Nam, Vân Nam, Quý Châu, Giang Tây, Phúc Kiến, Tứ Xuyên, Hồng Kông và Macau).

- Zhou và Wu (2013) phát triển khung liên kết liên chính quyền dựa vào lý thuyết quản trị tổng hợp và các lý thuyết liên quan như: lý thuyết về mối quan hệ giữa các cấp chính quyền, lý thuyết quản trị tốt và lý thuyết lựa chọn công.

- Andyan (2014) sử dụng lý thuyết chi phí giao dịch để xác định các nhân tố cản trở quá trình LKCQĐP trong lập kế hoạch phát triển giao thông ở Indonesia.

Thứ năm, các nghiên cứu lý thuyết và thực chứng về nhân tố ảnh hưởng tới LKCQĐP cũng đã đề xuất nhiều giải pháp nhằm thúc đẩy cũng như hạn chế tối đa những nhân tố ảnh hưởng tiêu cực đến LKCQĐP trong vùng. Chẳng hạn:

- Ozawa (1993), Bradford (1998), Huxham và Vangen (2000), Lasker và Weiss (2003) đã đưa ra lập luận rằng khi động cơ liên kết của các bên tham gia còn yếu hoặc quyền lực của các bên không cân bằng thì vai trò của lãnh đạo là rất cần thiết. Vai trò của lãnh đạo là rất quan trọng trong việc trao quyền và đại diện cho những bên tham gia yếu thế, giúp “cân bằng quyền lực” giữa các bên tham gia. Nhà lãnh đạo phải “trao tiếng nói có ý nghĩa cho các bên tham gia” và khuyến khích các bên nghe lẫn nhau. Một khi các bên tham gia càng không tin tưởng lẫn nhau thì vai trò gắn kết của nhà lãnh đạo càng lớn. Bên cạnh đó, để liên kết thành công, cần phải có sự tham gia nhiều tầng lớp lãnh đạo hơn là chỉ dựa vào một nhà lãnh đạo. Các nghiên cứu này còn nhấn mạnh các nhà lãnh đạo cần đòi hỏi đầu tư nhiều thời gian, nguồn lực và kỹ năng chuyên môn [52].

- Chris và Alison (2007) cho rằng trong quá trình liên kết, các bên tham gia thường quan tâm tới vấn đề công bằng và quan ngại về vấn đề vị thế, quyền lực của các bên tham gia khác. Vì vậy, các quy định về liên kết cần phải minh bạch, công bằng và rõ ràng. Bên cạnh đó, Fung và Wright (2001, 2003), Imperial (2005), Weech-Maldonado và Merrill (2000) cũng nhấn mạnh tới vấn đề cơ cấu tổ chức quản trị liên kết đôi lúc cũng cần phải được luật hóa [52].

1.2. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố ở trong nước

Những năm gần đây, chủ đề LKV nói chung và LKCQĐP trong vùng nói riêng ở Việt Nam đã và đang ngày càng được nhiều học giả quan tâm nghiên cứu. Các nghiên cứu này khá đa dạng về nội dung và cách tiếp cận; và đã đề cập tới một số vấn đề như sau:

Thứ nhất, các nghiên cứu Nguyễn Đình Cung và Trần Thị Thu Hương (2016), Nguyễn Văn Huân và cộng sự (2012), Đinh Sơn Hùng và cộng sự (2011), Trần Thị Thu Hương và cộng sự (2016), Ngô Thắng Lợi và cộng sự (2014), Hoàng Ngọc Phong và cộng sự (2015), Nguyễn Trọng Xuân (2013),... khẳng định LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng ở Việt Nam nhìn chung còn nặng tính phong trào, hình thức và không tuân theo một cơ chế thống nhất mang tính tổng thể phát triển vùng. Thực trạng yếu kém, thiếu liên kết thể hiện rất rõ nét và dẫn tới hệ lụy là không gian kinh tế bị chia cắt bởi địa giới hành chính, lợi thế về quy mô kinh tế hầu như không được khai thác, nền kinh tế phát triển manh mún, rời rạc.

Thứ hai, khi phân tích về nguyên nhân hay các nhân tố ảnh hưởng tiêu cực tới LKCQĐP ở Việt Nam, các nghiên cứu cũng đã chỉ ra khá nhiều vấn đề như:

- Lê Anh Vũ và cộng sự (2016) chỉ ra hàng loạt các nguyên nhân ảnh hưởng tiêu cực tới liên kết nội vùng Tây Nguyên, trong đó nhấn mạnh tới bất cập trong: (i) xây dựng chính sách; (ii) hệ thống tổ chức bộ máy thực thi chính sách LKV; và (iii) cơ chế thực thi chính sách LKV.

- Trần Thị Thu Hương và cộng sự (2016) khi phân tích bộ máy vùng và thực trạng phương thức LKCQĐP đã nhấn mạnh 2 nhân tố cản trở LKV ở Việt Nam thời gian qua, đó là: (i) bộ máy LKV vừa thừa, vừa thiếu (có địa phương tham gia song trùng 2 bộ máy, có địa phương không tham gia bất kỳ bộ máy nào); và (ii) việc tuân thủ quy định liên kết bắt buộc chưa được nghiêm minh.

- Hoàng Ngọc Phong và cộng sự (2015) đã chỉ ra 4 tồn tại cơ bản cản trở LKV tại các địa phương, đó là: (i) liên kết chưa trở thành tư duy phát triển ở các cấp chính quyền; (ii) thiếu sự phối hợp giữa các CQĐP trong hình thành chính sách thu hút và phân bổ đầu tư; (iii) hệ thống cơ sở dữ liệu vùng không được xây dựng, làm cơ sở khoa học cho lập quy hoạch vùng; và (iv) trình tự các quy hoạch cũng khá lộn xộn giữa các cấp, các ngành.

- Ngô Thắng Lợi và cộng sự (2014) trên cơ sở xem xét thực trạng phối hợp liên tỉnh trong một số lĩnh vực (thu hút đầu tư, phát triển khu công nghiệp, khu kinh tế, giao thông, bảo vệ môi trường, quy hoạch,...) đã chỉ ra những trở ngại làm cản trở sự phối hợp liên tỉnh hiện nay ở Việt Nam, đó là: (i) phần lớn các sáng kiến phát triển vùng đều từ trên xuống, chưa dựa vào nhu cầu của các tỉnh; (ii) thiếu sự lãnh đạo tập thể trong phối hợp; (iii) quy mô của các vùng quá lớn; và (iv) sự tham gia chưa bao trùm đối tượng có liên quan chính.

- Dương Bá Phụng và cộng sự (2013) khi phân tích những lợi thế, bất lợi và thách thức của vùng Trung Bộ đã đề cập tới một trong những thách thức trong phát triển kinh tế vùng Trung Bộ, đó là *“sự liên kết và liên kết giữa các địa phương trong vùng chưa mang lại hiệu quả từ quy hoạch phát triển, thu hút đầu tư, phân bổ nguồn lực đến cơ chế phối hợp điều hành”* và *“Sự “tương tự” về cơ cấu kinh tế của các nền kinh tế địa phương trong vùng là một nguyên nhân chủ yếu làm cho tính liên kết yếu giữa các nền kinh tế trong vùng.”* [tr.255-256].

- Vũ Thành Tự Anh và cộng sự (2012) cũng đã tiến hành khảo sát thực tiễn tại 13 tỉnh vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) để tìm hiểu nhu cầu liên kết giữa các tỉnh trong vùng, cũng như giữa tỉnh thuộc vùng ĐBSCL với thành phố Hồ Chí Minh và vùng Đông Nam Bộ. Nhóm tác giả đã chỉ ra rằng, vấn đề liên kết giữa các địa phương còn thiếu và yếu là do: (i) thiếu “nhạc trưởng” trong các hoạt động điều phối LKV; (ii) thiếu cơ chế có hiệu quả và hiệu lực để triển khai các cam kết LKV; (iii) thiếu cơ chế tài chính cho hoạt động

LKV; (iv) thiếu cơ chế chia sẻ thông tin giữa các CQĐP; (v) chưa định hình một cách có hệ thống, có ưu tiên, và có cơ sở khoa học cho các nội dung LKV và (vi) tồn tại nhiều xung lực phá vỡ LKV, đặc biệt là lợi thế cạnh tranh của các tỉnh trong vùng tương tự nhau.

- Nguyễn Hữu Huân và cộng sự (2012) đưa ra những phân tích khá thấu đáo về thực trạng LKV trong phân cấp kế hoạch phát triển KTXH địa phương thuộc vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ). Nghiên cứu tập trung đề cập tới một số yếu kém của bộ máy tổ chức LKV và phê phán tình trạng phân cấp mạnh nhưng thiếu các cơ chế liên kết dựa trên lợi thế so sánh nên tạo nên tình trạng đầu tư dàn trải, hiệu quả kinh tế thấp và lãng phí nguồn lực ở Việt Nam thời gian qua.

- Đinh Sơn Hùng và cộng sự (2011) nghiên cứu về thực trạng cơ chế liên kết kinh tế giữa các doanh nghiệp vùng ĐBSCL và doanh nghiệp ở thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2000-2001 đã chỉ ra một số hạn chế trong quan hệ liên kết kinh tế như sau: (i) chưa có chuyên mô hóa về phát triển các ngành kinh tế giữa các địa phương; và (ii) giao thông vùng ĐBSCL chưa đồng bộ, chưa có sự kết nối trong vùng cũng như liên vùng,...

Thứ ba, các nghiên cứu Nguyễn Đình Cung và Trần Thị Thu Hương (2016), Nguyễn Văn Huân và cộng sự (2012), Đinh Sơn Hùng và cộng sự (2011), Trần Thị Thu Hương và cộng sự (2016), Ngô Thắng Lợi và cộng sự (2014), Hoàng Ngọc Phong và cộng sự (2015), Lê Thanh Tùng và cộng sự (2010),... bên cạnh việc chỉ ra một số nguyên nhân ảnh hưởng tới LKV và LKCQĐP trong vùng, còn đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế vùng nói chung và tăng cường LKV nói riêng. Các giải pháp thường được đề cập nhiều nhất, đó là: rà soát, điều chỉnh quy hoạch vùng, địa phương và ngành; hoàn thiện văn bản pháp luật về LKV, mô hình bộ máy tổ chức LKV,...

Ngoài các nghiên cứu cơ bản nêu trên, chủ đề LKV và LKCQĐP trong vùng cũng được bàn luận khá sôi nổi dưới dạng các bài tham luận trong các cuộc

hội thảo hay diễn đàn, hay dưới các ấn phẩm tạp chí chuyên ngành. Chẳng hạn, các hội thảo về “LKV trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam” (2016); “hợp tác đầu tư, xúc tiến thương mại, du lịch giữa ĐBSCL với thành phố Hà Nội và các tỉnh phía Bắc (2016); “liên kết phát triển du lịch vùng Duyên hải miền Trung với Đông Nam Bộ, Tây Nguyên và các tỉnh Nam Lào và Đông bắc Campuchia” (2015); “LKV đồng bằng sông Cửu Long trong cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng” (2014); “xúc tiến thương mại nhằm phát triển thủy sản bền vững vùng Duyên hải miền Trung” (2014);... đã chỉ ra nhu cầu tất yếu của LKV cũng như LKCQĐP trong vùng, đặc biệt trong một số lĩnh vực như: thu hút đầu tư, phát triển sản xuất, du lịch, ứng phó biến đổi khí hậu,... Các ý tưởng và kiến nghị trong các bài viết này đã góp phần quan trọng trong việc tạo sự thay đổi về mặt tư duy, nhận thức của các nhà lãnh đạo cả ở cấp Trung ương và địa phương về tầm quan trọng và cách thức thúc đẩy LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng ở Việt Nam thời gian qua. Mặc dù đã có nhiều nỗ lực từ chính quyền các cấp, đặc biệt Thủ tướng Chính phủ gần đây đã ban hành Quyết định 593/QĐ-TTg ngày 6/4/2016 về Quy chế thí điểm liên kết phát triển KTXH vùng ĐBSCL giai đoạn 2016-2020, tuy nhiên, có thể nói hiện nay vẫn chưa có những biện pháp đột phá, hữu hiệu nào để tạo ra “chất kết dính, gắn kết” các CQĐP với nhau trong quá trình xây dựng và phát triển KTXH ở địa phương nói riêng và xét trên bình diện vùng và quốc gia nói chung.

Thứ tư, tương tự như các nghiên cứu quốc tế, các tác giả trong nước khi nghiên cứu về nhân tố LKV cũng đã sử dụng cách tiếp cận khá đa dạng. Cụ thể:

- Lê Anh Vũ và cộng sự (2016) sử dụng cách tiếp cận chuỗi giá trị, tiếp cận liên ngành, tiếp cận phát triển bền vững và tiếp cận lịch sử để phân tích thực trạng liên kết nội vùng trong phát triển bền vững vùng Tây Nguyên.

- Hoàng Ngọc Phong và cộng sự (2015) sử dụng phương pháp phân tích chính sách và tiến hành điều tra 5 tỉnh/thành ở Việt Nam để đánh giá thực trạng thể chế kinh tế vùng và cơ chế LKV ở Việt Nam từ năm 1986 đến 2013.

- Ngô Thắng Lợi và cộng sự (2014) sử dụng khung quản trị nhà nước để đánh giá thực trạng phối hợp liên tỉnh vùng KTXH và vùng KTTĐ ở Việt Nam.

- Dương Bá Phương và cộng sự (2013) sử dụng khung lý thuyết phát triển bền vững để đánh giá toàn bộ các quan điểm, chiến lược và giải pháp chính sách phát triển toàn diện vùng Trung Bộ giai đoạn 2001-2010.

- Vũ Thành Tự Anh và cộng sự (2012) sử dụng khuôn khổ phân tích năng lực cạnh tranh của Michael Porter (có điều chỉnh cho thích hợp với hoàn cảnh của Việt Nam) để lý giải cho các nguyên nhân gây cản trở sự LKV và LKCQĐP.

Ngoài ra, một số nghiên cứu của Võ Thị Kim Sa (2013), Võ Hữu Phước (2014), Phạm Thị Vân (2016) cũng nghiên cứu LKV theo cách tiếp cận liên kết thị trường thông qua liên kết giữa các chủ thể sản xuất trong vùng, liên kết cụm và liên kết chuỗi sản xuất.

1.1.3. Những vấn đề thuộc đề tài luận án chưa được các công trình đã công bố nghiên cứu giải quyết

Các công trình nghiên cứu trên thế giới đi theo nhiều hướng tiếp cận khác nhau với mục đích là tìm ra các nhân tố ảnh hưởng đến liên kết giữa CQĐP (đặc biệt là LKCQĐP trong vùng). Các nghiên cứu này đã cung cấp những luận cứ khoa học đa dạng cho việc nghiên cứu về LKCQĐP trong vùng. Các nhân tố LKCQĐP trong vùng được tìm thấy trong các nghiên cứu là rất đa dạng và có sự khác biệt về số lượng cũng như chiều hướng ảnh hưởng (tích cực hoặc tiêu cực) của các nhân tố này giữa các quốc gia, các trường hợp nghiên cứu.

Các công trình nghiên cứu trong nước cũng đã sử dụng các cách tiếp cận khác nhau để phân tích thực trạng LKCQĐP trong vùng và ngoài vùng và đánh giá các chính sách, chiến lược phát triển vùng. Các nghiên cứu này cũng phần nào chỉ ra các nhân tố cản trở quá trình LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam thời gian qua. Tuy nhiên, LKV là hiện tượng xã hội tương đối phức tạp nên đòi hỏi khung lý thuyết/cách tiếp cận đa dạng, trong khi đó, các nghiên cứu trong nước

chỉ sử dụng cách tiếp cận đơn (như: lý thuyết phát triển bền vững, quản trị nhà nước hay khung năng lực cạnh tranh của Michael Porter). Các khung lý thuyết này chưa thực sự lý giải được bản chất tại sao LKCQĐP trong vùng còn “lỏng lẻo” như hiện nay, mặc dù trong một chừng mực nhất định vấn đề này đã được thể chế hóa.

Các nghiên cứu trong nước và thế giới hiện vẫn còn bỏ ngỏ một số vấn đề:

- Về mặt lý luận: Với đặc điểm văn hóa, chính trị, kinh tế, xã hội khác nhau và cách tiếp cận nghiên cứu khác nhau, thì các nhân tố LKCQĐP cũng có sự khác nhau giữa các quốc gia. Các nghiên cứu trên thế giới hiện nay mới chủ yếu phát hiện các nhân tố LKCQĐP, rất ít nghiên cứu xem xét mức độ ảnh hưởng của các nhân tố đến LKCQĐP.

- Về mặt thực tiễn: Các nghiên cứu thực nghiệm về LKCQĐP ở các quốc gia Châu Á, đặc biệt ở Việt Nam hiện vẫn còn khiêm tốn so với các nghiên cứu về LKV ở Châu Âu và Mỹ. Bên cạnh đó, hiện nay chưa có nghiên cứu nào dành riêng cho Việt Nam để tìm hiểu các nhân tố LKCQĐP.

Đây chính là khoảng trống tạo động lực thúc đẩy tác giả thực hiện nghiên cứu này với mong muốn góp phần nhỏ công sức của mình giải quyết vấn đề cát cứ, phân mảnh địa phương, thúc đẩy LKCQĐP ở Việt Nam trong thời gian tới.

1.1.4. Những vấn đề chủ yếu luận án sẽ tập trung nghiên cứu giải quyết

Bên cạnh việc kế thừa các kết quả nghiên cứu trước và đồng thời khắc phục những khoảng trống trong các nghiên cứu về thể chế kinh tế vùng và nhân tố LKCQĐP trong vùng; LA sẽ tập trung giải quyết các vấn đề như sau:

- (i) Làm rõ hơn cơ sở lý luận về các nhân tố LKCQĐP trong vùng.
- (ii) Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về nhân tố LKCQĐP và việc phát huy nhân tố tích cực, khắc phục nhân tố cản trở quá trình LKCQĐP.
- (iii) Phân tích thực trạng các nhân tố LKCQĐP ở Việt Nam và chỉ rõ các nguyên nhân cản trở nhân tố thúc đẩy LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam.

(iv) LA sử dụng cách tiếp cận đa chiều trong nghiên cứu nhân tố chính có ảnh hưởng đến LKCQĐP trong vùng và một số giả thuyết về các nhân tố ảnh hưởng đến LKCQĐP ở Việt Nam. Từ đó có thể giúp nhận diện những nhân tố cản trở các địa phương tham gia liên kết.

(v) Đề xuất quan điểm và giải pháp nhằm thúc đẩy LKCQĐP trong thời gian tới ở Việt Nam.

1.2. Phương hướng giải quyết các vấn đề nghiên cứu của luận án

1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu của đề tài luận án

- *Mục tiêu tổng quát*: Làm rõ cơ sở khoa học cho việc đề xuất giải pháp đẩy mạnh LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng nhằm thúc đẩy phát triển vùng ở Việt Nam.

- *Mục tiêu cụ thể*: (i) Hệ thống hóa, bổ sung và luận giải rõ hơn cơ sở lý luận về LKCQĐP cấp tỉnh, các nhân tố ảnh hưởng đến LKCQĐP; xây dựng khung lý thuyết cho việc phân tích, đánh giá nhân tố ảnh hưởng đến LKCQĐP; hệ thống hóa kinh nghiệm của một số quốc gia trong tạo lập và phát huy lợi thế của các nhân tố LKCQĐP, và rút ra một số bài học để áp dụng cho Việt Nam.

(ii) Đánh giá thực trạng các nhân tố chủ yếu ảnh hưởng đến LKCQĐP vùng ĐBSCL (nghiên cứu trường hợp).

(iii) Đề xuất quan điểm và giải pháp đẩy mạnh LKCQĐP trong vùng nhằm thúc đẩy phát triển các vùng ở Việt Nam và vùng ĐBSCL đến năm 2035.

- *Câu hỏi nghiên cứu*: Để giải quyết tốt mục tiêu nghiên cứu, LA cần làm rõ các câu hỏi nghiên cứu sau:

(i) Tại sao phải cần tăng cường LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng?

(ii) Bản chất hay xu hướng LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng là gì?

(iii) Các nhân tố nào có ảnh hưởng đến LKCQĐP cấp tỉnh?

(iv) Vì sao LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng thời gian qua chưa tốt?

(v) Làm gì và làm thế nào để thúc đẩy LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng ở Việt Nam trong những năm tới?

1.2.2. Đối tượng và giới hạn phạm vi nghiên cứu đề tài luận án

- *Đối tượng nghiên cứu:* Những vấn đề lý luận và thực tiễn về nhân tố LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng ở Việt Nam: trường hợp vùng ĐBSCL.

- *Phạm vi nghiên cứu:*

Về nội dung: **LA chủ yếu tập trung nghiên cứu các nhân tố LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng** và đề xuất giải pháp tăng cường LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam theo hướng khuyến khích nhân tố LKCQĐP tích cực và hạn chế nhân tố cản trở LKCQĐP. Các nhân tố LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng bao gồm: (i) động cơ liên kết của các CQĐP; (ii) quy định pháp lý về LKCQĐP; và (iii) bộ máy vùng.

LA chỉ xem xét LKV trong phạm vi Việt Nam ở mức độ thích hợp và **LA không xem xét** các mối liên kết nội vùng giữa các chủ thể ngoài CQĐP cấp tỉnh (chẳng hạn: liên kết giữa các doanh nghiệp trong vùng; liên kết các doanh nghiệp với các cơ quan nghiên cứu, liên kết giữa doanh nghiệp và CQĐP,...).

Về thời gian: Phần phân tích và đánh giá thực trạng nhân tố LKCQĐP ở Việt Nam, LA tập trung vào giai đoạn từ năm 2006 (năm ban hành Nghị định số 92/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 7/9/2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KTXH) đến nay. Phần đề xuất giải pháp, LA sẽ tập trung vào giai đoạn đến năm 2035.

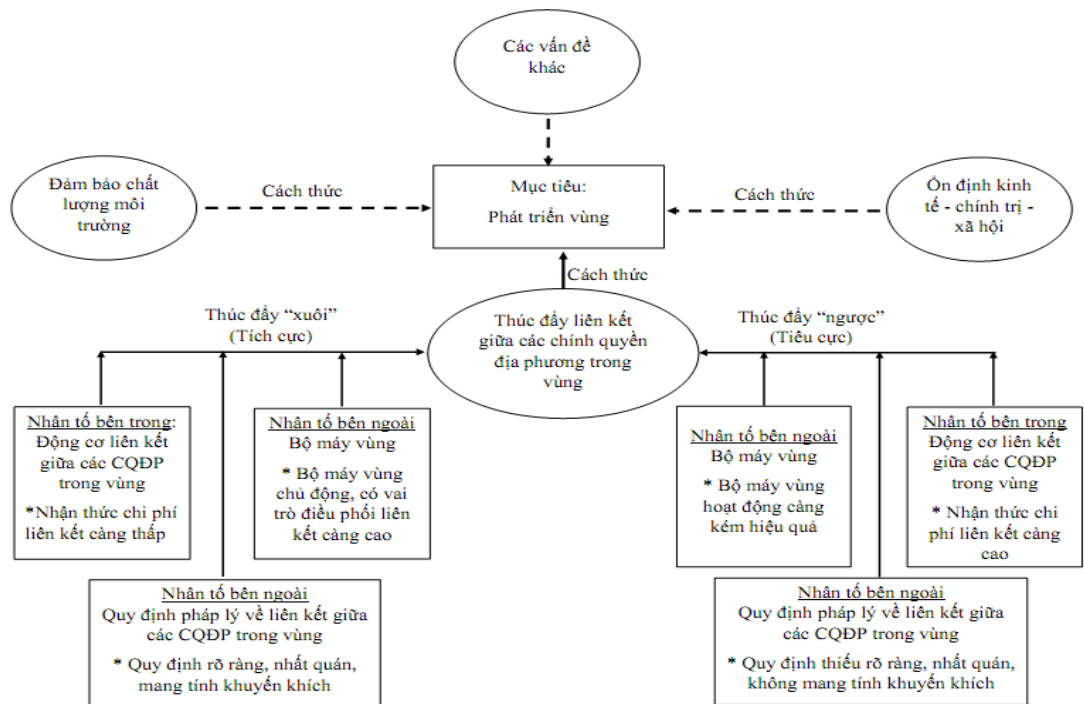
Về không gian: LA đề cập tới 6 vùng KTXH theo Nghị định số 92 và Nghị định 04/2008/NĐ-CP ngày 11/1/2008 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 92. Sáu vùng KTXH là: Trung du và miền núi phía Bắc (TD-MN phía Bắc); đồng bằng sông Hồng (ĐBSH); Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (BTB-DHMT); Tây Nguyên; Đông Nam Bộ; và ĐBSCL. LA chọn vùng ĐBSCL làm nghiên cứu trường hợp vì đây là một trong số ít vùng đi tiên phong trong

việc xây dựng các chương trình liên kết chính thức, quy mô và đã hình thành nhiều hoạt động liên kết hơn so với các vùng khác. Bên cạnh đó, vùng ĐBSCL là vùng duy nhất đã được Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 593/QĐ-TTg ngày 6/4/2016 về quy chế thí điểm liên kết phát triển KTXH vùng ĐBSCL giai đoạn 2016-2020.

1.2.3. Cách tiếp cận nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu

1.2.3.1. Khung phân tích của luận án

LA được thực hiện theo các nội dung trong Hình 1.1, trong đó LA chỉ tập trung xem xét nội dung thúc đẩy LKCQDP cấp tỉnh trong vùng như là một trong nhiều cách thức nhằm hướng tới mục tiêu phát triển bền vững vùng:



Hình 1.1: Khung phân tích Luận án

Các nghiên cứu về nhân tố LKCQDP trên thế giới ngày càng trở nên toàn diện và đến nay có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công hay thất bại LKCQDP trong vùng đã được liệt kê. Trong nghiên cứu này, LA tập trung vào 3 nhân tố: (i) động cơ LKCQDP trong vùng; (ii) quy định pháp lý về LKCQDP; và

(iii) bộ máy vùng. Việc lựa chọn động cơ LKCQĐP trong vùng có thể giúp lý giải tại sao mặc dù đã có chính sách LKCQĐP ở Việt Nam song vẫn có nhiều CQĐP chưa thực sự tích cực tham gia liên kết. Ngoài ra, một số nghiên cứu đã nhấn mạnh tới tầm quan trọng của Nhà nước trong việc tăng cường, thúc đẩy LKCQĐP với nhau. Do vậy, nghiên cứu nhân tố quy định pháp lý về LKCQĐP và bộ máy vùng - là hai nhân tố thuộc về vai trò của Nhà nước - có thể giúp thúc đẩy LKCQĐP một cách hiệu quả và thực chất hơn. Bên cạnh đó, trong những năm gần đây, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một số văn bản nhằm thúc đẩy LKCQĐP và hoàn thiện bộ máy vùng, vì vậy, LA muốn kiểm chứng các nhân tố này có ảnh hưởng thúc đẩy hay cản trở LKCQĐP. Ngoài ra, do có sự giới hạn về dung lượng của LA nên nếu lựa chọn nhiều đối tượng và nhiều nhân tố nghiên cứu có thể dẫn tới sự dàn trải về nội dung.

* Các giả thuyết của LA:

- Giả thuyết 1: Khi CQĐP cấp tỉnh nhận thức chi phí giao dịch thấp hơn lợi ích thu được từ liên kết thì sẽ có động cơ liên kết.

- Giả thuyết 2: Quy định pháp lý về LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng càng đầy đủ, rõ ràng, nhất quán thì càng khuyến khích LKV.

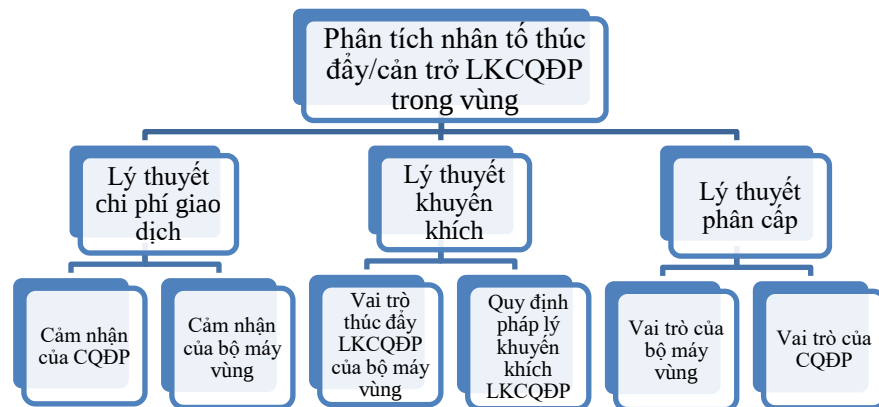
- Giả thuyết 3: Vai trò của CQTW, đặc biệt là vai trò của bộ máy vùng trong việc điều phối LKV là rất quan trọng. CQTW càng chủ động, tích cực, sâu sát thì càng nâng cao hiệu quả LKCQĐP trong vùng.

1.2.3.2. Cách tiếp cận nghiên cứu

Quản trị vùng và LKCQĐP là hiện tượng xã hội tương đối phức tạp nên đòi hỏi cách tiếp cận đa dạng để giải thích hiện tượng. Đã có rất nhiều khung lý thuyết và giả thiết khác nhau được xây dựng nhằm phân tích các nhân tố tạo sự thuận lợi cũng như cản trở quá trình LKCQĐP trong vùng. Khi phân tích nhân tố LKCQĐP, LA này sử dụng các khung lý thuyết sau: lý thuyết chi phí giao dịch; lý thuyết khuyến khích và lý thuyết về phân cấp. Tính phù hợp khi áp dụng và

nội dung các lý thuyết này sẽ được phân tích chi tiết trong phần Chương II và cách tiếp cận này có ảnh hưởng đến việc lựa chọn phương pháp thu thập số liệu điều tra và phương pháp nghiên cứu của LA.

Khung lý thuyết phân tích của LA được thể hiện ở Hình 1.2 như sau:



Hình 1.2: Khung lý thuyết của Luận án

1.2.3.3. Phương pháp thu thập, xử lý thông tin tư liệu

LA áp dụng phương pháp nghiên cứu tổng hợp; so sánh, đối chiếu thực tiễn với lý thuyết; và nghiên cứu định tính là chủ yếu. Ngoài ra, LA còn sử dụng:

- *Phương pháp phân tích tổng hợp tài liệu thứ cấp*: thu thập, rà soát, phân tích và tổng hợp các tài liệu thống kê, các tài liệu sẵn có trong và ngoài nước về vùng và nhân tố LKCQĐP trong vùng. Đặc biệt, phần lý luận quốc tế lựa chọn các tài liệu tin cậy, chủ yếu là LA tiến sỹ và các bài báo nghiên cứu hàn lâm.

- *Phương pháp chuyên gia*: thảo luận, phỏng vấn sâu để lấy ý kiến của các chuyên gia trong lĩnh vực phát triển vùng về chủ đề nghiên cứu của LA.

- *Phương pháp điều tra, khảo sát*: LA khai thác các thông tin từ 94 phiếu hỏi điều tra phục vụ cho nghiên cứu, đề xuất cơ chế, chính sách liên kết vùng ĐBSCL dưới sự tài trợ của Viện Friedrich Naumann (tác giả là nhóm trưởng nhóm nghiên cứu và chịu trách nhiệm thiết kế bảng hỏi, thu thập thông tin và phân tích các dữ liệu nhằm nhận diện các nhân tố ảnh hưởng đến LKCQĐP vùng ĐBSCL). Phiếu hỏi điều tra được thiết kế cho 03 nhóm đối tượng, gồm: bảng hỏi

dành cho đại diện cơ quan CQĐP (17 câu hỏi gồm dạng câu hỏi đóng và mở); bảng hỏi dành cho đại diện cơ quan Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ (gồm 13 câu hỏi đóng); và bảng hỏi dành cho chuyên gia vùng (gồm 16 câu hỏi đóng). Bảng hỏi được thiết kế thành 6 mức đánh giá (từ mức 0 đến mức 5) về mức độ đồng ý, mức độ quan trọng, mức độ cản trở,... Cụ thể, ý kiến rất đồng ý (đạt mức độ 5); ý kiến đồng ý (đạt mức độ 3 và 4); ý kiến ít đồng ý (mức độ 1 và 2) và ý kiến không đồng ý (mức độ 0).

Thời gian thực hiện điều tra: từ tháng 3 - 6/2016.

Mẫu điều tra được lựa chọn có chủ đích, xác định những người tham gia điều tra có liên quan tới chủ đề nghiên cứu. Đối tượng điều tra: đại diện cơ quan CQĐP (gồm UBND tỉnh/thành phố; Sở Kế hoạch và Đầu tư; Công thương; Tài Nguyên và Môi trường); đại diện Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ và các chuyên gia vùng (đã và đang công tác ở các trường, Viện: Viện Chiến lược Phát triển; Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương; Viện Nghiên cứu phát triển bền vững, Viện Kinh tế Việt Nam; Học viện khoa học xã hội; Đại học Kinh tế Quốc dân).

Tháng 7/2016, tổng số phiếu thu về là 94 phiếu, trong đó có 70 phiếu ý kiến của đại diện 13 tỉnh/thành thuộc vùng ĐBSCL (chiếm 74,5% tổng số phiếu thu về); 12 phiếu ý kiến của đại diện Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ (12,75%) và 12 phiếu ý kiến của các chuyên gia vùng (12,75%).

Do phạm vi nội dung của đề tài chủ yếu tập trung vào xem xét 3 nhân tố thúc đẩy hoặc cản trở LKCQĐP vùng ĐBSCL, nên LA chỉ tập trung khai thác sâu một số câu hỏi có liên quan trong phiếu hỏi điều tra (được trình bày cụ thể trong phụ lục 1). Dữ liệu liên quan đến các câu hỏi mà LA quan tâm được nhập vào phần mềm chuyên dụng SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), phần mềm thống kê được sử dụng khá phổ biến phục vụ cho công tác phân tích thống kê. LA sử dụng phần mềm SPSS dạng thống kê mô tả và dạng phân tích bảng tra chéo.

Để có thêm thông tin chi tiết và khắc phục những thông tin thiếu ở những câu hỏi đóng trong phiếu điều tra, ngoài việc sử dụng dữ liệu trong phiếu hỏi, LA còn tiến hành khảo sát 04 địa phương thuộc vùng ĐBSCL (An Giang, Đồng Tháp, Bến Tre và Cần Thơ) để tìm hiểu rõ hơn thực trạng LKCQĐP và những nhân tố cản trở quá trình LKCQĐP vùng ĐBSCL. Các thông tin sơ cấp thu thập trực tiếp và gián tiếp thông qua các cuộc khảo sát, phỏng vấn sâu các nhóm đối tượng có liên quan mà tác giả đã được tham gia (tác giả là thành viên xây dựng Đề án “Chính sách phát triển vùng” (báo cáo Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải tại Văn phòng Chính phủ ngày 25/5/2015) đã giúp cho LA có cơ sở thực tiễn để đưa ra những nhận định xác thực về nhân tố LKCQĐP vùng ĐBSCL nói riêng và các vùng KTXH ở Việt Nam nói chung.

CHƯƠNG 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NHÂN TỔ LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG VÙNG

2.1. Vùng và liên kết các địa phương trong vùng

2.1.1. Vùng, phân loại vùng và đặc trưng cơ bản của vùng

2.1.1.1. Khái niệm vùng và phân loại vùng

Thuật ngữ “vùng” được sử dụng khá rộng rãi và phổ biến, tuy vậy, cho đến nay vẫn chưa có một khái niệm hay một định nghĩa thống nhất trong giới khoa học về thuật ngữ này do có nhiều cách tiếp cận khác nhau, từ góc độ ngành địa lý học, ngành kinh tế học, ngành chính trị học hay xã hội học,... Khái niệm vùng được E.M. Hoover đưa ra năm 1970 hiện cũng đang được nhiều quốc gia sử dụng, đó là “*Vùng là dải đất được xem là một thực thể khi có mục đích mô tả, phân tích, quản lý, lập quy hoạch hay xây dựng chính sách*” [13, tr.1].

Trên cơ sở nhận thức các yếu tố khách quan về tự nhiên, kinh tế, xã hội của hệ thống vùng, và tùy theo mục đích phát triển khác nhau mà có nhiều cách phân loại vùng. Chẳng hạn, có thể phân vùng theo chức năng hoạt động (đa năng, kinh tế tổng hợp, kinh tế trọng điểm,...), theo quy mô (lớn, trung bình, nhỏ,...), theo tiềm năng phát triển (giàu, lạc hậu, thành thị,...), theo mục đích hoạch định và thực thi chính sách (vùng quy hoạch, hoạt động theo chương trình,...). Bên cạnh đó, từ những năm 1950s, nhiều nước đã bắt đầu sử dụng thuật ngữ “vùng thủ đô” (metropolitan region) với mục đích là giúp cho việc quản lý, điều hành các chính sách công tốt hơn, đáp ứng nhu cầu chung của những người dân trong vùng. Vùng thủ đô được xác định là vùng bao gồm một hoặc nhiều khu đô thị đông dân, hoặc các thành phố vệ tinh, và các thị trấn, khu vực nông thôn xung quanh mà có mối liên kết chặt chẽ về kinh tế và xã hội đối với khu đô thị lõi [86]. Ở các nước, việc phân vùng thủ đô thường dựa trên tiêu

chí dân số. Chẳng hạn, theo phân định của OECD thì vùng thủ đô có ít nhất 1 triệu dân; ở Hàn Quốc có ít nhất 1,5 triệu dân.

Vùng là một bộ phận lãnh thổ đặc thù của một quốc gia và được nhìn nhận như một công cụ quan trọng, không thể thiếu trong việc hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển KTXH của quốc gia. Ở Việt Nam, khái niệm vùng KTXH (vùng tổng hợp) được chính thức đề cập trong Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 7/9/2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KTXH, theo đó, vùng KTXH *“là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có các hoạt động kinh tế - xã hội tương đối độc lập, thực hiện sự phân công lao động xã hội của cả nước”*. Như vậy, khái niệm vùng trong LA là các vùng thủ đô hay vùng liên bang (được đề cập trong phần phân tích kinh nghiệm quốc tế) và 6 vùng KTXH (được đề cập trong phần phân tích thực trạng của Việt Nam). Sáu vùng KTXH được định nghĩa là *“là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương **liền kề** có các hoạt động kinh tế- xã hội tương đối độc lập, thực hiện sự phân công lao động xã hội của cả nước”*.

2.1.1.2. Những đặc trưng cơ bản của vùng

Mặc dù có nhiều cách phân vùng khác nhau, nhưng về bản chất các vùng đều có đặc trưng, đó là: (i) một lãnh thổ tương đối đồng nhất: chiếm một không gian nhất định trên bề mặt trái đất với sự đồng nhất một cách tương đối về điều kiện tự nhiên, văn hóa, xã hội, trình độ phát triển kinh tế; (ii) có ranh giới xác định: với phạm vi có thể lớn hoặc nhỏ và ranh giới của vùng tự nhiên có lúc đứt đoạn (nhưng phần lớn là liên tục); và (iii) mối quan hệ giữa các nhân tố tạo vùng trong nội vùng và ngoại vùng (trong đó, các nhân tố tạo vùng gồm: tự nhiên, xã hội, kinh tế, con người và thể chế chính sách phát triển vùng) [32].

2.1.2. Liên kết vùng và một số lý thuyết về liên kết vùng

2.1.2.1. Khái niệm liên kết vùng và liên kết các địa phương trong vùng

Liên kết có thể được hiểu và diễn giải tương đối khác nhau giữa các học giả. Theo Graham và Barter (1999), liên kết là “hệ thống mối quan hệ mà ở đó hai hay nhiều bên tham gia cùng góp nguồn lực để nhằm đạt được các mục tiêu mà (nếu như hành động một mình) không thể đạt được bởi chỉ một bên tham gia”. Bryson và cộng sự (2006) đưa ra định nghĩa cụ thể hơn về liên kết, đó là “sự chia sẻ thông tin, nguồn lực, hoạt động và năng lực của các tổ chức để đạt được kết quả đầu ra mà kết quả này không thể đạt được nếu như tổ chức hành động một mình”. Tương tự, Agranoff và Guive (2003) cho rằng liên kết đơn giản là mô tả quá trình tạo thuận lợi và hợp tác, phối hợp hoạt động giữa các tổ chức để giải quyết các vấn đề mà một tổ chức không thể hoặc không dễ dàng giải quyết được [103]. Selin và Chevez (1995) cho rằng liên kết là cách thức cùng hợp tác ra quyết định nhằm giải quyết các vấn đề, và các bên tham gia hợp tác cùng chia sẻ quyền năng, cùng chịu trách nhiệm đối với các hành động và kết quả đầu ra từ các hoạt động đó.

Như vậy, liên kết dù được diễn giải theo các cách khác nhau, song nhìn chung đều nhấn mạnh tới các vấn đề, đó là: (i) bản chất của liên kết là cùng hành động dưới hình thức hệ thống mối quan hệ giữa hai hay nhiều bên tham gia; (ii) cùng có sự chia sẻ mục tiêu, trách nhiệm; và (iii) cùng giải quyết những vấn đề đem lại lợi ích cho các bên hoặc các vấn đề mà rất khó hoặc không thể giải quyết nếu chỉ được thực hiện bởi một tổ chức. *Trong LA, LKV là sự hợp tác và chia sẻ thông tin, nguồn lực, hoạt động và khả năng của các tổ chức trong vùng nhằm đạt được mục tiêu chung (hay kết quả đầu ra chung) mang lại lợi ích chung cho toàn vùng mà không một tổ chức riêng lẻ nào có thể đạt được.*

Liên kết các địa phương trong vùng, trong LA là mối quan hệ tương tác, qua lại giữa các CQDP cấp tỉnh trong vùng (hay còn gọi là liên kết nội vùng và

trong LA ***thường được viết tắt là LKCQĐP***). Đây là hình thức liên kết giữa hai hay nhiều CQĐP cấp tỉnh trong một vùng nhằm mang lại lợi ích cho các bên và lợi ích chung cho toàn vùng mà không một CQĐP riêng lẻ nào có thể giải quyết được. Như vậy, trong khi khái niệm LKV là một khái niệm rộng, bao hàm rất nhiều chủ thể tham gia liên kết (như: CQĐP, trường học, viện nghiên cứu, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội,...), thì khái niệm LKCQĐP trong vùng chỉ bao hàm một loại chủ thể tham gia liên kết, đó là các CQĐP cấp tỉnh.

2.1.2.2. Một số lý thuyết về liên kết các địa phương trong vùng

Các nghiên cứu về quản trị liên kết nói chung và liên kết các địa phương cũng như LKCQĐP nói riêng đã khai thác khá đa dạng khung lý thuyết, thậm chí nhiều nghiên cứu sử dụng một vài lý thuyết khác nhau để giải thích cho hiện tượng liên kết phức tạp này. Các lý thuyết thường được sử dụng, đó là: lý thuyết cực tăng trưởng; lý thuyết đầu vào - đầu ra hay liên kết ngược và xuôi; lý thuyết về lợi thế cạnh tranh và chuỗi giá trị; lý thuyết tân địa lý học kinh tế; lý thuyết hành động tập thể; lý thuyết trò chơi; lý thuyết quản trị tổng hợp; lý thuyết chi phí giao dịch;...

Để kiểm định giả thuyết của nghiên cứu này, LA lựa chọn 3 lý thuyết sau:

(i) Lý thuyết chi phí giao dịch (transaction cost theory)

- *Tính hợp lý của việc sử dụng lý thuyết chi phí giao dịch trong phân tích LKCQĐP trong vùng*: Phân cấp đang là một xu thế tất yếu trong quá trình cải cách, đổi mới quản lý nhà nước ở nhiều quốc gia. Phân cấp giúp cho CQĐP có thể hành động một cách độc lập và tự ra quyết định riêng cho mình về việc có tham gia và duy trì mối liên kết với các CQĐP khác hay không trên cơ sở xem xét tối ưu hóa chi phí và lợi ích. Vì vậy, lý thuyết này trong nhiều trường hợp đã được sử dụng để lý giải vấn đề đằng sau việc tại sao các CQĐP lại không có động cơ liên kết đủ mạnh, để từ đó xác định các rào cản trong liên kết.

- *Nội dung lý thuyết chi phí giao dịch*: Chi phí giao dịch liên quan đến chi phí phi sản xuất, gắn liền với hoạt động giao dịch, hoạt động liên kết giữa các bên tham gia. Thuật ngữ chi phí giao dịch được Ronald Coase sử dụng lần đầu tiên, nhưng sau đó thuật ngữ này được biết tới một cách rộng rãi thông qua các công trình nghiên cứu của nhà kinh tế Oliver vào đầu những năm 80s [45]. Theo Oliver, cách tiếp cận chi phí giao dịch không chỉ phù hợp trong lĩnh vực kinh tế mà còn có thể sử dụng trong khoa học chính trị và quản lý công, đặc biệt trong lĩnh vực lập kế hoạch và quản lý phát triển đô thị. Lý thuyết này đã chuyển mối quan tâm từ nhân tố liên quan tới khoa học kỹ thuật sang các nhân tố quan trọng hơn, đó là vấn đề tổ chức, về thể chế trong việc giảm thiểu chi phí giao dịch [98].

Các tiền đề cơ bản của lý thuyết chi phí giao dịch, gồm: (i) lý thuyết này dựa trên giả định về sự lựa chọn hợp lý của các bên tham gia. Lý thuyết đã đặt niềm tin vào sự lựa chọn hợp lý của các bên tham gia và kiến thức của các bên là rất đầy đủ [102]; (ii) lý thuyết này giả định rằng các bên tham gia có xu hướng theo đuổi chi phí giao dịch thấp nhất. Chi phí giao dịch xuất hiện do có tình trạng thông tin bất đối xứng giữa các bên tham gia giao dịch và do xuất hiện sự không chắc chắn. Chính vì vậy, khi mức độ không chắc chắn càng cao thì chi phí giao dịch cũng càng cao; và (iii) lý thuyết này đã giả thiết là các hành động tập thể sẽ nổi lên và được chính thức hóa khi lợi ích của liên kết được nhìn nhận, đánh giá cao, trong khi các khoản chi phí liên quan tới liên kết thì thấp [45].

Nghiên cứu của Krueger (2005) chia chi phí giao dịch thành 2 dạng: ‘tiền’ chi phí và ‘hậu’ chi phí. ‘Tiền’ chi phí phát sinh khi bắt đầu thiết lập thỏa thuận hoặc ký thỏa thuận liên kết, trong khi đó ‘hậu’ chi phí phát sinh khi giải quyết các vấn đề liên quan tới thỏa thuận liên kết, chẳng hạn như chi phí giám sát. Đồng quan điểm với Krueger, Feiock (2005) còn cụ thể hóa và phân thành 4 loại chi phí, đó là: (i) Chi phí thông tin; (ii) Chi phí thương lượng; (iii) Chi phí giám sát và tăng cường thực thi; và (iv) Chi phí hoạt động của bộ máy.

(ii) Lý thuyết khuyến khích (incentive theory)

- *Tính hợp lý của việc sử dụng lý thuyết khuyến khích trong phân tích LKCQĐP trong vùng:* Trên thế giới, xu hướng liên kết giữa các quốc gia nói chung và LKCQĐP trong một quốc gia cũng ngày càng được coi trọng do những lợi ích thực sự từ quá trình liên kết đem lại cho các bên. Tuy nhiên, liên kết không lúc nào cũng đơn giản, dễ thực hiện mặc dầu các bên đều thừa nhận tầm quan trọng và sự cần thiết của LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng. Bởi vì, LKCQĐP trong nhiều trường hợp tiềm ẩn những bất lợi như: mất tính tự chủ của CQĐP, sự bất ổn về tài chính, khó khăn trong cân bằng lợi ích giữa các bên,... Những nguy cơ tiềm ẩn trong LKCQĐP đã làm cho các CQĐP trong vùng trở nên e dè trong việc tham gia liên kết. Vì vậy, lý thuyết khuyến khích trong trường hợp này có thể được sử dụng để giải thích hiện tượng ở vùng nào mà vai trò khuyến khích của CQTW càng lớn thì LKV càng chặt và ngược lại, lý thuyết này có thể lý giải tại sao LKCQĐP ở một số vùng tỏ ra thiếu chặt chẽ khi thiếu vắng vai trò của CQTW.

- *Nội dung lý thuyết khuyến khích:* Đây là một trong những lý thuyết cơ bản trong chuỗi lý thuyết về động cơ, xuất hiện từ những năm 1940s [65] và được các nhà nghiên cứu tâm lý học hành vi cổ vũ, sử dụng khá rộng rãi, ngay cả trong lĩnh vực kinh tế và cả lĩnh vực công. Lý thuyết khuyến khích dựa trên ý tưởng về hành vi luôn được thúc đẩy từ phía bên ngoài, chẳng hạn như: được nhận phần thưởng, sự đền đáp, tài chính hoặc được thừa nhận có đóng góp. Lý thuyết này nhấn mạnh tới yếu tố bên ngoài có tác động tới việc thúc đẩy hay cản trở việc thực hiện hành động của cá nhân hay tổ chức. Khác với một số lý thuyết khác như lý thuyết khuấy động (arousal theory) hay lý thuyết bản năng (instinct theory) cho rằng hành vi được thúc đẩy từ các các nỗ lực bên trong, Honckenbury cho rằng lý thuyết khuyến khích được thúc đẩy từ các khuyến khích bên ngoài [100].

Lý thuyết khuyến khích đưa ra giả định rằng, con người thường có động cơ thực hiện các hành động nếu họ được nhận phần thưởng sau đó, hơn là họ thực hiện hành động chỉ vì ý thích cá nhân. Như vậy, lý khuyến này nhìn nhận các khía cạnh bên ngoài để khuyến khích con người hành động. Trong LKV, nếu có cơ chế khuyến khích tích cực/hiệu quả từ bên ngoài thì sẽ có tác động “kéo” hành vi (liên kết) và ngược lại nếu khuyến khích không phù hợp (hoặc tiêu cực) thì sẽ có tác động đẩy hành vi liên kết của cá nhân, tổ chức.

(iii) Lý thuyết phân cấp (theory of decentralization)

- *Tính hợp lý của việc sử dụng lý thuyết phân cấp trong phân tích LKCQĐP trong vùng:* Đã có nhiều nghiên cứu về phân cấp với cách tiếp cận khác nhau và các phát hiện tương đối khác nhau. Tuy nhiên, có một điểm chung trong các nghiên cứu, đó là dù dưới hình thức phân cấp nào (tản quyền, ủy quyền hay phân quyền) thì mối quan hệ giữa các CQĐP vẫn là quan hệ hỗn hợp, vừa mang tính cạnh tranh và vừa mang tính hợp tác. Feiok (2004, 2005) đã lập luận rằng cạnh tranh và liên kết là các hình thức hợp tác chiến lược bổ sung lẫn nhau giữa các CQĐP. Tuy nhiên, mức độ cạnh tranh hay mức độ hợp tác là rất khác nhau giữa các vùng [103]. Bên cạnh đó, một số nghiên cứu về phân cấp cũng cho rằng việc phân nhỏ CQĐP mà không có sự LKCQĐP hiệu quả sẽ dẫn tới việc CQĐP không thể cung cấp dịch vụ công một cách tốt nhất do không tận dụng được lợi thế nhờ quy mô và giải quyết các tác động ngoại sinh khi sự lựa chọn chính sách của CQĐP này ảnh hưởng xấu tới địa phương khác [78].

- *Nội dung lý thuyết phân cấp:* Phân cấp là một quá trình cải cách nhà nước được tạo ra từ các chính sách công về chuyển giao trách nhiệm, nguồn lực hoặc thẩm quyền từ chính quyền cấp cao hơn cho cấp thấp hơn [63]. Theo Falleti, phân cấp thẩm quyền được phân biệt thành 3 hình thức, đó là: phân cấp hành chính (chuyển giao một số chức năng hành chính và cung cấp các dịch vụ xã hội cho chính quyền cấp dưới), phân cấp tài khóa (liên quan tới các chính sách nhằm tăng sự tự chủ về tài khóa và chi tiêu cho chính quyền cấp dưới) và

phân cấp chính trị (liên quan tới các cải cách về bầu cử nhằm tạo khoảng không gian mới cho đại diện của các chính thể địa phương. Các chính sách phân cấp chính trị được thiết kế để giao thẩm quyền chính trị hoặc khả năng bầu cử của đại diện CQĐP). Theo lý thuyết phân cấp, mức độ tự chủ của CQĐP phụ thuộc vào mức độ phân cấp trên 3 phương diện: hành chính, tài khóa và chính trị.

Từ tổng thuật tài liệu về phân cấp và thông qua các cuộc phỏng vấn sâu giới chính trị và công chức ở cấp quốc gia và địa phương, Felletti (2005) đã chỉ ra xu hướng mong muốn phân cấp của các cấp theo 3 hình thức kể trên. Đó là, ở cấp quốc gia thì thường muốn phân cấp hành chính hơn là phân cấp tài khóa và phân cấp chính trị. Nếu cấp quốc gia buộc phải lựa chọn giữa giao thẩm quyền tài khóa hoặc thẩm quyền chính trị thì cấp này thường từ bỏ thẩm quyền tài khóa và duy trì việc kiểm soát chính trị vì thẩm quyền chính trị có thể gây ảnh hưởng đến quyết định chi tiêu của các cán bộ địa phương. Với tư duy như trên, cấp địa phương cũng mong muốn được phân cấp theo hình thức phân cấp chính trị trước, sau đó đến tài khóa và tiếp đến là phân cấp hành chính. Nếu cấp trung ương không can thiệp/kiểm soát việc bổ nhiệm và lưu chuyển cán bộ thì cấp địa phương có thể tự do giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi hành chính của địa phương mà không lo lắng vấn đề nhân sự. Địa phương cũng thích chuyển giao tài chính hơn là trách nhiệm.

Kinh nghiệm thực tiễn phân cấp tại nhiều nước cho thấy, việc giao một số thẩm quyền cho CQĐP trong một chừng mực nào đó đã giúp phát huy mạnh mẽ tính năng động, sáng tạo và quyền tự chủ của CQĐP. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, tự chủ địa phương đã sản sinh ra xung đột do các CQĐP cạnh tranh với nhau để tìm kiếm tối đa hóa lợi ích của địa phương. Theo Trung tâm quản lý hành chính công của Hàn Quốc (2006), chỉ sau 8 năm (1995-2003) thực hiện chính sách phân cấp, đã có 88 trường hợp xung đột giữa các CQĐP [60, tr.13]. Xung đột dường như càng tăng lên khi mà các CQĐP cạnh tranh cùng dự án phát triển, theo đuổi lợi ích riêng của địa phương mà bỏ qua kết quả tối ưu của toàn

xã hội. Chính vì vậy, ở giai đoạn phân cấp mạnh thì chính sách LKCQĐP cần được chú trọng để khắc phục tình trạng xung đột giữa các địa phương và tăng cường cạnh tranh vùng thông qua lợi thế nhờ quy mô kinh tế [60].

2.1.3. Nội dung, hình thức và các tiêu chí đánh giá mức độ liên kết các địa phương trong vùng

2.1.3.1. Nội dung liên kết các địa phương trong vùng

Có nhiều nội dung liên kết các địa phương trong vùng nhằm mang lại hiệu quả KTXH cao nhất cho quốc gia, vùng và cho cả địa phương. Tùy theo từng quốc gia, từng địa phương và tùy theo cách tiếp cận của từng nghiên cứu mà nội dung liên kết cũng có sự khác nhau. Chẳng hạn, nghiên cứu của Mike (1998) về chiến lược mạng lưới vùng trong liên kết nông thôn-thành thị đã chỉ ra 5 nội dung liên kết, đó là: con người; sản xuất; hàng hóa; vốn; và thông tin. Mimrod (2003) trong nghiên cứu về phát triển vùng Dar-es Salaam thông qua liên kết nông thôn-thành thị đã chỉ ra 4 nội dung liên kết, đó là: liên kết xã hội-nhân khẩu; liên kết kinh tế; liên kết cơ sở hạ tầng; và liên kết thể chế-tổ chức. Mặc dù, các nội dung LKCQĐP có sự khác nhau tùy theo cách tiếp cận của từng quốc gia, tuy nhiên, một số nội dung LKCQĐP quan trọng thường thấy ở các nước, đó là: (i) Lập quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, vùng; (ii) Cung cấp một số dịch vụ công cơ bản; (iii) Phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng KTXH trong vùng (đặc biệt là các dự án lớn như: giao thông, cảng biển, sân bay, trường học, các khu công nghiệp, trung tâm thương mại,...); (iv) Xây dựng trung tâm dữ liệu vùng; và (v) Bảo vệ môi trường.

Ở Việt Nam, Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16/11/2005 về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch và Quyết định 159/2007/QĐ-TTg ngày 10/10/2007 về Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với vùng KTTĐ cũng đã đề cập tới một số nội dung LKCQĐP,

đó là: (i) xây dựng chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; (ii) kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; (iii) huy động vốn đầu tư phát triển; (iv) phát triển đào tạo và sử dụng lao động; và (v) hệ thống thông tin và cung cấp thông tin vùng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy các nội dung LKCQDP không chỉ gói gọn ở một số nội dung nêu trên mà hiện nay nội dung LKCQDP cũng khá đa dạng, bao gồm: phát triển một số ngành, lĩnh vực; phát triển nguồn nhân lực, đào tạo và dạy nghề; giải quyết các vấn đề liên quan tới xóa đói, giảm nghèo, an sinh xã hội. Ở Việt Nam, tùy theo đặc điểm, thế mạnh, ý chí quyết tâm của lãnh đạo từng CQDP và tùy theo từng giai đoạn phát triển mà mỗi vùng đưa ra các nội dung liên kết trọng tâm của vùng. Nhìn chung, nội dung LKV và LKQDP ở Việt Nam những năm gần đây tập trung nhiều vào lĩnh vực kinh tế.

Trong LA, nội dung LKCQDP bao gồm các nội dung đã được quy định trong văn bản pháp luật và các nội dung được đề cập trong các Biên bản thỏa thuận hợp tác mà CQDP trong các vùng đã ký kết và vẫn còn hiệu lực thực thi.

2.1.3.2. Hình thức liên kết các địa phương trong vùng

Có nhiều hình thức LKCQDP trên thế giới. Sự khác biệt giữa các hình thức LKCQDP là do có sự khác biệt trong sự đa dạng về mục tiêu liên kết (từ đơn thuần chia sẻ thông tin đến cùng giải quyết vấn đề phức tạp), trong mức độ liên kết (từ liên kết lỏng đến liên kết chặt chẽ), trong số lượng các bên tham gia (gồm hai hay toàn bộ các tổ chức trong toàn vùng), về chủ thể liên kết (liên kết giữa các chủ thể vĩ mô, vi mô, liên kết dọc, ngang) và sự khác biệt trong cách thức liên kết (từ liên kết chính thống đến liên kết phi chính thống, từ liên kết bắt buộc đến liên kết tự nguyện, từ liên kết trong nội vùng đến liên kết ngoại vùng).

LA tập trung xem xét LKCQDP cấp tỉnh trong nội vùng và liên kết mang tính bắt buộc và tính tự nguyện.

- Liên kết mang tính bắt buộc là liên kết thể hiện ý muốn của chính quyền cấp trên và nhằm thúc đẩy liên kết các CQDP thông qua việc áp đặt thẩm quyền

hoạch định chính sách của cấp trên đối với cấp dưới. Liên kết mang tính bắt buộc mang nặng tính mệnh lệnh hành chính.

- Liên kết mang tính tự nguyện là liên kết rất linh hoạt và mềm dẻo bởi CQĐP có thể quyết định việc lựa chọn các đối tác tham gia, phạm vi hoặc cơ chế thỏa thuận liên kết mà họ mong muốn. Liên kết tự nguyện giúp cho việc rút lui của CQĐP trở nên dễ dàng và với chi phí thấp vì không bị ràng buộc pháp lý. Tuy nhiên, yếu điểm của liên kết tự nguyện là các bên tham gia có xu hướng phối hợp thực hiện các dự án LKV mà họ đánh giá là ít khó khăn, ít ảnh hưởng đến chính sách phát triển riêng của từng địa phương, đảm bảo quyền tự chủ của địa phương, với mức chi phí thấp và mang lại nhiều lợi ích cho các bên.

Dù phương thức LKCQĐP mang tính bắt buộc hay tự nguyện, về cơ bản có 5 hình thức LKCQĐP đang được sử dụng phổ biến hiện nay là:

- Đối thoại trực tiếp thông qua Diễn đàn: là cơ chế liên kết thường gặp nhất. Đối thoại sẽ giúp cho các cấp CQĐP hiểu rõ các vấn đề cần liên kết. Đối thoại có thể dưới dạng tổ chức các cuộc họp chính thức định kỳ, các cuộc họp đột xuất, qua hệ thống viễn thông (điện thoại, thư điện tử,...).

- Hợp đồng tương trợ lẫn nhau: là cơ chế liên kết thông qua các thỏa thuận giúp đỡ, hỗ trợ lẫn nhau và chủ yếu trong lĩnh vực: cảnh sát và chữa cháy.

- Hợp đồng đối tác: là cơ chế liên kết thông qua các thỏa thuận liên kết mang tính pháp lý hoặc dưới dạng ký kết văn bản hợp tác. Đây là hình thức các CQĐP cùng thỏa thuận thực hiện dự án thông qua việc cùng chia sẻ trách nhiệm.

- Chuyển giao chức năng: là cơ chế cho phép CQĐP giao phó một phần công việc, nhiệm vụ, trách nhiệm của địa phương mình cho bất cứ CQĐP nào dưới dạng thỏa thuận hoặc hợp đồng cung cấp dịch vụ. Sự chuyển giao chức năng thường thấy ở một số lĩnh vực: thư viện, bệnh viện, xử lý chất thải rắn,..

- Thành lập một tổ chức mới: Đây là cơ chế cho phép hai hay nhiều CQĐP cùng hợp tác để thành lập một tổ chức mới với mục đích cung cấp dịch vụ cho người dân ở các địa phương đó. Một số ví dụ về các tổ chức này như: cơ quan quản lý ngành hàng không, cơ quan quản lý nước và xử lý chất thải, cơ quan quản lý chất thải rắn của vùng và cơ quan vận tải vùng.

2.1.3.3. Tiêu chí đánh giá mức độ liên kết các địa phương trong vùng

LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng có thể được coi là hiệu quả khi mà giải quyết được vấn đề phân mảnh địa phương (khi xu hướng phân cấp ngày càng tăng) và giúp phân bổ đầu tư công một cách hiệu quả. Hiện có nhiều tiêu chí đo lường mức độ LKCQĐP. Chẳng hạn, một số nghiên cứu đã sử dụng chỉ tiêu tổng giá trị chi tiêu cho các dự án liên kết địa phương hoặc/và tổng mức thu nhập từ dự án liên kết địa phương [49], [50]. Mức độ LKV, LKCQĐP cũng có thể sử dụng tiêu chí hình thành chuỗi, mạng lưới sản xuất vùng, mạng lưới khu công nghiệp, hình thành công nghiệp phụ trợ, mức độ kết nối giao thông,... [21].

Trong LA, mức độ LKCQĐP cũng có thể đo lường thông qua các tiêu chí như: (i) số lượng liên kết (có thể đo lường thông qua: số lượng các thỏa thuận liên kết, số lượng các lĩnh vực liên kết,...); (ii) chất lượng liên kết (có thể đo lường thông qua: mức độ triển khai các thỏa thuận liên kết đến đâu; mức độ phân bổ đầu tư công hiệu quả như thế nào; ...); (iii) động cơ liên kết (trong đó tập trung vào nhân tố cảm nhận của CQĐP cấp tỉnh đối với lợi ích của LKV. Khi CQĐP cảm nhận chi phí liên kết nhỏ hơn lợi ích thu được từ liên kết thì mức độ liên kết sẽ lớn và ngược lại); (iv) khung pháp lý về LKCQĐP (liên quan đến việc áp dụng các quy định ràng buộc pháp lý về LKCQĐP. Khi CQĐP cảm nhận quy định pháp lý về LKV càng đầy đủ, rõ ràng, nhất quán và đảm bảo hiệu lực thực thi cao thì mức độ LKV sẽ lớn và ngược lại); và (v) bộ máy vùng (bao gồm vai trò của bộ máy này trong việc thúc đẩy, tạo sự tin tưởng LKCQĐP trong vùng.

Khi CQĐP cảm nhận vai trò của bộ máy vùng càng chủ động, tích cực và có thực quyền thì mức độ LKCQĐP sẽ lớn và ngược lại).

2.1.4. Vai trò của liên kết các địa phương trong vùng đối với phát triển quốc gia

Có nhiều nghiên cứu thực chứng cho thấy lợi ích hiện hữu của việc CQĐP liên kết với nhau đối với phát triển quốc gia và cuộc sống của người dân. Vì vậy, ở nhiều nước, LKCQĐP trở nên phổ biến hơn.

Thứ nhất, LKCQĐP góp phần thúc đẩy phát triển KTXH và bảo vệ môi trường.

Xu hướng LKCQĐP trong việc thúc đẩy phát triển KTXH và bảo vệ môi trường cũng đã được nhiều nước khuyến khích triển khai, thậm chí ở nhiều nước còn mang tính bắt buộc. Điều này càng thể hiện rõ khi có sự phân cấp mạnh hoặc phân nhỏ CQĐP mà không có hình thức liên kết hiệu quả. Việc trao quyền tự chủ nhiều hơn cho CQĐP đã khuyến khích sự cạnh tranh về lợi ích giữa các địa phương. Điều dễ dàng nhận thấy là CQĐP có xu hướng tập trung vào những dự án/chương trình dành riêng cho địa phương để đáp ứng nhu cầu của người dân địa phương. Sự cạnh tranh về lợi ích đã và đang là động lực giúp CQĐP đưa ra các chính sách “mang chiều hướng có lợi/thiên vị” cho địa phương mình và dễ dàng quên đi các vấn đề có ảnh hưởng đến phát triển liên địa phương. Vì vậy, thực tế ở Indonesia đã cho thấy rất nhiều vấn đề ngày càng tồi tệ do thiếu cơ chế LKCQĐP, đặc biệt trong lĩnh vực: kết nối giao thông hạ tầng cung cấp nước, điện, giao thông công cộng, nhà kho và các khu thương mại, công nghiệp ở quy mô cấp vùng [75].

David (2007) chỉ ra rằng liên kết cho phép CQĐP vùng North Carolina phản ứng một cách hiệu quả với những vấn đề mà thường bị từ chối hoặc lãng quên giữa biên giới hành chính địa phương. Trên thực tế, ở nhiều nước, đã từng xảy ra trường hợp các địa phương chối bỏ trách nhiệm trong việc gây ô nhiễm

môi trường làm ảnh hưởng tới hiệu quả kinh tế và đời sống của cộng đồng dân cư ở những địa phương xung quanh. Do vậy, LKCQĐP cho phép chia sẻ quyền lợi và trách nhiệm giữa các địa phương vì mục tiêu chung của vùng và quốc gia.

Thứ hai, cho phép CQĐP có thể tối đa hóa kết quả nhờ vào lợi thế quy mô kinh tế, giúp giảm chi phí trên một đơn vị dịch vụ cung cấp.

Khi nghiên cứu về lợi ích thực tế được tạo ra khi các CQĐP thuộc bang North Carolina liên kết với nhau, David (2007) đã đưa ra kết luận: (i) LKCQĐP là phương thức cung cấp dịch vụ mới một cách hiệu quả nhất và chi phí thấp nhất. Một thành phố có thể không cần thiết hoặc không có khả năng chi trả một số dịch vụ chuyên biệt trong khoảng thời gian dài (chẳng hạn như một số hoạt động cảnh sát phức tạp), thì có thể liên kết tài chính và sử dụng dịch vụ với hai hoặc nhiều thành phố lân cận; và (ii) Các ví dụ về LKCQĐP trong vùng đối với việc cung cấp dịch vụ khám chữa bệnh là những ví dụ tốt cho thấy CQĐP có thể tối ưu hóa kết quả nhờ vào lợi thế quy mô kinh tế. Tương tự, Germá và cộng sự (2012) khi tiến hành nghiên cứu về tác động của liên kết giữa các thành phố nhỏ ở Tây Ban Nha đã đưa ra kết luận: các thành phố có sự liên kết với nhau thì chi phí dịch vụ xử lý chất thải rắn thấp hơn so với các thành phố không có sự liên kết. Một số nghiên cứu nhấn mạnh việc phân nhỏ CQĐP mà không có sự liên kết hiệu quả sẽ dẫn tới việc CQĐP không thể cung cấp dịch vụ công một cách tốt nhất do không tận dụng được lợi thế nhờ quy mô [78]. Bish (2000) và Post (2002) cho rằng chính lợi thế nhờ quy mô là lý do thường trực thúc đẩy các thỏa thuận LKCQĐP trong vùng.

Bên cạnh việc giảm chi phí trên một đơn vị dịch vụ cung cấp, trong nhiều trường hợp, LKCQĐP còn giúp cải thiện chất lượng dịch vụ. Theo nghiên cứu của Wood (2004) về đánh giá lợi ích liên kết của 46 đơn vị hành chính thuộc vùng Kansas (Mỹ) trong việc cung cấp các dịch vụ chữa cháy, đường cao tốc và giao thông, có tới 70% các nhà lãnh đạo địa phương tin rằng thỏa thuận liên kết

giúp cải thiện chất lượng dịch vụ của địa phương mình, 63% cho rằng giúp họ tiêu chuẩn hóa dịch vụ và 78% giúp họ chia sẻ những vấn đề cần giải quyết [90]. Tương tự, ở Indonesia, mặc dù LKCQĐP chưa thực sự được áp dụng rộng rãi, tuy vậy thời gian qua đã có một số chương trình/dự án liên kết tỏ ra khá thành công. Chẳng hạn, vùng Yogyakarta với sự liên kết của 3 CQĐP là một ví dụ tốt cho thấy lợi ích của liên kết trong việc nâng cao chất lượng quản lý rác thải, phân phối nước uống, xây dựng đường, hệ thống tưới tiêu và quản lý giao thông. LKCQĐP vùng Subosukawonosraten cũng rất thành công trong lĩnh vực phát triển du lịch [74]. Một số nghiên cứu (như: Thurmaier và Wood (2002), Wood (2006), Carr, LeRoux và Shrestha (2009),...) khẳng định LKCQĐP được coi là một công cụ then chốt giúp tăng cường hiệu lực và hiệu quả cung cấp dịch vụ công của địa phương và cho phép CQĐP có thể điều chỉnh tình trạng bất công bằng trong việc chi trả và sử dụng các dịch vụ [90].

Thứ ba, cho phép tăng cường tiếng nói của vùng đối với CQTW thay vì chỉ đơn lẻ một địa phương lên tiếng và giúp nâng cao năng lực CQĐP.

Ở Canada, Hội đồng vùng phía Tây thường họp vào tháng 4 hàng năm để có thể tăng tiếng nói, tác động tới các chương trình nghị sự và chiến lược của quốc gia. Tương tự, David và cộng sự (2008) đã đưa ra một số bằng chứng cho thấy trong nhiều trường hợp, liên kết không mang tính bắt buộc song lại được nhìn nhận như một trong những yếu tố tạo nên lợi thế cạnh tranh cho các địa phương khi các địa phương muốn nhận sự tài trợ của Chính phủ. Bên cạnh đó, báo cáo của Hội đồng đánh giá Tài chính bền vững Nam Australia và Hiệp hội CQĐP vùng Queensland cho rằng một trong những nhân tố quan trọng lý giải tại sao CQĐP muốn liên kết, cùng chia sẻ một số dịch vụ, đó là việc liên kết giúp cho nâng cao năng lực bộ máy CQĐP. Cùng chia sẻ dịch vụ có thể giúp các CQĐP cùng hành động chặt chẽ với nhau, có thể giúp nâng cao kỹ năng của đội ngũ cán bộ cũng như trao đổi kinh nghiệm, ý tưởng và phương pháp giải quyết

các vấn đề, các trở ngại, cũng như làm sao tối đa hóa được lợi ích cho các bên và cho cả vùng [92].

2.2. Nhân tố liên kết các địa phương trong vùng

2.2.1. Khái niệm, phân loại nhân tố liên kết các địa phương trong vùng

2.2.1.1. Khái niệm nhân tố liên kết các địa phương trong vùng

Các nghiên cứu về quản trị vùng nói chung và LKCQĐP nói riêng thường đặt ra các câu hỏi: “*Tại sao một số LKCQĐP rất thành công trong khi một số khác lại thất bại?*” hay “*Nhân tố gì tạo ra sự LKCQĐP thành công?*”,... Danh sách các nhân tố cũng đã được đề cập trong nhiều nghiên cứu.

Khái niệm nhân tố LKCQĐP đã được nhìn nhận tương đối giống nhau trong nhiều nghiên cứu. Trong LA, khái niệm về nhân tố LKCQĐP trong vùng cũng được hiểu là *nhân tố ảnh hưởng đến việc thúc đẩy hoặc gây cản trở sự liên kết giữa các CQĐP cấp tỉnh trong vùng*. Tuy có sự thống nhất trong quan niệm về nhân tố LKCQĐP nhưng trong cách phân nhóm các nhân tố thì có sự khác nhau. Sự khác biệt trong cách phân nhóm các nhân tố LKCQĐP là do quan niệm của từng học giả và cách gắn kết các nhân tố vào từng trường hợp nghiên cứu. Dù các nghiên cứu có phân nhóm hay đề cập các nhân tố theo các cách khác nhau, song những nhân tố thường được nêu nhiều nhất, đó là: lịch sử liên kết; vị thế và năng lực của các bên tham gia; động cơ của các bên tham gia; khung pháp lý về LKV; vai trò của lãnh đạo nói riêng và vai trò của tổ chức quản trị vùng nói chung; khoảng cách giao thông và sự tương đồng về kinh tế, xã hội.

2.2.1.2. Phân loại nhân tố liên kết các địa phương trong vùng

Các nghiên cứu về quản trị liên kết nói chung và LKCQĐP đã đưa ra nhiều cách phân loại nhân tố LKCQĐP tùy theo mục tiêu và cách tiếp cận của từng nghiên cứu (xin xem phần tổng quan công trình nghiên cứu đã công bố). Để phần nào lột tả các vấn đề LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam, LA này phân thành 2 nhóm nhân tố, đó là: nhóm nhân tố bên trong (nhóm nhân tố nội tại của CQĐP,

nhìn nhận từ góc độ nhận thức của CQĐP về chi phí tham gia LKV) và nhóm nhân tố bên ngoài (gồm: quy định pháp lý về LKCQĐP và bộ máy vùng).

2.2.2. Nội dung và vai trò nhân tố liên kết các địa phương trong vùng

2.2.2.1. Nội dung và vai trò nhân tố Động cơ liên kết các địa phương trong vùng

Hiểu một cách đơn giản, động cơ LKCQĐP trong vùng chính là lý do để các bên tham gia liên kết. Động cơ liên kết đã được các nhà nghiên cứu xem xét theo nhiều góc độ, cách thức tiếp cận khác nhau. Đáng chú ý, nghiên cứu của Saleema và Vivienne (2004) đã tổng hợp các nghiên cứu với cách tiếp cận theo 4 trường phái lý thuyết, đó là: lý thuyết chi phí giao dịch, lý thuyết hành vi chiến lược, lý thuyết phụ thuộc nguồn lực và lý thuyết tổ chức.

LA sử dụng cách tiếp cận lý thuyết chi phí giao dịch để nghiên cứu động cơ LKCQĐP trong vùng. Tuy nhiên, việc áp dụng lý thuyết giao dịch vào nghiên cứu thực tiễn không phải lúc nào cũng đơn giản. Chính vì vậy, một số nhà nghiên cứu như Buitelaar (2004), Furobont và Richter (1991) đã nhấn mạnh rằng rất khó để định lượng chi phí giao dịch, thậm chí nếu có định lượng được thì vẫn còn nhiều chi phí giao dịch bị “che giấu”, đó là những chi phí hành chính liên quan. Vì vậy, theo Buitelaar (2004) việc nghiên cứu nhận dạng các nhân tố có thể làm sản sinh ra các chi phí giao dịch sẽ có thể giúp có những thông tin hữu hiệu về mức độ chi phí liên quan tới giao dịch cần thiết mà không nhất thiết phải định lượng các chi phí này. Thêm vào đó, Burkley và Chapman (1997) cũng cho rằng các nghiên cứu về LKCQĐP theo cách tiếp cận lý thuyết chi phí giao dịch nên tập trung vào xem xét nhận thức của những người quản lý về chi phí liên kết hơn là chỉ tập trung vào tính toán tất cả các chi phí liên kết có liên quan [44]. Những người quản lý là người có thẩm quyền ra quyết định cuối cùng về việc có tham gia liên kết với các bên đối tác không căn cứ vào nhận thức của họ về chi phí giao dịch mà họ cần phải bỏ ra khi thực hiện liên kết.

Nhận thức về chi phí giao dịch có 2 dạng, đó là nhận thức tích cực và nhận thức tiêu cực, trong đó nhận thức tích cực sẽ giúp thúc đẩy động cơ LKCQĐP và ngược lại nhận thức tiêu cực chính là rào cản ảnh hưởng tới LKCQĐP. Bên cạnh đó, nhận thức về chi phí giao dịch có thể được thể hiện dưới dạng: các nhân tố sản sinh chi phí giao dịch và các nhân tố khiến cho người tham gia nhận diện chi phí giao dịch. Chẳng hạn, các nhân tố sản sinh chi phí giao dịch rất dễ dàng nhận diện, đó là chi phí thông tin hay chi phí hoạt động của tổ chức. Các nhân tố khiến cho người tham gia nhận diện chi phí giao dịch, như chi phí giám sát. Khi người tham gia nhận thấy rằng thiếu thể chế rõ ràng về liên kết thì có thể cũng dễ dàng nhận diện về các vấn đề liên quan tới chủ nghĩa cơ hội, trong đó cơ chế bảo vệ nhằm chống lại việc một bên tham gia dành mọi lợi thế từ liên kết mà bấp chập những tác động tiêu cực tới các bên đối tác. Một khi bên tham gia nhận thấy chi phí giao dịch cao và vượt qua lợi ích của liên kết thì động cơ liên kết dường như giảm đi.

Vì vậy, LA thay vì cố gắng định lượng chi phí giao dịch, sẽ chủ yếu tập trung vào *xem xét nhận thức của các nhà quản lý, các cán bộ công chức địa phương về chi phí tham gia LKV; và nhận thức của các nhà quản lý trong vai trò điều phối LKV cũng như nhận thức của các chuyên gia vùng về chi phí LKV.*

2.2.2.2. Nội dung và vai trò nhân tố Quy định pháp lý về LKCQĐP trong vùng

Quy định pháp lý về LKCQĐP chủ yếu là việc ban hành quy định nhằm điều chỉnh các tương tác giữa các CQĐP. Quy định pháp lý phù hợp có thể giúp nâng cao hiệu quả thương lượng và thỏa thuận thông qua việc ban hành các quy định về trách nhiệm, phạm vi tác động,... giữa các bên tham gia, cũng như thông qua việc ban hành các quy định để tăng cường hiệu lực thực thi các thỏa thuận [47]. Quy định pháp lý có thể tạo thuận lợi cho LKCQĐP hiệu quả vì lợi ích tổng thể, lợi ích của tập thể [91].

Các quy định pháp lý về LKCQĐP được xác định như là phương tiện để giải quyết các vấn đề về hành động tập thể. Do đó *“mức độ thể chế hóa các quy định về liên kết sẽ là nhân tố sống còn tác động tới mức độ liên kết giữa các bên tham gia”* [60, tr.39]. Mức độ thể chế hóa là các quy định liên quan tới quá trình ra quyết định khi thực hiện liên kết, việc thực thi và theo dõi liên kết cũng cần phải cụ thể và mang tính ổn định, ít thay đổi. Chẳng hạn, các quy định về thực hiện cần xác định rõ: ai có thể tham gia; các bên tham gia có thể, phải hoặc không được làm gì; cơ chế thưởng, phạt các bên tham gia như thế nào [60] và vai trò, thẩm quyền của các bên tham gia; việc tiếp cận các thông tin cần thiết, việc phân bổ chi phí và lợi ích như thế nào để giảm xung đột giữa các bên [47].

Như vậy, thông qua việc ban hành quy định pháp lý về LKCQĐP phù hợp và càng cụ thể có thể giúp giảm chi phí giao dịch và các bên sẽ sẵn sàng tham gia vào quá trình liên kết. Việc thiết kế quy định pháp lý về LKCQĐP tốt đóng một vai trò hết sức quan trọng trong việc thúc đẩy hành động tập thể, giúp các CQĐP giải quyết các vấn đề mang tính vùng một cách tốt nhất. Tuy nhiên, các quy định pháp lý về LKCQĐP thường rất đa dạng, chủ yếu phụ thuộc vào bản chất của những vấn đề mà các địa phương trong vùng đang đối mặt. Vì vậy, *xem xét quy định pháp lý về LKCQĐP trong nghiên cứu này chủ yếu tập trung vào các hình thức liên kết và cơ chế hỗ trợ, khuyến khích LKCQĐP trong vùng.*

2.2.2.3. Nội dung và vai trò nhân tố Bộ máy vùng

Quá trình phân cấp một mặt giúp tăng cường tính tự chủ địa phương, song cũng tiềm ẩn nguy cơ làm phân mảnh CQĐP. Những vấn đề nảy sinh từ sự cát cứ CQĐP đang đặt ra các thách thức mà chỉ thông qua hợp tác, LKCQĐP trong vùng mới có thể giải quyết tốt các vấn đề [57]. Để giải quyết vấn đề cát cứ, phân mảnh CQĐP, Savitch và Vogel (2000); Stephens và Wikstrom (2000) cho rằng có 2 cách, đó là hoặc giảm số lượng CQĐP hoặc giao thẩm quyền điều phối cho chính quyền cấp cao hơn. Giao thẩm quyền điều phối được đánh giá là giải pháp mềm dẻo, linh hoạt hơn cách giảm số lượng CQĐP [57].

Nunn và Rosentraub (1997), Stephens và Wikstrom (2000) và Walker (1987) đã đưa ra danh sách 17 cách tiếp cận để giải quyết các vấn đề vùng và vấn đề cát cứ CQĐP, trong đó thành lập bộ máy vùng là một trong số cách tiếp cận đơn giản nhất. Cách tiếp cận chuyển giao chức năng hay cải cách chính quyền là cách tiếp cận giải quyết vấn đề vùng khó hơn [57]. Park (2005) tiến hành điều tra thực trạng liên kết giữa các hạt ở Mỹ và nhận thấy hơn 90% CQĐP có liên kết với CQĐP khác đã tham gia bộ máy vùng. Park (2005) đã kết luận rằng điều này phù hợp với ý tưởng quản trị vùng, trong đó coi bộ máy vùng như là một thực thể nhằm giảm chi phí giao dịch cho các thành viên. Bên cạnh đó, khi các bên tham gia còn đang lưỡng lự trong việc có nên liên kết với các đối tác khác hay không thì vai trò trung gian, độc lập của bộ máy vùng có thể là một nhân tố giúp thúc đẩy, đưa các CQĐP cùng ngồi chung một bàn và cùng xây dựng kế hoạch liên kết.

Bộ máy vùng thường theo đuổi các chính sách ở phạm vi vùng, với những lĩnh vực đa dạng, rộng như: phát triển hệ thống giao thông, phát triển kinh tế, sử dụng đất, phát triển nhà ở và cộng đồng, thu thập và phân tích dữ liệu, việc vận hành hệ thống cung cấp nước, bảo vệ chất lượng không khí,... Đây là những lĩnh vực, hoạt động mà nếu chỉ do một địa phương đảm nhiệm thì sẽ rất khó có thể đảm bảo thực hiện mục tiêu và có thể gây ảnh hưởng tiêu cực đến những địa phương xung quanh. Thực tế cho thấy, trong nhiều trường hợp việc thành lập bộ máy vùng trở nên rất hiệu quả nhằm thực hiện các mục tiêu chung của vùng.

CQTW có thẩm quyền thành lập bộ máy vùng thông qua việc ban hành các văn bản pháp quy quy định sự tồn tại của bộ máy này. Như vậy, CQTW vừa có tác động trực tiếp tới bộ máy vùng thông qua việc ban hành khung pháp lý và nguồn tài chính cho bộ máy vùng; đồng thời cũng có tác động gián tiếp thông qua ban hành khung pháp lý và nguồn tài chính cho bộ máy vùng do các CQĐP tự nguyện thành lập. Ngoài ra, bản thân các CQĐP cũng có thể tự hình thành bộ máy vùng một cách tự nguyện.

Ở Việt Nam, bộ máy vùng gồm: Ban chỉ đạo điều phối phát triển các vùng KTTĐ, Hội đồng vùng KTTĐ, Tổ điều phối cấp Bộ, Tổ điều phối cấp tỉnh, Ban chỉ đạo Tây Bắc, Tây Nam Bộ và Tây Nguyên, bộ máy vùng tự nguyện. *Bộ máy vùng trong LA là hệ thống bộ máy tổ chức được thành lập với mục đích (trực tiếp hay gián tiếp) nhằm tạo dựng và thúc đẩy LKCQĐP trong vùng.*

2.2.3. Những trở lực trong liên kết các địa phương trong vùng

Trong khi nhiều nghiên cứu nhấn mạnh tới lợi ích của LKCQĐP thì không ít nghiên cứu cũng chỉ ra những khó khăn cố hữu trong LKCQĐP, đó là:

Thứ nhất, lo ngại về mối đe dọa tiềm ẩn mất quyền tự chủ địa phương dường như vẫn còn thường trực trong suy nghĩ của các nhà lãnh đạo địa phương.

Miming và Woltjer (2010) đã tiến hành khảo sát các nhà lập kế hoạch, chính trị gia, nhà quản lý và nhà lập pháp vùng Bandung để xem xét cảm nhận của họ về hợp tác lập kế hoạch giao thông vùng trong bối cảnh phân cấp ở Indonesia. Có 2 kết luận đáng chú ý rút ra từ cuộc điều tra, đó là: (i) Các bên tham gia rất quan ngại và cho rằng việc tuân thủ các cam kết là mối đe dọa tiềm ẩn tới tính tự chủ của CQĐP trong kế hoạch sử dụng đất; và (ii) Đa số những người được hỏi đã đồng ý với lập luận cho rằng “*lợi ích của hợp tác lập kế hoạch giao thông là không rõ ràng, các nhà lãnh đạo địa phương cũng không dễ dàng nhận ra lợi ích*”. Do việc đánh giá lợi ích là không dễ dàng và vì vậy các nhà lãnh đạo địa phương thường thiếu động cơ hợp tác. Thông thường sẽ mất nhiều thời gian để thấy được lợi ích của hợp tác, trong khi đó các nhà lãnh đạo địa phương thường quan tâm tới việc giành chiến thắng trong cuộc bầu cử tới hoặc quan tâm tới lợi ích hiện tại của họ nên cần phải thấy rõ dấu hiệu thành công khi tiến hành khi hợp tác.

Thứ hai, lo ngại về các khoản chi phí (thời gian và tài chính) thực hiện liên kết cao hơn lợi ích từ việc tham gia liên kết mang lại cũng khiến cho các CQĐP trở nên dè dặt trong việc quyết định có tham gia liên kết hay không.

Libecap (1989), Ostrom (1990), Lubell và cộng sự (2002) cho rằng một trong những điều kiện cần thiết cho bất cứ thỏa thuận hợp tác nào chính là việc các bên thấy được lợi ích từ sự hợp tác và lợi ích này phải cao hơn chi phí giao dịch cần thiết để đạt được sự thành công của hợp tác [83]. Richard (2008) nhấn mạnh để lợi ích cao hơn chi phí hợp tác thì cần phải giảm tối đa 4 loại chi phí, đó là: chi phí về thông tin, về bộ máy, về thương lượng và đảm bảo thực thi cam kết. Các yếu tố như: kinh tế, nhân khẩu học, chính trị và sự phân tán về không gian có thể có tác động đến chi phí về thông tin. Thông tin không đầy đủ có thể ngăn cản CQĐP nhận ra lợi ích tiềm tàng từ việc hợp tác và làm tăng mối quan ngại về sự tin cậy vào đối tác. Parkhe (1993), Zaheer và cộng sự (1998) cho rằng việc có số lượng lớn và sự đa dạng các bên tham gia liên kết có thể gây ra vấn đề phức tạp trong quá trình trao đổi thông tin, đạt được sự đồng thuận và chia sẻ nguồn lực do có sự khác biệt về mục tiêu, nhu cầu và mong muốn giữa các bên, và do đó thường kéo theo chi phí về tài chính và thời gian ra quyết định [54].

Inwood và cộng sự (2007) tiến hành điều tra và phỏng vấn 140 cán bộ cấp trung đảm nhiệm các công việc liên quan tới LKCQĐP. Nghiên cứu này chỉ ra rằng bản chất mối liên kết, quan hệ hợp tác liên chính quyền cấp hành chính ở Canada rất đa dạng và hàng năm đã có hàng trăm cuộc họp và có quá nhiều cuộc tiếp xúc phi chính thức không thể đếm hết. Ngoài ra, khoảng cách về mặt địa lý lớn giữa các bên cũng làm tăng chi phí trao đổi, thảo luận. Đối với vấn đề thương lượng, phần khó khăn nhất chính là việc đạt được thỏa thuận phân bổ chi phí và lợi ích giữa các bên tham gia. Với quyền thương lượng cân bằng giữa các cơ quan chính phủ, việc phân chia lợi ích “công bằng/hợp lý” chính là tâm điểm của quá trình thương lượng và làm tăng khả năng để các bên cùng đạt được thỏa thuận hợp tác. Đối với vấn đề đảm bảo thực thi cam kết, chi phí sẽ giảm khi các bên tham gia có khả năng duy trì độ tin cậy của các cam kết trong suốt thời gian hợp tác. Sự gần gũi về mặt vị trí địa lý và tương tác thường xuyên với nhau trên nhiều lĩnh vực trong thời gian dài có thể giúp giảm chi phí thực thi cam kết [42].

Như vậy, đã có nhiều nghiên cứu khẳng định rằng có một số vấn đề (như: tắc nghẽn giao thông, sự xuống cấp của các nguồn tài nguyên có giá trị,...) không thể giải quyết bởi hành động đơn phương của một CQĐP. Tuy vậy, Koontz và Thomas (2006), Majumdar (2006) lập luận rằng không nên coi LKCQĐP là công cụ hay phương thuốc bách bệnh [86]. Tương tự, Simon (2009) cho rằng liên kết không phải là phương thuốc thần kỳ và cũng không phải là một công cụ duy nhất để đạt được mục tiêu. Liên kết có thể tăng chi phí và thực tiễn cho thấy, liên kết không phải là giải pháp đơn giản và dễ dàng để giải quyết các vấn đề mang tính liên địa phương.

2.3. Kinh nghiệm quốc tế về tạo lập nhân tố liên kết các chính quyền địa phương trong vùng và bài học cho Việt Nam

2.3.1. Kinh nghiệm quốc tế về tạo lập nhân tố liên kết các địa phương trong vùng

2.3.1.1. Kinh nghiệm quốc tế về nhân tố Động cơ LKCQĐP trong vùng

Động cơ LKCQĐP phụ thuộc vào nhận thức và kỳ vọng của các bên về việc quá trình liên kết sẽ mang lại kết quả thiết thực gì cho họ, đặc biệt là so với những phí tổn quyền lợi, thời gian, công sức mà quá trình liên kết đòi hỏi.

Ở *Indonesia*, điều 3 của Đạo luật phân cấp số 32/2004 đã trao quyền tự chủ ra quyết định cho CQĐP đối với việc sử dụng đất, cơ sở hạ tầng, lập kế hoạch và cung cấp các tiện ích công và xã hội. Trong quá trình phân cấp ở *Indonesia*, CQĐP có xu hướng tập trung vào những dự án dành riêng cho địa phương để đáp ứng nhu cầu của người dân địa phương hoặc đưa ra các chính sách “có lợi” cho địa phương mình và dễ dàng quên đi các vấn đề có ảnh hưởng đến phát triển liên địa phương [70]. Bên cạnh đó, do cản trở về văn hóa và thực thi nên việc phân cấp một cách nhanh chóng dường như đã làm phức tạp hóa việc LKCQĐP [96].

Mihajia và Woltjer (2010) đã sử dụng cách tiếp cận chi phí giao dịch khi nghiên cứu trường hợp lập kế hoạch giao thông vùng thủ đô Bandung (vùng với diện tích 324,644 ha và khoảng 8,4 triệu dân) để giải thích hiện tượng tại sao tình trạng tắc đường địa phương trong lập kế hoạch giao thông vẫn diễn ra khá phổ biến ở vùng này. Nghiên cứu này đã nhấn mạnh các CQĐP tỏ ra rất quan ngại về việc tuân thủ các cam kết bởi việc phải tuân thủ các cam kết sẽ đe dọa tiềm ẩn tới tính tự chủ của CQĐP trong kế hoạch sử dụng đất. Đất là tài sản có giá trị đối với CQĐP bởi đất sản sinh ra nguồn thu cho CQĐP và cho lãnh đạo địa phương. Việc cùng thỏa thuận với CQĐP khác về lập kế hoạch giao thông đô thị sẽ làm giảm thẩm quyền của CQĐP trong quá trình ra quyết định sử dụng đất. Bên cạnh lo sợ mất quyền tự chủ, các CQĐP cũng bày tỏ sự thiếu tin tưởng vào việc thực hiện các cam kết của các CQĐP khác và một trong những lý do chính khiến họ thiếu tin tưởng là do hiệu lực thi hành pháp luật ở Indonesia còn yếu và không rõ ràng. Hiệu lực thực thi pháp luật thiếu nghiêm túc sẽ dẫn tới sự yếu kém trong việc đảm bảo các bên tham gia thực hiện đúng cam kết của mình. Nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng chi phí thành lập tổ chức lập kế hoạch giao thông và chi phí giám sát thực hiện kế hoạch được các CQĐP nhìn nhận là cao hơn chi phí thương lượng lập kế hoạch, và chi phí trao đổi thông tin lập kế hoạch được nhìn nhận là thấp nhất.

Ngoài ra, các nhà lãnh đạo địa phương thiếu động cơ liên kết vì họ cho rằng lợi ích của liên kết lập kế hoạch giao thông là không rõ ràng và không dễ dàng nhận ra [75]. Thông thường sẽ mất nhiều thời gian để thấy được lợi ích của liên kết, ví dụ: có thể mất vài năm để kế hoạch xây dựng giao thông toàn diện của vùng được đưa vào sử dụng. Khoảng thời gian này có thể dài hơn nhiệm kỳ của chính trị gia, những nhà lãnh đạo địa phương; trong khi đó những người này cần phải thấy rõ dấu hiệu thành công khi tiến hành liên kết và họ thường có xu hướng tối đa hóa lợi ích trong ngắn hạn. Bởi thực tế phần lớn công chúng thường dễ dàng đánh giá năng lực của chính trị gia, nhà lãnh đạo thông qua cảm nhận về

sự phát triển thực tế của địa phương. Những dấu hiệu dễ nhận biết về sự phát triển như: xây dựng đường mới, chợ, trường học,... Công chúng thường khó nhận biết những vấn đề phức tạp như mối quan hệ giữa liên kết lập kế hoạch giao thông với giải quyết tình trạng giao thông hàng ngày hay sự phát triển chung của cả vùng.

Ở Úc, nhiều năm gần đây, CQĐP thường đối mặt với các vấn đề lớn như: thay đổi nhân khẩu học (tình trạng dân số già hóa và nhu cầu được cung cấp dịch vụ cao hơn), cơ sở hạ tầng liên địa phương, BDKH và thiếu lao động. Vì vậy, xu hướng LKCQĐP trong việc cùng chia sẻ dịch vụ ngày càng tăng. Tuy nhiên, một số nghiên cứu gần đây về chia sẻ dịch vụ giữa các CQĐP ở Úc đã chỉ ra nhiều trở ngại từ quá trình này, trong đó nhấn mạnh tới trở ngại về chi phí thời gian tham gia liên kết; về thiết kế kế hoạch liên kết (đặc biệt đưa ra các định hướng chiến lược liên kết rõ ràng, quy mô liên kết, mức độ cung cấp dịch vụ và trách nhiệm của thành viên tham gia) và lo ngại về vấn đề tự chủ địa phương [92].

Mặc dù, CQĐP gặp nhiều trở ngại trong quá trình liên kết song xu hướng LKCQĐP vẫn diễn ra khá mạnh mẽ ở Úc. Động cơ CQĐP tham gia liên kết bắt nguồn từ một số lý do: (i) liên kết giúp tiết kiệm chi phí cung cấp dịch vụ công do tăng lợi thế kinh tế nhờ quy mô và phạm vi, giúp cải thiện việc cung cấp dịch vụ công và thu hút phát triển kinh tế; (ii) chức năng, nhiệm vụ của CQĐP ngày càng tăng và mức độ phức tạp ngày càng cao trong khi đó một số CQĐP lại thiếu năng lực thực thi chức năng của mình (chẳng hạn như thiếu đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp và thiếu nguồn lực tài chính); và (iii) các CQĐP lo ngại về sự can thiệp của CQTW (chính quyền liên bang) và liên kết giúp cho địa phương tránh khỏi sự hợp nhất bắt buộc giữa các địa phương nếu các địa phương không cung cấp hoặc cung cấp với mức chất lượng thấp dịch vụ công cho người dân [92].

Ở Mỹ, liên kết giữa hai hay ba CQĐP trong vùng thường diễn ra phổ biến [44] và nhận thức về động cơ LKCQĐP ở các hạt (tương đương với cấp tỉnh ở Việt Nam) khá đa dạng ở mỗi bang do nền thể chế chính trị ở nước Mỹ. Năm

1985, Hội đồng tư vấn về mối quan hệ liên chính quyền của Mỹ (ACIR) đã công bố báo cáo kết quả điều tra thực trạng LKCQĐP trên toàn nước Mỹ. Khoảng 50% số CQĐP được hỏi cho rằng động cơ để họ liên kết với các CQĐP khác trong cung cấp dịch vụ công chính là muốn tận dụng lợi thế nhờ quy mô. Bên cạnh đó, động cơ để các CQĐP liên kết chính là nhờ một số chính sách khuyến khích từ chính quyền bang dưới một số hình thức hỗ trợ, đó là: 58% số hạt được hỏi đã nhận được hỗ trợ kỹ thuật; 37% số hạt đã nhận được hỗ trợ tài chính cho lập kế hoạch; 40% đã nhận được tiền trợ cấp [43, tr.41]. Ngoài ra, 23% cũng cho rằng một hình thức hỗ trợ hiệu quả khác thúc đẩy các địa phương liên kết đó là sự thuận lợi của luật pháp ở các bang [43, tr.41]. Trong nhiều trường hợp, một số cơ quan liên bang đã đồng hành cùng các địa phương trong việc giải quyết các vấn đề như: ô nhiễm môi trường, phát triển nông thôn và đô thị và tăng trưởng kinh tế vùng thông qua một số dự án đặc biệt [97].

Trong báo cáo của mình ACIR (1972, 1985) cũng đã đề cập tới việc không ít cán bộ quản lý ở các địa phương khi được hỏi cho rằng họ lo lắng về việc mất quyền kiểm soát khi thực hiện liên kết, cá biệt có cán bộ quản lý ở một địa phương thuộc bang Florida còn cho rằng *“lịch sử, chính trị và mong muốn duy trì quyền tự chủ đã hướng CQĐP của họ xa rời với bất cứ hình thức liên kết nào”* [43, tr.39]. Tuy vậy, phần lớn các cán bộ quản lý vẫn tỏ ra sẵn sàng chấp nhận sự thỏa hiệp giữa tiến hành liên kết và từ bỏ sự tự chủ địa phương. Một số ý kiến cho rằng *“chúng tôi từ bỏ một số quyền kiểm soát nhưng chúng tôi nhận được mức độ dịch vụ cao hơn với cách cung cấp dịch vụ hiệu quả hơn”* hay *“liên kết thường rất khó khăn trong việc thương lượng về mức đóng góp chi phí một cách bình đẳng, nhưng nhìn chung mức độ dịch vụ được cung cấp đồng nhất và hài lòng hơn”* [43, tr.40].

Theo nghiên cứu của Zeemering (2007), động cơ liên kết ngày càng có xu hướng tăng và mở rộng ở nhiều địa phương hơn trước khi các CQĐP ngày càng được chuyển giao nhiều thẩm quyền hơn từ chính quyền liên bang và bang trong

khi việc chuyển giao nguồn lực thì không tương xứng. Điều này cũng được chứng minh trong nghiên cứu của Krueger (2005). Krueger sử dụng dữ liệu của 2.825 thành phố trên toàn nước Mỹ và đã chỉ rõ có tới 68% các thành phố liên kết tự nguyện với nhau và giá trị các chương trình liên kết trung bình là hơn 1 triệu USD. Một nghiên cứu khác của Seth (2012) cũng đưa ra kết luận rằng 60% CQĐP (trong tổng số 20% CQĐP ở Mỹ được xem xét, có hợp đồng liên kết địa phương) có mong muốn tăng cường liên kết với các địa phương trong vùng.

Nhìn chung, CQĐP luôn có tâm lý sợ mất quyền tự chủ khi tiến hành LKCQĐP và trong nhiều trường hợp, CQĐP không thấy rõ được lợi ích lâu dài của LKCQĐP (ở Indonesia) trong khi đó chi phí LKCQĐP thì có thể dễ dàng nhận diện (như: chi phí giám sát thực hiện, chi phí thành lập tổ chức - ở Indonsia; chi phí về thời gian tham gia, thiết kế kế hoạch liên kết - ở Úc). Chính vì vậy, bên cạnh việc CQĐP thấy được lợi ích liên kết (giúp tận dụng lợi thế nhờ quy mô như ở Mỹ), để thúc đẩy nhân tố động cơ LKCQĐP thì vai trò của chính quyền cấp cao hơn rất quan trọng, đó là: thông qua chính sách khuyến khích, hỗ trợ (ở Mỹ) hoặc gây sức ép về hợp nhất CQĐP (ở Úc).

2.3.1.2. Kinh nghiệm quốc tế về nhân tố Quy định pháp lý LKCQĐP trong vùng

Đ Các quy định pháp lý về LKV thường rất đa dạng và rất khác biệt không chỉ giữa các nước mà ngay cả trong cùng một quốc gia. Sự khác biệt chủ yếu phụ thuộc vào điều kiện kinh tế - chính trị - xã hội của từng quốc gia, từng vùng và bản chất của những vấn đề mà các địa phương trong vùng đang đối mặt.

Ở Mỹ, vào những năm 1900s, liên kết giữa các thành phố, các hạt chủ yếu dưới hình thức chia sẻ thông tin, hình thức liên kết dưới các dự án cải tạo hạ tầng như: kênh đào, đường bộ và cầu rất hãn hữu. Các liên kết chính thức bắt đầu được chú trọng khi chính quyền các bang ban hành các điều khoản mang tính Hiến định hoặc Luật định cho phép các CQĐP tham gia thỏa thuận liên kết.

California là một trong các bang đầu tiên đưa ra các quy định cho phép LKCQĐP thông qua phê chuẩn Hiến pháp sửa đổi năm 1922.

Các quy định pháp lý về LKCQĐP tương đối khác nhau giữa các bang, đặc biệt là các quy định khác nhau về hình thức liên kết và nội dung liên kết. Tuy vậy, hầu hết các Bang đều ban hành các Đạo luật liên kết cho phép thiết lập LKCQĐP dưới một số hình thức, đó là: (i) thỏa thuận dịch vụ chung, (ii) thỏa thuận dịch vụ liên địa phương, (iii) chuyển giao chức năng liên địa phương.

- Thỏa thuận dịch vụ chung là hình thức liên kết phổ biến đầu tiên ở các bang. Đây là hình thức thỏa thuận giữa hai hay nhiều CQĐP trong lập kế hoạch, tài chính và cung cấp dịch vụ cho người dân. Các thỏa thuận liên kết thường quy định rõ việc phân chia lao động, trách nhiệm, nghĩa vụ pháp lý của các bên và các khoản phải trả của các bên. Đôi khi, một số địa phương cũng thỏa thuận mua sắm dịch vụ chung như: nhà tù, phòng cháy chữa cháy, xử lý dữ liệu, kiểm soát động vật, xử lý chất thải rắn, thư viện, cấp cứu, dịch vụ sức khỏe tâm thần, cung cấp nước, tuần tra cảnh sát [42]. Hình thức thỏa thuận này diễn ra khá phổ biến trong một bang, nhưng còn vẫn rất khiêm tốn giữa các bang.

- Hình thức thỏa thuận dịch vụ liên địa phương xuất hiện sau hình thức thỏa thuận dịch vụ chung. Thỏa thuận dịch vụ liên địa phương là các thỏa thuận ràng buộc pháp lý giữa hai hoặc nhiều CQĐP, trong đó CQĐP này trả tiền cho CQĐP khác để được cung cấp dịch vụ đặc thù nào đó cho người dân ở địa phương. Hợp đồng này có thể dưới dạng chính thức (văn bản) hoặc không chính thức. Theo nghiên cứu của ACIR (1985), hình thức chính thức được sử dụng gần gấp đôi so với hình thức phi chính thức, và hình thức phi chính thức thường diễn ra phổ biến ở các địa phương có dân số dưới 2.500 người. Luật ở các bang cho phép áp dụng cả hợp đồng liên địa phương và hợp đồng mua sắm dịch vụ từ khu vực tư nhân. Hình thức thỏa thuận dịch vụ chung dường như được sử dụng nhiều hơn so với hình thức thỏa thuận dịch vụ liên địa phương [68].

- Hình thức chuyển giao chức năng liên địa phương cũng được quy định khá đa dạng trong Hiến pháp hay trong các quy định pháp lý giữa các bang. Chẳng hạn, Hiến pháp bang Montana có quy định “trừ một số trường hợp bị pháp luật cấm, CQĐP có thể (i) liên kết thực hiện bất cứ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm; (ii) chia sẻ dịch vụ hay tiện ích về bất cứ công việc hành chính; (iii) chuyển giao hoặc ủy quyền bất cứ chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, thẩm quyền về công việc hành chính cho một hoặc nhiều CQĐP khác thuộc bang...” [43]. Đây là hình thức trong đó tất cả trách nhiệm về cung cấp dịch vụ được chuyển giao từ một CQĐP này cho một CQĐP khác. Sự chuyển giao có thể là tạm thời, cũng có thể là vĩnh viễn và cả hai sự chuyển giao này đều mang tính tự nguyện. Hình thức này thường thấy trong các lĩnh vực như: dịch vụ cấp cứu, dịch vụ cai nghiện (rượu và ma túy), thu gom rác thải và nhà tù, kiểm soát động vật, xây dựng cầu, đường; chăm sóc sức khỏe tâm thần, bệnh viện.

Ngay từ năm 1985, đã có 18 bang đã ban hành các điều khoản pháp lý cho phép CQĐP chuyển giao chức năng [43, tr.18]. Các bang cũng đã đưa ra các quy định khá cụ thể về trách nhiệm của các bên tham gia, đặc biệt là các yêu cầu về trình tự, thủ tục phê chuẩn và hủy bỏ chuyển giao, phạm vi, mức độ chuyển giao, khoảng thời gian chuyển giao dịch vụ,... Vào thời điểm đó, trong số 18 bang đưa ra quy định về chuyển chức năng liên địa phương, có 17 bang yêu cầu quy trình phê chuẩn đối với đề xuất của cả bên chuyển giao và bên nhận chuyển giao, trong khi đó duy nhất bang New York chỉ đòi hỏi phê chuẩn đề xuất của bên nhận chuyển giao. Riêng bang New York, chuyển giao chức năng giữa các cấp hành chính thấp hơn trong hạt thì không đòi hỏi phải phê chuẩn về mặt pháp lý.

Hiến pháp và các luật ở các bang cũng đề cập tới chuyển giao tài chính. Tuy nhiên, thực tế cho thấy các CQĐP thường tỏ ra rất hăm hở trong việc từ bỏ trách nhiệm cung cấp dịch vụ thông qua hình thức chuyển giao chức năng; song lại thường không sẵn sàng chấp nhận việc chuyển giao tài chính. Vì vậy, một phần ba CQĐP cho rằng họ thích ký hợp đồng dịch vụ với các tổ chức tư nhân

hơn là chuyển giao chức năng cho CQĐP khác. Thực tế cho thấy xu hướng chuyển giao trách nhiệm cung cấp dịch vụ cho tổ chức tư nhân và các tổ chức phi lợi nhuận trở nên mạnh hơn so với chuyển giao cho các CQĐP khác [43].

Ở Mỹ, rất nhiều bang đã đưa ra chương trình trợ cấp đối với các đề xuất được xây dựng từ nỗ lực LKCQĐP. Đây cũng là một trong những biện pháp hữu hiệu của chính quyền bang nhằm thúc đẩy LKCQĐP và đây cũng là một trong những cách mà các CQĐP áp dụng để được tiếp cận nhiều nguồn lực hơn. Chẳng hạn, chính quyền bang Ohio đã đưa ra chương trình tài trợ trái phiếu cơ sở hạ tầng. Cụ thể, trong 8 năm gần đây, đối với dự án về cơ sở hạ tầng, nếu các CQĐP cùng liên kết xây dựng và đệ trình các đề xuất thì mỗi đề xuất này có thể được cộng thêm từ 5 đến 10 điểm trong quá trình chấm điểm để lựa chọn đề xuất theo cơ chế cạnh tranh [44]. Từ năm 2002 đến 2009, trong tổng số 90 đề xuất về xây dựng cơ sở hạ tầng do 4 hạt là: Bulter, Clermont, Clinton và Warren cùng xây dựng và đệ trình thì có 90% đề xuất nhận được quyết định hỗ trợ tài chính, chỉ có 9 đề xuất là không được nhận tài trợ từ chính quyền bang [43, tr.3].

Ở Hàn Quốc, hầu hết LKCQĐP là liên kết tự nguyện và thường được CQTW khuyến khích, thậm chí được dẫn dắt thông qua các chính sách công nghiệp và chương trình phát triển cụm liên kết ngành. Từ năm 2009, CQTW (đại diện là Ủy ban Tổng thống về phát triển vùng) không chỉ sử dụng cơ chế hỗ trợ về mặt hành chính mà còn tăng cường cơ chế hỗ trợ tài chính cho các dự án liên kết. Trong mỗi vùng, các địa phương liên kết với nhau để xây dựng và phát triển các dự án kinh tế vùng. Các dự án này nếu được lựa chọn, CQTW sẽ cung cấp, hỗ trợ phần lớn tài chính để thực hiện dự án. Mức hỗ trợ tài chính có thể lên tới 50% tổng nguồn vốn cần thiết [60]. Trong giai đoạn 2009-2012, các hỗ trợ tài chính đã tương đương gần 2 tỷ USD cho 67 dự án liên kết [60, tr.19]. Nhìn nhận một cách thẳng thắn, ở Hàn Quốc, LKCQĐP không hoàn toàn diễn ra một cách tự nguyện, mà chính xác hơn, CQTW đóng một vai trò hết sức quan trọng trong việc tạo cơ chế khuyến khích, động lực liên kết mạnh mẽ [60].

Bên cạnh đó, việc đảm bảo hiệu lực thực thi và đảm bảo chế tài tuân thủ thực thi chiến lược/kế hoạch phát triển vùng và các dự án vùng đã được phê duyệt của CQTW đã giúp các địa phương có động lực tham gia liên kết. Các dự án LKCQĐP thường có sự phân chia rất rõ ràng về trách nhiệm, chức năng và nguồn lực thực hiện dự án của từng địa phương tham gia và các địa phương đã có mối liên kết chặt chẽ và phụ thuộc vào nhau. Chẳng hạn, khi vùng Chungchung được CQTW định hướng hình thành cụm công nghiệp IT (đây được coi là thung lũng Silicon của Hàn Quốc), các CQĐP trong vùng đã liên kết xây dựng kế hoạch và tự phân bổ sản xuất. Cụ thể, thành phố Deajeon tập trung vào hoạt động nghiên cứu và phát triển ở Khu phức hợp khoa học Daedeok, hai tỉnh Chungnam và Chungbuk tập trung các nhà máy sản xuất chế tạo. Ngoài ra, Chính phủ Hàn Quốc còn khuyến khích các CQĐP liên kết với nhau thông qua hình thức chuyển giao chức năng hay hình thức thành lập Hiệp hội CQĐP. Cả hai hình thức này đã được thể chế hóa trong Đạo luật tự chủ địa phương.

- Hình thức chuyển giao chức năng được bắt đầu quy định từ năm 1995 trong Đạo luật tự chủ địa phương. Điều 151 của Đạo luật này (sửa đổi 2008) cho phép CQĐP giao phó một phần công việc của CQĐP mình cho bất cứ CQĐP nào dưới dạng thỏa thuận hoặc hợp đồng cung cấp dịch vụ. Điều 151 cũng quy định CQĐP phải báo cáo việc áp dụng hình thức liên kết này cho người đứng đầu trực tiếp CQĐP cấp cao hơn. Điều đó có nghĩa là nếu một bên nhận ủy thác công việc là thành phố đô thị/tỉnh thì người đứng đầu của địa phương phải báo cáo ngay khi bắt đầu dự án hợp tác cho Bộ trưởng Bộ An Ninh và Hành chính công. Nếu một bên nhận ủy thác công việc là quận (thuộc Seoul hoặc các thành phố đô thị) hoặc thành phố/huyện (thuộc tỉnh) thì phải báo cáo cho người đứng đầu thành phố/tỉnh. Bên cạnh đó, điều 151 cũng yêu cầu CQĐP khi giao phó công việc phải xây dựng các quy định chi tiết bao gồm: (i) phạm vi và công việc giao phó; (ii) cách thức quản lý và giải quyết công việc giao phó; (iii) phân bổ chi tiêu và cách thức chi tiêu thực hiện công việc; và các vấn đề khác,...

Thực tế, việc xây dựng các chuẩn mực, quy định phụ thuộc phần lớn vào năng lực của CQĐP. Chính vì vậy, hình thức liên kết giao phó công việc thường là các thỏa thuận ngầm hơn là các thỏa thuận được chuẩn hóa. Hình thức liên kết này được áp dụng rất ít ở Hàn Quốc do CQĐP vẫn muốn níu kéo quyền lực của mình. Do đó, từ năm 1995 đến 2012, mới chỉ có 50 thỏa thuận áp dụng hình thức liên kết này, trong đó thỏa thuận giao phó chức năng hành chính (5 dự án), cung cấp dịch vụ giáo dục (5 dự án), giao thông vận tải (5 dự án) và cung cấp tiện ích dịch vụ công (gồm: nước, chất thải và nghĩa trang là 35 dự án) [60, tr.23].

- Hình thức thành lập Hiệp hội CQĐP (Local government Association - LGA): Theo điều 159 của Đạo luật tự chủ địa phương, hai hay nhiều CQĐP có thể thành lập một LGA. LGA được thành lập với sự phê chuẩn của người đứng đầu chính quyền cấp cao hơn. Một điều quan trọng là một khi LGA được thành lập thì các CQĐP tham gia phải chuyển giao và do vậy mất một số thẩm quyền trong việc thực hiện một số nhiệm vụ. Theo Đạo luật này, LGA có chức năng là một cơ quan điều phối, được kỳ vọng giúp thúc đẩy hợp tác giữa các CQĐP.

Cũng giống như hình thức chuyển giao công việc, hình thức thành lập Hiệp hội CQĐP đang được áp dụng rất hạn chế. Mục tiêu đưa LGA thành cơ quan điều phối, thúc đẩy LKCQĐP đang gặp lực cản về vấn đề công tác cán bộ. Cụ thể, người đứng đầu LGA lại không có thẩm quyền liên quan tới cán bộ trong LGA, trong khi đó thị trưởng và người đứng đầu CQĐP lại có quyền quyết định các vấn đề liên quan tới cán bộ mặc dù các cán bộ này đã được cử đến làm việc ở LGA. Thậm chí, các đánh giá tốt của người đứng đầu LGA đối với cán bộ làm việc trong LGA không đảm bảo cho việc thăng tiến của người này ở địa phương. Vì vậy, những người làm việc trong LGA có thể có động cơ tìm kiếm lợi ích cho CQĐP (nơi mình được cử đại diện) thay vì lợi ích chung của tổ chức LGA [60].

Ở *Trung Quốc*, hiện vẫn chưa có các quy định pháp lý về hình thức thỏa thuận LKCQĐP và chuyển giao chức năng, hay cũng chưa có các cơ chế hỗ trợ tài chính và kỹ thuật để thúc đẩy liên kết giữa các CQĐP trong vùng. Vì vậy,

LKCQĐP ở Trung Quốc vẫn mang tính tự phát, giản đơn và thiếu tính chiến lược, không đòi hỏi nguồn lực đầu tư lớn. Riêng đối với nhiệm vụ lập kế hoạch vùng (đặc biệt là kế hoạch phát triển hạ tầng cơ sở như: sân bay, hệ thống đường giao thông,...) thì Trung Quốc có quy định bắt buộc các CQĐP liên kết trong việc xây dựng kế hoạch ở từng địa phương. Trên cơ sở các đề xuất của CQĐP, CQTW tổng hợp và xây dựng kế hoạch phát triển vùng. Tuy vậy, kế hoạch phát triển vùng trên thực tế không phải là công cụ để khuyến khích các CQĐP liên kết với nhau như mong muốn của CQTW do hiệu lực thực thi của kế hoạch thường không cao. Ngay cả khi kế hoạch đã được phê duyệt nhưng tình trạng lobbying của CQĐP làm thay đổi các quyết định của chính quyền cấp cao hơn diễn ra khá phổ biến. Bên cạnh đó, việc triển khai kế hoạch cũng gặp khó khăn do nguyên nhân chính là nội dung kế hoạch không đủ chi tiết, chưa có chương trình hành động cụ thể và chưa có hình thức hay biện pháp để đo lường mức độ thực hiện kế hoạch của các địa phương. Chẳng hạn, ở vùng đồng bằng sông Dương Tử, trong số 17 dự án hạ tầng (dự án đường cao tốc, đường sắt, khu trung chuyển đường sắt, cầu, sân bay, trung tâm hậu cần, cung cấp nước và gas cho vùng) thì có tới 11 dự án xung đột giữa các CQĐP nên đang bị treo, khó triển khai hoặc phải hủy bỏ [57]. Như vậy, việc thiếu các quy định pháp luật về LKCQĐP trong vùng cũng như hiệu lực thực thi kế hoạch phát triển vùng chưa tốt đã khiến cho LKCQĐP ở Trung Quốc trở nên thiếu chặt chẽ và thậm chí trong nhiều trường hợp trở nên xung đột.

2.3.1.3. Kinh nghiệm quốc tế về nhân tố Bộ máy vùng

Kinh nghiệm quốc tế về bộ máy vùng thường có 3 dạng, đó là: bộ máy chính quyền vùng (ở Pháp), bộ máy vùng bán chính thức (ở Hàn Quốc) và bộ máy vùng phi chính thức (ở Trung Quốc và Mỹ).

Ở Pháp, theo quy định của Hiến pháp 1958 và Luật Defferre 1982 về phân cấp lãnh thổ, có 4 cấp chính quyền, bao gồm: trung ương, vùng, tỉnh, và xã. Mỗi vùng chịu sự quản lý của hội đồng dân cử vùng. Năm 1956, nước Pháp phân

thành 22 chính quyền hành chính vùng, nhưng từ sau khi Quốc hội Pháp thông qua Đạo luật về cải cách lãnh thổ (năm 2014), số lượng vùng đã giảm xuống còn 13. Việc sáp nhập một số vùng là nhằm giảm bớt gánh nặng ngân sách chi trả cho bộ máy chính quyền, giảm bớt sự chòng chéo về trách nhiệm và những phiền hà của bộ máy quan liêu. Việc mở rộng địa giới vùng cũng nhằm phù hợp với quy mô tiêu chuẩn của Châu Âu, giúp cho vùng được củng cố và tăng khả năng cạnh tranh của mình với các vùng mạnh hơn ở châu Âu như Đức, Ý,...

Trước năm 2004, vùng được trao thẩm quyền: phát triển kinh tế, đào tạo nghề, giáo dục (trường cấp 3), lập kế hoạch giao thông đường sắt vùng, môi trường và văn hóa. Kể từ khi ban hành Luật tự do địa phương và trách nhiệm của địa phương ngày 13/8/2004 đến nay, ngoài thẩm quyền được giao trước đây, chính quyền vùng còn thực hiện một số nhiệm vụ mới: lập kế hoạch giao thông (cả đường bộ và đường sắt, cảng biển), thể thao, du lịch, quản lý Quỹ tái cơ cấu Châu Âu và một số chương trình xúc tiến quốc tế. Một số lĩnh vực như: văn hóa, lập kế hoạch vùng và môi trường thì có sự chia sẻ nhiệm vụ giữa cấp vùng, Trung ương và 2 cấp thấp hơn là tỉnh và xã [96].

Theo luật pháp của nước Pháp, không có mối quan hệ thứ bậc giữa cấp vùng, tỉnh và xã. Điều đó có nghĩa là không có cấp hành chính nào là cấp trên của cấp hành chính khác. Chính vì vậy, chính quyền vùng không thể áp đặt ý muốn của mình lên tổ chức hành chính cấp thấp hơn (như tỉnh và xã) và chính quyền vùng buộc phải thương lượng và thuyết phục địa phương. Ở Pháp, chính quyền vùng được xem là tổ chức điều phối LKV hơn là tổ chức chính trị áp đặt chuẩn mực và chính sách lên địa phương [96]. Như vậy, mặc dù chính quyền vùng đưa ra quyết định cuối cùng về các ưu tiên phát triển vùng, song các quyết định này thường dựa trên sự đồng thuận của nhiều CQĐP ở cấp tỉnh và xã.

Hội đồng vùng được bầu với nhiệm kỳ 6 năm qua cuộc bầu cử phổ thông trực tiếp. Các ủy viên hội đồng vùng sẽ bầu ra một chủ tịch. Chủ tịch hội đồng vùng làm chủ tọa các phiên họp của Hội đồng vùng và là người đứng đầu ngành

hành pháp ở vùng. Số lượng thành viên của Hội đồng vùng không giống nhau giữa các vùng, trung bình khoảng 30 ghế. Việc bầu cử hội đồng vùng là bầu theo danh sách đảng. Kết quả lấy theo tỷ lệ thắng cuộc theo 3/4 số ghế trong Hội đồng vùng sẽ được bầu cử trực tiếp phổ thông giữa các đảng và chia theo tỷ lệ thắng cuộc ở vòng 1. Đảng nào giành được đa số phiếu bầu trong vòng bầu cử số 1 hoặc giành được nhiều phiếu nhất trong vòng bầu cử số 2 sẽ tự động nhận được 1/4 số ghế còn lại trong hội đồng vùng. Vòng bầu cử số 2 chỉ diễn ra nếu như vòng 1 không có đảng nào thắng đa số. Chỉ những đảng nhận được ít nhất 10 % phiếu bầu ở vòng 1 mới được tham gia tiếp vào vòng 2. Theo luật bầu cử của Pháp, số lượng thành viên nam và nữ trong hội đồng vùng được bầu cần phải ngang bằng nhau.

Việc bầu cử đại diện chính quyền vùng ở Pháp tương đối khác nhau giữa các vùng, tuy nhiên chúng có một số điểm chung. Thứ nhất, vấn đề tỷ lệ đại diện ở mỗi tỉnh là không giống nhau do hệ thống bầu cử được thực hiện dựa trên danh sách đảng phái. Vì vậy, hệ thống bầu cử có xu hướng củng cố cấp bậc của từng đảng chính trị hơn là bầu ra những thành viên vùng thực sự đại diện cho vùng. Nhiều thành viên vẫn có xu hướng coi vai trò của họ đối với tỉnh hơn là ủng hộ lợi ích chung của vùng [47]. Thứ hai, việc tham gia bầu chính quyền vùng ngày càng có xu hướng giảm. Nếu như năm 1986 và 1992 tỷ lệ đi bầu đạt lần lượt là 78,2% và 68,7% thì năm 1998 chỉ đạt 40,2%, trong khi đó tỷ lệ đi bầu cấp quốc gia vẫn ổn định ở mức 70% [47, tr.8].

Năm 1982, Luật phân cấp ở Pháp đã cho phép chính quyền vùng có thẩm quyền thu và chi. Nguồn thu của vùng chủ yếu thông qua các khoản phân bổ ngân sách của Trung ương (dưới khung khổ hợp đồng lập kế hoạch Trung ương - vùng), thuế vùng (nhưng tương đối thấp) và một khoản rất nhỏ từ Quỹ cấu trúc Châu Âu cho Pháp. Các khoản chi tiêu của vùng rất thấp, chỉ khoảng 73,8 tỷ Francs, thua xa so với khoản chi tiêu của tỉnh/xã và Trung ương lần lượt là 228,2

tỷ; 441,7 tỷ và 1.642 tỷ năm 1996 [57, tr.11]. Tổng ngân sách của các tỉnh trong một vùng thường cao hơn nhiều so với ngân sách vùng [96].

Ở Hàn Quốc, bộ máy vùng được thành lập theo 3 cấp, đó là: Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng (cấp Trung ương); Ủy ban phát triển kinh tế vùng (cấp vùng) và Hội đồng đổi mới vùng (ở từng địa phương - cấp địa phương). Chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và ngân sách hoạt động của bộ máy vùng ở Hàn Quốc được trình bày tóm tắt trong bảng 2.1.

Bảng 2.1: Tóm tắt mô hình bộ máy vùng ở Hàn Quốc

Quy mô vùng	Mục đích thành lập	Nhiệm vụ	Địa vị pháp lý	Ngân sách	Cơ cấu tổ chức
7 vùng kinh tế (2 vùng: mỗi vùng 1 tỉnh; các vùng còn lại: từ 2-3 tỉnh/thành phố)	Thúc đẩy năng lực cạnh tranh vùng	- Thâm quyền Trung ương * <i>Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng</i> - Xây dựng tầm nhìn, định hướng và kế hoạch phát triển vùng, ngành - Điều phối chính sách vùng - Đánh giá dự án vùng - Xem xét thỏa thuận đầu tư - Quản lý Tài khoản đặc biệt vùng	- Do Tổng thống thành lập (Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng; và Ủy ban phát triển kinh tế vùng)	Trung ương	- Không quá 30 người (gồm: Bộ trưởng, đứng đầu các cơ quan hành chính TW; chuyên gia) - Chủ tịch: do Tổng thống chỉ định trong số các chuyên gia
	Thúc đẩy các dự án kinh tế vùng; Tiếp cận nguồn vốn từ Tài khoản đặc biệt vùng	* <i>Ủy ban phát triển kinh tế vùng</i> - Xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế vùng - Phát triển các Dự án hợp tác - Phân bổ ngân sách cho Dự án vùng - Quản lý và đánh giá dự án vùng	- Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia (sửa đổi 2009)		- Không quá 15 người (gồm: người đứng đầu tỉnh/thành phố; các chuyên gia (từ các Viện, trường), đại diện giới kinh doanh và không quá 3 người do Chủ tịch Hội đồng Tổng thống chỉ định.
	Tư vấn cho CQĐP	* <i>Hội đồng đổi mới vùng</i>	- Do thị trưởng/tỉnh		- Chủ tịch: tất cả thành viên đứng

Quy mô vùng	Mục đích thành lập	Nhiệm vụ	Địa vị pháp lý	Ngân sách	Cơ cấu tổ chức
			trưởng thành lập		đầu tỉnh/thành phố.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả (tham khảo thêm [12]).

Ở Mỹ, bộ máy vùng Pittsburgh (bang Pennsylvania) được thành lập trên cơ sở tự nguyện theo thỏa thuận giữa thành phố Pittsburgh và 10 hạt nhằm thúc đẩy đối thoại các CQĐP trong vùng. Bộ máy vùng được hình thành không dựa vào quy phạm pháp luật do chính quyền bang ban hành. Chức năng, nhiệm vụ của bộ máy vùng là: diễn đàn/cầu nối hợp tác giữa các CQĐP trong lập kế hoạch, hoạch định chính sách, chương trình, dự án liên quan tới vận tải, phát triển kinh tế và cung cấp các dịch vụ công cho vùng. Tuy nhiên, bộ máy vùng Pittsburgh chỉ có thẩm quyền đối với các liên kết tự nguyện. Chính vì vậy, trong quá trình phân bổ nguồn vốn cho đầu tư giao thông, các địa phương không bắt buộc phải tuân thủ quyết định của bộ máy vùng do bộ máy vùng không có thẩm quyền phân bổ và sử dụng Quỹ về giao thông của liên bang và của bang. Nhìn chung, các CQĐP ở vùng Pittsburgh vẫn đang theo đuổi lợi ích địa phương ngắn hạn, ít chú ý tới tác động dài hạn liên quan tới vùng. Mặc dù, bộ máy vùng đã rất nỗ lực thực hiện vai trò là cầu nối hợp tác, ủng hộ mạnh mẽ ý tưởng LKV, song vùng Pittsburgh vẫn là một trong những vùng bị phân khúc, cát cứ địa phương lớn nhất ở Mỹ [67].

Bộ máy vùng có 60 thành viên bao gồm đại diện từ 10 hạt (mỗi hạt có 5 thành viên), đại diện của thành phố Pittsburgh (5 thành viên), đại diện văn phòng Thống đốc bang (1 thành viên) và đại diện của cơ quan liên bang và bang. Bộ máy vùng thường họp 1 tháng/lần vào ngày thứ hai cuối cùng của tháng. Chủ tịch và phó chủ tịch Ủy ban được các thành viên trong bộ máy vùng bầu với nhiệm kỳ 2 năm. Các thành viên có thể được tái bổ nhiệm và có thể hoạt động nhiều năm trong bộ máy vùng. Ngân sách hoạt động của bộ máy vùng chủ yếu

dựa trên sự đóng góp của các thành viên tham gia và phần nhỏ dựa trên sự hỗ trợ của liên bang, bang nếu thực hiện nhiệm vụ do liên bang và bang giao.

Tương tự, ở *Trung Quốc*, đã từng thành lập bộ máy lập kế hoạch vùng do Thủ tướng ban hành quyết định thành lập. Tuy nhiên, đến năm 1988 bộ máy này bị giải tán như một phần trong công việc cải cách bộ máy nhà nước nói chung và cải tổ hệ thống Hội đồng nhà nước nói riêng. Hiện nay, ở *Trung Quốc* đã có một vài bộ máy vùng tự nguyện. Tuy nhiên, nghiên cứu của Li (2011) cho rằng bộ máy này hiện hoạt động rất “lông lẻo”, chưa có vai trò lớn trong việc điều phối LKCQĐP trong vùng. Nguyên nhân là do bộ máy vùng chủ yếu được thành lập trên tinh thần tự nguyện và không có địa vị pháp lý chính thức, chưa được trao đầy đủ thẩm quyền cần thiết để thực hiện vai trò điều phối LKCQĐP.

Đối với vùng đồng bằng sông Châu Giang (gồm 9 tỉnh), ngoài việc mỗi địa phương thành lập một văn phòng kết nối thông tin, truyền thông với nhiệm vụ chính là giải quyết các công việc hàng ngày liên quan tới hợp tác vùng; vùng còn thành lập một Ban thư ký vùng với chức năng hỗ trợ các nhà lãnh đạo địa phương trong vùng và chuẩn bị các cuộc họp hàng năm (như: công tác liên lạc, văn thư, lưu trữ, soạn thảo các văn kiện hợp tác đệ trình lãnh đạo cấp cao các tỉnh trong vùng trước khi tổ chức Diễn đàn hợp tác vùng) [101]. Ngoài ra, Ban thư ký vùng còn có nhiệm vụ chỉ đạo và điều phối các văn phòng kết nối thông tin, truyền thông của từng địa phương. Văn phòng kết nối thông tin, truyền thông của từng địa phương cử một người đại diện làm đầu mối liên lạc với Ban thư ký. Cơ cấu và biên chế của Ban thư ký do chính quyền tỉnh Quảng Đông quyết định và trong trường hợp cần thiết thì có thể mời đại diện các địa phương khác tham gia. Trụ sở của Ban thư ký đặt ở Quảng Châu và kinh phí hoạt động của Ban thư ký là do chính quyền tỉnh Quảng Đông đảm nhiệm [4].

2.3.2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Thứ nhất, muốn tăng cường LKCQĐP trong vùng, cần phải thúc đẩy gia tăng động cơ liên kết của các CQĐP. Ở các nước phát triển (như Úc, Mỹ), động cơ LKCQĐP ngày càng có xu hướng gia tăng do phần lớn CQĐP đã nhận thức được tầm quan trọng và lợi ích của liên kết. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc có tham gia LKCQĐP trong vùng hay không tham gia phụ thuộc phần lớn vào nhận thức của người đứng đầu CQĐP về lợi ích của việc liên kết. Như vậy, động cơ liên kết của CQĐP sẽ tăng lên nếu các chủ thể nhìn thấy rõ mối liên hệ trực tiếp giữa việc họ tham gia liên kết với kết quả đầu ra cụ thể, đặc biệt là kết quả đó có thể đo đếm được và đạt được mục tiêu mình mong muốn. Việc đánh giá chính xác lợi ích của LKV cũng phụ thuộc vào khả năng của CQĐP trong việc đàm phán, thương lượng về mức đóng góp khi thực hiện liên kết và năng lực thiết kế kế hoạch liên kết (bao gồm: quy mô liên kết, mức độ liên kết, trách nhiệm và quyền lợi các bên,..) rõ ràng, chi tiết để đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên tham gia.

Ngoài ra, CQĐP ở Mỹ và Úc cũng thường chịu sức ép tương đối lớn, đó là việc trong khi chính quyền cấp cao hơn ngày càng có xu hướng chuyển giao thêm nhiều thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ cho chính quyền cấp thấp hơn nhưng việc chuyển giao nguồn lực thì không tương xứng nên các CQĐP thường tìm kiếm sự liên kết để cho các địa phương này tránh khỏi sự hợp nhất bắt buộc (sự can thiệp của CQTW) với các địa phương nếu các CQĐP không cung cấp hoặc cung cấp với mức chất lượng thấp dịch vụ công cho người dân. Như vậy, sức ép về việc đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ, đặc biệt cung cấp dịch vụ công đáp ứng nhu cầu của người dân địa phương, cùng với sức ép nếu CQĐP không hoàn thành nhiệm vụ thì có thể phải hợp nhất các CQĐP cũng là yếu tố then chốt buộc các CQĐP tìm kiếm sự liên kết một cách hiệu quả.

Thứ hai, quy định pháp lý mang tính bắt buộc các CQĐP liên kết trong một số lĩnh vực có một vai trò hết sức quan trọng. Kinh nghiệm ở các nước cho

thấy có một thực tế là vẫn còn khá nhiều các cán bộ địa phương tỏ ra quan ngại về vấn đề tự chủ địa phương khi tiến hành liên kết và họ vẫn có tư duy níu kéo quyền lực. Ở các nước khác nhau thì quan ngại về chi phí liên kết sẽ khác nhau. Ở Indonesia, một quốc gia mà hiệu lực thực thi pháp luật còn tương đối kém thì quan ngại về chi phí vận hành bộ máy và chi phí giám sát việc thực thi các cam kết liên kết còn khá cao. Ở Mỹ và Úc, chi phí thương lượng và chi phí để thiết kế các kế hoạch liên kết một cách rõ ràng, cụ thể cũng được nhìn nhận là khá tốn kém về mặt thời gian. Chính vì vậy, trong một số lĩnh vực hay dự án quan trọng mang tính liên ngành, đòi hỏi nguồn lực đầu tư lớn thì cần phải có những quy định pháp lý mang tính ràng buộc, bắt buộc các CQĐP phải liên kết.

Ngoài ra, kinh nghiệm của một số nước cho thấy ở các nước LKV tỏ ra khá mạnh mẽ một phần nhờ vào việc các nước đó thể chế hóa LKCQĐP một cách cụ thể, rõ ràng thông qua những quy định thể hiện trong Luật, đạo Luật hay thậm chí trong Hiến pháp. Ở một số nước như Indonesia hay Trung Quốc, do thiếu các quy định pháp lý (trường hợp ở Indonesia) hay thậm chí gần như không có quy định pháp lý (trường hợp Trung Quốc) về LKCQĐP nên hợp tác giữa các CQĐP thiếu chặt chẽ và chủ yếu là phi chính thức.

Thứ ba, hoạt động LKCQĐP trong vùng là khá đa dạng trên phương diện phạm vi, nội dung và hình thức liên kết. Hình thức liên kết chuyển giao chức năng đã được áp dụng khá lâu ở Mỹ và Hàn Quốc và hiện vẫn đang được áp dụng. Trên thực tế, xu hướng phân cấp là một quá trình tất yếu và ở các nước, chức năng của CQĐP ngày càng tăng và mức độ phức tạp ngày càng cao. Trong khi đó, một số CQĐP thiếu năng lực thực thi chức năng của mình (như: thiếu đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp, có trình độ kỹ thuật, nguồn lực tài chính,...), vì vậy, hình thức chuyển giao chức năng có thể coi là một giải pháp hay trong quá trình phân cấp mạnh mẽ ở các nước nói chung và ở Việt Nam nói riêng.

Thứ tư, ở hầu hết các nước liên kết bắt buộc thường tập trung vào lĩnh vực quy hoạch và lập kế hoạch vùng. Để thúc đẩy các CQĐP trong vùng có sự

liên kết một cách thực chất thì đòi hỏi các quyết định về quy hoạch và kế hoạch phải được công khai, minh bạch và được triển khai một cách nghiêm túc. Ở Trung Quốc, CQĐP tỏ ra không mặn mà trong việc liên kết lập kế hoạch vùng bởi có một thực tế là ngay cả khi kế hoạch đã được phê duyệt nhưng tình trạng lobby của CQĐP thường làm thay đổi các quyết định của chính quyền cấp cao hơn diễn ra khá phổ biến. Do đó, kế hoạch phát triển vùng không chỉ đơn thuần là khung định hướng hợp tác, chỉ dẫn các CQĐP liên kết mà quan trọng hơn là phải chú ý tới quá trình lập kế hoạch, đặc biệt là chính quyền cấp cao phải tạo ra cơ chế xây dựng lòng tin và sự đồng thuận giữa các CQĐP với nhau.

Thứ năm, mô hình bộ máy vùng tương đối đa dạng giữa các nước, thậm chí ở mỗi vùng trong một quốc gia cũng có sự khác nhau trên phương diện quy mô, thể chế/pháp lý, nguồn tài chính và mối quan hệ với CQTW và CQĐP. Sự khác biệt này chủ yếu là do có sự khác biệt trong việc xác định vai trò, chức năng và nhiệm vụ của bộ máy vùng ở mỗi quốc gia. Kinh nghiệm của các nước cho thấy việc thành lập bộ máy vùng một cách tự nguyện và không được đảm bảo bởi quy định pháp lý dường như tỏ ra không ưu việt bằng bộ máy vùng được thành lập trên cơ sở có sự đảm bảo pháp lý. Cụ thể, bộ máy vùng Pittsburgh (Mỹ) hay bộ máy vùng Châu Giang (Trung Quốc) mặc dù đã rất nỗ lực thực hiện vai trò là cầu nối LKCQĐP trong vùng, song LKCQĐP mới chỉ dừng ở mức độ đơn giản, không đòi hỏi nguồn lực lớn. Bộ máy vùng Pittsburgh hay vùng Châu Giang dường như ít đóng vai trò điều phối hay cầu nối LKCQĐP trong lĩnh vực phát triển hạ tầng cơ sở hay phát triển kinh tế, cung cấp dịch vụ công. Nguyên nhân chính là do các bộ máy vùng này gần như không được trao đủ thực quyền điều phối liên kết, buộc các CQĐP trong vùng liên kết với nhau. Trong khi đó, bộ máy vùng ở Hàn Quốc tỏ ra có thể mạnh trong việc ra quyết định ngân sách tài trợ/trợ cấp cho đầu tư phát triển vùng hay phê duyệt kế hoạch của các địa phương thành viên trong vùng.

Ngoài ra, nhiệm vụ của bộ máy vùng cũng có xu hướng ngày càng mở rộng theo thời gian. Vai trò, chức năng và nhiệm vụ của bộ máy vùng rất đa dạng, từ việc lập kế hoạch phát triển vùng, cung cấp một số dịch vụ công cơ bản, tư vấn hỗ trợ kỹ thuật, hoạt động như một trung tâm dữ liệu vùng; đến tạo điều kiện thuận lợi, khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư, cung cấp dịch vụ,... Một số bộ máy vùng đã không chỉ giới hạn phạm vi hoạt động của mình trong thẩm quyền đã được luật hóa mà đã rất chủ động, tham gia nhiều chương trình, dự án vùng ở nhiều lĩnh vực rất khác nhau. Tuy nhiên, hiện nay nhiệm vụ cốt lõi của bộ máy vùng thường thấy ở các nước, đó là: lập kế hoạch/quy hoạch vùng; phê duyệt quy hoạch/kế hoạch; điều phối liên kết; theo dõi, đánh giá liên kết.

Thứ sáu, nguồn lực tài chính cũng là vấn đề hết sức quan trọng cho quá trình LKV nói chung và LKCQDP nói riêng. Để đảm bảo bộ máy vùng có đủ thực quyền trong việc ra quyết định và thực thi liên quan tới kế hoạch phát triển chung toàn vùng thì cần phải có nguồn kinh phí độc lập cho bộ máy vùng. Thông thường, nguồn tài chính cho hoạt động của bộ máy vùng là từ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương và có thể là từ các khoản thu thuế (nếu là bộ máy vùng hành chính). Hiện nay, một số bộ máy vùng năng động còn tối đa hóa nguồn thu thông qua hoạt động tư vấn kỹ thuật và từ các dự án liên kết. Một nguồn thu nữa cũng đang được các tổ chức vùng chú ý, đó là kêu gọi sự tham gia của giới doanh nhân trong vùng. Tuy nhiên, để huy động nguồn đóng góp từ khối ngoài nhà nước thì những người này cần phải được tham gia ngay từ quá trình đầu diễn ra LKV.

Hiện nay, chưa có công thức lý tưởng về tỷ lệ đóng góp giữa các địa phương tham gia liên kết. Có nhiều phương án về mức đóng góp đang được áp dụng ở các nước, đó là: đưa ra một mức đóng góp tối thiểu cho các bên tham gia và sau đó kêu gọi sự tự nguyện của từng bên, hoặc đưa ra mức đóng góp cố định, hoặc mức đóng góp có thể có sự khác nhau giữa các bên dựa vào kế hoạch liên kết, khả năng đóng góp của từng bên và lợi ích kỳ vọng của các bên.

Thứ bảy, vai trò lãnh đạo của các cấp chính quyền có một ý nghĩa hết sức quan trọng, đặc biệt là cấp chính quyền cao nhất. Mô hình bộ máy vùng cũng tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau như: mô hình chính quyền vùng (như ở Pháp) hoặc không phải là mô hình chính quyền vùng (như ở Hàn Quốc). Mô hình cấp hành chính hay không phải cấp hành chính đều có những ưu điểm và nhược điểm riêng. Tuy nhiên, hiện nay mô hình bộ máy vùng không phải cấp hành chính ở Hàn Quốc được OECD đánh giá cao hơn so với nhiều nước trong khối vì tính hiệu quả trong hoạt động của tổ chức. Một trong những nhân tố quan trọng góp phần thúc đẩy sự thành công trong hoạt động của bộ máy vùng ở Hàn Quốc là nhờ có sự chỉ đạo, điều hành và giám sát quá trình thực thi các kế hoạch, chính sách vùng sát sao và quyết liệt của lãnh đạo cấp Trung ương nên các mục tiêu, nhiệm vụ đã đặt ra được thực hiện một cách nghiêm túc.

Thứ tám, cần có chính sách khuyến khích LKCQĐP trong vùng đủ mạnh từ chính quyền cấp cao, đặc biệt là chính sách tài trợ tài chính để thực hiện các dự án liên kết (như Mỹ và Hàn Quốc). Trong nhiều trường hợp, LKCQĐP không mang tính bắt buộc song lại được nhìn nhận như là một yếu tố tạo nên lợi thế cạnh tranh cho các CQĐP khi các CQĐP này muốn nhận được sự tài trợ của Chính phủ. Trong rất nhiều trường hợp, chi phí cho việc liên kết đôi khi rất lớn, trong đó có cả chi phí liên quan tới việc mất quyền tự chủ về chính trị và hành chính, vì vậy, cần phải có một nguồn lực tối thiểu đủ lớn để bù đắp những chi phí đó.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG NHÂN TỔ LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG VÙNG: TRƯỜNG HỢP VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

3.1. Khái quát quá trình hình thành vùng và thực trạng liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam

3.1.1. Khái quát quá trình hình thành vùng ở Việt Nam từ năm 1976

Lãnh thổ Việt Nam được chia thành 63 tỉnh/thành, tương đương với 63 đơn vị quản lý hành chính. Mỗi tỉnh/thành có thể coi là một vùng và thiết chế vùng này được đánh giá là chặt chẽ và có hiệu lực nhất ở Việt Nam. Do điều kiện tự nhiên, dân số, lịch sử, xã hội, đặc điểm phát triển và phân bố sản xuất khác nhau nên quy mô diện tích và dân số của các vùng cấp tỉnh/thành có sự khác biệt. Để không gian kinh tế không bị thu hẹp, chia cắt và tận dụng được thế mạnh chung của các tỉnh; cũng giống như nhiều nước trên thế giới, Việt Nam đã chia lãnh thổ thành các loại vùng khác nhau. Chẳng hạn như: Vùng KTXH (gồm 6 vùng), Vùng KTTĐ (gồm 4 vùng), Vùng hành lang kinh tế (hành lang Đông-Tây, hành lang kinh tế Hà Nội-Lào Cai-Hải Phòng-Quảng Ninh-Vân Nam), ...

Trong lịch sử phân vùng, Việt Nam đã có nhiều phương án phân vùng, với số lượng các vùng có sự khác nhau tùy theo mục đích phân chia và tùy theo từng giai đoạn. Nhìn chung, việc phân thành các vùng nông nghiệp được chú trọng nhiều hơn và sớm hơn việc phân theo vùng KTXH hay vùng KTTĐ bởi do đặc điểm kinh tế thuần nông của Việt Nam trước đây. Vì vậy, ngay từ năm 1976, Việt Nam đã đưa ra hệ thống phân vùng với 7 vùng nông-lâm-nghiệp. Trong giai đoạn 1976-1980, Việt Nam đã thiết kế thành 8 vùng kinh tế tổng hợp, gồm: (1) Đồng bằng và trung du Bắc Bộ; (2) Quảng Ninh; (3) Tây Bắc; (4) Cao Bằng, Lạng Sơn và Bắc Thái; (5) Thanh Nghệ Tĩnh và Bình Trị Thiên; (6) Tây Nguyên và DH Trung Bộ; (7) Đông Nam Bộ; và (8) ĐBSCL. Tiếp đến giai đoạn 1981-1985, Việt Nam có hệ thống 4 vùng kinh tế tổng hợp và 7 tiểu vùng. Từ 1986,

Việt Nam duy trì hệ thống 8 vùng, gồm: (1) Đông Bắc (thêm Quảng Ninh); (2) Tây Bắc; (3) Đồng bằng sông Hồng; (4) Bắc Trung Bộ; (5) Duyên hải Nam Trung Bộ; (6) Tây Nguyên; (7) Đông Nam Bộ (thêm Ninh Thuận và Bình Thuận) và (8) ĐBSCL.

Từ những năm 1990 trở lại đây, các vùng công nghiệp và vùng du lịch mới bắt đầu được chú trọng nhiều hơn do gắn liền với quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá của đất nước. Từ năm 2006, để phục vụ cho hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển KTXH theo lãnh thổ, cũng như để quản lý các quá trình phát triển KTXH trên mỗi vùng của đất nước, Chính phủ đã ban hành Nghị định 92/2006/NĐ-CP về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KTXH và theo Nghị định này, Việt Nam hình thành 6 vùng KTXH (bảng 3.1).

Bảng 3.1: Dân số và diện tích 6 vùng kinh tế-xã hội ở Việt Nam

Vùng	Diện tích		Dân số (2016)	
	Tổng (km ²)	%	Tổng (người)	%
1. Vùng TD và MN phía Bắc (14 tỉnh)	95.222,3	28,75	11.984.300	12,92
2. Vùng Đồng bằng sông Hồng (11 tỉnh)	21.260,3	6,42	21.133.800	22,83
3. Vùng BTB- DH miền Trung (14 tỉnh)	95.871,3	28,94	19.798.800	21,35
4. Vùng Tây Nguyên (5 tỉnh)	54.508,0	16,46	5.693.200	6,14
5. Vùng Đông Nam Bộ (6 tỉnh)	23.552,6	7,11	16.424.300	17,71
6. Vùng ĐBSCL (13 tỉnh)	40.816,3	12,32	17.660.700	19,05

Nguồn: Niên giám Thống kê Việt Nam 2016

3.1.2. Thực trạng liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam

3.1.2.1. Một số kết quả đạt được

Sau một thời gian dài phát triển, nhiều địa phương đã nhận thấy những tác động tiêu cực trong phát triển KTXH do thiếu sự liên kết một cách có hiệu quả. Chính vì vậy, LKCQĐP trong vùng đã và đang đã trở thành một nhu cầu thực sự của các địa phương và xu hướng LKCQĐP trong vùng đang được triển khai tại nhiều vùng ở Việt Nam. Điều này được thấy rõ thông qua các hoạt động LKCQĐP ngày càng trở nên sôi động trong những năm gần đây. Cụ thể:

- Các nội dung thỏa thuận LKCQDP trong vùng ngày càng toàn diện và số lượng các văn bản thỏa thuận LKCQDP cũng có xu hướng tăng. Bên cạnh việc các địa phương thực hiện liên kết trên một số nội dung được quy định tại Nghị định 144/2005/NĐ-CP ngày 16/11/2005 về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch (sau đây gọi tắt là Nghị định 144) và Quyết định 159/2007/QĐ-TTg ngày 10/10/2007 về Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với vùng KTTĐ (sau đây gọi tắt là Quyết định 159), bản thân các vùng KTXH cũng đã tự xác định các nội dung ưu tiên LKCQDP trong vùng ở từng giai đoạn nhất định. Chẳng hạn, vùng ĐBSCL đã xác định LKCQDP trong vùng ở 3 lĩnh vực và 4 hoạt động, đó là: (i) quy hoạch, kế hoạch; (ii) phát triển sản xuất; (iii) đầu tư kết cấu hạ tầng; và (iv) thiết lập hệ thống thông tin vùng (theo Quyết định 593/QĐ-TTg ngày 6/4/2016 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Quy chế thí điểm liên kết phát triển KTXH vùng ĐBSCL giai đoạn 2016-2020 - sau đây gọi tắt là Quyết định 593).

Tương tự, ưu tiên LKCQDP trong vùng DHMT gồm 9 nội dung liên kết, đó là: huy động đầu tư, phát triển nguồn lực, phát triển một số ngành (như: 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. Bên cạnh đó, các địa phương trong vùng DHMT cũng đã đồng thuận hình thành Quỹ nghiên cứu phát triển miền Trung với sự đồng tài tài trợ của Ngân hàng đầu tư phát triển Việt Nam và các tỉnh/thành thành viên (mức đóng là 500 triệu đồng/tỉnh/năm đối với các tỉnh/thành có đóng góp vào NSNN và 200 triệu đồng/tỉnh/năm với địa phương còn nhận trợ cấp cân đối của Trung ương). Nhận thức được tầm quan trọng của hình thức liên kết phát triển cụm liên kết ngành, các tỉnh DHMT đã thống nhất lựa chọn Tập đoàn ô tô Trường Hải làm doanh nghiệp dẫn đầu để thử nghiệm sự phát triển cụm liên kết công nghiệp ô tô của vùng.

Tuy liên kết không sôi động và không diễn ra trong phạm vi rộng, có sự tham gia với số lượng lớn các CQĐP như vùng ĐBSCL và vùng DHMT, nhưng ở các vùng còn lại (như vùng ĐBSH, Tây Nguyên,...) cũng có hoạt động LKCQĐP trong vùng với quy mô nhỏ hơn, phần lớn chỉ hai hoặc ba địa phương trong vùng. Các địa phương có điều kiện KTXH kém phát triển hơn thường có xu hướng tìm kiếm sự liên kết với các thành phố hạt nhân của vùng (như thành phố Hà Nội, Đà Nẵng,...). Chẳng hạn, tỉnh Bắc Ninh đã ký khá nhiều văn bản hợp tác với Hà Nội về phát triển công nghiệp giữa Bắc Ninh và Hà Nội [39].

Mặc dù, biên bản cam kết chưa phải là một văn bản mang tính pháp lý cao nhưng đây cũng là một dấu hiệu tốt phản ánh nhu cầu cần LKCQĐP trong vùng để tiến tới cùng phát triển kinh tế vùng nói chung và từng địa phương nói riêng.

- *Hình thức LKCQĐP cũng khá đa dạng.* Bên cạnh hình thức liên kết tham quan trao đổi kinh nghiệm trên các lĩnh vực phát triển KTXH diễn ra khá truyền thống; những năm gần đây, LKCQĐP được mở rộng sang hình thức diễn đàn hợp tác (như: Diễn đàn hợp tác kinh tế vùng ĐBSCL (MDEC), Diễn đàn hợp tác các tỉnh miền Trung,...) và ký kết thỏa thuận hợp tác song phương.

MDEC được khởi xướng theo đề nghị của các tỉnh/thành vùng ĐBSCL và được Thủ tướng ban hành Quyết định 388/QĐ-TTg ngày 25/3/2010 về việc tổ chức MDEC hàng năm (sau đây gọi tắt là Quyết định 388). MDEC là hoạt động liên kết mở nhằm tăng tính hợp tác và liên kết giữa 13 tỉnh/thành trong vùng, hợp tác và liên kết giữa vùng ĐBSCL với các Bộ, ngành, hợp tác và liên kết giữa vùng ĐBSCL với các địa phương trong nước, và liên kết giữa vùng ĐBSCL với các tổ chức quốc tế và các nước. Tương tự, năm 2011 Diễn đàn hợp tác các tỉnh miền Trung được khởi xướng và thành phố Đà Nẵng là địa phương đi tiên phong trong việc tổ chức Hội thảo khoa học “Liên kết phát triển 07 tỉnh duyên hải miền Trung (DHMT)”, và kết quả của cuộc Hội thảo là 7 tỉnh đã tự nguyện ký kết vào “Biên bản cam kết liên kết phát triển 7 tỉnh DHMT” với nhiều nội dung liên kết.

Một số vùng khác như: ĐBSH, Tây Nguyên,... cũng xuất hiện xu hướng liên kết hợp tác song phương trong lĩnh vực phát triển kinh tế thông qua hình thức ký kết văn bản hợp tác ngày càng tăng, đặc biệt là liên kết phát triển du lịch, di dời cơ sở sản xuất công nghiệp từ thành phố sang các khu công nghiệp của các tỉnh trong vùng để giảm thiểu ô nhiễm môi trường ở thành phố lớn, phương thức sản xuất mới trong lĩnh vực nông nghiệp,...

3.1.2.2. Một số hạn chế

Mặc dù, LKCQĐP thời gian qua đã đạt được một số kết quả nhất định, tuy nhiên, LKCQĐP trong vùng còn mang tính hình thức và thiếu hiệu quả. Điều này được thể hiện qua:

- *Chất lượng liên kết (hay mức độ triển khai các hoạt động liên kết theo các Biên bản cam kết hay Thỏa thuận hợp tác) chưa như kỳ vọng.* Mặc dù, thời gian qua một số CQĐP đã chủ động ký kết văn bản hợp tác, song hiện nay các cam kết mới chỉ mang tính chất đồng thuận về nguyên tắc, còn việc triển khai cụ thể chưa được quan tâm đúng mức. Phần lớn hoạt động LKCQĐP trong vùng chỉ dừng lại ở việc tham quan, hội thảo chứ chưa phát triển thành các hoạt động liên kết thực tế, mang tính chiều sâu và toàn diện. Số lượng các thỏa thuận LKCQĐP tuy có tăng nhưng nhìn chung vẫn còn ít; và nội dung, quy mô liên kết kinh tế còn tương đối đơn điệu, vẫn chủ yếu thực hiện ở phạm vi nhỏ lẻ, sự vụ giữa các doanh nghiệp, các địa phương giáp ranh. Các liên kết về kinh tế giữa các CQĐP chưa dựa trên sự chuyên môn hóa hay phân công lao động theo chuỗi giá trị, hay phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ. LKCQĐP trong vùng mang tính lâu dài, chiến lược hơn như phát triển mạng lưới khu công nghiệp, mạng lưới giao thông, thu hút và quản lý đầu tư nói chung, đặc biệt là đầu tư FDI, giải quyết vấn đề ô nhiễm,... vẫn chưa được chú trọng và chậm được triển khai.

Ngoài ra, LKCQĐP thời gian qua 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. LKCQDP trong vùng chưa xuất phát từ yêu cầu cần phải liên kết, từ triển khai xây dựng và thực hiện quy hoạch phát triển KTXH vùng hay từng địa phương.

- *Gần như cả 5 nội dung LKCQDP mang tính bắt buộc (theo Nghị định 144 và Quyết định 159) chưa được triển khai một cách nghiêm túc. Chẳng hạn:*

(i) LKCQDP trong vùng về nội dung xây dựng, thực hiện và giám sát việc thực hiện quy hoạch còn yếu và thiếu hiệu quả. Mặc dù, đã có những quy định pháp lý mang tính bắt buộc LKCQDP trong vùng đối với một số nội dung như: xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch; tuy nhiên quá trình xây dựng quy hoạch vùng cho thấy các địa phương đều rất ít quan tâm đến bản quy hoạch của địa phương khác và cũng ít chú ý tới ý kiến của các địa phương liên hệ đối với bản quy hoạch của tỉnh mình [5]. Hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh giữa các địa phương dẫn tới phá vỡ quy hoạch vùng vẫn diễn ra khá phổ biến. Với việc đẩy mạnh quá trình phân cấp, chính quyền cấp tỉnh có quyền chủ động hơn về quy hoạch và phân bổ các nguồn lực đầu tư trong phạm vi địa phương mình. Trong quá trình xây dựng và thực hiện Quy hoạch và Kế hoạch phát triển KTXH, các tỉnh thường quan tâm đến 2 vấn đề, đó là: các nguồn lực (chủ yếu là nguồn ngân sách hỗ trợ từ trung ương và những dự án đầu tư của trung ương trên địa bàn) được chuyển giao hơn là nội dung chính sách và cơ cấu kinh tế vùng; và làm thế nào để tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư bằng cơ chế chính sách của địa phương. Từ đó dẫn đến hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh, “chạy đua chính sách” và “xin” nguồn vốn từ trung ương. Các địa phương thường xuyên đi “xin” trung ương thêm những dự án nhằm “mua sắm tài sản riêng” cho địa phương mình, ví dụ như các dự án cải tạo quốc lộ, dự án cảng biển, sân bay, dự án khu kinh tế, khu công nghiệp, bảo tàng, tượng đài,... Đây chính là một trong những nguyên nhân quan trọng

dẫn đến việc phải điều chỉnh, sửa đổi thường xuyên quy hoạch phát triển một số ngành, lĩnh vực, phá vỡ tính hợp lý trong nội dung quy hoạch vùng trước đó [5].

(ii) Đối với nội dung LKCQĐP trong việc đào tạo và sử dụng lao động, mặc dù đã có một số hoạt động liên kết giữa các Sở ngành của các địa phương; cũng như giữa các CQĐP với các Bộ, ngành Trung ương trong việc dự báo nhu cầu và chương trình đào tạo nghề, trong quy hoạch xây dựng các trung tâm đào tạo chất lượng cao tại các thành phố và đô thị (nơi tập trung nhiều các khu công nghiệp), trong mở lớp đào tạo liên kết trình độ sau đại học, đại học, cao đẳng,... nhằm đáp ứng nhu cầu bổ sung lao động cho các địa phương trong vùng,... tuy nhiên, hoạt động LKCQĐP vẫn diễn ra tự phát, không thường xuyên. Nội dung liên kết đào tạo còn đơn điệu và chỉ thực hiện khi hai địa phương hoặc hai đơn vị có nhu cầu trong đối với nhau [4].

(iii) Các hoạt động LKCQĐP khác mang tính bất buộc như: huy động vốn và xây dựng, cung cấp hệ thống thông tin vùng gần như chưa được chú ý và chưa được triển khai.

- *Hầu như chưa có LKCQĐP trong vùng trong việc hỗ trợ các doanh nghiệp hình thành cụm liên kết ngành.* Sự tương đồng về điều kiện tự nhiên, truyền thống văn hóa, phương thức sản xuất ở nhiều địa phương là những điều kiện thuận lợi cho quá trình hình thành và phát triển cụm liên kết ngành, qua đó nâng cao giá trị gia tăng của kinh tế địa phương. Trên thực tế, một số cụm liên kết ngành đã bước đầu có mầm mống hình thành như thủy sản, lúa, cây ăn trái ở vùng ĐBSCL, công nghiệp chế tạo ở một số tỉnh vùng ĐNB và vùng ĐBSH, du lịch ở vùng Bắc Trung Bộ và DHMT,... Tuy nhiên, việc hình thành bước đầu này chủ yếu là sáng kiến của các doanh nghiệp và ít chịu sự tác động hỗ trợ từ CQĐP có liên quan.

Như vậy, thực trạng LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam hiện còn lỏng lẻo, mang tính hình thức, tự phát, mới dừng lại ở mức độ đồng thuận một số nội dung

liên kết và việc thực hiện LKCQĐP diễn ra chậm chạp. Các hạn chế nêu trên đến từ nhiều nguyên nhân, chẳng hạn như: văn hóa liên kết, hợp tác của người Việt Nam còn chưa cao; trình độ phát triển kinh tế của nhiều địa phương còn hạn chế nên hiện chưa có dự án lớn nào được triển khai trên cơ sở góp vốn của các địa phương trong vùng,... Bên cạnh đó, còn có một số nguyên nhân khác thuộc về nhân tố LKCQĐP trong vùng sẽ được phân tích ở mục 3.3 của Chương này.

3.1.3. Thực trạng nhân tố liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam

- *Nhân tố Động cơ liên kết của các CQĐP*: Nhận thức của CQĐP về lợi ích của LKV, đặc biệt là liên kết trong phát triển kinh tế ở nhiều địa phương đã ngày càng tăng. Trước đây, động cơ LKCQĐP chủ yếu nhằm mục đích tương hỗ lẫn nhau trong các tình huống không mong muốn do các yếu tố khách quan tác động (như yếu tố thiên tai, hỏa hoạn,...) và các liên kết này mang tính vụ việc, khắc phục các sự cố bất ngờ. Hiện nay, động cơ LKV của phần lớn CQĐP chủ yếu xuất phát từ nhu cầu, lợi ích phát triển kinh tế và một bộ phận CQĐP có động cơ liên kết xuất phát từ phong trào.

Thời gian qua, trong 6 vùng KTXH, vùng ĐBSCL và vùng BTB-DH miền Trung là hai vùng có tần xuất và mức độ liên kết nội vùng tương đối chặt chẽ với số lượng thỏa thuận hợp tác được ký kết và các cuộc gặp gỡ, tiếp xúc giữa các CQĐP trong vùng khá nhiều. Tuy nhiên, không ít nhà lãnh đạo địa phương ở hai vùng này tỏ ra e dè, thiếu sự tin tưởng vào việc thực thi đầy đủ các cam kết và hoài nghi về lợi ích thu được từ khi thực hiện cam kết do các cam kết mới dừng ở dạng khung, chưa đưa ra cụ thể quyền lợi và trách nhiệm, đặc biệt là cơ chế chia sẻ lợi ích giữa các bên tham gia LKV. Nhìn chung, động cơ LKCQĐP ở Việt Nam gần giống nghiên cứu trường hợp ở Indonesia. Khác với Úc - nơi các CQĐP có động cơ LKV do một phần lo sợ sự can thiệp của CQTW trong việc bắt buộc hợp nhất và khác với Mỹ-nơi các CQĐP do một phần được khuyến khích hỗ trợ tài chính từ chính quyền liên bang, ở Việt Nam, động cơ LKCQĐP

ở các vùng (ngoại trừ vùng ĐBSCL) chưa được thúc đẩy nhiều từ yếu tố bên ngoài mà chủ yếu là từ yếu tố bên trong, từ nhận thức của từng địa phương về lợi ích LKV.

- *Nhân tố Quy định pháp lý về LKCQDP trong vùng và Bộ máy vùng*: Hai nhân tố này dường như có rất ít vai trò trong việc thúc đẩy LKCQDP ở Việt Nam. Mặc dù, thời gian qua Chính phủ đã dành sự quan tâm lớn đến LKV và đã ban hành các văn bản pháp quy nhằm thúc đẩy LKCQDP trong vùng nói riêng và LKV nói chung theo hướng thí điểm khuyến khích LKV bằng cơ chế hỗ trợ tài chính (áp dụng cho vùng ĐBSCL) và trao thêm quyền cho bộ máy vùng, cũng như kiện toàn tổ chức bộ máy vùng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy chất lượng LKV chưa thực sự hiệu quả, LKV mang tính hình thức vẫn diễn ra khá phổ biến.

3.2. Thực trạng liên kết các địa phương trong vùng: trường hợp vùng đồng bằng sông Cửu Long

3.2.1. Giới thiệu tổng quan về địa bàn nghiên cứu



Hình 3.1: Bản đồ vùng Đồng bằng sông Cửu Long

Vùng ĐBSCL là một bộ phận của Châu thổ sông Mê Kông, nằm ở cực Nam của Việt Nam và có vị trí liền kề với vùng ĐNB, phía Bắc giáp với

Campuchia, phía Tây Nam là vịnh Thái Lan, phía Đông Nam là biển Đông. Vùng ĐBSCL là một trong những vùng đồng bằng lớn, phì nhiêu nhất Đông Nam Á. Vùng ĐBSCL gồm 12 tỉnh và 1 thành phố. Đây là vùng có hệ sinh thái rất đa dạng, có nguồn tài nguyên phong phú và nguồn lao động dồi dào. Vùng có lợi thế phát triển kinh tế biển với 10/13 địa phương chạy dài theo bờ biển.

Vùng ĐBSCL có vai trò là đầu tàu trong phát triển nông nghiệp của cả nước. Vùng không những được ví như vựa lúa đảm bảo an ninh lương thực quốc gia mà còn có nhiều lợi thế về sản xuất rau quả và thủy hải sản lớn nhất của cả nước. Vùng cung cấp trên 50% sản lượng gạo quốc gia, 90% sản lượng gạo xuất khẩu, 70% sản lượng trái cây, 40% sản lượng thủy, hải sản đánh bắt và hơn 74% sản lượng thủy sản nuôi của cả nước [31]. Bên cạnh đó, vùng đang tận dụng lợi thế về vị trí địa lý và văn hóa để kết hợp phát triển các loại hình du lịch như: miệt vườn, sinh thái, du lịch biển đảo và gắn với một số tuyến du lịch liên vùng Tây Nguyên, ĐNB và thành phố Hồ Chí Minh.

Năm 2015, tốc độ tăng trưởng (GRDP) bình quân toàn vùng đạt khoảng 7,8% (cao hơn mức trung bình của cả nước là 6,8%). Cơ cấu kinh tế vùng tương ứng nông-lâm-thủy sản; công nghiệp và thương mại-dịch vụ là 33,1%; 25,25% và 41,61%. GRDP bình quân đầu người đạt 36,76 triệu đồng/năm, thấp hơn mức trung bình của cả nước là 45,7 triệu đồng/năm. Kim ngạch xuất khẩu năm 2016 đạt 13,2 tỷ USD, với các mặt hàng xuất khẩu chủ yếu là thủy sản, gạo, thực phẩm chế biến, dệt may, giày dép, hàng thủ công mỹ nghệ. Giá trị sản xuất nông, lâm, thủy sản của vùng ĐBSCL bình quân 10 năm gần đây tăng khoảng 7%/năm. Hàng năm, đóng góp của vùng ở mức trên 20% GDP cả nước [2].

Nhìn chung, vùng ĐBSCL có một vị trí chiến lược rất quan trọng trong quá trình phát triển KTXH của đất nước. Vùng đi tiên phong thực hiện sáng kiến thành lập MDEC và hiện là vùng năng động, có nhiều các chương trình liên kết không chỉ giữa các tỉnh, thành trong vùng mà với các tỉnh, thành trong cả nước, cũng như với các cơ quan Trung ương nhằm hướng tới phát triển bền vững vùng.

3.2.2. Khái quát thực trạng liên kết các địa phương vùng đồng bằng sông Cửu Long

3.2.2.1. Một số kết quả đạt được

Từ năm 2010 đến nay, LKCQĐP vùng ĐBSCL ngày càng trở nên tích cực, bằng chứng là nội dung liên kết ngày càng được mở rộng hơn và kéo theo số lượng thỏa thuận liên kết ngày càng tăng. LKCQĐP vùng ĐBSCL hiện được đánh giá là có bài bản, quy mô và nhiều hoạt động hơn so với vùng KTXH khác. Đây cũng là vùng đi tiên phong trong việc xây dựng các Chương trình liên kết chính thức.

Những năm gần đây, LKCQĐP trong vùng ĐBSCL tỏ ra ngày càng tích cực và lĩnh vực liên kết được mở rộng, toàn diện hơn, chẳng hạn như: phối hợp trong giải quyết các vấn đề về phát triển kinh tế, giao thông, cấp thoát nước, ô nhiễm môi trường, xử lý chất thải nguy hại, đào tạo nghề, ứng phó biến đổi khí hậu,... Trong sản xuất, chế biến và tiêu thụ nông sản, các CQĐP vùng ĐBSCL đã liên kết và triển khai thực hiện quy hoạch về quy mô sản xuất, tổ chức chuyển giao công nghệ, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất và cũng phối hợp nhân rộng mô hình sản xuất nông nghiệp đạt hiệu quả kinh tế cao. Các địa phương cũng đồng thời thực hiện liên kết cung cấp nguồn nguyên liệu cho chế biến và hợp tác phát triển thị trường trong và ngoài nước thông qua xây dựng mạng lưới phân phối hàng hóa, kho bãi và thông tin thị trường [2]. Gần đây, các địa phương đã thúc đẩy hợp tác xây dựng các trung tâm giống cây trồng, con vật nuôi và mô hình nông nghiệp công nghệ cao [9]. Liên kết phát triển du lịch trong những năm gần đây giữa các tỉnh An Giang, Kiên Giang, Cà Mau, Cần Thơ và Bạc Liêu cũng đã tạo ra sự chuyển biến rõ rệt về lượng du khách ở từng tỉnh, thành phố [38]. Xuất phát từ nhu cầu cần mở rộng nội dung liên kết và chính nhờ hiệu quả liên kết rõ nét trong một số lĩnh vực phát triển kinh tế mà thời gian qua số lượng các thỏa thuận LKCQĐP đã tăng lên ở vùng ĐBSCL.

Trong 5 nội dung LKCQĐP mang tính bắt buộc (theo Nghị định 144 và Quyết định 159), mặc dù một số nội dung vẫn chưa được triển khai một cách nghiêm túc, tuy nhiên LKCQĐP trong việc xây dựng hệ thống thông tin và cung cấp hệ thống thông tin vùng ĐBSCL bước đầu đã được thiết lập. Các dữ liệu thông tin giới thiệu chung về: vùng ĐBSCL, từng địa phương trong vùng, các tuyên bố chung hàng năm của vùng, đặc biệt đề cập tới các nhiệm vụ cụ thể cam kết thực hiện của các thành viên Ban chỉ đạo MDEC,... đã được đưa lên trang web (<http://mdec.vn/>). Bên cạnh đó, để phát huy tiềm năng, lợi thế của vùng ĐBSCL trong phát triển KTXH, Ban chỉ đạo (BCĐ) Tây Nam Bộ đã phối hợp cùng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công thương và Ủy ban quốc gia hợp tác quốc tế trình Thủ tướng ban hành Quyết định 388. Quyết định 388 với mục tiêu thành lập MDEC. Đây chính là sân chơi, cầu nối LKCQĐP trong vùng nói riêng và LKV nói chung. MDEC được tổ chức đều đặn mỗi năm một lần từ năm 2010 đến nay. Bên cạnh đó, Thủ tướng cũng đã ban hành Quyết định 593, trong đó có đề cập tới nhiều vấn đề như: nguyên tắc liên kết, nội dung liên kết, hoạt động liên kết,... Như vậy, ngoài việc cả 13 tỉnh/thành vùng ĐBSCL có quyết tâm và có động cơ liên kết mạnh, việc được luật hóa bằng quy chế thí điểm liên kết vùng (theo Quyết định 593) hay việc thành lập MDEC (theo Quyết định 388) đã góp phần tạo dựng và củng cố LKCQĐP vùng ĐBSCL chặt chẽ hơn so với các vùng KTXH khác.

3.2.2.2. Một số hạn chế

Mặc dù, LKCQĐP vùng ĐBSCL thời gian gần đây được đánh giá là tương đối thành công so với một số vùng khác nhờ sự nỗ lực của các CQĐP trong vùng, cũng như sự chỉ đạo quyết liệt của BCĐ Tây Nam Bộ và cơ quan Trung ương. Tuy nhiên, nhìn chung, mức độ LKCQĐP trong vùng ĐBSCL vẫn còn khá khiêm tốn và chỉ mới dừng lại ở những nội dung liên kết đơn giản và chưa có tính chiến lược, lâu dài. Một số nghiên cứu gần đây cũng đã chỉ ra những điểm hạn chế trong LKCQĐP vùng ĐBSCL, chẳng hạn như:

Vũ Thành Tự Anh và cộng sự (2012) đã đưa ra nhận xét “các tỉnh trong vùng ĐBSCL vẫn tỏ ra mặn mà trong việc liên kết với thành phố Hồ Chí Minh thậm chí còn hơn so với liên kết giữa các địa phương trong nội vùng”, lý do là “cơ cấu kinh tế và lợi thế so sánh của thành phố Hồ Chí Minh rất khác với các tỉnh ĐBSCL nên việc hợp tác với thành phố Hồ Chí Minh không bị “đụng hàng”... và ... các tỉnh ĐBSCL đều có tư duy là liên kết với tỉnh mạnh thì mình dễ được lợi (vì lợi ích chảy xuôi), liên kết với tỉnh yếu thì không được lợi (vì lợi ích không chảy ngược), còn liên kết với tỉnh ngang nhau thì không được gì (vì dễ rơi vào thế cạnh tranh hơn là hợp tác)” [1, tr.83]. Ngay cả khi các CQĐP chú trọng phát triển liên kết với những thành phố lớn, đóng vai trò đầu tàu, trung tâm phát triển của vùng thì những liên kết này chỉ mang tính sự vụ, riêng lẻ chứ chưa thực sự tạo được các mối liên kết mang tính chất vùng.

Báo cáo khảo sát năm 2015 của nhóm nghiên cứu Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam và Viện địa lý nhân văn cũng đã đưa ra kết quả phân tích hiện trạng LKV nói chung và LKCQĐP vùng ĐBSCL trên 2 khía cạnh, đó là: (i) tần suất liên kết và (ii) hiệu quả liên kết. Báo cáo chỉ ra rằng, các liên kết vùng ĐBSCL chủ yếu là liên kết trong lĩnh vực kinh tế (với 65,54% số cán bộ được hỏi), tiếp đến là: liên kết xây dựng cơ sở hạ tầng; liên kết văn hóa xã hội; liên kết quản lý tài nguyên và liên kết phòng tránh thiên tai chiếm tỷ lệ thấp, lần lượt là: 36,94%; 34,46%; 35,81% và 31,31%. Lĩnh vực liên kết được đánh giá thấp nhất hiện nay, chính là liên kết thể chế. Tương tự, lĩnh vực được đánh giá là liên kết có hiệu quả nhất, chính là liên kết trong phát triển kinh tế (chiếm 66% số cán bộ được hỏi); tiếp đến là liên kết văn hóa xã hội (chiếm 48%) và liên kết xây dựng cơ sở hạ tầng (chiếm 36%). Hiệu quả liên kết trong quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; liên kết phòng tránh và giảm nhẹ thiên tai BĐKH, cũng như liên kết thể chế có tỷ lệ rất thấp, tương ứng là 33%, 27% và 16%.

Ngoài ra, nghiên cứu Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014) và Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (2014) cũng cho rằng, mặc dù đã có nhiều thỏa

thuận hợp tác được ký kết giữa các CQĐP trong vùng và lĩnh vực thỏa thuận hợp tác tương đối rộng và mang tính chiến lược, song nhiều nội dung liên kết mới chỉ nằm trên các văn bản hợp tác mà chưa được triển khai trên thực tế hoặc nếu được triển khai thì rất hạn chế. Nhiều thỏa thuận hợp tác chưa phân công hợp tác cụ thể, chưa tính hết yếu tố thị trường và hiệu quả chung từ hợp tác nên dẫn tới phát triển mang tính chủ quan và đầu tư còn trùng lặp, gây lãng phí, giảm sức cạnh tranh của vùng.

Tương tự như các vùng KTXH khác, thực trạng LKCQĐP trong 5 nội dung LKCQĐP mang tính bắt buộc (theo Nghị định 144 và Quyết định 159) ở vùng ĐBSCL cũng chưa thực sự được triển khai một cách hiệu quả, ngoại trừ nội dung liên quan tới xây dựng hệ thống thông tin và cung cấp thông tin vùng. Bên cạnh đó, Quyết định 593 cũng xác định trong giai đoạn thí điểm 2016-2020, ưu tiên LKCQĐP vùng ĐBSCL trong phát triển sản xuất và đầu tư kết cấu hạ tầng. Tuy nhiên hoạt động liên kết phát triển sản xuất cũng mới trong phạm vi hẹp, mang tính đơn lẻ; và liên kết trong kết cấu hạ tầng thì gần như bỏ ngỏ.

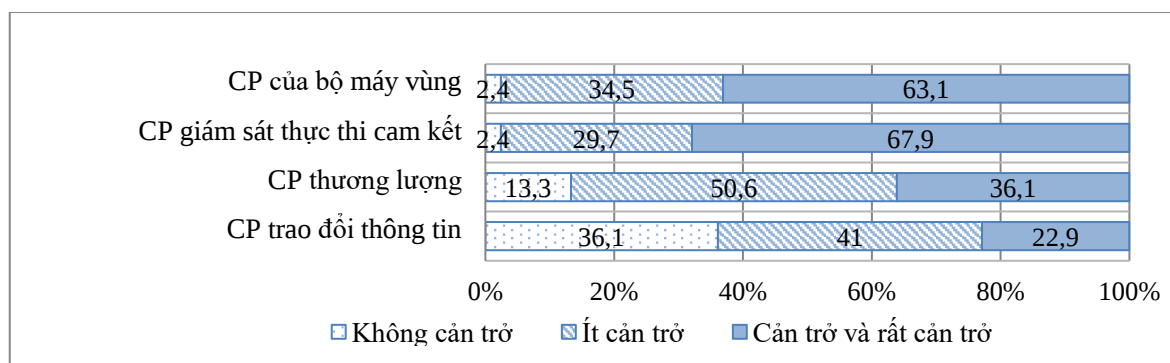
Như vậy, so với các vùng KTXH khác, mặc dù vùng ĐBSCL có ưu thế nổi trội hơn do đã có các văn bản pháp lý chính thức hóa hoạt động LKCQĐP song nhìn chung LKCQĐP vùng ĐBSCL vẫn diễn ra chậm chạp. Hạn chế này xuất phát từ một số nguyên nhân như đã được đề cập trong mục 3.1.2, ngoài ra còn có một số nguyên nhân khác thuộc về nhân tố LKCQĐP trong vùng sẽ được phân tích ở mục 3.3 của Chương này.

3.3. Phân tích nhân tố liên kết các địa phương trong vùng Đồng bằng sông Cửu Long

3.3.1. Nhân tố Động cơ liên kết của các địa phương trong vùng

Theo kết quả lấy ý kiến đánh giá của 94 người được hỏi về cảm nhận chi phí nào trong 4 loại chi phí được nêu ở phiếu hỏi có cản trở đến quá trình LKCQĐP trong vùng, thứ tự về mức độ cản trở là: chi phí giám sát, tăng cường

thực thi cam kết hợp tác (có tới 67,9% tổng số người được hỏi cho rằng chi phí này cản trở và rất cản trở); chi phí hoạt động của bộ máy vùng (tương tự, có tới 63,1% tổng số người được hỏi); chi phí thương lượng (tương tự có 36,1% tổng số người được hỏi); và chi phí trao đổi thông tin (có 22,9% tổng số người được) (hình 3.2).

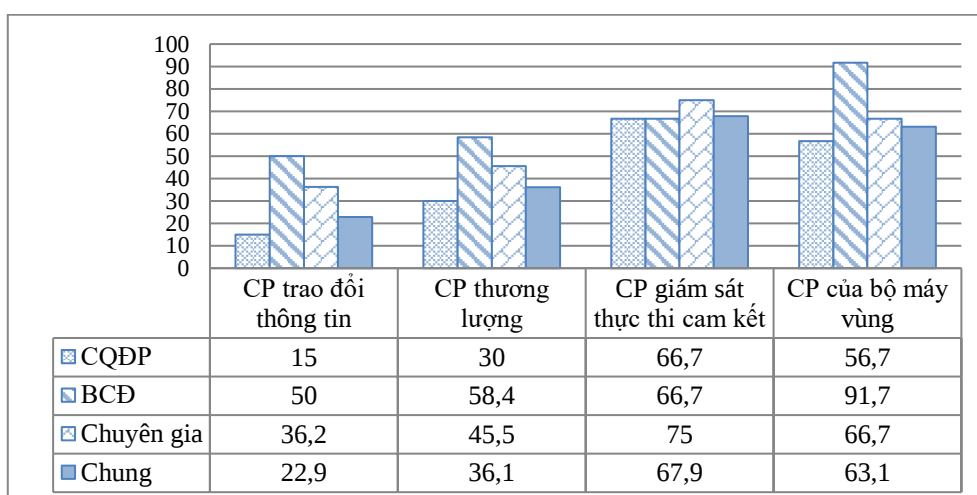


Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.2: Cảm nhận rào cản chi phí tham gia liên kết

Tuy nhiên, nếu xem xét từng nhóm đối tượng được hỏi thì kết quả về cảm nhận chi phí tham gia liên kết cũng có sự khác biệt khá lớn. Sự khác biệt vừa thể hiện ở sự sắp xếp thứ tự các khoản chi phí cản trở tới liên kết và vừa thể hiện ở mức độ cảm nhận về sự cản trở của từng loại chi phí. Cả 2 nhóm đại diện cho CQĐP và chuyên gia vùng đều cho rằng chi phí giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác là lớn nhất, tiếp đến là chi phí hoạt động của bộ máy vùng, sau đó là chi phí thương lượng và chi phí trao đổi thông tin. Trong khi đó, BCD Tây Nam Bộ nhìn nhận chi phí hoạt động của bộ máy vùng là lớn nhất, tiếp đến mới là chi phí giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác; sau đó là chi phí thương lượng và chi phí trao đổi thông tin. Sở dĩ có sự khác biệt giữa ý kiến của CQĐP và BCD Tây Nam Bộ là do hiện nay nhiều địa phương trong vùng ĐBSCL hoặc chưa được tham gia/chưa thành lập bộ máy vùng; hoặc có tham gia/đã thành lập bộ máy vùng nhưng bộ máy mang tính kiêm nhiệm; trong khi đó BCD Tây Nam Bộ có bộ máy giúp việc mang tính chuyên nghiệp, hoạt động toàn thời gian.

Về cảm nhận của từng loại chi phí, trong khi chỉ có 30% tổng số người được hỏi trong nhóm CQĐP cho rằng chi phí thương lượng có cản trở và rất cản trở (mức độ từ 3 đến 5) đến việc tham gia liên kết thì có đến 58,4% số người được hỏi trong nhóm BCD Tây Nam Bộ và 45,5% số người được hỏi trong nhóm chuyên gia vùng bày tỏ cùng quan điểm này. Sở dĩ có sự khác biệt trong cảm nhận về mức độ cản trở liên quan tới chi phí liên kết là do thông thường hiện nay các CQĐP vùng ĐBSCL chủ yếu thương lượng liên kết với 3 hoặc nhiều nhất là 7 địa phương để ký thỏa thuận hợp tác, trong khi đó BCD Tây Nam Bộ với chức năng theo dõi, đôn đốc các địa phương thực hiện chính sách và chỉ đạo các địa phương xây dựng chương trình, kế hoạch của cả vùng nên thường xuyên có những hoạt động kết nối, thương lượng với 13 địa phương trong vùng. Chính vì tần suất kết nối và phạm vi lĩnh vực kết nối giữa BCD Tây Nam Bộ với 13 địa phương vùng ĐBSCL là lớn nên có tới 50% tổng số người được hỏi cho rằng chi phí trao đổi thông tin có cản trở và rất cản trở đến việc tham gia liên kết, trong khi đó chỉ có 15% tổng số người được hỏi thuộc nhóm CQĐP thì đồng ý với nhận định này. Đối với chi phí giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác, mặc dù đại diện BCD Tây Nam Bộ cho rằng chi phí này không lớn bằng chi phí hoạt động của bộ máy, song cũng có đến 66,7% tổng số người được hỏi cho rằng đây là chi phí cản trở và rất cản trở việc tham gia liên kết. Tỷ lệ người cho rằng chi phí giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác cản trở và rất cản trở đối với việc tham gia liên kết tương ứng ở nhóm CQĐP và chuyên gia là: 66,7% và 75%. Thực tế cho thấy, hiện nay mức độ tuân thủ các thỏa thuận/cam kết hợp tác vùng còn rất thấp, rất nhiều lĩnh vực mới chỉ đạt được sự đồng thuận trên “giấy tờ” và việc thực thi gần như còn bỏ ngỏ. Chính vì vậy, các nhóm đều nhận thức rằng chi phí giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác đều có ảnh hưởng lớn đến việc tham gia liên kết.



Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.3: Cảm nhận về mức độ cản trở và rất cản trở liên quan tới chi phí liên kết đối với từng nhóm đối tượng

Liên quan tới nhận định “dự án liên kết càng lớn, phức tạp (liên quan tới nhiều địa phương tham gia, thời gian dài, đầu tư lớn) thì chi phí giám sát thực thi cam kết càng lớn” (nhận định 1) và “dự án liên kết càng lớn, phức tạp (liên quan tới nhiều địa phương tham gia, thời gian dài, đầu tư lớn) thì chi phí trao đổi thông tin càng lớn” (nhận định 2), số lượng người được hỏi (ở cả ba nhóm đối tượng) đồng tình với hai nhận định này rất lớn, tương ứng là 78,9% và 68,3% (ở mức độ từ 3-5). Nếu nhìn riêng kết quả của từng nhóm đối tượng được hỏi thì cả ba nhóm đối tượng này đều có cùng một cảm nhận, đó là chi phí giám sát việc thực thi cam kết có vẻ lớn hơn chi phí trao đổi thông tin khi các dự án liên kết càng lớn, càng phức tạp; điều này thể hiện rõ qua tỷ lệ người đồng ý với nhận định 1 lớn hơn so với số người đồng tình với nhận định 2. Ngoài ra, trong số 94 người trả lời phiếu hỏi, có tới 65% tổng số người cho đồng tình cho rằng lợi ích dài hạn trong LKV là không dễ đo đếm, nhận biết. Chính vì vậy, đây cũng là một trong những yếu tố khiến cho một số địa phương vẫn cảm thấy do dự khi tham gia liên kết bởi các chi phí tham gia liên kết có vẻ “cảm nhận” được mức độ, nhưng lợi ích lâu dài từ LKV lại rất khó nhận biết.

Bảng 3.2: Mối quan hệ giữa quy mô dự án và chi phí

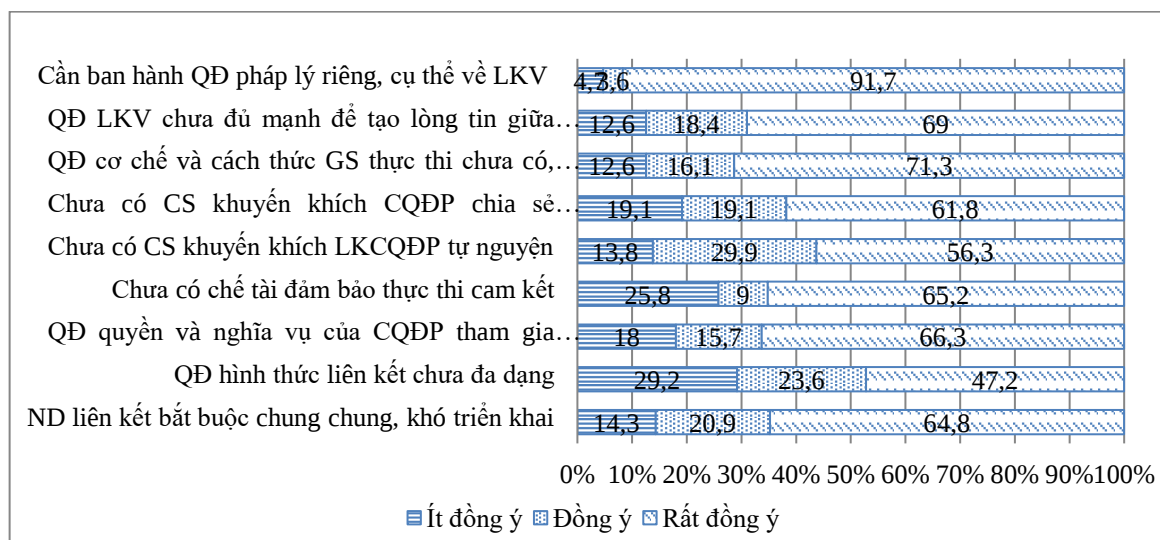
Cả 3 nhóm đối tượng	Rất đồng ý và đồng ý (mức 3-5)	Ít đồng ý (mức 1-2)	Không đồng ý (mức 0)
Dự án liên kết càng lớn, phức tạp thì chi phí giám sát thực thi cam kết sẽ càng lớn	78,9	15,3	5,8
Dự án liên kết càng lớn, phức tạp thì chi phí trao đổi thông tin càng lớn	63,3	23,5	8,2
Lợi ích dài hạn trong LKV là không dễ đo đếm, nhận biết	65	26,5	8,5

Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

3.3.2. Nhân tố Quy định pháp lý về liên kết các địa phương trong vùng

Trong danh sách 9 vấn đề được liệt kê ở bảng hỏi liên quan tới mức độ đồng ý với những nhận định về rào cản khung pháp lý, chính sách LKV, kết quả lấy ý kiến của cả 3 nhóm đối tượng cho thấy, mức độ đồng ý từ mức cao nhất đến mức thấp nhất của các vấn đề được sắp xếp theo thứ tự như sau: cần ban hành các quy định pháp lý riêng và cụ thể về LKV (với 91,7% số phiếu rất đồng ý và 3,6% số phiếu đồng ý); quy định về cơ chế và cách thức giám sát thực thi liên kết chưa có hoặc không hiệu quả (tương ứng với 71,3% và 16,1%); quy định pháp lý về LKV chưa đủ rõ ràng và mạnh mẽ tạo dựng được lòng tin hợp tác giữa các CQĐP (tương ứng với 69% và 18,4%); chưa có chính sách khuyến khích liên kết tự nguyện giữa các CQĐP (tương ứng 56,3% và 29,9%); quy định về nội dung liên kết bắt buộc còn chung chung nên khó triển khai thực hiện trong thực tiễn (tương ứng với 64,8% và 20,9%); chưa có quy định về quyền và nghĩa vụ của các CQĐP tham gia liên kết (tương ứng với 66,3% và 15,7%); chưa có chính sách khuyến khích các CQĐP liên kết, chia sẻ nguồn lực (tương ứng với 61,8% và 19,1%); đã có quy định liên kết bắt buộc giữa các CQĐP nhưng chưa có chế

tài đảm bảo thực thi cam kết (tương ứng với 65,2% và 9%); và quy định về hình thức liên kết chưa đa dạng (tương ứng với 47,2% và 23,6%).

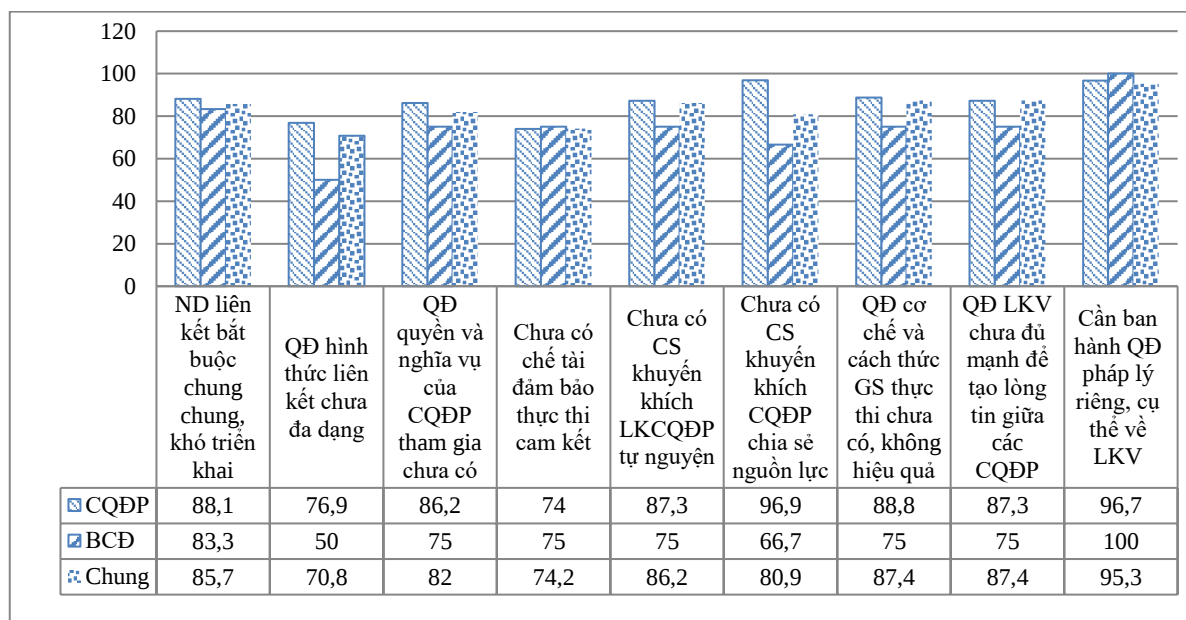


Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hồi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.4: Mức độ đồng ý về quy định pháp lý liên kết vùng

Nếu xem xét từng nhóm đối tượng được hỏi, thì kết quả đánh giá về mức độ đồng ý với 9 nhận định nêu trên có sự khác nhau khá lớn về thứ tự và tỷ lệ số người đồng ý. Cụ thể, đối với nhóm CQĐP, thứ tự về mức độ đồng ý và tỷ lệ số phiếu đồng ý như sau: chưa có chính sách khuyến khích các CQĐP liên kết, chia sẻ nguồn lực (với 96,9% số phiếu đồng ý và rất đồng ý: từ mức độ 3-5); cần ban hành các quy định pháp lý riêng và cụ thể về LKV (với 96,7% số phiếu); quy định về cơ chế và cách thức giám sát thực thi liên kết chưa có hoặc không hiệu quả (với 88,8% số phiếu); quy định về nội dung liên kết bắt buộc còn chung chung nên khó triển khai thực hiện trong thực tiễn (với 88,1% số phiếu); quy định pháp lý về LKV chưa đủ rõ ràng và mạnh để tạo dựng được lòng tin hợp tác giữa các địa phương (với 87,3% số phiếu); chưa có chính sách khuyến khích liên kết tự nguyện giữa các CQĐP (với 87,3% số phiếu); chưa có quy định về quyền và nghĩa vụ của các CQĐP tham gia liên kết (với 86,2% số phiếu); quy định về hình thức liên kết chưa đa dạng (với 76,9% số phiếu); và đã có quy định liên kết

bắt buộc giữa các CQĐP nhưng chưa có chế tài đảm bảo thực thi cam kết (với 74% số phiếu).



Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.5: Mức độ đồng ý và rất đồng ý về quy định pháp lý liên kết vùng theo từng nhóm đối tượng

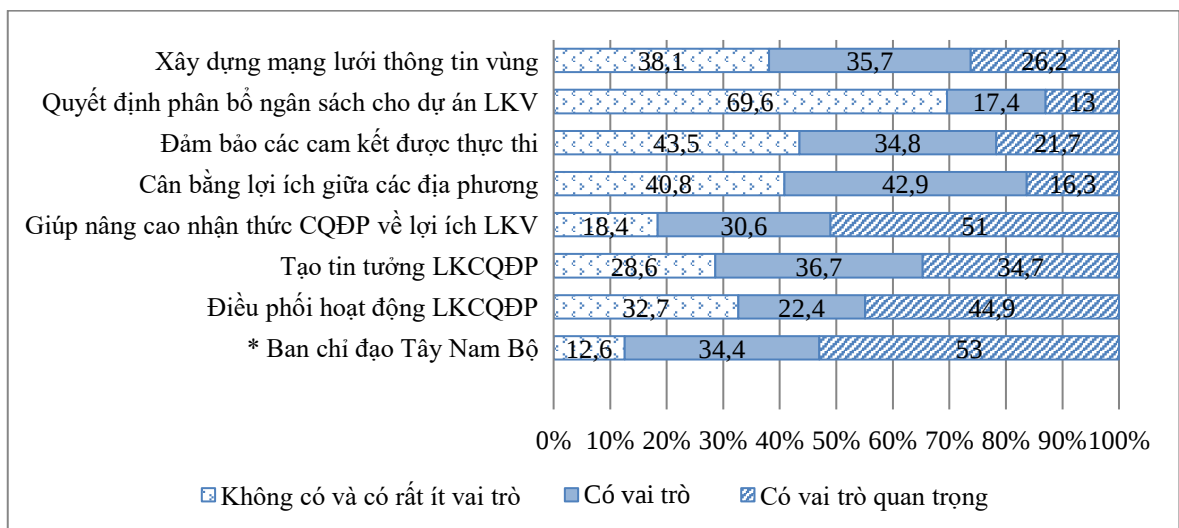
Đối với đại diện BCD Tây Nam Bộ, thứ tự về mức độ đồng ý và tỷ lệ số phiếu đồng ý như sau: cần ban hành các quy định pháp lý riêng và cụ thể về LKV (với 100% số phiếu đồng ý và rất đồng ý: từ mức độ 3-5); quy định về nội dung liên kết bắt buộc còn chung chung nên khó triển khai thực hiện trong thực tiễn (với 83,3% số phiếu); quy định về cơ chế và cách thức giám sát thực thi liên kết chưa có hoặc không hiệu quả (với 75% số phiếu); quy định pháp lý về LKV chưa đủ rõ ràng và mạnh mẽ tạo dựng được lòng tin hợp tác giữa các CQĐP (với 75% số phiếu); chưa có chính sách khuyến khích liên kết tự nguyện giữa các CQĐP (với 75% số phiếu); đã có quy định liên kết bắt buộc giữa các địa phương nhưng chưa có chế tài đảm bảo thực thi cam kết (với 75% số phiếu); chưa có quy định về quyền và nghĩa vụ của các CQĐP tham gia liên kết (với 75% số phiếu);

chưa có chính sách khuyến khích LKCQĐP trong chia sẻ nguồn lực (với 66,7% số phiếu); và quy định về hình thức liên kết chưa đa dạng (với 50% số phiếu).

Như vậy, với mức độ đồng ý về những nhận định liên quan tới rào cản pháp lý liên kết thì rõ ràng khung khổ pháp lý về LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng ở Việt Nam hiện đang rất thiếu và yếu. Hiện nay, các nhóm đối tượng trả lời phiếu hỏi đều nhất trí cao trong việc cần phải ban hành các quy định pháp lý riêng và cụ thể về LKV. Riêng đối với nhóm CQĐP, vấn đề chưa có chính sách khuyến khích các CQĐP liên kết, chia sẻ nguồn lực trở thành rào cản rất lớn tới quá trình LKV.

3.3.3. Nhân tố Bộ máy vùng

3.3.3.1. Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ

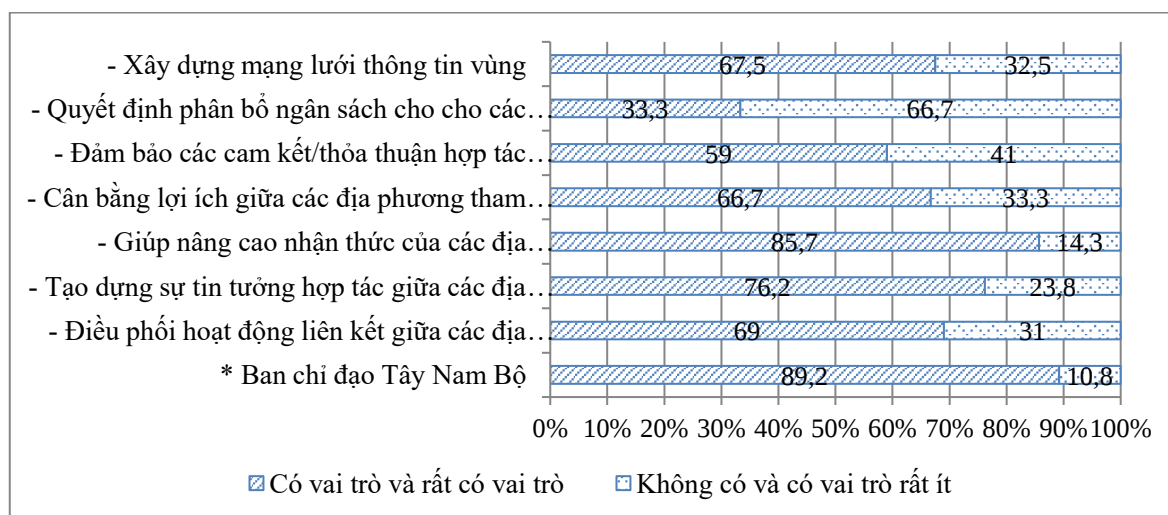


Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.6: Cảm nhận của CQĐP và chuyên gia về vai trò của BCD Tây Nam Bộ trong thúc đẩy liên kết vùng

Khi hỏi nhóm đối tượng CQĐP và chuyên gia vùng về cảm nhận của họ liên quan tới vai trò của BCD Tây Nam Bộ, chỉ có 12,6% số người được hỏi không đồng tình cho rằng BCD có vai trò quan trọng và rất quan trọng trong thúc đẩy LKV. Tuy nhiên, nếu xem xét vai trò của BCD đối với từng vấn đề cụ

thể thì sẽ có sự đánh giá khá khác nhau. Cụ thể, số người được hỏi cho rằng BCD không có vai trò hoặc có rất ít vai trò (mức từ 0-2) trong việc quyết định phân bổ ngân sách cho các dự án LKV chiếm 69,6%; trong việc đảm bảo các cam kết hợp tác vùng được thực thi trên thực tế chiếm 43,5%; trong việc cân bằng lợi ích giữa các địa phương tham gia liên kết chiếm 40,8%; trong việc xây dựng mạng lưới thông tin vùng chiếm 38,1%; và trong việc điều phối hoạt động LKCQDP trong vùng chiếm 32,7%. BCD Tây Nam Bộ được đánh giá có vai trò quan trọng và rất quan trọng trong việc giúp nâng cao nhận thức của các CQDP trong vùng về lợi ích của LKV (với 81,6% số người trả lời) và giúp tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các CQDP trong vùng (với 71,4% số người trả lời).



Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.7: Cảm nhận của CQDP về vai trò của BCD Tây Nam Bộ trong thúc đẩy liên kết vùng

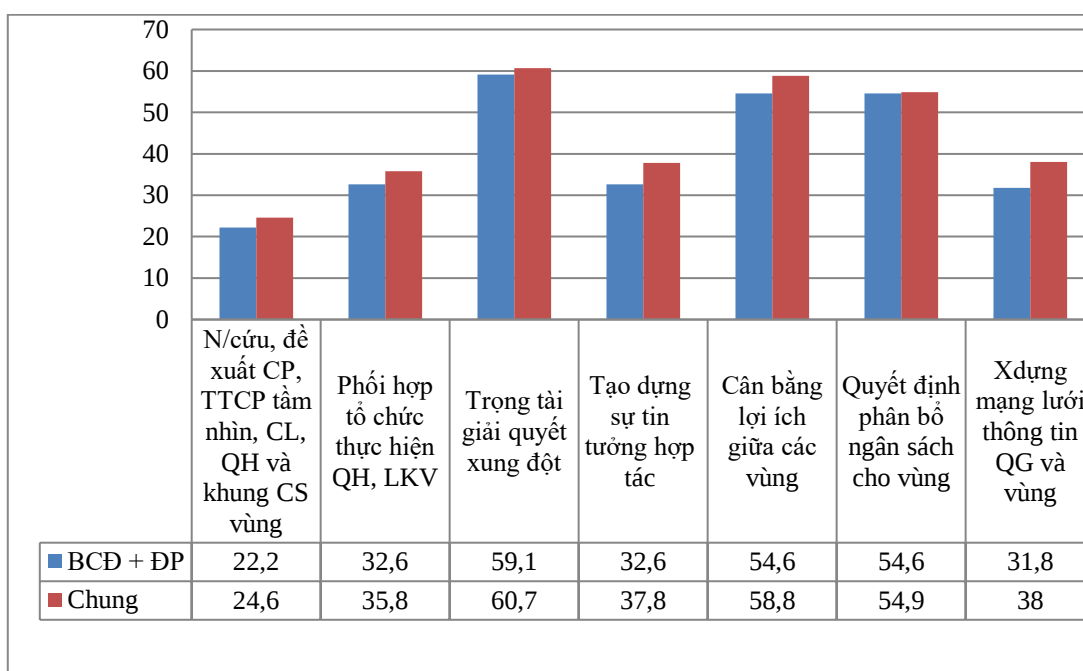
Cảm nhận riêng của 13 tỉnh/thành phố vùng ĐBSCL đối với vai trò của BCD Tây Nam Bộ, phản hồi của các địa phương nhìn chung tích cực hơn so với cảm nhận của các chuyên gia vùng. Bằng chứng là có tới 89,2% số người được hỏi trong nhóm CQDP cho rằng BCD có vai trò quan trọng và rất quan trọng trong thúc đẩy LKV. Các địa phương cũng đánh giá vai trò rất thấp của BCD trong một số vấn đề như: quyết định phân bổ ngân sách cho các dự án LKV (với

66,7%); đảm bảo các cam kết/thỏa thuận hợp tác vùng được thực thi trên thực tế (với 41%); cân bằng lợi ích giữa các địa phương tham gia liên kết (33,3%); xây dựng mạng lưới thông tin vùng (32,5%); điều phối hoạt động liên kết giữa các địa phương trong vùng (31%). Các địa phương cũng đánh giá cao vai trò của BCD Tây Nam Bộ trong việc giúp nâng cao nhận thức của các địa phương về lợi ích của LKV (với 85,7% số người trả lời) và giúp tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các địa phương trong vùng (với 76,2% số người trả lời).

3.3.3.2. Ban chỉ đạo điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm

Khi hỏi cả 3 nhóm đối tượng về cảm nhận của họ liên quan tới vai trò của BCD điều phối phát triển vùng, thì có 39,5% số người được hỏi cho rằng BCD điều phối phát triển vùng thực sự không có vai trò hoặc có vai trò rất nhỏ trong thúc đẩy liên kết vùng (từ mức 0-2). Mức đánh giá này cho thấy, rõ ràng BCD điều phối phát triển các vùng KTTĐ chưa thực sự có vai trò lớn trong thúc đẩy LKV so với BCD Tây Nam Bộ.

Nếu xem xét vai trò của BCD điều phối các vùng KTTĐ đối với từng vấn đề cụ thể thì sẽ thấy có vấn đề BCD điều phối các vùng KTTĐ đã được đánh giá cao, nhưng cũng có nhiều vấn đề dường như vai trò của BCD vẫn còn thiếu vắng. Cụ thể, số người được hỏi cho rằng BCD điều phối các vùng KTTĐ không có vai trò hoặc có vai trò rất ít trong việc trở thành trọng tài giải quyết tranh chấp/xung đột giữa các CQĐP chiếm 60,7%; trong việc cân bằng lợi ích giữa các vùng (chiếm 58,8%); trong quyết định phân bổ ngân sách cho vùng (chiếm 54,9%); trong xây dựng mạng lưới thông tin quốc gia và vùng (38%); trong tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các CQĐP trong vùng (37,8%); trong phối hợp tổ chức thực hiện quy hoạch, thực hiện LKV (35,8%) và trong nghiên cứu, đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng tầm nhìn, chiến lược, quy hoạch và khung chính sách phát triển vùng (24,6%).



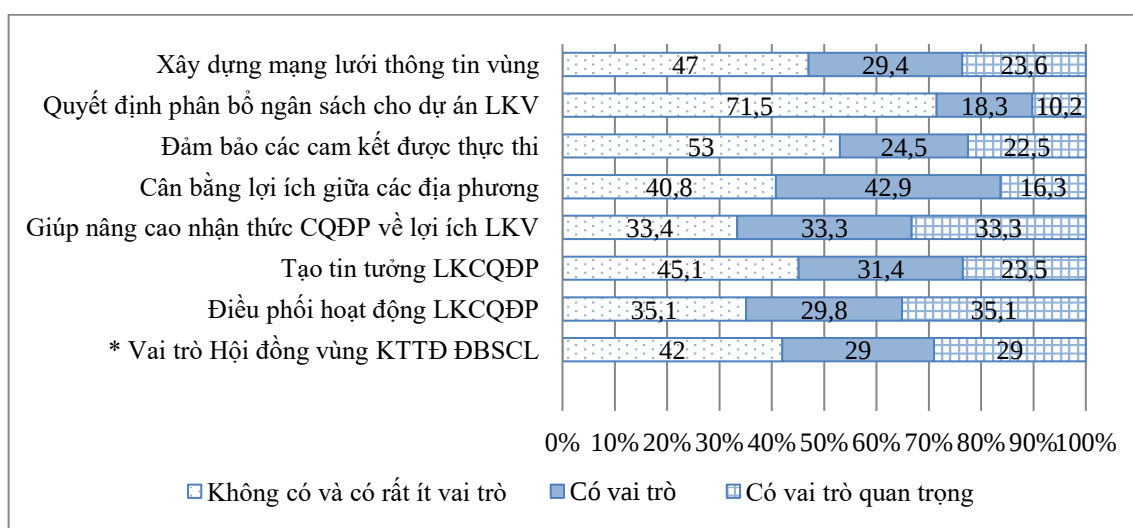
Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.8: Cảm nhận của các đối tượng về vai trò của BCD điều phối các vùng KTTĐ trong thúc đẩy LKV

Mặc dù, có sự khác biệt đôi chút về tỷ lệ phần trăm số người được hỏi đánh giá về vai trò của BCD điều phối các vùng KTTĐ trong từng vấn đề cụ thể giữa nhóm đại diện BCD Tây Nam Bộ và CQĐP, tuy nhiên về cơ bản thì nhóm đại diện BCD Tây Nam Bộ và CQĐP cũng có cùng cảm nhận giống như kết quả điều tra chung về thứ tự các vấn đề mà BCD điều phối các vùng KTTĐ có rất ít hoặc thậm chí không có vai trò gì.

3.3.3.3. Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm Đồng bằng sông Cửu Long

Liên quan tới câu hỏi về vai trò của Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL đã có 42% số người được hỏi đồng tình cho rằng Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL có rất ít vai trò hoặc không có vai trò gì trong thúc đẩy LKCQĐP vùng KTTĐ. Với tỷ lệ người đồng tình như vậy cho thấy vai trò của Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL dường như bị đánh giá thấp hơn so với vai trò của BCD điều phối các vùng KTTĐ và BCD Tây Nam Bộ.



Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

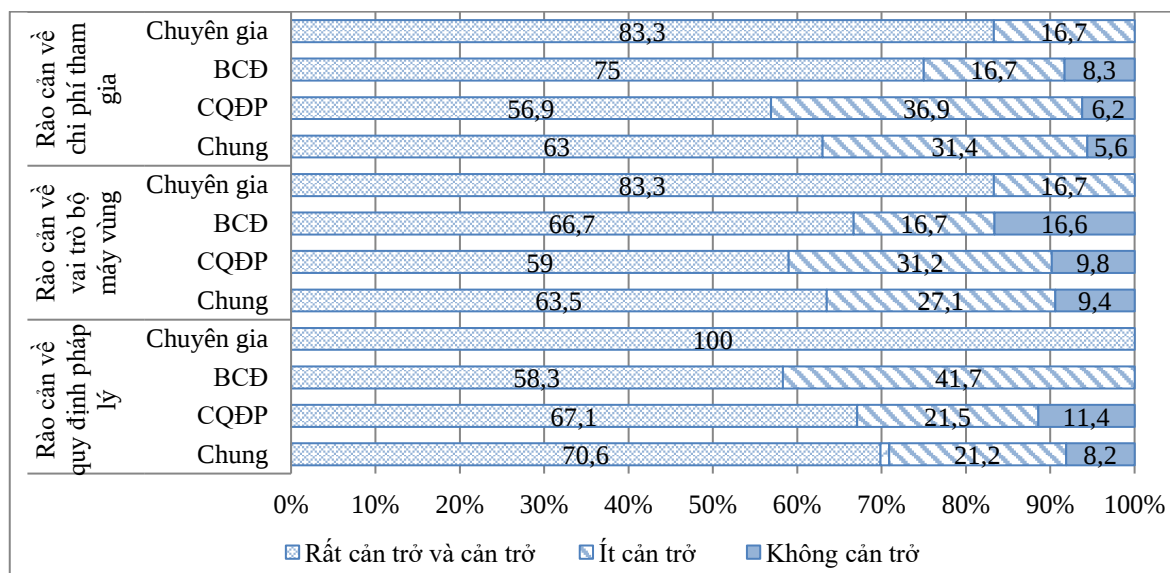
Hình 3.9: Cảm nhận của các đối tượng về vai trò của Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL trong thúc đẩy liên kết vùng

Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL được cho là không có vai trò hoặc có vai trò rất thấp đối với vấn đề như: quyết định phân bổ ngân sách cho các dự án LKV (với 71,5% số người được hỏi đồng tình) và đảm bảo các cam kết hợp tác vùng được thực thi trên thực tế (với 53%). Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL được đánh giá cao nhất trong vai trò giúp nâng cao nhận thức của các địa phương về lợi ích của LKV, với tỷ lệ số phiếu cho điểm ở mức độ từ 3-5 là 66,6%.

3.3.4. Bài học thực tiễn từ nghiên cứu trường hợp vùng Đồng bằng sông Cửu Long

Thứ nhất, quy định pháp lý về LKV; bộ máy vùng và chi phí tham gia liên kết vùng đều là 3 nhân tố có ảnh hưởng rất lớn đến toàn bộ quá trình LKCQĐP trong vùng. Mặc dù cả ba nhóm đối tượng được hỏi đưa ra kết quả đánh giá về mức độ cản trở của từng nhân tố đối với quá trình LKCQĐP vùng ĐBSCL có sự khác nhau, song nhìn chung các nhóm đối tượng đều đánh giá đây là nhân tố có ảnh hưởng rất lớn đến LKCQĐP trong vùng. Khai thác bảng số liệu điều tra vùng ĐBSCL cho thấy, có tới 70,6% số người được hỏi cho rằng khung pháp lý, chính sách LKV đang là rào cản rất lớn tới việc thúc đẩy LKCQĐP trong vùng,

tiếp đến là vai trò điều phối liên kết của CQTW và bộ máy vùng (với 63,5% số người được hỏi) và chi phí tham gia liên kết (với 63% số người được hỏi).



Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.10: Mức độ cản trở LKCQDP theo nhóm nhân tố

Như vậy, trong thời gian tới, do cả ba nhân tố đều ảnh hưởng đến LKCQDP trong vùng nên cả ba rào cản nêu trên cần sớm được xem xét kỹ lưỡng và có những phương án điều chỉnh kịp thời.

Thứ hai, hoàn thiện khung pháp lý, chính sách LKV, LKCQDP trong vùng - nhân tố được đánh giá là rào cản lớn nhất tới LKCQDP trong vùng - là yêu cầu cấp bách hiện nay. Hướng hoàn thiện khung khổ pháp luật, chính sách LKV cần chú ý tới một số nội dung sau, đó là: tránh đưa ra những quy định pháp lý mang tính chung chung, khó áp dụng trong thực tiễn; các quy định pháp lý cần đưa ra một số cơ chế nhằm khuyến khích các CQDP tham gia liên kết (có thể là khuyến khích về mặt kỹ thuật, hành chính và tài chính); các quy định pháp lý cũng cần đề cập rõ nội dung bắt buộc liên kết, quyền lợi, tránh nhiệm và nghĩa vụ của các bên tham gia liên kết nhằm xây dựng lòng tin hợp tác giữa các CQDP; các hình thức liên kết cũng cần được nghiên cứu kỹ và thí điểm đa dạng hóa một số hình thức liên kết mà đang được áp dụng ở một số quốc gia;... Điều

quan trọng nhất trong quá trình hoàn thiện khung khổ pháp luật, chính sách LKV, đó chính là phải cụ thể hóa được nội dung liên kết bắt buộc, quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia nhằm hạn chế việc các địa phương “tự do” trong việc xác định liệu có cần liên kết hay không, liên kết ở mức độ nào, trách nhiệm tham gia đến đâu,...?

Thứ ba, nhân tố bộ máy vùng cần sớm được xem xét và điều chỉnh nhằm thúc đẩy quá trình LKV và LKCQDP trong vùng một cách hiệu quả hơn. Mặc dù hiện nay vai trò thúc đẩy LKCQDP của bộ máy vùng trong một chừng mực nhất định cũng đã nhận được sự đánh giá khá tích cực từ phía CQDP, tuy nhiên vẫn còn tới 12,6% - 42% số người được hỏi cho rằng bộ máy vùng gần như không có hoặc có rất ít vai trò. Vai trò của BCD điều phối phát triển các vùng KTTĐ (cấp Trung ương) và Hội đồng vùng KTTĐ (cấp địa phương) dường như có vai trò thấp hơn so với BCD Tây Nam Bộ. Chính vì vậy, trong thời gian tới cũng cần phải có những điều chỉnh cần thiết để đảm bảo bộ máy vùng nói chung, đặc biệt là bộ máy vùng ở cấp Trung ương và bộ máy vùng ở cấp địa phương có đủ năng lực và thực quyền thực hiện sứ mệnh điều phối LKCQDP trong vùng.

Năng lực và thẩm quyền của bộ máy vùng cần được tăng cường trong một số vấn đề, đó là: phân bổ ngân sách cho các dự án LKV; điều phối hoạt động LKCQDP trong vùng; đảm bảo các cam kết/thỏa thuận hợp tác vùng được thực thi trên thực tế; đảm bảo cân bằng lợi ích giữa các CQDP tham gia liên kết; xây dựng mạng lưới thông tin vùng.

Thứ tư, cần chú ý giảm chi phí tham gia liên kết. Mặc dù cảm nhận của các nhóm đối tượng về nhân tố chi phí liên kết ảnh hưởng đến quá trình LKCQDP trong vùng không lớn bằng nhân tố quy định pháp lý, chính sách LKV; và bộ máy vùng; tuy vậy, đây cũng là một nhân tố cần được chú ý nhiều hơn trong thời gian tới, đặc biệt là chi phí giám sát, tăng cường thực thi cam kết hợp tác. Do chi phí liên kết gần như khó có thể đo đếm được và thực tế việc đánh giá mức độ ảnh hưởng của từng chi phí liên kết đối với LKV nói chung và

LKCQDP trong vùng nói riêng chủ yếu phụ thuộc vào cảm nhận của từng cá nhân. Tuy nhiên, nếu xem xét kỹ các dữ liệu điều tra thì có thể thấy mối tương quan nhất định giữa cảm nhận về chi phí liên kết và khung pháp luật về LKV. Cụ thể, có tới 87,4% số người được hỏi đồng tình cho rằng quy định về cơ chế và cách thức giám sát thực thi liên kết chưa có hoặc không hiệu quả nên ảnh hưởng lớn tới chi phí giám sát thực thi cam kết. Tương tự, lần lượt có 78,8% và 64,7% số người được hỏi cho rằng dự án càng lớn, càng phức tạp và tâm lý lo ngại một số địa phương không tuân thủ cam kết cũng làm cho chi phí giám sát thực thi cam kết sẽ càng lớn. Đối với chi phí thương lượng, có tới 95% số người được hỏi cho rằng do quy định pháp lý về LKV chưa đủ rõ ràng để tạo dựng lòng tin hợp tác giữa các CQDP và 77,6% số người được hỏi cho rằng đối với dự án càng lớn, phức tạp nên sẽ làm tăng chi phí này. Như vậy, những quan ngại về chi phí liên kết trong tương lai có thể khắc phục được thông qua việc hoàn thiện khung khổ pháp luật về LKV, đồng thời vai trò của bộ máy vùng (cấp Trung ương và địa phương) cần tăng cường hơn nữa, đặc biệt đối với các dự án liên vùng lớn, phức tạp, có liên quan tới nhiều địa phương.

3.4. Nguyên nhân cản trở “nhân tố” thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam

3.4.1. Nguyên nhân cản trở liên kết các địa phương trong vùng từ nhân tố Động cơ liên kết của các địa phương trong vùng

Thứ nhất, cơ chế phân công nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện vẫn đang là trở ngại lớn hạn chế hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước nói chung và LKCQDP nói riêng.

Theo quy định pháp lý, CQTW thực hiện chức năng quản lý nhà nước vĩ mô trên các phương diện: kinh tế, xã hội, tài nguyên, môi trường, an ninh, quốc phòng và đối ngoại. CQDP cấp tỉnh/thành phố tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ và có cùng những nhiệm vụ tương tự như: kinh tế, xã hội,

tài nguyên, môi trường, an ninh, quốc phòng. Hiện nay, việc giao cho CQĐP nhiệm vụ phát triển KTXH, trong khi đó số lượng CQĐP lại có xu hướng mở rộng như: năm 1976, ở Việt Nam có 38 đơn vị hành chính cấp tỉnh; năm 1991 có 53 đơn vị hành chính cấp tỉnh; năm 1997 có 61 đơn vị hành chính cấp tỉnh và năm 2008 đến nay có 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh. Số lượng tỉnh khá lớn làm cho quy mô trung bình của một đơn vị phân cấp ở Việt Nam quá nhỏ, điều này đã và đang làm cho các địa phương không tận dụng được lợi thế nhờ quy mô cũng như không giải quyết được một cách hiệu quả các vấn đề ngoại sinh. Thực tế cho thấy, ở Việt Nam việc số lượng đơn vị phân cấp quy mô nhỏ như hiện nay cùng với việc CQĐP được giao nhiệm vụ phát triển KTXH có thể dẫn tới sự cạnh tranh quyết liệt giữa các CQĐP. Báo cáo phân cấp ở Đông Á [19, tr.18] cũng nêu vấn đề “Đông Á (trong đó có Việt Nam) cũng có nhiều điểm chung với các khu vực khác. Phi tập trung hóa ở hàng loạt các nước Châu Phi, Trung Âu và Mỹ La Tinh đã được đặc trưng bằng sự phát triển của CQĐP, đôi khi tới mức mà đơn vị trung bình trở nên quá nhỏ tới mức không hiệu quả (về quy mô kinh tế)”.

Thứ hai, CQTW chưa thực sự làm tốt vai trò điều phối và khuyến khích các CQĐP trong vùng liên kết.

Ở Việt Nam, hệ thống chính trị hiện tại cho phép các tỉnh có thể tiếp cận trực tiếp với lãnh đạo cao nhất, bỏ qua các Bộ, trong đó có Bộ Kế hoạch và đầu tư và Bộ Tài chính. Thực tế, trong một số trường hợp, thay vì buộc các CQĐP trong vùng phải có tiếng nói chung thì Chính phủ lại tạo điều kiện cho mỗi địa phương riêng lẻ có thể “đàm phán”, kiến nghị trực tiếp với Chính phủ để “xin” các dự án cần thiết cho riêng địa phương mình [37]. Như vậy, CQTW cũng chưa thực sự làm tốt vai trò của mình trong việc khuyến khích các địa phương liên kết, mặc dù hiện nay có tới hơn 2/3 số tỉnh đang bị thâm hụt ngân sách, phải trông chờ vào sự hỗ trợ ngân sách từ CQTW. Đây chính là cơ hội lớn để CQTW có thể “tạo sức ép liên kết” giữa các CQĐP, buộc phải ngồi cùng với nhau để

thỏa thuận, xem xét nên đầu tư tài sản công gì, quy mô lớn ra sao, địa điểm phải ở chỗ nào và trách nhiệm, lợi ích của các địa phương như thế nào.

Bên cạnh đó, thước đo duy nhất cho thành tích phát triển kinh tế của CQĐP hiện nay chính là tốc độ tăng trưởng kinh tế chứ không phải chất lượng tăng trưởng kinh tế. Đây cũng chính là nguyên nhân giảm động cơ LKCQĐP và cản trở quá trình LKCQĐP trong vùng. Để có tốc độ tăng trưởng GRDP cao, mỗi CQĐP sẽ tìm mọi cách để tối đa hóa tốc độ tăng trưởng GRDP của địa phương mình bằng mọi giá, bất chấp những phí tổn mà các địa phương khác có thể phải gánh chịu. Một trong cách đơn giản nhất để đạt được mục tiêu tăng trưởng GRDP có lẽ chính là cố gắng tăng đầu tư từ nguồn xin được của Trung ương, và điều này được phản ánh qua con số vượt chỉ tiêu của CQĐP lên tới 54% trong giai đoạn 2005-2013 [41, tr.197]. Do từng CQĐP cạnh tranh với nhau một cách quyết liệt về tốc độ phát triển kinh tế và thu hút nguồn lực, vì vậy sự phối hợp trong đầu tư giữa các địa phương thường lỏng lẻo và kết quả là đầu tư công luôn bị chỉ trích là trùng lặp, thiếu hiệu quả. Mức độ cạnh tranh quá lớn giữa các địa phương khiến cho mỗi địa phương chỉ chú ý tới các hoạt động kinh tế trong lãnh thổ hành chính của mình và “phớt lờ” các tác động lan tỏa, hiệu ứng tổng hợp [41].

Thứ ba, tư duy thiết kế chính sách phân bổ nguồn lực từ cấp CQTW còn nặng về phát triển “đồng đều” giữa các địa phương nói riêng và giữa các vùng nói chung nhằm mục đích thu hẹp khoảng cách giữa các trung tâm đô thị/vùng phát triển hơn với các vùng nghèo hơn.

Chính vì vậy, thời gian qua một số quyết định đầu tư công, đặc biệt là các quyết định xây dựng cơ sở hạ tầng (giao thông, khu công nghiệp, khu kinh tế, cảng biển, sân bay,...) bị chỉ trích là “xuất phát từ áp lực chính trị”, “chịu sức ép từ nhiều nhóm lợi ích”, sử dụng biện pháp “phi thị trường” để phân bổ nguồn lực. Kết quả của chính sách “dàn trải” trong phân bổ nguồn lực, phân tán nguồn vốn ngân sách khan hiếm cho nhiều địa phương, nhiều vùng để phát triển các

tiện ích hạ tầng “giống nhau” đã gây lãng phí nguồn lực, không tạo ra hiệu ứng đáng kể cho sự tăng trưởng của vùng, của quốc gia và không tạo ra nhu cầu buộc các địa phương liên kết, phối hợp với nhau.

Thứ tư, vẫn còn tồn tại tư duy “nhiệm kỳ” và “lợi ích cục bộ địa phương” khiến cho CQDP chưa thấy được lợi ích từ LKV.

Tư duy “nhiệm kỳ” khiến cho việc chạy đua của các địa phương về tăng trưởng GRDP trở nên gấp gáp và đôi khi dẫn tới việc ra quyết định vội vã, sai lầm; và đặc biệt trong nhiều trường hợp người ra quyết định của nhiệm kỳ này không còn tại vị ở nhiệm kỳ sau để nhận trách nhiệm cho quyết định của mình. Chính điều này đã khiến cho một số lãnh đạo địa phương đưa ra tầm nhìn trong giới hạn địa giới hành chính và nhiệm kỳ 5 năm của mình [104]. Bên cạnh đó, tư duy lợi ích cục bộ địa phương cũng thể hiện rõ trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách phát triển KTXH ở địa phương. Nhiều địa phương đã vận dụng tư duy “duy trì cơ cấu sản xuất khép kín” hay “phát triển kinh tế khép kín”. Tư duy phát triển này làm cho sự phát triển của các địa phương có xu hướng độc lập, thiếu tầm nhìn mang tính vùng. Ngoài ra, trong phát triển cơ sở hạ tầng, vẫn còn tồn tại cơ chế “xin cho” vốn hoặc dự án đầu tư, chưa có cơ chế hình thành “tài sản chung” của vùng để các địa phương trong vùng cùng phối hợp khai thác và quản lý.

Thứ năm, thực thi pháp luật là một hệ vấn đề rất phức tạp và đây cũng là một trong những yếu kém, hạn chế rất lớn ở Việt Nam.

Do kỷ luật chấp hành quy định về liên kết, phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước nói chung và giữa các địa phương không cao. Điều này cũng dẫn tới hiện tượng liên kết bắt buộc vẫn còn mang nặng tính hình thức, đôi khi còn mang tính “đối phó”, “tùy tiện” và phần lớn chỉ dừng ở mức độ cam kết thỏa thuận giữa lãnh đạo các địa phương. Mặc dù, không thể phủ nhận một thực tế là nhiều địa phương đã lợi dụng nhiều khe hở của quá trình phân cấp nhưng suy

đến cùng nguyên nhân thiếu LKCQĐP trong vùng chính là việc phân cấp không đồng bộ và sự lựa chọn hình thức phân cấp chưa phù hợp, cùng với việc thiếu giám sát chặt chẽ của CQTW trong nhiều lĩnh vực.

Trong quá trình xếp hạng các quốc gia năm 2013, Ngân hàng thế giới đã đưa ra nhận định “Việt Nam dẫn đầu thế giới về xây dựng pháp luật nhưng là nhóm cuối cùng trong thực thi pháp luật” [105]. Do cơ chế thực thi pháp luật còn nhiều hạn chế nên điều này rất dễ gây tâm lý bất an, thiếu tin tưởng vào hiệu lực thực thi các cam kết nói riêng và các quy định pháp lý nói chung, và tất yếu dẫn tới sự nhận thức của CQĐP về chi phí giám sát, đảm bảo việc tuân thủ luật pháp, tuân thủ cam kết sẽ cao.

Thứ sáu, cách phân vùng KTXH theo Nghị định 92/2006/NĐ-CP về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KTXH chưa thực sự khoa học do chưa xem xét một số yếu tố quan trọng, đặc biệt là yếu tố LKV.

Hiện nay, phân vùng KTXH mới chỉ chú trọng tới yếu tố địa lý, tự nhiên mà chưa chú ý nhiều tới yếu tố về điều kiện lịch sử, văn hóa, dân cư, kết cấu hạ tầng, yếu tố gắn kết với “đầu tàu” phát triển, vùng hạt nhân, đô thị lớn làm động lực thúc đẩy sự phát triển chung của vùng, vì vậy ảnh hưởng đến động cơ liên kết của các CQĐP. Chẳng hạn, vùng BTB và DHMT với cấu trúc địa lý là một dải ven biển dài với khoảng cách địa lý từ tỉnh Thanh Hóa (tạm coi là điểm đầu của vùng) và tỉnh Bình Thuận (tạm coi là điểm cuối) là 1.500 km, vì vậy việc liên kết giữa hai tỉnh này gặp tương đối nhiều khó khăn. Tương tự, đối với vùng TD-MN phía Bắc, mặc dù khoảng cách từ tỉnh Điện Biên đến tỉnh Lạng Sơn khoảng 700 km nhưng do cơ sở hạ tầng chưa tốt nên thời gian di chuyển từ tỉnh này đến tỉnh kia còn khá dài. Điều này có thể dẫn tới chi phí LKCQĐP sẽ lớn.

Ngoài ra, việc phân vùng trong công tác lập quy hoạch thường rất không nhất quán dẫn tới hiện tượng “vùng chồng vùng”. Chẳng hạn, Long An và Tiền Giang vừa thuộc vùng KTTĐ Nam Bộ, vừa thuộc vùng ĐBSCL; hoặc Cần Thơ,

An Giang, Kiên Giang và Cà Mau vừa thuộc vùng KTTĐ Tây Nam Bộ, vừa thuộc vùng ĐBSCL. Một số tỉnh, thành như: Hà Nội, Hải Dương, Hưng Yên, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh thuộc cả 3 vùng: vùng ĐBSH, vùng KTTĐ Bắc Bộ và vùng Thủ đô. Do một địa phương có thể được nằm trong nhiều vùng khác nhau và chịu sự chỉ đạo định hướng của nhiều cơ chế, chính sách không giống nhau nên địa phương khó có thể vận hành hiệu quả tất cả những mối liên kết nội vùng và liên vùng.

3.4.2. Nguyên nhân cản trở liên kết các địa phương trong vùng từ nhân tố Quy định pháp lý về liên kết các địa phương trong vùng

Các quy định pháp lý về LKV và LKCQĐP được hình thành trên cơ sở thuộc thẩm quyền của các CQTW (được coi là quy định pháp lý mang tính bắt buộc) và trên cơ sở thuộc thẩm quyền của các CQĐP (sự thỏa thuận tự nguyện giữa các CQĐP). Quy định pháp lý trong LA chủ yếu tập trung vào các nội dung liên quan đến hình thức liên kết và cơ chế khuyến khích LKCQĐP trong vùng.

3.4.2.1. Nguyên nhân cản trở liên kết các địa phương trong vùng từ quy định pháp lý về liên kết bắt buộc

Thứ nhất, các quy định về liên kết bắt buộc còn chung chung nên khó triển khai áp dụng.

Mặc dù liên kết bắt buộc đã được thể chế hóa thông qua Nghị định 144 và Quyết định 159, song trong quá trình triển khai còn gặp nhiều khó khăn. Cụ thể:

- Nghị định 144 và Quyết định 159 vẫn chưa đề cập cụ thể về hình thức và cơ chế, cũng như chưa xác định rõ việc triển khai thực hiện các nội dung liên kết theo quy trình nào, cách thức thực hiện ra sao. Hình thức liên kết chủ yếu dưới dạng tổ chức các cuộc họp liên ngành, diễn đàn hợp tác hoặc thông qua góp ý kiến bằng văn bản.

- Nghị định 144 mặc dù có nêu những nguyên tắc, phạm vi, nội dung và cơ chế thực thi phối hợp, liên kết giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong

xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch, song Nghị định này lại cho phép cơ quan chủ trì xây dựng dự thảo tự “*xác định các cơ quan phối hợp xây dựng đề án, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch*”, tức là được phép lựa chọn cơ quan xin ý kiến. Vì vậy, quy định này đã phần nào tạo ra sự “tùy ý” và không thực sự thúc đẩy liên kết giữa các cơ quan hành chính nói chung và giữa các CQĐP nói riêng [5].

- Tương tự, các nội dung đề cập trong Quyết định 159 còn chung chung, thiếu cụ thể và chưa thực sự xuất phát từ nhu cầu của doanh nghiệp, chưa tạo được liên kết dạng cluster vùng. Các hoạt động liên kết vẫn mang tính hình thức, trên giấy tờ, thiếu cơ sở đảm bảo tính tổ chức triển khai thực hiện bởi Quy chế phối hợp không thể hiện được khả năng tổ chức triển khai và tính pháp lý trong các hoạt động liên kết để đảm bảo các thỏa thuận liên kết đi vào thực tiễn.

- Các chính sách về phát triển vùng nói riêng, đặc biệt là quy hoạch tổng thể phát triển KTXH vùng, quy hoạch phát triển đô thị và các chính sách kinh tế nói chung, nhìn chung chưa gắn với các yêu cầu của LKV, LKCQĐP trong và ngoài vùng. Các nguyên tắc quy hoạch không gian lãnh thổ trong các lĩnh vực: công nghiệp, nông nghiệp, thương mại,... vẫn đang dựa trên nguyên tắc nền kinh tế bao cấp mà chưa dựa trên nguyên tắc nền kinh tế thị trường [21] nên chưa tạo ra động lực thúc đẩy LKCQĐP.

- Trong công tác quản lý nhà nước về đa ngành, đa lĩnh vực (như toàn cầu hóa, xóa đói giảm nghèo, BDKH,...), mặc dù đã có quy định về việc thành lập và nhiệm vụ, vai trò của các Ban chỉ đạo, Ban chủ nhiệm, Văn phòng chương trình, Tổ công tác liên ngành,... nhưng do chưa có các quy định cụ thể về phương thức làm việc, cơ chế tiếp nhận và chia sẻ nguồn lực (đặc biệt là chia sẻ nguồn thông tin, số liệu giữa đại diện các cơ quan tham gia liên kết),... nên kết quả hoạt động của các Tổ chức liên ngành chưa cao. Ngoài ra, do chưa có quy định cụ thể về việc đánh giá kết quả công việc gắn với trách nhiệm, nhiệm vụ của từng thành viên trong Tổ chức liên ngành, trong khi đó các thành viên của

các Tổ chức liên ngành này lại chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm nên dẫn tới việc liên kết xây dựng và thực thi chính sách đa ngành, đa lĩnh vực còn rất hạn chế.

Thứ hai, thiếu cơ chế đảm bảo thực thi các quy định pháp lý liên quan đến LKCQĐP. Điều này được thể hiện rõ thông qua:

- Chưa có những biện pháp hữu hiệu nhằm khuyến khích các trường hợp có sự liên kết tốt. Chẳng hạn, Quyết định 159 không hề đưa ra các quy định về khen thưởng và xử phạt vi phạm trong thực hiện LKCQĐP. Ngay cả khi Nghị định 144, mặc dù có đưa ra những quy định về cơ chế khen thưởng và xử lý vi phạm thì dường như hiệu lực thực thi cũng rất thấp. Cơ chế theo dõi, giám sát quá trình điều phối, thực thi LKCQĐP trong vùng còn bỏ ngỏ.

- Nguồn NSNN cho các dự án mang tính liên vùng gần như chưa được sử dụng. Mặc dù, Luật ngân sách nhà nước (2015) cũng đề cập tới nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương đối với các dự án đầu tư phát triển có tính chất liên vùng (điều 36). Bên cạnh đó, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định 37/2013/NĐ-CP ngày 22/4/2013 sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 138/2007/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của Quỹ đầu tư phát triển địa phương, theo đó Quỹ này được phép làm đầu mối cho vay hợp vốn hoặc cùng hợp vốn với Quỹ đầu tư phát triển địa phương khác, tổ chức tín dụng và tổ chức khác để cho vay “*dự án có tính chất hỗ trợ phát triển KTXH liên vùng*” (khoản 6, điều 1). Ngày 25/2/2014, Bộ Tài Chính cũng đã ban hành Thông tư 28/2014/TT-BTC về hướng dẫn cơ cấu quản lý tài chính của Quỹ đầu tư phát triển địa phương. Các văn bản này trong một chừng mực nhất định giúp tạo tiền đề cho các CQĐP có cơ sở thúc đẩy chia sẻ nhiệm vụ chi với nhau. Tuy vậy, trên thực tế dường như các quy định này vẫn chỉ mới được thể hiện trên văn bản pháp quy, việc triển khai gần như “bỏ ngỏ”.

Thứ ba, thiếu chính sách khuyến khích CQĐP liên kết ở 5 vùng KTXH.

Điều 52 của Hiến pháp năm 2013 cũng có đưa ra quy định “*Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế,...; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm*

tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân”. Tuy vậy, đến nay vẫn chưa có một văn bản Luật hay Nghị định nào cụ thể hóa nội hàm “thúc đẩy liên kết kinh tế vùng” như đã đề cập trong Điều 52 Hiến pháp 2013.

Gần đây, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 593 và Quyết định này cũng đã đề cập rõ 3 lĩnh vực mà các địa phương trong vùng ĐBSCL cần ưu tiên liên kết trong giai đoạn 2016-2020 và cũng đã xác định cụ thể trách nhiệm của các Bộ, ngành, cơ quan và địa phương có liên quan nhằm đảm bảo thực thi có hiệu quả Quy chế. Bên cạnh đó, CQTW cũng đã đưa ra cam kết hỗ trợ *“mức vốn tối thiểu 10% so với tổng vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách Trung ương phân bổ cho các địa phương trong vùng để thực hiện các chương trình, dự án liên kết có đủ điều kiện đầu tư theo quy định”*. Đây mới chỉ là quy chế thí điểm, áp dụng cho riêng vùng ĐBSCL. Còn rất sớm để đánh giá hiệu quả của Quyết định này trong việc tăng cường liên kết vùng ĐBSCL, song đây được coi là cơ sở pháp lý quan trọng, tạo nền tảng hợp tác lâu dài và toàn diện giữa các địa phương trong vùng. Nếu Quyết định 593 được thực hiện nghiêm túc thì sẽ là cơ sở tạo dựng lòng tin giữa các địa phương trong vùng ĐBSCL và cũng tạo tiền đề củng cố các quan hệ hợp tác lâu dài và hợp tác ở phạm vi rộng hơn. Tuy nhiên, hiện nay mới chỉ vùng ĐBSCL được Chính phủ cho áp dụng quy chế liên kết phát triển KTXH vùng, 5 vùng còn lại hiện tại vẫn chưa được áp dụng bất cứ một cơ chế chính sách khuyến khích liên kết nào từ phía CQTW.

Thứ tư, công cụ liên kết bắt buộc giữa các CQĐP chưa phát huy tác dụng và đang mất dần vị thế.

Theo Nghị quyết 144 và Quyết định 159, nội dung liên kết bắt buộc giữa các CQĐP chủ yếu là thông qua lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch. Tuy vậy, thời gian qua công cụ này chưa được thực thi một cách nghiêm túc do có nhiều nguyên nhân: từ công tác xây dựng quy hoạch/kế hoạch đến công tác thẩm định, phê duyệt, quản lý và thực hiện quy hoạch/kế hoạch. Cụ thể:

- Nội dung quy hoạch của cả cấp vùng lẫn cấp tỉnh đều bao gồm quá nhiều mục tiêu (theo mong muốn chủ quan) và các giải pháp, nhất là những giải pháp liên quan đến huy động nguồn lực đều thiếu cơ sở khoa học, do vậy tính khả thi của quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh đều rất thấp.

- Về nguyên tắc cũng như theo quy định hiện hành tại Nghị định 92 và Nghị định 04 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KTXH thì quy hoạch phát triển KTXH cấp tỉnh được xây dựng trên cơ sở quy hoạch phát triển KTXH của vùng và quy hoạch phát triển một số ngành, lĩnh vực. Nội dung quy hoạch vùng phải bao gồm cả những nội dung LKCQĐP trong vùng, nhất là liên kết trong việc phát triển kết cấu hạ tầng (như: giao thông, bao gồm cả cảng biển, sân bay), điện, viễn thông, thủy lợi, xử lý chất thải nguy hại, kết cấu hạ tầng xã hội, hệ thống đô thị vùng, hệ thống khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu công nghiệp. Những nội dung này sẽ là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng quy hoạch phát triển KTXH của mỗi tỉnh trong vùng. Tuy vậy, trên thực tế hầu hết các địa phương đều xây dựng và điều chỉnh quy hoạch trước khi quy hoạch phát triển KTXH vùng được phê duyệt. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến sự thiếu tương thích giữa quy hoạch vùng và quy hoạch các tỉnh, đồng thời cũng là minh chứng cho việc thiếu tính liên kết trong nội dung quy hoạch phát triển KTXH ở các tỉnh.

- Không ít quy hoạch phát triển ngay từ khi bắt đầu đi vào thực hiện đã bộc lộ độ chênh lệch lớn so với thực tế và do vậy quy hoạch đã phải liên tục bị điều chỉnh, bổ sung trong thời gian 3-5 năm và không ít trường hợp phải điều chỉnh căn bản về mục tiêu, định hướng và nội dung quy hoạch. Chẳng hạn, theo Quyết định 2190/2009/QĐ-TTg ngày 24/12/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 thì vùng ĐBSCL sẽ có 14 cảng biển với 21 bến tổng hợp. Tuy nhiên, sau chưa đầy 2 năm, ngày 3/8/2011 Bộ Giao thông Vận tải đã ban hành Quyết định số 1746/QĐ-BGTVT về việc phê duyệt quy hoạch chi tiết

nhóm cảng biển vùng ĐBSCL đến năm 2020, định hướng 2030 đã nâng con số bến tổng hợp lên 27 bến. Việc thay đổi, điều chỉnh quy hoạch thường xuyên đã làm mất đi đặc tính cơ bản của quy hoạch là tính ổn định và gây tâm lý không chắc chắn, thiếu tin tưởng vào hiệu lực thực thi quy hoạch của địa phương.

3.4.2.2. Nguyên nhân cản trở liên kết các địa phương từ các thỏa thuận liên kết tự nguyện

Thứ nhất, tính pháp lý của các văn bản thỏa thuận LKCQĐP trong vùng không cao.

Do nhận thức được tầm quan trọng của liên kết, đặc biệt liên kết trong phát triển kinh tế, nên hiện nay hình thức liên kết mang tính tự nguyện giữa các CQĐP trong nội vùng và ngoại vùng đang có xu hướng phát triển ở Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay thực trạng liên kết tự nguyện chủ yếu là thông qua các bản thỏa thuận mang tính tự nguyện giữa hai hay nhiều CQĐP trong vùng. Trong khi đó, tính bắt buộc pháp lý của các thỏa thuận này thường rất thấp do các thỏa thuận này thường không đi kèm các điều kiện bắt buộc thực thi.

Thứ hai, nguồn lực dành cho các hoạt động LKCQĐP trong vùng còn rất hạn chế.

Ngoại trừ vùng DHMT là đã thành lập Quỹ nghiên cứu phát triển vùng, các vùng còn lại gần như chưa dành nguồn ngân sách cho hoạt động LKCQĐP trong vùng. Quỹ nghiên cứu phát triển vùng DHMT được hình thành từ các nguồn đóng góp của các CQĐP trong vùng, sự tài trợ của Ngân hàng đầu tư và phát triển Việt Nam và sự ủng hộ từ các tổ chức, doanh nghiệp. Tuy nhiên, kể từ khi thành lập đến nay, trừ tỉnh Khánh Hòa, tất cả các địa phương thành viên còn lại đều chưa thực hiện theo đúng cam kết về đóng góp ngân sách cho Quỹ.

Như vậy, có một thực tế là nhiều địa phương chưa thể bố trí nguồn kinh phí cho các dự án hay các chương trình mang tính hợp tác, liên kết. Chính vì vậy, tuy LKV tự nguyện đã được đẩy mạnh phát triển ở một số vùng, song chủ

yếu vẫn gói gọn trong một số lĩnh vực như: khai thác du lịch, phát triển lĩnh vực nông nghiệp và một số dự án hợp tác được thực hiện trong phạm vi nhỏ. Trong khi đó, các liên kết mang tính lâu dài, chiến lược hơn như phát triển mạng lưới khu công nghiệp, mạng lưới giao thông, thu hút và quản lý đầu tư nói chung, đặc biệt là đầu tư FDI, giải quyết vấn đề ô nhiễm,... vẫn chưa được chú trọng. Tương tự, cũng chính vì nguồn lực liên kết còn khiêm tốn nên hoạt động LKCQĐP chủ yếu vẫn giản đơn, chỉ dừng lại ở việc thăm quan, chia sẻ thông tin, ký kết hợp đồng liên kết chứ chưa thực sự phát triển thành các hoạt động liên kết thực tế. Do đó, nhiều hợp đồng liên kết triển khai rất hạn chế, thậm chí chỉ tồn tại trên giấy.

3.4.3. Nguyên nhân cản trở liên kết các địa phương từ nhân tố Bộ máy vùng

Hiện nay, mặc dù một số văn bản của nhà nước đề cập tới 6 vùng KTXH, song chưa có một văn bản pháp lý nào đề cập tới việc thành lập một Tổ chức chịu trách nhiệm để điều phối hoạt động LKCQĐP trong các vùng KTXH này. Tuy vậy, về thực chất đã có 4 trong 6 vùng KTXH và một số địa phương trong 2 vùng KTXH còn lại đã tham gia bộ máy vùng. Cụ thể là:

- *Bộ máy vùng Tây Bắc, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ*: Mặc dù thời điểm thành lập 3 Ban chỉ đạo (BCĐ: Tây Bắc, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ) có sự khác nhau, tuy nhiên, theo Quy định số 96-QĐ/TW ngày 28/5/2012 của Bộ Chính trị về quy chế hoạt động của 3 BCĐ, địa bàn hoạt động của (i) BCĐ Tây Nam Bộ bao trọn cả 13 tỉnh/thành phố thuộc vùng ĐBSCL (là một trong 6 vùng KTXH), trong khi đó địa bàn hoạt động của (ii) BCĐ Tây Nguyên gồm 5 tỉnh thuộc vùng Tây Nguyên (bao trùm cả 1 vùng KTXH Tây Nguyên và các huyện miền núi của 6 tỉnh thuộc một phần vùng KTXH ĐNB và một phần vùng KTXH BTB và DHMT); (iii) BCĐ Tây Bắc gồm 12 tỉnh (thuộc 12/14 tỉnh của vùng KTXH TD và MN phía Bắc và các huyện phía Tây của tỉnh Thanh Hóa và Nghệ An (một phần vùng KTXH BTB và DHMT)).

- *Bộ máy vùng KTTĐ*: Theo Quyết định 20/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 18/02/2004 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ và nay Quyết định 20 được thay thế bằng Quyết định 941/QĐ-TTg ngày 26/5/2015 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020 (sau đây gọi tắt là Quyết định 941) và theo Quyết định số 2059/QĐ-TTg ngày 24/11/2015 về việc thành lập BCD, Hội đồng vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020, phạm vi hoạt động của (i) Hội đồng vùng KTTĐ Bắc Bộ gồm 7 tỉnh (thuộc 7/11 tỉnh của vùng KTXH ĐBSH); (ii) Hội đồng vùng KTTĐ miền Trung gồm 5 tỉnh (thuộc 5/14 tỉnh vùng KTXH BTB và DHMT); (iii) Hội đồng vùng KTTĐ phía Nam gồm 8 tỉnh (bao trùm cả 1 vùng KTXH ĐNB và 2 tỉnh thuộc vùng KTXH ĐBSCL); và (iv) Hội đồng vùng KTTĐ ĐBSCL gồm 4 tỉnh (thuộc 4/13 tỉnh vùng KTXH ĐBSCL).

- *Bộ máy vùng tự nguyện (Tổ chức điều phối vùng DHMT)*: Trên tinh thần tự nguyện của lãnh đạo chủ chốt các tỉnh, thành phố và với mong muốn khai thác, phát huy các tiềm năng, thế mạnh của từng địa phương và toàn vùng nhằm góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh và phát triển bền vững vùng DHMT, tháng 7 năm 2011 tại thành phố Đà Nẵng, 07 tỉnh/thành gồm: Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên và Khánh Hòa đã đồng thuận và thống nhất thực hiện Biên bản cam kết liên kết phát triển DHMT. Đến tháng 8/2012, tỉnh Ninh Thuận và Bình Thuận cũng đăng ký tham gia liên kết phát triển vùng DHMT. Ban điều phối vùng DHMT cũng được thành lập với mục đích tăng cường hợp tác chặt chẽ giữa các địa phương trong vùng, và mang tinh thần tự nguyện, chưa có cơ sở pháp lý như bộ máy vùng Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ và bộ máy vùng KTTĐ.

Về cơ bản bộ máy vùng đã được hình thành, tuy vậy, hoạt động của các bộ máy vùng hiện đang gặp nhiều khó khăn, vai trò thúc đẩy LKCQĐP trong vùng còn lu mờ, hoạt động còn ở mức độ hạn chế và mang tính hình thức. Nguyên nhân cản trở LKCQĐP nhìn từ góc độ bộ máy vùng là:

Thứ nhất, một số địa phương chưa được tham gia bất kỳ bộ máy vùng nào do Bộ Chính trị hoặc Chính phủ thành lập.

Hiện nay có 9 tỉnh thuộc vùng KTXH BTB và DHMT và 2 tỉnh thuộc vùng KTXH TD-MN phía Bắc chưa được tham gia bất kỳ bộ máy vùng nào. Như vậy, hiện có 11 tỉnh, thành phố chưa tham gia bất cứ bộ máy vùng nào.

Thứ hai, bộ máy vùng Tây Bắc, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ chưa thực sự có thực quyền trong việc quyết định các vấn đề liên quan tới phát triển vùng.

Mục đích thành lập bộ máy tổ chức vùng Tây Bắc, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ là phối hợp với các Bộ, ngành Trung ương và các địa phương thực hiện các mặt công tác đảm bảo an ninh, trật tự, quốc phòng, phát triển KTXH, công tác dân tộc, tôn giáo và công tác xây dựng hệ thống chính trị. Chức năng, nhiệm vụ của 3 BCD này chủ yếu là theo dõi, đôn đốc việc thực hiện chính sách và tham mưu, đề xuất các chủ trương, chính sách cho Ban bí thư, Bộ chính trị và Thủ tướng. Bên cạnh đó, quan hệ giữa BCD với chính quyền các tỉnh/thành trên địa bàn chủ yếu là thông qua kiểm tra, đôn đốc địa phương thực hiện chủ trương, chính sách và chỉ đạo các địa phương xây dựng chương trình, kế hoạch cụ thể để đấu tranh ngăn chặn các âm mưu, hoạt động chống phá của kẻ thù, các vấn đề an ninh, trật tự xã hội. Trưởng các BCD là Ủy viên Bộ Chính trị hoặc Phó Thủ tướng do Bộ Chính trị phân công. Nhiều thành viên của Ban chỉ đạo là thành viên kiêm nhiệm, gồm: Bí thư hoặc Chủ tịch tỉnh, đại diện lãnh đạo của một số Bộ, Ban, ngành Trung ương, Văn phòng Trung ương Đảng, Văn phòng Chính phủ, Hội cựu chiến binh, một số quân đoàn, quân khu,... BCD có các Vụ chuyên môn gồm: Vụ Kinh tế, Vụ Văn hóa-xã hội, Vụ An ninh-quốc phòng, Vụ Dân tộc-Tôn giáo và Vụ Xây dựng hệ thống chính trị.

Nhìn chung, các BCD chưa được trao quyền về nguồn lực tài chính và nhân lực trong việc quyết định các vấn đề liên quan tới phát triển vùng. Cơ chế hoạt động của 3 BCD này giống như các cơ quan giám sát của Đảng hơn là cơ

quan điều hành, và quyết định của 3 BCD chỉ có tính chất tham mưu chứ không mang tính bắt buộc đối với các cơ quan hành pháp.

Thứ ba, Tổ chức điều phối phát triển KTTĐ không có thực quyền trong việc quyết định các dòng ngân sách cho các dự án mang tính liên vùng.

Mục đích thành lập Tổ chức này là để phối hợp các hoạt động phát triển giữa các ngành, các địa phương nhằm tạo sự thống nhất trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện và đồng bộ trong khai thác đầu tư để đạt hiệu quả cao phát triển KTXH các vùng KTTĐ. Mặc dù, Quyết định 941 đã tăng cường và cụ thể hóa hơn các nhiệm vụ của Tổ chức này song nhìn chung thẩm quyền Tổ chức này không có sự thay đổi căn bản. Cụ thể, nhiệm vụ của BCD vẫn chủ yếu là đề xuất cơ chế, chính sách, theo dõi, đôn đốc thực hiện. Tương tự, nhiệm vụ của Hội đồng vùng cũng chủ yếu chỉ đạo, tổ chức phối hợp các CQDP thực hiện quy hoạch, cũng như theo dõi quá trình xây dựng và điều chỉnh quy hoạch của địa phương. Thẩm quyền quan trọng giúp cho Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ điều phối LKV, buộc các địa phương liên kết với nhau như: phê duyệt quy hoạch, kế hoạch hay phân bổ ngân sách thì không được đề cập trong Quyết định 941.

Tổ chức điều phối phát triển vùng KTTĐ không có "thực quyền" trong việc quyết định các dòng ngân sách cho các dự án mang tính liên vùng. Hiện nay, Quốc hội là cơ quan quyết định phân bổ kinh phí cho từng dự án lớn theo cấp Bộ, ngành Trung ương và ngân sách ổn định trong vòng 3 năm cho các địa phương. Do không có quyền quyết định dòng ngân sách cho các dự án liên vùng, vì vậy, trong các cuộc họp của BCD chủ yếu chỉ nêu lên những định hướng phát triển lớn trong vùng, còn các địa phương có quyền chi phối định hướng lớn đó bằng việc tự phân bổ ngân sách; và tương tự, các Bộ cũng có quyền quyết định những định hướng khác, với dòng ngân sách do Bộ chủ quản tự phân bổ [5], [10]. Như vậy, dường như những định hướng của các BCD vùng ít tác động đến quyết định của các Bộ, ngành và địa phương. Bên cạnh đó, do hoạt động của bộ máy vùng KTTĐ chủ yếu mang tính kiêm nhiệm nên chức năng tổ chức, điều

phối hoạt động vùng chưa được thực hiện một cách triệt để, hiệu quả. Bộ máy vùng không quy tụ đội ngũ các nhà tư vấn, chuyên gia, cộng tác viên thường xuyên để tư vấn những nội dung liên quan tới hoạt động chung của vùng. Các thành phần quan trọng như: doanh nghiệp, các tổ chức xã hội,... rất ít được các cơ quan quản lý nhà nước mời gọi tham gia phối hợp vào quá trình xây dựng hay phản biện chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển vùng. Bỏ qua vai trò của doanh nghiệp, tổ chức xã hội và cộng đồng địa phương trong phối hợp phát triển có thể dẫn đến những thất bại cho toàn bộ nền kinh tế của một vùng và cả một quốc gia. Những sáng kiến phát triển các khu công nghiệp hay sáng kiến phát triển cụm liên kết ngành của Chính phủ ở các vùng KTTĐ là những ví dụ điển hình cho thấy sự không thành công do đã bỏ qua vai trò của một số đối tượng "người chơi" có liên quan.

Hộp 3.1: Những bất khoản về nội dung Quyết định 941

Ngày 20-21/10/2015, đoàn công tác của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương đã có các buổi làm việc với các chuyên gia đến từ các Sở (Kế hoạch và Đầu tư; Tài Nguyên và Môi trường; Văn hóa, thể thao và Du lịch) của thành phố Đà Nẵng, Thừa Thiên Huế và Viện Nghiên cứu phát triển KTXH thành phố Đà Nẵng. Đoàn đã tham vấn các chuyên gia về vấn đề LKV ở vùng KTTĐ miền Trung nói riêng và vùng BTB và DHMT nói chung. Khi hỏi về vấn đề bộ máy tổ chức vùng:

Ông Đặng Đình Đức (Giám đốc Trung tâm tư vấn nghiên cứu phát triển miền Trung-thuộc Viện Nghiên cứu phát triển KTXH thành phố Đà Nẵng) và Ông Phan Thiên Định (Phó Giám đốc Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Thừa Thiên Huế) cho rằng “Hiện các địa phương trong vùng KTTĐ còn rất lúng túng trong việc xác định ai sẽ là chủ tịch Hội đồng vùng bởi Quyết định này không đề cập tới tiêu chí bầu chủ tịch Hội đồng vùng và “e ngại” về vấn đề “lạm dụng” quyền chủ tịch Hội đồng vùng trong việc chỉ đạo, điều phối LKV”.

Ông Nguyễn Hữu Quyết (Phó Giám Đốc Sở Tài Nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế) và ông Trần Anh Tuấn (Phó trưởng phòng Tổng hợp-Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Thừa Thiên Huế) cũng đề cập tới vấn đề, đó là Quyết định 941 đưa ra quy định “*Cơ quan làm nhiệm vụ thường trực của Hội đồng vùng là Sở Kế hoạch và Đầu tư (của tỉnh, thành phố trực thuộc TW được giao luân phiên làm Chủ tịch Hội đồng vùng)*”, tuy nhiên Quyết định 941 không đề cập tới nhiệm vụ của Cơ

quan thường trực này. Bên cạnh đó, với quy định cơ quan thường trực là Sở Kế hoạch và Đầu tư và là cơ quan luân phiên, hoạt động kiêm nhiệm, điều này có thể hạn chế tới chất lượng hoạt động của Hội đồng vùng.

Thứ tư, vai trò của bộ máy vùng DHMT trong thúc đẩy liên kết nội vùng còn khiêm tốn.

Nguyên nhân chính cần phải kể tới, đó là: (i) tính pháp lý của bộ máy vùng không cao, chủ yếu trên tinh thần tự nguyện nên tính ràng buộc thực hiện các cam kết thấp và xu hướng liên kết mạnh ở những lĩnh vực đơn giản, dễ thực hiện, ít tốn kém về nguồn lực. Chẳng hạn, trong 9 nội dung ưu tiên thực hiện LKV, các địa phương chủ yếu mới liên kết trong xúc tiến du lịch và xây dựng hệ thống thông tin vùng; (ii) bộ máy vùng hoạt động theo hình thức “kiêm nhiệm” nên việc thực hiện các chức năng tổ chức, điều phối, thực hiện các hoạt động LKCQĐP trong vùng có những khó khăn, hạn chế nhất định; (iii) đề xuất, kiến nghị của bộ máy vùng chưa được các cơ quan Trung ương quan tâm và đặc biệt chưa có các quy định về cơ chế phối hợp hoạt động giữa bộ máy vùng DHMT với BCD và các cơ quan Trung ương liên quan; (vi) do tiềm năng, lợi thế của các địa phương trong vùng DHMT đều khá tương đồng (biển, du lịch, cảng biển, sân bay, khu công nghiệp, khu kinh tế,...) nên thường xuất hiện xung đột lợi ích giữa các CQĐP và toàn vùng; trong khi bộ máy vùng DHMT lại không có đủ thẩm quyền giải quyết.

Bảng 3.3: So sánh kinh nghiệm quốc tế và Việt Nam về bộ máy vùng

	Kinh nghiệm quốc tế	Việt Nam
Sứ mệnh/mục đích thành lập	- Cải thiện cuộc sống người dân - Đối với với phát triển dân số và đầu tư dân trải - Thúc đẩy năng lực cạnh tranh vùng	- Đảm bảo an ninh, quốc phòng, phát triển kinh tế, tôn giáo và xây dựng hệ thống chính trị - Phối hợp các hoạt động phát triển giữa các ngành, các địa phương
Chức năng, nhiệm vụ	- Xây dựng tầm nhìn, định hướng, lập Quy hoạch và Kế hoạch phát triển	- Đề xuất cơ chế, chính sách vùng - Chỉ đạo, tổ chức phối hợp thực

	Kinh nghiệm quốc tế	Việt Nam
	vùng, ngành - Định hướng ưu tiên phát triển, phê duyệt kế hoạch địa phương - Hủy bỏ kế hoạch và quyết định của địa phương - Điều phối chính sách vùng - Nghiên cứu, đánh giá, theo dõi tài sản chung của vùng - Đánh giá dự án vùng - Quản lý tài khoản đặc biệt vùng - Phân bổ ngân sách cho dự án vùng	hiện quy hoạch - Theo dõi, đôn đốc quá trình điều chỉnh quy hoạch
Địa vị pháp lý	Hiến pháp, Đạo luật	Quy định 96-QĐ/TW và Quyết định 941/QĐ-TTg
Thành viên	- Đại diện CQĐP - Đại diện CQTW - Đại diện giới khoa học - Đại diện giới kinh doanh - Đại diện Tổ chức xã hội dân sự	- Đại diện bên Đảng - Đại diện bên Chính phủ - Đại diện UBND
Người đứng đầu	- Vùng Delta: 2 chủ tịch (1 đại diện CQ liên bang + 1 Thống đốc bang) - Vùng Minneapolis: 1 chủ tịch (Thống đốc bang chỉ định) - Hàn Quốc: 1 chủ tịch (chuyên gia vùng) → cấp Trung ương Đồng chủ tịch → cấp vùng	- Ủy viên Bộ chính trị/Phó Thủ tướng (cấp Trung ương) - Chủ tịch UBND (cấp vùng) luân phiên
Ngân sách hoạt động	Trung ương và địa phương: hoạt động bộ máy và đầu tư dự án vùng	Trung ương và địa phương: hoạt động của bộ máy

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG VÙNG Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2035

4.1. Cơ hội và thách thức tăng cường liên kết các địa phương trong vùng từ bối cảnh hội nhập quốc tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế trong nước ở Việt Nam

4.1.1. Cơ hội và thách thức tăng cường liên kết các địa phương trong vùng trong bối cảnh hội nhập quốc tế ở Việt Nam

Việt Nam đã và đang tham gia rất tích cực vào công cuộc hội nhập quốc tế. Việt Nam không những chủ động kết nối với ASEAN, Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản,... mà còn tham gia sâu vào các thể chế quốc tế lớn như Tổ chức thương mại Thế giới, Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - EU, đặc biệt gần đây tham gia đàm phán Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP). Hiện nay, Mỹ đã tuyên bố rút lui khỏi Hiệp định TPP và chưa thể nói trước được tương lai của Hiệp định này như thế nào, tuy nhiên, dù nếu không có TPP nữa thì Chính phủ Việt Nam vẫn khẳng định quyết tâm hội nhập và tinh thần hội nhập là không thể đảo ngược. Việc tham gia liên kết khu vực và quốc tế trong quá trình toàn cầu hóa chắc chắn sẽ kéo theo nhiều hình thức liên kết kinh tế mới, đặc biệt giúp Việt Nam tăng cơ hội tham gia vào mạng lưới sản xuất toàn cầu, và điều này sẽ có tác động không nhỏ tới LKV và LKCQĐP ở Việt Nam.

Một mặt, hội nhập quốc tế đem lại lợi ích to lớn về phát triển thương mại và tối ưu hóa lợi ích liên kết song phương và đa phương dựa trên mở rộng không gian kinh tế. Một số học giả nghiên cứu về hội nhập đã nhấn mạnh, để hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả thì trước hết phải liên kết có hiệu quả các địa phương trong quốc gia. Hội nhập giúp mở rộng quan hệ hợp tác giữa các nước, giữa các vùng/lãnh thổ của quốc gia này với vùng/lãnh thổ của quốc gia khác trên cơ sở phân công lao động quốc tế, dựa trên lợi thế của mỗi nước. Mặt khác, hội nhập

quốc tế cũng mang đến nhiều tác động tiêu cực, đặc biệt là ảnh hưởng đến quá trình đảm bảo công bằng xã hội của nhiều nước. Quá trình tự do hóa thương mại có thể dẫn tới sự đổ vỡ của rất nhiều ngành, đặc biệt là các ngành thay thế nhập khẩu có năng lực cạnh tranh yếu kém. Hậu quả lớn là ảnh hưởng tới việc làm và thu nhập của người lao động và làm tăng chênh lệch trình độ phát triển giữa các vùng, miền của quốc gia.

Đứng trước những thách thức của quá trình hội nhập quốc tế, cùng với đặc điểm nền kinh tế còn phát triển manh mún, sản xuất nhỏ lẻ, thiếu liên kết,... chắc chắn Việt Nam sẽ gặp trở ngại trong quá trình hội nhập. Điều này đòi hỏi Việt Nam phải có những điều chỉnh thích ứng, đặc biệt là thay đổi về phương thức sản xuất kinh doanh cũ, sản xuất khép kín sang phương thức sản xuất chuỗi liên kết, tận dụng lợi thế nhờ quy mô kinh tế. Hội nhập quốc tế cũng buộc các nước, trong đó có Việt Nam phải hiểu rõ thế mạnh, tiềm năng, sự khác biệt của từng vùng, phải có sự sắp xếp, phân công lao động hợp lý trong từng vùng.

Như vậy, quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng và dưới sức ép ngày càng tăng của việc cải thiện môi trường đầu tư là những tiền đề quan trọng để các địa phương đẩy mạnh quá trình liên kết xây dựng hạ tầng cơ sở, liên kết hình thành vùng sản xuất, liên kết chuỗi ngành hàng với nhau,... Ngược lại, việc tăng cường liên kết phát triển sẽ giúp cho các địa phương thúc đẩy thực thi các vấn đề hội nhập quốc tế có hiệu quả hơn.

4.1.2. Cơ hội và thách thức tăng cường liên kết các địa phương trong vùng trong bối cảnh thực hiện nền kinh tế thị trường đầy đủ vào năm 2018

Hội nhập quốc tế luôn là một cuộc chơi theo mô thức kinh tế thị trường đầy đủ và Việt Nam trong những năm qua cũng đã có nhiều nỗ lực cải cách thể chế kinh tế và tham gia hội nhập sâu rộng. Tham gia cuộc chơi vào WTO, Việt Nam đang phấn đấu hoàn thành quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường đầy đủ, thực chất để được các nước thành viên công nhận vào năm 2018.

Đặc trưng phổ biến của một nền kinh tế thị trường hiện đại, đầy đủ, đó là: tự do kinh doanh và tự do cạnh tranh; đa dạng hóa các hình thức sở hữu, trong đó khu vực kinh tế tư nhân và cơ chế thị trường đóng vai trò là động lực chính của phát triển; lấy quy luật giá trị và quan hệ cung cầu để xác định giá cả; quyền tài sản đầy đủ, rõ ràng và có sự bảo vệ chắc chắn; phân bổ nguồn lực phát triển phải phù hợp với tín hiệu thị trường, đảm bảo minh bạch; thị trường các yếu tố phát triển đồng bộ, hiện đại,... Để tiến tới và phát triển một nền kinh tế thị trường đầy đủ, đòi hỏi phải có một nhà nước tuân thủ pháp luật và duy trì trật tự xã hội bằng pháp luật [15]. Nhà nước cần tham gia tích cực với vai trò xây dựng các thiết chế và luật chơi cần thiết cho cơ chế thị trường hoạt động hiệu quả.

Trong quá trình hướng tới nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại, cũng cần phải có sự thay đổi trong cách thức tiếp cận xây dựng chính sách phát triển vùng nói chung và LKV, LKCQĐP trong vùng nói riêng theo nguyên tắc thị trường. Nghĩa là theo nguyên tắc doanh nghiệp đi trước, Nhà nước đi sau hỗ trợ. Thúc đẩy LKV, liên kết các chủ thể trong nền kinh tế, vai trò của hỗ trợ, kiến tạo của CQTW và CQĐP là rất lớn.

4.1.3. Cơ hội và thách thức tăng cường liên kết các địa phương trong vùng trong bối cảnh tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Ở Việt Nam, trong những năm gần đây, Đảng và nhà nước luôn nhấn mạnh tới tầm quan trọng của LKV. Điều này được thể hiện rất rõ trong nội dung về định hướng phát triển vùng nêu trong các Văn kiện đại hội Đảng ở từng giai đoạn. Chẳng hạn, Đại hội Đảng lần thứ X (giai đoạn 2006-2010) xác định rõ “*Bằng chính sách thích hợp tạo điều kiện cho các vùng trong cả nước phát triển nhanh hơn..., hình thành cơ cấu hợp lý của mỗi vùng và liên kết vùng; đồng thời tạo ra sự liên kết giữa các vùng nhằm đem lại hiệu quả cao,...*” [35]. Gần đây, Hiến pháp sửa đổi (năm 2013) có đề cập “*Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế..., thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, đảm bảo tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân*” (Điều 52).

Bên cạnh những thuận lợi về mặt chủ trương và thuận lợi trong quá trình Việt Nam tham gia ngày càng sâu vào tiến trình toàn cầu hóa; quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong những năm gần đây cũng đã và đang đặt ra một số vấn đề về LKV và LKCQĐP. Đó là:

Trong quá trình tái cơ cấu kinh tế có thể không tránh khỏi nảy sinh vấn đề, đó là quy mô đầu tư, sản xuất của một số ngành, một số vùng có thể bị thu hẹp lại và dẫn tới hệ lụy là sẽ có nhiều dự án đầu tư bị đình hoãn và nhiều doanh nghiệp bị thua lỗ, giải thể. Ngược lại, quá trình tái cơ cấu cũng giúp cho một số ngành, một số vùng có tiềm năng sẽ được phát triển, mở rộng. Như vậy, tái cơ cấu các ngành kinh tế sẽ kéo theo tái cơ cấu vùng kinh tế và tái cơ cấu, phân bố lại lực lượng lao động theo ngành và theo vùng kinh tế. Bên cạnh đó, chuyển đổi mô hình tăng trưởng cũng có nghĩa là hướng tới việc nâng cao chất lượng, chú trọng đến năng suất và hiệu quả, trong đó nâng cao hiệu quả của sự tham gia chuỗi giá trị toàn cầu.

Vì vậy, chính sách LKV thời gian tới cũng cần chú trọng tới việc khuyến khích tạo chuỗi liên kết sản xuất trong nội vùng và liên vùng, khuyến khích các ngành công nghiệp hỗ trợ. Ngoài ra, quá trình gia tăng dân số, quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa mạnh mẽ, cùng với tình trạng BĐKH ở nhiều vùng trong vài năm gần đây ở Việt Nam đã làm thay đổi đáng kể hiện trạng môi trường, làm gia tăng các tác động tiêu cực và ảnh hưởng mạnh tới hoạt động sản xuất, kinh doanh và sức khỏe của người dân ở các vùng. Bối cảnh đó đã đặt ra cho Việt Nam nhiều thách thức và đây là vấn đề lớn, đa ngành nên đòi hỏi Việt Nam cần có cơ chế, cách thức quản trị vùng một cách hiệu quả, phù hợp với đặc thù của từng vùng.

4.2. Quan điểm khai thác và sử dụng các nhân tố thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng

4.2.1. Thay đổi tư duy của các cấp CQĐP về vấn đề liên kết vùng

Để thúc đẩy LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam nói chung và vùng ĐBSCL nói riêng, các giải pháp đưa ra cần phải được áp dụng một cách hệ thống, đồng bộ và được tác động từ nhiều chiều cạnh. Các giải pháp, một mặt, cần tập trung khai thác và thúc đẩy một cách mạnh mẽ, quyết liệt các nhân tố có tác động tích cực tới sự hình thành và phát triển LKCQĐP trong vùng, mặt khác cũng hạn chế hoặc loại bỏ những nhân tố ảnh hưởng tiêu cực tới quá trình hình thành và phát triển LKCQĐP trong vùng.

Các giải pháp không chỉ tập trung ở những vấn đề mang tầm vĩ mô như ban hành khung khổ pháp lý LKCQĐP hiệu quả; hay nâng cao vai trò bộ máy vùng; mà cần đi vào cả vấn đề vi mô, mang tính cốt lõi, đó là vấn đề thay đổi tư duy, nhận thức của xã hội, của từng người dân, trong đó đặc biệt là thay đổi tư duy và ràng buộc trách nhiệm của đội ngũ các bộ lãnh đạo ở cấp Trung ương và địa phương về liên kết phát triển vùng và hiệu quả LKV.

4.2.2. Đảm bảo nuôi dưỡng và tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các CQĐP tham gia LKV và tính bền vững của quá trình phát triển đất nước

Các giải pháp thúc đẩy LKCQĐP trong vùng trước hết cần xuất phát từ phía cầu, tức là dựa trên nhu cầu cần phối hợp thực sự giữa các CQĐP trong vùng. Điều đó có nghĩa là các giải pháp LKCQĐP trong vùng cần phải đảm bảo “nuôi dưỡng”, hài hòa lợi ích và tạo lập sự bình đẳng của các CQĐP tham gia LKV để từ đó tạo dựng sự tin tưởng giữa các bên. Các giải pháp thúc đẩy LKCQĐP cần chú ý nhiều hơn tới động cơ liên kết của CQĐP, đặc biệt là giải quyết các vấn đề liên quan tới rào cản nhận thức của CQĐP về chi phí tham gia LKV. Điều đó có nghĩa là, tùy vào từng lĩnh vực, dự án liên kết mà có những chính sách khuyến khích đủ lớn từ phía chính quyền cấp cao, đặc biệt là chính sách tài chính hay chính sách hỗ trợ kỹ thuật, chính sách hỗ trợ hành chính thực hiện các dự án liên kết trong quá trình thiết kế chính sách LKV.

Bên cạnh đó, giải pháp thúc đẩy LKCQĐP trong vùng cũng cần đảm bảo quá trình liên kết mang lại lợi ích phát triển chung cho toàn vùng, hướng tới tối đa hóa lợi ích của toàn vùng, của quốc gia, phù hợp với Chiến lược quốc gia, Quy hoạch tổng thể phát triển KTXH vùng và các quy hoạch ngành đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trong một số trường hợp, giải pháp thúc đẩy LKCQĐP trong vùng có thể mang tính hành chính, mang tính bắt buộc, đặc biệt là các lĩnh vực đòi hỏi nguồn lực đầu tư lớn hoặc lĩnh vực mang tính tổng hợp, phức tạp như: phát triển cơ sở hạ tầng vùng, bảo vệ môi trường, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, phòng chống tội phạm,... Trong trường hợp có mâu thuẫn về lợi ích giữa các CQĐP tham gia liên kết với lợi ích tổng thể của vùng hay với lợi ích tổng thể của quốc gia thì lợi ích tổng thể của vùng và lợi ích tổng thể quốc gia sẽ được đặt lên vị trí ưu tiên để đưa ra quyết định cuối cùng. Như vậy, các giải pháp cần chú ý khuyến khích các hình thức liên kết mang lại hiệu quả và lợi ích phát triển KTXH chung cho quốc gia và cho toàn vùng.

4.2.3. Đảm bảo sự vận hành đồng bộ, hiệu quả các quy định pháp lý về liên kết vùng và kỷ luật, kỷ cương trong việc thực hiện

Kinh nghiệm các nước trên thế giới cho thấy, một trong những yếu tố rất quan trọng giúp cho LKCQĐP trong vùng tỏ ra khá mạnh mẽ ở một số nước chính là nhờ vào việc các nước đó đã thể chế hóa liên kết liên địa phương (liên kết tự nguyện và liên kết bắt buộc) một cách cụ thể, rõ ràng thông qua những quy định thể hiện trong Luật, đạo Luật hay thậm chí trong Hiến pháp-những văn bản pháp quy mang tính pháp lý rất cao. Ngược lại, cũng có nhiều bằng chứng cho thấy, LKCQĐP ở một số quốc gia tỏ ra kém hiệu quả bắt nguồn từ việc thiếu các quy định pháp lý về LKV. Vì vậy, giải pháp thúc đẩy LKV và LKCQĐP một mặt đảm bảo hướng tới xây dựng khung pháp luật về LKV mang tầm pháp lý cao, có hệ thống và đặc biệt đảm bảo đồng bộ với các quy định pháp luật khác.

Bên cạnh đó, đảm bảo kỷ luật, kỷ cương trong việc thực hiện chính sách, quy định pháp lý về LKV cũng là điều kiện sống còn, giúp duy trì sự thượng tôn

và lòng tin vào hệ thống pháp luật của các đối tượng tham gia LKV. Hiện nay, có một sự khác biệt rất lớn giữa thông lệ quốc tế và một số nước đang phát triển (trong đó có Việt Nam) trong vấn đề thực thi chính sách LKV chính là việc tuân thủ thực hiện và chế tài đối với những thành viên không tuân thủ thực hiện LKV. Ở các nước có mức độ LKV cao thường có cơ chế theo dõi, giám sát, đánh giá sát sao và chế tài xử lý nghiêm minh nên gần như các cam kết liên kết thường đi vào cuộc sống. Ngược lại, ở một số quốc gia mà hiệu lực thực thi pháp luật còn tương đối kém thì quan ngại về chi phí giám sát việc thực thi các cam kết liên kết còn rất lớn, và điều này đã cản trở các địa phương tham gia LKV.

4.2.4. Đảm bảo bộ máy vùng có đủ thẩm quyền và năng lực để thực hiện tốt vai trò của mình

Để giải quyết vấn đề cát cứ, phân mảnh CQĐP và nhằm thúc đẩy LKV, hiện các nước đang áp dụng khá nhiều cách thức khác nhau, chẳng hạn như: giảm số lượng CQĐP, cải cách chính quyền đô thị, chuyển giao chức năng,... Tuy nhiên, cách thức giao thẩm quyền điều phối cho chính quyền cấp cao hơn (hay cấp trung gian), hoặc có thể hiểu là thành lập bộ máy vùng đang được coi là giải pháp đơn giản để giải quyết vấn đề LKV. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, hiện nay vai trò, chức năng và nhiệm vụ của bộ máy vùng rất đa dạng và nhìn chung có xu hướng ngày càng mở rộng theo thời gian. Tuy nhiên, theo thông lệ quốc tế, một trong những giải pháp thúc đẩy LKCQĐP chính là phải đảm bảo bộ máy vùng có đủ thẩm quyền và năng lực để thực hiện tốt vai trò của mình.

4.3. Một số giải pháp chủ yếu khai thác và sử dụng các nhân tố thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng đến năm 2035

4.3.1. Cơ sở khoa học đề xuất các nhóm giải pháp

Các nhóm giải pháp được đề cập trong mục 4.3.2; 4.3.3; 4.3.4 và 4.3.5 chủ yếu dựa trên một số căn cứ khoa học, đó là:

Thứ nhất, trải qua các kỳ Đại hội Đảng và các giai đoạn phát triển KTXH của đất nước, tư duy lý luận của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế vùng ngày càng rõ nét, đặc biệt là quan điểm “thúc đẩy liên kết kinh tế vùng” nhằm khắc phục tình trạng sản xuất khép kín, tự cung tự cấp và “cát cứ” địa phương. Vì vậy, các giải pháp trong thời gian tới cần tập trung cụ thể hóa và luật hóa quan điểm “thúc đẩy liên kết kinh tế vùng”.

Thứ hai, về mặt lý thuyết, LKV nói chung và đặc biệt LKCQĐP nói riêng trong nhiều trường hợp không diễn ra một cách tự động bởi tính “hai mặt của một vấn đề” (LKCQĐP luôn tiềm ẩn cả lợi ích và thách thức), do vậy, rất cần có cơ chế khuyến khích đủ lớn từ bên ngoài để tạo động lực cho các CQĐP thấy được lợi ích từ liên kết lớn hơn những bất lợi từ quá trình liên kết mà CQĐP có thể sẽ đối mặt. Vì vậy, các giải pháp trong thời gian tới cần bổ sung thêm cơ chế khuyến khích LKCQĐP để đảm bảo LKCQĐP ngày càng hiệu quả và thực chất.

Thứ ba, kinh nghiệm các nước trên thế giới cho thấy, bất kể vấn đề mang tính đa ngành, đa lĩnh vực nào thì một địa phương hay một cơ quan quản lý nhà nước sẽ không thể tự đảm đương được hoặc nếu tự thực hiện thì cũng không đem lại hiệu quả cao, do vậy, các vấn đề này thường được luật hóa và trở thành hình thức liên kết bắt buộc giữa các địa phương hoặc các cơ quan có liên quan. Kinh nghiệm quốc tế cũng chỉ ra rằng, để thúc đẩy liên kết có hiệu quả giữa các CQĐP đồng cấp, đòi hỏi phải hình thành bộ máy mới có đầy đủ thực quyền với chức năng điều phối một số hoạt động mang tính vùng của CQĐP. Do đó, các giải pháp trong thời gian tới cần xem xét và lựa chọn áp dụng các mô hình thành công cũng như khắc phục những điểm yếu của các mô hình chưa thành công trên thế giới.

Thứ tư, xuất phát từ bức xúc thực tế hiện nay và trong nhiều năm vừa qua, đó là: tình trạng lãng phí trong đầu tư công; từ sản xuất nhỏ lẻ, manh mún do chưa tận dụng được lợi thế cạnh tranh nhờ quy mô;... Một trong những nguyên nhân chính dẫn tới bức xúc này chính là tình trạng thiếu LKCQĐP trong vùng.

Thực trạng thiếu LKCQĐP cũng xuất phát từ rất nhiều nhân tố, trong đó phải kể đến nhân tố động cơ liên kết giữa các CQĐP, quy định pháp lý về LKCQĐP và bộ máy vùng. Vì vậy, các giải pháp trong thời gian tới cần hướng tới thúc đẩy các nhân tố tích cực và hạn chế/khắc phục các nhân tố tiêu cực ảnh hưởng tới LKCQĐP trong vùng.

Thứ năm, bối cảnh mới trong và ngoài nước một mặt vừa tạo cơ hội và đồng thời cũng tạo ra nhiều thách thức cho quá trình thúc đẩy phát triển vùng nói chung và tăng cường LKCQĐP nói riêng. Dù là cơ hội hay thách thức thì đối với vấn đề lớn, mang tính đa ngành, LKCQĐP vẫn là xu hướng tất yếu và được coi là một trong những giải pháp hiệu quả để nâng cao năng lực cạnh tranh cho vùng và quốc gia. Do đó, các giải pháp trong thời gian tới cần chú ý đến vấn đề nâng cao nhận thức của các cấp chính quyền về vai trò LKCQĐP trong vùng.

4.3.2. Một số giải pháp về nhóm nhân tố khuyến khích động cơ liên kết các địa phương trong vùng

4.3.2.1. Xem xét việc phân công nhiệm vụ phát triển kinh tế giữa các cấp

Kinh nghiệm nhiều nước trên thế giới (như: Mỹ, Anh, Pháp, Canada,...) cho thấy, việc phân định nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền là rất rõ ràng và theo một nguyên tắc mỗi cấp có một phạm vi trách nhiệm riêng, không có sự trùng nhau. Trong quá trình phát triển kinh tế, vai trò của CQTW là rất lớn và đặc biệt CQTW nhiều nước đang rất chú trọng trong việc xây dựng các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp đổi mới sáng tạo. Để tận dụng lợi thế kinh tế nhờ quy mô và hạn chế sự cạnh tranh quyết liệt giữa các CQĐP, ở một số nước (như Pháp hay Hàn Quốc), chức năng phát triển kinh tế đã được giao cho bộ máy vùng (ở Pháp là Hội đồng vùng và ở Hàn Quốc là Ủy ban phát triển vùng kinh tế); các CQĐP không thực hiện chức năng phát triển kinh tế.

Ở Việt Nam, chức năng phát triển kinh tế cũng được giao cho cả CQTW và CQĐP, trong đó số lượng của CQĐP cấp tỉnh lại rất lớn với quy mô dân số

trung bình năm 2016 là khoảng 1,47 triệu người/địa phương (nếu không tính 2 thành phố lớn là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh thì quy mô dân số trung bình ở mỗi một địa phương chỉ còn là 1,24 triệu người). Như vậy, nếu giao chức năng phát triển kinh tế cho các CQĐP có quy mô nhỏ và đồng thời lấy chỉ tiêu tốc độ phát triển kinh tế làm tiêu chí đánh giá thành tích phát triển kinh tế của CQĐP thì có thể sẽ khiến cho các địa phương không “thiết tha” với LKV. Vì vậy, cần chuyển giao chức năng phát triển kinh tế từ CQĐP cho bộ máy vùng.

4.3.2.2. Chính quyền Trung ương cần thể hiện mạnh mẽ vai trò thúc đẩy liên kết các địa phương trong vùng

Vai trò của CQTW trong thúc đẩy LKCQĐP 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.

- Trong vai trò điều tiết, cân bằng lợi ích giữa các địa phương: Hiện nay, không chỉ riêng ở Việt Nam mà ở nhiều nước, 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 BĐKH,... Cuộc sống đang đặt ra nhiều vấn đề 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 CQĐP thì sẽ phá vỡ sự phát triển tổng thể KTXH của quốc gia nói chung và vùng nói riêng. Vì vậy, vai trò của CQTW trong việc điều phối LKV nói chung và LKCQĐP trong vùng nói riêng, cân bằng lợi ích giữa các địa phương mà không làm mất đi quyền tự chủ của địa phương là rất quan trọng.

- Trong vai trò điều hòa lợi ích của quốc gia và lợi ích cục bộ địa phương: Quá trình phân cấp một mặt giúp cho CQĐP 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 CQĐP

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 Nhà nước 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 CQTW 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 CQTW trong việc tạo cơ chế khuyến khích LKCQĐP tự nguyện là rất to lớn. Điều này đã được thực chứng ở nhiều nước trên thế giới. Các cơ chế khuyến khích LKV 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 địa phương liên kết. Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ, để tăng cường LKV đòi hỏi CQTW phải chú ý hơn nữa vào cơ chế khuyến khích LKCQĐP kịp thời và đa dạng hơn.

4.3.2.3. Đổi mới tư duy trong thiết kế chính sách phân bổ nguồn lực “đồng đều” giữa các địa phương và giữa các vùng

Trong điều kiện hiện nay, để đạt được mục tiêu tăng trưởng và phát triển đất nước, việc đầu tư trọng điểm vào một số vùng có điều kiện thuận lợi để phát triển kinh tế nhìn chung là cần thiết. 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. Đã có rất nhiều nước theo đuổi chính sách ‘tăng trưởng cân đối theo không gian’ (kể cả nước đang phát triển và nước phát triển), tuy vậy, kết quả mang lại không như kỳ vọng đặt ra. Nhiều nước đã dùng cơ chế, chính sách khuyến khích (đặc biệt là cơ chế tài chính) để thu hút các nhà đầu tư, doanh nghiệp đến các vùng kém phát triển để bù đắp những bất

lợi thế của vùng tụt hậu, song nhiều bằng chứng thực nghiệm cho thấy đường như số phận của các vùng kém phát triển vẫn không có sự thay đổi rõ rệt.

Trong giai đoạn đầu thực hiện tập trung hóa kinh tế, rất có thể dẫn đến hiện tượng phân hóa mức sống giữa các vùng (vùng được tập trung đầu tư phát triển và vùng kém phát triển). Tuy nhiên, thực tế cũng đã chứng minh khoảng cách chênh lệch giữa các vùng vẫn có thể được thu hẹp sau một thời gian nhất định vì tăng cường tập trung hóa kinh tế ở một số vùng sẽ tạo tiền đề, điều kiện phát triển lan tỏa, toàn diện trên phạm vi toàn lãnh thổ. Như vậy, đổi mới tư duy hoạch định chính sách nói chung và chính sách phân bổ nguồn lực nói riêng cần được thực hiện từ Trung ương đến địa phương theo một số hướng cơ bản, đó là: (i) phải lấy lợi ích tổng thể quốc gia làm ưu tiên cao nhất; (ii) cần chấp nhận sự chênh lệch nhất định trong phát triển giữa các vùng, các địa phương; tuy vậy cần hướng đến thu hẹp sự khác biệt trong tiếp cận các dịch vụ công cơ bản (đặc biệt là về y tế, giáo dục) của người dân giữa các vùng, các địa phương; và (iii) phải tạo ra “tài sản chung” của vùng để các địa phương cùng khai thác sử dụng.

4.3.2.4. Các cấp CQĐP cần thay đổi tư duy “nhiệm kỳ” và “cục bộ địa phương” trong hoạch định và thực thi chính sách phát triển ở địa phương

Có địa phương cũng đã phát huy đúng lợi thế, nhưng cũng chỉ phát triển trên tư duy cục bộ, hành chính địa phương khép kín, thiếu tầm nhìn chiến lược mang tính vùng. Việc duy trì tư duy cục bộ địa phương, duy trì cơ cấu kinh tế khép kín, vô hình chung các địa phương một mặt đã từ chối khai thác thế mạnh của các tỉnh khác có lợi thế cạnh tranh, một mặt phải đầu tư dàn trải vào những lĩnh vực mà địa phương không có lợi thế cạnh tranh. Chính vì vậy, một số nước cũng đã đưa ra chính sách khuyến khích LKCQĐP đủ mạnh hoặc gây sức ép hợp nhất CQĐP nếu CQĐP không hoàn thành nhiệm vụ được giao.

Bên cạnh việc đưa ra cơ chế khuyến khích hoặc gây sức ép hợp nhất CQĐP, cũng cần đẩy mạnh tuyên truyền, nâng cao nhận thức của từng CQĐP về

tầm quan trọng và lợi ích của liên kết vùng. Thực tiễn cho thấy, bên cạnh sự chỉ đạo, điều hành sát sao và quyết liệt của CQTW, sự tham gia tích cực của đại diện các CQĐP trong vùng cũng góp phần không nhỏ cho sự thành công của các dự án LKV. Kinh nghiệm của một số nước cho thấy, các nhà lãnh đạo khác nhau thường có cái nhìn khác nhau về lợi ích của LKV, và vì vậy họ có thể thực thi cùng một chính sách nhưng với các nỗ lực rất khác nhau. Do đó, khi có sự thay đổi lãnh đạo ở một địa phương thì cũng có thể ảnh hưởng, làm thay đổi sự hợp tác của vùng. Một khi các nhà lãnh đạo địa phương chưa nhận thấy lợi ích từ việc LKV (đặc biệt là lợi ích hợp tác trong 2-5 năm tới) thì rất khó hướng các địa phương quan tâm tới LKV. Chính vì vậy, cần mở rộng các kênh truyền thông, tuyên truyền về tầm quan trọng và lợi ích của LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng đối với công cuộc phát triển KTXH quốc gia nói chung, vùng và của từng địa phương nói riêng.

4.3.2.5. Đảm bảo hiệu lực thực thi chính sách liên kết vùng

Thực thi pháp luật nói chung và chính sách LKV, LKCQĐP trong vùng nói riêng là quá trình chuyển hóa toàn bộ ý tưởng của chủ thể chính sách thành hiện thực hay nói một cách khác đây là quá trình hiện thực hóa pháp luật, chính sách. Thiết kế được chính sách có chất lượng là rất quan trọng, nhưng đảm bảo hiệu lực thực thi pháp luật nói chung và chính sách LKV, LKCQĐP nói riêng còn quan trọng hơn rất nhiều. Nếu hiệu lực thực thi chính sách LKV, LKCQĐP thấp thì chính sách sẽ chỉ là những quy định trên giấy tờ, những khẩu hiệu suông và thực tế LKV, LKCQĐP cũng chỉ dưới dạng hình thức. Chính vì vậy, trong quá trình thực hiện chính sách, đòi hỏi việc theo dõi, đôn đốc phải được thực hiện thường xuyên để có những phát hiện kịp thời khắc phục những hạn chế, bất cập nhằm đảm bảo hiệu lực thực thi chính sách LKV, LKCQĐP nói riêng và hệ thống luật pháp nói chung. Việc đảm bảo hiệu lực thực thi pháp luật cũng là một trong những nhân tố giúp CQĐP yên tâm về chi phí giám sát và tăng cường thực thi pháp luật.

Một trong những biện pháp để đảm bảo hiệu lực thực thi chính sách nói chung và chính sách LKV, LKCQĐP nói riêng là cần tăng cường cơ chế theo dõi, đánh giá, giám sát và chế tài để ràng buộc các cấp CQĐP, vùng và trung ương thực hiện chính sách. Đặc biệt, trong bối cảnh thể chế hiện nay, nhất là khi người ra quyết định nhiệm kỳ này không còn ở đó để nhận lãnh trách nhiệm cho quyết định của mình ở nhiệm kỳ sau, vì vậy, rất cần tăng cường cơ chế giám sát, nâng cao kỷ luật xử phạt nghiêm minh đối với những người đứng đầu địa phương không tuân thủ các nguyên tắc, đặc biệt trong quá trình thực thi các cam kết LKV.

4.3.2.6. *Sớm rà soát, xem xét lại việc phân vùng kinh tế - xã hội*

Để đảm bảo tăng cường LKCQĐP trong vùng, bên cạnh việc ban hành Luật về LKV (được trình bày ở mục 4.3.3), thì còn đòi hỏi các cơ chế chính sách liên quan tới phát triển vùng phải đồng bộ, toàn diện và hợp lý, đặc biệt là vấn đề liên quan tới phân bố không gian vùng. Hiện nay, vẫn chưa có sự thống nhất trong cách phân vùng ở các nước và ngay cả trong một quốc gia, tùy theo từng giai đoạn nhất định mà việc phân vùng KTXH sẽ có sự thay đổi. Nói một cách khác, quy mô và số lượng các vùng thay đổi theo từng giai đoạn phát triển của quốc gia.

Hiện nay, theo Nghị định 92/2006/NĐ-CP về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KTXH, vùng KTXH ở Việt Nam là “*một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có các hoạt động KTXH tương đối độc lập, thực hiện sự phân công lao động xã hội của cả nước*”. Theo các nhà lập quy hoạch vùng, quan niệm về vùng KTXH này chịu ảnh hưởng khá lớn từ quan niệm của hệ thống xã hội chủ nghĩa (đặc biệt là Liên Xô cũ), gắn chặt với “phân công lao động xã hội của cả nước”, thể hiện thông qua cơ cấu xã hội của vùng. Quan niệm về vùng như vậy mới chỉ bó hẹp trong phạm vi cơ cấu xã hội, trong khi đó, theo nghĩa rộng, vùng KTXH bao gồm các mối liên hệ tương tác nhiều chiều giữa các bộ phận cấu thành quan trọng, đó là:

cơ cấu các yếu tố địa lý, cơ cấu kinh tế và cơ cấu xã hội [7]. Nói một cách khác, sự khác biệt giữa vùng nọ và vùng kia chính là bởi cơ cấu của vùng.

Ở Việt Nam, do đặc điểm về cấu trúc địa hình phần lớn là đồi núi và dải đất dài từ Bắc tới Nam, nên để tăng cường khả năng LKCQDP trong nội vùng thì cần phân chia lại vùng KTXH theo hướng giảm số lượng tỉnh/thành ở mỗi vùng. Nghĩa là giảm quy mô của vùng và tăng số lượng vùng. Hiện nay, chưa có một nghiên cứu nào (cả trong và ngoài nước) đưa ra công thức hay con số lý tưởng về số vùng ở mỗi một quốc gia hoặc giải thích tại sao mỗi nước lại chia thành số lượng vùng khác nhau. Tuy vậy, hiện nay nhiều nước mặc dù có số tỉnh (địa phương) ít hơn Việt Nam nhưng số lượng vùng vẫn lớn hơn. Chẳng hạn, Hàn Quốc có 16 tỉnh được phân thành 7 vùng kinh tế lớn (trong khi đó cấu trúc địa lý của Hàn Quốc rất cân đối); Canada có 10 tỉnh và 3 vùng lãnh thổ, nhưng được phân thành 5 vùng; Brazil có 26 bang và 1 quận liên bang nhưng phân thành 5 vùng; và Nhật Bản có 47 quận được phân thành 8 vùng.

Về kinh nghiệm phân vùng, Việt Nam trong thời gian tới có thể học tập cách phân vùng theo chức năng của Hàn Quốc và một số nước có nền kinh tế phát triển. Hàn Quốc nhiều năm gần đây đang là quốc gia được cộng đồng quốc tế, đặc biệt OECD đánh giá cao trong việc xây dựng định hướng và chương trình/chính sách phát triển vùng, trong đó có vấn đề phân vùng. Từ năm 2008 đến nay, để nâng cao năng lực cạnh tranh của từng vùng, Chính phủ Hàn Quốc đã phân vùng theo mục tiêu chức năng và làm cơ sở để thiết kế định hướng chính sách phát triển công nghiệp vùng. Vùng mục tiêu chức năng được phân thành 3 loại, đó là: (i) vùng kinh tế lớn (Supra-Economic Regions: gồm 5 vùng có dân số tối thiểu 5 triệu người và 2 địa phương là Jeju và Gangwon) với chức năng: tập trung vào phát triển các ngành công nghiệp mũi nhọn, hợp tác quốc tế, phát triển hạ tầng (đặc biệt là giao thông và mạng lưới hậu cần phục vụ công nghiệp xuất khẩu); (ii) tỉnh (gồm 13 tỉnh, ngoại trừ vùng thủ đô: Seoul, Incheon và Gyeonggi) với chức năng: tập trung phát triển ngành công nghiệp chiến lược và

tiếp tục thực hiện các nhiệm vụ ở giai đoạn trước; và (iii) vùng địa phương (gồm 163 khu vực kém phát triển) với chức năng: tập trung phát triển các ngành công nghiệp đặc thù (ngành nghề truyền thống) của vùng và cải thiện cung cấp chất lượng dịch vụ xã hội, gồm chăm sóc sức khỏe và nhà cửa. Trên cơ sở phân thành các vùng mục tiêu chức năng, ngân sách đầu tư của nhà nước cũng được định hướng có lựa chọn vào những ngành và địa điểm có tính cạnh tranh.

Với cách tiếp cận phân vùng theo mục tiêu chức năng, có nước phân vùng theo mục tiêu phát triển cơ sở hạ tầng giao thông (siêu vùng kinh tế), theo mục tiêu phát triển các ngành kinh tế (như: công nghiệp, du lịch,...), hoặc theo các dự án mục tiêu xã hội (đối với các vùng có điều kiện kinh tế khó khăn),... Việc phân vùng theo chức năng trên thực tế đã chứng tỏ khả năng giúp tăng hiệu quả LKV thông qua tăng cường phát triển các ngành cụ thể ở các nước.

Như vậy, bên cạnh việc học tập kinh nghiệm phân vùng theo chức năng ở một số nước, việc phân vùng trong thời gian tới cần chú ý tới một số vấn đề sau:

- Xem xét 4 yếu tố đồng nhất tương đối, đó là: (i) tính tương đối đồng nhất về hình thái lãnh thổ (vùng đất và vùng nước); (ii) tính đặc trưng chung về điều kiện tự nhiên; (iii) sắc thái riêng về văn hóa, xã hội; và (iv) có lợi thế so sánh riêng về kinh tế nên tạo sắc thái riêng phân biệt giữa các vùng với nhau.

- Cần gắn không gian biên với không gian phát triển trên đất liền.

- Cần xem xét tới yếu tố khả năng gắn kết với một “đầu tàu” phát triển, đô thị lớn làm động lực phát triển vùng và yếu tố thuận tiện, dễ dàng trong liên kết nội vùng, đó là: yếu tố về khoảng cách địa lý giữa các địa phương, về quy hoạch/bố trí cơ sở hạ tầng và phân bố dân cư.

- Tránh hiện tượng phân vùng theo cách như hiện nay là “vùng trong vùng” và đan xen giữa các vùng. Việc phân vùng như thời gian qua rất dễ tạo ra các xung lực nghịch làm phá vỡ tính LKV.

- Xây dựng không gian kinh tế thống nhất nhằm phát huy lợi thế so sánh của mỗi địa phương và toàn vùng và tạo sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau có hiệu quả giữa các địa phương.

4.3.1.7. Sớm thiết lập hệ thống thông tin vùng

Cần sớm thiết lập hệ thống thông tin, dữ liệu và mang tính cập nhật về chủ trương, định hướng, thực trạng phát triển KTXH toàn vùng nhằm phục vụ cho công tác dự báo cũng như hoạch định chính sách từng vùng và từng địa phương; cũng như giúp cho doanh nghiệp và người dân nắm bắt được cơ hội và dễ dàng tham gia vào chuỗi LKV. Việc có một hệ thống thông tin vùng thông suốt, minh bạch có thể giúp cho các địa phương cũng như các chủ thể khác trong nền kinh tế giảm các chi phí (chi phí về thời gian và tài chính) liên quan tới tiếp cận thông tin vùng và từ đó có thể thúc đẩy CQĐP tham gia LKV.

4.3.3. Một số giải pháp từ nhóm nhân tố Quy định pháp lý về liên kết các địa phương trong vùng

4.3.3.1. Khẩn trương xây dựng và ban hành Luật về liên kết vùng

Hiện nay, ở Việt Nam khái niệm hay thuật ngữ vùng được sử dụng khá đa dạng trong nhiều văn bản pháp quy. Do mục đích phát triển khác nhau mà có sự phân chia các vùng khác nhau. Chẳng hạn như: vùng KTXH, vùng KTTĐ, vùng hành lang kinh tế, vùng tam giác phát triển, vùng hải đảo, vùng dân tộc và miền núi, vùng du lịch,... Trong tương lai có thể sẽ xuất hiện thêm khái niệm vùng đặc khu kinh tế. Do có nhiều văn bản khác nhau quy định về các chính sách, định hướng và giải pháp phát triển khác nhau cho các vùng; và các văn bản này đang có sự chồng chéo, mâu thuẫn với nhau. Như vậy, đang có một nghịch lý là tình trạng vừa thừa, nhưng lại vừa thiếu các quy định cần thiết, đặc biệt là các quy định thúc đẩy LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng.

Như phân tích ở phần thực trạng, mặc dù Hiến pháp năm 2013 đã đề cập tới vấn đề “*thúc đẩy liên kết kinh tế vùng*” song nội dung này cho đến nay vẫn

chưa được xem xét, nghiên cứu và chưa được cụ thể hóa trong bất cứ một văn bản pháp quy nào. Gần đây, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII đã đề cập tới vấn đề “*ngiên cứu cơ chế quản lý liên kết, hợp tác phát triển vùng phù hợp*”. Vì vậy, để có căn cứ pháp lý và tăng cường hoạt động LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng, rất cần xây dựng và ban hành Luật về LKV, trong đó đặc biệt nhấn mạnh tới các nội dung liên quan đến thúc đẩy liên kết kinh tế vùng.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, ở các nước mà LKCQĐP tỏ ra khá mạnh mẽ và hiệu quả một phần nhờ vào việc các nước đó đã thể chế hóa LKV một cách rõ ràng và cụ thể; và được thể hiện qua các nội dung quy định trong Luật, đạo Luật và thậm chí là Hiến pháp. Ở Việt Nam, một số thành phố lớn như Thủ đô Hà Nội đã có hẳn một Luật riêng (Luật Thủ đô) hay thành phố Hồ Chí Minh cũng có hẳn Nghị định riêng của Chính phủ (Nghị định số 48/2017/NĐ-CP ngày 24/4/2017 quy định một số cơ chế, chính sách tài chính-ngân sách đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh; và trước đó Chính phủ cũng ban hành Nghị định số 61/2014/NĐ-CP ngày 19/6/2014 và Nghị định số 124/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004). Chính vì vậy, văn bản LKV cần phải thiết kế ở tầm Luật để có tầm pháp lý tương đương khi áp dụng đối với các thành phố lớn, thành phố đặc biệt. Luật LKV cần đưa ra các quy định về: hình thức liên kết; nội dung liên kết; cơ cấu tổ chức điều phối; quy chế hoạt động của tổ chức điều phối; quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của các bên tham gia liên kết; cơ chế phân chia và xác định lợi ích hay rủi ro giữa các bên tham gia; trình tự và thủ tục thực hiện liên kết;... Bên cạnh đó, Luật LKV cũng có thể đề cập tới nội dung cơ chế thưởng, phạt liên kết, đặc biệt là cơ chế thưởng/khuyến khích cho những sáng kiến liên kết hay liên kết mang lại hiệu quả chung cho toàn vùng hoặc cho quốc gia.

Một số nội dung cần chú ý khi thiết kế Luật về LKV:

- *Luật về LKV cần có những quy định về lĩnh vực liên kết bắt buộc*: Lý luận cũng như thực tế cho thấy, không nên coi LKCQĐP trong vùng là công cụ hay phương thuốc thần kỳ. Liên kết tiềm ẩn nhiều khó khăn như: lo ngại về mất

toàn bộ hoặc một phần quyền tự chủ địa phương; về chi phí thực hiện liên kết cao hơn lợi ích từ việc liên kết; về chất lượng dịch vụ,... Trong khi đó, nếu không có những quy định pháp luật về lĩnh vực liên kết bắt buộc và chỉ đơn thuần dựa vào liên kết tự nguyện giữa các CQĐP trong vùng thì rất khó có thể tạo dựng được liên kết mang tính chiến lược và tổng thể. Thực tế trong và ngoài nước cho thấy, các CQĐP có xu hướng phối hợp thực hiện các dự án LKV khi họ cho rằng các dự án đó ít khó khăn, ít ảnh hưởng đến chính sách phát triển riêng của địa phương, đảm bảo quyền tự chủ của địa phương, các dự án với mức chi phí thấp và mang lại nhiều lợi ích cho các bên. Chính vì vậy, trong nhiều trường hợp, LKCQĐP trong vùng không xuất hiện một cách tự động.

Hiện nay, ở Việt Nam, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 144 và Quyết định 159. Hai văn bản này cũng đã đề cập tới các vấn đề bắt buộc liên kết giữa Trung ương và địa phương nói chung và giữa các địa phương với nhau nhằm đảm bảo tính thống nhất của chính sách quốc gia. Tuy nhiên, các quy định này còn rất chung chung và nội dung, lĩnh vực liên kết, phối hợp cũng rất rộng. Trong nhiều trường hợp, nhiều lĩnh vực, không nhất thiết các địa phương phải phối hợp, liên kết với nhau bởi bên cạnh những ưu thế của liên kết thì bản thân liên kết cũng hàm chứa nhiều nhược điểm và hạn chế.

Trước mắt, căn cứ trên cơ sở quyền hạn và trách nhiệm của CQĐP và dựa trên nguồn lực hạn hẹp của nhà nước đầu tư cho các dự án ở quy mô vùng, các CQĐP bắt buộc phải liên kết với nhau theo sự chỉ đạo của Trung ương trong một số lĩnh vực: (i) lập quy hoạch/kế hoạch; (ii) xây dựng cơ sở hạ tầng (đặt biệt là xây dựng các tuyến trục giao thông huyết mạch, các cảng biển, sân bay, phát triển đô thị,...); (iii) sử dụng tài nguyên (nhất là tài nguyên nước); và (iv) ứng phó BĐKH. Đây là những lĩnh vực mang tính đa ngành mà mỗi địa phương không tự đảm nhận riêng lẻ, hoặc nếu có tự thực hiện thì hiệu quả sẽ không cao.

Liên kết bắt buộc được thực hiện thông qua các dự án, chương trình sau:

+ Những dự án thuộc thẩm quyền của Trung ương hoặc sử dụng nguồn lực của Trung ương, đó là những chương trình, dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng KTXH (giao thông, thủy lợi, trường học, bệnh viện,...); những công trình, dự án được xác định trong quy hoạch tổng thể phát triển KTXH; và xây dựng chiến lược khai thác, quản lý và sử dụng nguồn tài nguyên quốc gia;...

+ Những dự án thực hiện các nhiệm vụ chung của Trung ương và địa phương, sử dụng nguồn lực của cả Trung ương và địa phương. Thông thường, đó là những dự án bảo vệ môi trường, ứng phó thiên tai, BDKH, hạ tầng KTXH,...

+ Những dự án, chương trình trong một số lĩnh vực quan trọng do Chính phủ xác định và sử dụng nguồn lực của Trung ương (chẳng hạn: lĩnh vực an ninh, trật tự xã hội,...).

- *Luật về LKV cần đưa ra cơ chế khuyến khích liên kết tự nguyện:* Liên kết tự nguyện có thể được triển khai ở bất cứ lĩnh vực nào trên nguyên tắc các địa phương liên kết để cùng nhau thực hiện một số hoạt động hoặc dự án thuộc thẩm quyền của địa phương và với nguồn lực của địa phương. Chẳng hạn, hỗ trợ các doanh nghiệp liên kết trong nghiên cứu, sản xuất, chế biến và tiêu thụ sản phẩm; tạo điều kiện để hình thành và phát triển cụm liên kết ngành, nâng cao sức cạnh tranh vùng thông qua phát triển các sản phẩm chủ lực của vùng; liên kết xây dựng tiêu chuẩn chất lượng và xây dựng thương hiệu chung cho các sản phẩm chủ lực của vùng; liên kết xúc tiến đầu tư, xúc tiến thương mại, tìm kiếm thị trường;.... Tuy nhiên, để đảm bảo khuyến khích các địa phương trong vùng liên kết với nhau chặt chẽ hơn nữa thì cần có cơ chế khuyến khích mạnh mẽ từ phía các cơ quan có chức năng, đặc biệt là từ bộ máy vùng. Cơ chế khuyến khích có thể là hỗ trợ kỹ thuật, thủ tục hành chính hay hỗ trợ tài chính.

Ngoài ra, thúc đẩy phát triển cụm liên kết ngành đã và đang tỏ ra là một phương thức thúc đẩy LKV hữu hiệu nhất. Chính phủ không tạo ra các cụm liên kết ngành, sự hình thành các cụm liên kết là do các doanh nghiệp, tuy vậy, Chính

phủ có thể tạo điều kiện cho việc hình thành và phát triển các cụm liên kết ngành thông qua việc ban hành chính sách phù hợp, kịp thời và đồng bộ, đặc biệt là các chính sách về cơ sở hạ tầng, chính sách hỗ trợ tài chính, chính sách tài khóa, phát triển nguồn nhân lực, khoa học công nghệ, phát triển công nghiệp hỗ trợ,...

- *Luật về LKV cần có quy định về nguồn lực dành cho hoạt động LKCQDP*: Thực tiễn của Việt Nam cho thấy, nguồn tài chính cho phát triển vùng và LKV đang là thách thức rất to lớn. Nguồn tài chính của nhiều địa phương thường rất hạn chế, thậm chí nhiều địa phương còn trong tình trạng thâm hụt, ngân sách không đủ cho chi tiêu thường xuyên, trong khi nhu cầu về nguồn tài chính để phát triển địa phương nói riêng và phát triển toàn vùng nói chung thường rất lớn. Vì vậy, cần phải hình thành Quỹ phát triển vùng. Quỹ được hình thành từ các nguồn như: đóng góp từ ngân sách Trung ương, từ ngân sách các địa phương, từ các doanh nghiệp trên địa bàn, tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước,...

Ở Việt Nam, trong thời gian trước mắt, bên cạnh việc ban hành các cơ chế huy động vốn từ các tổ chức ngoài nhà nước (cơ chế PPP), thì rất cần một khoản hỗ trợ ngân sách lớn từ phía Nhà nước, đặc biệt từ ngân sách Trung ương (chẳng hạn: ở Hàn Quốc Quỹ phát triển vùng đã tăng dần qua các năm, từ mức 2,5% năm 2005 lên 3,1% tổng chi ngân sách của Trung ương năm 2013). Đối với nguồn NSNN, thực chất việc hình thành Quỹ phát triển vùng không phải là bổ trí thêm nguồn lực mà là điều chỉnh, phân bổ lại từ nguồn lực phân bổ cho các địa phương (điều chuyển nguồn để đầu tư tập trung, có hiệu quả hơn). Quỹ phát triển vùng sẽ được sử dụng chủ yếu để đầu tư trực tiếp vào các hạng mục hạ tầng cơ sở có tác động chung đến sự phát triển của vùng. Quỹ cũng có thể sử dụng vào mục đích tài trợ cho các dự án nghiên cứu khoa học phục vụ sản xuất, kinh doanh chung của từng vùng. Về nguyên tắc, các vùng thực hiện cơ chế cạnh tranh để có thể tiếp cận nguồn tài chính từ Quỹ phát triển vùng. Ngoài ra, cần có

cơ chế khuyến khích các địa phương trong vùng đóng góp, tạo Quỹ phát triển riêng của từng vùng. Quỹ này sẽ giao cho Hội đồng vùng quản lý.

4.3.3.2. Cần sớm hoàn thiện khung pháp lý và ban hành Luật Quy hoạch để thống nhất các hoạt động quy hoạch trên phạm vi quốc gia và đảm bảo quy hoạch trở thành công cụ liên kết bắt buộc giữa các CQDP trong vùng

Quy hoạch vốn được coi là một công cụ định hướng của Nhà nước (cả cấp Trung ương và địa phương) để phát triển KTXH quốc gia, từng vùng và từng địa phương; và đồng thời là căn cứ để mời gọi, thu hút đầu tư trong và ngoài nước. Tuy nhiên, hiện nay công cụ này vẫn chưa đem lại hiệu quả như mong đợi, do vậy, Luật Quy hoạch cần sớm được trình Quốc hội thông qua. Dự thảo Luật Quy hoạch đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng nhiều năm nay và có khá nhiều điểm đổi mới, từ phương pháp lập quy hoạch đến nội dung lập quy hoạch.

Luật Quy hoạch điều chỉnh tất cả các loại quy hoạch theo hướng tích hợp thống nhất trên cùng một vùng, lãnh thổ. Luật này nhằm đảm bảo nguyên tắc: xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển KTXH của từng địa phương trên cơ sở quy hoạch tổng thể phát triển KTXH vùng đã được ban hành. Tương tự, xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển KTXH vùng cần dựa trên cơ sở quy hoạch tổng thể phát triển KTXH quốc gia.

Kinh nghiệm ở các nước cho thấy, khi nền kinh tế phát triển đến một trình độ nhất định nào đó thì rất cần xây dựng Quy hoạch phát triển KTXH tổng thể cấp quốc gia nhằm đảm bảo tính thống nhất, tránh sự chồng chéo và mâu thuẫn giữa quy hoạch các ngành, các cấp. Nội dung, cách thức và phương pháp lập quy hoạch phát triển KTXH tổng thể cấp quốc gia cần được nêu cụ thể trong Luật Quy hoạch.

Các nội dung chính của Luật Quy hoạch là:

- Luật Quy hoạch sẽ điều chỉnh thống nhất về khái niệm quy hoạch, thời kỳ quy hoạch, định hướng, chỉ dẫn nội dung quy hoạch, trình tự lập, thẩm định,

phê duyệt, công bố và tổ chức thực hiện quy hoạch, tổ chức giám sát, thanh tra, kiểm tra và các hoạt động quản lý nhà nước về quy hoạch.

- Luật Quy hoạch cần đảm bảo phương pháp quy hoạch từ dưới lên có sự tham gia của các bên liên quan và bảo đảm tính LKV, kết hợp với đặc trưng của từng địa phương. Cụ thể, quy hoạch địa phương cần được triển khai xây dựng định hướng trước (ít nhất là 1 năm) để làm đầu vào cho nghiên cứu quy hoạch vùng. Tương tự, quy hoạch vùng cũng cần được triển khai xây dựng định hướng trước để làm đầu vào cho xây dựng quy hoạch tổng thể cấp quốc gia. Sau khi có quy hoạch tổng thể cấp quốc gia, quy hoạch vùng được phê duyệt, dựa vào quy hoạch này các ngành, các địa phương sẽ điều chỉnh và hoàn thiện dựa trên những nhiệm vụ chung của vùng được cụ thể hóa ở từng tỉnh, từng ngành và trình Thủ tướng ra quyết định phê duyệt.

- Nội dung của quy hoạch cần chú ý: Đối với quy hoạch vùng, cần phải tập trung xác định rõ vùng chuyên môn hóa sản xuất (liên tỉnh), hệ thống kết cấu hạ tầng khung (liên tỉnh), các trung tâm tạo vùng, phát triển nguồn nhân lực và bảo vệ môi trường (liên tỉnh),... Đối với quy hoạch tỉnh, rất cần phải cụ thể hóa định hướng phát triển của vùng trên địa bàn tỉnh, trên cơ sở lợi thế so sánh của tỉnh, từng địa phương sẽ tự xác định các mục tiêu và giải pháp thực hiện quy hoạch, tập trung vào một số ngành và sản phẩm chủ lực, kết nối hạ tầng địa phương vào mạng lưới hạ tầng của vùng, mạng lưới đô thị, mạng lưới phát triển nguồn nhân lực,... Nên tập trung xây dựng một loại quy hoạch tổng thể phát triển KTXH trên địa bàn tỉnh và bản quy hoạch này đủ chi tiết đến mức không phải xây dựng nhiều quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm nữa.

Bên cạnh việc thiết kế Luật Quy hoạch tốt và xây dựng quy hoạch khoa học và mang tính khả thi, rất cần:

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các Nghị định của Chính phủ về công tác thẩm định và phê duyệt quy hoạch theo hướng tạo cơ chế thẩm định độc

lập, tập trung, do một đầu mối chịu trách nhiệm nhằm hạn chế sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các loại quy hoạch (theo tinh thần Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/1/2012, Hội nghị lần thứ 4 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020).

- Rà soát lại các quy hoạch tổng thể phát triển KTXH của địa phương: Các địa phương trong vùng cần cập nhật các dự báo, xem xét lại các khả năng thực hiện, xác định lại cơ cấu kinh tế theo hướng phát huy các tiềm năng, lợi thế so sánh của cả vùng kinh tế. Các địa phương cần tránh, không quy hoạch theo cách cân đối cơ cấu kinh tế khép kín từng đơn vị hành chính, tỉnh, thành. Quy hoạch địa bàn sản xuất sản phẩm dựa trên cơ sở dự báo thị trường và lợi thế cạnh tranh, tránh tình trạng chỉ chú trọng đến không gian kinh tế nhỏ của từng địa phương mà quên đi không gian kinh tế lớn, tổng thể của vùng. Ngoài ra, các Bộ, ngành Trung ương cũng cần rà soát lại các quy hoạch về ngành và sản phẩm quan trọng có liên quan đến vùng. Quy hoạch ngành gắn kết với địa bàn sản xuất để làm cơ sở hướng dẫn cho các địa phương quy hoạch phát triển KTXH trên địa bàn.

- Cần sửa đổi Nghị định 92 và Nghị định 04 theo hướng tăng cường cơ chế phản biện của cộng đồng dân cư và hiệp hội doanh nghiệp trong quá trình lập quy hoạch. Theo hai Nghị định này thì quy trình lập quy hoạch tổng thể vùng ở Việt Nam chủ yếu được thực hiện từ trên xuống, sự tham gia từ các lực lượng khác ngoài hệ thống Nhà nước gần như không có. Cả hai Nghị định này đều chưa đưa ra quy định mang tính bắt buộc hay khuyến khích các chủ thể ngoài cơ quan nhà nước tham gia vào quá trình lập và quản lý quy hoạch. Trong khi đó, ở nhiều quốc gia, hầu hết quy hoạch vùng đều có sự tham gia của người dân, nhà khoa học và của doanh nghiệp, đặc biệt doanh nghiệp có tiếng nói rất quan trọng.

- Việc xây dựng quy hoạch ngành, vùng hay quốc gia có thể mở rộng dưới hình thức đấu thầu, với sự tham gia của các đơn vị tư vấn độc lập có uy tín trong và ngoài nước.

4.3.3.3. Đa dạng hóa hình thức LKCQĐP và tiến hành thí điểm một số hình thức liên kết ở Việt Nam

Trên thế giới, dù theo phương thức liên kết bắt buộc hay tự nguyện thì đều có nhiều hình thức khác nhau. Hình thức LKCQĐP hiện đang được nhiều nước áp dụng, là: đối thoại trực tiếp thông qua diễn đàn; hợp đồng tương trợ lẫn nhau; hợp đồng đối tác; chuyển giao chức năng và thành lập một tổ chức mới.

So với các nước, hiện Việt Nam mới chỉ áp dụng 3 hình thức LKCQĐP trong vùng, đó là: Diễn đàn hợp tác, hợp đồng tương trợ lẫn nhau và hợp đồng đối tác. Hai hình thức là chuyển giao chức năng và thành lập một tổ chức mới vẫn chưa được nghiên cứu và đưa vào áp dụng. Vì vậy, trong thời gian tới, cần có những nghiên cứu sâu và có cơ sở khoa học để đưa các hình thức liên kết mới này vào áp dụng thực tiễn ở Việt Nam.

Trước hết, đối với hình thức chuyển giao chức năng, ưu điểm của hình thức này là giúp cho địa phương nào có năng lực về tài chính và con người hạn chế có thể chuyển giao một phần chức năng, nhiệm vụ của mình cho địa phương khác mà địa phương được chuyển giao có đủ thực lực để thực hiện nhiệm vụ được chuyển giao, đáp ứng nhu cầu của người dân ở những địa phương chuyển giao nhiệm vụ. Ở Việt Nam, việc phân cấp, trao quyền cho CQĐP một cách đồng loạt và đại trà trên thực tế đã nảy sinh một số thách thức. Cơ chế phân cấp dựa trên địa giới hành chính cấp tỉnh, cho phép các tỉnh khác nhau có cùng cơ chế quản lý, cơ chế điều hành như nhau trong khi đó quy mô, khả năng quản lý, khả năng tài chính,... của các tỉnh là khác nhau. Vì vậy, để có căn cứ lựa chọn hình thức phân cấp phù hợp với nhu cầu thực tế, cần tiến hành thử nghiệm, thí điểm trước hình thức liên kết chuyển giao chức năng, rồi sau đó lựa chọn và tiến hành nhân rộng.

Bên cạnh ưu điểm, hình thức liên kết chuyển giao chức năng còn có hạn chế, đó là tư duy muốn níu kéo quyền lực, sự tự chủ của CQĐP nên rất ít địa

phương mẫn mà với hình thức này. Do đó, để hình thức liên kết chuyển giao chức năng có thể được áp dụng một cách khả thi trên thực tế thì đòi hỏi CQTW phải ban hành cơ chế chính sách để một mặt CQDP thấy rõ được lợi ích của việc chuyển giao nhiệm vụ; mặt khác cần đưa ra quy định rõ ràng về phạm vi nhiệm vụ được chuyển giao, cách thức triển khai, cách thức phân bổ nguồn lực, trách nhiệm của các chủ thể (chủ thể chuyển giao và chủ thể được chuyển giao quyền).

Đối với hình thức thành lập một tổ chức mới, ở Việt Nam hiện nay có một số lĩnh vực đang có sự xung đột giữa các địa phương, chẳng hạn như khai thác cảng biển, khai thác và bảo vệ nguồn nước cho các lưu vực sông liên tỉnh hay xây dựng thương hiệu và phát triển các ngành hàng chủ lực của vùng. Tình trạng xung đột lợi ích giữa các địa phương một phần cũng xuất phát từ việc chưa có một tổ chức điều phối nhằm chia sẻ lợi ích một cách hài hòa và rõ ràng giữa các địa phương có liên quan. Các mâu thuẫn, xung đột này có thể chỉ xảy ra giữa hai hay vài địa phương liên kề, thậm chí giữa một số địa phương không nằm trong cùng một vùng. Chính vì vậy, có thể thí điểm thành lập một hoặc hai cơ quan mới có liên quan tới: khai thác cảng biển (đặc biệt là các cảng biển ở vùng BTB và DHMT và vùng ĐNB) hoặc khai thác và bảo vệ nguồn nước (khu vực đầu nguồn và cuối nguồn ở vùng Tây Nguyên, vùng Nam Trung Bộ) với chức năng điều phối, thúc đẩy LKV. Cơ quan mới này được thành lập trên cơ sở tự nguyện và khi được thành lập sẽ được Nhà nước công nhận và giám sát việc thực thi các thỏa thuận hợp tác tự nguyện.

4.3.4. Một số giải pháp từ nhóm nhân tố Bộ máy vùng

Một trong những điều kiện tiên quyết cho việc thúc đẩy liên kết phát triển vùng có hiệu quả là phải có một tổ chức chịu trách nhiệm cho việc này. Rất tiếc, cho đến nay vấn đề này ở Việt Nam lại chưa được quan tâm đúng mức. Đây cũng chính là một trong những nguyên nhân quan trọng cản trở quá trình hình thành và thực thi chính sách phát triển vùng cũng như điều phối giữa quy hoạch ngành và quy hoạch vùng, lãnh thổ ở Việt Nam trong thời gian qua. Vì vậy, trong thời gian

tới, cần phải xây dựng bộ máy vùng với một thể chế hoạt động mang tính pháp lý cao, thực sự có quyền ra quyết định về vấn đề vùng.

4.3.4.1. Thành lập Tổ điều phối cấp tỉnh ở những tỉnh chưa tham gia bộ máy vùng

Giữ nguyên bộ máy Tổ điều phối cấp tỉnh theo Quyết định 941, đó là Tổ điều phối cấp tỉnh trực thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư và Giám đốc Sở Kế hoạch và Đầu tư là Tổ trưởng Tổ điều phối vùng. Tuy nhiên, theo Quyết định 941, mới chỉ các tỉnh/thành phố thuộc vùng KTTĐ thành lập Tổ điều phối cấp tỉnh với chức năng chính là giúp việc cho Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố. Vì vậy, cần thành lập thêm Tổ điều phối cấp tỉnh ở các tỉnh, thành phố không thuộc vùng KTTĐ.

4.3.4.2. Thành lập và kiện toàn vai trò Hội đồng vùng ở mỗi vùng KTXH

Về nguyên tắc, mỗi vùng KTXH cần có một Hội đồng vùng (ở cấp vùng) để thực hiện vai trò thúc đẩy các dự án vùng và điều phối các hoạt động phát triển vùng. Hội đồng vùng *không phải là một cấp hành chính* mà chỉ là một tổ chức được Chính phủ và các địa phương trong vùng *ủy quyền* thực hiện một số chức năng, nhiệm vụ có liên quan đến liên kết phát triển KTXH của Chính phủ và các địa phương trong vùng.

Như vậy, về nguyên tắc vẫn giữ nguyên bộ máy Hội đồng vùng KTTĐ (theo Quyết định 941). Tuy nhiên, Hội đồng vùng KTTĐ sẽ được đổi tên thành Hội đồng vùng (theo tên của các vùng KTXH, chẳng hạn Hội đồng vùng Đồng bằng sông Hồng) và số thành viên trong Hội đồng vùng không chỉ giới hạn trong phạm vi vùng KTTĐ mà mở rộng phạm vi toàn vùng KTXH. Ngoài 4 Hội đồng vùng được thành lập theo Quyết định 941, còn 2 vùng là Trung du và miền núi phía Bắc và vùng Tây Nguyên hiện chưa có Hội đồng vùng. Vì vậy, cần thành lập thêm 2 Hội đồng vùng ở các vùng này.

Sau khi Hội đồng vùng ở mỗi vùng KTXH được thành lập, thì tất cả các tỉnh/thành thuộc vùng KTXH đều phải tham gia Hội đồng vùng. Như vậy, thành viên của Hội đồng vùng bao gồm: đại diện lãnh đạo các tỉnh trong vùng, các Bộ, ngành, đại diện giới doanh nghiệp và giới khoa học. Vai trò của giới doanh nghiệp như là thành viên quan trọng của Hội đồng vùng sẽ giúp cho việc huy động sự đóng góp tài chính của doanh nghiệp trở nên thuận lợi hơn. Trong bối cảnh nguồn ngân sách nhà nước còn eo hẹp, việc huy động nguồn đóng góp từ các tổ chức ngoài nhà nước có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự nghiệp phát triển KTXH của cả nước nói chung và của vùng nói riêng.

Chủ tịch Hội đồng vùng là Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố với mục đích bảo đảm bình đẳng quyền lợi giữa các địa phương trong vùng, đảm bảo nguyên tắc dân chủ, hợp tác dựa trên cơ chế đồng thuận. Các địa phương trong vùng tự điều phối và có tiếng nói ngang nhau. Trong trường hợp các thành viên trong Hội đồng vùng có quan điểm trái chiều nhau thì Hội đồng có trách nhiệm báo cáo và xin ý kiến quyết định của BCD điều phối LKV ở Trung ương.

Hội đồng vùng là một tổ chức phi hành chính trung gian giữa cấp Trung ương (BCĐ điều phối LKV ở Trung ương) và cấp tỉnh. Hội đồng vùng cần được giao các chức năng: (i) Xây dựng kế hoạch và lập kế hoạch hành động thực hiện kế hoạch phát triển KTXH vùng; (ii) Lựa chọn các đề xuất liên kết và đề đạt các chương trình, dự án đầu tư có tính chất liên tỉnh trong vùng (trình BCD điều phối LKV ở cấp Trung ương); (iii) Phê duyệt quy hoạch và kế hoạch phát triển KTXH địa phương; (iv) Theo dõi quá trình thực hiện LKCQDP trong vùng, quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch, phát hiện các vấn đề nảy sinh và giải quyết các vấn đề đó hoặc đề xuất/báo cáo kịp thời những vướng mắc gửi Văn phòng BCD; (v) Đề xuất các chính sách có liên quan tới phát triển KTXH vùng; (vi) Huy động nguồn lực phục vụ phát triển nội vùng; và (vii) Xây dựng mạng lưới chia sẻ thông tin, dữ liệu.

Để Hội đồng vùng hoạt động tốt thì rất cần thành lập thêm các bộ phận giúp việc cho Hội đồng, đó là: (i) Tổ tư vấn và (ii) Văn phòng Hội đồng vùng.

- Tổ tư vấn là tập hợp tác chuyên gia giàu kinh nghiệm và hiểu biết khoa học về lĩnh vực phát triển vùng, được Chủ tịch Hội đồng vùng đề cử. Tổ tư vấn có nhiệm vụ: (i) thực hiện các nghiên cứu độc lập và tư vấn chính sách quan trọng cho Hội đồng vùng; (ii) Phản biện các văn bản quy hoạch, chiến lược, chính sách của BCD điều phối LKV (ở Trung ương); (iii) đánh giá kết quả thực hiện dự án liên kết trong vùng hàng năm; và (iv) tư vấn các nội dung, phương thức, cơ chế liên kết. Tổ tư vấn có thể phân thành các nhóm với các lĩnh vực khác nhau và hoạt động không thường xuyên. Nhóm tư vấn có thể hình thành và giải thể theo nhiệm vụ tư vấn mà Hội đồng vùng yêu cầu.

- Văn phòng Hội đồng vùng có nhiệm vụ: (i) giải quyết các công việc hành chính của Hội đồng; (ii) thực hiện chức năng là địa chỉ kết nối giữa BCD điều phối LKV (cấp Trung ương) và Hội đồng vùng (cấp vùng), tiếp nhận những thông tin, yêu cầu từ BCD; (iii) theo dõi quá trình thực hiện LKCQDP trong vùng và (iv) phối hợp với các tổ tư vấn về vùng ở các địa phương.

4.3.4.3. Nâng cao vai trò của Ban chỉ đạo điều phối liên kết vùng ở Trung ương (gọi chung là BCD)

Thay vì vai trò phối hợp các hoạt động phát triển giữa các ngành, các địa phương thì BCD cần thực hiện vai trò thúc đẩy năng lực cạnh tranh vùng KTXH và giảm khoảng cách chênh lệch giữa các vùng KTXH ở Việt Nam. Phối hợp các hoạt động phát triển giữa các ngành, các địa phương chỉ nên coi như là một trong những công cụ hữu hiệu để hoàn thành tốt sứ mệnh, vai trò của mình. Bên cạnh đó, để có thể hoàn thành tốt vai trò của mình, cần trao thực quyền cho BCD thông qua việc bổ sung thêm chức năng, nhiệm vụ cho BCD. Cụ thể:

Vẫn giữ nguyên bộ máy BCD điều phối phát triển các vùng KTTĐ và bộ phận giúp việc của BCD là Văn phòng BCD với cơ cấu hoạt động như hiện nay

(theo Quyết định 941). Tuy nhiên, BCD điều phối phát triển các vùng KTTĐ sẽ được đổi tên thành BCD điều phối LKV với chức năng và nhiệm vụ của BCD tập trung vào: (i) Nghiên cứu, đề xuất với Thủ tướng Chính phủ về tầm nhìn, chiến lược, quy hoạch và khung chính sách phát triển KTXH quốc gia và vùng (không chỉ vùng KTTĐ mà cả vùng KTXH); (ii) Nghiên cứu, đề xuất với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ về chiến lược, quy hoạch và khung chính sách phát triển ngành; (iii) Theo dõi, đôn đốc và giải quyết các vấn đề liên quan tới chính sách phát triển vùng và các dự án phát triển vùng; đặc biệt đóng vai trò là “trọng tài” giải quyết các tranh chấp/xung đột nếu ở cấp vùng và địa phương không giải quyết được; (iv) Xây dựng mạng lưới thông tin, dữ liệu quốc gia và vùng; (v) Quản lý Quỹ phát triển vùng; (vi) Xác định phạm vi vùng phù hợp với chính sách vùng nhằm thúc đẩy liên kết nội vùng.

Để BCD điều phối LKV ở Trung ương hoạt động có hiệu quả hơn, bên cạnh duy trì bộ phận giúp việc là Văn phòng BCD (theo Quyết định 941), cần thành lập thêm bộ phận Tổ tác nghiệp. Tổ tác nghiệp là tập hợp tác chuyên gia giàu kinh nghiệm và hiểu biết khoa học về lĩnh vực phát triển vùng, được Chủ tịch BCD đề cử. Tổ tác nghiệp được tổ chức và hoạt động trên cơ sở tạm thời theo các dự án đặc biệt liên quan tới phát triển vùng. Tổ tác nghiệp có nhiệm vụ đánh giá kết quả thực hiện dự án LKV ở từng vùng hàng năm.

Ngoài ra, thành phần BCD không chỉ giới hạn đại diện của 9 Bộ (theo Quyết định 941) mà cần mở rộng cho một số nhà chuyên môn, khoa học am tường trong vấn đề phát triển vùng. Nếu thành viên BCD chỉ bao gồm đại diện các cơ quan thuộc Chính phủ thì bộ phận tác nghiệp (giúp việc cho Ban chỉ đạo) cần phải quy tụ các chuyên gia giàu kinh nghiệm và hiểu biết khoa học về lĩnh vực phát triển vùng.

4.3.4.4. Đảm bảo nguồn tài chính cho bộ máy vùng hoạt động

Thêm vào đó, tài chính luôn là vấn đề mấu chốt có tính quyết định đến sự thành công của các quyết định, các chính sách. Vì vậy, để đảm bảo bộ máy vùng có đủ thực quyền, trong Luật về LKV, ngoài việc không đơn giản chỉ trao chức năng, nhiệm vụ cho bộ máy đó mà cần phải đảm bảo nguồn tài chính cho bộ máy để thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ được giao.

4.3.5. Một số giải pháp thúc đẩy liên kết các địa phương vùng Đồng bằng sông Cửu Long

Bên cạnh việc thực hiện các nhóm giải pháp thúc đẩy LKCQĐP như đã trình bày ở các mục 4.3.2, 4.3.3 và 4.4.4, để đẩy mạnh hơn nữa việc thực hiện Quyết định 593 về quy chế thí điểm liên kết phát triển KTXH vùng ĐBSCL giai đoạn 2016-2020, rất cần:

- Các Bộ, ngành và địa phương có liên quan khẩn trương hoàn thành đúng tiến độ và đạt chất lượng 31 nội dung công việc đã được đề cập trong Quyết định 2220/QĐ-TTg ngày 17/11/2016 của Thủ tướng về ban hành kế hoạch triển khai thực hiện Quyết định 593. Hiện nay, một số nội dung công việc triển khai vẫn chậm hơn so với tiến độ yêu cầu.

- Quyết định 593 đã xác định rõ 3 nhóm lĩnh vực quan trọng thí điểm liên kết, đặc biệt là 3 sản phẩm thực sự có tiềm năng của vùng ĐBSCL, đó là: lúa gạo, trái cây và thủy sản. Tuy nhiên, do 13 tỉnh/thành vùng ĐBSCL có tiềm năng khá giống nhau trong cả 3 sản phẩm nêu trên, nên cần tổng kết, phân tích, so sánh lợi thế của từng địa phương để xác định mức độ ưu tiên phát triển cho từng địa phương ở từng sản phẩm cũng như cách thức triển khai, thực thi LKCQĐP trong 3 sản phẩm trọng tâm (thể hiện trong quy hoạch vùng nguyên liệu; liên kết trong xây dựng nhà máy chế biến nông, thủy sản; tiêu thụ sản phẩm; cung ứng giống;...) nhằm hạn chế sự cạnh tranh giữa các tỉnh/thành trong vùng.

4.4. Điều kiện thực thi các giải pháp

4.4.1. Cần có sự quyết tâm chính trị mạnh mẽ của các cấp chính quyền, đặc biệt là chính quyền Trung ương

Bên cạnh việc nâng cao vai trò của CQTW trong thúc đẩy LKV, LKCQĐP thì CQTW cũng cần quyết tâm chính trị mạnh mẽ hơn nữa trong việc xây dựng và giám sát việc thực hiện định hướng, chính sách, biện pháp nhằm tạo dựng sự đồng bộ và hợp lý về phân bố không gian và tổ chức mạng lưới cơ sở hạ tầng vùng (hạ tầng cứng và mềm). Quyết tâm chính trị phát triển vùng nói chung và thúc đẩy LKV, LKCQĐP nói riêng là vượt qua tư duy kế hoạch hóa tập trung, “xin cho”, nhiệm kỳ và giới hạn địa giới của một địa phương. Bên cạnh đó, CQTW cũng cần nâng cao nhận thức và sự đồng thuận liên kết trong việc tạo dựng mạng lưới cơ sở hạ tầng chung của vùng thay vì tìm mọi cách xin Trung ương những tài sản lớn cho riêng địa phương mình.

Hiện nay, theo sự phân cấp, hầu hết mạng lưới cơ sở hạ tầng “cứng” của vùng (chẳng hạn: sân bay, cảng biển, khu kinh tế,...) đều do Trung ương quản lý và được đầu tư từ ngân sách trung ương, vì thế việc hình thành “sức ép” từ trung ương buộc các CQĐP trong vùng phải ngồi lại cùng nhau để thỏa thuận việc hình thành và phân bố mạng lưới cơ sở hạ tầng đó là một điều hoàn toàn không quá phức tạp. Làm được điều này thì chắc chắn hiện tượng đầu tư lãng phí trong việc xây dựng những sân bay, cảng biển, khu kinh tế,... san sát nhau như thời gian qua không thể xuất hiện được. Ngoài ra, cần có sự đồng thuận cao của các CQĐP trong vùng trong việc cùng chia sẻ và làm tăng thêm lợi ích chung của vùng cũng như lợi ích của từng địa phương.

4.4.2. Các Bộ, ngành và chính quyền địa phương cần nhanh chóng hoàn thành tốt các công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ của mình

Thực tế cho thấy, đối với việc quản lý các vấn đề phức tạp liên quan tới đa ngành, đa lĩnh vực và liên địa giới hành chính thì không nên chỉ dựa vào một tổ

chức, một cơ quan nhà nước. Vì vậy, để xây dựng và tăng cường LKCQĐP trong vùng thì đòi hỏi không chỉ bộ máy vùng hoạt động hiệu quả mà còn có cả sự tham gia tích cực của hệ thống tổ chức ngoài nhà nước. Như vậy, để đảm bảo thực hiện các giải pháp nêu trên, vai trò của từng Bộ, ngành, CQĐP, doanh nghiệp và cộng đồng cần phải thực hiện đồng bộ, cụ thể là:

- *Bộ Kế hoạch và Đầu tư*, cần sớm hoàn thành một số công việc cụ thể có liên quan: (i) Trình Chính phủ Luật Quy hoạch với nội dung liên quan những hướng đề xuất của LA; (ii) Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và các địa phương xây dựng Luật về LKV với những nội dung theo hướng đề xuất của LA trình Chính phủ quyết định; (iii) Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và các địa phương rà soát, điều chỉnh lại việc phân vùng KTXH trình Chính phủ quyết định; và (iv) Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và các địa phương thiết lập hệ thống thông tin vùng.

- *Bộ Nội Vụ* cần: Chủ trì và phối hợp với các Bộ, ngành, UBND các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương có liên quan nghiên cứu, cụ thể hóa mô hình bộ máy vùng theo hướng đề xuất của LA và tổng hợp gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư để đưa vào thành một nội dung quan trọng của Luật về LKV.

- *Bộ Tài Chính* cần: Chủ trì và phối hợp với các Bộ, ngành, UBND các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương có liên quan nghiên cứu, xây dựng chính sách tài chính tạo lập Quỹ phát triển vùng và cơ chế, chính sách ưu đãi tài chính công nhằm thúc đẩy liên kết nội vùng và liên vùng; và tổng hợp gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư để đưa vào thành một nội dung quan trọng của Luật về LKV.

- *Tòa án nhân dân tối cao* cần: Chủ trì và phối hợp với các bộ, ngành, UBND các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương có liên quan rà soát, đề ra các giải pháp nâng cao vai trò, niềm tin cho các chủ thể tham gia trong giải quyết các vấn đề khiếu kiện liên quan tới các cam kết thỏa thuận LKV.

- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cần: (i) Chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tiến hành rà soát, điều chỉnh, bổ sung quy hoạch tổng thể phát triển KTXH của địa phương đến năm 2020, định hướng đến năm 2030; (ii) Chính quyền các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong thẩm quyền ban hành kịp thời các văn bản để điều chỉnh các hoạt động/nhiệm vụ liên quan tới vấn đề LKV; và (iii) Kiện toàn tổ chức bộ máy, nâng cao trình độ, nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ tham gia công tác liên quan tới phát triển kinh tế vùng và LKV.

4.4.3. Cộng đồng và doanh nghiệp cần tích cực phát huy vai trò của mình

- Chủ động và tích cực tham gia các cuộc thảo luận, các cuộc họp về định hướng phát triển vùng và LKV khi được các cơ quan có thẩm quyền mời.

- Chủ động và tích cực tham gia phản biện chính sách và đề xuất các giải pháp nhằm thúc đẩy phát triển vùng và thúc đẩy LKV hiệu quả gửi lên các cơ quan có thẩm quyền.

- Tích cực giám sát các hoạt động thực thi cam kết LKV của các cơ quan nhà nước.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Do nhận thức được tầm quan trọng của LKV, đặc biệt liên kết trong phát triển kinh tế, nên hiện nay hình thức LKCQĐP trong vùng đang có xu hướng phát triển ở Việt Nam. Tuy nhiên, phần lớn LKCQĐP trong vùng hiện còn tương đối hình thức, chưa mang lại hiệu quả tổng hợp cho toàn vùng nói chung và cho từng địa phương nói riêng. Từ nhận thức đó, LA đã sử dụng cách tiếp cận đa chiều, gồm 3 khung lý thuyết: (i) lý thuyết chi phí giao dịch (xem xét cảm nhận của CQĐP cấp tỉnh và cán bộ làm việc trong bộ máy vùng về những chi phí tham gia liên kết các địa phương); (ii) lý thuyết khuyến khích (xem xét liệu các CQĐP có tăng cường liên kết một cách mạnh mẽ hơn khi có những cơ chế khuyến khích từ bên ngoài và liệu với các cơ chế, chính sách từ bên ngoài hiện nay có đủ để giúp thúc đẩy LKCQĐP trong vùng như kỳ vọng không); và (iii) lý thuyết phân cấp (nhằm xem xét liệu với chức năng, nhiệm vụ và vai trò của bộ máy vùng như hiện nay có thể giúp thúc đẩy LKCQĐP trong vùng hay không).

Khung lý thuyết được vận dụng để phân tích thực trạng và đề xuất quan điểm, giải pháp thúc đẩy nhân tố LKCQĐP trong vùng với các kết quả chủ yếu:

1. LA hệ thống hóa được khung lý luận các nhân tố LKCQĐP trong vùng.
2. LA nghiên cứu, phân tích và so sánh kinh nghiệm quốc tế về nhân tố LKCQĐP trong vùng và đã rút ra được 8 bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, trong đó có một số bài học quan trọng Việt Nam cần lưu tâm xem xét, đó là: (i) Vai trò lãnh đạo của các cấp chính quyền có một ý nghĩa hết sức quan trọng, đặc biệt là cấp CQTW trong thúc đẩy LKCQĐP một cách hiệu quả; (ii) Chính sách khuyến khích LKCQĐP cần đủ mạnh để bù đắp một số chi phí khi tham gia LKCQĐP; (iii) Một số lĩnh vực quan trọng mang tính tổng thể, liên ngành, đòi hỏi nguồn lực đầu tư lớn thì cần phải có những quy định pháp lý mang tính bắt buộc LKCQĐP; (iv) Bộ máy vùng cần phải được trao đầy đủ thực quyền để điều

phối LKCQĐP trong vùng; và (v) Cần có biện pháp tuyên truyền, nâng cao nhận thức của CQĐP về lợi ích của LKV và có cơ chế tạo sức ép buộc CQĐP gia tăng động cơ LKV.

3. LA đã phân tích được thực trạng nhân tố LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam và đã khẳng định được tính đúng đắn của ba giả thuyết ban đầu, đó là: (i) khi CQĐP nhận thức được chi phí liên kết thấp hơn lợi ích thu được từ liên kết thì sẽ có động cơ liên kết; (ii) quy định pháp lý về LKV nói chung và LKCQĐP trong vùng nói riêng càng đầy đủ, rõ ràng, nhất quán thì càng khuyến khích liên kết; và (iii) vai trò của CQTW, đặc biệt là vai trò của bộ máy vùng trong việc điều phối LKV là rất quan trọng.

4. LA đã làm rõ những cơ hội và thách thức tăng cường LKCQĐP trong bối cảnh hội nhập quốc tế, tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng và thực hiện đầy đủ kinh tế thị trường; đã đưa ra 04 quan điểm khai thác, sử dụng các nhân tố LKCQĐP trong vùng và 3 nhóm giải pháp theo 3 nhóm nhân tố LKCQĐP trong vùng, đó là: (i) nhóm giải pháp nhằm khuyến khích động cơ liên kết của CQĐP trong vùng; (ii) nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về LKCQĐP; và (iii) nhóm giải pháp hoàn thiện bộ máy vùng. Kết quả của LA có thể là tài liệu tham khảo hữu ích cho: các cơ quan quản lý, nhà hoạch định chính sách, các cơ quan nghiên cứu, tư vấn chính sách,...

Hạn chế của LA và hướng nghiên cứu tiếp sau LA: LA mới chỉ tập trung phân tích ba nhân tố LKCQĐP trong vùng. Trong khi đó còn có rất nhiều nhân tố liên kết quan trọng khác cũng cần phải được xem xét, đó là: nhân tố văn hóa, nhân tố hệ thống chính trị,... Đây là vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu trong thời gian tới. Bên cạnh đó, LA mới chỉ tập trung vào đối tượng chính là cán bộ công chức, viên chức ở địa phương và Trung ương. Trong khi đó, trên thực tế có rất nhiều đối tượng khác nhau tham gia quá trình LKV, chẳng hạn như: doanh nghiệp, trường đại học, tổ chức phi chính phủ,... Do đó cần có nghiên cứu sâu,

mở rộng đối tượng nghiên cứu để thấy được tính đa dạng từ lợi ích và sự quan tâm của các đối tượng khác nhau.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN TỚI LUẬN ÁN

1. **Trần Thị Thu Hương** (2014) “Chính sách phát triển vùng: bất cập và một số giải pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế* số 6 (433).
2. **Trần Thị Thu Hương** và Lê Viết Thái (2014) “Thực trạng liên kết vùng: bất cập và một số giải pháp”, *Tạp chí Quản lý kinh tế số chuyên đề năm 2014*.
3. **Trần Thị Thu Hương** và Lê Viết Thái (2015) “Liên kết vùng và định hướng liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế ở Việt Nam”, *Tạp chí nghiên cứu kinh tế* số 11 (450).
4. **Trần Thị Thu Hương** (2015) “Kinh nghiệm về mô hình tổ chức bộ máy liên kết vùng ở Mỹ và Hàn Quốc: Bài học đối với Việt Nam”, *Tạp chí Quản lý kinh tế* số 70.
5. **Trần Thị Thu Hương** (2015) “Phương thức liên kết vùng tự nguyện: Kinh nghiệm của Mỹ, Hàn Quốc, Trung Quốc và bài học đối với Việt Nam”, *Tạp chí Quản lý kinh tế* số 72.
6. **Trần Thị Thu Hương** (2017) “Nhận thức của chính quyền địa phương về chi phí liên kết: trường hợp vùng Đồng bằng sông Cửu Long”. *Tạp chí Quản lý kinh tế* số 80 (1+2/2017).
7. **Trần Thị Thu Hương** (2017) “Lợi thế và thách thức đối với xúc tiến đầu tư, thương mại và du lịch tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long”. *Tạp chí Quản lý kinh tế* số 83 (7+8/2017).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Vũ Thành Tự Anh, Phan Chánh Dưỡng, Nguyễn Văn Sơn, Lê Thị Quỳnh Trâm, Đỗ Thiên Anh Tuấn và Đỗ Hoàng Phương (2012), *Đồng bằng sông Cửu Long: Liên kết để tăng cường năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững*, Báo cáo phục vụ mục đích thảo luận tại Diễn đàn hợp tác kinh tế Đồng bằng Sông Cửu Long.
2. Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ (2016a), “Chủ trương và định hướng chiến lược phát triển kinh tế vùng, liên kết kinh tế vùng Tây Nam Bộ trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng giai đoạn 2016-2020”, *Bài tham luận phục vụ Hội thảo Quốc tế “Liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam”* do Ban Kinh tế Trung ương, Ban Điều phối vùng Duyên hải miền Trung và Đại sứ quán Đức đồng tổ chức (tháng 4/2016).
3. Ban Chỉ đạo Tây Nam Bộ (2016b), *Thực trạng liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nam Bộ*, Tài liệu phục vụ buổi làm việc với Đoàn công tác của Bộ Kế hoạch và Đầu tư ngày 23/9/2016.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014), *Tổng kết 10 năm điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm 2004-2013: kiến nghị mô hình, quy chế phối hợp giai đoạn 2014-2020*, Hà Nội.
5. Nguyễn Đình Cung và Trần Thị Thu Hương (2016), “Kinh tế vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở nước ta”, *Bài tham luận phục vụ Hội thảo Quốc tế “Liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam”* do Ban Kinh tế Trung ương, Ban Điều phối vùng Duyên hải miền Trung và Đại sứ quán Đức đồng tổ chức (tháng 4/2016).
6. Trần Thanh Hà (2011), “Một số vấn đề phân vùng kinh tế Việt Nam”, trong quyển sách *“Cơ sở khoa học cho phát triển vùng trong bối cảnh hội nhập quốc tế tại Việt Nam”*, NXB Thế giới năm 2011.

7. Nguyễn Hoàng Hà (2011) “Tìm hiểu về quy hoạch tổng thể phát triển vùng ở Việt Nam, trường hợp vùng Đồng bằng sông Hồng”, trong quyển sách “*Cơ sở khoa học cho phát triển vùng trong bối cảnh hội nhập quốc tế tại Việt Nam*”, NXB Thế giới năm 2011.
8. Lê Thu Hoa (2007), *Kinh tế vùng ở Việt Nam: từ lý luận đến thực tiễn*, Nhà xuất bản Lao động-xã hội (Sách chuyên khảo).
9. Trần Hữu Hiệp và cộng sự (2014), *Sự cần thiết xây dựng cơ chế phối hợp liên tỉnh, vùng DBSCL thực hiện Chương trình ICMP*, Báo cáo nghiên cứu của Dự án Hợp tác Đức.
10. Nguyễn Văn Huân, Phạm Thị Vân, Tạ Thúc Đường (2012), *Thực trạng tính liên kết vùng trong thực trạng phân cấp kế hoạch tại Trung ương và địa phương*, Chuyên đề nghiên cứu thuộc Dự án “Tối đa hóa lợi ích của hội nhập thông qua phân cấp có hiệu quả kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội” (BWTO).
11. Đinh Sơn Hùng, Mã Văn Tuệ, Cao Minh Nghĩa và Trần Gia Trung Đình (2011), *Cơ chế liên kết kinh tế giữa vùng Đồng bằng sông Cửu Long và thành phố Hồ Chí Minh: Thực trạng và giải pháp*, Chuyên đề nghiên cứu UBND thành phố Hồ Chí Minh.
12. Trần Thị Thu Hương, Lê Viết Thái, Nguyễn Minh Ngọc, Đỗ Thị Lê Mai, Nguyễn Lan Oanh (2016), *Mô hình bộ máy tổ chức liên kết vùng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý đối với Việt Nam*, Đề tài cấp Bộ.
13. Phạm Sỹ Liêm (2014), “Thể chế kinh tế vùng, cơ chế, chính sách phát triển vùng-những vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra”, *Bài phục vụ hội thảo Liên kết vùng Đồng bằng sông Cửu Long trong tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng*, ngày 17/10/2014 tại Cần Thơ do Ban Kinh tế TW và Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ tổ chức.
14. Ngô Thắng Lợi, Trần Thị Hạnh, Vũ Cương, Trần Văn Thành (2014), *Phối hợp liên tỉnh trong phát triển vùng ở Việt Nam*, Báo cáo do Tổ chức JICA tài trợ.
15. Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (chủ biên) (2016), *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*, Nhà xuất bản tri thức.
16. Hà Hữu Nga (2007), *Nghiên cứu cơ sở lý thuyết cho việc xác định các ưu tiên trong phát triển bền vững vùng kinh tế*, Đề tài cấp Bộ, Viện Phát triển Bền vững vùng Bắc Bộ, Viện Khoa học XH Việt Nam.

17. Niên giám thống kê Việt Nam 2016. NXB Thống Kê
18. Nhóm các nhà tài trợ (2008), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2007: hướng tới tầm cao mới*, báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam, tháng 12/2006. Trung tâm thông tin phát triển Việt Nam.
19. Ngân hàng thế giới (2005), *Đông Á phân cấp: nâng cao hiệu quả chính quyền địa phương*. Nhà xuất bản Văn hóa thông tin, Hà Nội.
20. Hoàng Ngọc Phong và cộng sự (2015), *Thế chế kinh tế vùng ở Việt Nam - Hiện trạng và giải pháp*, Chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm cấp nhà nước “Nghiên cứu khoa học phát triển kinh tế và quản lý kinh tế ở Việt Nam đến năm 2020”. Mã số KX.01/11-15.
21. Ngô Văn Phong (2016), *Liên kết vùng: Vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ giai đoạn từ nay đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*. Luận án tiến sỹ, Học viện Khoa học xã hội. Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam.
22. Võ Hữu Phước (2014), *Nghiên cứu, ứng dụng mô hình "Liên kết bốn nhà" vào thực tiễn sản xuất nông nghiệp nông thôn tỉnh Trà Vinh*. LA tiến sỹ Kinh tế phát triển, Học viện Khoa học xã hội.
23. Dương Bá Phượng - chủ biên (2013), *Về quan điểm và giải pháp phát triển bền vững vùng Trung Bộ giai đoạn 2011-2020*, NXB Từ Điển Bách Khoa, 378tr.
24. Bùi Nhật Quang (2006), *Chính sách phát triển vùng của Italia*, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, Hà nội.
25. Lê Bá Thảo (1998), *Việt Nam lãnh thổ và các vùng địa lý*, Nhà xuất bản Thế giới.
26. Nguyễn Xuân Thành (2010), *Những trở ngại về cơ sở hạ tầng của Việt Nam*, Tài liệu Đối thoại chính sách Harvard – UNDP (loạt bài nghiên cứu sức cạnh tranh quốc tế và sự gia nhập WTO của Việt Nam).
27. Nguyễn Xuân Thu và Nguyễn Văn Phú (2006), *Phát triển kinh tế vùng trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia
28. Lê Thanh Tùng, Lê Việt Thái, Trần Thị Thu Hương, Lê Minh Ngọc, Trần Trung Hiếu (2010), *Cơ sở Khoa học cho việc xây dựng chính sách phát triển vùng ở Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020*, Đề tài khoa học cấp bộ.
29. Nguyễn Hữu Tri (2012), *Lý thuyết tổ chức*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

30. Võ Thị Kim Sa (2013), *Sự liên kết của nông dân vùng Tây Nam Bộ trong các nhóm và tổ chức hợp tác để phát triển nông nghiệp hàng hóa*. LA tiến sĩ xã hội học, Học viện Khoa học xã hội.
31. UBND tỉnh Vĩnh Long (2016), “Liên kết vùng – hướng đi của sự phát triển”, *Bài tham luận phục vụ Hội thảo Quốc tế “Liên kết vùng trong quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam”* do Ban Kinh tế Trung ương, Ban Điều phối vùng Duyên hải miền Trung và Đại sứ quán Đức đồng tổ chức (tháng 4/2016).
32. Phạm Thị Vân (2016), *Giải pháp thúc đẩy liên kết kinh tế vùng ở Tây Nguyên*, Luận án Tiến sĩ
33. Lê Anh Vũ và cộng sự (2016), *Liên kết nội vùng trong phát triển bền vững vùng Tây Nguyên*, Chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm cấp nhà nước KHCN-TN3/X16 “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên”.
34. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
35. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006.
36. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI. NXB Chính trị Quốc gia, HN, 2011
37. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) và Công ty Quản lý Chuyên nghiệp (PM) (2011), *Quá trình chuyển đổi của Chính phủ Việt Nam: Tái thiết và đổi mới*, trong khuôn khổ dự án “Nghiên cứu năng lực về Chính phủ Việt Nam” do Tổ chức SIDA tài trợ giai đoạn 2010-2011.
38. Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam và Viện địa lý nhân văn (2015), *Cơ chế, chính sách liên kết vùng trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu ở vùng ĐBSCL*, Chương trình khoa học và công nghệ phục vụ Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu KHCN-BĐKH/11-15.
39. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương CIEM (2014), *Đề án chính sách phát triển vùng*, Hà Nội.

40. Nguyễn Trọng Xuân (2013), *Phát triển kinh tế vùng của Việt Nam*. Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội - 2013, 203 trang.

Tài liệu tiếng nước ngoài

41. Vũ Thành Tự Anh (2016), “Vietnam Decentralization Amidst Fragmentation”. *Journal of Southeast Asian Economies*, 33 (2), pp. 188–208.
42. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1974), *MultiState Regionlism*, Washington, DC 20402.
43. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1985), *Intergovernmental service arrangements for delivering local public services*, Washington, DC 20575.
44. Andrew M.Dudas, Patrick J.Haney, Mark H.Horis và Philip A.Russo, Jr (2009), *Does collaboration beget collaboration?: from cooperation to co-production in township government*, Center for public managment and regional Affairs. Miami University.
45. Andyan Diwangkari (2014), *Metropolitan transport planning collaboration in decentralized Indonesia: A case study of Greater Yogyakarta*, Master thesis at Radbound University and at Blekinge Institute of Technology.
46. Andy Smith and Paul Haywood (2000), *Regional government in France and Spain*, Joseph Rowntree foundation.
47. António F.Tavares và Pedro J.Camoes (2007), *Understanding intergovernmental cooperation in the context of devolution: An empirical study of collaboration among Mortuguese municipalities*, EGPA Conference. Madrid: European group of Public Administration
48. Beth Gazley (2008), “Chapter 3: Intersectoral collaboration and the motivation to collaboration toward and integrated theory” trong quyển sách “*Big ideas in collaboration public management*”. Eds: Lisa Blomgren Bingham and Rosemary O’Learry. Armonk, NNY: M.E.Sharpe (2008)
49. Changhoo Jung và Juchan Kim (2009) “Patterns and the determinants of interlocal cooperation in American cities and counties”, *International Review of Public Administration*, 14 (1).

50. Changhoo Jung (2013) “Effects of Governance Structure on the Level of Interlocal Collaboration in Metropolitan Areas”, *Korean Governmental Accounting Review*, 11(2), 1-31.
51. Chen Yu (2011), *Inter-provincial cooperation in China: a case study of Pan-Pearl River Delta cooperation*, Thesis for degree of Doctor of Philosophy at the University of Hong Kong.
52. Chris Ansell và Alison Gash (2007) “Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Inc. JPART 18:543-571.
53. David M. Lawrence (2007), *Interlocal cooperation, regional organizations, and city-county consolidation*, 2007-UNC Chapel Hill School of Government. ISBN 978-1-56011-507-6
54. David R.Connelly, Jing Zhang và Sue R.Fareman (2008), “Chapter 2: The paradoxical nature of collaboration” trong quyển sách “*Big ideas in collaboration public management*”. Eds: Lisa Blomgren Bingham and Rosemary O’Leary. Armonk, NNY: M.E.Sharpe (2008).
55. Deci, E., Koestner, R. and Ryan, R. (1999), “A Meta-Analytic Review of Experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation”. *Psychological Bulletin*, 125 (6), 627-668.
56. Donna J. Wood và Barbara Gray (1991), “Toward a comprehensive theory of collaboration”, *Journal of Applied behavioral science*, 27 (2), 139-162.
57. Doxiti, A.K. (1996), *The making of economic policy: a transaction cost politics perspective*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press
58. Gopal Krishan (2006), “A call for paradigm shift: from competition to cooperation”. *Economic and Political Weekly*, 41 (10), 872-875.
59. Hockenbury,D.H, and Hockenbury, S.E (2003), *Psychology*, New York: Worth Publishers.
60. Eunok Im (2015), *The effects of interlocal collaboration on local economic performance: investigation of Korean cases*, Degree of doctor of philosophy, University of Southern California
61. Eric. L.Krueger (2005), *A transaction costs explanation of inter-local government collaboration*, Dissertation for degree of doctor of Philosophy.University of North Texas, 8/2005.

62. Eric S. Zeemering (2007), *Who collaborates? Local decision about intergovernmental relations*, Doctor of Philosophy in the Department of Political Science, Indiana University.
63. Falleti, Tulia G. (2005), "[A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective](#)," *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346
64. Germá Bel, Xavier Fageda và Melania Mur (2012), *Does cooperation reduce service delivery cost? Evidence from residential solid waste services*, Oxford University press.
65. Hockenbury, D.H, and Hockenbury, S.E (2003), *Psychology*, New York: Worth Publishers.
66. Inwood, Gregory J., Carolyn M. Johns và Patricia L. O'Reilly (2007), *Formal and informal dimensions of intergovernmental administrative relations in Canada*, *Canadian Public Administration* 50.1.
67. Joo Hun Lee (2008), *Regional governance and collaboration: A comparative study on economic development policy process in Minneapolis and Pittsburgh regions*, Thesis for degree of Doctor of Philosophy at the University of Pittsburgh.
68. Kelly LeRoux và Jered B. Carr (2007), *Explaining local government cooperation on public works: evidence from Michigan*, Working group on Interlocal Services Cooperation, pages 26.
69. Krueger, E.L. (2005), *A transaction cost explanation of Inter-local government collaboration*, Doctor of Philosophy Dissertation. University of North Texas.
70. Lowery. D (2000), "Transaction costs model of metropolitan governance: allocation vs. redistribution in urban America". *Journal of Public Administration research and theory*, 10, 49-78.
71. Lou Xiaolong (2005), *Inter-city cooperation and governance in the Yangtze River Delta Region*, Degree of Doctor of Philosophy (The Chinese University of Hong Kong)
72. Luke Mc. Soriley (2012), *Can collaboration between local authorities enable efficient and effective environmental management?*, Thesis for degree

- of Doctor of Philosophy at the Massey University, Mana Watu, New Zealand.
73. Lynette Angela Rawlings (2003), *The determinants of cooperation among local government in Metropolitan areas*, Degree of Doctor of Philosophy at George Washington University.
 74. Makhdonal Anwar (2011), *Inter-regional cooperation in Indonesia: Status, Challenges and Ways forward*, DSF 67591
 75. Miming Miharja và Johan Woltjer (2010), “Inter-local government collaboration and perceived transaction cost in Indonesia metropolitan transport planning”. *IDPR*, 32(2) 2010. Doi: 10.3828/idpr.2010.03.
 76. Mimrod Shitrael Mushi (2003), *Regional development through rural-urban linkages: The Dar-es Salaam impact region*, PhD thesis, University of Dortmund.
 77. Mike Douglass (1998) “A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: An agenda for policy research with reference to Indonesia”, *Third World Planning Review*, 20(1).
 78. Olberding, J. C. (2002), “Does regionalism beget regionalism? The relationship between norms and regional partnerships for economic development”, *Public Administration Review*, 62(4), 480-491.
 79. OECD (2012), *Industrial policy and Territorial Development: Lessons from Korea*. ISSN 1563-4302
 80. Paul W.Mattessich, Barbara R.Monsey và Manta Murray-Close (2001), *Collaboration: What makes it work. Featuring the wider collaboration factors inventory*, Amherst H.Wilder Foundation.
 81. Paul W.Mattessich và Barbara R.Monsey (1992), *Collaboration: What makes it work. A review of research literature on factors influencing succesful collaboration*, Amherst H.Wilder Foundation, St Paul, Minnesota.
 82. Richard C.Feiock (2005), *Institutional collective action and local governance*. Working group on interlocal services cooperation, Political Science. DigitalCommons@WayneState
 83. Richard C.Feiok (2008), “Chapter 10: Institutional Collective action and local government collaboration” trong quyển sách “*Big ideas in collaboration*

- public management*". Eds: Lisa Blomgren Bingham and Rosemary O'Leary". Armonk, NNY: M.E.Sharpe (2008).
84. Romain Pasquier (2009), "Chapter 2: The French regions and the European Union: between change and resilience" trong quyển sách "*Regional development and the European Union: A comparative analysis of Karabuk, Vailenciennes and Katowice*" eds: Francois Bafoil and Ayhan Kaya.
 85. Saleema Kauser và Vivienne Shaw (2004) "International Strategic Alliances: Objectives, Motives and Success", *Journal of Global Marketing*, Vol 17(2/3), 2004.
 86. Squire, G.Ed (2002), *Urban Sprawl: causes, consequences and policy responses*, The Urban Institute Press.
 87. Selin, S.& Chevez, D. (1995), "Developing a collaborative model for environmental planning and management". *Environmental Management*, 19(2), 189-195, doi:10.1007/bf02471990.
 88. Seth D. Cutter (2012), *Examining the factors that impact local government leaders' attitudes on regional collaboration and North Carolina's regional Councils*. Degree Master of Public Administration of the University of North Carolina at Chalpел Hill.
 89. Sung-Wook Kwon (2008), *Regional organizations and interlocal cooperation among Florida cities*. Doctor of Philosophy, The Askew School of Public Administration and Policy.
 90. Simon A.Andrew (2009), "Recent development in the study of interjurisdictional agreements: an overview and assessment". *State and local government review*, Vol 41, No.2, 133-42.
 91. Steinacker, A. (2004), "Models of metropolitan cooperation". In R. Feiock (Ed.), *Decentralised governance: Local government organization in metropolitan areas*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
 92. Somervill, D. and Gibbs, M. (2012), *Legal and governance models for shared services in local government*, Australian Centre of Excellence for Local government, University of Technology, Sydney.
 93. Tang, S.Y (1991), "Institutional arrangements and the management of common-pool resources". *Public Administration Review*, 42-51.

94. Thomson Ann Marie và James L.Perry (2006), “Collaboration process: inside the black box”. *Special issue. Public Administration review*, 66, 20-32.
95. Tuula S.Mittila (2008), “Intermediary Organisation in a regional development network”. “Insightful encounters – regional development and practice based learning”, *Conference on regional development and innovation processes*, March 5th – 7th, 2008, Porvoo Borgå, Finland.
96. Usman. S (2001), *Indonesia’s decentralization policy: initial experiences and emerging problems*, SMERV Working paper prepared for the Third EUROSEAS Conference panel on Decentralisation in Southeast Asia, London, 9/2001.
97. William C.Seyler (1974), “Interlocal relations: cooperation”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol 416, pp158-169.
98. Williamson, O.E (1989), “Transaction cost Economics”, *In Handbook of Industrial Organisation (Volume I)*, eds: R.Schmalensee and R. Willig. Amsterdam, North-Holland
99. Williamson, O.E (1981), “The economics of organization: the transaction cost approach”, *American journal of sociology*, pp548-577
100. Wanjala, D.N, Wamalwa, R.W.; Egessa, R (2014), “Effect of selected human resource practices on teachers’ performance in public primary schools: A case of Bungoma West Sub-country”, *International Journal of Social Sciences and Entrepreneurship*, 1 (11), 582-593.
101. Yeh and Xu (2011), *China’s Pan-Pearl River Delta: regional cooperation and development*, Hong Kong University Press
102. Yi Li (2011), *The changing regional governance in China: A case study of the Yangtze river delta*, Degree of Doctor of Philosophy (Cardiff University)
103. Zhou Ling và Wu Jiang (2013), “Intergovernmental cooperation in Cheng-Yu economic zone: A case study on Chinese regional collaboration under synergy governance”, *Canadian Social Science*, 9(3), 15-23.

Trang website

104. Vũ Thành Tự Anh (2012), “Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam: Nhìn từ góc độ thể chế”. Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright,

<http://www.fetp.edu.vn/cache/Phan%20cap%20quan%20ly%20kinh%20te%20VTTA-2013-02-21-18560837.pdf>

105. **Đặng Hùng Võ (2015)**, “Xây dựng pháp luật: Việt Nam 'dẫn đầu' và 'nhất thế giới'”, *Báo điện tử thuộc Bộ Thông tin và Truyền thông*, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/viet-nam-dan-dau-va-nhat-the-gioi-231203.html>, 9/4/2015.

PHẦN PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Phiếu khảo sát về các nhân tố ảnh hưởng tới liên kết giữa các địa phương vùng Đồng bằng sông Cửu Long

1. Xin Ông/Bà cho biết trong quá trình liên kết giữa các địa phương trong vùng, Ông/Bà cảm nhận chi phí nào dưới đây cản trở quá trình liên kết (trong đó, xếp theo thứ tự từ Không cản trở liên kết: 0; Rất ít cản trở: 1; đến Cản trở rất lớn: 5)

Mức độ cản trở	0	1	2	3	4	5
Chi phí trao đổi thông tin						
Chi phí thương lượng						
Chi phí giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác						
Chi phí hoạt động của bộ máy liên quan tới hoạt động liên kết						

2. Xin Ông/Bà cho biết ý kiến về mức độ đồng ý với những nhận định dưới đây (trong đó, xếp theo thứ tự từ Hoàn toàn không đồng ý: 0; Đồng ý một phần nhỏ: 1; đến Hoàn toàn đồng ý: 5)

Đánh giá nhận định	0	1	2	3	4	5
Dự án liên kết càng lớn, phức tạp (liên quan tới nhiều địa phương tham gia, thời gian dài, đầu tư lớn) thì đạt được thỏa thuận liên kết càng khó hơn						
Dự án liên kết càng lớn, phức tạp (liên quan tới nhiều địa phương tham gia, thời gian dài, đầu tư lớn) thì chi phí trao đổi thông tin càng lớn						
Dự án liên kết càng lớn, phức tạp (liên quan tới nhiều địa phương tham gia, thời gian dài, đầu tư lớn) thì chi phí giám sát thực thi cam kết sẽ càng lớn						
Tâm lý lo ngại về một số địa phương không tuân thủ các cam kết trong thỏa thuận hợp tác						
Tâm lý lo ngại việc tham gia thỏa thuận liên kết sẽ ảnh hưởng đến sự tự chủ của chính quyền địa phương trong việc phát triển kinh tế-xã hội của địa phương						
Quy định thực thi pháp luật không rõ ràng và hiệu lực thực thi pháp luật không cao làm cho các địa phương ít tuân thủ cam kết						
Chi phí thành lập và vận hành bộ máy điều phối liên						

kết giữa các địa phương trong vùng là lớn						
Chi phí thành lập và vận hành bộ máy điều phối liên kết ở địa phương là lớn						
Lợi ích dài hạn trong liên kết vùng là không dễ đo đếm, nhận biết						

3. Xin Ông/Bà cho biết ý kiến về những nhận định dưới đây (trong đó xếp theo thứ tự từ Hoàn toàn không đồng ý: 0; Đồng ý một phần nhỏ: 1; đến Hoàn toàn đồng ý: 5)

Đánh giá nhận định	0	1	2	3	4	5
Quy định về nội dung liên kết bắt buộc còn chung chung nên khó triển khai trong thực tiễn						
Quy định về hình thức liên kết chưa đa dạng						
Chưa có quy định về quyền và nghĩa vụ của các địa phương tham gia liên kết						
Đã có quy định liên kết bắt buộc giữa các địa phương nhưng chưa có chế tài đảm bảo thực thi cam kết						
Chưa có chính sách khuyến khích liên kết tự nguyện giữa các địa phương						
Chưa có chính sách khuyến khích các địa phương liên kết, chia sẻ nguồn lực						
Quy định về cơ chế và cách thức giám sát thực thi liên kết chưa có hoặc không hiệu quả						
Quy định pháp lý về liên kết vùng chưa đủ rõ ràng và mạnh để tạo dựng được lòng tin hợp tác giữa các địa phương						
Cần ban hành các quy định pháp lý riêng và cụ thể về liên kết vùng (liên kết tự nguyện và bắt buộc)						

4. Xin Ông/Bà cho biết hiện tại vai trò của bộ máy tổ chức vùng trong vấn đề thúc đẩy liên kết vùng đến đâu (trong đó, xếp theo thứ tự từ Đường như không có vai trò gì cả: 0; Có rất ít vai trò: 1 đến Đóng vai trò hết sức quan trọng: 5)

Vai trò của bộ máy tổ chức vùng	0	1	2	3	4	5
* Ban chỉ đạo điều phối phát triển vùng						
- Nghiên cứu, đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính						

phủ tầm nhìn, chiến lược, quy hoạch và khung chính sách phát triển vùng						
- Phối hợp tổ chức thực hiện quy hoạch, thực hiện liên kết vùng						
- Trọng tài giải quyết tranh chấp/xung đột giữa các địa phương						
- Tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các địa phương trong vùng						
- Cân bằng lợi ích giữa các vùng						
- Quyết định phân bổ ngân sách cho vùng						
- Xây dựng mạng lưới thông tin quốc gia và vùng						
* Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ						
- Điều phối hoạt động liên kết giữa các địa phương						
- Tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các địa phương trong vùng						
- Giúp nâng cao nhận thức của các địa phương trong vùng về lợi ích của liên kết vùng						
- Cân bằng lợi ích giữa các địa phương tham gia						
- Đảm bảo các cam kết/thỏa thuận hợp tác vùng được thực thi trên thực tế						
- Quyết định phân bổ ngân sách cho các dự án liên kết vùng						
- Xây dựng mạng lưới thông tin vùng						
* Hội đồng vùng Kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long:						
- Điều phối hoạt động liên kết giữa các địa phương						
- Tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các địa phương trong vùng						
- Giúp nâng cao nhận thức của các địa phương trong vùng về lợi ích của liên kết vùng						
- Cân bằng lợi ích giữa các địa phương tham gia						
- Đảm bảo các cam kết/thỏa thuận hợp tác vùng được thực thi trên thực tế						

- Quyết định phân bổ ngân sách cho các dự án liên kết vùng						
- Xây dựng mạng lưới thông tin vùng						

5. Xin Ông/Bà cho biết hiện tại vai trò của bộ máy tổ chức vùng trong vấn đề thúc đẩy liên kết vùng đến đâu (trong đó, xếp theo thứ tự từ Dương như không có vai trò gì cả: 0; Có rất ít vai trò: 1 đến Đóng vai trò hết sức quan trọng: 5)

Vai trò của bộ máy tổ chức vùng	0	1	2	3	4	5
* Ban chỉ đạo điều phối phát triển vùng						
- Nghiên cứu, đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tầm nhìn, chiến lược, quy hoạch và khung chính sách phát triển vùng						
- Phối hợp tổ chức thực hiện quy hoạch, thực hiện liên kết vùng						
- Trọng tài giải quyết tranh chấp/xung đột giữa các địa phương						
- Tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các địa phương trong vùng						
- Cân bằng lợi ích giữa các vùng						
- Quyết định phân bổ ngân sách cho vùng						
- Xây dựng mạng lưới thông tin quốc gia và vùng						
* Hội đồng vùng Kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long:						
- Điều phối hoạt động liên kết giữa các địa phương						
- Tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các địa phương trong vùng						
- Giúp nâng cao nhận thức của các địa phương trong vùng về lợi ích của liên kết vùng						
- Cân bằng lợi ích giữa các địa phương tham gia						
- Đảm bảo các cam kết/thỏa thuận hợp tác vùng được thực thi trên thực tế						
- Quyết định phân bổ ngân sách cho các dự án liên kết vùng						

- Xây dựng mạng lưới thông tin vùng						
-------------------------------------	--	--	--	--	--	--

6. Xin Ông/Bà đánh giá mức độ cản trở liên kết giữa các địa phương trong vùng hiện nay (trong đó, xếp theo thứ tự từ Không cản trở: 0; Ít cản trở: 1 đến Cản trở nhiều nhất là: 5)

Mức độ cản trở (từ không cản trở đến cản trở nhiều nhất)	0	1	2	3	4	5
Rào cản về khung pháp lý, chính sách liên kết						
Rào cản về vai trò điều phối liên kết của CQTW và bộ máy tổ chức vùng (Ban chỉ đạo điều phối vùng, Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ và Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm)						
Rào cản về nguồn lực tham gia liên kết (tài chính, con người, thời gian)						
Rào cản về chi phí tham gia liên kết (chi phí trao đổi thông tin, thương lượng, chi phí giám sát/tăng cường thực thi và chi phí hoạt động của bộ máy)						

Ghi chú: Các câu hỏi 1, 2, 3 và 6 được dành chung cho cả 3 nhóm đối tượng được hỏi là: đại diện cơ quan chính quyền địa phương, đại diện cơ quan Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ và chuyên gia vùng.

Câu hỏi số 4 dành cho 2 nhóm đối tượng là đại diện cơ quan chính quyền địa phương và chuyên gia vùng.

Câu hỏi số 5 dành cho đối tượng là đại diện cơ quan Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ.

Phụ lục 2: Kết quả tính toán từ dữ liệu phiếu khảo sát

Câu 1: Cảm nhận chi phí tham gia liên kết của cả 3 nhóm đối tượng được hỏi

Chi phí cản trở	Không cản trở (mức 0)	Ít cản trở (mức 1-2)	Cản trở (mức 3)	Rất cản trở (mức 4-5)
CP trao đổi thông tin (%)	36.1	41	15.7	7.2
CP thương lượng (%)	13.3	50.6	24.1	12
CP giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác (%)	2.4	29.7	27.4	40.5
CP hoạt động của bộ máy liên quan tới hoạt động liên kết vùng (%)	2.4	34.5	17.9	45.2

Câu 1: Cảm nhận chi phí tham gia liên kết của nhóm đối tượng là đại diện cơ quan chính quyền địa phương

Chi phí cản trở	Không cản trở (mức 0)	Ít cản trở (mức 1-2)	Cản trở (mức 3)	Rất cản trở (mức 4-5)
CP trao đổi thông tin (%)	1.7	13.3	41.7	43.3
CP thương lượng (%)	8.3	21.7	55	15
CP giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác (%)	36.7	30	31.6	1.7
CP hoạt động của bộ máy liên quan tới hoạt động liên kết vùng (%)	40	16.7	40	3.3

Câu 1: Cảm nhận chi phí tham gia liên kết của nhóm đối tượng là đại diện cơ quan Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ

Chi phí cản trở	Không cản trở (mức 0)	Ít cản trở (mức 1-2)	Cản trở (mức 3)	Rất cản trở (mức 4-5)
CP trao đổi thông tin (%)	25	25	33.3	16.7
CP thương lượng (%)	41.7	16.7	33.3	8.3

CP giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác (%)	66.7	0	25	8.3
CP hoạt động của bộ máy liên quan tới hoạt động liên kết vùng (%)	66.7	25	8.3	0

Câu 1: Cảm nhận chi phí tham gia liên kết của nhóm đối tượng là chuyên gia vùng.

Chi phí cản trở	Không cản trở (mức 0)	Ít cản trở (mức 1-2)	Cản trở (mức 3)	Rất cản trở (mức 4-5)
CP trao đổi thông tin (%)	18.1	18.1	45.5	18.3
CP thương lượng (%)	0	45.5	45.5	9
CP giám sát/tăng cường thực thi cam kết hợp tác (%)	33.3	41.7	25	0
CP hoạt động của bộ máy liên quan tới hoạt động liên kết vùng (%)	50	16.7	33.3	0

Phụ lục 3: Danh sách các chuyên gia tham gia các cuộc thảo luận

1. Ở các Bộ/ngành, các Trường, Viện nghiên cứu

Họ và tên	Đơn vị công tác	Thông tin liên lạc
Nguyễn Thị Thu Bình	Trưởng phòng Tổng hợp-Quy hoạch, Vụ Kế hoạch, Bộ Công Thương	0912615611
Nguyễn Đình Chúc	Phó Viện trưởng, Viện Nghiên cứu phát triển bền vững vùng, Viện Hàn Lâm khoa học Xã hội Việt Nam	0944770168
Nguyễn Thị Phương Dung	Vụ Quản lý Quy hoạch, Bộ Kế hoạch và Đầu tư	0988088526
Nguyễn Đức Đồng	Trưởng phòng Hội nhập và phát triển bền vững, Viện Nghiên cứu phát triển bền vững vùng, Viện Hàn Lâm khoa học Xã hội Việt Nam	0936294027
Lê Anh Đức	Phó Trưởng Ban phát triển vùng, Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư	04.38464544
Trần Thị Hạnh	Nguyên Phó trưởng Ban Thể chế Kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư	0904215009
Đỗ Thị Thu Hằng	Trưởng phòng Nghiên cứu tổ chức, Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội Vụ	0904011973
Cao Ngọc Lan	Trưởng Ban phát triển vùng, Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư	0912085566
Ngô Thắng Lợi	Trưởng bộ môn, Khoa Kế hoạch và Phát triển, trường Đại học Kinh tế Quốc dân	
Trần Minh	Phó trưởng phòng Văn hóa, Môi trường và Phát triển bền vững vùng	
Lê Viết Thái	Nguyên Trưởng Ban Thể chế Kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư	0913095144
Nguyễn Chiến Thắng	Phó Viện trưởng, Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Hàn Lâm khoa học Xã hội	0986996914

	Việt Nam	
Nguyễn Quốc Thắng	Vụ trưởng, Vụ Công tác Quốc hội, địa phương và Đoàn thể, Văn phòng Chính phủ	0913505540
Phạm Thị Vân	Giảng viên, Học Viện Khoa học Xã hội, Viện Hàn Lâm khoa học Xã hội Việt Nam	0983947698

2. Ở các địa phương

Họ và tên	Đơn vị công tác	Thông tin liên lạc
An Giang		
Lê Văn Nung	Phó Chủ tịch UBND	0913972141
Nguyễn Văn Cọp	Phó giám đốc Sở KHĐT	0919017411
Phạm Thử Triều	Phó giám đốc Sở VH TTDL	0913843665
Võ Hùng Dũng	Phó giám đốc Sở TNMT	0919848926
Nguyễn Điền Tân	Phó giám đốc Sở TC	0913191507
Nguyễn Văn Xuân	Chi cục TCCPNNT Sở NN	0917553545
Nguyễn Thị Mỹ Phụng	Phó Giám đốc Sở NN	0939304499
Phan Huy Phương	TP Văn phòng UBND	0919173303
Trần Quang Trung	PTP Sở KHĐT	0943222272
Đồng Tháp		
Nguyễn Nhựt Pháp	PGĐ Sở T.Nguyên Môi trường	67387736
Bùi Thanh Sơn	TP Tài chính-Đầu tư, Sở TC	sonbtstc@dongthap.gov.vn
Nguyễn Văn Phú	Phó CVP, UBND tỉnh	918717122
Phạm Duy Tiến	PGĐ Sở VHDL	903821967
Phạm Thị Ngọc Đào	PGĐ Sở KHĐT	918929229
Lê Hữu Dur	PGĐ Sở Công Thương	672210484
Trần Ngô Minh Tuấn	PGĐ Sở Giao thông Vận Tải	918178206
Võ Thành Ngoan	PGĐ Sở NN và PTNT	673851596
Bến Tre		

Nguyễn Hữu Lập	Phó Chủ tịch UBND	
Trương Văn Hùng	Chuyên viên VP UBND tỉnh	0939800699
Nguyễn Kim Long	Phòng kinh tế VP UBND	
Nguyễn Minh Cảnh	GĐ Sở KHĐT	0918203464
Nguyễn Duy Hải Ninh	PTP Tổng hợp, Sở KHĐT	0919559469
Nguyễn Văn Tuấn	GĐ Sở TC	0913184433
Cao Minh Đức	PGĐ Sở NN	0913886188
Lê Hoàng Thanh	PCT Liên Minh HTX tỉnh	0919579679
Trần Duy Phương	PGĐ Sở VHTTDL	0913125652
Cần Thơ		
Nguyễn Anh Dũng	PCT UBND	0918044117
Nguyễn Khải Đăng	PGĐ Sở NN	0918927039
Nguyễn Văn Hồng	GĐ Sở KHĐT	0983414757
Trần Văn Tám	GĐ Sở TC	0913737197
Nguyễn Minh Thử	PGĐ sở TNMT	0918317951
Hồ Văn Gia	CVP UBND	0913818055
BCĐ Tây Nam Bộ		
Trần Hữu Hiệp	Ủy viên chuyên trách kinh tế	91314333
Nguyễn Văn Nguyên	Phó Vụ trưởng Vụ kinh tế	0987612456
Lê Minh Luân	Vụ trưởng Vụ kinh tế	0907078999/0982812599
Phạm Quốc Việt	Phó Vụ trưởng Vụ kinh tế	0903012757/0939039369
Danh Quốc Cường	Chuyên viên Vụ kinh tế	0986555224

Phụ lục 4: Nội dung các cuộc thảo luận ở địa phương

1. Tìm hiểu về thực trạng và tiềm năng liên kết kết vùng Đồng bằng sông Cửu Long
2. Tìm hiểu những khó khăn, thách thức hiện nay cản trở quá trình liên kết vùng Đồng bằng sông Cửu Long
3. Kiểm chứng các nhân tố ảnh tới liên kết các địa phương trong vùng Đồng bằng sông Cửu Long
3. Đánh giá vai trò, chức năng, nhiệm vụ và hoạt động của của các tổ chức điều phối, liên kết vùng (gồm: Ban Chỉ đạo điều phối vùng; Tổ điều phối vùng, các tổ chức/cơ quan tham vấn cho Chủ tịch UBND tỉnh/thành phố trong vấn đề phát triển vùng).
4. Đánh giá nội dung Quyết định 941/QĐ-TTg ngày 25/6/2015 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015-2020 và tình hình triển khai ở địa phương.
5. Tìm hiểu những lĩnh vực nào cần liên kết dọc (liên kết giữa Trung ương và địa phương-liên kết dọc) và lĩnh vực nào phù hợp với liên kết giữa các địa phương (liên kết ngang) ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long.
6. Điều kiện cần và đủ để tăng cường liên kết vùng (kiến nghị từ phía Trung ương).