

Thế chế và động cơ liên kết vùng ở vùng Duyên hải Nam Trung Bộ

Nguyễn Quốc Toàn¹⁸

Tóm tắt—Liên kết vùng (LKV) là hiện tượng xã hội tương đối phức tạp nên đòi hỏi khung lý thuyết/cách tiếp cận đa dạng. Bài viết đề xuất và phân tích khung tiêu chí về thế chế và động cơ LKV ở vùng Duyên hải Nam Trung Bộ (DHNTB). Cụ thể, tác giả sử dụng khung lý thuyết tổng hợp để vừa đánh giá thế chế LKV ở vùng DHNTB vừa phân tích động cơ LKV của các địa phương trong vùng. Nhằm giải đáp được nguyên nhân vì sao hoạt động LKV ở vùng DHNTB đã được thực hiện trong thời gian dài nhưng vẫn chưa chặt chẽ và phát huy đúng vai trò. Kết quả nghiên cứu cho thấy, (1) động cơ LKV còn yếu và mang tính hình thức vì chi phí cao hơn lợi ích liên kết; (2) thế chế điều phối LKV chưa có hiệu lực mạnh mẽ. Thông qua kết quả phân tích, bài viết đề xuất một số định hướng để thúc đẩy LKV ở vùng DHNTB trong thời gian tới.

Từ khóa—Vùng, Động cơ liên kết vùng, thế chế liên kết vùng, vùng Duyên hải Nam Trung Bộ...

1 GIỚI THIỆU

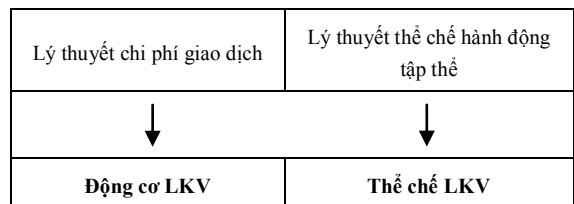
VÙNG Duyên hải Nam Trung Bộ (DHNTB) gồm các địa phương Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa, Ninh Thuận và Bình Thuận đã thực hiện hoạt động LKV từ năm 2011. Tuy nhiên, mức độ LKV thiếu chặt chẽ dẫn đến vai trò của LKV còn mờ nhạt. Một số các công trình nghiên cứu cũng đã đề cập đến vấn đề này nhưng hầu như chưa lý giải được nguyên nhân của sự lỏng lẻo trong LKV ở vùng DHNTB. Do đó, với mục tiêu xây dựng cơ sở khoa học và thực tiễn nhằm thúc đẩy hoạt động LKV ở vùng DHNTB, nghiên cứu này hướng đến các nhiệm vụ: (1) lược khảo lý thuyết và các công trình nghiên cứu có liên quan để xây dựng khung phân tích và các tiêu chí về thế chế và động cơ LKV; (2) đánh giá thế chế và động cơ của LKV ở vùng DHNTB và (3) đề xuất một số định hướng để

thúc đẩy LKV.

2 TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU, CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1 Khung lý thuyết và các công trình nghiên cứu có liên quan

Vì LKV có tính đa dạng về chủ thể và phạm vi nên có nhiều hình thức khác nhau, chẳng hạn: liên kết chủ thể vĩ mô, liên kết chủ thể vi mô, liên kết dọc giữa các cấp, liên kết ngang giữa các tổ chức cùng cấp [13, tr.425-427]; liên kết Nhà nước, liên kết thị trường, liên kết nội vùng, liên kết ngoại vùng [15; 21]... Trong giới hạn của bài viết, tác giả tập trung vào liên kết vĩ mô nội vùng, tức là liên kết giữa các chính quyền tỉnh, thành ở vùng DHNTB. Theo CoE, UNDP & LGI [4], liên kết giữa các chính quyền địa phương (CQĐP) nội vùng là hoạt động hợp tác giữa các CQĐP trong một vùng vì mục tiêu hoặc lợi ích chung của các địa phương trong vùng. Với đối tượng và mục tiêu nghiên cứu trên, tác giả sử dụng khung lý thuyết như Hình 1.



Hình 1. Khung lý thuyết nghiên cứu
Nguồn: Tổng hợp của tác giả (2018)

- Lý thuyết chi phí giao dịch do Coase [3] khai sinh và Williamson [22] phát triển đề cập đến các vấn đề về chi phí, rủi ro và lợi ích trong các giao dịch, hợp tác kinh tế. 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. Theo Williamson [22, tr.42] thì chi phí giao dịch là “chi phí tương đối về lập kế hoạch, thực thi và giám sát việc thực hiện”. Cụ thể hơn, Krueger [9] chia chi phí giao dịch này thành hai dạng: (1)

Ngày nhận bản thảo: 20-07-2018, ngày chấp nhận đăng: 12-10-2018, ngày đăng 29-10-2018.

Tác giả Nguyễn Quốc Toàn, công tác tại Trường Đại học Ngân Hàng TP.HCM (e-mail: toannq@buh.edu.vn).

“tiền” chi phí là chi phí phát sinh khi bắt đầu thiết lập thỏa thuận hoặc ký hợp đồng giữa các bên tham gia và (2) “hậu” chi phí phát sinh khi giải quyết các vấn đề có liên quan đến việc thực hiện và giám sát thực hiện hợp đồng. Mấu chốt của liên kết là vì lợi ích mới hoặc không mất đi lợi ích cũ. Chris & Gash [2] đã cho rằng động cơ 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 mỗi liên hệ trực tiếp giữa việc họ tham gia liên kết với kết quả đầu ra cụ thể, rõ ràng.

Ở Việt Nam, việc đánh giá động cơ LKV theo lý thuyết chi phí giao dịch cũng được nhiều tác giả quan tâm, trong đó nổi bật có Nguyễn Hiệp [11] và Trần Thị Thu Hương [18]. Nguyễn Hiệp [11] đo lường cảm nhận về lợi ích, chi phí và rủi ro thực tế và kỳ vọng của những người trực tiếp tham gia vào quá trình liên kết thu hút đầu tư ở các địa phương trong Vùng DHNTB, từ đó đi đến kết luận nhiều khía cạnh lợi ích liên kết còn rất sơ khai, chi phí và rủi ro hiện tại còn cao và còn cách biệt so với kỳ vọng, do đó động cơ liên kết không cao và mức độ liên kết không chặt chẽ; Trần Thị Thu Hương [18] chỉ ra bốn loại chi phí gồm chi phí trao đổi thông tin, chi phí thương lượng, chi phí giám sát tăng cường thực thi cam kết hợp tác và chi phí hoạt động của bộ máy liên quan đến hoạt động liên kết đều là những yếu tố cản trở đến hoạt động liên kết. Như vậy, có thể thấy rằng, đo lường cảm nhận về lợi ích, chi phí và rủi ro trong LKV là một yếu tố để đánh giá động cơ LKV. Khi CQĐP cảm nhận chi phí và rủi ro liên kết nhỏ hơn lợi ích thu được từ liên kết thì động cơ liên kết sẽ lớn và ngược lại.

- Lý thuyết về hành động tập thể thuộc phạm vi thể chế được khai sinh bởi nhà kinh tế học Olson [14]. Bản chất của lý thuyết này được xây dựng dựa trên lý luận về LKV của khoa học tổ chức vùng lãnh thổ, chủ yếu là lý luận về hành động tập thể thuộc phạm vi thể chế và về hợp tác chính

quyền đô thị phổ biến trong giới học thuật Âu – Mỹ. LKV trong phát triển kinh tế thực chất là hành động chung của CQĐP nhằm gia tăng các cơ hội kinh tế vì mục tiêu gia tăng tiềm lực vốn và các mục tiêu phát triển khác của mỗi địa phương. Trong quá trình cung ứng các dịch vụ công liên quan đến phát triển kinh tế và quản lý nhà nước, giữa các địa phương cần có nhu cầu liên kết với nhau để đạt được các mục tiêu chung hoặc đạt được mục tiêu này với hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, LKV gặp phải vấn đề chi phí giao dịch, do có tình trạng thông tin bất đối xứng và không chắc chắn giữa các bên tham gia liên kết. Chính vì vậy, khi mức độ không chắc chắn càng cao thì chi phí giao dịch cũng càng cao; và khi đó, các thể chế hành động tập thể sẽ được thiết lập và 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 [5].

Theo Trần Thị Thu Hương [17, tr.57], có hai phương thức thiết lập thể chế hành động tập thể trong LKV đó là: thứ nhất, phương thức liên kết tự nguyện. Phương thức liên kết này thường xuất phát từ sáng kiến của địa phương tiên phong trong vùng nhằm giải quyết các vấn đề mang tính liên địa phương và thường chỉ nảy sinh giữa các chính quyền ngang cấp. Liên kết 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 liên kết, phạm vi liên kết hoặc cơ chế thỏa thuận liên kết mà họ mong muốn (chi phí thấp nhất, rủi ro ít nhất nhưng lợi ích cho địa phương là cao nhất); thứ hai, phương thức liên kết bắt buộc, thể hiện qua một số cơ chế liên kết như: ban chỉ đạo, ủy ban điều phối vùng, chính quyền vùng. Điểm khác biệt của liên kết bắt buộc so với liên kết tự nguyện là ngoài sự tham gia của các CQĐP ngang cấp, có thể có sự giám sát, kiểm tra của một cấp chính quyền cao hơn. Đồng thời, những vấn đề cần phải áp dụng liên kết bắt buộc thường mang tính chất hệ trọng, chiến lược, thậm chí là tất yếu phải thực hiện để bảo đảm sự phát triển bền vững của vùng cũng như của mỗi địa phương.

BẢNG I
CÁC HÌNH THỨC THỂ CHẾ HÀNH ĐỘNG TẬP THỂ TRONG LKV

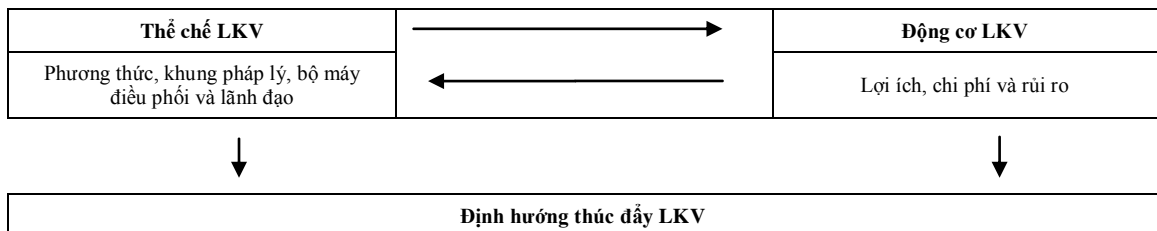
STT	HÌNH THỨC	ĐẶC TRƯNG
1.	Mạng lưới phi chính thức (Informal networks)	Các CQĐP tự tìm kiếm đối tác và thiết lập giao kèo không chính thức
2.	Hợp đồng hợp tác (Contacts)	Hoạt động liên kết được xác lập thành những hợp đồng chính thức
3.	Thỏa thuận có tính ràng buộc (Mandated agreements)	Thỏa thuận chặt chẽ giữa hai địa phương, trong đó xác định rõ bản chất, phạm vi liên kết
4.	Nhóm điều phối chung (Working groups)	Gồm các cán bộ công chức đã được bầu hoặc bổ nhiệm không chính thức hình thành để chia sẻ, trao đổi thông tin và phối hợp làm việc cùng nhau
5.	Quan hệ đối tác (Partnerships)	Quan hệ này yêu cầu các đối tác chấp nhận các điều khoản chung và có nghĩa vụ đối với hành động của mình.
6.	Mạng lưới có tổ chức (Constructed networks)	Bao gồm các cơ chế được thiết kế hoặc điều phối bởi bên thứ ba; chính quyền cấp trên chỉ định một tổ chức đứng đầu có trách nhiệm cung cấp kinh phí, khuyến khích hợp tác phát triển, quản lý, phối hợp hoạt động liên chính quyền
7.	Hệ thống tự điều phối đa diện (Multiplex self-organizing systems)	Mỗi quan hệ đa chiều giữa các đối tác với nhau có tính ổn định hơn so với các mối quan hệ trong một vài chức năng riêng, do đó tạo ra cơ hội lớn hơn cho việc phối hợp hành động
8.	Hội đồng CQĐP (Councils of governments)	Thường được thành lập giữa các CQĐP trong vùng theo luật định, chứ không phải là đàm phán, và có nguồn kinh phí của vùng để phân bổ cho các hoạt động
9.	Cơ quan đầu não điều phối vùng (Centralized regional authorities)	Cơ quan đầu não điều phối vùng có đầy đủ chức năng để có thể “nội hóa” các yếu tố bên ngoài và các vấn đề về quy mô của tổ chức

Nguồn: Feiock [6]

Để đánh giá thể chế hành động tập thể, Agranoff & McGuire [1], Van den Berg, Braun & Van Der Meer [20], Nguyễn Hiệp [13], Trần Thị Thu Hương [19], Feiock [6] đã đưa ra các tiêu chí như: (i) khung pháp lý về LKV (khi quy định pháp lý về LKV càng đầy đủ, rõ ràng, nhất quán và đảm bảo hiệu lực thực thi cao thì động cơ LKV sẽ lớn và ngược lại); (ii) bộ máy điều phối LKV (khi năng lực điều phối càng chủ động, tích cực và có

thực quyền thì động cơ LKV sẽ lớn và ngược lại); (iii) lãnh đạo LKV (khi lãnh đạo có quyết tâm, có cam kết, có tính tiên phong và có sự hỗ trợ lớn từ các lực lượng ở khu vực tư thì động cơ LKV sẽ lớn và ngược lại).

Từ việc lược khảo lý thuyết Bảng I và các công trình nghiên cứu có liên quan, tác giả thiết lập khung phân tích trong nghiên cứu này như Hình 2.



Hình 2. Khung phân tích về thể chế và động cơ lkv
Nguồn: Đề xuất của tác giả (2018)

2.2 Phương pháp nghiên cứu và nguồn dữ liệu

Nghiên cứu này sử dụng cách tiếp cận định tính, đi từ mô hình lý thuyết đến quan sát thực tế. Phương pháp chuyên gia được sử dụng để khảo sát ý kiến của các chuyên gia trong Nhóm Tư vấn Liên kết phát triển vùng DHNTB (đầu mối là Trung tâm Tư vấn – Nghiên cứu Phát triển miền Trung trực thuộc Viện Nghiên cứu Phát triển Kinh

tế - Xã hội Đà Nẵng), lãnh đạo và cán bộ công chức trong các cơ quan đã tham gia hoạt động LKV trong thời gian qua như Sở Kế hoạch & Đầu tư; Sở Văn hóa, Thể thao & Du lịch; Sở Giao thông vận tải; Sở Công thương, Ban quản lý Khu kinh tế ở các tỉnh, thành trong vùng DHNTB. Bằng kỹ thuật khảo sát định ngạch thuận tiện với nguyên tắc tiếp cận số lượng đối tượng lớn nhất

có thể, tác giả đã nhận được 67 phiếu trả lời hợp lệ, đạt 74% số phiếu gửi đi.

Dựa vào khung lý thuyết và kết quả các công trình nghiên cứu trước tại Bảng II, III, chúng tôi thiết kế Phiếu khảo sát với thang đo Likert 5 mức độ với 1 là Rất không đồng ý; 2 là Không đồng ý; 3 là Trung lập; 4 là Đồng ý và 5 là Rất đồng ý. Với thang đo này, giá trị khoảng cách =

(Maximum – Minimum)/n = (5-1)/5 = 0.8. Theo đó, ý nghĩa các mức phân loại như sau: 1.00 – 1.80: Rất không đồng ý; 1.81 – 2.60: Không đồng ý; 2.61 – 3.40: Trung lập; 3.41 – 4.20: Đồng ý và 4.21 – 5.00: Rất đồng ý. Dữ liệu thu thập được xử lý bằng phần mềm Excel. Nội dung Phiếu khảo sát xoay quanh các chỉ tiêu đánh giá động cơ và thể chế LKV, gồm:

BẢNG II.

CÁC CHỈ TIÊU ĐÁNH GIÁ ĐỘNG CƠ LKV

TIÊU CHÍ	CHỈ TIÊU	NGUỒN
Lợi ích LKV	(i) Đem đến cho nhà đầu tư các cơ hội đầu tư tốt hơn, tức cơ hội sinh lời của vốn cao hơn với chi phí và rủi ro thấp hơn; (ii) Đạt được các mục tiêu của phát triển kinh tế trên cơ sở nỗ lực chung hoặc thỏa thuận không cản trở nỗ lực của nhau; (iii) Giảm được chi phí trong phát triển kinh tế, thông qua hạn chế cạnh tranh, hạn chế chông chéo trong các nỗ lực thu hút hay lợi ích kinh tế theo quy mô; (iv) Gia tăng khả năng học hỏi kinh nghiệm trong quá trình tổ chức phát triển kinh tế và quản lý địa phương; (v) Đạt được các mục tiêu chính trị, xã hội khác.	[10], [7], [6] & [4]
Chi phí LKV	(i) Chi phí tìm kiếm thông tin phục vụ liên kết; (ii) Chi phí đàm phán, giao dịch trong quá trình liên kết; (iii) Chi phí triển khai giám sát, kiểm tra tính hiệu lực trong thực hiện các thỏa thuận liên kết; (iv) Thiệt hại do có thể mất một số quyền tự chủ trong các hoạt động liên kết theo thỏa thuận.	[6] [8]
Rủi ro LKV	(i) Rủi ro trong phối hợp: không thể phối hợp chung hay khả năng phối hợp các hoạt động chung thấp phát sinh trong quá trình liên kết dẫn đến khả năng không đạt được mục tiêu liên kết hay phát sinh các chi phí mới; (ii) Rủi ro bất đồng trong phân phối lợi ích và phân chia chi phí: phát sinh khi các bên liên kết đã thỏa thuận được các mục tiêu chung nhưng gặp phải khó khăn trong phân chia chi phí và phân phối các lợi ích từ liên kết; (iii) Rủi ro tác dụng phụ: là rủi ro phát sinh khi có tình huống quyết định hay hành động của một bên tham gia có ảnh hưởng tiêu cực đến các đối tác khác trong thỏa thuận liên kết.	[6]

BẢNG III

CÁC CHỈ TIÊU ĐÁNH GIÁ THỂ CHẾ LKV

TIÊU CHÍ	CHỈ TIÊU	NGUỒN
Khung pháp lý LKV	Quy định pháp luật và việc áp dụng các quy định đó vào thực tiễn LKV	[19]
Vai trò	(i) Thúc đẩy mạnh mẽ việc xây dựng mạng lưới thông tin vùng; (ii) Quyết định phân bổ hợp lý ngân sách vùng; (iii) Đảm bảo thực thi và giám sát những cam kết, thỏa thuận; (iv) Cân bằng lợi ích giữa các địa phương; (v) Nâng cao nhận thức của xã hội về LKV; (vi) Tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các địa phương; (vii) Điều phối hiệu quả hoạt động LKV.	
Bộ máy điều phối LKV	(i) Tính chính thức và cụ thể của chương trình nghị sự liên kết; (ii) Thiết lập được một cách đáng kể các công cụ khuyến khích nhân sự cấp chức năng tích cực tham gia các hoạt động liên kết; (iii) Tập hợp được nhiều người có năng lực tham gia triển khai liên kết; (iv) Khả năng vận động và tạo ra các cam kết thật sự của các bên tham gia; (v) Khả năng tự tạo dựng môi trường hợp tác thuận lợi; (vi) Có quy trình ra quyết định liên kết một cách chặt chẽ và có sự đầu tư công sức thỏa đáng; (vii) Những người quản trị liên kết là những người có đạo đức và trách nhiệm; (viii) Có cơ chế để cộng đồng địa phương có tiếng nói đối với hoạt động liên kết; (ix) Sự ổn định của nhân sự quản trị LKV.	[19], [1], [20], [12]
Hiệu lực		
Lãnh đạo LKV	(i) Vai trò lãnh đạo điều phối của chính quyền cấp trên; (ii) Tinh tiên phong của một hay vài địa phương trong liên kết; (iii) Tinh tiên phong của một vài tổ chức hành chính của một địa phương hay của toàn Vùng; (iv) Vai trò của các lực lượng bên ngoài khu vực công như người dân, doanh nghiệp hay nhà khoa học; (v) Tinh tiên phong của một số cá nhân đặc biệt trong xúc tiến liên kết.	[1], [20]

3 KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ BÀN LUẬN

3.1 Khái quát hoạt động LKV ở vùng DHNTB

LKV ở Vùng DHNTB chính thức bắt đầu khi Ban Điều phối vùng được thành lập vào ngày 15/07/2011 tại Đà Nẵng trên cơ sở sáng kiến và tinh thần tự nguyện của lãnh đạo chủ chốt 07 tỉnh/thành từ Thừa Thiên Huế đến Khánh Hòa, đến năm 2012, kết nạp thêm Ninh Thuận và Bình Thuận. Nhằm cụ thể hóa nội hàm liên kết, lãnh đạo 7 tỉnh/thành đã cùng nhau ký Biên bản cam kết hợp tác với phương châm: “Tự nguyện – Bình đẳng – Các bên cùng có lợi”, trong đó thể hiện đầy đủ các nội dung cơ bản về quan điểm, nguyên tắc và định hướng liên kết. Để những nội dung hợp tác phát triển vùng đi vào thực tiễn, các tỉnh/thành cũng thống nhất về cơ cấu tổ chức và cơ chế điều phối vùng như sau:

Một là, mỗi địa phương cử một đồng chí trong Thường trực Tỉnh ủy và lãnh đạo UBND tỉnh trực tiếp chỉ đạo phối hợp xây dựng chương trình hành động cụ thể để triển khai thực hiện;

Hai là, thống nhất thành lập Nhóm Tư vấn liên kết phát triển Vùng (bao gồm các chuyên gia có uy tín về phát triển kinh tế) để chuẩn bị nội dung cho các kỳ họp và các vấn đề khác. Đồng thời mỗi địa phương tổ chức một bộ phận chuyên trách

công tác liên kết đặt tại Sở Kế hoạch và Đầu tư.

Ba là, thành lập Quỹ Nghiên cứu Phát triển Vùng để phục vụ kinh phí hoạt động của Ban Điều phối vùng, công tác nghiên cứu của Nhóm Tư vấn và hoạt động chung của vùng.

Từ năm 2011 đến nay, nhiều hoạt động liên kết đã được triển khai nhưng hầu như chỉ dừng lại ở việc tổ chức các hội nghị, hội thảo, các cuộc làm việc với từng địa phương, chứ chưa có những sự kiện thiết thực, hiệu quả.

3.2 Đánh giá thể chế LKV ở vùng DHNTB

Thứ nhất, các CQĐP ở Vùng DHNTB đang sử dụng phương thức liên kết tự nguyện với cơ chế đối thoại trực tiếp thông qua Diễn đàn; Hội nghị và Hợp đồng tương trợ của Quỹ Nghiên cứu Phát triển vùng. Ban Điều phối là do các địa phương tự thành lập với nhau, chưa được công nhận về mặt pháp lý nên phần lớn các quyết định hầu như chỉ mang tính chất khuyến nghị, không có biện pháp giám sát và chế tài bắt buộc thực hiện.

Số liệu khảo sát của chúng tôi về vai trò của Ban Điều phối vùng DHNTB cũng có những kết quả tương đồng với tình hình thực tế trong thời gian qua, khi hầu hết điểm đánh giá các tiêu chí vai trò của Ban Điều phối đều ở mức trung bình (xem Bảng IV).

BẢNG IV
ĐIỂM ĐÁNH GIÁ VAI TRÒ CỦA BAN ĐIỀU PHỐI VÙNG DHNTB

	Điểm trung bình	% Đồng ý trở lên
Thúc đẩy mạnh mẽ việc xây dựng mạng lưới thông tin vùng	3,43	49,1
Quyết định phân bổ hợp lý ngân sách vùng	3,55	53,6
Đảm bảo thực thi và giám sát những cam kết, thỏa thuận	3,45	48,7
Cân bằng lợi ích giữa các địa phương	3,44	49,5
Nâng cao nhận thức của xã hội về liên kết các CQĐP	3,68	58,1
Tạo dựng sự tin tưởng hợp tác giữa các địa phương	3,76	63,3
Điều phối hiệu quả hoạt động liên kết các CQĐP	3,43	46,4

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả (2018)

Thứ hai, LKV giữa các CQĐP ở vùng DHNTB là liên kết theo hình thức số 5: Quan hệ đối tác (Partnerships). Trong đó, sự hợp tác và các thỏa thuận đa phương khác nhau được thực hiện tự nguyện bởi các lãnh đạo chủ chốt của những địa phương trong vùng và thường hướng vào nội dung hơn là chính sách. Quan hệ này yêu cầu các bên tham gia chấp nhận các điều khoản chung và có nghĩa vụ đối với hành động của mình. Với những đặc thù về cấp vùng ở Việt Nam (không phải là cấp hành chính độc lập, không có ngân

sách riêng) thì tổ chức liên kết các địa phương theo hình thức Quan hệ đối tác là thích hợp, nhưng để thực sự có hiệu quả, trong tương lai, cần thúc đẩy chuyển tiếp lên hình thức số 7 là Hệ thống tự điều phối đa diện, khi hoạt động liên kết được điều phối bởi một tổ chức tản quyền của Chính quyền Trung ương hoặc là một Ban Điều phối do các địa phương tự thành lập nhưng được thể chế hóa từ chính quyền Trung ương.

Hiện nay, một đặc điểm cần lưu ý về thể chế LKV ở vùng DHNTB là đang có hai bộ máy điều

phối LKV trên phạm vi lãnh thổ vùng. Với ba quyết định gồm: 941/QĐ-TTg ngày 25/6/2015; 2059/QĐ-TTg ngày 24/11/2015 và 2360/QĐ-TTg ngày 22/12/2015, Chính phủ đã kiện toàn tổ chức điều phối phát triển các Vùng kinh tế trọng điểm (VKTTĐ) giai đoạn 2015-2020. Theo đó, cấu trúc thể chế điều phối phát triển VKTTĐ có 3 cấp: (1) Ban chỉ đạo điều phối phát triển các VKTTĐ ở cấp Trung ương; (2) Hội đồng vùng là tổ chức kết nối giữa Ban chỉ đạo với các địa phương trong VKTTĐ và chỉ đạo, điều phối các liên kết trong vùng và (3) Tổ điều phối có hai cấp: Tổ điều phối cấp Bộ và Tổ điều phối cấp tỉnh. Tổ điều phối cấp Bộ là đơn vị tham mưu các vấn đề về LKV cho Bộ là thành viên trong Ban chỉ đạo. Tổ điều phối cấp tỉnh là đơn vị tham mưu các vấn đề LKV cho địa phương là thành viên trong Hội đồng vùng, tổ này nằm trong biên chế của Sở Kế hoạch & Đầu tư ở các tỉnh/thành.

Như vậy, trong phạm vi lãnh thổ vùng DHNTB, có hai loại cơ chế điều phối vùng, một cấu trúc dành riêng cho các địa phương ở VKTTĐ (Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định) và một cấu trúc dùng chung cho tất cả các địa phương trong vùng. Theo đó, các địa phương trong VKTTĐ sẽ chịu tác động bởi hai cơ chế song song. Rủi ro trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ là có thể xảy ra giữa hai loại cơ chế này, hơn nữa, mức độ ràng buộc trong hai loại cơ chế này là khác nhau, đồng thời, lợi thế về kinh phí hoạt động của Hội đồng vùng so với Ban điều phối cũng là vấn đề cần phải cân nhắc. Tuy nhiên, cũng có thể khai thác sự song trùng của hai cơ chế này theo hình thức dùng chung về nhân sự là một ý tưởng khả thi. Do vậy, trong giai đoạn tới, cần phải thiết kế lại cấu trúc điều phối LKV ở vùng DHNTB để vừa hạn chế được rủi ro trùng lặp, vừa tận dụng được lợi thế của mỗi cơ chế.

Thứ ba, để đảm bảo nguồn lực cho Ban điều phối và Nhóm Tư vấn hoạt động, các địa phương thống nhất xây dựng Quỹ Nghiên cứu Phát triển vùng, với sự đóng góp của các tỉnh thành viên và

của các nhà tài trợ. Cho đến nay, sự đóng góp của các tỉnh, tuy không nhiều và không đều nhưng vẫn được duy trì vì nó được xác định là nghĩa vụ phải làm để đảm bảo trách nhiệm vật chất của mỗi địa phương đối với thể chế LKV. Kinh nghiệm của vùng DHNTB cho thấy Quỹ này, tuy không thể thay thế ngân sách tỉnh trong việc đảm bảo quyền lực và động lực hoạt động của tổ chức thể chế tương ứng cấp vùng, song vẫn có vai trò đặc biệt quan trọng.

Đứng ở khía cạnh triển vọng, thì những thành tích đạt được của cơ chế LKV ở vùng DHNTB tuy khiêm tốn nhưng rất đáng khích lệ. Thể chế điều phối vùng ở vùng DHNTB bao hàm những ý tưởng tích cực về một thể chế quản lý, điều phối phát triển vùng phù hợp và hiệu quả. Đây có thể xem như là một mẫu hình sinh động và khá dĩ nhất về thể chế LKV trong phát triển kinh tế. Mặc dù vậy, phải thẳng thắn nhìn nhận rằng, LKV thực chất vẫn còn yếu, vẫn chưa thể xây dựng một bản Quy hoạch phát triển vùng tổng thể có hiệu lực mạnh, quá trình liên kết và phối hợp chính sách phát triển vùng diễn ra chậm, sau 07 năm vẫn chưa có những xoay chuyển mang tính đột phá ở cấp vùng.

Theo Trần Đình Thiên [16, tr.549], hạn chế của kết quả đạt được trong cơ chế LKV ở vùng DHNTB là khó tránh khỏi vì về thực chất, Ban điều phối phát triển vùng không phải là một thể chế quyền lực Nhà nước. Nguyên tắc hoạt động dựa trên sự đồng thuận và tự nguyện trong bối cảnh lợi ích cục bộ từng địa phương vẫn là động cơ chủ yếu chi phối quá trình ra quyết định của từng tỉnh, cơ chế “xin – cho” và cơ cấu quyền lực “trên – dưới” dọc làm chậm các quá trình vùng và gây khó khăn cho việc thực thi các giải pháp đột phá vùng, có tác dụng làm xoay chuyển cả vùng nhưng lại động chạm đến lợi ích cục bộ và ngăn hạn của một số tỉnh/thành nào đó. Kết quả đánh giá về Hiệu lực của Bộ máy điều phối LKV và Lãnh đạo LKV ở vùng DHNTB cũng phù hợp với nhận định trên.

BẢNG V
ĐÁNH GIÁ VỀ HIỆU LỰC CỦA BỘ MÁY ĐIỀU PHỐI LKV VÀ TÍNH LÃNH ĐẠO LKV Ở VÙNG DHNTB

Tiêu chí	Điểm trung bình	% Đồng ý trở lên
Tính chính thức và cụ thể của chương trình nghị sự liên kết	3,52	50,8
Thiết lập được một cách đáng kể các công cụ khuyến khích nhân sự cấp chức năng tích cực tham gia các hoạt động liên kết	3,47	49,2
Tập hợp được nhiều người có năng lực tham gia triển khai liên kết	3,38	47,5
Khả năng vận động và tạo ra các cam kết thật sự của các bên tham gia	3,44	49,3

	Khả năng tự tạo dựng môi trường hợp tác thuận lợi	3,68	58,1
	Có quy trình ra quyết định liên kết một cách chặt chẽ và có sự đầu tư công sức thỏa đáng	3,42	49,1
	Những người quản trị liên kết là những người có đạo đức và trách nhiệm	4,13	64,3
	Có cơ chế đề cộng đồng địa phương có tiếng nói đối với hoạt động liên kết	3,21	45,6
	Sự ổn định của nhân sự quản trị LKV	3,35	46,2
	Chính quyền Trung ương có sự điều phối, giám sát	3,12	40,2
	Có sự tiên phong của một hay vài địa phương trong liên kết	4,02	53,4
Lãnh đạo LKV	Có sự tiên phong của một vài tổ chức hành chính của một địa phương hay của toàn Vùng	3,15	41,3
	Các lực lượng bên ngoài khu vực công như người dân, doanh nghiệp hay nhà khoa học tham gia tích cực và thể hiện được vai trò	3,26	44,5
	Có sự tiên phong của một số cá nhân đặc biệt trong xúc tiến liên kết	4,23	66,8

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả (2018)

3.3 Đánh giá động cơ LKV ở vùng DHNTB

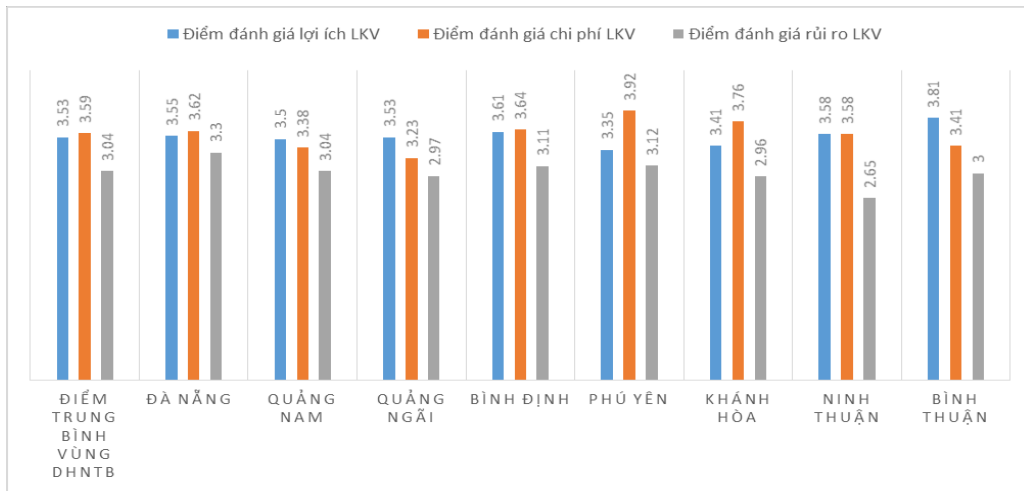
Về Lợi ích trong LKV, kết quả khảo sát cho thấy: mức độ từ Đồng ý trở lên đối với các tiêu chí dao động trong khoảng từ 50% đến 60% là không cao (Bảng V). Điều này nói lên rằng, lợi ích của LKV đối với mỗi địa phương chỉ mới ở mức trung bình, chưa đáp ứng được kỳ vọng.

Về Chi phí của hoạt động LKV, số điểm đánh giá tổng thể về Chi phí là 3,59. Chi phí tìm kiếm, thu thập thông tin liên kết có số điểm trung bình cao nhất (3,79) và việc Từ bỏ nhiều lợi ích và chịu nhiều thiệt hại nhận số điểm thấp nhất (3,26) là phù hợp với thực trạng LKV hiện nay ở vùng DHNTB. Chi phí giám sát, kiểm tra có điểm số cao hơn Chi phí đàm phán, giao dịch và Chi phí triển khai, thực hiện thể hiện cho điểm yếu của cơ chế LKV hiện nay khi công tác đo lường, giám sát, kiểm tra kết quả LKV chưa được quan tâm. Việc mất một phần đáng kể quyền tự chủ cũng là một nỗi lo chính đáng của các địa phương khi tham gia LKV nên điểm số cao hơn các tiêu chí khác (3,50).

Về Rủi ro trong LKV, đa phần ý kiến đều chọn câu trả lời ở mức Trung lập, cho thấy Rủi ro là khó nhận biết và không chắc chắn. Rủi ro do có bất đồng trong phân chia lợi ích và Rủi ro do có bất đồng trong phân chia trách nhiệm nhận được tỷ lệ Đồng ý cao nhất, tương ứng là 30,3% và

39,3% gọi ra nhiều ý tưởng cải tiến về cơ chế LKV trong tương lai. Tiêu chí Rủi ro tác dụng phụ phát sinh và Rủi ro do không thể có sự phối hợp chung có tỷ lệ Không đồng ý cao nhất với 36,7% và 32,2%. Nhìn chung, mức độ đánh giá về Rủi ro LKV khá hợp lý với viễn cảnh tương lai của LKV ở vùng DHNTB khi chính quyền Trung ương đã có những động thái hỗ trợ vấn đề này như kiện toàn tổ chức quản lý vùng, tham gia các Hội nghị, Diễn đàn Kinh tế vùng...

Quyết định có tham gia LKV một cách thực sự hay không là dựa vào sự cân nhắc, so sánh giữa ba yếu tố Chi phí, Lợi ích và Rủi ro. Theo đó, chúng tôi thể hiện sự tương quan giữa ba yếu tố này bằng Hình 3 để có cái nhìn tổng thể hơn về tác động của nó đến quyết định tham gia LKV của các địa phương vùng DHNTB. Trong 08 địa phương, có 03 địa phương đánh giá Lợi ích cao hơn Chi phí là Đà Nẵng, Bình Định và Phú Yên; 04 địa phương nhận định Chi phí cao hơn Lợi ích. Như vậy, đa phần các địa phương đều cho rằng Chi phí LKV cao hơn Lợi ích do LKV mang lại, điểm trung bình vùng DHNTB cũng nói lên điều đó khi điểm đánh giá Chi phí cao hơn điểm đánh giá Lợi ích. Do đó, động cơ LKV chưa mạnh mẽ cũng là điều dễ hiểu.



Hình 3. Tương quan về lợi ích, chi phí và rủi ro trong LKV ở vùng DHNTB

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả (2018)

4 KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT ĐỊNH HƯỚNG THỨC ĐẨY LKV Ở VÙNG DHNTB

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 lý thuyết này chưa thực sự lý giải được bản chất tại sao LKV còn lỏng lẻo như hiện nay, mặc dù trong một chừng mực nhất định LKV đã được thể chế hóa. Để khắc phục điều này, bài viết sử dụng khung lý thuyết tổng hợp để vừa đánh giá thể chế LKV ở vùng DHNTB vừa phân tích động cơ LKV của các địa phương trong vùng nhằm giải đáp được nguyên nhân vì sao hoạt động LKV ở vùng DHNTB đã được thực hiện trong thời gian dài nhưng vẫn chưa chặt chẽ và phát huy đúng vai trò. Tuy vậy, bài viết vẫn còn một số hạn chế trong nội dung và phương pháp nghiên cứu, cần được bổ sung trong thời gian tới như: (1) mối tương quan giữa thể chế LKV và động cơ LKV; (2) các yếu tố ảnh hưởng đến thể chế LKV như chính sách phân cấp; lợi ích cục bộ, địa phương... (3) phỏng vấn sâu các chuyên gia về LKV... Nhìn chung, từ các nội dung đã phân tích, tác giả rút ra những kết luận như sau:

Một là, mặc dù đa số các địa phương đều đánh giá là LKV hiện nay ở vùng DHNTB có ít rủi ro nhưng lợi ích trong liên kết lại thấp hơn chi phí phải gánh chịu. Điều này giải thích cho việc tham gia một cách hình thức vào cơ chế LKV.

Hai là, mặc dù đã thể hiện tính tiên phong rõ ràng của một số địa phương và tổ chức trong việc xúc tiến liên kết nhưng thể chế LKV hiện nay ở vùng DHNTB chỉ là sự hợp tác tự nguyện, chưa có hiệu lực pháp lý cao, vai trò của Ban Điều phối vùng chưa được thể hiện mạnh mẽ. Do đó, việc hợp tác, liên kết giữa các địa phương còn thiếu chặt chẽ.

Để khắc phục các hạn chế nêu trên, trong thời gian tới, LKV ở vùng DHNTB cần phải thực hiện theo các định hướng sau:

Thứ nhất, phải chuyển đổi và nâng cấp hình thức của thể chế điều phối LKV từ hình thức số 5 – Quan hệ đối tác thành hình thức số 7 – Hệ thống tự điều phối đa diện. Theo đó, cần tìm kiếm sự công nhận về pháp lý từ Trung ương đối với thể chế LKV giữa các CQĐP ở vùng DHNTB để tăng cường mức độ ràng buộc và tính chuyên nghiệp. Hơn nữa, với thực trạng đang tồn tại song song hai cơ chế điều phối LKV hiện nay, cần phải điều chỉnh để không bị trùng lặp, chồng chéo mà còn có thể sử dụng được nguồn lực chung từ hai cơ chế này.

Thứ hai, trong quá trình hoàn thiện thể chế điều phối LKV, Ban điều phối vùng và các địa phương cần phải phối kết hợp chặt chẽ với các bộ, ngành Trung ương, đặc biệt là Ban Kinh tế Trung ương để tìm kiếm sự đồng thuận và ủng hộ về các sáng kiến LKV. Các sáng kiến này phải cân bằng được tính hiệu quả về kinh tế và tính khả thi chính trị;

Thứ ba, nhất thiết phải mở rộng chủ thể và thu hút nhiều thành phần tham gia vào hoạt động

LKV như các chuyên gia, học giả, cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức ngoài khu vực công đề thu thập được nhiều thông tin, ý tưởng, đánh giá khoa học và xác thực về các kế hoạch, chương trình, dự án LKV;

Thứ tư, kinh phí hoạt động của tổ chức điều phối cũng như đối với các kế hoạch LKV cần được đảm bảo và mở rộng theo hướng: duy trì ngân sách đóng góp của các địa phương; tìm kiếm sự bảo trợ của một Ngân hàng uy tín; kêu gọi sự đóng góp của cộng đồng doanh nghiệp; thu hút vốn ODA hoặc thậm chí phát hành trái phiếu địa phương...

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Agranoff, & McGuire. M (2004), Collaborative public management: New strategies for local governments, Georgetown University Press.
- [2] Chris. A & Gash. A (2007), "Collaborative governance in theory and practice", Journal of Public Administration Research and Theory, Inc. JPART 18:543-571.
- [3] Coase R. H (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, 4(16), 386-405.
- [4] CoE, UNDP, & LGI (2010), Toolkit Manual on Intermunicipal Cooperation, Council of Europe: Council of Europe, the United Nations Development Programme, and Local Government Initiative of the Open Society.
- [5] Diwangkari. A (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.
- [6] Feiock R.C (2013), "The Institutional Collective Action Framework", *The Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 3, 2013, page 397-425.
- [7] Feiock R.C, Steinacker A., Park H.J (2009), "Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures", *Public Administration Review*, March-April 2009, page 256-270.
- [8] Huỳnh Thế Du, Đinh Công Khải, Hoàng Trung Dũng, Hoàng Văn Thắng, Nguyễn Thị Hồng Nhung (2016), "Từ KKT đến phát triển và LKV: tạo đột phá thể chế", *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế - Liên kết vùng trong quá trình tái CCKT và chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam*, Ban Kinh tế TƯ, 2016, 819-829.
- [9] Krueger E.L. (2005), a transaction cost explanation of Inter-local government collaboration, Doctor of Philosophy Dissertation. University of North Texas.
- [10] LGNZ (2011), Shared services for local government, Local Government New Zealand, Retrieved from <http://www.lgnz.co.nz/assets/Uploads/Shared-services.pdf>
- [11] Nguyễn Hiệp (2017), "Liên kết giữa các địa phương trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài tại vùng kinh tế trọng điểm miền Trung: lợi ích, chi phí và rủi ro", *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, số 243 tháng 9/2017.
- [12] Nguyễn Hiệp (2018), "Cấu trúc, quản lý và lãnh đạo đối với quản trị liên kết vùng trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Vùng Kinh tế trọng điểm miền Trung", *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*, số 1(476)-tháng 01/2018.
- [13] Nguyễn Văn Huân (2012), "Liên kết vùng từ lý luận đến thực tiễn", *Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế mùa thu 2012 - Kinh tế Việt Nam 2012, triển vọng 2013: Đổi mới phân cấp trong cải cách thể chế*, Ủy ban Kinh tế, Viện Khoa học và Xã hội Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, 418-443.
- [14] Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Revised ed.), Harvard University Press.
- [15] Romer P.M (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", *the Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5. (Oct., 1986), pp. 1002-1037.
- [16] Trần Đình Thiên (2016), "Thể chế điều hành liên kết phát triển vùng độc lập – yếu tố quyết định sự phát triển cấp vùng", *Kỷ yếu 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*, Hà Nội, ngày 03 tháng 4 năm 2016, 543-551.
- [17] 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 (11/2015).
- [18] 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)
- [19] Trần Thị Thu Hương (2018), Nghiên cứu nhân tố liên kết các địa phương trong vùng ở Việt Nam: trường hợp vùng Đồng bằng sông Cửu Long, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương.
- [20] Van den Berg L., Braun E. & Van Der Meer J (1997), "The organising capacity of metropolitan region". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(3), 253-272.
- [21] Vũ Thành TỰ Anh, Phan Chánh Dưỡng, Nguyễn Văn Sơn, Lê Thị Quỳnh Trâm, Đỗ Thiên Anh Tuấn và Đỗ Hoài Phương (2012), Đồng bằng Sông Cửu Long, liên kết để tăng cường năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững, *Diễn đàn Hợp tác Kinh tế ĐBSCL*.
- [22] Williamson O.E (1989), *Transaction cost Economics, In Handbook of Industrial Organisation (Volume I)*, eds: R.Schmalensee and R. Willig. Amsterdam, North-Holland.

Institutions and mechanism of regional integration in the South Central Coast

Nguyen Quoc Toan

Banking University of Ho Chi Minh City
Corresponding author: toannq@buh.edu.vn

Received: 20-07-2018; Accepted: 12-10-2018; Published: 29-10-2018

Abstract—The regional integration is a relatively complex social phenomenon that requires a variety of theoretical frameworks/approaches. The paper proposes and analyzes the framework for assessing the role and level of regional integration in economic development in the South Central Coast. The results of the study show that the level of regional integration is not tight and of mere formality as the cost of regional integration is higher than the benefits and the institution of regional coordination has not been effective. These result in the fact that the role of regional integration in promoting economic spillovers and enhancing competitiveness

is not commensurate with expectations. Through the analysis, the paper proposes some guidelines to enhance the role and increase the level of regional connectivity in the South Central Coast in the future.

Keywords—Region, level of regional integration, regional integration mechanism, competitiveness, the role of regional integration, the South Central Coast...