

Tăng cường vai trò của hội đồng điều phối vùng trong thúc đẩy liên kết vùng ở Việt Nam

Lê Văn Hùng*, Trần Thị Thu Hương**

Nhận ngày 4 tháng 4 năm 2024. Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 6 năm 2024.

Tóm tắt: Một trong những giải pháp đã được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng để giải quyết tình trạng thiếu hợp tác, liên kết giữa các địa phương trong vùng là thành lập bộ máy điều phối vùng. Bộ máy này có các chức năng, nhiệm vụ và phương thức hoạt động khá đa dạng giữa các nước và không phải bộ máy điều phối vùng nào cũng hoạt động hiệu quả. Bài viết¹ sẽ tìm hiểu kinh nghiệm phát triển bộ máy điều phối vùng thành công ở một số quốc gia, trên cơ sở đó so sánh sự khác biệt giữa mô hình của Việt Nam và một số quốc gia đó. Từ đó, bài viết sẽ đưa ra một số gợi ý cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện mô hình bộ máy điều phối vùng của mình.

Từ khoá: Liên kết vùng, hội đồng điều phối vùng, Việt Nam.

Phân loại ngành: Kinh tế

Abstract: One of the solutions that have been applied by many countries around the world to resolve the issue of lacking collaboration and linkages among localities within a region is to establish a regional coordination apparatus. The apparatuses' functions, tasks and operating methods are quite diverse among countries, and not all regional coordination apparatuses have been operating effectively. This study explores the experiences of establishing a successful regional coordination apparatus in a number of countries, and, based on that, draws comparisons between Vietnam's model and those of the countries. Then, the authors give some suggestions for Vietnam in its process of improving the model for such apparatuses.

Keywords: Regional linkage, regional coordination council, Vietnam.

Subject classification: Economics

1. Đặt vấn đề

Thực tiễn cho thấy một trong những vấn đề bất cập nhất cản trở quá trình phát triển vùng nói chung và phát triển kinh tế vùng nói riêng ở Việt Nam trong những năm qua, đó là vấn đề liên kết vùng, đặc biệt là liên kết nội vùng. Trong nhiều trường hợp, từng tỉnh không thể hoặc rất khó tự giải quyết một cách có hiệu quả các vấn đề như: phát triển kinh tế, phát triển cơ sở hạ tầng, phòng chống ô nhiễm môi trường, xử lý chất thải nguy hại,... mà cần phải có sự phối hợp có tính chất liên ngành, liên tỉnh, liên vùng để giảm thiểu tình trạng manh mún, chia cắt theo không gian hành chính. Cho đến nay, mặc dù đã có nhiều nỗ lực cải thiện hợp tác giữa một số địa phương trong vùng ở Việt Nam, song dường như các sáng kiến, các hoạt động liên kết phần lớn mới chỉ dừng lại ở việc ký kết các Bản thỏa thuận hợp tác, việc thực thi các cam kết theo thỏa thuận chưa nhiều.

*, ** Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng.

Email: hunglevan78@gmail.com; huongciem@gmail.com

¹ Đây là sản phẩm của Đề tài khoa học công nghệ cấp Nhà nước “Phát triển kinh tế - xã hội vùng của nước ta: Cơ sở lý luận, thực tiễn và định hướng chính sách mới” (mã số KX.04.21/21-25), thuộc Chương trình Khoa học và Công nghệ cấp Nhà nước “Nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2021-2025” (mã số KX.04/21-25).

Tình trạng “cát cứ”, “mạnh ai nấy làm” của các địa phương trong vùng dường như vẫn đang là điểm nghẽn cản trở quá trình liên kết phát triển vùng, trong khi đó để giải quyết điểm nghẽn này nhiều quốc gia đã và đang chú ý tới việc hình thành bộ máy điều phối vùng. Thực tiễn ở các nước cho thấy việc hình thành bộ máy điều phối vùng với vai trò thúc đẩy liên kết giữa các địa phương trong vùng được coi là một trong những giải pháp tốt nhằm hoàn thiện cơ chế quản trị vùng. Ở Việt Nam, từ giữa năm 2020 đến nay, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành 06 Quyết định về thành lập Hội đồng điều phối (HDDP) vùng cho 06 vùng kinh tế - xã hội. Mặc dù, bộ máy điều phối vùng đã dần hoàn thiện để đảm đương vai trò thúc đẩy, tăng cường liên kết, phát triển vùng, tuy nhiên giữa mô hình HDDP vùng ở Việt Nam và mô hình bộ máy điều phối vùng thành công ở một số quốc gia trên thế giới còn có sự khác biệt. Bài viết này sẽ tập trung xem xét một số khía cạnh, đó là: (i) Có cần thiết thành lập HDDP vùng không? (ii) Những thay đổi về mô hình HDDP vùng ở Việt Nam thời gian qua là gì? (iii) Sự khác biệt giữa HDDP vùng ở Việt Nam và bộ máy điều phối vùng ở một số nước trên thế giới ra sao? Bên cạnh đó bài viết đưa ra một số gợi ý nhằm hoàn thiện mô hình HDDP vùng ở Việt Nam nhằm đảm bảo mô hình HDDP vùng đảm đương được vai trò thúc đẩy liên kết vùng.

2. Sự cần thiết thành lập Hội đồng điều phối vùng

Quá trình phân cấp một mặt giúp tăng cường tính tự chủ địa phương, song cũng tiềm ẩn nguy cơ làm phân mảnh chính quyền địa phương và đôi khi tạo ra sự xung đột về chính sách, kế hoạch và dự án phát triển giữa các địa phương trong vùng. Những vấn đề nảy sinh từ sự phân mảnh, cát cứ chính quyền địa phương đã và đang đặt ra thách thức mà chỉ thông qua hợp tác, liên kết giữa các địa phương trong vùng mới có thể giải quyết tốt các vấn đề (Sung-Wook, 2008).

Để giải quyết vấn đề cát cứ, phân mảnh chính quyền địa phương, Savitch và Vogel (2000); Stephens và Wikstrom (2000) cho rằng có thể có 2 cách, đó là hoặc giảm số lượng chính quyền địa phương 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 chính quyền địa phương (ibid). Vì vậy, Hội đồng điều phối vùng có thể coi là cơ cấu quản trị tập trung trong vùng. Tương tự, các nghiên cứu của Nunn và Rosentraub (1997), Stephens và Wikstrom (2000) và Walker (1987) đã đề xuất 17 cách tiếp cận để giải quyết các vấn đề vùng, vấn đề phân mảnh, cát cứ chính quyền địa phương, trong đó thành lập Hội đồng điều phối vùng là một trong số cách tiếp cận đơn giản nhất. Cách tiếp cận chuyển giao chức năng hay cải cách chính quyền ở địa phương được đánh giá là cách tiếp cận giải quyết vấn đề vùng khó hơn (ibid).

Đã có một số nghiên cứu tập trung xem xét, phân tích thực tiễn vai trò, ảnh hưởng của bộ máy điều phối vùng đối với phát triển chung của vùng. Chẳng hạn, Jeremy Hall (2008) thông qua nghiên cứu vùng Kentucky đã cho rằng, bộ máy điều phối vùng có một vai trò hết sức quan trọng trong quản trị vùng, đặc biệt là vai trò đòn bẩy thu hút nguồn ngân sách liên bang cho phát triển vùng. Hay Tổ chức vùng Delta được cho là có vai trò tích cực trong việc sử dụng ngân sách hoạt động của Tổ chức vùng Delta như là đòn bẩy, vốn “mồi” trong các chương trình/dự án của bang và dự án tư nhân trong một số lĩnh vực như: xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản, cải thiện giao thông, phát triển kinh doanh và dịch vụ đào tạo nghề. Kết quả là từ năm 2000-2010 đã có 86,2 triệu USD được đầu tư cho 610 dự án và kết quả đạt được

là có hơn 6.500 việc làm mới, hơn 6.000 việc làm được duy trì, hơn 4.400 người được đào tạo nghề và hơn 17.000 gia đình nhận được dịch vụ cung cấp nước và thoát nước tốt hơn².

Hyung Jun Park (2005) cũng đã tiến hành điều tra về thực trạng liên kết giữa các hạt (county) ở Mỹ và nhận thấy hơn 90% chính quyền địa phương có liên kết với chính quyền địa phương khác đã tham gia tổ chức vùng. Park (2005) đã kết luận rằng điều này phù hợp với ý tưởng quản trị vùng, trong đó coi bộ máy điều phối vùng như là một thực thể nhằm giảm chi phí giao dịch, chi phí trao đổi thông tin, chi phí thương lượng và hiệu lực thực thi từ các thành viên. Các nghiên cứu khác về vai trò của tổ chức vùng trong điều phối liên kết vùng cũng thường chỉ ra hai điểm ưu việt của bộ máy điều phối vùng, đó là: (i) giúp giảm chi phí giao dịch thông qua chức năng khuyến khích các thỏa thuận liên kết và ký các thỏa thuận liên kết giữa các chính quyền địa phương; (ii) giúp tăng cường liên kết tự nguyện và liên kết ngang (liên kết đồng cấp) giữa các chính quyền địa phương thông qua các hoạt động tích cực và tập trung của bộ máy điều phối vùng. 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 điều phối vùng có thể là một nhân tố giúp thúc đẩy, đưa các địa phương cùng ngồi chung một bàn và cùng xây dựng kế hoạch liên kết (Trần Thị Thu Hương và cộng sự, 2016).

Ngoài ra, quá trình toàn cầu hóa và cạnh tranh ngày càng khốc liệt đã làm cho các nhà hoạch định chính sách trong nước ngày càng quan tâm nhiều hơn đến vấn đề vùng như là quy mô để nâng cao năng lực cạnh tranh và thúc đẩy sáng tạo ngành công nghiệp. Bên cạnh đó, cuộc cách mạng khoa học công nghệ đã làm thay đổi mạnh cơ cấu công nghiệp, phương thức kinh doanh và đòi hỏi xã hội lớn hơn, mạng lưới kinh tế mở rộng hơn. Vì vậy, những năm gần đây, các quốc gia không chỉ ngày càng hoàn thiện các chính sách liên kết vùng, đặc biệt là hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng hỗ trợ liên kết vùng mà còn hình thành các tổ chức vùng nhằm khuyến khích mạng lưới liên kết giữa các địa phương trong vùng (Mittila, 2008).

3. Những thay đổi trong mô hình Hội đồng điều phối vùng ở Việt Nam từ 2015 đến nay

Nhằm tăng cường hoạt động điều phối vùng, đặc biệt là thúc đẩy liên kết và hợp tác giữa các địa phương trong vùng, không chỉ các tỉnh/thành phố trong 04 vùng kinh tế trọng điểm (KTTĐ) có bộ máy vùng (mô hình Tổ chức điều phối các vùng KTTĐ³) mà hiện nay Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định thành lập và quy chế hoạt động của 06 vùng kinh tế - xã hội (mô hình Hội đồng điều phối vùng kinh tế - xã hội (KTXH)⁴). Trong đó, vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) là vùng đầu tiên có HĐDP vùng (được thành lập tháng 6/2020), tiếp đến là vùng Trung du và miền núi phía Bắc (tháng 8/2022) và gần đây (tháng 7/2023) đã thành lập 04 HĐDP của 04 vùng KTXH còn lại.

² Xem thêm <http://www.allgov.com/departments/independent-agencies/delta-regional-authority?agencyid=7307> (accessed on 23rd September 2015).

³ Theo Quyết định số 941/QĐ-TTg ngày 26/5/2015 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ giai đoạn 2015-2020.

⁴ Lần lượt theo các Quyết định: số 825/QĐ-TTg về việc thành lập và ban hành Quy chế hoạt động của Hội đồng điều phối (HDDP) vùng ĐBSCL giai đoạn 2020-2025; số 999/QĐ-TTg ngày 23/8/2022 về việc thành lập HDDP vùng TD&MNPB giai đoạn 2021-2025; số 824/QĐ-TTg ngày 11/7/2023 về việc thành lập HDDP vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung; số 825/QĐ-TTg ngày 11/7/2023 về việc thành lập HDDP vùng Đông Nam Bộ; số 826/QĐ-TTg ngày 11/7/2023 về việc thành lập HDDP vùng Đồng bằng sông Hồng và số 827/QĐ-TTg ngày 11/7/2023 về việc thành lập HDDP vùng Tây Nguyên.

Nhìn chung, 06 Quyết định thành lập HĐDP được cho là một bước tiến về tư duy và thiết kế mô hình tổ chức điều phối vùng và đây là văn bản pháp lý đầu tiên về quy chế hoạt động của bộ máy vùng KTXH (vùng tổng hợp). Quyết định thành lập HĐDP vùng KTXH đã quy định rõ hơn mô hình tổ chức điều phối vùng và có nhiều ưu việt hơn so với mô hình Tổ chức điều phối các vùng KTTĐ trên một số khía cạnh, đó là:

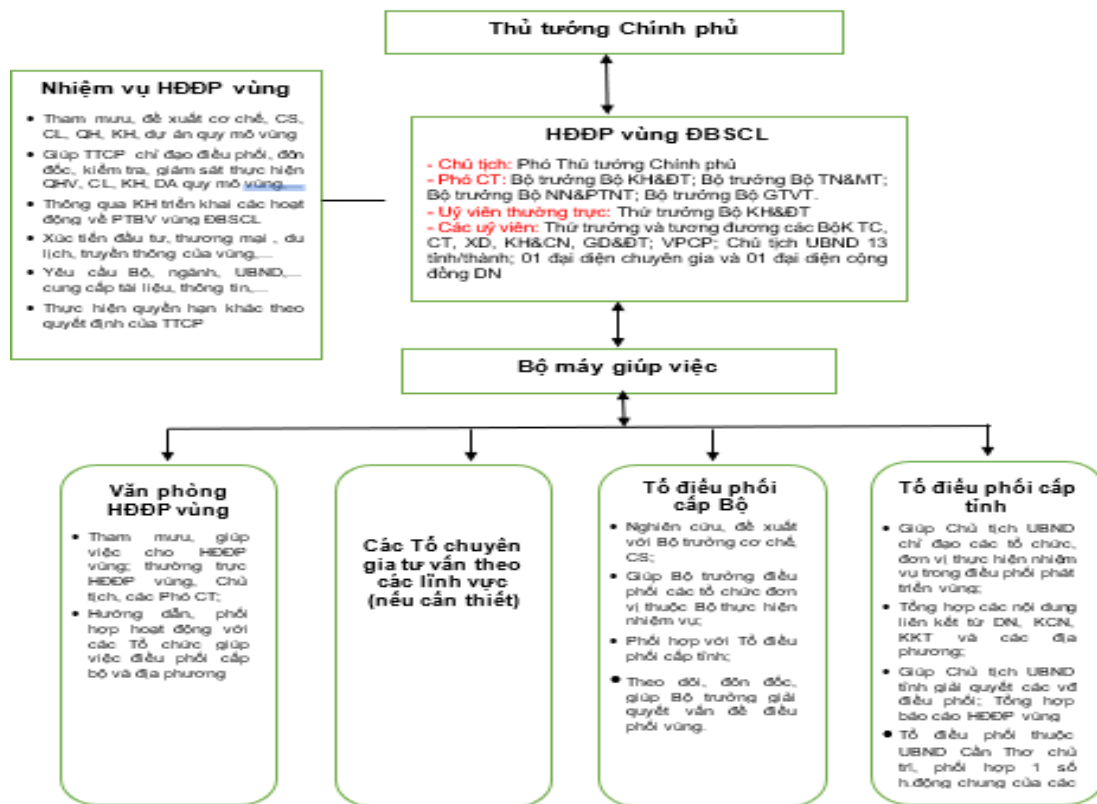
- Nhiệm vụ HĐDP vùng KTXH mặc dù được thiết kế giống nhiệm vụ Tổ chức điều phối các vùng KTTĐ, theo đó cả hai bộ máy vùng đều là tổ chức phối hợp liên ngành, thực hiện chức năng tham mưu, đề xuất Thủ tướng Chính phủ về các vấn đề phát triển vùng, trong đó có liên kết vùng. Tuy nhiên, mô hình HĐDP vùng được giao chủ trì thêm một số nhiệm vụ quan trọng, trong đó có nhiệm vụ: (i) điều phối các hoạt động trong công tác lập, điều chỉnh và tổ chức thực hiện quy hoạch quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh trong vùng; (ii) điều phối các hoạt động liên kết phát triển đồng bộ hệ thống hạ tầng KTXH, đào tạo nguồn nhân lực, sử dụng lao động, phát triển trung tâm logistics gắn với cảng biển, cảng hàng không, cửa khẩu,...; (iii) điều phối việc sử dụng nguồn vốn đầu tư công, thúc đẩy đầu tư theo phương thức đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) trong phát triển hạ tầng chiến lược, cấp bách, quan trọng (phụ lục 1: Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng điều phối 06 vùng kinh tế - xã hội). Riêng 03 vùng KTXH được Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ cho HĐDP vùng, đó là nghiên cứu hình thành Quỹ phát triển hạ tầng vùng, đó là vùng Đông Nam Bộ (ĐNB), vùng Đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) và vùng Tây Nguyên.

- HĐDP vùng KTXH không phải là một cấp trung gian giữa Ban chỉ đạo điều phối phát triển vùng với các địa phương trong vùng như mô hình Tổ chức điều phối các vùng KTTĐ. Thay vào đó, HĐDP vùng KTXH hoạt động như một diễn đàn chung, với sự tham gia trực tiếp của tất cả các bộ, ngành và đại diện các địa phương để bàn luận và cùng thống nhất các nhu cầu liên kết vùng, quy hoạch vùng, tham gia ý kiến về danh mục các chương trình, dự án có quy mô vùng. Điều này cho phép các địa phương trong vùng có tiếng nói trực tiếp ngay trong bộ máy ra quyết định đối với vấn đề phát triển vùng nói chung và liên kết vùng nói riêng.

- Thành phần HĐDP vùng KTXH đã được kiện toàn hơn theo hướng mở rộng chủ thể tham gia Hội đồng, theo đó, HĐDP không chỉ có sự tham gia của đại diện các Bộ, ngành và địa phương mà còn có sự tham gia của 01 đại diện chuyên gia, nhà khoa học tiêu biểu và 01 đại diện có uy tín của cộng đồng doanh nghiệp trong vùng (đối với HĐDP Trung du và miền núi phía Bắc (TD&MNPB) và HĐDP vùng ĐBSCL). Số lượng và sự tham gia đại diện các thành viên HĐDP vùng ở 06 vùng KTXH có sự khác nhau. Chẳng hạn, HĐDP vùng TD&MNPB có 05 Phó Chủ tịch, bổ sung thêm 01 Phó Chủ tịch là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội so với 04 Phó Chủ tịch của HĐDP vùng ĐBSCL. Các uỷ viên là Thứ trưởng và tương đương của các Bộ và cơ quan ngang Bộ của HĐDP vùng TD&MNPB gồm 11 người, bổ sung thêm 04 thành viên⁵ so với HĐDP vùng ĐBSCL. Sự khác biệt trong cơ cấu tổ chức HĐDP vùng giữa các vùng KTXH chủ yếu là do trọng tâm lĩnh vực hoạt động điều phối và liên kết nội vùng của các vùng là khác nhau; để đảm bảo có sự tham gia đầy đủ đại diện của các lĩnh vực ưu tiên điều phối, liên kết nên các thành viên của HĐDP vùng tất yếu có sự khác biệt.

⁵ Các thành viên bổ sung gồm: Thứ trưởng và tương đương của các Bộ và cơ quan ngang Bộ gồm: Bộ Quốc phòng, Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch, và Ủy ban Dân tộc.

Hình 1: Mô hình Hội đồng điều phối vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2020-2025



Nguồn: Tổng hợp từ Quyết định số 825/QĐ-TTg

- Người đứng đầu HĐDP vùng ĐNB và vùng ĐBSH là Thủ tướng Chính phủ; 04 vùng KTXH còn lại, người đứng đầu HĐDP là 01 Phó Thủ tướng Chính phủ. Ở mô hình Tổ chức điều phối các vùng KTTĐ, do Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan có thẩm quyền chỉ đạo đương với các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân (UBND) các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương nên trong quá trình điều phối, chỉ có thể hướng dẫn, đôn đốc chứ không thực hiện được chức năng chỉ đạo. Trong khi đó, hoạt động điều phối vùng không thể tách rời giữa hai chức năng là chỉ đạo và điều phối nên mô hình người đứng đầu HĐDP vùng là Thủ tướng và Phó Thủ tướng Chính phủ cho phép với những vấn đề chưa thống nhất hoặc cần các quyết định chỉ đạo về mặt hành chính, Chủ tịch HĐDP vùng có đủ thẩm quyền để quyết định chứ không nhất thiết phải đệ trình tất cả lên các cơ quan có thẩm quyền, nhờ đó, rút ngắn được thời gian ra quyết định và tăng thêm quyền cho bộ máy này.

- Kinh phí hoạt động của HĐDP vùng KTXH đã có sự mở rộng hơn so với kinh phí hoạt động của Tổ chức điều phối phát triển các vùng KTTĐ. Kinh phí hoạt động của HĐDP vùng không chỉ từ nguồn Ngân sách Nhà nước mà còn có thể có từ nguồn tài trợ của các tổ chức trong nước và quốc tế.

Hiện nay, ngoại trừ HĐDP vùng ĐBSCL được thành lập từ tháng 6/2020, 05 HĐDP vùng còn lại do mới được thành lập nên hiện còn quá sớm để đánh giá hiệu quả hoạt động của các HĐDP vùng này. Đối với HĐDP vùng ĐBSCL, mặc dù được thành lập hơn 3 năm nhưng do cả nước đã tiến hành Đại hội Đảng các cấp (từ quý I/2020 đến 31/10/2020) và do dịch bệnh

Covid-19 nên các cuộc họp của HĐDP vùng ĐBSCL cũng chưa nhiều, nên hiện vẫn chưa có sự đánh giá tổng thể về hiệu quả hoạt động của mô hình này. Tuy nhiên, so với vùng KTTĐ, bộ máy điều phối vùng KTXH được trao nhiều thẩm quyền hơn nên có thể thực hiện vai trò điều phối, thúc đẩy liên kết nội vùng tốt hơn vùng KTTĐ.

4. Các khác biệt giữa mô hình bộ máy điều phối vùng ở Việt Nam và một số nước trên thế giới

Thứ nhất, về chức năng, nhiệm vụ của bộ máy điều phối vùng. Xuất phát từ sứ mệnh, mục đích thành lập mà việc thiết kế chức năng, nhiệm vụ của bộ máy điều phối vùng ở các nước cũng khác nhau. Tuy vậy, kinh nghiệm của các nước cho thấy, để đảm bảo bộ máy vùng có đủ thẩm quyền trong việc điều phối liên kết, điều phối hoạt động của các địa phương trong vùng thì thông thường bộ máy điều phối vùng được giao chức năng, nhiệm vụ sau: (i) đưa ra chương trình tổng thể phát triển vùng, định hướng ưu tiên phát triển vùng và thậm chí phê duyệt các khoản ngân sách cho các dự án/chương trình phát triển vùng (bộ máy vùng Delta ở Mỹ⁶) (Chen Yu, 2011); (ii) hủy bỏ các quyết định và các kế hoạch hành động của các thành viên trong vùng nếu xét thấy không phù hợp với kế hoạch, chính sách của hội đồng vùng (bộ máy vùng Minneapolis ở Mỹ⁷) (Joo Hun Lee, 2008); (iii) xây dựng tầm nhìn, định hướng và lập kế hoạch phát triển vùng, ngành; quản lý và đánh giá chính sách phát triển vùng và dự án phát triển vùng; quản lý Tài khoản đặc biệt về phát triển vùng (bộ máy vùng cấp Trung ương hay còn gọi là Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng) và xây dựng kế hoạch kinh tế vùng 5 năm và kế hoạch hành động hàng năm; và phân bổ tài chính cho các dự án liên kết giữa các địa phương trong vùng (bộ máy vùng cấp vùng hay còn gọi là Ủy ban phát triển kinh tế vùng ở Hàn Quốc) (OECD, 2012).

Trong khi đó, ở Việt Nam, mặc dù 04 HĐDP vùng KTXH gồm: vùng Bắc Trung Bộ (BTB) & Duyên hải miền Trung (DNMT), vùng ĐNB, vùng ĐBSH và vùng Tây Nguyên mới được thành lập tháng 7/2023 được Thủ tướng Chính phủ giao chức năng “Huy động nguồn lực, thu hút đầu tư; điều phối việc sử dụng nguồn vốn đầu tư công để định hướng, dẫn dắt các nguồn lực đầu tư ngoài nhà nước (vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, vốn doanh nghiệp, tư nhân), thúc đẩy đầu tư theo phương thức hợp tác công tư (PPP), nhất là trong phát triển hạ tầng chiến lược, quan trọng của vùng”. Tuy nhiên, hiện nay chức năng “điều phối việc sử dụng nguồn vốn đầu tư công” chưa thực sự được diễn giải rõ nghĩa trong các văn bản về thành lập HĐDP vùng. Việc điều phối này được thực hiện qua cơ chế nào? Liệu HĐDP vùng có thẩm quyền phân bổ tài chính cho các dự án liên kết giữa các địa phương trong vùng như Ủy ban phát triển kinh tế vùng ở Hàn Quốc hay quyết định việc sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án mang quy mô vùng?

Như vậy, về cơ bản, HĐDP vùng KTXH chưa được giao chức năng, thẩm quyền như: buộc các địa phương phải dừng thực thi chính sách nếu các quyết định và các kế hoạch hành động của các địa phương thành viên trong vùng không phù hợp với quy hoạch, kế hoạch, chính sách của vùng; hay phân bổ tài chính cho các dự án/chương trình hay kế hoạch phát triển kinh tế hàng năm và trung hạn của vùng. Đây chính là những chức năng, thẩm quyền cốt lõi nhằm tăng vai trò điều phối hoạt động liên kết vùng của HĐDP vùng.

Thứ hai, về nguồn lực tài chính độc lập cho bộ máy điều phối vùng. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, để đảm bảo bộ máy vùng có đủ thực quyền trong việc điều phối hoạt động vùng,

⁶ Bộ máy vùng Delta được Quốc hội Mỹ thành lập năm 2000. Vùng Delta được hình thành từ 08 bang gồm: Alabama, Arkansas, Illinois, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Missouri và Tennessee.

⁷ Bộ máy vùng Minneapolis được Thống đốc bang Minnesota thành lập năm 1967. Vùng Minneapolis được hình thành từ 07 hạt (tương đương với cấp tỉnh).

đảm bảo thực quyền trong việc ra quyết định và thực thi quyết định liên quan tới quy hoạch/kế hoạch phát triển toàn vùng, bộ máy điều phối vùng cần phải có nguồn kinh phí đủ lớn, không chỉ đảm bảo chi trả cho các hoạt động sự vụ hàng ngày của bộ máy mà còn phải đảm bảo chi trả cho các dự án lớn mang tính liên địa phương, dự án cấp vùng. Thậm chí nguồn kinh phí còn phải đảm bảo như một khoản vốn “mồi” trong việc thu hút khu vực ngoài nhà nước để xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển môi trường kinh doanh vùng,... để thúc đẩy ngành có tiềm năng lợi thế của vùng.

Trong khi đó, theo các Quyết định thành lập HĐDP vùng KTXH, kinh phí hoạt động của Hội đồng “được tổng hợp trong dự toán ngân sách hằng năm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, từ nguồn tài trợ của các tổ chức trong nước và quốc tế (nếu có) và được quản lý, thanh toán, quyết toán theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước và các văn bản pháp luật có liên quan”. Trên thực tế, quy định này chưa đảm bảo ưu tiên cho HĐDP vùng có đầy đủ nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ thúc đẩy liên kết, điều phối phát triển vùng. Để bảo đảm nguồn kinh phí đủ để hiện thực hóa các Chương trình/Kế hoạch/Dự án mang tính vùng, đòi hỏi HĐDP vùng phải nỗ lực rất lớn trong việc tìm kiếm thêm nguồn tài trợ của các tổ chức trong nước và quốc tế.

Ở Mỹ và Hàn Quốc, nguồn tài chính cho bộ máy điều phối vùng có xu hướng tăng qua các năm và luôn được ngân sách Trung ương đảm bảo. Trong khi đó, hiện nay, nguồn kinh phí cho HĐDP vùng vẫn chủ yếu chỉ đủ để duy trì hoạt động sự vụ hàng ngày của bộ máy.

Thứ ba, về thành viên của bộ máy điều phối vùng. Thành viên tham gia bộ máy điều phối vùng rất đa dạng và khá khác nhau giữa các quốc gia. Kinh nghiệm về thành phần của bộ máy điều phối vùng ở Hàn Quốc không chỉ giới hạn trong phạm vi đại diện của chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương mà còn mở rộng cả giới chuyên gia, nhà khoa học, hiệp hội doanh nghiệp và tổ chức xã hội nghề nghiệp. Sự tham gia của giới doanh nhân trong bộ máy điều phối vùng sẽ giúp cho việc định hướng phát triển kinh tế toàn vùng theo hướng thị trường hơn và giúp huy động thêm nguồn tài chính ngoài nhà nước cho phát triển vùng. Trong khi đó, ở Việt Nam, ngoại trừ vùng ĐBSCL và vùng TD&MNPB, trong HĐDP vùng có thêm 01 đại diện chuyên gia, nhà khoa học tiêu biểu và 01 đại diện có uy tín của cộng đồng doanh nghiệp trong vùng; 04 vùng KTXH còn lại, thành viên của HĐDP vùng vẫn chủ yếu là đại diện các cơ quan quản lý nhà nước.

Thứ tư, về cấu trúc bộ máy điều phối vùng. Hiện nay, mô hình HĐDP vùng KTXH được thiết kế theo hai cấp, gồm: (i) cấp vùng là HĐDP vùng và (ii) cấp Bộ, ngành, địa phương là Tổ điều phối. Việc thiết kế này về mặt lý thuyết và thực tiễn dường như vẫn còn thiếu 01 cấp quản lý (cấp Trung ương) có chức năng chỉ đạo và điều phối phát triển KTXH mang tính tổng thể ở tầm quốc gia và mang tính liên kết liên vùng. Chính vì vậy, HĐDP vùng có thể chỉ thực hiện được chức năng điều phối hoạt động liên kết trong nội vùng, còn hoạt động liên kết ngoại vùng có thể gặp nhiều hạn chế do thẩm quyền, chức năng của các HĐDP vùng KTXH khá giống nhau và hiện cũng chưa có HĐDP vùng nào có chức năng điều phối các hoạt động liên kết giữa các vùng.

Trong khi đó, hiện nay ở Hàn Quốc, Tổ chức quản lý vùng được thành lập theo 03 cấp, đó là: (i) Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng (cấp Trung ương); (ii) Ủy ban phát triển kinh tế vùng ở từng vùng (cấp vùng); (iii) Hội đồng đổi mới vùng ở từng địa phương (cấp địa phương). Tuy Hàn Quốc là nước đi sau trong việc xây dựng bộ máy điều phối vùng nhưng lại được OECD đánh giá là quốc gia rất thành công trong việc phát triển vùng và bộ máy điều phối vùng của Hàn Quốc được đánh giá cao bởi tính hiệu quả, năng động trong hoạt động của tổ chức. Trong mô hình Tổ chức quản lý vùng ở Hàn Quốc, Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng (cấp Trung ương) được giao một số chức năng, nhiệm vụ quan trọng,

trong đó: (i) xây dựng tầm nhìn, định hướng và lập chiến lược phát triển vùng, ngành, kế hoạch hành động ngành ở tầm quốc gia; (ii) điều phối các chính sách có liên quan đến các vùng; (iii) quản lý Tài khoản đặc biệt về phát triển vùng;... Các Ủy ban phát triển kinh tế vùng (cấp vùng) có thể tiếp cận nguồn ngân sách từ Tài khoản đặc biệt về phát triển vùng nếu kế hoạch phát triển vùng được Ủy ban phát triển kinh tế vùng đệ trình phù hợp với định hướng, chiến lược phát triển vùng, ngành của quốc gia. Các đề xuất kế hoạch phát triển từng vùng do Ủy ban phát triển kinh tế vùng ở từng vùng đệ trình Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng được lựa chọn theo cơ chế cạnh tranh.

5. Kết luận và kiến nghị

Hiện không có một mô hình bộ máy điều phối vùng chuẩn mực và lý tưởng bởi sự đa dạng trong việc xác định vai trò, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của tổ chức này. Tuy nhiên, xem xét kinh nghiệm thành công của một số bộ máy điều phối vùng trên thế giới cho thấy mô hình này hoạt động hiệu quả khi nó được trao đầy đủ thực quyền trong việc quyết định đối với các vấn đề mang tính vùng và nguồn tài chính để thực thi các quyết định. Để mô hình bộ máy này hoạt động hiệu quả như các quốc gia trên thế giới thì nguyên tắc trao quyền lực thực sự cho tổ chức này cần phải được đảm bảo cả mặt pháp lý lẫn phương diện thực thi. Cụ thể:

Cần tiếp tục xem xét, nghiên cứu kỹ mô hình 03 cấp của Hàn Quốc, theo đó cần nhắc thành lập một tổ chức vùng ở cấp Trung ương (chẳng hạn Ban chỉ đạo điều phối vùng). Ban chỉ đạo có nhiệm vụ chủ yếu là xem xét đề xuất (chương trình/dự án phát triển vùng) của từng vùng (do HĐDP vùng trình) và xác định các dự án ưu tiên triển khai trên cơ sở phù hợp với định hướng, chiến lược phát triển đất nước, quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia và nguồn kinh phí có thể huy động được.

HĐDP vùng trên cơ sở đề xuất chương trình/dự án trọng điểm, quan trọng của từng địa phương trong vùng sẽ tổng hợp và lựa chọn, xác định thứ tự ưu tiên đối với các đề xuất trong vùng và trình Ban chỉ đạo điều phối liên kết vùng xem xét. Thậm chí, các Bộ, ngành cũng trình đề xuất dự án, thứ tự ưu tiên đối với các đề xuất trong lĩnh vực của Bộ, ngành mình quản lý cho Ban Chỉ đạo điều phối vùng xem xét, phê duyệt.

Cần cắt nghĩa, làm rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền “điều phối” của HĐDP vùng, đặc biệt là thẩm quyền “điều phối việc sử dụng nguồn vốn đầu tư công để định hướng, dẫn dắt nguồn lực đầu tư ngoài nhà nước, thúc đẩy đầu tư theo hướng hợp tác công tư”. Để điều phối được một cách thực chất, hiệu quả thì cần có thêm các quy định về cơ chế hoạt động của HĐDP vùng giống như một số Hội đồng vùng ở Mỹ và Hàn Quốc (như đã phân tích ở mục 3). Nếu HĐDP vùng thiếu những cơ chế hoạt động như một số Hội đồng vùng ở Mỹ và Hàn Quốc thì có lẽ kỳ vọng vai trò lớn nhất của HĐDP vùng chính là một tổ chức trung gian, diễn đàn tập trung các địa phương, các Bộ, ngành và chính quyền Trung ương cùng bàn bạc, thống nhất giải quyết các vấn đề chung của vùng mà một mình từng địa phương hay từng bộ, ngành sẽ không tự giải quyết được đầy đủ.

Đảm bảo tất cả những đề xuất chương trình/dự án trọng điểm, quan trọng của từng địa phương trong vùng (có liên quan đến thẩm quyền quyết định của Trung ương) đều phải trình HĐDP vùng xem xét, cho ý kiến trước khi trình cấp có thẩm quyền xem xét.

Tài chính luôn là vấn đề mấu chốt có tính quyết định đến sự thành công của các quyết định, chính sách về phát triển vùng. Để đảm bảo HĐDP vùng có đủ thực quyền điều phối hoạt động liên kết vùng và phát triển kinh tế vùng, không đơn giản chỉ trao chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền cho HĐDP vùng mà cần phải đảm bảo nguồn tài chính cho HĐDP vùng để thực hiện

đúng chức năng, nhiệm vụ được giao. Vì vậy, cần phải hình thành Quỹ phát triển vùng được hình thành từ các nguồn như: đóng góp từ ngân sách Trung ương, đóng góp từ ngân sách của các địa phương, đóng góp của các doanh nghiệp trên địa bàn, tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước,... Việc hình thành Quỹ phát triển vùng thực chất 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 này sẽ được sử dụng chủ yếu để đầu tư trực tiếp vào các hạng mục hạ tầng quan trọng (tập trung vào giao thông, thủy lợi, hệ thống cảng, kho bãi, hệ thống xử lý môi trường ở cấp vùng,...) có tác động chung đến sự phát triển của vùng, đồng thời sử dụng vào mục đích tài trợ cho các dự án nghiên cứu khoa học phục vụ sản xuất, kinh doanh chung của toàn vùng. Quỹ phát triển vùng sẽ do Ban chỉ đạo điều phối vùng quản lý và Ban chỉ đạo sẽ phân bổ vốn cho từng dự án/chương trình có tính vùng.

Một yếu tố không kém phần quan trọng tạo nên sự thành công của HĐDP vùng, đó là đòi hỏi năng lực, sự quan tâm và tham gia tích cực của các thành viên tham gia HĐDP vùng. Bên cạnh đó, các thành viên của HĐDP vùng cần đa dạng và mở rộng theo hướng mời gọi sự tham gia của đại diện chuyên gia, nhà khoa học và doanh nghiệp.

Đảm bảo chất lượng công tác quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia và quy hoạch vùng, đồng thời đảm bảo kỷ luật, kỷ cương trong việc thực hiện quy hoạch, chính sách phát triển vùng cũng là một trong những điều kiện tiên quyết giúp thúc đẩy liên kết vùng và phát triển kinh tế vùng.

Như vậy, tăng cường liên kết vùng là một trong những phương châm chủ đạo trong chính sách phát triển của các quốc gia trên thế giới nhằm góp phần phát huy nội lực và tận dụng ngoại lực của các địa phương. Bên cạnh đó, liên kết còn giúp các địa phương của vùng tăng thêm sự phát triển kinh tế tổng hợp, xóa bỏ sự phát triển đơn cực, cục bộ, khép kín, mở rộng hợp tác, phát triển tạo nên một chuỗi các giá trị kinh tế tổng hợp và mở rộng thị trường. Việc hình thành mô hình HĐDP vùng được đánh giá là sẽ giúp giải quyết vấn đề tăng cường hợp tác và liên kết vùng.

Tài liệu tham khảo

Chen Yu. (2011). *Inter-provincial cooperation in China: a case study of PanPearl River Delta cooperation*. [Thesis for degree of Doctor of Philosophy at the University of Hong Kong].

Hyung Jun Park. (2005). *Collaborative Approach to economic development of local governments and Institutional collaborative Action*. [Dissertation of the Florida State University].

Jeremy L. Hall. (2008). Moderating Local Capacity: Exploring the E.O. 12372's Intergovernmental Review Effects on Federal Grant Awards. *Policy Studies Journal*. 36, no. 4 (November 2008): 593-613.

Joo Hun Lee. (2008). *Regional governance and collaboration: A comparative study of economic development policy process in Minneapolis and Pittsburgh regions*. [Thesis at University of Pittsburgh].

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

Sung-Wook Kwon. (2008). *Regional organizations and interlocal cooperation among Florida cities*. Doctor of Philosophy, The Askew School of Public Administration and Policy.

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 - 7 th, 2008, Porvoo Borgå, Finland.

Trần Thị Thu Hương và cộng sự. (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. Bộ Kế hoạch và Đầu tư.