

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

TRẦN THỊ THU HƯƠNG

**NGHIÊN CỨU NHÂN TỐ LIÊN KẾT CÁC ĐỊA PHƯƠNG
TRONG VÙNG Ở VIỆT NAM: TRƯỜNG HỢP VÙNG ĐỒNG
BẰNG SÔNG CỬU LONG**

Chuyên ngành: Quản lý kinh tế

Mã số: 62 34 04 10

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI, 2017

Công trình được hoàn thành tại: **Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương**

Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS. Lê Xuân Bá

Phản biện 1: PGS.TS Bùi Quang Tuấn

Phản biện 2: PGS.TS Nguyễn Danh Sơn

Phản biện 3: PGS.TS Lê Quốc Hội

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Viện họp tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương vào hồi ... giờ ... ngày ... tháng... năm 201...

Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện:

Thư viện Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Thư viện Quốc Gia, Hà Nội

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quá trình thực thi chính sách phát triển kinh tế-xã hội của đất nước nói chung và vùng nói riêng đến nay đã cho thấy một trong những vấn đề bất cập nhất cản trở quá trình phát triển chung 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) nội vùng. Do LKV và LKCQĐP trong vùng còn “lỏng lẻo” nên đã dẫn tới một số hệ lụy không tốt cho nền kinh tế của đất nước, đó là: tình trạng lãng phí trong đầu tư công; năng lực cạnh tranh quốc gia và vùng còn thấp; tình trạng cạnh tranh “xuống đáy”;... LKCQĐP 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 (chủ thể liên kết) và nhân tố từ bên ngoài (tác động vào hành vi của các chủ thể liên kết).

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 chính quyền 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 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 thúc đẩy các nhân tố tích cực và khắc phục các nhân tố tiêu cực trong liên kết các chính quyền địa phương (LKCQĐP) nội vùng nhằm phát triển các vùng kinh tế-xã hội (KTXH) ở Việt Nam nói chung và vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) nói riêng.

2.2. Ý nghĩa của việc nghiên cứu

Thứ nhất, đóng góp về mặt lý luận: Luận án đã khái quát các vấn đề lý luận các nhân tố LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng; đã xây dựng khung lý thuyết phân tích nhân tố thúc đẩy hay cản trở LKCQĐP trong vùng từ góc độ động cơ liên kết của CQĐP cấp tỉnh, từ quy định pháp lý về LKV và từ bộ máy vùng; và đã nghiên cứu kinh nghiệm của Mỹ, Úc, Pháp, Hàn Quốc, Indonesia và Trung Quốc về ba nhân tố thúc đẩy LKCQĐP trong vùng và từ đó rút ra tám bài học kinh nghiệm để vận dụng cho Việt Nam.

Thứ hai, đóng góp về mặt thực tiễn: Trên cơ sở khảo sát, phân tích thực tế và sử dụng các tài liệu thứ cấp tin cậy, luận án đã có những đánh giá trung thực, khách quan về những thực trạng nhân tố LKCQĐP trong vùng ĐBSCL, đặc biệt là chỉ ra các nguyên nhân cản trở nhân tố thúc đẩy LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam; từ đó luận án đã đưa ra hệ thống những giải pháp và kiến nghị để khai thác và sử dụng các nhân tố thúc đẩy LKCQĐP trong vùng đến năm 2035.

Luận án đã xác định rõ các điều kiện đảm bảo cho việc thực hiện các giải pháp khai thác và sử dụng các nhân tố thúc đẩy LKCQĐP trong vùng; và đề xuất các kiến nghị cụ thể đối với các cơ quan Trung ương, địa phương có liên quan và cộng đồng, doanh nghiệp để đảm bảo các giải pháp đề xuất có tính khả thi.

3. Kết cấu của luận án

Luận án gồm 4 chương: Chương 1 tập trung tổng quan các nghiên cứu về nhân tố liên kết các địa phương trong vùng. Chương 2 phân tích cơ sở lý luận nhân tố liên kết các địa phương trong vùng. Chương 3 tập trung phân tích, đánh giá cụ thể về thực trạng nhân tố liên kết các địa phương trong vùng và xác định các nguyên nhân cản trở nhân tố thúc đẩy LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam (theo ba nhóm nhân tố gồm: (i) động cơ liên kết của các CQĐP; (ii) quy định pháp lý về LKCQĐP; và (iii) bộ máy vùng). Chương 4 đưa ra một số 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

Thứ nhất, hầu hết các nghiên cứu đều nhấn mạnh rằng không có một nhân tố duy nhất nào tạo ra sự LKCQĐP thành công. Các nghiên cứu đã nhận diện khoảng 20 nhân tố ảnh hưởng đến sự thành công hay thất bại LKCQĐP trong vùng và nhóm các nhân tố này thành 3 đến 6 nhóm.

Thứ hai, tùy theo từng nước mà số lượng các nhân tố và mức độ ảnh hưởng của các nhân tố LKCQĐP là khác nhau.

Thứ ba, hầu hết các nghiên cứu tìm được sự đồng thuận về các 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.

Thứ tư, LKCQĐP trong vùng là hiện tượng xã hội phức tạp nên các nghiên cứu đã sử dụng khung lý thuyết và cách tiếp cận đa chiều.

Thứ năm, các nghiên cứu 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.

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

Thứ nhất, các nghiên cứu đã khẳng định LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam còn nặng tính phong trào, hình thức.

Thứ hai, các nghiên cứu cũng đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế vùng nói chung và tăng cường LKV nói riêng.

Thứ ba, các tác giả trong nước khi nghiên cứu về nhân tố LKV cũng đã sử dụng cách tiếp cận khá đa dạng.

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

Các nghiên cứu trong và ngoài nước còn bỏ ngỏ một số vấn đề:

Về mặt lý luận: 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. Hiện nay chưa có nghiên cứu nào dành riêng cho Việt Nam để tìm hiểu các nhân tố LKCQĐP.

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

Thứ nhất, làm rõ hơn cơ sở lý luận về các nhân tố LKCQĐP trong vùng; và nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế (thành công và chưa thành công) về nhân tố LKCQĐP.

Thứ hai, phân tích thực trạng các nhân tố LKCQĐP ở Việt Nam; chỉ rõ các nguyên nhân làm cho liên kết nội vùng chưa tốt xét từ các nhân tố LKCQĐP và đồng thời làm rõ các nguyên nhân cản trở các nhân tố thúc đẩy LKCQĐP trong vùng.

Thứ ba, 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 nghiên cứu 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.

- *Câu hỏi nghiên cứu:* (i) Tại sao cần tăng cường LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng?; (ii) Bản chất/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?; và (v) Làm thế nào để thúc đẩy LKCQĐP cấp tỉnh 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: 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. Luận án (LA) chỉ xem xét LKV trong phạm vi Việt Nam ở mức độ thích hợp và LA không xem xét 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 với CQĐP,...).

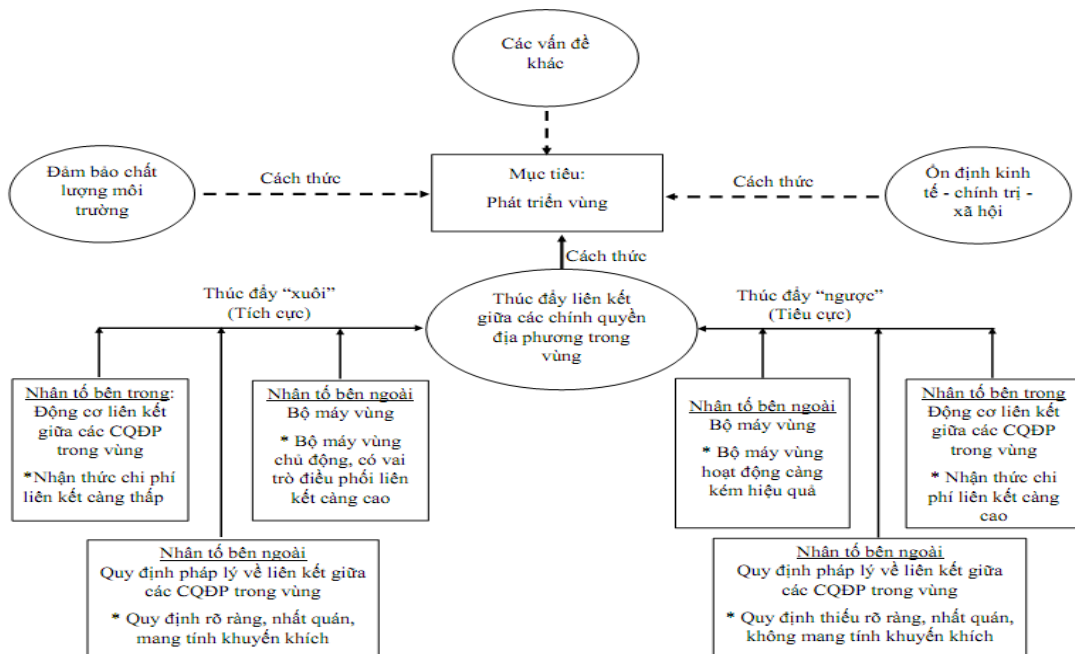
Về thời gian: phân phân tích và đánh giá thực trạng nhân tố LKCQĐP ở Việt Nam, LA tập trung vào giai đoạn từ năm 2006 đến nay. Phần đề xuất giải pháp, LA sẽ tập trung vào giai đoạn đến năm 2035.

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. LA chọn vùng ĐBSCL làm nghiên cứu trường hợp.

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 LKCQĐP cấp tỉnh trong vùng như là một trong nhiều cách thức nhằm hướng tới phát triển bền vững vùng:

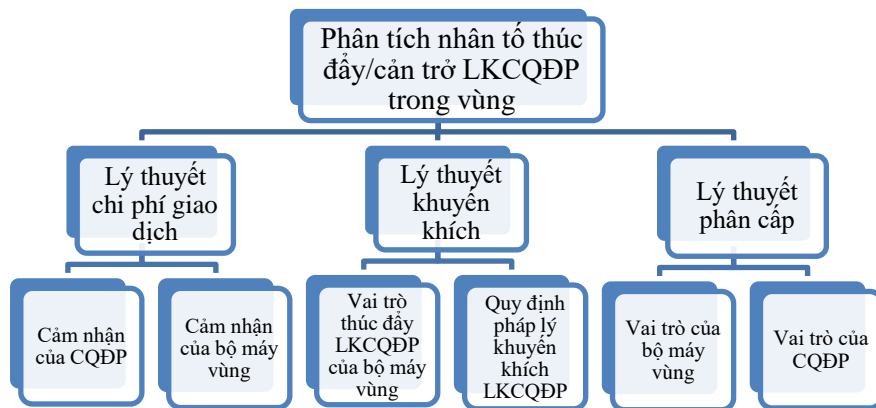


Hình 1.1: Khung phân tích Luận án

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

1.2.3.2. Cách tiếp cận nghiên cứu

Khi phân tích nhân tố LKCQĐP, LA sử dụng các khung lý thuyết sau: lý thuyết chi phí giao dịch; lý thuyết khuyến khích và lý thuyết về phân cấp.



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*, *phương pháp chuyên gia* và *phương pháp điều tra, khảo sát* (khai thác các thông tin từ 94 phiếu hỏi điều tra).

CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NHÂN TỐ 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

2.1.1.2. Những đặc trưng cơ bản của vùng

Một lãnh thổ tương đối đồng nhất; ranh giới xác định; và mối quan hệ giữa các nhân tố tạo vùng.

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

- *Khái niệm liên kết vùng*

- *Khái niệm liên kết các địa phương trong vùng (được viết tắt là LKCQĐP trong vùng):* mối quan hệ tương tác, qua lại giữa các CQĐP cấp tỉnh trong vùng (hay còn gọi là liên kết nội vùng). Đây là hình thức liên kết giữa hai hay nhiều CQĐP cấp tỉnh trong một vùng nhằm đạt được mục tiêu chung, mang lại lợi ích cho các bên và lợi ích chung cho toàn vùng mà không một địa phương riêng lẻ nào có thể giải quyết được.

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

Luận án lựa chọn 3 lý thuyết để kiểm nghiệm giả thuyết đặt ra.

- *Lý thuyết chi phí giao dịch trong phân tích LKCQĐP:* 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. 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.

Feiock (2005) đã cụ thể hóa và phân thành 4 loại chi phí giao dịch, 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 tổ chức/bộ máy. Khi xem xét động cơ LKCQĐP theo cách tiếp cận chi phí giao dịch cũng phần nào giúp tăng cường hiểu biết và lý giải tại sao LKCQĐP có thể diễn ra mạnh ở một số địa phương này và ngược lại yếu ở một số địa phương khác.

- *Lý thuyết khuyến khích trong phân tích LKCQĐP*: Xu hướng 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, bởi 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 LKCQĐP càng chặt và ngược lại. Như vậy, lý thuyết này nhìn nhận các khía cạnh bên ngoài để khuyến khích con người hành động. Trong LKCQĐP, 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 thì sẽ có tác động đẩy hành vi liên kết.

- *Lý thuyết phân cấp trong phân tích LKCQĐP*: 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 thì mối quan hệ giữa các CQĐP vẫn là quan hệ hỗn hợp, vừa mang tính cạnh tranh và vừa mang tính hợp tác. Mức độ cạnh tranh hay mức độ hợp tác là rất khác nhau giữa các vùng. Kinh nghiệm thực tiễn phân cấp tại nhiều nước cho thấy, ở giai đoạn phân cấp mạnh, tăng cường tự chủ địa phương, 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.

2.1.3. Nội dung, hình thức và 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

Bao gồm các nội dung đã được quy định trong văn bản pháp luật của Chính phủ và các nội dung được đề cập trong các Biên bản thỏa thuận hợp tác mà CQĐP 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

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

Mức độ LKCQĐP có thể đo lường thông qua: (i) số lượng liên kết; (ii) chất lượng liên; (iii) động cơ liên kết; (iv) khung pháp lý về LKCQĐP; và (v) bộ máy vùng.

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

Gồm: (i) góp phần thúc đẩy phát triển KTXH và bảo vệ môi trường; (ii) 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; (iii) 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.

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

Là nhân tố ảnh hưởng đến việc thúc đẩy hoặc gây cản trở sự liên kết giữa các CQĐP cấp tỉnh trong 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

Động cơ tham gia LKCQĐP thường rất đa dạng. Động cơ chính là lý do để các bên tham gia liên kết. LA sử dụng cách tiếp cận lý thuyết chi phí giao dịch để nghiên cứu động cơ LKCQĐP. Tuy nhiên, việc áp dụng lý thuyết giao dịch vào nghiên cứu thực tiễn không phải lúc nào cũng đơn giản vì 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”. Do vậy, Burkley và Chapman (1997) cho rằng nghiên cứu về LKCQĐP theo cách tiếp cận lý thuyết này 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. 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 liên kết các địa phương trong vùng

Quy định pháp lý về LKCQĐP chủ yếu là việc ban hành các quy định nhằm điều chỉnh các tương tác giữa các CQĐP. 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. Thành lập bộ máy vùng là một trong số các tiếp cận đơn giản nhất để giải quyết các vấn đề vùng và vấn đề cát cứ CQĐP. Bộ máy vùng thường theo đuổi các chính sách ở phạm vi vùng, với những lĩnh vực đa ngành.

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

Gồm: (i) lo ngại về mối đe dọa tiềm ẩn mất quyền tự chủ địa phương; (ii) lo ngại về các khoản chi phí.

2.3. Kinh nghiệm quốc tế về tạo lập nhân tố liên kết các 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

LA phân tích kinh nghiệm của Indonesia, Úc, và Mỹ.

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

LA phân tích kinh nghiệm của Mỹ, Hàn Quốc và Trung Quốc.

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

LA phân tích kinh nghiệm của Pháp, Mỹ, Hàn Quốc và Trung Quốc.

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.

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.

Thứ ba, hoạt động LKCQĐP trong vùng là khá đa dạng trên phương diện phạm vi, nội dung và hình thức liên kết.

Thứ tư, ở hầu hết các nước liên kết bắt buộc thường tập trung vào lĩnh vực quy hoạch và lập kế hoạch vùng.

Thứ năm, mô hình bộ máy vùng tương đối đa dạng giữa các nước. Ngoài ra nhiệm vụ của bộ máy vùng có xu hướng ngày càng mở rộng.

Thứ sáu, nguồn lực tài chính cũng là vấn đề hết sức quan trọng cho quá trình LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng.

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.

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.

CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG CÁC NHÂN TỐ 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

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 ngày 7/9/2006 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 và 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

- Các nội dung thỏa thuận LKCQĐP trong vùng ngày càng toàn diện và số lượng các văn bản thỏa thuận LKCQĐP cũng có xu hướng tăng.
- Hình thức LKCQĐP cũng khá đa dạng.

3.1.2.2. Một số hạn chế

- 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.
- Gần như cả 5 nội dung LKCQĐP mang tính bắt buộc (theo Nghị định 144 và Quyết định 159) chưa được triển khai một cách nghiêm túc.
- Hầu như chưa có sự LKCQĐP trong vùng trong việc hỗ trợ các doanh nghiệp hình thành cụm liên kết ngành trong vùng

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*: 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.

Nhìn chung, 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 LKCQĐP trong vùng và bộ máy vùng*: Hai nhân tố này dường như có rất ít vai trò trong việc thúc đẩy LKCQĐP 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 LKCQĐP 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 (ĐBSCL)

3.2.1. Giới thiệu tổng quan về địa bàn nghiên cứu

Vùng ĐBSCL có một vị trí chiến lược rất quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Vùng có vai trò là đầu tàu trong phát triển nông nghiệp của cả nước. Vùng đi tiên phong thực hiện sáng kiến thành lập MDEC và hiện nay cũng là vùng năng động, có nhiều các chương trình liên kết không chỉ giữa các tỉnh, thành phố trong vùng mà với các tỉnh, thành phố 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 ĐBSCL

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.

3.2.2.2. Một số hạn chế

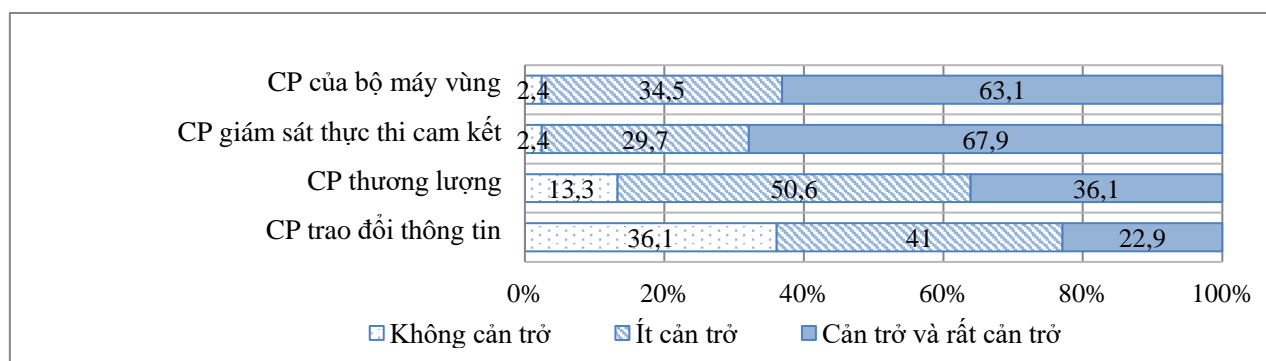
So với các vùng KTXH khác, mặc dù vùng ĐBSCL có ưu thế nổi trội hơn do đã có các văn bản pháp lý chính thức hóa hoạt động LKCQĐP song LKCQĐP vùng ĐBSCL vẫn diễn ra chậm chạp. Hạn chế này cũng xuất phát từ một số nguyên nhân như đã được đề cập trong phần thực trạng LKCQĐP ở Việt Nam (mục 3.1.2), ngoài ra còn có một số nguyên nhân khác thuộc về nhân tố LKCQĐP trong vùng được phân tích ở mục 3.4 của Chương này.

3.3. Phân tích nhân tố liên kết các địa phương trong vùng ĐBSCL

3.3.1. Nhân tố Động cơ liên kết 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 cao nhất đến thấp nhất 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).

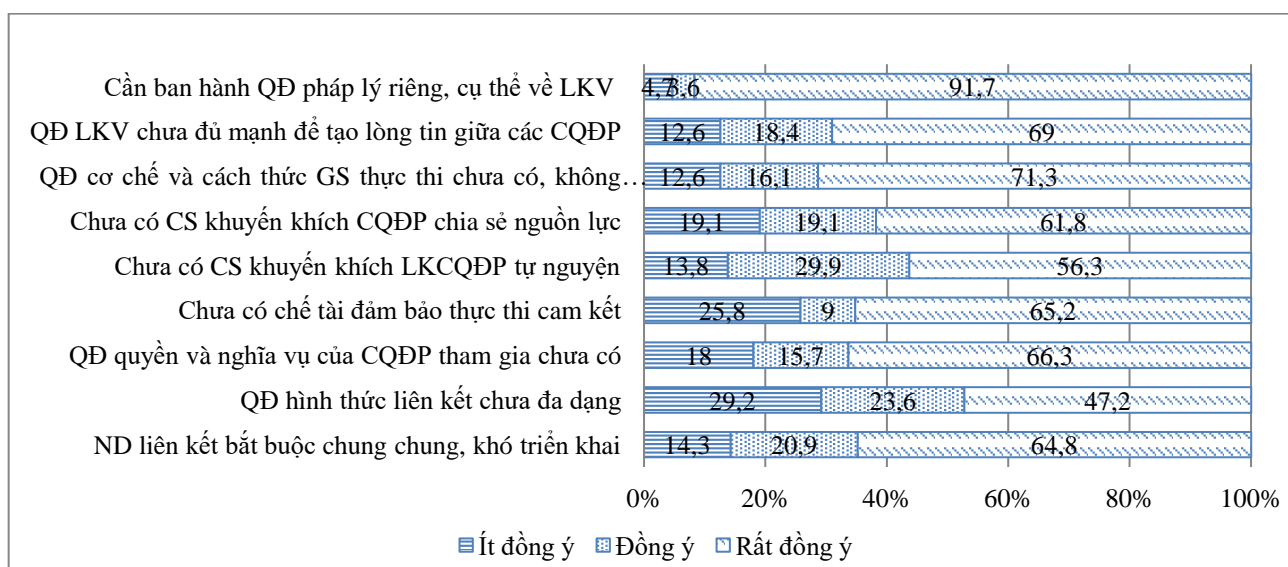


Nguồn: Tổng hợp từ 94 phiếu hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.1: Cảm nhận rào cản chi phí tham gia liên kết

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 hỏi điều tra (dưới sự tài trợ của Viện FNF)

Hình 3.2: Mức độ đồng ý về quy định pháp lý liên kết vùng

3.3.3. Nhân tố Bộ máy 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.

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.

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.

3.3.4. Bài học thực tiễn từ nghiên cứu trường hợp vùng ĐBSCL

Thứ nhất, quy định pháp lý về LKV; bộ máy vùng và chi phí tham gia liên kết đều là 3 nhân tố có ảnh hưởng rất lớn đến toàn bộ quá trình LKCQĐP trong vùng.

Thứ hai, hoàn thiện khung pháp lý, chính sách LKV, LKCQĐP trong vùng - nhân tố được đánh giá là rào cản lớn nhất tới LKCQĐP trong vùng - là yêu cầu cấp bách hiện nay.

Thứ ba, nhân tố bộ máy vùng cần sớm được xem xét và điều chỉnh nhằm thúc đẩy quá trình LKV nói chung và LKCQĐP trong vùng nói riêng một cách hiệu quả hơn.

Thứ tư, cần chú ý giảm chi phí tham gia liên kết.

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

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 LKCQĐP nói riêng.

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

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.

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

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.

Thứ sáu, cách phân vùng KTXH theo Nghị định 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 chưa thực sự khoa học do chưa xem xét một số yếu tố quan trọng, đặc biệt là yếu tố LKV.

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

Thứ hai, thiếu cơ chế đảm bảo thực thi các quy định pháp lý liên quan đến LKCQĐP.

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

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

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.

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

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

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.

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.

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.

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

CHƯƠNG 4. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP THỨC 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

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 năm 2018

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

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. 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. 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.

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 các cấp CQĐP về vấn đề liên kết vùng

Các giải pháp cần đi vào các vấn đề mang tính cốt lõi, đó là vấn đề thay đổi tư duy không chỉ đội ngũ các bộ lãnh đạo ở cấp Trung ương, địa phương mà cả thay đổi tư duy từ từng người dân về vấn đề liên kết, hợp tác cùng phát triển đất nước.

4.2.2. Đảm bảo nuôi dưỡng và tạo 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 cần đảm bảo “nuôi dưỡng”, hài hòa lợi ích và tạo lập sự bình đẳng của các CQĐP tham gia LKV. Các giải pháp 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. Trong một số trường hợp, giải pháp thúc đẩy LKCQĐP trong vùng có thể mang tính hành chính, mang tính bắt buộc.

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

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 một cách cụ thể, rõ ràng, thể hiện trong Luật, đạo Luật hay thậm chí trong Hiến pháp. 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.

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

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, xuất phát từ quan điểm “thúc đẩy liên kết kinh tế vùng”.

Thứ hai, về mặt lý thuyết, LKCQĐP trong nhiều trường hợp không diễn ra một cách tự động, 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.

Thứ ba, kinh quốc tế cho thấy, 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.

Thứ tư, xuất phát từ thực trạng thiếu 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 LKCQĐP.

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

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 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 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. CQTW 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.

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

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

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 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 LKV

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.

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

Việc phân vùng trong thời gian tới cần chú ý tới một số vấn đề sau: (i) xem xét 4 yếu tố đồng nhất tương đối; (ii) gắn không gian biên với không gian phát triển trên đất liền; (iii) yếu tố khả năng gắn kết với một “đầu tàu” phát triển; (iv) tránh hiện tượng “vùng trong vùng”; và (v) xây dựng không gian kinh tế thống nhất.

4.3.1.6. Sớm thiết lập hệ thống thông tin vùng

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

Một số nội dung cần chú ý khi thiết kế Luật về LKV: (i) cần có những quy định về lĩnh vực liên kết bắt buộc; (ii) cần đưa ra cơ chế khuyến khích liên kết tự nguyện; (iii) cần có quy định về nguồn lực dành cho hoạt động LKCQĐP.

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 CQĐP

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

- Thí điểm hình thức chuyển giao chức năng.

- 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

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

4.3.4.2. Thành lập và kiện toàn vai trò của Hội đồng vùng ở mỗi vùng kinh tế - xã hội

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.

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 phát triển có tính chất liên tỉnh trong vùng; (iii) Phê duyệt quy hoạch và kế hoạch phát triển KTXH địa phương; (iv) Theo dõi quá trình thực hiện

LKCQĐP trong vùng; (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.

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

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. 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; (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; (iv) Xây dựng mạng lưới thông tin, dữ liệu quốc gia và vùng; (v) Quản lý Quỹ phát triển vùng; và (vi) Xác định phạm vi vùng phù hợp.

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

4.3.5. Một số giải pháp thúc đẩy liên kết các địa phương vùng ĐBSCL

- 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.

- Cần tổng kết, phân tích, so sánh lợi thế của từng địa phương.

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 CQTW

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

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

KẾT LUẬN

Luận án đã hệ thống hóa được khung lý luận các nhân tố LKCQĐP trong vùng, đã phân tích và so sánh kinh nghiệm quốc tế về nhân tố LKCQĐP trong vùng và rút ra 8 bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Bên cạnh đó, LA đã phân tích được thực trạng nhân tố LKCQĐP trong vùng ở Việt Nam và 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 LKV nói chung và LKCQĐP nói riêng; và (iii) nhóm giải pháp hoàn thiện bộ máy vùng. Ngoài ra, LA đã đưa ra một số khuyến nghị nhằm thực hiện các nhóm giải pháp nêu trên.

Tuy nhiên, 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.

Mặc dù NCS đã cố gắng, song Luận án không tránh khỏi những thiếu sót nhất định. NCS mong nhận được ý kiến góp ý của các thầy cô giáo, các chuyên gia, các nhà khoa học và các cơ quan chuyên ngành, bạn bè và đồng nghiệp để LA được hoàn thiện hơn.

Cho phép NCS được bày tỏ sự biết ơn sâu sắc, chân thành đến giáo viên hướng dẫn PGS.TS. Lê Xuân Bá; anh, chị, em đồng nghiệp và gia đình, bạn bè đã hướng dẫn, giúp đỡ và ủng hộ để NCS hoàn thành Luận án này./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

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)*.