

007511

PHƯƠNG THỨC LIÊN KẾT VÙNG TỰ NGUYỆN: KINH NGHIỆM CỦA MỸ, HÀN QUỐC, TRUNG QUỐC VÀ BÀI HỌC ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Trần Thị Thu Hương*

Tóm tắt

Phương thức liên kết vùng tự nguyện đang ngày càng được nhiều địa phương chú ý. Không chỉ các địa phương chủ động liên kết vùng, mà chính quyền trung ương cũng xem việc khuyến khích liên kết vùng tự nguyện là một trong những công cụ không thể thiếu trong quan điểm mới về phát triển hài hòa. Việc xem xét phương thức liên kết vùng tự nguyện ở một số quốc gia tiên tiến như Mỹ và Hàn Quốc, cũng như quốc gia có thể chế kinh tế, chính trị tương đồng như Trung Quốc sẽ góp phần giúp cho các nhà hoạch định chính sách nhận diện những ưu thế của từng hình thức liên kết vùng, để từ đó thiết kế hình thức liên kết vùng phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

Từ khóa: Liên kết vùng, tự nguyện, Mỹ, Hàn Quốc, Trung quốc.

Mở đầu

Phát triển vùng là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam ngay từ giai đoạn đầu của thời kỳ Đổi mới, trong đó vấn đề liên kết phát triển vùng luôn được đặt ở vị trí ưu tiên. Không chỉ từ Đại hội Đảng lần thứ VIII, mà đến đại hội Đảng lần thứ XI vẫn tiếp tục nêu rõ định hướng và chính sách phát triển vùng, cụ thể là "... có cơ chế, chính sách phù hợp để các vùng trong cả nước cùng phát triển, phát huy lợi thế của từng vùng, tạo sự liên kết giữa các vùng"²⁰. Gần đây, Hiến pháp năm 2013 có đề cập "Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế..., thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, đảm bảo tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân" (Điều 52).

Thúc đẩy liên kết vùng nói chung, liên kết kinh tế vùng nói riêng thông qua phương

thức liên kết tự nguyện giữa các địa phương trong vùng là một trong những vấn đề đặc biệt quan trọng và tương đối khó khăn không chỉ ở Việt Nam mà ngay cả nhiều nước có nền kinh tế rất phát triển như ở Mỹ và Hàn Quốc.

1. Các phương thức liên kết vùng tự nguyện

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

* Trần Thị Thu Hương, Thạc sỹ, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương.

²⁰ Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI. NXB Chính trị Quốc gia, HN, 2011

Phương thức liên kết vùng trong bài viết này được hiểu là cách thức liên kết mang tính tự nguyện giữa hai hay nhiều chính quyền địa phương trong một vùng nhằm đạt được mục tiêu chung, mang lại lợi ích không chỉ cho toàn vùng mà cả cho từng địa phương tham gia.

Liên kết vùng mang tính tự nguyện là liên kết rất linh hoạt và mềm dẻo bởi chính quyền địa phương 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. Liên kết vùng tự nguyện cũng giúp cho việc rút lui của địa phương trở nên dễ dàng và với chi phí thấp vì không bị ràng buộc pháp lý chấp hành liên kết. Tuy nhiên, yếu điểm của liên kết vùng tự nguyện này là các bên tham gia có xu hướng phối hợp thực hiện các dự án liên kết vùng mà họ đánh giá là ít khó khăn, ít ảnh hưởng đến chính sách phát triển riêng của địa phương, đảm bảo quyền tự chủ của địa phương, các dự án với mức chi phí thấp và mang lại nhiều lợi ích cho các bên.

Phương thức liên kết tự nguyện thường được sử dụng phổ biến dưới các hình thức, đó là:

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

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

- Hợp đồng đối tác (partnership contract): là cơ chế liên kết thông qua các thỏa thuận liên kết mang tính pháp lý hoặc dưới dạng ký kết các văn bản hợp tác giữa các bên

tham gia. Đây là hình thức các địa phương cùng thỏa thuận thực hiện một số dự án thông qua việc cùng chia sẻ trách nhiệm.

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

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

2. Kinh nghiệm về phương thức liên kết vùng ở Mỹ

Ở Mỹ, hầu hết phương thức liên kết giữa các địa phương là liên kết tự nguyện, một số ít liên kết là bắt buộc do thực hiện nhiệm vụ của chính quyền Liên bang và bang giao. Liên kết giữa hai hay ba địa phương thường diễn ra phổ biến hơn liên kết nhiều địa phương với nhau (Andrew, 2009).

Ngay từ năm 1968, chính quyền Liên bang đã ban hành Đạo luật hợp tác liên chính quyền (Intergovernmental Cooperation Act), trong đó có quy định cho phép tất cả các cơ quan của chính quyền địa phương (CQĐP) có quyền ký hợp đồng hoặc cùng liên kết để cung cấp và chia sẻ dịch vụ với nhau. Trên thực tế, các cơ quan của CQĐP có thể cùng thực hiện hoặc chuyển giao bất cứ chức năng, nhiệm vụ nào của mình theo bất cứ hình thức nào mà không bị pháp luật ngăn cấm. Các cơ quan này

có thể sử dụng nguồn ngân sách của mình cũng như các nguồn lực khác để chi trả các chi phí liên quan tới các hoạt động hợp tác liên chính quyền (Lawrence, 2007).

Nghiên cứu của Krueger (2005) sử dụng dữ liệu của 2.825 thành phố trên toàn nước Mỹ đã chỉ rõ có tới gần 68% các thành phố liên kết tự nguyện với nhau và giá trị các chương trình liên kết trung bình là hơn 1 triệu USD. Các dự án liên kết thường ở các lĩnh vực như: giáo dục, y tế, dịch vụ con người, cơ sở hạ tầng và trật tự xã hội. Theo số liệu của phòng điều tra dân số của Mỹ (the US Census Bureau) năm 1996 tổng giá trị các chương trình liên kết liên địa phương là 3,9 tỷ USD, chiếm khoảng 3,4% tổng ngân sách của các thành phố tham gia liên kết dưới các hình thức khác nhau, và cũng chiếm khoảng 46,5% tổng trợ cấp của Chính phủ Liên bang cho CQDP (Krueger, 2005:5).

Hình thức liên kết giữa các địa phương ở nước Mỹ là khá đa dạng, đó là: liên kết hỗ trợ lẫn nhau, chuyển giao chức năng, hợp đồng dịch vụ và thành lập tổ chức quản lý mới. Ở Mỹ, tùy theo từng lĩnh vực mà có các cơ chế liên kết giữa các địa phương khác nhau. Chẳng hạn, liên kết hỗ trợ lẫn nhau thường được sử dụng phổ biến và chủ yếu trong một số lĩnh vực như: cảnh sát, chữa cháy và ứng phó thiên tai. Liên kết thông qua chuyển giao chức năng thường trong một số lĩnh vực như: thư viện, bệnh viện và gần đây là xử lý chất thải rắn. Liên kết thông qua hợp đồng dịch vụ chủ yếu trong công tác thu thuế, cung cấp dữ liệu đã được xử lý, xử lý chất thải... (Lawrence, 2007).

Ngoài việc thành lập bộ máy tổ chức vùng, ở các Bang cũng phổ biến hiện tượng các thành phố lớn cùng liên kết với nhau thông qua thành lập một tổ chức quản lý mới với chức năng quản lý và điều hành một lĩnh vực cụ thể, mang tính chuyên ngành phục vụ cho

nhu cầu của các thành phố. Việc hình thành Hội đồng sân bay Dallas-Forth Worth là một ví dụ khá thành công về mô hình hợp tác 2 thành phố Dallas và Fort Worth (thuộc vùng Trung Bắc bang Texas).

Trước đây, cả hai thành phố là Dallas và Fort Worth đều có sân bay riêng, đó là sân bay Greater Southwest (ở Fort Worth) và sân bay Love Field (ở Dallas). Khoảng cách 2 sân bay này chỉ vỏn vẹn 12 dặm. Năm 1930, Bộ Bưu chính đã đề xuất cả hai thành phố nên phối hợp để xây dựng một sân bay, nhưng đề xuất này không được thực hiện. Giữa năm 1940, Chính phủ Liên bang thông qua Cơ quan hàng không dân dụng (CAA) đề xuất cùng phối hợp xây dựng sân bay chung. Tháng 11/1940, Hội đồng tư vấn hàng không Texas đã gặp gỡ đại diện của hai thành phố để bàn về kế hoạch hợp nhất 1 sân bay cho hai thành phố nhưng cuộc họp này không thành công vì không thống nhất được địa điểm đặt sân bay. Từ năm 1942 đến 1964, đã có một vài cuộc thương lượng giữa 2 thành phố về vị trí sân bay, vị trí đặt nhà ga... Tuy vậy các cuộc thương lượng này lại đi vào ngõ cụt. Trong thời gian này, Dallas vẫn tiếp tục mở rộng và hiện đại hóa sân bay Love Field với mong muốn biến sân bay này thành sân bay lớn của vùng. Tương tự, cùng với sự hậu thuẫn về tài chính của CAA, Fort Worth đã thuê công ty tư vấn kỹ thuật địa phương để lập đề án và đầu tư phát triển sân bay Midway (tên cũ là Greater Southwest).

Tháng 8/1962, Hội đồng hàng không dân sự (CAB, tiền thân là CAA) một lần nữa khơi dậy vấn đề tranh cãi về việc hợp nhất sân bay và cuối cùng cũng không thể đạt được sự đồng thuận giữa 2 thành phố. Đến 30/8/1964, CAB đã đưa ra một quyết định gây sốc cho cả 2 thành phố, đó là không cấp thêm bất cứ một khoản kinh phí nào cho 2 thành phố để phát triển sân bay và trong vòng 180 ngày Dallas và

Fort Worth phải cùng đồng thuận và cùng đưa quyết định về một sân bay vùng. Nếu sau 180 ngày không đạt được sự đồng thuận, CAB sẽ có trách nhiệm đưa ra quyết định cho 2 thành phố. Nếu đồng thuận, hai thành phố cũng phải đưa ra kế hoạch cụ thể để thực hiện.

Đối mặt với quyết định ép buộc do CAB đưa ra, Dallas và Fort Worth đã buộc phải tiến hành các thỏa thuận thương lượng. Tháng 10/1964, Fort Worth đã đồng ý phần chính sân bay đặt ở thành phố Dallas và đặt một phần nhà chờ cũng như mặt hướng nhà chờ ở Dallas. Với thiện chí của Fort Worth, Dallas cũng tuyên bố Love Field không còn là sân bay quan trọng nhất của vùng²¹. Thời gian này, hai thành phố đã thành lập tạm thời một Hội đồng sân bay vùng Dallas-Fort Worth gồm 6 thành viên, trong đó mỗi thành phố cử đại diện 3 thành viên. Hội đồng này được trao nhiệm vụ xây dựng và điều phối lập kế hoạch xây dựng sân bay vùng. Ngân sách cho xây dựng sân bay được huy động tài chính từ nguồn trái phiếu khi được Hội đồng thành phố phê chuẩn và từ quỹ Liên bang và bang. Kinh phí chia sẻ giữa hai thành phố dựa trên tiêu chí về dân số²², nghĩa là Dallas sẽ đóng góp khoảng 2/3 kinh phí và 1/3 thuộc trách nhiệm của Fort Worth (Tarrance, 1971:35). Hội đồng sân bay vùng đã nhận được các khoản hỗ trợ tài chính từ phía chính quyền Liên bang, chiếm khoảng 60% tổng chi phí (Tarrance, 1971:63). Các khoản hỗ trợ tài chính Liên bang thường được rót trực tiếp cho Hội đồng sân bay vùng

mà không cần qua Hội đồng thành phố Dallas và Fort Worth.

Ngày 15/4/1968, hai thành phố đã chính thức thành lập Hội đồng sân bay vùng Dallas-Fort Worth, trong đó chủ tịch Hội đồng là thị trưởng thành phố Dallas và giám đốc điều hành là cựu phó giám đốc hàng không dân dụng (thuộc cơ quan cảng New York). Hiện nay, Hội đồng này có 11 thành viên, trong đó Hội đồng thành phố Dallas bầu ra 7 thành viên đại diện và Hội đồng thành phố Fort Worth là 4 thành viên. Số lượng thành viên của mỗi thành phố được quy định dựa vào tỷ lệ số dân của mỗi thành phố. Các thành viên này phải có trình độ và là công dân hoặc sinh sống ít nhất 1 năm ở 2 thành phố này. Nhiệm kỳ của Hội đồng sân bay vùng là 4 năm và không có thành viên nào được làm 2 nhiệm kỳ liên tiếp. Hiện nay, các khoản ngân sách huy động từ 2 thành phố Dallas và Fort Worth theo một tỷ lệ nhất định tương ứng là 7/11 và 4/11.

Hội đồng sân bay vùng được trao chức năng là xây dựng, bảo dưỡng và phát triển sân bay vùng. Hội đồng được trao quyền hành tương đối lớn và hoạt động một cách mềm dẻo. Hội đồng có thể ký kết hợp đồng, thuê khoán cung cấp bất kỳ các dịch vụ chuyên nghiệp nào với bất kỳ tổ chức, cá nhân nào (kể cả khối tư nhân) mà không cần sự phê chuẩn của Hội đồng thành phố. Hợp đồng thuê khoán có thể có thời hạn dài, nhưng không quá 40 năm. Nếu thấy cần thiết, Hội đồng sân bay sẽ thuê giám đốc điều hành và thiết lập các tổ chức chuyên nghiệp để phục vụ cho sự nghiệp phát triển ngành hàng không của vùng.

Với mô hình tổ chức quản lý sân bay hiệu quả và sự phối hợp khá chặt chẽ của 2 thành phố, sân bay Dallas-Fort Worth đang là sân bay bận rộn nhất, đứng thứ 4 của nước Mỹ và thứ 8 của thế giới. Ngoài sự liên kết giữa 2 thành phố, hiện đang xuất hiện thêm các liên kết khác, đó là liên kết giữa các Thị trưởng

²¹ Từ khi xây dựng xong sân bay vùng, sân bay quốc tế Greater Southwest (đặt ở Fort Worth) đóng cửa tất cả các chuyến bay và trở thành khu công nghiệp, trong khi đó sân bay Love Field ở Dallas thì chủ yếu đảm nhiệm vai trò vận chuyển hàng hóa (cargo). Vận chuyển hành khách thương mại được chuyển sang sân bay mới.

²² Theo đề xuất của Thị trưởng thành phố Dallas là Jonsson và được thị trưởng thành phố Fort Worth Mc.Kinley coi đây là đề xuất "tuyệt hảo".

thành phố Irving, Arlington, Grand Prairie và Richardson với Dallas và North Fort Worth trong việc xây dựng đường dẫn đến sân bay Dallas-Fort Worth.

3. Kinh nghiệm về phương thức liên kết vùng ở Hàn Quốc

Tương tự như ở Mỹ, ở Hàn Quốc hầu hết các liên kết giữa các địa phương là liên kết tự nguyện và thường được chính quyền Trung ương khuyến khích, thậm chí được dẫn dắt thông qua các chính sách công nghiệp và chương trình phát triển cụm liên kết ngành của Trung ương.

Từ năm 2009, hình thức liên kết hợp đồng đã được áp dụng khá rộng rãi ở Hàn Quốc do do Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng đưa ra cơ chế khuyến khích thông qua việc cung cấp hỗ trợ tài chính và hành chính rất lớn. Tính đến năm 2012, đã có gần 2 tỷ USD được tài trợ cho 67 dự án (Im, 2015:19). Hình thức này được sử dụng nhiều nhất trong phát triển kinh tế (chiếm 87% số dự án), trong các chức năng hành chính (chiếm 9,6%) và cung cấp tiện ích dịch vụ công (như cung cấp nước, chất thải, chiếm 3,4%).

Ngoài ra, Chính phủ Hàn Quốc còn khuyến khích các địa phương liên kết với nhau thông qua hình thức chuyển giao chức năng hay hình thức thành lập Hiệp hội chính quyền địa phương. Cả hai hình thức này đã được thể chế hóa trong Đạo luật tự chủ địa phương (1995, sửa đổi 2008).

- Hình thức chuyển giao chức năng được bắt đầu quy định từ năm 1995 trong Đạo luật tự chủ địa phương. Điều 151 của Đạo luật tự chủ địa phương (sửa đổi 2008) cho phép CQĐP giao phó một phần công việc của địa phương mình cho bất cứ CQĐP nào dưới dạng thỏa thuận hoặc hợp đồng cung cấp dịch vụ. Điều 151 cũng quy định CQĐP phải báo cáo việc áp dụng cơ chế liên kết này cho người

đứng đầu trực tiếp CQĐP cấp cao hơn. Điều đó có nghĩa là nếu một bên nhận ủy thác công việc là thành phố đô thị/tỉnh (metropolitan city hoặc Do) thì người đứng đầu của địa phương phải báo cáo ngay khi bắt đầu dự án hợp tác cho Bộ trưởng Bộ An ninh và Hành chính công. Nếu một bên nhận ủy thác công việc là quận (thuộc Seoul hoặc các thành phố đô thị) hoặc thành phố/huyện (thuộc tỉnh) thì phải báo cáo cho người đứng đầu thành phố/tỉnh (thị trưởng thành phố hoặc tỉnh trưởng). Bên cạnh đó, điều 151 cũng yêu cầu CQĐP khi giao phó công việc phải xây dựng các chuẩn mực, các quy định bao gồm: (i) chi tiết phạm vi và công việc giao phó; (ii) cách thức quản lý và giải quyết công việc giao phó; (iii) phân bổ chi tiêu và cách thức chi tiêu thực hiện công việc; và các vấn đề khác, ...

Thực tế, việc xây dựng các chuẩn mực, quy định phụ thuộc phần lớn vào năng lực của CQĐP. Chính vì vậy, hình thức liên kết giao phó công việc thường là các thỏa thuận ngầm hơn là các thỏa thuận được chuẩn hóa. Hình thức liên kết này được áp dụng rất ít ở Hàn Quốc do CQĐP vẫn muốn níu kéo quyền lực, sự tự chủ của mình. Do vậy, từ năm 1995 đến 2012, mới chỉ có 50 thỏa thuận áp dụng hình thức liên kết này, trong đó thỏa thuận giao phó chức năng hành chính (5 dự án), cung cấp dịch vụ giáo dục (5 dự án), giao thông vận tải (5 dự án) và cung cấp tiện ích dịch vụ công (gồm: cung cấp nước, chất thải và nghĩa trang là 35 dự án) (Im, 2015:23).

- Hình thức thành lập Hiệp hội CQĐP (Local government Association - LGA): Theo điều 159 của Đạo luật tự chủ địa phương, hai hay nhiều CQĐP có thể thành lập một Hiệp hội chính quyền địa phương. LGA được thành lập với sự phê chuẩn của người đứng đầu chính quyền cấp cao hơn. Một điều quan trọng là một khi LGA được thành lập thì các CQĐP tham gia phải chuyển giao và do vậy mất một

số thẩm quyền trong việc thực hiện một số nhiệm vụ. Theo Đạo luật tự chủ địa phương, LGA có chức năng là một cơ quan điều phối, được kỳ vọng giúp thúc đẩy hợp tác giữa các địa phương.

Tuy nhiên, cũng giống như hình thức chuyển giao chức năng, hình thức thành lập Hiệp hội CQĐP đang được áp dụng rất hạn chế. Mục tiêu biến LGA thành cơ quan điều phối, thúc đẩy liên kết giữa các địa phương đang gặp lực cản về vấn đề công tác cán bộ. Cụ thể, người đứng đầu LGA lại không có thẩm quyền liên quan tới cán bộ trong LGA, chẳng hạn như: thăng tiến, trong khi đó thị trường và người đứng đầu địa phương lại có quyền quyết định các vấn đề liên quan tới cán bộ mặc dù các cán bộ này đã được cử đến làm việc ở LGA. Thậm chí, các đánh giá tốt của người đứng đầu LGA đối với cán bộ làm việc trong LGA không đảm bảo cho việc thăng tiến của người này ở địa phương. Chính vì vậy, những người làm việc trong LGA có thể có động cơ tìm kiếm lợi ích cho CQĐP của mình (nơi mình được cử đại diện) thay vì lợi ích chung của tổ chức LGA. Bởi đóng góp của cán bộ này được đánh giá, nhìn nhận bởi các tổ chức ở địa phương cán bộ được cử (Im, 2015).

4. Kinh nghiệm về phương thức liên kết vùng ở Trung Quốc

Từ giữa những năm 2000, liên kết giữa các địa phương đã dần trở nên khá phổ biến trong ý thức của giới lãnh đạo Trung Quốc. Việc khuyến khích liên kết vùng được xem là một trong những công cụ không thể thiếu trong quan điểm mới về phát triển hài hòa. Ở Trung Quốc, xu hướng liên kết tự nguyện đang ngày càng được các địa phương chú ý. Các địa phương chủ động tìm kiếm sự liên kết với mục tiêu liên kết là nhằm tạo dựng một thị trường lớn hơn để thu hút FDI cũng như tạo thế mạnh chính trị lớn hơn để yêu cầu nhiều nguồn lực và chính sách ưu đãi hơn cho sự phát triển của

vùng từ CQTW. Chính vì vậy, cạnh tranh trong nội vùng đã dần dần được thay thế bằng liên kết nội vùng.

Liên kết tự nguyện ở Trung Quốc chủ yếu được thực hiện thông qua hình thức Diễn đàn hợp tác, từ trao đổi thông tin giữa các địa phương về một số hành động hợp tác trong lĩnh vực du lịch, phát triển thương mại và giao thông đến hình thành thị trường chung (ví dụ: Diễn đàn hợp tác kinh tế đô thị vùng đồng bằng sông Dương Tử; Diễn đàn hợp tác vùng đồng bằng Châu Giang, ...). Tham gia diễn đàn thường là người đứng đầu chính quyền địa phương. Diễn đàn hợp tác là nơi chia sẻ thông tin không chỉ liên quan tới chia sẻ kinh nghiệm, đồng thuận trong nhu cầu cần hợp tác mà còn thảo luận các vấn đề về chiến lược phát triển vùng. Chính vì vậy, thành phần tham dự diễn đàn cũng được mở rộng cả cả giới hàn lâm, doanh nghiệp. Việc lựa chọn đối tác tham gia diễn đàn phụ thuộc rất nhiều vào mục tiêu của diễn đàn.

Diễn đàn hợp tác vùng đồng bằng sông Dương Tử cũng được chuyển từ phi chính thức và không thường xuyên sang chính thức và các cuộc họp diễn ra đều đặn, thường kỳ hơn. Mặc dù, CQTW không can thiệp trực tiếp vào công việc hợp tác của CQĐP, song sự tham gia tích cực và hỗ trợ của CQTW đã giúp thúc đẩy sự hợp tác mạnh mẽ hơn giữa các địa phương. Bên cạnh đó, xây dựng chính sách vùng ở các Diễn đàn không hoàn toàn là do các cơ quan nhà nước quyết định mà vai trò của khu vực ngoài nhà nước ngày càng tăng. CQĐP cũng nhận thấy rằng, việc xem xét ý kiến của các chủ thể ngoài khu vực nhà nước vào quá trình ra quyết định định đã giúp cải thiện và nâng cao tính hiệu quả của quá trình liên kết.

Đối với vùng đồng bằng Châu Giang - một trong những vùng kinh tế trọng điểm của Trung Quốc, gồm 9 tỉnh đại lục. Liên kết giữa các địa phương trong vùng được thực hiện

thông qua Diễn đàn được tổ chức hàng năm và được tổ chức luân phiên. Thông thường, khi địa phương đứng ra tổ chức Diễn đàn thì địa phương đó luôn cố gắng đưa ra các vấn đề phát triển vùng mà họ thực sự quan tâm để thảo luận bởi các địa phương đều muốn tối đa hóa cơ hội là nước chủ nhà. Vì vậy, mỗi một năm tổ chức Diễn đàn, chủ đề thảo luận có sự khác nhau. Nội dung hợp tác ở vùng khá đa dạng, gồm: (i) giao thông và cơ sở hạ tầng (đường bộ, đường sắt, nước, không khí, ống dẫn dầu); (ii) phát triển công nghiệp và đầu tư; (iii) kinh doanh và thương mại (ví dụ: xóa bỏ các rào cản về dòng di chuyển); (iv) du lịch; (v) nông nghiệp; (vi) lao động, khoa học, giáo dục và văn hóa; (vii) công nghệ thông tin; (viii) bảo vệ môi trường; (ix) sức khỏe và phòng chống dịch bệnh (Yu, 2011). Từ năm 2003-2013, đã có 191 thỏa thuận được ký kết giữa các địa phương trong vùng, và lĩnh vực bảo vệ môi trường và phát triển du lịch là 2 lĩnh vực có nhiều dự án nhất, mỗi lĩnh vực có 42 dự án (Jing, 2015).

Cùng với thời điểm tổ chức Diễn đàn hợp tác hàng năm, vùng còn tổ chức Hội chợ liên kết thương mại và kinh tế của vùng. Bên cạnh đó, vùng còn thiết lập cổng thông tin hợp tác chung (<http://www.pprd.org.cn>) nhằm cung cấp các thông tin cơ bản liên quan tới hợp tác phát triển vùng. Cổng thông tin hợp tác chung là nơi giúp cho CQDP, doanh nghiệp và người dân trong vùng có thể trao đổi thông tin một cách nhanh chóng và công khai. Cổng thông tin gồm có 3 cấu phần thông tin chính, đó là cung cấp (1) các thông tin về dự án đầu tư và các cơ hội đầu tư (<http://www.projects.pprd.org.cn/>); (2) thông tin về tiếp cận thị trường, quản trị công ty và những hành vi lừa đảo, trái pháp luật (<http://aic.pprd.org.cn/>)²³ và (3) thông tin về

các loại dịch vụ mà chính quyền cung cấp trong vùng

http://app.pprd.org.cn/pub_search/search.aspx.

Ngoài ra, trong quá trình hợp tác phát triển vùng, chính quyền các địa phương đều nhận thấy rằng để đạt được sự đồng thuận cao trong vùng đối với từng dự án hợp tác nội vùng là điều không tương và không thực tế. Vì vậy, các địa phương đã chú trọng vào việc thiết lập các dự án “1+1” và “1+x”. Chẳng hạn, tỉnh Quảng Đông đã ký thỏa thuận hợp tác song phương về phát triển hệ thống giao thông vận với 5 tỉnh gần kề như: Quảng Tây, Phúc Kiến, Giang Tây, Hồ Nam và Hải Nam. Các cuộc đối thoại hợp tác cũng diễn ra theo xu hướng “1+1” hoặc “1+x” để giúp cho các bên có liên quan thảo luận về những dự án liên kết hiện thực hóa hơn.

5. Một số bài học về phương thức liên kết vùng tự nguyện cho Việt Nam

Thứ nhất, liên kết vùng tự nguyện trước hết cần xuất phát từ phía cầu, tức là dựa trên nhu cầu cần phối hợp thực sự giữa các địa phương. Nếu xây dựng cơ chế, chính sách liên kết vùng thuần túy chỉ dựa trên mong muốn chủ quan của những nhà hoạch định chính sách thì nguy cơ sẽ đẩy liên kết vùng theo kiểu hình thức, thiếu thực chất. Trong quá trình thực hiện các hoạt động liên kết, Chính phủ có thể có những chính sách hỗ trợ (đặc biệt là hỗ trợ hành chính hay tài chính như trường hợp của Trung Quốc), tạo thuận lợi nhằm thúc đẩy các bên tham gia tích cực vì lợi ích phát triển chung của vùng, của quốc gia; hoặc trong một số trường hợp có thể can thiệp để đảm bảo sự cân đối giữa mục tiêu phát triển kinh tế với phát triển xã hội, môi trường và an ninh, quốc phòng.

Thứ hai, số lượng và sự đa dạng của CQDP tham gia liên kết có thể ảnh hưởng tới việc đạt được thỏa thuận liên kết. Nhiều

²³ Trang web này được sự tài trợ của các Văn phòng hành chính công nghiệp và thương nghiệp của 9 tỉnh.

ngiên cứu (Kumar và Nti, 1998; Zaheer, McEvily và Perrone 1998; Parkhe 1993; ...) cho rằng, các quyết định dường như dễ dàng đạt được sự đồng thuận nếu số lượng bên tham gia vừa đủ và nhìn chung hợp tác thường trở nên khó khăn khi nhóm tham gia là lớn và đa dạng do sự khác biệt về mục tiêu, nhu cầu và triển vọng/mong muốn (Bingham và O'Leary, 2008). Chính vì vậy, ở nhiều quốc gia, đặc biệt là Mỹ, liên kết thường diễn ra với quy mô nhỏ, một vài địa phương liền kề. Ở Trung Quốc, vùng đồng bằng sông Châu Giang có "9+2" tỉnh/thành phố tự trị, tuy nhiên, liên kết vùng "9+2" chỉ đưa ra thỏa thuận khung về nguyên tắc và các lĩnh vực hợp tác trong vùng. Liên kết vùng tự nguyện thực chất (thông qua các dự án hợp tác cụ thể) chủ yếu chỉ diễn ra giữa 2 hoặc 3 địa phương với nhau.

Thứ ba, hoạt động liên kết vùng là khá đa dạng trên phương diện phạm vi, nội dung và hình thức liên kết. Hình thức liên kết chuyển giao chức năng đã được áp dụng khá lâu ở Mỹ và Hàn Quốc và hiện vẫn đang được áp dụng. Ưu điểm của hình thức liên kết này là giúp cho địa phương nào có năng lực về tài chính và con người hạn chế có thể chuyển giao một phần chức năng, nhiệm vụ của mình cho địa phương khác mà địa phương được chuyển giao có đủ thực lực để thực hiện nhiệm vụ được chuyển giao, đáp ứng nhu cầu của người dân ở những địa phương chuyển giao nhiệm vụ.

Ở Việt Nam, việc phân cấp, trao quyền cho CQDP trên thực tế đã nảy sinh một số thách thức. Cơ chế phân cấp dựa trên địa giới hành chính cấp tỉnh, cho phép các tỉnh khác nhau có cùng cơ chế quản lý, cơ chế điều hành như nhau trong đó khả năng quản lý và khả năng tài chính của các tỉnh là khác nhau. Vì vậy, để có căn cứ lựa chọn hình thức phân cấp phù hợp với nhu cầu thực tế, cần tiến hành thử nghiệm, thí điểm trước hình thức liên kết

chuyển giao chức năng, rồi sau đó lựa chọn và tiến hành nhân rộng.

Bên cạnh ưu điểm, hình thức liên kết chuyển giao chức năng còn có hạn chế, đó là tư duy muốn níu kéo quyền lực, sự tự chủ của CQDP nên rất ít địa phương mặn mà với hình thức này. Do đó, để hình thức liên kết chuyển giao chức năng có thể được áp dụng một cách khả thi trên thực tế thì đòi hỏi CQTW phải ban hành cơ chế chính sách để một mặt CQDP thấy rõ được lợi ích của việc chuyển giao nhiệm vụ; mặt khác cần đưa ra quy định rõ ràng về phạm vi nhiệm vụ được chuyển giao, cách thức triển khai, cách thức phân bổ nguồn lực, trách nhiệm của các chủ thể (chủ thể chuyển giao quyền và được chuyển giao), ...

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

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- David M. Lawrence (2007) "Interlocal cooperation, regional organizations, and city-county consolidation". 2007-UNC Chapel Hill School of Government. ISBN 978-1-56011-507-6
- David Maynard Tarrance (1971) "Intergovernmental relations in the Dallas-Forth Worth regional airport". Degree of

Master of Arts, submitted to Texas Tech University.

- Eric. L.Krueger (2005) "A transaction costs explanation of inter-local government collaboration" – Dissertation for degree of doctor of Philosophy.University of North Texas, 8/2005.
- Eunok Im (2015) "The effects of interlocal collaboration on local economic performance: investigation of Korean cases". degree of doctor of philosophy, University of Southern California
- Lisa Blomgren Bingham and Rosemary O'Leary (edited, 2008) "Big ideas in collaborative public management". Armonk, NNY: M.E.Sharpe (2008)
- Simon A.Andrew (2009) "Recent development in the study of interjurisdictional agreements: an overview and assessment". State and local government review, Vol 41, No.2, 133-42.
- Yijia Jing (edited, 2015) "The road to collaborative governance in China". Palgrave Macmillan.
- Yu Li (2011) "The changing regional governance in China: A case study of the Yangtze river delta". Degree of Doctor of Philosophy (Cardiff University).