

KINH NGHIỆM VỀ MÔ HÌNH TỔ CHỨC BỘ MÁY LIÊN KẾT VÙNG Ở MỸ VÀ HÀN QUỐC: BÀI HỌC ĐỐI VỚI VIỆT NAM

067511

Trần Thị Thu Hương*

Tóm tắt

Các nguồn vốn ưu đãi (gồm ODA và vốn vay ưu đãi) là nguồn lực bên ngoài quan trọng hỗ trợ tăng trưởng kinh tế ở nhiều quốc gia. Ngay cả khi đã đạt mức thu nhập trung bình, nhiều nước vẫn tiếp tục sử dụng các nguồn vốn ưu đãi để phục vụ các mục tiêu phát triển, mặc dù phải huy động nguồn vốn ưu đãi với các điều kiện khắt khe hơn. Kể từ năm 2010, khi đã đạt mức thu nhập bình quân đầu người đạt 1.168 USD, Việt Nam vẫn phải đối mặt với những thách thức mới, bảo đảm việc thu hút và sử dụng hiệu quả vốn vay ưu đãi. Bài viết phân tích kinh nghiệm quản lý vốn vay ưu đãi của Trung Quốc và Malaysia, từ đó rút ra các bài học cho Việt Nam trên các khía cạnh về tính chủ động trong thu hút và hiệu quả sử dụng các nguồn vốn ưu đãi, về lựa chọn và thẩm định dự án đầu tư, về tổ chức bộ máy quản lý vốn và các nguyên tắc cần tuân thủ, về sự tham gia của khu vực tư nhân trong sử dụng vốn vay và về vai trò kiểm tra, giám sát của nhà nước đối với các nguồn vốn ưu đãi.

Từ khóa: liên kết vùng, tổ chức bộ máy, Mỹ, Hàn Quốc

Mở đầu

Việc phân chia đất nước thành 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tạo ra những khó khăn không nhỏ cho việc quản lý nhà nước, đồng thời cũng dễ dàng dẫn đến nguy cơ chia cắt không gian kinh tế theo địa giới hành chính. Nhận rõ vấn đề này, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã đưa ra chủ trương liên quan đến phát triển các vùng, lãnh thổ, trong đó đặc biệt là vấn đề liên kết phát triển kinh tế. Ngay từ thời kỳ Đổi mới và gần đây nhất là Hiến pháp sửa đổi (2013) đều luôn nhắc đến cụm từ "tạo sự liên kết giữa các vùng" hay "thúc đẩy liên kết kinh tế vùng".

Trong những năm qua, mặc dù thể chế vùng,

trong đó có liên kết vùng đã bắt đầu được chú ý xây dựng, song trong suốt quá trình thực thi chính sách phát triển vùng nói chung và liên kết phát triển vùng nói riêng đến nay, cùng với quá trình phân cấp giữa Trung ương và địa phương diễn ra mạnh mẽ, thực tế cho thấy một trong những vấn đề bất cập nhất cản trở quá trình phát triển vùng ở Việt Nam, đó là vấn đề liên kết vùng, đặc biệt là liên kết giữa các địa phương trong nội vùng. Hiện nay vẫn chưa có những biện pháp hữu hiệu từ Trung ương và các địa phương cho việc liên kết vùng. Thực tiễn đang cần quy định pháp lý rõ ràng trong điều phối, liên kết và phối hợp các nguồn lực phát triển cũng như cơ chế quản trị cấp vùng. Tổ chức bộ máy điều phối phát triển vùng cần phải được đổi mới, hoàn thiện hơn nữa để có thể đảm trách được vai trò điều phối phát triển vùng.

1. Kinh nghiệm về mô hình tổ chức bộ máy liên kết vùng ở Mỹ

1.1. Phân vùng và chính sách phát triển vùng ở Mỹ

Mỹ là nước cộng hòa liên bang gồm có 50 bang và một quận liên bang Columbia, với diện tích hơn 9,8 triệu km² và dân số 318,9 triệu người (năm 2014). Tùy theo mục đích và cách thức quản lý mà nước Mỹ chia đất nước thành nhiều vùng khác nhau, chẳng hạn: vùng quản lý nước ngầm (gồm 5 vùng), vùng theo Cục điều tra dân số (gồm 4 vùng), vùng theo chuẩn liên bang (gồm 10 vùng), vùng nội tiểu bang (tùy theo từng bang mà số lượng vùng và việc phân chia vùng cũng khác nhau)²,... Mặc dù, liên bang Mỹ không có chính sách vùng tổng thể, song đã và đang có khá nhiều chương trình phát triển kinh tế dựa trên cách tiếp cận địa bàn, đặc biệt là tập trung vào các vùng khó khăn. Tùy

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

¹ Liên kết vùng trong bài viết này hiểu là liên kết các địa phương trong vùng (hay còn gọi là liên kết nội vùng). Đây là hình thức liên kết giữa hai hay nhiều chính quyền địa phương trong một vùng nhằm đạt được mục tiêu chung, mang lại lợi ích chung cho toàn vùng mà không một địa phương riêng lẻ nào có thể đạt được.

² Danh sách các vùng ở Hoa Kỳ:

https://vi.wikipedia.org/wiki/Danh_s%C3%A1ch_c%C3%A1c_v%C3%B9ng_c%E1%BB%A7a_Hoa_K%E1%BB%B3

theo chương trình phát triển kinh tế khác nhau mà quy mô địa bàn cũng khác nhau, có thể chỉ là nhỏ hơn một thành phố và có thể là một vài bang (OECD, 2010).

1.2. Tổ chức bộ máy vùng

Tổ chức bộ máy vùng ở Mỹ rất đa dạng, tương tự như sự đa dạng trong cách phân chia vùng và sự khác biệt trong các quy định liên quan tới tổ chức bộ máy vùng ở cấp liên bang và cấp bang. Dưới đây sẽ trình bày 2 mô hình tổ chức bộ máy vùng điển hình của Mỹ, trong đó 1 mô hình dựa trên quan hệ liên kết giữa liên bang và các bang (mô hình vùng Delta) và 1 mô hình tổ chức bộ máy vùng đô thị dựa trên quan hệ liên kết giữa các hạt trong 1 bang (mô hình vùng Minneapolis).

1.2.1. Tổ chức bộ máy vùng Delta

Tổ chức vùng Delta được Quốc hội Mỹ thành lập năm 2000 thông qua Đạo Luật về thẩm quyền vùng Delta (the Delta Regional Authority Act). Mục đích hình thành tổ chức vùng này là để cải thiện cuộc sống cho 10 triệu người sống trong 252 hạt ở 8 bang (gồm: Alabama, Arkansas, Illinois, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Missouri và Tennessee). Trước năm 1860, đây là một trong những vùng giàu có nhất Hoa Kỳ, nhưng do nội chiến kéo dài và cơn bão Katrina xuất hiện đã tàn phá cơ sở hạ tầng và biến vùng này trở thành vùng nghèo nhất ở Mỹ. Theo Đạo Luật về thẩm quyền vùng Delta, Tổ chức vùng Delta có chức năng, nhiệm vụ: (i) phát triển các kế hoạch, chương trình tổng thể về phát triển kinh tế của vùng, đưa ra định hướng ưu tiên phát triển và phê duyệt các khoản tài trợ/trợ cấp cho phát triển kinh tế của vùng³; (ii) tiến hành nghiên cứu, điều tra, đánh giá và theo dõi các tài sản chung của vùng và nhu cầu của vùng; (iii) khuyến khích đầu tư tư nhân vào các dự án công nghiệp, thương mại và các dự án phát triển kinh tế; (iv) là diễn đàn để thảo luận các vấn đề và các biện pháp giải quyết vấn đề của vùng; và (v) phối hợp và hỗ trợ chính quyền các bang thành

viên đối với vấn đề phát triển kinh tế của bang đó. Tổ chức vùng Delta được Quốc hội Mỹ thành lập năm 2000 thông qua Đạo Luật về thẩm quyền vùng Delta (the Delta Regional Authority Act). Mục đích hình thành tổ chức vùng này là để cải thiện cuộc sống cho 10 triệu người sống trong 252 hạt ở 8 bang (gồm: Alabama, Arkansas, Illinois, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Missouri và Tennessee). Trước năm 1860, đây là một trong những vùng giàu có nhất Hoa Kỳ, nhưng do nội chiến kéo dài và cơn bão Katrina xuất hiện đã tàn phá cơ sở hạ tầng và biến vùng này trở thành vùng nghèo nhất ở Mỹ. Theo Đạo Luật về thẩm quyền vùng Delta, Tổ chức vùng Delta có chức năng, nhiệm vụ: (i) phát triển các kế hoạch, chương trình tổng thể về phát triển kinh tế của vùng, đưa ra định hướng ưu tiên phát triển và phê duyệt các khoản tài trợ/trợ cấp cho phát triển kinh tế của vùng; (ii) tiến hành nghiên cứu, điều tra, đánh giá và theo dõi các tài sản chung của vùng và nhu cầu của vùng; (iii) khuyến khích đầu tư tư nhân vào các dự án công nghiệp, thương mại và các dự án phát triển kinh tế; (iv) là diễn đàn để thảo luận các vấn đề và các biện pháp giải quyết vấn đề của vùng; và (v) phối hợp và hỗ trợ chính quyền các bang thành viên đối với vấn đề phát triển kinh tế của bang đó.

Tổ chức vùng Delta đưa ra các nguyên tắc khi xem xét các chương trình, dự án hỗ trợ cũng như các hướng ưu tiên hỗ trợ trong vùng.

Trên cơ sở đó, từng bang xây dựng kế hoạch phát triển ở các khu vực trong bang và nộp bản kế hoạch cho Tổ chức vùng Delta. Tổ chức vùng Delta xem xét, đánh giá và phê duyệt kế hoạch của từng bang và kế hoạch vùng. Bên cạnh đó, hàng năm, Tổ chức vùng Delta phải tổng kết và đưa ra danh sách các hạt gặp khó khăn/kém phát triển và các hạt phát triển trong vùng.

Trên thực tế, không chỉ giới hạn phạm vi hoạt động của mình trong thẩm quyền đã được luật pháp quy định mà Tổ chức vùng Delta còn rất chủ động trong rất nhiều chương trình, dự án,

³Thẩm quyền của Tổ chức vùng Delta trong việc phê duyệt các khoản tài trợ cho các Bang, cho các tổ chức nhà nước và tư nhân đối với các dự án liên quan tới: (i) hỗ trợ vùng trong việc đào tạo nghề và giáo dục nghề nghiệp, phát triển công dân, doanh nhân, lãnh đạo; (ii) hỗ trợ đặc biệt đối với các hạt/quận kém phát triển hoặc bị thiên tai; và (iii) hỗ trợ kỹ thuật, các nghiên cứu, đánh giá và xây dựng các tiện ích cần thiết của vùng.

chẳng hạn như: chương trình cộng đồng nông thôn tiên tiến; chương trình bác sỹ Delta; Sáng kiến về vùng Delta khỏe mạnh; iDelta (công nghệ thông tin trong vùng Delta); Chương trình phát triển lãnh đạo vùng; Sáng kiến về tinh thần doanh nhân và doanh nghiệp nhỏ; Quy hoạch đường cao tốc của vùng Delta (DDHS); Nghiên cứu nhà máy lọc dầu;...

Thành viên của Tổ chức vùng Delta bao gồm: một đại diện chính quyền liên bang do Tổng thống chỉ định (và giữ trọng trách đồng Chủ tịch) và tám Thống đốc bang, trong đó một Thống đốc bang được bầu giữ trọng trách đồng Chủ tịch.

Ngân sách hoạt động của Tổ chức vùng Delta là từ ngân sách liên bang do Quốc hội thông qua. Theo Đạo luật về thẩm quyền vùng Delta thì ít nhất 50% ngân sách hoạt động của Tổ chức vùng Delta được phân bổ cho các dự án/chương trình ở các hạt khó khăn, kém phát triển. Ngoại trừ một số trường hợp đặc biệt, ngân sách của Tổ chức vùng Delta không được sử dụng cho các hạt/quận có điều kiện kinh tế phát triển. Tổ chức vùng Delta được toàn quyền quyết định các khu vực kém phát triển.

Ngoài ra, ngân sách của Tổ chức vùng Delta cũng có thể được sử dụng như là đòn bẩy, vốn "môi" 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. Từ năm 2000 đến 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 hơn.

Theo Đạo luật về thẩm quyền vùng Delta, Tổ chức vùng Delta có trách nhiệm báo cáo tình hình thu chi ngân sách và hàng năm chuẩn bị báo cáo về các hoạt động cụ thể thuộc nhiệm vụ của Tổ chức vùng lên Tổng thống và Quốc hội.

1.2.2. Tổ chức bộ máy vùng Minneapolis (bang Minnesota)

Năm 1967 được nhớ đến là năm mà một trong

những vùng đô thị lớn nhất ở Mỹ thành lập thể chế quản trị vùng, đó là Hội đồng đô thị (the metropolitan Council) vùng Minneapolis do Thống đốc Harold LeVander bang Minnesota thành lập. Hội đồng vùng được thành lập với mục đích đối phó với sự phát triển dân số mạnh, tăng trưởng không kiểm soát, đầu tư rải rác và nhu cầu về cơ sở hạ tầng của 16 thị trấn/xã thuộc 7 hạt trong vùng. Thẩm quyền của Hội đồng này rất lớn vì Hội đồng có thể hủy bỏ các quyết định và các kế hoạch hành động của các thành viên trong vùng.⁴

Khi thành lập, Hội đồng vùng Minneapolis được giao nhiệm vụ: (i) lập kế hoạch phát triển đô thị (từ việc bố trí địa điểm đặt sân bay đến xử lý chất thải rắn, phân bổ nhà cho người thu nhập thấp); (ii) đánh giá các kế hoạch phát triển tổng thể của chính quyền các địa phương trong vùng; (iii) theo dõi và điều phối hoạt động các Ủy ban thủ đô trong các nhiệm vụ mà các Ủy ban này được giao như: đi lại, kiểm soát chất thải, công viên vùng và các khoảng không ngoài trời; và (iv) xem xét các đơn đề nghị của các tổ chức CQĐP và tổ chức tư nhân đối với các khoản trợ cấp của liên bang và bang hoặc các khoản vay có đảm bảo (Lee, 2008).

Đạo luật lập kế hoạch sử dụng đất năm 2004 cũng đã tăng cường thẩm quyền các Hội đồng vùng Minneapolis đối với vấn đề phát triển kinh tế. Hội đồng chuẩn bị các kế hoạch về dự báo tăng trưởng vùng dựa vào thông tin dữ liệu liên bang, bang, xu hướng tăng trưởng vùng và nhân khẩu học. Với mỗi địa phương, Hội đồng vùng tiến hành thương lượng về vấn đề tăng trưởng mà địa phương sẽ lập kế hoạch, trong đó chú ý tới các chính sách của Hội đồng vùng, hướng sử dụng đất của địa phương, cung cấp đất cho phát triển kinh tế và kế hoạch tổng thể phát triển hiện tại của địa phương. Các kết quả cuối cùng của quá trình thương lượng được đưa vào khung phát triển chung của vùng và mỗi chính quyền địa phương (CQĐP) sẽ có trách nhiệm lập kế hoạch của địa phương mình.

Một khi CQĐP nào đó muốn sửa đổi kế hoạch của mình thì địa phương đó phải gửi bản kế

⁴ Xem thêm <http://www.com/departments/independent-agencies/delta-regional-authority?agencyid=730> (accessed on 23rd September 2015)

hoạch cho các địa phương liên kế để các địa phương này xem xét tác động của bản kế hoạch sửa đổi tới địa phương họ và gửi bản kế hoạch tới Hội đồng để Hội đồng xem xét, đánh giá dựa trên những yêu cầu của Đạo luật lập kế hoạch sử dụng đất, các hướng dẫn của liên bang và các bang. Đạo luật lập kế hoạch sử dụng đất yêu cầu Hội đồng vùng Minneapolis xem xét sự tương thích của kế hoạch địa phương này với kế hoạch địa phương khác và sự phù hợp, nhất quán với các kế hoạch, chính sách mà Hội đồng vùng Minneapolis đang triển khai, cũng như sự phù hợp với các kế hoạch của vùng. Nếu Hội đồng vùng Minneapolis phát hiện kế hoạch của địa phương dường như có tác động lớn hoặc đi lệch với các kế hoạch của vùng thì Hội đồng yêu cầu địa phương phải chỉnh sửa kế hoạch. Các kế hoạch của địa phương phải tuân thủ các kế hoạch hệ thống vùng như: giao thông, nguồn nước và công viên.

Đạo luật lập kế hoạch sử dụng đất đã giúp cho Hội đồng vùng Minneapolis có thẩm quyền thực sự trong nhiều lĩnh vực chính sách liên quan tới phát triển kinh tế vùng. CQĐP không chỉ bắt buộc về mặt pháp lý phải liên kết/hợp tác với nhau trong lập kế hoạch tổng thể ở địa phương mình, mà còn không được thực hiện chính sách riêng của địa phương chừng nào Hội đồng vùng Minneapolis chưa phê duyệt kế hoạch của địa phương. Như vậy, quy định này đã buộc các địa phương phải thường xuyên liên kết với nhau hơn.

Thành viên của Hội đồng vùng Minneapolis bao gồm 17 thành viên, trong đó có 16 thành viên là đại diện của 16 thị trấn thuộc 7 hạt trong vùng và 1 thành viên làm Chủ tịch Hội đồng do Thống đốc bang Minnesota chỉ định. Nhiệm kỳ của các thành viên là 4 năm và thành viên có thể được bổ nhiệm nhiều lần. Giúp việc cho Hội đồng vùng là các Ủy ban tư vấn về các vấn đề riêng biệt như: phát triển cộng đồng, môi trường, giao thông, xem xét các kiện tụng,...

Ngoài ra, còn thành lập Ủy ban Thường trực của Hội đồng nhằm giải quyết các vấn đề sự vụ cho Hội đồng. Trong khi cơ chế làm việc của Ủy ban Thường trực và các Ủy ban tư vấn là hành chính toàn thời gian thì Hội đồng vùng duy trì gặp gỡ đều đặn 2 lần/tháng.

Ngân sách hoạt động của Hội đồng vùng rất đa dạng, từ các khoản hỗ trợ của liên bang, của bang và phí khai thác tài sản. Hàng năm, Hội đồng vùng lập kế hoạch ngân sách gồm các khoản chi thường xuyên và chi đầu tư, sau đó Hội đồng đệ trình Ủy ban lập pháp bang Minnesota xem xét và phê duyệt ngân sách.

2. Kinh nghiệm về mô hình tổ chức bộ máy liên kết vùng ở Hàn Quốc

2.1. Phân vùng và chính sách phát triển vùng

Hàn Quốc là một quốc gia nhất thể, với diện tích 100.210 km² và dân số khoảng 50,43 triệu người (năm 2014). Hàn Quốc có 9 tỉnh và 7 thành phố đô thị (tương đương với 7 tỉnh). Cấp hành chính thấp hơn cấp tỉnh gồm 232 thành phố, quận, huyện. Bên cạnh đó, Hàn Quốc hiện có 7 vùng kinh tế và các vùng này không phải là cấp hành chính.

Mặc dù, các cuộc tranh luận về chính sách phát triển vùng ở Hàn Quốc muộn hơn so với nhiều nước⁵, đặc biệt là các nước trong khối OECD song nội dung của các cuộc tranh luận và hành động thực thi chính sách phát triển vùng đã bắt kịp nhanh chóng với nhiều nước OECD. Cách tiếp cận về chính sách vùng ở Hàn Quốc chuyển từ tính hợp lý trong bù đắp chênh lệch (giữa vùng giàu hơn và vùng nghèo hơn) sang cách tiếp cận theo hướng tăng cường cơ hội cho CQĐP. Những năm gần đây, hướng ưu tiên phát triển vùng ở Hàn Quốc không chỉ tập trung vào vấn đề lãnh thổ trong quá trình lập kế hoạch quốc gia, mà còn mở rộng khoảng không và tăng cường sự tự chủ cho CQĐP, đồng thời tạo lập những cơ chế khuyến khích phù hợp để các địa phương hợp tác (OECD, 2012).

⁵ Chính sách phát triển vùng ở Hàn Quốc bắt đầu được thực thi từ năm 1998 dưới thời Tổng thống Kim thông qua các chương trình đặc biệt hướng vào sự phát triển vùng mục tiêu.

2.2. Bộ máy tổ chức vùng

Giai đoạn đầu (1998-2003), Chính phủ thực hiện các dự án tập trung vào một số vùng kém phát triển; và hệ thống quản trị vùng còn khá đơn giản, không có quy định nào quy định liên kết bắt buộc giữa các Bộ, ngành và các CQDP với nhau, cũng như không có cơ chế khuyến khích rõ ràng cho việc liên kết. Thời gian này, Bộ Thương mại, Công nghiệp và Năng lượng có trách nhiệm đưa ra Chương trình phát triển công nghiệp vùng nhằm phát triển cụm liên kết ngành công nghiệp ở ngoài vùng Thủ đô, và đồng thời thực hiện Chương trình này.

Giai đoạn thứ hai (2003-2008), dưới thời Tổng thống Roh, Chính phủ nỗ lực lớn trong việc giải quyết vấn đề phát triển cân bằng giữa các vùng. Năm 2003, Quốc hội đã ban hành Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia. Đạo luật này có 3 điểm cơ bản, đó là:

- Đảm bảo cam kết chính trị mạnh mẽ từ phía lãnh đạo Trung ương đối với vấn đề phát triển vùng thông qua việc thành lập Hội đồng Tổng thống về phát triển cân bằng quốc gia (PCBND). Hội đồng này có chức năng tư vấn và điều phối hoạt động liên kết ngang và liên kết dọc. Hội đồng gồm 30 thành viên, trong đó có 9 Bộ trưởng và các chuyên gia được Tổng thống bổ nhiệm trực tiếp.

- Thành lập tổ chức tư vấn và thực thi chính sách vùng⁶. Hội đồng đổi mới vùng (RICs) ở từng địa phương và Cơ quan đổi mới vùng (RIAs) ở từng vùng đã được thành lập. RICs với chức năng là tư vấn chính sách vùng cho CQDP trong vùng và có trách nhiệm xây dựng kế hoạch phát triển địa phương. RICs bao gồm các doanh nghiệp, trường đại học, viện nghiên cứu, CQDP và hiệp hội dân sự. RIAs có chức năng lập kế hoạch phát triển vùng, điều hành thực hiện chính sách, theo dõi và đánh giá các dự án vùng và kết nối, khuyến khích sự liên kết giữa khu vực tư nhân và khu vực nhà nước.

- Thành lập Tài khoản đặc biệt cho phát triển vùng. Ngân sách Trung ương chuyển vào Tài

khoản đặc biệt tăng hàng năm. Cơ chế sử dụng Tài khoản đặc biệt dựa trên cơ sở cạnh tranh giữa các Bộ, ngành để buộc các Bộ, ngành phải thiết kế các gói dự án tối ưu cho CQDP và trên cơ sở cạnh tranh giữa các Cơ quan đổi mới vùng. Giai đoạn thứ ba (từ năm 2008 đến nay), chính sách vùng tập trung vào hỗ trợ, thúc đẩy năng lực cạnh tranh của vùng. Việc thay đổi chính sách phát triển vùng cũng kéo theo nhu cầu cần phải điều chỉnh hệ thống quản trị vùng và việc phân bổ nguồn lực. Mô hình bộ máy tổ chức vùng đã thay đổi theo hướng:

- Hội đồng Tổng thống về phát triển cân bằng quốc gia (PCBND) được thay thế bằng Hội đồng Tổng thống phát triển vùng (PCRD). PCRD do Tổng thống quyết định thành lập và giúp Tổng thống trong các chính sách quan trọng về khuyến khích phát triển vùng hiệu quả. PCRD có chức năng là một hội đồng tư vấn và điều phối hoạt động của các Bộ, ngành⁷. Theo điều 22, Chương IV (Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia (sửa đổi) năm 2009), PCRD có các nhiệm vụ: (1) xây dựng tầm nhìn, định hướng và lập chiến lược phát triển vùng, ngành, kế hoạch hành động ngành; (2) điều phối các chính sách có liên quan đến vùng; (3) quản lý và đánh giá chính sách phát triển vùng và dự án phát triển vùng; (4) xem xét các vấn đề về thỏa thuận đầu tư phát triển vùng; (5) các vấn đề về quản lý Tài khoản đặc biệt về phát triển vùng; (6) các vấn đề liên quan tới di chuyển các tổ chức công lập; (7) các vấn đề liên quan tới tăng cường cạnh tranh vùng thủ đô Seoul và phát triển vùng thủ đô Seoul và các tỉnh khác với mục tiêu cùng thắng; và (8) các vấn đề mà Chủ tịch Hội đồng thấy cần thiết liên quan tới phát triển vùng. Ngoài các nhiệm vụ đã được quy định trong Đạo luật, trên thực tế, PCRD còn hướng tới hoạt động trong các lĩnh vực rộng hơn nhằm đạt được mục tiêu phát triển vùng, đó là đào tạo và hỗ trợ tư vấn.

Điều 23 của Đạo luật này cũng quy định, PCRD không quá 30 người, bao gồm: 1 Chủ

⁶ Báo cáo đánh giá tình hình triển khai thực hiện Chương trình phát triển công nghiệp vùng đã khuyến nghị cần có một Tổ chức vùng với chức năng như là một cơ quan tư vấn và thực thi chính sách vùng.

⁷ gồm: Bộ Kinh tế tri thức; Bộ Chiến lược và Tài chính; Bộ Giáo dục, Khoa học và Công nghệ; Bộ Hành chính công và An ninh; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Bộ Thực phẩm, Nông nghiệp, Rừng và Ngư nghiệp; Bộ Y tế và Phúc lợi; Bộ Môi trường và Bộ Đất, Giao thông và Biển.

tịch, các Bộ trưởng và người đứng đầu các cơ quan hành chính Trung ương, các thành viên khác là chuyên gia phát triển vùng đến từ các tổ chức hàn lâm và tổ chức xã hội dân sự. Các thành viên này hoạt động như cán bộ công chức nhà nước. Chủ tịch Hội đồng được Tổng thống lựa chọn trong số các thành viên là chuyên gia phát triển vùng. Nhiệm kỳ của các thành viên là chuyên gia phát triển vùng là 2 năm và họ có thể được tiếp tục bổ nhiệm lại.

Để tăng cường hiệu quả hoạt động cho PCRĐ, Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia (sửa đổi) năm 2009 cũng đưa ra quy định *“Trong trường hợp cần thiết, PCRĐ có thể yêu cầu cán bộ công chức, các chuyên gia hoặc các tổ chức có liên quan tham dự cuộc họp và đóng góp ý kiến (điều 24)”*. Thậm chí, trong trường hợp cần thiết, PCRĐ *“có thể yêu cầu bất cứ cơ quan hành chính nhà nước nào hoặc tổ chức liên quan cử cán bộ của mình tham gia kiêm nhiệm một vị trí nào đó ở PCRĐ (điều 25)”* và *“có thể tuyển chọn chuyên gia ở các lĩnh vực có liên quan trong một thời hạn xác định (điều 25)”*.

Để tăng tính chuyên nghiệp và chất lượng hoạt động tư vấn cho Tổng thống, PCRĐ đã có các bộ phận giúp việc, bao gồm: (1) Văn phòng điều hành⁸; (2) Hội đồng chuyên gia⁹; (3) Tổ công tác,¹⁰ và (4) Tổ tư vấn¹¹. Bên cạnh đó, Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia (sửa đổi) năm 2009 cũng đưa ra quy định về việc *“các vấn đề cần thiết liên quan tới tổ chức và hoạt động của Hội đồng tổng thống về phát triển vùng sẽ được quy định tại Quyết định của Tổng thống”* (khoản 8, điều 23).

- Ủy ban phát triển vùng kinh tế (ERDC)

cũng được thành lập ở từng vùng và thay thế cho Cơ quan đổi mới vùng (RIAs). Việc thành lập ERDC ở mỗi vùng nhằm mục đích thúc đẩy các dự án kinh tế trong vùng, đặc biệt là xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế vùng để có thể tiếp cận nguồn ngân sách từ Tài khoản đặc biệt¹². Theo điều 28, Chương IV (Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia (sửa đổi) năm 2009), ERDC có các nhiệm vụ: (1) xây dựng kế hoạch kinh tế trong vùng và kế hoạch hành động; (2) phát triển các dự án hợp tác giữa tỉnh/thành phố trong vùng; (3) phân bổ nguồn tài chính cho các dự án liên kết giữa các tỉnh/thành trong vùng; (4) quản lý và đánh giá các dự án liên kết; và (5) các vấn đề khác nhằm thúc đẩy các dự án kinh tế vùng hiệu quả.

Thành viên của ERDC không quá 15 người, gồm các tỉnh trưởng/chủ tịch thành phố trong vùng (là viên với tư cách đồng Chủ tịch Ủy ban) và những người có kiến thức và kinh nghiệm trong phát triển vùng được bổ nhiệm bởi các tỉnh trưởng (mỗi địa phương 1 người), đại diện của giới kinh doanh và có không quá 3 người được giới thiệu bởi Chủ tịch Hội đồng Tổng thống phát triển vùng.

Tương tự như PCRĐ, để tăng cường hiệu quả hoạt động của ERDC, Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia (sửa đổi) năm 2009 cũng đưa ra quy định cho phép ERDC được áp dụng các quy định ở điều 24 và điều 25 trong trường hợp cần có sự hợp tác với tổ chức, cá nhân hay được huy động nhân sự từ các cơ quan khác. ERDC cũng có bộ phận giúp việc, gồm: (1) Văn phòng Ủy ban phát triển vùng;¹³ (2) Nhóm tư vấn.¹⁴

Trong trường hợp các thành viên trong Ủy

⁸ Công việc cụ thể gồm: chuẩn bị hậu cần cho các cuộc họp của PCRĐ, cung cấp chương trình nghị sự cho PCRĐ và hỗ trợ các thành viên của PCRĐ thực hiện nhiệm vụ.

⁹ Với nhiệm vụ nghiên cứu và xem xét các vấn đề trước khi được PCRĐ đưa ra thảo luận cụ thể. Các thành viên có nhiệm kỳ một năm và có thể được bổ nhiệm lại.

¹⁰ Với nhiệm vụ thúc đẩy các dự án đặc biệt liên quan đến phát triển vùng. Tổ công tác được thành lập và hoạt động theo từng dự án và sẽ giải thể khi kết thúc dự án.

¹¹ Với nhiệm vụ tư vấn cho PCRĐ các vấn đề thảo luận và hàng năm đánh giá kết quả thực hiện dự án liên kết vùng ở từng vùng kinh tế. Khi cần thiết, có thể thành lập một tổ chức chuyên đánh giá hoặc có thể cho phép tổ chức độc lập bên ngoài được phép đánh giá kết quả thực hiện dự án. Các thành viên của Hội đồng tư vấn có nhiệm kỳ là một năm.

¹² Ngân sách của Tài khoản đặc biệt cho phát triển vùng đã tăng từ 5.327 tỷ KRW năm 2005 lên 9.853 tỷ KRW năm 2011, tương ứng với 2,5% và 3,1% tổng ngân sách chi tiêu của chính quyền Trung ương.

¹³ Với nhiệm vụ giải quyết các công việc hành chính của Ủy ban.

¹⁴ Với nhiệm vụ tư vấn chính sách quan trọng cho Ủy ban phát triển kinh tế vùng. Nhóm này được thành lập khi Ủy ban thấy thực sự cần thiết. Nhóm tư vấn gồm đại diện các hiệp hội, tổ chức ở tất cả các lĩnh vực trong vùng.

ban có các quan điểm trái chiều nhau liên quan và xin ý kiến của Hội đồng Tổng thống phát triển vùng.

Bảng 1: Tổng hợp mô hình tổ chức bộ máy vùng ở Mỹ và Hàn Quốc

Quy mô vùng	Mục đích thành lập	Nhiệm vụ	Địa vị pháp lý	Ngân sách	Cơ cấu tổ chức
Tổ chức bộ máy vùng ở Mỹ					
Vùng Delta (8 bang)	Cải thiện cuộc sống người dân, giảm khoảng cách giàu nghèo	- Thuộc thẩm quyền liên bang - Triển KT, chương trình tổng thể PTKT vùng - Định hướng ưu tiên ptr, phê duyệt KH bang (chi, tài trợ...) - N/cứu, đánh giá, theo dõi tài sản chung - Hỗ trợ chính quyền bang - Diễn đàn thảo luận	- Quốc hội thành lập - Đạo luật về thẩm quyền vùng Delta (2000)	- Liên bang - Đề trình NS lên Quốc hội	- 9 thành viên (gồm: 8 đại diện 8 bang và 1 do Tổng thống chỉ định) - 2 đồng Chủ tịch: 1 do Tổng thống chỉ định và 1 được bầu từ 8 đại diện bang
Vùng Minneapolis (7 hạt: 16 thị trấn)	Đối phó với phát triển dân số và đầu tư dân trải	- Thuộc thẩm quyền bang - Lập KH triển đô thị - Đánh giá và phê duyệt KH sử dụng đất, KH PTKTXH địa phương - Hủy bỏ KH và quyết định của ĐP - Xem xét đề nghị của CQĐP và tư nhân (khoản NS của liên bang, bang, vay có đảm bảo) - v.vv	- Thống đốc bang Minnesota thành lập - Đạo luật lập KH sử dụng đất (2004)	- Liên bang - Bang - Phí khai thác tài sản - Đề trình NS lên Ủy ban Lập pháp bang Minnesota	- 17 thành viên (gồm: 16 đại diện cho 16 thị trấn và 1 do Thống đốc Bang chỉ định) - Chủ tịch: là người do Thống đốc Bang chỉ định (không phải trong số 16 thành viên của các ĐP)
Tổ chức bộ máy vùng ở Hàn Quốc					
7 vùng kinh tế	Thúc đẩy năng lực cạnh tranh vùng	- Thẩm quyền Trung ương - <i>Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng</i> - Xây dựng tầm nhìn, định hướng và KH phát triển vùng, ngành - Điều phối chính sách vùng - Đánh giá dự án vùng - Xem xét thỏa thuận đầu tư	- Do Tổng thống thành lập (Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng; và Ủy ban phát triển vùng kinh tế)	- Trung ương	- Không quá 30 người (gồm: Bộ trưởng, đứng đầu các CQ hành chính TW; chuyên gia) - Chủ tịch: do Tổng thống chỉ định trong số các chuyên gia

		- Quản lý Tài khoản đặc biệt vùng * Ủy ban phát triển vùng kinh tế - Xây dựng KH PTKT vùng - Phát triển các DA hợp tác - Phân bổ NS cho DA vùng - Quản lý và đánh giá DA vùng			
	Thúc đẩy các dự án kinh tế vùng; Tiếp cận nguồn vốn từ Tài khoản đặc biệt vùng		- Do địa phương thành lập (Hội đồng đổi mới vùng) - Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia (sửa đổi 2009)		- Không quá 15 người (gồm: người đứng đầu tỉnh/thành phố; các chuyên gia (từ các Viện, trường), đại diện giới kinh doanh và không quá 3 người do Chủ tịch Hội đồng Tổng thống chỉ định. - Chủ tịch: tất cả thành viên đứng đầu tỉnh/thành phố.
	Tư vấn cho CQĐP	* Hội đồng đổi mới vùng			

3. Một số bài học về tổ chức bộ máy vùng cho Việt Nam

Thứ nhất, mô hình tổ chức liên kết vùng tương đối đa dạng giữa các nước, thậm chí ở mỗi vùng trong một quốc gia cũng có sự khác nhau trên phương diện quy mô, thể chế/pháp lý, nguồn tài chính và mối quan hệ với chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Nguyên nhân chính là do có sự khác biệt trong việc xác định vai trò, chức năng và nhiệm vụ của tổ chức liên kết vùng ở mỗi quốc gia.

Thứ hai, hiện nay không có một mô hình bộ máy tổ chức liên kết vùng chuẩn mực và lý tưởng. Cũng giống như hầu hết các tổ chức khác, bộ máy tổ chức liên kết vùng là một tổ chức được thể chế hóa nhằm ứng phó với một vấn đề cụ thể. Bộ máy tổ chức liên kết vùng có thể được hình thành thuần túy là tổ chức công/nhà nước, hoặc kết hợp giữa công và tư, hoặc chỉ thuần túy là tổ chức tư nhân. Bên cạnh đó, bộ máy tổ chức liên kết vùng không nhất thiết phải tồn tại như một thể chế vĩnh viễn, mà có thể chỉ tồn tại trong một thời gian cụ thể nào đó. Giống như trường hợp của Hàn Quốc, khi Hàn Quốc chuyển từ chính sách phát triển cân bằng quốc gia sang chính sách thúc đẩy năng lực cạnh tranh vùng thì đã có sự sắp xếp lại bộ máy

tổ chức vùng, đó là việc hình thành một tổ chức mới và thay thế tổ chức cũ.

Thứ ba, bên cạnh việc cần có sự hiện diện của một tổ chức liên kết vùng với chức năng đủ mạnh và thực quyền trong việc ra quyết định liên quan tới lập kế hoạch và thực thi kế hoạch vùng (chẳng hạn như mô hình tổ chức bộ máy vùng Minneapolis ở Mỹ và ở Hàn Quốc), để tổ chức này hoạt động chuyên nghiệp, hiệu quả, cần hình thành các phòng, ban, tổ chức hỗ trợ chuyên môn và hành chính cho tổ chức vùng. Các phòng, ban có thể thành lập tạm thời (rời giải thể theo vụ việc), hoặc có thể tồn tại lâu dài.

Thứ tư, vai trò, chức năng và nhiệm vụ của tổ chức bộ máy liên kết vùng rất đa dạng, từ việc lập kế hoạch phát triển vùng, cung cấp một số dịch vụ công cơ bản, tư vấn hỗ trợ kỹ thuật (xử lý chất thải, bảo tồn nước,...), hoạt động như một trung tâm dữ liệu vùng; đến tạo điều kiện thuận lợi, khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư, cung cấp dịch vụ,... Một số tổ chức vùng đã không chỉ giới hạn phạm vi hoạt động của mình trong thẩm quyền đã được luật hóa mà đã rất chủ động, tham gia nhiều chương trình, dự án vùng ở nhiều lĩnh vực rất khác nhau (như trường hợp vùng Delta). Nhìn chung, nhiệm vụ của tổ chức bộ máy liên kết vùng cũng có xu hướng ngày

càng mở rộng theo thời gian. Tuy nhiên, hiện nay nhiệm vụ cốt lõi của tổ chức vùng thường thấy ở các nước, đó là: lập kế hoạch/quy hoạch vùng; phê duyệt quy hoạch/kế hoạch; điều phối liên kết; theo dõi, đánh giá liên kết.

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

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

Thứ sáu, số lượng và sự đa dạng của CQĐP tham gia liên kết có thể ảnh hưởng tới việc đạt được thỏa thuận liên kết. Nhiều nghiên 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 (Sharpe, 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 liên kết hay ở Hàn Quốc thường chỉ 2 đến 3 địa phương.

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. Hiện nay, sở dĩ mô hình tổ chức bộ máy liên kết vùng ở Hàn Quốc được OECD đánh giá cao hơn so với nhiều nước trong khối vì tính hiệu quả trong hoạt động của tổ chức. Một trong những nhân tố quan trọng góp phần thúc đẩy sự thành công trong hoạt động của tổ chức này là nhờ có sự chỉ đạo, điều hành và giám sát quá trình thực thi các kế hoạch, chính sách vùng sát sao và quyết liệt của lãnh đạo cấp Trung ương nên các mục tiêu, nhiệm vụ đã đặt ra được thực hiện một cách nghiêm túc.

Thứ tám, cần có chính sách khuyến khích 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

- Chris Ansell và Alison Gash (2007) "Collaborative governance in theory and practice". Journal of Public Administration Research and Theory, Inc. JPART 18:543-571.
- 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
- 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 Pittsburg.
- Lisa Blomgren Bingham and Rosemary O'Leary (edited, 2008) "Big ideas in collaborative public management". Armonk, NNY: M.E.Sharpe (2008)
- OECD (2010) Regional development policies in OECD countries.
- OECD (2012) "Industrial policy and territorial development: Lessons from Korea"