

Xây dựng và vận hành bộ máy tổ chức vùng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam

Trần Ngọc Đường

Văn phòng Quốc hội

Trần Thị Thu Hương

Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương

Email liên hệ: huongciem@gmail.com

Tóm tắt: Bộ máy tổ chức vùng được xây dựng và vận hành khá đa dạng không chỉ giữa các quốc gia mà ngay cả trong một quốc gia cũng có sự khác biệt giữa các thời kỳ phát triển. Hiện nay, vẫn chưa có một mô hình bộ máy tổ chức vùng chuẩn mực và lý tưởng bởi sự đa dạng trong cách thiết kế chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của nó gắn với đặc thù của mỗi quốc gia. Bài báo này tập trung phân tích các kinh nghiệm thành công cũng như chưa thành công về xây dựng và vận hành bộ máy tổ chức vùng ở các quốc gia Pháp, Hàn Quốc và Trung Quốc. Trên cơ sở đó, bài báo đề xuất một số gợi ý chính sách nhằm thiết kế bộ máy tổ chức vùng phù hợp hơn với điều kiện của Việt Nam.

Từ khóa: bộ máy tổ chức vùng, liên kết vùng, chính quyền trung ương, chính quyền địa phương.

Abstract: The regional apparatus is established and operated diversely not only among different countries but also within a country in different periods of its development. Currently, there remains no perfect regional model due to the diversity of its roles, functions and organizational structure associated with each country's specific characteristics. This paper focuses on the successful and unsuccessful experiences of building and operating regional apparatuses in France, South Korea and China. On that basis, the paper proposes a number of policy suggestions to design a regional organization more suitable and effective to Vietnam's conditions.

Key words: Regional apparatus; Regional linkage; Central government; Local government.

Ngày nhận bài: 01/12/2019

Ngày duyệt đăng: 01/02/2020

1. Đặt vấn đề

Việc phân chia đất nước thành 63 tỉnh, thành phố như hiện nay có thể gây ra những khó khăn không nhỏ cho công tác quản lý nhà nước, đồng thời cũng dễ dàng dẫn tới nguy cơ chia cắt không gian theo địa giới hành chính. Nhận thức rõ vấn đề này, ngay từ giai đoạn đầu của thời kỳ Đổi mới, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã đưa ra một số chủ trương lớn về phát triển vùng, lãnh thổ, trong đó có các vấn đề về quy hoạch phát triển kinh tế - xã

hội vùng, thành lập các vùng kinh tế trọng điểm, liên kết phát triển kinh tế vùng, cơ chế tài chính “sáng tạo” cho các dự án/chương trình vùng,... Đặc biệt, trong những năm gần đây, vấn đề xây dựng và vận hành bộ máy tổ chức vùng hiệu lực và hiệu quả luôn được đặc biệt quan tâm.

Thực tế những năm qua cho thấy, từng tỉnh không thể tự giải quyết một cách có hiệu quả các vấn đề phát triển kinh tế, hạ tầng cơ sở, xử lý chất thải nguy hại, giải quyết vấn đề ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu,... mà cần phải có sự phối hợp có tính chất liên tỉnh, liên vùng và liên ngành. Mặc dù, đã có nhiều nỗ lực cải thiện sự hợp tác, liên kết giữa một số địa phương trong vùng, song tình trạng “cát cứ”, “mạnh ai nấy làm” của các địa phương vẫn còn diễn ra. Hiện nay, vẫn chưa có những biện pháp hữu hiệu từ Trung ương và các địa phương cho việc tăng cường liên kết vùng. Vì vậy, rất cần đổi mới, hoàn thiện hơn nữa thể chế chính sách về vùng nhằm phát triển bền vững kinh tế-xã hội các vùng.

Nghiên cứu này tập trung phân tích các kinh nghiệm thành công cũng như chưa thành công về xây dựng và vận hành bộ máy tổ chức vùng ở các quốc gia Pháp, Hàn Quốc và Trung Quốc. Trên cơ sở đó, bài báo đề xuất một số gợi ý nhằm thiết kế bộ máy tổ chức vùng phù hợp hơn với điều kiện của Việt Nam.

2. Một số khái niệm về vùng, liên kết vùng, bộ máy tổ chức vùng

Vùng: Thuật ngữ “vùng” được sử dụng khá rộng rãi và phổ biến, tuy vậy, cho đến nay vẫn chưa có một khái niệm hay một định nghĩa thống nhất trong giới khoa học về thuật ngữ này. Các thuật ngữ như “vùng”, “miền”, “khu vực”, “địa bàn”... trong nhiều trường hợp vẫn chưa có sự phân biệt rõ ràng. Khái niệm vùng được E.M. Hoover (nhà kinh tế học vùng Hoa Kỳ) đưa ra năm 1970 hiện được nhiều quốc gia sử dụng, theo đó, “*Vùng là dải đất được xem là một thực thể khi có mục đích mô tả, phân tích, quản lý, lập quy hoạch hay xây dựng chính sách*” (Phạm Sỹ Liêm, 2014, tr.1). Ở Việt Nam, khái niệm vùng mới được chính thức đề cập trong Luật Quy hoạch (số 21/2017/QH14), theo đó: “*Vùng là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia bao gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương liền kề gắn với một số lưu vực sông hoặc có sự tương đồng về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, lịch sử, văn hóa, dân cư, kết cấu hạ tầng và có mối quan hệ tương tác tạo nên sự liên kết bền vững với nhau*”.

Liên kết vùng: Theo Graham và Barter (1999), liên kết là “hệ thống mối quan hệ mà ở đó hai hay nhiều bên tham gia cùng góp nguồn lực để nhằm đạt được các mục tiêu mà (nếu như hành động một mình) không thể đạt được bởi chỉ một bên tham gia”. Liên kết vùng luôn được coi là một công cụ hữu hiệu nhằm phát triển vùng. Theo Trần Thị Thu Hương và cộng sự (2016), liên kết vùng là “sự hợp tác và chia sẻ thông tin, nguồn lực, hoạt động và khả năng của các tổ chức/cơ quan trong vùng hoặc các tổ chức/cơ quan ở các vùng khác nhau nhằm đạt được mục tiêu chung (hay kết quả đầu ra chung) mang lại lợi ích chung cho toàn vùng mà không một tổ chức/cơ quan riêng lẻ nào có thể đạt được”.

Bộ máy tổ chức vùng: Bộ máy tổ chức là một thiết chế, bao gồm các bộ phận cấu thành tổ chức. Bộ máy tổ chức là thuật ngữ dùng để mô tả những yếu tố thể hiện những đặc trưng chung nhất như: sứ mệnh, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, cấu trúc, ngân sách

và phương thức vận hành của tổ chức (Trần Ngọc Đường và Ngô Đức Mạnh, 2008; Trần Thị Thu Hương và cộng sự, 2016). Trong bài viết này, bộ máy tổ chức vùng được hiểu là hệ thống bộ máy tổ chức được thành lập với mục đích (trực tiếp hay gián tiếp) nhằm tạo dựng và thúc đẩy liên kết giữa các địa phương trong vùng.

3. Vai trò của nhà nước và bộ máy tổ chức vùng trong thúc đẩy hợp tác giữa các địa phương

Các nghiên cứu về liên kết vùng (dựa trên khung lý thuyết về quản trị hợp tác và kinh nghiệm thực tiễn ở nhiều nước trên thế giới) đều nhấn mạnh tới vai trò quan trọng của Nhà nước nói chung và bộ máy tổ chức vùng nói riêng trong giải quyết các xung đột lợi ích và “kiến tạo” các mối liên kết bền chặt giữa các địa phương trong vùng.

Nhà nước và bộ máy tổ chức vùng đóng vai trò điều tiết, cân bằng lợi ích và thúc đẩy liên kết giữa các địa phương: Nhiều nghiên cứu trong và ngoài nước đã bày tỏ quan ngại về việc khi các chính quyền địa phương (CQĐP) khá tự chủ về mặt chính trị, song họ lại phụ thuộc lẫn nhau trên nhiều khía cạnh, và hành động của cá nhân CQĐP này có thể ảnh hưởng lớn, thậm chí xung đột lợi ích đến CQĐP khác. Chẳng hạn, ở Việt Nam, hàng loạt các vấn đề liên quan tới phát triển sân bay, bến cảng, đô thị, khu công nghiệp, khai thác tài nguyên... thời gian qua là những ví dụ về xung đột lợi ích giữa các địa phương. Như vậy, nhiều vấn đề được đặt ra vượt ngoài ranh giới hành chính của một địa phương, và trong nhiều trường hợp nếu chỉ dựa vào vai trò và thẩm quyền của một CQĐP thì sẽ phá vỡ sự phát triển tổng thể kinh tế - xã hội của quốc gia nói chung và vùng nói riêng. Vì vậy, rất cần tạo dựng liên kết, hợp tác hiệu quả giữa các địa phương; và vai trò của nhà nước trung ương và bộ máy tổ chức vùng trong việc điều phối liên kết, cân bằng lợi ích giữa các địa phương mà không làm mất đi quyền tự chủ của các địa phương là rất quan trọng.

Nhà nước và bộ máy tổ chức vùng đóng vai trò điều hòa lợi ích của quốc gia và lợi ích cục bộ địa phương: Quá trình phân cấp một mặt giúp cho CQĐP trở nên năng động, tự chủ hơn trong việc ra quyết định và đáp ứng nhu cầu của người dân địa phương, mặt khác, quá trình phân cấp cũng chứa đựng nhiều rủi ro, trong đó tiềm ẩn lớn nhất là CQĐP vì lợi ích cục bộ của mình mà ít chú ý tới lợi ích tổng thể của quốc gia và của vùng. Trong liên kết, hợp tác cùng hành động giữa các CQĐP, một trong những nhân tố cơ bản được xem xét là chi phí giao dịch. Ứng dụng lý thuyết chi phí giao dịch cho thấy, CQĐP có xu hướng thỏa thuận liên kết tự nguyện khi chi phí giao dịch đủ thấp và các vấn đề liên quan tới người chủ sở hữu và người đại diện (principal agent problem) như free-riding (hưởng lợi từ ăn theo mà không mất công sức và tài chính) được giải quyết. Như vậy, lợi ích kỳ vọng lớn hơn chi phí giao dịch sẽ giúp tạo ra và duy trì cơ chế hợp tác (Richard, 2005, 2008). Nhìn chung, liên kết vùng phụ thuộc rất nhiều vào nhận thức về lợi ích từ liên kết vùng của từng địa phương thành viên. Trong nhiều trường hợp, lợi ích từ liên kết ngắn hạn (hoặc trong một nhiệm kỳ) không đủ lớn, không rõ ràng, thậm chí không hấp dẫn đối với từng địa phương tham gia, nhưng lợi ích dài hạn, mang tính chiến lược, bền vững thì rất lớn đối với sự phát triển chung của cả vùng hay của quốc gia, lúc này vai trò của nhà nước trung ương và bộ

máy tổ chức vùng là rất quan trọng nhằm đảm bảo các CQĐP liên kết để mang lại hiệu quả cao nhất cho vùng hay cho quốc gia.

4. Kinh nghiệm về xây dựng và vận hành bộ máy vùng của một số quốc gia trên thế giới

4.1. Kinh nghiệm của Pháp

Nước Pháp có 4 cấp hành chính bao gồm cấp trung ương, cấp vùng, cấp tỉnh, và cấp xã. Mỗi vùng chịu sự quản lý của hội đồng dân cử vùng. Năm 1956, nước Pháp phân thành 22 chính quyền hành chính vùng, nhưng từ sau khi Quốc hội Pháp thông qua Đạo luật về cải cách lãnh thổ (năm 2014), số lượng vùng đã giảm xuống còn 13 vùng. Đạo luật này bắt nguồn từ đề xuất của Tổng thống Pháp Hollande trong kế hoạch cải tổ lại bộ máy hành chính quan liêu của Pháp¹. Các vùng mới sẽ bắt đầu có tư cách hợp pháp vào ngày 1 tháng 1 năm 2016.

Chức năng, nhiệm vụ của bộ máy vùng: Thẩm quyền của chính quyền vùng có xu hướng mở rộng và cụ thể hơn theo thời gian. Trước năm 2004, vùng được trao thẩm quyền: phát triển kinh tế, đào tạo nghề, giáo dục (bậc phổ thông trung học), lập kế hoạch giao thông đường sắt vùng, môi trường và văn hóa. Kể từ khi ban hành Luật tự do địa phương và trách nhiệm của địa phương (Law on local freedoms and responsibilities) ngày 13/8/2004 đến nay, ngoài thẩm quyền được giao trước đây, chính quyền vùng còn thực hiện một số nhiệm vụ mới: lập kế hoạch giao thông (cả đường bộ và đường sắt, cảng biển), thể thao, du lịch, quản lý Quỹ tái cơ cấu châu Âu và một số chương trình xúc tiến quốc tế. Một số lĩnh vực như: văn hóa, lập kế hoạch vùng và môi trường có sự chia sẻ nhiệm vụ giữa chính quyền cấp vùng, Trung ương và 2 cấp thấp hơn là tỉnh và xã (Romain, 2009). Chính quyền Trung ương (CQTW) cũng có xu hướng mở rộng thêm thẩm quyền cho chính quyền vùng trong một số lĩnh vực như sức khỏe và nông nghiệp. Tuy nhiên, các Hiệp hội ở các tỉnh (Association des départements de France – ADF) đã sử dụng tầm ảnh hưởng chính trị của mình để cản trở quá trình giao thêm thẩm quyền này cho chính quyền vùng. Quá trình phản đối, gây sức ép đã giúp cho chính quyền tỉnh có thêm quyền hạn và cả về tài chính để thực hiện nhiệm vụ về lĩnh vực sức khỏe và nông nghiệp (Romain, 2009).

CQTW xây dựng chiến lược phát triển quốc gia, trong đó ngoài việc đề cập tới việc CQTW sẽ làm gì, còn đưa ra các mục tiêu phát triển cho các vùng, các tỉnh, thành phố. Bên cạnh đó, không chỉ đặt ra mục tiêu cho từng vùng mà CQTW còn kiểm soát các mục tiêu vùng. Chiến lược phát triển quốc gia được xây dựng trên cơ sở sự đồng thuận của các Bộ, ngành Trung ương.

Chính quyền vùng có nhiệm vụ lập chiến lược phát triển vùng. Trước khi lập chiến lược, chính quyền vùng thường thuê các chuyên gia đầu ngành phân tích thực trạng ở địa phương, trong đó phân tích những điểm mạnh, điểm yếu và dự báo về tương lai của địa phương. Chiến lược phát triển vùng và các dự án mà các vùng đề xuất (có sự hỗ trợ tài chính từ CQTW) phải được đệ trình Hội đồng liên bộ về cạnh tranh lãnh thổ (Comité

interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires - CIACT) xem xét. CIACT là hội đồng gồm đại diện các Bộ và trực thuộc sự quản lý của Tổng thống. Với cách làm này, các dự án vùng rất hiếm khi đi chệch hướng với chiến lược quốc gia mà CQTW xây dựng.

Theo luật pháp của nước Pháp, không có mối quan hệ thứ bậc giữa cấp vùng, tỉnh và xã. Điều đó có nghĩa là không có cấp hành chính nào là cấp trên của cấp hành chính khác. Chính vì vậy, chính quyền vùng không thể áp đặt ý muốn của mình lên tổ chức hành chính cấp thấp hơn (như tỉnh và xã) và chính quyền vùng buộc phải thương lượng và thuyết phục các cấp chính quyền địa phương. Ở Pháp, chính quyền vùng được xem là tổ chức điều phối liên kết vùng hơn là tổ chức chính trị áp đặt chuẩn mực và chính sách lên địa phương (Romain, 2009). Chính vì vậy, mặc dù chính quyền vùng đưa ra quyết định cuối cùng về các ưu tiên phát triển vùng, song các quyết định này thường dựa trên sự đồng thuận của nhiều chính quyền địa phương ở cấp tỉnh và xã.

Về bộ máy tổ chức và ngân sách hoạt động của chính quyền vùng: Năm 1986, lần đầu tiên diễn ra cuộc bầu cử trực tiếp đại diện chính quyền vùng ở Pháp. Hội đồng vùng được bầu với nhiệm kỳ 6 năm qua cuộc bầu cử phổ thông trực tiếp. Các ủy viên hội đồng vùng sẽ bầu ra một chủ tịch hội đồng vùng. Chủ tịch hội đồng vùng làm chủ tọa các phiên họp của hội đồng vùng và là người đứng đầu ngành hành pháp ở vùng. Số lượng thành viên của hội đồng vùng không giống nhau giữa các vùng, trung bình khoảng trên dưới 30 ghế. Việc bầu cử hội đồng vùng là bầu theo danh sách đảng. Kết quả sẽ lấy theo tỷ lệ thắng cuộc theo 3/4 số ghế trong hội đồng vùng sẽ được bầu cử trực tiếp phổ thông giữa các đảng và chia theo tỷ lệ thắng cuộc ở vòng 1. Đảng nào giành được đa số phiếu bầu trong vòng bầu cử số 1 hoặc giành được nhiều phiếu nhất trong vòng bầu cử số 2 sẽ tự động nhận được 1/4 số ghế còn lại trong hội đồng vùng. Vòng bầu cử số 2 chỉ diễn ra nếu như vòng 1 không có đảng nào thắng đa số. Chỉ những đảng nhận được ít nhất 10 % phiếu bầu ở vòng 1 mới được tham gia tiếp vào vòng 2. Theo Luật bầu cử của Pháp, số lượng thành viên nam và nữ trong hội đồng vùng được bầu cần phải ngang bằng nhau (The Center for Voting and Democracy, 2015).

Việc bầu cử đại diện chính quyền vùng ở Pháp tương đối khác nhau giữa các vùng, tuy nhiên chúng có một số điểm chung sau: *Thứ nhất*, vấn đề tỷ lệ đại diện ở mỗi tỉnh là không giống nhau do hệ thống bầu cử được thực hiện dựa trên danh sách đảng phái. Vì vậy, hệ thống bầu cử có xu hướng củng cố cấp bậc của từng đảng chính trị hơn là bầu ra những thành viên vùng thực sự đại diện cho vùng. Nhiều thành viên vẫn có xu hướng coi vai trò của họ đối với tỉnh hơn là ủng hộ lợi ích chung của vùng (Andy và Paul, 2000); *Thứ hai*, việc tham gia bầu chính quyền vùng ngày càng có xu hướng giảm. Nếu như năm 1986 và 1992 tỷ lệ đi bầu đạt lần lượt là 78,2% và 68,7% thì năm 1998 chỉ đạt 40,2%, trong khi đó tỷ lệ đi bầu cấp quốc gia vẫn ổn định ở mức 70% (Andy và Paul, 2000); *Thứ ba*, phần lớn các thành viên trong hội đồng vùng đều đồng thời nắm giữ các vị trí công việc ở các tổ chức nhà nước khác, đặc biệt là đứng đầu địa phương (tỉnh trưởng hoặc thị trưởng). Nhiều cá nhân được chuyển từ các cơ quan nhà nước sang làm việc ở Hội đồng vùng.

Năm 1982, Luật phân cấp ở Pháp đã cho phép chính quyền vùng có thẩm quyền thu và chi. Nguồn thu của vùng chủ yếu thông qua các khoản phân bổ ngân sách của TW (dưới khung khổ hợp đồng lập kế hoạch Trung ương-vùng), khoản thuế vùng (nhưng tương đối thấp) và một khoản rất nhỏ từ Quỹ cấu trúc châu Âu cho Pháp (trong suốt giai đoạn 2000 - 2006, chỉ có 40,1 tỷ Francs). Các khoản chi tiêu của vùng rất thấp, chỉ khoảng 73,8 tỷ Francs, thua xa so với khoản chi tiêu của tỉnh/xã và Trung ương lần lượt là 228,2 tỷ; 441,7 tỷ và 1.642 tỷ vào năm 1996 (Andy và Paul, 2000:11). Tổng ngân sách của các tỉnh trong một vùng thường cao hơn nhiều so với ngân sách vùng (Romain, 2009).

4.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc có 9 tỉnh và 7 thành phố đô thị, và được phân thành 7 vùng kinh tế. Các vùng kinh tế này không phải là cấp hành chính. Mặc dù, việc thực thi chính sách phát triển vùng ở Hàn Quốc mới chỉ bắt từ năm 1998, muộn hơn so với rất nhiều nước trong khối OECD, song Hàn Quốc được đánh giá rất cao so với nhiều nước trong khối vì tính hiệu quả và “mềm dẻo” trong hoạt động của bộ máy tổ chức vùng (OECD, 2012).

Trong giai đoạn 2003 - 2008, dưới thời Tổng thống Roh Moo-Hyun, Chính phủ đã nỗ lực lớn trong việc giải quyết vấn đề phát triển cân bằng giữa các vùng. Năm 2003, Quốc hội Hàn Quốc đã ban hành Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia. Đạo luật này có 3 điểm cơ bản, đó là: (1) 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 (viết tắt là 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; (2) Thành lập tổ chức tư vấn và thực thi chính sách vùng, gồm: Hội đồng đổi mới vùng (RICs) và Cơ quan đổi mới vùng (RIAs) ở từng vùng; (3) 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 khả năng cạnh tranh giữa các Bộ ngành để buộc các Bộ, ngành phải thiết kế các gói dự án tối ưu cho chính quyền địa phương.

Giai đoạn 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. Bộ máy tổ chức vùng đã thay đổi như sau:

Hội đồng Tổng thống về phát triển vùng (PCRD) thay thế cho Hội đồng Tổng thống về phát triển cân bằng quốc gia (PCBND). 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 kế hoạch phát triển vùng, kế hoạch phát triển 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, Hội đồng phát triển vùng không quá 30 người, bao gồm 1 Chủ tịch, các Bộ trưởng và người đứng đầu các cơ quan hành chính Trung ương², 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. Các chuyên gia này phải liên tục ở trong một khu vực không thuộc vùng Thủ đô Seoul ít nhất 1 năm kể từ ngày được bổ nhiệm. 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 PCRD, 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, PCRD 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, PCRD "*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 trong PCRD* (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, PCRD đã có các bộ phận giúp việc, bao gồm: (1) Văn phòng điều hành; (2) Hội đồng chuyên gia; (3) Tổ công tác; và (4) Tổ tư vấn. Chức năng, nhiệm vụ của 04 bộ phận giúp việc này được thể hiện ở hình 1 (OECD, 2012).

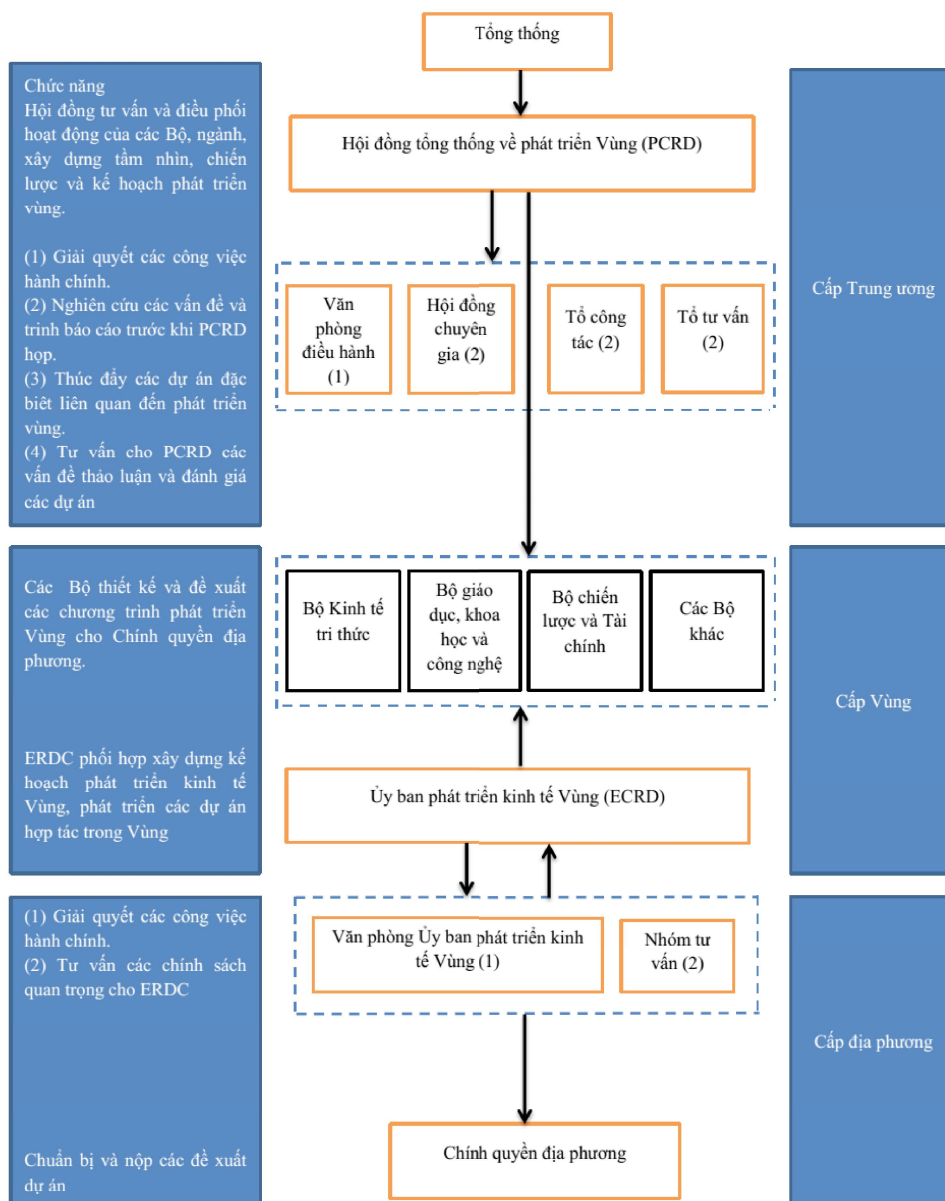
Ủy ban phát triển vùng kinh tế (ERDC) cũng được thành lập ở từng vùng và thay thế cho Cơ quan đổi mới vùng (RIAs). Việc thành lập Ủy ban phát triển kinh tế vùng ở mỗi vùng nhằm mục đích thúc đẩy các dự án kinh tế trong vùng. Theo điều 28, Chương IV (Đạo luật đặc biệt, năm 2009), ERDC có các nhiệm vụ: (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. Nhiệm vụ trọng tâm của ERDC là xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế vùng để có thể tiếp cận nguồn ngân sách từ Tài khoản đặc biệt³.

Thành viên của ERDC không quá 15 người, gồm các tỉnh trưởng/thị trưởng thành phố trong vùng (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, và có không quá 3 người được giới thiệu bởi Chủ tịch Hội đồng phát triển vùng.

Tương tự như PCRD, để tăng cường hiệu quả hoạt động của ERDC, Đạo luật đặc biệt

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 kinh tế vùng và (2) Nhóm tư vấn. Chức năng, nhiệm vụ của bộ phận giúp việc này được thể hiện ở hình 1 (OECD, 2012). Trường hợp các thành viên của ERDC có các quan điểm trái chiều nhau liên quan tới các nhiệm vụ được giao, ERDC phải báo cáo và xin ý kiến của PCRD.

Hình 1: Sơ đồ bộ máy tổ chức quản trị vùng ở Hàn Quốc



Nguồn: OECD (2012: 99)

4.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Trước thời kỳ đổi mới (1978), Trung Quốc phân vùng chính thức theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, gồm 6 vùng lớn hoặc 3 vùng vành đai. Từ năm 2007 đến nay Trung Quốc có 10 vùng. Trung Quốc có 5 cấp hành chính: Trung ương, tỉnh, quận/huyện (municipality), xã (county) và làng (town, township). Hệ thống hành chính của Trung Quốc là hệ thống theo cấp thứ bậc. Ở Trung Quốc, phát triển kinh tế cục bộ địa phương bắt đầu nổi lên do quá trình phân cấp kinh tế và cạnh tranh mạnh mẽ giữa các địa phương (Yi, 2011).

- *Trung Quốc đã từng thành lập bộ máy lập kế hoạch vùng*: Vào giữa những năm 1980 đến đầu những năm 1990, phần lớn các dự án hợp tác giữa các địa phương là do sự dẫn dắt của CQTW. Đã có hàng nghìn dự án hợp tác đã được thực hiện theo các quy định và dưới sự tài trợ của CQTW. Nhiều dự án liên kết lớn, để triển khai thực hiện tốt, CQTW đã cho thành lập các văn phòng lập kế hoạch. Chẳng hạn, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định thành lập văn phòng lập kế hoạch vùng kinh tế Thượng Hải (SERPO) năm 1982 với nhiệm vụ lập kế hoạch vùng⁴. SERPO là một cơ quan hành pháp của vùng với các thành viên là cán bộ công chức của các tỉnh thuộc vùng đồng bằng sông Dương Tử và các ủy viên của Hội đồng nhà nước (gồm Ủy ban kế hoạch nhà nước và Ủy ban kinh tế nhà nước). SERPO là một bộ phận và chịu sự điều hành của Hội đồng nhà nước. Bên cạnh việc thành lập SERPO, Trung Quốc còn thành lập thêm các tổ chức lập kế hoạch vùng kinh tế Thượng Hải (SERPGs) trực thuộc các Bộ và các chính quyền địa phương với chức năng lập kế hoạch đối với lĩnh vực thuộc chức năng của Bộ và kế hoạch của địa phương. Để tăng cường hợp tác giữa các địa phương trong vùng, từ năm 1985 Trung Quốc đã triển khai Diễn đàn hợp tác hàng năm với sự tham gia của người đứng đầu 6 thành phố/tỉnh và một số cán bộ nòng cốt của SERPO. Diễn đàn là nơi các địa phương thỏa thuận, thương lượng với nhau. Tuy nhiên, đến năm 1988, SERPO đã bị giải tán như một phần trong công cuộc cải cách bộ máy nhà nước nói chung và cải tổ hệ thống Hội đồng nhà nước nói riêng. Mặc dù đây là tổ chức chính thống được Thủ tướng thành lập với chức năng lập kế hoạch vùng nhưng phần lớn các kế hoạch vùng đều có sự xung đột với lợi ích ngắn hạn của CQĐP và thực tế việc triển khai kế hoạch vùng rất khó khăn (Chen, 2011).

Vấn đề liên kết vùng lại bắt đầu được CQTW chú ý từ giữa những năm 1990. Năm 1995, vấn đề vùng đã được coi là chiến lược quốc gia và được ghi nhận trong Kế hoạch 5 năm lần thứ 9 (1995 - 2000) của Trung Quốc. Các dự án liên kết vùng trong thời gian từ 1995 đến nay đều có đặc trưng: (i) theo cách tiếp cận từ dưới lên, khởi nguồn từ sự quan tâm của CQĐP. CQĐP mong muốn được nhận sự hỗ trợ từ phía CQTW, từ hỗ trợ chính sách tạo điều kiện thuận lợi đến đầu tư trực tiếp của Trung ương; (ii) việc quản lý các dự án liên kết vùng thiếu chặt chẽ do không có sự giám sát trực tiếp của Trung ương và do không có bộ máy tổ chức vùng quản lý. Các quy định về hợp tác giữa các địa phương gần như không có. Chính vì vậy, các dự án liên kết chủ yếu là phi chính thức.

- *Hình thành bộ máy vùng tự nguyện (vùng đồng bằng sông Châu Giang)*: Hiến pháp và các Luật liên quan về tổ chức CQĐP đã ít đề cập tới chức năng của CQĐP đối với vấn đề trao đổi, tiếp xúc và tạo dựng liên kết giữa các bên. Chính vì vậy, chỉ có chính quyền cấp

cao hơn mới có thẩm quyền giải quyết các công việc liên vùng. Do thiếu thể chế về hợp tác giữa các địa phương, trong đó đặc biệt là thể chế về bộ máy tổ chức vùng, nên hiện nay bộ máy tổ chức vùng ở các vùng rất “lỏng lẻo” (Yi, 2011). Chẳng hạn, vùng đồng bằng sông Châu Giang⁵, ngoài việc mỗi địa phương thành lập một văn phòng kết nối thông tin, truyền thông với nhiệm vụ chính là giải quyết các công việc hàng ngày liên quan tới hợp tác vùng⁶; vùng còn thành lập một Ban thư ký vùng với chức năng hỗ trợ các nhà lãnh đạo địa phương trong vùng và chuẩn bị các cuộc họp hàng năm (như: công tác liên lạc, văn thư, lưu trữ, soạn thảo các văn kiện hợp tác để trình lãnh đạo cao cấp các tỉnh trong vùng trước khi tổ chức Diễn đàn hợp tác vùng) (Yeh và Xu, 2011). Ngoài ra, Ban thư ký vùng còn có nhiệm vụ chỉ đạo và điều phối các văn phòng kết nối thông tin, truyền thông của từng địa phương. Văn phòng kết nối thông tin, truyền thông của từng địa phương cử một người đại diện làm đầu mối liên lạc với Ban thư ký. Cơ cấu và biên chế của Ban thư ký do chính quyền tỉnh Quảng Đông quyết định và trong trường hợp cần thiết thì có thể mời đại diện các địa phương khác tham gia. Trụ sở của Ban thư ký đặt ở Quảng Châu (tỉnh Quảng Đông) và kinh phí hoạt động của Ban thư ký là do chính quyền tỉnh Quảng Đông đảm nhiệm (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2014).

5. Gợi ý hoàn thiện chính sách pháp luật cho Việt Nam từ kinh nghiệm của các nước

Thứ nhất, qua phân tích kinh nghiệm quốc tế cho thấy, khi hình thành vùng thì cần thành lập một cơ quan thực hiện chức năng điều phối hoạt động liên kết của các địa phương trong một vùng nhằm hướng các hoạt động của từng địa phương riêng lẻ vào phục vụ mục đích chung, mang lại lợi ích cho quốc gia, cho toàn vùng và cho cả các địa phương trong vùng. Nghĩa là cần có một tổ chức chịu trách nhiệm thúc đẩy, điều phối liên kết giữa các địa phương trong vùng.

Thứ hai, vai trò, chức năng và nhiệm vụ của bộ máy tổ chức vùng khá đa dạng giữa các quốc gia. Tuy vậy, kinh nghiệm của các nước cho thấy, để đảm bảo bộ máy vùng có đủ thẩm quyền trong việc điều phối liên kết, điều phối hoạt động của các địa phương trong vùng thì thông thường bộ máy vùng cần được giao chức năng, nhiệm vụ: (i) phát triển kinh tế, lập kế hoạch giao thông (nhiệm vụ này chỉ giao cho bộ máy vùng hành chính của Pháp đảm nhiệm); (ii) xây dựng tầm nhìn, định hướng và lập kế hoạch phát triển vùng, ngành; quản lý và đánh giá chính sách phát triển vùng và dự án phát triển vùng; quản lý Tài khoản đặc biệt về phát triển vùng (bộ máy vùng cấp Trung ương) và xây dựng kế hoạch kinh tế vùng 5 năm và kế hoạch hành động hàng năm; và phân bổ tài chính cho các dự án liên kết giữa các địa phương trong vùng (bộ máy cấp vùng ở Hàn Quốc). Trong khi đó, ở Việt Nam, chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của bộ máy vùng chỉ giới hạn trong việc đề xuất cơ chế, chính sách vùng; theo dõi, đôn đốc quá trình điều chỉnh quy hoạch. Chức năng này chưa đủ mạnh để tạo thẩm quyền cho bộ máy vùng ở Việt Nam thực hiện sứ mệnh điều phối liên kết vùng vì trong quá trình theo dõi, đôn đốc thực hiện quy hoạch, nếu các địa phương trong vùng không tuân thủ thực hiện theo đúng quy hoạch thì bộ máy vùng chưa có thẩm quyền để buộc các địa phương phải dừng thực thi. Bộ máy vùng ở Việt Nam không được giao nhiệm vụ liên quan tới phân bổ tài chính hay phê duyệt quy hoạch/kế hoạch của các địa phương thành viên. Chính vì vậy, dù bộ máy vùng có đưa ra định hướng

phát triển chung của vùng nhưng việc quyết định đầu tư như thế nào, đầu tư vào đâu thì chủ yếu là do các Bộ và các địa phương thành viên quyết định.

Thứ ba, kinh nghiệm của các nước cho thấy việc thành lập bộ máy tổ chức vùng một cách tự nguyện và không được đảm bảo bởi quy định pháp lý (như bộ máy vùng Châu Giang - Trung Quốc) dường như tỏ ra không ưu việt bằng bộ máy tổ chức vùng được thành lập trên cơ sở có sự đảm bảo pháp lý (bộ máy vùng ở Hàn Quốc và Pháp). Ở Việt Nam cũng song song tồn tại bộ máy tổ chức vùng tự nguyện (chẳng hạn như bộ máy vùng duyên hải miền Trung) và bộ máy tổ chức vùng được đảm bảo bằng quy định pháp lý (bộ máy các vùng kinh tế trọng điểm). Thực tế nhiều năm qua cho thấy, ở Việt Nam bộ máy tổ chức vùng được hình thành một cách tự nguyện và không được pháp luật đảm bảo thì thường gặp nhiều khó khăn trong chỉ đạo thực hiện các cam kết liên kết giữa các địa phương trong vùng.

Thứ tư, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy thành viên của bộ máy tổ chức vùng không chỉ giới hạn trong phạm vi đại diện của CQTW, CQĐP mà còn mở rộng cả giới chuyên gia, hiệp hội doanh nghiệp và tổ chức xã hội dân sự. Trong khi đó, ở Việt Nam, thành viên của bộ máy tổ chức vùng chỉ bao gồm đại diện các cơ quan nhà nước (gồm Chính phủ và UBND tỉnh/thành phố). Ngoài ra, một trong những yếu tố quan trọng làm nên sự thành công của bộ máy tổ chức vùng, đó là: năng lực của các thành viên; tính độc lập về quan điểm và lợi ích mà các thành viên đại diện.

Thứ năm, để đảm bảo các địa phương thành viên thực sự có vai trò bình đẳng trong việc ra các quyết định chung liên quan tới phát triển kinh tế-xã hội vùng, cũng như đảm bảo việc người đứng đầu bộ máy tổ chức vùng không lạm dụng vai trò “chủ tịch” trong việc ra quyết định có lợi riêng cho địa phương mình, ngoài việc ban hành rõ thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu bộ máy tổ chức vùng, vấn đề lựa chọn ai giữ vai trò chủ tịch bộ máy vùng cũng cần đặc biệt quan tâm. Kinh nghiệm của các nước cho thấy, chủ tịch bộ máy vùng có thể là một chuyên gia am hiểu lĩnh vực phát triển vùng do Tổng thống chỉ định chứ không nhất thiết phải người đứng đầu các Bộ, ngành (đối với bộ máy tổ chức vùng cấp Trung ương) và đồng chủ tịch (đối với bộ máy tổ chức cấp vùng) như trường hợp ở Hàn Quốc. Trong khi đó, ở Việt Nam người đứng đầu bộ máy tổ chức vùng được quy định là Phó Thủ tướng (đối với bộ máy tổ chức vùng cấp Trung ương) và Chủ tịch luân phiên (đối với bộ máy tổ chức cấp vùng). Tuy nhiên, quy định về “chủ tịch luân phiên” trong một số trường hợp đã không được triển khai trên thực tế. Bên cạnh đó, các Quyết định về bộ máy tổ chức vùng ở Việt Nam (như: Quyết định 941/QĐ-TTg ngày 25/6/2015 về thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015-2020, Quyết định 2059/QĐ-TTg ngày 24/11/2015,...) chỉ đề cập tới nhiệm vụ quyền hạn của Ban chỉ đạo (bộ máy tổ chức vùng cấp Trung ương) và Hội đồng vùng, và đề cập tới chế độ làm việc “theo nguyên tắc tập thể”, không đề cập tới nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu bộ máy tổ chức vùng.

Thứ sáu, kinh nghiệm quốc tế cho thấy, để bộ máy vùng có đủ thực quyền trong việc điều phối hoạt động liên kết giữa các địa phương trong vùng, bộ máy tổ chức vùng cần

phải có nguồn kinh phí đủ lớn, không chỉ đảm bảo chi trả cho các hoạt động sự vụ hàng ngày của bộ máy, mà còn đảm bảo chi trả cho các dự án lớn mang tính liên địa phương và thậm chí đóng góp như một khoản vốn "mồi" trong các dự án tư nhân (như xây dựng và cải thiện cơ sở hạ tầng, phát triển kinh doanh,...). Ở Pháp, bộ máy tổ chức vùng là một cấp hành chính nên nguồn tài chính phục vụ cho hoạt động của bộ máy vùng luôn được bảo đảm từ các nguồn thuế. Ở Hàn Quốc, tài chính cho bộ máy tổ chức vùng có xu hướng tăng qua các năm và luôn được ngân sách Trung ương đảm bảo. Một nguồn thu nữa hiện cũng đang được bộ máy tổ chức vùng ở một số nước 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. Trong khi đó, ở Việt Nam, nguồn kinh phí cho bộ máy tổ chức vùng chủ yếu chỉ đủ để duy trì hoạt động sự vụ hàng ngày của bộ máy.

6. Kết luận

Bài báo này tập trung phân tích các kinh nghiệm thành công cũng như chưa thành công về xây dựng và vận hành bộ máy tổ chức vùng ở các quốc gia Pháp, Hàn Quốc và Trung Quốc. Trên cơ sở đó, bài báo đề xuất một số gợi ý chính sách nhằm thiết kế bộ máy tổ chức vùng phù hợp hơn với điều kiện của Việt Nam.

Kinh nghiệm của các nước cho thấy để bộ máy tổ chức vùng hoạt động hiệu quả thì rất cần trao đầy đủ thực quyền trong việc ra quyết định đối với các vấn đề mang tính liên vùng và đảm bảo nguồn tài chính để thực thi các quyết định. Đối với Việt Nam, để mô hình bộ máy tổ chức liên kết vùng hoạt động hiệu quả như nhiều nước trên thế giới, thì nguyên tắc trao quyền lực thực sự cho tổ chức này cần phải được đảm bảo cả về mặt pháp lý lẫn trên phương diện thực thi.

Chú thích:

1. Lý do Tổng thống Pháp đưa ra là để giảm bớt gánh nặng ngân sách chi trả cho bộ máy chính quyền, giảm bớt sự chông chéo về trách nhiệm, và những phiền hà của bộ máy quan liêu. (Rory Mulholland, 2014). Ngoài ra, việc mở rộng địa giới vùng ở Pháp cũng nhằm phù hợp với quy mô tiêu chuẩn của Châu Âu, giúp cho vùng được củng cố và tăng khả năng cạnh tranh của mình với các vùng mạnh hơn ở châu Âu như Đức, Ý, và Tây Ban Nha (Barbiere 2014).

2. Các cơ quan hành chính Trung ương sẽ được cụ thể hóa trong Nghị định của Tổng thống.

3. 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.

4. Gồm: thành phố Thượng Hải, tỉnh Giang Tô, Chiết Giang, An Huy, Phúc Kiến và Giang Tây

5. Gồm 9 tỉnh: Quảng Đông, Quảng Tây, Phúc Kiến, Giang Tây, Hồ Nam, Quý Châu, Tứ Xuyên, Vân Nam, Hải Nam và hai đặc khu hành chính đặc biệt là Hồng Kông, Ma Cao.

6. Thông thường Văn phòng trực thuộc Ủy ban Cải cách và phát triển của chính quyền tỉnh.

Tài liệu tham khảo

- Andy, S. and Paul, H. (2000). *Regional government in France and Spain*. Joseph Rowntree foundation.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư. (2014). *Tổng kết 10 năm điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm 2004 - 2013: Kiến nghị mô hình, quy chế phối hợp giai đoạn 2014 - 2020*.
- Chen Yu. (2011). *Inter-provincial cooperation in China: a case study of Pan-Pearl River Delta cooperation*. Thesis for degree of Doctor of Philosophy at the University of Hong Kong.
- Đạo luật đặc biệt về phát triển cân bằng quốc gia của Hàn Quốc (sửa đổi) năm 2009.
- Graham, J. R. and Barter, K. (1999). Collaboration: A social work practice method. Families in society. *The Journal of Contemporary Social Services*, 80, 6-13. Truy cập từ <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/10873123/Francois-Hollande-unveils-plan-to-cut-number-of-French-regions-by-nearly-half.html> (online access on April, 8th 2019).
- Luật Quy hoạch (số 21/2017/QH14).
- OECD. (2012). *Industrial policy and territorial development: Lessons from Korea*.
- Phạm Sỹ Liêm. (2014). *Thế chế kinh tế vùng, cơ chế, chính sách phát triển vùng-những vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra*. Hội thảo Liên kết vùng ĐBSCL trong tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Cần Thơ.
- Feiock, R. C. (2005). *Institutional Collective Action and Local Governance*.
- Feiock, R. C. (2008). Chapter 10: Institutional collective action and local government collaboration. In the book *Big ideas in collaboration public management*, Eds: Lisa Blomgren Bingham and Rosemary O'Leary. Armonk, NNY: M.E.Sharpe.
- Romain, P. (2009). The French regions and the European Union: between change and resilience (chapter 2). In the book *Regional development and the European Union: A comparative analysis of Karabuk, Vailenciennes and Katowice*, edited by Francois Bafail and Ayhan Kaya.
- Rory, M. (2014). François Hollande unveils plan to cut number of French regions by nearly half.
- Trần Ngọc Đường và Ngô Đức Mạnh. (2008). *Mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội, Chính phủ*. NXB Chính trị Quốc gia - Hà Nội.
- Trần Thị Thu Hương, Lê Viết Thái, Lê Minh Ngọc, Nguyễn Lan Oanh và Đỗ Thị Lê Mai. (2016). *Mô hình bộ máy tổ chức liên kết vùng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý đối với Việt Nam*. Đề tài cấp Bộ.
- Yeh and Xu. (2011). *China's Pan-Pearl River Delta: regional cooperation and development*. Hong Kong University Press.
- Yi Li. (2011). *The changing regional governance in China: A case study of the Yangtze river delta*. Degree of Doctor of Philosophy (Cardiff University).