

MỘT SỐ MÔ HÌNH QUẢN TRỊ LIÊN KẾT VÙNG TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thanh Sơn

Tóm tắt: Trong xu thế toàn cầu hóa hiện nay, việc tăng cường liên kết giữa các vùng, lãnh thổ, quốc gia trở thành xu hướng và được biết đến với tên gọi là quá trình địa phương hóa nền kinh tế thế giới. Vì vậy, việc xác lập một mô hình quản trị liên kết vùng hiệu quả có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Hiện có nhiều mô hình quản trị liên kết vùng khác nhau như: ở cấp độ khu vực, Liên minh châu Âu áp dụng một mô hình quản trị đa tầng; hầu hết các nước OECD áp dụng mô hình quản trị vùng hợp tác liên kết; Đức sử dụng mô hình quản trị liên kết vùng liên bang hợp tác; hay Nga xác lập nên các vùng kinh tế lớn của quốc gia. Từ sự phân tích các mô hình trên, bài viết rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quản trị liên kết vùng, gồm: (i) đảm bảo tính trung lập trong liên kết; (ii) mở rộng quá trình phân cấp quyền lực một cách thận trọng; (iii) xác lập khung thể chế cho liên kết vùng thông qua hệ thống các văn bản pháp lý; và (iv) chú ý đến nhu cầu tự nguyện liên kết của các địa phương với nhau.

Từ khóa: Liên kết vùng; Phân cấp quyền lực; Quản trị quốc gia; Quản trị quốc gia đa tầng.

Mở đầu

Sự phát triển của toàn cầu hóa trong những thập kỷ vừa qua đã làm thay đổi lợi thế so sánh của các quốc gia và vùng trên thế giới. Xu thế hội nhập mạnh mẽ của các nước đã đưa đến những quan điểm khác nhau về vai trò của khoảng cách và vị trí địa lý đối với sự phát triển. Một số quan điểm cho rằng, trong bối cảnh hiện nay, vị trí địa lý và khoảng cách địa lý không còn đóng vai trò quan trọng nữa. Sự phát triển của khoa học công nghệ trong lĩnh vực vận tải và truyền thông đã giúp con người vượt qua những rào cản địa lý, để liên kết trong sản xuất, tiêu dùng và phát triển. Các thuật ngữ như “cái chết của khoảng cách”, “thế giới phẳng”, “thế giới không biên giới” hay “công dân toàn cầu” thường xuyên được các nhà nghiên cứu, chính trị gia và nhà báo sử dụng (Cairncross, 2001).

Một số quan điểm khác lại cho rằng, toàn cầu hóa không những không làm giảm, mà còn

đang gia tăng tầm quan trọng của vị trí địa lý. Toàn cầu hóa đã làm nổi bật sự khác biệt giữa các vùng lãnh thổ thuộc một hoặc nhiều quốc gia, biến các vùng này trở thành chủ thể chính trong thương mại và tài chính thế giới. Porter (1998, tr.90) đã nhận định rằng, những lợi thế cạnh tranh lâu dài trong nền kinh tế toàn cầu hiện nay thường mang tính địa phương hóa cao. Sự gần gũi về mặt địa lý, văn hóa và thể chế hình thành nên những khả năng tiếp cận đặc biệt, mối quan hệ gần gũi hơn, thông tin tốt hơn và các lợi thế khác về năng suất và đổi mới sáng tạo. Đây đều là những lợi thế rất khó khai thác từ xa, vì vậy, khi nền kinh tế thế giới càng trở nên phức tạp thì vai trò của các mối liên kết vùng càng có ý nghĩa quan trọng.

Hơn nữa, toàn cầu hóa còn làm thúc đẩy sự chuyên môn hóa khu vực và liên kết các vùng địa phương. Thuyết tăng trưởng nội sinh cho rằng, khi các chi phí vận chuyển giảm và các rào cản thương mại giảm xuống sẽ cho

phép các doanh nghiệp và các địa phương liên kết với các doanh nghiệp và địa phương lân cận để tận dụng lợi thế quy mô ngoại sinh và tăng năng suất lao động địa phương (Romer, 1994). Do đó, trên thế giới cũng xuất hiện xu hướng gia tăng liên kết giữa các vùng, lãnh thổ, quốc gia và được nhắc đến với tên gọi là quá trình địa phương hóa nền kinh tế thế giới (localization of the world economy). Trong bối cảnh liên kết vùng trở nên có ý nghĩa quan trọng như vậy, bài viết này tập trung nghiên cứu về liên kết vùng và quản trị liên kết vùng. Trên cơ sở nghiên cứu một số mô hình quản trị liên kết vùng trên thế giới, bài viết hướng đến đúc kết một số bài học kinh nghiệm có ý nghĩa tham khảo phù hợp với bối cảnh của Việt Nam.

1. Liên kết vùng và quản trị liên kết vùng

Thuật ngữ liên kết (linkage) từ lâu đã được sử dụng trong nhiều ngành khoa học khác nhau, nhưng trong mỗi ngành lại được sử dụng với nội hàm riêng. Trong lý thuyết phát triển, liên kết vùng (regional linkage) được Hirschman (1958) định nghĩa là quá trình liên kết ngược và xuôi các dòng chảy thị trường hàng hóa diễn ra trên một không gian lãnh thổ nhất định. Đây là những phương thức hợp tác được hình thành giữa các chủ thể kinh tế khác nhau tại các địa phương ở một không gian địa lý nhất định, tạo thành mối quan hệ hợp tác, phân công, phối hợp với nhau nhằm mang lại hiệu quả cao hơn.

Liên kết bao gồm các liên kết ngược (backward linkages, upstream linkages) và liên kết xuôi (forward linkages, downstream linkages). Liên kết ngược gồm các hoạt động cung ứng đầu vào hoặc cầu phái sinh của sản xuất. Chúng gồm mọi hoạt động kinh tế từ khi cung ứng sản phẩm thô tới những nỗ lực cung cấp các đầu vào khác cần thiết cho sản xuất. Liên kết xuôi là quá trình cung ứng sản phẩm đầu ra, bao gồm mọi hoạt động sử dụng đầu ra

của quá trình sản xuất làm đầu vào trong một số hoạt động mới. Với cách tiếp cận liên kết vùng này, các nhà nghiên cứu đã cố gắng lượng hóa mức độ liên kết bằng cách đo lường mức độ phụ thuộc lẫn nhau của các ngành nghề, lĩnh vực hay doanh nghiệp trong một không gian lãnh thổ nhất định (Jones, 1976; Dietzenbacher, 1992; Midmore và cộng sự, 2006).

Liên kết vùng còn được nghiên cứu dưới dạng các cụm liên kết vùng (regional clusters) để đánh giá về nguồn gốc hình thành và vai trò của liên kết vùng. Cụm liên kết vùng là khái niệm bắt đầu được sử dụng một cách phổ biến khi Porter (1990) đưa ra định nghĩa cho thuật ngữ này. Theo tác giả, cụm liên kết vùng được định nghĩa là các nhóm doanh nghiệp và tổ chức cùng nằm trong một khu vực địa lý cụ thể và được liên kết bởi sự phụ thuộc lẫn nhau trong chuỗi cung ứng một nhóm sản phẩm và/hoặc dịch vụ có liên quan. Các cụm liên kết vùng được hình thành một cách tự nhiên trên cơ sở của kiến thức, kỹ năng, cơ sở hạ tầng và các ngành phụ trợ chuyên biệt, nhằm nâng cao năng suất lao động để duy trì sự thịnh vượng cao ở một khu vực nhất định.

Wolman và Hincapie (2014) đã chỉ ra bốn cơ chế hình thành nên lợi thế so sánh của một cụm liên kết vùng. Thứ nhất, thị trường lao động được tập hợp lại ở các cụm liên kết vùng, giúp các doanh nghiệp tiếp cận được với nguồn cung ứng lao động lớn, với nhiều kỹ năng và chuyên môn nghề nghiệp khác nhau. Thứ hai, các doanh nghiệp trong cụm liên kết vùng có thể chia sẻ nguồn nguyên liệu (yếu tố đầu vào) để thu hút các nhà cung cấp chuyên môn hóa. Thứ ba, bản thân việc bán các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ (sản phẩm đầu ra) của doanh nghiệp trong cụm liên kết vùng tới các khách hàng của họ cũng tận dụng được lợi thế của tập trung thị trường. Thứ tư là hiệu ứng lan tỏa công nghệ nhờ sự tập trung của các nguồn

lực để cùng giải quyết các vấn đề trong một nhóm ngành, bộ kỹ năng và quy trình có liên quan, từ đó tạo ra sự hiểu biết chung về một vấn đề.

Bên cạnh những lợi ích mang lại, liên kết vùng cũng làm phát sinh một số chi phí và rủi ro đối với các vùng tham gia. Martin và Sunley (2003) đã tổng kết ba nhóm chi phí lớn của liên kết vùng, gồm chuyên môn hóa quá mức, lạm phát và gây ra các vấn đề về môi trường và xã hội. Thứ nhất, sự chuyên môn hóa quá mức (over-specialization) có thể xảy ra khi cấu trúc kinh tế của vùng có thể trở nên bất cân xứng, do chỉ tập trung vào khai thác lợi thế so sánh trong một lĩnh vực hẹp. Nếu điều này xảy ra, thì nó sẽ gây nên những cản trở nhất định đối với hoạt động đổi mới sáng tạo, khi các cụm liên kết bị bó buộc vào lối suy nghĩ và hành động đã được thiết lập sẵn. Các nghiên cứu đã chỉ ra sự đa dạng kinh tế có tác động tích cực đến hoạt động đổi mới sáng tạo, do đó chuyên môn hóa quá mức có thể làm triệt tiêu động lực của hoạt động này (Duranton và Puga, 2000). Thứ hai, đi kèm với lợi ích về tiết kiệm chi phí sản xuất, liên kết vùng có thể dẫn đến vấn đề lạm phát hay các cơn sốt giá ở địa phương. Việc hình thành nên các cụm liên kết vùng thường đi kèm với mức độ tập trung cao hơn của dân cư, doanh nghiệp, gây áp lực lên thị trường lao động, thiếu hụt nguồn cung nhà ở. Cuối cùng, áp lực về xã hội như gia tăng bất bình đẳng thu nhập, ùn tắc giao thông, hay vấn đề ô nhiễm môi trường cũng có thể là hệ quả của việc hình thành các cụm liên kết vùng. Để hạn chế các chi phí và rủi ro này, đòi hỏi cần có một mô hình quản trị liên kết vùng phù hợp.

Mueller và Jungwirth (2016) định nghĩa quản trị liên kết vùng là một tập hợp gồm cơ chế phối hợp nhằm đảm bảo sự hợp tác, phối hợp giữa các địa phương và nâng cao hiệu suất chung của cả vùng. Điều này được thực

hiện thông qua việc thiết lập môi trường thể chế thuận lợi cho sự tương tác và trao đổi thông tin giữa các địa phương tham gia liên kết. Cassanego Júnior và cộng sự (2019) chỉ ra năm yếu tố cấu thành của quản trị liên kết vùng, gồm: (i) cấu trúc liên kết, đề cập đến cách thức tổ chức quản trị cụm liên kết; (ii) chức năng liên kết, đề cập đến các hoạt động được thực hiện trong quản trị liên kết; (iii) cơ chế liên kết, đề cập đến các quy trình được sử dụng trong quản trị liên kết; (iv) mục tiêu liên kết, đề cập đến các kết quả mong đợi từ quản trị liên kết; và (v) chủ thể liên kết, đề cập đến các tác nhân xác lập nên các chiến lược và hành động tập thể trong một cụm liên kết vùng.

2. Một số mô hình quản trị liên kết vùng trên thế giới

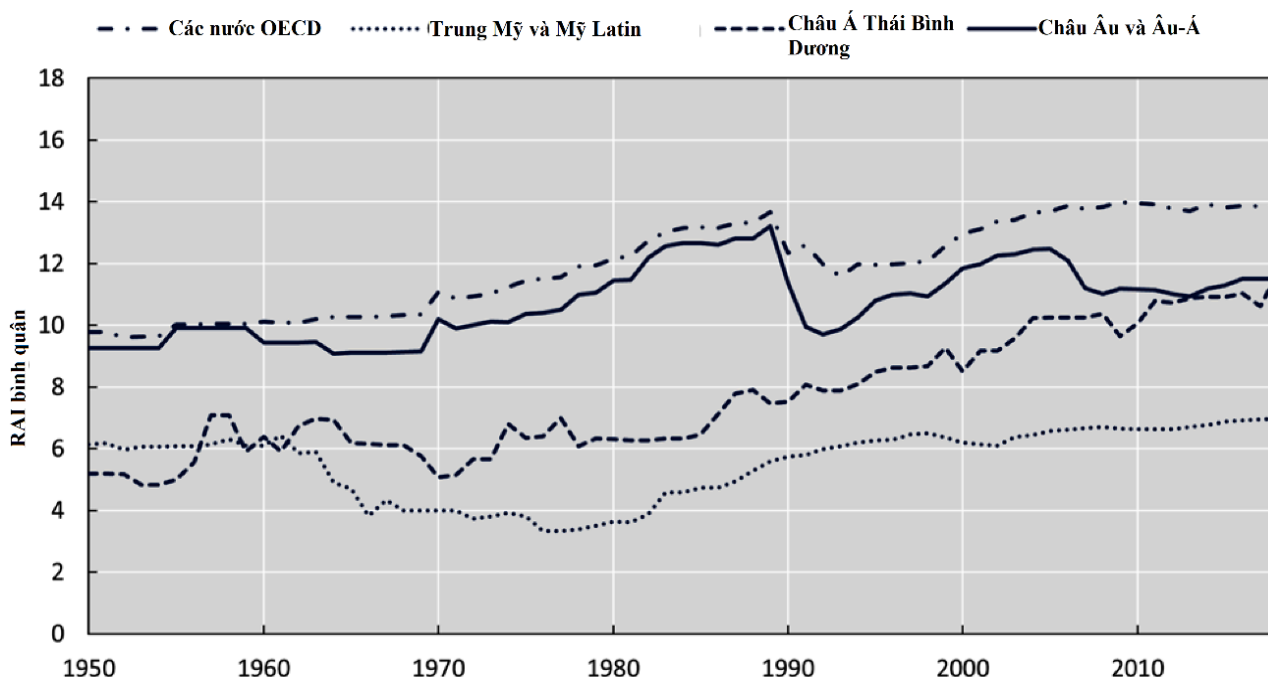
Hiện nay trên thế giới đang có xu hướng gia tăng sự liên kết và củng cố quyền lực chính quyền vùng. Chỉ số Chính quyền Khu vực (RAI) đo lường mức độ quyền lực của chính quyền khu vực tại 96 quốc gia ở Châu Á, Châu Âu và Châu Mỹ cho thấy, kể từ năm 1970, quyền lực khu vực đang gia tăng ở nhiều nơi trên thế giới. Chỉ số này đánh giá chính quyền khu vực theo hai phương diện chính, gồm quyền tự trị (của riêng vùng) và quy tắc chung (mọi vùng trong cả nước). Hai phương diện này được cụ thể hóa thành mười tiêu chí gồm: chiều sâu thể chế; phạm vi chính sách; quyền tự chủ tài chính; quyền tự chủ vay vốn; tính đại diện; xây dựng luật; kiểm soát hành pháp; kiểm soát tài chính; kiểm soát vay vốn; và cải cách hiến pháp (Hooghe và cộng sự, 2016).

RAI cho thấy trong số 96 quốc gia, 64 quốc gia đã chứng kiến sự gia tăng rỗng về mức độ quyền lực khu vực trong giai đoạn 1970-2018. Cùng giai đoạn này, chỉ có 10 quốc gia có RAI giảm xuống và 22 quốc gia có RAI không thay đổi. Hình 1 cho thấy, chỉ số RAI tăng nhiều nhất ở khu vực Châu Á Thái

Bình Dương (từ 5,2 năm 1950 lên 11,7 năm 2018), đặc biệt ở các vùng thuộc Bangladesh, Ấn Độ, Nepal, New Zealand, Pakistan và Singapore. Khu vực Châu Mỹ Latin cũng có sự gia tăng của RAI, nhưng kém ấn tượng hơn, chủ yếu vì nhiều quốc gia trong khu vực này

không có chính quyền vùng (như Bahamas, Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, Suriname). Ở châu Âu, RAI trung bình tăng từ 9,3 năm 1950 lên 12,5 năm 2005 và sau đó giảm xuống 11,5 năm 2018 (Schakel và cộng sự, 2018).

HÌNH 1. SỰ THAY ĐỔI CỦA CHỈ SỐ CHÍNH QUYỀN VÙNG (RAI) MỘT SỐ KHU VỰC TRÊN THẾ GIỚI (1950 - 2018)



Nguồn: OECD (2022a).

Cùng với gia tăng quyền lực vùng, quản trị các vùng liên kết cũng có những sự thay đổi nhất định. Từ cuối những năm 1980, các nước OECD đã tiến hành cải cách quản trị vùng theo hướng thành lập hoặc củng cố các liên kết vùng với tính tự trị cao. Điều này xuất phát từ nhu cầu thiết kế và thực hiện các chính sách phát triển vùng, cũng như do yêu cầu đối với một số nước Đông Âu khi tiếp nhận các nguồn vốn của EU. Từ sau khủng hoảng tài chính thế giới năm 2008, một làn sóng cải cách quản trị vùng tiếp theo diễn ra, với việc chuyển giao thêm một số trách nhiệm và quyền lực tài chính mới cho cấp chính quyền vùng. Trong tình hình đó, việc xác lập một mô hình quản trị

liên kết vùng hiệu quả có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển bền vững.

2.1. Nguyên tắc của quản trị liên kết vùng tốt

Wolman và Hincapie (2014) đã nêu ra mười nguyên tắc cơ bản của một mô hình quản trị liên kết vùng tốt, bao gồm:

- Nắm bắt thông tin và đặc trưng của mỗi cụm vùng.

- Hỗ trợ các cụm liên kết dựa trên ưu thế kinh tế, tầm quan trọng chiến lược hoặc tiềm năng của vùng.

- Cải thiện dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật trong vùng.

- Hỗ trợ mở rộng cụm liên kết vùng.

Phát triển và tổ chức các chuỗi cung ứng vùng.

Hỗ trợ doanh nhân và doanh nghiệp khởi nghiệp trong vùng liên kết.

Đảm bảo nguồn cung ứng lao động ổn định, thông qua hỗ trợ thông tin và đào tạo.

Khuyến khích lan tỏa và kết nối tri thức trong liên kết.

Liên kết đánh giá, tiếp thị và xây dựng thương hiệu nhằm phát triển thị trường.

Đại diện cho lợi ích của cụm liên kết trong mối quan hệ với các địa phương và trung ương.

Các nguyên tắc quản trị này về cơ bản thống nhất với các nguyên tắc quản trị địa phương vốn đã được xác lập từ trước. Điều khác biệt chủ yếu nằm ở mục tiêu và phạm vi quản trị liên kết vùng rộng hơn so với quản trị địa phương. Mục tiêu của quản trị liên kết vùng phải mang tính trung lập, khách quan, chứ không tập trung ưu tiên vào một địa phương, lĩnh vực hoạt động cụ thể. Trên thực tế, đặc tính trung lập này thường dễ bị vi phạm, khi một cụm liên kết vùng quá chú trọng vào một số chính sách chọn người chiến thắng (picking a winner), gây nên sự thiếu cân bằng hoặc chuyên môn hóa quá mức trong phát triển liên kết vùng.

2.2. Mô hình quản trị liên kết của Liên minh Châu Âu (EU)

Ở cấp độ khu vực, mô hình quản trị quốc gia của EU có thể được xem là tương đương với quản trị liên kết vùng trong nội bộ một quốc gia. Mô hình quản trị của EU có nhiều điểm tương đồng với mô hình quản trị nhà nước liên bang, trong đó có sự phân tán quyền lực ở các cấp và nhánh khác nhau chứ không phải tập trung quyền lực nhất thể ở một cấp chính quyền. EU áp dụng một mô hình quản trị tham dự và còn được gọi là mô hình quản trị

đa tầng (multilevel governance). Quản trị đa tầng được định nghĩa là mô hình trong đó các vùng và chính quyền địa phương, dưới sự điều hành phối hợp của EU theo các nguyên tắc trực thuộc và đại diện theo tỷ lệ, để hợp tác cùng tham gia vào quá trình hoạch định và thực thi các chính sách của EU (Van den Brande, 2014, tr.10).

Từ năm 2008, EC đã đề ra 12 nguyên tắc về quản trị quốc gia tốt và dân chủ, bao gồm: (1) Tính tham dự, đại diện và sự công bằng trong bầu cử; (2) Tính phản hồi; (3) Hiệu lực và hiệu quả; (4) Công khai và minh bạch; (5) Tính tuân thủ pháp luật; (6) Ứng xử đạo đức; (7) Khả năng và năng lực; (8) Đổi mới sáng tạo và cởi mở với sự thay đổi; (9) Tính bền vững và định hướng dài hạn; (10) Quản lý tài chính hợp lý; (11) Quyền con người, sự đa dạng văn hóa và gắn kết xã hội; và (12) Trách nhiệm giải trình (Council of Europe, 2018). Các quốc gia thành viên và cấp chính quyền địa phương sẽ được đánh giá và cấp chứng nhận Quản trị xuất sắc (ELoGE) theo bộ 12 tiêu chí trên. Quy trình đánh giá được tiến hành dựa theo khảo sát công dân và khảo sát dân biểu địa phương đối chiếu với các khung tiêu chuẩn của EC.

Việc liên kết vùng tại các nước EU được xác lập trước hết dựa trên cơ sở của quá trình phân cấp quyền lực (Bran và cộng sự, 2019). Bản chất của quá trình này là việc chuyển giao một số dịch vụ công nhất định có lợi cho địa phương, như thu gom rác thải, điện nước, năng lượng... từ các cơ quan trung ương sang cho các đơn vị hành chính và chính quyền địa phương. Bằng cách phân cấp, nền hành chính công có thể hoạt động hiệu quả hơn, và các vấn đề liên quan đến địa phương được giải quyết nhanh chóng hơn. Sau khi quá trình phân cấp quyền lực được thực hiện, các địa phương có thể thực hiện việc chủ động tham gia liên kết vùng, nhằm mục đích đạt được sự

cân bằng trong phát triển kinh tế, bằng cách nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực, tài nguyên và lao động của những vùng kém phát triển hơn.

Khi các liên kết vùng được hình thành, áp dụng các nguyên tắc quản trị đa tầng vào vùng này hình thành nên mô hình quản trị lãnh thổ (territorial governance). Rivolin và cộng sự (2014) định nghĩa quản trị lãnh thổ là sự mở rộng của quản trị đa tầng, trong đó có bổ sung các yếu tố liên quan đến lãnh thổ và vị trí địa lý. Bảng 1 chỉ ra 05 nội dung lớn của quản trị

lãnh thổ để xây dựng và thực hiện các chính sách, chương trình và dự án công nhằm phát triển một vùng liên kết. Có ba nhân tố ảnh hưởng đến năng lực quản trị lãnh thổ, bao gồm: Thiết kế của khung chiến lược liên kết; Hiệu quả của thỏa thuận liên kết; và Chất lượng của quá trình giám sát, đánh giá. Các nhân tố này làm tăng tính minh bạch và sự kiểm soát trong liên kết vùng, đồng thời giúp cho các liên kết có tính linh hoạt để dễ dàng thích ứng hơn với sự thay đổi của bối cảnh.

BẢNG 1. CÁC NỘI DUNG VÀ TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ QUẢN TRỊ LÃNH THỔ

Nội dung của quản trị lãnh thổ	Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản trị lãnh thổ
1. Phối hợp hành động của các chủ thể và tổ chức	1.1 Năng lực quản trị
	1.2 Lãnh đạo
	1.3 Công tác phụ trợ
2. Tích hợp các lĩnh vực chính sách	2.1 Tích hợp chính sách công (Public Policy Packaging)
	2.2 Sức mạnh tổng hợp liên ngành
3. Huy động sự tham gia của các bên liên quan	3.1 Tính chính đáng dân chủ
	3.2 Trách nhiệm giải trình trước công chúng
	3.3 Tính minh bạch
4. Thích ứng với bối cảnh thay đổi	4.1 Tính phản hồi
	4.2 Khả năng thích ứng
5. Nhận ra các đặc điểm và tác động dựa trên địa điểm/lãnh thổ	5.1 Môi quan hệ về lãnh thổ
	5.2 Kiến thức và tác động về lãnh thổ

Nguồn: Rivolin và cộng sự (2014, tr.10).

2.3. Mô hình quản trị liên kết vùng của các nước OECD

OECD (2022b) đã phân chia quản trị vùng của các nước OECD thành bốn mô hình chủ yếu, gồm: Vùng quy hoạch hoặc thống kê; Vùng hợp tác liên kết; Vùng chính quyền phi tập trung; và Vùng có quyền lập pháp. Trong các mô hình này, mô hình quản trị vùng hợp tác liên kết có giá trị tham khảo cao đối với liên kết vùng tại Việt Nam. Quản trị vùng hợp tác liên kết là một mô hình quản trị khu vực phát sinh từ sự hợp tác của chính quyền địa phương. Việc thành lập nên các vùng liên kết

được thực hiện thông qua việc mở rộng quyền hạn và phạm vi hoạt động của một chính quyền địa phương, hoặc thể chế hóa sự hợp tác của các địa phương với nhau trên cơ sở tự nguyện hoặc bắt buộc, nhằm phát triển, đầu tư và quy hoạch vùng một cách hiệu quả hơn.

Trong mô hình này, vùng liên kết cần có một tư cách pháp nhân trên cơ sở sự đồng thuận của tất cả các thành viên tham gia liên kết. Tại các nước OECD và EU, các vùng liên kết đều có hội đồng vùng được bầu ra bởi chính quyền địa phương tham gia liên kết. Bằng cách này, các vùng hợp tác liên kết sẽ có

xu hướng bảo vệ quyền lợi và thẩm quyền của chính quyền địa phương thành viên. Phạm vi quyền lực của vùng hợp tác liên kết thường tương đối hạn chế, với nhiệm vụ chủ yếu là phát triển và quy hoạch không gian vùng, quản lý ngân sách phân bổ từ EU và một số dịch vụ công khác, như bảo vệ môi trường, hạ tầng giao thông, thu gom rác thải, điện nước, năng lượng... Hầu hết các nhiệm vụ này đều đòi hỏi nguồn ngân sách lớn và cần một quy mô tối thiểu nhất định để cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả. Tuy nhiên, cũng có một số trường hợp trong đó các vùng hợp tác liên kết được thành lập với thể chế mạnh và phạm vi quyền lực rất rộng, như ở Phần Lan hay Latvia (OECD, 2020).

Các vùng hợp tác liên kết ở các nước OECD thường có ngân sách riêng, được tài trợ bởi sự đóng góp từ chính quyền địa phương và các khoản chuyển giao của chính quyền trung ương. Chính quyền trung ương quyết định mức phân bổ ngân sách cho các vùng hợp tác liên kết dựa theo các tiêu chí như dân số, tỷ lệ thất nghiệp, đóng góp thuế vào ngân sách,... Ngoài ra, các vùng hợp tác liên kết còn có thể tài trợ từ các bộ ngành, tài trợ của EU, hoặc đấu thầu tài trợ cho các dự án cụ thể. Quản trị vùng hợp tác liên kết là mô hình quản trị vùng được ưa chuộng vì tương đối dễ thành lập và ít làm xáo trộn bộ máy quản lý nhà nước nhất. Nhiều quốc gia lựa chọn mô hình quản trị này thay thế cho việc khu vực hóa hoàn toàn (sáp nhập các địa phương), hoặc ít nhất cũng là giai đoạn trung gian hướng tới việc khu vực hóa hoàn toàn, như ở Phần Lan và Latvia.

2.4. Mô hình quản trị liên kết vùng của Đức

Đức áp dụng mô hình quản trị đa tầng giống như mô hình của EU nhưng có sự điều chỉnh để giảm thiểu những tác động tiêu cực từ áp lực cạnh tranh giữa các vùng. Từ những năm 1970, tại châu Âu đã xuất hiện xu hướng gia tăng các chương trình phúc lợi xã hội. Điều

này xuất phát từ mức tăng trưởng kinh tế chậm lại sau thời kỳ phục hồi sau chiến tranh, mức giá cả tăng do ảnh hưởng của khủng hoảng giá dầu (Palier, 2013). Tuy nhiên, mức tăng trưởng chậm, số lượng việc làm không tăng cũng ảnh hưởng đến ngân sách chính phủ do thất thu từ thuế và các khoản đóng góp xã hội.

Đức cũng chịu chung tác động này, khi nền kinh tế liên bang có dấu hiệu tăng trưởng chậm lại, trong khi các vùng đều đã phục hồi kinh tế sau chiến tranh và dần có sự phân hóa dựa theo lợi thế vùng. Benz (2007, tr.423) cho rằng điều này gây nên hai hệ quả. Thứ nhất, nguồn ngân sách liên bang phân bổ về cho các vùng trở nên eo hẹp hơn. Hơn nữa, nếu như trước những năm 1970 ngân sách này chủ yếu mang tính phân phối cho các vùng, thì từ sau những năm 1970 lại mang tính tái phân phối, do thu ngân sách từ các vùng khác nhau, nhưng tiêu chuẩn về chi tiêu phúc lợi thì như nhau. Thứ hai, các doanh nghiệp ít quan tâm hơn đến chính sách liên bang, mà chú trọng vào các chính sách vùng để tận dụng được lợi thế dựa trên địa điểm (location advantage). Từ những hệ quả này, Đức đã lựa chọn mô hình quản trị liên kết vùng giống như mô hình quản trị đa tầng của EU, để tăng tính cạnh tranh giữa các vùng về mặt hiệu quả kinh tế và hoạch định chính sách. Vùng có hiệu quả cao nhất về kinh tế và chính sách sẽ được tiếp nhận nguồn ngân sách lớn hơn. Nhưng đồng thời, Đức cũng khuyến khích việc hoạch định các chính sách liên vùng, hoặc ra chính sách chung giữa các chính quyền các vùng, để hạn chế những vấn đề tiêu cực gây ra bởi áp lực cạnh tranh (nhất là cạnh tranh chính trị) giữa các vùng. Đây chính là mô hình quản trị liên kết vùng mà Benz (2007) gọi là liên bang hợp tác (cooperative federalism).

2.5. Mô hình quản trị liên kết vùng của Nga

Bên cạnh các địa giới hành chính của mình, Nga còn hình thành nên 12 vùng kinh tế

lớn của quốc gia, bao gồm: Vùng kinh tế Trung tâm; Vùng kinh tế Trung tâm-Chernozem; Vùng kinh tế Đông Siberia; Vùng kinh tế Viễn Đông; Vùng kinh tế Phương Bắc; Vùng kinh tế Bắc Kavkaz; Vùng kinh tế Tây Bắc; Vùng kinh tế Volga; Vùng kinh tế Ural; Vùng kinh tế Volga-Vyatka; Vùng kinh tế Tây Siberia; và Vùng kinh tế Kaliningrad. Tuy nhiên, các vùng kinh tế này không trùng với địa giới hành chính của tám vùng liên bang, và cũng không có một quy định pháp lý nào về vai trò quản lý đối với các vùng kinh tế này. Antipin và cộng sự (2020) cho rằng, điều này gây nên một hạn chế trong quản trị liên kết vùng của Nga, đó là tạo ra nhiều nghi vấn và sự mơ hồ về người đứng đầu các vùng kinh tế, cũng như những công cụ và phương thức quản lý các vùng liên kết này.

Các tác giả nhấn mạnh, bên cạnh việc cải thiện khuôn khổ pháp lý cho sự tương tác giữa các cấp chính quyền truyền thống (liên bang, vùng và thành phố), Nga cũng cần phải cải thiện những quy định pháp lý về quản trị liên kết vùng, trong đó cần lưu ý một số vấn đề:

Tính phức tạp của quy trình quản trị các vùng liên kết và cơ chế thực hiện quy hoạch lãnh thổ;

Xem xét đầy đủ các khía cạnh pháp lý và hiệu quả kinh tế khi xây dựng các nguyên tắc, mô hình, công cụ quản trị liên kết vùng;

Thế chế hóa quản trị liên kết vùng bằng hệ thống văn bản pháp lý về quy hoạch lãnh thổ;

Sự cần thiết phải xây dựng các chính sách thống nhất về pháp lý, khả thi về kinh tế ở các cấp chính quyền khác nhau, bao gồm cả cấp vùng liên kết.

3. Những bài học rút ra cho Việt Nam

Từ việc phân tích các mô hình quản trị liên kết vùng trên thế giới, có thể rút ra một

số bài học kinh nghiệm vận dụng cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, nguyên tắc chung của quản trị liên kết vùng là phải đảm bảo tính trung lập, khách quan, không có sự thiên vị, tập trung ưu tiên quá lớn cho một địa phương nhất định nào trong liên kết. Đây là điều kiện để duy trì tính ổn định của liên kết và đảm bảo sự đồng thuận của các thành viên tham gia. Đây là bài học rút ra từ mô hình quản trị của EU và Đức, nơi có tính đa dạng của các chủ thể tham gia vào liên kết vùng. Một trong những nội dung quan trọng của mô hình quản trị lãnh thổ tại EU chính là huy động sự tham gia của các bên liên quan. Điều này chỉ có thể thực hiện được nếu mô hình liên kết đảm bảo được tính trung lập, khách quan, không thiên vị giữa các bên tham gia liên kết. Tương tự như vậy, ở Đức, các vùng chủ yếu được nhận phân bổ nguồn lực dựa vào hiệu quả của hoạt động kinh tế và hoạch định chính sách.

Thứ hai, để quản trị liên kết vùng một cách hiệu quả, cần phải mở rộng quá trình phân cấp quyền lực một cách thận trọng để nâng cao năng lực quản trị của cấp chính quyền địa phương. Đây là kinh nghiệm quan sát thấy ở hầu hết mô hình quản trị liên kết vùng ở các nước EU, OECD hay ở Liên bang Đức. Việc liên kết vùng trên nền tảng của phân cấp quyền lực sẽ giúp tạo nên sự cân bằng trong phát triển kinh tế, khi ngay cả những địa phương kém phát triển hơn cũng có cơ hội tận dụng lợi thế so sánh của mình. Tuy nhiên, việc phân cấp quyền lực phải diễn ra một cách thận trọng, phù hợp với bối cảnh cụ thể của đất nước. Ngân hàng thế giới đã đưa ra những khuyến cáo quá trình phân cấp quyền lực có thể tạo ra cả những hiệu quả tích cực và hậu quả tiêu cực. Những hiệu quả tích cực gồm mở rộng sự tham gia của người dân vào hoạch định chính sách địa phương, nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực, và trao quyền cho các cấp

chính quyền cơ sở. Ngược lại, phân cấp quyền lực cũng có thể gây nên những hậu quả tiêu cực như làm triệt tiêu lợi thế theo quy mô, tham nhũng, chất lượng dịch vụ công suy giảm do năng lực cung ứng của địa phương thấp.

Thứ ba, cần xác lập khung thể chế cho quản trị liên kết vùng thông qua hệ thống các văn bản pháp lý, quy định về người đứng đầu, hoặc thành lập các hội đồng vùng thông qua bầu chọn. Việc này sẽ tránh được những sự mơ hồ về trách nhiệm người đứng đầu, về phương thức quản lý vùng liên kết, và bảo vệ quyền lợi và thẩm quyền của chính quyền địa phương thành viên. Đây là bài học dựa trên kinh nghiệm của Nga khi xây dựng các vùng kinh tế mà thiếu vắng những khuôn khổ pháp lý, gây nên những nghi vấn và sự mơ hồ về vai trò người đứng đầu, công cụ và phương thức quản lý các vùng này. Ngược lại, các vùng liên kết tại EU hay OECD đều có hội đồng vùng được bầu ra bởi chính quyền địa phương tham gia liên kết, tạo nên tính chính danh của vùng liên kết và đảm bảo quyền lợi của các địa phương tham gia.

Kết luận

Liên kết vùng có ý nghĩa quan trọng trong việc hình thành và tận dụng các lợi thế so sánh trên một không gian lãnh thổ nhất định. Việc tăng cường liên kết giữa các vùng, lãnh thổ, quốc gia trở thành xu hướng phổ biến trên thế giới hiện nay. Mô hình quản trị liên kết vùng trên thế giới rất đa dạng: ở cấp độ khu vực, Liên minh châu Âu áp dụng một mô hình quản

trị đa tầng; hầu hết các nước OECD áp dụng mô hình quản trị vùng hợp tác liên kết; Đức sử dụng mô hình quản trị liên kết vùng liên bang hợp tác; hay Nga xác lập nên các vùng kinh tế lớn của quốc gia. Từ sự phân tích các mô hình trên, bài viết đã rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quản trị liên kết vùng, gồm: đảm bảo tính trung lập trong liên kết; mở rộng quá trình phân cấp quyền lực một cách thận trọng; và xác lập khung thể chế cho liên kết vùng thông qua hệ thống các văn bản pháp lý.

Một nguyên tắc quan trọng cuối cùng trong quản trị liên kết vùng mà Việt Nam cần chú ý đến nhu cầu tự nguyện liên kết của các địa phương với nhau. Cần tránh việc tuyệt đối hóa liên kết vùng, vì thực tế vẫn có những địa phương đạt được sự phát triển bền vững mà không cần tham gia liên kết. Nếu những lợi ích của liên kết vùng là hiện hữu, thì bản thân các địa phương sẽ tự nảy sinh nhu cầu liên kết, ngay cả khi không có sự khuyến khích từ chính quyền trung ương. Ngược lại, một sự áp đặt liên kết vùng khi thiếu hụt các yêu cầu cần thiết cho liên kết có thể sẽ gây nên tác dụng ngược, với những chi phí lớn do chuyên môn hóa quá mức, lạm phát hoặc các vấn đề về môi trường và xã hội. Vận dụng những bài học kinh nghiệm từ mô hình quản trị liên kết vùng của các nước trên thế giới sẽ giúp Việt Nam xây dựng một mô hình phù hợp, nhằm phát huy được những lợi ích và giảm thiểu những chi phí, rủi ro của liên kết vùng.

Tài liệu tham khảo

1. Antipin, Ivan, Kozhevnikov, Oleg, and Ivanova, Olga (2020). Interregional and inter-municipal governance in the Russian Federation: strategic and spatial development trends within the constitutional framework. *E3S Web Conf.*, 208, 06012.
2. Benz, Arthur (2007). Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism: New Modes of Multi-level Governance in Germany. *Regional & Federal Studies*, 17(4), pp. 421-436.
3. Bran, Florina, Bodislaw, Dumitru Alexandru, and Rădulescu, Carmen Valentina (2019). European Multi-Level Governance. *European Journal of Sustainable Development*, 8(5), p. 66.

4. Cairncross, Frances (2001). *The Death of Distance: How the Communications Revolution Is Changing Our Lives*. Harvard Business Press, Boston.
5. Cassanego Júnior, Paulo Vanderlei, Boaventura, João Maurício Gama, Azevedo, Ana Cláudia, and Telles, Renato (2019). Governance in business clusters: proposal for an application of an analytical model. *Entrepreneurship & Regional Development*, 31(9-10), pp. 984-1010.
6. Council of Europe (2018). “12 Principles of Good Governance”. Truy cập tại <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
7. Dietzenbacher, Erik (1992). The measurement of interindustry linkages: Key sectors in the Netherlands. *Economic Modelling*, 9(4), pp.419–437.
8. Duranton, Gilles, and Puga, Diego (2000). Diversity and Specialisation in Cities: Why, Where and When Does it Matter? . *Urban Studies*, 37(3), pp.533-555.
9. Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
10. Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Schakel, Arjan H, Osterkatz, Sandra Chapman, Niedzwiecki, Sara, and Shair-Rosenfield, Sarah (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance. Volume I*. Oxford University Press.
11. Jones, Leroy P. (1976). The Measurement of Hirschmanian Linkages. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(2), pp.323–333.
12. Martin, Ron, and Sunley, Peter (2003). Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?. *Journal of Economic Geography*, 3(1), pp.5-35.
13. Midmore, P., Munday, M., and Roberts, A. (2006). Assessing industry linkages using regional input–output tables. *Regional Studies*, 40(3), pp.329-343.
14. Mueller, Elisabeth F. and Jungwirth, Carola (2016). What drives the effectiveness of industrial clusters? Exploring the impact of contextual, structural and functioning determinants. *Entrepreneurship & Regional Development*, 28(5-6), pp.424-447.
15. OECD (2020). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal*. OECD Publishing, Paris.
16. OECD (2022a). Regional governance reforms: Trends and drivers. in OECD Multi-level Governance Studies (ed), *Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*. OECD Publishing, Paris.
17. OECD (2022b). Towards a typology of regional governance. in OECD Multi-level Governance Studies (ed), *Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*. OECD Publishing, Paris.
18. Palier, Bruno (2013). Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis. *Stato e mercato*, 97(1), pp.37-66.
19. Porter, Michael E. (1990). New global strategies for competitive advantage. *Planning Review*, 18(3), pp.4-14.
20. Porter, Michael E. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76(6), pp.77-90.
21. Rivolin, J, Santangelo, M, Cotella, G, Caruso, N, De, Luca, and Schmitt, P. (2014). Towards Better Territorial Governance in Europe: A Guide for Practitioners, Policy and Decision Makers. *ESPON Coordination Unit & Politecnico di Torino, Luxembourg/Turin*.
22. Romer, Paul M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), pp.3-22.
23. Schakel, A., Danailova, A., Gein, I., and Hegewald, S. (2018). *Final report on updating the Regional Authority Index (RAI) for forty-five countries (2010-2016)*. Publications Office UN, Luxemburg.
24. Van den Brande, Luc (2014). *Multilevel Governance and Partnership*. European Commission.

25. Wolman, Harold, and Hincapie, Diana (2014). Clusters and Cluster-Based Development Policy. *Economic Development Quarterly*, 29(2), pp.135-149.
26. World Bank (2013). *Decentralization*. Truy cập tại <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>

Thông tin tác giả:

1. Nguyễn Thanh Sơn, TS.

- Đơn vị công tác: Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
- Địa chỉ email: son.nguyen1202@gmail.com

Ngày nhận bài: 19/12/2023

Ngày nhận bản sửa: 20/01/2024

Ngày duyệt đăng: 25/02/2024