

# Cấu trúc, quản lý và lãnh đạo đối với quản trị liên kết vùng trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài tại vùng kinh tế trọng điểm miền Trung

NGUYỄN HIỆP

*Nghiên cứu này nhận diện đặc trưng quản trị liên kết vùng trong thu hút FDI giữa chính quyền các địa phương vùng kinh tế trọng điểm miền Trung dựa vào lý luận quản trị liên kết trong khu vực công và dữ liệu khảo sát công chức trực tiếp tham gia vào hoạt động thu hút FDI. Các hàm ý chính sách được đề xuất dựa trên giả định cơ chế quản trị liên kết ở cấp trung ương sẽ thay đổi một cách thực tế trong thời gian tới.*

**Từ khóa:** liên kết vùng, quản trị liên kết, chính quyền địa phương, thu hút FDI, vùng kinh tế trọng điểm miền Trung.

## 1. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Thu hút FDI của một địa phương được hiểu trong nghiên cứu này là các nỗ lực của chính quyền nhằm lôi kéo các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm và đầu tư vào địa phương mình. Liên kết vùng trong thu hút FDI là hành động chung của chính quyền địa phương trong một vùng nhằm gia tăng sự quan tâm của các nhà đầu tư nước ngoài đến các cơ hội đầu tư vào vùng nói chung và vào từng địa phương nói riêng, lôi kéo họ thực hiện, duy trì hoặc gia tăng hoạt động đầu tư trong vùng vì mục tiêu gia tăng tiềm lực vốn và các mục tiêu phát triển khác của mỗi địa phương. Trong quá trình cung ứng các dịch vụ công liên quan đến thu hút FDI và quản lý nhà nước việc cung ứng các dịch vụ này, giữa các địa phương có nhu cầu liên kết với nhau để đạt được các mục tiêu chung của hoạt động thu hút và/hay để đạt được mục tiêu này với hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, để hoạt động phối hợp được triển khai hữu hiệu, cần có cơ chế liên kết phù hợp và các hoạt động quản trị liên kết hữu hiệu trong khuôn khổ cơ chế liên kết đã có.

Theo cách hiểu thông thường, quản trị là sự phối hợp có hiệu quả các hoạt động

của những người khác cùng chung một tổ chức để đạt được mục tiêu đề ra. Đây là quá trình tác động của chủ thể quản trị lên đối tượng quản trị nhằm đạt được mục tiêu đề ra trong một môi trường luôn biến động, thông qua sự phối hợp hữu hiệu các nguồn lực khác nhau một cách có ý thức và liên tục hướng đến mục tiêu. Với đặc trưng liên kết vùng, quản trị liên kết vùng là hoạt động đảm bảo đạt được mục tiêu liên kết vùng thông qua phối hợp nỗ lực của các địa phương trong vùng trong triển khai hoạt động liên kết (Agranoff và McGuire, 2004). Mục tiêu của hoạt động quản trị này là đảm bảo cho mục tiêu liên kết đạt được với chi phí và rủi ro thấp nhất (Provan và Kenis, 2008). Do đối tượng tham gia liên kết vùng là chính quyền từng địa phương với nhiều cơ quan chức năng trực thuộc, chủ thể của quản trị liên kết vùng là rất đa dạng, không rõ ràng và mang tính tập thể cao. Môi trường hoạt động quản trị liên kết vùng cũng có phạm vi lớn, chứa đựng nhiều yếu tố tác động khác nhau và cách thức tác động cũng rất phức tạp do bản thân liên kết là tập hợp của nhiều chủ thể khác nhau.

Nguyễn Hiệp, TS., Trường đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng

Để quản trị liên kết vùng thành công, bản thân liên kết phải có điều kiện nhất định. Theo Van den Berg, Braun và Van Der Meer (1997), điều kiện này là khả năng vận động và thúc đẩy tất cả các bên hữu quan của liên kết vùng tham gia vào việc tạo lập các ý tưởng mới, xây dựng và thực thi các chính sách cụ thể nhằm thích ứng với quá trình vận động cơ bản của phát triển liên kết và tạo điều kiện đảm bảo cho sự phát triển là bền vững. Van den Berg và cộng sự. (1997) cũng chỉ ra các khía cạnh của điều kiện này, gồm năng lực tổ chức hành chính thực hiện liên kết (trong đó quan trọng là cấu trúc tổ chức và công tác quản lý điều hành của bộ máy tổ chức này), các mối quan hệ chiến lược giữa các khu vực công với nhau và giữa khu vực công và khu vực tư, lãnh đạo liên kết, tầm nhìn và chiến lược, điều kiện địa lý kinh tế, ủng hộ của hệ thống chính trị và hỗ trợ của xã hội. Các yếu tố tổ chức hành chính thực hiện liên kết, tầm nhìn và chiến lược và lãnh đạo liên kết là các thành phần quan trọng thể hiện năng lực nội tại của quản trị liên kết giúp quản trị liên kết thành công. Các yếu tố liên quan đến hệ thống chính trị, hành chính bao trùm bên ngoài quan hệ liên kết, các mối quan hệ chiến lược, ủng hộ của hệ thống chính trị và sự hỗ trợ của xã hội là các yếu tố bên ngoài có ảnh hưởng chính yếu đến quản trị liên kết vùng.

Trong nghiên cứu này, các đặc trưng của quản trị liên kết vùng trong thu hút FDI sẽ được đánh giá ở khía cạnh năng lực nội tại của quản trị liên kết vùng, cụ thể ở 3 khía cạnh là cấu trúc tổ chức liên kết vùng, quản lý liên kết vùng và lãnh đạo liên kết vùng trong thu hút FDI. Cấu trúc liên kết xét ở khía cạnh quản trị được hiểu là mối quan hệ trong bộ máy triển khai liên kết. Để tìm hiểu về đặc trưng hiện trạng cấu trúc liên kết vùng thông qua cảm nhận của các cá nhân có liên quan, nghiên cứu này khảo sát 9 nội

dung, cụ thể là: (1) hệ thống pháp luật điều chỉnh quan hệ liên kết vùng trong thu hút FDI; (2) điều phối của chính quyền trung ương; (3) vai trò của cơ quan điều phối vùng; (4) tính chính thức và cụ thể của chương trình nghị sự liên kết; (5) sự thống nhất về mục tiêu và cách thức tổ chức liên kết; (6) vai trò của nhân sự cấp chức năng hay thực thi của từng địa phương; (7) sự đồng nhất giữa các địa phương về kiến thức, kỹ năng và thái độ trong liên kết; (8) mức độ tin cậy lẫn nhau giữa các địa phương; và (9) sự thống nhất và mức độ tôn trọng các chuẩn mực cần phải tuân thủ khi liên kết.

Quản lý liên kết được hiểu là hoạt động quản lý diễn ra hàng ngày nhằm đảm bảo các thỏa thuận được triển khai đúng theo mong đợi. Để đánh giá hiện trạng đặc trưng của quản lý liên kết vùng trong thu hút FDI, nghiên cứu chọn 9 khía cạnh khác nhau của nội dung này để khảo sát, cụ thể là: thiết lập được một cách đáng kể các công cụ khuyến khích nhân sự cấp chức năng tích cực tham gia các hoạt động liên kết; tập hợp được nhiều người có năng lực tham gia triển khai liên kết; khả năng vận động và tạo ra các cam kết thật sự của các bên tham gia; khả năng tự tạo dựng môi trường hợp tác thuận lợi; có quy trình ra quyết định liên kết một cách chặt chẽ và có sự đầu tư công sức thỏa đáng; những người quản trị liên kết là những người có đạo đức và trách nhiệm; có cơ chế để cộng đồng địa phương có tiếng nói đối với hoạt động liên kết; sự ổn định của nhân sự quản trị liên kết vùng.

Trong lý thuyết về liên kết, vai trò lãnh đạo có tính quyết định cao đến liên kết. Liên kết có thể được cấu trúc tốt với bộ máy quản lý phù hợp và quy trình thực hiện công việc tốt nhưng thiếu một lực lượng cụ thể lãnh đạo thì khó tạo nên sự thành công (Mandell và Keast, 2009). Trong nghiên cứu này, vai trò lãnh đạo trong liên kết thu hút FDI được đánh giá

ở các khía cạnh: vai trò lãnh đạo điều phối của chính quyền cấp trên; tính tiên phong của một hay vài địa phương trong liên kết; tính tiên phong của một vài tổ chức hành chính của một địa phương hay của toàn Vùng; vai trò của các lực lượng bên ngoài khu vực công như người dân, doanh nghiệp hay giới học thuật; tính tiên phong của một số cá nhân đặc biệt trong xúc tiến liên kết.

Nghiên cứu dựa chủ yếu vào phương pháp thống kê để phân tích và đánh giá. Các đặc trưng của quản trị liên kết được nghiên cứu thông qua tìm hiểu cảm nhận thực tế của những người có liên quan trực tiếp đến hoạt động thu hút FDI ở từng địa phương. Cụ thể, các khía cạnh của 3 nội dung quản trị nêu trên được cụ thể hóa bằng các câu hỏi khảo sát mức độ đồng ý với các nhận định về mức độ thuận lợi của từng nội dung đối với hoạt động quản trị liên kết. Mức độ thuận lợi được hiểu là đặc tính thúc đẩy kết quả và hiệu quả của liên kết. Mức độ đồng ý được đo lường bằng thang đo 5 mức, với mức 1 là hoàn toàn không đồng ý (hàm ý mức độ thuận lợi được cảm nhận là thấp nhất) và 5 là hoàn toàn đồng ý (mức độ thuận lợi được cảm nhận là cao nhất). Về thành phần tổng thể nghiên cứu, điều tra khảo sát tập trung vào đối tượng là lãnh đạo UBND tỉnh/thành, những cán bộ công chức, viên chức có liên quan đến quản lý đầu tư của văn phòng UBND tỉnh/thành, Sở Kế hoạch và đầu tư, các trung tâm hay ban xúc tiến đầu tư và các khu kinh tế, khu công nghiệp, khu công nghệ cao của 5 địa phương thuộc vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Do khó tìm hiểu chính xác quy mô tổng thể, nghiên cứu triển khai tiếp cận mẫu theo phương pháp định ngạch thuận tiện trong đó tiếp cận tất cả các thành viên tổng thể trong điều kiện có thể nhất, đảm bảo tổng số quan sát, số quan sát ở mỗi địa phương và số quan sát ở mỗi cấp quản lý trong hệ thống quản lý

hành chính nhà nước đủ lớn để các phân tích thống kê mô tả đạt độ tin cậy cho phép. Khảo sát được triển khai trong khoảng thời gian từ tháng 6 đến 9-2015. Có 233 phiếu được thu hồi, trong đó có 227 phiếu hợp lệ. Tỷ trọng quan sát của Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, và Bình Định lần lượt là 11,45%, 38,77%, 21,15%, 17,62% và 11,01%. Đáp viên từ Sở Kế hoạch-đầu tư là lớn nhất (42,73%), tiếp theo là các ban quản lý các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao (21,15%). Về vị trí công tác của đáp viên, nhóm lãnh đạo gồm lãnh đạo UBND và lãnh đạo văn phòng, giám đốc các sở, ban chiếm 12,77%, còn lại là nhóm nhân viên, gồm trưởng, phó và nhân viên các phòng chức năng của các tổ chức nêu trên. Trên cơ sở dữ liệu này, các đánh giá được thực hiện trên cơ sở so sánh, đối chiếu các chỉ số thống kê thể hiện xu hướng trung tâm và tần suất. Các phân tích sự khác biệt cũng được thực hiện theo các tiêu chí địa phương, loại hình cơ quan công tác và cấp độ quản lý của đáp viên.

### **2. Kết quả nghiên cứu đặc trưng quản trị liên kết vùng trong thu hút FDI của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung**

Về đặc trưng cấu trúc tổ chức liên kết, phân tích kết quả khảo sát cho thấy tất cả các nhận định về đặc tính thúc đẩy kết quả và hiệu quả liên kết của các đặc trưng cấu trúc tổ chức này đều nhận được mức đồng ý không cao, với mức đồng ý bình quân từ trên 2 đến dưới 3 (bảng 1). Phân tích phân bố tần suất cho thấy phân phối hơi lệch về phía trái nhưng không đáng kể. Nội dung có mức đồng ý bình quân cao hơn là sự tin tưởng lẫn nhau giữa các địa phương trong Vùng, có sự đồng nhất về kiến thức, kỹ năng và thái độ giữa các địa phương trong phối hợp công tác, mức độ phối hợp giữa nhân sự cấp chức năng. Các nội dung có mức đồng ý thấp nhất liên quan đến hệ thống pháp

luật, điều phối của Trung ương và điều phối vùng.

**BẢNG 1: Đặc trưng cấu trúc tổ chức liên kết vùng trong thu hút FDI của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung**

TT	Nội dung nhận định	Số quan sát	Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức từ 1 đến 3 (%)
1	Hệ thống pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ trong liên kết vùng trong thu hút FDI là rất hoàn chỉnh	227	2,37	87,67
2	Điều phối của trung ương đối với hoạt động liên kết thu hút FDI là rất toàn diện	227	2,58	85,90
3	Điều phối của Vùng đối với hoạt động liên kết trong thu hút FDI được thiết lập một cách chính thức và đang phát huy tốt vai trò	227	2,50	88,55
4	Chương trình nghị sự trong liên kết thu hút FDI đã được thiết lập cụ thể, rõ ràng	226	2,64	80,09
5	Có sự thống nhất cao giữa các địa phương về tầm nhìn, mục tiêu, quan điểm và cách thức tổ chức thực hiện các hoạt động liên kết có liên quan đến thu hút FDI	227	2,65	83,70
6	Có rất nhiều hoạt động phối hợp giữa nhân sự cấp chức năng (thực thi) của các địa phương trong liên kết thu hút FDI	227	2,63	82,38
7	Các địa phương thành viên của liên kết đồng nhất cao về kiến thức, kỹ năng và thái độ trong phối hợp công tác tổ chức thu hút FDI	227	2,72	81,06
8	Các địa phương thành viên có sự tin tưởng lẫn nhau cao trong hợp tác thu hút FDI	227	2,89	75,77
9	Các địa phương thiết lập tốt được các chuẩn mực cần tuân thủ và luôn tôn trọng các chuẩn mực này trong hợp tác thu hút FDI	226	2,70	79,20

*Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu điều tra.*

Về đánh giá của các đáp viên ở các địa phương khác nhau, có thể thấy đánh giá của các đáp viên ở Bình Định là cao hơn các địa phương khác. Tuy nhiên, sau khi xem xét ở tất cả các nội dung, các đánh giá của các đáp viên ở Bình Định hầu như đều cao hơn, cho thấy có thể có hiện tượng lệch phải có hệ thống. Xét ở từng nội dung, có sự chênh lệch khá lớn giữa các đánh giá các nội dung khác nhau của cấu trúc liên kết của các đáp viên ở Thừa Thiên - Huế, trong đó tính hoàn chỉnh của hệ thống pháp luật điều chỉnh quan hệ liên kết trong thu hút được đánh giá thấp nhất, trong khi sự tin tưởng lẫn nhau giữa các địa phương và sự đồng nhất về kiến thức, kỹ năng và thái độ giữa các địa phương được đánh giá cao nhất. Xét sự khác biệt theo các cơ quan chức năng triển khai thu hút FDI, có thể thấy rõ các đánh giá của lãnh đạo UBND các địa phương có đánh giá thấp nhất ở hầu hết các nội dung của đặc trưng cấu trúc liên

kết. Trong đó, đáng chú ý là các nhận định "chương trình nghị sự trong liên kết thu hút FDI đã được thiết lập cụ thể, rõ ràng", "điều phối của Vùng đối với hoạt động liên kết trong thu hút FDI được thiết lập một cách chính thức và đang phát huy tốt vai trò", hay "hệ thống pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ trong liên kết vùng trong thu hút FDI là rất hoàn chỉnh" được đánh giá thấp nhất. Khối Văn phòng UBND có các đánh giá khá cao việc các địa phương có sự tin tưởng lẫn nhau trong phối hợp thu hút FDI. Khi xem xét sự khác biệt trong đánh giá của các đáp viên có chức vụ khác nhau, các đáp viên thuộc nhóm lãnh đạo có đánh giá các nội dung về hệ thống pháp luật, vai trò điều phối Vùng và chương trình nghị sự thấp hơn trong số các nội dung được khảo sát, trong khi không có sự khác biệt lớn trong đánh giá giữa các nội dung khảo sát của nhân viên thực thi.

Về nội dung quản lý liên kết, cũng không có khía cạnh nào có mức đồng ý cao đáng chú ý. Xét về tương quan giữa các nội dung đánh giá, các nhận định liên quan đến con người như liên kết được triển khai bởi nhiều người có năng lực, các nhà quản trị liên kết là những người có trách nhiệm và đạo đức cao khi đưa ra các quyết định có liên quan đến hoạt động liên kết, hay nhận định rằng liên kết có khả năng cao trong việc tự tạo dựng một môi trường hoạt động hợp tác thuận lợi nhận được mức đồng ý cao nhất trong nhóm này (bảng 2). Các nhận định "liên kết đã

thiết lập được một cách đáng kể các công cụ khuyến khích nhân sự cấp chức năng tích cực tham gia các hoạt động liên kết trong thu hút FDI", "những mâu thuẫn phát sinh trong quá trình liên kết có thể được giải quyết một cách nhanh chóng" và "nhân sự quản trị liên kết vùng không có nhiều biến động thời gian qua" có tỷ trọng trả lời các mức từ 1 đến 3 rất cao, từ 85 quan sát trở lên. Điều này cho thấy có thể đây là những khía cạnh hạn chế nhất của triển khai quản lý liên kết vùng trong thu hút FDI của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung hiện nay.

**BẢNG 2: Đặc trưng quản lý liên kết vùng trong thu hút FDI của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung**

TT	Nội dung nhận định	Số quan sát	Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức từ 1 đến 3 (%)
1	Liên kết đã thiết lập được một cách đáng kể các công cụ khuyến khích nhân sự cấp chức năng tích cực tham gia các hoạt động liên kết	226	2.56	87.17
2	Liên kết vùng được triển khai thực hiện bởi nhiều người có năng lực	227	2.87	76.21
3	Với thực tế quản lý liên kết hiện nay, những mâu thuẫn phát sinh trong quá trình liên kết có thể được giải quyết một cách nhanh chóng	227	2.58	85.02
4	Với thực tế quản lý liên kết hiện nay, có thể nhanh chóng vận động và tạo ra các cam kết thật sự từ các địa phương tham gia	227	2.69	82.38
5	Liên kết có khả năng cao trong việc tự tạo dựng một môi trường hoạt động hợp tác thuận lợi	227	2.97	73.13
6	Các quyết định hợp tác chung được đưa ra dựa trên một quy trình chặt chẽ và có sự đầu tư thỏa đáng của các bên hữu quan	226	2.85	75.66
7	Các nhà quản trị liên kết là những người có trách nhiệm và đạo đức cao khi đưa ra các quyết định có liên quan đến hoạt động liên kết	227	2.92	73.13
8	Cộng đồng địa phương (người dân, doanh nghiệp địa phương...) được tạo điều kiện đáng kể để có tiếng nói đối với hoạt động liên kết	227	2.77	80.18
9	Nhân sự quản trị liên kết vùng không có nhiều biến động thời gian qua	225	2.58	84.89

*Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu điều tra.*

Xét sự khác biệt giữa các nhóm đáp viên trong đánh giá, có thể thấy không có sự khác biệt đáng kể giữa các địa phương. Xét sự khác biệt giữa các nội dung ở từng địa phương, Thừa Thiên - Huế có các đánh giá thấp nhất nội dung tạo lập các công cụ khuyến khích nhân sự cấp thực thi, cơ chế giải quyết nhanh chóng mâu thuẫn phát

sinh và sự ổn định của nhân sự quản trị liên kết trong khi nhận định về trách nhiệm và đạo đức của những nhà quản trị được các đáp viên đánh giá cao nhất. Các đáp viên của Quảng Nam cũng có đánh giá cao nhất nội dung này. Các đáp viên ở Bình Định là có những đánh giá cao đối với năng lực nhà quản trị và tính ổn định

của nhân lực quản trị liên kết. Các giới chức lãnh đạo UBND có các mức đồng ý khá thấp trong số 5 nhóm cơ quan có liên quan trong quá trình tổ chức triển khai liên kết. Nội dung liên kết đã tạo lập được một môi trường liên kết thuận lợi được các đáp viên là lãnh đạo UBND và các ban

quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao có mức đồng ý cao nhất trong số các nội dung khảo sát (bảng 3). Không có sự khác biệt nhiều trong đánh giá các nội dung này giữa đáp viên ở vị trí lãnh đạo và vị trí nhân viên trong bộ máy triển khai liên kết.

**BẢNG 3: Đặc trưng quản lý liên kết vùng trong thu hút FDI của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung – Đánh giá phân theo đặc trưng tổ chức bộ máy triển khai**

TT	Nội dung nhận định	Mức đồng ý bình quân				
		Lãnh đạo cấp cao	Văn phòng UBND	Sở Kế hoạch đầu tư	Cơ quan xúc tiến đầu tư	Các ban quản lý
1	Liên kết đã thiết lập được một cách đáng kể các công cụ khuyến khích nhân sự cấp chức năng tích cực tham gia các hoạt động liên kết	2,50	3,00	2,53	2,62	2,48
2	Liên kết vùng được triển khai thực hiện bởi nhiều người có năng lực	2,60	3,00	2,86	2,77	2,94
3	Những mâu thuẫn phát sinh trong quá trình liên kết có thể được giải quyết một cách nhanh chóng	2,20	3,50	2,60	2,51	2,56
4	Có thể nhanh chóng vận động và tạo ra các cam kết thật sự từ các địa phương tham gia	2,20	2,83	2,71	2,67	2,79
5	Liên kết có khả năng cao trong việc tự tạo dựng một môi trường hoạt động hợp tác thuận lợi	3,00	3,33	2,95	2,87	3,08
6	Các quyết định hợp tác được đưa ra dựa trên một quy trình chặt chẽ và có sự đầu tư thỏa đáng của các bên hữu quan	2,30	3,17	2,80	2,90	2,94
7	Các nhà quản trị liên kết là những người có trách nhiệm và đạo đức cao khi đưa ra các quyết định có liên quan đến hoạt động liên kết	2,30	2,67	2,89	2,85	3,15
8	Cộng đồng địa phương được tạo điều kiện đáng kể để có tiếng nói đối với hoạt động liên kết	2,80	3,17	2,69	2,77	2,79
9	Nhân sự quản trị liên kết vùng không có nhiều biến động thời gian qua	2,10	3,33	2,59	2,46	2,67
Số quan sát		10	6	97	39	48

*Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu điều tra.*

Về khía cạnh lãnh đạo liên kết, kết quả khảo sát cũng cho thấy không có nhiều nhân tố tiên phong lãnh đạo nào dẫn dắt quá trình liên kết trong thu hút FDI. Trong số các nhân tố mà đề tài tìm hiểu, nhân tố yếu tố tiên phong của một hay vài cá nhân được cảm nhận ở cao hơn cả, với mức đồng ý bình quân là 3 và các câu trả lời ở mức 4 và 5 chiếm khoảng 30%. Vai trò của các cá nhân, tổ chức của lãnh đạo trung ương trong điều phối hoạt động liên kết của Vùng được đánh giá thấp

nhất trong 5 nội dung được khảo sát, với gần 82% trả lời ở mức 1 đến 3 (bảng 4).

Xét sự khác biệt trong đánh giá giữa các đáp viên của các địa phương khác nhau, điểm đáng chú ý là vai trò tiên phong của một số cá nhân lãnh đạo có sự đánh giá cao nhất trong 5 nội dung khảo sát ở Thừa Thiên - Huế, Quảng Nam và Bình Định, trong khi không có sự nổi trội này trong các đánh giá của các đáp viên ở Đà Nẵng và Quảng Ngãi. Giới chức văn phòng UBND, Sở Kế hoạch - đầu tư và các trung

## Cấu trúc, quản lý và lãnh đạo ...

tâm xúc tiến đầu tư đánh giá cao nhất vai trò dẫn dắt của cá nhân trong khi đáp viên là lãnh đạo UBND lại đánh giá cao vai trò xúc tiến liên kết của các lực lượng bên ngoài khu vực công là người dân, doanh nghiệp, giới học thuật, còn đáp viên của các ban quản lý đánh

giá cao nhất tính tiên phong ở cấp độ địa phương cấp tỉnh. Nhóm nhân viên đánh giá vai trò dẫn dắt của cá nhân cao hơn các vai trò khác trong khi giới lãnh đạo đánh giá vai trò của địa phương cấp tỉnh nói chung là quan trọng nhất (bảng 5).

**BẢNG 4: Đặc trưng lãnh đạo dẫn dắt liên kết vùng trong thu hút FDI của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung**

TT	Nội dung nhận định	Số quan sát	Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức từ 1 đến 3 (%)
1	Điều phối của chính quyền cấp trên đối với liên kết vùng có được sự lãnh đạo rất sâu sát từ các cá nhân và tổ chức lãnh đạo Trung ương	227	2,70	81,94
2	Tính tiên phong của một hay vài địa phương trong liên kết vùng là rất cao	227	2,95	72,69
3	Tính tiên phong đi đầu của một vài tổ chức hành chính cụ thể trong liên kết vùng của các địa phương hay của toàn vùng là rất cao	227	2,87	75,77
4	Tác động xúc tiến liên kết của các lực lượng bên ngoài khu vực công là rất lớn,	227	2,79	78,41
5	Tính tiên phong của một hay một vài cá nhân trong xúc tiến liên kết là rất cao	227	3,00	70,93

Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu điều tra,

**BẢNG 5: Đặc trưng lãnh đạo dẫn dắt liên kết vùng trong thu hút FDI của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung – Đánh giá phân theo cấp quản lý**

TT	Nội dung nhận định	Nhóm lãnh đạo		Nhóm nhân viên	
		Số quan sát	Mức đồng ý bình quân	Số quan sát	Mức đồng ý bình quân
1	Điều phối của chính quyền cấp trên đối với liên kết vùng có được sự lãnh đạo rất sâu sát từ các cá nhân và tổ chức lãnh đạo Trung ương	29	2,76	198	2,69
2	Tính tiên phong của một hay vài địa phương trong liên kết vùng là rất cao	29	3,14	198	2,92
3	Tính tiên phong đi đầu của một vài tổ chức hành chính cụ thể trong liên kết vùng của các địa phương hay của toàn vùng là rất cao	29	2,97	198	2,85
4	Tác động xúc tiến liên kết của các lực lượng bên ngoài khu vực công là rất lớn.	29	2,72	198	2,80
5	Tính tiên phong của một hay một vài cá nhân trong xúc tiến liên kết là rất cao	29	2,93	198	3,01

Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu điều tra.

### 3. Kết luận và hàm ý chính sách

Có thể kết luận rằng các đặc trưng thuận lợi cho hoạt động liên kết vùng kinh tế trọng

điểm miền Trung trong liên kết thu hút FDI của quản trị liên kết là chưa có biểu hiện cao theo đánh giá của những người trực tiếp

tham gia công tác quản trị. Trong cấu trúc liên kết, sự tin tưởng lẫn nhau, sự đồng nhất về kiến thức, kỹ năng và thái độ và nhiều hoạt động phối hợp giữa nhân sự cấp chức năng ở giữa các địa phương đang là những nhân tố nổi trội trong khi hệ thống pháp luật và điều phối chính thức chưa có biểu hiện vai trò lớn. Trong quản lý liên kết, nội dung liên quan đến con người như năng lực, trách nhiệm và đạo đức của đội ngũ quản trị và khả năng tự thích ứng với môi trường quản lý được đánh giá cao hơn, trong khi các công cụ khuyến khích, quy trình xử lý mâu thuẫn hay nhân sự biến động được cho là những điểm còn hạn chế. Khía cạnh lãnh đạo liên kết được nhìn nhận là nổi trội hơn, mặc dù cũng chưa thấy có nhiều nhân tố tiên phong lãnh đạo dẫn dắt quá trình liên kết trong thu hút FDI, ngoại trừ tiên phong của một số cá nhân. Vai trò lãnh đạo trung ương và vùng trong điều phối hoạt động liên kết được đánh giá chưa cao, cho thấy vẫn chưa đáp ứng được mong đợi của những chủ thể của quản trị liên kết hoạt động tại thực địa.

Cũng có thể kết luận rằng, tồn tại sự khác biệt trong đánh giá giữa các địa phương, giữa nhóm lãnh đạo và nhóm nhân viên và giữa nhóm cơ quan chỉ đạo, tham mưu và các nhóm cơ quan chức năng về nội dung quản trị liên kết. Nhóm lãnh đạo và nhóm cơ quan quản lý và tham mưu, những người có vị trí then chốt trong tạo lập cấu trúc liên kết, lại đánh giá thấp ở hầu hết các nội dung của đặc trưng cấu trúc liên kết, đặc biệt là ở khâu tạo lập chương trình nghị sự liên kết, quản lý điều phối của Vùng và thể chế pháp luật điều chỉnh hoạt động liên kết. Trong khi truyền thông có đề cập đến vai trò tiên phong của Đà Nẵng và vai trò tiên phong của một vài cá nhân tại Đà Nẵng và Quảng Nam, các đáp viên địa phương khác lại có đánh giá cao hơn hai địa phương này về vai trò tiên phong của một vài cá nhân trong lãnh đạo hoạt động liên kết. Đáp viên của các cơ quan trực tiếp xúc tiến đầu tư đánh giá cao nhất vai trò dẫn dắt của cá nhân, lãnh đạo UBND đánh giá

cao vai trò của các lực lượng bên ngoài khu vực công trong khi các ban quản lý đánh giá cao nhất tính tiên phong ở cấp độ địa phương cấp tỉnh. Những điều này cho thấy không ai tự nhận định mình có vai trò chủ chốt lãnh đạo liên kết. Sự khác biệt này cũng cho thấy tính phức tạp của hoạt động quản trị với nhiều kênh tác động khác nhau cần phải xem xét.

Trong thời gian tới, khi những thay đổi trong cơ chế quản trị liên kết cấp trung ương được triển khai trên thực tế, các kết quả nghiên cứu này có nhiều hàm ý có ý nghĩa thực tiễn. Với các quy định hiện nay của chính quyền trung ương, liên kết vùng kinh tế trọng điểm được tổ chức dần theo kiểu cơ chế mạng lưới có tổ chức có tính chính thức hơn với vai trò trung tâm ở địa phương là Hội đồng Vùng. Nếu bộ máy này trong tổng thể cấu trúc liên kết được tổ chức tốt, vai trò điều phối cấp trung ương và cấp vùng có điều kiện phát huy, khắc phục được hạn chế hiện nay. Hội đồng Vùng nên xem xét phát triển hơn nữa cơ chế quan hệ đối tác có chọn lọc, theo đó, mỗi địa phương trong vùng có thể xác định hướng ưu tiên và chọn đối tác mang tính chiến lược cho từng nội dung hợp tác cụ thể mang tính song phương hay đa phương với số lượng đối tác chọn lọc mà không nhất thiết tất cả các nội dung phải ở tầm đa phương toàn vùng. Nói cách khác, quan hệ đối tác nên được chia nhỏ theo từng nội dung, chức năng và lĩnh vực hoạt động. Triển khai theo hướng này tuy tạo thêm chi phí liên kết nhưng lợi ích sẽ rõ ràng hơn, đồng thời sẽ nâng cao được công tác quản trị liên kết vùng ở các khía cạnh như tính chính thức và tính cụ thể của chương trình nghị sự liên kết được nâng cao, sự thống nhất về mục tiêu và cách thức tổ chức liên kết để đạt được, vai trò điều phối của vùng có định hướng rõ ràng và dễ dàng hơn, vai trò của nhân sự cấp chức năng để được phát huy, mức độ tin cậy lẫn nhau giữa các địa phương cao hơn, cũng như sự thống nhất và mức độ tôn trọng các chuẩn mực cần phải tuân thủ khi liên kết được cải

thiện do quan hệ đối tác ngành hẹp mang lại. Tuy nhiên, để cơ chế này phát huy tác dụng, cần thiết phải xem xét nâng cao hơn nữa các khía cạnh của quản lý liên kết như tăng cường nguồn nhân lực tham gia triển khai liên kết, hoàn thiện quy trình ra quyết định liên kết sao cho chặt chẽ đảm bảo các quyết định đưa ra đúng và kịp thời, có cơ chế ràng buộc trách nhiệm và khuyến khích của những người có tham gia, có cơ chế để cộng đồng địa phương có tiếng nói đối với hoạt động liên kết và có chiến lược dài hạn đối với nhân sự quản trị liên kết vùng. Bên cạnh đó, hệ thống kế hoạch - đầu tư được xem như là đầu mối của điều phối ở từng địa phương cũng là yếu tố thuận lợi cần phát huy để tăng cường quản trị liên kết, đặc biệt là liên kết trong thu hút đầu tư. Vị thế của cơ quan đầu mối này trong hệ thống tổ chức hành chính có thể giúp tạo môi trường vận động và tạo ra các cam kết thật sự của các bên tham gia và vì thế dễ tạo dựng được môi trường hợp tác thuận lợi. Về lãnh đạo liên kết, cần phát huy hơn nữa vai trò tiên phong của các tổ chức và cá nhân liên quan. Về chính danh, cơ chế mới đã chọn những chủ thể có vị thế cao trong hệ thống hành chính nhà nước làm lãnh đạo, cụ thể ở cấp trung ương là lãnh đạo chính phủ (một phó thủ tướng phụ trách kinh tế ngành) và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch - đầu tư tham gia chỉ đạo và cấp địa phương là những người đứng đầu của UBND và Sở Kế hoạch - đầu tư. Các chủ thể này rõ ràng có ưu thế tiên phong trong bộ máy chính quyền trung ương và địa phương để có thể tập hợp lực lượng tham gia quản trị liên kết hiệu quả. Tuy nhiên, do đặc tính luân phiên của vai trò lãnh đạo Hội đồng Vùng, cần có chương trình nghị sự chính thức mang tính ràng buộc và dài hạn hơn và một bộ máy tham mưu cho Hội đồng Vùng mang tính độc lập và tính tự chủ hơn để hoạt động quản trị liên kết được ổn định./.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Agranoff R., & McGuire M. (2004), Collaborative public management: New strategies for local governments: Georgetown University Press.
2. Ban Điều phối Vùng Duyên hải miền Trung. (2011), Biên bản cam kết liên kết phát triển 7 tỉnh duyên hải miền Trung, Hội thảo khoa học "Liên kết phát triển 07 tỉnh Duyên hải miền Trung" ngày 15-7-2011.
3. Mandell M. P., & Keast R. (2009), A new look at leadership in collaborative networks: Process catalysts. Public sector leadership: International challenges and perspectives, 163-178.
4. Provan K. G., & Kenis P. (2008), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. doi: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mum015>
5. Van den Berg L., Braun E., & Van Der Meer J. (1997), The organising capacity of metropolitan region. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(3), 253-272.
6. Văn phòng Chính phủ (2014), Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng kinh tế trọng điểm miền Trung đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, Quyết định số 1874/QĐ-TTg ngày 13-10-2014 của Thủ tướng Chính phủ.

---

Ngày nhận bài: 4-11-2017

Ngày duyệt đăng: 6-12-2017