

LIÊN KẾT GIỮA CÁC ĐỊA PHƯƠNG TRONG THU HÚT ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI TẠI VÙNG KINH TẾ TRỌNG ĐIỂM MIỀN TRUNG: LỢI ÍCH, CHI PHÍ VÀ RỦI RO

Nguyễn Hiệp

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng

Email: nguyenhiep@due.edu.vn

Ngày nhận: 24/4/2017

Ngày nhận bản sửa: 28/7/2017

Ngày duyệt đăng: 25/8/2017

Tóm tắt:

Nghiên cứu này nhận diện và đo lường lợi ích, chi phí và rủi ro của liên kết giữa các địa phương trong thu hút FDI với trường hợp điển hình là Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Dựa trên nền tảng lý luận về liên kết trong khu vực công, nghiên cứu tiến hành khảo sát cảm nhận về lợi ích, chi phí và rủi ro thực tế và kỳ vọng của những người trực tiếp tham gia vào quá trình thu hút của các địa phương trong Vùng. Kết quả phân tích bằng các công cụ thống kê cho thấy rất nhiều khía cạnh lợi ích liên kết còn rất sơ khai, chi phí và rủi ro hiện tại còn thấp và còn cách biệt so với kỳ vọng. Đặc biệt, nhận thức còn có sự khác biệt lớn giữa các cấp quản lý và giữa các cơ quan thuộc bộ máy triển khai thu hút FDI. Nghiên cứu cho thấy vẫn còn nhiều cơ hội gia tăng liên kết. Đây mạnh truyền thông để có sự thống nhất nhận thức là hàm ý quan trọng trong nỗ lực thúc đẩy liên kết trong tương lai.

Từ khóa: Thu hút FDI, liên kết, lợi ích, chi phí, rủi ro, Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung.

Cooperation among local governments in FDI attraction at the key Economic Zone in central Vietnam: Perceived benefits, costs and risks

Abstract:

This study aims at identifying and measuring perceived benefits, costs and risks relevant to cooperation among local governments in FDI attraction using the case of Key Economic Zone in Central Vietnam. Based on theoretical background of cooperation in public sector, a survey of administrative staff on their perception of current and expected benefits, costs and risks inherent in cooperative activities among the Zone's local governments related to FDI attraction is conducted for analysis. The findings show that the benefits are perceived to be primary and the costs and risks are low in most aspects of interest, with current scales being much smaller than expected. Especially, there are significant gaps in the perception among management layers and among functional organizations. The findings provide implications that there is still much room for further cooperation. Enhancing mutual understanding via more intensive communication of benefits, costs and risks is needed for more effective regional cooperation.

Keywords: FDI attraction; cooperation; benefits; costs; risks; Key Economic Zone in Central Vietnam.

1. Đặt vấn đề

Do đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) có ảnh hưởng tích cực và nhiều mặt đến sự phát triển của địa phương, chính quyền của các địa phương, đặc biệt là những địa phương trong cùng một khu vực kinh tế đặc thù thường có những động thái cạnh tranh lẫn

nhau trong thu hút nguồn vốn này. Nhiều quan sát cho thấy cạnh tranh trong thu hút FDI dễ dẫn đến hiện tượng tất cả đều bị thiệt trong “cuộc đua tụt xuống đáy”, vì thế thường có vận động kêu gọi liên kết. Tuy vậy, liên kết giữa các địa phương thường gặp trở ngại do các lợi ích có được cũng như các chi

phí và rủi ro cụ thể mà mỗi địa phương phải chịu trong liên kết với các địa phương khác là khó nhận diện. Khó khăn này có ảnh hưởng không nhỏ đến các quyết định có nên tham gia liên kết hay không, liên kết như thế nào, cách thức tổ chức và quản trị liên kết ra sao. Việc thiếu thông tin cũng khiến cho hiệu quả hoạt động của bộ máy tổ chức hợp tác liên kết không cao. Nhận diện cụ thể loại hình và mức độ lợi ích, chi phí và rủi ro của liên kết sẽ giúp cho các địa phương có đủ cơ sở hơn trong các quyết định liên kết của mình.

Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung (KTTĐMT) với 5 địa phương là Đà Nẵng, Thừa Thiên - Huế, Quảng Nam, Quảng Ngãi và Bình Định được xem là vùng động lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội của cả khu vực miền Trung và Tây Nguyên. Chủ trương hình thành các vùng kinh tế trọng điểm cho phép có được sự mở đầu thuận lợi giúp tạo lập cơ chế hợp tác hữu hiệu giữa các địa phương của vùng, qua đó có cơ hội phát huy lợi thế, hạn chế những khó khăn từ cạnh tranh không đáng có, giúp thực hiện được mục tiêu phát triển, trong đó có mục tiêu thu hút đầu tư. Mặc dù 5 địa phương thuộc Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung đã có nhiều động thái hợp tác liên kết nội vùng, nhiều nhận định cho rằng vẫn chưa thấy có sự liên kết hữu hiệu giữa các địa phương này, trong đó có liên kết trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài. Có nhiều nghiên cứu phân tích các nguyên nhân. Tuy nhiên, vẫn chưa có nhiều phân tích sâu về các cơ sở hình thành các cơ chế phối hợp này. Trong lĩnh vực thu hút FDI, phối hợp thành công chính sách FDI nói chung và chính sách thu hút FDI nói riêng giữa các địa phương đòi hỏi có được các thông tin chất lượng và cụ thể về lợi ích, chi phí và rủi ro thực tế và có thể của hoạt động liên kết, mục tiêu của từng địa phương trong liên kết, tính hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động liên kết đang triển khai, năng lực và mức độ sẵn sàng phối hợp của các đối tác cũng như các điều kiện ràng buộc khác đảm bảo phối hợp thành công. Thiếu các phân tích chuyên sâu này, việc đánh giá hiện trạng cũng như đề xuất các giải pháp để thúc đẩy liên kết hữu hiệu sẽ không toàn diện.

Nghiên cứu này tập trung giải quyết một trong các yêu cầu nói trên bằng một nghiên cứu trường hợp thực tế là liên kết vùng trong thu hút FDI của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Trên cơ sở khảo sát nhận thức của những người tham gia vào hoạt động thu hút FDI ở 5 địa phương Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, nghiên cứu này đo lường cảm nhận về

lợi ích, chi phí và rủi ro thực tế và kỳ vọng mà địa phương các đáp viên có được khi tham gia liên kết vùng trong thu hút FDI. Dựa trên các công cụ thống kê mô tả, kết quả khảo sát sẽ được phân tích nhằm đánh giá các đặc trưng cơ bản của lợi ích, chi phí và rủi ro của hoạt động liên kết. Về mặt lý luận, nghiên cứu này có thể đóng góp các gợi ý về việc xây dựng thang đo lường về lợi ích, chi phí và rủi ro liên kết trong bối cảnh hợp tác khu vực công đặc thù là thu hút đầu tư. Về mặt thực tiễn, kết quả phân tích có thể là những gợi ý quan trọng để giải thích thực trạng mức độ liên kết vùng trong hoạt động thu hút FDI hiện nay tại Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, đồng thời có thể là những thông tin hữu ích để các bên hữu quan tham khảo khi ra các quyết định có liên quan đến liên kết vùng trong thu hút FDI nói riêng và liên kết vùng trong phát triển kinh tế - xã hội của địa phương nói chung.

2. Cơ sở lý luận

2.1. Liên kết vùng trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài

Theo cách tiếp cận quản trị, thu hút FDI là một quá trình marketing quốc tế trong đầu tư. Thu hút FDI của một địa phương được hiểu là các nỗ lực của chính quyền nhằm gia tăng sự quan tâm của các nhà đầu tư nước ngoài đến các cơ hội đầu tư tại địa phương mình, lôi kéo họ thực hiện, duy trì hoặc gia tăng hoạt động đầu tư tại địa phương vì mục tiêu gia tăng tiềm lực vốn và các mục tiêu phát triển khác của nền kinh tế - xã hội địa phương. Theo Bartels & De Crombrugghe (2009), dẫn nghiên cứu của Loewendahl (2001), nội dung hoạt động thu hút FDI được chia thành 4 nhóm là hoạch định tổ chức, lãnh đạo thực thi, hỗ trợ thực thi thu hút và dịch vụ hỗ trợ đầu tư.

Theo nghĩa của từ, liên kết là quá trình hợp tác của tổ chức hoặc cá nhân với tổ chức hoặc cá nhân khác cùng hành động vì mục tiêu hoặc lợi ích chung. Liên kết vùng vì thế được hiểu là quá trình hợp tác giữa chính quyền các địa phương trong một vùng nhằm cùng hành động vì một mục tiêu hoặc lợi ích chung của các địa phương của vùng này. Cơ sở lý thuyết của nghiên cứu này được xây dựng dựa trên lý luận về liên kết vùng của khoa học tổ chức vùng lãnh thổ, chủ yếu là lý luận về hành động tập thể thuộc phạm vi thể chế (institutional collective action) và về hợp tác chính quyền đô thị phổ biến trong giới học thuật Âu - Mỹ. Liên kết vùng trong thu hút FDI thực chất là hành động chung của chính quyền địa

phương nhằm gia tăng sự quan tâm của các nhà đầu tư nước ngoài đến các cơ hội đầu tư vào vùng cũng như vào địa phương mình, 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 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 hoặc đạt được mục tiêu này với hiệu quả cao hơn. CoE, UNDP & LGI (2010) liệt kê 8 đặc trưng quan trọng của liên kết vùng, thông qua đó có thể hiểu rõ được bản chất của liên kết vùng trong thu hút FDI, trong đó đề cập chủ yếu đến lợi ích, chi phí và rủi ro của liên kết vùng.

2.2. Lợi ích, chi phí và rủi ro liên kết vùng trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài

Với bản chất của liên kết vùng nói trên, có thể thấy rằng mấu chốt của liên kết là vì lợi ích mới hoặc không mất đi lợi ích cũ. Dựa trên các nghiên cứu LGNZ (2011), Feiock, Steinacker và Park (2009), Feiock (2013) và CoE, UNDP & LGI (2010), các lợi ích có thể có được từ liên kết trong thu hút đầu tư nói chung và FDI nói riêng có thể là: (i) Đem đến cho các nhà đầu tư tiềm năng các sản phẩm “cơ hội đầu tư” tốt hơn, tức cơ hội sinh lời của vốn cao hơn với chi phí và rủi ro thấp hơn; (ii) Đạt được các mục tiêu của thu hút đầu tư trên cơ sở nỗ lực chung hoặc thỏa thuận không cản trở nỗ lực của nhau; (iii) Giảm được chi phí trong thu hút đầu tư, thông qua hạn chế cạnh tranh, hạn chế chồng chéo trong các nỗ lực thu hút hay lợi ích kinh tế theo quy mô; (iv) Gia tăng khả năng học hỏi kinh nghiệm trong quá trình tổ chức thu hút đầu tư và quản lý địa phương để nâng cao hiệu quả thu hút; và (v) Đạt được các mục tiêu chính trị, xã hội khác.

Về chi phí và rủi ro, theo Feiock (2013), các hành động tập thể nào cũng có những chi phí và rủi ro của nó. Điều này dẫn đến cái gọi là vấn đề hay tình huống tiến thoái lưỡng nan trong các hành động chung, khiến cho các thỏa thuận hợp tác khó triển khai nếu không có cách phân chia các chi phí này một cách hợp lý giữa các bên đối tác. Dựa vào lý thuyết giao dịch, Feiock (2013) cho rằng chi phí liên kết chủ yếu là chi phí giao dịch, gồm 4 dạng chi phí sau đây: (i) Chi phí tìm kiếm thông tin phục vụ liên kết; (ii) Chi phí đàm phán, giao dịch trong quá trình liên kết; (iii) Chi phí triển khai giám sát, kiểm tra

tính hiệu lực trong thực hiện các thỏa thuận liên kết; và (iv) Thiệt hại do có thể mất một số quyền tự chủ trong các hoạt động liên kết theo thỏa thuận.

Rủi ro trong hợp tác, cũng theo Feiock (2013) gồm: (i) Rủi ro trong phối hợp: là rủi ro không thể phối hợp chung hay khả năng phối hợp các hoạt động chung thấp phát sinh trong quá trình liên kết dẫn đến khả năng không đạt được mục tiêu liên kết hay phát sinh các chi phí mới; (ii) Rủi ro bất đồng trong phân phối lợi ích và phân chia chi phí: là rủi ro phát sinh khi các bên liên kết đã thỏa thuận được các mục tiêu chung nhưng gặp phải khó khăn trong phân chia chi phí và phân phối các lợi ích từ liên kết; và (iii) Rủi ro tác dụng phụ: là rủi ro phát sinh khi có tình huống quyết định hay hành động của một bên tham gia có ảnh hưởng tiêu cực đến các đối tác khác trong thỏa thuận liên kết.

3. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp thống kê là công cụ chủ yếu được sử dụng trong nghiên cứu này. Hoạt động liên kết luôn rất phức tạp và cũng chỉ là một bộ phận góp phần vào sự thành công hay thất bại của hoạt động thu hút FDI, vì thế đo lường mức độ liên kết, lợi ích, chi phí và rủi ro thực tế của liên kết là rất khó khăn. Chính những người có liên quan trực tiếp đến hoạt động này ở từng địa phương mới có thể cảm nhận được cụ thể. Bên cạnh đó, trên cơ sở so sánh thực tế với kỳ vọng, họ sẽ thực thi công việc được giao và việc này quyết định đến mức độ liên kết. Vì vậy, đánh giá dựa trên dữ liệu điều tra khảo sát các đối tượng có liên quan trong quá trình thu hút và liên kết thu hút FDI là cách thức phù hợp. Ngoài một số thông tin thứ cấp sử dụng để mô tả bối cảnh nghiên cứu, nghiên cứu sử dụng các dữ liệu sơ cấp thông qua phương pháp tham vấn chuyên gia bằng bản hỏi điều tra khảo sát. Bản hỏi khảo sát tập trung tìm hiểu nhận định của đáp viên về các nội dung có liên quan đến liên kết vùng trong thu hút FDI, trong đó có các nội dung về tình trạng liên kết, lợi ích, chi phí và rủi ro đối với địa phương của đáp viên trong liên kết vùng. Dựa vào 5 khía cạnh lợi ích, 4 khía cạnh chi phí và 3 khía cạnh rủi ro được trình bày ở phần lý luận, nghiên cứu cụ thể hóa thành 5 câu hỏi về lợi ích, 6 câu hỏi về chi phí và 5 câu hỏi về rủi ro. Mục đích việc cụ thể hóa này là đảm bảo cho các câu hỏi có tính phân biệt cao và vì thế dễ trả lời, đồng thời đảm bảo bản hỏi ngắn nhất có thể. Bên cạnh đó, các câu hỏi nhận định về lợi ích, chi phí và rủi ro tổng thể cũng được hỏi để giúp cho có cái nhìn

tổng thể nhất về các nội dung này. Các câu hỏi được đưa ra dưới dạng nhận định rằng quy mô lợi ích, chi phí và rủi ro là lớn theo từng nội dung nêu trên. Mức độ đồng ý được đo lường bằng thang đo 5 mức, với mức 1 mà hoàn toàn không đồng ý (hàm ý mức độ lợi ích, chi phí và rủi ro thấp nhất) và 5 là hoàn toàn đồng ý (lợi ích, chi phí và rủi ro cao nhất). Các nội dung hỏi cả về mức độ thực tế và mức độ kỳ vọng theo cảm nhận của đáp viên. Về thành phần tổng thể nghiên cứu, do hoạt động liên kết chủ yếu được triển khai bởi những đối tượng thuộc bộ máy chính quyền địa phương và cơ quan hữu quan thuộc các cơ quan chuyên môn có liên quan trực tiếp đến chính sách thu hút đầu tư của địa phương nên điều tra khảo sát tập trung vào đối tượng này. Cụ thể gồm lãnh đạo Ủy Ban nhân dân (UBND) tỉnh/thành, các đối tượng có liên quan đến quản lý đầu tư của Văn phòng UBND tỉnh/thành, Sở Kế hoạch và Đầu tư, 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.

Về phương pháp phân tích và đánh giá, nghiên cứu sử dụng chủ yếu phương pháp thống kê mô tả bằng các công cụ so sánh, đối chiếu các chỉ số thống kê thể hiện xu hướng trung tâm của dữ liệu sơ cấp và chỉ số tần suất. Các phân tích sự khác biệt cũng được thực hiện theo các tiêu chí địa phương, loại hình tổ chức và cấp độ quản lý của đáp viên. Các hàm ý được đề xuất sử dụng phương pháp đối chiếu với các quan hệ lý thuyết được cho là phù hợp với dữ liệu thực trạng và dự báo tương lai.

4. Kết quả nghiên cứu

4.1. Thống kê mô tả mẫu nghiên cứu

Khảo sát được triển khai trong khoảng thời gian tháng 6 - 9/2015. Các phiếu điều tra được phát trực tiếp hoặc thông qua một số cán bộ của các đơn vị khảo sát mục tiêu để gửi đến các đáp viên thuộc tổng thể. Một số bản hỏi được gửi qua đường email, đáp viên in và trả lời bằng bản giấy. Việc thu thập bản

Bảng 1: Thống kê mô tả mẫu nghiên cứu

STT	Địa phương công tác	Số quan sát	Tỷ trọng (%)
1	Thừa Thiên - Huế (TTH)	26	11.45
2	Đà Nẵng (ĐN)	88	38.77
3	Quảng Nam (QNM)	48	21.15
4	Quảng Ngãi (QNG)	40	17.62
5	Bình Định (BD)	25	11.01
Đơn vị công tác			
1	UBND tỉnh/thành	10	4.41
2	Văn phòng UBND	6	2.64
3	Sở KHĐT	97	42.73
4	Trung tâm/ban XTĐT	39	17.18
5	Ban quản lý các KCN, KKT, KCNC	48	21.15
6	Khác*	27	11.89
Vị trí công tác			
1	Lãnh đạo UBND	9	3.96
2	Lãnh đạo Văn phòng UBND, đơn vị chức năng	20	8.81
3	Trưởng, phó cấp phòng Văn phòng UBND và các đơn vị chức năng	35	15.42
4	Nhân viên	163	71.81
Tổng		227	100

Ghi chú: (*) Những bản hỏi điều tra không trả lời cụ thể đơn vị. KHĐT: Kế hoạch – Đầu tư; XTĐT: Xúc tiến đầu tư; KCN: Khu công nghiệp; KKT: Khu kinh tế; KCNC: Khu công nghệ cao; UBND: Ủy ban nhân dân. Nguồn: Tính toán từ dữ liệu điều tra.

Bảng 2: Đánh giá lợi ích thực tế và kỳ vọng của liên kết trong thu hút FDI của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung

STT	NỘI DUNG NHẬN ĐỊNH <i>Việc tham gia liên kết vùng trong thu hút FDI giúp địa phương:</i>	Số quan sát	Thực tế		Kỳ vọng	
			Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức đồng ý từ 1 đến 3 (%)	Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức đồng ý từ 1 đến 3 (%)
1	[PCB101] Tạo được nhiều cơ hội đầu tư hơn và nhiều cơ hội đầu tư tốt hơn (khả năng sinh lời cao hơn, chi phí và rủi ro đầu tư thấp hơn) cho các nhà đầu tư tiềm năng	227	2.76	76.65	4.32	17.18
2	[PCB102] Đạt được tốt các mục tiêu trong thu hút FDI (về tổng vốn FDI, đối tượng thu hút, vai trò mong đợi của FDI đối với tăng trưởng, việc làm, thu ngân sách và xuất khẩu...)	227	2.59	81.94	4.20	21.15
3	[PCB103] Giảm được nhiều chi phí trong thu hút FDI do tiết kiệm các khoản chi tiêu trước đây dành riêng cho hoạt động cạnh tranh trong thu hút với các địa phương khác trong vùng	227	2.58	82.82	4.19	18.94
4	[PCB104] Giảm được nhiều chi phí của địa phương trong thu hút FDI do hoạt động liên kết giúp loại bỏ các hoạt động chồng chéo	227	2.59	80.18	4.19	21.59
5	[PCB105] Giảm được nhiều chi phí của địa phương trong thu hút FDI do lợi ích kinh tế theo quy mô từ các hoạt động chung	227	2.59	82.38	4.17	21.15
6	[PCB106] Học hỏi được nhiều kinh nghiệm thu hút FDI từ quá trình liên kết với các địa phương khác.	227	2.94	70.48	4.43	12.78
7	[PCB301] Nhìn chung, lợi ích tổng thể của liên kết vùng là rất lớn.	225	2.54	84.07	4.20	15.56

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

hỏi điều tra cũng được triển khai tương tự. Khi thu thập, trong điều kiện cho phép và với sự đồng ý của đáp viên, người thu thập xác nhận các nội dung còn thiếu hay chưa rõ ràng trong phần trả lời của đáp viên. Có một số trường hợp tái liên lạc sau khi đã thu thập để xác nhận thông tin. Có 233 phiếu được thu hồi, trong đó có 227 phiếu hợp lệ. Các phiếu không hợp lệ là phiếu bỏ quá nhiều câu trả lời hoặc câu trả lời có biểu hiện không đáng tin cậy như chọn tất cả một mức cho rất nhiều câu hỏi liên kế nhau và không thể tiếp cận được để xác nhận. Một số thống kê mô tả cụ thể được trình bày trong Bảng 1.

Trong nội dung phân tích, các thống kê phân theo cấp quản lý được chia theo hai nhóm là nhóm lãnh đạo và nhóm nhân viên, trong đó nhóm lãnh đạo gồm các đáp viên là lãnh đạo UBND (Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND), lãnh đạo Văn phòng UBND (Phó, Chánh Văn phòng) và các đơn vị chức năng (Giám đốc, Phó giám đốc các sở, ban, khu) (nhóm 1 và 2 của vị trí công tác trong Bảng 1). Nhóm nhân viên gồm các đáp viên còn lại.

4.2. Lợi ích, chi phí và rủi ro của liên kết trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Vùng kinh

tế trọng điểm miền Trung

4.2.1. Lợi ích

Kết quả khảo sát trình bày ở Bảng 2 cho thấy giá trị trung bình của mức độ đồng ý về các nhận định liên kết hiện đang mang lại nhiều lợi ích cho các địa phương ở 6 khía cạnh lợi ích liên kết đều ở mức không cao, mức đồng ý cao (4 hoặc 5) chỉ chiếm trên dưới 20%. Phân phối tần suất đa phần cũng lệch trái, trừ lợi ích ở khía cạnh tạo cơ hội đầu tư nhiều và tốt hơn và học hỏi nhiều kinh nghiệm hơn có mức độ lệch thấp hơn. Học hỏi thêm kinh nghiệm được cảm nhận là lợi ích nổi trội nhất trong khi các lợi ích khác, đặc biệt là lợi ích kinh tế theo quy mô trong các hoạt động chung, tiết kiệm chi phí từ hạn chế cạnh tranh, tiết kiệm chi phí từ việc loại bỏ các hoạt động chồng chéo là chưa cao. Trong từng nội dung hoạt động, lợi ích từ liên kết trong cải thiện môi trường đầu tư thu hút FDI và liên kết trong quảng bá, xúc tiến đầu tư được đánh giá cao hơn cả. Những lợi ích thực tế được cảm nhận thấp hơn nhiều so với kỳ vọng. Lợi ích thực tế tổng thể của liên kết được cảm nhận là không có sự chênh lệch lớn giữa các địa phương. Các địa phương đều đánh giá cao nhất lợi

Bảng 3: Đánh giá lợi ích thực tế của liên kết trong thu hút FDI của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung phân theo địa phương

ST T	NỘI DUNG NHẬN ĐỊNH <i>Việc tham gia liên kết vùng trong thu hút FDI hiện đang giúp địa phương:</i>	Mức đồng ý bình quân				
		TTH	ĐN	QNM	QNG	BĐ
1	PCB101	2.69	2.38	3.08	2.85	3.40
2	PCB102	2.23	2.25	2.83	2.85	3.24
3	PCB103	2.35	2.33	2.54	2.83	3.36
4	PCB104	2.19	2.30	2.65	2.98	3.28
5	PCB105	2.38	2.32	2.83	2.73	3.08
6	PCB106	2.88	2.58	3.23	3.10	3.44
7	PCB301	2.48	2.40	2.58	2.30	3.40
Số quan sát		26	88	48	40	25

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

ích học hỏi kinh nghiệm thông qua quá trình liên kết (Bảng 3). Nhóm lãnh đạo UBND có đánh giá lợi ích đạt được mục tiêu trong thu hút và lợi ích học hỏi kinh nghiệm cao hơn các nội dung lợi ích khác và cao hơn các đáp viên các cơ quan còn lại. Không có sự khác biệt đáng kể trong đánh giá của khối sở, cơ quan xúc tiến và các ban quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế hay khu công nghệ cao.

Như vậy, có thể nói lợi ích của liên kết chưa tương xứng với kỳ vọng. Các lợi ích chỉ ở khía cạnh gia tăng được kinh nghiệm, trao đổi thông tin trong triển

khai hoạt động thu hút là chính mà chưa có nhiều biểu hiện của các lợi ích chuyên sâu liên quan đến tối ưu hóa chi phí hay gia tăng lợi ích đặc trưng theo mục tiêu thu hút FDI. Thực tế lợi ích kỳ vọng được cảm nhận là lớn cho thấy có thể đây chính là điều thôi thúc các địa phương tham gia và gia tăng mức độ tham gia liên kết trong hoạt động này. Các đánh giá về lợi ích cũng cho thấy đã có những lợi ích từ những hành động ban đầu hướng đến điều phối các hoạt động liên kết giữa các địa phương thành viên, cụ thể là hoạt động cải thiện môi trường đầu tư và

Bảng 4: Đánh giá chi phí thực tế và kỳ vọng của liên kết trong thu hút FDI của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung

STT	NỘI DUNG NHẬN ĐỊNH <i>Khi tham gia liên kết vùng trong thu hút FDI, địa phương bỏ nhiều chi phí (công sức, thời gian và kinh phí trực tiếp) để phục vụ hoạt động liên kết, cụ thể</i>	Số quan sát	Thực tế		Kỳ vọng	
			Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức đồng ý từ 1 đến 3 (%)	Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức đồng ý từ 1 đến 3 (%)
1	[PCC101] Chịu nhiều chi phí tìm kiếm, thu thập thông tin phục vụ việc ra các quyết định liên kết	227	2.70	71.81	2.97	66.52
2	[PCC102] Chịu nhiều chi phí đàm phán, giao dịch trong quá trình thiết lập liên kết	227	2.75	71.81	2.93	64.76
3	[PCC103] Chịu nhiều chi phí triển khai thực hiện liên kết	227	2.71	77.53	3.04	63.44
4	[PCC104] Chịu nhiều chi phí giám sát, kiểm tra hiệu lực thực thi liên kết	227	2.52	81.06	3.04	62.56
5	[PCC105] Từ bỏ nhiều lợi ích và chịu nhiều thiệt hại để đảm bảo thực hiện đúng thỏa thuận	227	2.51	79.30	2.78	70.48
6	[PCC106] Chịu mất một phần đáng kể quyền tự chủ trong các quyết sách của địa phương	227	2.48	79.30	2.88	67.84
7	[PCC301] Nhìn chung, chi phí tổng thể của liên kết vùng là rất lớn	227	2.48	83.26	3.39	49.78

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

Bảng 5: Đánh giá chi phí thực tế và kỳ vọng của liên kết trong thu hút FDI của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung phân theo cấp quản lý

STT	NỘI DUNG NHẬN ĐỊNH <i>Khi tham gia liên kết vùng trong thu hút FDI, địa phương bỏ nhiều chi phí (công sức, thời gian và kinh phí trực tiếp) để phục vụ hoạt động liên kết, cụ thể</i>	Nhóm lãnh đạo			Nhóm nhân viên		
		Số quan sát	Mức đồng ý bình quân		Số quan sát	Mức đồng ý bình quân	
			Thực tế	Kỳ vọng		Thực tế	Kỳ vọng
1	PCC101	29	2.72	2.83	198	2.70	2.99
2	PCC102	29	2.86	2.69	198	2.74	2.97
3	PCC103	29	2.76	2.52	198	2.71	3.12
4	PCC104	29	2.21	2.62	198	2.56	3.11
5	PCC105	29	2.41	2.14	198	2.52	2.87
6	PCC106	29	2.69	2.55	198	2.45	2.92
7	PCC301	29	2.31	2.86	198	2.55	3.46

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

công tác quảng bá, xúc tiến FDI. Tuy nhiên, các hoạt động liên kết còn sơ khai, có ít loại hình hoạt động liên kết và mức độ liên kết còn thấp. Lợi ích thực tế cảm nhận hiện vẫn đang là thấp có thể là một trong những rào cản quan trọng do các địa phương có thể nản lòng từ kết quả ban đầu không như mong đợi.

4.2.2. Chi phí

Chi phí thực tế ở tất cả các khía cạnh được cảm nhận là không lớn và cũng không cách xa chi phí kỳ vọng (Bảng 4). Tuy nhiên, phân bố các mức đồng ý là khá đều, cho thấy nhận thức về chi phí còn có sự khác biệt lớn giữa các đáp viên. Về các mục chi phí, không có sự khác biệt lớn trong đánh giá giữa các loại chi phí, và cũng không có sự khác biệt lớn về chi phí của các nội dung liên kết khác nhau.

Lãnh đạo cấp cao nhận định chi phí triển khai thực hiện liên kết là cao nhất và chi phí giám sát, kiểm tra hiệu lực thực thi liên kết là thấp nhất, trong khi đối với Sở KHĐT và các cơ quan xúc tiến đầu tư là chi phí tìm kiếm, thu thập thông tin và “chi phí” mất quyền tự chủ trong các quyết sách, và đối với các ban quản lý là chi phí triển khai thực hiện cam kết và “chi phí” để thực hiện đúng thỏa thuận cam kết. Nhóm nhân viên nhận định chi phí thực tế cao hơn nhóm lãnh đạo. Nhóm nhân viên cảm nhận chi phí trong triển khai liên kết và chi phí giám sát, kiểm tra hiệu lực thực thi được xếp trên các mục chi phí khác, trong khi nhóm lãnh đạo quan tâm nhiều hơn đến chi phí giao dịch, đàm phán và chi phí tìm kiếm thông tin (Bảng 5). Chi phí của hoạt động quảng bá xúc tiến, chi phí cải thiện môi trường đầu tư được cả hai nhóm đặt ở vị trí cao hơn trong danh sách các hoạt động liên kết thu hút, cả kỳ vọng và thực tế. Như vậy, có thể thấy rằng chi phí cũng có thể có một

số cản trở đối với việc triển khai liên kết nhưng cản trở này không phải là đáng kể. Các hoạt động đang yêu cầu chi phí liên kết cao gồm quảng bá xúc tiến và cải thiện môi trường đầu tư.

4.2.3. Rủi ro

Xu hướng trung tâm của dữ liệu đánh giá về rủi ro trong liên kết đều nằm cận kề mức 3 cho thấy rủi ro được đánh giá ở mức trung bình, cả thực tế và kỳ vọng. Tuy nhiên, phân tích biểu đồ tần suất phân bố các câu trả lời có thể thấy nhận thức cũng rất khác nhau, hàm ý các rủi ro và biểu hiện của nó cũng rất phức tạp. Riêng rủi ro không thể phối hợp chung hay phối hợp chung không tốt có tỷ lệ đồng ý từ mức 3 trở lên là khá cao. Một thực tế khá thú vị là kỳ vọng rủi ro sẽ cao lại nhận được mức độ đồng ý bình quân thấp hơn nhưng mức chênh lệch không đáng kể (Bảng 6). Rủi ro kỳ vọng và thực tế ở từng nội dung cũng không có sự khác biệt lớn. Rủi ro trong công tác liên kết quảng bá, xúc tiến và rủi ro trong phối hợp sử dụng các công cụ khuyến khích có biểu hiện cao hơn rủi ro các nội dung khác.

Nhóm lãnh đạo đánh giá mức độ rủi ro thực tế và kỳ vọng thấp hơn nhóm nhân viên ở tất cả các khía cạnh rủi ro và ở tất cả các nội dung liên kết. Lãnh đạo đánh giá rủi ro trong phân chia lợi ích và rủi ro tin cậy cao hơn các nội dung liên kết khác, trong khi nhóm nhân viên đánh giá rủi ro bất đồng trong phân chia trách nhiệm và rủi ro tác dụng phụ là cao hơn.

Về kỳ vọng, nhóm lãnh đạo cảm nhận rủi ro phối hợp là cao nhất trong khi nhóm nhân viên nhận định rủi ro do bất đồng trong phân chia lợi ích liên kết. Xét về sự khác biệt giữa các địa phương, các đáp viên Đà Nẵng, Quảng Nam và Bình Định có những đánh giá rủi ro cao hơn các đáp viên các địa phương

Bảng 6: Đánh giá rủi ro thực tế và kỳ vọng của liên kết trong thu hút FDI của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung

STT	NỘI DUNG NHẬN ĐỊNH <i>Khi tham gia liên kết vùng trong thu hút FDI, địa phương chịu nhiều rủi ro sau:</i>	Số quan sát	Thực tế		Kỳ vọng	
			Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức đồng ý từ 1 đến 3 (%)	Mức đồng ý bình quân	Tỷ trọng mức đồng ý từ 1 đến 3 (%)
1	[PCR101] Rủi ro do không thể có sự phối hợp chung hay phối hợp chung không tốt giữa các đối tác liên kết	227	2.98	62.11	2.88	66.96
2	[PCR102] Rủi ro do có bất đồng trong phân chia trách nhiệm liên quan đến chi phí thực hiện liên kết	227	3.06	64.76	2.98	60.79
3	[PCR103] Rủi ro do có bất đồng trong phân chia lợi ích có được từ liên kết	227	3.03	63.88	3.04	60.79
4	[PCR104] Rủi ro do độ tin cậy của đối tác liên kết trong thực hiện cam kết thấp	227	2.99	64.76	2.84	67.84
5	[PCR105] Rủi ro tác dụng phụ phát sinh khi một quyết định hay hành động của một bên liên kết có ảnh hưởng tiêu cực đến địa phương mình	227	3.06	63.44	2.94	62.11
6	[PCR301] Nhìn chung, rủi ro tổng thể của liên kết vùng là rất lớn	227	2.87	73.13	2.87	66.52

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

Bảng 7: Đánh giá rủi ro thực tế của liên kết vùng trong thu hút FDI của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung phân theo đặc trưng tổ chức bộ máy triển khai

STT	NỘI DUNG NHẬN ĐỊNH <i>Khi tham gia liên kết vùng trong thu hút FDI, địa phương đang phải chịu nhiều rủi ro sau:</i>	Mức đồng ý bình quân				
		LĐ cấp cao	VP UBND	Sở KHĐT	CQ XTĐT	Các Ban QL
1	PCR101	2.50	3.33	3.16	3.41	2.40
2	PCR102	2.50	3.50	3.29	3.44	2.44
3	PCR103	2.60	3.50	3.33	3.54	2.33
4	PCR104	2.80	3.33	3.19	3.44	2.31
5	PCR105	2.20	3.67	3.29	3.62	2.35
6	PCR301	2.60	3.17	2.95	3.31	2.40
Số quan sát		10	6	97	39	48

Ghi chú: Có 27 quan sát bị thiếu dữ liệu phân loại tổ chức nên không đưa vào thống kê.

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

khác ở tất cả các khía cạnh. Rủi ro bất đồng trong phân chia trách nhiệm và trong phân chia lợi ích được nhiều địa phương đánh giá đang ở mức cao hơn nội dung khác. Đánh giá về mức độ rủi ro của đáp viên khối Văn phòng UBND, các sở KHĐT và cơ quan xúc tiến đầu tư cao hơn các đơn vị khác. Lãnh đạo cấp cao quan tâm đến rủi ro độ tin cậy của đối tác trong khi các đơn vị chức năng quan tâm đến rủi ro tác dụng phụ phát sinh, rủi ro trong phân chia trách nhiệm và phân chia lợi ích (Bảng 7). Nhóm lãnh đạo cảm nhận rủi ro kỳ vọng ở mức thấp hơn các nhóm còn lại.

Như vậy, có thể nói rằng thực tế hiện hữu rủi ro liên kết ở nhiều khía cạnh rủi ro và nhiều nội dung liên kết mặc dù là không ở mức cao. Tuy nhiên, nhận thức không giống nhau giữa các chủ thể tham gia quá trình thu hút FDI nói chung và liên kết thu hút FDI nói riêng có thể là những cản trở trong quá trình tổ chức cũng như nỗ lực gia tăng mức độ liên kết.

5. Kết luận và hàm ý chính sách

Công trình này là một trong những nghiên cứu đầu tiên tại Việt Nam đo lường lợi ích, chi phí và rủi ro của liên kết trong khu vực công trong bối cảnh

một vùng kinh tế trọng điểm và về một hoạt động chức năng đặc thù là thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Các lý luận đương đại về liên kết giữa chính quyền địa phương đã qua nhiều kiểm chứng thực tế được sử dụng làm cơ sở nghiên cứu giúp cho nghiên cứu có độ tin cậy cao. Đây cũng là nghiên cứu đầu tiên dựa trên đánh giá trực tiếp của những người tham gia vào quá trình thu hút FDI của các địa phương trong liên kết. Nghiên cứu này có thể là cơ sở quan trọng cho việc giải thích thực trạng mức độ liên kết còn thấp giữa các địa phương. Kết quả nghiên cứu cho thấy lợi ích của liên kết được đánh giá còn ở mức thấp, các lợi ích vẫn còn sơ khai và chưa có hay chưa nhận thức có được các lợi ích chuyên sâu liên quan đến tối ưu hóa chi phí hay gia tăng lợi ích đặc trưng theo mục tiêu thu hút FDI. Thực tế lợi ích kỳ vọng là lớn và các lợi ích hiện tại chưa tương xứng với kỳ vọng cho thấy đây có thể là động lực thôi thúc các địa phương gia tăng mức độ tham gia liên kết. Tuy nhiên, lợi ích ban đầu được cảm nhận là thấp cũng có thể là một trong những rào cản đáng quan tâm. Không có nhiều sự khác biệt giữa các địa phương trong nhận thức lợi ích của liên kết có thể giúp các địa phương ngồi lại với nhau vì một chương trình nghị sự liên kết chung. Ngược lại, có sự khác biệt về nhận thức giữa các cơ quan hữu quan và giữa các cấp quản lý ở các địa phương có thể gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện thành công liên kết. Về chi phí và rủi ro, quy mô thực tế và kỳ vọng được cảm nhận không cách xa nhau nhiều và đều ở mức thấp. Điều này cho thấy chi phí và rủi ro chưa hẳn là rào cản lớn, đặc biệt trong quyết định gia tăng mức

độ liên kết. Điều này cũng củng cố nhận định là thực tế lợi ích ban đầu còn thấp và còn chênh lệch khá xa với kỳ vọng là rào cản chính. Nhận thức về một số khía cạnh chi phí, rủi ro còn có sự khác biệt giữa các địa phương và giữa các cá nhân trong hệ thống hành chính cũng có thể là một vấn đề có thể ảnh hưởng đến cả khuynh hướng và hiệu quả tổ chức liên kết.

Với kết quả nghiên cứu này, có thể thấy một hàm ý rằng việc đẩy mạnh liên kết vùng trong thu hút FDI của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung là cấp thiết, xét ở tất cả các khía cạnh nội dung và mức độ, trong đó ưu tiên nội dung liên kết trong cải thiện môi trường đầu tư, liên kết trong công tác quảng bá, xúc tiến và trong phối hợp định hướng ngành và các dự án đầu tư cần thu hút. Để thúc đẩy liên kết, cần thiết phải tìm hiểu và đo lường cụ thể hơn nữa các loại hình lợi ích, chi phí và rủi ro của liên kết, đồng thời có cách thức làm giảm sự khác biệt trong nhận thức giữa các địa phương, trong bộ máy tổ chức thu hút của từng địa phương và giữa các cá nhân tham gia hoạt động thu hút FDI ở các địa phương. Việc tuyên truyền và giải quyết các vấn đề có liên quan đến lợi ích, chi phí và rủi ro trong liên kết thu hút FDI nên được triển khai thường xuyên, từng địa phương nên chủ động triển khai cụ thể và đặc biệt tập trung tuyên truyền và khuyến khích khai thác các lợi ích mà liên kết có thể mang lại cho từng địa phương và cho cả Vùng. Ở cấp độ Vùng nên có cơ chế chia sẻ các thông tin này nhằm đảm bảo “trò chơi liên kết” hạn chế được tính bất đối xứng thông tin và dễ dàng thiết kế được mục tiêu và các bước đi phù hợp.

Các thừa nhận/ lời cảm ơn: Tác giả cảm ơn sự cộng tác quý báu của các cấp lãnh đạo, cán bộ viên chức của UBND, Sở Kế hoạch và Đầu tư, các trung tâm và ban xúc tiến đầu tư, các ban quản lý khu kinh tế, khu công nghiệp và khu công nghệ cao của các địa phương Vùng Kinh tế trọng điểm miền Trung trong cung cấp thông tin khảo sát.

Tài liệu tham khảo

- Bartels, F. L., & De Crombrughe, S. (2009), *FDI policy instruments: Advantages and disadvantages*, United Nations Industrial Development Organization.
- CoE, UNDP, & LGI. (2010), *Toolkit Manual on Intermunicipal Cooperation*, Council of Europe: Council of Europe, the United Nations Development Programme, and Local Government Initiative of the Open Society.
- Feiock, R. C. (2013), ‘The institutional collective action framework’, *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- Feiock, R. C., Steinacker, A., & Park, H. J. (2009), ‘Institutional collective action and economic development joint ventures’, *Public Administration Review*, 69(2), 256-270.
- LGNZ. (2011), *Shared services for local government*, Local Government New Zealand, Retrieved from <http://www.lgnz.co.nz/assets/Uploads/Shared-services.pdf>.
- Loewendahl, H. (2001), ‘A framework for FDI promotion’, *Transnational Corporations*, 10(1), 1-42.