

PHÂN CẤP QUẢN LÝ KINH TẾ Ở VIỆT NAM

I. Tổng quan về tư duy phân quyền ở Việt Nam:

Việc phân quyền giữa chính quyền trung ương và địa phương phụ thuộc đáng kể vào hình thức nhà nước là liên bang hay đơn nhất. Điều này lại được hình thành từ những lý do lịch sử và truyền thống các dân tộc hơn là từ các luận thuyết của giới học giả. Các thành bang, đô thị tự trị, công quốc, quận quốc ở châu Âu đã có từ lâu trước khi hình thành nhà nước quốc gia, bởi vậy tự trị địa phương và mầm mống liên bang đã có ở đó từ lâu đời. Điều ấy giải thích vì sao một quốc gia nhỏ như Thụy Sĩ lại có cấu trúc liên bang. Và ngược lại, phong-tước kiến-địa, chỉ định các quan đầu tỉnh thực thi quyền lực do triều đình ủy nhiệm là truyền thống lâu đời ở phương Đông, điều ấy góp phần lý giải một quốc gia to lớn mang tầm cỡ đế quốc như Trung Hoa lại là một nhà nước đơn nhất. Các bang hoặc tiểu bang trong nhà nước liên bang thường có quyền tự trị lớn hơn các tỉnh trong nhà nước đơn nhất. Tuy nhiên, mỗi góc nhìn đều có tính tương đối. Trung Hoa là một nhà nước đơn nhất về danh nghĩa, song trong sự phân quyền cho địa phương, nhất là phân cấp quản lý ngân sách, các tỉnh ngày càng có quyền lực mạnh mẽ có thể so sánh với các bang trong mô hình liên bang. Cũng như vậy, về danh nghĩa Việt Nam là một nhà nước đơn nhất, không phải liên bang, song mầm mống chia cắt, cát cứ khu vực là mạnh mẽ, cứ chờ dịp là trỗi dậy. Điều này có thể minh chứng trong suốt chiều dài lịch sử nước ta. Những đặc điểm đó đã tác động mạnh mẽ tới thực tế phân quyền giữa trung ương và địa phương.

Có nhiều cách khái quát hóa mô hình phân quyền giữa trung ương và địa phương. Samuel Humus cho rằng có thể khái quát việc phân quyền theo 04 mô hình, mô hình Anh, mô hình Pháp, mô hình Đức và mô hình Xô - Viết. Trong mô hình Xô-Viết thực ra không có sự phân quyền rõ ràng, người ta cho rằng quyền lực nhà nước là thống nhất, không có phân chia và đối trọng quyền lực,

người ta chỉ sử dụng khái niệm phân công, phân nhiệm giữa chính quyền các cấp. Hiến pháp Liên - Xô các năm 1936, 1977 không phân chia quyền lực rõ ràng giữa nhà nước trung ương và địa phương. Ngược lại, Hiến pháp Hoa Kỳ hoặc Cộng Hòa Liên Bang Đức lại có quy định phân chia quyền lực rõ ràng giữa trung ương và địa phương. Cũng có cách khái quát mức độ phân chia quyền lực trung ương cho địa phương thành 05 cấp độ: từ tập quyền => tản quyền => phân cấp quản lý => phân quyền => tự quản địa phương. Nếu khái quát như vậy, trong 05 mô hình từ cực đoan là tập quyền vào trung ương tới chia quyền mạnh mẽ nhất là tự quản địa phương, Việt Nam đang ở mức chuyển đổi giữa tản quyền và phân quyền.

Dù theo lý thuyết nào thì chính quyền trung ương cũng phải phân công, san sẻ quyền lực và trách nhiệm cho cấp địa phương. Trong một quốc gia chấp nhận rộng rãi việc phân chia và chế ước quyền lực, người ta không ngần ngại cho rằng đó là sự phân chia quyền lực giữa trung ương và địa phương. Ở Việt Nam, theo lý thuyết tổ chức nhà nước theo kiểu Xô - Viết, dù không công khai ghi nhận quyền lực cần được phân chia, cân bằng và đối trọng, song trên thực tế người ta dùng những từ ngữ uyển chuyển như phân công, phân nhiệm, phân cấp quản lý, thực ra cũng với mục đích kiểm soát và thực thi quyền lực nhà nước một cách hợp lý. Từ vài chục năm nay, đường lối chính trị và thực tế quy định của pháp luật Việt Nam đã ghi nhận khái niệm phân cấp quản lý nhà nước. Về mặt học thuật, đã có nhiều cố gắng hệ thống hóa và xây dựng những tiêu chí để giải thích chính sách phân cấp quản lý nhà nước. Các học giả Việt Nam đều giới hạn khái niệm phân cấp quản lý nhà nước là phân công, phân nhiệm trong nội bộ nền hành chính quốc gia, trong đó trước hết là phân chia thẩm quyền giữa cấp trung ương và cấp địa phương.

Ở bình diện quốc tế, có thể thấy chính sách phân cấp quản lý nhà nước ở Việt Nam nằm trong trào lưu chung nhằm phi tập trung hóa trong quản trị quốc

gia từ bốn năm thập kỷ gần đây. Xu thế này có thể được mô tả bởi một quá trình làm giản lược nhà nước, tức là nhà nước chỉ giữ lại những chức năng cần thiết, nhường dần những chức năng có thể xã hội hóa được cho thị trường. Phi tập trung hóa diễn ra trong nhiều lĩnh vực, từ chính trị, hành chính, lĩnh vực ngân sách cho tới xã hội hóa mở rộng sự tham gia của thị trường. Trong bộ máy hành chính, phi tập trung hóa một quá trình tản quyền, ủy quyền, phi quy chế hóa đa dạng với mục đích làm cho bộ máy nhà nước được đổi thay để cung ứng dịch vụ hành chính hiệu quả hơn.

Dù theo mô hình liên bang hay nhà nước đơn nhất, dù quản trị quốc gia theo kiểu tập quyền hay thực thi tự quản địa phương, các quốc gia đều phải phân chia thẩm quyền quản lý nhà nước cho các địa phương. Từ đó xuất hiện câu hỏi: địa phương nên làm những việc gì là phù hợp. Khái quát tình hình quốc tế, khó có thể đưa ra một lý thuyết chắc chắn về vấn đề này, dường như người ta chỉ có thể rút ra một số nguyên tắc mang tính phổ quát. Song có thể nêu ra một số nguyên tắc để phân quyền cho địa phương như sau:

- Cấp chính quyền gần dân nhất nên thực hiện các dịch vụ công mang tính dân sinh. Chỉ khi cấp đó không thể làm được hoặc có lý do thuyết phục mới trao quyền cho cấp cao hơn. Theo tư duy này, nền hành chính là phục vụ dân, cấp nào gần dân nhất, có điều kiện phục vụ dân tốt nhất thì nên có quyền, chỉ những việc nào cấp đó không thể thực hiện được, mới trao cho cấp cao hơn. Ví dụ nếu giáo dục mầm non, tiểu học được xem là việc của địa phương, thì chính quyền địa phương tự quyết định các chính sách về lĩnh vực này, chính quyền trung ương chỉ đưa ra định chuẩn mà không can thiệp trực tiếp. Nguyên tắc này đôi khi được gọi là Nguyên tắc bổ trợ, theo đó sự can thiệp của chính quyền trung ương phải mang tính bổ trợ, tức là chỉ khi tự trị địa phương không tự giải quyết được mới cần tới những chính sách quốc gia.

- Nơi nào có đầy đủ thông tin nhất để giải quyết một vấn đề thì quyền quyết định nên trao cho nơi đó. Ví dụ như quốc phòng ở đâu cũng là việc của chính quyền trung ương, vì lẽ đó tuyển quân và thực thi nghĩa vụ quân sự của nam công dân về nguyên tắc là nhiệm vụ của chính quyền trung ương. Song dịch vụ này phải được địa phương thực hiện theo nguyên tắc ủy quyền, vì chỉ có địa phương mới có thông tin đầy đủ nhất để thông báo và tổ chức nhập ngũ cho nam công dân đến tuổi thực thi nghĩa vụ.

- Tự trị địa phương là một nguyên tắc để duy trì bản sắc và những cấu kết truyền thống của cộng đồng, quyền tự trị đó phải được hiến định rõ ràng. Sự tự trị này phải được ghi nhận rõ ràng trong Hiến pháp, các quyền của địa phương và trung ương phải được phân định rạch ròi. Khi thẩm quyền đã thuộc địa phương thì chính quyền địa phương được tự trị, tự quyết định và chịu trách nhiệm trước dân chúng. Nguyên tắc này còn gọi là tự trị địa phương, thậm chí được nâng thành một nguyên tắc áp dụng cho toàn Châu Âu từ những năm 1985 cho đến nay.

- Trao quyền hay ủy quyền từ trung ương xuống cho chính quyền địa phương phải căn cứ vào khả năng thực tế, nhất là khả năng tài chính của chính quyền địa phương, quyền lực phải được trao cho cấp có đủ năng lực thực thi. Ví dụ trao quyền quy hoạch phát triển kinh tế cho địa phương, thì quy mô và năng lực của địa phương phải đủ đáp ứng đảm nhận chức năng quy hoạch đó.

- Trao quyền một cách phù hợp có thể tạo ra cạnh tranh giữa các địa phương, có thể tạo ra những chính quyền địa phương phản ứng kịp thời với những quan tâm của cư dân địa phương, có trách nhiệm giải trình trước cử tri địa phương.

Các chuyên gia đã làm những nghiên cứu so sánh để tìm hiểu sự phân chia quyền lực giữa trung ương và địa phương, từ quản lý cấp thoát nước, quản lý chất thải, phòng cháy cho tới việc quốc gia đại sự như ngoại thương và đối

ngoại. Nhìn chung, những loại việc thuộc chính quyền trung ương gồm: quốc phòng, đối ngoại, an ninh nội địa, quốc tịch, quy hoạch, sử dụng và khai thác các tài nguyên thuộc sở hữu quốc gia như hải đảo, thềm lục địa, bờ biển, hầm mỏ, tài nguyên dưới lòng đất. Những loại việc thường thuộc chính quyền địa phương gồm: trị an, vệ sinh môi trường đô thị, quản lý điền địa, cung cấp nước sinh hoạt, giao thông đô thị, quản lý hộ tịch và cư trú.

Quá trình đổi mới phân cấp quản lý kinh tế - xã hội cùng với việc thực hiện cải cách hành chính đã đem lại những kết quả thiết thực thúc đẩy sự phát triển kinh tế, nâng cao đời sống nhân dân, thể hiện qua một số lĩnh vực cụ thể như sau:

- Đất nước ta đã vượt qua khó khăn thách thức do tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế, nhờ vậy đã ra khỏi nhóm các nước kém phát triển. Tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân 5 năm giai đoạn 2006 - 2010 ước đạt 6,9%. GDP theo giá thực tế tính theo đầu người năm 2010 dự kiến đạt khoảng 1.200 USD, vượt mục tiêu kế hoạch đề ra là từ 1.050 đến 1.100 USD. Hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế đều có bước phát triển khá.

- Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tiếp tục được xây dựng và ngày càng hoàn thiện. Nền kinh tế nhiều thành phần phát triển mạnh. Môi trường đầu tư, kinh doanh liên tục được đổi mới theo hướng hội nhập, bình đẳng. Các loại thị trường cơ bản đã được hình thành, từng bước phát triển thống nhất trên cả nước và gắn kết với thị trường thế giới.

- Kinh tế vĩ mô cơ bản giữ được ổn định, lạm phát được kiềm chế. Thu Ngân sách nhà nước vượt kế hoạch, bảo đảm được các nhu cầu chi đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh và an sinh xã hội. Cân đối ngoại tệ và cán cân thanh toán quốc tế liên tục thặng dư trong ba năm 2006 - 2008, từ năm 2009, tuy có bị biến động, nhưng đến nay đang đi dần vào thế ổn

định. Các chỉ số về nợ của Chính phủ, nợ nước ngoài của quốc gia nằm trong giới hạn an toàn cho phép.

- Huy động được nhiều nguồn vốn đầu tư phát triển thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Bình quân 5 năm huy động vốn đầu tư toàn xã hội tăng 18,6%/năm, bằng 42,9% GDP, vượt kế hoạch đề ra. Nguồn vốn ODA cam kết năm sau cao hơn năm trước, năm 2010 đạt mức cao nhất từ trước đến nay. Vốn ODA giải ngân vượt tiến độ 1 năm so với kế hoạch.

- Các lĩnh vực giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ và công tác an sinh xã hội có tiến bộ trên một số mặt, bảo vệ tài nguyên môi trường được chú trọng hơn, đời sống các tầng lớp nhân dân được cải thiện. Cụ thể, tỷ lệ lao động qua đào tạo năm 2010 đạt 40%. Công tác an sinh xã hội được đặc biệt coi trọng, đã thực hiện nhiều chính sách hỗ trợ người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, các vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa, và những đối tượng chính sách khác. Trong 5 năm qua đã giải quyết việc làm cho khoảng 8,1 triệu lao động. Nhờ đó tình hình xã hội, đời sống của người dân được ổn định, tỷ lệ hộ nghèo dự kiến năm 2010 giảm xuống dưới 10%, vượt kế hoạch đề ra. Chỉ số phát triển con người tiếp tục tăng ở cả 3 yếu tố thu nhập bình quân đầu người, tuổi thọ trung bình và chỉ số giáo dục. Đến nay các mục tiêu thiên niên kỷ đề ra đều đạt và vượt các cam kết với cộng đồng quốc tế.

- Cải cách hành chính và công tác phòng chống tham nhũng có chuyển biến tích cực, an ninh quốc phòng được giữ vững, công tác đối ngoại, hợp tác kinh tế quốc tế ngày càng mở rộng. Vị thế và uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế ngày càng được nâng cao, đóng góp tích cực vào giải quyết các vấn đề quốc tế và khu vực...

II. Thực tế phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam từ góc độ thể chế:

Trong quá trình thực hiện phân cấp, ở một số ngành, lĩnh vực và một số địa phương còn một số mặt tồn tại, hạn chế như: tuy phân cấp nhưng thiếu các biện pháp giám sát, kiểm tra nên làm giảm hiệu quả, không bảo đảm được sự thống nhất về chính sách và cơ chế quản lý, hạn chế phân cấp cho cấp dưới với nhiều lý do khác nhau để giữ lại quyền lực cho cấp mình. Ở một số nơi chưa quan tâm đầy đủ đến tăng cường tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ nên việc thực hiện các chủ trương phân cấp diễn ra không đồng bộ và triệt để theo yêu cầu đặt ra.

Việt Nam đã chứng kiến một quá trình phi tập trung hóa liên tục diễn ra trong lĩnh vực kinh tế, hệ thống hành chính và tổ chức xã hội. Trong lĩnh vực kinh tế, có thể thấy kinh tế quốc doanh ngày càng thu hẹp và nhường bước cho khu vực kinh tế tư doanh. Cũng như vậy các nguyên tắc quản lý kinh tế bằng mệnh lệnh ngày càng lùi dần trước các biện pháp quản lý tương ứng với thị trường. Trong tổ chức bộ máy nhà nước, quyền lực nhà nước từ chỗ tập trung, đã ngày càng phân tán cho nhiều cơ quan và tổ chức khác nhau. Các thiết chế dân cử, truyền thông, mầm mống của xã hội dân sự đã tách dần ra khỏi hệ thống hành chính.

Từ quản lý đất đai, quy hoạch, cấp phép đầu tư, quyết định các dự án đầu tư công, cho đến thẩm quyền địa phương trong phân bổ và sử dụng ngân sách, trong lĩnh vực kinh tế, trên thực tế quá trình phân cấp mạnh mẽ cho địa phương mới bắt đầu diễn ra từ những năm 2005 cho đến nay. Chính phủ đã giao ngày càng nhiều thực quyền hơn cho các địa phương. Điều này, như đã trình bày, được tiến hành đồng thời trong quá trình phi tập trung hóa ở Việt Nam. Dựa trên những định hướng chính trị đã được chuẩn bị từ trước, các đạo luật như Luật Ngân sách 2002, Luật Đất đai 2003, Luật Đầu tư 2005, Luật Quản lý nợ công 2009, Luật Cán bộ, công chức 2010 lần lượt được ban hành để ghi nhận và cụ thể hóa chủ trương phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế từ trung ương cho các

tỉnh. Quá trình phân cấp quản lý diễn ra trong 06 lĩnh vực lớn và có thể chia thành khoảng 300 tiểu lĩnh vực nhỏ hơn trong quản lý nhà nước:

- Lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển.
- Lĩnh vực phân cấp ngân sách.
- Lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai.
- Lĩnh vực quản lý vốn và tài sản tại Doanh nghiệp nhà nước.
- Quản lý đơn vị sự nghiệp và dịch vụ công.
- Tổ chức bộ máy, quản lý cán bộ, công chức.

Ngoài thẩm quyền đã được phân cấp cho chính quyền địa phương theo khung khổ pháp luật áp dụng chung hiện hành, trên thực tế còn có sự phân cấp từ Chính phủ cho từng trường hợp cụ thể, như phân cấp quản lý cho các thành phố lớn, cho các khu kinh tế cửa khẩu, khu kinh tế. Ngoài dự thảo Luật Thủ đô đã được công khai hóa, về bản chất là ghi nhận những chính sách riêng kèm theo sự phân cấp quản lý tương ứng để phát triển thủ đô, những ngoại lệ khác thường được quy định bởi các văn bản hành chính đơn hành hoặc văn bản dưới luật.

Từ quản lý kinh tế lan rộng ra các lĩnh vực khác, trên thực tế Việt Nam đã thực hiện phân cấp quản lý mạnh mẽ cho chính quyền địa phương. Trong một quốc gia đơn nhất, theo pháp luật hiện hành, quyền lực nhà nước về danh nghĩa là không phân chia mà tập trung cho chính quyền trung ương, song trên thực tế một quá trình tản quyền rộng rãi đã lan xuống chính quyền các tỉnh. Thậm chí việc phân cấp quản lý này đã lặp lại nhiều lần, đã thực sự trở thành một thói quen chắc chắn trong thể chế chính trị và cách thức vận hành bộ máy nhà nước. Các đạo luật của Việt Nam hầu hết đều có một chương riêng về quản lý nhà nước. Trong chương đó, các nhà soạn luật thông thường dành một số quyền quản lý cho Chính phủ, số còn lại phân bổ cho một bộ chuyên ngành phụ trách,

các thẩm quyền khác được phân bổ cho chính quyền địa phương, trước hết là các tỉnh. Phân cấp quản lý từ trên xuống dưới dường như đã trở thành một thói quen chắc chắn, bám rễ sâu trong tư duy quản lý nhà nước ở nước ta.

III. Gợi ý chính sách:

Nền kinh tế Việt Nam có dấu hiệu bị chia cắt thành 63 nền kinh tế nhỏ, năng lực quy hoạch bị phân tán, khả năng thực thi các chính sách công nghiệp mang tính quốc gia sẽ suy giảm. Với dân số 1,3 tỷ người Trung Quốc có 34 tỉnh, Hàn Quốc có 9 tỉnh, nguồn lực được phân bổ không quá dàn trải, nhất là từ góc độ tản quyền quy hoạch kinh tế một cách hợp lý xuống cấp tỉnh. Ở Đông Nam Á, Việt Nam có 63 tỉnh, Thái Lan có 75 tỉnh, Philippines có 80 tỉnh, các quốc gia này có nguồn lực bị phân tán kém hiệu quả hơn. Trong xu thế phân quyền, khi quyền lực được phân quyền dần cho các tỉnh đã bị chia nhỏ, không đủ quy mô hợp lý cho quy hoạch và quản lý các nguồn tài nguyên quốc gia. Như nhiều chuyên gia đã cảnh báo, nếu phân cấp quản lý nhà nước dẫn tới khoán trắng, thiếu trách nhiệm giải trình rõ ràng, khi đó thể chế quản lý nhà nước bị phân tán, khả năng thực thi chính sách từ trung ương tới các địa phương bị cản trở, kém hiệu quả.

Với tốc độ tản quyền như hiện nay, quy mô địa lý và dân số của một tỉnh cần hợp lý mới có thể trở thành một đơn vị hành chính, kinh tế có thẩm quyền quy hoạch hiệu quả như một đơn vị kinh tế tương đối độc lập. Điều này càng cần được lưu tâm trong bối cảnh nước ta thường trực có nguy cơ bị phân tán bởi chủ nghĩa cục bộ địa phương. Có thể minh họa cơ cấu chính quyền từ thời Nguyễn 1802 cho đến nay trong tương quan so sánh với cơ cấu chính quyền địa phương các quốc gia lân cận. Vua Gia Long phân bổ Việt Nam thành 23 trấn và 4 doanh, tương đương 27 tỉnh, đến thời Minh Mạng đổi thành 31 tỉnh, đến cuối triều Nguyễn đã tăng thành 64 tỉnh. Chế độ Việt Nam cộng hòa khi được dựng

lên có 22 tỉnh, khi tan rã có 44 tỉnh. Sau khi thống nhất, nước Việt Nam có 38 tỉnh, nay đã tăng thành 63 tỉnh, gần tiến tới con số 69 tỉnh từ thời Pháp thuộc.

Từ cấp tỉnh, tới huyện và xã, có thể nhận thấy một xu hướng phân tán thể chế quyền lực từ trung ương tới địa phương. Từ 1986 cho đến 2010, số tỉnh ở Việt Nam tăng từ 40 thành 63, số huyện tăng từ 522 thành 697, số xã tăng từ 9901 thành 11.142. Nếu so sánh với Nhật Bản, Hàn Quốc và Trung Quốc, rõ ràng sự chia cắt thành 63 nền kinh tế cấp tỉnh của Việt Nam đang đặt ra nhiều thách thức cho sự quản lý và quy hoạch một cách tập trung các nguồn lực quốc gia. Việt Nam có xu hướng phát triển theo các quốc gia như Philippines hay Thái Lan, nơi mà tính cộng đồng ở địa phương có xu hướng định hình nên một sức ép cát cứ khu vực. Điều này làm cho sự quản lý tập trung của chính quyền trung ương có thể kém hiệu quả về lâu dài.

Ngoài nguy cơ phân tán năng lực quy hoạch quốc gia bởi sự cát cứ của 63 nền kinh tế địa phương như đã nói ở trên, thực tế phân cấp quản lý nhà nước hiện nay dẫn tới vô số bất cập, tuy đã được phê phán từ nhiều góc độ khác nhau, song cần nghiên cứu cụ thể hơn để nhận diện rõ những nguy cơ lâu dài của quá trình phân cấp quản lý theo kiểu hiện hành. Một mặt, thiếu kỷ luật chặt chẽ và thiếu cơ chế giải quyết tranh chấp thẩm quyền một cách ôn hòa giữa trung ương và địa phương đã dẫn tới thực trạng nhiều địa phương ban hành những chính sách có dấu hiệu vượt rào, lách luật, đôi khi vi phạm cả pháp luật của chính quyền trung ương. Điều này có thể quan sát thấy trong lĩnh vực quản lý đầu tư, quản lý đất đai, thậm chí trong cả quản lý hộ khẩu, hộ tịch. Trao quyền mà thiếu kiểm tra năng lực một cách thích hợp dẫn tới nguy cơ ban hành các quyết định đầu tư công thiếu hiệu quả, góp phần làm cho địa phương mất cán bộ. Trong một hội thảo, đại diện tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu cho biết 51% cán bộ cấp xã của tỉnh này chưa có trình độ đại học, song cán bộ cấp xã được quyết định các dự án đầu tư công đến 5 tỷ đồng, nếu trao quyền mà không tính đến năng lực cán bộ sẽ

dẫn tới nguy cơ làm xuống cấp cán bộ. Nhiều địa phương cũng phàn nàn rằng hiện nay chính sách phân cấp quản lý còn mang tính nửa vời, vừa trao quyền, song vừa can thiệp để hạn chế quyền, ví dụ các địa phương được chỉ cho hoạt động nghiên cứu khoa học tới 2% ngân sách, song Bộ Tài chính lại kiểm soát chặt chẽ định mức, địa phương không có thực quyền.

Ngoài ra cũng còn vô số những khuyết tật của chính sách phân cấp quản lý hiện hành. Xét về nguyên nhân, từ góc độ pháp luật, những khuyết tật đó đều bắt nguồn từ chỗ Việt Nam chưa có một tư duy rõ ràng về phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Thậm chí chính quyền địa phương gồm những cấp nào, có bao gồm cấp quận, huyện và phường cũng là điều chưa rõ ràng. Cũng như vậy, việc phân quyền từ Chính phủ xuống cho các bộ, ngành; cũng như thế từ Ủy ban nhân dân các tỉnh cho các sở ban ngành trên thực tế làm hỏng dần tư duy về cấp chính quyền, người ta quen nghĩ rằng, các bộ hoặc sở đều là những cấp hành chính. Từ góc độ pháp luật, cần tận dụng cơ hội sửa đổi Hiến pháp 1992 và quá trình xây dựng các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước để quy định một sự phân chia quyền lực rạch ròi giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Chí ít, Hiến pháp phải nêu rõ những loại việc dứt khoát chỉ thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương và những loại việc dứt khoát chỉ thuộc chính quyền địa phương.

Tương quan quyền lực giữa chính quyền trung ương và các tỉnh, cách tổ chức triển khai chính sách của trung ương tới các khu vực và tổ chức chính quyền ở cấp địa phương là một chủ đề đang được thảo luận trong khuôn khổ sửa đổi bản Hiến Pháp 1992. Có hai nhóm vấn đề sau:

- Sau khi xác định những thẩm quyền thuộc phạm vi quốc gia, việc thực thi quyền lực ấy phải được tổ chức bởi các cơ quan quốc gia từ trung ương, khu vực tới các vùng, không nhất thiết theo địa giới hành chính của các tỉnh. Ví dụ để thực thi nhất quán các chính sách quốc phòng, bảo vệ môi trường, quy hoạch các

nguồn nước, quy hoạch đất đai, quy hoạch sử dụng khai thác các nguồn tài nguyên cần có một hệ thống cơ quan thực thi mang tính cách quốc gia hơn là bị chia cắt bởi các tỉnh. Hệ thống tòa án, đăng ký kinh doanh, đăng ký bất động sản, thuế quan hay quản lý thị trường, bảo vệ an toàn thực phẩm, thậm chí ngành cảnh sát cũng nên tổ chức theo quy mô quốc gia hơn là theo địa giới cấp tỉnh và huyện.

- Sau khi xác định những loại thẩm quyền nào thuộc tự quản địa phương, các địa phương phải được tự do ban hành chính sách địa phương. Tranh chấp pháp lý tiềm ẩn giữa các địa phương với nhau và giữa họ với chính quyền trung ương cần được giải quyết bởi một cơ chế bảo hiến.

Như đã trình bày, thói quen phân chia chức năng quản lý nhà nước ở Việt Nam từ cao xuống thấp thường bắt đầu bằng Chính phủ => các bộ, ngành => UBND cấp tỉnh => các sở, ngành => UBND cấp huyện => các phòng ban => UBND cấp xã, phường. Điều này tạo ra nhiều cấp chính quyền, các cấp này, trong giới hạn của mình, đều tham gia quản lý kinh tế, từ quy hoạch tới đầu tư công. Để tránh phân tán nguồn tài nguyên và năng lực bộ máy nhà nước, cần xác định đúng khái niệm cấp chính quyền.

Về nguyên tắc, chính quyền trung ương chỉ là một cấp. Chính phủ có thể ủy quyền quản lý cho các bộ, song các bộ không là pháp nhân độc lập. Một bộ trưởng chỉ có thẩm quyền theo sự ủy quyền của Chính phủ. Một bộ không mặc nhiên là cấp có thể ban hành chính sách hay văn bản pháp luật, bởi vậy nên hạn chế dần thẩm quyền ban hành thông tư hay các văn bản có tính pháp luật của các bộ trưởng. Ngoài ra cần phân tách Chính phủ với tính chất là Nội các mang tính chính trị với nền hành chính, phân tách giữa chính khách và công chức. Bộ máy hành chính được điều hành bởi các công chức hành chính, công chức cấp cao nhất là thứ trưởng. Bộ máy hành chính có thể ban hành quy chế, song nếu quy chế hành chính có nội dung hay quy trình ban hành trái pháp luật, hạn chế một

cách bất hợp lý quyền kinh doanh của người dân, người dân có thể khởi kiện đề yêu cầu tòa án hủy quy chế đó. Nếu hành vi của bộ máy hành chính của chính quyền trung ương gây thiệt hại cho người dân một cách trái luật, thì chính quyền trung ương với tư cách là một pháp nhân công quyền phải đền bù thiệt hại cho người dân, tiền đền bù lấy từ ngân sách của chính quyền trung ương. Đất đai, doanh nghiệp nếu thuộc chính quyền trung ương thì nên do một ủy ban quản lý công sản làm một đầu mối duy nhất thực thi các quyền sở hữu.

Có hai loại chính quyền địa phương, tùy theo khu vực thành thị hay nông thôn. Làng xã ở nông thôn là đơn vị địa phương có từ xa xưa, với ranh giới được hình thành tự nhiên. Thành phố, tỉnh, thị xã, quận, huyện là khái niệm nhân tạo, do chính quyền trung ương tạo ra. Nước chia thành tỉnh, địa phương trước hết là các tỉnh. Ở đô thị, thành phố hay thị xã, dù chúng có quy mô, số lượng dân cư và tiềm năng lớn nhỏ khác nhau, song chúng là một cấp chính quyền duy nhất. Quận, khu phố, phường ở khu vực đô thị chỉ là cánh tay nối dài của tòa đô chính, thị chính, chứ quận và phường không phải là cấp chính quyền. Chính quyền ở khu vực nông thôn trước hết là các tỉnh và xã. Huyện không là một cấp chính quyền hoàn chỉnh, mà chỉ là cánh tay nối dài của chính quyền cấp tỉnh. Tất cả những điều này đều ảnh hưởng tới phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế, từ thẩm quyền về ngân sách, quyết định đầu tư, cho tới thực thi quyền sở hữu trong Doanh nghiệp nhà nước hoặc quản lý sử dụng tài nguyên đất đai. Thông thường chỉ có các pháp nhân công quyền, tức là chính quyền các đô thị, chính quyền các tỉnh hoặc các làng xã, mới là những cấp chính quyền hoàn chỉnh, có ngân sách riêng, có thể đảm nhận những quyền tự trị địa phương được trao.

Nhóm vấn đề do địa phương kiến nghị:

- Nhiều địa phương đề nghị, thời gian tới cần xây dựng các Luật Quy hoạch, kế hoạch để áp dụng thống nhất trong cả nước, nhất là về những vấn đề lớn và nhạy cảm như quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng,

quy hoạch sử dụng đất... Tăng cường sự kết hợp công tác kế hoạch hóa theo ngành với kế hoạch hóa theo vùng lãnh thổ, đặc biệt đối với các chương trình, đề án, dự án hạ tầng kinh tế - xã hội lớn. Trong phân cấp thu, chi ngân sách... hiện nay còn có sự chồng lấn giữa cấp Trung ương và cấp địa phương đối với cùng một nhiệm vụ chi. Phần lớn các định mức, chế độ, tiêu chuẩn phân bổ và chỉ tiêu Ngân sách nhà nước do Trung ương thống nhất ban hành, song trên thực tế lại chưa thực sự sâu sát, phù hợp vì sự phát triển của từng địa phương có sự khác nhau rất xa, nhất là giữa miền núi, đồng bằng và thành phố. Đã thế, một số bộ, ngành khi ban hành chế độ, chính sách cho ngành mình lại không phối hợp, thống nhất với Bộ Tài chính trong việc xác định rõ nguồn lực tài chính để thực hiện, nên gây không ít khó khăn cho địa phương trong quá trình triển khai. Vì vậy, nhiều địa phương kiến nghị khi ban hành, bổ sung các chính sách mới làm thay đổi tới cán cân thu - chi ngân sách tại địa phương thì cần phải bổ sung kinh phí để thực hiện, đặc biệt đối với những địa phương nghèo chưa tự cân đối được.

- Về thời điểm xây dựng dự toán ngân sách năm kế hoạch, theo quy định hiện hành chậm nhất là ngày 20/7 của năm trước cũng là quá sớm. Bởi, cơ sở xây dựng dự toán cho năm sau mới chỉ dựa trên cân đối thu - chi của nửa năm hiện tại thì sẽ không đầy đủ, sát thực tế được, dẫn đến phải điều chỉnh, bổ sung nhiều lần, gây tốn kém. Ngoài ra, đề nghị Chính phủ nên phân cấp thu tiền xây dựng đất cho cấp xã để khuyến khích đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Cần có cơ chế phân cấp thu, chi đối với các khoản thu ngành thuế đang ủy nhiệm thu cho UBND cấp xã, phường, thị trấn để ràng buộc trách nhiệm của địa phương trong quản lý các khoản thu này. Nên có sự thống nhất giữa cơ quan tài chính và cơ quan thuế đối với các khoản thu cân đối ngân sách và không cân đối ngân sách, nhất là hai khoản thu phí, lệ phí và thu khác. Hiện nay, Ngân sách nhà nước đang thực hiện theo 4 cấp Trung ương, tỉnh, huyện, xã, vì vậy đề nghị Trung ương có sự hướng dẫn cụ thể khi không có HĐND huyện thì việc cấp

ngân sách phải thực hiện như thế nào? Đồng thời, ban hành văn bản quy chế phân định rõ mối quan hệ giữa các bộ, ngành với địa phương trong việc quản lý Ngân sách nhà nước theo ngành, lĩnh vực, tránh chồng chéo, trùng lặp về thẩm quyền và trách nhiệm...

Nhóm vấn đề kiến nghị của các bộ, ngành Trung ương:

- Thời gian qua, kinh phí cho công tác duy tu, bảo dưỡng theo định kỳ, định mức sau khi đưa công trình vào khai thác từ Ngân sách nhà nước còn hạn chế nên đã ảnh hưởng đáng kể đến tuổi thọ của công trình. Vì vậy, trong lần sửa đổi này của Luật Ngân sách nhà nước cần cân đối hợp lý giữa tỷ lệ chi đầu tư phát triển và tỷ lệ chi thường xuyên. Đề nghị sửa đổi Luật Ngân sách theo hướng cho các đơn vị dự toán cấp I căn cứ vào nhiệm vụ được giao, chủ động quyết định việc giao dự toán cho các đơn vị trực thuộc trên cơ sở dự toán đã được Bộ Tài chính giao. Sau đó, các đơn vị dự toán cấp I tổng hợp các quyết định giao dự toán của mình gửi Bộ Tài chính thẩm định. Vấn đề gì không thống nhất sau thẩm định thì hai bên cùng xem xét, quyết định.

- Về kiểm soát chi từ nguồn ngân sách, một số bộ, ngành đề nghị bỏ hình thức kiểm soát chi hiện nay, thay vào đó là kiểm soát chi theo kết quả đầu ra. Luật Ngân sách nhà nước sửa đổi cần có những quy định bổ sung hợp lý để tránh mâu thuẫn với một số quy định tại các luật khác mới được ban hành.

- Về nhóm vấn đề kiến nghị cụ thể của các bộ, ngành cũng có nhiều ý kiến thời sự, liên quan đến các hoạt động kinh tế - xã hội cả nước. Thí dụ, trong lĩnh vực quản lý tài chính bảo hiểm xã hội theo Quyết định số 41/2007/QĐ-TTg, cho đến nay Bộ Tài chính vẫn chưa ban hành quy định cụ thể về hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội.

- Trong lĩnh vực khoa học và công nghệ cần đổi mới cơ chế quản lý, phân cấp để phân định rõ trách nhiệm của bộ, ngành và địa phương trong việc tổ chức

thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ. Cần đa dạng hóa các nguồn đầu tư cho khoa học và công nghệ, tạo cơ hội mở rộng các thành phần xã hội được tiếp cận với các nguồn tài chính của Chính phủ. Đổi mới mạnh hơn cơ chế tài chính của các cơ quan nghiên cứu khoa học theo nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Đối với các tổ chức khoa học và công nghệ có yếu tố nước ngoài, về lâu dài, nên phân cấp cho các Sở khoa học và công nghệ địa phương để tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức hoạt động.

- Trong lĩnh vực giao thông vận tải, trước mắt nên phân định rõ các khoản thu phí, lệ phí gắn với mục tiêu, tính chất và đặc điểm của từng loại phí, lệ phí gắn với mục tiêu, tính chất và đặc điểm của từng loại hình cơ quan, đơn vị để xác định các khoản thu nộp ngân sách.

- Trong lĩnh vực xây dựng, nhiều ý kiến đề nghị Chính phủ quy định rõ nội dung, lộ trình và trách nhiệm quyền hạn của các bộ, ngành, cơ chế phối hợp trong quá trình thực hiện phân cấp, bảo đảm sự quản lý thống nhất, tập trung và thống suốt trong cả nước. Theo đó, phải tiếp tục cải cách hành chính trong toàn ngành, chống mọi phiền hà, sách nhiễu dân. Tăng cường kiểm tra, kiểm soát chất lượng công trình xây dựng, thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, lãng phí tài sản....

- Trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường, các ý kiến tập trung đề nghị sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, tố cáo cho phù hợp với Bộ Luật Đất đai hiện hành. Tăng cường hơn nữa việc phân cấp quản lý tài nguyên nước cho địa phương. Tăng cường hoạt động thanh tra chuyên ngành về môi trường và quản lý chất thải. Chính phủ cần chỉ đạo và làm rõ những bất cập, chồng chéo trong phân cấp quản lý, bảo tồn đa dạng sinh học giữa Bộ Tài nguyên - Môi trường và Bộ nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Cần sớm xây dựng Luật Đo đạc và Bản đồ, hoàn thiện và ban hành hệ thống pháp luật về quản lý tổng hợp

tài nguyên và môi trường biển, hải đảo, đặc biệt là Luật Biển Việt Nam, Tài nguyên và Môi trường biển và các văn bản hướng dẫn thi hành các luật này...

Phân chia quyền lực trong quản lý kinh tế giữa chính quyền trung ương và địa phương là một trong số những nội dung quan trọng, tác động đáng kể tới sự hình thành và thực thi các chính sách điều tiết kinh tế. Hiến pháp Việt Nam không sử dụng khái niệm chính quyền địa phương, không ghi nhận phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương và địa phương, song từ ba thập kỷ gần đây một cuộc phi tập trung hóa quyền lực đã và đang diễn ra. Với mỗi nguy cơ cát cứ, chủ nghĩa địa phương cực bộ và thiếu trách nhiệm giải trình rõ ràng, thực tế phân cấp quản lý có thể dẫn tới nhiều nghịch lý trong phát triển kinh tế. Để khắc phục những điều này, cần thảo luận về phân chia quyền lực giữa trung ương và địa phương, ghi nhận rõ sự phân chia thẩm quyền đó bằng các văn bản pháp lý, từ Hiến pháp cho tới các đạo luật về tổ chức bộ máy. Sửa đổi Hiến pháp 1992 là một cơ hội để thảo luận và du nhập quan niệm về tự quản địa phương. Cần lưu ý có những loại việc chỉ thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương, mà không thể phân cấp cho địa phương. Khi tổ chức thực hiện những loại việc này, có thể tính tới ủy quyền quản lý hành chính cho đại diện cấp vùng hoặc khu vực. Các chức năng bảo vệ môi trường, quy hoạch kinh tế, quyết định đầu tư công từ ngân sách của chính quyền trung ương có thể ủy quyền cho cấp vùng hoặc khu vực quản lý, thay vì chỉ phân cấp quản lý từ trung ương đến cấp tỉnh như hiện nay. Dù được gọi tên khác nhau, song ở đâu quyền lực nhà nước cũng cần được phân chia một cách hợp lý giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Từ gần ba thập kỷ qua, đặc biệt là từ hơn 05 năm trở lại đây, Việt Nam đã thực hiện phân cấp quản lý kinh tế mạnh mẽ cho chính quyền địa phương. Điều này một mặt giúp cải cách nền hành chính quốc gia, thúc đẩy các địa phương đưa ra những chính sách khuyến khích phát triển kinh tế mang tính cạnh tranh giữa các khu vực trong toàn quốc, mặt khác cũng dần dần bộc lộ những nguy cơ phân tán về thể chế, ví dụ phân tán năng lực ban hành và thực thi

các chính sách mang tính quốc gia, nguy cơ nền kinh tế quốc dân bị phân tán bởi tính cát cứ của các nền kinh tế địa phương.

