

NÂNG CAO HIỆU QUẢ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ Ở VIỆT NAM

Thượng tướng, PGS, TS. NGUYỄN VĂN THÀNH⁽¹⁾

Tóm tắt: *Đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế là yếu tố quan trọng quyết định hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của các quốc gia. Trong bối cảnh hiện nay, cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 và hội nhập quốc tế đã tác động làm thay đổi phương thức quản lý, phương thức giao dịch, thi việc phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế là giải pháp quan trọng, căn cơ và hết sức cấp thiết để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia theo hướng phát triển bền vững. Ở Việt Nam, trong những năm qua, quá trình phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế đã đạt được những thành công nhất định, song vẫn còn một số hạn chế, bất cập cần tiếp tục đổi mới, hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả thực chất trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách hành chính trước tác động của Cách mạng công nghiệp 4.0 và hội nhập quốc tế.*

Từ khóa: *hiệu quả phân cấp; kinh tế; quản lý nhà nước; Việt Nam*

1. Đánh giá chung về thực trạng phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế ở Việt Nam

Tại Việt Nam, từ sau Đại hội lần thứ VI của Đảng (năm 1986), với chủ trương đổi mới phát triển kinh tế, nhất là từ thập niên 90 của thế kỷ XX, việc phân cấp quản lý kinh tế liên tục được mở rộng. Đặc biệt, từ năm 2004, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành

phố trực thuộc Trung ương về các lĩnh vực: quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển; ngân sách nhà nước; đất đai, tài nguyên; doanh nghiệp nhà nước; hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; tổ chức bộ máy và biên chế.

Ngày 21/3/2016, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 21/NQ-CP về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, với mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với kinh tế ngành, lĩnh vực trên cơ sở thực hiện phân cấp hợp lý, rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ và Ủy ban

⁽¹⁾ Ủy viên Trung ương Đảng, Thứ trưởng Bộ Công an

nhân dân cấp tỉnh; bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ, phát huy tính chủ động, trách nhiệm, tinh thần sáng tạo của chính quyền địa phương. Nghị quyết này quy định 05 lĩnh vực cần tập trung phân cấp quản lý nhà nước trong giai đoạn 2016 - 2020, gồm: quản lý ngân sách nhà nước; thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; quản lý đầu tư; quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức và quản lý đất đai. Trong lĩnh vực quản lý đầu tư, Nghị quyết nêu rõ: cần hoàn thiện phân cấp quản lý đầu tư công trên cơ sở bảo đảm quản lý tập trung và thống nhất về quy hoạch, cơ chế, chính sách và cân đối nguồn lực một cách chủ động, khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán; tránh thất thoát, lãng phí; bảo đảm tinh công khai, minh bạch trong quản lý đầu tư công. Trong lĩnh vực quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức, cần hoàn thiện cơ chế quản lý cán bộ, công chức gắn với phân cấp, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính và cải cách công vụ, công chức; tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức phù hợp với cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong từng ngành, lĩnh vực,...

Triển khai thực hiện các quy định trên, quá trình phân cấp nói chung và phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng đã có những thành công, song còn không ít hạn chế cần điều chỉnh nhằm nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế.

*** Những kết quả đạt được**

Thứ nhất, phân cấp trong quản lý quy hoạch

Thế chế phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ngày càng được hoàn thiện và tạo khung pháp lý tương đối đầy đủ, góp phần điều chỉnh cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền, đặc biệt là giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh. Thẩm quyền thẩm định, phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giữa các cấp đã có sự phân cấp tương đối rõ ràng; riêng thẩm quyền quản lý quy hoạch của chính quyền cấp tỉnh được phân cấp ngày càng nhiều

hơn, cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong một số lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội được thực hiện đầy đủ. Theo quy định, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua quy hoạch trước khi trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chính thức; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thẩm định quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Thứ hai, phân cấp trong quản lý đầu tư

Trước khi có Luật Đầu tư công năm 2014, chủ trương và định hướng phân cấp quản lý đầu tư công được thể hiện trong Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Khuôn khổ pháp lý chủ yếu điều chỉnh công tác quản lý đầu tư công được quy định trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2002, Luật Đầu tư năm 2005. Kể từ khi Luật Đầu tư công năm 2014 có hiệu lực, toàn bộ nội dung liên quan đến phân cấp quản lý đầu tư công: phân cấp quyết định chủ trương đầu tư, phân cấp thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, phân cấp quyết định đầu tư, ... đều tuân theo các quy định của Luật này. Từ ngày 01/01/2020, các nội dung về phân cấp đầu tư thực hiện theo Luật Đầu tư công năm 2019. Sự khác biệt giữa Luật Đầu tư công năm 2014 với Luật Đầu tư công năm 2019 là quy định phân cấp về thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, còn những nội dung khác về phân cấp cơ bản được giữ nguyên. Theo đó, những dự án đầu tư công có quy mô lớn, có tính chất công phục tạp và ảnh hưởng lớn đến an ninh quốc gia sẽ do cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoặc Quốc hội phê duyệt. Những dự án quy mô vốn nhỏ hơn, ít quan trọng và phức tạp sẽ được phân cấp cho các cấp chính quyền cấp dưới. Chính quyền cấp tỉnh được quyền tự quyết gần như hoàn toàn đối với các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương với điều kiện phù hợp quy hoạch được duyệt, khả năng quản lý và khả năng cân đối tài chính của địa phương.

Thứ ba, phân cấp trong quản lý ngân sách

Hội đồng nhân dân các cấp được quyết định dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách. phê

chuẩn quyết toán ngân sách, quyết định mức huy động vốn để đầu tư kết cấu hạ tầng theo quy định của pháp luật. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được quyết định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách địa phương; quyết định các định mức, chế độ chi tiêu phù hợp với đặc điểm thực tế ở địa phương, quyết định thu 08 loại phí, 11 loại lệ phí.

Nhìn chung, phân cấp đã tạo ra những chuyển biến tích cực trong hoạt động của chính quyền địa phương cũng như của các bộ, ngành Trung ương. Các bộ, ngành chủ yếu tập trung vào hoạch định thể chế, chính sách và tổ chức thực hiện thanh tra, kiểm tra. Các địa phương được tăng thẩm quyền đã phát huy sức sáng tạo, tự chủ của chính quyền địa phương. Thực hiện phân cấp gắn với cải cách thủ tục hành chính đã giảm phiền hà, giải quyết nhanh gọn thủ tục cho công dân và doanh nghiệp trên nhiều lĩnh vực, nhất là về đất đai, đầu tư và xây dựng, thành lập doanh nghiệp. Cũng nhờ phân cấp mạnh thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ và các bộ, ngành Trung ương cho các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, làm cho cơ cấu Chính phủ tinh gọn hơn.

Việc thực hiện phân cấp đã tạo điều kiện cho các địa phương phát huy tính chủ động, sáng tạo trong thực hiện các nhiệm vụ quản lý, đặc biệt tại các thành phố lớn, có áp dụng chính sách đặc thù như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Đà Nẵng. Hải Phòng đã thực hiện lập quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với đặc thù của địa phương. Những đổi mới trong quy định về phân cấp quản lý kinh tế cũng tạo sự thay đổi về tư duy quản lý kinh tế cho các địa phương về tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Đồng thời, phân cấp cũng thúc đẩy các tỉnh, thành phố tích cực cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực kinh tế (đăng ký thành lập doanh nghiệp, thủ tục đầu tư, vay vốn, làm quy hoạch,...) và cải thiện môi trường đầu tư theo hướng minh bạch, công khai và cạnh tranh cao. Ngoài ra, thông qua phân cấp quản lý kinh tế, các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương giảm tải những công việc mà địa

phương có thể làm hiệu quả. Các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương tập trung vào việc xây dựng cơ chế chính sách phát triển ở tầm vĩ mô, hỗ trợ các địa phương.

** Một số hạn chế, thách thức*

Thứ nhất, việc thực hiện nhiệm vụ được phân cấp của cơ quan cấp dưới tại một số địa phương chưa đầy đủ và hiệu quả

Thực tế, qua hoạt động thanh tra, kiểm tra, cơ quan nhà nước cấp trên đã phát hiện nhiều hạn chế trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân cấp cho cơ quan nhà nước cấp dưới. Việc phân bổ nguồn lực công là ví dụ điển hình, do phân cấp nên việc phân bổ vốn từ Trung ương cho các địa phương được thực hiện theo các hình thức dự án độc lập, dẫn đến việc đầu tư không đồng đều giữa các địa phương. Trong lĩnh vực khuyến nông, từ năm 2011 đến nay, kinh phí khuyến nông Trung ương được đầu tư về các địa phương thông qua các dự án khuyến nông độc lập, nên có sự khác biệt nhiều giữa các địa phương về mức vốn đầu tư. Giai đoạn 2011 - 2015: Chỉ có 08 tỉnh, thành phố có mức đầu tư trên 10 tỷ đồng/năm; 25 tỉnh, thành phố có mức đầu tư từ 05 đến 10 tỷ đồng/năm; 30 tỉnh, thành phố có mức đầu tư thấp, dưới 05 tỷ đồng/năm, trong đó có một số tỉnh rất thấp, mức đầu tư dưới 01 tỷ đồng/năm, như Cao Bằng, Bắc Kạn, Ninh Thuận, Thái Nguyên, Hà Tĩnh, Bạc Liêu. Đồng thời, với cơ chế phân bổ chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho các hoạt động sự nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp tính theo đầu dân và diện tích, chưa tính đến đặc điểm riêng của các địa phương như hiện nay, cũng có thể tạo nên sự chưa công bằng và chưa đáp ứng tốt ưu tiên cho các thế mạnh của từng địa phương.

Thứ hai, phân cấp về thẩm quyền và phân cấp về điều kiện thực hiện thẩm quyền chưa có sự đồng bộ nên chính quyền chưa chủ động thực hiện các nhiệm vụ mà địa phương có khả năng giải quyết

Các điều kiện về tổ chức, cán bộ, tài chính, ngân sách, cơ sở vật chất chưa bảo đảm để chính quyền địa phương chủ động thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền. Việc này ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động

của chính quyền địa phương các cấp. Điển hình trong lĩnh vực đầu tư, hiện nay, các dự án đầu tư được phân thành 04 nhóm, tùy theo quy mô và tính chất của từng dự án đầu tư mà mức độ phân cấp quản lý nhà nước có sự khác nhau. Tuy nhiên, tư duy phân cấp theo quy mô và tính chất dự án (mà không phân cấp theo nhiệm vụ được giao giữa các cấp) như hiện nay là một trong những rào cản và là nguyên nhân dẫn tới hiện tượng phân cấp tài khóa chưa tương ứng với phân cấp nhiệm vụ giữa các cấp.

Bên cạnh đó, trong quá trình thực hiện phân cấp quản lý nhà nước về đầu tư công còn xuất hiện một số vấn đề bất hợp lý, đó là: phân cấp gần như giao toàn quyền, chưa có một cơ chế phân cấp/phân quyền phù hợp với đặc điểm và năng lực của chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cấp cơ sở; việc theo dõi, giám sát của chính quyền Trung ương còn hình thức, nặng tính hành chính; còn tình trạng cấp dưới ra quyết định đầu tư nhưng không cân đối được nguồn vốn và phụ thuộc vào nguồn vốn cấp trên.

Sự phân cấp hiện nay chủ yếu là sự chuyển giao quyền hạn từ các cơ quan Trung ương cho các cơ quan nhà nước cấp tỉnh. Việc phân cấp chưa phù hợp, có lĩnh vực phân cấp quá rộng cho nhiều cấp trong khi các cấp chính quyền cấp dưới chưa đủ năng lực thực hiện việc phân cấp, dẫn đến việc khó kiểm soát và dễ xảy ra không ít tiêu cực, điển hình là trong phân cấp, phân quyền quản lý đất đai. Việc cho phép cấp huyện ban hành quy hoạch sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận đăng ký quyền sử dụng đất dẫn đến tình trạng quy hoạch "treo", cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sai quy định, vì lợi ích cục bộ, cá nhân dẫn đến việc vi phạm các quy định về quản lý đất có xu hướng gia tăng, tạo nguy cơ tham nhũng, lãng phí.

Thứ ba, cơ chế tăng cường trách nhiệm hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước Trung ương và cấp trên với cấp dưới trong việc thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền chưa chủ động và thực sự hiệu quả, chưa có cơ chế giải trình thích hợp và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân

Việc kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương trong quá trình phân cấp chưa hiệu quả, nhiều địa phương lợi dụng để đưa ra các quyết sách vì lợi ích cục bộ. Thời gian qua, có một số cơ quan chính quyền địa phương được phân cấp đã cấp phép khai thác khoáng sản, cho thuê đất, rừng, xây dựng sân golf hay một số dự án khác không phù hợp quy hoạch, chưa chú ý đến lợi ích quốc gia, gây ra những hậu quả bất lợi cho đất nước cả trước mắt và lâu dài, không đảm bảo tính tổng thể của quy hoạch tổng thể vùng hay cả nước.

Trên thực tế, Chính phủ đã phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh quyền lực khá lớn trong việc thu hút đầu tư, kiểm tra, giám sát trong quá trình thực hiện dự án. Một số địa phương đã có biểu hiện lạm quyền trong quá trình thực thi quyền hạn, trách nhiệm. Trách nhiệm giải trình và xử lý hậu quả sau đó lại phụ thuộc vào nhiệm kỳ công tác. Vì vậy, việc giải quyết khắc phục hậu quả hết sức công khẩn hoặc khi quy kết được trách nhiệm thì cũng không còn nhiều ý nghĩa thực tiễn.

*** Nguyên nhân của những hạn chế**

Thứ nhất, về nhận thức

Phân cấp, phân quyền được xác định rõ ràng là nhiệm vụ đích thực của mỗi cấp chính quyền, làm cho mỗi cấp chủ động, sáng tạo thực hiện đúng nhiệm vụ. Việc tổ chức bộ máy theo nguyên tắc phân cấp, phân quyền như thế nào để nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu, cần phải xuất phát từ chính nhận thức và quyết tâm chính trị. Nhận thức về phân cấp, phân quyền chưa được xác định có tính chiến lược trong định hướng phát triển kinh tế - xã hội ở một số địa phương; có nơi chưa bảo đảm sự lãnh đạo, điều hành tập trung thống nhất, thông suốt của Trung ương, phù hợp với đặc thù của mỗi địa phương. Đặc biệt, vẫn còn hiện tượng nhận thức chưa đúng việc điều chỉnh chức năng quản lý nhà nước phải hướng đến mục tiêu tổng thể lâu dài trên cơ sở phân cấp, phân quyền hiệu quả, phù hợp.

Thứ hai, năng lực của một bộ phận cán bộ chính quyền các cấp và nguồn lực thực hiện phân cấp, phân quyền trong quản lý kinh tế còn hạn chế

Muốn cho quá trình phân cấp, phân quyền về kinh tế thành công, cần phải tuân thủ một số nguyên tắc cơ bản, đó là phân cấp phải phù hợp với năng lực về bộ máy, con người, tiềm lực tài chính, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội,... Tuy nhiên, trình độ, năng lực của chính quyền các cấp và nguồn lực thực hiện vẫn còn là yếu tố tác động không nhỏ đến hiệu quả phân cấp, phân quyền nói chung và phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng. Một số lĩnh vực lại phân cấp quá rộng cho nhiều cấp, trong khi các cấp chính quyền bên dưới chưa đủ năng lực, dẫn đến không kiểm soát được và để xảy ra không ít tiêu cực, điển hình là trong phân cấp, phân quyền quản lý đất đai; phát triển trái phiếu địa phương,...

Vì dụ, một số tỉnh, thành đã phát hành trái phiếu địa phương, như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Bắc Ninh,... Việc phát hành trái phiếu địa phương là tất yếu trong bối cảnh các địa phương thiếu nguồn lực tài chính để đầu tư phát triển và nếu tiền thu về được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả sẽ góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Tuy nhiên, do các điều kiện về địa phương có thể phát hành trái phiếu chưa phù hợp, chưa đặt trong tương quan với năng lực tài trợ của địa phương nên có thể dẫn đến những rủi ro về nợ công. Theo kết luận của Kiểm toán nhà nước tại Hải Phòng năm 2015, trong 500 tỷ đồng trái phiếu phát hành, địa phương phân bổ, sử dụng 234 tỷ đồng (bằng 46,8% tổng số phát hành), số còn lại 266 tỷ đồng gửi ngân hàng thương mại (sử dụng lãi tiền gửi để bù lãi phát hành trái phiếu). Điều đó cho thấy, Đề án phát hành trái phiếu chính quyền địa phương chưa phù hợp thực tế, giảm hiệu quả việc vay vốn.

Trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, cơ chế ngân sách lồng ghép và phân cấp địa phương làm giảm tính tự chủ của địa phương. Do quyền phân bổ nguồn thu, nhiệm vụ chi tập trung ở cấp tỉnh mà không quy định cụ thể trong pháp luật về việc phân cấp cho cấp huyện và cấp xã, nên có tình trạng nguồn lực tập trung ở cấp tỉnh, không tạo được sự chủ động về ngân sách của chính quyền cấp dưới để thực thi các nhiệm vụ được giao,...

Thứ ba, kiểm soát, thanh tra, kiểm tra của chính quyền Trung ương đối với hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương trong quá trình phân cấp còn hạn chế

Việc hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của Trung ương đối với chính quyền địa phương trong quá trình thực hiện phân cấp, phân quyền chưa hiệu quả dẫn đến nhiều địa phương đưa ra các quyết sách hoặc thực hiện theo hướng có lợi cho địa phương, một số trường hợp vi phạm các quy định do cơ quan Trung ương ban hành. Phân cấp, phân quyền cần gắn liền với tăng cường thanh tra, kiểm tra và giám sát sẽ đảm bảo việc phân cấp, phân quyền có hiệu quả, đạt được mục đích.

Cơ chế thanh, kiểm tra, giám sát thời gian qua mặc dù đã đạt được nhiều kết quả ghi nhận nhưng vẫn còn xảy ra tình trạng chưa kịp thời phát hiện ra những bất hợp lý trong thực hiện phân cấp, phân quyền, chưa xử lý kịp thời và nghiêm những trường hợp vi phạm.

2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền

Một là, sớm nghiên cứu ban hành luật về phân cấp, phân quyền nhằm thể chế hóa đầy đủ quan điểm của Hiến pháp năm 2013 về phân cấp, phân quyền

Hiện nay, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các luật chuyên ngành, văn bản pháp luật khác đã có nhiều quy định về phân cấp, phân quyền, cùng với đó là những cơ chế đặc thù mà Trung ương phân cấp, phân quyền cho Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, cơ chế phân cấp, phân quyền nói chung và phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng chưa đảm bảo yêu cầu đồng bộ, chưa được làm rõ về nguyên tắc, nội dung, phương thức, cơ chế thanh tra, kiểm tra việc phân cấp,... dẫn tới các vấn đề về phân cấp, phân quyền chưa phát huy được hiệu quả trên thực tế.

Các quy định về phân cấp của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) là những quy định có tính nguyên tắc, trên cơ sở quan điểm, chủ trương của Đảng về

phân cấp giữa Trung ương và địa phương, trong đó, quy định trách nhiệm chung về phân cấp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng. Thủ tướng cơ quan ngang Bộ cho cơ quan hành chính cấp dưới. Chưa quy định cụ thể điều kiện phân cấp, phân quyền, những việc được phân cấp, phân quyền và quy định điều kiện đối với các cơ quan được phân cấp, phân quyền. Nói cách khác, cần thiết phải có các quy định cụ thể về phân cấp, phân quyền, xác định được ranh giới phân định thẩm quyền giữa Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ với chính quyền địa phương.

Vì vậy, để thực hiện được những tư tưởng về phân quyền, phân cấp trong Hiến pháp năm 2013 và những quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), trước hết cần rà soát lại toàn bộ các quy định về phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương, kể cả việc ban hành cơ chế đặc thù cho một số thành phố lớn. Trên cơ sở kết quả rà soát, đánh giá sẽ thực hiện phân cấp, phân quyền một cách hợp lý, khoa học, bảo đảm sự thống nhất trong phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước và được điều chỉnh bởi một luật về phân cấp, phân quyền.

Hai là, xây dựng cơ chế phân cấp quản lý kinh tế phù hợp với đặc thù của mỗi cấp chính quyền địa phương, đồng thời thiết lập bộ máy hành chính tương ứng để thực hiện nhiệm vụ phân cấp quản lý phù hợp

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở các cấp, các địa phương gần giống nhau, trong khi áp dụng cho các đơn vị hành chính - lãnh thổ rất khác nhau (thành phố, miền núi, hải đảo,...) nên rất khó hoạt động, chưa phát huy được thế mạnh của mỗi địa phương, hạn chế tính đa dạng trong sự phát triển của các địa phương. Về nguyên tắc, không thể có một mô hình thống nhất cho tất cả các địa phương. Tương tự như vậy, không phải địa phương nào, tỉnh nào cũng được phân cấp, phân quyền giống nhau. Bởi, điều này còn phụ thuộc vào điều kiện, khả năng thực hiện ở mỗi địa phương. Khác với

nông thôn, đô thị là một cộng đồng lãnh thổ có dân cư tập trung cao, là một chỉnh thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, nên bộ máy chính quyền đô thị phải mang tính tập trung, thống nhất, vận hành thông suốt, nhanh nhạy, không thể chia cắt như ở nông thôn. Do đó, phân cấp quản lý kinh tế cho chính quyền đô thị cũng vậy, phải phù hợp với đặc điểm nói trên, bảo đảm quyền hạn, trách nhiệm thích hợp để quản lý đô thị một cách thiết thực, hiệu quả.

Thực tế cho thấy, những nội dung phân cấp quản lý kinh tế cho địa phương được quy định trong các văn bản pháp luật với nội dung, tinh chất giống nhau được áp dụng chung trên phạm vi toàn quốc. Tuy nhiên, cùng một nội dung được phân cấp thì yêu cầu thực hiện tại các địa phương lại khác nhau. Tại các thành phố lớn, do khối lượng công việc nhiều cần phân bổ chỉ tiêu biên chế nhiều, tài chính được cấp nhiều hơn so với các tỉnh có quy mô dân số nhỏ và khối lượng công việc ít nên có thể thành lập các cơ quan quản lý theo khu vực, như ngành thuế, Kho bạc nhà nước đã thực hiện tại các địa phương có quy mô dân số thấp, ít vụ việc phát sinh cần giải quyết sẽ hiệu quả hơn.

Ba là, đảm bảo tinh tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ về quản lý kinh tế được giao

Mỗi địa phương sẽ có những thế mạnh riêng, với phạm vi thẩm quyền của mình, chính quyền địa phương cần phát huy, đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội. Việc đảm bảo tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương phải được xem là nguyên tắc căn bản trong phân cấp, phân quyền. Chính quyền địa phương sẽ tăng trách nhiệm và chịu trách nhiệm về việc thực hiện những thẩm quyền được giao, tránh dùn dẩy trách nhiệm hoặc trông chờ, y lại vào Trung ương.

Việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương phải trên cơ sở chính quyền địa phương bảo đảm được năng lực, điều kiện để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong

phạm vi được phân quyền, phân cấp. Rõ ràng, không thể phân cấp cho chính quyền địa phương những việc mà bộ máy này không thể thực hiện được, trong đó có các nhiệm vụ quản lý kinh tế, vì như vậy sẽ làm mất đi tính hiệu lực, hiệu quả của nền công vụ. Việc lựa chọn chủ thể quản lý phải xuất phát từ tiêu chí hiệu quả. Nghĩa là, cấp nào có khả năng đạt được mục tiêu, chất lượng và yêu cầu quản lý với chi phí ít nhất và thời gian ngắn nhất thì nên giao nhiệm vụ tương ứng cho cấp đó.

Bốn là, chuyển những công việc liên quan đến quản lý kinh tế mà cơ quan hành chính nhà nước không nên làm hoặc làm không hiệu quả cho các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận theo yêu cầu cải cách hành chính

Vấn đề này đã được đặt ra trong nhiều kết luận, nghị quyết của Bộ Chính trị, nghị quyết của Chính phủ, nhưng qua nhiều năm, kết quả việc thực hiện các nhiệm vụ này còn rất hạn chế. Thực tế cho thấy, trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực, chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, cơ quan ngang Bộ không những không giảm mà còn có xu hướng tăng. Điều này vừa không phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính, vừa gây áp lực cho việc tăng thêm tổ chức bộ máy và biến chế công chức tại các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương.

Ở Trung ương, các Bộ, ngành hiện nay vẫn trực tiếp thực hiện những công việc mang tính chất ngoài nhiệm vụ quản lý nhà nước, như: cấp phép; cung cấp dịch vụ công; quản lý doanh nghiệp; trực tiếp triển khai các dự án, công trình giao thông, xây dựng,... mà chưa phân cấp hoặc chuyển giao cho khu vực ngoài nhà nước thực hiện. Các Bộ, ngành cần tập trung vào nhiệm vụ xây dựng thể chế, chính sách; tiến hành thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý kinh tế trên thực tế. Việc thực hiện các nhiệm vụ cụ thể trong quản lý doanh nghiệp, cấp phép, quản lý đất đai, môi trường,... cần phải phân cấp toàn bộ cho các cơ quan chức năng tại địa phương thực hiện và tự chịu trách nhiệm. Chính phủ tăng cường vai trò kiến tạo, tạo môi trường minh bạch, công khai, cạnh tranh, hạn

chế can thiệp sâu, nhất là các hoạt động của kinh tế có liên quan trực tiếp đến doanh nghiệp. Vai trò của tập thể, cá nhân phải được xác định rõ ràng, nhất là người đứng đầu.

Đối với những vấn đề liên quan trực tiếp đến đời sống kinh tế - xã hội, cung cấp dịch vụ công,... các cơ quan nhà nước phải đẩy mạnh thực hiện xã hội hóa, chuyển giao cho khu vực ngoài nhà nước thực hiện. Điều này sẽ giúp tinh gọn bộ máy hành chính nhà nước, phát huy nguồn lực của xã hội trong phát triển kinh tế - xã hội.

Năm là, xây dựng cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát khi thực hiện phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước về kinh tế

Chính sách phân cấp, phân quyền trong cơ quan hành chính nhà nước gắn chặt với yêu cầu thanh tra, kiểm tra, giám sát. Tuy nhiên, hiện chưa có hành lang pháp lý cụ thể về vấn đề này, nhất là chế tài xử lý đối với các vi phạm về phân cấp, phân quyền nói chung và phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng, tạo điều kiện cho các yếu tố cạnh tranh không lành mạnh giữa các địa phương, giữa các ngành. Điển hình là việc các địa phương cạnh tranh thu hút đầu tư nước ngoài thiếu tính liên kết vùng hoặc hạ thấp các tiêu chuẩn về công nghệ hoặc yêu cầu về bảo vệ môi trường.

Vì vậy, cần thiết xây dựng cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với việc thực hiện phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế. Trong bối cảnh phân cấp ở Việt Nam hiện nay, cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát phải làm rõ nội dung: đối với các thẩm quyền chưa phân quyền cho địa phương, có nghĩa là những thẩm quyền mà địa phương thực hiện căn cứ vào văn bản pháp luật, sự chỉ đạo của cấp trên (ví dụ: trước khi quyết định phải được phê chuẩn, duyệt của cấp trên), cấp trên có quyền giám sát trực tiếp thông qua việc đình chỉ, bãi bỏ các văn bản của chính quyền địa phương nếu trái luật, trái văn bản cấp trên. Đối với những thẩm quyền đã phân quyền cho địa phương, nghĩa là những thẩm quyền mà địa phương có toàn quyền tự quyết, thì các cơ quan hành chính cấp trên không có quyền giám sát, chính quyền địa phương chỉ chịu sự

kiểm soát duy nhất của pháp luật - mà đại diện là cơ quan tư pháp.

Trong quá trình thực thi quyền hành pháp nói chung và quá trình phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa chính quyền Trung ương và địa phương nếu có phát sinh tranh chấp thì tất yếu phải được giải quyết thông qua quyền lực tư pháp để đảm bảo yêu cầu khách quan. Các cơ chế này cần có khả năng phát hiện để xử lý kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật, lạm quyền, vô trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước nhằm bảo vệ tối đa quyền lợi của quốc gia, lợi ích hợp pháp của các doanh nghiệp, công dân. Tòa án, thiết chế trung tâm của quyền lực tư pháp phải có khả năng xét xử để phán quyết về những hành vi sai phạm trong việc thực hiện quyền hành pháp trong quá trình phân cấp, phân quyền quản lý về kinh tế.

Sâu là, tiếp tục nghiên cứu mô hình tự quản địa phương

Để giải quyết một cách triệt để những vướng mắc trong cơ chế phân cấp, phân quyền nói chung và phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng, cần nghiên cứu mô hình tự quản cùng với tư duy tương thích về địa vị pháp lý của chính quyền địa phương mà trước hết là Hội đồng nhân dân. Điều kiện chính trị tiên quyết để hình thành chế độ tự quản là sự hiện diện của thiết chế dân cử (hội đồng) - chủ thể có thẩm quyền quyết định các công việc của địa phương trên cơ sở quy định của pháp luật mà hình thức ưu tiên là luật. Có thể nhận định rằng, đến nay, quy định mang tính nền tảng của nguyên tắc phân quyền "Hội đồng nhân dân quyết định các vấn đề của địa phương do luật định" (khoản 2 Điều 113 Hiến pháp năm 2013) chưa được làm rõ. Như vậy, nhiệm vụ tiếp tục được đặt ra là phải xác định công việc nào là của địa phương, kể cả trong giai đoạn chưa hình thành cơ chế tự quản.

Kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy, những công việc của địa phương trong đó có nhiều nhiệm vụ liên quan đến quản lý kinh tế mà cấp chính quyền địa phương phải giải quyết là những công việc như: môi trường, cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục, cấp thoát nước, an ninh trật tự, giao thông, dân cư.... Mô hình tự quản

địa phương cho phép các địa phương quyết định những vấn đề tại địa phương; quyết định những vấn đề về tổ chức bộ máy, nhân sự, ngân sách,... phù hợp với đặc thù của từng địa phương. Vấn đề đặt ra khi nghiên cứu tổ chức chính quyền địa phương là phải nghiên cứu lý thuyết về mối quan hệ Trung ương - địa phương, về dân chủ cơ sở, tính chính danh của chính quyền địa phương. Giải pháp mang tính triệt để là thực hiện chế độ tự quản địa phương, nơi nhất thiết có sự hiện diện của hội đồng dân cử như một thiết chế dân chủ, mang tính chính trị và là chủ thể của quan hệ phân quyền. Là cơ quan của cộng đồng dân cư theo nguyên tắc tự quản, hội đồng sẽ thực sự có quyền năng giải quyết các vấn đề của địa phương, bảo đảm lợi ích của dân cư, trong đó có cả việc tổ chức bộ máy hành chính theo cách thức và mô hình phù hợp □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. PGS, TS. Nguyễn Văn Thành, *Xây dựng mô hình hệ sinh thái kinh tế tuần hoàn đáp ứng yêu cầu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư*, Tạp chí Cộng sản, số 944(6/2020), tr. 49-53
2. Lê Xuân Bá, *Phân cấp kinh tế tại Việt Nam: Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*, <http://dl.ueb.edu.vn>, ngày 06/8/2020
3. Vũ Thành Tự Anh, *Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam - Nhìn từ góc độ thể chế, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright*, <https://fsppm.fulbright.edu.vn>, ngày 05/8/2020
4. Bùi Thị Thuỳ Nhi, *Thực trạng phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam hiện nay*, <http://tapchicongthuong.vn>, ngày 26/01/2020
5. Thảo Mai, *Sửa Luật Đầu tư công để khắc phục vấn đề phân cấp*, <https://nhandan.com.vn>, ngày 03/6/2019
6. Học viện Hành chính Quốc gia, *Đề tài khoa học cấp Bộ "Tổ chức bộ máy hành chính phù hợp nguyên tắc phân cấp, phân quyền ở Việt Nam hiện nay"*, Mã số: ĐT.12/19/2020
7. Hội Khoa học Hành chính, *Kỷ yếu Hội thảo: "Phân công, phân cấp, phân quyền ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp"*, Hà Nội, tháng 12/2016
8. Nguyễn Đình Thái, *Phân cấp quản lý nhà nước về quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giữa Trung ương và chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương*, <https://tcno.vn>, ngày 09.9/2018
9. Phạm Ngọc Dũng, *Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước: Thực trạng và khuyến nghị*, <http://tapchitaichinh.vn>, ngày 23.4/2019