

THUẬT NGỮ “PHÂN CẤP QUẢN LÝ KINH TẾ” TRONG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

● TRẦN THỊ MAI PHƯỚC

TÓM TẮT:

Trên cơ sở nghiên cứu các quy định của pháp luật từ năm 1945 đến nay, bài viết đã phân tích 4 giai đoạn hình thành và phát triển thuật ngữ “phân cấp quản lý kinh tế - PCQLKT” ở Việt Nam. Song song với 4 giai đoạn đó, bài viết cũng phân tích nội hàm của thuật ngữ này thông qua quy định về các lĩnh vực được phân cấp. Bài viết kết thúc bằng những kiến nghị liên quan đến việc xác định nội hàm của thuật ngữ “PCQLKT” trong thời kỳ này. Kiến nghị nhằm hướng đến việc PCQLKT có lộ trình phù hợp trong thời gian tới.

Từ khóa: Phân cấp, phân cấp quản lý kinh tế, quản lý kinh tế, thuật ngữ phân cấp.

1. Đặt vấn đề

Không phải ngẫu nhiên mà ngay từ thập niên 50 của thế kỷ trước, khi nghiên cứu về vai trò của phân cấp tới sự phát triển của địa phương, nhà nghiên cứu Stugler đã nhận ra rằng “Một chính phủ hoạt động tối nhất khi nó ở gần dân” [1]. Trong xu thế hội nhập và toàn cầu hóa, vấn đề phân cấp quản lý nhà nước (PCQLNN) đã được quan tâm áp dụng ở nhiều quốc gia dân chủ, tiến bộ trên thế giới. Ở Việt Nam, PCQLNN nói chung và PCQLNN trong lĩnh vực kinh tế nói riêng cũng được quan tâm sâu sắc. Đã từng có Diễn đàn kinh tế tổ chức ở tầm quốc gia, với nhiều bài nghiên cứu tham luận rất có giá trị của các chuyên gia đề cập đến vấn đề này.

Thế nhưng, thuật ngữ “PCQLKT” chính thức được ghi trong văn bản pháp luật từ khi nào? bao hàm những vấn đề gì?... Nhiều bài nghiên cứu tuy có đặt vấn đề về PCQLKT nhưng nội dung lại đề cập đến phân cấp quản lý nói chung. Theo đó, các nội dung phân cấp cũng được trình bày không thuần túy là “PCQLKT”

Trong phạm vi bài viết này, tác giả nghiên cứu

về lịch sử và nội hàm của thuật ngữ “PCQLKT” trong pháp luật Việt Nam, nhằm góp phần tạo sự thống nhất trong cách hiểu, định hướng cho hoạt động nghiên cứu và áp dụng vào việc PCQLKT có lộ trình phù hợp trong thời gian tới. Có thể chia thành 4 giai đoạn hình thành và phát triển thuật ngữ này như trong các nội dung phân tích dưới đây.

1.1. Thời kỳ chưa xuất hiện thuật ngữ “phân cấp” trong văn bản pháp luật

Theo Uphoff [2], phân cấp có nghĩa là chuyển giao trách nhiệm quản lý, huy động và phân bổ nguồn lực từ trung ương đến các đơn vị cấp bộ, ngành và các địa phương. Ngoài ra, sự phân cấp có thể được hiểu theo hai chiều: đó là nơi nào mà người ra quyết định được xác định và người ra quyết định phải chịu trách nhiệm về đối tượng nào.

Ở Việt Nam, mặc dù chưa được định nghĩa hay sử dụng chính thức nhưng vấn đề phân cấp, phân quyền đã được Chính phủ lâm thời đặt ra ngay từ những ngày đầu thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Điều này được thể hiện trong một số văn bản mà điển hình là các Sắc lệnh của Chủ tịch nước, như:

- Sắc lệnh số 73/SL-CTN ngày 18/9/1945 về việc trao quyền quyết định mức thu thuế nhà nước cho các khu và cho phép chính quyền các khu được sử dụng số thuế đó để bảo đảm chi cho bộ máy và đóng góp cho Trung ương;

- Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945, quy định về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính nhà nước ở các địa phương. Theo đó, thẩm quyền của HĐND và Ủy ban hành chính các cấp được phân định khá rõ. Chẳng hạn, HĐND cấp tỉnh được quyền "quyết nghị về tất cả các vấn đề thuộc phạm vi tỉnh mình nhưng không được trái với chỉ thị của các cấp trên. Hội đồng có thể hỏi ý kiến các nhà chuyên môn trước khi quyết nghị một vấn đề có liên can đến một hay nhiều ngành chuyên môn" (Điều 80).

Tại các Điều 81 - 84, Sắc lệnh quy định quy trình, thời hạn để HĐND trình biên bản quyết nghị lên Ủy ban hành chính kỳ để chuẩn y. Nếu hết hạn quy định mà quyết nghị không bị thủ tiêu hay giao về sửa chữa thì có thể thi hành được từ những quyết nghị phải được Ủy ban hành chính kỳ chuẩn y rồi mới được thi hành, như: "1) Nhận những tặng vật và di sản mà người tặng có đặt điều kiện; 2) Bán, mua hoặc đổi bất động sản của tỉnh; 3) Kiện hoặc theo kiện; 4) Quy định về các công chức thuộc ngành hàng tỉnh" (Điều 84).

Còn quyết nghị phải được Hội đồng Chính phủ duyệt y rồi mới được thi hành gồm: 1) Ngân sách tỉnh; 2) Vay tiền; 3) Định những bách phân phụ thu cho quỹ hàng tỉnh, khi có các bách phân phụ thu ấy to hơn số cấp trên đã định; 4) Cho thuê một công vụ; và 5) Định thuế suất (tarif) các thuế đặc biệt được phép thu trong phạm vi tỉnh" (Điều thứ 85).

Tương tự thế, Ủy ban hành chính các cấp cũng được phân quyền quản lý tương đối rõ ràng. Như vậy, trong giai đoạn này, cụm từ "phân cấp" nói chung cũng như "PCQLKT" nói riêng chưa được sử dụng trong các văn bản pháp luật nhưng chính sách phân cấp, phân quyền đã được thể hiện qua các văn bản pháp luật nêu trên.

Sau Sắc lệnh số 63/SL có một số văn bản pháp luật điều chỉnh, bổ sung quy định về chính sách phân cấp, phân quyền nhưng tuyệt nhiên không sử dụng từ "phân cấp" hay "PCQLKT". Chẳng hạn, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958,

Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 cũng không sử dụng thuật ngữ này.

1.2. Thuật ngữ "PCQLKT" lần đầu tiên xuất hiện trong văn bản dưới Luật

Có lẽ không quá chủ quan khi tác giả cho rằng, kể từ khi nước nhà được tuyên bố độc lập, thuật ngữ "PCQLKT" lần đầu tiên xuất hiện trong văn bản pháp luật là Nghị định số 94-CP ngày 27/8/1962 của Hội đồng Chính phủ quy định về PCQLKT và văn hóa do Ủy ban hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Mặc dù không được nêu rõ nhưng thông qua các quy định cụ thể về việc phân cấp trong từng lĩnh vực, ta có thể xác định được PCQLKT từ trung ương đến ủy ban hành chính cấp tỉnh bao gồm 10 lĩnh vực¹ sau: 1- Kế hoạch và thống kê (Điều 6); 2- Ngân sách, tài chính (Điều 7); 3- Tín dụng, ngân hàng (Điều 8); 4- Công nghiệp, thủ công nghiệp (Điều 9); 5- Quy hoạch các đô thị và xây dựng cơ bản (Điều 10); 6- Nông nghiệp (Điều 11); 7- Thủy lợi (Điều 12); 8- Thủy sản (Điều 13); 9- Lâm nghiệp (Điều 14); 10- Thương nghiệp (Điều 15).

Sau Nghị định số 94-ND, Nghị định số 172-CP ngày 01/11/1973 về việc Ban hành bản Điều lệ về tổ chức và hoạt động của Hội đồng Chính phủ và Quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các Bộ trong lĩnh vực quản lý kinh tế. Tiếp sau đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 24-CP ngày 02/2/1976 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền nhà nước cấp tỉnh trong lĩnh vực quản lý kinh tế.

Như vậy, trong giai đoạn này, thuật ngữ "PCQLKT" đã được ghi nhận trong văn bản pháp luật của nhà nước. Bên cạnh đó, nội hàm của thuật ngữ cũng gián tiếp được làm rõ trong hai nghị định nêu trên.

1.3. Phân cấp quản lý kinh tế trong văn bản Luật

Nói về thời kỳ kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp, có tác giả cho rằng vấn đề PCQLKT bị gián đoạn cho đến khi đổi mới: tác giả khác lại cho rằng "PCQLKT ở Việt Nam được khởi động từ Đổi mới (1986)"². Theo đó, "động lực của phân cấp trong những năm 1980 có thể chủ yếu là do sự phản ứng trước sự hoạt động kém hiệu quả của chính quyền trung ương"³.

Nghiên cứu dưới góc độ pháp luật, chúng tôi cho rằng vấn đề phân cấp quản lý nói chung cũng như PCQLKT nói riêng ở Việt Nam không hề bị gián đoạn và cũng không phải khởi động từ "Đổi mới". Bởi lẽ, theo thời gian, thuật ngữ "phân cấp quản lý" có mặt trong quy định của pháp luật với tần suất ngày càng nhiều và trong các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý theo chiều hướng tăng dần.

1.4. Phân cấp quản lý kinh tế trong Luật Tổ chức HĐND và UBND

1.4.1. Năm 1983 (gọi tắt là Luật năm 1983)

Nếu như trước năm 1980, "phân cấp quản lý" chỉ xuất hiện trong các nghị định thì sau Hiến pháp 1980, thuật ngữ này lần đầu tiên được quy định trong Luật, Luật năm 1983 quy định "HĐND thực hiện nhiệm vụ theo sự phân cấp quản lý của chính quyền cấp trên, bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của trung ương, đồng thời phát huy quyền chủ động của địa phương" (Điều 8)

Trong đó, sự PCQLKT từ trung ương đến HĐND cấp tỉnh được quy định tại Điều 17, với các quyền:

1- Quyết định chủ trương về xây dựng và hoạt động của các đơn vị công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, xây dựng cơ bản, giao thông vận tải, thương nghiệp và các đơn vị sản xuất, kinh doanh khác của địa phương, liên kết kinh tế với các đơn vị của trung ương trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương, từng bước hình thành cơ cấu kinh tế công - nông nghiệp.

2- Trên cơ sở bảo đảm việc giao nộp sản phẩm lên trung ương theo chỉ tiêu kế hoạch Nhà nước, quyết định việc cân đối kế hoạch trên địa bàn tỉnh, thành thành phố và tổ chức việc hợp tác kinh tế và khoa học kỹ thuật với các địa phương khác.

Quyết định chủ trương phát triển sản xuất hàng xuất khẩu theo kế hoạch của trung ương và của địa phương.

...

1.4.2. Năm 1989 (gọi tắt là Luật năm 1989)

Kế thừa Điều 8 Luật năm 1983, Điều 8 Luật năm 1989 cũng tiếp tục quy định về vấn đề phân cấp quản lý từ Trung ương xuống cấp tỉnh. Theo đó HĐND thực hiện các nhiệm vụ và sử dụng

những quyền hạn theo sự phân cấp quản lý của chính quyền cấp trên, bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của trung ương, đồng thời phát huy quyền chủ động, sáng tạo của địa phương

Riêng trong lĩnh vực kinh tế, Điều 9 quy định Hội đồng nhân dân:

1- Căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch của cấp trên, xây dựng quy hoạch, quyết định kế hoạch kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách của địa phương; phê chuẩn việc thực hiện kế hoạch và quyết toán ngân sách của địa phương;

2- Quyết định chủ trương, biện pháp phát triển các thành phần kinh tế ở địa phương theo pháp luật của Nhà nước, bảo đảm quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh của các đơn vị kinh tế cơ sở;

3- Quyết định chủ trương, biện pháp về phát triển sản xuất, kinh doanh, phân phối lưu thông, dịch vụ; xây dựng cơ sở vật chất và kỹ thuật của chủ nghĩa xã hội ở địa phương; thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ, giá cả và quản lý thị trường;

4- Quyết định chủ trương, biện pháp về dân số, phân bố lao động và dân cư ở địa phương;

5- Quyết định biện pháp quản lý đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ và cải thiện môi trường sống ở địa phương, theo quy định của pháp luật;

6- Bảo đảm thực hiện chính sách tiết kiệm trong mọi hoạt động kinh tế và quản lý Nhà nước của địa phương".

Đến đây, chúng ta có thể rút ra kết luận:

Một là, theo quy định của pháp luật, vấn đề phân cấp quản lý không hề bị gián đoạn trong thời kỳ kinh tế bao cấp, vì chính Luật năm 1983 lần đầu tiên Luật hóa vấn đề này.

Hai là, thuật ngữ "PCQLKT" tuy không được giải thích một cách rõ ràng nhưng quy định trong hai văn bản Luật nêu trên cho thấy có sự mở rộng rõ rệt về nội hàm trước và sau chủ trương đổi mới (1986).

1.5. Phân cấp quản lý kinh tế xuất hiện trong Hiến pháp

1.5.1. Hiến pháp năm 1992

Như đã phân tích ở trên, vấn đề phân cấp quản lý xuất hiện từ rất sớm trong pháp luật Việt Nam, còn "PCQLKT" tuy không có mặt thường xuyên trong các văn bản quy phạm pháp luật qua các thời

kỳ nhưng lịch sử cho thấy thuật ngữ này cũng ra đời từ thập niên 60 của thế kỷ trước.

Tuy vậy, bỏ qua 3 bản Hiến pháp trước đó, mãi đến năm 1992, thuật ngữ “phân cấp quản lý” mới chính thức được Hiến pháp đề cập đến.

Điều 26 Hiến pháp 1992 quy định “Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách; phân công trách nhiệm và PCQLNN giữa các ngành, các cấp; kết hợp lợi ích của cá nhân, của tập thể với lợi ích của Nhà nước”. Không phải ngẫu nhiên mà Hiến pháp đề cập đến vấn đề phân cấp quản lý ngay trong Chương Chế độ kinh tế và ngay trong điều luật quy định về quản lý nền kinh tế quốc dân. Chính điều này cho thấy sự phân cấp quản lý đáng được quan tâm ở đây là PCQLNN trong lĩnh vực kinh tế, hay nói ngắn gọn là “PCQLKT”.

Sau Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 (gọi tắt là Luật năm 1994) xuất hiện đúng 2 từ “phân cấp” tại Điều 43 và 52. Điều đáng nói là cả hai điều luật này đều quy định về quyền và nghĩa vụ của UBND hoặc Chủ tịch UBND và cả hai đều đề cập đến vấn đề phân cấp quản lý về công chức⁴.

Khác hẳn với các văn bản trước đó, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 (gọi tắt là Luật năm 2003) quy định về phân cấp quản lý cho cả HĐND và UBND trong đó, Điều 11 và Điều 18 Luật năm 2003 cho thấy nội dung phân cấp được mở rộng hơn trước. Cụm từ “phân cấp” được lặp lại ít nhất 17 lần trong Luật, phân định trách nhiệm cho cả 2 cơ quan (HĐND và UBND) trong cả 3 cấp (tỉnh, huyện, xã), thậm chí có sự phân biệt giữa 2 loại chính quyền (tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, chứ không gọi chung là “cấp tỉnh”). Nhìn chung, những quy định cụ thể này tạo cơ sở pháp lý căn bản cho hoạt động của các cấp hành chính ở địa phương, tránh tình trạng chồng chéo, lẫn lộn trong quản lý.

Tiếp theo sau sự xuất hiện của hai văn bản Luật nêu trên là hàng loạt các hoạt động diễn ra của Đảng và Nhà nước có liên quan đến vấn đề phân cấp.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương 9 khóa IX đề ra yêu cầu “Khẩn trương hoàn thành việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương

trên từng ngành, từng lĩnh vực một cách đồng bộ, bảo đảm hiệu lực quản lý thống nhất, xuyên suốt của Trung ương đối với địa phương và khuyến khích tính sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của các địa phương”.

Điều đáng nói là Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 giao cho Chính phủ quyền quyết định và chỉ đạo thực hiện phân công, phân cấp quản lý ngành và lĩnh vực trong hệ thống hành chính nhà nước (Điều 16). “Đây là một thẩm quyền rất lớn của Chính phủ. Để thực hiện thẩm quyền này, Chính phủ thực hiện chức năng lập quy để tạo khung pháp lý cho hoạt động phân công, phân cấp”[7].

Chính vì thế mà Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 20/6/2004 của Chính phủ về việc tiếp tục đẩy mạnh PCQLNN giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ra đời. Theo tinh thần nhiều văn bản luật ra đời trước đó (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), Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP tập trung phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh trên các lĩnh vực chủ yếu: 1- Quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; 2- Quản lý ngân sách nhà nước; 3- Quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước; 4- Quản lý doanh nghiệp nhà nước; 5- Quản lý các hoạt động sản xuất, dịch vụ công; 6- Tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức.

Trong 6 lĩnh vực nêu trên, có tới 4 lĩnh vực (1, 2, 3, 4) thuộc về kinh tế và “có thể chia thành khoảng 300 tiểu lĩnh vực nhỏ hơn trong quản lý nhà nước”[6].

1.5.2. Hiến pháp 2013

Có thể nói rằng điểm nổi bật trong Hiến pháp năm 2013 có liên quan đến PCQLKT đó là những quy định mới tại Điều 52 “Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân” và Chương Chính quyền địa phương.

Tiếp đến là sự ban hành và sửa đổi hàng loạt văn bản luật vào năm 2015, như: Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Luật Ngân sách, Luật Đầu tư công... và gần đây nhất là Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ. Theo đó, vấn đề PCQLNN trong giai đoạn 2016 - 2020 được tập trung vào 5 lĩnh vực: 1) Quản lý ngân sách nhà nước; 2) Quản lý doanh nghiệp nhà nước; 3) Quản lý đầu tư công; 4) Quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức và 5) Quản lý đất đai.

Đến đây, ta thấy vấn đề phân cấp quản lý ở Việt Nam đã đi từ không đến có, từ thấp đến cao. Trải qua các thời kỳ, từ khi mới bắt đầu xuất hiện trong văn bản pháp luật, đến văn bản luật rồi đến Hiến pháp, phân cấp quản lý nổi lên như một vấn đề đáng quan tâm trong thời đại ngày nay. Tuy nhiên, những quy định về các lĩnh vực được phân cấp mang tính cắt khúc, manh mún, thiếu tính tổng thể, không phản ánh được tính thống nhất của nguyên tắc quản lý nhà nước và của nền kinh tế. Đặc biệt, thuật ngữ "PCQLKT" (cũng như các thuật ngữ "phân cấp" hay "phân cấp quản lý") cũng chưa được giải thích trong văn bản pháp luật để tạo ra một cách hiểu và áp dụng thống nhất.

Có thể định nghĩa rằng: PCQLKT là chính sách phân định thẩm quyền quyết định hay chuyển giao nguồn lực, quyền hạn và trách nhiệm thực thi các nhiệm vụ công từ trung ương xuống chính quyền địa phương hoặc trao cho khu vực tư nhân thực hiện¹.

2. Kết luận và kiến nghị

Có lẽ hơn bao giờ hết, PCQLKT Việt Nam được đặt ra với nhiều thách thức. Vì thế, trong bất kỳ văn bản phân cấp quản lý nào cũng có "bóng dáng" của quản lý kinh tế. Thế nhưng, thuật ngữ này chưa từng được định nghĩa và cũng chưa từng được xác định rõ nội hàm. Các văn bản liên quan đều xác định cụ thể các lĩnh vực phân cấp theo từng thời kỳ khác nhau và gần như không cái nào giống cái nào.

Không riêng gì trong văn bản pháp luật, ngay cả trong các bài nghiên cứu về phân cấp kinh tế, chúng ta cũng khó tìm thấy được nội hàm của thuật ngữ "PCQLKT" một cách đúng nghĩa. Hơn nữa, nhằm tạo sự thống nhất kết nối và áp dụng văn bản pháp luật, tác giả thiên nghĩ rằng:

1) Nên đưa định nghĩa "PCQLKT" (gồm cả các thuật ngữ "phân cấp", "phân cấp quản lý") vào văn bản pháp luật để tạo một cách hiểu thống nhất.

2) Cần xác định rõ nội hàm của "PCQLKT" để ngoài việc tạo ra cách hiểu thống nhất trong các văn bản của Đảng hay của Nhà nước, chúng ta để đảng xây dựng một lộ trình phân cấp bài bản và khoa học, tránh sự phân tán, manh mún.

Chẳng hạn, cần xác định trụ cột của PCQLNN gồm 3 lĩnh vực chính là: phân cấp chính trị, phân cấp hành chính và phân cấp kinh tế.

Sau đó, xác định rõ trong mỗi lĩnh vực phân cấp gồm có những mảng nào. Trong đó, PCQLKT bao gồm những lĩnh vực con, như: phân cấp quản lý đầu tư, phân cấp quản lý ngân sách, phân cấp quản lý thị trường... Rồi trong từng lĩnh vực đó, có những nhánh quản lý nào (ví dụ: trong phân cấp quản lý đầu tư có đầu tư công, đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP, BCC...). Theo đó, chính sách phân cấp đặt ra dù có ưu đãi cho một hình thức đầu tư nào, cho địa phương nào thì nhà quản lý vẫn phải nhìn thấy được bức tranh tổng quan và lộ trình phân cấp. Không thể giai đoạn này, phân cấp quản lý cho những lĩnh vực này, giai đoạn kia phân cấp quản lý lĩnh vực kia; hoặc văn bản này phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước còn văn bản kia thì chỉ phân cấp quản lý đất đai.

Bài viết chỉ dừng lại ở khái niệm và nội hàm của thuật ngữ PCQLKT nhưng đã cho thấy sự phân tán trong chính sách phân cấp. Sự phân tán ấy sẽ rõ nét hơn nếu có những nghiên cứu dưới góc độ khác và đây công hơn. Nhiều học giả từng cho rằng "nếu PCQLNN dẫn tới khoan 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 cắt đứt, kém hiệu quả"^[5]. Thậm chí, nền kinh tế "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"⁶.... Đó chính là những dự báo về PCQLKT mà Việt Nam cần nghiêm túc nghiên cứu trong tương lai. Thế nhưng, đầu tiên và trên hết, chúng ta nên bắt đầu từ sự minh định rõ ràng và thống nhất về một thuật ngữ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Ngôi kinh tế. Nghị định này còn có 7 điều luật khác (Điều 16 - 21) quy định phân cấp quản lý về lĩnh vực văn hóa cho chính quyền cấp tỉnh. Ngoài ra, Điều 22 dẫn chiếu vấn đề quản lý cán bộ, công nhân, viên chức theo quy định chung của Đảng và Nhà nước.

²Vũ Thành Tư Anh, 2012; trang 113].

³Lê Xuân Bá, 2012; trang 28814]

⁴Trong khi, các văn bản trước đó quy định vấn đề phân cấp cho HDND (không phải cho UBND) và thường đề cập đến vấn đề quản lý kinh tế (không phải về nhân sự).

⁵Định nghĩa do tác giả đưa ra, trên cơ sở có tham khảo tài liệu của Thái và các cộng sự, 2007. Dẫn theo Lê Xuân Bá, 2012, TL dd.

⁶Nhóm nghiên cứu của GS. David Dapice (Harvard University, 2009) nghiên cứu phục vụ đổi mới chính sách, dẫn theo Phạm Duy Nghĩa, (2012) [6].

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Stigler, George, 1957 *The tenable range of functions of local government in Joint Economic Committee, US Congress (ed.), Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability (US Government Printing Office, Washington D.C).*

2. Uphoff, Norman (1986), *Local Institutional Development. An Analytical Sourcebook with Cases* West Hartford, CT: Kumarian Press, page 221-222

3. Vũ Thành Tư Anh, 2012, *Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế. Diễn đàn Kinh tế mùa Thu - Kinh tế Việt Nam 2012, triển vọng 2013: Đổi mới phân cấp trong cải cách thể chế.*

4. Lê Xuân Bá, 2012, *Phân cấp kinh tế tại Việt Nam; cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp. Diễn đàn Kinh tế mùa Thu - Kinh tế Việt Nam 2012, triển vọng 2013. Đổi mới phân cấp trong cải cách thể chế.*

5. Võ Đai Lộc, 2012, *Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý đầu tư công. Diễn đàn kinh tế mùa xuân năm 2012.*

6. Phạm Duy Nghĩa, 2012, *Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp. Diễn đàn Kinh tế mùa Thu - Kinh tế Việt Nam 2012, triển vọng 2013: Đổi mới phân cấp trong cải cách thể chế.*

7. Nguyễn Đăng Thành (2018), *Đánh giá chính sách phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước* Tài từ <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2018/5/3482/Đánh-gia-hành-sách-phân-cấp-phân-quyền-hành-chính-nhà-nước.aspx>

8. Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2002, *Một số vấn đề về lý luận, phương pháp luận phương pháp xây dựng chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế Việt Nam. Hà Nội, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.*

9. Quốc hội, 1946, 1959, *Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa.*

10. Quốc hội, 1980, 1992, 2013 *Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam.*

11. Quốc hội, 2001, 2015 *Luật Tổ chức Chính phủ.*

12. Quốc hội, 2015 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương.*

13. Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, 1945, *Sắc lệnh số 73/SL-CTN ngày 18/9/1945 của Chủ tịch nước về việc trao quyền quyết định mức thu thuế nhà nước cho các khu và cho phép chính quyền các khu được sử dụng số thuế đó để bảo đảm chi cho bộ máy và đóng góp cho trung ương.*

14. Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, 1945, *Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945, quy định về tổ chức và hoạt động của HDND và Ủy ban hành chính nhà nước ở các địa phương.*

15. Hội đồng Chính phủ, 1962 *Nghị định số 94-CP ngày 27/8/1962 quy định về phân cấp quản lý kinh tế và văn hóa do Ủy ban hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.*

16. Hội đồng Chính phủ, 1973. Nghị định số 94-ND, Nghị định số 172-CP ngày 01/11/1973 về việc Ban hành bản Điều lệ về tổ chức và hoạt động của Hội đồng Chính phủ và bản Quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các Bộ trong lĩnh vực quản lý kinh tế.

17. Hội đồng Chính phủ, 1976. Nghị định số 24-CP ngày 02/2/1976 ban hành bản quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền nhà nước cấp tỉnh trong lĩnh vực quản lý kinh tế.

18. Chính phủ, *Luận Tổ chức Chính phủ năm 2001*.

19. Chính phủ, 2004. Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 20/6/2004 về việc tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

20. Chính phủ, 2016. Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP ngày 21/3/2016 về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

21. Thủ tướng Chính phủ, 1973. Chỉ thị số 275-TTg 31-12-1973 về việc thi hành Nghị định số 172-CP ngày 01/11/1973.

Ngày nhận bài: 13/1/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 23/1/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 3/2/2020

Thông tin tác giả:

ThS. TRẦN THỊ MAI PHƯỚC

Giảng viên Khoa Luật, Trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh

Nghiên cứu sinh Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh

THE “DECENTRALIZED ECONOMIC MANAGEMENT” TERM FROM VIETNAMESE LAW’S POINT OF VIEW

● MA. TRAN THI MAI PHUOC

Lectural, Faculty of Law, Ho Chi Minh City Open University

ABSTRACT:

Based on a study of legal provisions from 1945 to present, this article analyses four stages of formation and development of the “decentralized economic management” term in Vietnam. In parallel with these 4 stages, this article also analyzes the meaning of this term through the regulation of decentralized domains. Moreover, this article proposes recommendations regarding the inner meaning of the “decentralized economic management” term in the context of the current period. The proposal is aimed at decentralizing economic management with an appropriate roadmap in the near future.

Keywords: Decentralization, decentralized economic management, economic management, decentralization terminology.