Đảm bảo tính nhất quán trong hoạt động tổ chức thi hành thể chế kinh tế ở Việt Nam hiện nay

NGUYỄN MINH TUẤN*

Tổ chức thi hành thể chế kinh tế là một trong hai nội dung quan trọng trong vấn đề hoàn thiện thể chế kinh tế bên cạnh xây dựng thể chế kinh tế. Một thể chế kinh tế dù có được xây dựng tốt, nhưng khi đưa vào tổ chức thi hành kém hiệu quả, thì cũng sẽ cản trở sự phát triển của quá trình kinh tế. Bài viết phân tích một số hạn chế về tính nhất quán trong quá trình xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế ở Việt Nam hiện nay, từ đó chỉ ra các nguyên nhân và đề xuất một số giải pháp nhằm đảm bảo tính chất này của thể chế kinh tế.

MỘT SỐ HẠN CHẾ VỀ TÍNH NHẤT QUÁN TRONG TỔ CHỨC THI HÀNH THỂ CHẾ KINH TẾ Ở VIỆT NAM

Thiếu nhất quán về mặt văn bản giữa thể chế kinh tế được ban hành với hướng dẫn thi hành

Biểu hiện của sự thiếu nhất quan này thể hiện ở sự không tuân thủ thứ bậc thể chế. Theo đó, các thể chế bậc thấp phải tuân thủ các thể chế bậc cao hơn. Các thể chế được ban hành nhằm hướng dẫn, giải thích chi tiết quy định pháp luật (thông tư), phổ biến, tuyên truyền, đề ra biện pháp, chỉ đạo, đôn đốc, điều hành thực hiện (quyết định, chỉ thị) là những thể chế bậc thấp phải phù hợp về mặt nội dung với các thể chế bậc cao hơn (Hiến pháp, luật, nghị quyết, nghị định). Trong Nghị định số 154/2020/NĐ-CP, ngày 31/12/2020 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tại Điều 17 có quy định một trong những loại văn bản trái pháp luật là "văn bản có nội dung trái với Hiến pháp, trái với văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn".

Theo "Báo cáo công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật năm 2018 và phương hướng, giải pháp năm 2019" của Bộ Tư pháp, qua công tác kiểm tra, các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương đã phát hiện 317 văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật về nội dung, thẩm quyền ban hành, (trong đó, gồm 17 văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan cấp bộ; 59 văn bản của chính quyền địa phương cấp tỉnh; 241 văn bản của chính quyền địa phương); 160 văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật nhưng có chứa quy phạm pháp luật. Năm 2020, Bộ Tư pháp đã kiểm tra theo thẩm quyền 9.804 văn bản quy phạm pháp luật. Qua kiểm tra, bước đầu phát hiện 234 văn bản có dấu hiệu trái nội dung, thẩm quyền, chiếm tỷ lệ 2,38% trên tổng số văn bản được kiểm tra, giảm 0,4% so với năm cuối của nhiệm kỳ trước (Khánh Lê, 2021). Điều này cho thấy, hiện nay, trong công tác tổ chức thi hành pháp luật vẫn còn hàm chứa những quy định thực thi thiếu thống nhất. Thực trạng này cũng dẫn tới sự thiếu ổn định trong thể chế khi mà các quy tắc được lập ra nhưng lại trái quy định, không phù hợp điều kiện thực tiễn buộc phải thu hồi hoặc thay đổi, sửa chữa khiến các chủ thể chịu sự tác động của chính sách bị động trong các hoạt động liên quan đến những thể chế này.

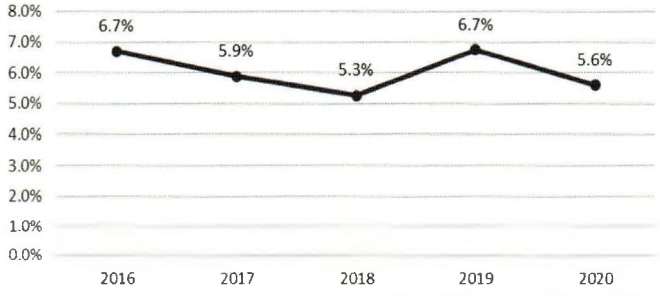
Thiếu nhất quán về mặt hành động giữa ban hành thể chế kinh tế với thực thi thể chế

Các thể chế kinh tế được ban hành từ cấp Trung ương khi được triển khai xuống các cấp địa phương đòi hỏi phải được hiểu và thi hành một cách nhất quán, tránh trường hợp phát sinh những cách hiểu và vận dụng khác nhau gây khó khăn tới đối tượng chịu tác động của các thể chế này là các chủ thể kinh tế.

Trong báo cáo PCI của VCCI và USAID (2021) về vấn đề khảo sát ý kiến của doanh nghiệp liên quan tới khả năng "Dự liệu được việc thực thi của tỉnh đối với quy định pháp luật của Trung ương" (Hình) cho thấy, khả năng chắc chắn dự liệu được rất thấp và con số này gần như không có sự thay đổi đáng kể trong cả

* Trường Đại học Giao thông vận tải TP. Hồ Chí Minh

HÌNH: TỶ LỆ DOANH NGHIỆP CHẮC CHẮN DỰ LIỆU ĐƯỢC VIỆC THỰC THI CỦA TỈNH ĐỐI VỚI QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT CỦA TRUNG ƯƠNG 2016-2020 (MỨC TRUNG VỊ)



Nguồn: VCCI và USAID, 2021

giai đoạn 2016-2020. Theo báo cáo khảo sát 2021, có sự điều chỉnh chỉ số này từ "chắc chắn" sang "có thể" dự liệu, thì tỷ lệ có tăng lên, nhưng vẫn ở mức thấp (34%) (VCCI và USAID, 2022). Như vậy, đại đa số doanh nghiệp cho rằng, khó có khả năng dự liệu được các quyết định của tỉnh có thi hành nghiêm túc và nhất quán các quy định pháp luật đã được các cơ quan trung ương ban hành hay không. Có thể thấy, chính sự khó dự liệu và thiếu thống nhất trong hoạt động thi hành thể chế đã và đang làm cho các doanh nghiệp lúng lúng, vướng mắc khi đưa ra quyết định triển khai các phương án kinh doanh sao cho phù hợp với các quy định đã ban hành, cũng như hưởng lợi từ các chủ trương, chính sách đúng đắn của chính quyền trung ương cũng như các tỉnh.

Thiếu nhất quán giữa các đơn vị tổ chức thi hành thể chế kinh tế

Nhiều quy định pháp luật liên quan tới hoạt động kinh tế đã được ban hành và hướng dẫn thực hiện, nhưng khi đi vào các bước thi hành cụ thể, thì thiếu sự thống nhất giữa các đơn vị triển khai. Điển hình trường hợp hoạt động vận chuyển hàng hóa trong giai đoạn dịch bệnh Covid-19 bùng phát. Để đảm bảo công tác phòng chống dịch, thì việc kiểm soát vận chuyển hàng hóa đến và đi từ các vùng dịch theo Chỉ thị số 16/CT-TTg, ngày 31/3/2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19 là cần thiết. Tuy nhiên, xuất hiện tình trạng mỗi địa phương lại áp dụng biện pháp kiểm soát vận tải hàng hóa khác nhau gây khó khăn cho doanh nghiệp. Như trường hợp UBND TP. Cần Thơ ban hành Công văn số 3438/UBND-KT, ngày 21/8/2021 về việc tăng cường phòng, chống dịch bệnh Covid-19 và đảm bảo hoạt động vận chuyển, phân phối hàng hóa trên địa bàn TP. Cần Thơ; trong đó, quy định tất cả các phương tiện vận chuyển hàng hóa từ các địa phương, tỉnh, thành phố khác đến phải đăng ký trước. Khi vận chuyển hàng hóa đến điểm tập kết phải sang xe hàng hóa hoặc nếu hàng hóa không bốc xếp được tại điểm tập kết phải đổi tài xế là người cư trú tại địa phương đã xét nghiệm âm tính với Covid-19. Những quy định này là trực tiếp gây ra tình trạng ùn tắc hàng hóa, bối rối cho giới lái xe và tăng thêm chi phí cho các doanh nghiệp vận tải[1]. Những quy định "không cần thiết" này cũng đi ngược với các chỉ đạo trước đó của Thủ tướng Chính phủ trong công văn số 969/TTg-KGVX, ngày 17/7/2021 về thực hiện giãn cách xã hội phòng, chống dịch tại một số địa phương và Công văn số 3976/BGTVT-VT, ngày 18/7/2021về việc triển khai thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn số 969/TTg-KGVX; trong đó, nêu rõ: "Đối với các chốt kiểm soát dịch bệnh tại các tỉnh, thành phố (gồm các lực lượng: y tế, công an, giao thông vận tải...) thực hiện quy trình kiểm dịch: tạo điều kiện thuận lợi, thống nhất cho lưu hành ngay đối với lái xe, người phục vụ trên xe, nhân viên bốc, xếp dỡ hàng hóa khi đã đáp ứng đủ các quy định của Bộ Y tế về phòng, chống dịch Covid-19".

MỘT SỐ NGUYÊN NHÂN

Về bộ máy tổ chức

Về vấn đề quyền lực tập trung thống nhất ở Việt Nam hiện nay, trong báo cáo "Việt Nam 2035 - Hướng tới sự thịnh vượng, công bằng và dân chủ" do Ngân hàng Thế giới (WB) phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng cũng đã nhận thấy tình trạng phân tán quyền lực trong bộ máy nhà nước. Báo cáo cho thấy, đây là một trong những nguyên nhân cản trở sự phát triển xét dưới khía cạnh thể chế đó là "Nhà nước bị phân mảnh, cát cứ theo chiều dọc và chiều ngang, theo đó trách nhiệm hoạch định và thực hiện chính sách được trao cho nhiều cơ quan khác nhau ở Trung ương và địa phương, gây nhiều ách tắc và tạo cơ hội cho những mặc cả chính sách mang tính cục bộ, làm cho những quyết sách được ban hành không mang tính tối ưu cho toàn xã hội". Thậm chí, sự cát cứ, phân tán quyền lực "là một thách thức đang làm suy yếu Nhà nước" (Phạm Duy Nghĩa, 2019). Hay, quyền lực trong bộ máy bị phân mảnh và cát cứ bởi các cơ quan nhà nước khác nhau ở mỗi cấp chính quyền Trung ương, cũng như địa phương các tỉnh, thành phố, quận, huyện... (Lê Du Phong, 2018).

Sự "phân tán" quyền lực biểu hiện trên 2 phương diện:

(i) Phân tán quyền lực giữa các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền Trung

[1] https://www.baogiaothong.vn/doi-tai-xe-moi-duoc-vao-can-tho-gioi-van-tai-roi-boi-d521901.html

ương. Các bộ và cơ quan ngang bộ hiện nay đều có quyền tham gia xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành thể chế kinh tế. Nhiều lĩnh vực chưa có sự phân định thống nhất, rạch ròi về quyền quản lý của mỗi đơn vị, nên xuất hiện tình trạng chồng chéo. Ví dụ việc khai thác sử dụng một dòng sông, mà có tới ít nhất 4 bộ tham gia quản lý: Quản lý chất lượng nước và tài nguyên sông do Bộ Tài nguyên và Môi trường; Quản lý sử dụng nước sông trong tưới tiêu, thủy lợi do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Các công trình thủy điện trên sông do Bộ Công Thương; Vận tải sông và hệ thống cảng do Bộ Giao thông vận tải phụ trách quản lý...

(ii) Sự phân tán quyền lực giữa chính quyền Trung ương với các cấp chính quyền địa phương. Với số lượng 63 tỉnh, thành và nhiều đơn vị hành chính dưới đó, không phải lúc nào cũng đạt được sự thống nhất trong quá trình triển khai thực hiện thể chế kinh tế do Trung ương ban hành với các cấp chính quyền địa phương. Điều này cho thấy, việc thực thi thể chế kinh tế ở các địa phương không phải lúc nào cũng đảm bảo tuân thủ theo đúng các quy định của Trung ương. Vẫn tồn tại tình trạng "trên bảo dưới không nghe" hoặc "nghe nhưng không làm" hay "làm nhưng không đúng".

Trên thực tế, số lượng đầu mối có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam rất lớn, có tới khoảng 23.000 cơ quan có quyền này gồm có: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Thủ tướng Chính phủ, bộ và cơ quan ngang bộ, hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã (Lê Du Phong, 2018). Thực trạng Nhà nước chưa tập trung được quyền lực thống nhất là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc ban hành và thực thi thể chế kinh tế còn có sự chồng chéo, không đảm bảo được tính nhất quán, kịp thời như đã nêu trên.

Về cơ chế tổ chức thực thi thể chế kinh tế

Vấn đề này được quy định tại Nghị định số 59/2012/NĐ-CP, ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật và được sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 32/2020/NĐ-CP, ngày 05/3/2020. Trong quá trình thực hiện, cơ chế để theo dõi tình hình tổ chức thi hành thể chế pháp luật được quy định trong Nghị định bộc lộ một số khó khăn. Điều 5, Nghị định số 32/2020/NĐ-CP quy định "Phạm vi trách nhiệm theo dõi tình hình thi hành pháp luật" là các đầu mối theo dõi (bộ, cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân các cấp), trong khi việc thực thi thể chế có phạm vi rất rộng và đòi hỏi sự thống nhất trong các ngành, lĩnh vực từ Trung ương đến địa phương. Điều này dẫn đến sự không sâu sát và thống nhất trong quá trình theo dõi thi hành thể chế pháp luật. Đồng thời, Nghị định số 32/2020/NĐ-CP cũng chưa làm rõ cơ chế phối hợp cụ thể giữa các đơn vị trong quá trình thực hiện theo dõi thi hành pháp luật dẫn đến các quy định pháp luật liên quan đến nhiều lĩnh vực chưa có sự phối hợp tốt trong quá trình theo dõi. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến các thể chế được ban hành chưa được thực thi một cách nhất quán.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Thứ nhất, đảm bảo sự thống nhất quyền lực của bộ máy chính quyền nhà nước trong quá trình xây dựng và tổ chức thi hành thể chế kinh tế. Để có được sự thống nhất quyền lực nhà nước, cần thực hiện một số giải pháp sau:

Một là, về phía các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền Trung ương (bộ, các cơ quan ngang bộ), cần tập trung lại các đầu mối theo hướng tinh giản, hợp lý khắc phục được tình trạng trùng lắp hay bỏ trống về nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng giữa các bộ và cơ quan ngang bộ. Theo đó, có thể xem xét hợp nhất một số cơ quan có lĩnh vực quản lý gần nhau, như: Lĩnh vực giao thông vận tải với lĩnh vực xây dựng; Lĩnh vực khoa học, công nghệ với giáo dục - đào tạo. Đặc biệt, trong lĩnh vực kinh tế, nên hình thành một cơ quan quản lý kinh tế thống nhất có sức mạnh giống như mô hình Bộ Thương mại quốc tế và công nghiệp (Ministry of International Trade and Industry - MITI) nay là Bộ Kinh tế, Công nghiệp và thương mại (Ministry of Economy, Trade and Industry - METI) của Nhật Bản hay Hội đồng Kế hoạch kinh tế (Economic Planning Board - EPB) của Hàn Quốc trước đây (ra đời từ sự kết hợp các đơn vị thuộc Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tái thiết). Các đơn vị này đóng vai trò quan trọng trong việc thống nhất đề xuất, triển khai chính sách, đóng vai trò phân bổ nguồn lực quan trọng hỗ trợ phát triển, kết nối nhà nước với doanh nghiệp đã góp phần quan trọng thúc đẩy nền kinh tế Nhật Bản và Hàn Quốc hóa rồng.

Hai là, về phía các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền địa phương (sở, ngành), cần xem xét tổ chức các sở ngành phù hợp với đặc điểm địa phương, không nhất thiết phải theo đúng như cơ quan các cấp chính quyền Trung ương, nghĩa là, không phải Trung ương có bộ, cơ quan ngang bộ nào, thì địa phương cũng phải có sở ngành tương ứng. Tùy tình hình các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, có thể sáp nhập một số sở, ngành có hoạt động liên quan.

BẢNG: SO SÁNH MỘT SỐ SỐ LIỆU BÌNH QUÂN CẤP TỈNH GIỮA VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ QUỐC GIA ĐÔNG BẮC Á NĂM 2021

Quốc gia	Số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh	Bình quân diện tích/tỉnh (km^2)	Bình quân dân số/ tỉnh (triệu người)
Việt Nam	63	5.257	1,6
Nhật Bản	47	8.041	2,7
Hàn Quốc	09	10.010	5,7
Trung Quốc	34	282.264	42,6

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Đối với các bộ máy đơn vị hành chính nhà nước cấp tỉnh, cần tổ chức, sắp xếp lại theo hướng tập trung, thống nhất.

Nhìn vào số liệu trong Bảng có thể nhận thấy, Việt Nam mặc dù có diện tích, dân số đều nhỏ hơn các nước Đông Bắc Á, nhưng số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh nhiều hơn hẳn các quốc gia này, dẫn đến bình quân diện tích trên một tỉnh, cũng như bình quân dân số trên một tỉnh đều thấp hơn. Thực trạng này cho thấy, chúng ta hiện nay đang có sự phân tán trong bộ máy quản lý hành chính so với những chính quyền của Nhật Bản, Hàn Quốc hay Trung Quốc. Những phân tích lý thuyết về mô hình nhà nước kiến tạo phát triển ở Đông Bắc Á đã cho thấy, nhờ vào sự tập trung quyền lực mạnh mẽ mà Nhật Bản, Hàn Quốc và ngay cả Trung Quốc đã có điều kiện để thực hiện một chiến lược phát triển kinh tế mang tính thống nhất và lâu dài mở ra cơ hội phát triển mạnh mẽ cho các nền kinh tế này. Việt Nam cần học hỏi kinh nghiệm này và có sự thay đổi quyết liệt theo hướng tập trung thu gọn một số đầu mối đơn vị hành chính cấp tỉnh mà điều kiện về diện tích, mật độ dân số thấp.

Thứ hai, xây dựng, ban hành Luật Tổ chức thi hành pháp luật

Hiện nay, hoạt động tổ chức thi hành pháp luật mới được điều chỉnh ở cấp Nghị định của Chính phủ (Nghị định số 32/2020/NĐ-CP), trong khi các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật có phạm vi rộng lớn, tác động đến mọi lĩnh vực đời sống xã hội, không chỉ trong giới hạn các cơ quan hành pháp, mà cả lập pháp và tư pháp. Thực tế cho thấy, công tác tổ chức thi hành pháp luật còn nhiều hạn chế, như: cơ chế phối hợp, phân công giữa các đơn vị xây dựng và thực thi, cũng như giữa các đơn vị tổ chức thi hành thể chế còn chồng chéo, phân tán, cục bộ; Vẫn tồn tại tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các thể chế pháp luật đã có hiệu lực thi hành; Cơ chế để khuyến khích sự tham gia của người dân vào công tác giám sát thực thi pháp luật còn hạn chế. Để tháo gỡ những khó khăn này, cần thiết phải có một văn bản cao hơn cấp nghị định mới điều chỉnh được.

Luật Tổ chức thi hành pháp luật cần phải quy định rõ trách nhiệm của những cơ quan được giao quyền tổ chức thi hành pháp luật và cơ chế pháp lý để xem xét, xử lý đối với những cá nhân, tổ chức vi phạm trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật. Luật này cũng cần xây dựng cơ chế thống nhất trong việc phối hợp, phân công tổ chức thi hành pháp luật giữa các cơ quan, đơn vị, các cấp chính quyền, tránh tình trạng "mạnh ai nấy làm", cục bộ địa phương, đơn vị.

Trong quy định của Luật phải làm rõ cơ chế phối hợp giữa các cơ quan ban hành pháp luật - Quốc hội, cơ quan bảo vệ pháp luật - Tòa án với tổ chức thi hành pháp luật - Chính phủ, để đảm bảo sự phối hợp thống nhất giữa các cơ quan này, nhằm làm cho các thể chế pháp luật ban hành được thi hành một các nhanh chóng, thuận lợi. Theo đó, Quốc hội với tư cách cơ quan ban hành pháp luật căn cứ vào những đánh giá, báo cáo của Chính phủ kịp thời điều chỉnh những quy định pháp luật không phù hợp với điều kiện thực tiễn kinh tế - xã hội, đồng thời giám sát chặt chẽ việc tổ chức thi hành pháp luật của các cơ quan Chính phủ. Cơ quan tòa án trong quá trình xét xử kịp thời phát hiện những văn bản pháp luật không hợp pháp hay hợp lý để kiến nghị Quốc hội điều chỉnh, đồng thời xử lý những trường hợp cá nhân, tổ chức trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật có hành vi vi phạm pháp luật.❑

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tư pháp (2019). *Báo cáo số 126/BC-BTP, ngày 06/5/2019 về công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật năm 2018 và phương hướng, giải pháp năm 2019*

2. VCCI, USAID (2021, 2022). *Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2020, 2021*

3. Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. (2016). *Báo cáo Việt Nam 2035 - Hướng tới thịnh vượng, công bằng và dân chủ*

4. Lê Du Phong (2018). *Các rào cản về thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam,* Nxb Chính trị quốc gia Sự thật

5. 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 2012 của Ủy ban Kinh tế Quốc hội

6. Khánh Lê (2021). *Đẩy mạnh rà soát, phát hiện văn bản trái luật,* truy cập từ http://daidoanket.vn/day-manh-ra-soat-phat-hien-van-ban-trai-luat-549166