

Thực trạng quy định pháp luật về phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam hiện nay

Trần Thị Mai Phước*

Khoa Luật, Trường Đại học Mở TP Hồ Chí Minh

Ngày nhận bài 3/12/2021; ngày chuyển phản biện 8/12/2021; ngày nhận phản biện 29/12/2021; ngày chấp nhận đăng 4/1/2022

Tóm tắt:

Bài viết giới thiệu khái quát hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý kinh tế (PCQLKT) ở Việt Nam. Sau khi phân tích những điểm hạn chế trong quy định pháp luật về phân cấp hiện hành và thống kê một số quốc gia có ban hành đạo luật về phân cấp, tác giả đã đưa ra một số đề xuất, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về PCQLKT ở Việt Nam.

Từ khóa: pháp luật về phân cấp, pháp luật về phân cấp quản lý kinh tế, phân cấp, phân cấp quản lý kinh tế.

Chỉ số phân loại: 5.5

Current status of legal regulations on management decentralisation of economic in Vietnam

Thi Mai Phuoc Tran*

Faculty of Law, Ho Chi Minh city Open University

Received 3 December 2021; accepted 4 January 2022

Abstract:

The article introduces an overview of the legal system on decentralisation of economic management in Vietnam. After analysing the limitations in the current decentralisation legal system and surveying some countries that have enacted decentralisation laws, the author proposed some suggestions to contribute to the improvement of the legal system on decentralisation of economic management in Vietnam.

Keywords: decentralisation, decentralisation of economic management, law on decentralisation, law on decentralisation of economic management.

Classification number: 5.5

Đặt vấn đề

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII ngày 1/2/2021 nêu ra 12 định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021-2030, 6 nhiệm vụ trọng tâm và 3 đột phá chiến lược. Trong đó, “đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật” là một trong những nội dung thuộc đột phá chiến lược thứ nhất của Nghị quyết này. Nghị quyết cũng đã đặt ra 3 mục tiêu cụ thể cho Việt Nam qua 3 mốc: i) Đến năm 2025, là nước đang phát triển, có công nghiệp theo hướng hiện đại, vượt qua mức thu nhập trung bình thấp; ii) Đến năm 2030, là nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; iii) Đến năm 2045, trở thành nước phát triển, thu nhập cao [1]. Để đạt được kỳ vọng này, tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân 5 năm đạt khoảng 6,5-7%/năm (trong giai đoạn 2021-2025)¹. Thế nhưng, đại dịch Covid-19 đã đặt ra những thách thức nặng nề mà kinh tế Việt Nam đang phải đối mặt. Liên quan đến vấn đề cần sớm hồi phục kinh tế, Ngân hàng thế giới có đề cập đến việc các cấp có thẩm quyền nên áp dụng chính sách tài khóa mở rộng và sử dụng các công cụ tài khóa khác nhau trong khả năng để hỗ trợ nền kinh tế phục hồi [2].

Vậy, để các cấp thẩm quyền có những động thái tích cực về quản lý kinh tế trong bối cảnh “thích ứng an toàn với Covid-19” hiện nay, chính sách PCQLKT Việt Nam cần có những thay đổi gì? Tác giả cho rằng hơn bao giờ hết, Việt Nam cần có một sự thay đổi lớn trong chính sách quản lý kinh tế vĩ mô để không những duy trì được chỉ số phát triển kinh tế như những năm qua mà còn phải phát triển vượt trội để bù vào các chỉ số đã mất trong năm 2021.

¹Các giai đoạn tiếp theo mặc dù Nghị quyết chưa đặt ra nhưng chúng ta cần hình dung rằng GDP bình quân giai đoạn tiếp theo phải lớn hơn hoặc bằng với giai đoạn hiện tại.

*Email: maiphuoclaw@gmail.com

Thế nhưng chính sách phân cấp, phân quyền quản lý được thể hiện thông qua các quy định pháp luật về phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Điều đó có nghĩa rằng pháp luật về PCQL chính là nền tảng, sự khởi đầu để ra đời những chính sách mới trong quản lý kinh tế vĩ mô. Bên cạnh đó, một chính sách có thực hiện thành công hay không còn phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố nhưng có thể nói yếu tố ban hành pháp luật đóng một vai trò quan trọng và mang tính tiên quyết, cần được quan tâm nghiên cứu. Vì lẽ đó, bài viết tập trung phân tích thực trạng quy định pháp luật về PCQLKT ở Việt Nam hiện nay.

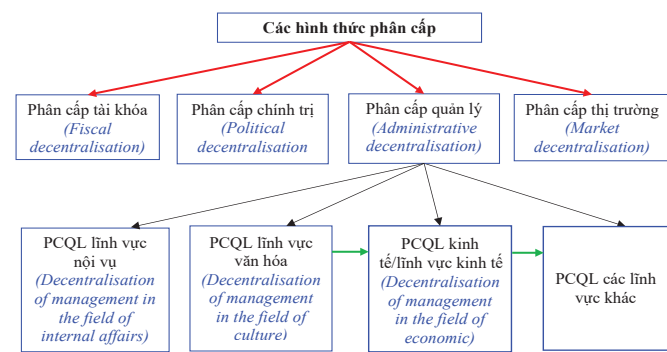
Khái quát hệ thống pháp luật về PCQLKT ở Việt Nam hiện nay

Có thể tán thành với quan điểm cho rằng nội hàm của khái niệm “phân cấp” cho đến nay vẫn chưa có sự thống nhất [3]. Nếu như Việt Nam thường sử dụng từ “phân cấp” thì “phân quyền” lại bắt nguồn từ tiếng Anh là “decentralisation”, “decentralisation” [4] hay “devolution” [5, 6].

Trong bài viết này, tác giả thống nhất sử dụng từ “phân cấp”, được chuyển ngữ chủ yếu từ thuật ngữ “decentralisation” trong tiếng Anh và tạm định nghĩa: Phân cấp là quá trình chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền Trung ương đến các bộ, ngành và đến chính quyền địa phương trong hệ thống hành chính. PCQL là sự phân giao quyền hạn, trách nhiệm và lợi ích giữa chính quyền Trung ương với các cấp chính quyền địa phương nhằm đạt được mục tiêu quản lý một cách có hiệu quả nhất. Trong đó, các cấp có quyền ban hành quyết định quản lý phù hợp, không chịu sự can thiệp nhưng chịu sự kiểm tra, giám sát của cấp trên theo quy định của pháp luật.

PCQLKT là sự phân giao ổn định và hợp lý các nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và lợi ích kinh tế từ chính quyền Trung ương xuống các cấp chính quyền địa phương, từ cấp trên xuống cấp dưới trực thuộc nhằm đạt được mục tiêu kinh tế một cách hiệu quả nhất. Trong đó, các cấp có quyền ban hành quyết định quản lý phù hợp, không chịu sự can thiệp nhưng chịu sự kiểm tra, giám sát của cấp trên theo quy định của pháp luật².

Có thể nói, PCQLKT xuất hiện từ rất sớm trong văn bản pháp luật nước ta³. Hiện nay, mặc dù không được quy định chi tiết trong văn bản pháp luật nhưng PCQLKT chiếm một vị trí quan trọng trong hệ thống pháp luật phân cấp ở Việt Nam. Nhiều tài liệu trong và ngoài nước thống nhất rằng có 4 hình thức phân cấp là: phân cấp tài khóa/phân cấp tài chính, phân cấp chính trị, PCQL và phân cấp thị trường. Trong đó, PCQL (còn gọi là phân cấp hành chính) có nhiều lĩnh vực khác nhau và có thể hiểu rằng PCQLKT là một trong các lĩnh vực đó (hình 1).



Hình 1. Các hình thức phân cấp.

Khác với các lĩnh vực PCQL khác, PCQLKT hiện nay không được quy định một cách rõ ràng trong các văn bản phân cấp của Chính phủ. Thế nhưng, có rất nhiều lĩnh vực được PCQL có liên quan đến kinh tế (như tài nguyên và môi trường; tài chính với thu chi ngân sách nhà nước; kế hoạch đầu tư và lĩnh vực đất đai). Vì vậy, khi nghiên cứu về phân cấp, có thể nói rằng, việc nghiên cứu về PCQLKT trở nên cần thiết và rất có ý nghĩa.

Vì pháp luật hiện hành không có quy định riêng về PCQLKT nên phần này tác giả chỉ đề cập đến hệ thống pháp luật phân cấp nói chung và tạm chia hệ thống này thành 3 nhóm với một số nét khái quát sau:

- Nhóm 1: Các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) làm cơ sở pháp lý PCQL. Nhóm này hiện bao gồm Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2019).

- Nhóm 2: Các văn bản QPPL thực thi chính sách PCQL trên các lĩnh vực. Nhóm này hiện bao gồm nhiều luật và liên quan đến rất nhiều văn bản dưới luật⁴. Điển hình là các văn bản: Luật Đất đai năm 2013, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, Luật Đầu tư công năm 2014 (sửa đổi năm 2018), Luật Quản lý nợ công năm 2017, Luật Quy hoạch năm 2017, Luật Đầu tư năm 2020, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.

- Nhóm 3: Các văn bản mang tính kế hoạch, định hướng PCQL trong một giai đoạn cụ thể. Về nhóm văn bản này, từ sau Hiến pháp năm 1992 đến nay, các văn bản PCQL do Chính phủ ban hành lần lượt là: Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 20/6/2004 về việc tiếp tục đẩy mạnh PCQL nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 về PCQL nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 về đẩy mạnh PCQL nhà nước theo ngành, lĩnh vực và Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/1/2022 về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước.

Về vấn đề này, một số quốc gia trên thế giới đã xây dựng riêng một đạo luật về phân cấp, điều đó đã có ý nghĩa và thực sự phát huy hiệu quả (bảng 1).

²Định nghĩa có kế thừa [7].

³Trong 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.

⁴Có ít nhất là 1.499 văn bản QPPL liên quan đến phân công, phân cấp, phân quyền, ủy quyền trong quản lý nhà nước về kinh tế - theo tài liệu [8].

Bảng 1. Thống kê pháp luật về phân cấp của một số quốc gia trên thế giới.

TT	Tên nước	Tên đạo luật tiếng Anh	Tên đạo luật tiếng Việt
1	Pháp	Law on Decentralisation 1982	Luật Phân quyền năm 1982
2	Bỉ	Code of Democracy and local decentralisation in Walloon region	Bộ luật Dân chủ và phân cấp địa phương vùng Walloon ở Thủ đô Brussels
3	Nhật Bản	- Law for the Promotion of decentralisation 1995 - Decentralisation Promotion Plan 1998 - Decentralisation Law of 1999 - Law on Promoting Decentralised Reform 2006	- Luật Thúc đẩy phân cấp năm 1995 - Kế hoạch thúc đẩy phân cấp 1998 - Luật Phân cấp năm 1999 - Luật Thúc đẩy cải cách phi tập trung năm 2006
4	Thái Lan	The 1999 Act Determining Planning and Staging of Decentralisation B.E.2542 (1999)	Đạo luật xác định kế hoạch và trình tự phân cấp năm 1999
5	Philippines	- Decentralisation Act (RA 5185) of 1967 - Local Government Code of 1983; - Local Government Code of 1991	- Đạo luật phân cấp năm 1967 - Bộ Chính quyền địa phương năm 1983- Bộ luật Chính quyền địa phương năm 1991
6	Indonesia	- 1903 Law on Decentralisation that established autonomous regions - Decentralisation Law of 1967 - Decentralisation Law of 1974 - Decentralisation Law of 1999 - Decentralisation Law of 2004 (amended in 2008)	- Luật về phân quyền thành lập các khu tự trị 1903 - Luật phân cấp năm 1967 - Luật phân cấp năm 1974 - Luật phân cấp năm 1999 - Luật phân cấp năm 2004 (sửa đổi năm 2008)

Nguồn: tác giả tổng hợp.

Ngoài ra, còn có rất nhiều quốc gia khác có đạo luật mang tên là “Luật phân cấp”, “Luật phân quyền”, hay một tên gọi khác có chứa một trong hai thuật ngữ nói trên. Chẳng hạn: bang New York (Hoa Kỳ) có Luật phân quyền; Romania và Bolivia có Luật phân cấp; Peru có Luật phân quyền chung; Senegal có Luật phân cấp; Cameroon có đến 3 dự luật về phân quyền (tính đến tháng 7/2004)... Nhìn chung, đạo luật về phân cấp ở các nước đó đều phát huy tác dụng, đặc biệt là ảnh hưởng tích cực đến sự phát triển kinh tế. Chẳng hạn, khi bàn về Luật phân quyền của Pháp năm 1982, có tác giả cho rằng, trước phân cấp, tình trạng quan liêu đề quản lý vấn đề công cộng lãnh thổ ở Pháp diễn ra phổ biến. Phân cấp từ nhà nước đã giúp khuếch tán và tập trung hợp pháp hóa để phân cấp việc xử lý các vấn đề lớn về thể chế địa phương... [9]. Cũng có tác giả đưa ra một số ví dụ để kết luận rằng, không có luật pháp nào đánh đồng các thể chế chính trị phi tập trung ở Pháp. Thế nhưng, phân cấp đã cung cấp các kênh thể chế mới, thông qua đó lôi cuốn cả chính trị và kinh tế [10]. Hay ở Philippines, có thể nói một trong các yếu tố thành công trong phân cấp đó là sự hiện diện của Bộ luật Hành chính địa phương năm 1991 với các điều khoản nhằm thúc đẩy sự phân cấp của địa phương. Trong số 536 điều, bộ luật dành ra điều 3 để quy định về nguyên tắc hoạt động của phân cấp. Theo đó, có 13 nguyên tắc được luật ghi nhận khi triển khai thực hiện phân cấp ở quốc gia này.

Một số hạn chế trong hệ thống luật PCQLKT ở Việt Nam

Kỹ thuật lập pháp chưa chú trọng việc giải thích thuật ngữ

Điều 52 Hiến pháp năm 2013 quy định “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”. Cụ thể hóa quy định này, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ: “Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương” (khoản 4 Điều 5). Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 đã dành 4 điều để quy định về việc Phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương (Điều 11), Phân quyền cho chính quyền địa phương (Điều 12), Phân cấp cho chính quyền địa phương (Điều 13) và Ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (Điều 14).

Tại các văn bản này, tác giả thống kê được tần suất sử dụng các thuật ngữ trong Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức Chính quyền địa phương tương ứng là 14 lần và 11 lần (đối với từ “phân công”), 8 lần và 53 lần (đối với từ “phân cấp”), 2 lần và 33 lần (đối với từ “phân quyền”), 8 lần và 41 lần (đối với từ “ủy quyền”). Theo đó, Hiến pháp năm 2013 chỉ hiện định việc “phân công”, “phân cấp”, “phân quyền”, chưa ghi nhận việc “ủy quyền” nhưng hai văn bản luật nêu trên đã sử dụng thuật ngữ này với tần suất không nhỏ, đặc biệt là Luật Tổ chức Chính quyền địa phương sử dụng tới 41 lần. Cả bốn thuật ngữ đều được sử dụng trong hai văn bản luật nêu trên rất nhiều lần nhưng không được giải thích. Điều này chưa phù hợp với quy định “...trong văn bản có thuật ngữ chuyên môn cần phải làm rõ nội dung thì thuật ngữ đó phải được giải thích” (khoản 3 Điều 18 Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14⁵). Do vậy, chưa tạo ra được cách hiểu thống nhất trong khoa học pháp lý cũng như trong thực tiễn áp dụng. Chính vì thiếu sự giải thích nên “các khái niệm phân cấp, phân quyền đã được sử dụng khá dễ dãi và không đủ sáng tỏ ở trong đạo luật” [11].

Nội dung các quy định về phân cấp chưa đủ nhiều để làm cơ sở nền tảng cho PCQLKT

Các quy định về phân cấp từ trung ương đến chính quyền cấp tỉnh trong Luật Tổ chức Chính phủ chủ yếu liên quan đến nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ (Điều 5), thẩm quyền của Chính phủ đối với chính quyền địa phương (Điều 25), nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ (Điều 28); còn trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì liên quan đến việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương (Điều 11), phân quyền cho chính quyền địa phương (Điều 12) và phân cấp cho chính quyền địa phương (Điều 13). Như vậy, chỉ có khoảng 6 điều luật làm nền tảng cho phân cấp, phân quyền. Trong tình hình phát triển đa dạng của đời sống xã hội hiện nay, nếu chỉ tồn tại một số điều

⁵Viết tắt của Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14/3/2017 về việc quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản QPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và văn bản QPPL liên tịch trong đó Ủy ban Thường vụ Quốc hội là một chủ thể ban hành.

luật quy định về phân cấp như trong hai văn bản luật này thì dường như chưa đủ. Đặc biệt, các quy định nêu trên chưa chú trọng việc PCQLKT, mặc dù lĩnh vực phân cấp này đóng vai trò khá quan trọng trong số các lĩnh vực PCQL của quốc gia. Sự quan trọng đó cũng đã thể hiện phần nào tại Điều 52 Hiến pháp năm 2013 vì không phải ngẫu nhiên mà nội dung phân cấp lại được cơ cấu ngay trong các điều quy định về chính sách kinh tế hiện hành của nước ta. Có thể kết luận rằng, ở nhóm 1, kỹ thuật lập pháp chưa chú trọng việc giải thích thuật ngữ chuyên môn, còn nội dung quy định về phân cấp chưa đủ nhiều để làm cơ sở pháp lý nền tảng đúng như bản chất của nó. Bản về chính sách phân cấp, phân quyền trong hành chính nhà nước, có quan điểm cho rằng khung pháp lý đồng bộ, hoàn chỉnh, thống nhất sẽ giúp chính sách này phát huy hiệu quả. “Phân cấp, phân quyền nếu chỉ dừng lại ở nguyên tắc mà không được quy định rõ về cơ chế, phương thức thực hiện, chế tài xử lý... thì sẽ khó có thể đưa chính sách này vào thực tiễn. Nghiên cứu về chính sách phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay, có thể thấy đây là “lỗ hổng” lớn nhất cần phải được lấp đầy” [12]. Tác giả rất tán thành với kết luận này và sẽ có những đề xuất góp phần “lấp đầy” các “lỗ hổng” được đề cập ở trên.

Nhóm văn bản QPPL liên quan đến chính sách PCQL có chứa các QPPL chồng chéo, mâu thuẫn, bất cập hoặc không phù hợp thực tiễn

Điểm chung của nhóm văn bản pháp luật thứ 2 là được sửa đổi hoặc ban hành sau Hiến pháp năm 2013 nên ngoài việc khắc phục những điểm bất cập trước đó, nội dung của các văn bản này hướng về việc thực thi Hiến pháp, trong đó có chính sách PCQL trong các lĩnh vực chuyên ngành. Do vậy, chỉ sau một thời gian ngắn, các văn bản luật này đã sớm phát huy tác dụng.

Bên cạnh những thành tựu đạt được, nhóm văn bản này cũng tồn tại sự chồng chéo, mâu thuẫn, bất cập hoặc không phù hợp thực tiễn. Điều đó thể hiện trong nội dung Báo cáo số 442/BC-CP ngày 1/10/2020 của Chính phủ gửi Quốc hội về kết quả rà soát văn bản QPPL thuộc các lĩnh vực quản lý nhà nước. Báo cáo cho thấy, các bộ, cơ quan ngang bộ, tổ công tác rà soát văn bản QPPL của Chính phủ đã rà soát được 8779 văn bản. Kết quả thể hiện rõ nét thông qua 11 phụ lục đính kèm báo cáo, tổng hợp những quy định mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, không phù hợp thực tiễn trong một số lĩnh vực pháp luật.

Đặc biệt, phụ lục X trong văn bản này dành riêng cho văn bản QPPL về phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước về kinh tế có quy định mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, không phù hợp thực tiễn. Đây là kết quả rà soát “1.499 văn bản QPPL liên quan đến phân công, phân cấp, phân quyền, ủy quyền trong quản lý nhà nước về kinh tế (tập trung vào các lĩnh vực: ngân sách nhà nước, quản lý tài chính; ngân hàng, tiền tệ; xây dựng, công thương; nông nghiệp, phát triển nông thôn; đất đai; giao thông vận tải)...” [8].

Nhóm văn bản mang tính kế hoạch, định hướng PCQL trong một giai đoạn cụ thể chưa nhất quán về quan điểm thiết kế nội dung văn bản

Nếu nghiên cứu pháp luật về PCQL giữa trung ương với chính quyền cấp tỉnh thì hiện tại, nhóm văn bản mang tính kế hoạch, định hướng PCQL trong mỗi giai đoạn cụ thể chỉ có duy nhất một văn bản, thể hiện dưới dạng là nghị quyết của Chính phủ. Chẳng hạn, sau Hiến pháp năm 1992 có 4 văn bản lần lượt là Nghị quyết 08/2004/NQ-CP, Nghị quyết 21/NQ-CP năm 2016, Nghị quyết 99/NQ-CP năm 2020 và Nghị quyết 04/NQ-CP năm 2022⁶. Vì thế, gọi là “nhóm” nhưng thực ra là chỉ có một văn bản tồn tại trong một thời kỳ nhất định. Sở dĩ, tác giả đề cập đến 4 văn bản này là vì muốn đối sánh cả 4 để tìm ra những điểm bất nhất trong cách xây dựng các văn bản nêu trên.

Có nhiều vấn đề cần bàn về sự thiếu thống nhất trong các văn bản này, như: chủ thể phân cấp và chủ thể được phân cấp, các lĩnh vực phân cấp... Từ góc độ tiếp cận của bài viết này, tác giả cho rằng, chưa có sự nhất quán trong việc thiết kế nội dung văn bản (bảng 2).

Bảng 2. Sự thiếu thống nhất giữa các văn bản PCQL của Chính phủ.

Tiêu chí phân biệt	Văn bản		
	Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP	Nghị quyết số 21/NQ-CP	Nghị quyết số 99/NQ-CP
Trích yếu nội dung văn bản	Tiếp tục đẩy mạnh PCQL nhà nước giữa chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương	PCQL nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương	Đẩy mạnh PCQL nhà nước theo ngành, lĩnh vực
Chủ thể phân cấp	Chính phủ	Chính phủ	- Chính phủ - Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ
Chủ thể được phân cấp	Chính quyền cấp tỉnh	UBND cấp tỉnh	- Các bộ, cơ quan ngang bộ - UBND cấp tỉnh
Các lĩnh vực phân cấp	Theo lĩnh vực mà Chính phủ thấy cần, không phụ thuộc vào hệ thống ngành, lĩnh vực quản lý	Theo lĩnh vực mà Chính phủ thấy cần, không phụ thuộc vào hệ thống ngành, lĩnh vực quản lý	Theo ngành, lĩnh vực, dựa theo hệ thống ngành, lĩnh vực quản lý
Thời gian hiệu lực của văn bản	Tùy nhóm cơ quan, thực hiện theo từng quý trong năm 2004 và quý I năm 2005	Nội dung có nhắc đến giai đoạn 2016-2020	Không nêu rõ giai đoạn áp dụng

Nhìn chung, các văn bản phân cấp trong nhóm 3, theo thời gian ban hành, văn bản được ban hành sau đã dần khắc phục được những nhược điểm của văn bản trước đó. Mặc dù vậy, Nghị quyết 99/NQ-CP và cả Nghị quyết 04/NQ-CP năm 2022 (văn bản phân

⁶Đây là tên viết tắt của các nghị quyết tương ứng tại Danh mục tài liệu tham khảo [13-16]. Tuy nhiên, bảng 2 chủ yếu đối sánh giữa các văn bản [13-15], còn văn bản [17] tương đối thống nhất với [15] nên không được trình bày.

cấp mới nhất) vẫn còn có điểm chưa thật sự hợp lý khi không nêu rõ giai đoạn áp dụng như đã thể hiện ở trên.

Như vậy, có thể kết luận rằng cả 3 nhóm văn bản liên quan đến chính sách phân cấp hiện nay ở Việt Nam đều “có vấn đề”. Trong đó, vấn đề về nội dung mâu thuẫn, chồng chéo trong nhóm 2 thì Chính phủ rất quan tâm nên đã có kế hoạch trình Quốc hội sửa đổi các văn bản luật liên quan. Thế nhưng, 2 nhóm còn lại thì chưa có một công trình nào đã công bố đề cập đến những điểm chưa hợp lý và đề xuất điều chỉnh, hoàn thiện.

Nhằm khắc phục những hạn chế trong quy định của pháp luật về phân cấp nói chung cũng như PCQLKT nói riêng, như đã phân tích ở trên, thiết nghĩ công tác lập pháp cần được chú trọng nhiều hơn.

Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về PCQLKT tại Việt Nam

Về việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phân cấp theo 3 nhóm văn bản, tác giả cho rằng, cả 3 đều rất cần được điều chỉnh cho phù hợp. Một số đề xuất cụ thể như sau:

Trong lần sửa đổi tiếp theo, Hiến pháp năm 2013 nên đưa vấn đề ủy quyền vào Điều 52. Theo đó, “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, ủy quyền trong quản lý nhà nước...”.

Các văn bản Luật nói chung cần có điều luật giải thích từ ngữ phù hợp với quy định tại Điều 18, Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14. Theo đó, các thuật ngữ “phân công”, “phân cấp”, “phân quyền”, “ủy quyền” nhất thiết phải được giải thích trong một văn bản Luật. Đó có thể là Luật Tổ chức Chính phủ hoặc Luật Tổ chức chính quyền địa phương (trong lần sửa đổi gần nhất) hoặc là đạo luật phân cấp được hình thành trong tương lai.

Tùy vào từng giai đoạn khác nhau mà Chính phủ ban hành các nghị quyết thúc đẩy phân cấp theo từng giai đoạn cụ thể, nêu rõ giai đoạn phân cấp (ngay tại trích yếu văn bản), các nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu, các nội dung chỉ đạo tổ chức thực hiện đến các cơ quan, tổ chức thực hiện. Chẳng hạn, trong giai đoạn đất nước bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19 như hiện nay, Chính phủ cần ban hành một văn bản mang tính kế hoạch PCQL để trên cơ sở đó, mục tiêu kép (vừa chống dịch, vừa phát triển kinh tế) có lộ trình rõ ràng và đạt được hiệu quả cao hơn.

Kết luận

Nếu cho rằng hệ thống pháp luật cần phải được xây dựng và hoàn thiện trên cả ba phương diện là: đề án hóa chính sách - hình thành ý tưởng chính sách; quy phạm hóa chính sách - thể chế hóa chính sách thành pháp luật; hiện thực hóa chính sách - tổ chức thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống xã hội [17] thì bài viết này chỉ đề cập đến phương diện thứ hai và cũng là giai đoạn thứ hai trong hoạt động xây dựng và thực thi pháp luật. Trong phạm vi có

hạn, bài viết chỉ có thể phân tích những nét cơ bản về những điểm chưa hợp lý và đưa ra một số đề xuất góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về PCQLKT trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] A. Cole (2011), “France: Between centralization and fragmentation”, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press.
- [2] Vũ Thành Tự Anh (2012), *Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam: Nhìn từ góc độ thể chế*, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.
- [3] Lê Xuân Bá (1995), *Đổi mới phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sỹ kinh tế, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia.
- [4] Lê Xuân Bá (2012), “Phân cấp kinh tế tại Việt Nam: Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp”, *Kỷ yếu Diễn đàn kinh tế mùa thu - kinh tế Việt Nam 2012, triển vọng 2013: Đổi mới phân cấp trong cải cách thể chế*.
- [5] Bộ Tư pháp (2020), *Báo cáo tại kỳ họp thứ X, Quốc hội khóa XIV*.
- [6] Chính phủ (2004), *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*.
- [7] Chính phủ (2016), *Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*.
- [8] Chính phủ (2020), *Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực*.
- [9] Chính phủ (2022), *Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/1/2022 về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước*.
- [10] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII ngày 1/2/2021*.
- [11] Nguyễn Sĩ Dũng (2019), “Nên chọn phân quyền hay phân cấp?”, <https://nhandan.com.vn/doi-song-xa-hoi-hangthang/nen-chon-phan-quyen-hay-phan-cap-370152/>.
- [12] J.C. Thoenig (2011), “Territorial administration and political control: Decentralisation in France”, *Public Administration*, **83(3)**, pp.685-708.
- [13] Đinh Dũng Sĩ (2010), “Quan niệm về một hệ thống pháp luật hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, tháng 12/2010.
- [14] Nguyễn Đăng Thành (2018), “Đánh giá chính sách phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước”, *Tạp chí Cộng sản*, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/53482/danh-gia-chinh-sach-phan-cap%2C-phan-quyen-hanh-chinh-nha-nuoc-o-viet-nam-hien-nay.aspx>.
- [15] Phạm Hồng Thái, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Ngọc Chí (2011), *Phân cấp quản lý nhà nước*, Nhà xuất bản Công an nhân dân.
- [16] Mai Văn Thắng (2012), “Mô hình phân quyền ở Liên bang Nga”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, tháng 7/2012, tr.61-63.
- [17] World Bank (2016), “Vietnam 2035: Towards prosperity, creativity, equity and democracy”, <https://elibrary.worldbank.org/doi/epdf/10.1596/978-1-4648-0824-1>.