

VẤN ĐỀ THỂ CHẾ VÀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ TRONG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY^(*)

Hồ Sĩ Quý^(**)

^(**) Giáo sư, tiến sĩ, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Email: hosiquy.thongtin@gmail.com

Tóm tắt: Về thể chế phát triển, hiện nay, nền kinh tế Việt Nam đã đi được những bước rất dài chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, nhưng trong tư duy và hành động, cả ở trung ương và địa phương, quán tính kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp, cơ chế xin cho... vẫn còn tồn tại khá phổ biến, rất khó khắc phục. Thể chế, cơ chế quản lý phát triển xã hội ở hầu hết các ngành, các cấp, các địa phương... đều chưa thật thông thoáng, vẫn bị ràng buộc bởi quán tính đã lỗi thời, không còn phù hợp với sự phát triển năng động của nền kinh tế - xã hội.

Về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền với nhau, từ năm 2016, trách nhiệm và quyền hạn của các chủ thể đã được pháp lý hóa với 5 lĩnh vực lớn được phân cấp, đáp ứng được một phần đáng kể yêu cầu cải cách thể chế, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phát huy tính chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của các cấp chính quyền. Tuy vậy, thực tế phân cấp, phân quyền vẫn còn nhiều bất cập và có những vấn đề mới đã nảy sinh bên cạnh những vấn đề đã tồn đọng từ trước.

Từ khóa: thể chế, cơ chế, mô hình quản lý phát triển xã hội, phân cấp quản lý.

Ngày nhận bài: 05/06/2024; ngày phản biện: 06/06/2024; ngày sửa chữa: 01/07/2024; ngày duyệt đăng: 15/07/2024.

1. Mở đầu

Thực tế cho thấy, một mô hình tốt về quản lý phát triển xã hội là mô hình ít có sự can thiệp trực tiếp của chủ thể quản lý. Ở đó, xã hội tự động vận hành theo cơ chế đã được lựa chọn, tự động sửa lỗi theo hệ thống nếu xảy ra, và phát triển bình thường (tự nhiên) theo quy luật. Đó

cũng là những mô hình mà thể chế quản lý đi theo xu hướng dung hợp (Inclusive

^(*) Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ đề tài cấp Nhà nước: “Mô hình quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045: Cơ sở lý luận và thực tiễn”; Mã số: KX.04.24/21-25, do GS.TS. Phạm Văn Đức làm chủ nhiệm, Hội Triết học là cơ quan chủ trì. Đề tài thuộc “Chương trình nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2021-2025” (Mã số: KX.04/21-25) của Hội đồng Lý luận Trung ương.

Institutions) và các thiết chế quản lý được phân cấp rõ ràng, hợp lý từ trách nhiệm, quyền hạn đến đối tượng và nguồn lực quản lý.

Mặc dù đã đi được những bước rất dài chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhưng thể chế, cơ chế quản lý phát triển xã hội ở hầu hết các ngành, các cấp, các địa phương... đều chưa thật thông thoáng, còn bị ràng buộc bởi quán tính kế hoạch hóa tập trung; cơ chế xin cho vẫn còn rất nặng nề trong hoạt động quản lý phát triển xã hội.

2. Vấn đề thể chế trong quản lý phát triển xã hội

Dù đọc báo cáo hay tiếp xúc, làm việc với các địa phương, với các ngành kinh tế xã hội, hay với các cơ quan quản lý từ địa phương đến trung ương, có thể thấy vấn đề thể chế cộm lên trong hầu hết các hoạt động của tất cả các chủ thể quản lý kinh tế xã hội. Không có hoạt động kinh tế xã hội nào mà không có bóng dáng của cơ chế xin cho. Các cơ quan có liên quan đến thẩm quyền phân bổ tài chính và các nguồn lực khác ngày càng có vị thế lớn hơn trong xã hội. Những người có quyền lực về phân bổ nguồn lực luôn là những người được săn đón, tiếp cận để cấp dưới thực thi các kế hoạch, dự án.

Nhiều cách thức và phương thức quản lý vẫn theo lối cũ, chỉ trông chờ vào cấp phát, xin cho hơn là hoạt động năng động để thị trường tự phân bổ nguồn lực, điều tiết. Điều này cản trở việc tiến tới một thị trường đầy đủ trong nền kinh tế.

Việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa còn quá chậm, cụ thể là quy định pháp luật, cơ chế, chính sách còn chông chéo, mâu thuẫn, thiếu ổn định, thiếu nhất quán. Các địa phương, các lĩnh vực, một số ngành hoạt động thể hiện không giấu diếm tư duy cục bộ, lợi ích cục bộ.

Cần có giải pháp đột phá và tư duy triệt để đoạn tuyệt với cơ chế xin cho, thì mới mong sớm có được sự phát triển mới.

Trong thực tế, nhà nước cũng vươngung phải thói quen ôm đồm. Từ việc nhỏ đến việc lớn gần như đều phải có sự đôn đốc chỉ thị từ cấp trên. Một sự cố, tai nạn giao thông không lớn; việc đánh số nhà cho trật tự đô thị... cũng phải có công điện của chính phủ. Nghị quyết số 164/NQ-CP ngày 04/10/2023 của Chính phủ sau hội nghị trực tuyến với các bộ, ngành và các địa phương là một thí dụ điển hình. Chỉ trong một phiên họp mà hầu hết các công việc thuộc chức năng của các bộ, ngành và các địa phương cũng phải được Chính phủ “chỉ dẫn” chi tiết.

Các chủ thể kinh tế chưa hề bình đẳng trong việc tiếp cận các nguồn lực. Quyền tự do kinh doanh và quyền sở hữu tài sản chưa được tôn trọng và được bảo đảm như chủ trương.

Thị trường lao động, thị trường dịch vụ văn hóa, khoa học công nghệ... chậm hình thành và vận hành kém hiệu quả. Quá nhiều mặt của cuộc sống chưa được áp dụng và tôn trọng theo quy luật thị trường. Trên thực tế, việc thị trường phân bổ các nguồn lực hầu như rất mờ nhạt. Mọi nguồn lực cần được phân bổ đều do nhà nước (các cấp) quyết định. Trong khi đó, thị trường đất đai, bất động sản thì lại biến động tự phát quá nóng, làm bó tay hoạt động quản lý, sinh ra nhiều hệ lụy tiêu cực, chi phối cả việc ban hành chính sách và thực thi chính sách, pháp luật.

Trong lĩnh vực văn hóa, giải quyết các vấn đề xã hội và bảo vệ môi trường, nhiều vấn đề bức xúc đã tồn đọng từ nhiều năm qua nhưng chưa hề có cơ chế để giải quyết dứt điểm. Đạo đức xã hội xuống cấp; văn hóa lệch lạc tác động tiêu cực đến đời sống xã hội; tài nguyên bị khai thác vụ lợi, môi trường sinh thái bị ô nhiễm, gây hậu quả nặng nề, đến mức dư luận xã hội cũng thấy là bình thường. Một bộ phận người dân chưa được thực sự hưởng thành quả phát triển kinh tế,

nhất là ở một số vùng sâu, vùng xa, ở các đối tượng dễ bị tổn thương.

Với tất cả những hiện tượng đó, trên thực tế, thể chế chỉ cho phép vá vúi, giải quyết những vấn đề tình huống. Vậy nên, ngay trong đại dịch Covid-19 mà hàng trăm cán bộ có trách nhiệm vẫn hành xử vô trách nhiệm, đến nỗi phải bị truy tố trước pháp luật. Tất nhiên, ý thức của cá nhân thiếu trách nhiệm là tội đồ, nhưng không thể nói thể chế đã không ảnh hưởng đến sai lầm của hoạt động quản lý phát triển xã hội.

Trong lĩnh vực chính trị, đổi mới chính trị còn chậm, chưa đồng bộ với đổi mới kinh tế, nhất là đổi mới về tổ chức, cơ chế, chính sách. Hệ thống chính trị còn cồng kềnh, hiệu lực, hiệu quả hoạt động còn thấp, chưa ngang tầm với nhiệm vụ. Cơ chế quy hoạch cán bộ không phải không đưa tới những tác động tiêu cực (chẳng hạn, không khuyến khích được sự cố gắng phấn đấu của từng cá nhân cán bộ theo ngành dọc). Biên chế của hệ thống chính trị ngày càng tăng lên, nhưng chất lượng công vụ vẫn thấp. Đội ngũ công chức vẫn gồm nhiều người thiếu chuyên nghiệp.

Lỗi thể chế ở đây là, cơ chế thực hiện các quyết định lệ thuộc rất nặng vào các thủ tục hành chính, giấy tờ. Do máy móc phải chấp hành quy trình theo các văn

bản, nên hầu hết các tình huống kinh tế - xã hội có vấn đề đều có thể bị mất thời cơ do chậm giải quyết. Nhiều quyết định gần như đều phải đón ý cấp trên. “Cơ chế nhiệm kỳ”, “cơ chế xin cho”... hạn chế năng lực sáng tạo của cán bộ có trách nhiệm. Tình trạng thúc thủ (không dám làm gì) sau đại dịch Covid-19 trở nên phổ biến, bởi bất cứ hành động nào nếu soi theo những quy định trước đây (cho tình huống hôm nay) cũng đều có thể coi là mắc sai phạm.

Việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tuy có nhiều tiến bộ song chủ yếu ở văn bản, thực tế thượng tôn luật pháp vẫn rất nhiều vấn đề. Số lượng văn bản luật ngày càng tăng nhưng hiệu lực pháp luật chưa cao. Nhiều văn bản pháp luật còn chồng chéo, chưa thống nhất, phải thường xuyên sửa đổi, gây khó cho việc thực hiện. Việc phát huy dân chủ chưa đi liền với bảo đảm kỷ cương, kỷ luật, pháp luật. Hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước còn nhiều hạn chế, cải cách hành chính còn chậm, cải cách tư pháp còn lúng túng. Nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước còn nhiều bất cập.

Tình trạng bức xúc đến nổi, ngày 11/12/2020, Thủ tướng Chính phủ phải ra Chỉ thị số 43/CT-TTg về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu

quả thi hành pháp luật, trong đó yêu cầu “tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong xây dựng pháp luật; chú trọng kiểm tra, phát hiện ngăn chặn và kiên quyết xử lý nghiêm các hành vi tham nhũng, trục lợi chính sách” (Chỉ thị số 43/CT-TTg ngày 11/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ).

Mặc dù Trung ương, Bộ Chính trị đã ra nhiều nghị quyết, chỉ thị về tăng cường xây dựng Đảng trong sạch, vững mạnh, nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng, song công tác xây dựng Đảng chưa hẳn chưa có những giải pháp thật hữu hiệu để ngăn chặn, đẩy lùi tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống trong một bộ phận cán bộ, đảng viên; tình trạng tham nhũng, lãng phí, quan liêu, tiêu cực xã hội diễn ra thậm chí còn nghiêm trọng hơn. Cơ chế, thể chế vẫn chưa làm cho cán bộ có chức có quyền “sợ tham nhũng, không muốn tham nhũng, không cần tham nhũng”. Năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của nhiều tổ chức đảng còn thấp, quản lý đảng viên chưa chặt chẽ; chế độ trách nhiệm không rõ ràng, nhất là của người đứng đầu.

Với sự phát triển sôi động nhưng còn không ít vấn đề của Việt Nam hiện nay, trong so sánh với một số quốc gia phát triển, chúng tôi thấy có thể nói về một vài hạn chế thuộc về thể chế như sau:

2.1. Nếu ở mô hình phát triển của các nước NICs¹ (Newly Industrialized Countries), chính phủ có khả năng tạo ra những quyết tâm chính trị mạnh mẽ để thúc đẩy xã hội thay đổi khi cần thiết, như David Dapice đã nhận xét, thì ở Đông Nam Á, đến nay, hầu hết các quốc gia đều chưa làm được như vậy (Xem: David Dapice 2012). Ở Indonesia, Philippines và Thái Lan trong nhiều tình huống cần vận động sức mạnh đồng thuận của toàn quốc gia, chính phủ ít khi thành công; thậm chí có lúc còn gây chia rẽ, làm hỗn loạn xã hội. Hầu hết những bất ổn chính trị - xã hội ở các nước này thời gian vừa qua đều nảy sinh từ các hiện tượng phân chia quyền lực, giải quyết lợi ích cục bộ, tham nhũng, vai trò của giới quân sự... Ở Malaysia dưới thời Mahathir Mohamad, việc động viên ý chí của toàn xã hội được đánh giá là tốt hơn, nhưng gần đây lại bắt đầu có vấn đề. Trong khi đó, ý chí vươn tới hưng thịnh ở người Nhật kể từ thời Minh Trị thiên hoàng đến tận hôm nay, đều ở mức rất đáng học hỏi. Tinh thần cuồng nhiệt và nghiêm túc ở tầng lớp võ sĩ thượng lưu học hỏi văn minh kỹ nghệ của châu Âu để xây dựng Nhật Bản thành một quốc gia mạnh về quân sự, giàu về kinh tế, hiện đại về kỹ thuật... là một thứ tinh

thần lâu nay ít ai phủ nhận được. Người Nhật không ngại nhìn nhận nghiêm ngặt về những yếu kém của mình để kích động lòng tự tôn dân tộc. Tham vọng biến Nhật Bản thành châu Âu ở phương Đông, trên thực tế, đã cực đoan đến mức làm nảy sinh tư tưởng “Sovanh Đại Đông Á” cùng với một chính thể Phát xít phương Đông trong Thế chiến thứ Hai. Tuy nhiên, nếu không tính đến mặt trái của những điều vừa nói, thì ở người Nhật có hai phẩm chất rất đáng học tập: *Ý chí cháy bỏng vươn tới hưng thịnh và Tinh thần sẵn sàng học hỏi.*

Hàn Quốc cũng là một xã hội tương tự. Tham vọng vươn lên của người Hàn Quốc đã được một số tài liệu mô tả là không kém cuồng nhiệt ngay từ thời Pak Chung Hee. Khi nền kinh tế đạt mức bình quân đầu người 1.000 USD/năm, người Hàn chẳng những không có tâm lý thỏa mãn, mà ngược lại còn sôi sục đặt ra các mục tiêu bình quân đầu người 10.000 USD/năm rồi 15.000 USD/năm và không hề dừng lại. Không chỉ trong kinh tế, mà trong khoa học, giáo dục, người Hàn cũng quyết liệt đặt ra các mục tiêu để cạnh tranh với thế giới. Khi bất mãn với các chế độ độc tài vào những năm 60-70 (thế kỷ XX), cũng như khi đổi mặt

¹ Các nước công nghiệp mới (đã hoàn thành thành công nghiệp hóa).

với những quyết định không hợp lòng dân hồi tháng 6/2008, hay khi thấy nữ Tổng thống không xứng đáng với niềm hy vọng và tin tưởng của dân chúng năm 2016, người Hàn Quốc đã dũng cảm xuống đường bày tỏ nguyện vọng chính trị. Chính những phong trào này đã tạo ra sự năng động xã hội *liên tục* với tính trách nhiệm rất cao.

Việc đòi chính phủ phải tỏ rõ trách nhiệm với sự phát triển của đất nước được coi là bình thường và là trách nhiệm công dân ở các xã hội theo thể chế dung hợp.

2.2. *Tâm thế phát triển* của một dân tộc hay một quốc gia xưa nay chưa bao giờ là cái kém quan trọng. Trong xã hội hiện đại, đôi khi người ta tưởng các quy luật thép của đời sống có thể làm cho ý chí hay nhiệt huyết của cá nhân hay của cộng đồng trở nên ít giá trị hơn. Nhưng thực tế chứng minh điều ngược lại. Ý chí phát triển của người Hàn Quốc, Trung Quốc, Các tiểu vương quốc Ả Rập... hiện vẫn được coi là rất mạnh mẽ.

Còn ở Việt Nam, tâm thế phát triển trong những thập niên gần đây không thể nói là kém. Ngược lại mới đúng, rất sôi động, rất tích cực. Tuy nhiên, sự yếu kém trong cơ chế vận hành đời sống xã hội, những bất cập, khuyết tật trong các chính sách kinh tế - văn hóa - giáo dục...

đã vô tình định hướng tâm lý hoạt động của không ít cá nhân. Tưởng rằng, với tốc độ tăng trưởng 8-9% mỗi năm, chẳng mấy chốc Việt Nam sẽ hóa rồng, tưởng rằng với nền kinh tế chuyển đổi năng động, chẳng mấy chốc một bộ phận cư dân sẽ giàu có, tưởng rằng với mục tiêu trở thành nước công nghiệp, đất nước sẽ nhanh chóng đạt tới mức bình quân đầu người 7.000-10.000 USD/năm, “thay vì khích lệ người dân cần kiệm đầu tư với tầm nhìn dài hạn và trách nhiệm với tương lai, chúng ta lại tạo nên cơ chế để mọi người ảo tưởng với những cơ hội chụp giật ngắn hạn, hoang phí trong tiêu dùng, phô trương trong hình thức...” (Vũ Minh Khương 2008).

Xu hướng tâm lý này trên thực tế đã che khuất tầm nhìn dài hạn, làm xói mòn trách nhiệm với tương lai - cái gọi là xương sống của nền giáo dục và khoa học.

2.3. Tại sao một dân tộc có tiếng là hiếu học, với những thành tựu về y tế và giáo dục đã từng làm thay đổi cách nhìn nhận của cộng đồng thế giới qua chỉ số phát triển con người, với các nhà khoa học, các nhà văn hóa, ở thể hệ nào cũng có những người được đánh giá cao, mà giáo dục - đào tạo lâu nay lại rơi vào tình cảnh có nhiều khiếm khuyết đến như vậy. Đúng như nhiều người đã lên tiếng trên các diễn đàn

giáo dục và khoa học thời gian gần đây, hiểu học đến nay vẫn là một giá trị, nhưng tiếc rằng giá trị này lại đang bị khai thác để phục vụ những mục đích vụ lợi và thị trường, lệch lạc và thiếu cân... hơn là khai thác để thỏa mãn những mục đích giáo dục chân chính. Cung cách quản lý giáo dục và khoa học bất cập, có vấn đề, làm cho khoa học và giáo dục ở Việt Nam “không giống ai”. Nhà nước chưa có những chính sách tạo điều kiện cho nhà khoa học theo đuổi những kỹ năng, công nghệ, và tri thức tiên tiến (mặc dù không thiếu những văn bản về bồi dưỡng, phát hiện và sử dụng tài năng, không thiếu những danh hiệu, giải thưởng... hàng năm vẫn được vinh danh khá ồn ào). Bảng giá trị định hướng hoạt động khoa học, giáo dục lệch lạc.

Không thể phủ nhận rằng, hiện nay, một số nơi, một số chỗ vẫn có tình trạng coi trọng bằng cấp, danh hiệu hơn trình độ thực, năng lực thực. Sức ép đè nặng lên người học và người dạy hiện không phải là sức ép lành mạnh của tri thức, học vấn hay văn hóa. Dạy và học vẫn khó đi đúng quỹ đạo của giáo dục là *học để làm người, học để làm việc, học để có tri thức và văn hóa*. Cơ chế quản lý giáo dục có gì đó không ổn khiến cho mọi phản biện, góp ý dù là chân thành

nhất từ nhiều năm nay cũng đều ít tác dụng. Cái xấu của thị trường len lỏi, nói đúng ra là can thiệp vào giáo dục làm cho quan hệ thầy trò (nhiều khi) bị vấy bẩn. Nạn học thêm, “chạy trường”, “chạy lớp”, “chạy điểm” - những giá trị đầu tiên mà trẻ em học được khi lần đầu tới trường đã là giá trị hỏng. Các cơ sở đào tạo vẫn hằng ngày sản xuất ra sản phẩm - con người và tri thức của anh ta - kém chất lượng. Khoảng cách đáng kể của khoa học so với khu vực và thế giới chưa được rút ngắn. Nhiều đề tài, công trình nghiên cứu khoa học, vô tình hay hữu ý, vẫn rơi vào tình trạng giả khoa học (Pseudoscience, Pseudo-problem), nhà khoa học có mặt tại các giảng đường hay trung tâm nghiên cứu khoa học có uy tín thế giới vẫn hiếm, mặc dù số lượng các công bố quốc tế vẫn tăng hằng năm.

Không thể mơ đến sự xuất hiện của tài năng ở những nơi mà điều kiện không cho phép tài năng xuất hiện. Đại học đẳng cấp quốc tế không thể xuất hiện ở những nơi mua bằng, bán điểm. Nhà nghiên cứu tầm cỡ không xuất hiện từ những người làm khoa học nhưng quay lưng lại với thành tựu bên ngoài. Tác phẩm có giá trị không ra đời từ môi trường vi phạm trắng trợn tác quyền. Nhà quản lý tài ba không thể trở tay

được trong thiết chế gồm toàn những người chú tâm đến lợi ích nhóm...

Chúng tôi cho rằng, vấn đề của mọi vấn đề là ở chỗ, bảng giá trị định hướng hoạt động khoa học, giáo dục hiện đang lệch lạc. Mà, cội nguồn sâu xa của những vấn đề lại là vấn đề thể chế.

2.4. Những năm gần đây, từ khi kinh tế học thể chế chế (Institutional Economic) gắn liền với tên tuổi của Daron Acemoglu và James A. Robinson trở thành thời thượng, thì vai trò của thể chế - trực tiếp là *thể chế kinh tế* và đằng sau nó là *thể chế chính trị* - được coi là nhân tố cơ bản và chủ yếu quyết định sự thịnh vượng của các quốc gia.

Lý thuyết *kinh tế học thể chế* khẳng định rằng, xã hội loài người trên thực tế, đã và đang tồn tại chỉ hai loại thể chế chủ yếu (chính trị và kinh tế), quy định sự phát triển của các xã hội, sự thành bại của các quốc gia. Đó là *Thể chế chiếm đoạt* (“Extractive Institutions”, còn được dịch là “bóc lột” hay “khai thác”), và *Thể chế dung hợp* (“Inclusive Institutions”, còn được dịch là “dung hợp” hay “bao trùm”). Các quốc gia có cơ may thành công đều là các quốc gia có nền kinh tế và toàn bộ đời sống xã hội vận hành theo thể chế *dung hợp*. Còn các nước nghèo đều là các nước bị trói buộc (có thể là ngẫu nhiên, không chủ ý) trong thể chế

được gọi là *chiếm đoạt, bóc lột*. Các nhân tố khác như địa lý, tự nhiên, nguồn lực văn hóa, con người... đương nhiên rất quan trọng, nhưng (theo lý thuyết này là) không quyết định (Xem: D.Acemoglu và A.J.Robinson 2013).

Trong tác phẩm nổi tiếng, xuất bản lần đầu năm 2012 chứa đựng những tư tưởng chủ yếu giải thích “Tại sao các quốc gia thất bại...”, Acemoglu D. và Robinson A.J. giải thích, tất cả các quốc gia thất bại đều có nguyên nhân là nền kinh tế của họ và các hoạt động xã hội thuộc nền kinh tế đó bị chi phối, bị quy định, và trong nhiều trường hợp bị quyết định bởi thể chế kinh tế *chiếm đoạt*. Cơ chế chủ yếu vận hành ở thể chế này là thu nhập từ nhóm xã hội này chuyển qua nhóm xã hội khác, từ một số nhóm trong xã hội chạy sang các nhóm khác, và cuối cùng những nhóm nào mạnh hơn, có vị thế chính trị, kinh tế và xã hội lớn hơn sẽ có sức hút lớn hơn. Sự khai thác thu nhập từ nhóm khác, cộng đồng khác, tầng lớp khác, tập đoàn khác... là quy luật và là một cơ chế được xã hội mặc nhiên thừa nhận. Khi các thể chế được hình thành để những người có quyền lực chính trị và kinh tế có quyền “khai thác” lợi ích từ những người khác, thì đa số các nhóm xã hội sẽ bị tước đoạt và *động lực để*

tạo ra của cải là giá trị điểm thu nhập và tài sản. Điều này hạn chế trình độ của toàn bộ nền kinh tế (D.Acemoglu và A.J.Robinson 2013).

Trái ngược với xu hướng đó, các thể chế chính trị và kinh tế *dung hợp*, theo Acemoglu và Robinson, luôn có xu hướng thực thi các *quyền sở hữu*, tạo lập *tài sản hợp lý*, tạo ra một “sân chơi bình đẳng”. Do bản chất của nó, thể chế này luôn khuyến khích đầu tư vào công nghệ mới và các kỹ năng có ích cho tăng trưởng kinh tế. Sự phân bổ quyền lực chính trị rộng rãi theo cách đa nguyên cho phép thể chế *dung hợp* đạt tới mức độ hợp lý của sự tập trung hóa chính trị, thiết lập bộ máy pháp luật mạnh và trật tự ổn định, nền tảng của các quyền tài sản an toàn, và một nền kinh tế thị trường *dung hợp*.

2.5. Các thể chế kinh tế *dung hợp* khuyến khích sở hữu tư nhân, tạo ra ưu đãi cho người có sở hữu và sử dụng tài sản sở hữu để đạt được thành công trong dài hạn. Sở hữu tư nhân, dĩ nhiên có mặt trái, nhưng nó có mặt tích cực không gì thay được là *trách nhiệm xã hội xuyên thế hệ*. Một xã hội có phần lớn cư dân có sở hữu tài sản đủ mạnh, sẽ cho phép toàn bộ hệ thống đạt tới hiệu quả gần như tối đa cả về nguồn nhân lực và cả về tài sản xã hội. Thể chế *dung hợp* cho phép và

khuyến khích sự tham gia của đông đảo người dân với kỹ năng của họ vào sản xuất xã hội, vào guồng máy kinh tế, vào sự phát triển và thịnh vượng của quốc gia. Các thể chế kinh tế *dung hợp* tạo ra các thị trường *dung hợp*. Điều này cho phép dân chúng tự do theo đuổi các thiên hướng nghề nghiệp theo cách phù hợp nhất với tài năng của họ, khuyến khích tính tự nguyện của các thành viên xã hội. Ngoài ra, “các thể chế *dung hợp* cũng lát đường cho hai động cơ của thịnh vượng: công nghệ và giáo dục. Tăng trưởng kinh tế bền vững gần như luôn luôn đi kèm với cải tiến công nghệ... gắn bó mật thiết với công nghệ là giáo dục, kỹ năng, tài năng và bí quyết của lực lượng lao động được hấp thụ ở nhà trường, ở nhà và trong công việc” (D.Acemoglu và A.J.Robinson 2013: 111-112).

2.6. Ở Việt Nam, trong tâm thế kỳ vọng vào một sự phát triển bứt phá nhờ cải cách thể chế, đa số các học giả tán thành quan điểm này. Tại nhiều diễn đàn và đặc biệt từ Đại hội XII của Đảng Cộng sản Việt Nam, việc phải cải cách thể chế đã được nêu như một yêu cầu đặc biệt cấp thiết.

Mặc dù thể chế kinh tế và thể chế chính trị của Việt Nam có vẻ khác nhiều so với các nước phương Tây cũng như các nước Đông Á, Đông Nam Á,

nhưng đối với sự phát triển xã hội, sự thành bại của quốc gia, thì lý thuyết thể chế (với các thành tố, các nguyên tắc, quy luật và cơ chế vận hành của nó), về đại thể vẫn có thể học hỏi và vận dụng được.

Khái niệm “Thể chế”, Báo cáo “Việt Nam 2035” định nghĩa, “là những “*luật chơi*” chính thức và phi chính thức ràng buộc các tương tác trong xã hội, hỗ trợ tăng trưởng và phát triển kinh tế trong dài hạn” (Bộ Kế hoạch và Đầu tư 2016: 92). Đây là khái niệm được nhiều nhà kinh tế học Việt Nam và thế giới, đặc biệt là các chuyên gia WB (World Bank) tán thành. Thực ra, khái niệm này cũng là sự tiếp nối Douglass C. North, GS. kinh tế lượng Đại học Washington, giải Nobel kinh tế 1993, người có nhiều cuốn sách về thể chế kinh tế. Trong cuốn sách của mình (*Institutional Competition*, 1994), ông định nghĩa “thể chế là những ràng buộc do con người tạo ra để định hướng và điều chỉnh các tương tác của mình”. Thể chế là “những luật chơi trong xã hội” để điều chỉnh những tương tác trong hoạt động kinh tế và kinh doanh, bao gồm: 1/ Những quy tắc chính thức (hiến pháp, luật, và các quy định do Nhà nước hoặc các tổ chức được nhà nước hậu thuẫn ban hành). 2/ Những ràng buộc phi chính thức (chuẩn mực hành vi

xã hội, quy tắc ứng xử). 3/ Cơ chế thực thi (Douglass C. North 1994).

2.7. Với quan niệm về thể chế như vậy, thực ra triết lý của kinh tế học thể chế cũng khá đơn giản: tất cả mọi biểu hiện phong phú và phức tạp của sự phát triển xã hội, trên thực tế đều chỉ thuộc về một trong hai thể chế kinh tế (và được quy định bởi thể chế chính trị) là thể chế khai thác, bóc lột và thể chế dung hợp. Khái niệm thể chế lại không đồng nhất với khái niệm chế độ chính trị nên diện mạo của các xã hội cũng rất tương đối: thể chế độc đoán như Hàn Quốc những năm 60-70 của thế kỷ XX lại vẫn thuộc thể chế dung hợp, còn sự phát triển khá ngoạn mục như Liên Xô những năm 30 của thế kỷ XX lại vẫn không vượt ra khỏi khuôn khổ của thể chế bóc lột (D.Acemoglu và A.J.Robinson 2013: 111-112, 562-567).

Bài học phổ biến nhất từ sự thành công và thất bại của các quốc gia đã được đúc kết và cũng nhiều lần đã được khẳng định là: không nhất thiết phải giàu tài nguyên, không nhất thiết phải có quá khứ tư bản chủ nghĩa. Ngày nay, chỉ cần vài ba chục năm, các nước đi sau hoàn toàn có thể công nghiệp hóa thành công, nếu tránh được những sai lầm về mặt thể chế. Thực ra, điều này trước đó gần 250 năm nhà kinh tế học

nổi tiếng Adam Smith trong tác phẩm nổi tiếng của mình “Của cải của các dân tộc”, cũng đã nói tương tự, thậm chí còn dễ hiểu hơn mà chẳng hiểu sao không ít chính phủ chẳng mấy quan tâm: “Chỉ cần một vài điều kiện là có thể đưa một đất nước từ trạng thái dã man lên trạng thái phú cường nhất. Đó là hòa bình, thuế khóa dễ chịu và việc thực thi công lý chấp nhận được. Tất cả những điều còn lại sẽ xảy ra một cách tự nhiên (Adam Smith 1991: xliii)².”

2.8. Với Việt Nam, chính D.Acemoglu và A.J.Robinson đã cho rằng, sở dĩ từ những năm 1980 đến nay Việt Nam thoát nghèo và tăng trưởng khá nhanh, trước hết là do nền kinh tế đã *tự nó* chuyển đổi từ mô hình thể chế *Chiếm đoạt* sang mô hình *Dung hợp*. Bước chuyển này tất nhiên có sự lựa chọn của con người, nhưng nguyên nhân thúc đẩy là sự quy định của những nhân tố khách quan, trong điều kiện mới của nền kinh tế thế giới ở thời đại toàn cầu hóa. Muốn đạt được đỉnh cao của thịnh vượng và thành công, Việt Nam cần phải tiếp tục đoạn tuyệt với thể chế kinh tế chiếm đoạt, bắt nguồn từ các thể chế chính trị chiếm đoạt, để phát triển và hoàn thiện thể chế kinh tế dung hợp, trong đó nhà nước phải ngày càng mạnh và ngày càng minh bạch với trách nhiệm

giải trình; quyền lực mà trước hết là quyền lực đối với tài nguyên được phân phối một cách rộng rãi, các tiềm năng của đất nước được huy động và được giải phóng (D.Acemoglu và A.J.Robinson 2013: Lời tựa bản tiếng Việt; cũng nên lưu ý rằng D.Acemoglu chưa từng đến Việt Nam).

Vấn đề là ở chỗ, cơ hội và tiềm năng để Việt Nam trở thành một quốc gia thịnh vượng “sánh vai với các cường quốc năm châu” trong nhiều thập niên gần đây đều không ở mức quá thiếu hụt. Ý chí phát triển của lãnh đạo và dân chúng cũng được đánh giá là rất tích cực. Trí tuệ và các sách lược phát triển, về lý thuyết cũng không kém phần thực tế và khôn ngoan. Tuy nhiên sự thành công để đạt tới trình độ “thịnh vượng” hay “cất cánh hóa rồng” hiện vẫn chưa nằm trong tầm với (nếu đến năm 2045, Việt Nam có thu nhập bình quân đầu người 12.535 USD/năm như kỳ vọng được ghi trong

² Little else is requisite to carry a state to the highest degree of opulence from the lowest barbarism, but peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice; all the rest being brought about by the natural course of things. All governments which thwart this natural course, which force things into another channel, or which endeavour to arrest the progress of society at a particular point, are unnatural, and to support themselves are obliged to be oppressive and tyrannical.

Văn kiện Đại hội XIII, thì thực ra vẫn chưa bằng một nửa Hàn Quốc hiện nay).

Trong so sánh với các quốc gia châu Á lân cận như Hàn Quốc, Singapore, hay Thái Lan... sự tụt lại phía sau của Việt Nam trong nửa cuối thế kỷ XX đã trở thành nỗi ám ảnh thôi thúc khát vọng phát triển, nhất là đối với các nhà lãnh đạo và những người có trách nhiệm ở Việt Nam. Việc đúc rút kinh nghiệm của các quốc gia đi trước gần như liên tục được nghiên cứu nhằm tìm kiếm các giải pháp cả ở phạm vi vĩ mô và vi mô. Tuy vậy, có quá nhiều lý do khách quan và chủ quan khiến tham vọng năm 2020 trở thành nước công nghiệp, cuối cùng đã bị bỏ lỡ.

Nguyên nhân của mọi nguyên nhân - thể chế có vấn đề.

2.9. Hiện thời, tiềm năng phát triển được đánh giá là vẫn không đến nỗi thiếu hụt. Triển vọng “hóa rồng” cũng vẫn được xem là còn có cơ hội, nhất là sau sự phát triển khá nhanh và rất năng động của nền kinh tế cũng như của thể chế chính trị những năm gần đây. Ý chí và khát vọng phát triển của lãnh đạo và của dân chúng vẫn rất mãnh liệt.

Khả năng thành công trong một tương lai gần vẫn được giới phân tích quốc tế coi là khả năng tương đối thực tế của Việt Nam.

Và do vậy, khát vọng vươn tới thịnh vượng và thành công vẫn là tâm thức bất gập khá phổ biến cả trong đường lối vĩ mô của Đảng và Chính phủ cũng như trong kế sách chiến lược của các doanh nghiệp.

3. Vấn đề phân cấp quản lý trong quản lý phát triển xã hội

3.1. *Ở Việt Nam, việc phân cấp trong quản lý phát triển xã hội được quy định trong Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức Chính phủ 2015 (sửa đổi, bổ sung 2019), Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 (sửa đổi, bổ sung 2019) và các văn bản luật khác có liên quan. Theo các văn bản pháp quy đó, thẩm quyền, nhiệm vụ từng cấp được quy định tương đối rõ, cả về mặt pháp lý và cả về mặt hành chính, phù hợp với chức năng và điều kiện mỗi cấp.*

Mặc dù vậy, bên cạnh những thành tựu đáng kể đã đạt được, thực tế phân cấp, phân quyền trong mô hình quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam hiện nay vẫn còn nhiều lúng túng, bất cập, cản trở sự phát triển. Những điểm nghẽn thể chế liên quan đến pháp luật, cơ chế, quy trình thủ tục hành chính do phân cấp, phân quyền, giao quyền... lại xuất hiện khá nhiều. Các văn bản pháp lý đều có vẻ hợp lý, nhưng thực tế chẳng những chưa phát huy được tiềm năng, lợi thế địa phương, vùng và Trung

ương, mà ngược lại còn gây ra rất nhiều vấn đề về phương diện quản lý, cản trở sự phát triển.

Những năm gần đây, các vương mắc về phân cấp quản lý diễn ra trong hầu hết các ngành, các cấp, các lĩnh vực hoạt động³, từ sử dụng đất đai, kiểm soát quyền lực, tổ chức thực thi pháp luật,... đến giám sát và thanh tra, quản lý địa giới hành chính, công trình thủy lợi, hoạt động giáo dục, điều phối nhân sự, v.v..

3.2. Xin được lấy thí dụ, chẳng hạn Bình Định, tỉnh trong phân cấp quản lý vùng với các tỉnh, thành thuộc vùng.

Hiện nay, Bình Định là tỉnh ven biển thuộc *Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung*, và *Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung - Tây Nguyên*⁴. Một địa phương mà đồng thời là trung tâm của 3 vùng chiến lược thì việc phân cấp quyền hạn và phối hợp phát triển với các tỉnh, thành khác là điều cực khó (theo lý thuyết quản lý). Điều phối vĩ mô cao nhất đương nhiên thuộc về Trung ương.

Để thực hiện mô hình quản lý này, không ít các chương trình, kế hoạch, hoạt động điều phối của Trung ương và của các bộ ngành, các tỉnh thành địa phương trong 3 vùng này đã được tổ chức. Nhưng chỉ riêng việc họp bàn về các vấn đề này đã tốn rất nhiều thì giờ. Trong

thực tế, việc phân cấp quản lý và phối hợp giữa các tỉnh, thành trong vùng, cũng như giữa các tỉnh, thành với Trung ương cũng đã lộ ra rất nhiều vấn đề.

Từ năm 2004, Thủ tướng Chính phủ đã thành lập các tổ chức điều phối các vùng kinh tế trọng điểm ở cấp Trung ương, gồm “*Ban Chỉ đạo điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm*” và các *Tổ điều phối* của các Bộ, ngành và địa phương trong các vùng kinh tế trọng điểm (không chỉ vùng kinh tế trọng điểm

³ Bộ Tư pháp cho biết, hàng năm Bộ này đã nhận và trả lời hàng trăm văn bản chỉ để giải thích cách hiểu với các Bộ, ngành, địa phương. Năm 2019, Bộ phải tiếp nhận, trả lời gần 800 kiến nghị, đề nghị, trong đó, 502 kiến nghị; 124 kiến nghị của cử tri gửi đến Quốc hội; 20 phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp gửi đến Văn phòng Chính phủ. Nghĩa là mỗi năm có ít nhất từ 500 đến 800 vụ việc mà cơ quan hành pháp có thể không hiểu đúng các văn bản phân cấp quản lý. Rõ ràng hậu quả sẽ là không thể tương tượng nổi, nếu chỉ một phần nhỏ trong số đó bị hiểu sai và xử lý sai trong thực tế. (Xem: Dương Bạch Long 2022).

⁴ Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung gồm 14 tỉnh thành: Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa, Ninh Thuận, Bình Thuận (Theo nhiều văn bản pháp quy, mà trước hết là Quyết định 148/2004/QĐ-TTg ngày 13/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ và Nghị quyết số 26-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 3/11/2022). Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung gồm 5 tỉnh Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi và Bình Định (Theo Quyết định 1018/1997/QĐ-TTg ngày 29/11/1997 của Thủ tướng Chính phủ). Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung - Tây Nguyên gồm 5 tỉnh miền Trung và các tỉnh Tây Nguyên.

miền Trung, mà còn cả vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc, vùng kinh tế trọng điểm phía Nam và vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long). Theo chức năng, đây là cơ quan có trách nhiệm quyết định việc điều phối hoạt động và can thiệp với các địa phương để đảm bảo cho sự phát triển chung của toàn vùng (Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg).

3.3. Nhưng thực tế

Khái niệm vùng kinh tế trọng điểm miền Trung không rõ. Vì vậy, thành phố trung tâm và các tỉnh thành đều đi theo lối phát triển công nghiệp - văn hóa tổng hợp, tức là “cái gì cũng có” và gần như tỉnh nào cũng lên kế hoạch cho văn hóa, du lịch, giáo dục, y tế và một vài ngành công nghiệp nào đó trở thành vượt trội trong vùng.

Hội đồng Vùng thực ra không có địa vị pháp lý, không có nguồn lực để điều phối sự phát triển chung của vùng, chưa có khả năng xây dựng định hướng, chiến lược, quy hoạch vùng. Và, quan trọng nhất, không được “trao quyền” trong việc quyết định các nguồn lực cho các dự án vùng. Nghĩa là, nếu được trao quyền này, thì những vấn đề khác lại nảy sinh.

Liên kết vùng thiếu hành lang pháp lý và cơ chế phối hợp, chế tài thực thi. Thể chế hiện nay không cho các tỉnh vượt qua không gian hành chính, về tất cả các

hoạt động kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục... cũng như sử dụng tài nguyên, tổ chức nhân lực...

3.4. Do vậy

Liên kết vùng rời rạc, không có thiết chế tạo ra sức mạnh vùng. Năng lực quản lý vùng chưa theo kịp sự phát triển. Hệ thống dữ liệu vùng chưa được quan tâm. Thiếu sự phân công giữa các địa phương. Liên kết ngành, lĩnh vực, sản phẩm... yếu. Kết nối hạ tầng giao thông, cảng, đường sắt, đô thị... bất cập.

Toàn vùng kinh tế trọng điểm miền Trung hiện có hệ thống cảng biển dày đặc, trong đó riêng Đà Nẵng có 3 cảng: Đà Nẵng, Tiên Sa, Liên Chiểu; Bình Định có 4 cảng lớn: Quy Nhơn, Tân Cảng Quy Nhơn, Tân Cảng miền Trung, cảng Thị Nại.

Toàn vùng có 4 sân bay, Bình Định có sân bay Phù Cát - Quy Nhơn, hiện 3 sân bay đã là cảng hàng không quốc tế; nhưng Quảng Nam lại có kế hoạch để Chu Lai trở thành cảng hàng không quốc tế, tiêu chuẩn cấp 4E vào 2030 và đến 2050 cấp 4F với 40 triệu hành khách/năm.

Tư tưởng lợi ích theo địa giới hành chính vẫn còn nặng - mỗi địa phương vẫn là một “nền kinh tế”, thậm chí còn cạnh tranh làm triệt tiêu lợi thế của toàn vùng... - “Thiếu liên kết, nhưng lại cạnh tranh nhau khốc liệt” (Hoàng Anh 2018).

Từ 2021, Đà Nẵng là thành phố đầu tiên trong cả nước thí điểm thực hiện mô hình chính quyền đô thị (theo Nghị quyết 119/2020/QH14 của Quốc hội; Nghị định 34/2021/NĐ-CP của Chính phủ), nhưng với thiết chế không có Hội đồng Nhân dân quận, phường, công chức chuyên trách ở Quận, Phường giảm nhưng ở Hội đồng Nhân dân thành phố lại tăng. Quận, Phường từ thiết chế được cấp ngân sách, nay lại thành đơn vị dự toán, trở thành vấn đề với tất cả các quận, phường.

Mặc dù đã quy hoạch vùng trong thời gian rất dài, nhưng quy mô kinh tế vùng vẫn nhỏ và chiếm tỷ trọng thấp trong nền kinh tế. GDP bình quân đầu người 2022-2023 vùng Trung Bộ thấp so với cả nước. Nông nghiệp hiệu quả thấp, cơ cấu chuyển dịch chậm. Một số địa phương tuy thu ngân sách lớn nhưng là của doanh nghiệp lớn trên địa bàn. Phần lớn kết quả phát triển vùng nhiều năm qua vẫn thấp hơn mục tiêu trong kế hoạch đặt ra.

Toàn vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Trung Bộ hiện vẫn có nhiều chỉ số phát triển thấp hơn mức trung bình của cả nước. Tiềm năng, lợi thế của vùng, nhất là lợi thế về kinh tế biển, chưa được chú trọng khai thác. Quản lý vùng mới chỉ là phép cộng cơ học của các địa phương, chưa mang tính tổng thể có đầu

án của tư duy toàn vùng. Các cực tăng trưởng vẫn chưa thể hiện là động lực tăng trưởng. Phát triển văn hóa, xã hội chưa đáp ứng kịp yêu cầu thực tế trong tình hình mới.

3.5. Trong những năm qua, việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền với nhau ở Việt Nam đã được đẩy mạnh, đáp ứng được một phần yêu cầu cải cách thể chế, bảo đảm sự chỉ đạo, điều hành thống nhất của Chính phủ, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phát huy tính chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của các cấp chính quyền.

Về các lĩnh vực được phân cấp, ngày 21/3/2016, Chính phủ ra Nghị quyết số 21/NQ-CP về phân cấp quản lý. Theo Nghị quyết, có 05 lĩnh vực cần phân cấp quản lý: 1/ Quản lý ngân sách nhà nước: Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước gắn với đổi mới phân cấp quản lý kinh tế - xã hội. 2/ Thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. 3/ Phân cấp quản lý đầu tư công: Quản lý đầu tư (đối với đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ). 4/ Quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức: phân cấp quản lý phù hợp với cơ chế tự

chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong từng ngành, lĩnh vực. 5/ Quản lý đất đai (Nghị quyết số 21/NQ-CP 21/3/2016 của Chính phủ).

Tuy vậy, thực tế phân cấp, phân quyền vẫn còn những bất cập, hạn chế và có những vấn đề mới đã nảy sinh bên cạnh những vấn đề đã tồn đọng từ trước.

3.6. Chủ trương phân cấp, phân quyền giữa Trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương được thực hiện chưa đồng bộ, chưa triệt để theo yêu cầu và theo các quy định pháp luật. Giữa nhà nước Trung ương với chính quyền các địa phương, việc phân cấp quản lý chưa thật hợp lý, thiếu nhất quán, chưa đáp ứng được xu thế phát triển, đặc biệt, *chưa xác định được việc gì giao cho cấp nào thực hiện thì hiệu quả hơn.*

Mặc dù đã xác định 5 lĩnh vực được phân cấp như trên, nhưng trên thực tế việc thực hiện chưa được bao nhiêu. Một số nội dung tuy đã phân cấp cho cấp dưới nhưng sau một thời gian ngắn thực hiện thì cấp trên lại “thu hồi về” như lĩnh vực đầu tư công, xây dựng hoặc việc đăng ký quyền sử dụng đất (giao cho các Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện, nhưng sau đó lại chuyển lên cấp tỉnh). Nhiều luật chuyên ngành chưa thể hiện rõ chủ trương đẩy

mạnh đổi mới trong phân cấp, phân quyền. Một số luật trong lĩnh vực kinh tế, *thậm chí còn có xu hướng tập trung nhiều quyền hơn cho các cơ quan ở Trung ương.* Điều này gây ra những bất cập, làm cho việc đổi mới bộ máy nhà nước chưa thực sự đồng bộ với cải cách thể chế kinh tế. Cải cách thể chế do vậy khá lúng túng.

Về phân định thẩm quyền tổ chức bộ máy và nhân sự, mô hình tổ chức chính quyền địa phương cả 3 cấp tỉnh, huyện, xã, giữa chính quyền đô thị và nông thôn chưa có sự phân biệt đủ rõ. Trong quản lý cán bộ, công chức, pháp luật quy định về quyền tự chủ của chính quyền địa phương các cấp còn hạn chế, thể hiện ở thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức hành chính chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh; cấp huyện thì mờ nhạt, còn cấp xã hầu như không có thẩm quyền.

Mặc dù đã có sự thay đổi, nhưng trong nhiều trường hợp, “tinh thần” phân cấp, phân quyền vẫn “từ trên xuống”, chưa phải “từ dưới lên”, vì vậy chưa tạo sự chủ động cần thiết cho các địa phương, làm cho cấp trung ương quá tải, khó kiểm soát, dễ xảy ra tham nhũng, tiêu cực.

Thực tế này thể hiện trên tất cả các mặt, các lĩnh vực như phân bổ vốn, ngân sách, đầu tư; quyết định và quản lý các

tài sản địa phương; quyết định nhân sự của địa phương; v.v.. Đặc biệt, trong quản lý ngân sách, đầu tư phát triển, huy động nguồn tài chính cho đầu tư, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, hạ tầng đô thị, tổ chức bộ máy, biên chế... tất cả chủ yếu đều do cấp trên quyết định, thiếu sự tham gia, thậm chí ý kiến của bên thụ hưởng, thi hành và cấp dưới. Do vậy, nhiều trường hợp không đáp ứng đúng nhu cầu của địa phương, đơn vị kinh tế - xã hội.

3.7. Phân cấp, phân quyền nhưng không kèm theo điều kiện bảo đảm, không tính đến tổ chức bộ máy, nhân lực, tài chính và các điều kiện khác để thực hiện nhiệm vụ được phân cấp. Vì vậy, chính quyền địa phương khó thực hiện được “quyền tự chủ” và khó bị quy trách nhiệm dù quy định pháp lý (trong một số văn bản được ghi) là “tự chịu trách nhiệm”. Có những vấn đề cụ thể của địa phương lại khó giải quyết hoặc không được giải quyết vì không nằm trong kế hoạch đã được phê duyệt, nên không có kinh phí để thực hiện. Các tỉnh đều có tình trạng, nhiều vấn đề bất cập có thể giải quyết ngay tại cấp xã hoặc cấp huyện, nhưng do thiếu nguồn lực, hoặc nguồn lực chỉ được cấp chính quyền cao hơn quyết định, dẫn đến sự chậm trễ, kéo dài.

Chủ trương thực hiện phân cấp, phân quyền vô tình mang tính đồng loạt, đại trà, các điều khoản không rõ ràng, không cụ thể... nên khó xác định cấp nào có thẩm quyền gì (hầu như địa phương nào cũng nêu vấn đề này). Theo văn bản thì tỉnh, huyện, xã đều thực hiện nhiệm vụ (luật định) gần giống nhau, chỉ khác về cấp độ và khu vực địa lý trong khi *nguồn lực, năng lực* rất khác nhau. Điều này làm cho chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền địa phương có sự chồng chéo, trùng lặp, vướng, khó thực hiện.

Việc giao cho Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc cấp tỉnh, cấp huyện dẫn đến các cơ quan này gần như được thành lập giống nhau ở tất cả các địa phương. Tính chủ động, linh hoạt của địa phương trong việc tổ chức hay thành lập các cơ quan chuyên môn vô tình bị vô hiệu hóa, nên khó phù hợp với điều kiện, đặc điểm và yêu cầu quản lý ở địa phương. Các cơ quan chuyên môn thuộc các tỉnh, các huyện hầu như được tổ chức đồng nhất, không phân biệt quy mô dân số, diện tích, đặc thù văn hóa - xã hội địa phương. Chỉ có một số rất ít cơ quan được tổ chức phù hợp với từng loại đơn vị hành chính ở nông thôn, đô thị, hải đảo hoặc có tính chất đặc thù theo tiêu chí, điều kiện theo nghị định

của Chính phủ. Gần như Trung ương có cơ quan, tổ chức nào thì địa phương có cơ quan, tổ chức đó.

Cách thức tổ chức như vậy, trong không ít trường hợp là không phù hợp với đặc thù, thực tế ở mỗi địa phương, làm hạn chế tính chủ động, sáng tạo của tổ chức bộ máy quản lý công.

3.8. Nhiều lĩnh vực liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người dân chưa được phân cấp chịu trách nhiệm quản lý, hoặc phân cấp không rõ ràng, chậm. Chẳng hạn, việc tổ chức và hoạt động các đơn vị cung ứng dịch vụ công như giáo dục phổ thông, dạy nghề, y tế... hay giải quyết các thủ tục hành chính cho người dân... Rất nhiều việc thường chậm trễ. Người dân tiếp cận các công việc rất giản đơn như khai sinh, khai tử, hộ khẩu, chứng nhận, chứng thực, làm các loại thẻ công dân... cũng rất ít khi được nhanh chóng, thuận lợi, hài lòng. Công chức không ít người thiếu chuyên nghiệp. Công quyền trong những trường hợp đó không còn là cơ quan cung cấp dịch vụ công, mà gần như là nơi “ban phát quyền uy”, dù đôi khi quyền uy chỉ thuộc những việc rất hành chính, vụn vặt.

Các trường hợp phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước gần như thiếu sự giám sát, kiểm soát, kiểm tra và trách nhiệm giải trình. Cấp dưới chỉ biết chờ cấp trên,

người dân chỉ biết chờ đợi cơ quan công quyền. Điều này dẫn đến thể chế quản lý nhà nước bị thụ động, khả năng thực thi chính sách kém hiệu quả.

Hiện nay, số lượng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh còn lớn. Cơ cấu tổ chức còn nhiều đầu mối, chồng chéo, tổ chức thành nhiều chi cục, phòng và tương đương. Còn mất cân đối giữa số lượng người giữ chức danh lãnh đạo, quản lý và công chức tham mưu. Còn tồn tại số lượng lớn các ban quản lý, ban chỉ đạo, hội đồng... ở một số địa phương. Thảm quyền quản lý biên chế thiếu thống nhất, thiếu tập trung; việc giao và quản lý biên chế chưa khoa học, làm tăng biên chế, nhất là số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập ở địa phương. Việc thực hiện quy định về quản lý biên chế ở một số bộ, ngành, địa phương chưa nghiêm.

3.9. Các quy định về nguyên tắc phân cấp, phân quyền chưa được thực hiện với tinh thần liên thông giữa Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 chưa quy định về điều kiện, phạm vi của việc ủy quyền từ Chính phủ đến Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và từ Bộ trưởng tới các đơn vị trực thuộc, chính quyền địa phương, các cơ quan

chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Các quy định của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 chưa tạo thành các nguyên tắc để pháp luật chuyên ngành điều chỉnh cách thức quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, Ngành và chính quyền địa phương, dẫn đến tình trạng các luật chuyên ngành tiếp tục giao nhiệm vụ cụ thể cho Chính phủ, các Bộ, Ngành. Chính quyền địa phương cấp tỉnh hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và chỉ được giao thực hiện nhiệm vụ, hoặc chỉ được quy định chung chung về nhiệm vụ của chính quyền địa phương các cấp. Điều này gây khó khăn cho Chính phủ trong việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các Bộ, Ngành và giữa các cấp chính quyền địa phương; gây khó khăn trong việc thực hiện nguyên tắc phân cấp, phân quyền, ủy quyền và việc sắp xếp, bố trí tổ chức bộ máy, biên chế.

4. Kết luận

Bên cạnh những thành tựu đáng kể đã đạt được, thực tế phân cấp, phân quyền trong mô hình quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam hiện nay vẫn còn nhiều lúng túng, bất cập, cản trở sự phát triển. Những điểm nghẽn thể chế liên quan đến pháp luật, cơ chế, quy trình thủ tục hành chính

do phân cấp, phân quyền, giao quyền... lại xuất hiện khá nhiều. Các văn bản pháp lý đều có vẻ hợp lý, nhưng thực tế chẳng những chưa phát huy được tiềm năng, lợi thế địa phương, vùng và Trung ương, mà ngược lại còn gây ra rất nhiều vấn đề về phương diện quản lý, cản trở sự phát triển.

Các nước bứt phá và thành công đều là những nước có sự phân cấp, phân quyền hợp lý đến tối ưu và có thể chế dung hợp cho mọi hoạt động kinh tế và chính trị, được đảm bảo bởi Hiến pháp và pháp luật. Đó chính là thể chế mà nhà nước pháp quyền nhất quán theo đuổi các mục tiêu xã hội, tôn trọng “bàn tay vô hình của thị trường”, coi trọng kinh tế tư nhân và tự do kinh tế - xã hội, nhưng vẫn sẵn sàng điều chỉnh vĩ mô và can thiệp kịp thời để nền kinh tế - xã hội thực hiện được các ưu tiên lợi ích công và phúc lợi xã hội; giáo dục phát triển; có đội ngũ công chức chuyên nghiệp; có bộ máy pháp lý mạnh, nghiêm và có cơ chế bảo hiến hữu hiệu.

Tài liệu trích dẫn

1. D.Acemoglu và A.J.Robinson. 2013. *Tại sao các quốc gia thất bại: nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*. Hồ Chí Minh: Nxb. Trẻ.
2. Hoàng Anh. 2018. *Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung: thiếu liên kết, nhưng lại cạnh tranh nhau khốc liệt*.

<https://baodautu.vn/vung-kinh-te-trong-diem-mien-trung-thieu-lien-ket-nhung-lai-canh-tranh-nhau-khoc-liet-d81125.html>.

3. *Chỉ thị số 43/CT-TTg ngày 11/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ Về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật.* <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Chi-thi-43-CT-TTg-2020-nang-cao-chat-luong-cong-tac-xay-dung-hoan-thien-he-thong-phap-luat-459153.aspx>.

4. David Dapice. 2012. *Lựa chọn Thành công: Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai của Việt Nam.* <https://thuvienkhxh-vass.contentdm.oclc.org/digital/collection/p20065coll33/id/16353/>.

5. Vũ Minh Khương. 2008. *Nền móng phát triển và mệnh lệnh cải cách.* https://agro.gov.vn/vn/tID9234_Nen-mong-phat-trien-va-menh-lenh-cai-cach.html.

6. Dương Bạch Long. 2022. *Phân quyền, phân cấp trong quản lý nhà nước - Một số vấn đề đặt ra trong quản lý ngành Tư pháp.* <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2618>.

7. *Nghị quyết số 119/2020/QH14 của Quốc hội* <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-119-2020-QH14-thi-diem-to-chuc-mo-hinh-chinh-quyen-do-thi-Da-Nang-446273.aspx>.

8. *Nghị định số 34/2021/NĐ-CP của Chính phủ.* <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-dinh-34-2021-ND-CP-huong-dan-Nghi-quyet-119-2020-QH14-mo-hinh-chinh-quyen-do-thi-469029.aspx>.

9. *Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về phân cấp quản lý nhà nước giữa chính phủ và ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.* <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-21-NQ-CP-phan-cap>.

10. Douglass C. North. 1994. *Institutional Competition.* Economic History 9411001, EconWPA.

11. *Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg ngày 18/2/2004 về việc thành lập tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm.* <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Quyết-dinh-20-2004-QĐ-TTg-thanh-lap-To-chuc-dieu-phan-phat-trien-vung-kinh-te-trong-diem-51882.aspx>.

12. Adam Smith. 1991. *The Wealth of Nations.* New York: Promrtheus Book.

13. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. 2016. *Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ.* <https://fileportalcms.mpi.gov.vn/FileDinhKem/1/VN2035Vietnamese.pdf>.