

PHÂN CẤP QUẢN LÝ KINH TẾ Ở VIỆT NAM NHÌN TỪ GÓC ĐỘ THỂ CHẾ¹

Vũ Thành TỰ Anh

Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

1. Giới thiệu

Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam được khởi động từ Đổi mới (1986) và được tăng tốc từ cuối thập niên 1990. Đồng thời, phạm vi phân cấp cũng liên tục được mở rộng, cho đến giữa thập niên 2000 đã bao trùm sáu lĩnh vực chính là: quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển; ngân sách nhà nước; đất đai, tài nguyên; doanh nghiệp nhà nước; hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; và tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức. Chính phủ kỳ vọng rằng chính sách phân cấp sẽ giúp “phát huy mạnh mẽ tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong quản lý, thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.”²

Tuy nhiên, sau hơn một thập kỷ đẩy mạnh phân cấp quản lý kinh tế, kết quả thu được không như kỳ vọng. Từ góc độ của chính quyền trung ương, phân cấp làm xói mòn tính thống nhất của chính sách quốc gia, gia tăng sự cạnh tranh không lành mạnh các giữa chính quyền địa phương, do đó một mặt làm suy giảm mức độ kiểm soát của chính quyền trung ương, mặt khác làm tăng tính cục bộ địa phương. Từ góc độ địa phương, phân cấp chưa đi kèm với những điều kiện nguồn lực và thể chế cần thiết để triển khai phân cấp một cách hiệu quả. Không những thế, khung khổ chính sách phân cấp còn thiếu sự ăn khớp giữa các ngành và thiếu sự đồng bộ giữa các lĩnh vực phân cấp, vì vậy trong nhiều trường hợp đẩy chính quyền địa phương vào thế lúng túng, bị động. Cuối cùng, người dân và doanh nghiệp - những đối tượng chịu tác động cuối cùng của chính sách phân cấp - chưa thực sự được tham gia và có tiếng nói đối với ngay cả những chính sách quan trọng nhất tác động đến hoạt động và kết quả kinh tế của họ.

Trong quá trình phân cấp ở Việt Nam, nổi lên bốn mâu thuẫn có tính nền tảng trong bản thân hệ thống nhà nước. Thứ nhất, phân cấp ở một quốc gia nhất thể và tôn ti trật tự như Việt Nam nhất thiết đòi hỏi sự chuyển đổi vai trò của nhà nước, từ vai trò truyền thống như người ra và thực hiện quyết định trở thành người định hướng và xác lập luật chơi. Tuy nhiên, việc chuyển đổi này không hề đơn giản vì nó kéo theo không chỉ thay đổi về tổ chức nội bộ, minh định lại các nhiệm vụ và chức năng, mà còn làm xói mòn quyền lực có tính tùy định vốn có của nhà

¹ Bài viết này do TS. Vũ Thành TỰ Anh thực hiện theo yêu cầu của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội. Bài viết này được thực hiện hoàn toàn với danh nghĩa cá nhân, và do vậy, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright hay của Chương trình Việt Nam tại Trường Quản lý Nhà nước Harvard Kennedy. Tôi xin chân thành cảm ơn những nhận xét quý báu của người thảo luận - Ông Trương Đình Tuyển - cố vấn cao cấp của Thủ tướng Chính phủ và nguyên Bộ trưởng Bộ Thương Mại. Đề nghị không phổ biến và trích dẫn nếu không được sự đồng ý bằng văn bản của tác giả.

² Nghị quyết 08/2004/NQ-CP.

nước. Thứ hai, trách nhiệm được phân cấp nhiều hơn trong nhiều trường hợp không đi đôi với sự gia tăng nguồn lực một cách cân xứng, khiến cho địa phương bị quá tải. Thứ ba, việc tăng tính tự chủ cho chính quyền địa phương không tự nó đảm bảo trách nhiệm giải trình. Và thứ tư, việc tăng tính tự quản (self-governance) của chính quyền địa phương trong nhiều trường hợp thực tế đã dẫn tới việc phá vỡ tính thống nhất của chính sách quốc gia.

Theo yêu cầu của UBKT Quốc hội, bài viết này sẽ đánh giá tổng quan về phân cấp quản lý kinh tế tại Việt Nam trên các phương diện cơ sở lý thuyết, bản chất, và những nguyên tắc của phân cấp; thực trạng phân cấp kinh tế ở Việt Nam trong thời gian qua và những hệ quả của nó; từ đó đưa ra những khuyến nghị về đổi mới chính sách phân cấp. Vì tính chất tổng quan, bài viết này sẽ không đi sâu vào các khía cạnh cụ thể của phân cấp - là chủ đề của các bài viết khác trong Diễn đàn này - mà tập trung vào các vấn đề chung, xuyên suốt các khía cạnh khác nhau của phân cấp kinh tế ở Việt Nam. Bên cạnh đó, cũng theo yêu cầu của UBKT Quốc hội, bài viết này chỉ tập trung phân tích mối quan hệ phân quyền giữa hai cấp chính quyền quan trọng nhất - đó là giữa chính quyền trung ương và chính quyền tỉnh, thành phố. Tuy nhiên, cũng cần nhấn mạnh rằng phân cấp là một khái niệm rất đa diện, và như sẽ chỉ ra trong bài viết này, việc chỉ thu hẹp mối quan tâm vào một số phương diện sẽ có nguy cơ dẫn tới sự đơn giản hóa quá mức, thậm chí phiến diện trong thiết kế chính sách.

Ở thời điểm hiện nay, việc thảo luận về định hình lại chính sách phân cấp đặc biệt thích hợp khi quá trình sửa đổi Hiến pháp đang diễn ra dưới sự chủ tọa của Chủ tịch Quốc hội, trong đó mối quan hệ quyền lực giữa chính quyền trung ương và địa phương hiển nhiên là một nội dung trọng yếu. Bên cạnh đó, hai đạo luật đặc biệt quan trọng đối với phân cấp là Luật Đầu tư công - mua sắm công và Luật Đất đai (sửa đổi) đã được đưa vào chương trình xây dựng luật của năm 2013. Hơn nữa, việc sửa đổi các Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ; Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, và Luật ngân sách nhà nước sẽ được đưa vào chương trình xây dựng luật của năm 2014.

All data used for this analysis were obtained either from official government sources, including the General Statistical Office (GSO), Ministry of Finance (MOF), Ministry of Planning and Investment (MPI), or from studies funded by international donors such as the World Bank, UNDP, and USAID.

Phần còn lại của bài viết này được chia thành năm phần. Phần 2 trình bày ngắn gọn khái niệm phân cấp. Phần 3 giải thích tại sao lại cần phân cấp từ góc độ lý thuyết cũng như thực tiễn. Phần 4 thảo luận một cách khái lược về chủ trương phân cấp ở Việt Nam kể từ Đổi mới trở lại đây. Phần 5 sẽ đánh giá một cách tổng quan những thành công và hạn chế của phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam. Phần 6 sẽ kết luận và đưa ra một số gợi ý chính sách, trong đó nhấn mạnh nhu cầu thay đổi một cách cơ bản quan niệm về phân cấp và thiết kế phân cấp ở Việt Nam.

2. Khái niệm phân cấp

Phân cấp (decentralization) là quá trình chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho các chính quyền địa phương hay cho khu vực kinh tế tư nhân. Ở một số quốc gia đang tiến hành chuyển đổi hệ thống kinh tế như Việt Nam, phân cấp còn bao hàm sự

chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và cho thị trường. Các hình thức phân cấp này có đặc điểm chung là đều bắt đầu với sự minh định lại vai trò của nhà nước, để trên cơ sở đó tiến hành phân định quyền hạn và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền, giữa nhà nước với thị trường, và giữa khu vực nhà nước với khu vực tư nhân và khu vực dân sự.

Các lĩnh vực của phân cấp rất rộng, tuy nhiên về đại thể có thể chia thành bốn nhóm chính như sau:

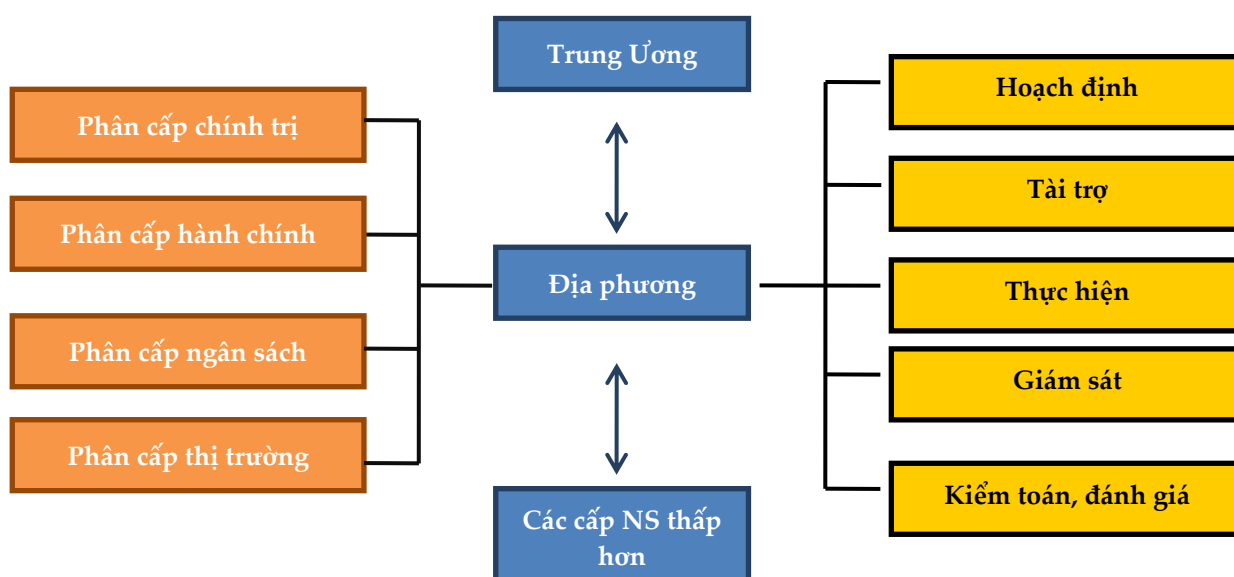
- **Phân cấp chính trị:** mục đích là tạo ra môi trường thuận lợi cho người dân và các thể chế dân cử được tham gia và có tiếng nói trong quá trình hoạch định chính sách ở địa phương. Thông qua phân cấp chính trị, chính quyền địa phương và các đại biểu dân cử sẽ có trách nhiệm giải trình cao hơn trước người dân địa phương.
- **Phân cấp hành chính:** là việc chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ công từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương. Thông qua quá trình này, công tác kế hoạch, quy hoạch, quản lý, điều hành, thậm chí cả tài trợ cho cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ công sẽ được chuyển giao từ cấp trung ương xuống các cơ quan hành chính địa phương. Phân cấp hành chính được chia thành 3 nhóm
 - *Phi tập trung* (decentralization) là hình thức chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm cho các đơn vị đại diện chính quyền trung ương ở các vùng hay địa phương (ví dụ văn phòng đại diện của bộ ở các vùng), theo đó các cơ quan đại diện này thực thi các chính sách quốc gia do các cơ quan trung ương ban hành. Đây là hình thức thấp nhất trong các hình thức phân cấp hành chính, thậm chí có người cho rằng nó không phải là hình thức phân cấp bởi vì việc chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm chỉ diễn ra trong *nội bộ ngành dọc* của trung ương.
 - *Ủy quyền* (delegation) là hình thức phân cấp hành chính trong đó chính quyền trung ương chuyển giao quyền quyết định và trách nhiệm điều hành cho cơ quan địa phương trong khuôn khổ các hướng dẫn do chính quyền cấp cao hơn ban hành. Trong hình thức phân cấp này, chính quyền địa phương thay mặt chính quyền trung ương để ra quyết định, song chính quyền trung ương vẫn chịu trách nhiệm về các quyết định này.
 - *Phân quyền* (devolution): là cấp độ phân cấp hành chính cao nhất theo đó toàn bộ chức năng ra quyết định, quản lý và tài chính được chuyển giao cho chính quyền địa phương. Trong các trường hợp cụ thể, chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm giải trình trước các quan chức dân cử. Đồng thời, các quan chức dân cử sẽ chịu trách nhiệm giải trình trước cử tri chứ không phải là trước chính quyền các cấp cao hơn.
- **Phân cấp ngân sách:** là trọng tâm của mọi biện pháp phân cấp. Mỗi đơn vị phân cấp chỉ có thể độc lập thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp khi họ có đủ các nguồn lực cần thiết và có quyền đưa ra các quyết định chi tiêu. Bốn nội dung trọng tâm của phân cấp ngân sách bao gồm (i) chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm chi tiêu; (ii) chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm thu ngân sách; (iii) chuyển giao ngân sách từ trung ương cho

địa phương và điều tiết ngân sách từ địa phương về trung ương; và (iv) quy định về khả năng đi vay và phát hành nợ của chính quyền địa phương.

- **Phân cấp thị trường:** là hình thức phân cấp trong đó nhà nước chuyển giao một số chức năng từ khu vực công sang khu vực tư và từ nhà nước sang thị trường. Như vậy một số quyền hạn và nhiệm vụ trước đây thuộc các cơ quan nhà nước sẽ được chuyển giao cho khu vực kinh tế tư nhân, hợp tác xã, các hiệp hội, và các tổ chức phi chính phủ thực hiện. Hình thức này lại có thể được phân thành hai nhóm, bao gồm: (i) “tư nhân hoá” - chuyển giao việc cung ứng một số sản phẩm và dịch vụ từ nhà nước sang các chủ thể ngoài nhà nước; và (ii) giải quy chế - giảm các rào cản hành chính, tạo điều kiện cho các chủ thể ngoài nhà nước tham gia vào thị trường.

Cách phân loại phân cấp thứ hai không căn cứ vào lĩnh vực phân cấp mà căn cứ vào các *chức năng* trong quá trình hoạch định chính sách công. Theo cách phân loại này, việc phân cấp có thể được thực hiện đối với một số hoặc toàn bộ các chức năng hoạch định chính sách công, từ việc đưa ra đề xuất chính sách và lập kế hoạch cho đến việc thực hiện, giám sát, và đánh giá chính sách.

Hình 1. Sơ đồ nội dung và chức năng phân cấp



Khái niệm và hai cách phân loại phân cấp được minh họa trong Hình 1. Sự kết hợp giữa hai cách phân loại này có thể đưa đến rất nhiều cấu hình (hay trạng thái) phân cấp khác nhau. Nói cách khác, lựa chọn trong việc thiết kế phân cấp không đơn thuần là “có” hay “không” phân cấp, mà là phối hợp các nội dung và các chức năng phân cấp như thế nào để tạo ra cấu hình phân cấp mong muốn. Bên cạnh đó, vì các nội dung và chức năng phân cấp có tính tương tác, nên khi thiết kế chính sách phân cấp, cần rất lưu ý đến trình tự và sự phối hợp giữa các nội dung và chức năng phân cấp để tạo ra hiệu quả tổng hợp cao nhất. Chẳng hạn như trong phạm vi của phân cấp ngân sách, nếu như phân cấp nguồn thu không đi trước, hoặc ít nhất là đi đôi với phân cấp nhiệm vụ chi thì địa phương sẽ không đủ nguồn tài chính để thực hiện những nhiệm vụ được giao thêm. Một ví dụ khác là nếu như việc phân cấp chức năng hoạch định và thực hiện đầu tư cho địa phương nhưng lại không đi kèm với những biện pháp đánh giá và điều phối thích hợp thì có thể dẫn đến tình trạng đầu tư phân tán, kém hiệu quả và lãng phí.

Cần lưu ý rằng chính sách và quá trình phân cấp không được định hình và thực hiện một cách biệt lập mà trong một môi trường kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và pháp luật nhất định - gọi chung là môi trường thể chế theo nghĩa rộng của thuật ngữ này³. Do vậy, thiết kế - và đương nhiên là cả kết quả - của chính sách phân cấp phụ thuộc vào môi trường thể chế chung của quốc gia. Một cách khái quát, các môi trường thể chế khác nhau sẽ tạo ra những động cơ khuyến khích khác nhau, từ đó đưa đến những hành vi và cuối cùng là các kết quả khác nhau. Những kết quả này, đến lượt mình, lại có tác động trở lại đối với môi trường thể chế, có thể theo hướng củng cố mà cũng có thể theo hướng làm rạn nứt các thể chế hiện tại. Và vòng lặp này cứ thế tiếp tục tái diễn.

3. Tại sao cần phân cấp?

Làn sóng phân cấp trên thế giới trong mấy thập niên trở lại đây xuất phát từ cả cơ sở lý thuyết và thực tiễn. Về phương diện lý thuyết, theo Stigler (1957) thì “một chính phủ đại diện hoạt động tốt nhất khi nó ở gần dân nhất” và “người dân phải có quyền bỏ phiếu cho loại hình và số lượng dịch vụ công mà họ cần”. Còn Olson (1969) đề xuất “nguyên lý tài khóa tương đương” như là tiêu chuẩn cho sự thiết kế phân chia quyền hạn giữa các cấp chính quyền, theo đó phạm vi của quyền hạn và lợi ích của dịch vụ công phải trùng nhau nhằm đảm bảo lợi ích biên của việc cung cấp dịch vụ công ngang bằng chi phí biên của nó và rằng không có vấn đề “người ăn theo”. Oates (1972) sau đó cụ thể hóa thêm khi viết rằng “dịch vụ công nên do cấp chính quyền đại diện tốt nhất cho vùng hay địa phương được hưởng lợi cung cấp” và “mỗi dịch vụ công nên được cung ứng bởi cấp chính quyền kiểm soát được khu vực địa lý tối thiểu trong đó “nội hóa” được các lợi ích và chi phí của việc cung cấp dịch vụ công này.”

Lý thuyết của những học giả tiên phong về phân cấp này cũng như các lý thuyết phân cấp về sau (Shah 2004, WB 2010) đều cho rằng nhờ ở gần dân hơn nên so với chính quyền trung ương chính quyền địa phương có thông tin tốt hơn về nhu cầu và ý nguyện của người dân, đồng thời thấu hiểu hơn những điều kiện đặc thù của địa phương. Vì vậy, chính quyền địa phương có thể đáp ứng nhanh hơn và hiệu quả hơn trước các yêu cầu của người dân, và do vậy thích hợp hơn trong việc ra các quyết định tác động trực tiếp đến phúc lợi của người dân địa phương. Ở chiều ngược lại, vì người dân ở gần chính quyền địa phương hơn nên tiếng nói của họ cũng được chính quyền cảm nhận một cách nhanh chóng và rõ ràng hơn. Tựu trung lại, các lý thuyết về phân cấp cho rằng việc chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương xuống cho chính quyền địa phương, nhờ đó đưa cấp chính quyền ra quyết định đến gần dân hơn, sẽ giúp tăng cường hiệu quả, tính công bằng, sự minh bạch, và trách nhiệm giải trình của khu vực công.

Những lý thuyết này dựa trên một số giả định (điều kiện tiên đề), trong đó quan trọng nhất là những giả định về:

- **Minh bạch thông tin:** Cộng đồng dân cư địa phương phải được tiếp cận thông tin về các quyết định công một cách đầy đủ, kịp thời, và chính xác. Chẳng hạn như khi chính quyền địa phương cung ứng một hàng hóa hay dịch vụ công thì người dân phải được

³ Thể chế (institution) theo Douglass North (1990) bao gồm các quy tắc thành văn và không thành văn cũng những cơ chế cưỡng chế thi hành các quy tắc này.

thông tin về các lựa chọn chính sách khả hữu cùng với chi phí và lợi ích của chúng. Nếu thông tin được minh bạch thì một mặt sẽ giúp đảm bảo rằng việc cung ứng hàng hóa - dịch vụ công là có ý nghĩa, mặt khác giúp cộng đồng dân cư giám sát một cách hiệu quả đối với kết quả hoạt động của chính quyền địa phương.

- **Tiếng nói:** Tồn tại những cơ chế có hiệu lực để cộng đồng dân cư địa phương truyền đạt ý nguyện và các ưu tiên của mình tới chính quyền. Điều này, cùng với yêu cầu về minh bạch thông tin và trách nhiệm giải trình sẽ khuyến khích người dân tích cực tham gia vào toàn bộ quá trình hoạch định và thực thi chính sách để bảo vệ lợi ích của mình và của cộng đồng.
- **Trách nhiệm giải trình:** Đối tượng được phân cấp phải có trách nhiệm giải trình hai chiều: với chính quyền cấp trên mà từ đó trách nhiệm và quyền lực được phân cấp xuống dưới và với các đối tượng phía dưới chịu tác động trực tiếp của phân cấp. Lấy ví dụ như phân cấp từ chính quyền trung ương cho địa phương. Chính quyền địa phương khi ấy phải chịu trách nhiệm giải trình trong việc tuân thủ chủ trương, chính sách do chính quyền trung ương ban hành; đồng thời phải chịu trách nhiệm giải trình trước người dân địa phương về chất lượng phục vụ của mình. Nếu thiếu những cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình ở cả hai chiều này thì việc đưa cấp chính quyền ra quyết định đến gần dân hơn một mặt không đảm bảo nó sẽ phục vụ người dân tốt hơn, mặt khác lại đưa nó ra xa khỏi tầm quản lý của chính quyền trung ương.
- **Nguồn lực:** Ngay cả khi thông tin minh bạch, người dân có tiếng nói, và chính quyền địa phương có trách nhiệm song lại không đủ nguồn lực thì cũng không thể đáp ứng một cách có hiệu quả các ý nguyện của người dân. Nói cách khác, nếu tiền và các nguồn lực khác không đi theo sự gia tăng quyền hạn và trách nhiệm thì phân cấp sẽ rất khó thành công.⁴
- **Quy mô:** Đơn vị phân cấp nên có quy mô đủ lớn để có thể tận dụng được lợi thế kinh tế nhờ quy mô, đồng thời bao trùm được các lợi ích và chi phí của các hoạt động hay chức năng được phân cấp (để có thể “nội hóa” được ngoại tác, cả tiêu cực lẫn tích cực). Quy mô của đơn vị phân cấp đủ lớn - hay số lượng đơn vị phân cấp đủ nhỏ - còn giúp cho việc điều phối chính sách của trung ương cũng như phối hợp chính sách liên địa phương hiệu quả hơn. Ngược lại, nếu quy mô phân cấp quá bé và số lượng đơn vị phân cấp quá nhiều sẽ dễ dẫn đến cạnh tranh không lành mạnh thay vì hợp tác giữa các địa phương. Điều này một mặt làm tăng chi phí và xói mòn tác dụng của phân cấp, mặt khác còn có thể đưa đến nhiều tác động tiêu cực đối với nền kinh tế quốc gia.

Các giả định này đồng thời là những điều kiện cần (mặc dù chưa đủ) cho sự thành công của hoạt động phân cấp. Có thể thấy rằng cả năm điều kiện này đều chịu tác động, thậm chí trong một chừng mực nào đó là sản phẩm của môi trường thể chế. Vì vậy, để phân cấp thành công thì những yếu tố của môi trường thể chế phải được điều chỉnh sao cho chúng vận hành cùng chiều và hỗ trợ cho quá trình phân cấp. Tuy nhiên, thể chế thường có tính tự duy trì, vì vậy trong nhiều trường hợp không những không hỗ trợ mà còn cản trở phân cấp.

⁴ Điều này cũng hàm ý rằng, ít nhất từ phương diện lý thuyết, các địa phương với nguồn lực và năng lực khác nhau sẽ nên được phân cấp các quyền hạn và trách nhiệm không giống nhau.

Từ góc độ thực tiễn, hầu hết các chương trình phân cấp của các quốc gia trên thế giới trong vòng hai thập niên trở lại đây xuất phát từ những động cơ và quan ngại về chính trị (xem thêm Shah 2004). Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là phân cấp không hề bị thúc đẩy bởi các yếu tố thực tiễn có tính phi chính trị. Sự chuyển đổi từ hệ thống kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây cũng như hiện nay đương nhiên đòi hỏi phải xác định lại một cách cơ bản vai trò của nhà nước, và đi kèm với nó, là tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng phân cấp và phân quyền nhiều hơn. Ở những quốc gia nơi chính quyền trung ương luôn bị quá tải, phân cấp được đẩy mạnh với kỳ vọng rằng nó sẽ giúp giải tỏa những ách tắc trong quá trình ra quyết định, giảm bớt sự phiền hà của thủ tục hành chính, và tăng tính nhạy cảm của chính quyền trước nhu cầu, ý nguyện, và điều kiện đặc thù của địa phương. Ở những quốc gia có thành phần dân tộc và tôn giáo phức tạp và dễ xung đột, phân cấp được kỳ vọng sẽ đem lại sự tham gia và tiếng nói của những thành phần thiểu số, dễ bị tổn thương, và qua đó góp phần duy trì tính cố kết dân tộc.

Bảng 1. Các xu thế thay đổi quản trị nhà nước trong thế kỷ 21

<u>THẾ KỶ 20</u>	<u>THẾ KỶ 21</u>
• Nhất thể • Tập trung • Trung ương quản lý • Quan liêu • Chỉ huy, kiểm soát • Kiểm soát đầu vào • Trách nhiệm giải trình từ trên xuống • Phụ thuộc nội bộ • Đóng và chậm • Không chấp nhận rủi ro	• Liên bang • Toàn cầu hóa và địa phương hoá⁵ • Trung ương lãnh đạo • Cùng tham gia • Đáp ứng nhu cầu của dân • Chú trọng đầu ra (kết quả) • Trách nhiệm giải trình từ dưới lên • Cạnh tranh • Nhanh và mở • Tự quyết định thất bại/thành công

Nguồn: Shah, Anwar (2004).

Từ góc độ quản trị nhà nước (public governance), theo Shah (2004), tiến trình phân cấp ở các nền kinh tế chuyển đổi và đang phát triển còn được thúc đẩy bởi làn sóng toàn cầu hóa và xu thế dân chủ hóa từ cuối thập niên 1980. Toàn cầu hóa biến thế giới thành một “ngôi làng toàn cầu” và thu hẹp khoảng cách giữa các quốc gia. Điều này, đến lượt mình, đòi hỏi chính quyền địa phương phải có nhiều thẩm quyền hơn và gần dân hơn để có thể phản ứng một cách hiệu quả hơn đối với những cơ hội và thách thức mới nổi lên của toàn cầu hóa. Song song với sự trao quyền này, chính quyền địa phương phải có trách nhiệm giải trình và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân. Shah (2004) đã tổng kết các xu hướng thay đổi trong quản trị nhà nước trên thế giới trong thế kỷ 20 và 21 trong Bảng 1.

4. Khái lược về chủ trương phân cấp ở Việt Nam

Trong suốt lịch sử Việt Nam, kể từ khi Ngô Quyền giành lại độc lập dân tộc vào thế kỷ thứ X cho đến trước Đổi mới, dù ở chế độ phong kiến, dưới thời thực dân đô hộ, hay trong giai đoạn quá độ kế hoạch hóa tập trung, tuy mức độ nặng nhẹ khác nhau song cấu trúc nhà nước đều

⁵ Thuật ngữ Shah sử dụng để miêu tả quá trình toàn cầu hóa song hành với địa phương hóa này là “glocalization”.

thiên về tập quyền hơn là phân cấp. Chính quyền trung ương luôn nắm hầu hết quyền lực mang tính quyết định, phân cấp nếu được sử dụng cũng rất giới hạn. Hệ quả là chính quyền địa phương hầu như lệ thuộc vào chính quyền trung ương cả về chính sách, ngân sách và nhân sự.

Tuy vậy, trong đời sống thực tiễn, bên cạnh cấu trúc tập trung đậm nét, vẫn tồn tại vai trò của làng xã trong việc cung ứng hàng hóa công và giải quyết các sự vụ có tính địa phương, đặc biệt là ở miền Bắc.⁶ Hương ước của làng cũng là một điểm đặc biệt trong hệ thống luật pháp Việt Nam trong những thế kỷ trước, thể hiện một mức độ tự quản nhất định của làng. Nhưng dù làng có vị thế như vậy nhưng nó chưa bao giờ được thừa nhận như một đơn vị hành chính chính thức của bộ máy chính quyền. Lý trưởng trước kia và trưởng thôn ngày nay mặc dù được hưởng trợ cấp từ ngân sách nhưng không phải là công chức trong hệ thống hành chính. Như vậy, quyền lực của làng mang tính phi chính thức và chỉ có thể giải quyết được một số vấn đề với quy mô nhỏ trong phạm vi của làng.

Ngay từ giai đoạn đầu của Đổi Mới, vấn đề phân cấp đã được Đảng nhìn nhận một cách nghiêm túc và được đưa ngay vào Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ VI (1986):

“Phải lập lại trật tự, kỷ cương trong quản lý kinh tế, xã hội. Chính cơ chế quản lý còn nặng tính chất tập trung quan liêu, vừa gò bó cấp dưới, vừa làm giảm hiệu lực quản lý tập trung là nguyên nhân trực tiếp làm rối loạn trật tự, kỷ cương. Vì vậy, không thể khắc phục sự rối ren bằng cách quay trở lại cơ chế cũ, mà *phải kiên quyết thực hiện phân cấp quản lý* (chữ *in nghiêng* do tác giả nhấn mạnh) theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

Việc phân cấp quản lý phải bảo đảm quyền làm chủ của ba cấp: quyền quyết định của trung ương (bao gồm cả các ngành trung ương) đối với những lĩnh vực then chốt, những vấn đề có ý nghĩa chiến lược, bảo đảm cho sự phát triển cân đối của toàn bộ nền kinh tế; quyền chủ động của các địa phương trong việc thực hiện trách nhiệm quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ; quyền tự chủ sản xuất - kinh doanh của các đơn vị kinh tế cơ sở và vai trò làm chủ của các tập thể lao động. Trong sự phân công, phân cấp quản lý, trách nhiệm phải đi đôi với quyền hạn, nghĩa vụ gắn liền với lợi ích.”⁷

Mặc dù có chủ trương song lý luận về phân cấp, đặc biệt là lý luận về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế mới, vẫn chưa rõ ràng, thiếu hệ thống, và còn nhiều khoảng trống. Vì vậy, sau một thời gian dài, phân cấp chưa đáp ứng được mục tiêu và đi sau thực tiễn như được thừa nhận trong Nghị quyết 08/2004/NQ-CP như sau:

Tuy nhiên, quá trình đổi mới phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp vừa qua xét về tổng thể vẫn chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, còn nhiều hạn chế, bất hợp lý:

⁶ Những câu tục ngữ như “phép vua thua lệ làng” hoặc nhận định Việt nam tuy có nhiều thời gian dài bị mất nước nhưng chưa bao giờ bị mất làng là những biểu hiện của sức sống của làng.

⁷Văn kiện Đảng toàn tập, tập 47, trang 747

- Phân cấp nhưng chưa bảo đảm quản lý thống nhất, còn biểu hiện phân tán, cục bộ; kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm; chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương.
- Chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ chức kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước. Chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân đối với những nhiệm vụ đã được phân cấp.
- Phân cấp nhiệm vụ cho cấp dưới, nhưng chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, còn thiếu sự ăn khớp, đồng bộ giữa các ngành, các lĩnh vực có liên quan, chưa tạo điều kiện thực tế cho địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và các nhu cầu cụ thể của mình.
- Một số nội dung phân cấp đã được pháp luật quy định nhưng chậm được triển khai thực hiện hoặc thực hiện không triệt để. Mặt khác, các quy định phân cấp hiện hành chưa phù hợp với thực tiễn của mỗi khu vực, vùng lãnh thổ, chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn.

Những hạn chế, bất cập trên đây do nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng chủ yếu là do các nguyên nhân: nhận thức, quan điểm về các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh chưa rõ ràng, rành mạch, thiếu nhất quán, lo ngại phân cấp mạnh dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ, phân tán. Trong tổ chức chỉ đạo còn thiếu quyết tâm, mạnh dạn từ xây dựng, ban hành thể chế, chính sách đến tổ chức thực hiện; chưa chú trọng tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng với yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới.

Mặc dù đồng ý với hầu hết những nhận định về nhược điểm của phân cấp của Chính phủ, song chúng vẫn chưa chạm đến những nguyên nhân cốt lõi - những nguyên nhân đã ăn sâu bám rễ trong hệ thống thể chế hiện tại. Cụ thể là Chính phủ luôn cố gắng bảo vệ quyền lực tối cao của trung ương, trong đó đặc biệt quan trọng là quyền lực chính trị, ngân sách, và bổ nhiệm nhân sự. Một hệ quả của thực tế này là quan niệm về phân cấp ở Việt Nam chỉ giới hạn chủ yếu trong phạm vi phân cấp quản lý kinh tế chứ hầu như không bao gồm phân cấp chính trị và nhân sự.⁸ Bên cạnh đó, việc định nghĩa lại vai trò của nhà nước trong một nền kinh tế ở đó khu vực tư nhân đóng vai trò động lực và quan trọng nhất cũng không được đặt ra. Không những thế, ngay cả khi khu vực nhà nước (cụ thể là DNNN, đầu tư công, và ngân hàng thương mại nhà nước) được công nhận là nguyên nhân dẫn đến những bất ổn vĩ mô và suy giảm kinh tế trong giai đoạn gần đây thì các chương trình tái cơ cấu của chính phủ vẫn khẳng định nhiệm vụ hàng đầu là khôi phục và khẳng định vị trí chủ đạo, chủ lực của khu vực này.

Với nhận định như vậy về những hạn chế trong chính sách và triển khai phân cấp, Nghị quyết 08 tiếp tục khẳng định mục tiêu tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước, đồng thời đưa ra một hệ thống quan điểm và nguyên tắc phân cấp như sau:

⁸ Như sẽ chứng minh ở một phần dưới, ngay trong địa hạt kinh tế, phân cấp ngân sách trên thực tế không những không làm tăng sự tự chủ mà trái lại còn làm tăng sự phụ thuộc của chính quyền địa phương vào trung ương.

- a) Quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, thanh tra, kiểm tra; đồng thời phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật.
- b) Tuân thủ nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ những nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ, ngành với nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền cấp tỉnh đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ.
- c) Bảo đảm nguyên tắc hiệu quả, việc nào, cấp nào sát thực tế hơn, giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và nhân dân thì giao cho cấp đó thực hiện; phân cấp phải rõ việc, rõ địa chỉ, rõ trách nhiệm, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp.
- d) Phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, với từng loại hình đô thị, nông thôn, với xu thế hội nhập khu vực và quốc tế.
- e) Phải bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm với nguồn lực tài chính, tổ chức, nhân sự và các điều kiện cần thiết khác; phải đồng bộ, ăn khớp giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan.
- f) Bảo đảm quyền và thực hiện đầy đủ trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định, thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp; chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính; đồng thời phát huy dân chủ rộng rãi để nhân dân tham gia quản lý nhà nước.
- g) Phân cấp phải thể hiện được sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống thể chế, văn bản quy phạm pháp luật gắn với đổi mới cơ chế và bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị cơ sở.
- h) Đối với những vấn đề đã phân cấp, chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện; các bộ, ngành trung ương có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn và kiểm tra, nếu phát hiện có vi phạm pháp luật hoặc trái với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực thì xử lý theo thẩm quyền hoặc báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét.

Bên cạnh những quan điểm và nguyên tắc chính thống được liệt kê ở trên thì trên thực tế, chính sách phân cấp ở Việt Nam còn được định hướng bởi hai nguyên tắc quan trọng khác. Nguyên tắc đầu tiên là “phân cấp từ trên xuống”, có nghĩa là những gì ở cấp trên *không cần làm* thì cấp dưới sẽ thực hiện” (từ trên xuống), hoàn toàn không tương ứng với nguyên tắc phân cấp phổ biến trên thế giới là “*những gì cấp dưới không làm được* thì cấp trên mới phải làm” (từ dưới lên). Nguyên tắc phân cấp *từ trên xuống* đã dẫn đến hiện tượng “cấp dưới luôn cảm thấy bị gò bó và

cấp trên luôn ở trong tình trạng “quá tải” và không thể kiểm soát được đồng thời tiếp tục làm tăng tính “ỷ lại” ở chính quyền cấp dưới.

Nguyên tắc thứ hai là phân cấp theo quy mô, hay còn gọi là “nắm to, buông nhỏ”. Đây là một trong những tiêu chí chủ đạo trong quá trình phân cấp ở Việt nam, đặc biệt trong vấn đề quản lý đầu tư và DNNN. Song quy mô đầu tư không phải lúc nào cũng tương ứng với tính chất và mức độ ảnh hưởng của dự án đầu tư. Chính nguyên tắc phân cấp này đã gây khó khăn không nhỏ cho các địa phương và đó cũng là một nguyên nhân khiến họ phải tìm những biện pháp “xé rào” để thu hút đầu tư nước ngoài.⁹

5. Đánh giá khái quát kết quả phân cấp ở Việt Nam

Việc đánh giá một chính sách lớn và phức tạp như phân cấp phải dựa trên nhiều nghiên cứu toàn diện, tỉ mỉ, và được tiến hành một cách khách quan. Đáng tiếc là cho đến thời điểm này, chúng ta hầu như chưa có những nghiên cứu như vậy.¹⁰ Mục đích của phần này, vì vậy, chỉ khiêm tốn là đưa ra một số đánh giá có tính khái quát từ góc độ thể chế về những thành công và hạn chế của việc thiết kế và thực hiện phân cấp, để từ đó làm cơ sở đưa ra những khuyến nghị chính sách cụ thể.

4.1. Một số thành công của chính sách phân cấp

Có thể nói những thành công lớn nhất trong chính sách phân cấp ở Việt Nam kể từ khi đổi mới đều gắn liền với sự hạn chế bớt vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế và sự tham gia ngày một tăng của thị trường và của khu vực dân doanh. Điều này xuất phát từ một thực tế là bản chất của quá trình cải cách ở Việt Nam kể từ năm 1986 là sự chuyển đổi vai trò của nhà nước trong nền kinh tế. Cho đến nay, ngoại trừ những hoạt động độc quyền hay tựa độc quyền của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước chiếm khoảng 20-25% GDP của cả nước, nền kinh tế Việt Nam đã chuyển từ kế hoạch hoá tập trung sang thị trường phi tập trung. Chính vì vậy, không ngạc nhiên khi nhiều thành tựu nổi bật nhất của quá trình Đổi mới đến từ quá trình phân cấp thị trường. Có thể kể ra đây một vài ví dụ điển hình. Sự chuyển đổi của khu vực nông nghiệp trong giai đoạn cuối thập niên 1980 là kết quả trực tiếp của một loạt những thay đổi thể chế quan trọng như việc ban hành Luật đất đai 1987 công nhận những quyền sử dụng đất cơ bản, Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp (Khoản 10) vào tháng 4/1988 qua đó công nhận loại hình kinh tế hộ trong nông nghiệp, giảm vị trí độc quyền của kinh tế quốc doanh trong sản xuất và phân phối lúa gạo v.v. Kết quả là chỉ sau một năm, Việt Nam đã thoát khỏi tình trạng nhập khẩu lương thực, và sau đó vài năm trở thành một nước xuất khẩu gạo lớn nhất thế giới.

Một thành tựu nữa của công cuộc Đổi mới được ghi nhận vào đầu những năm 1990 khi hệ thống xã hội chủ nghĩa ở Liên Xô và Đông Âu sụp đổ, và kéo theo nó là nguồn viện trợ nước ngoài lớn nhất của Việt Nam khi ấy. Cũng trong thời gian đó, Mỹ vẫn còn áp đặt lệnh cấm vận kinh tế đối với Việt Nam. Kết quả là Việt Nam gần như hoàn toàn bị cô lập khỏi thế giới bên

⁹ Xem thêm Vũ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái, và Võ Tất Thắng (2007).

¹⁰ Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 nhan đề “Các thể chế hiện đại” là một ngoại lệ. Tuy nhiên, như sẽ chỉ ra trong bài viết này, ý kiến khách quan - ít nhất là về mặt hình thức - của các nhà tài trợ nước ngoài về thành công và thất bại của phân cấp trong một số trường hợp cũng vẫn còn có ý kiến khác nhau.

ngoài. Một lần nữa, khu vực tư nhân - lần này là doanh nghiệp tư nhân - lại được giải phóng và trở thành cứu tinh của nền kinh tế thông qua Luật Công ty 1990, trong đó công nhận quyền sở hữu tư nhân và vai trò của khu vực tư nhân trong sự phát triển của nền kinh tế. Kể từ đó, nhà nước đã dần dần từ bỏ vị trí độc tôn của mình trong các ngành công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ. Việc thông qua Luật Doanh nghiệp 1999 và Luật Doanh nghiệp 2005 sau đó tiếp tục đẩy mạnh phân cấp thị trường bằng việc tái khẳng định quyền tự do kinh doanh của người dân và giảm bớt chi phí giao dịch khi đăng ký thành lập công ty. Sau khi Luật Doanh nghiệp 1999 được ban hành, một số lượng kỷ lục các doanh nghiệp tư nhân đã được thành lập nhờ thủ tục đăng ký kinh doanh giờ đây đã trở nên dễ dàng hơn. Khối lượng vốn khổng lồ trong nước được các doanh nghiệp này huy động đã giúp cho Việt Nam hồi phục sau cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực năm 1997-1998 và duy trì một tốc độ tăng trưởng cao kể từ năm 2000.

Từ những thành công trong phân cấp thị trường này, có thể rút ra một bài học là, nếu như ngay từ giai đoạn đầu của công cuộc Đổi mới, nhận thức và lý luận về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế, đồng thời lý luận về phân cấp (theo nghĩa rộng) được nghiên cứu một cách nghiêm túc thì Việt Nam đã có thể thiết kế được một lộ trình tương đối rõ ràng cho quá trình chuyển đổi và có thể hạn chế được rất nhiều sai lầm về thiết kế và triển khai chính sách phân cấp trong suốt hơn một phần tư thế kỷ qua.

Đối với các nội dung khác của phân cấp - bao gồm phân cấp chính trị, ngân sách, và quản lý hành chính - tuy Việt Nam cũng đã thu được một số thành công với các mức độ khác nhau, song những thành công này không thực sự thuyết phục như trường hợp phân cấp thị trường. Điều này có thể thấy rõ qua những đánh giá về sáu nội dung phân cấp được đề ra trong Nghị quyết 08 của Chính phủ trong Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 và những bài viết của những tác giả khác trong Diễn đàn kinh tế mùa Thu 2012.¹¹ Để không lặp lại nội dung của các tác giả khác, trong phần kế tiếp, bài viết này sẽ trình bày một số hạn chế phổ biến trong các hình thức phân cấp ở Việt Nam và phân tích những nguyên nhân cơ bản nằm đằng sau những hạn chế này.

4.2. Một số nhược điểm trong thiết kế và thực hiện chính sách phân cấp ở Việt Nam

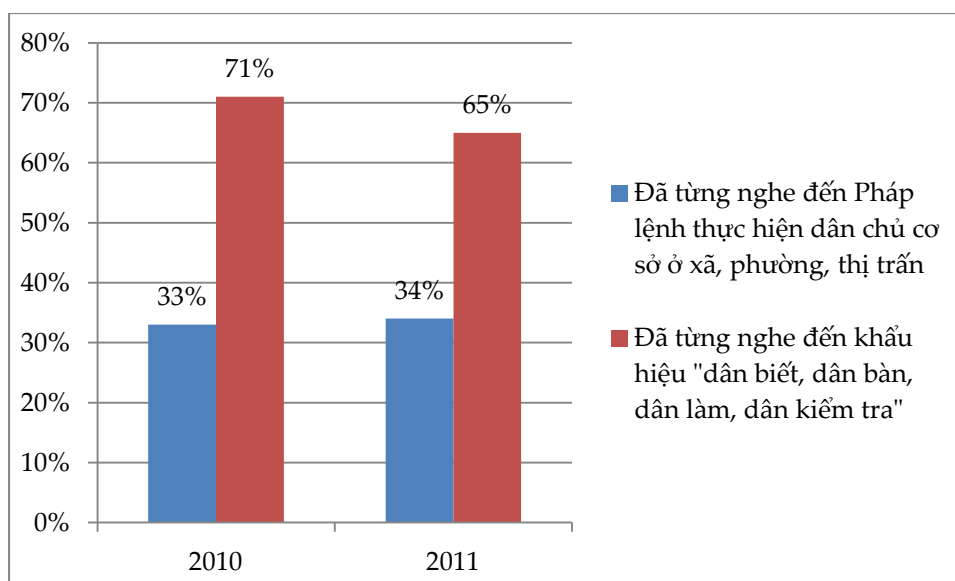
a) Phân cấp chưa thực sự đi kèm với những điều kiện cần để phân cấp hiệu quả

Như đã thảo luận ở Phần 2, lý thuyết và thực tiễn phân cấp cho thấy, để phân cấp một cách hiệu quả và công bằng thì phân cấp phải được thực hiện cùng với các điều kiện về minh bạch thông tin, tiếng nói, trách nhiệm giải trình, nguồn lực, và quy mô. Để đánh giá thực trạng của các điều kiện cần này, một cách lý tưởng, chúng ta cần so sánh số liệu trước và sau khi tiến hành phân cấp. Tuy nhiên, vì số liệu quá khứ không có nên chúng ta đành phải bằng lòng với việc chủ yếu sử dụng số liệu hiện tại.

¹¹ Sáu nội dung phân cấp này bao gồm: (1) phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; (2) phân cấp quản lý ngân sách nhà nước; (3) phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước; (4) phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước; (5) phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; và (6) phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ công chức.

- **Thông tin thiếu minh bạch:** Số liệu Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)¹² ở Việt Nam cho thấy mức độ minh bạch về thông tin rất thấp. Chẳng hạn như trong cả hai năm 2010 và 2011, trong số hàng ngàn người được phỏng vấn, chỉ khoảng một phần ba đã từng được nghe nói đến Pháp lệnh thực hiện dân chủ cơ sở ở xã, phường, thị trấn, mặc dù Pháp lệnh này được thực thi từ đầu năm 2007 (Hình 2). Bên cạnh đó, có tới khoảng một phần ba số người được phỏng vấn chưa từng nghe đến khẩu hiệu “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”, mặc dù khẩu hiệu này đã được nói đi nói lại nhiều lần từ Đại hội Đảng VI năm 1986 đến nay.

Hình 2. Tỷ lệ người dân đã từng nghe đến Pháp lệnh thực hiện dân chủ và khẩu hiệu “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”



Nguồn: PAPI 2010 và 2011

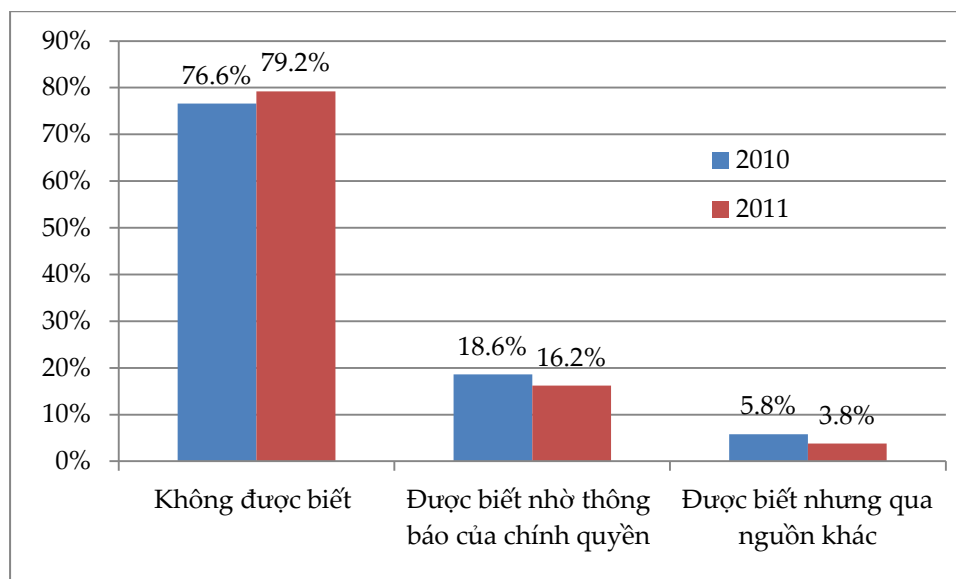
Tương tự như vậy, và bất chấp thực tế đất đai là một tài sản vô cùng quan trọng, số liệu PAPI cho thấy có tới gần 80% người được phỏng vấn không hề được biết về quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất ở xã/phường/thị trấn của họ.¹³ Tỷ lệ này của năm 2011 còn tăng so với 2010. Bên cạnh đó, có chưa đến 20% số người được phỏng vấn biết về quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất ở địa phương của họ. Không những thế, con số này còn giảm từ 18,6% trong năm 2010 xuống còn 16,2% trong năm 2011 (

Hình 3).

¹² PAPI gồm có 6 chỉ số bộ phận, bao gồm: (i) tham gia của người dân ở cấp cơ sở; (ii) công khai, minh bạch; (iii) trách nhiệm giải trình với người dân; (iv) kiểm soát tham nhũng; (v) thủ tục hành chính công; và (vi) cung ứng dịch vụ công. PAPI được tiến hành lần đầu tiên vào năm 2010 bao gồm 30 tỉnh, sau đó được mở rộng ra tất cả 63 tỉnh thành trong năm 2011.

¹³ Số liệu của Báo cáo Phát triển Việt Nam cũng phản ánh tình trạng “dân không biết” này. Trong số những người quan tâm, có tới hơn một nửa không hề được biết thông tin nào về ngân sách và kế hoạch của xã. Hơn nữa, nếu giả sử họ có được cung cấp thông tin đi chăng nữa thì những thông tin đó cũng không đủ đáp ứng được yêu cầu của họ.

Hình 3. Tỷ lệ người dân được biết về quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất ở xã/phường/thị trấn



Nguồn: PAPI 2010 và 2011

Không chỉ người dân gặp khó khăn trong việc tiếp cận thông tin chính sách mà doanh nghiệp cũng gặp phải tình trạng này. Hơn nữa, tình trạng này còn xấu đi trong những năm trở lại đây. Theo số liệu PCI (năng lực cạnh tranh cấp tỉnh) của VCCI và VNCI thì đa số doanh nghiệp cho rằng cần phải có “mối quan hệ” để có được các tài liệu của tỉnh, và tỷ lệ này tăng từ 62% trong năm 2006 lên 73,3% trong năm 2011. Bên cạnh đó, khả năng dự đoán được việc thực thi pháp luật của tỉnh cũng rất thấp và giảm từ 10,5% trong năm 2006 xuống chỉ còn 8,9% trong năm 2011. Kết quả chung là trong giai đoạn 2006 - 2011, chỉ số đo lường mức độ minh bạch chính sách ở cấp tỉnh ở Việt Nam đã giảm từ 5,8 xuống còn 5,3.

Bảng 2. Tính minh bạch trong chính sách của chính quyền cấp tỉnh

	Cần có “mối quan hệ” để có được các tài liệu của tỉnh (% quan trọng hoặc rất quan trọng)	Khả năng có thể dự đoán được trong thực thi pháp luật của tỉnh (% luôn luôn hoặc thường xuyên)	Minh bạch nói chung
2006	62.0%	10.5%	5.8
2011	73.3%	8.9%	5.3

Nguồn: VCCI và VNCI

• **Trách nhiệm giải trình thấp¹⁴**

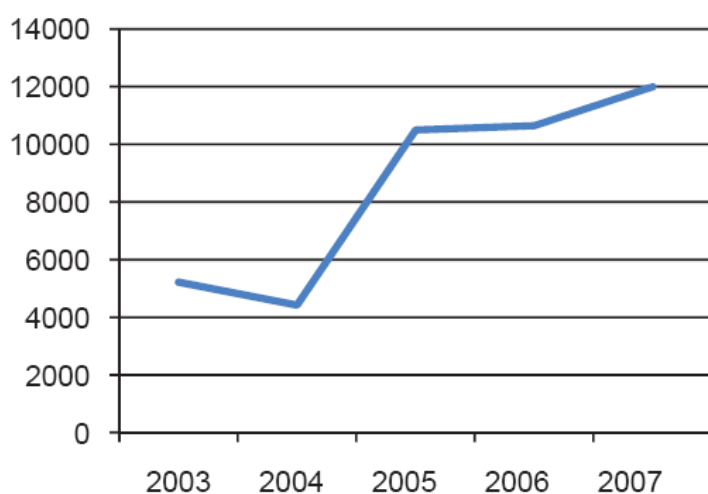
Theo hiểu biết của chúng tôi, cho đến nay ở Việt Nam chưa có một nghiên cứu nào thực sự có hệ thống và đáng tin cậy về trách nhiệm giải trình của các đối tượng được phân cấp, và

¹⁴ Có thể thấy trách nhiệm giải trình thấp trong các nội dung phân cấp liên quan đến DNNN (điển hình là trường hợp của Vinashin) và quản lý đầu tư công (cụ thể là PMU 18). Độc giả có thể tham khảo thêm các bài trong kỳ yếu của Diễn đàn kinh tế mùa Xuân 2012.

điều này càng đúng đối với các nghiên cứu có tính định lượng.¹⁵ Vì thế, phần này sẽ sử dụng một số trường hợp điển hình nhằm minh họa cho luận điểm rằng trách nhiệm giải trình theo cả hai chiều lên trên và xuống dưới ở Việt Nam nhìn chung còn rất thấp.

Trường hợp đầu tiên liên quan đến các khiếu kiện về đất đai của người dân. Đã từ lâu, khiếu kiện về đất đai luôn chiếm tới 80-90% tổng số khiếu kiện chính thức của người dân. Điều đáng lưu ý là tuy là hiện tượng phổ biến, song số vụ khiếu kiện về đất đai đột nhiên tăng vọt ngay sau khi Luật Đất đai 2003 được ban hành (Hình 4). Rõ ràng là chính sách phân cấp đi đôi với đạo luật này đã không đảm bảo được trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương đối với người dân, khiến cho số lượng đơn khiếu kiện tăng đột biến.

Hình 4. Các khiếu nại chính thức liên quan đến đất đai



Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010

Trường hợp thứ hai là phong trào “xé rào” trong ưu đãi đầu tư FDI của 32 tỉnh - thành phố trong giai đoạn 2001-2005 trong bối cảnh phân cấp quản lý FDI đang tiếp tục được đẩy mạnh.¹⁶ Cụ thể là các tỉnh này đã đưa ra những ưu đãi trái hoặc vượt quá khuôn khổ chính quyền trung ương quy định cho các nhà đầu tư, đặc biệt là trong các khu công nghiệp. Trước tình hình này, Thủ tướng Phan Văn Khải đã ký quyết định số 1387 ngày 29/12/2005 ra lệnh chấm dứt ngay lập tức các ưu đãi đầu tư trái quy định mà 32 tỉnh đang áp dụng. Nhiều bộ, trong đó có Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Thương mại, Bộ Tài nguyên Môi trường, và Văn phòng Chính phủ đã tham gia vào việc ban hành Quyết định này. Quyết định của Thủ tướng cũng đã yêu cầu UBND của tất cả 64 tỉnh thành phải báo cáo về tất cả các vi phạm trong các quy định về ưu đãi đầu tư.¹⁷ 32 tỉnh xé rào ngoài ra còn được yêu cầu hải báo cáo về các biện pháp mà họ đã thực hiện để khắc phục những vi phạm đã mắc phải. Mặc dù hạn nộp báo cáo là ngày 1/3/2006, nhưng tính đến ngày 14/3/2006, chỉ mới có 14 tỉnh nộp báo cáo, và chỉ có 4 tỉnh trong số này thừa nhận là có vi phạm. Sau đó,

¹⁵ Dự án PAPI đã nỗ lực đo lường trách nhiệm giải trình của chính quyền đối với người dân địa phương. Tuy nhiên, với thiết kế câu hỏi như hiện nay, PAPI không thể đo lường (chứ chưa nói đến việc đo lường chính xác) trách nhiệm giải trình này.

¹⁶ Trích từ nghiên cứu của Vũ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái, và Võ Tất Thắng (2007).

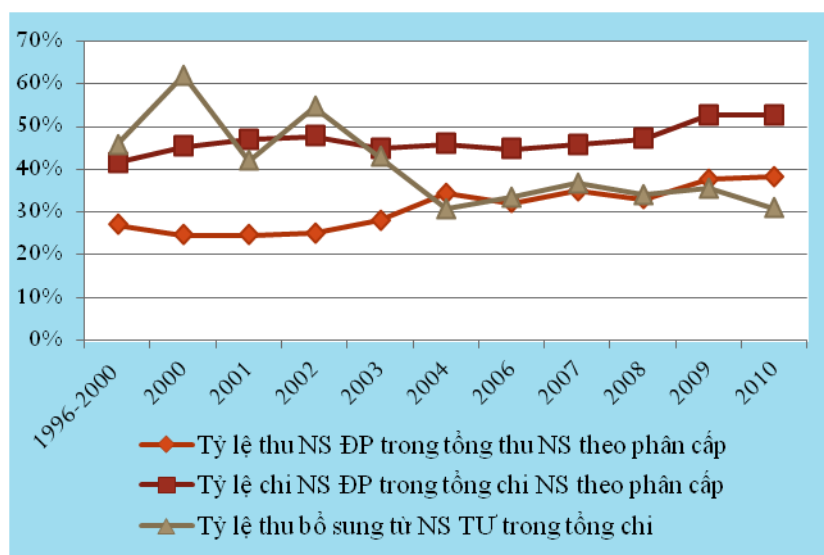
¹⁷ Báo cáo này cần phải được đệ trình đồng thời cho các Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT, Bộ Tư pháp, và VPCP.

chính quyền trung ương một lần nữa lại yêu cầu 50 tỉnh còn lại nộp báo cáo muộn nhất là ngày 15/4/2006. Nhưng cho đến ngày 2/8/2006, vẫn còn 22 tỉnh chưa nộp. Trong số 42 tỉnh đã nộp báo cáo, một số tỉnh báo cáo một cách chiếu lệ về những biện pháp khắc phục mà không hề đưa ra một danh sách các vi phạm như chính quyền trung ương đã yêu cầu. Ví dụ này cho thấy mức độ tuân thủ của chính quyền địa phương đối với quyết định của chính quyền trung ương (còn gọi là trách nhiệm giải trình lên trên) là rất hạn chế.

- *Nguồn lực của đa số địa phương rất hạn chế:*

Nguồn lực nhiều hơn là điều kiện tiên quyết để có thể thực hiện những trách nhiệm địa phương được phân cấp thêm. Thoạt nhìn, có vẻ như chính quyền địa phương ở Việt Nam đang được giao ngày càng nhiều ngân sách, thể hiện qua thực tế là cả tỷ lệ thu và chi của cấp chính quyền địa phương so với tổng chi tiêu liên tục tăng trong 10 năm trở lại đây (Hình 5). Cụ thể là tỷ lệ thu ngân sách của địa phương trong tổng thu ngân sách nhà nước đã tăng từ 25% vào năm 2000 lên 38% vào năm 2010. Cũng trong giai đoạn này, tỷ lệ chi ngân sách địa phương trong tổng chi ngân sách nhà nước cũng tăng tương ứng từ 45% lên tới 53%.

Hình 5. Thu, chi ngân sách ĐP và chuyển giao từ TŨ (1996-2010)



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

Tuy nhiên, nếu nhìn sâu hơn vào bức tranh thu chi ngân sách thì thấy tồn tại một số vấn đề quan trọng. Thứ nhất, tỷ lệ thu ngân sách của địa phương tăng lên trong thời gian gần đây không thực sự xuất phát từ những thay đổi cơ bản trong thiết kế phân cấp ngân sách, mà xuất phát từ việc gia tăng một số nguồn thu được để lại 100% ở địa phương, mà cụ thể là thu từ đất (lớn nhất là thuế chuyển quyền sử dụng đất). Đây là khoản thu có tính nhất thời, không thể duy trì trong dài hạn.

Thứ hai, trong ngân sách chung của nhà nước, tỷ lệ thu của ngân sách địa phương vẫn còn thấp hơn rất nhiều so với tỷ lệ chi. Điều này có nghĩa là một phần rất lớn trong chi ngân sách của địa phương vẫn phụ thuộc vào các khoản chuyển giao từ chính quyền trung ương,

và do vậy làm tăng sự phụ thuộc của địa phương vào trung ương. Điều này đặc biệt đúng với hơn 50 tỉnh hiện đang nhận trợ cấp từ trung ương (Hình 5).

Bảng 3. Tỷ lệ chi thường xuyên so với thu cân đối trên địa bàn (%)

	2003	2005	2010
Hà Nội	12.5	12.4	17.6
Hồ Chí Minh	10.5	10.1	9.7
Đà Nẵng	17.3	16.5	15.4
Cần Thơ	54.4	27.1	36.3
Hà Giang	312.0	118.7	180.3*
Vĩnh Phúc	29.1	28.8	13.0
Nam Định	107.0	174.3	114.5
Quảng Bình	-	108.2	109.7
Khánh Hòa	30.4	24.1	29.3
Bình Định	73.7	45.2	89.9
Đắk Lắk	173.8	8.3	77.8
Đồng Nai	24.3	32.4	26.5*
Bình Dương	20.7	33.8	25.7
Long An	81.6	39.9	24.4
Bạc Liêu	99.9	21.9	4.5

Ghi chú: * là số liệu của 2009

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính

Thứ ba, mặc dù tỷ lệ chi ngân sách địa phương tăng, song trong một phần rất lớn trong tỷ lệ tăng thêm này là những khoản chi có tính định mức, và do vậy chính quyền địa phương không hề được tự chủ mà buộc phải tuân theo. Một lần nữa, điều này đặc biệt đúng đối với các tỉnh không tự chủ được ngân sách, tức là không gian tài khóa vừa hẹp vừa thiếu khả năng tự chủ.

Bảng 3 trình bày số liệu về tỷ lệ chi thường xuyên so với thu cân đối trên địa bàn của một số địa phương có tính đại diện cho các mức độ phát triển và vùng miền khác nhau trong các năm 2003, 2005 (là hai năm trước và sau khi Luật Ngân sách 2002 có hiệu lực) và 2010 (là năm gần nhất có số liệu). Kết quả cho thấy tỷ lệ chi thường xuyên so với thu cân đối của các địa phương là hết sức khác nhau, thấp nhất là Hồ Chí Minh chỉ có 9,7%, cao nhất là Hà Giang, lên tới 180%. Rõ ràng là với tỷ lệ chi thường xuyên cao như thế này, tất cả nguồn thu cân đối trên địa bàn của Hà Giang chỉ đáp ứng được phân nửa nhu cầu chi thường xuyên, làm cho ngân sách của tỉnh luôn thâm hụt nặng, và vì vậy hoàn toàn không tự chủ.

- **Quy mô địa phương nhận phân cấp tương đối nhỏ**

Số lượng tỉnh khá lớn làm cho quy mô trung bình của một đơn vị phân cấp ở Việt Nam tương đối nhỏ. Trên thực tế, đây là đặc điểm chung của các nước Đông Nam Á. Nếu so với các nước Đông Bắc Á thì quy mô trung bình của một đơn vị phân cấp - được đo bằng diện tích, dân số và GDP trung bình, của các nước Đông Nam Á nhỏ hơn rất nhiều (

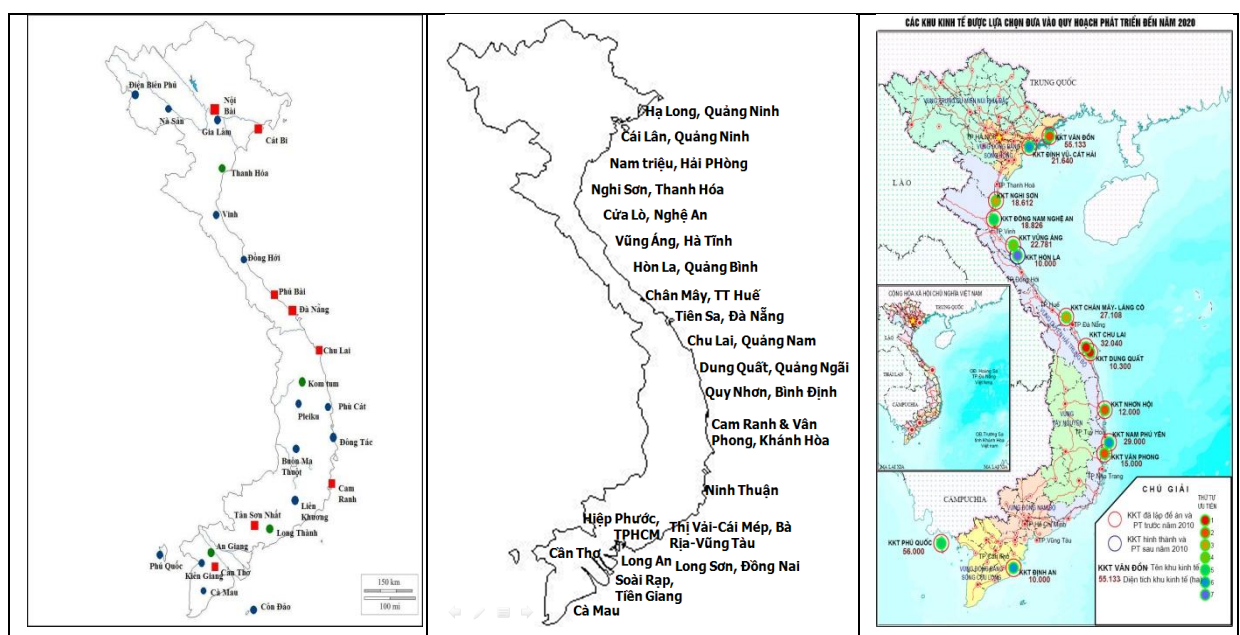
Bảng 4).

Bảng 4. Quy mô của đơn vị phân cấp: Đông Bắc Á sv. Đông Nam Á (2010)

Nước	Số đơn vị phân cấp	Diện tích trung bình (km²)	Dân số trung bình (triệu người)	GDP trung bình (tỷ USD)
<i>Đông Á</i>				
China	34	282.264	38,6	175,0
South Korea	9	10.010	5,5	112,8
Japan	47	8.041	2,7	116,8
<i>Đông Nam Á</i>				
Thailand	75	6.842	0,9	4,3
Việt Nam	63	5.257	1,4	1,6
Philippines	80	3.750	1,2	2,5

Với quy mô như thế này, các địa phương không tận dụng được lợi thế kinh tế nhờ quy mô, đồng thời không giải quyết được một cách hiệu quả các vấn đề ngoại tác. Không những thế, quy mô nhỏ cùng với số lượng đơn vị phân cấp nhiều còn có thể dẫn tới sự cạnh tranh quyết liệt giữa các địa phương.

Hình 6. Sự chia cắt thể chế ở Việt Nam: Sân bay, cảng biển, khu kinh tế ven biển.



Sân bay	Cảng biển	Khu kinh tế ven biển
---------	-----------	----------------------

Trên một số phương diện, chẳng hạn như xây dựng môi trường kinh doanh hay thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp tư nhân, sự cạnh tranh này là lành mạnh và đưa đến những kết quả tích cực. Tuy nhiên, trên nhiều phương diện khác, đặc biệt là liên quan đến việc tranh giành các nguồn lực cũng như sự ưu ái từ trung ương thì hệ quả có thể hết sức tiêu cực. Cụ thể là địa giới hành chính có thể bị biến thành địa giới kinh tế giữa các địa phương, nền kinh tế quốc gia bị chia cắt thành vô số mảnh nhỏ, đầu tư công bị dàn trải và dẫm chân lên nhau - những điều trên thực tế đã và đang xảy ra ở Việt Nam (xem Hình 6).

b) Phân cấp đồng loạt và đại trà

Nếu xét địa phương như là đơn vị phân cấp thì các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương ở Việt Nam được chia ra thành ba nhóm. Nhóm một gồm Hà Nội và Hồ Chí Minh được hưởng chính sách phân cấp đặc biệt.¹⁸ Nhóm hai gồm ba thành phố trực thuộc trung ương còn lại, bao gồm Hải Phòng, Đà Nẵng, và Cần Thơ, với hưởng chính sách phân cấp không rộng rãi như nhóm một, nhưng thông thoáng hơn so với nhóm ba, bao gồm 58 tỉnh còn lại, được hưởng chung một chính sách phân cấp, bất chấp sự khác nhau hiển nhiên về quy mô, không gian tài khóa, nguồn lực, năng lực v.v. của những địa phương này. Việc có một tấm áo phân cấp chung cho hầu như tất cả các địa phương là điều có thể hiểu được từ góc độ chính quyền trung ương, song điều này hạn chế hiệu quả của chính sách phân cấp.¹⁹ Một hệ thống phân cấp hiệu quả sẽ điều chỉnh mức độ tự quyết của chính quyền mỗi tỉnh sao cho phù hợp nhất với năng lực của chính quyền tỉnh đó. Tất nhiên, khi không gian phân cấp của một địa phương nào đó trở nên rộng rãi hơn thì cũng cần phải quy định trách nhiệm giải trình chặt chẽ hơn và công tác điều hành của chính quyền của địa phương đó phải minh bạch hơn.

c) Phân cấp không đồng bộ

Phân cấp ở Việt Nam không cân đối trên ít nhất hai khía cạnh. Thứ nhất là các nội dung khác nhau của phân cấp không song hành với nhau, và do vậy không những không tạo ra tác dụng cộng hưởng mà còn hạn chế hiệu quả của phân cấp. Chẳng hạn như phân cấp về quản lý đất đai (đặc biệt là liên quan đến chuyển đổi mục đích sử dụng đất), quản lý FDI, và trong một chừng mực nào đó, phân cấp tài khóa đã diễn ra khá mạnh mẽ, song lại không được đi kèm với phân cấp chính trị. Điều này có nghĩa là không gian tự quyết của địa phương được mở rộng, nhưng cơ chế để buộc chính quyền địa phương hành động thực sự vì lợi ích của người dân địa phương không được cải thiện một cách tương ứng. Kết quả là không gian tự chủ rộng rãi hơn này có thể bị lạm dụng, thậm chí đi ngược lại lợi ích của một bộ phận dân chúng địa phương.

Khía cạnh không cân đối thứ hai tồn tại giữa các cấp chính quyền khác nhau ở địa phương. Ví dụ như cho đến thời điểm này, chính sách dân chủ cơ sở chủ yếu mới dừng lại ở cấp độ phường, xã, và thị trấn; trong khi chính quyền cấp tỉnh mới là đối tượng tiếp nhận quyền hạn và trách nhiệm chủ yếu trong phân cấp. Sự bất cân xứng này, một lần nữa, vừa làm yếu tiếng nói của người dân vừa làm giảm trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương.

¹⁸ Chẳng hạn như về phân cấp ngân sách, xem Nghị định 123/2004/NĐ-CP và 124/2004/NĐ-CP về một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với Hà Nội và Hồ Chí Minh.

¹⁹ Xem thêm Ninh Ngọc Bảo Kim và Vũ Thành TỰ Anh (2008).

c) Các cơ chế giám sát và phối hợp còn thiếu và yếu

Đây là một hạn chế được tổng kết trong Nghị quyết 08/2004/NQ-CP, nhưng cho đến thời điểm này vẫn còn nguyên vẹn. Như các phần trên đã phân tích, quan hệ giữa các địa phương với nhau hiện nay mang tính cạnh tranh nhiều hơn là phối hợp. Mặc dù có tồn tại một số cơ chế điều phối vùng, chẳng hạn như thông qua các Ban chỉ đạo vùng, song Ban chỉ đạo này hoạt động trên cơ sở kiêm nhiệm và bán thời gian, trung bình một năm chỉ gặp nhau vài lần. Hơn nữa, nguồn lực về con người, tài chính, và tổ chức của các Ban chỉ đạo đều rất hạn chế. Tất cả những điều này dẫn đến một hệ quả là việc phối hợp giữa các địa phương với nhau hiện nay rất lỏng lẻo.

Về phương diện giám sát, một cơ chế ngày càng chứng tỏ vai trò quan trọng là thông qua các cơ quan đại biểu dân cử. Tuy nhiên, cho đến thời điểm này, hiệu quả và hiệu lực của hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp còn rất hạn chế. Điều này xuất phát từ những nguyên nhân có tính kỹ thuật và những nguyên nhân có tính thể chế. Về phương diện kỹ thuật, thời gian, ngân sách, và các nguồn lực khác phục vụ cho hoạt động giám sát hết sức hạn chế, đồng thời nguồn thông tin và dữ liệu không đủ, dẫn đến các cơ quan dân cử không thể sâu sát trong việc giám sát hoạt động của UBND. Về phương diện thể chế, tỷ lệ chuyên trách của đại biểu HĐND rất thấp (chỉ khoảng từ 10% đến 30% tùy từng địa phương). Điều này có nghĩa là đa số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, chủ yếu là công chức nhà nước. Bên cạnh đó, hơn 90% số đại biểu là Đảng viên. Như vậy, câu hỏi đặt ra là những đại biểu này đại diện cho ai, cho dân, cho chính quyền, cho Đảng, hay cho cả ba?

d) Hạn chế xuất phát từ sự tương tác giữa chính sách phân cấp với môi trường thể chế

Phần này sẽ minh họa một luận điểm được nêu ra ở một phần trước, đó là kết quả của chính sách phân cấp phụ thuộc rất nhiều vào môi trường thể chế và chính sách trong đó chính sách phân cấp được thiết kế và thực hiện.

Chẳng hạn như khi tốc độ (chứ không phải chất lượng) tăng trưởng GDP được sử dụng làm thước đo gần như duy nhất cho thành tích phát triển kinh tế thì một cách tự nhiên, mỗi địa phương sẽ tìm mọi cách để có tốc độ tăng GDP cao hơn, trong đó cách đơn giản nhất có lẽ là tăng đầu tư từ nguồn xin được của trung ương. Hơn nữa, do không có cơ chế điều phối hữu hiệu giữa các địa phương trong cùng một vùng nên các địa phương đều mạnh ai nấy xin trung ương, mạnh ai nấy đầu tư, cho dù có thể biết rằng làm như vậy sẽ khiến hiệu quả đầu tư chung của cả vùng giảm sút. Kết quả là vô hình trung, địa giới hành chính đã trở thành biên giới kinh tế giữa các địa phương, và nền kinh tế quốc gia bị phân rã thành 63 nền kinh tế nhỏ, kém hiệu quả.

Bên cạnh đó, tư duy “nhiệm kỳ” khiến việc chạy đua GDP càng trở nên gấp gáp, và thường thì quyết định càng vội vã, xác suất phạm sai lầm càng lớn, nhất là khi người ra quyết định nhiệm kỳ sau không còn ở đó để nhận lãnh trách nhiệm cho quyết định của mình. Như vậy, trong bối cảnh thể chế hiện nay, tầm nhìn của lãnh đạo địa phương bị giới hạn về cả không gian (địa giới hành chính) và thời gian (nhiệm kỳ 5 năm).

Các tỉnh nghèo sẽ tham gia cuộc đua tăng trưởng này bằng cách nào? Rõ ràng khi đang nhận trợ cấp của trung ương thì chúng không thể chạy đua nếu chỉ dựa vào nguồn ngân sách của bản

thân mình. Vì vậy, các tỉnh này buộc phải dựa vào các yếu tố đến từ bên ngoài, có thể là từ nhà nước trung ương hoặc từ khu vực tư nhân cả trong và ngoài nước. Tuy nhiên, với công thức ngân sách như hiện nay, các tỉnh sẽ có rất ít động cơ để tiến tới tự cân đối thu chi tài khóa. Cụ thể là phương trình cân bằng tài khóa địa phương như sau:

$$A = B + t.C + T$$

Trong đó:

- A = Tổng chi ngân sách của địa phương
- B = Các khoản thu NSDP hưởng 100%
- C = Các khoản thu chia sẻ giữa TƯ và ĐP
- t = Tỷ lệ phân chia
- T = Chuyển giao (trợ cấp) từ TƯ cho ĐP

Theo công thức này:

- Nếu $A > B + C$ thì NSTƯ sẽ bù thông qua trợ cấp (hay chuyển giao) $T = A - (B + C)$. Tất nhiên khi ấy tỷ lệ phân chia ngân sách $t = 100\%$.
- Nếu $A \leq B + C$ thì NSTƯ không bù, nghĩa là $T = 0$ và tỷ lệ phân chia ngân sách $t = (A - B)/C$

Rõ ràng là với phương trình tài khóa và công thức chia sẻ ngân sách như thế này, các địa phương sẽ có động cơ tăng chi và giảm (hay giấu) nguồn thu - cả hai động cơ này đều có tác động tiêu cực đến sự lành mạnh của nền tài khóa quốc gia. Không những thế, nó còn tạo ra sự ỷ lại của địa phương, do vậy hạn chế sự nỗ lực cải thiện và nuôi dưỡng nguồn thu, đồng thời cải thiện hiệu quả của chi tiêu ngân sách.

Có ý kiến cho rằng tình trạng đầu tư tràn lan của các địa phương hiện nay có nguồn gốc từ chính sách phân cấp quá mức. Điển hình là trong thời gian vừa qua, hiện tượng phát triển các khu, cụm công nghiệp và sân golf mang tính phong trào vì giờ đây chỉ bằng một quyết định của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, hàng trăm héc-ta đất nông nghiệp có thể được chuyển thành đất công nghiệp hay thương mại.²⁰ Mặc dù không thể phủ nhận một thực tế là nhiều địa phương đã lợi dụng nhiều khe hở của quá trình phân cấp nhưng suy đến cùng, chính sự thiếu giám sát, điều phối và kỷ luật lỏng lẻo của trung ương cùng với chất lượng quy hoạch thấp là nguyên nhân quan trọng nhất dẫn tới tình trạng đầu tư lan tràn, chồng chéo, và kém hiệu quả (Bảng 5).

Bảng 5. Trách nhiệm và thẩm quyền của TƯ và ĐP trong đầu tư công

	Cảng biển lớn	Sân bay	Khu kinh tế	Quốc lộ	Điện
Quy hoạch	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ
Thẩm định	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ
Phê duyệt	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ

²⁰ Theo thống kê của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, trong giai đoạn 2000 – 2010, trung bình mỗi năm có 73.300 héc-ta đất nông nghiệp bị thu hồi để chuyển thành đất công nghiệp, đô thị và hạ tầng.

Tài trợ	TƯ	TƯ	TƯ/ĐP	TƯ	TƯ
Thực hiện	TƯ	TƯ	TƯ/ĐP	TƯ	TƯ
Giám sát	TƯ/ĐP	TƯ/ĐP	TƯ/ĐP	TƯ/ĐP	TƯ/ĐP
Kiểm toán	TƯ	TƯ	TƯ/ĐP	TƯ	TƯ

Một ví dụ minh họa là trường hợp cảng biển, theo quy hoạch (Quyết định 2190/QĐ-TTg ngày 24/12/2009) thì đến năm 2020 cả nước sẽ có 39 cảng biển với khoảng 100 khu bến cảng tổng hợp. Thế nhưng từ bản phê duyệt quy hoạch của Thủ tướng đến bản quy hoạch chi tiết của Bộ Giao thông – Vận tải, số lượng bến cảng không ngừng mọc thêm. Lấy ví dụ như nhóm cảng số 6 ở ĐBSCL. Theo Quyết định 2190/QĐ-TTg thì ĐBSCL sẽ có 14 cảng biển với 21 bến tổng hợp. Chưa đầy 2 năm sau, đến Quyết định 1746/QĐ-BGTVT ngày 3/8/2011 về quy hoạch chi tiết nhóm cảng biển ĐBSCL, con số bến tổng hợp đã tăng lên 27. Đây là chưa kể đến 21 bến cảng chuyên dùng, phục vụ cho hoạt động kinh doanh xăng dầu, gas, và nhiệt điện cũng mới được đưa vào quy hoạch.

Sự phân mảnh về thể chế không chỉ nằm ở phạm vi của các tỉnh, giữa chính quyền trung ương và địa phương, mà còn giữa những bộ ngành khác nhau của trung ương. Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Việt Nam 2010 của Viện Nghiên cứu và Quản lý Kinh tế Trung ương và Trường Chính sách công Lý Quang Diệu đã nhận định rằng việc hoạch định chính sách ở Việt Nam “thiếu tầm nhìn, thiếu trọng tâm và xác định thứ tự ưu tiên ... Mâu thuẫn, chồng chéo, thậm chí xung đột giữa các chính sách và các quy định khác nhau, thiếu sự gắn kết giữa kế hoạch ngắn hạn và chiến lược dài hạn”²¹. Báo cáo này cũng chỉ ra rằng nguyên nhân gốc rễ của những hạn chế này là do “thiếu sự phối hợp liên ngành trong xây dựng nội dung cũng như thực hiện chính sách” và thiếu cơ chế để buộc các bộ làm việc cùng nhau”.

Kết luận

Sau một phần tư thế kỷ đẩy mạnh phân cấp, Việt Nam hiện đang đứng ở ngã ba đường. Nhìn từ góc độ toàn xã hội, có thể nói rằng nhiều thành tựu nổi bật nhất của quá trình Đổi mới được bắt nguồn từ quá trình phân cấp thị trường, và đây đồng thời là những thành công quan trọng nhất của phân cấp kinh tế ở Việt Nam. Cốt lõi của những cải cách thành công trong quá trình Đổi mới chính là sự rút lui của nhà nước và trỗi dậy của thị trường. Trong nội bộ hệ thống nhà nước, phân cấp đã giúp chính quyền các tỉnh có nhiều không gian chính sách và quyền tự chủ hơn trong việc theo đuổi các mục tiêu của họ. Đặc biệt, phân cấp ngân sách đã cho phép chính quyền ở các địa phương có thặng dư ngân sách trở nên linh hoạt hơn trong việc huy động và phân bổ nguồn lực của họ. Ngoài ra, việc phân cấp quản lý FDI cũng giúp cho chính quyền địa phương gần như có toàn quyền tự chủ trong việc cấp giấy phép FDI.

Tuy nhiên, sau hơn một thập kỷ tăng tốc phân cấp, kết quả đạt được thua xa so với kỳ vọng của chính phủ. Từ góc độ của chính quyền trung ương, phân cấp làm xói mòn tính thống nhất của chính sách quốc gia, gia tăng sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các chính quyền địa phương,

²¹ Xem phần “Hoạch định chính sách kinh tế ở Việt Nam”, tr. 69-70.

do đó một mặt làm suy giảm mức độ kiểm soát của chính quyền trung ương, mặt khác làm tăng tính cục bộ địa phương. Từ góc độ địa phương, phân cấp chưa đi kèm với những điều kiện nguồn lực và thể chế cần thiết để triển khai phân cấp một cách hiệu quả. Không những thế, khung khổ chính sách phân cấp còn thiếu sự ăn khớp giữa các ngành và thiếu sự đồng bộ giữa các lĩnh vực phân cấp, vì vậy trong nhiều trường hợp đẩy chính quyền địa phương vào thế lúng túng, bị động. Cuối cùng, người dân và doanh nghiệp - những đối tượng chịu tác động cuối cùng của chính sách phân cấp - chưa thực sự được tham gia và có tiếng nói đối với ngay cả những chính sách quan trọng nhất tác động đến hoạt động và kết quả kinh tế của họ.

Những hạn chế của phân cấp xuất phát từ nhiều nguyên nhân. Thực tế là cho đến tận ngày hôm nay, Việt Nam vẫn còn thiếu ngay cả những điều kiện tiền đề cơ bản cho phân cấp thành công. Đầu tiên phải kể đến sự thiếu ý chí chính trị. Quan điểm chủ đạo của chính thể hiện nay vẫn là tăng cường tập trung hóa và nhất thể hóa về chính trị và quản lý nhà nước. Biểu hiện cụ thể của tư tưởng này là nguyên lý “phân cấp từ trên xuống” và duy trì “vai trò chủ đạo của khu vực nhà nước” bất chấp sự yếu kém của khu vực này.

Thứ hai, môi trường thể chế và quản trị của Việt Nam còn yếu kém. Thông tin chưa minh bạch, tiếng nói của người dân, doanh nghiệp, và xã hội dân sự còn yếu ớt, trách nhiệm giải trình hai chiều của chính quyền còn hạn chế. Tất cả những điều này triệt tiêu phần lớn tác dụng kỳ vọng cải thiện hiệu quả của khu vực công thông qua việc đưa chính quyền đến gần người dân hơn nhờ phân cấp.

Thứ ba, về phương diện chính sách, phân cấp ở Việt Nam còn khập khiễng. Trong khi phân cấp thị trường, và trong một chừng mực nào đó, phân cấp tài khóa đã được đẩy mạnh thì phân cấp chính trị và nhân sự hầu như chưa xảy ra. Bên cạnh đó, năng lực của các cấp chính quyền còn yếu, và càng xuống cấp chính quyền thấp hơn thì hạn chế về năng lực càng được bộc lộ rõ. Hơn nữa, trong nhiều trường hợp, phân cấp không đi đôi với bổ sung nguồn lực, khiến cho chính quyền địa phương, cả giàu lẫn nghèo, đều luôn phải chịu áp lực quá tải. Không những thế, với công thức chia sẻ ngân sách được quy định bởi Luật Ngân sách hiện nay, các địa phương không có nhiều động cơ để nuôi dưỡng và huy động nguồn thu. Thêm nữa, việc áp dụng một chính sách phân cấp như nhau cho hầu hết các tỉnh làm vấn đề trở nên trầm trọng vì nó áp đặt thêm một số hạn chế đối với chính quyền địa phương về sự linh hoạt trong huy động nguồn lực và phát triển các chính sách sáng tạo, mà đến lượt mình điều này lại làm cho sự phân cấp trở nên không hiệu quả.

Thứ tư, từ góc độ quản lý nhà nước, việc thực hiện phân cấp đòi hỏi phải có sự tham gia và phối hợp giữa các bộ ngành và giữa các tỉnh với nhau. Tuy nhiên, do thiếu sự liên kết, phối hợp, và hợp tác ở tất cả các cấp nên quá trình phân cấp trên thực tế tạo ra tình trạng cát cứ và chia cắt trong hệ thống quản lý nhà nước (cụ thể là giữa các bộ ngành và các địa phương) cũng như một cuộc chạy đua xuống đáy giữa các tỉnh.²² Liên quan đến sự giám sát chính sách phân cấp, mặc dù vai trò của Hội đồng nhân dân đã được cải thiện, nhưng tính hiệu quả và hiệu năng của cơ quan này vẫn còn hạn chế cả về khía cạnh thể chế lẫn kỹ thuật.

²² See Vu Thanh Tu Anh, Le Viet Thai, and Vo Tat Thang (2007).

Cuối cùng, ở những khía cạnh kỹ thuật hơn, quy mô của các tỉnh ở Việt Nam quá nhỏ để có thể tận dụng được lợi thế kinh tế theo quy mô cũng như để nội hóa các ngoại tác liên tỉnh. Hơn nữa, việc có quá nhiều tỉnh như vậy cũng dẫn đến sự cạnh tranh không lành mạnh thay vì là sự hợp tác giữa các tỉnh này với nhau, mà điều này lại làm tăng chi phí và làm xói mòn các lợi ích của sự phân cấp.

Đối với Việt Nam, để thiết kế một chính sách phân cấp có hiệu quả, ưu tiên trước hết là phải chuẩn bị các điều kiện tiền đề - và điều này chỉ có thể có nếu như Chính phủ thực sự thay đổi quan niệm hẹp về phân cấp (chỉ bao hàm phân cấp quản lý kinh tế) và chấp nhận một sự thay đổi cơ bản về vai trò của nhà nước. Đây là quyết định chính trị chứ không phải quyết định kinh tế, và tương lai phân cấp của Việt Nam phụ thuộc một cách cơ bản vào quyết định chính trị này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. CECODES, TCMT, BDN & UNDP (2012). Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân.
2. Cộng đồng các nhà tài trợ (2009). *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại*.
3. Musgrave, Richard, 1986. "The Economics of Fiscal Federalism." In: Richard Musgrave, *Public Finance in a Democratic Society*, Collected Papers. Vol. 2. New York University Press.
4. Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.
5. Oates, Wallace and Robert Schwab (1988). Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? *Journal of Public Economics* 35: 33-354.
6. Oates, Wallace (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol.XXXVII (September): 1120-1140.
7. Olson, Mancur (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 59(2), 479-487.
8. Shah, Anwar (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise. World Bank Policy Research Working Paper 3282.
9. Stigler, George (1957). The Tenable Range of Local Functions. Reprinted in Wallace Oates, editor, (1998), pp.3-9.
10. Willis, Garman and Haggard (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, Winter 1999, volume 34, issue 1: 7-46.
11. World Bank (2001). Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead. Europe and Central Asia Region.
12. World Bank (2010). Local Government and Decentralization Project. Có thể truy cập từ địa chỉ: <http://www.worldbank.org/projects/P111577/local-government-decentralization-project?lang=en>