

# Cần một thiết chế vùng

Phi Tuấn thực hiện

Thứ Năm, 21/3/2013, 15:16 (GMT+7)

**(TBKTSG) - Hiện nay, những bất cập trong sự phân cấp giữa chính quyền trung ương và địa phương có thể dẫn đến xung đột lợi ích và rất cần có cơ chế để giải quyết. TBKTSG đã có cuộc trò chuyện với PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa, Trưởng khoa Luật, Đại học Kinh tế TP HCM, về vấn đề này.**

**TBKTSG: Ông nhìn nhận chuyện vượt rào của một số chính quyền địa phương trong thời gian qua như thế nào?**

- **TS. Phạm Duy Nghĩa:** Tất cả các bản hiến pháp của Việt Nam đều không công nhận quyền tự quản của địa phương. Lần đầu tiên trong đợt sửa đổi hiến pháp lần này, cụm từ “chính quyền địa phương” mới được đề cập đến. Đang có cuộc tranh luận liệu địa phương có quyền tự quản và phải tách bạch rạch ròi về ngân sách giữa hai cấp: chính quyền trung ương và chính quyền địa phương hay không. Hiện tại, địa phương chỉ có những quyền trung ương giao, và hề vượt quá những quyền hạn đó thì có nguy cơ bị xem là ban hành các chính sách vượt rào, hay trái với những nguyên tắc chung.

**TBKTSG: Chẳng hạn Đà Nẵng luôn được đánh giá cao về năng lực cạnh tranh nhưng lại bị kết luận là vi phạm về đất đai?**

- Không chỉ riêng về vấn đề đất đai mà một đôi năm trước đây tôi nhớ Đà Nẵng bị tụt còi bởi những quy định của thành phố này liên quan đến chính sách nhập cư, hay tiền lương liêm cho cảnh sát. Những chính sách này không nằm trong những quy định chung nên bị tụt còi. Một số tỉnh khác cũng ban hành những chính sách kiểu như không tuyển người tốt nghiệp hệ đại học tại chức vào bộ máy công quyền, hay vượt khung trong khuyến khích đầu tư... Lý do nằm ở quy định chung của chúng ta chưa thật rạch ròi trong chuyện địa phương có quyền tự trị đến đâu. Hiện nay chúng ta mới chỉ phân cấp quản lý, và nếu thực hiện đúng cái đó thì anh không sao, nhưng nếu sáng tạo hơn, vượt qua cái đó thì nguy cơ bị tụt còi là có.

**TBKTSG: Nhưng Đà Nẵng cũng đã làm được nhiều việc để phát triển địa phương mình từ những việc bị xem là “vượt rào” đó? Phải chăng chính sách của trung ương chưa theo kịp yêu cầu của các địa phương?**

- Thực tiễn 30 năm cải cách ở Việt Nam cho thấy về căn bản các sáng tạo đều từ dưới lên trên, như những chuyện xé rào thời bao cấp chẳng hạn. Nói cách khác, một nguồn lực cho những sáng tạo mới trên thực tế xuất hiện từ địa phương, sau đó được chính quyền trung ương hợp thức hóa để trở thành trào lưu. Cần phải nhìn nhận cả hai chiều, với nghĩa những sáng tạo ở địa phương cũng là những lưu ý để chính quyền trung ương xem xét chính sách để điều chỉnh. Thực tiễn khách quan cho thấy tiền tuyến nhận ra vấn đề trước rồi mới truyền tín hiệu đến trung ương. Không nên dùng những chính sách cứng nhắc quá để triệt tiêu sáng tạo của địa phương.

**TBKTSG: Theo ông cần có cơ chế gì để giải quyết ổn thỏa xung đột lợi ích giữa chính quyền trung ương và địa phương?**

- Rõ ràng ở Việt Nam đang diễn ra nền kinh tế đa lợi ích, trong đó có tỉnh giàu, tỉnh nghèo, các tỉnh có tiềm năng khác nhau, cạnh tranh với nhau vì thế phải có luật chơi. Luật chơi đó đảm bảo sự bình đẳng giữa các tỉnh với nhau và cả giữa tỉnh với trung ương, vì vậy phân quyền chắc chắn sẽ dẫn đến những xung đột giữa các tỉnh với nhau, chẳng hạn như nguồn nước, ô nhiễm môi trường, dịch bệnh, tài nguyên... Công việc quản trị nhà nước hiện nay là phải tạo ra những thiết chế để nhận biết những rủi ro và xử lý các xung đột đó một cách văn minh.

**TBKTSG: Thiết chế gì, thưa ông?**

- Thứ nhất, cần tư duy lại chuyện đâu là những việc có thể giao cho chính quyền tỉnh và đâu là những việc dứt khoát không. Những vấn đề cần sự quản lý vượt qua khuôn khổ ranh giới của một tỉnh thì phải là chính quyền trung ương hoặc là thành lập một thiết chế nằm giữa chính quyền trung ương và địa phương. Đó chính là thiết chế vùng, và thiết chế này phải có quyền lực thực sự chứ không phải là các ban chỉ đạo vùng như hiện tại.

Thứ hai là phải có một sự rạch ròi giữa quyền lực của trung ương và địa phương để giảm sự tranh chấp. Về nguyên tắc nên quy định những việc gì trung ương làm thì ghi rõ ra trong luật, tốt nhất là ghi rõ ngay trong Hiến pháp. Ngoài những điều đó thì địa phương được quyền tự quản. Kèm theo đó là phân cấp ngân sách, với hai loại rõ ràng, một ngân sách của quốc gia và một của các tỉnh.

Một điều nữa là ở các nước họ có thiết chế dung hòa lợi ích giữa các địa phương với nhau, như Hội đồng liên bang hay Thượng viện. Ở Việt Nam, ở dạng này hay dạng kia cũng đã hình thành thành những cơ chế giải quyết xung đột lợi ích giữa các địa phương nhưng về luật pháp và thể chế chưa rõ ràng.

**TBKTSG: Vì sao ông cho là cần một thiết chế vùng?**

- Việt Nam là một nước không lớn nhưng lại có tới 63 tỉnh thành và mỗi tỉnh có quyền thu hồi đất, quyền quy hoạch, kêu gọi đầu tư, cấp phép đầu tư... Điều đó cho thấy nền kinh tế Việt Nam bị cát cứ ra thành 63 "tiểu vương". Điều này rất cần được xem lại liệu việc quy hoạch và phát triển kinh tế tổng thể có nên trao cho các địa phương những quyền ấy hay không. Rất nhiều người nói rằng việc cấp phép đầu tư phân cấp cho các tỉnh đến mức mà Bộ Kế hoạch và Đầu tư nắm con số cũng dựa theo số liệu của tỉnh báo cáo. Các tỉnh không báo cáo đầy đủ thì trung ương cũng chẳng biết. Đây là một rủi ro rất lớn về quản trị và sẽ tạo ra 63 chiếc đĩa nhỏ dễ bị bẻ gãy. Vì vậy cần thiết lập một mô hình nằm ở giữa, tức chính quyền vùng, và trao dần quyền cho những vùng đó.

**TBKTSG: Thế còn mô hình chính quyền đô thị?**

- Đây chính là cuộc cải cách tổng thể và những đô thị lớn như TPHCM hay Đà Nẵng đang đòi hỏi. Tuy nhiên, tùy theo từng vùng mà có các cách tổ chức chính quyền khác nhau, và sẽ có những địa phương có mô hình chính quyền nông thôn. Tôi cho rằng không có lời giải chung cho các địa phương, nhưng về nguyên tắc địa phương, tùy theo hoàn cảnh được quyền tổ chức cấu trúc chính quyền. Đó mới chính là điều cần thảo luận.

### **TBKTSG: Kinh nghiệm một số nước ra sao, thưa ông?**

- Để tránh mô hình lãnh đạo tập thể mà không có trách nhiệm cá nhân thì các thành phố trên thế giới có một thị trường. Chủ trương chúng ta đang thí điểm là một mô hình đã có trên thế giới, tức một chính quyền đô thị thống nhất. Nhưng trách nhiệm của người đứng đầu chưa thật rõ. Ở các nước khác, nếu đô thị gây thiệt hại cho một cá nhân nào đó, chẳng hạn như câu chuyện hổ tử thần trên đường, thì chính quyền đô thị đó phải chịu trách nhiệm và người dân sẽ kiện thẳng chính quyền thành phố, chứ không phải kiện sở giao thông vận tải như ở mình.

#### **Đề xuất mô hình chính quyền cấp vùng**

Xây dựng mô hình chính quyền địa phương cấp vùng là ý tưởng của Tiến sĩ Võ Trí Hào, khoa Luật kinh tế, Đại học Kinh tế TP HCM, nêu ra tại hội thảo chuyên đề về chính quyền địa phương (nhằm góp ý cho dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992) do Bộ Tư pháp tổ chức cuối tuần rồi tại TP HCM.

Theo ông Hào, thời gian gần đây xuất hiện tượng “phá rào” của một số tỉnh như Đà Nẵng, Nghệ An... trong cải cách thể chế. Có thể thấy, sự “phá rào” phần nào thể hiện tính năng động và nhu cầu thực tiễn của địa phương. Điều đó chứng tỏ rằng “chiếc áo pháp lý” mà địa phương đang khoác đã quá chật...

Vì vậy, trong lần sửa đổi Hiến pháp này, theo ông Hào, cần phân quyền, trao quyền lập quy một cách rõ ràng cho chính quyền địa phương. Nhưng phân quyền như thế nào để chính quyền địa phương không “tự do may áo” dẫn đến lạm quyền? Ông Hào đề xuất xây dựng mô hình chính quyền địa phương cấp vùng theo địa phận như các quân khu hiện tại để tháo gỡ các bất cập trong mô hình chính quyền địa phương các tỉnh, thành hiện nay.

Theo đó, chính quyền cấp vùng chỉ có hội đồng nhân dân. Cơ quan này đảm nhận việc giúp Quốc hội xây dựng pháp luật - tránh tình trạng Quốc hội ủy quyền cho cơ quan hành pháp (Chính phủ) xây dựng pháp luật như hiện nay - và giám sát việc thực thi pháp luật của chính quyền các tỉnh trong vùng. “Vì gần gũi với các tỉnh, thành địa phương nên hội đồng cấp vùng sẽ xây dựng luật sát với thực tiễn và sửa đổi luật một cách linh hoạt hơn khi có những bất cập trước thực tiễn”, ông Hào nói.

Bên cạnh đó, nếu có hội đồng nhân dân cấp vùng giám sát ủy ban nhân dân các tỉnh trong vùng thì sẽ hiệu quả hơn, vì hội đồng nhân dân cấp vùng không chịu sự chi phối của ủy ban nhân dân một tỉnh nào trong vùng, theo ông Hào.

**Đá Bàn**