



Phân cấp, phân quyền và thực tiễn triển khai theo Hiến pháp năm 2013

Nguyễn Hoàng Anh*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Ngày nhận 07 tháng 11 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 17 tháng 12 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 24 tháng 12 năm 2018

Tóm tắt: Hiến pháp năm 2013 đã đặt những nền móng cơ bản cho chính quyền địa phương phân cấp, phân quyền. Trải qua 5 năm triển khai, tinh thần phân cấp phân quyền đã bước đầu được hiện thực hoá trong một số đạo luật cũng như trong thực tiễn. Tuy nhiên việc phân cấp, phân quyền diễn ra chỉ trong một vài lĩnh vực; còn được thực hiện bởi công cụ lập quy và phân cấp phân quyền chưa đi cùng với những phương tiện, nguồn lực tương ứng. Trong tương lai, phân cấp, phân quyền sẽ cần tiếp tục thúc đẩy, nhưng đồng thời phải có các phương tiện giám sát thích hợp.

Từ khóa: Hiến pháp 2013, chính quyền địa phương, phân cấp, phân quyền, kiểm soát quyền lực.

1. Hiến pháp năm 2013 và phân cấp, phân quyền

Trong một quốc gia đơn nhất, tập quyền hành chính dường như là phương tiện ưa chuộng, bởi có thể bảo đảm các hoạt động hành chính diễn ra nhất quán. Tuy nhiên với nền kinh tế tự do, tập quyền dường như lại gây ra nhiều trở ngại cho sự phát triển, thậm chí có khi kìm hãm lại những sáng kiến từ địa phương. Xu hướng trao quyền tự chủ cho địa phương đã dần xuất hiện như là một nhu cầu tự nhiên. Ở Việt Nam, phân cấp, phân quyền đã được đề cập cả về lí thuyết và thực tiễn từ nhiều năm về trước, biểu hiện qua những cải cách liên tiếp nhằm chuyển giao các thẩm quyền từ trung ương dần

xuống địa phương. Đặc biệt Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam sửa đổi 2013 đã tạo lập những nền tảng mới cho một hệ thống chính quyền địa phương phân cấp, phân quyền ở Việt Nam. Tinh thần phân cấp thể hiện rõ trong các quy định của Hiến pháp tại Chương IX (Chính quyền địa phương) và được cụ thể hóa bằng các đạo luật, trước tiên là Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015. Ngoài tên gọi mới về chính quyền địa phương, những điểm mới về phân cấp trong Hiến pháp 2013 thể hiện tóm tắt như sau:

Thứ nhất: Hiến pháp thừa nhận khả năng có thể tổ chức những mô hình chính quyền địa phương đa dạng, không đồng nhất. Khoản 2 điều 113 Hiến pháp: “*Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính -*

* ĐT.: 84-24-37549853.

Email: 97hoanganh@gmail.com.

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4186>

kinh tế đặc biệt do luật định". Quy định này dù chưa thực rõ nét nhưng đã hé mở khả năng có những địa phương đặc thù với cách tổ chức cấp chính quyền đặc thù.

Thứ hai: Về thẩm quyền, Hiến pháp 2013 ghi nhận chính thức về phân cấp phân quyền: "Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương" (Điều 112, khoản 2). Bằng quy định này, Hiến pháp đã thừa nhận khả năng phân cấp, phân quyền cho mỗi địa phương.

Thứ ba, Hiến pháp thừa nhận sự tồn tại thẩm quyền riêng của địa phương - tức là "*quyền quyết định các vấn đề của địa phương*". Đây là thẩm quyền riêng biệt - độc lập so với thẩm quyền của các cơ quan nhà nước cấp trên. Và khi thừa nhận những thẩm quyền riêng biệt đó, ít nhiều nhà lập hiến đã tiếp cận đến các khái niệm gần gũi như phân cấp, phân quyền và tự quản địa phương.

Tuy nhiên các quy định của Hiến pháp là nguyên tắc chung, bởi vậy để thúc đẩy phân cấp phân quyền, có lẽ là một quá trình lâu dài mà nhiệm vụ đặt lên vai Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các đạo luật trong các ngành, lĩnh vực.

2. Sự thực thi về phương diện lập pháp, lập quy

a) Luật Tổ chức chính quyền địa phương

Tuy có những nền tảng hiến định, Luật Tổ chức chính quyền địa phương được thông qua ngày 19/6/2015 tại Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 9 chưa làm rõ hơn ý tưởng phân quyền thể hiện trong Hiến pháp 2013.

Thứ nhất: Về tổ chức: Luật Tổ chức chính quyền địa phương mới bổ sung thêm đơn vị hành chính là: i) thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương và ii) đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; và phân biệt giữa chính quyền địa phương ở nông thôn và ở đô thị. Tuy nhiên những quy định này chưa đủ để có thể xây dựng mô hình riêng biệt về tổ chức các cơ quan chính quyền ở từng loại địa phương - ví dụ như: các

thành phố lớn - hay các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt. Ngay cả Dự án Luật đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt - cho đến nay cũng chưa thể thông qua.

Bởi vậy cho đến nay, trên thực tế chỉ có một mô hình chung được áp dụng cho tất cả các đơn vị hành chính trên toàn quốc: cơ quan đại diện (HĐND) bên cạnh cơ quan hành chính (UBND).

Thứ hai: phân quyền đã được đề ra nhưng vẫn chỉ dừng lại ở những nguyên tắc chung. Theo dõi các quy định cụ thể về thẩm quyền của từng cấp chính quyền, thì đa số các loại quyền hạn vẫn đang tồn tại dưới dạng thức "chia sẻ" giữa nhiều cấp địa phương; hay giữa địa phương (cấp tỉnh) và trung ương.

Vẫn còn rất nhiều quy định không cho phép phân biệt được sự khác nhau trong quản lý một công việc - giữa các cấp địa phương. Đọc trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, nếu so sánh thì nhiệm vụ của các cấp xã - phường - hầu như không khác nhau. Sự không rành mạch này cũng thể hiện rõ trong các quy định về nhiệm vụ của HĐND với UBND: thẩm quyền của HĐND và UBND cũng không mấy khác biệt. Theo như TS. Hoàng Thị Ngân, cho đến nay, trên bình diện lập pháp, ta vẫn chưa có một quan điểm mạch lạc dứt khoát về tổ chức chính quyền địa phương (Phát biểu của TS. Hoàng Thị Ngân, Vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính, Văn phòng Chính phủ, tại Hội thảo "Tổ chức chính quyền địa phương", ngày 27/9/2017, tại Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Phân viện 1).

Luật Tổ chức chính quyền địa phương chưa có những quy định về quyền hạn riêng của địa phương - tương ứng với quy định Hiến pháp về "những công việc của địa phương". Dự thảo Luật Đặc khu có lẽ là điều được mong đợi như một cơ hội điển hình cho việc trao quyền tự quyết định cho địa phương. Tuy nhiên khó có thể hình dung một mô hình tổ chức hoàn toàn tự chủ ở đặc khu - khi mà ngay cả trong Dự thảo, ngoài một số quy định rút gọn về thì các thẩm quyền riêng biệt chưa xuất hiện rõ ràng.

Sự phân định thẩm quyền trong Luật Tổ chức chính quyền chưa rành mạch, có thể là cơ hội để ngộ cho các luật chuyên ngành? Khả

năng này, theo chúng tôi, là khó đạt được bởi vì các đạo luật trong các ngành, lĩnh vực được xây dựng bởi các bộ ngành nên thường có xu hướng quy định thẩm quyền tập trung cho Trung ương.

Thứ ba, nguyên tắc tôn trọng các thẩm quyền riêng - hay cao hơn, là tự quản của địa phương - chưa được làm rõ trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Điển hình là một quy định khá thú vị của Luật Tổ chức chính quyền địa phương: “*Những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp xã trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp huyện; những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp huyện trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp tỉnh; những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở trung ương, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác*” (mục c khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương).

Quy định này tưởng chừng khá lí tưởng để “gỡ rối” cho các trường hợp khó phân định thẩm quyền. Nhưng xét về lí thuyết, quy định này có thể mâu thuẫn với nguyên tắc phân quyền: sẽ ra sao nếu như công việc (vấn đề) liên quan đến thẩm quyền của hai đơn vị hành chính trở lên - lại cũng chính là công việc (vấn đề) đã được phân quyền cho các đơn vị hành chính đó? Trong trường hợp này việc đơn vị hành chính cấp trên hay cơ quan nhà nước trung ương lấy công việc/ vấn đề đó lên để giải quyết - có thể là xâm hại nghiêm trọng đến thẩm quyền đã được trao cho địa phương. Phân quyền được thực hiện bằng luật và cũng chỉ luật mới có thể lấy lại hay thay đổi thẩm quyền đã được luật định. Và khi đã phân quyền, thì không cấp chính quyền nào có thể được thực hiện công việc của một cấp chính quyền khác.

Thứ tư: cơ chế kiểm soát quyền lực Trung ương - địa phương chưa được thiết kế tương thích với ý tưởng phân quyền. Mặc dù Hiến pháp đã quy định về phân quyền, phân cấp và uỷ quyền, nhưng theo Luật Tổ chức chính

quyền địa phương: ngay cả khi thực hiện các công việc đã được phân quyền; chính quyền địa phương vẫn phải chịu sự kiểm tra, giám sát của “cơ quan nhà nước cấp trên”. Thuật ngữ “cơ quan nhà nước cấp trên” hoàn toàn có thể bao gồm cơ quan hành chính. Nếu như vẫn còn kiểm soát hành chính thì đây là điều không thực phù hợp với nguyên tắc phân quyền hành chính được thực hành phổ biến trên thế giới [1] và mâu thuẫn ngay với quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương: “*Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền*”. Nguyên lí chung của phân quyền là sự tự chủ của địa phương, và một khi quyền hạn đã được phân cho địa phương thì họ hoàn toàn chủ động quyết định và chỉ chịu trách nhiệm trước pháp luật - mà người đánh giá là toà án [2].

b) Các luật chuyên ngành

Từ sau Hiến pháp năm 2013, khá nhiều lĩnh vực đã được phân cấp cho địa phương.

Tuy nhiên cơ chế trao quyền cũng còn có một số vấn đề như: i) Đa số việc trao quyền được thực hiện trong các đạo luật chuyên ngành; ii) Trao quyền còn được thực hiện bằng công cụ lập quy; iii) Phân cấp, phân quyền mới chỉ được triển khai mạnh giữa trung ương và cấp tỉnh chứ chưa rõ ràng giữa các cấp địa phương; iv) Về tổ chức bộ máy, chính quyền địa phương có những thay đổi nhưng không dựa trên một nguyên tắc chung của phân cấp, phân quyền.

Thứ nhất, phân quyền, phân cấp cho đến nay hầu như chỉ được thực hiện bởi các đạo luật chuyên ngành. Như trên đã nêu, Luật tổ chức chính quyền địa phương chưa cụ thể hoá sự khác biệt trong quyền hạn của từng đơn vị hành chính lãnh thổ và bởi vậy hầu như phân chia cụ thể sẽ do các đạo luật chuyên ngành. Cho đến nay cũng chưa có một đạo luật nào khác quy định về thẩm quyền riêng cho một loại hình đơn vị hành chính nào, thậm chí là đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Trong khi đó các đạo luật chuyên ngành đã thể hiện tư duy phân cấp rành mạch hơn nhiều: Luật phí và lệ phí, Luật xử lí vi phạm hành chính; Luật trợ giúp pháp

lí,... Trong các đạo luật này, hoạt động thực thi hầu như đều thuộc về chính quyền cấp tỉnh; ở Trung ương chỉ làm nhiệm vụ định hướng và giám sát (xem phần sau).

ii) Thứ hai, phân cấp trao quyền còn được thực hiện thông qua công cụ lập quy. Ví dụ điển hình là việc thành lập các khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu công nghiệp, thông qua đó Chính phủ có thể sử dụng các công cụ lập quy của mình để thành lập nên những địa bàn kinh tế trọng điểm - gắn với những ưu đãi đặc thù. Gần đây nhất là Nghị định 04/2018/NĐ-CP của Chính phủ Quy định cơ chế chính sách ưu đãi đối với Khu công nghệ cao Đà Nẵng. Rất nhiều ưu đãi xuất hiện trong các công cụ lập quy như: miễn tiền thuê đất, miễn giảm thuế; chính sách ưu việt cho việc xuất nhập cảnh của người lao động nước ngoài,...

Các văn bản pháp quy là công cụ cho phép việc trao quyền diễn ra một cách nhanh chóng, thuận tiện. Nhưng mặt khác, trao quyền qua công cụ lập quy cho thấy sự thiếu ổn định trong phân cấp phân quyền; đó chưa thể là sự phân quyền theo nguyên nghĩa. Nếu trao quyền qua công cụ lập quy, những quyền hạn mới của địa phương được trao cũng chỉ mang tính thời điểm hay thể nghiệm.

iii) Phân cấp, phân quyền hầu như mới chỉ dừng lại ở cấp tỉnh. Nhìn vào hầu khắp các đạo luật chuyên ngành đều thấy sự phân chia này: luật phí và lệ phí chỉ quy định quyền hạn cho HĐND cấp tỉnh; trong lĩnh vực trợ giúp pháp lý - Trung ương chỉ còn nắm giữ về chỉ đạo, quản lý chung - hầu như tất cả các hoạt động trợ giúp pháp lý cụ thể đã được giao về cho UBND cấp tỉnh (Sở Tư pháp). Cũng như vậy các hoạt động tác nghiệp trong nhiều lĩnh vực như thừa phát lại - được giao thí điểm cho UBND Thành phố Hồ Chí Minh (năm 2009) và về sau (năm 2013) được mở rộng sang một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

3. Sự thực thi trong thực tiễn

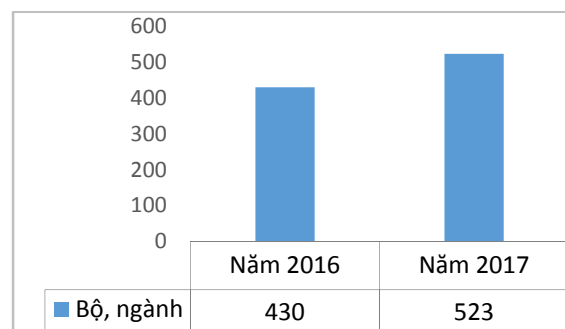
Thời gian triển khai Hiến pháp chưa dài, cho nên những đánh giá thực tiễn cũng chưa thể đầy đặn. Có thể nêu một số vấn đề thực tiễn về

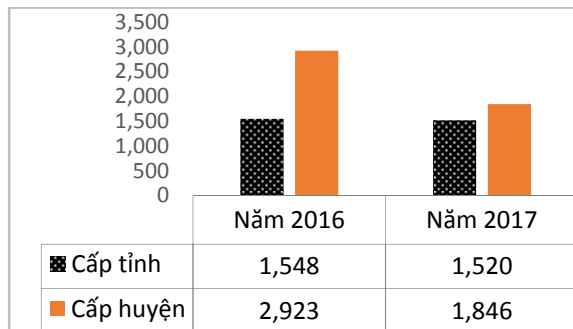
chính quyền địa phương dựa trên hai phương diện: theo các đánh giá chính thống của cơ quan nhà nước, và theo một số quan sát, bình luận chuyên gia.

a) Các báo cáo chính thức

Các báo cáo chính thức của các cơ quan nhà nước đã bước đầu đưa ra những đánh giá tổng kết về thực tiễn triển khai. Tuy chưa nhiều nhưng có thể đánh giá về những tổng kết này như sau:

- Thứ nhất: thực tiễn triển khai phân cấp phân quyền được thể hiện trực tiếp qua hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bởi lẽ văn bản quy phạm pháp luật là hình thức trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước, “là yếu tố quan trọng nhất của thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước cũng như của cơ quan nhà nước nói chung” [3,4]. Báo cáo tổng kết của Chính phủ về thi hành Hiến pháp năm 2013 đã nhận định: số lượng VBQPPL được ban hành tăng ở cấp Trung ương và giảm mạnh ở các địa phương, nhất là cấp huyện, cấp xã, phù hợp với tinh thần phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và địa phương quy định tại Hiến pháp năm 2013 cũng như quy định mới của Luật ban hành VBQPPL. Sáu tháng đầu năm, các Bộ, ngành đã xây dựng, trình ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền 523 VBQPPL (tăng 93 văn bản so với cùng kỳ 2016); các địa phương ban hành 1.520 VBQPPL cấp tỉnh (giảm 28 văn bản so với cùng kỳ 2016), 1.846 VBQPPL cấp huyện (giảm 36,8% so với cùng kỳ 2016) và 14.114 VBQPPL cấp xã (giảm gần 50% so với cùng kỳ 2016)” [5].





Biểu đồ 1. So sánh số lượng VBQPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành và HĐND, UBND cấp tỉnh, cấp huyện ban hành 6 tháng đầu năm 2016, 2017.

Tuy nhiên theo chúng tôi, sự giảm sút về số lượng các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương - đặc biệt là cấp xã, huyện - phản ánh một thực trạng khác của phân cấp, phân quyền: chính quyền địa phương nói chung và đặc biệt là chính quyền cấp xã và cấp huyện nói riêng đang hưởng lợi rất ít từ thực tiễn phân quyền. Theo logic thông thường: một địa phương có thẩm quyền riêng càng rộng thì càng sử dụng nhiều các công cụ lập quy - để nhằm điều chỉnh pháp luật về các lĩnh vực thuộc thẩm quyền riêng đó. Sự giảm sút đáng kể các văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương nói chung và ở các cấp chính quyền cơ sở nói riêng phản ánh phạm vi rất hạn hẹp của những thẩm quyền riêng của các cấp chính quyền địa phương.

Cũng theo kênh chính thống - thông qua các cơ quan nhà nước, cho đến nay đã có một số dự thảo báo cáo tổng kết đánh giá thực tiễn thi hành Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Tuy nhiên trong những báo cáo đánh giá này những đề xuất về chính quyền địa phương hầu như chỉ dừng lại trong lĩnh vực về tổ chức bộ máy, nhân sự mà ít đề cập đến vấn đề phân cấp thẩm quyền. Ví dụ: trong Dự thảo báo cáo tổng kết thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương - do Bộ Nội vụ thực hiện - hầu như các kiến nghị (lấy từ báo cáo của địa phương) chỉ tập trung vào tổ chức nhân sự (ví dụ tăng thêm Phó Chủ tịch UBND đối với cấp huyện, cấp xã, nhất là cấp xã loại 2 và loại 3; về việc giảm số lượng Phó Chủ tịch HĐND các

cấp; quy định Phó Chủ tịch HĐND cấp huyện, cấp xã kiêm nhiệm trưởng ban của HĐND cùng cấp; về việc cần thiết có thêm phòng chuyên môn ở Văn phòng HĐND tỉnh,...[6]. Hiếm hoi xuất hiện những kiến nghị về thẩm quyền. Có một kiến nghị cụ thể đề xuất quy định rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền cấp xã - tránh đùn đẩy nhiệm vụ, trách nhiệm của xã xuống thôn, tổ dân phố [6].

Nhưng thực tiễn triển khai thì đặt ra nhiều hơn thế - thậm chí vượt ra khỏi các vấn đề về tổ chức, mà liên quan cả đến thẩm quyền.

b. Một số vấn đề thực tiễn

Sự chưa rành mạch trong triển khai tinh thần phân cấp, phân quyền theo Hiến pháp đã dẫn đến những khả năng trong thực tiễn: i) hoặc là địa phương đặt ra các quy định rộng mở hơn so với luật pháp; hoặc ngược lại, có những giải thích của trung ương đi theo hướng thu hẹp khả năng phân quyền. Ngoài ra, quan sát thực tiễn cho thấy: iii) có một số lĩnh vực phân quyền hay phân cấp nhưng chưa đi cùng với các phương tiện thực thi; iv) sự thay đổi về tổ chức đang diễn ra rầm rộ dựa trên những quy chuẩn chính trị nhiều hơn là pháp lý.

- Thứ nhất, khả năng địa phương đặt ra các quy định rộng mở hơn khung pháp luật chung. Đối diện với những hạn hẹp trong phân cấp, phân quyền, một số địa phương chủ động tiếp tục phân cấp xuống đơn vị cơ sở. Xin lấy ví dụ về mô hình kí kết các thoả thuận hợp tác quốc tế ở địa phương: do Pháp lệnh số 33 chỉ quy định về thẩm quyền của UBND cấp tỉnh - nhưng các địa phương trong thực tiễn hoạt động địa bàn, đã ban hành các quy định rất khác biệt về thẩm quyền kí kết thoả thuận quốc tế.

Sự đa dạng trong hoạt động của các địa phương là điều tất yếu do hoàn cảnh của từng địa phương khác nhau, do đó nhu cầu về hợp tác quốc tế cũng khác nhau ở từng địa phương. Có thể thấy rằng một số địa phương đã cho phép các chủ thể khác - ngoài chính quyền tỉnh - được tham gia rộng rãi vào “sân chơi” này. Đây là điều kiện cần thiết để đẩy mạnh hơn nữa HTQT tại địa phương, góp phần phát triển kinh

tế, xã hội của địa phương. Ví dụ: Quyết định số 19/2015/QĐ-UBND ngày 19 tháng 3 năm 2015 của Ủy ban nhân dân tỉnh Lâm Đồng ban hành Quy định về kí kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế của tỉnh Lâm Đồng - tại Điều 1 của Quyết định nêu rõ:

“Quy định này quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục kí kết hoặc cho phép kí kết và tổ chức thực hiện thỏa thuận quốc tế thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh và các cơ quan, đơn vị thuộc tỉnh Lâm Đồng” - để ngỏ khả năng ngoài UBND còn có các đơn vị khác cũng được thực thi thẩm quyền trong lĩnh vực này. Hiện tượng “xé rào” kể trên có vẻ đi đúng thực tiễn: cho đến nay, trong Dự thảo Luật Thỏa thuận quốc tế - do Bộ Ngoại giao chủ trì soạn thảo - đã bắt đầu có những ý tưởng về việc trao thẩm quyền kí kết các thỏa thuận hợp tác quốc tế đến các cấp chính quyền huyện và xã [8].

Khuynh hướng thứ hai: thiếu vắng phân quyền rành mạch trong luật có thể dẫn đến những khả năng “nhiều loạn” trong thực tiễn: Trung ương có thể đặt thêm các quy định giới hạn sự tự chủ của địa phương; hoặc có những giải thích pháp luật thiếu thống nhất.

Có những quy định theo hướng thắt chặt hơn quyền hạn của địa phương, Ví dụ: Nghị định 08/2016/NĐ-CP quy định các cấp chính quyền địa phương phải báo cáo cấp có thẩm quyền trước khi bầu Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp xã - trong khi các văn bản khác của các cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương về phân cấp quản lí cán bộ lại không quy định nội dung này [6].

Và cũng xuất hiện những giải thích theo hướng không thuận lợi cho quyền hạn của địa phương. Câu chuyện về thu phí và thu giá từ các dự án BOT trong thời gian vừa qua là ví dụ nổi bật. Luật Phí và lệ phí chưa làm rõ sự khác biệt tại Phụ lục số 2 - Danh mục các sản phẩm, dịch vụ chuyển từ phí sang giá dịch vụ do Nhà nước định giá. Bởi sự chưa rõ ràng nên cách giải thích của cơ quan hành chính có thể không tương thích với khả năng phân cấp, phân quyền và sự tham gia của địa phương. Việc một số trạm thu phí đã từng đổi tên thành “trạm thu

giá” - từ khoảng tháng 3 đến tháng 7 năm 2018 - có liên quan ít nhiều về xử lí mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương. Theo Luật phí và lệ phí năm 2015, quyết định thay đổi mức phí thuộc Bộ Tài chính với đường do Trung ương quản lí và thuộc HĐND tỉnh đối với đường do địa phương quản lí. Trong trường hợp thứ hai, liên quan đến thẩm quyền của HĐND tỉnh, quy trình quyết định mức phí sẽ có khả năng phức tạp và kéo dài, do quan điểm của địa phương và ngành có thể không thống nhất. Bởi vậy nếu giải thích theo “giá” dịch vụ và bỏ qua khâu thẩm quyền địa phương sẽ có khả năng làm gọn lại quy trình hành chính. Như giải thích của người đứng đầu ngành Giao thông vận tải đã thể hiện rõ mong muốn này:

“Ngày trước, mỗi lần điều chỉnh phí thì rất khó khăn vì điều chỉnh phí thuộc thẩm quyền HĐND địa phương mà HĐND thì không thể linh động được. Chuyển qua giá thì bản chất nhà đầu tư vẫn hưởng như vậy thôi, nhưng mình sẽ điều chỉnh một cách nhanh chóng để đáp ứng được điều kiện của từng trạm thu giá ở từng vị trí, từng khu vực. Có những vị trí mình giảm rất là sâu vì những nơi đó điều kiện cho phép. Còn để HĐND quyết thì điều chỉnh từng mức rất khó khăn” [9].

Theo một số quan điểm thì việc đổi tên “thu giá” thể hiện thành ý muốn giải quyết vấn đề của Bộ GTVT, chỉ có điều là, trong bối cảnh tham nhũng và lợi ích nhóm tràn lan, việc nghi ngờ động cơ không trong sáng của việc này là điều dễ hiểu [10].

Theo chúng tôi, việc rút gọn quy trình hành chính cũng vẫn cần được xem xét trong mối quan hệ với phân cấp phân quyền: việc giải thích theo hướng “bỏ qua” thẩm quyền của địa phương đối với các trạm BOT nằm trên địa bàn do địa phương quản lí - thì không chỉ đơn thuần là quy trình hành chính, mà còn động chạm đến bản chất cốt lõi của tổ chức quyền lực nhà nước: đó là mối quan hệ phân cấp phân quyền giữa trung ương và địa phương.

- Thứ hai, phân quyền chưa đồng thời với việc trao các phương tiện tương ứng. Bên cạnh việc phân quyền cho địa phương, cần có những

cải cách để tăng cường năng lực cho chính quyền địa phương, cho phép địa phương thực hiện được các thẩm quyền đã được phân cấp. Chuyển giao quyền phải được thực hiện đồng thời với việc chuyển giao các nguồn lực và phương tiện tương ứng.

Một ví dụ điển hình của việc “vênh” giữa phân quyền và chuyển giao phương tiện: trong quản lý về sinh an toàn thực phẩm - dù văn bản pháp quy có phân cấp cho cấp xã (Thông tư 51/2014/TT-BNNPTNT ngày 27-12-2014 của Bộ NN&PTNT quy định điều kiện bảo đảm an toàn thực phẩm và phương thức quản lý đối với cơ sở sản xuất ban đầu nhỏ lẻ do cấp xã quản lý) nhưng thực tiễn các xã chưa thể thực thi trọn vẹn nhiệm vụ. Nguyên nhân là “Việc phân cấp của thành phố cho các xã, thị trấn trong quản lý an toàn thực phẩm hiện khá rõ ràng, cụ thể, nhưng thực tế, công tác này còn yếu, chưa đáp ứng yêu cầu. Nguyên nhân chủ yếu do tổ chức bộ máy quản lý về an toàn thực phẩm tuyến xã chưa đồng bộ, lực lượng mỏng, trình độ chuyên môn hạn chế, trang thiết bị kiểm tra còn thiếu và sơ sài; kinh phí phân bổ cho công tác bảo đảm an toàn thực phẩm ở cơ sở hạn chế, rất khó khăn cho các hoạt động cơ bản như: Lấy mẫu xét nghiệm, chi phí tối thiểu...” [11].

Các nghiên cứu về địa phương đều cho rằng một trong các khó khăn của chính quyền cơ sở là năng lực đội ngũ cán bộ, công chức. Để địa phương có thể đảm đương các nhiệm vụ mới, cán bộ trước hết phải có đủ khả năng. Và phân quyền cũng kéo theo thay đổi về nhận thức của địa phương. Đa số các cán bộ địa phương vẫn còn tâm lý chờ đợi các mệnh lệnh của cấp trên - do vậy việc thích nghi với thẩm quyền tự chủ cần một thời gian dài, thay đổi trong nhận thức.

Bởi vậy việc phân quyền phải đi cùng với việc trao các phương tiện về tài chính, về nhân sự cho địa phương. Đó là việc phân cấp ngân sách, trao thêm một số nguồn thu từ phí, thuế cho địa phương. Đồng thời, cơ quan chính quyền địa phương phải được tự quyết trong tổ chức bộ máy thuộc địa phương mình và trong việc tuyển chọn, quản lý nhân sự của địa phương. Cơ chế chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên cần được thay thế dần bằng

việc chịu trách nhiệm trước hội đồng dân cử, trước nhân dân địa phương. Và muốn vậy, cần sửa đổi không chỉ Luật Tổ chức chính quyền địa phương mà cả pháp luật bầu cử, để việc bầu cử vào cơ quan đại diện địa phương phải thực chất, có sự tham gia, đại diện của các nhóm lợi ích trong địa phương.

Cũng như vậy, dù đã phân cấp, phân quyền cho địa phương trong một số mảng hoạt động nhưng cơ chế thiết kế về nhân sự dường như chưa theo kịp sự phân cấp này. Một số công việc thuộc thẩm quyền của Trung ương và lẽ ra do trung ương thực hiện - với cơ chế tản quyền, nhưng thường thì hay được “kiêm nhiệm” nhờ vào nhân sự của địa phương, hoặc thậm chí có xu hướng “phình to” bộ máy xuống địa phương. Ví dụ: theo dõi thi hành pháp luật (trên toàn quốc, tại địa phương) là công việc của trung ương (Bộ Tư pháp); nhưng thực tiễn triển khai cho thấy lại là mô hình mạng lưới theo dõi thi hành pháp luật nằm luôn tại địa phương: Các phòng QLXLVPHC&TDTHPL thuộc các Sở Tư pháp mới được thành lập (theo Thông tư liên tịch số 23/2014/TTLT-BTP-BNV) có trách nhiệm triển khai thực hiện nhiệm vụ quản lý công tác THPL về XLVPHC. Các báo cáo công tác hiện nay còn kiến nghị về việc giao bổ sung biên chế cho các địa phương đến chính quyền ở cấp huyện và cấp xã để thuận lợi hơn cho việc theo dõi thi hành pháp luật” [7].

Như vậy mảng việc ở trung ương đã được thực thi trực tiếp bởi mắt xích “ngành dọc” đặt tại địa phương. Mô hình như trên có thể gây khó khăn trong đảm bảo sự độc lập cho việc theo dõi việc thi hành pháp luật tại các địa phương. Công việc của trung ương lại được đẩy về địa phương, sử dụng luôn nguồn lực của địa phương - sẽ làm khuếch nhiễu mô hình phân cấp. Theo chúng tôi, không cần tăng thêm bộ máy tản quyền, mà việc nắm bắt tình hình thi hành pháp luật có thể được thực hiện thông qua các kênh độc lập như: trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương; kênh giám sát xã hội; giám sát thông qua các tổ chức phi lợi nhuận, các “think-tank” với những báo cáo khách quan, chuyên môn trong từng lĩnh vực, như

kinh nghiệm của nhiều quốc gia phát triển trong lĩnh vực này [12].

- Cuối cùng, những thay đổi về tổ chức chính quyền địa phương đang diễn ra khá sôi động ở một số mặt xích hay một số địa phương, nhưng không dựa trên một nguyên tắc chung của phân cấp, phân quyền.

Bởi thiếu vắng một nguyên lý tổ chức bộ máy nên việc sáp nhập có thể là rất thành công ở địa phương này, nhưng lại không được ủng hộ ở địa phương khác. Ví dụ việc sáp nhập các Sở ban ngành ở Lào Cai được coi là rất thành công và nhận được sự đồng thuận của chính quyền [13] thì ở Thành phố Hồ Chí Minh, việc sáp nhập lại là không khả thi. “Chiều 27/3, làm việc với Đoàn giám sát của Quốc hội, Chủ tịch UBND TP HCM Nguyễn Thành Phong khẳng định quan điểm của thành phố là không đồng ý đề xuất việc hợp nhất Sở Kế hoạch và Đầu tư với Tài chính, Xây dựng nhập với Giao thông Vận tải, Quy hoạch và Kiến trúc mà Bộ Nội vụ đang lấy ý kiến”. Theo lãnh đạo Thành phố, “Lấy ví dụ Sở Kế hoạch và Đầu tư TP HCM, ông Phong khẳng định khối lượng công việc của riêng phòng đăng ký đầu tư ở đây là "kinh khủng". Theo lộ trình tăng doanh nghiệp của thành phố đến 2020 thì mỗi tháng sẽ có hơn 4.000 doanh nghiệp mới thành lập. Sở này đang theo dõi hơn 6.700 dự án, làm việc với các doanh nghiệp đến từ 87 quốc gia và vùng lãnh thổ.

Chỉ riêng năm 2016, Sở Kế hoạch và Đầu tư giải quyết 273 nghìn hồ sơ, tiếp nhận hơn 50.000 văn bản và phát đi hơn 35.000 văn bản” [14]. Và với khối lượng công việc đồ sộ như vậy, việc sáp nhập các sở lại sẽ dẫn đến đình trệ công việc, ảnh hưởng đến lợi ích của người dân, doanh nghiệp và kìm hãm sự phát triển của thành phố.

Tổ chức bộ máy của địa phương cần được cân nhắc theo bối cảnh công việc của địa phương. Một mô hình chung về tổ chức các cơ quan chuyên môn trên toàn quốc sẽ ít thuận lợi cho mọi địa phương, vẫn cần trao cho những địa phương đặc thù được tổ chức bộ máy chuyên môn theo bối cảnh địa phương.

Chưa kể rằng những đổi mới gần đây còn chủ yếu dựa trên các định hướng và chính sách chính trị, mà chưa cân nhắc tích hợp với nguyên tắc phân quyền. Đó là xu hướng ào ạt sáp nhập, nhất thể hoá các chức danh lãnh đạo ở địa phương như việc nhất thể hoá Chủ tịch và Bí thư huyện; việc sáp nhập Sở Nội vụ với Ban Tổ chức Tỉnh uỷ; Sở Nội vụ với Ban tổ chức Tỉnh uỷ thành Ban Tổ chức - Nội vụ; Thanh tra tỉnh với Ủy ban Kiểm tra Tỉnh uỷ thành cơ quan Kiểm tra - Thanh tra tỉnh. Việc sáp nhập này của một số địa phương chủ yếu dựa trên Nghị quyết 18 của Đảng đổi mới sáp nhập sắp xếp tổ chức bộ máy hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn hiệu lực hiệu quả. Nhưng việc sáp nhập đã không cân nhắc đến tổng thể phân cấp phân quyền, và gần đây nhất, Bộ trưởng Bộ Nội vụ Lê Vĩnh Tân đã kí thông báo đề nghị UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tạm dừng việc sắp xếp các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện [15].

4. Kết luận

Hiến pháp năm 2013 đã đặt những nền móng cơ bản cho phân cấp, phân quyền. Khoảng thời gian thực thi Hiến pháp chưa đủ dài, những bước đi đầu tiên của phân cấp, phân quyền đã bước đầu được triển khai trong thực tiễn. Ngoài việc phân định ở tầm lập pháp (mà công lao chủ yếu thuộc về các luật chuyên ngành) thì công cụ lập quy cũng giữ vai trò tích cực. Phân cấp, phân quyền vẫn diễn ra trong từng lĩnh vực nhỏ, thiếu vắng những nguyên lý chung. Các cấp chính quyền cơ sở ít được hưởng lợi ở quy trình này và nhiều khi phân cấp chưa đi đôi với nguồn lực thực hiện.

Phân cấp, phân quyền sẽ vẫn là hướng đi sắp tới - để triển khai tinh thần Hiến pháp cũng như để phù hợp thực tiễn quản trị địa phương. Song song với phân cấp, phân quyền, cần một cơ chế giám sát, kiểm tra thích ứng, được thiết kế thích ứng với phân quyền. Kinh nghiệm nhiều quốc gia trên thế giới cho thấy: đối với các lĩnh vực tự quản của chính quyền địa phương, chỉ có thể tồn tại một cơ chế giám

sát duy nhất: tư pháp. Tòa án chính là cơ quan độc lập, khách quan và chuyên nghiệp nhất để đánh giá tính hợp pháp trong hoạt động của chính quyền địa phương đối với những lĩnh vực đã được phân cấp, phân quyền.

Trong bối cảnh phân cấp hiện nay ở Việt Nam thì việc giám sát sẽ phải phân biệt hai trường hợp:

i) Đối với các thẩm quyền chưa phân quyền cho địa phương - có nghĩa là những thẩm quyền mà địa phương thực hiện căn cứ vào văn bản pháp luật, sự chỉ đạo của cấp trên (ví dụ: trước khi quyết định phải được phê chuẩn, duyệt của cấp trên). Trong trường hợp này, cấp trên có quyền giám sát trực tiếp (giám sát hành chính) thông qua việc đình chỉ, bãi bỏ các văn bản của chính quyền địa phương nếu trái luật, trái văn bản cấp trên.

ii) Đối với những thẩm quyền đã phân quyền cho địa phương - có nghĩa là những thẩm quyền mà địa phương có toàn quyền tự quyết, thì hành chính cấp trên không có quyền giám sát; chính quyền địa phương chỉ chịu sự kiểm soát duy nhất của pháp luật - mà đại diện là cơ quan tư pháp. Theo kinh nghiệm của các quốc gia phát triển, cơ quan có quyền giám sát văn bản của địa phương trong trường hợp này là tòa hành chính - hoặc tòa án tư pháp - ở những nơi không tổ chức tòa hành chính chuyên biệt.

Vào thời điểm hiện tại, việc giám sát chính quyền địa phương được thực hiện khá đa dạng. Các con đường giám sát bao gồm: giám sát hành chính của cấp trên trực tiếp; giám sát của hội đồng dân cử cùng cấp; và giám sát tư pháp. Vai trò của hội đồng dân cử và toà án ngày càng được tăng cường, bởi từ năm 2001, với sửa đổi Hiến pháp 1992, kiểm sát chung - chức năng của Viện kiểm sát đối với các chủ thể - trong đó có cơ quan địa phương - đã bị bãi bỏ. Triển vọng tương lai có thể thấy rằng chính quyền địa phương sẽ càng tự chủ, do kênh giám sát từ hội đồng dân cử sẽ không thể cứng nhắc: về bản chất thì hội đồng dân cử không phải là thiết chế độc lập so với cơ quan hành chính địa phương, nên không thể giao phó cho hội đồng việc giám sát ở địa phương. Mặt khác bởi vì tương lai, hội

đồng dân cử cũng có rất nhiều thẩm quyền hành chính tự quản, nên lại rất cần có cơ chế giám sát chính nó.

Cơ chế giám sát thời hậu Hiến pháp năm 2013 cũng cho thấy một kênh giám sát hữu hiệu là báo chí truyền thông chính thống cũng như xã hội. Hầu hết các vụ việc bắt cấp được phát hiện thông qua báo chí, ví dụ: các vụ việc bổ nhiệm sai trái, nâng đỡ sai trái tại các địa phương; các vi phạm đạo đức lối sống của cán bộ công chức cơ sở,... Người dân nói chung và trước hết là những người có trực tiếp liên quan đến hoạt động hành chính, phải được thông tin về các thẩm quyền của địa phương một cách cụ thể rõ ràng.

Tài liệu tham khảo

- [1] Jean - Luc Boeuf et Manuela Magnan (2007), Les collectivités territoriales et la decentralisation, 3e edition, La documentation Francaise, Paris; Jacqueline MORAND-DEVILLER, (2009), "Droit administratif" Cours, 11e edition, Montchretien, p.37-52.
- [2] Martine Lombard, Gilles Dumont, "Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp", Sách dịch, Nhà pháp luật Việt Pháp - Organisation Internationale de la Francophone, NXB Tư pháp, H. 2007, tr.154-161.
- [3] Khoa Luật, ĐHQGHN, Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, (Tái bản lần thứ XI), NXB Đại học quốc gia Hà Nội, 2013, tr.397.
- [4] Khoa Luật ĐHQGHN, Phạm Hồng Thái, Nguyễn Thị Minh Hà (đồng chủ biên), Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, NXB Đại học quốc gia Hà Nội, 2017, tr.342-343.
- [5] Chính Phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Báo cáo số 370/BC-CP ngày 01/9/2017 về Kết quả thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ triển khai thi hành Hiến pháp năm 2017, tr.06, xem tại: <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/chi-dao-dieu-hanh.aspx?ItemID=2118>.
- [6] Bộ Nội vụ, Dự thảo Báo cáo tổng kết 3 năm thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương, tr.17, 18 xem trên: <https://moha.gov.vn/DATA/DOCUMENT/2018/06/Du%20thao%20BC%20Tong%20ket%203%20nam%20Luat%20TC%20QDP.pdf>.
- [7] Bộ Tư pháp, Báo cáo Công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính 06 tháng đầu năm 2016, Hà Nội ngày 11 tháng 7 năm 2016.

- [8] Bộ Ngoại giao, Đề cương Luật Thỏa thuận Quốc tế trong Hồ sơ đề nghị xây dựng luật đăng tải lấy ý kiến nhân dân trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ), do Bộ Ngoại giao chủ trì, http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1487&LanID=1488&TabIndex=1.
- [9] Văn Duân, <https://nld.com.vn/thoi-su/bo-truong-nguyen-van-the-giai-thich-gi-ve-thu-gia-thu-phi-bot-20180522164904497.htm> ngày 25/5/2018, truy cập ngày 03/10/2018.
- [10] Huỳnh Thế Du, “Trạm thu giá và thể tiền thoái lương nan của Bộ trưởng Thế”, 29/5/2018, <https://news.zing.vn/tram-thu-gia-va-the-tien-thoai-luong-nan-cua-bo-truong-the-post846358.html> truy cập 03/10/2018.
- [11] Ngọc Quỳnh. <http://www.hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Xa-hoi/877520/bat-cap-trong-thuc-hien-phan-cap-quan-ly-an-toan-thuc-pham-nhan-luc-yeu-kinh-phi-thieu> thứ hai 17/9/2017, truy cập 01/10/2018.
- [12] Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, Lo gích chính trị Mỹ (The Logic of American Politics), Sách tham khảo, NXB Chính trị Quốc gia, H. 2007, tr. 335-336).
- [13] Bá Đô - Phương Sơn, “Lào Cai sáp nhập hai sở xây dựng và gia thông”, https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/lao-cai-sap-nhap-hai-so-xay-dung-va-giao-thong-3777415.html#ctr=related_news_click, thứ sáu ngày 13/7/2018, truy cập ngày 03/10/2018.
- [14] Mạnh Tùng, “Chủ tịch Thành phố Hồ Chí Minh không tán thành sáp nhập các sở”, thứ hai ngày 17/3/2017, <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/chu-tich-tp-hcm-khong-tan-thanh-sap-nhap-cac-so-3561647.html>, truy cập 03/10/2018.
- [15] Song Hà, “Bộ Nội vụ đề nghị tạm dừng sáp nhập các sở ngành”, ngày 07/12/2018, truy cập ngày 13/12/2018, xem tại “<http://vneconomy.vn/bo-noi-vu-de-nghi-tam-dung-sap-nhap-cac-so-nganh-20181207213841006.htm>”.

Decentralization and Practical Implementation of the 2013 Constitution

Nguyen Hoang Anh

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Abstract: The 2013 constitution has built the foundation for decentralization. Over the past five years, decentralization has been implemented in some legal acts as well as in practice. However, implemented only in few areas and mainly by the regulator, decentralization has not been accompanied with appropriate means and resources. The paper concludes that decentralization needs to be further promoted with appropriate monitoring facilities.

Keywords: The 2013 constitution, local government, decentralization, power control.