Phân cấp quản lý kinh tế nhằm tạo lợi thế thu hút vốn FDI vào Việt Nam

Đỗ Thị Hương
Sở Kế hoạch và Đầu tư Thanh Hóa

Tư duy phát triển kinh tế trong khi nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng với thế giới toàn cầu hóa kinh tế quốc tế đòi hỏi không những phát huy lợi thế so sánh động của quốc gia, mà rất cần phát huy bản sắc, lợi thế tự nhiên và xã hội của từng vùng kinh tế, từng tỉnh và thành phố. Sự khác biệt gắn với lợi thế kinh tế và xã hội của từng địa phương, tổng hòa những sự khác biệt đó sẽ có bức tranh kinh tế- xã hội đa dạng, nhiều màu sắc ở từng vùng lãnh thổ và cả nước. Từ tư duy đúng đắn đó đòi hỏi Chính phủ, các bộ phải có quy hoạch ngành kinh tế gắn với quy hoạch vùng lãnh thổ; mỗi địa phương phải khai thác và phát huy tối đa lợi thế tự nhiên và xã hội của mình đặt trong sự phân công và hợp tác ở từng vùng lãnh thổ để giải quyết có hiệu quả những vấn đề đặt ra trong quá trình phát triển của từng địa phương và toàn quốc.

1. Lý thuyết và thực tiễn phân cấp quản lý kinh tế

Chủ trương phân cấp quản lý cho chính quyền tỉnh, thành phố liên quan đến vấn đề nhà nước trong kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Từ đầu thập niên 90 của thế kỷ XX thế giới đang chứng kiến đồng thời hai khuynh hướng:

Thứ nhất, ngày càng có nhiều quốc gia theo đuổi nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Khi mô hình kế hoạch hóa tập trung tỏ ra không có hiệu quả, các nước XHCN đã tiến hành nhiều phương thức khác nhau để đưa đất nước tiến lên. Trung Quốc thực hiện "cải cách và mở cửa" từ năm 1988, Việt Nam tiến hành " đổi mới và hội nhập" từ 1986. Nước Nga và các quốc gia thuộc Liên Xô (cũ) áp dụng mô hình kinh tế thị trường gắn với thay đổi thể chế chính trị. Ấn Độ và nhiều nước đang phát triển ở Châu Á, Châu Mỹ, Châu Phi thực hiện chính sách mở cửa thị trường với thế giới. Do vậy, ngoại trừ một số nước đang tự cô lập với thế giới, xu hướng phát triển chủ đạo của các quốc gia là kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Thị trường toàn cầu với giòng chu chuyển hàng hóa, vốn, công nghệ, lao động qua biên giới ngày càng mở rộng; thị trường dân tộc trở thành bộ phận hữu cơ, chịu tác động của thị trường toàn cầu.

Thứ hai, sự tan rã của một số cấu trúc nhà nước- dân tộc cùng với việc ra đời của nhiều quốc gia mới, những khu vực tự trị và phong trào ly khai ở một số nước. Liên bang xô viết tan rã sau cuộc khủng hoảng chính trị- xã hội vào cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90 của thế kỷ XX với sự xuất hiện của những quốc gia độc lập. Cuộc chiến tranh bùng phát vào trung tuần tháng 8 năm 2008 giữa Grudia với hai nước Cộng hòa tự trị Nam Ossetia và Abkhazia là đỉnh điểm của phong trào ly khai và chống ly khai ở một nước vốn thuộc Liên Xô (cũ). Liên bang Nam tư (cũ) chia ra thành nhiều nước; năm 2008 thành phố Côxovô tuyên bố độc lập tách khỏi nước Secbi. Phong trào đòi quyền tự trị dân tộc đã diễn ra ở Indonexia, Philippines, Êtiopi và ở nhiều nước khác. Các hòn đảo nhỏ như Đôfinica ở Caribê, Fiji ở Nam Thái Bình Dương tuyên bố chủ quyền quốc gia và gửi đại diện đến Liên Hiệp Quốc.

Cùng với quá trình toàn cầu hóa là sự phát triển của chủ nghĩa địa phương trong mỗi quốc gia, có nơi nhân danh đòi quyền tự trị của dân tộc thiểu số, của sắc tộc, ngôn ngữ, có vùng thì nhấn mạnh đến đặc điểm kinh tế- xã hội và truyền thống. Chính phủ nhiều nước đứng trước tình thế tiến thoái lưỡng nan, hoặc phải phân quyền mạnh mẽ cho chính quyền địa phương đến mức "quyền tự trị" hoặc đòi ly khai trở thành quốc gia độc lập nhờ có sự hậu thuẫn của các nước lớn, hoặc giữ nguyên trạng với quyền lực tập trung vào Chính phủ trung ương thì cuộc đấu tranh sẽ tiếp diễn, tình trạng bất ổn chính trị- xã hội có nguy cơ bùng phát.

Cả hai khuynh hướng đó đã làm thay đổi chức năng và vai trò của Nhà nước- dân tộc: i) Một phần chức năng của nó được các tổ chức quốc tế, công ty xuyên quốc gia và tổ chức hợp tác khu vực thực hiện khi một nước đã hội nhập với thế giới, tham gia thị trường khu vực và thế giới, thu hút đầu tư quốc tế, chấp nhận luật chơi chung toàn cầu; ii) Một phần chức năng của nó được chuyển cho chính quyền địa phương với cách thức thấp nhất là " phân cấp quản lý", địa phương được thực hiện một số quyền và nghĩa vụ vốn trước đây thuộc Chính phủ trung ương; cao hơn là trao quyền tự trị cho một vùng lãnh thổ, Chính phủ trung ương chỉ giữ lại một vài quyền tập trung thống nhất như ngoại giao và quốc phòng, nấc thang cuối cùng là ly khai hình thành Nhà nước độc lập.

Một nghịch lý nổi tiếng trong kiến trúc đã đóng góp

cho nghề này rất nhiều là "ít nghĩa là nhiều", có nghĩa là bạn càng ít tô vẽ lên ngôi nhà thì trông nó càng lịch sự hơn và nhiều công việc kiến trúc hơn có vẻ được thực hiện. Theo quan điểm này thì trong khi các quốc gia hướng ra toàn cầu để tận dụng lợi thế so sánh động trong một thế giới đang biến đổi nhanh chóng thì đồng thời phải hướng về địa phương, phát huy bản sắc, tuyền thống, lợi thế của từng vùng lãnh thổ để tạo thành sức mạnh quốc gia trong hội nhập quốc tế.

Phân cấp quản lý kinh tế cho chính quyền tỉnh, thành phố là đòi hỏi khách quan của việc nâng cao hiệu năng quản lý nhà nước, bởi vì quản lý là quá trình thu thập và xử lý thông tin để ra quyết định; tính phức tạp của nền kinh tế quốc dân gia tăng đến mức chính phủ trung ương không đủ năng lực tiếp nhận khối lượng khổng lồ các giòng thông tin theo ngành và theo lãnh thổ để đưa ra quyết định kịp thời, đúng đắn đối với vấn đề và sự kiện. Chính quyền tỉnh, thành phố được giao một số chức năng, quyền hạn vốn thuộc Chính phủ, bộ, ngành trung ương để xử lý kịp thời và đúng đắn các vấn đề kinh tế- xã hội của địa phương.

Vấn đề cốt lõi là điều kiện bảo đảm để những chức năng, quyền hạn được giao cho chính quyền địa phương được thực hiện tốt hơn. Có 4 yếu tố chính :

i) Đặc điểm tự nhiên của địa phương: Cơ cấu hành chính của nước ta có thể chia làm ba loại, i) Hà Nội và TPHCM là với dân số trên 6 và 7 triệu người, thuộc loại siêu đô thị (theo cách phân loại của thế giới), ii) Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ là đô thị loại vừa và iii) Các tỉnh có đô thị nhưng chủ yếu là nông thôn.

ii) Trình độ phát triển kinh tế- xã hội của địa phương: Hà Nội và TPHCM là trung tâm kinh tế lớn, trung tâm văn hóa, khoa học của cả nước, Hà Nội là đầu não chính trị; Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ là trung tâm kinh tế, giáo dục của từng vùng. Các tỉnh đồng bằng Sông Hồng và Sông Cửu Long có trình độ phát triển hơn các tỉnh Trung du, Miền núi Phía Bắc, Tây Nguyên.

iii) Khối lượng và tính phức tạp của quản lý nhà nước: Các thành phố gắn với quản lý đô thị và quá trình đô thị hóa, di dân, biến động dân số, việc làm, cơ sở hạ tầng kỹ thuật- xã hội; các tỉnh gắn với quá trình công nghiệp hóa nông thôn, vấn đề tam nông...

iv) Năng lực của cán bộ quản lý nhà nước: các thành phố có điều kiện tốt hơn các tỉnh về lựa chọn đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước, xây dựng hệ thống thông tin, bồi dưỡng cán bộ.

Phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương cần tính đến 4 yếu tố đó để có cơ chế và mức độ thích hợp, không dàn đều nhằm mục đích khi được phân cấp thì chính quyền địa phương có đủ điều kiện bảo đảm thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước.

Chủ trương phân cấp là đúng, nhưng do không tính đầy đủ các yếu tố chính nên đã cào bằng, hai thành phố lớn Hà Nội và TPHCM vẫn quá phụ thuộc vào nhiều quyết định của trung ương, trong khi một số địa phương chưa đủ điều kiện bảo đảm thực hiện tốt quản lý nhà nước sau khi phân cấp.

2. Về phân cấp quản lý kinh tế đối với FDI

Nước ta bắt đầu thu hút FDI từ đầu 1988, từ đó đến tháng 4/1989 Bộ Kinh tế đối ngoại (nay là Bộ Công thương) cấp giấy phép đầu tư đối với FDI. Tháng 5/1989 Ủy ban nhà nước về Hợp tác và Đầu tư- SCCI được thành lập có chức năng quản lý nhà nước đối với FDI, việc cấp phép đầu tư được chuyển giao cho SCCI. Năm 1993- 1995 mặc dù một vài thành phố kiến nghị về việc phân cấp cho chính quyền địa phương nhưng Chính phủ chủ trương thống nhất quản lý nhà nước đối với FDI vào SCCI.

Cuối 1995 SCCI và Ủy ban kế hoạch nhà nước hợp nhất thành Bộ Kế hoạch và Đầu tư- MPI. Chủ trương phân cấp quản lý được thực hiện. Từ 1996 đến quý III/2006 Chính phủ phân cấp cho chính quyền tỉnh, thành phố thẩm định và cấp giấy phép các dự án FDI được giới hạn bởi quy mô vốn và lĩnh vực đầu tư. Trừ một số dự án FDI về dầu khí, bảo hiểm, ngân hàng, kiểm toán do các bộ cấp phép, UBND TP Hà Nội và TPHCM được cấp phép các dự án FDI có vốn đăng ký đến 10 triệu USD, các địa phương khác đến 5 triệu USD, Ban quản lý KKT, KCN, KCX và KCNC (gọi tắt là Ban quản lý) được cấp phép các dự án FDI có vốn đăng ký đến 30 triệu USD. Một nghịch lý khi thực hiện là UBND tỉnh, thành phố được cấp phép những dự án không quá 5-10 triệu USD, trong khi các Ban quản lý trực thuộc UBND tỉnh, thành phố thì được cấp phép dự án đến 30 triệu USD. Các thành phố lớn còn có dự án dịch vụ, khách sạn, văn phòng cho thuê do UBND cấp phép. Các tỉnh chủ yếu là dự án công nghiệp nằm trong các KCN nên phần lớn việc cấp phép dự án FDI do Ban quản lý thực hiện.

Từ quý IV/2006 đến nay trừ một số dự án chuyên ngành vẫn quy định như cũ, Chính phủ đã giao cho chính quyền địa phương và Ban quản lý cấp phép các dự án FDI, đối với các dự án có tầm quan trọng quốc gia thì phải được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận trên cơ sở ý kiến của các bộ liên quan.

Chủ trương phân cấp quản lý nhà nước đối với FDI nhằm mục đích phát huy tính sáng tạo, ý tưởng mới của lãnh đạo tỉnh, thành phố khai thác tốt hơn lợi thế so sánh của từng địa phương trong quá trình phát triển kinh tế- xã hội, kể cả thu hút FDI. Tuy vậy về cơ bản không được lãnh đạo nhiều địa phương coi trọng đúng mức.

Làm gì và bằng cách nào để tận dụng các lợi thế đó tạo ra bước đột phá phát triển kinh tế- xã hội của địa phương đem lại lợi ích ngày càng nhiều hơn cho cộng đồng dân cư địa phương (?). Đó không chỉ là ý muốn hay chủ trương, mà khi đã trở thành định hướng thì phải dày công xây dựng thương hiệu, hệ thống tổ chức, nguồn nhân lực chuyên nghiệp có trình độ cao.

Khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo của từng tỉnh, thành phố phải gắn với cơ cấu kinh tế của từng vùng lãnh thổ, từng địa phương. Các trường đại học, cao đẳng, dạy nghề, viện nghiên cứu được hình thành theo định hướng phát triển kinh tế- xã hội, dần trở thành những cơ sở nghiên cứu khoa học và đào tạo chuyên nghiệp có chất lượng cao, trở thành thương hiệu của từng địa phương.

Chủ trương phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương có tác động tích cực đến tính chủ động của chính quyền tỉnh, thành phố trong hoạt động XTĐT, cải thiện môi trường đầu tư, giảm thiểu phiền hà, tiết kiệm thời gian và chi phí đầu tư. Tuy vậy cũng đã nảy sinh một số vấn đề cần được lưu ý:

- Một số địa phương đã ban hành và thực hiện các quy định về ưu đãi đầu tư trái pháp luật làm tổn hại lợi ích chung của đất nước.

- Việc tiếp xúc, lựa chọn nhà đầu tư chưa thận trọng, đã có tình trạng một số nhà đầu tư "rởm" được cấp GCNĐT dự án FDI hàng trăm triệu đô la để bán lại, khi không thực hiện được thì buộc phải trả lại GCNĐT.

- Năng lực thẩm định của cán bộ một số địa phương đối với dự án FDI lớn rất hạn chế, nên đã xảy ra tình trạng cấp phép mà không đảm bảo các điều kiện cần thiết, thậm chí cùng thời gian đã có các dự án xi măng, sắt thép quy mô lớn được nhiều địa phương cấp phép không phù hợp với quy hoạch ngành và vùng lãnh thổ.

- Các bộ thiếu công khai quy hoạch phát triển ngành trên từng vùng lãnh thổ và địa phương, định hướng phát triển, tiêu chuẩn, định mức kinh tế- kỹ thuật để chính quyền địa phương căn cứ thực hiện đúng luật pháp, thiếu kiểm tra, phát hiện hành vi phạm pháp để xử lý.

Định hướng mới về FDI đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống luật pháp như Luật đầu tư, Luật doanh nghiệp năm 2005, hệ thống luật thuế và các luật có liên quan, nâng cao hiệu năng quản lý nhà nước từ vận động đầu tư, thẩm định và cấp phép, hướng dẫn, hỗ trợ nhà đầu tư triển khai dự án và kinh doanh, thanh tra, kiểm tra, xử lý kịp thời các vi phạm pháp luật.

Vấn đề phân cấp quản lý đối với FDI được đặt ra để xem xét nhưng không dễ thay đổi do hai nguyên nhân sau đây: (1) Về tâm lý lãnh đạo địa phương muốn mở rộng phân cấp, không muốn "trả lại" Chính phủ quyền hạn và trách nhiệm đã được giao từ năm 2006, thậm chí có cán bộ phát biểu "làm mình, làm mẩy" tùy trung ương, muốn thế nào cũng được; bởi vì trên thực tế, từ khi được phân cấp mặc dù đã xảy ra nhiều vụ vi phạm pháp luật của một số địa phương do vượt quá thẩm quyền, nhưng chỉ được " nhắc nhở", chưa có cá nhân nào bị xử lý (2) Lãnh đạo trung ương ở nước ta thường chiều lòng các tỉnh, thành phố, nhất là trong dịp đi thăm các địa phương, dễ chấp nhận và quyết định tại chỗ kiến nghị về xin thêm vốn, kinh phí, quyền hạn mà không cân nhắc lợi ích toàn cục, kết quả là " lạm phát' cảng hàng không, cảng biển, trường đại học và cao đẳng, đầu tư dàn trải kém hiệu quả

3. Đề xuất một số giải pháp

Để thực hiện hiệu quả phương thức phân cấp quản lý kinh tế nhằm thu hút FDI vào địa phương, có ba phương án được kiến nghị:

Phương án tối đa, điều chỉnh hợp lý quy định phân cấp cho chính quyền địa phương, đối với những dự án quan trọng như điện năng, giao thông, công nghiệp chế tạo có vốn đầu tư từ 50 triệu USD, để bảo đảm lợi ích toàn cục trong phân bố lực lượng sản xuất theo vùng lãnh thổ và trong cả nước thì do Bộ KH&ĐT cấp phép sau khi có ý kiến của các bộ, ngành. UBND tỉnh, thành phố và Ban quản lý cấp phép các dự án quy mô vừa dưới 50 triệu USD. Trung Quốc mặc dù dân số mỗi tỉnh gần bằng hoặc nhiều hơn dân số nước ta nhưng vẫn duy trì cơ chế phân cấp như vậy.

Phương án trung bình điều chỉnh một phần quy định phân cấp cho chính quyền địa phương: có cơ chế đặc thù đối với Hà Nội và TPHCM theo hướng giữ nguyên quy định phân cấp hiện tại; các tỉnh, thành phố thì thực hiện theo phương án tối đa.

Phương án tối thiểu giữ nguyên quy định hiện hành với điều kiện quy hoạch ngành, lĩnh vực gắn với quy hoạch vùng lãnh thổ và địa phương được công bố công khai, chính quyền địa phương chỉ được cấp phép đầu tư trong khung khổ dự án đã được quy hoạch với trình tự và thủ tục chặt chẽ hơn, rà soát, bãi bỏ các quy định của chính quyền tỉnh, thành phố trái với thẩm quyền; các bộ, ngành xây dựng, ban hành, hướng dẫn thực hiện các định mức, tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm, thường xuyên kiểm tra việc thực hiện và xử lý nghiêm mọi vi phạm.

Phương án tối thiểu dễ thực hiện vì không gặp phải phản ứng tiêu cực của địa phương, nhưng cũng là phương án mang tính thỏa hiệp không xuất phát từ yêu cầu nâng cao hiệu năng quản lý nhà nước đối với FDI./.

Tài liệu tham khảo

Vũ Thành Tự Anh (2014). Phân cấp quản lý kinh tế Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế. Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.

Uông Chung Lưu (2003) Một số vấn đề lý luận về phân cấp quản lý nhà nước. Tạp chí Dân chủ pháp luật - Số chuyên đề 60 năm ngành Tư pháp

Phạm Duy Nghĩa. (2014). Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế: cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp. Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.

Hữu Hạnh (2011) Những vấn đề đặt ra trong phân cấp nhà nước về quản lý kinh tế - xã hội. Tạp chí cộng sản điện tử. 18/5/2011