

BẢO ĐẢM TÍNH ĐỒNG BỘ TRONG THỂ CHẾ CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

★ PGS, TS ĐINH THỊ ANGA

★ PGS, TS BÙI VĂN HUYỀN

Viện Kinh tế,

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

● **Tóm tắt:** *Thể chế có vai trò đặc biệt quan trọng, góp phần thúc đẩy hay cản trở sự phát triển của quốc gia. Một thể chế tốt có thể được coi là nguồn lực cho phát triển. Bài viết tập trung nghiên cứu về tính đồng bộ của thể chế và cải cách thể chế ở Việt Nam; phân tích một số vấn đề về tính đồng bộ của thể chế hiện tại, từ đó đề xuất một số giải pháp bảo đảm tính đồng bộ của thể chế cho phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam thời gian tới.*

● **Từ khóa:** *thể chế; đồng bộ; phát triển kinh tế - xã hội.*

1. Thể chế và tính đồng bộ của thể chế

Có nhiều quan điểm khác nhau về thể chế. Quan điểm được đồng thuận nhất là của North DC⁽¹⁾. Theo đó, thể chế là những ràng buộc (những luật lệ) do con người tạo ra để điều chỉnh và định hình các tương tác của mình. Thể chế được phân chia thành nhiều loại, phổ biến là phân loại theo lĩnh vực và theo tính chính thức.

Theo lĩnh vực, thể chế được phân chia thành thể chế chính trị, pháp lý, kinh tế, xã hội. Thể chế chính trị gồm các quy định về các vấn đề chính trị, các đảng chính trị, các quy tắc bầu cử, các quy tắc và giới hạn của một chính phủ hoặc nhà nước... Thể chế pháp lý bao gồm thể chế pháp lý công, thể chế pháp lý tư nhân (thể hiện ở các hợp đồng). Thể chế pháp lý là một phần quan trọng của thể chế chính thức (trong cách phân loại theo tính chính thức). Phạm vi các vấn đề của thể

chế pháp lý rất rộng, liên quan đến quyền sở hữu, nguồn gốc và tác động của các hệ thống pháp lý và việc thực thi pháp luật... Thể chế kinh tế có sự giao thoa với thể chế pháp lý, chính là các thể chế cần thiết để bảo đảm sự vận hành hiệu quả của thị trường như hệ thống pháp luật, thực thi quyền tài sản... Thể chế xã hội là các quan niệm, quy định về giá trị, chuẩn mực, niềm tin, cách ứng xử... Các thể chế xã hội có sự giao thoa và trùng hợp rất nhiều với thể chế phi chính thức (cách phân loại theo tính chính thức).

Theo tính chính thức, thể chế được phân chia thành thể chế chính thức và phi chính thức. Thể chế chính thức bao gồm các quy tắc được luật pháp hóa như hiến pháp, luật, đặc biệt là các quyền sở hữu, luật pháp về tự do kế ước, tự do cạnh tranh, tổ chức quyền lực nhà nước, nhất là các thiết chế thi hành pháp luật và những quy

trình kiểm soát quyền lực công. Các thể chế chính thức chủ yếu do nhà nước ban hành, nhà nước có quyền lực và tổ chức cưỡng chế. Thể chế phi chính thức thường vận hành bên ngoài hệ thống thể chế chính thức, bao gồm các quy tắc ứng xử bất thành văn như truyền thống, chuẩn mực và quy tắc ứng xử, những điều cấm kỵ và các cơ chế xã hội khác dựa trên và được thực hiện thông qua quan hệ giữa các cá nhân.

Thể chế đồng bộ là tập hợp các quy tắc, luật lệ chính thức và phi chính thức tạo thành khuôn khổ cho quan hệ và trao đổi của con người, tạo đòn bẩy khuyến khích cho các thành viên trong xã hội, được thiết kế, xây dựng, tổ chức triển khai nhịp nhàng không mâu thuẫn, chồng chéo. Đồng bộ là một tính chất hàm chỉ về các vấn đề, hoạt động có cùng chu kỳ hoặc cùng tốc độ, được tiến hành trong cùng một thời gian, tạo ra một sự phối hợp nhịp nhàng, ăn khớp với nhau. Sự ăn khớp giữa tất cả các bộ phận hoặc các khâu, tạo nên một sự hoạt động nhịp nhàng của chính thể.

Đồng bộ góp phần tạo nên chất lượng thể chế. Chất lượng của thể chế tốt thúc đẩy hoạt động của chính quyền các cấp; chính sách, pháp luật dễ đi vào cuộc sống, phát huy được nguồn lực trong xã hội. Thể chế đồng bộ sẽ tạo ra hiệu quả trong quản lý, điều hành, tránh được các xung đột, mâu thuẫn, giảm thiểu các ách tắc, cản trở, từ đó, đạt mục tiêu một cách tốt nhất. Thể chế đồng bộ biểu hiện trên các khía cạnh sau:

Một là, đồng bộ giữa các loại hình thể chế chính trị - kinh tế - xã hội.

Sự đồng bộ của thể chế chính trị, kinh tế, xã hội sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển bền vững, lâu dài của các quốc gia. Thể chế chính trị là nền tảng cơ bản, trên cơ sở đó, thể chế kinh tế và xã hội được thiết lập. Thể chế chính trị thế nào thì thể chế kinh tế và xã hội cũng sẽ tương ứng. Thể

chế kinh tế, xã hội là các luật lệ, quy định, quy tắc... được cụ thể hóa trên tinh thần, quan điểm, tư tưởng của thể chế chính trị. Một nền kinh tế muốn phát triển nhanh và bền vững phải có một hệ thống chính trị phù hợp với hệ thống kinh tế. Sự phù hợp giữa hệ thống chính trị với hệ thống kinh tế sẽ tạo ra động lực to lớn, tổng thể thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển nhanh và bền vững.

Hai là, đồng bộ trong từng loại hình thể chế.

Trong mỗi thể chế đều đòi hỏi các quy định phải được ban hành đồng bộ, không mâu thuẫn, chồng chéo hay xung đột. Cùng một hành vi, một vấn đề, các quy định khi điều chỉnh phải nhất quán, thống nhất trong tất cả các văn bản quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành, bảo đảm thống nhất giữa hiến pháp, luật và các văn bản hướng dẫn thi hành luật. Đồng thời, cần bảo đảm đồng bộ trong nội dung của thể chế do trung ương và địa phương ban hành. Cách thức thể hiện, diễn đạt nội dung thể chế phải bảo đảm tính nhất quán và thống nhất trong cách hiểu, không tạo ra cách hiểu khác nhau trong quá trình tổ chức thực thi.

Ba là, đồng bộ giữa thể chế trong nước với các thể chế quốc tế mà quốc gia là thành viên. Trong thế giới hiện đại, sự phát triển của mỗi quốc gia đều phụ thuộc và đặt trong mối liên hệ với các quốc gia khác. Xu hướng toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế thúc đẩy quá trình xây dựng thể chế của các quốc gia phải phù hợp, đồng bộ với các thông lệ quốc tế chung của thế giới hoặc các khu vực. Cải cách thể chế đồng bộ là điều kiện để các quốc gia hội nhập sâu rộng hơn vào các hoạt động thương mại quốc tế và đầu tư. Đồng bộ giữa thể chế trong nước và quốc tế thể hiện ở cấp độ đơn giản nhất là hài hòa hóa các thủ tục, công nhận các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật trong hoạt động sản xuất, đầu tư, thương mại, thanh toán... cho đến các quy định, chế tài

có tính pháp lý để điều chỉnh quan hệ thương mại, đầu tư được cam kết và chấp thuận bởi các quốc gia là thành viên.

Bốn là, đồng bộ giữa ban hành thể chế và tổ chức thực thi

Mỗi thể chế cho dù đạt được đến chuẩn mực và chất lượng rất cao nhưng nếu không được tổ chức thực thi một cách đồng bộ thì cũng không thể phát huy hiệu quả trên thực tế, không đóng góp được vào sự phát triển. Tính đồng bộ phải được thể hiện từ quan điểm, tư tưởng cho tới giải pháp thực thi và tổ chức thực thi. Nếu tất cả đều nhất quán, tương đồng sẽ tạo nên sự nhịp nhàng, đồng điệu, tránh được tình trạng “trống đánh xuôi, kèn thổi ngược”.

Năm là, đồng bộ giữa thể chế trung ương và địa phương

Những quy định về phân cấp, phân quyền ảnh hưởng trực tiếp tới đặc điểm, tính chất của quản trị của từng địa phương và vì thế cũng ảnh hưởng tới số lượng và chất lượng của thể chế trong quản trị địa phương. Thể chế nào phát huy tính dân chủ và quyền tự chủ của chính quyền địa phương sẽ tạo điều kiện cho các sáng kiến hình thành. Ngược lại, thể chế tập trung quyền lực vào một nhóm người hay một nhóm các tổ chức sẽ làm thui chột các ý tưởng, sáng kiến trong quản trị. Bên cạnh đó, những quy định về phân cấp, phân quyền và hệ thống pháp luật, chính sách là cơ sở để các sáng kiến được hình thành và áp dụng trong thực tiễn ở các địa phương.

Chính quyền địa phương của Việt Nam là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước, bao gồm các cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra và các cơ quan, tổ chức khác được thành lập trên cơ sở các cơ quan quyền lực nhà nước này theo quy định của pháp luật nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương, trên cơ sở

nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hòa giữa lợi ích nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước. Thể chế trong quản trị địa phương ở Việt Nam phải phù hợp với những quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan hành chính và chính quyền địa phương, trong mối quan hệ với chính quyền trung ương và người dân.

Sáu là, đồng bộ trong tổ chức triển khai thực hiện

Mỗi thể chế và hệ thống thể chế khi được ban hành và tổ chức thực hiện đều có liên quan tới rất nhiều bên, rất nhiều chủ thể bao gồm các cơ quan nhà nước thực thi thể chế và đối tượng mà các thể chế tác động tới. Các cơ quan nhà nước tổ chức triển khai thực hiện thể chế cần phân công, phối hợp nhịp nhàng, có trách nhiệm mới có thể đạt hiệu quả cao. Ngược lại, nếu phân công thiếu hợp lý, phối hợp lỏng lẻo, thiếu gắn kết thì hiệu quả sẽ thấp, trong nhiều trường hợp thể chế có thể không được thực hiện. Các chủ thể chịu sự tác động của thể chế nếu không tuân thủ các quy định đã được ban hành thì thể chế cũng không phát huy hiệu quả. Vấn đề này có thể thấy rõ trong trường hợp Việt Nam nỗ lực đàm phán để xuất khẩu thủy sản vào thị trường EU, nhưng người sản xuất không tuân thủ nghiêm túc các quy định của EU về chống khai thác thủy sản bất hợp pháp (IUU) nên ngành thủy sản Việt Nam rất bất lợi khi thâm nhập thị trường này.

2. Thể chế Việt Nam từ góc nhìn về tính đồng bộ

Trong gần 40 năm đổi mới, Việt Nam đạt được rất nhiều thành công, một trong những nguyên nhân quan trọng là thể chế thường xuyên được đổi mới. Tuy vậy, thể chế Việt Nam còn nhiều hạn chế, nhất là trong bối cảnh hiện nay, xu hướng phát triển trong và ngoài nước đang thay đổi hết sức nhanh chóng. Nhìn từ góc độ tính đồng bộ, thể chế Việt Nam bộc lộ khá nhiều bất cập.

Thứ nhất, thiếu đồng bộ giữa các loại hình thể chế chính trị - pháp lý - kinh tế - xã hội.

Những năm qua, thể chế của Việt Nam đang dần được hoàn thiện theo hướng ngày càng đáp ứng tốt hơn yêu cầu quản lý phát triển đất nước. Tuy vậy, trong một số vấn đề thực tiễn của đời sống kinh tế - xã hội vẫn còn thiếu thể chế để điều chỉnh. Thể chế kinh tế được bổ sung ngày càng đầy đủ, đồng bộ, thể hiện ở số lượng các luật, chính sách điều chỉnh các quan hệ kinh tế phát sinh và thường xuyên được rà soát, điều chỉnh để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế của Việt Nam. Trong khi đó, thể chế trong các lĩnh vực chính trị và văn hóa còn bất cập. Thể chế chính trị chưa được điều chỉnh để phù hợp, tương thích và đáp ứng được yêu cầu phát triển các lĩnh vực kinh tế, xã hội.

Hệ thống các quy định về phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính nhà nước còn chưa đồng bộ, mới chỉ dừng lại ở những nguyên tắc, yêu cầu chung mà chưa có những quy định cụ thể. Phạm vi phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương còn hạn chế cả về số lượng và lĩnh vực được phân cấp, phân quyền. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định về phân cấp, phân quyền, tuy vậy, chủ yếu mang tính nguyên tắc, chưa cụ thể nên khó đi vào thực tiễn. Ở một số ít địa phương được áp dụng cơ chế đặc thù (như Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh), việc phân cấp, phân quyền được thúc đẩy mạnh mẽ hơn, trong khi phần lớn các địa phương còn lại còn hạn chế. Điều này một mặt tạo ra sự thiếu chủ động, có phần ỷ lại của một số địa phương (nhất là nhóm địa phương phụ thuộc vào ngân sách trung ương), một mặt làm giảm động lực và sự sáng tạo ở các địa phương có khả năng tự chủ, tự cân đối ngân sách và điều tiết về ngân sách trung ương. Trong khi các vấn đề kinh tế, xã

hội có nhiều biến động, cần được quản lý theo cách thích ứng nhanh chóng, linh hoạt, sáng tạo thì thể chế về tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị còn công kênh, nhiều đầu mối, nhiều tầng nấc. Chức năng, nhiệm vụ ở một số tổ chức chưa được xác định, phân công, phân cấp rõ ràng, còn chồng chéo, trùng lặp hoặc bị bỏ trống. Hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội...

Thể chế chính trị chưa đồng bộ với các thể chế khác còn thể hiện ở một số lĩnh vực. Một số lĩnh vực đã có luật, pháp lệnh nhưng luật, pháp lệnh thường chỉ dừng lại ở những quy định khung, còn nhiều vấn đề thuộc tầm chính sách nhưng chưa có luật điều chỉnh. Nhiều nội dung trong các nghị quyết của Đảng về đổi mới kinh tế - xã hội, văn hóa, khoa học, giáo dục, an ninh, quốc phòng... chậm được thể chế hóa.

Thể chế văn hóa còn chậm đổi mới, chưa theo kịp yêu cầu phát triển, một số quy định còn bất cập, chồng chéo, thiếu đồng bộ, hiệu quả thấp. Thiếu thể chế pháp luật điều chỉnh một số lĩnh vực văn hóa. Thể chế về bảo tồn, phát huy giá trị văn hóa truyền thống chưa đầy đủ, chính sách cho công nghiệp văn hóa chậm được ban hành, thị trường, sản phẩm và dịch vụ văn hóa kém phát triển.

Thứ hai, thiếu tính đồng bộ trong từng loại hình thể chế

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đa dạng về hình thức, đồ sộ về số lượng, nhưng còn chồng chéo, mâu thuẫn nhau khiến cho doanh nghiệp, người dân, thậm chí cả cán bộ quản lý nhà nước gặp nhiều khó khăn trong thực thi. Trong thể chế pháp lý, do cách thức ban hành các luật thiên về hướng “luật khung”, “luật ống”, do đó cần phải có văn bản dưới luật để cụ thể hóa các luật, dẫn đến nhiều loại văn bản dưới luật được nhiều cơ quan, nhiều cấp ban hành.

Nhiều luật giao cho Chính phủ ban hành nghị định để cụ thể hóa; nghị định của Chính phủ giao cho bộ, ngành hướng dẫn thực hiện. Thực tế này làm nảy sinh nhiều mâu thuẫn giữa luật và các văn bản hướng dẫn thi hành. Ở chiều ngược lại, một số lĩnh vực, pháp luật cần có sự khái quát cao, sự linh hoạt để phù hợp với sự phát triển năng động của các quan hệ kinh tế - xã hội nhưng lại được ban hành quá chi tiết dẫn tới phải liên tục sửa đổi, bổ sung. Một số thể chế điều chỉnh các vấn đề mới, chưa được kiểm nghiệm đầy đủ trong thực tiễn nhưng lại quy định quá cụ thể dẫn đến nhanh bị lạc hậu hoặc tính khả thi thấp.

Tình trạng một luật chuyên ngành nhưng chịu thêm sự điều chỉnh của nhiều luật khác rất phổ biến. Bên cạnh đó, việc rà soát, sửa đổi các luật được thực hiện vào các thời điểm khác nhau, do nhiều cơ quan chủ trì xây dựng dẫn đến còn nhiều mâu thuẫn, thiếu thống nhất và chưa đồng bộ. Chẳng hạn, Luật Đất đai là luật chuyên ngành nhưng còn chịu sự điều chỉnh của luật chung là Bộ Luật Dân sự, còn có một số luật chuyên ngành khác như Luật Nhà ở, Luật Xây dựng, Luật Quản lý tài sản công, Luật Kinh doanh bất động sản... cũng điều chỉnh các vấn đề có liên quan đến đất đai. Các luật này được ban hành ở những thời điểm khác nhau, do nhiều cơ quan chủ trì xây dựng, trong quá trình xây dựng chưa có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan nên tính tổng thể, liên đới và quan hệ qua lại giữa các luật chưa được quan tâm, dẫn đến còn nhiều mâu thuẫn, chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ. Điều đó lại tiếp tục dẫn tới tình trạng mâu thuẫn giữa luật và văn bản hướng dẫn thi hành luật, chồng chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật làm giảm tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật, làm cho pháp luật phức tạp, khó hiểu, khó áp dụng, chi phí triển khai, tổ chức

thực hiện pháp luật cao, luật khó đi vào cuộc sống và vì thế kém hiệu lực.

Tình trạng văn bản quy phạm pháp luật do nhiều cơ quan khác nhau ban hành ở các thời điểm khác nhau liên quan đến cùng một vấn đề, một lĩnh vực đã gây nên sự chồng chéo, mâu thuẫn về nội dung giữa các văn bản. Trong nhiều trường hợp, đối tượng chịu sự điều chỉnh của pháp luật không dám làm hoặc làm sai do không biết áp dụng pháp luật thế nào là đúng. Cơ chế kiểm tra, giám sát về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật trước và sau khi ban hành chưa được tổ chức thực hiện tốt; sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong xây dựng thể chế chưa chặt chẽ, thậm chí còn có tình trạng bảo vệ, đưa ra các quy định có lợi cho cơ quan soạn thảo, ban hành. Việc lấy ý kiến góp ý của các bên liên quan chịu sự tác động của thể chế, đối tượng thụ hưởng chưa thực chất, chưa chất lượng.

Mặc dù thể chế kinh tế có nhiều thay đổi và có tác động tích cực, thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế ở Việt Nam trong hơn 40 năm qua nhưng thực tiễn cho thấy còn thiếu đồng bộ. Thí dụ, theo quy định tại Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; Luật Đầu tư công; Luật Đấu thầu; Luật Ngân sách Nhà nước; Luật Xây dựng, vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp được hiểu theo các cách khác nhau, chưa có sự thống nhất dẫn đến khó khăn trong việc xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng trong triển khai thực hiện. Sự thiếu đồng bộ trong thể chế, chính sách về xác định giá trị doanh nghiệp, định giá đất đai, tài sản... dễ làm thất thoát vốn Nhà nước, cùng với việc thực hiện chưa nghiêm túc của các doanh nghiệp và các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan nên tiến trình cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước được thực hiện rất chậm.

Bên cạnh đó, nhiều vấn đề kinh tế mới phát sinh nhưng thể chế chưa đầy đủ để có thể bao quát và điều chỉnh đầy đủ các quan hệ phát sinh trong các lĩnh vực mới. Đó là các lĩnh vực chuyển đổi số, phát triển kinh tế số, xã hội số, thúc đẩy mô hình, phương thức kinh doanh mới như kinh tế tuần hoàn, kinh tế chia sẻ...

Thứ ba, thiếu đồng bộ giữa thể chế trong nước với các thể chế quốc tế mà Việt Nam là thành viên

Sự đồng bộ giữa thể chế trong nước và nước ngoài cũng như tổ chức thực thi các cam kết quốc tế còn nhiều hạn chế, bất cập. Ví dụ, trường hợp thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường hướng tới thực hiện cam kết phát thải ròng bằng không, vấn đề phân loại rác thải, túi nhựa và sản phẩm nhựa giá rẻ còn nhiều hạn chế. Hàng dệt may không vào được một số thị trường do không đáp ứng được tiêu chuẩn nhà máy xanh, hoặc nếu vào được thì khó có khả năng cạnh tranh do phải chịu các loại thuế liên quan đến bảo vệ môi trường như thuế các bon. Việc thực hiện các cam kết IUU về chống khai thác thủy sản bất hợp pháp được triển khai chưa hiệu quả nên chưa tận dụng được lợi thế của Việt Nam khi tham gia vào thị trường EU theo các cam kết đã ký kết giữa Việt Nam và EU.

Thứ tư, thiếu đồng bộ giữa ban hành thể chế và tổ chức thực thi

Như đã đề cập ở trên, do đặc điểm luật khung, luật nguyên tắc trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam nên việc ban hành luật và ban hành các quy định hướng dẫn thực hiện gặp vấn đề về độ trễ. Luật đã có hiệu lực nhưng phải chờ, không được thi hành vì chưa có văn bản quy định, hướng dẫn chi tiết. Các văn bản hướng dẫn thi hành thường được ban hành chậm, không đồng bộ, có trường hợp phải mất hàng năm sau khi luật, pháp lệnh có hiệu lực. Nhiều bộ luật, đạo luật thiếu cơ chế tổ chức thực hiện về tổ chức,

nhân sự, kinh phí và các điều kiện bảo đảm khác nên hiệu lực thi hành thấp. Nhiều chính sách thiếu nguồn lực thực hiện nên không bảo đảm tính khả thi. Hoặc ngược lại, tình trạng không thiếu nguồn lực nhưng thiếu cơ chế chính sách hiệu quả để thực thi, như trường hợp phát triển Thành phố Hồ Chí Minh là ví dụ điển hình. Nhiều chính sách có nguồn lực để thực hiện nhưng không giải ngân được do các thủ tục hành chính và các quy định khó thực hiện như trường hợp gói hỗ trợ lãi suất 2% để phục hồi và phát triển kinh tế sau đại dịch Covid-19 là rất phổ biến. Hoặc tình trạng có đủ nguồn lực nhưng việc thực thi không hiệu quả do quá trình triển khai thực hiện chưa phù hợp hoặc do đầu tư dàn trải, manh mún dẫn tới hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp. Chương trình đào tạo nghề cho lao động nông thôn hay trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học, đào tạo nhân lực thể hiện khá rõ thực trạng này. Các điều kiện về tổ chức cán bộ, nguồn lực tài chính, ngân sách, cơ sở vật chất để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương cũng chưa bảo đảm để thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp

Thứ năm, thiếu đồng bộ giữa thể chế trung ương và địa phương

Do đặc điểm của mô hình phân cấp ở Việt Nam, hiện nay, thể chế trong đó có loại hình thể chế quan trọng nhất là pháp luật đều tập trung ở trung ương, do trung ương ban hành. Các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, các bộ, ngành trung ương ban hành chiếm tỷ trọng lớn trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Thẩm quyền của địa phương trong ban hành thể chế đặc thù, riêng biệt của địa phương còn khá hạn chế. Điều này có lợi khi xét dưới góc độ tính thống nhất trong quản lý tổng thể quốc gia, tuy nhiên, ở một khía cạnh nào đó chưa khuyến khích các địa phương chủ động,

đột phá, phát huy các sáng kiến để khai thác lợi thế đặc thù cho phát triển. Tính đồng bộ giữa thể chế của trung ương và địa phương xét dưới góc độ vừa bảo đảm quản lý thống nhất vừa tạo dư địa cho sự sáng tạo của các địa phương vì thế còn nhiều hạn chế.

Mối quan hệ giữa trung ương và địa phương chưa được quy định rõ ràng bởi các văn bản luật. Cơ chế “xin - cho” để chính quyền địa phương được độc lập trong ban hành và tổ chức thực thi một số thể chế có tính ổn định, lâu dài tại địa phương, cũng như trong việc giải quyết các vấn đề trước mắt, cấp bách, ngắn hạn còn phổ biến. Điều đó dẫn tới thực trạng, ở các địa phương có điều kiện phát triển, các chính quyền địa phương phải xoay sở để giải quyết vấn đề phát triển trong dư địa và không gian phát triển bị bó hẹp. Ở góc độ khác, một số địa phương chưa chủ động, sáng tạo, ỷ lại vào trung ương và lấy nguồn lực từ sự tăng trưởng và nỗ lực của địa phương khác. Trong cả hai trường hợp đều dẫn tới hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp và không công bằng, không tạo ra động lực cho phát triển.

Phân cấp hay là sự phân định trách nhiệm, quyền hạn của trung ương và địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương trong nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội chưa phù hợp, thiếu rõ ràng, và chưa đồng bộ. Một số lĩnh vực phân cấp của Trung ương cho địa phương quá hẹp. Cấp tỉnh không được quyền tuyển dụng thêm nhân sự nếu không được phân bổ thêm chỉ tiêu biên chế từ trung ương; không có quyền xác định tiêu chuẩn tuyển dụng; không có quyền lựa chọn hình thức thi tuyển... Phân cấp quản lý ngân sách còn hẹp dẫn đến không tạo được sự chủ động của chính quyền trong quản lý ngân sách địa phương. Một số lĩnh vực thực hiện phân cấp quá rộng, trong khi cấp dưới chưa bảo đảm đủ khả năng đảm nhận, dẫn đến

mất kiểm soát của cấp trên, chẳng hạn trong lĩnh vực quản lý đất đai. Tình trạng vi phạm, tiêu cực trong quản lý đất đai diễn ra phổ biến trên phạm vi cả nước và là nguyên nhân của rất nhiều vụ việc kiện tụng liên quan đến đất đai kéo dài.

3. Một số giải pháp hoàn thiện thể chế theo hướng bảo đảm tính đồng bộ, góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn tới

Một là, bảo đảm đồng bộ thể chế chính trị - pháp lý - kinh tế - xã hội

Xây dựng bộ máy nhà nước liêm chính, phục vụ, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả gắn với đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, phòng chống tham nhũng, tiêu cực, tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước... Đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực các cơ quan trong hệ thống chính trị mà trọng tâm là đổi mới hoạt động của Quốc hội, hoàn thiện quy trình lập pháp, cơ chế giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Chú trọng nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội để bảo đảm chất lượng pháp luật, tránh tình trạng xung đột, chồng chéo, mâu thuẫn, bảo đảm pháp luật được thực thi có hiệu lực, hiệu quả. Hoàn thiện tổ chức bộ máy của Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, xây dựng Nhà nước phục vụ và kiến tạo phát triển. Hình thành khung pháp lý cho sự vận hành của Chính phủ điện tử, hướng tới xây dựng Chính phủ số. Đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp bảo đảm xét xử độc lập, thượng tôn pháp luật.

Hoàn thiện thể chế pháp luật theo hướng phát huy quyền làm chủ thực chất của nhân dân; đề cao vai trò chủ thể, vị trí trung tâm của nhân dân trong tham gia xây dựng, tổ chức thực thi, giám sát thực hiện các cơ chế, chính sách, pháp luật. Cụ thể hóa đầy đủ quyền con người, quyền công dân trong thể chế pháp luật. Phát huy vai trò của các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp, các đối tượng chịu tác động tham gia vào quy trình lập pháp cũng như ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Ưu tiên xây dựng mới, sửa đổi, bổ sung thể chế pháp luật ở các lĩnh vực trọng điểm có ý nghĩa then chốt để khơi thông tắc nghẽn, tạo ra sự bứt phá về phát triển kinh tế - xã hội như: pháp luật về đất đai, đầu tư, đấu thầu, tài chính ngân sách, thuế... Bảo đảm tính đồng bộ của Luật Đất đai với các luật có liên quan như Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các luật có quy định về áp dụng pháp luật; Bộ luật Dân sự; Luật Nhà ở, Luật Xây dựng, Luật Kinh doanh bất động sản; pháp luật về công chứng, chứng thực; Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Ngân sách nhà nước.

Hoàn thiện thể chế pháp luật đáp ứng yêu cầu quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên, nhất là đất đai, tài nguyên khoáng sản gắn với bảo vệ môi trường, chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu. Trong đó, trọng tâm là hoàn thiện thể chế pháp luật về đất đai nhằm quản lý chặt chẽ, huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả nguồn lực đất đai để phát triển đất nước. Bổ sung thể chế pháp luật ở các lĩnh vực mới ứng dụng thành tựu của khoa học, công nghệ, chuyển đổi năng lượng, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, xây dựng, hoàn thiện khung thể chế thử nghiệm để thúc đẩy phát triển các công nghệ mới, sản phẩm, dịch vụ, mô hình kinh doanh mới. Hoàn thiện thể chế pháp luật

về giao dịch điện tử, công nhận tính pháp lý của hồ sơ, dữ liệu, chứng từ điện tử và giao dịch điện tử; tạo hành lang pháp lý rõ ràng cho các nền tảng trung gian như trung gian thương mại, trung gian thanh toán.

Hoàn thiện thể chế pháp luật về giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ đáp ứng yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, nhất là nhân lực chất lượng cao; phát triển khoa học - công nghệ theo hướng thúc đẩy đổi mới sáng tạo, nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng khoa học và công nghệ vào các lĩnh vực của đời sống xã hội. Hoàn thiện thể chế pháp luật về phát triển hạ tầng số, thúc đẩy quá trình chuyển đổi số quốc gia. Hoàn thiện thể chế pháp luật trong lĩnh vực văn hóa nhằm phát huy giá trị văn hóa, sức mạnh con người Việt Nam, nhất là trong lĩnh vực báo chí, xuất bản, điện ảnh, di sản văn hóa, phát triển công nghiệp văn hóa. Hoàn thiện thể chế pháp luật đáp ứng yêu cầu quản lý, thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội, trọng tâm là pháp luật về bảo đảm an sinh xã hội như bảo hiểm, việc làm, chăm sóc sức khỏe, bảo đảm quyền được tiếp cận với các dịch vụ y tế, giáo dục và các dịch vụ xã hội cơ bản.

Hoàn thiện thể chế pháp luật về quốc phòng, an ninh đáp ứng yêu cầu tăng cường quốc phòng, an ninh, bảo vệ vững chắc Tổ quốc trong bối cảnh mới có nhiều biến động, phức tạp như biến đổi khí hậu, các vấn đề an ninh phi truyền thống, đặc biệt là an ninh mạng. Bảo vệ chủ quyền, biên giới quốc gia, giữ vững an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội, bảo đảm môi trường hòa bình, ổn định cho phát triển, để Việt Nam tiếp tục là địa điểm hấp dẫn thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Hai là, bảo đảm đồng bộ thể chế trong nước và quốc tế

Hoàn thiện pháp luật đáp ứng yêu cầu chủ động hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng; nội luật hóa đầy đủ, kịp thời cam kết tại các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, nhất là các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Chú trọng khâu tổ chức triển khai thực hiện và kiểm tra, giám sát việc tuân thủ các cam kết của Việt Nam. Hướng dẫn, tuyên truyền để doanh nghiệp nắm bắt, hiểu các quy định khi tham gia vào các hoạt động đầu tư, thương mại quốc tế. Hỗ trợ doanh nghiệp đáp ứng các yêu cầu của đối tác khi tham gia vào hoạt động kinh tế quốc tế.

Ba là, bảo đảm đồng bộ giữa ban hành và tổ chức thực thi

Cụ thể hóa thể chế pháp luật và thể chế trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội khác theo hướng quy định cụ thể, chi tiết trong luật, bảo đảm các quy định đi vào thực tiễn và được triển khai trên thực tế, rút ngắn thời gian chờ hướng dẫn thi hành luật. Bảo đảm vai trò thực sự nòng cốt, tăng cường giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong quy trình ban hành pháp luật.

Bổ trí đầy đủ các nguồn lực để bảo đảm thể chế được triển khai và vận hành hiệu quả trên thực tế. Phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan tổ chức thực thi. Đồng thời, xây dựng và vận hành hiệu quả cơ chế kiểm tra, giám sát việc tổ chức thực hiện các thể chế.

Bốn là, bảo đảm đồng bộ giữa thể chế của trung ương và địa phương

Rà soát lại tổng thể các quy định về phân cấp, phân quyền. Phân cấp hợp lý trên cơ sở phù hợp với thực tiễn cũng như năng lực của các chủ thể được phân cấp. Thể chế phân cấp trung ương - địa phương cần được quy định cụ thể, rõ ràng, phân định rõ quyền hạn, trách nhiệm làm căn cứ để triển khai trên thực tế. Đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương để địa

phương đủ thẩm quyền và các điều kiện cần thiết để chủ động thực hiện các nhiệm vụ mà địa phương có khả năng giải quyết được. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giúp giảm áp lực cho cấp trên, đồng thời để thực hiện công việc nhanh chóng, hiệu quả. Cùng với đẩy mạnh phân cấp cần xây dựng cơ chế giám sát, kiểm tra, hậu kiểm. Tăng cường trách nhiệm hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước ở trung ương đối với hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương, tránh tình trạng lợi dụng việc phân cấp, phân quyền để đưa ra các quyết sách vì lợi ích cục bộ, hoặc thực hiện quyết sách theo hướng có lợi cho địa phương, vi phạm các quy định mà cơ quan trung ương ban hành.

Lựa chọn cán bộ lãnh đạo, quản lý ở các cơ quan địa phương có đầy đủ năng lực, năng động, chủ động, sáng tạo trong công việc. Phân cấp quản lý cần đi kèm với bố trí đầy đủ, tương xứng các nguồn lực tài chính, con người cùng các điều kiện cần thiết để thực hiện được các nhiệm vụ theo phân cấp.

4. Kết luận

Mặc dù có nhiều cải thiện quan trọng nhưng thể chế ở Việt Nam từ góc nhìn về tính đồng bộ trong quản trị quốc gia, doanh nghiệp, địa phương vẫn còn nhiều hạn chế. Tiếp tục cải cách thể chế toàn diện, trong đó bảo đảm tính đồng bộ là yêu cầu quan trọng để nâng cao chất lượng thể chế, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững □

Ngày nhận bài: 6-12-2023; Ngày bình duyệt: 14-7-2024; Ngày duyệt đăng: 24-7-2024.

(1) North, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, vol .5(1), 1991, p.97-112.