

THỨC ĐẨY ĐỔI MỚI CHÍNH PHỦ Ở KHU VỰC CHÂU Á - THÁI BÌNH DƯƠNG

CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO ĐỂ ĐẠT HIỆU QUẢ, CÔNG BẰNG VÀ ỔN ĐỊNH NỀN KINH TẾ

TS. Nguyễn Ngọc Thao

Học viện Hành chính Quốc gia

Nền kinh tế thị trường lý tưởng là nền kinh tế trong đó các hàng hoá và dịch vụ được tự nguyện trao đổi bằng tiền theo giá thị trường. Hệ thống này cho phép tạo ra lợi ích tối đa từ các nguồn tiềm lực sẵn có của xã hội mà không cần sự can thiệp của Chính phủ.

Nhưng trên thực tế, không có nền kinh tế thực sự là thể giới lý tưởng của bàn tay vô hình. Mỗi nền kinh tế đều có những khuyết tật, dẫn tới các căn bệnh như: ô nhiễm, thất nghiệp, chênh lệch giàu nghèo quá mức ...

Trong nền kinh tế hiện đại, các Chính phủ phải đối phó với những trục trặc của cơ chế thị trường. Trong số những hoạt động có thể có, Chính phủ có ba chức năng trong nền kinh tế thị trường: Nâng cao hiệu quả, khuyến khích công bằng và tăng trưởng ổn định kinh tế vĩ mô.

Thứ nhất, chức năng hiệu quả của Chính phủ

Các ưu điểm của cơ chế thị trường chỉ được thực hiện đầy đủ trong điều kiện có sự cạnh tranh hoàn hảo. Có nghĩa là tất cả hàng hoá và dịch vụ đều có giá và được mua bán trên thị trường. Điều đó cũng có nghĩa là, không một hãng hay người tiêu dùng nào đủ lớn để tác động đến giá cả thị trường. Trong điều kiện như vậy thị trường sẽ phân bổ có hiệu quả các nguồn lực sao cho nền kinh tế nằm trên đường khả năng sản xuất của mình.

Nhưng cũng có nhiều nguyên nhân làm cho thị trường không có được sự cạnh tranh hoàn hảo. Có ba nhân tố quan trọng nhất làm cho cạnh tranh không hoàn hảo: độc quyền, ảnh hưởng ngoại sinh và thiếu hàng hoá công cộng. Trong mỗi trường hợp, khuyết tật của thị trường làm giảm hiệu quả sản xuất và tiêu dùng và Chính phủ có thể đóng vai nhằm khắc phục các căn bệnh đó.

Một trong những hiện tượng xa rời thị trường hiệu quả là do có yếu tố cạnh tranh không hoàn hảo hay độc quyền. Trong cạnh tranh hoàn hảo không có công ty hay người tiêu dùng nào có thể tác động đến giá cả; cạnh tranh không hoàn hảo là khi có người bán hay người mua có thể tác động tới giá hàng hoá. Khi đó, sản lượng hàng hoá sẽ giảm dưới mức hiệu quả và tính hiệu quả của nền kinh tế bị tổn hại. Trong điều kiện đó, thuộc tính bàn tay vô hình của thị trường bị vi phạm. Cạnh tranh không hoàn hảo làm cho giá bán cao hơn chi phí và mức tiêu thụ của người tiêu dùng giảm dưới mức hiệu quả. Hình thái giá quá cao và sản lượng quá ít là tiêu biểu của tính phi hiệu quả đi cùng với cạnh tranh không hoàn hảo. Trường hợp cực đoan của cạnh tranh không hoàn hảo là độc quyền - một hãng có thể quyết định giá của mặt hàng hay dịch vụ nào đó.

Hình thức phi hiệu quả thứ ba là khi có các ảnh hưởng ngoại sinh hay tác động lan toả, trong đó có sự trao đổi không tự nguyện về các giá trị và lợi ích. Ảnh hưởng ngoại sinh (hay ảnh hưởng lan toả) xảy ra khi một hãng hay một người làm lợi hoặc làm hại tới một người khác bên ngoài thị trường.

Ngày nay, các Chính phủ thường quan tâm tới tác động tiêu cực của ảnh hưởng ngoại sinh nhiều hơn so với các tác động tích cực của nó. Khi xã hội ngày càng bị ô nhiễm nặng hơn, khi mức sản xuất năng lượng, hoá chất và các vật liệu khác tăng lên, thì ảnh hưởng ngoại sinh tiêu cực hay các tác động lan toả tiêu cực đã từ việc nhỏ trở thành mối đe doạ lớn. Vì vậy đây là lúc các Chính phủ phải ban hành các quy định nhằm kiểm soát ảnh hưởng ngoại sinh như: ô nhiễm không khí và nước, chất thải độc hại, khai thác mỏ, thuốc, thực phẩm không an toàn và các chất phóng xạ.

Trong thời gian vừa qua, Chính phủ đã có nhiều biện pháp hạn chế cạnh tranh không hoàn hảo khi nó trở nên thái quá, điều tiết giá cả và lợi nhuận của hãng độc quyền. Hơn nữa, luật chống độc quyền của Chính phủ còn nghiêm cấm các hoạt động, như: ấn định giá hay thoả thuận phân chia thị trường. Hoặc quy định: Không để công nhân làm việc trong điều kiện nguy hiểm. Không xả khói độc từ nhà máy ra, không bán dược phẩm độc hại, không lái xe khi không cài khoá dây an toàn ...

Chính phủ cung ứng Hàng hoá công cộng, Trong khi tác động tiêu cực của các ảnh hưởng ngoại sinh như ô nhiễm hoặc việc khu vực tư nhân thường cung cấp quá ít hàng hoá công cộng ... Chính phủ phải can thiệp để khuyến khích sản xuất hàng hoá công cộng, như: xây dựng hệ thống đường giao thông, dịch vụ dự báo thời tiết, hỗ trợ nghiên cứu khoa học cơ bản và các biện pháp cải thiện chăm sóc sức khoẻ cộng đồng.

Để có tiền, Chính phủ phải thu Thuế, nhằm thanh toán cho việc cung ứng các hàng hoá công cộng và cho các chương trình phân phối lại thu nhập. Các nguồn thu đó là từ thuế đánh vào thu nhập của cá nhân và doanh nghiệp, vào giá trị gia tăng bán hàng, tiêu dùng và vào các khoản khác. Thuế cũng có thể coi là một loại "giá" và đây là giá chúng ta trả cho các hàng hoá công cộng. Nhưng thuế khác với giá về một điểm cơ bản, đó là sự đóng góp bắt buộc. Mỗi người đều là đối tượng phải đóng thuế và đều có nghĩa vụ trả một phần chi phí của hàng hoá công cộng.

Thứ hai, Chức năng Công bằng của Chính phủ

Các nội dung về các khuyết tật của thị trường như độc quyền hay ảnh hưởng ngoại sinh tập trung và những sai lầm trong phân bổ của thị trường - sự không hoàn hảo đó có thể được điều chỉnh bằng những can thiệp pháp lý. Tạm giả định rằng, nền kinh tế hoạt động hoàn hảo - nó luôn luôn nằm trên đường khả năng sản xuất, không bao giờ nằm bên trong đường sản xuất, luôn luôn lựa chọn đúng số lượng hàng hoá công cộng và hàng hoá cá nhân ... Ngay cả khi hệ

thống thị trường là hoàn hảo, nó vẫn có thể dẫn tới một số sai lầm, có thể tạo ra sự bất bình đẳng về thu nhập và tiêu dùng.

Nguyên nhân là mức thu nhập phụ thuộc vào rất nhiều các nhân tố, bao gồm sự nỗ lực, trình độ giáo dục, thừa kế và cả may mắn. Kết quả là, phân phối thu nhập có thể không bình đẳng. Thực tế, cơ chế thị trường chỉ làm công việc của nó là trao hàng hoá cho ai có tiền mua. Khi thị trường càng được đề cao thì có thể số người vô gia cư tăng lên, số trẻ em sống trong nghèo khổ tăng lên Về mặt chính trị hay đạo đức, bất bình đẳng trong thu nhập đều không chấp nhận được.

Để giảm bớt tình trạng bất bình đẳng về thu nhập. Chính phủ có thể đánh thuế lũy tiến, trong đó người có thu nhập càng cao thì phải đóng mức thuế càng cao. Thuế thu nhập và thuế thừa kế là nhằm mục tiêu phân phối lại. Hoặc Chính phủ có thể áp dụng các hình thức trợ cấp bằng tiền cho một số nhóm người, như: Người cao tuổi, người tàn tật và người có con nhỏ, hoặc tiền trả bảo hiểm thất nghiệp cho những người không có việc làm. Hệ thống chuyển nhượng như vậy tạo ra " Mạng lưới an toàn" bảo vệ những người bất hạnh khỏi bị thiếu thốn. Đồng thời, có lúc các Chính phủ trợ cấp cho những người có thu nhập thấp, bằng cách: Hỗ trợ chăm sóc y tế, hỗ trợ học nghề và giảm tiền thuê nhà.

Thứ ba, Chức năng tăng trưởng và ổn định kinh tế

Chính sách kinh tế vĩ mô nhằm ổn định và tăng trưởng kinh tế bao gồm các chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ để kiềm chế những biểu hiện xấu của lạm phát và thất nghiệp nhằm nâng cao hiệu quả, phấn đấu đạt tới phân phối thu nhập công bằng hơn, theo đuổi các mục tiêu kinh tế vĩ mô về tăng trưởng và ổn định. Trong các nền kinh tế tiên tiến, thị trường quyết định giá cả và sản lượng của hầu hết các hàng hóa của khu vực tư nhân, còn Chính phủ tập trung vào các giải pháp kinh tế tổng thể với các chương trình về thuế, chi tiêu, điều tiết tiền tệ ... để hướng tới tăng trưởng cao và ổn định kinh tế vĩ mô.

Ví dụ về Chính phủ có thể giải quyết các nhược điểm của thị trường

TT	Khuyết tật của thị trường	Can thiệp của Chính phủ	Chính sách của Chính phủ
1	Canh tranh không hoàn hảo, Độc quyền	Khuyến khích các hoạt động phúc lợi	Luật chống ô nhiễm,
2	Thiếu hàng hoá công cộng	Ổn định bằng các chính sách vĩ mô	Quốc phòng, Hải đăng, tiêm chủng
3	Bất bình đẳng về thu nhập không thể chấp nhận được	Kích thích tăng trưởng	Đánh thuế lũy tiến vào thu nhập, của cải và thừa kế
4	Lạm phát, thất nghiệp cao	Đầu tư giáo dục	Hỗ trợ thu nhập; Chính sách tiền tệ và tài khoá,
5	Kinh tế tăng trưởng chậm	Hỗ trợ nghiên cứu cơ bản	Giảm thâm hụt và tăng tỷ lệ tiết kiệm quốc gia

Việt Nam, trong 8 tháng đầu năm 2018 kinh tế tăng trưởng ước tính tăng 7,08% so với cùng kỳ năm trước. Trong mức tăng trưởng của toàn nền kinh tế, khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng 3,93%, đóng góp 9,7% vào mức tăng trưởng chung; khu vực công nghiệp và xây dựng tăng 9,07%, đóng góp 48,9%; khu vực dịch vụ tăng 6,90%, đóng góp 41,4%. Đây là mức tăng cao so với 8 tháng của các năm từ năm 2015 - 2017, điều này khẳng định tính kịp thời và hiệu quả trong việc Chính phủ chỉ đạo quyết liệt các cấp, các ngành, các địa phương cùng nỗ lực thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế năm 2018. Để đạt được mục tiêu tăng trưởng, công bằng, ổn định và thực hiện thành công kế hoạch phát triển kinh tế của năm 2018, Chính phủ cần thực hiện một số giải pháp, sau đây:

Thứ nhất, việc điều hành kinh tế vĩ mô đòi hỏi sự phối hợp đồng bộ, hiệu quả, linh hoạt giữa các công cụ chính sách. Chính sách tiền tệ cần phối hợp chặt chẽ với chính sách tài khóa, đặc biệt là trong việc điều hành cung tiền, tín dụng, lãi suất, bội chi NSNN và nợ công một cách hài hòa, hợp lý.

Thứ hai, cần có sự cân nhắc, tính toán kỹ tác động, ảnh hưởng của từng chính sách để đưa ra đối sách, giải pháp phù hợp, đúng thời điểm, cụ thể: điều chỉnh giá dịch vụ giáo dục, y tế và giá điện vào những thời điểm phù hợp, vừa đạt được mục tiêu thực hiện lộ trình giá thị trường, vừa kiểm soát chỉ số giá bình quân ở mức từ 3, 25 đến 3,53%.

Thứ ba, cần có chính sách phù hợp về xuất khẩu, thu hút các nguồn vốn đầu tư nước ngoài, khuyến khích sản xuất kinh doanh, phát triển thị trường trong nước ... trong khi các quốc gia, đối tác lớn đang thay đổi định hướng chính sách hướng đến bảo vệ sản xuất nội địa và thu hút đầu tư ngược lại chính quốc, đặc biệt là sử dụng công cụ hàng rào thuế quan và cắt giảm thuế suất thuế thu nhập trong nước.

Thứ tư, việc hoạch định chính sách vĩ mô phải dựa trên cơ sở nền tảng vĩ mô, Bởi vì: kinh tế vĩ mô chỉ có thể ổn định khi có nền tảng vĩ mô bền vững, hiệu quả; ngược lại, kinh tế vĩ mô, sản xuất kinh doanh và tiêu dùng chỉ có thể phát triển tốt khi có nền tảng kinh tế vĩ mô ổn định, bền vững. Để nâng cao năng lực chống chịu của nền kinh tế trước những biến động trên thị trường quốc tế và thay đổi chính sách của các quốc gia, đối tác lớn.

Thứ năm, cần tập trung xây dựng, đào tạo đội ngũ cán bộ chuyên sâu về phân tích, dự báo, hoạch định chính sách trong các cấp, các ngành, đặc biệt chú trọng trình độ chuyên môn, năng lực thực tiễn, chuyên nghiệp và trung thực. Đồng thời, cần phải có quyết tâm chính trị cao, sự đồng thuận trong toàn Đảng, toàn quân, toàn dân; sự quyết liệt và kỷ luật, kỷ cương trong chỉ đạo điều hành của Chính phủ.

Tài liệu tham khảo

1. Bàn về phát triển kinh tế, Ngô Doãn Vịnh, NXB Chính trị Quốc gia 2005
2. Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế của Việt Nam, Bộ Ngoại Giao, NXB Chính trị Quốc gia 2005.
3. Kinh tế học, Paul A Samuelson, NXB Chính trị Quốc gia 2006

4. Giáo trình Kinh tế học phát triển, NXB Chính trị Quốc gia 2009
5. Báo cáo của Chính phủ về Tình hình kinh tế - xã hội 8 tháng năm 2018,
Tổng cục Thống kê
6. Cổng thông tin điện tử của Chính phủ,

CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN TRONG HỖ TRỢ NÂNG CAO LỢI THẾ CẠNH TRANH CỦA DOANH NGHIỆP TRONG HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

TS. Phan Ánh Hà

Học viện Hành chính Quốc gia

Hội nhập kinh tế quốc tế cùng với những nỗ lực cải cách môi trường đầu tư, kinh doanh Việt Nam đã ngày càng khẳng định được vị thế trên trường quốc tế và có tác động rất lớn đến tăng trưởng, phát triển kinh tế của đất nước.

Thực tiễn hội nhập cho thấy, để chủ động nắm bắt các cơ hội và kiểm soát được các thách thức từ hội nhập kinh tế quốc tế, đòi hỏi doanh nghiệp phải nâng cao lợi thế cạnh tranh, năng lực thâm nhập thị trường và phòng vệ thương mại. Để thực hiện được điều trên, không chỉ đòi hỏi sự nỗ lực của bản thân mỗi doanh nghiệp, sự liên kết chặt chẽ giữa doanh nghiệp nội địa thông qua vai trò của các hiệp hội ngành nghề, mà còn cần sự hỗ trợ hiệu quả từ phía Chính phủ trong việc tạo lập môi trường kinh doanh, các chính sách tạo thuận lợi và giảm thiểu các rủi ro cho doanh nghiệp.

1. Lý luận về Chính phủ kiến tạo phát triển

1.1. Nhà nước phát triển

Thuật ngữ “Developmental state” lần đầu tiên được đề cập bởi Chalmers Johnson trong cuốn “MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975”, xuất bản năm 1982. Trong đó, Chalmers Johnson đã phân tích những yếu tố dẫn đến “sự thần kỳ Nhật Bản” - mà đặc biệt thể hiện trong quá trình khôi phục, phát triển kinh tế rất thành công của nước này từ đống tro tàn sau Chiến tranh thế giới thứ Hai. Ông đã sử dụng thuật ngữ “developmental state” để chỉ mô hình phát triển mà Nhà nước Nhật Bản đã áp dụng trong giai đoạn đó (và xa hơn nữa là từ thời kỳ Minh trị). “Developmental state” sau đó đã trở thành một thuật ngữ khá phổ biến trong giới nghiên cứu và nó cũng được sử

dụng nhiều trong các báo cáo, văn kiện của các cơ quan Liên hiệp quốc, cũng như nhiều tổ chức quốc tế khác.

Khái niệm Nhà nước kiến tạo phát triển (sau đây viết tắt là NNKTPT) được Chalmers Johnson đưa ra nhằm phân biệt với hai kiểu nhà nước phổ biến khi ấy là “nhà nước chỉ huy”, tức nhà nước thực hiện kế hoạch hóa tập trung ở các nước XHCN và “nhà nước điều chỉnh” theo chủ thuyết thị trường tự do ở các nước TBCN. Theo Chalmers Johnson, NNKTPT có các đặc điểm sau đây: (1) Có các quy tắc quản trị ổn định và vững chắc do giới tinh hoa chính trị - quan liêu thiết lập nên, tạo ra vị thế tương đối tự chủ của nhà nước trước các sức ép chính trị từ xã hội mà có thể gây trở ngại đến việc thực hiện các chính sách kinh tế; (2) Có sự hợp tác chặt chẽ giữa khu vực công và tư (nhà nước và doanh nghiệp). Sự hợp tác đó được bảo đảm và giám sát thực hiện bởi một cơ quan chuyên trách (ví dụ: MITI của Nhật Bản); (3) Nhà nước đầu tư mạnh vào giáo dục, y tế và thực hiện các chính sách nhằm bảo đảm công bằng xã hội; (4) Có một Chính phủ mạnh, thậm chí chuyên chế, song nắm rõ và vận dụng tốt các quy luật của kinh tế thị trường.

Theo UNDP, nhà nước kiến tạo phát triển là một nhà nước đóng vai trò mạnh mẽ trong nền kinh tế quốc gia với mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế. Những đặc điểm cụ thể của nhà nước kiến tạo phát triển bao gồm:

- (i) Bộ máy quan liêu mạnh, có thẩm quyền, không bị chính trị hóa, được tách biệt và không bị ảnh hưởng bởi các cuộc bầu cử và các áp lực kinh doanh;
- (ii) Giới lãnh đạo mạnh mẽ, có tầm nhìn xa trông rộng, có cam kết lớn, có trách nhiệm cao với đất nước;
- (iii) Kế hoạch phát triển quốc gia hiệu quả;
- (iv) Khả năng điều phối các hoạt động kinh tế và các nguồn lực;
- (v) Hỗ trợ tầng lớp doanh nhân của quốc gia phát triển mạnh mẽ, vươn ra thị trường thế giới;

(vi) Tập trung vào nâng cao năng lực con người bằng cách đầu tư vào các chính sách xã hội để thúc đẩy giáo dục, chăm sóc sức khỏe, nhà ở, và các cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội khác;

(vii) Có niềm tin và sự tự tin vào việc xây dựng các định chế và tiêu chuẩn như pháp quyền, công lý, ổn định chính trị, và hòa bình để đảm bảo sự tin tưởng thị trường.

Trên khía cạnh động lực cho phát triển, UNDP cho rằng, trong khi hầu hết các nhà nước kiến tạo phát triển ở Đông Á - như Hàn Quốc, Singapore, Malaysia, Thái Lan và một số nước ở châu lục khác - như Brazil, đạt được sự phát triển kinh tế cao nhờ áp dụng các biện pháp như tạo ra sự ổn định kinh tế vĩ mô, công nghiệp hóa hướng tới xuất khẩu, thúc đẩy phúc lợi xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng... thì các nước Bắc Âu và Nhật Bản lại sử dụng các công cụ khác. Theo Chalmers Johnson, sự thần kỳ về phát triển kinh tế của Nhật Bản có nguyên nhân chủ yếu từ văn hóa của người Nhật giúp họ cộng tác với nhau trong mọi hoạt động, cũng như trong việc duy trì chất lượng sản phẩm. Ông cho rằng, đóng góp quan trọng nhất từ phương diện văn hóa vào đời sống kinh tế của Nhật Bản là sự đồng thuận giữa Chính phủ, các đảng chính trị, những người lãnh đạo của các ngành công nghiệp, và cả người dân Nhật, về các mục tiêu và cách thức thực hiện các mục tiêu kinh tế của quốc gia.

Trên thực tế, không có một hình mẫu chung, điển hình nào của NNKTPT. Khái niệm NNKTPT là thuật ngữ để phân biệt, so sánh với các dạng nhà nước khác, bao gồm các dạng nhà nước tối thiểu (*laissez faire state*), nhà nước tự do cổ điển (*classical-liberal state*), nhà nước tân tự do (*neo-liberal state*), nhà nước điều tiết (*regulatory states*); nhà nước phúc lợi (*welfare states*).

Quá trình phát triển của NNKTPT có thể khái quát gồm ba giai đoạn: Giai đoạn đầu từ những năm 20 đến những năm 80 thế kỷ XX - NNKTPT phiên bản 1.0; Giai đoạn thứ hai từ những năm 90 thế kỷ XX - NNKTPT phiên bản 2.0; Giai đoạn thứ ba từ năm 2000 đến nay - NNKTPT phiên bản 3.0.

1.2. Bản chất của nhà nước kiến tạo phát triển và Chính phủ kiến tạo phát triển Việt Nam

Trước hết cần hiểu rằng, Chính phủ kiến tạo phát triển là một bộ phận của NNKTPT và tồn tại, vận hành trong NNKTPT. Hơn nữa, thuật ngữ mà thế giới sử dụng là NNKTPT (developmental state), chứ không hẳn là Chính phủ kiến tạo phát triển (developmental government).

Nhà nước kiến tạo phát triển không phải là một kiểu nhà nước; tuy nhiên, trên góc độ quản trị quốc gia, hoàn toàn có thể coi đó là một mô hình nhà nước, giống như mô hình nhà nước thị trường tự do (hay nhà nước điều tiết), nhà nước kế hoạch hóa tập trung, nhà nước phúc lợi ... Về nội hàm, nhà nước kiến tạo phát triển có thể hiểu là: Nhà nước quản lý có hiệu lực và hiệu quả cao; có hệ thống chính sách pháp luật và các công cụ quản lý hoàn thiện; bảo vệ môi trường; phục vụ tốt nhất nhu cầu của nhân dân và doanh nghiệp.

Tuy nhiên, cách hiểu trên còn có phần trừu tượng, chung chung, chưa rõ và và đủ nghĩa hơn “nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân” đã được thể hiện trong văn kiện Đảng và tại khoản 1 Điều 2 và Điều 3 Hiến pháp Việt Nam. Theo đó, nhà nước pháp quyền được định nghĩa: là nhà nước của dân, do dân và vì dân, được tổ chức và thực hiện quản lý trên cơ sở pháp luật, pháp luật được đặt ở vị trí tối thượng, bản thân nhà nước và viên chức nhà nước phải tuân theo pháp luật; công lý được tôn trọng, quyền con người được bảo đảm, công dân có đủ khả năng và điều kiện để chống lại sự tùy tiện và lạm quyền của cơ quan nhà nước, kiểm tra kiểm soát được hoạt động của bộ máy nhà nước. Nhà nước pháp quyền là nhà nước phục vụ nhân dân, bảo đảm quyền con người, quyền tự do và phát triển cho mỗi công dân và mỗi thành viên xã hội, bảo đảm và tạo điều kiện để công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm, nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Như vậy trong nội hàm của khái niệm nhà nước pháp quyền đã có tính chất của nhà nước kiến tạo phát triển, nhưng nhà nước pháp quyền không chỉ có nội dung kiến tạo phát triển

mà còn đặt ra yêu cầu rất cao về công lý, công bằng, bình đẳng, dân chủ, tự do, quyền con người.

Thêm nữa, từ năm 1946, Quốc hội đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa đã bầu ra Chính phủ lâm thời do Hồ Chí Minh làm Chủ tịch. Đây là Chính phủ “kháng chiến và kiến quốc”, trong đó, khái niệm “kiến quốc” là rất rộng lớn, từ “kiến tạo” chúng ta nói đến bây giờ cũng có ý nghĩa của “kiến quốc” trong điều kiện lịch sử hiện đại. Với vai trò kiến quốc, dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh, Chính phủ Việt Nam Dân chủ cộng hòa đã xác định phải thật sự là công cụ quyền lực của nhân dân, vì lợi ích và nguyện vọng của người dân và của toàn dân tộc.

Như vậy, “nhà nước kiến tạo phát triển” trên thực tế với chúng ta hoàn toàn không phải là cái gì mới mẻ, khó hiểu.

Xây dựng chính phủ kiến tạo phát triển đang tiếp tục là nội dung trọng tâm của nhiệm kỳ Chính phủ 2016 - 2021. Trong phiên họp thường kỳ đầu tiên của Chính phủ ngay sau khi được kiến toàn (tháng 4/2016), Thủ tướng Việt Nam xác định sáu định hướng lớn trong công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ trong thời gian tới để phấn đấu trở thành một Chính phủ liêm chính, Chính phủ kiến tạo, Chính phủ hành động:

Một là, Chính phủ quan tâm xây dựng bộ máy trong sạch, liêm chính, hiệu quả; nói không với tham nhũng, tiêu cực, lãng phí; làm gương cho xã hội về tất cả mọi vấn đề, nói đi đôi với làm.

Hai là, Chính phủ khẳng định sẽ tăng cường kỷ cương, phép nước, chấn chỉnh tình trạng thực thi pháp luật, kỷ cương, phép nước không nghiêm, đặc biệt là chấn chỉnh kỷ cương trong khu vực hành chính công. Để làm được như vậy phải phát huy và bảo đảm quyền dân chủ của người dân, chú ý đặc biệt đến những nhóm người yếu thế trong xã hội.

Ba là, chuyển mạnh từ Chính phủ với phương thức chỉ đạo, điều hành mệnh lệnh hành chính sang Chính phủ kiến tạo và phục vụ, lấy sự hài lòng của

doanh nghiệp, người dân là thước đo hiệu quả hoạt động của Chính phủ và chính quyền các cấp.

Bốn là, phân định rõ chức năng quản lý với thị trường, hạn chế và tiến tới xóa bỏ cơ chế xin - cho trong quản lý nhà nước.

Năm là, Chính phủ quan tâm tới phân cấp, giao quyền theo hướng đề bộ, ngành, địa phương tự làm những việc có thể tự chủ và làm tốt.

Sáu là, đề cao vai trò trách nhiệm của các thành viên Chính phủ trong giải quyết, tháo gỡ vướng mắc, xây dựng thể chế, cơ chế, chính sách; sự phối hợp của các bộ, ngành với địa phương và của các địa phương với các bộ, ngành.

2. Lợi thế cạnh tranh của doanh nghiệp trong hội nhập kinh tế quốc tế

2.1. Lợi thế cạnh tranh của doanh nghiệp

Theo các nhà kinh tế cổ điển: các yếu tố sản xuất như đất đai, vốn, lao động, những yếu tố tài sản hữu hình là nguồn lực quan trọng tạo nên lợi thế cạnh tranh. Adam Smith (1723 - 1790) cho rằng: lợi thế cạnh tranh dựa trên cơ sở lợi thế tuyệt đối về năng suất lao động, năng suất lao động cao nghĩa là chi phí sản xuất giảm, muốn tăng năng suất lao động thì phải phân công lao động và chuyên môn hóa sản xuất. Tuy nhiên theo David Ricardo (1772 - 1823): lợi thế cạnh tranh không chỉ phụ thuộc vào lợi thế tuyệt đối, mà còn phụ thuộc vào cả lợi thế tương đối tức là lợi thế so sánh và nhân tố quyết định tạo nên lợi thế cạnh tranh vẫn là chi phí sản xuất nhưng mang tính tương đối.

Với Heckscher-Ohlin-Samuel thì: lợi thế cạnh tranh là do lợi thế tương đối về mức độ dồi dào của các yếu tố sản xuất như: vốn, lao động. Nhân tố quyết định hình thành lợi thế cạnh tranh là chi phí về vốn và chi phí về lao động.

Theo Michael E. Porter: lợi thế cạnh tranh trước hết dựa vào khả năng duy trì một chi phí sản xuất thấp và sau đó là dựa vào sự khác biệt hóa sản phẩm so với đối thủ cạnh tranh như: chất lượng sản phẩm dịch vụ, mạng lưới phân phối, cơ sở vật chất, trang bị kỹ thuật.

Lợi thế cạnh tranh là cái làm cho doanh nghiệp nào đó có được các ưu thế vượt trội so với đối thủ cạnh tranh, được sử dụng để nắm bắt cơ hội, giành thắng lợi trước đối thủ. Nói cách khác, lợi thế cạnh tranh là lợi thế mà doanh nghiệp đang có hoặc có thể có, so với các đối thủ cạnh tranh. Đó chính là những giá trị đặc thù mà doanh nghiệp đang sở hữu, được sử dụng để nắm bắt cơ hội, tạo ra lợi nhuận cho doanh nghiệp.

Lợi thế cạnh tranh được hình thành từ tập hợp những lợi thế so sánh. Trong đó có: lợi thế so sánh tuyệt đối: là tập hợp những đặc tính riêng có của chủ thể mà đối thủ của nó không có; và lợi thế so sánh tương đối, bao gồm: tập hợp những đặc tính vượt trội (đặc tính hơn hẳn) của chủ thể so với đối thủ cạnh tranh.

Mỗi doanh nghiệp có những lợi thế cạnh tranh khác nhau. Tuy nhiên, lợi thế cạnh tranh của doanh nghiệp là không cố định. Nó luôn thay đổi theo từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế và sự thay đổi cơ cấu nguồn lực của doanh nghiệp cũng như hiệu quả khai thác, phát huy các nguồn lực để đạt được các mục tiêu trong cạnh tranh.

Lợi thế cạnh tranh của doanh nghiệp có thể bị giảm sút hoặc mất đi do không biết cách nắm bắt, không được chú trọng đầu tư đúng mức hoặc bị đối thủ đánh cắp, bắt chước. Do vậy, để tạo ra lợi thế cạnh tranh bền vững, tức duy trì được vị thế trong cạnh tranh luôn là vấn đề mang tính chiến lược đối với các doanh nghiệp.

2.2. Những lợi thế và hạn chế của doanh nghiệp Việt Nam trong hội nhập kinh tế quốc tế

Đối với mọi nền kinh tế và nhất là trong hội nhập kinh tế quốc tế, doanh nghiệp luôn được coi là lực lượng chủ công chính với ý nghĩa doanh nghiệp là nơi sản xuất ra sản phẩm, cung ứng cho thị trường các hàng hóa, dịch vụ đáp ứng được yêu cầu ngày càng khắt khe của cuộc cạnh tranh toàn cầu, nêu cao vị thế quốc gia trên thị trường thế giới. Hội nhập kinh tế quốc tế thành công hay không thành công yếu tố quyết định phụ thuộc vào các doanh nghiệp.

Tác động của hội nhập kinh tế quốc tế đến các doanh nghiệp Việt Nam:

** Những lợi thế:*

Một là, có nguồn nhân lực dồi dào: Thị trường trên 96 triệu dân, đa số là dân số trẻ, lao động cần cù chăm chỉ, do đó chi phí sản xuất sản phẩm thấp tạo ưu thế về giá cho các sản phẩm công nghiệp. Đây cũng là nhân tố thu hút đối với các nhà đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Hai là, các doanh nghiệp Việt Nam có thể tận dụng lợi thế về văn hóa. Trên thực tế thì văn hóa là cái không dễ học và thích ghi, ngay cả với người nước ngoài sống lâu năm ở một quốc gia.

Ba là, môi trường đầu tư, các cơ chế, chính sách quản lý của Nhà nước đối với doanh nghiệp đang ngày càng thông thoáng, tạo thuận lợi và hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư cả trong và ngoài nước.

Bốn là, là nước đông dân thứ 14 trên thế giới, thứ 8 Châu Á và thứ 3 khu vực Đông Nam Á, Việt Nam được coi là một thị trường có tiềm năng rất lớn. Do vậy, với các ưu thế về: am hiểu văn hóa tiêu dùng của người Việt, có thể lựa chọn nhiều phương thức tổ chức thị trường phù hợp với khả năng và lợi thế của doanh nghiệp (trung tâm thương mại, siêu thị, chợ ...), dễ dàng thiết lập mối liên kết giữa doanh nghiệp sản xuất và doanh nghiệp phân phối, các doanh nghiệp có thể hình thành kênh lưu thông ổn định, tạo ra sức mạnh về thị trường.

Năm là, doanh nghiệp Việt Nam có tính cần cù và năng động cao, họ có thể làm việc nhiều hơn các đồng nghiệp ở những nước khác và trên hết chính là sự tự giác sáng tạo, đổi mới.

** Những bất lợi:*

Một là, hầu hết các doanh nghiệp Việt Nam không được đào tạo đầy đủ, cơ bản kiến thức về kinh tế thị trường cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế.

Hai là, do hoàn cảnh đất nước mới mở cửa và hội nhập, doanh nghiệp Việt Nam còn thiếu kinh nghiệm trên thương trường, đặc biệt là kinh nghiệm xử lý các cơ hội cũng như nguy cơ mang tính toàn cầu, khả năng chịu đựng các va

đập, rủi ro trong kinh doanh thấp, sự am hiểu các thông lệ, luật pháp kinh doanh quốc tế còn rất hạn chế.

Ba là, doanh nghiệp Việt Nam thiếu kinh nghiệm quản lý, nhất là quản lý các doanh nghiệp, tập đoàn lớn, phạm vi hoạt động trải rộng trên nhiều quốc gia, trong đó, một số lại tự ti hoặc tự thỏa mãn với những kết quả hiện tại.

Bốn là, tầm nhìn của nhiều doanh nghiệp Việt Nam còn hạn chế, chưa có chiến lược kinh doanh phù hợp, rõ ràng; chưa chú trọng đến việc nghiên cứu phát triển thị trường.

Năm là, khả năng liên kết, hợp tác, chia sẻ thông tin giữa các doanh nghiệp kém, thậm chí là không có. Việc liên kết để tạo thành các tập đoàn lớn có sức mạnh chi phối thị trường vẫn chưa được nhiều doanh nghiệp quan tâm. Lỗi làm ăn theo kiểu manh mún, nhỏ lẻ dường như đã ngấm sâu vào tâm lý của nhiều doanh nghiệp Việt Nam.

3. Chính phủ kiến tạo phát triển trong hỗ trợ nâng cao lợi thế cạnh tranh của doanh nghiệp trong hội nhập kinh tế quốc tế

3.1. Vai trò của Chính phủ kiến tạo phát triển trong hỗ trợ nâng cao lợi thế cạnh tranh của doanh nghiệp

Một là, Chính phủ với vai trò ổn định kinh tế vĩ mô và hỗ trợ các doanh nghiệp cải thiện, khắc phục những hạn chế.

Quy mô doanh nghiệp Việt Nam chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ và vừa nên chịu áp lực cạnh tranh rất lớn khi mở cửa và rất dễ bị tổn thương trước những biến động của nền kinh tế thị trường khiến các doanh nghiệp phải đối mặt với những khó khăn và nguy cơ phá sản. Lạm phát, suy thoái ... sẽ làm các doanh nghiệp không kiểm soát được chi phí, mất thị trường và không đủ vốn để duy trì sản xuất. Mặt khác, phần lớn các doanh nghiệp Việt Nam có trình độ công nghệ thấp, các chủ doanh nghiệp quản lý và điều hành doanh nghiệp theo kinh nghiệm, bản năng và tập quán. Theo đó, với vai trò ổn định kinh tế vĩ mô và

bằng những chính sách hỗ trợ, khuyến khích phát triển một cách hợp lý, Chính phủ giúp các doanh nghiệp khắc phục được những hạn chế nội tại.

Hai là, Chính phủ với vai trò hỗ trợ doanh nghiệp đương đầu với những khó khăn, thách thức trong hội nhập kinh tế quốc tế. Hội nhập kinh tế quốc tế tuy mang lại nhiều cơ hội cho các doanh nghiệp Việt Nam như nhiều bạn hàng, nhiều thị trường, nhiều nguồn nguyên liệu đầu vào ... nhưng xu thế này cũng kéo theo những thách thức không nhỏ.

Năng lực cạnh tranh là kết quả tổng hợp của nhiều yếu tố bên trong và bên ngoài doanh nghiệp; là quá trình lâu dài, phức tạp và thường xuyên, liên tục; là vấn đề sống còn đối với doanh nghiệp trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế. Doanh nghiệp Việt Nam yếu thế về quy mô tài chính, yếu cả về quản trị lẫn công nghệ sử dụng, không mấy dễ dàng trong điều kiện cạnh tranh gay gắt của thị trường. Nên không ai khác, chỉ có Chính phủ mới có những cách thức hỗ trợ doanh nghiệp hiểu rõ hơn về luật pháp quốc tế trong sân chơi chung, hỗ trợ về khoa học công nghệ, về thông tin ... qua đó giúp nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp.

Chính phủ tạo môi trường kinh doanh, môi trường pháp lý minh bạch giúp các doanh nghiệp thêm niềm tin vào Chính phủ, góp phần nâng cao hiệu quả phân bổ các nguồn lực của nền kinh tế, đồng thời tăng tính bình đẳng về cơ hội kinh doanh cho các chủ thể kinh tế khác nhau. Chính phủ có chính sách trong việc tạo điều kiện, hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ và vừa, giúp các doanh nghiệp đứng vững, phát triển nhanh, có hiệu quả, đóng góp cho xã hội nhiều hơn.

Với các chính sách hỗ trợ kịp thời, đúng và trúng, Chính phủ giúp các doanh nghiệp tìm được hướng đi đúng và tránh được những rủi ro không đáng có.

Ba là, vai trò của Chính phủ trong xây dựng đường lối hội nhập và phát triển doanh nghiệp.

Hội nhập kinh tế quốc tế mở ra cho Việt Nam khả năng tiếp nhận các nguồn lực từ bên ngoài, đồng thời cũng tạo ra sự lệ thuộc, phụ thuộc chặt chẽ

nền kinh tế Việt Nam với các nền kinh tế khác. Nền kinh tế Việt Nam sẽ trở nên cực kỳ nhạy cảm với những biến động của thị trường khu vực và thế giới. Chính vì lẽ đó, Chính phủ cần xây dựng đường lối hội nhập một cách chủ động, tích cực, với một lộ trình phù hợp để gia cường, tích lũy đủ khả năng kháng cự với những tác động tiêu cực từ bên ngoài.

Chính phủ phải tận dụng được sức mạnh của tất cả các khu vực, thành phần kinh tế khác nhau, thúc đẩy phát triển các doanh nghiệp, tạo ra lực lượng doanh nghiệp hùng hậu hoạt động theo dòng phát triển kinh tế thị trường, hình thành những doanh nghiệp lớn, những thương hiệu sản phẩm có khả năng cạnh tranh cao.

Để doanh nghiệp Việt Nam không ngừng lớn mạnh, trở thành động lực phát triển chủ yếu của nền kinh tế thì tất yếu luôn cần có sự định hướng và hỗ trợ rất lớn từ phía Chính phủ.

3.2. Nội dung hỗ trợ nâng cao lợi thế cạnh tranh của doanh nghiệp trong hội nhập kinh tế quốc tế của Chính phủ kiến tạo phát triển

** Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo hành lang pháp lý an toàn, thuận lợi và môi trường cạnh tranh bình đẳng cho mọi doanh nghiệp:*

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp theo cách tiếp cận phát triển doanh nghiệp và vòng đời của doanh nghiệp; từ giai đoạn khởi nghiệp, gia nhập thị trường, hoạt động trên thị trường đến rút khỏi thị trường phải gắn với yêu cầu thực tiễn và tuân thủ các cam kết hội nhập quốc tế.

- Sửa đổi và hoàn thiện pháp luật cạnh tranh, Luật cạnh tranh theo hướng quy định phản ánh trực tiếp, đầy đủ bản chất phản cạnh tranh của hành vi kinh doanh, góp phần giảm thiểu các hành vi cạnh tranh không lành mạnh, lạm dụng vị trí thống lĩnh, độc quyền trên thị trường, giao dịch tập trung kinh tế ...

- Hoàn thiện và tăng cường thực thi hệ thống quy định pháp luật về giải thể và phá sản doanh nghiệp, đây là công cụ pháp lý quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp đang trong tình trạng sản xuất kinh doanh khó khăn, thua lỗ có cơ hội để rút khỏi thị trường một cách có

trật tự, góp phần tái phân phối tài sản; thúc đẩy sự lưu thông vốn trong nền kinh tế thị trường, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động và các chủ nợ.

- Xác định rõ giới hạn can thiệp, điều tiết của Nhà nước đối với nền kinh tế và đối với doanh nghiệp.

** Sắp xếp lại các lực lượng doanh nghiệp:*

- Thực hiện quyết liệt đối với cải cách doanh nghiệp nhà nước: Đẩy nhanh chương trình cổ phần hóa, giảm tỉ lệ cổ phần của Nhà nước trong doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa; chuyển doanh nghiệp nhà nước sang hoạt động đầy đủ theo Luật Doanh nghiệp.

- Tạo môi trường thuận lợi cho phát triển mạnh khu vực tư nhân trong nước, để khu vực này thành lực lượng chính trong phần lớn các ngành dịch vụ, công - nông nghiệp, xuất khẩu, đối trọng và đối tác của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp FDI.

- Thu hút mạnh doanh nghiệp FDI và đầu tư tài chính, phát huy vai trò doanh nghiệp FDI trong đổi mới công nghệ, chuyển đổi cơ cấu các ngành hay sản phẩm, mở rộng thị trường xuất khẩu, phát triển doanh nghiệp trong nước.

- Tạo sự phân công, hợp tác và cạnh tranh mới giữa 3 lực lượng doanh nghiệp:

+ Đối với doanh nghiệp nhà nước thì thu hẹp về số lượng, phạm vi hoạt động; nâng cao năng lực cạnh tranh, hiệu quả và khả năng kiểm soát trong những lĩnh vực then chốt Nhà nước cần nắm giữ.

+ Đối với doanh nghiệp tư nhân trong nước phải mở rộng tối đa về số lượng, phạm vi, lĩnh vực hoạt động, nâng cao năng lực cạnh tranh, hiệu quả, vai trò động lực trong phát triển kinh tế, trong xuất khẩu, tạo việc làm và cải thiện thu nhập.

+ Đối với doanh nghiệp FDI thì mở rộng nhanh, liên kết và cạnh tranh với doanh nghiệp trong nước, là động lực trong cạnh tranh xuất khẩu, tạo lợi thế mới cho Việt Nam trong mạng lưới kinh doanh toàn cầu và các liên kết khu vực.

** Thực hiện các chính sách và cải cách để hỗ trợ doanh nghiệp:*

- Tháo gỡ những rào cản đối với doanh nghiệp: thủ tục hành chính, cơ sở hạ tầng, giáo dục đào tạo ...; thiết kế lại các chính sách và công cụ hỗ trợ doanh nghiệp phù hợp với các ưu tiên phát triển và quy định của WTO.

- Mở rộng quyền tự do đầu tư, kinh doanh trong các lĩnh vực công nghiệp cho doanh nghiệp trong nước, khu vực tư nhân và FDI.

- Tạo thuận lợi cho phát triển các dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp - BDS (Business Development Services - Dịch vụ phát triển kinh doanh) bao gồm tất cả những dịch vụ (phi tài chính) mà nhà cung cấp đem đến cho các doanh nghiệp nhằm tổ chức, quản lý doanh nghiệp một cách hợp lý, nâng cao hiệu quả hoạt động, mở rộng quy mô sản xuất kinh doanh, phát triển thị trường, tăng khả năng cạnh tranh, đảm bảo sự phát triển bền vững của doanh nghiệp.

- Có các chính sách hỗ trợ phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa - SME (Small and medium enterprise).

** Tạo cơ chế liên kết và thực hiện các biện pháp khai thông thị trường để hỗ trợ cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp:*

- Tạo cơ chế liên kết doanh nghiệp (clusters) trong nước và kết nối khu vực; bao gồm: liên kết giữa các chủ thể kinh tế, các ngành kinh tế, các không gian kinh tế và với các nước trong khu vực.

- Phát triển và phát huy vai trò của các hiệp hội doanh nghiệp, đặc biệt về đại diện bảo vệ quyền lợi doanh nghiệp, hỗ trợ, xúc tiến thương mại.

- Khai thông thị trường các yếu tố sản xuất, bao gồm: thị trường đất đai, thị trường lao động, thị trường vốn, thị trường công nghệ, thị trường các dịch vụ và hàng hóa; đồng thời thực hiện kết nối thị trường trong nước với thị trường khu vực nhằm khai thác hiệu quả các cơ hội do các hiệp định FTA thế hệ mới mang lại.

** Chuyển đổi cơ cấu doanh nghiệp trên cơ sở đánh giá lại các lợi thế và hạn chế của ngành, sản phẩm hàng hóa Việt Nam khi tham gia thương mại quốc tế:*

- Điều chỉnh các chiến lược tổng thể, ngành, vùng từ góc độ hợp tác và cạnh tranh quốc tế.

- Phân bổ lại các nguồn lực, tập trung cho các sản phẩm có lợi thế, thu hẹp hoặc loại bỏ những sản phẩm kém cạnh tranh.

- Định hình lại cơ cấu sản phẩm:

+ Nhóm các sản phẩm có khả năng phát triển mạnh: Có khả năng cạnh tranh, có thể thu hút thêm các nguồn lực để phát triển, như: hàng may mặc, da giày, thủy sản, đồ gỗ, khoáng sản, một số nông sản, sản phẩm công nghiệp chế tạo; các dịch vụ du lịch, công nghệ thông tin, dịch vụ hỗ trợ kinh doanh, vận tải, xây dựng, cơ khí ...

+ Nhóm các sản phẩm có thể bị sụt giảm: Thường là các sản phẩm thay thế nhập khẩu, được bảo hộ, trợ cấp nên khả năng cạnh tranh thấp, như: sắt thép, giấy, phân hóa học, ô tô xe máy, rượu bia, thuốc lá, một số vật liệu xây dựng ...; dịch vụ bán hàng trong nước, tài chính, hàng hải ...

+ Các sản phẩm khác: Có khả năng phát triển nhưng không cao.

Tài liệu tham khảo:

1. PGS.TS. Vũ Công Giao - Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, *Nhà nước kiến tạo phát triển: Mô hình và triển vọng*.

2. TS. Phan Ánh Hè, *Quản lý nhà nước về kinh tế trong hội nhập kinh tế quốc tế* (Sách chuyên khảo), NXB Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh - 2017.

3. Chalmers Johnson, (1982), *MITI and the Japanese Miracle; The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford University Press.

4. PGS, TS Lê Quốc Lý, *Xây dựng chính phủ kiến tạo - Thời cơ và thách thức đối với Việt Nam*, Tạp chí Lý luận chính trị.

5. Thandika Mkandawire, "Thinking About Developmental States in Africa," Cambridge Journal of Economics (2001).

6. PGS. TS. LS Chu Hồng Thanh, ThS. Nguyễn Thị Thanh, *Tìm kiếm mô hình nhà nước kiến tạo phát triển.*

7. TS Đinh Văn Thụy, Viện Triết học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, *Nhà nước kiến tạo phát triển - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*

ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC ĐIỀU HÀNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH, LIÊN VÙNG

TS. Đoàn Văn Dũng

Học viện Hành chính Quốc gia

Việt Nam với một Tầm nhìn nhất quán về một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh và phát triển bền vững đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận trong quá trình đổi mới. Tuy nhiên, Việt Nam cũng đang đối mặt với những thách thức để một mặt, duy trì tốc độ và chất lượng phát triển như hiện có, mặt khác, hướng tới sự bền vững của kết quả phát triển của quốc gia trong khi tham gia chủ động, hiệu quả hơn vào quá trình toàn cầu hóa, hội nhập khu vực và quốc tế. Các hệ thống quản lý thực thi của Chính phủ đang đề cao tính hiệu lực, hiệu quả, tính kinh tế và tính công bằng trên cơ sở đề cao trách nhiệm giải trình và lấy sự hài lòng của công dân và sự bền vững của phát triển làm thước đo chính.

Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường trong nước và quốc tế năng động, thay đổi nhiều, thay đổi nhanh và bất thường. Việt Nam đang đứng trước thời điểm chuyển giao quan trọng từ tăng trưởng dựa trên các lợi thế so sánh sẵn có sang tăng trưởng dựa trên việc nâng cấp năng lực cạnh tranh và xây dựng những lợi thế cạnh tranh mới ở trình độ cao hơn. *"Đã tới lúc Việt Nam cần thảo luận xem mình muốn đứng ở vị trí nào trong nền kinh tế toàn cầu, đâu là những ngành, lĩnh vực và thế mạnh về môi trường kinh doanh của Việt Nam mà thế giới sẽ biết tới". "Mỗi sáng kiến cải cách cụ thể cần có một cơ quan hay nhóm công tác chịu trách nhiệm chính về triển khai thực hiện sáng kiến đó"*¹. Điều này đòi hỏi phải có một cơ quan ở vị trí trung tâm của hệ thống nhằm quản lý toàn bộ các hoạt động, chương trình cải cách, để đảm bảo rằng những nhiệm vụ, hoạt động quan trọng nhất sẽ được ưu tiên thực hiện.

¹ Michael Porter, Diễn đàn Kinh tế Việt Nam, vef.vn, ngày 30 tháng 11 năm 2010

Trong bối cảnh ranh giới khu vực công - tư, ranh giới quốc gia, ranh giới quá khứ - hiện tại - tương lai đang mờ dần như là hệ quả của phát triển khoa học công nghệ, của các cải cách chính phủ và của quá trình hội nhập, toàn cầu hóa mạnh mẽ, để theo đuổi một Tầm nhìn xuyên suốt về phát triển quốc gia, Chính phủ Việt Nam cần có một phương thức điều hành tương thích. Phương thức điều hành mới cần thích ứng với những đặc trưng mới của bối cảnh. Trong đó, sự kết hợp giữa tính đặc thù và tính khái quát, giữa tập thể và cá nhân, giữa tổng thể quốc gia và từng khu vực, từng ngành, từng lĩnh vực,... là hết sức quan trọng. Phương thức điều hành này sẽ tạo khuôn khổ và cơ sở cho phân công lao động nội bộ hiệu quả và giúp quốc gia có được năng lực cần thiết tham gia vào quá trình phân công lao động quốc tế, tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu.

Phương thức điều hành của Chính phủ đối với các vấn đề liên ngành, liên vùng cần cụ thể hóa, hiện thực hóa Tầm nhìn về nền công vụ và tầm nhìn quốc gia.

1. Thực trạng phối hợp liên ngành

Yếu tố về thể chế có ảnh hưởng đến phương thức điều hành của Chính phủ trong giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng ở các khía cạnh khác nhau. Khung thể chế trước hết tạo ra những cơ chế để phối hợp liên ngành, liên vùng. Cơ chế này bao gồm các quy định về phương thức phối hợp, cách thức phối hợp, lĩnh vực phối hợp, các thiết chế để giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng.

Đối với cơ chế phối hợp liên ngành, khung thể chế đã phần nào được hình thành. Khung thể chế này có những quy định cơ chế, phương thức phối hợp, việc hình thành các thiết chế để giải quyết vấn đề liên ngành, thể hiện trong một loạt văn bản quy phạm pháp luật then chốt như:

- + Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;
- + Quy chế làm việc của Chính phủ (được ban hành kèm theo Nghị định số 179/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007), sửa đổi 2008;

+ Quyết định số 34/2007/QĐ -TTg ngày 12/3/2007 về việc ban hành Quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành của Thủ tướng Chính phủ;

+ Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 28/4/2012 của Chính phủ Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ;

+ Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16/11/2005 của Chính phủ quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

Có thể nói, khung thể chế cho quá trình phối hợp liên ngành đã được chú ý xây dựng với những quy định ngày càng cụ thể hơn về trách nhiệm của mỗi chủ thể trong quá trình phối hợp, cơ chế phối hợp, hình thức phối hợp.

Hiệu quả phối hợp liên ngành đặc biệt trong những trường hợp đột xuất như thiên tai, bệnh dịch đã được thể hiện rõ nét. Tuy nhiên, trước rất nhiều vấn đề đòi hỏi một cơ chế điều hành cho quá trình phối hợp liên ngành như vệ sinh an toàn thực phẩm, xây dựng nông thôn mới, phòng, chống tham nhũng, tái cơ cấu doanh nghiệp,... cơ chế điều hành quá trình phối hợp liên ngành còn tỏ ra lúng túng, dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm,...

Điều này xuất phát từ việc thiếu thiết chế kiểm soát phối hợp liên ngành và có lúc có nơi còn tồn tại tư tưởng cục bộ theo ngành, lĩnh vực. Đơn giản như trong xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, ngành, việc lấy ý kiến, tiếp thu từ các bộ, ngành khác liên quan như thế nào, được thể hiện như thế nào trong các văn bản. Một vấn đề lớn trong thể chế quản lý ở nước ta hiện nay chính là chúng ta vẫn chưa khắc phục hết được tính cục bộ ngành, lĩnh vực trong việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Chúng ta vẫn thực hiện theo cách luật (hoặc văn bản quy phạm pháp luật) về lĩnh vực nào thì giao cho bộ, ngành đó chủ trì soạn thảo, dẫn đến tính cục bộ trong việc xây dựng các quy định. Báo cáo tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ đã chỉ rõ "*Mục tiêu khắc phục tính cục bộ ngành, lĩnh*

vực trong việc chuẩn bị, soạn thảo các văn bản chưa đạt yêu cầu"² mà nguyên nhân là "do còn tư tưởng cục bộ của các bộ, ngành trong quá trình xây dựng, sự kiểm soát chung khi thông qua thể chế còn có hạn chế"³.

2. Thực trạng phối hợp liên vùng

Cơ chế phối hợp liên vùng ở Việt Nam mặc dù đã có nhiều đổi mới quan trọng, tuy nhiên, trong bối cảnh thực tiễn của nước ta hiện nay, khung thể chế về phối hợp liên vùng cũng còn có những bất cập nhất định.

Một là, thiếu các quy định cụ thể về phối hợp địa phương trong một vùng, thiếu các quy định về cách thức phối hợp giữa các tỉnh. Công cụ phối hợp giữa các tỉnh hiện nay ngay ở các vùng kinh tế trọng điểm chủ yếu là sự phối hợp trong các quy hoạch. Tuy nhiên, ở một khía cạnh khác, các quy hoạch vùng lại đang bị lấn át bởi các quy hoạch ngành dẫn đến quy hoạch vùng dường như ở tình trạng quy hoạch "treo". Bên cạnh đó, việc thiếu các thiết chế bảo đảm thực hiện quy hoạch vùng dẫn đến không ít trường hợp quy hoạch của mỗi tỉnh có nguy cơ phá vỡ quy hoạch của vùng.

Điều đáng quan tâm là, hiện chưa có một cơ chế hành chính theo vùng nào chịu trách nhiệm điều phối sự phát triển vùng và quá trình “chuyển giao quyền” từ các Bộ, ngành Trung ương nhiều hơn cho các tỉnh (thẩm quyền quyết định, cấp phép đầu tư, ban hành cơ chế, chính sách...).

Hai là, vấn đề phối hợp liên các vùng còn chưa được quan tâm thích đáng. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 20/2004/QĐ-TTg ngày 18/02/2004 về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm; Quyết định số 159/2007/QĐ-TTg ban hành Quy chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương đối với các vùng kinh tế trọng điểm. Tuy nhiên, đối tượng về phối hợp liên vùng gắn với ba vùng kinh tế trọng điểm của nước ta gồm: Vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ (thành phố Hà Nội, thành phố Hải Phòng và các tỉnh: Bắc Ninh, Hà Tây, Hải Dương, Hưng Yên, Quảng Ninh, Vĩnh

² Báo cáo tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ

³ Báo cáo tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ

Phúc); Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung (thành phố Đà Nẵng và các tỉnh: Thừa Thiên Huế, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định); Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam (thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh: Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Bình Phước, Đồng Nai, Long An, Tây Ninh, Tiền Giang) nghĩa là mới chỉ điều tiết quá trình phối hợp của các tỉnh thuộc ba vùng kinh tế trọng điểm. Sự phối hợp giữa các tỉnh bên ngoài khu vực kinh tế trọng điểm chưa được thiết lập khung pháp lý để thực hiện.

Những hạn chế về khung thể chế phối hợp liên vùng dẫn đến hiệu quả liên kết vùng còn chưa bảo đảm.

Thứ nhất, liên kết vùng hiện nay trong tình trạng manh mún, rời rạc, nhỏ lẻ phụ thuộc phát triển kinh tế địa phương. Đặc biệt ở các khu vực trọng điểm, tiềm năng lớn. Thực tế cho thấy, do giới hạn mức độ địa giới hành chính mà nhiều tỉnh đã trở nên kém hấp dẫn dưới mắt nhà đầu tư, do đặc thù địa phương về công tác hành chính, thuế cũng tạo ra những rào cản vô hình. Hiện nay, việc xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội các tỉnh hầu như được tiến hành độc lập, chưa có hoặc thực hiện chưa hiệu quả các hoạt động phối hợp với các địa phương lân cận. Điều này dẫn đến hiện tượng sự phát triển của địa phương này sẽ có thể tác động tiêu cực sự phát triển của địa phương khác và sự phát triển chung của tổng thể quốc gia.

Thứ hai, các địa phương đều có điều kiện kinh tế xã hội, điều kiện tự nhiên khá giống nhau, tiềm năng, lợi thế tương tự nhau để làm cơ sở phát triển kinh tế nhưng lại không có sự phân công lao động trên phạm vi vùng nên khả năng liên kết và phối hợp phát triển khó khăn hơn.

Thứ ba, các doanh nghiệp trong ở các vùng chủ yếu là quy mô nhỏ, phân bố rời rạc, chưa kết nối được thành hệ thống nên rất khó để liên kết với nhau. Chính điều này đã làm giảm tính cấp bách của việc phải thiết lập liên kết kinh tế trong cùng địa phương cũng như giữa các địa phương với nhau.

Thứ tư, do cơ chế điều phối kinh tế của các địa phương. Mặc dù đều nằm trong vùng đã được quy hoạch song mỗi địa phương là một chủ thể kinh tế độc lập,

chưa có cơ cấu điều hành nào cho vùng. Chính phủ có chính sách phát triển vùng nhưng lại chưa có cơ chế để điều phối và quản lý có hiệu lực, hiệu quả đầy đủ nên mục tiêu phát triển vùng nhiều khi chưa đạt được.

Thứ năm, tính cục bộ, địa phương phải cạnh tranh để vượt trội đã phần nào làm cản trở tư duy hợp tác, liên kết với các địa phương khác trong khu vực. Việc tạo ra sự vượt trội so với các địa phương khác đang được xem là tiêu chí quan trọng để đánh giá năng lực cạnh tranh giữa các tỉnh. Vì vậy, điều quan tâm của lãnh đạo địa phương luôn tìm các giải pháp để thu hút được nhiều dự án đầu tư về địa phương mình.

3. Lồng ghép phối hợp liên ngành và liên vùng

Một loạt vấn đề “nan giải” như ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên nước,... đang đặt ra nhu cầu thực tế về việc tích hợp, lồng ghép chéo giữa phối hợp liên ngành với phối hợp liên vùng.

Trong khi đó, bản thân các khoảng trống về thể chế về phối hợp liên ngành và liên vùng còn cần rất nhiều cải thiện. Tuy nhiên, sự phối hợp liên ngành, liên vùng ở một khía cạnh khác là đòi hỏi cần có sự phối hợp giữa ngành và lãnh thổ. Bởi lẽ, một vấn đề lớn của nền hành chính Việt Nam hiện nay chính là quy hoạch ngành đang có những ưu thế so quy hoạch vùng. Khả năng đảm bảo tài chính cho quy hoạch ngành luôn cao hơn khả năng đảm bảo tài chính cho quy hoạch vùng dẫn đến quy hoạch vùng được triển khai chưa thực sự hiệu quả. Điều này đang làm gia tăng mức độ cấp thiết về việc đưa ra một phương thức điều hành mới, hiệu quả hơn của Chính phủ.

Thực tế đang chỉ ra những thách thức đối với Việt Nam trong việc tạo dựng một nền hành chính công hiệu lực, hiệu quả, quản lý thống nhất nguồn lực quốc gia. Quá trình phối hợp liên ngành, liên vùng và tích hợp phối hợp liên ngành với liên vùng đang phải đối mặt với các thách thức lớn.

Việt Nam đang đẩy nhanh quá trình phi tập trung hóa, theo đó, chính quyền cấp tỉnh được “chuyên giao quyền” và có quyền chủ động hơn về quy hoạch và phân bổ các nguồn lực đầu tư trong phạm vi địa phương mình.

Tuy nhiên, xét về cơ cấu kinh tế, các tỉnh của Việt Nam đều có đặc điểm chung là hoạch định chiến lược, các chương trình, kế hoạch đầu tư đều theo hướng tăng công nghiệp, dịch vụ, giảm nông - lâm - ngư nghiệp, hướng theo một theo một cơ cấu kinh tế tương tự nhau hơn là dựa trên lợi thế chung (hợp tác) và khai thác lợi thế so sánh (đặc thù) của từng tỉnh. Tình trạng tỉnh nào cũng có khu công nghiệp, nhiều tỉnh có sân bay, cảng biển... Kết quả là đầu tư trùng lặp, dàn trải, chậm phát huy hiệu quả, làm lãng phí nguồn lực.

Bên cạnh đó, các tỉnh, thành vì lợi ích kinh tế của địa phương có những quyết định phá vỡ quy hoạch. Có biểu hiện ít nhiều của tư tưởng cục bộ trong hoạt động của các bộ, ngành. Ở đây, bên cạnh những thiệt hại về kinh tế, tình trạng cục bộ còn làm cho việc phối hợp quản lý giữa các bộ, ngành trở nên khó khăn và nhiều ách tắc, từ đó ảnh hưởng tiêu cực đến việc phục vụ người dân và doanh nghiệp. Sự không sẵn sàng, không chủ động trong quá trình phối hợp của các bộ, ngành sẽ dẫn đến hiệu quả phối hợp giữa các bộ, ngành được thực hiện có lúc, có lĩnh vực đôi khi chỉ mang tính hình thức, kém hiệu quả.

Mặt khác, mỗi địa phương, vùng miền sẽ có những lợi thế so sánh khác nhau. Hiệu quả khai thác lợi thế so sánh phụ thuộc vào chính nỗ lực hợp tác của địa phương đó. Các tỉnh thường quan tâm đến 2 vấn đề: Một là, các nguồn lực (chủ yếu là phân bổ vốn đầu tư ngân sách từ Trung ương) được chuyển giao hơn là bản chất chính sách và cơ cấu kinh tế vùng; hai là, làm thế nào để tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư bằng cơ chế chính sách của địa phương. Sự thiếu phối hợp giữa các tỉnh dẫn đến những chính sách vượt rào, những ưu đãi đầu tư đi ngược lại với chính sách của trung ương, ảnh hưởng đến lợi ích chung của quốc gia. Sự cạnh tranh giữa các tỉnh đã và đang trở thành nguy cơ phá có thể vỡ quy hoạch vùng và mục tiêu phát triển chung. Hình ảnh nền kinh tế Việt Nam

bao gồm 63 nền kinh tế đang trở thành một nguy cơ thực sự cho việc phát triển chung của quốc gia.

Vì vậy, thay đổi phương thức điều hành của Chính phủ là vô cùng cần thiết để điều phối quá trình phát triển ngành, liên ngành, vùng và liên vùng.

4. Giải pháp tăng cường cơ chế phối hợp liên vùng, liên ngành

Trên cơ sở bối cảnh quốc tế và yêu cầu, đòi hỏi trong nước, việc đổi mới phương thức hoạt động của Chính phủ trong giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng phải trên cơ sở một số nguyên tắc, định hướng như sau:

- Bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ và kỷ luật hành chính trong hoạt động của Chính phủ khi giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng.

Điều này có nghĩa là khi phát sinh hoặc xuất hiện các vấn đề liên ngành, liên vùng cần phải giải quyết thì các cơ quan có trách nhiệm phải cùng thảo luận, bàn bạc hướng xử lý, chỉ khi vấn đề đó không thống nhất hoặc vượt quá thẩm quyền của các cơ quan mới trình lên cấp có thẩm quyền để xử lý. Cấp có thẩm quyền xử lý trên cơ sở đệ trình của cơ quan chủ trì, tham vấn các ý kiến của các cơ quan có liên quan (kể cả ý kiến của các nhà khoa học, ý kiến của quần chúng...) và quyết định giải pháp xử lý. Sau khi đã được cấp có thẩm quyền quyết định, các biện pháp xử lý cần phải được khẩn trương tổ chức thực hiện.

Đồng thời, cơ quan giúp việc Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (Văn phòng Chính phủ) không tiếp nhận để trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ những vấn đề thuộc phạm vi trách nhiệm của nhiều bộ, ngành, địa phương mà chưa có thảo luận, trao đổi, bàn bạc để thống nhất.

Tuy nhiên, để thực hiện được nguyên tắc nêu trên, một vấn đề quan trọng đặt ra là phải phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, cơ quan quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực, tránh việc bỏ trống hoặc chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan quản lý nhà nước. Điều này sẽ dẫn đến việc đùn đẩy trách nhiệm cũng như đẩy trách nhiệm xử lý lên cấp cao hơn.

Thực tế, trong hoạt động chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, nhiều vấn đề liên ngành, liên vùng mới phát sinh hoặc đột xuất trở thành vấn đề cần phải có vai trò chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (dịch tễ, sóng thần, động đất...) thì vai trò chủ động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cần phải được đề cao bên cạnh vai trò, trách nhiệm của các cơ quan hữu quan.

- Tăng cường trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu các cơ quan quản lý nhà nước khi giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng.

Hiện nay, các ủy ban, ban, ban chỉ đạo liên ngành, liên vùng do 1 Bộ trưởng, Phó Thủ tướng, Thủ tướng đứng đầu khá nhiều nhưng hiệu quả hoạt động chưa cao. Do chức năng của các tổ chức này chỉ là tham vấn chính sách cũng như phương thức hoạt động là quyết sách theo đa số thành viên - hoạt động của hội đồng nên vai trò của cá nhân người đứng đầu chưa thể hiện rõ nét, các thành viên hầu hết là hoạt động kiêm nhiệm nên tính chủ động, sáng tạo trong hoạt động cũng bị hạn chế ít nhiều. Do vậy, việc tăng cường trách nhiệm người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước khi giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng cần đi đôi với việc giảm đến mức tối thiểu việc hình thành các tổ chức phối hợp liên ngành.

- Tăng thẩm quyền cá nhân (Thủ tướng, Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh)

Theo đánh giá của Đại hội Đảng XI, nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng còn hạn hẹp, chưa bao quát và chưa tương xứng với vị trí của người đứng đầu Chính phủ và hệ thống hành chính quốc gia. Thủ tướng chưa được trao đủ thẩm quyền để xử lý những vấn đề tích tụ và mới phát sinh trong hoạt động của Chính phủ. Như đã nói ở trên, việc tăng cường trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cần đi đôi với việc tăng thẩm quyền cá nhân cho họ. Đây là điều kiện bảo đảm để thực hiện có hiệu quả các quyết sách. Các Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh cần được trao quyền cao hơn (về tổ chức, nhân sự, tài chính...) trong việc quyết định một số vấn đề thuộc thẩm quyền và sẽ phải chịu trách nhiệm cá nhân về những quyết sách đó.

- Tăng thẩm quyền cho cơ quan điều phối các hoạt động liên ngành, liên vùng:

Hiện nay, với tư cách là bộ máy làm việc của Chính phủ, Văn phòng Chính phủ được giao một số nhiệm vụ, quyền hạn trong việc giải quyết vấn đề liên ngành:

- Trong trường hợp còn có ý kiến khác nhau giữa các bộ, cơ quan ngang bộ về những vấn đề lớn thuộc nội dung của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết thì Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ triệu tập cuộc họp gồm đại diện lãnh đạo cơ quan chủ trì soạn thảo, Bộ Tư pháp, các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan để giải quyết trước khi trình Chính phủ xem xét, quyết định⁴.

- Trong Phiên họp Chính phủ thảo luận, xem xét việc thông qua dự án luật, đại diện Văn phòng Chính phủ trình bày những vấn đề còn có ý kiến khác nhau về dự án, dự thảo⁵.

Chủ trì làm việc với lãnh đạo cơ quan, các tổ chức, cá nhân liên quan để giải quyết những vấn đề thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ mà các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh còn có ý kiến khác nhau theo ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ⁶.

Tuy nhiên, các thẩm quyền trên đây chưa đủ mạnh để giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng. Để thực hiện được nhiệm vụ điều phối, Văn phòng Chính phủ cần được trao chức năng giúp Thủ tướng, Chính phủ điều phối các vấn đề liên ngành, liên vùng để bảo đảm tính độc lập, tránh cục bộ lợi ích của các bộ, ngành và địa phương.

- Đánh giá hiệu quả hoạt động dựa trên kết quả đầu ra:

Theo nhiều đánh giá, quản lý, điều hành của Chính phủ, các bộ năng động, tập trung nhiều hơn vào quản lý vĩ mô và giải quyết những vấn đề lớn, quan trọng nhưng chưa tập trung, kiên quyết, dứt điểm, kỷ cương, kỷ luật chưa nghiêm. Việc tổ chức thực hiện vẫn là khâu yếu.

Ngoài các nguyên nhân về năng lực tổ chức, nguồn lực thiếu thốn, một trong những nguyên nhân dẫn đến việc tổ chức thực hiện yếu kém là do chưa có

⁴ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 (Điều 38)

⁵ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 (điểm b khoản 3 Điều 39)

⁶ Nghị định số 74/2012/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Chính phủ (điểm e khoản 2 Điều 2)

một phương thức đánh giá, kiểm tra hiệu quả việc tổ chức thực hiện. Việc đánh giá hiệu quả hoạt động dựa trên kết quả đầu ra là một trong những xu hướng đánh giá có hiệu quả được công nhận trên thế giới.

- Minh bạch hóa các hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương các cấp trong giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng, bảo đảm quyền được thông tin và cơ hội tiếp cận thông tin của nhân dân, đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc.

Phát triển kinh tế - xã hội hài hòa giữa các vùng, đô thị và nông thôn, tăng cường liên kết giữa các địa phương trong vùng theo quy hoạch, khắc phục tình trạng đầu tư trùng lặp, thiếu liên kết giữa các địa phương trong vùng; tăng cường sự phối hợp giữa các vùng: đẩy mạnh phát triển các vùng kinh tế, lãnh thổ trọng điểm và hỗ trợ cho các vùng còn nhiều khó khăn. Phát triển kinh tế nông thôn theo quy hoạch dài hạn, không khép kín theo ranh giới hành chính. Muốn đạt được các mục tiêu trên, việc công khai các hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp trong giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng là rất cần thiết và là đòi hỏi tất yếu. Trong những năm vừa qua, qua nhiều nhiệm kỳ, hoạt động của Chính phủ từng bước được công khai hóa trước công chúng, thông qua các hoạt động họp báo sau mỗi kỳ họp Chính phủ và việc tiếp xúc trực tiếp của lãnh đạo Chính phủ với các địa phương, các bộ, ngành. Tuy nhiên, tình trạng phân tán, địa phương cục bộ, đặc biệt là về quy hoạch vẫn ít nhiều tồn tại. Một trong những nguyên nhân chính là việc thiếu thông tin, thiếu công khai, minh bạch trong hoạt động của một số cơ quan nhà nước. Vì vậy, đòi hỏi đặt ra là phải từng bước công khai hóa các quy hoạch liên ngành, liên vùng có liên quan đến quyền và lợi ích của người dân và doanh nghiệp.

- Những vấn đề toàn cầu như an ninh tài chính, an ninh năng lượng, an ninh lương thực, biến đổi khí hậu, thiên tai, bệnh dịch... sẽ tiếp tục diễn biến phức tạp và buộc các quốc gia và có chính sách đối phó và phối hợp hành động. Toàn

cầu hóa và cách mạng khoa học - công nghệ phát triển mạnh mẽ, thúc đẩy quá trình hình thành xã hội thông tin và kinh tế tri thức⁷.

Những yêu cầu trên đây đòi hỏi phương thức hoạt động của Chính phủ trong giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng không chỉ bó hẹp trong phạm vi quốc gia mà cần phải xem xét đến phương thức phối hợp hoạt động liên quốc gia. Đối với Việt Nam, một số vấn đề nảy sinh trong thực tiễn như quản lý, khai thác, sử dụng nguồn lợi và phòng chống thiên tai của các địa phương lưu vực sông Mekong là một ví dụ.

- Đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin, làm tốt công tác dự báo, thống kê trong quản lý và điều hành của hệ thống hành chính nhà nước các cấp.

Điều này là yêu cầu không chỉ trong giải quyết vấn đề liên ngành, liên vùng mà là yêu cầu chung trong hoạt động của Chính phủ. Đặc biệt, việc sử dụng các công cụ thông tin, đặc biệt là công tác dự báo, số liệu là một trong những nhân tố để xử lý chính xác, kịp thời trong giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng. Tăng cường hình thức họp trực tuyến giữa các bộ, ngành và địa phương khi giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng.

Tài liệu tham khảo

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, 2011, tr.28.

2. Quốc hội khóa XII, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

3. Nghị định số 74/2012/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Chính phủ (điểm e khoản 2 Điều 2)

4. Báo cáo tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ

⁷ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, 2011, tr.28

ĐỔI MỚI CHÍNH PHỦ: CON ĐƯỜNG TỚI PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

ĐỔI MỚI CHÍNH PHỦ HƯỚNG TỚI SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

PGS.TS. Nguyễn Quốc Sửu

Học viện Hành chính quốc gia

Đặt vấn đề

Phát triển bền vững (PTBV) là một khái niệm tương đối hẹp lúc ra đời⁸. Ngày nay phát triển bền vững đã trở thành mục tiêu của mọi chính sách phát triển, logic này cho thấy sự tác động qua lại giữa chủ thể kiến tạo, phát triển (chính phủ) với phát triển bền vững có lẽ sẽ ngày càng gần gũi, sâu sắc trên nhiều phương diện. Tuy nhiên, lựa chọn giữa một bên là đòi hỏi phát triển kinh tế - xã hội với một bên là sử dụng hiệu quả và tiết kiệm các nguồn lực tự nhiên là một lựa chọn không dễ của các chính phủ, càng khó hơn với chính phủ của các quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Song đây là một xu hướng không thể đảo ngược, bởi áp lực của cộng đồng quốc tế lên chính sách phát triển của các quốc gia đang ngày càng lớn và cương quyết⁹. Chính phủ Việt Nam bên cạnh ưu tiên phát triển kinh tế cũng đồng thời khẳng định sẽ theo đuổi mục tiêu phát triển bền vững¹⁰. Do đó, mọi khởi xướng cải cách của Chính phủ Việt Nam trong thời gian tới cần được gắn với mục tiêu phát triển bền vững như một chiến

⁸ Thuật ngữ “phát triển bền vững” xuất hiện lần đầu tiên vào năm 1980 trong ấn phẩm *Chiến lược bảo tồn Thế giới* (công bố bởi Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên và Tài nguyên Thiên nhiên Quốc tế - IUCN) với nội dung rất đơn giản: “*Sự phát triển của nhân loại không thể chỉ chú trọng tới phát triển kinh tế mà còn phải tôn trọng những nhu cầu tất yếu của xã hội và sự tác động đến môi trường sinh thái học*”.

⁹ Xem thêm: Trương Quang Học, *Phát triển bền vững – Chiến lược phát triển toàn cầu thế kỷ XXI*, nguồn ĐHQG Hà Nội: <http://sis.vnu.edu.vn/phat-trien-ben-vung-chien-luoc-phat-trien-toan-cau-the-ky-xxi/> (truy cập lần cuối: ngày 29/8/2018).

¹⁰ Thủ tướng Chính phủ cho biết sẽ ban hành chỉ thị về phát triển bền vững, xem: <http://thutuong.chinhphu.vn/Home/Thu-tuong-se-ban-hanh-chi-thi-ve-phat-trien-ben-vung/20187/28440.vgp> (truy cập lần cuối: 29/8/2018).

lược quốc gia về hành động. Điều này đòi hỏi phải xác định được một cách thuyết phục các mục tiêu của PTBV, kèm theo đó là hệ thống các công cụ quản lý phù hợp (thể chế), năng lực chủ thể đủ để vận hành hệ thống nhằm đạt được các mục tiêu quản lý nhà nước trong PTBV. Bài viết này sẽ tập trung giải quyết một số vấn đề sau: 1) Trình bày khái lược về phát triển bền vững; 2) Nhận thức của Đảng, Chính phủ Việt Nam về phát triển bền vững; 3) Xác định vai trò của Chính phủ đối với sự phát triển bền vững ở Việt Nam; 4) Hiện trạng và định hướng đổi mới tổ chức bộ máy, hoạt động của Chính phủ hướng tới phát triển bền vững.

1. Khái lược về phát triển bền vững

Theo quan điểm triết học, phát triển là phạm trù dùng để khái quát quá trình vận động tiến lên từ thấp đến cao, từ đơn giản đến phức tạp, từ kém hoàn thiện đến hoàn thiện hơn. Trong hiện thực khách quan, sự phát triển không diễn ra theo con đường bằng phẳng mà có sự quanh co, phức tạp và có thể có cả bước thụt lùi tương đối. Sự phát triển mang *tính phổ biến*, nghĩa là nó diễn ra ở tất cả các lĩnh vực - từ tự nhiên đến xã hội và tư duy, từ hiện thực khách quan đến những phạm trù, khái niệm phản ánh hiện thực khách quan ấy. Trong xã hội, “sự phát triển biểu hiện ở năng lực chinh phục tự nhiên, cải tạo xã hội để tiến tới mức độ ngày càng cao trong sự nghiệp giải phóng con người”¹¹. Xã hội loài người xuất hiện trên nền tảng tự nhiên. Từ bao đời nay, vì sự phát triển xã hội và nhằm đáp ứng, thỏa mãn nhu cầu ngày càng cao của mình, con người chưa bao giờ ngừng nghỉ việc chinh phục, cải tạo, khai thác tự nhiên. Tuy nhiên, *của cải trong tự nhiên không phải là vô tận*; nếu con người cứ nhân danh “sự phát triển”, mãi khai thác tự nhiên, bắt tự nhiên phục vụ mình một cách vô điều kiện mà không đoái hoài đến “sự nổi giận của tự nhiên” thì đến một thời điểm nào đó, cái gọi là “*sự phát triển xã hội*” sẽ chuyển hóa thành mặt đối lập của nó - “*sự hủy diệt xã hội*”. Để tránh thảm họa hủy diệt có thể xảy ra, sự phát triển của tư

¹¹ Hội đồng Trung ương chỉ đạo biên soạn giáo trình quốc gia các bộ môn khoa học Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, *Giáo trình Triết học Mác - Lênin*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999, tr. 227-228.

duy lý luận và hoạt động thực tiễn đã định hướng cho con người nhận thức lại rằng, đã đến lúc phải thay đổi quan điểm về phát triển, rằng không thể phát triển bằng mọi giá, mà phải *phát triển bền vững*.

Sự xuất hiện khái niệm “phát triển bền vững” (*sustainable development*) là cả một quá trình, phản ánh cuộc đấu tranh giữa các nước giàu có, phát triển và các nước nghèo, chậm phát triển. Sau chiến tranh thế giới thứ hai, khái niệm phát triển chỉ thuần túy mang nội dung kinh tế. Chương trình xây dựng quốc gia, những chính sách phát triển kinh tế - xã hội của các nước chỉ chú ý tới vấn đề sản xuất lương thực, hiện đại hóa nông nghiệp; tiến hành công nghiệp hóa, sản xuất thay thế nhập khẩu và phục vụ xuất khẩu... Khi đó, phát triển kinh tế đồng nghĩa với tăng trưởng kinh tế, không có sự phân biệt, so sánh giữa số lượng và chất lượng. Đối với các nước nghèo, có nền kinh tế chậm phát triển thì nhu cầu chủ yếu là gia tăng sản xuất, xúc tiến các chương trình phục vụ quốc kế dân sinh.

Vào đầu thập kỷ 70 của thế kỷ XX xuất hiện khái niệm “*giới hạn của sự tăng trưởng*” (*the limits to growth*) do Câu lạc bộ La Mã đề xướng, theo đó, sự tăng trưởng kinh tế quá nóng và dân số gia tăng nhanh cùng với tình trạng đua tranh sản xuất không giới hạn, khai thác một cách vô ý thức các nguồn tài nguyên đã gây ra vấn nạn ô nhiễm môi trường, môi sinh và dẫn đến cạn kiệt nguồn dự trữ tài nguyên thiên nhiên trên thế giới; bởi vậy, cần thực hiện chính sách “*không tăng trưởng*” với lý do tăng trưởng kinh tế càng cao bao nhiêu thì môi trường càng bị ô nhiễm nặng nề bấy nhiêu. Luận thuyết này vấp phải sự phản đối của các nước giàu có và cả các nước nghèo với những lý do khác nhau.

Vào năm 1972, tại Hội nghị Liên hợp quốc về Môi trường tổ chức ở Stockholm (Thụy Điển), các nhà tổ chức đã đề xuất một khái niệm mới là “*phát triển tôn trọng môi sinh*”, theo đó, phát triển phải gắn với việc bảo vệ môi trường, tôn trọng môi sinh, quản lý có hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên, thực hiện công bằng và ổn định xã hội. Khái niệm “phát triển tôn trọng môi sinh” đã bị các nước phát triển phản đối mạnh mẽ nên Hội nghị chỉ thảo luận vấn đề ô nhiễm môi trường; thống nhất quan điểm về mối liên hệ và sự tác động

tương hỗ giữa phát triển kinh tế - xã hội với bảo tồn tài nguyên và ổn định thiên nhiên. Mặc dù khái niệm “phát triển tôn trọng môi sinh” không được chấp thuận, song nó đánh dấu một bước tiến quan trọng trên con đường dẫn tới khái niệm “phát triển bền vững”.

Vào đầu thập kỷ 80 của thế kỷ XX, khái niệm “phát triển bền vững” lần đầu tiên được sử dụng trong chiến lược bảo tồn thế giới do Hiệp hội bảo toàn thiên nhiên quốc tế, Quỹ động vật hoang dã thế giới và Chương trình môi trường Liên hiệp quốc đề xuất. Tuy nhiên, khái niệm này chính thức được phổ biến rộng rãi trên thế giới từ năm 1987 sau khi nó được Ủy ban thế giới về Môi trường và Phát triển do bà Gro Harlem Brundtland làm chủ tịch tiếp thu, khai triển trong Báo cáo phúc trình mang tựa đề “*Tương lai chung của chúng ta*” (thường được gọi là Báo cáo Brundtland). Kể từ sau Báo cáo này, khái niệm “phát triển bền vững” đã trở thành cơ sở để từng quốc gia xây dựng quan điểm, định hướng, giải pháp tháo gỡ những khó khăn, bế tắc trong các vấn đề phát triển. Báo cáo Brundtland cũng mở đường cho Liên hợp quốc tổ chức hai hội nghị quan trọng: *Hội nghị Thượng đỉnh về Trái đất* diễn ra năm 1992 tại Rio de Janeiro (Brazil) và *Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về Phát triển bền vững* diễn ra vào năm 2002 tại Johannesburg (Nam Phi).

Theo Báo cáo Brundtland, *phát triển bền vững là sự phát triển nhằm thỏa mãn những nhu cầu của hiện tại nhưng không gây phương hại tới khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai*. Định nghĩa này có nội hàm bao quát, không giới hạn vào một phạm vi nhất định, không bị gò bó bởi những quy tắc hay chuẩn mực đã được xác định trước và không cũng mang tính cụ thể rõ rệt; do đó, có thể diễn nghĩa theo nhiều cách, nhiều hướng khác nhau và có thể thi triển với nhiều lĩnh vực thông qua những phương tiện thực hiện một cách linh hoạt. Trên lĩnh vực kinh tế, đó là quá trình phát triển dựa vào nguồn tài nguyên đã tái tạo, tôn trọng những quá trình sinh thái cơ bản, sự đa dạng sinh học và những hệ thống trợ giúp tự nhiên đối với cuộc sống của con người, động vật và thực vật. Nội hàm khái niệm “phát triển bền vững” còn được mở rộng sang lĩnh

vực xã hội, con người, sự bình đẳng giữa các nước giàu và các nước nghèo, giữa các thế hệ; thậm chí cả sự cần thiết của việc giải trừ quân bị, giảm chi phí quốc phòng nhằm giải phóng nguồn tài chính phục vụ phát triển bền vững. Phát triển bền vững không chỉ là nỗ lực hòa giải giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, mà còn bao hàm các khía cạnh chính trị, pháp luật, văn hóa, xã hội; hướng tới thực hiện công bằng xã hội và tiến bộ xã hội.

Kể từ khi xuất hiện, khái niệm “phát triển bền vững” đã gây được sự chú ý và thu hút sự quan tâm của toàn nhân loại nói chung, các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, đảng phái chính trị, các phong trào xã hội, chính phủ các quốc gia... nói riêng. Đối với từng quốc gia, việc soạn thảo, xây dựng các quan điểm, chính sách, chương trình và kế hoạch kinh tế - xã hội đều đi theo phương hướng và tinh thần của phát triển bền vững.

2. Nhận thức của Đảng, Chính phủ Việt Nam về phát triển bền vững

Cần phải nhấn mạnh rằng, chưa bao giờ nhân loại được chứng kiến những thay đổi nhanh chóng với quy mô rộng lớn và mức độ ngày càng sâu sắc trong các lĩnh vực của đời sống xã hội của thế giới do tiến trình phát triển mang lại như trong thời gian vừa qua. Ngoài mặt tích cực và tiến bộ, không thể không thừa nhận quá trình đó cũng đã và đang đặt tất cả các nước trước một loạt vấn đề toàn cầu nóng bỏng, tác động và đe dọa trực tiếp đến triển vọng phát triển của nhân loại, như xu hướng gia tăng bất bình đẳng xã hội và chênh lệch giàu nghèo, vấn đề cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên và ô nhiễm môi trường sinh thái, vấn đề an ninh toàn cầu, nguy cơ suy thoái văn hoá... Đó là những hệ quả nghiêm trọng của quan niệm cũ về sự phát triển (phát triển ngắn hạn, đồng nhất phát triển với tăng trưởng kinh tế). Tất cả những điều đó buộc nhân loại phải hướng đến một quan niệm mới, đúng đắn và thông minh hơn về sự phát triển – chiến lược phát triển bền vững. Không nằm ngoài quỹ đạo vận động chung của thế giới, ở Việt Nam, phát triển bền vững đã được Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ Việt Nam xác định là một mục tiêu chiến lược, lâu dài

Ở Việt Nam, khái niệm “phát triển bền vững” được biết đến, được triển khai nghiên cứu lý luận bởi các nhà khoa học vào khoảng cuối thập kỷ 80 - đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX. Cùng với các nước trên thế giới, phát triển bền vững đã trở thành nhu cầu cấp bách và xu thế tất yếu trong tiến trình xây dựng, phát triển đất nước Việt Nam theo đường lối công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nhận thức rõ ý nghĩa, tầm quan trọng của phát triển bền vững, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25/6/1998 *Về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*. Chỉ thị nhấn mạnh: “Bảo vệ môi trường là một nội dung cơ bản không thể tách rời trong đường lối, chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tất cả các cấp, các ngành, là cơ sở quan trọng bảo đảm phát triển bền vững, thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”. Theo tinh thần đó, quan điểm phát triển của Đảng được nêu trong *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010* là: “Phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường”¹². Đây là lần đầu tiên trực tam giác *tăng trưởng kinh tế - thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội - bảo vệ môi trường* với tư cách là những thành tố nằm trong mối liên hệ gắn kết chặt chẽ với nhau tạo nên sự phát triển bền vững được Đảng ta đề cập một cách cụ thể, rõ ràng và trở thành một *quan điểm phát triển chính thức* của Đảng. “Phát triển kinh tế - xã hội gắn chặt với bảo vệ và cải thiện môi trường, bảo đảm sự hài hòa giữa môi trường nhân tạo với môi trường thiên nhiên, giữ gìn đa dạng sinh học”¹³.

Quan điểm của Đảng về phát triển bền vững là cơ sở lý luận để Chính phủ ban hành “*Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam*” (Ban hành kèm theo Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ). Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam gồm 5 phần: phần 1: Phát triển bền vững - con đường tất yếu của Việt Nam; phần 2:

¹² Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 162.

¹³ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 163-164.

Những lĩnh vực kinh tế cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững; phần 3: Những lĩnh vực xã hội cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững; phần 4: Những lĩnh vực sử dụng tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường và kiểm soát ô nhiễm cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững; phần 5: Tổ chức thực hiện phát triển bền vững. *Mục tiêu tổng quát của phát triển bền vững* là đạt được sự đầy đủ về vật chất, sự giàu có về tinh thần và văn hóa, sự bình đẳng của các công dân và sự đồng thuận của xã hội, sự hài hòa giữa con người và tự nhiên; phát triển phải kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hoà được ba mặt là phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Từ mục tiêu tổng quát, trong “*Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam*” cũng đã xác định các mục tiêu cụ thể phát triển bền vững về kinh tế, phát triển bền về xã hội và phát triển bền vững về môi trường. Để bảo đảm thực hiện thành công mục tiêu tổng quát cũng như các mục tiêu cụ thể về phát triển bền vững, Chính phủ Việt Nam cũng đã đề ra các nhóm giải pháp tổ chức thực hiện định hướng phát triển bền vững, gồm: 1) Hoàn thiện vai trò lãnh đạo của Nhà nước trong việc tổ chức thực hiện phát triển bền vững; 2) Huy động toàn dân tham gia thực hiện phát triển bền vững; 3) Hợp tác quốc tế để phát triển bền vững.

Quan điểm phát triển bền vững tiếp tục được Đảng ta đề cập một cách cụ thể, sâu sắc hơn trên từng lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Trên lĩnh vực *kinh tế*: “Phấn đấu tăng trưởng kinh tế với nhịp độ nhanh, chất lượng cao và bền vững hơn, gắn với phát triển con người”¹⁴. Về mặt *xã hội*, “Thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển; tăng trưởng kinh tế đi đôi với phát triển văn hóa, y tế, giáo dục..., giải quyết tốt các vấn đề xã hội vì mục tiêu phát triển con người”¹⁵. Trong lĩnh vực *môi trường*, Đảng ta nhấn mạnh: “Phát triển nhanh phải đi đôi với nâng cao tính bền vững, hai mặt tác động lẫn nhau,

¹⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 76.

¹⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 77.

được thể hiện ở cả tầm vĩ mô và vi mô, ở cả tầm ngắn hạn và dài hạn... Phải rất coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường ngay trong từng bước phát triển”¹⁶.

Nếu như trong văn kiện Đại hội IX và Đại hội X Đảng ta chủ yếu đưa ra những quan điểm có tính chất định hướng cho sự phát triển bền vững đất nước thì trong văn kiện Đại hội XI, quan điểm phát triển bền vững được thể hiện tập trung, xuyên suốt trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng, từ *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011)*, *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020* cho đến *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng*; biểu hiện trên hầu hết các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường...

Trước tiên, trong *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020*, quan điểm phát triển bền vững được Đảng ta đặt ở vị trí hàng đầu trong số các quan điểm phát triển, thể hiện thành một mệnh đề: “1. Phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược”¹⁷. Để có thể hoàn thành mục tiêu chiến lược *phấn đấu sớm đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại* theo tinh thần nghị quyết Đại hội XII thì phát triển nhanh đang là yêu cầu đặt ra một cách cấp thiết; song phải bảo đảm và dựa trên nền tảng phát triển bền vững. Giữa phát triển nhanh và phát triển bền vững có mối quan hệ mật thiết với nhau: “Phát triển bền vững là cơ sở để phát triển nhanh, phát triển nhanh để tạo nguồn lực cho phát triển bền vững. Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội”¹⁸.

Quan điểm của Đảng về phát triển bền vững đặt ra yêu cầu là phát triển bền vững phải được biểu hiện cụ thể ở từng lĩnh vực của đời sống xã hội mà trước

¹⁶ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 178-179.

¹⁷ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 98.

¹⁸ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 99.

hết là trong lĩnh vực kinh tế; bởi lẽ, *phát triển kinh tế là đầu tàu, động lực thúc đẩy phát triển các lĩnh vực khác*. Kinh tế tăng trưởng, phát triển lại là điều kiện quan trọng để Nhà nước, xã hội chăm lo phát triển văn hóa, giáo dục, bảo đảm an sinh xã hội, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và tăng cường mạnh mẽ công tác bảo vệ môi trường. “Phải phát triển bền vững về kinh tế, giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an ninh kinh tế. Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, coi chất lượng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh là ưu tiên hàng đầu, chú trọng phát triển theo chiều sâu, phát triển kinh tế tri thức. Tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hòa với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân. Phát triển kinh tế - xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu”¹⁹. Tuy nhiên, để đất nước có thể phát triển bền vững thì điều kiện tiên quyết là môi trường chính trị phải ổn định, an ninh, quốc phòng phải được tăng cường, độc lập, chủ quyền quốc gia phải được bảo vệ vững chắc. Vì lẽ đó, Đảng nhấn mạnh: “Phải đặc biệt coi trọng giữ vững ổn định chính trị - xã hội, tăng cường quốc phòng, an ninh, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ để bảo đảm cho đất nước phát triển nhanh và bền vững”²⁰.

3. Vai trò của Chính phủ trong việc bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam

Ngày nay, nói đến phát triển bền vững người ta thường đề cập một cách ngắn gọn, rằng đó là sự phát triển hướng tới nền kinh tế xanh, xã hội xanh và môi trường xanh. Chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, tăng trưởng xanh gắn với xã hội xanh và môi trường xanh là cả một tiến trình mà ở đó đòi hỏi sự hội tụ, tác động của rất nhiều yếu tố theo cách tiếp cận tư duy hệ thống. Trong tiến trình đó, về cơ bản, nổi lên vai trò kiến tạo của Chính phủ vừa với tư cách là *người*

¹⁹ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 98-99.

²⁰ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 99.

tạo lập thể chế, chính sách định hướng chuyển đổi sang nền kinh tế xanh; vừa với tư cách là ***nhà đầu tư***, tập trung mọi nỗ lực đầu tư để ***dẫn dắt doanh nghiệp và người dân hướng tới nền kinh tế xanh***, tiêu dùng xanh, đầu tư cho nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ xanh. Cách tiếp cận tư duy hệ thống đòi hỏi bên cạnh việc phân tích vai trò của từng yếu tố phải chú ý đến việc đánh giá sự tương tác, mối quan hệ nhân quả, cộng hưởng hay triệt tiêu nhau của các yếu tố đó. Đồng thời, trong hệ thống, tương quan giữa các yếu tố không chỉ có các hậu quả trực tiếp mà còn có cả hệ lụy gián tiếp nữa. Như vậy, cách tiếp cận tư duy hệ thống sẽ cung cấp bức tranh chính xác hơn về thực tế để từ đó có thể tìm ra các giải pháp phù hợp. Để có thể chuyển đổi thành công sang nền kinh tế xanh gắn với xã hội xanh và môi trường xanh thì vai trò đặc biệt quan trọng thuộc về Chính phủ, thể hiện trên những điểm cụ thể sau:

Thứ nhất, Chính phủ thiết lập những khuôn khổ pháp lý phù hợp nhằm định hướng phát triển nền kinh tế theo hướng tăng trưởng xanh.

Chính phủ bằng việc ban hành thể chế, cơ chế, chính sách phù hợp sẽ đóng vai trò tạo dựng môi trường khuyến khích xanh hóa nền kinh tế. Khuôn khổ pháp lý được thiết kế phù hợp có thể xác định quyền và tạo động lực định hướng hoạt động kinh tế xanh, cũng như loại bỏ rào cản đối với các khoản đầu tư xanh và điều tiết những hành vi thiếu bền vững gây phương hại tới môi trường, bằng cách tạo ra các tiêu chuẩn tối thiểu hoặc ngăn cấm hoàn toàn một số hoạt động. Hơn nữa, khuôn khổ pháp lý đầy đủ, phù hợp giúp giảm thiểu nguy cơ rủi ro trong kinh doanh cũng như gia tăng độ tin cậy của nhà đầu tư vào hoạt động sản xuất, phát triển thị trường. Hoạt động của doanh nghiệp sẽ thuận lợi hơn khi những tiêu chuẩn, nhất là những tiêu chuẩn liên quan đến bảo vệ môi trường, trở nên rõ ràng, cụ thể và được thực thi một cách hiệu quả; khi đó, các doanh nghiệp sẽ có chung một mặt bằng/môi trường công bằng để cạnh tranh, tránh được tình trạng cạnh tranh không lành mạnh từ những doanh nghiệp không tuân thủ. Cùng với việc hoàn thiện thể chế, Chính phủ cần xây dựng, ban hành hệ thống các văn bản quy phạm kinh tế - kỹ thuật, các tiêu chí, tiêu chuẩn xanh, thân thiện với

môi trường cho từng ngành, từng lĩnh vực của nền kinh tế; xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất về tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu theo những tiêu chuẩn quốc tế; đồng thời, có cơ chế phù hợp để khai thác, chia sẻ thông tin, sử dụng có hiệu quả nguồn cơ sở dữ liệu. Đây là những định hướng cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, người dân.

Thứ hai, Chính phủ ưu tiên đầu tư và chi tiêu cho những lĩnh vực/hoạt động kích thích xanh hóa nền kinh tế.

Đó là các khoản ưu tiên đầu tư để thúc đẩy phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo, các nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu mới thay thế các nguồn nguyên liệu, nhiên liệu, tài nguyên truyền thống. Trong cơ cấu tài chính - ngân sách hàng năm, Chính phủ cần ưu tiên đầu tư cho việc chuyển đổi cơ cấu sử dụng năng lượng của nền kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo trong tổng yêu cầu sử dụng năng lượng của quốc gia; khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển năng lượng mới, năng lượng tái tạo. Những khoản trợ cấp xanh như biện pháp hỗ trợ giá, ưu đãi thuế, trợ cấp trực tiếp và hỗ trợ vay vốn có thể là đòn bẩy mạnh mẽ để chuyển đổi sang nền kinh tế xanh. Bên cạnh những khoản trợ cấp xanh, cần hạn chế đầu tư, chi tiêu trong những lĩnh vực có nguy cơ cao gây ô nhiễm môi trường, làm cạn kiệt nguồn lực tự nhiên. Nhiều quốc gia đã phải trả những khoản chi phí đáng kể về kinh tế và môi trường vì các khoản đầu tư, chi tiêu, trợ cấp không hợp lý; bởi lẽ, nếu cố ý giảm giá hàng hóa thông qua trợ cấp sẽ khuyến khích sự tiêu dùng không hiệu quả, lãng phí, quá nhu cầu, từ đó dẫn đến khan hiếm các nguồn tài nguyên hữu hạn, có giá trị hoặc làm suy thoái các tài nguyên tái tạo và suy thoái hệ sinh thái sớm hơn dự tính.

Thứ ba, Chính phủ sử dụng chính sách thuế, các công cụ dựa vào thị trường để thay đổi ưu tiên của người tiêu dùng, thúc đẩy đầu tư xanh và cải tiến công nghệ.

Thuế và các công cụ dựa vào thị trường là một phương thức hiệu quả nhằm kích thích đầu tư. Hiện tượng giá cả bị sai lệch thường làm nản lòng các nỗ lực

đầu tư xanh hoặc không khuyến khích việc mở rộng quy mô đầu tư xanh. Trong một số lĩnh vực kinh tế, ví dụ ngành giao thông vận tải, các tác động ngoại biên tiêu cực như ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sức khỏe hoặc giảm năng suất lao động... thường không được chú trọng phản ánh trong chi phí hoạt động; do đó, không khuyến khích việc chuyển đổi sang sử dụng các loại hàng hóa và dịch vụ có tính chất bền vững hơn. Vì vậy, cần tính toán đầy đủ cả các chi phí do tác động ngoại biên vào giá cả hàng hóa/dịch vụ thông qua công cụ thuế, phí hoặc sử dụng các công cụ thị trường khác.

Thứ tư, Chính phủ cần chú trọng đầu tư vào việc nâng cao năng lực quản trị của các cơ quan chức năng.

Sự thành bại trong mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội, suy cho cùng, đều xuất phát từ năng lực quản trị của cơ quan hữu quan, trong đó, nhân tố con người giữ vai trò quyết định. Sự chuyển đổi sang nền kinh tế xanh đặt ra yêu cầu phải tăng cường năng lực của các cơ quan chức năng về các kỹ năng phân tích thách thức, xác định cơ hội và ưu tiên cho các hoạt động, huy động nguồn lực, thực hiện chính sách và đánh giá tiến độ. Để duy trì động lực của giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, Chính phủ cần phải lượng hóa, đo lường được những tiến bộ đạt được. Điều này đòi hỏi phải xây dựng được bộ chỉ số, thu thập dữ liệu, phân tích và diễn giải kết quả để định hướng phát triển, hoàn thiện chính sách. Những yêu cầu nêu trên đòi hỏi bộ máy nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức phải có năng lực, trình độ, đáp ứng yêu cầu hoạch định và ban hành chính sách; tổ chức thực hiện chính sách; thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm... Muốn vậy, đội ngũ cán bộ, công chức phải thường xuyên được đào tạo, bồi dưỡng, cập nhật kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ, tiếp thu kinh nghiệm quốc tế.

Thứ năm, tăng cường hợp tác quốc tế trong thúc đẩy phát triển kinh tế xanh.

Các thỏa thuận quốc tế về môi trường đã và đang tạo điều kiện và kích thích quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh. Chẳng hạn, các thỏa thuận đa phương về môi trường (Multilateral environmental agreements - MEAs) đã thiết lập các khuôn khổ pháp luật và thể chế mang tính quốc tế để giải quyết những

thách thức về môi trường toàn cầu, giữ vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy các lĩnh vực hoạt động kinh tế xanh. Ví dụ, Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn được công nhận rộng rãi là một trong những thỏa thuận đa phương về bảo vệ môi trường thành công nhất. Công ước chung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) đã kích thích một lĩnh vực kinh tế tăng trưởng như công nghệ sản xuất năng lượng tái tạo và sử dụng năng lượng hiệu quả để giải quyết vấn đề phát thải khí thải nhà kính... Trong khuôn khổ các thỏa thuận đa phương đó, Chính phủ Việt Nam cần tăng cường hơn nữa hợp tác quốc tế nhằm thúc đẩy, phục vụ phát triển kinh tế xanh.

Thứ sáu, Chính phủ duy trì, bảo đảm tài chính cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh.

Quy mô tài chính cần thiết cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh là rất lớn, có thể huy động nguồn vốn cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh bằng các chính sách tài chính công thông minh và cơ chế tài chính sáng tạo. Tốc độ tăng trưởng của thị trường vốn, các định hướng phát triển xanh của thị trường này, sự phát triển của các công cụ thị trường mới nổi như tài chính cacbon, tài chính vi mô và các quỹ kích thích xanh ứng phó với suy thoái kinh tế những năm gần đây đã và đang mở ra không gian rộng cho nguồn tài chính phục vụ quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh ở quy mô toàn cầu. Nhưng những nguồn vốn này vẫn còn khiêm tốn so với tổng khối lượng yêu cầu nên cần được tiếp tục phát triển, nhân rộng.

4. Hiện trạng và định hướng đổi mới tổ chức bộ máy, hoạt động của Chính phủ hướng tới phát triển bền vững

4.1. Hiện trạng

Thực hiện quan điểm của Đảng, căn cứ vào Chương trình hành động thế kỷ XXI của quốc tế, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đã ban hành “*Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam*” (Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam; Ban hành kèm theo Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ)). Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam

nêu bật những vấn đề đang đặt ra trong ba lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường, những thách thức mà Việt Nam đang phải đối phó. Chiến lược đã tạo lập mối quan hệ tương hỗ giữa các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường; đã xác định khung thời gian để thực hiện và gắn trách nhiệm của các ngành, các địa phương, các tổ chức và các nhóm xã hội; đã tính tới việc sử dụng các nguồn lực tổng hợp để thực hiện chiến lược. Chính phủ cũng đã thành lập Hội đồng phát triển bền vững quốc gia để chỉ đạo, giám sát việc thực hiện các mục tiêu đã đề ra. Ngày 12/4/2012, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 432/2012/QĐ-TTg về Phê duyệt Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 với nhiều điều chỉnh, bổ sung quan trọng về nội dung cũng như quản lý nhà nước về phát triển bền vững.

Trên phương diện thực hiện vai trò tổ chức thực hiện phát triển bền vững ở nước ta trong những năm qua, Chính phủ đã có những thay đổi và đạt được những thành tựu nhất định, nhất là trong vai trò phát triển thể chế và tăng cường năng lực quản lý sự phát triển bền vững.

- *Về phát triển thể chế:* Việt Nam đạt được một số kết quả khả quan về xây dựng khuôn khổ thể chế, luật pháp có liên quan đến phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường, bao gồm: (i) Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường ở Trung ương và địa phương được thành lập đồng bộ, có chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức rõ ràng, đang hoạt động có hiệu quả; (ii) Đã ban hành được hệ thống các chính sách và văn bản pháp luật quan trọng về công tác kế hoạch hoá và quản lý phát triển trên các mặt kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường.

- *Về tăng cường năng lực quản lý sự phát triển bền vững:* Tăng cường năng lực cho các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở tất cả các cấp quản lý là một trong những công tác trọng điểm nhằm thực hiện thắng lợi định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam. Công tác này ở nước ta thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả trên các nội dung chính như: (i) Đào tạo, nâng cao năng lực chuyên môn và nghiệp vụ cho các tổ chức và đội ngũ cán bộ có liên

quan đến công tác quản lý môi trường ở các cấp; (ii) Thành lập tổ chức quản lý môi trường tại các bộ, ngành để thực hiện chức năng quản lý môi trường của ngành; (iii) Tăng cường năng lực cho các cơ quan nghiên cứu và quan trắc môi trường; (iv) Tăng cường hệ thống thông tin môi trường quốc gia, ngành và địa phương; (v) Xây dựng hệ thống hạch toán kinh tế môi trường; sử dụng các công cụ kinh tế để thúc đẩy công tác bảo vệ môi trường.

Bên cạnh đó, trong cơ cấu tổ chức bộ máy, hoạt động của Chính phủ vẫn còn những hạn chế, sự thiếu đồng bộ, thiếu nhất quán trong các quy định về tổ chức bộ máy của Chính phủ, ảnh hưởng không nhỏ tới việc thực hiện phát triển bền vững:

- Cơ quan thuộc Chính phủ chịu sự quản lý nhà nước của bộ quản lý ngành, lĩnh vực và thực hiện chế độ báo cáo với Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ trưởng (khoản 2 Điều 2 và khoản 5 Điều 3 Nghị định số 10/2016/NĐ-CP); trong khi đó, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định cơ quan thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn được giao, phân công (Điều 42 Luật tổ chức Chính phủ 2015).

- Các bộ, cơ quan ngang bộ trong khuôn khổ, phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý không thể trực tiếp bãi bỏ những văn bản quy phạm pháp luật có sai phạm, thiếu sót từ các cơ quan thuộc Chính phủ (chịu sự quản lý của bộ ngành theo Nghị định số 10/2016/NĐ-CP) mà phải trình lên Thủ tướng Chính phủ²¹.

- Về quản lý tài chính, tài sản của cơ quan thuộc Chính phủ: lập dự toán ngân sách hằng năm, kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm của cơ quan để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật²²... Thời gian dự toán ngân sách của cơ quan thuộc Chính phủ là không hợp lý khi phân tích về nhiệm kỳ của Chính phủ được quy định tại Hiến pháp năm 2013 và Nghị định số 10/2016/NĐ-CP.

²¹ Chính phủ, Nghị định số 123/2016/NĐ-CP Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, Điều 25.

²² Chính phủ, Nghị định số 10/2016/NĐ-CP, khoản a, Điều 7.

- Nghị quyết 18/NQ-TW năm 2017 về sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu quả đã rút ra được tình hình và nhiều vấn đề như:

Tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị vẫn còn chồng chéo, nhiều tầng nấc, nhiều đầu mối; hiệu lực, hiệu quả hoạt động chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy, mối quan hệ của một số cơ quan, tổ chức chưa thật rõ, còn chồng chéo, trùng lặp; Việc phân công, phân cấp, phân quyền giữa các ngành, các cấp và trong từng cơ quan, tổ chức chưa hợp lý, mạnh mẽ và đồng bộ: giữa các vụ và các đơn vị sự nghiệp công lập đều có chức năng nghiên cứu chiến lược, chính sách về ngành, lĩnh vực; Tình trạng bao biện, làm thay hoặc bỏ sót nhiệm vụ: trong phạm vi ngành, giữa vụ và thanh tra thuộc Bộ đều có phạm vi, đối tượng quản lý theo chiều dọc...đễ dẫn đến tình trạng thiếu dứt khoát khi xử lý; Cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả chưa cao; việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn hạn chế; Cải cách hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính chuyển biến chậm, không đồng bộ, chưa đáp ứng yêu cầu.

4.2. Định hướng đổi mới tổ chức bộ máy, hoạt động của Chính phủ hướng tới phát triển bền vững

Từ thực tế nêu trên, việc đổi mới tổ chức, hoạt động của Chính phủ hướng tới phát triển bền vững là cấp thiết và cần triển khai theo các định hướng sau:

4.2.1. Về tổ chức:

- Tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy của Chính phủ theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực. Nên sáp nhập một số bộ có cùng nhóm chức năng với nhau, cụ thể: Bộ Giao thông vận tải sáp nhập với Bộ Xây dựng, Bộ Giáo dục và Đào tạo sáp nhập với Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Tài chính sáp nhập với Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Xác định lại vị trí, vai trò của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo hướng trao thêm quyền cho Bộ trưởng, khẳng định

chỉ có thành viên Chính phủ mới có quyền đàm phán chính sách do Chính phủ xây dựng, ban hành.

- Tổ chức thanh tra phải mạnh, có thiết chế độc lập đủ để kiểm soát một cách hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước.

4.2.2. Về chức năng, nhiệm vụ:

- Chính phủ cần đặc biệt coi trọng hoạt động xây dựng chính sách quốc gia gắn liền với xây dựng, ban hành các loại văn bản quy phạm pháp luật phù hợp để quản lý xã hội theo mục tiêu phát triển bền vững.

- Chính sách gồm hai loại: chính sách dài hạn và chính sách trung, ngắn hạn. Thứ nhất, chính sách dài hạn tồn tại trong dự án luật, nên Chính phủ cần chú trọng tới chất lượng dự án luật. Còn với chính sách trung và ngắn hạn, thường tập trung ở Nghị định. Loại chính sách này rất quan trọng, vì thủ tục của nó nhanh, gọn hơn, đáp ứng được kịp thời sự thay đổi của xã hội.

4.2.3. Về vấn đề sáp nhập bộ:

Việc sáp nhập các bộ có cùng nhóm chức năng với nhau sẽ giúp giảm đầu mối, tăng cường tính tập trung và khả năng quản lý các vấn đề có tính liên ngành, đa ngành trong các mục tiêu phát triển bền vững.

- Bộ Giao thông vận tải sáp nhập với Bộ Xây dựng, nhóm chủ thể này sẽ xây dựng, đề xuất và chủ trì thực hiện các chiến lược quốc gia về cơ sở hạ tầng cho phát triển bền vững.

- Bộ Giáo dục và Đào tạo sáp nhập với Bộ Khoa học và Công nghệ và đây sẽ là chủ thể chủ trì thực hiện các chiến lược, kế hoạch để phát triển giáo dục, đào tạo nguồn nhân lực phục vụ mục tiêu phát triển bền vững; đưa các thành tựu khoa học và công nghệ mới, thân thiện với môi trường, đáp ứng các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội - môi trường một cách bền vững.

- Bộ Tài chính sáp nhập với Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Bộ Kế hoạch và Đầu tư hiện có vai trò chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương và các cơ quan liên quan tổ chức thực hiện Chiến lược phát triển bền vững, tập trung vào

các nội dung: Xây dựng Chương trình/Kế hoạch hành động quốc gia về phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 – 2015 và 2016 – 2020, phân công nhiệm vụ cụ thể cho các Bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, tổ chức liên quan; đảm bảo nguồn lực thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu trong Chiến lược; Xây dựng các cơ chế, chính sách quản lý, hướng dẫn, hỗ trợ thực hiện Chiến lược; Phối hợp và hỗ trợ các Bộ, ngành, địa phương, các địa phương liên quan xây dựng và thực hiện Chương trình/Kế hoạch hành động các ngành, các cấp; Xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về phát triển bền vững; Bổ sung, điều chỉnh bộ chỉ tiêu phát triển bền vững quốc gia phù hợp với từng giai đoạn phát triển; xây dựng bộ chỉ tiêu phát triển bền vững cấp địa phương để thực hiện thống nhất trong cả nước; giám sát, đánh giá việc thực hiện Chiến lược theo các mục tiêu, chỉ tiêu đã ban hành; lồng ghép đưa các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển bền vững trong hướng dẫn xây dựng và thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các Bộ, ngành và địa phương; Khẩn trương nghiên cứu, trình thành lập Quỹ Hỗ trợ phát triển bền vững; Định kỳ hàng năm đánh giá, sơ kết kết quả thực hiện Chiến lược, báo cáo Thủ tướng Chính phủ và đề xuất việc điều chỉnh, bổ sung các cơ chế, chính sách cần thiết.

Bộ Tài chính thực hiện các nhiệm vụ chung: Xây dựng chương trình/kế hoạch hành động của ngành; thành lập Ban chỉ đạo phát triển bền vững ngành; bố trí nguồn lực để tổ chức thực hiện có hiệu quả Chiến lược; chủ động tham gia các hoạt động phối hợp chung theo chỉ đạo của Chính phủ; Lồng ghép các nội dung của Chiến lược trong quá trình hoạch định chính sách; xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển của ngành mình; Chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng các chỉ tiêu phát triển bền vững ngành phù hợp với điều kiện, đặc thù phát triển của ngành mình trên cơ sở yêu cầu phát triển bền vững và các chỉ tiêu giám sát, đánh giá phát triển bền vững quốc gia; tổ chức giám sát, đánh giá các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển bền vững thuộc lĩnh vực quản lý; Tổ chức tuyên truyền sâu rộng trong cán bộ, công chức về tinh thần và nội dung của Chiến lược; Định kỳ hàng năm xây dựng báo cáo kết quả thực hiện

Chiến lược, tình hình thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu thuộc lĩnh vực quản lý, gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư để tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Bên cạnh đó, Bộ Tài chính còn có vai trò vô cùng quan trọng trong việc quản lý tài chính cho việc thực hiện Chiến lược phát triển bền vững: Bộ Tài chính quy định cụ thể nguồn chi thường xuyên cho các nội dung của Chiến lược, hướng dẫn xây dựng dự toán và sử dụng kinh phí theo các quy định của pháp luật. Kinh phí thực hiện Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 được bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm của các Bộ, các cơ quan, các tổ chức liên quan và các địa phương theo phân cấp ngân sách nhà nước hiện hành. Các Bộ, các cơ quan, tổ chức liên quan và các địa phương chủ động huy động sự tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật để thực hiện Chiến lược.

Hai Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư có nhiệm vụ chung là: cân đối, bố trí kinh phí hàng năm theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước để thực hiện có hiệu quả Chiến lược; hướng dẫn các Bộ, ban ngành, địa phương sử dụng kinh phí đúng mục đích và hiệu quả. Với những chức năng, nhiệm vụ chung trong mục tiêu phát triển bền vững, việc sáp nhập Bộ Tài chính với Bộ Kế hoạch và Đầu tư là hết sức cần thiết, khả thi, tốt cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

4.2.4. Về vấn đề Chính phủ tập trung xây dựng thể chế, chính sách:

Hệ thống thể chế, chính sách phát triển bền vững có tính hệ thống và liên ngành, đa ngành rõ nét. Chính phủ với mô hình bộ quản lý đa ngành có nhiều điều kiện thuận lợi hơn để xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế phát triển bền vững, nâng cao chất lượng quản trị quốc gia đối với phát triển bền vững đất nước. Các nhóm thể chế, chính sách cần tập trung xây dựng là:

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách theo hướng điều chỉnh, bổ sung và ban hành mới nhằm đảm bảo khung pháp lý đầy đủ cho việc thực hiện Chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020; ưu tiên tập trung hoàn chỉnh hệ thống chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường.

- Tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước theo hướng đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao tính minh bạch trong quản trị quốc gia và phòng, chống tham nhũng. Tăng cường phối hợp giữa các bên liên quan trong tổ chức thực hiện. Kiện toàn hệ thống tổ chức bộ máy các cấp để đảm nhiệm công tác quản lý phát triển bền vững.

- Lồng ghép các quan điểm, nguyên tắc phát triển bền vững trong các chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển; đảm bảo việc xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia phải gắn với Chiến lược đã được Chính phủ thông qua và phải được kiểm tra, đánh giá theo các tiêu chí, chỉ tiêu phát triển bền vững một cách thường xuyên, chặt chẽ.

- Xây dựng các chương trình/kế hoạch hành động các cấp để thực hiện Chiến lược phát triển bền vững.

- Tiếp tục nghiên cứu, bổ sung, cập nhật để hoàn thiện bộ chỉ tiêu giám sát, đánh giá phát triển bền vững cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển.

4.2.5. Về mối quan hệ trung ương - địa phương, chính quyền địa phương

- Phân quyền mạnh cho địa phương theo hướng Chính phủ không can thiệp vào công việc của địa phương; Chính phủ giữ lại quyền “tinh” - quyền làm chính sách chung và giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật ở các địa phương bằng những cơ chế, biện pháp có hiệu lực mạnh; đồng thời, Chính phủ phải tích cực thúc đẩy liên kết vùng.

- Ở địa phương, cần tiếp tục cải cách bộ máy hành chính địa phương theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực tương thích với Chính phủ ở Trung ương.

Tài liệu tham khảo

1. Ban Chấp hành Trung ương, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành TW khóa XII *Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*, Hà Nội, 2017.

2. PGS.TS. Phạm Thị Thanh Bình, Viện Kinh tế và Chính trị thế giới, *Phát triển bền vững ở Việt Nam: Tiêu chí đánh giá và định hướng phát triển*, Tạp chí điện tử Tài chính, ngày 12/10/2016, Hà Nội.
3. *Chiến lược bảo tồn Thế giới* (công bố bởi Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên và Tài nguyên Thiên nhiên Quốc tế - IUCN).
4. Chính phủ, Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 *Về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, Hà Nội, 2004.
5. Chính phủ, Nghị định số 10/2016/NĐ-CP ngày 01/2/2016 *Quy định về cơ quan thuộc Chính phủ*, Hà Nội.
6. Chính phủ, Nghị định số 123/2016/NĐ-CP *Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ*, Hà Nội.
7. Chính phủ, Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP ngày 21/10/2016 *Về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, Hà Nội, 2016.
8. Hoàng Đình Cúc, *Phát triển bền vững ở Việt Nam: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Triết học, số 8 (219), số tháng 8/2009, Hà Nội.
9. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
10. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
11. Nguyễn Đông, *Phát huy vai trò của Nhà nước trong thúc đẩy phát triển kinh tế xanh ở Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản điện tử: <http://www.tapchi.congsan.org.vn/Home/PrintStory.aspx?distribution=37962&print=true>.
12. Trương Quang Học, *Phát triển bền vững – Chiến lược phát triển toàn cầu thế kỷ xxi*, nguồn ĐHQG Hà Nội: <http://sis.vnu.edu.vn/phat-trien-ben-vung-chien-luoc-phat-trien-toan-cau-the-ky-xxi/> (truy cập lần cuối: 29/8/2018).

13. Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất về Môi trường và Phát triển bền vững được tổ chức tại Rio de Janeiro (Brasil) năm 1992.

14. GS.TS. Lê Văn Khoa - TS. Nguyễn Ngọc Sinh, Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam (VACNE), *Phát triển bền vững ở Việt Nam - Thực trạng, thách thức và giải pháp*, Diễn đàn môi trường - Hội Bảo vệ thiên nhiên và Môi trường Việt Nam, ngày 22/7/2009.

15. Quốc hội, *Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015*, Hà Nội.

16. Hồ Bá Thâm, *Bàn về động lực phát triển bền vững hiện nay ở nước ta*, Trung tâm Nghiên cứu chiến lược và Chính sách quốc gia, Trường Đại học KHXH&NV, Đại học Quốc gia TP Hồ Chí Minh (nguồn: <http://css.hcmussh.edu.vn/?ArticleId=00351947-7c0a-4f61-beaa-833cfd67d049>).

17. Hồ Bá Thâm (chủ biên), *Phát triển động bộ, tương xứng văn hóa với kinh tế*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.

18. Hồ Bá Thâm, *Văn hóa với phát triển bền vững*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, 2012.

19. Thủ tướng Chính phủ, *Định hướng Chiến lược về phát triển bền vững ở Việt Nam (Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam)*, ban hành kèm theo Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 18/7/2004 của Thủ tướng Chính phủ, Hà Nội.

LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ NĂM 2015: NHỮNG NỘI DUNG CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU, SỬA ĐỔI

PGS.TS. Bùi Huy Khiên

Học viện Hành chính Quốc gia

Thực tiễn gần 3 năm thi hành Luật tổ chức Chính phủ 2015 cho thấy tổ chức và hoạt động của Chính phủ khóa XIV đã và đang đạt được nhiều kết quả tích cực. Tuy nhiên, khi đất nước ta thực hiện chính sách mở cửa, hội nhập và chuyển sang nền kinh tế thị trường, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN đang đặt ra không ít vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu để sửa đổi, hoàn thiện Luật tổ chức Chính phủ 2015 đáp ứng yêu cầu của Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khóa XII: “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”.

1. Về vị trí, vai trò và tính chất của Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước

Căn cứ Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 xác định Chính phủ với ba tư cách: cơ quan hành chính nhà nước cao nhất; cơ quan thực hiện quyền hành pháp; cơ quan chấp hành của Quốc hội. Nghiên cứu các quy định về thẩm quyền, nhiệm vụ, mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế quyền lực trong bộ máy nhà nước trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 cho thấy, các quy định này chưa làm rõ được ba tính chất này của Chính phủ, nhất là chưa làm rõ được tính chất “hành pháp” của Chính phủ, mặc dù tính chất này lần đầu tiên được khẳng định và được xem là một điểm mới của Luật tổ chức Chính phủ năm 2013. Do chưa làm rõ được các tính chất của Chính phủ nên trong nhận thức và trong thực tiễn chưa khắc phục được sự lẫn lộn, đồng nhất tính chất “hành chính nhà nước cao nhất và tính chất hành pháp” của Chính phủ;

thậm chí đồng nhất tính hành pháp với tính chấp hành của Chính phủ trong mối quan hệ với Quốc hội.

Vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu là, trong khuôn khổ quy định của Hiến pháp năm 2013 về Chính phủ, cần phân biệt rõ ràng vị trí, vai trò của Chính phủ với các tư cách là cơ quan hành chính cao nhất; cơ quan thực hiện quyền hành pháp; cơ quan chấp hành của Quốc hội. Tuy trong lý luận và trong thực tiễn chúng ta rất khó phân định được một cách tuyệt đối ranh giới giữa ba tư cách của Chính phủ thông qua các quy định về thẩm quyền, nhiệm vụ của Chính phủ. Đây là vấn đề khó vì cách quy định trong Hiến pháp năm 2013 về Chính phủ không phân định ba tư cách này để xác định rõ sự tương đồng và khác biệt trong nội hàm 3 khái niệm: cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội. Điều này tạo ra những khó khăn trong nhận thức để tạo sự nhận thức mang tính đột phá trong đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh mới. Để nghiên cứu vấn đề này cần tập trung làm rõ bản chất của Chính phủ với tư cách là một cơ quan thực hiện quyền hiến pháp. Để làm rõ quyền hành pháp do Chính phủ thực hiện theo quy định của Hiến pháp năm 2013, không chỉ đơn giản là việc xác định, nhận diện được các thẩm quyền trách nhiệm, nhiệm vụ nào của Chính phủ là thuộc phạm vi quyền lập pháp, mà quan trọng hơn là vị thế của Chính phủ trong mối tương quan với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và tư pháp.

Việc Hiến pháp quy định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất là hợp lý, không có gì phải bàn luận thêm. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng: quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội vẫn còn có điểm cần xem xét lại. Thực tế, Chính phủ là cơ quan chấp hành cao nhất của quyền lực nhà nước chứ không phải chỉ là cơ quan chấp hành cao nhất của Quốc hội. Bởi lẽ, Chủ tịch nước ra lệnh ân xá, quyết định tặng quà nhân ngày thương binh liệt sĩ, nhân dịp Tết Nguyên đán... thì Chính phủ phải tổ chức thực hiện. Tòa án ban hành ra các bản án, Chính phủ cũng phải tổ chức thực hiện. Mặt khác, nếu hiểu sự chấp hành chỉ là việc thực hiện các quy định pháp luật do Quốc hội ban hành

ra và việc chịu trách nhiệm, báo cáo công tác trước Quốc hội thì cả Tòa án nhân dân tối cao lẫn Viện kiểm sát nhân dân tối cao cũng là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Vì thế, Hiến pháp chỉ nên quy định: “Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” là đủ. Quy định như vậy sẽ vừa bảo đảm sự phân công giữa lập pháp với hành pháp, vừa giúp Chính phủ chỉ tập trung vào việc thực hiện quyền hành pháp.

Dù có quy định như trên thì đương nhiên, Chính phủ vẫn có thể trình dự án luật ra trước Quốc hội vì thông qua chức năng trực tiếp quản lý mọi lĩnh vực hoạt động của đời sống cũng như tổ chức thực hiện Hiến pháp và Luật, Chính phủ có đủ khả năng làm được công việc này. Thực tế cho thấy ở hầu hết các nước trên thế giới hiện nay, Chính phủ đều có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội. Kể cả Mỹ là nước mà Hiến pháp không cho phép Tổng thống và Chính phủ có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội, song thực tế thì phần lớn số dự án luật của Quốc hội là do Tổng thống đề nghị thông qua các thông điệp hàng năm gửi cho Quốc hội. Ngay cả dự án ngân sách, về mặt pháp lý thì không thể là công việc của Tổng thống, song thực tế dự án đó chỉ có thể do Tổng thống mà ra vì chỉ Chính phủ mới có đủ tài liệu và kinh nghiệm để làm được văn kiện đó.

2. Về mối quan hệ giữa Chính phủ với cơ quan lập pháp và tư pháp

Trên cơ sở nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước được quy định trong Hiến pháp năm 2013, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước được Quốc hội khóa XIII thông qua (Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014) đã quy định cụ thể mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm thể hiện sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong đó, mối quan hệ giữa Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp với cơ quan thực hiện quyền lập pháp và tư pháp được thể hiện ở những nội dung sau:

Mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ: Quốc hội quy định tổ chức và hoạt động của Chính phủ; bầu Thủ tướng Chính phủ và phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng,

Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, chịu sự giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chính phủ đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Các dự án luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình phải được Chính phủ xem xét cho ý kiến trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội về các quyết định, chủ trương, chính sách của mình, về kết quả, hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước, về các chủ trương, chính sách do mình đề xuất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền,...

Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Chính phủ: Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ và căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thành viên Chính phủ. Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Chính phủ; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với Chủ tịch nước.

Mối quan hệ giữa Tòa án nhân dân với Chính phủ: Tòa án nhân dân có quyền phán xét các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Từ các quy định của pháp luật và thực tiễn chúng ta có thể thấy, mối quan hệ giữa Quốc hội - cơ quan thực hiện quyền lập pháp, Chủ tịch nước - nguyên thủ quốc gia và Tòa án nhân dân - cơ quan thực hiện quyền tư pháp với Chính phủ chủ yếu thể hiện ở một chiều theo hướng kiểm soát hoạt động của Chính phủ mà chưa có chiều ngược lại là Chính phủ kiểm soát hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước và Tòa án nhân dân. Ngoài quyền đề xuất, xây dựng và trình chính sách, Luật tổ chức Quốc hội và Luật tổ chức Chính phủ chưa có quy định nào cho thấy sự tác động trở lại của Chính phủ đối với Quốc hội, chẳng hạn như

khi thực hiện quyền trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác mà trong quá trình Quốc hội thảo luận, Chính phủ xét thấy không phù hợp với thực tiễn, không có điều kiện và khả năng tổ chức thực thi thì Chính phủ có quyền rút lại dự án đó hay không. Hoặc trong quá trình tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật, nếu Chính phủ phát hiện có những quy định trong các đạo luật của Quốc hội trái với Hiến pháp hoặc không có khả năng ngân sách và nguồn lực để tổ chức thực hiện thì việc kiến nghị với Quốc hội hoặc xử lý như thế nào cũng chưa được quy định cụ thể trong các luật của Quốc hội.

Bên cạnh đó, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Tòa án nhân dân cũng không có quy định nào cho thấy sự tác động trở lại của Chính phủ đối với Tòa án nhân dân. Ở các nước, Viện công tố thuộc Chính phủ nên trong quá trình thực hiện quyền truy tố tại tòa án, Viện công tố thực hiện vai trò là cơ quan đại diện quyền lực công, thể hiện quan điểm, thái độ và sự phản ứng của công quyền trước các tranh chấp pháp lý, các vụ án được đưa ra xem xét tại tòa án. Ở nước ta, cơ quan được giao thực hiện quyền công tố là Viện kiểm sát nhân dân, độc lập với Chính phủ. Mặt khác, theo quy định của Luật tổ chức Tòa án nhân dân thì hệ thống tòa án ở nước ta được tổ chức từ trung ương đến địa phương như một hệ thống khép kín, tòa án cấp trên lãnh đạo tòa án cấp dưới và tòa án cấp dưới trực thuộc tòa án cấp trên cả trên phương diện quan hệ tổ tụng và cả trên quan hệ hành chính. Tòa án nhân dân tối cao quản lý các Tòa án địa phương mà không phải Chính phủ như đã từng được quy định trong các Luật tổ chức Tòa án trước đây. Do đó, ở nước ta hiện nay Chính phủ không có cơ chế nào để kiểm soát hoạt động của cơ quan thực hiện quyền tư pháp.

Từ những vấn đề nêu trên đặt ra yêu cầu phải tiếp tục nghiên cứu, làm rõ mối quan hệ giữa Chính phủ đối với Quốc hội, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân để thực hiện tốt hơn nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Nghiên cứu các quy định trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 về mối quan hệ của Chính phủ với cơ quan thực hiện quyền lập pháp, tư pháp theo quy

định của Hiến pháp năm 2013 hầu như chưa làm rõ được quyền kiểm soát của Chính phủ trong vai trò là cơ quan thực hiện hành pháp đối với hoạt động lập pháp và hoạt động tư pháp. Thiếu các quy định cụ thể trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 về vai trò, quyền hạn kiểm soát của Chính phủ đối với hoạt động lập pháp, tư pháp đang làm giảm hiệu quả tác động của Chính phủ đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội, hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao; chưa tạo được cơ sở pháp lý để Chính phủ chủ động, sáng tạo vừa phối hợp hiệu quả với Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao. Đây là cơ sở quan trọng để Chính phủ kiểm soát các hoạt động của các cơ quan lập pháp và tư pháp theo đúng tinh thần kiểm soát quyền lực nhà nước đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013.

3. Về tổ chức bộ máy Chính phủ

Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã thể chế hóa nhiều vấn đề liên quan đến tính chất, vị trí, chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của Chính phủ. Tuy nhiên, từ nhiệm kỳ khóa XII đến nay, bộ máy Chính phủ hầu như không có thay đổi cho phù hợp với tình hình mới. Trong khi Đảng, Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, đường lối, chính sách đổi mới các thể chế về kinh tế thị trường, về mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội thì bộ máy hành chính nhà nước chưa có những cải cách đồng bộ với cải cách về kinh tế. Sự thiếu đồng bộ này đã không phát huy tốt các điểm mới trong các quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, nhất là các quy định liên quan đến mục tiêu tái cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước. Một số hạn chế, bất cập trong việc sắp xếp, kiện toàn cơ cấu tổ chức của Chính phủ, của các bộ, cơ quan ngang bộ vẫn chưa được khắc phục sau hơn 2 năm thi hành Luật tổ chức Chính phủ.

Cơ cấu tổ chức Chính phủ chậm được nghiên cứu để đổi mới, hoàn thiện theo hướng tinh gọn, hiệu quả. Cơ cấu tổ chức Chính phủ được xác định gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ từ khóa XII vẫn tiếp tục được duy trì trong khóa XIII và khóa XIV, mặc dù Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã có những điều chỉnh quan trọng. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 đã quy định rõ vị trí, vai trò,

thẩm quyền, nhiệm vụ của Chính phủ với mô hình tổ chức Chính phủ bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Cơ cấu tổ chức Chính phủ kéo dài từ Chính phủ khóa XIII cho đến Chính phủ nhiệm kỳ khóa XIV hiện tại cần phải được nghiên cứu, đánh giá toàn diện về sự phù hợp của cơ cấu tổ chức bộ máy này. So sánh với cơ cấu Chính phủ tại nhiều quốc gia có quy mô dân số, quy mô nền kinh tế lớn hơn Việt Nam nhiều lần nhưng số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ ít hơn chúng ta rất nhiều và thường dao động từ 14 đến 18 (Thụy Sĩ chỉ có 7 bộ) thì rõ ràng số lượng bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ ở nước ta vẫn còn nhiều. Để thực hiện Nghị quyết Trung ương lần thứ 6 khóa XII về tinh gọn bộ máy của hệ thống chính trị chúng ta cần tiếp tục nghiên cứu tiến tới cắt giảm số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ xuống mức phù hợp thông qua việc tái cơ cấu lại các bộ, cơ quan ngang bộ, sáp nhập các bộ có nhiệm vụ, chức năng gần nhau. Làm được điều này chúng ta vừa giảm được số bộ, cơ quan ngang bộ, vừa khắc phục được tình trạng chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, đúng theo nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

Thực tiễn tổ chức Chính phủ những nhiệm kỳ vừa qua cho thấy, việc sắp xếp, sáp nhập các bộ thành bộ quản lý đa ngành chưa thật sự đi liền với việc điều chỉnh về chức năng, nhiệm vụ, cắt giảm, lồng ghép các chức năng, nhiệm vụ mà chủ yếu được thực hiện trên cơ sở hợp nhất các bộ đơn ngành, dẫn đến khối lượng công việc, phạm vi lĩnh vực quản lý của bộ trở nên phức tạp, hiệu quả hoạt động không cao. Việc sáp nhập một số bộ thành bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực không kèm theo tái cơ cấu lại cấu trúc bên trong của các bộ, do vậy tổ chức bộ máy bên trong các bộ, cơ quan ngang bộ trở nên chồng chéo, nhiều tầng nấc trung gian, số đầu mối đơn vị hành chính tăng cao.

Cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ vẫn phổ biến theo mô hình truyền thống, gồm tổng cục, cục, vụ, văn phòng, thanh tra, đơn vị sự nghiệp công lập. Số tổng cục được thành lập ngày càng tăng. Theo báo cáo của Ban chỉ đạo cải cách hành chính, trong 10 năm qua số cục, tổng cục và các vụ trong các bộ, ngành đã tăng tới 41 đơn vị. Trong tổng cục cũng tổ chức cục, vụ, văn

phòng, thanh tra, đơn vị sự nghiệp tạo nên mô hình tổ chức “bộ trong bộ”. Cơ cấu tổ chức này tạo ra nhiều tầng nấc trung gian bên trong các bộ, cơ quan ngang bộ, làm cho bộ máy của Chính phủ trở nên công kênh, làm tăng tính quan liêu, giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ.

Vấn đề đặt ra hiện nay là cần đề ra các giải pháp cải cách để tái cơ cấu bộ máy Chính phủ, bộ máy các bộ, cơ quan ngang bộ theo đúng quan điểm tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả. Tiếp tục thực hiện nhất quán và nâng cao hiệu quả mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, điều chỉnh hợp lý ngành, lĩnh vực quản lý giữa các bộ để xác định số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ. Nghiên cứu hợp nhất một số bộ có chức năng gần nhau, đối tượng và phạm vi quản lý liên quan với nhau để khắc phục tình trạng cắt khúc, chòng chẹo hoặc bỏ trống trong quản lý nhà nước nhưng phải đảm bảo sự liên thông, đồng bộ, thống nhất của bộ máy Chính phủ. Sắp xếp, tái cấu trúc tổ chức bên trong của các bộ, cơ quan ngang bộ theo hướng tinh gọn, giảm thiểu cấp trung gian. Trên tinh thần đó, xác định rõ tiêu chí thành lập phòng, vụ, cục, tổng cục, tạo khuôn mẫu tổ chức thống nhất, đồng bộ giữa các bộ, cơ quan ngang bộ.

Thay đổi quan niệm và nhận thức để có cách tiếp cận mới về cơ quan thuộc Chính phủ. Theo đó, thay vì các cơ quan thuộc Chính phủ là các tổ chức sự nghiệp công (8 cơ quan thuộc Chính phủ như hiện nay) là các cơ quan do Chính phủ thành lập để tổ chức thi hành và kiểm soát thi hành pháp luật trong các lĩnh vực đặc thù, có sự giao thoa giữa các bộ, ngành. Các cơ quan thuộc Chính phủ dạng này không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhưng có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp, đảm bảo kỷ luật, kỷ cương trong các lĩnh vực quản lý được phân công.

4. Về vị trí, vai trò của người đứng đầu Chính phủ

Về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ thì trước công cuộc đổi mới, Chính phủ được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo kết hợp với trách nhiệm cá nhân nhưng xu thế nghiêng về tập thể lãnh đạo, trách

nhiệm cá nhân không thể hiện rõ. Trải qua thời gian thực hiện, nguyên tắc này đã bộc lộ rõ một số điểm hạn chế mà ảnh hưởng của những điểm hạn chế đó vẫn còn khá đậm nét cho đến hiện tại, dẫn đến hiện tượng cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới không tuân thủ hoặc thực hiện không đúng với nội dung quyết định hành chính của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên còn diễn ra khá phổ biến. Nhiều quyết định của Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ không được thực hiện nghiêm chỉnh. Để chấm dứt tình trạng này và để nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ nói riêng, của bộ máy hành chính nhà nước nói chung, chúng tôi ủng hộ ý kiến cho rằng Hiến pháp nên thiết lập lại nguyên tắc tập trung quyền hành pháp vào tay một người hay nguyên tắc thủ trưởng chế trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ, tương tự như cách tổ chức bộ máy Nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1946 và tương tự như thực tiễn tổ chức bộ máy nhà nước của nhiều nước trên thế giới hiện nay.

Với lập luận đã nêu, chúng tôi cho rằng, nếu Hiến pháp được sửa đổi theo hướng quy định Chủ tịch nước vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là người trực tiếp chỉ đạo, điều hành Chính phủ thì nguyên tắc thủ trưởng chế trong hoạt động của Chính phủ sẽ được xác lập trở lại như thuở ban đầu, khi Nhà nước ta mới ra đời.

Tài liệu tham khảo

1. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 2014.
2. Luật tổ chức Quốc hội năm 2014; Luật tổ chức Chính phủ năm 2015; Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.
3. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 và thành tựu lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 2016.
4. *Nhà nước kiến tạo, phát triển: Lý luận, thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb Lý luận Chính trị, Hà Nội - 2017.
5. Thời báo kinh tế Việt Nam, *Tọa đàm kinh tế 2017 và sinh khí mới từ Chính phủ kiến tạo*, ngày 12/01/2017.

ĐỔI MỚI CHÍNH PHỦ

TỪ TƯ DUY VỀ PHÁT TRIỂN CỘNG ĐỒNG BỀN VỮNG

TS. Nguyễn Thị Hương

Học viện Hành chính Quốc gia

Chủ trì phiên toàn thể Hội nghị Toàn quốc về Phát triển bền vững năm 2018, chiều ngày 5/7/2018, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đã nói "*...để đi đến được khái niệm phát triển bền vững như ngày nay là một quá trình dài thay đổi tư duy và hiểu biết của chúng ta về những gì được xem là mục đích và ý nghĩa thực sự của sự phát triển*". Một trong những sự thay đổi cần được quan tâm là tư duy về phát triển cộng đồng bền vững.

1. Quan niệm mới về phát triển cộng đồng bền vững

Từ tư duy về phát triển bền vững mới nhất hiện nay có thể đưa ra một quan niệm mới phát triển cộng đồng bền vững, nghĩa là phát triển nhưng vẫn giữ được trạng thái ổn định trong xã hội, đảm bảo sự hài hòa trong quyền lợi, trách nhiệm và nghĩa vụ của các thành viên trong cộng đồng. Cộng đồng bền vững sẽ đóng góp cho phát triển bền vững của mỗi quốc gia.

Phát triển cộng đồng bền vững gắn với niềm tin rằng: bất kỳ cộng đồng nào cũng có khả năng phát triển và duy trì sự bền vững trong hệ thống xã hội. Do vậy cần tăng cường năng lực đầy đủ cho cộng đồng để phát triển tính độc lập, tự chủ của cộng đồng trong khi xây dựng và duy trì mối liên kết với xã hội rộng lớn bên ngoài.

Các tiêu chí nhận diện một cộng đồng phát triển bền vững luôn được xem xét trên hai phương diện:

- **Về phương diện kinh tế:** Đảm bảo lợi thế từ các nguồn lực để phát triển kinh tế cho cộng đồng mà không phá vỡ hoặc làm ảnh hưởng xấu đến các lĩnh vực khác. Yếu tố được chú trọng ở đây là tạo ra sự thịnh vượng chung cho tất cả

mọi người, không chỉ tập trung mang lại lợi nhuận cho một số ít, trong một giới hạn cho phép của hệ sinh thái cũng như không xâm phạm những quyền cơ bản của con người.

Khía cạnh của một cộng đồng phát triển bền vững về kinh tế gồm một số nội dung cơ bản: Một là, giảm dần mức tiêu phí năng lượng và các tài nguyên khác thông qua công nghệ tiết kiệm và thay đổi lối sống; Hai là, thay đổi nhu cầu tiêu thụ không gây hại đến đa dạng sinh học và môi trường; Ba là, bình đẳng trong tiếp cận các nguồn tài nguyên, mức sống, dịch vụ y tế và giáo dục; Bốn là, xóa đói, giảm nghèo tuyệt đối; Năm là, công nghệ sạch và sinh thái hóa công nghiệp (tái chế, tái sử dụng, giảm thải, tái tạo năng lượng đã sử dụng).

Nền kinh tế của một cộng đồng được coi là bền vững cần đạt được những yêu cầu sau:

+ Có tăng trưởng GDP và GDP đầu người đạt mức cao. Nước phát triển có thu nhập cao vẫn phải giữ nhịp độ tăng trưởng, nước càng nghèo có thu nhập thấp càng phải tăng trưởng mức độ cao. Các nước đang phát triển trong điều kiện hiện nay cần tăng trưởng GDP vào khoảng 5%/năm thì mới có thể xem có biểu hiện phát triển bền vững về kinh tế.

+ Cơ cấu GDP cũng là tiêu chí đánh giá phát triển bền vững về kinh tế. Chỉ khi tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP cao hơn nông nghiệp thì tăng trưởng mới có thể đạt được bền vững.

+ Tăng trưởng kinh tế phải là tăng trưởng có hiệu quả cao, không chấp nhận tăng trưởng bằng mọi giá.

- **Về phương diện xã hội:** Cộng đồng bền vững được đánh giá bằng các tiêu chí, như chỉ số phát triển nhân bản (HDI), hệ số bình đẳng thu nhập, các chỉ tiêu về giáo dục, y tế, phúc lợi xã hội, hưởng thụ văn hóa. Ngoài ra, bền vững về xã hội là sự bảo đảm đời sống xã hội hài hòa; có sự bình đẳng giữa các giai tầng trong xã hội, bình đẳng giới; mức độ chênh lệch giàu nghèo không quá cao và có xu hướng gần lại; chênh lệch đời sống giữa các vùng miền không lớn.

Công bằng xã hội và phát triển con người, chỉ số phát triển con người (HDI) là tiêu chí cao nhất về phát triển xã hội, bao gồm: thu nhập bình quân đầu người; trình độ dân trí, giáo dục, sức khỏe, tuổi thọ, mức hưởng thụ về văn hóa, văn minh.

Phát triển bền vững về xã hội chú trọng vào sự công bằng và xã hội luôn cần tạo điều kiện thuận lợi cho lĩnh vực phát triển con người và cố gắng cho tất cả mọi người cơ hội phát triển tiềm năng bản thân và có điều kiện sống chấp nhận được. Phát triển bền vững về xã hội gồm một số nội dung chính:

- + Một là, ổn định dân số, phát triển nông thôn để giảm sức ép di dân vào đô thị;
- + Hai là, giảm thiểu tác động xấu của môi trường đến đô thị hóa;
- + Ba là, nâng cao học vấn, xóa mù chữ;
- + Bốn là, bảo vệ đa dạng văn hóa;
- + Năm là, bình đẳng giới, quan tâm tới nhu cầu và lợi ích giới;
- + Sáu là, tăng cường sự tham gia của công chúng vào các quá trình ra quyết định.

- Phát triển cộng đồng bền vững về môi trường.

Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển nông nghiệp, du lịch; quá trình đô thị hóa, xây dựng nông thôn mới,... đều tác động đến môi trường và gây ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường, điều kiện tự nhiên. Bền vững về môi trường là khi sử dụng các yếu tố tự nhiên đó, chất lượng môi trường sống của con người phải được bảo đảm. Đó là bảo đảm sự trong sạch về không khí, nước, đất, không gian địa lý, cảnh quan. Chất lượng của các yếu tố trên luôn cần được coi trọng và thường xuyên được đánh giá kiểm định theo những tiêu chuẩn quốc gia hoặc quốc tế.

Khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường và cải thiện chất lượng môi trường sống. Phát triển bền vững về môi trường đòi hỏi chúng ta duy trì sự cân bằng giữa bảo vệ môi trường tự nhiên với sự khai thác

nguồn tài nguyên thiên nhiên phục vụ lợi ích con người nhằm mục đích duy trì mức độ khai thác những nguồn tài nguyên ở một giới hạn nhất định cho phép môi trường tiếp tục hỗ trợ điều kiện sống cho con người và các sinh vật sống trên trái đất.

Phát triển bền vững về môi trường gồm những nội dung cơ bản:

- + Một là, sử dụng có hiệu quả tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên không tái tạo;
- + Hai là, phát triển không vượt quá ngưỡng chịu tải của hệ sinh thái;
- + Ba là, bảo vệ đa dạng sinh học, bảo vệ tầng ôzôn;
- + Bốn là, kiểm soát và giảm thiểu phát thải khí nhà kính;
- + Năm là, bảo vệ chặt chẽ các hệ sinh thái nhạy cảm;
- + Sáu là, giảm thiểu xả thải, khắc phục ô nhiễm (nước, khí, đất, lương thực thực phẩm), cải thiện và khôi phục môi trường những khu vực ô nhiễm...

2. Đổi mới Chính phủ về phát triển cộng đồng bền vững

Chính từ quan niệm mới về phát triển cộng đồng bền vững đòi hỏi Chính phủ cũng phải đổi mới tư duy trong quản lý xã hội. Bởi xây dựng được một cộng đồng phát triển bền vững là minh chứng thuyết phục nhất thể hiện năng lực điều hành của Chính phủ. Đó cũng là cơ sở, là nền tảng cho việc xây dựng một Chính phủ kiến tạo, là con đường hướng tới phát triển ổn định và bền vững của quốc gia.

Tại Việt Nam, sau nhiều năm thực hiện công cuộc đổi mới, quan điểm xuyên suốt của Đảng và Nhà nước ta là tăng trưởng kinh tế phải tiến hành đồng thời với tiến bộ và công bằng xã hội. Một Chính phủ kiến tạo sẽ quan tâm xây dựng một cộng đồng phát triển bền vững với các nội dung sau:

- Hình thành những chuyển biến xã hội để đạt đến một sự cải thiện cân bằng về vật chất và tinh thần;
- Củng cố các thiết chế để tạo điều kiện thuận lợi cho chuyển biến xã hội và tăng trưởng;
- Bảo đảm sự tham gia tối đa của người dân vào tiến trình phát triển;

- Đẩy mạnh công bằng xã hội bằng cách tạo điều kiện cho các nhóm thiệt thòi nhất nêu lên nguyện vọng của mình và tham gia vào các hoạt động phát triển.

Vì lẽ đó, xác định mục tiêu phát triển cho một cộng đồng bền vững cũng chính là xác định mục tiêu cơ bản của Chính phủ kiến tạo. Nó bao gồm các mục tiêu phát triển con người và mục tiêu vật chất.

- Mục tiêu phát triển con người liên quan đến quá trình nâng cao năng lực con người để khắc phục trở ngại, khó khăn nhằm đạt được những hiệu quả mong muốn, cụ thể:

+ Quan hệ giữa các thành viên trong cộng đồng được bình đẳng, chân thành và cởi mở.

+ Các cấp lãnh đạo và người dân có quan hệ tốt. Người dân được tham gia vào các hoạt động phát triển.

+ Người dân được huy động và tổ chức để họ tự giải quyết các vấn đề của cộng đồng mình.

+ Năng lực của các thành viên trong cộng đồng được nâng cao để có thể tự lực giải quyết các khó khăn trong cuộc sống.

+ Tinh thần tập thể, tính cộng đồng được xây dựng và hoàn thiện.

- Mục tiêu vật chất liên quan đến tăng trưởng về vật chất, kinh tế, xã hội nhằm cải thiện và nâng cao chất lượng cuộc sống. Cụ thể:

+ Tăng sản phẩm xã hội và đảm bảo sản phẩm ấy được phân phối một cách công bằng.

+ Phúc lợi xã hội và các dịch vụ được tăng cường nhằm cải thiện chất lượng cuộc sống của mọi thành viên trong cộng đồng.

+ Cường độ lao động giảm nhờ việc áp dụng các tiến bộ kỹ thuật.

+ Tạo được nhiều cơ hội để mọi thành viên trong cộng đồng có thể lựa chọn nghề nghiệp nhằm phát huy tiềm năng sáng tạo của họ.

+ Tăng nguồn lực cho tương lai (cơ sở vật chất, kỹ thuật...).

Các mục tiêu đó phải được thực hiện bằng những giải pháp cụ thể mà Chính phủ cần thực hiện, đó là:

- Xây dựng môi trường pháp lý thuận lợi cho các hoạt động của đời sống xã hội

Chính phủ với tư cách là cơ quan điều hành, quản lý phải bằng các nội dung và phương thức phù hợp, hiệu quả để đảm bảo phát triển cộng đồng gắn với mục tiêu phát triển xã hội. Trong đó việc xây dựng môi trường pháp lý thuận lợi cho các hoạt động của đời sống xã hội cũng là một nội dung quan trọng. Môi trường pháp lý sẽ bao gồm các nội dung sau:

- Hệ thống hành lang pháp lý phải cụ thể hoá những chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước về bảo vệ sự tồn tại và phát triển của xã hội.

- Hành lang pháp lý phải phù hợp với thực tế cuộc sống, bắt đầu từ cuộc sống và có sự tham gia đóng góp ý kiến rộng rãi của các thành viên trong cộng đồng xã hội.

- Song song với việc xây dựng môi trường pháp lý, phải có hệ thống những giải pháp phù hợp, khả thi trong việc tuyên truyền, giáo dục nhằm nâng cao ý thức pháp luật của nhân dân để pháp luật thực sự đi vào cuộc sống.

Phát triển cộng đồng phải tính đến sự đồng bộ trên mọi khía cạnh (kinh tế, xã hội, văn hoá): Khi các sản phẩm địa phương được phát triển và thương mại hóa thành công, người dân được hưởng các thành quả do ngoại ứng tích cực từ thành quả đó mang lại như: tạo ra thu nhập, gìn giữ bản sắc văn hóa truyền thống. Điều quan trọng nhất là với khung khổ pháp lý, người dân ý thức được vị thế và vai trò của mình là chủ nhân của quá trình phát triển, được quyết định các hướng phát triển, chia sẻ lợi ích. Các nguồn lực cộng đồng được huy động đầy đủ, từ tri thức, công nghệ truyền thống, nguyên liệu địa phương, đến vốn góp, quản trị, quyết định các chiến lược phát triển, phân chia lợi ích có được từ sự phát triển. Trong quá trình đó, Nhà nước chỉ đóng vai trò là người “tạo sân chơi” và hỗ trợ cộng đồng và điều phối các nguồn lực để đảm bảo sự công bằng.

- Chính sách phát triển cộng đồng bền vững cần cụ thể hoá các chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội

Phát triển cộng đồng bền vững liên quan đến nhiều lĩnh vực trong đời sống kinh tế xã hội. Trong đó có những vấn đề cấp thiết như an sinh xã hội, lao động, việc làm, bảo trợ xã hội, giáo dục, y tế... Nhà nước thực hiện chức năng hoạch định và tổ chức thực hiện các chính sách liên quan đến các lĩnh vực đã nêu. Có thể dẫn ra đây chính sách về an sinh xã hội. An sinh xã hội là hệ thống các chính sách và chương trình do nhà nước và các lực lượng xã hội thực hiện nhằm bảo đảm cho mọi người dân ít nhất có được mức tối thiểu về thu nhập, có cơ hội tiếp cận ở mức tối thiểu về các dịch vụ xã hội cơ bản, thiết yếu, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch, thông tin,... Xây dựng hệ thống an sinh xã hội đa dạng, toàn diện, từng bước mở rộng diện bao phủ, có tính chia sẻ giữa nhà nước, xã hội và người dân, giữa các nhóm dân cư trong một thể hệ và giữa các thể hệ đang là đích đến của các quốc gia trên thế giới. Theo đó, chính sách an sinh xã hội cần tập trung vào 4 nội dung chính như sau:

+ Tăng cường cơ hội có việc làm, bảo đảm thu nhập tối thiểu và giảm nghèo bền vững cho người lao động yếu thế thông qua hỗ trợ cá nhân và hộ gia đình phát triển sản xuất, hỗ trợ tín dụng, giải quyết việc làm và kết nối thông tin thị trường lao động.

+ Mở rộng cơ hội cho người lao động tham gia hệ thống chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp để chủ động đối phó khi thu nhập bị suy giảm hoặc bị mất do các rủi ro, ốm đau, tai nạn lao động, tuổi già.

+ Hỗ trợ thường xuyên đối với người có hoàn cảnh đặc thù và hỗ trợ đột xuất cho người dân khi gặp các rủi ro không lường trước hoặc vượt quá khả năng kiểm soát (mất mùa, thiên tai, động đất, chiến tranh, đói nghèo,...) thông qua các khoản tiền mặt và hiện vật do ngân sách nhà nước bảo đảm.

+ Tăng cường tiếp cận của người dân đến hệ thống dịch vụ xã hội cơ bản, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường, thông tin.

Bên cạnh đó các chính sách về lao động, việc làm và bảo trợ xã hội cũng cần có sự tham gia của cộng đồng. Cần tạo cơ chế chính sách để các nhóm cộng đồng phát huy tối đa sự tham gia vào hoạt động triển khai chính sách vừa với tư cách là đối tượng thụ hưởng, vừa với tư cách là nhân tố bên trong

- Thực hiện quá trình phân phối nguồn lực và lợi ích theo nguyên tắc

Nguyên tắc cần tuân thủ ở đây là đảm bảo tăng trưởng kinh tế gắn với tiến bộ và công bằng xã hội được vận dụng vào quá trình phân phối nguồn lực và lợi ích. Các nguồn lực huy động từ các hình thức thuế, tín dụng, qua hệ thống an sinh xã hội và qua ngân sách nhà nước sẽ được phân phối trở lại thông qua các chính sách với mục tiêu đảm bảo công bằng và phù hợp với điều kiện thực tế. Đây cũng là trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước khi thực hiện mục tiêu phát triển cộng đồng theo hướng bền vững.

Lời kết: Xây dựng một Chính phủ đổi mới, kiến tạo không tách rời khỏi vai trò tác động, tạo nên những chuyển biến cho sự phát triển của cộng đồng theo hướng bền vững. Các chuyển biến xã hội bao gồm:

- Chuyển biến về tổ chức cộng đồng;
- Thay đổi về nhận thức, hành vi, trách nhiệm của cộng đồng;
- Cải tiến về thể chế, quy ước, quy định trong hoạt động cộng đồng.
- Các cải thiện về giá trị, tập tục giúp nâng cao đời sống và bảo đảm công bằng xã hội.

Tạo được những chuyển biến đó cũng chứng tỏ sự đổi mới của Chính phủ, từ Chính phủ quản lý sang Chính phủ hành động, từ việc huy động sự tham gia của người dân, của cộng đồng sang phát huy tính tự giác, tự quản, chủ động và tích cực tham gia của người dân đối với tiến trình phát triển của đất nước. Đó cũng là phương cách đảm bảo sự phát triển bền vững của một Chính phủ đổi mới.

Tài liệu tham khảo

1. Stanley Gajanayake và Jaya Gajanayake. (1997). *Nâng cao năng lực cộng đồng*; Phạm Đình Thái dịch. Nxb Trẻ.

2. Tô Duy Hợp và Lương Hồng Quang (2000). *Phát triển Cộng đồng: Lý thuyết và vận dụng*. Nxb. Văn hoá Thông tin.
3. Nguyễn Kim Hà, "*Những bài học rút ra từ một thập kỉ kinh nghiệm*". Trung tâm dữ liệu phi chính phủ, 2001.
4. Thang Văn Phúc (CB), *Vai trò của các hội trong đổi mới và phát triển đất nước*.
5. Bucoy, Juliet K. (2011), *Tài liệu tập huấn Phát triển cộng đồng*, Dự án thúc đẩy phát triển CTXH tại VN, SDRC.
6. Netting, F. Ellen. Kettner, Peter M. McMurty, Steven (1998), *Social Work Macro Practice*, 2nd ed. Longman publisher.
7. Netting, F. Ellen. Kettner, Peter M. McMurty, Steven L. Thomas. M.Lori (2012), *Social Work Macro Practice*, 5th ed., Pearson publisher.

CẢI CÁCH THỂ CHẾ

ĐÁP ỨNG MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

TS. Đoàn Văn Dũng

Học viện Hành chính Quốc gia

Tăng trưởng xanh, phát triển bền vững là những mục tiêu định hướng của các quốc gia trong thế kỷ XXI. Phát triển bền vững gắn liền với các trụ cột về kinh tế, xã hội, môi trường đang đòi hỏi Chính phủ, hệ thống hành chính nhà nước cần nâng cao năng lực thể chế, huy động các nguồn lực cho phát triển. Nâng cao năng lực thể chế vì vậy cần được đặt ra trong nỗ lực thực hiện mục tiêu phát triển bền vững ở cấp độ địa phương và cấp độ quốc gia.

1. Thể chế và cải cách thể chế

Thể chế có thể được định nghĩa theo nghĩa hẹp là “*những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội buộc mọi người phải tuân theo*”²³. Các tác giả của Đề tài KX-01-06 đã đưa ra khái niệm thể chế theo nghĩa rộng hơn: “*Thể chế là một cách thức xã hội xác lập khung khổ, trật tự, trong đó diễn ra các quan hệ giữa con người và cơ chế quy chế, quyền lực, quy tắc vận hành xã hội đó*”²⁴. Theo quan niệm của Diễn đàn Kinh tế thế giới: Thể chế có thể được hiểu là cái tạo thành khung khổ trật tự cho các quan hệ của con người, định vị cơ chế thực thi và giới hạn của các quan hệ giữa các bên tham gia tương tác; là ý chí chung của cộng đồng xã hội trong việc xác lập trật tự, những quy tắc, những ràng buộc và các chuẩn mực, giá trị chung được mọi người chia sẻ. Douglass North quan niệm các thể chế là những quy tắc trò chơi trong xã hội hoặc nói một cách chính thức là những giới hạn được vạch ra trong phạm vi khả năng và hiểu biết của con người, hình thành nên mối quan hệ qua lại giữa con người. North cũng nhận định rằng các thể chế tốt thì sẽ khích lệ con người hành động theo hướng tạo ra

²³ Hoàng Phê (chủ biên) (2009), Từ điển Tiếng Việt, NXB. Đà Nẵng, Hà Nội

²⁴ Bộ Khoa học và Công nghệ (2005). Thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam. Báo cáo tổng hợp đề tài KX01.06, Chương trình Khoa học và Công nghệ cấp Nhà nước 2001-2005.

những kết quả tốt đẹp, và ngược lại. Thể chế và hiệu lực của thể chế có vai trò quan trọng và quyết định đối với sự phát triển của quốc gia, dân tộc. Việc đánh giá sức mạnh của một quốc gia, dân tộc có thể căn cứ vào hệ thống thể chế chính trị, thể chế nhà nước, thể chế kinh tế và thể chế hành chính của quốc gia, dân tộc đó.

Cải cách thể chế gắn liền với sự thay đổi cách quản lý, thay đổi cơ chế quản trị, cơ chế sử dụng, sở hữu để tạo ra động lực đột phá, phù hợp hơn với thực tiễn. Nội dung cụ thể của cải cách thể chế bao gồm từ xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, điều chỉnh, đổi mới chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của hệ thống cơ quan nhà nước, đổi mới cơ cấu tổ chức với việc đẩy mạnh phân cấp quản lý, đến đổi mới cơ chế, phương thức quản lý, điều hành, hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước, cơ chế huy động, sử dụng các nguồn lực... Cải cách thể chế đi trước sẽ có vai trò mở đường cho phát triển.. Chính vì vậy, cải cách thể chế càng cần được đặc biệt chú ý trong tiến trình cải cách khu vực công. Cũng cần lưu ý rằng cải cách thể chế luôn được các quốc gia trên thế giới lưu tâm trong cải cách khu vực công. Một ví dụ cụ thể là trường hợp nước Úc từ giữa năm 2006, Chính phủ Úc đã chính thức phát động cuộc cải cách thể chế mới với sự tham gia rộng rãi của các cơ quan, tổ chức chính phủ và phi chính phủ, đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của nhân vật thứ hai trong chính phủ liên bang và chính phủ từng bang. Điều này càng cho thấy việc cải cách thể chế có tầm quan trọng như thế nào đối với mỗi quốc gia.

Trong điều kiện thực tiễn của nước ta, việc chuyển đổi từ thể chế kinh tế kế hoạch sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, một mô hình mới chưa có tiền lệ trong lịch sử, việc cải cách thể chế càng trở nên bức thiết khi mà yêu cầu phát triển nhanh và bền vững và quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đang đòi hỏi chúng ta có những cải cách mạnh mẽ hơn trong lĩnh vực thể chế.

2. Nhìn lại quá trình cải cách thể chế ở Việt Nam

Những nỗ lực cải cách thể chế của Việt Nam đã đạt được những kết quả quan trọng và nhận được đánh giá tích cực từ các tổ chức quốc tế. Báo cáo của

Ngân hàng Thế giới cho biết môi trường kinh doanh của Việt Nam có tiến bộ đáng kể về điểm xếp hạng, nhờ đó đã vươn lên vị trí 68/190 nước năm 2017, tăng 14 bậc so với năm 2016 và tăng 23 bậc so với năm 2015. Năng lực cạnh tranh của nền kinh tế cũng có cải thiện đáng kể. Theo Báo cáo đánh giá năng lực cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới năm 2017, xếp hạng năng lực cạnh tranh của Việt Nam đã tăng 5 bậc so với năm 2016 và tăng 20 bậc so với 5 năm trước đây. Báo cáo "Chỉ số tự do kinh tế" của Quỹ Heritage cho thấy mặc dù vẫn thấp hơn mức trung bình khu vực, điểm số này của Việt Nam đã tăng 0,7 điểm so với năm trước và xếp hạng 141/180 quốc gia, xếp thứ 35/43 quốc gia ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Tuy nhiên, cải cách thể chế cần có những nỗ lực lớn hơn, đột phá nhiều hơn. Nhiều chỉ số thành phần về môi trường kinh doanh, về thu hút đầu tư, về tự do kinh tế đang còn là những chỉ số chưa có sự cải thiện nhiều, các chỉ số về tự do thương mại, quyền sở hữu tài sản và tự do lao động vẫn ở mức thấp. Hệ thống pháp luật, các cơ chế chính sách khuyến khích kinh tế tư nhân phát triển còn nhiều bất cập. Kinh tế tư nhân chưa đáp ứng vai trò là động lực quan trọng của nền kinh tế. Trong khi đó, vai trò của doanh nghiệp nhà nước là lực lượng nòng cốt của kinh tế nhà nước, dẫn dắt, tạo động lực phát triển đối với nền kinh tế còn hạn chế. Việt Nam cũng có thứ hạng rất thấp so với các quốc gia thu nhập trung bình thấp và các quốc gia thu nhập trung bình cao về chỉ số chất lượng điều tiết kinh doanh (đo lường cảm nhận về năng lực hoạch định và thực thi chính sách của nhà nước nhằm phát triển khu vực tư nhân). Thứ hạng đó so với các nền kinh tế khác không có cải thiện gì đáng kể trong 20 năm qua. Vấn đề thượng tôn pháp luật (đo lường sự tin tưởng vào các quy định trong xã hội, bao gồm cả việc thực thi hợp đồng và quyền tài sản), kiểm soát tham nhũng (nhằm tìm hiểu cảm nhận về mức độ lạm dụng quyền lực để thu lợi cá nhân, “lũng đoạn” nhà nước) - Việt Nam có kết quả thấp hơn mức của các quốc gia thu nhập

trung bình cao và chỉ tương đương hoặc cao hơn một chút so với mức của các quốc gia thu nhập trung bình thấp²⁵.

Chi phí tuân thủ thể chế vẫn là một gánh nặng đối với khu vực kinh tế. Theo báo cáo Điểm lại kinh tế Việt Nam vừa được Ngân hàng Thế giới công bố cho thấy chi phí thương mại của Việt Nam hiện ở mức rất cao so với trung bình 4 nước ASEAN gồm Singapore, Malaysia, Thái Lan và Philippines. Cụ thể, thời gian tuân thủ kiểm tra chuyên ngành để xuất khẩu trung bình của các nước ASEAN 4 là 24 giờ, con số này tại Việt Nam lên tới 50 giờ; thời gian tuân thủ tại cửa khẩu đối với xuất khẩu cũng cao hơn nhiều ASEAN 4 khi lên tới 55 giờ so với mức trung bình 37. Đáng chú ý, nếu một doanh nghiệp chỉ mất trung bình 28 giờ để tuân thủ kiểm tra chuyên ngành đối với nhập khẩu tại ASEAN 4, doanh nghiệp này sẽ phải bỏ ra gấp gần 3 lượng thời gian trên nếu như vào Việt Nam. Ngân hàng Thế giới khẳng định, việc kiểm tra chuyên ngành trên đang là chi phí lớn nhất trong nhập khẩu khi chiếm tới 55% tổng thời gian, làm gia tăng gánh nặng cho doanh nghiệp và giảm sức cạnh tranh của Việt Nam.

Theo các nhà kinh tế trong và ngoài nước, cho đến thời điểm hiện nay, sau hơn 30 năm chuyển đổi cơ chế kinh tế, nền kinh tế vẫn đang tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng, dựa phần lớn vào việc liên tục gia tăng các nguồn lực đầu vào, đặc biệt là thâm dụng vốn đầu tư, trong khi hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp và chậm được cải thiện. Điều này dẫn đến tốc độ tăng trưởng gần đây có xu hướng giảm, và nền kinh tế đang thiếu những động lực quan trọng và đủ mạnh để có thể vượt qua được vùng trũng tăng trưởng một cách bền vững²⁶. Để tạo sự thay đổi, Việt Nam phải chuyển dịch lên một nền sản xuất ở trình độ cao hơn, nghĩa là phải sản xuất được mặt hàng có tính chất phức tạp hơn, phải dịch chuyển tới chuỗi giá trị và đồng thời, phải có giá trị gia tăng và hàm lượng công nghệ cao hơn. Thể chế ở giai đoạn đã qua cho phép hái những quả ở cành thấp

²⁵ Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo tổng quan Việt Nam 2013 hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng, dân chủ, 2016.

²⁶ Trần Thọ Đạt, Tiếp tục cải cách thể chế là chìa khóa quan trọng để kinh tế vượt qua vùng trũng, tạo đột phá tăng trưởng, www.neu.edu.vn, ngày 23/02/2018.

nhưng để có quả ngọt ở cành cao, cành xa cần phải có những nỗ lực cải cách thể chế thực sự.

Những thách thức về thể chế ở Việt Nam đang đặt ra ở những cấp độ khác nhau. Thách thức về thể chế giữa quản lý ngành và vùng lãnh thổ, thể chế quản lý của trung ương và địa phương, thể chế huy động, quản lý và sử dụng nguồn lực, thách thức về chất lượng thể chế, giữa xây dựng thể chế và thực hiện thể chế, động lực của sự thay đổi chưa đủ mạnh bao gồm cả áp lực về sự thay đổi (lực đẩy) và sự ủng hộ đủ mạnh cho những thay đổi (lực hút) mặc dù người đứng đầu Chính phủ đã đặc biệt nỗ lực trong các hoạt động cải cách thể chế.

Sự thiếu rõ ràng trong cơ cấu tầng bậc cũng như phân công vai trò và trách nhiệm trong chính quyền trung ương và giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương - dẫn đến những ách tắc trong hoạch định và thực thi chính sách. Sự phân mảnh quyền lực theo chiều ngang và chiều dọc dẫn tới tình trạng chồng lấn về thẩm quyền, ban hành các quy định và quyết định mâu thuẫn với nhau, đồng thời hình thành dư địa cho sự thương lượng giữa các cơ quan có liên quan trong bộ máy hành chính. Sự thiếu vắng tính thứ bậc một cách rõ ràng cũng như thiếu vắng cơ chế phân bổ thẩm quyền một cách rõ ràng làm cho mỗi cơ quan thực hiện không đầy đủ trách nhiệm của mình trong tuân thủ và thực hiện các thể chế chung.

3. Cải cách thể chế và phát triển bền vững

Cải cách thể chế và sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia có sự liên hệ mật thiết với nhau. Năng suất lao động của quốc gia phụ thuộc vào nhân lực nhưng đồng thời cũng phụ thuộc vào môi trường thể chế. Một thể chế tốt phải bảo đảm sự tiếp cận tương đối công bằng đến các cơ hội kinh tế, tạo ra một sân chơi bình đẳng và những người cung cấp vốn, cung cấp sức lao động phải được hưởng một thành quả xứng đáng và quyền sở hữu tài sản của họ phải được bảo vệ an toàn. Douglass C. North, nhà kinh tế được giải thưởng Nobel, có kết luận rằng, một nước không khá lên được là do thể chế của nó tạo nên các quy tắc vận hành xã hội không khuyến khích các nỗ lực kiến tạo nên giá trị mới.

Thế chế nhà nước tốt sẽ là chất xúc tác cho phát triển kinh tế. Nhiều lý thuyết và nghiên cứu thực nghiệm đã chỉ ra rằng quốc gia nào có thể chế nhà nước mạnh thì có khả năng đạt được mục tiêu phát triển của mình. Hoff và Stiglitz, được trích dẫn bởi Peter Evans, đã khẳng định “phát triển không còn được xem như là quá trình tích lũy tư bản nữa mà được xem là một quá trình thay đổi tổ chức.” Theo các tác giả này thì thể chế quản trị công đã thay thế thị trường vốn và kỹ thuật để trở thành trung tâm của phát triển. Khung thể chế nhà nước sẽ tạo ra sự tương tác và tích hợp của ý tưởng, kỹ thuật và các yếu tố đầu vào khác như vốn, lao động để sản xuất ra kết quả kinh tế cao hơn. Nhiều nhà kinh tế, bao gồm cả Dani Rodrik, kết luận rằng “chất lượng của thể chế là chìa khóa mở ra các mô hình thịnh vượng trên khắp thế giới.” Vì thế các quốc gia đang phát triển “có rất ít lựa chọn mà phải dựa vào nhà nước để công nghiệp hóa”. Từ khía cạnh thực nghiệm, sự thành công của thể chế nhà nước thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Đông Á và sự thất bại của nhà nước ở các nơi khác trên thế giới đã được thể hiện bằng tỉ lệ đói nghèo trong báo cáo của UNDP. Theo báo cáo 2000/2001, “ở Đông Á số người sống dưới \$1 một ngày đã giảm từ 420 triệu năm 1987 xuống 280 triệu năm 1998. Trong khi đó, ở Nam Mỹ, Nam Á và vùng Châu Phi thì số người nghèo lại gia tăng.” Rõ ràng là một hệ thống thể chế nhà nước mạnh đã thúc đẩy tăng trưởng và có ích cho việc xóa đói giảm nghèo và tái phân phối thu nhập. Hệ thống thể chế mạnh của một quốc gia có thể điều phối các thành phần khác nhau trong nước, đàm phán hiệu quả với các đối tác nước ngoài²⁷.

Hệ thống thể chế tốt là yếu tố quan trọng đối với các nước thu nhập trung bình để chuyển sang mô hình kinh tế có mức tăng trưởng cao và thu nhập được cải thiện. Có một thể chế tốt cũng sẽ giúp giám sát hiệu quả việc phân bổ các nguồn lực, trên cơ sở đó giúp Chính phủ có khả năng ứng phó được với các “cú sốc” của nền kinh tế - thách thức thường xuyên trong bối cảnh hội nhập khu vực và quốc tế hiện nay.

²⁷ Lê Quang, Cải cách thể chế để phát triển, www.dienngon.vn.

Theo khảo sát của Ngân hàng thế giới, những nước nào có thể chế nhà nước ổn định, làm cơ sở cho việc tiên liệu tương lai thì ở những nước ấy có mức độ đầu tư và tăng trưởng cao hơn so với những nước thiếu thể chế như vậy. Thực tế cho thấy, mức độ đầu tư vào một thị trường phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: mức độ ổn định chính trị, mức độ tiên đoán việc nhà nước ban hành thể chế mới, mức độ phản ánh nguyện vọng của doanh nghiệp trong các chính sách của nhà nước, khả năng bảo vệ tài sản và an ninh của nhà nước đối với doanh nghiệp tư nhân, độ tin cậy của tư pháp, mức độ tham nhũng... các yếu tố trên là thước đo lòng tin của nhà đầu tư vào thể chế nhà nước, và một khi lòng tin bị suy giảm, các khoản đầu tư sẽ ngưng trệ hoặc ngừng hẳn.

Ở góc độ quản trị công, vai trò của thể chế đối với phát triển bền vững được thể hiện trên các khía cạnh.

Thứ nhất, thể chế tạo ra năng lực việc giải quyết những thất bại của thị trường, những thách thức đặt ra đối với quốc gia. Những thất bại của thị trường không thể tự sửa chữa hoặc đôi khi để thị trường tự sửa chữa thì hậu quả sẽ lớn hơn rất nhiều. Khi đó, bàn tay của nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng. Điều gì sẽ xảy ra khi quản trị nhà nước tồi, thể chế không phù hợp trước những thất bại của thị trường, không có khả năng giải quyết những thất bại của thị trường? Với những đổ vỡ lớn của thị trường, liệu quốc gia có tiếp tục tìm lại được mạch tăng trưởng và phát triển nếu thiếu sự tác động tích cực từ phía quản trị công? Sự thất bại của thể chế đôi khi tạo nên những hệ lụy lớn những thất bại của thị trường?

Thứ hai, thể chế gắn liền với việc sử dụng nguồn lực quốc gia. Tác động của cấp số nhân đầu tư là một ví dụ để cho thấy quản trị hiệu quả sẽ tác động như thế nào đến sự ổn định cả toàn bộ nền kinh tế, thúc đẩy đầu tư và lấy lại đà tăng trưởng. Một quyết sách có thể tạo ra những thay đổi lớn hơn người ta có thể dự báo. Các quy định đột phá trong không ít trường hợp là “cú hích” cho sự vận động, phá vỡ cái vòng tròn luẩn quẩn của trì trệ. Đồng thời cũng ngược lại, khi

thể chế không gắn với yêu cầu thực tiễn không chỉ kéo lùi hiện tại trong ngắn hạn mà còn là nguyên nhân cho những tụt hậu lâu dài về sau.

Thứ ba, về ngắn hạn sự tăng trưởng và phát triển có thể diễn ra trong bối cảnh các quy định về thể chế còn bất cập. Nhưng xét về trung hạn và dài hạn, nếu thể chế chậm được cải cách, đổi mới sẽ khó duy trì được đà tăng trưởng và phát triển, động lực tăng trưởng sẽ sớm bị lụi tàn. Cải cách thể chế vì vậy nếu được thực hiện hiệu quả sẽ là nhân tố duy trì cho tăng trưởng và phát triển, tạo ra động lực mới cho tăng trưởng.

Thứ tư, khủng hoảng kinh tế, tài chính cho thấy vấn đề quan trọng là cần phải có sự cảnh báo, dự báo hiệu quả từ phía quản trị nhà nước. Để phát triển bền vững, thể chế không chỉ ứng phó bị động với những thay đổi, biến động, khủng hoảng mà còn có khả năng dự liệu, đưa ra những kịch bản ứng phó để chủ động trong các tình huống.

Đặt trong bối cảnh của Việt Nam, để phát triển bền vững, các nỗ lực cải cách thể chế cần phải được chú ý trên một số phương diện.

Thứ nhất, thay đổi tư duy phát triển dựa vào các nguồn lực và mô hình phát triển truyền thống. Nếu như trước đây, có thể lấy tài nguyên thiên nhiên, giá nhân công rẻ, thị trường lớn... làm lợi thế cạnh tranh thì khi hội nhập quốc tế các nhân tố đó khó tạo nên sự khác biệt. Thể chế phát triển của Việt Nam cần với các yếu tố tăng trưởng và phát triển của giai đoạn mới trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư nơi mà sáng tạo và đổi mới mới thực sự là động lực, là yếu tố cạnh tranh quyết định. Thể chế vì vậy phải mở đường cho các nỗ lực khởi nghiệp, đổi mới, sáng tạo. Thể chế cần phải đặt trọng tâm vào việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực. Cơ chế phân bổ nguồn lực cần phải được đổi mới, khắc phục sự phân tán trong phân bổ nguồn lực, nâng cao trách nhiệm của các chủ thể phân bổ nguồn lực và lấy hiệu quả sử dụng nguồn lực làm tiêu chí, thước đo cho việc phân bổ.

Thiết lập thể chế cho tầm nhìn về mô hình kinh tế tương lai. Mô hình tăng trưởng trong tương lai phải dựa trên nền tảng các doanh nghiệp, sản phẩm có

thương hiệu mạnh, có sức cạnh tranh cao trên thị trường khu vực và thế giới, sự phát triển khoa học và công nghệ, đội ngũ lao động có trình độ cao và kinh tế tri thức. Cần phải xác định rõ động lực của tăng trưởng của nền kinh tế là yếu tố con người, tri thức, năng suất lao động. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các nước, như: Nhật Bản, Hàn Quốc đều có chiến lược tăng trưởng có trọng tâm. Nhà nước đứng trước những lựa chọn về xác định động lực cho tăng trưởng kinh tế (dựa vào xuất khẩu hay tiêu dùng trong nước; phát triển nông nghiệp, công nghiệp lắp ráp hay dịch vụ, du lịch...). Việc xác định này cần được xem xét trên hai cơ sở: (i) đặc thù quốc gia (trình độ phát triển kinh tế - xã hội, năng lực cạnh tranh...) và (ii) đặc điểm, xu thế quốc tế (phân chia lao động quốc tế và khu vực, xu thế phát triển...). Cần phải tiến hành rà soát lại quy trình và phương pháp xây dựng mô hình tăng trưởng với cách tiếp cận đầy đủ về điều kiện nguồn lực trong nước và bối cảnh khu vực và quốc tế dựa trên lợi thế so sánh.

Ổn định kinh tế vĩ mô, quản lý nợ công phù hợp, chính sách tiền tệ, chính sách tài chính hiệu quả, nhằm tạo sự ổn định cho nền kinh tế. Tăng cường kết cấu hạ tầng kỹ thuật thông qua cơ chế đối tác công tư, đầu tư phát triển nguồn nhân lực, đặc biệt là nguồn nhân lực lãnh đạo, quản lý, công nhân lành nghề, đội ngũ trí thức, nâng cao năng suất lao động, hiệu quả đầu tư, cải cách thủ tục hành chính, chống tham nhũng hiệu quả để tháo gỡ các nút thắt trong nền kinh tế và khắc phục những yếu kém về năng lực cạnh tranh quốc gia.

Thứ hai, các mục tiêu về cải cách thể chế cần phải xác định được những mục tiêu nhất và mục tiêu trung gian. Những nỗ lực cải cách thể chế trong những năm qua chưa đạt được kỳ vọng một phần chúng ta chưa thiết lập các mục tiêu trung gian, những cột mốc trên đường đi để đạt được mục tiêu cuối cùng.

Thứ ba, thiết lập một tầm nhìn chung về cải cách thể chế để tạo ra sự gắn kết giữa thể chế của trung ương và địa phương, mục tiêu ngành và vùng lãnh thổ, mục tiêu giữa các ngành.

Thứ tư, để có một thể chế tốt, chất lượng cao giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường, doanh nghiệp và xã hội. Sự điều chỉnh này trước

hết từ vai trò của Chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Chính phủ cần chuyển dần từ vai trò tác nhân kinh tế chính yếu, trực tiếp hoạt động sản xuất kinh doanh sang vai trò người thúc đẩy phát triển, người trọng tài kinh tế. Trong lĩnh vực quản lý, vai trò của Chính phủ chuyển dần từ người cho phép sang người bảo đảm, người tạo điều kiện cho mọi công dân thực hiện các quyền cơ bản theo luật pháp, các quyền tự do dân chủ theo quy định của pháp luật. Trong lĩnh vực xã hội, vai trò của Chính phủ cũng chuyển dần từ chủ thể trực tiếp cung ứng dịch vụ công, phân phối phúc lợi (đồng đều và hạn chế) sang người đảm bảo an sinh xã hội cho mọi người, người cung cấp dịch vụ sự nghiệp tối thiểu, đồng thời bảo đảm nguồn dịch vụ khác theo yêu cầu toàn xã hội.

Thứ năm, xây dựng thể chế đối với nền hành chính nhà nước khắc phục sự phân mảnh về quyền lực, cần nâng cao năng lực của bộ máy hành chính dựa trên sự phân tầng bậc rõ ràng, thẩm quyền thống nhất, chế độ chức nghiệp thực tài và quyền hạn được pháp luật quy định cụ thể.

Tài liệu tham khảo

1. Trần Đình Ân, Võ Trí Thanh, *Thể chế - Cải cách thể chế và phát triển*, Nxb Thống kê, Hà Nội, 2002, tr.10-11.
2. Bộ Khoa học và Công nghệ (2005). Thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam. Báo cáo tổng hợp đề tài KX01.06, Chương trình Khoa học và Công nghệ cấp Nhà nước 2001-2005.
3. Trần Thọ Đạt, Tiếp tục cải cách thể chế là chìa khóa quan trọng để kinh tế vượt qua vùng trũng, tạo đột phá tăng trưởng, www.neu.edu.vn, ngày 23/02/2018.
4. Douglass C.North, *Các thể chế, sự thay đổi thể chế và hoạt động kinh tế*, NXB. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1998
5. Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo tổng quan Việt Nam 2013 hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng, dân chủ, 2016.
6. Hoàng Phê (chủ biên) (2009), Từ điển Tiếng Việt, NXB. Đà Nẵng, Hà Nội

7. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Báo cáo PCI.
8. Lê Quang, Cải cách thể chế để phát triển, www.dienngon.vn.
9. Phạm Việt Thái, *Vấn đề điều chỉnh chức năng và thể chế của nhà nước dưới tác động của toàn cầu hóa*, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2008
10. World Development Report, World Bank, 1997.
11. WEF, The Global Competitiveness report.

**NHẬN DIỆN CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUÁ TRÌNH
ĐỔI MỚI CHÍNH PHỦ VÌ SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

TS. Phùng Thị Phong Lan

Học viện Hành chính Quốc gia

**1. Tính tất yếu của việc đổi mới Chính phủ vì sự phát triển bền vững:
hướng tới xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động ở Việt Nam**

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng cũng như biến động chính trị ngày càng phức tạp, mỗi Chính phủ đều phải nỗ lực đổi mới tổ chức và hoạt động, nhằm đảm bảo hiệu lực và hiệu quả quản lý, đáp ứng được đòi hỏi từ thực tiễn. Trong những năm qua, nhờ triển khai quyết liệt công tác cải cách hành chính, Chính phủ Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả tích cực, phát huy vai trò là đầu tàu của cả nền hành chính. Tuy nhiên, trên thực tế, dù đã có những cải cách mạnh mẽ song hoạt động hành chính nhà nước nói chung cũng như hoạt động của Chính phủ vẫn còn nhiều tồn tại, chưa được bảo đảm, chưa đạt được như yêu cầu thực tiễn đặt ra. Thể chế, pháp luật còn chưa đồng bộ và thiếu nhất quán, chưa phù hợp với yêu cầu phát triển. Tình trạng mệnh lệnh hành chính chưa được tuân thủ một cách nghiêm túc vẫn còn tồn tại. Bộ máy hành chính vẫn còn cồng kềnh, nhiều tầng nấc. Kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm, đội ngũ cán bộ, công còn nhiều biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, gây khó khăn, phiền hà cho các doanh nghiệp, tổ chức, công dân. Những bất cập trên là rào cản không nhỏ cho quá trình hoạt động của các doanh nghiệp, làm giảm lòng tin của nhà đầu tư và của người dân, làm mất cơ hội phát triển, hội nhập của đất nước.

Chính vì thế, thông điệp mà thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đưa ra trong quá trình đổi mới Chính phủ Việt Nam theo định hướng phát triển bền

vững là quyết tâm xây dựng một Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động, phục vụ nhằm đáp ứng những yêu cầu ngày càng cao từ người dân và doanh nghiệp cũng như giải quyết được những vấn đề tồn tại bên trong của Chính phủ trong bối cảnh cải cách mạnh mẽ hiện nay.

2. Một số yếu tố ảnh hưởng đến quá trình đổi mới Chính phủ vì sự phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay

Xây dựng chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động và phục vụ là tạo ra thể chế quản trị hiệu quả, một chính phủ mạnh, một nền công vụ chuyên nghiệp, gọn nhẹ, minh bạch, luôn sáng tạo và lấy sự công hiến, phục vụ lợi ích quốc gia, dân tộc làm chính, một chính phủ thân thiện. Đổi mới Chính phủ vì sự phát triển bền vững, hướng tới việc xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động của Việt Nam hiện nay là một quá trình có nhiều thời cơ, thuận lợi, nhưng cũng gặp không ít khó khăn, thách thức. Để đổi mới Chính phủ, xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động thành công cần có sự quyết tâm cao, sự đồng thuận của cả hệ thống với những giải pháp phù hợp, mạnh mẽ. Một trong những nội dung cần đặc biệt chú ý chính là nghiên cứu, tìm hiểu những yếu tố ảnh hưởng đến quá trình này. Thông qua việc nhận diện những yếu tố ảnh hưởng, xác định mức độ ảnh hưởng của những nhân tố này, chúng ta có thể có những định hướng, giải pháp tác động từ chúng nhằm đẩy mạnh quá trình đổi mới Chính phủ vì sự phát triển bền vững, theo hướng xây dựng Chính phủ kiến tạo.

Có thể kể đến một số yếu tố như sau:

- *Trình độ phát triển kinh tế xã hội*

Đời sống kinh tế xã hội ngày càng phát triển là cơ sở, nền tảng cho sự đổi mới, hoàn thiện của nền hành chính nói chung và của Chính phủ nói riêng. Nền kinh tế phát triển, số lượng các doanh nghiệp tăng lên, tính phức tạp trong việc giải quyết các vấn đề phát sinh cũng vì thế mà gia tăng. Đặc biệt trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, toàn cầu hóa như hiện nay, các vấn đề phát sinh không còn nằm trong vấn đề nội bộ của một quốc gia nữa mà là vấn đề toàn cầu đã đặt các Chính phủ trước những thời cơ và thách thức trong quá trình quản lý, vì sự

phát triển bền vững. Sự phát triển mạnh mẽ của đời sống cũng thay đổi căn bản mối quan hệ giữa người dân, doanh nghiệp với nhà nước, đưa họ từ vị trí đối tượng chịu sự quản lý của nhà nước sang vị trí đối thoại, khách hàng của nhà nước. Nhờ đó, Chính phủ cũng cần phải đổi mới theo tinh thần kiến tạo, hành động để đồng hành cùng doanh nghiệp.

- Toàn cầu hóa, dân chủ hóa và những mong muốn từ phía người dân và doanh nghiệp

Cộng đồng doanh nghiệp hiện nay đã và đang phát triển rất mạnh mẽ. Với chủ trương đưa kinh tế tư nhân trở thành “động lực của nền kinh tế” thì Chính phủ Việt Nam rất cần thực hiện tốt vai trò định hướng cho nền kinh tế, hỗ trợ cho doanh nghiệp. Quá trình toàn cầu hóa đặt các doanh nghiệp ngày nay với sự phát triển mạnh mẽ tại thị trường trong và ngoài nước cũng như tham gia vào chuỗi cung ứng toàn cầu đang có ngày càng nhiều hơn những yêu cầu, mong muốn được đáp ứng, giải quyết từ phía chính quyền. Sự hài lòng của người dân và doanh nghiệp đang ngày càng được nâng lên, từ yêu cầu về thời gian, chi phí, sự thuận tiện trong thực hiện các thủ tục hành chính, thái độ của cán bộ, công chức,...

- Năng lực của đội ngũ cán bộ công chức

Yếu tố con người luôn là yếu tố quan trọng quyết định đến hiệu lực, hiệu quả của mọi hoạt động do họ thực hiện. Quá trình đổi mới Chính phủ vì sự phát triển bền vững, theo hướng xây dựng Chính phủ kiến tạo cũng phụ thuộc rất nhiều vào chính nhân tố con người- đội ngũ cán bộ công chức bởi chủ thể hiện thực hóa tinh thần Chính phủ kiến tạo đó thành hành động, không ai khác là đội ngũ công chức hành chính nhà nước. Họ tiến hành thực thi pháp luật để quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội, duy trì trật tự, kỷ cương Nhà nước, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của hành chính nhà nước việc, bảo vệ lợi ích và phục vụ nhân dân. Họ là những người trực tiếp đưa những chính sách, pháp luật của nhà nước vào thực tiễn, biến ý tưởng, tư duy về một Chính phủ kiến tạo thành hành động trên thực tế. Mô hình Chính phủ kiến tạo phát triển dù đúng đắn, rõ ràng cũng

chỉ có thể được hiện thực hóa nếu được triển khai bởi đội ngũ nhân sự phù hợp, đáp ứng được yêu cầu của Chính phủ kiến tạo. "Chính phủ kiến tạo, phát triển" cần có đội ngũ công chức "kiến tạo, phát triển". Quá trình đổi mới Chính phủ phụ thuộc vào những cán bộ công chức có đủ tâm, tầm, tài để có thể hoạch định được đường lối phát triển với tầm nhìn đúng đắn trong quá trình toàn cầu hóa và cuộc cách mạng công nghiệp, để vững vàng vận dụng hiệu quả các quy luật của thị trường, chủ động các phương thức tác động vào thị trường để thúc đẩy việc hiện thực hóa các mục tiêu phát triển, hết mình phục vụ, cung cấp được dịch vụ công chất lượng cho người dân và doanh nghiệp. Do đó, vấn đề con người vừa là cơ sở, điều kiện để thực hiện, vừa là yếu tố quyết định sự thành công trong việc xây dựng Chính phủ kiến tạo, phát triển. Để Chính phủ kiến tạo tốt, điều cốt yếu nhất vẫn là vì con người và do con người.

- Sự phát triển của khoa học công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin

Khoa học công nghệ phát triển, đặc biệt là công nghệ thông tin đã mở ra cho con người những thay đổi có tính cách mạng trong cuộc sống. Máy tính, điện thoại, internet, các phương tiện truyền thông, mạng xã hội... đã và đang có ảnh hưởng ngày càng lớn đến hành chính nhà nước, trong đó có tổ chức và hoạt động của Chính phủ- đầu tàu của cả nền hành chính. Khoa học công nghệ đã và đang làm thay đổi căn bản cách thức giải quyết công việc của chính quyền, thay đổi phương thức giao tiếp giữa Nhà nước- Chính phủ với người dân, doanh nghiệp, thay đổi kênh trao đổi thông tin giữa các bên. Đổi mới Chính phủ trong bối cảnh khoa học công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin phát triển mạnh mẽ như hiện nay, do đó, có thêm lực đẩy tích cực nếu chúng ta biết khai thác và ứng dụng tốt yếu tố này.

- Yếu tố văn hóa, tâm lý, truyền thống, lịch sử

Quá trình đổi mới Chính phủ vì sự phát triển bền vững, định hướng xây dựng chính phủ kiến tạo chịu ảnh hưởng không nhỏ từ yếu tố văn hóa, tâm lý, truyền thống, lịch sử. Những tư duy của văn hóa hành chính cũ, bảo thủ theo cơ chế tập trung, bao cấp, chỉ huy tập trung, cơ chế “xin- cho” ăn sâu vào tiềm thức

nền hành chính, cơ quan, công chức coi việc xây dựng luật pháp, chính sách như là đặc quyền riêng của mình,... vẫn đang là rào cản cho việc đổi mới Chính phủ theo hướng linh hoạt, phục vụ, đồng hành, hỗ trợ doanh nghiệp, kiến tạo môi trường đầu tư, kinh doanh. Bên cạnh đó, những giá trị văn hóa truyền thống như coi trọng tình cảm, tính nhân đạo, nêu cao tinh thần tập thể,... vẫn đang được phát huy trên thực tế. Đổi mới Chính phủ theo tinh thần mới, kiến tạo, hành động, vì thế, phải chuyển hóa được từ trong tâm lý, tư duy, xây dựng được nền hành chính kỉ cương, kỉ luật nhưng lại rất nhân văn, phục vụ, vì con người.

Đối với lịch sử, quá trình đổi mới Chính phủ hiện nay để có thể thành công cần hóa giải những vướng mắc, tồn tại trong lịch sử, đồng thời, nên tiếp tục kế thừa phát huy những bài học kinh nghiệm, những giá trị quý báu trong quá trình dựng nước và giữ nước của các triều đại, của cha ông ta. Những cải cách của Khúc Hạo (năm 907), Hồ Quý Ly (cuối thế kỉ 14, đầu thế kỉ 15), Lê Thánh Tông (cuối thế kỉ 15), Quang Trung- Nguyễn Huệ (cuối thế kỉ 18), Minh Mạng (nửa đầu thế kỉ 19),... không chỉ có ý nghĩa lịch sử mà vẫn có những khía cạnh còn nguyên giá trị và tính thời sự, tính thực tiễn của thời đại ngày nay nếu chúng ta biết vận dụng hợp lý.

- Yếu tố quốc tế

Quá trình cải cách hành chính Việt Nam nói chung, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ nói riêng đang ở trong bối cảnh quốc tế có những sự biến động rất lớn, đặt ra cho chúng ta những thời cơ và thách thức không nhỏ. Đổi mới Chính phủ theo tinh thần Quản lý công mới (NPM), Quản trị nhà nước tốt (Good Governance) đã được xúc tiến và trở thành một trào lưu phát triển mạnh mẽ, rộng khắp từ những năm 1970. Thu gọn quy mô của Chính phủ trên cơ sở xem xét lại chức năng của chính phủ, của các bộ, tách chức năng hoạch định chính sách ra khỏi chức năng cung cấp dịch vụ công, mang “tinh thần doanh nghiệp” vào hoạt động của Chính phủ để gia tăng hiệu quả hoạt động,... tất cả những xu thế đó đã và đang đặt mỗi Chính phủ trước những cơ hội và yêu cầu đổi mới lớn. Bản thân mỗi Chính phủ của các nước trong khu vực cũng như trên

thế giới cũng đang nỗ lực đổi mới không ngừng, và với tư cách là một mắt xích trong chuỗi liên kết toàn cầu, khi mà thế giới đang trở nên “phẳng” hơn, Chính phủ Việt Nam không thể nằm ngoài bối cảnh quốc tế đó.

3. Các giải pháp thúc đẩy quá trình đổi mới Chính phủ vì sự phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay

Quá trình toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế cũng như sự phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế- xã hội trong nước đã đặt ra những yêu cầu bức thiết đối với quá trình cải cách nền hành chính quốc gia ở Việt Nam. Trong đó, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam đóng vai trò đặc biệt quan trọng, vì Chính phủ là đầu tàu kéo theo sự vận hành của toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước. Do đó, cải cách Chính phủ vì sự phát triển bền vững, hướng tới xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động không chỉ là yêu cầu nội tại mà còn để đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao từ thực tiễn, từ người dân và cộng đồng doanh nghiệp. Một hệ thống giải pháp phù hợp, giúp hiện thực hóa việc đổi mới Chính phủ theo tinh thần Chính phủ kiến tạo, do đó, cần được nghiên cứu kỹ lưỡng trên cơ sở tìm hiểu toàn diện về các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình này.

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống pháp luật, thể chế về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

- Phân định rõ ràng hơn nữa giữa quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ với bộ trưởng, tập thể chính phủ với cá nhân các bộ trưởng theo hướng xây dựng nền hành chính trong sạch, vững mạnh, quản lý thống nhất, thông suốt, tinh gọn, hợp lý.

- Phát huy vai trò, trách nhiệm của tập thể Chính phủ, đồng thời đề cao trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ. Điều chỉnh, bổ sung, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của các bộ, ngành, tập trung vào quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, khắc phục những chồng chéo hoặc bỏ trống về chức năng, nhiệm vụ, phạm vi, đối tượng quản lý; bảo đảm nguyên tắc một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm

chính. Hoàn thiện cơ chế phân cấp theo hướng tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, đồng thời bảo đảm sự quản lý thống nhất của Trung ương.

- Chính phủ chủ động và tập trung hơn nữa vào công tác xây dựng thể chế; tăng cường quản lý, giữ vững kỷ luật, kỷ cương hành chính. Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung cấp dịch vụ công, hạn chế và tiến tới xóa bỏ cơ chế xin- cho. Giảm bớt việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, tập trung vào điều hành, chỉ huy, kiểm tra.

Thứ hai, đổi mới tổ chức Chính phủ theo hướng tinh gọn bộ máy

- Chính phủ nên được cơ cấu lại với việc giảm bớt số lượng Phó Thủ tướng để tập trung quyền chỉ huy vào Thủ tướng, nâng cao quyền hạn của Thủ tướng.

- Tái cấu trúc Chính phủ theo hướng khuyến khích xây dựng các bộ đa ngành, đa lĩnh vực trên cơ sở tiến hành điều chỉnh (i) điều chỉnh chức năng, (ii) điều chỉnh tổ chức, (iii) điều chỉnh nhân sự tại các bộ. Các nghiên cứu đã chỉ ra với các nước đang phát triển, cơ cấu 11 bộ là đủ và thích hợp²⁸.

- Cần kết hợp giữa việc sáp nhập các đầu mối từ các bộ trên cơ sở phân tích chức năng, nhiệm vụ của từng bộ phận với việc bản thân các bộ (chính quyền trung ương) phải phân cấp mạnh mẽ hơn, “chuyên giao” bớt chức năng, nhiệm vụ cho cấp địa phương, tránh việc ôm đồm làm tổ chức công kênh, phức tạp.

Thứ ba, nâng cao năng lực, đổi mới tư duy của đội ngũ cán bộ công chức

Với quan điểm Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động cần có đội ngũ cán bộ, công chức “kiến tạo”, liêm chính, hành động, cần nâng cao năng lực, đổi mới tư duy của cán bộ, công chức, đáp ứng yêu cầu đổi mới Chính phủ.

- Phát triển đội ngũ lãnh đạo và chuyên gia hoạch định chiến lược, chính

28 Theo S. Chiavo- Campo và P.S.A. Sundaram (2003) *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003, tr.132, Chính phủ các nước đang phát triển nên cấu trúc thành 11 bộ, gồm: tài chính và lập kế hoạch, công tác đối ngoại (gồm cả ngoại thương), thông tin và truyền thông (gồm cả dịch vụ bưu điện, xuất bản và công nghệ thông tin), nội vụ (bao gồm cả cảnh sát và quan hệ với chính quyền địa phương), pháp luật và tư pháp, nguồn nhân lực (bao gồm cả giáo dục, văn hóa, thể thao, khoa học công nghệ), môi trường và định cư (gồm cả phát triển đô thị và nông thôn, nhà ở và dịch vụ liên quan đến cơ sở hạ tầng, nguồn nước, nông nghiệp và môi trường), các vấn đề xã hội và lao động (gồm cả lao động, các nhóm thiệt thòi về mặt xã hội và kinh tế, phụ nữ và phúc lợi xã hội), y tế và dân số (gồm cả kế hoạch hóa gia đình và kiểm soát bệnh tật), cơ sở hạ tầng (gồm đường sá và các hình thức giao thông khác), và quốc phòng (ở nơi cần thiết).

sách có tầm nhìn, tài giỏi, linh hoạt, hết mình vì sự phát triển kinh tế của đất nước, luôn đặt lợi ích quốc gia, lợi ích nhân dân lên hàng đầu.

- Thực hiện tuyển dụng theo nguyên tắc đúng người, đúng việc, đổi mới quản lý công chức theo vị trí việc đồng thời thực hiện nghiêm túc và hiệu quả hoạt động tinh giản biên chế nhằm “thanh lọc” đội ngũ, cũng như tạo động lực làm việc cho công chức.

- Khuyến khích công chức tự học tập, rèn luyện nâng cao trình độ. Đổi mới hoạt động đào tạo, bồi dưỡng theo yêu cầu công việc. Tăng cường hợp tác quốc tế trong đào tạo, bồi dưỡng công chức để tạo cơ hội cho công chức Việt Nam tiếp cận với những kiến thức, kỹ năng, kinh nghiệm tiên tiến, hiện đại của các nền hành chính lớn trên thế giới.

- Thực hiện đánh giá công chức dựa trên hiệu quả công việc. Bảo đảm tính khoa học, công bằng, minh bạch trong đánh giá. Đổi mới công tác đánh giá, đo lường chất lượng thực thi công vụ của công chức, của chính quyền bằng ý kiến người dân, doanh nghiệp, lấy sự hài lòng của khách hàng làm thước đo cho hiệu quả hoạt động của nền công vụ nói chung, đội ngũ công chức nói riêng.

- Quy định giá trị cốt lõi của nền công vụ, các chuẩn mực của công chức trong thực thi công vụ. Nâng cao tinh thần trách nhiệm, thái độ phục vụ của cán bộ, công chức trong giải quyết thủ tục hành chính. Tăng cường tuyên truyền, giáo dục tính liêm chính, đạo đức công vụ đối với đội ngũ công chức.

- Nỗ lực chống tham nhũng, tăng cường kỷ cương, phép nước, đẩy mạnh kiểm tra, ngăn ngừa vi phạm. Xử lý nghiêm những hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức công vụ của công chức, đảm bảo tính răn đe.

Thứ tư, công khai, minh bạch hóa nền hành chính, tạo cơ chế khuyến khích cho người dân, doanh nghiệp nêu ý kiến, góp ý với Chính phủ.

- Công khai, minh bạch trong thực hiện thủ tục hành chính, loại bỏ những thủ tục rườm rà, gây khó khăn, phức tạp cho người dân và doanh nghiệp.

- Đa dạng hóa hình thức, mở rộng đối tượng lấy ý kiến, góp ý đối với nền hành chính. Thường xuyên thực hiện đối thoại giữa Chính phủ, chính quyền với doanh nghiệp để nắm bắt những tâm tư, yêu cầu từ đó nghiên cứu thể chế hóa thành pháp luật, chính sách, hành động của Chính phủ và đội ngũ cán bộ, công chức.

- Đổi mới quy trình hoạch định chính sách mới, với sự tham gia cả tất cả các bên liên quan, bao gồm: Chính phủ, doanh nghiệp, người tiêu dùng, người nước ngoài, các nhà tài trợ, các nhà khoa học, chuyên gia.

Thứ tư, nghiên cứu, học hỏi kinh nghiệm quốc tế trong đổi mới chính phủ

Việt Nam là nước đang phát triển với nền hành chính còn nhiều điểm cần hoàn thiện. Chính vì thế, trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ vì sự phát triển bền vững, Việt Nam có cơ hội học hỏi được nhiều kinh nghiệm thực tiễn từ các nước trong khu vực cũng như những nước phát triển trên thế giới. Mặc dù cùng là cơ quan hành pháp trung ương, song Chính phủ mỗi quốc gia lại có những điểm đặc thù bởi những nét riêng về chính trị, kinh tế, văn hóa, lịch sử,... của mỗi nước, vì thế để có được những đổi mới phù hợp, cải cách hành chính ở nước ta nói chung, cải cách Chính phủ nói riêng phải xuất phát từ thực tiễn, điều kiện của Việt Nam trên cơ sở tham khảo, học hỏi từ kinh nghiệm của các nước khác. Trong đó, nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của chính phủ các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các nền hành chính tiên tiến để vận dụng vào đổi mới Chính phủ nước ta là hữu ích vì “mô hình hành chính các nước phát triển đã chứng minh được tính hiệu lực và hiệu quả của mình, đều chứa đựng những tổ chức hợp lý nhất định và có thể xem xét vận dụng từng phần ở Việt Nam”²⁹.

Thứ năm, tăng cường ứng dụng thành tựu khoa học công nghệ

- Xây dựng hệ thống điện tử thông suốt, kết nối và liên thông văn bản điện tử, dữ liệu điện tử từ Chính phủ đến cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã.

²⁹Học viện Hành chính Quốc gia (2017) *Giáo trình Hành chính so sánh*, NXB Bách khoa, Hà Nội, tr.242.

- Hoàn thiện trang/cổng thông tin điện tử, triển khai hệ thống thư điện tử chính thức (tên miền.gov.vn) đáp ứng nhu cầu tuyên truyền, quản lý, điều hành của cơ quan nhà nước và nhu cầu tìm hiểu, tra cứu, khai thác thông tin của người dân, doanh nghiệp.

- Đảm bảo cung cấp các dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4 với số lượng ngày càng tăng. Duy trì áp dụng mô hình “một cửa”, “một cửa điện tử”, “một cửa liên thông” hiện đại, văn minh.

Tóm lại: Với tư cách là đầu tàu, là bộ não chỉ huy nền hành chính quốc gia, Chính phủ Việt Nam đang đứng trước những thời cơ và thách thức mới trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động, nhằm đáp ứng được yêu cầu về một Chính phủ hiệu lực, hiệu quả- một Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động. Trong tiến trình biến tư duy, ý tưởng về Chính phủ kiến tạo thành một Chính phủ “bằng xương bằng thịt” trong hiện thực, rất cần sự quyết tâm cao của người đứng đầu Chính phủ, sự nỗ lực, đồng thuận cao của cả hệ thống với các giải pháp hợp lý, toàn diện và triệt để.

Tài liệu tham khảo

1. Phùng Thị Phong Lan (2018) *Tổ chức và hoạt động của Chính phủ một số quốc gia trong khối OECD – những kinh nghiệm đối với sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015*, Kỷ yếu Hội thảo Chính phủ và Chính quyền địa phương (Bộ Nội vụ, tháng 8 năm 2018).

2. Học viện Hành chính Quốc gia (2017) *Giáo trình Hành chính so sánh*, NXB Bách khoa, Hà Nội, 2017.

3. S. Chiavo- Campo và P.S.A. Sundaram (2003) *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003.

MỘT SỐ RÀO CẢN CỦA PHÂN CẤP QUẢN LÝ TRONG QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ThS. Nguyễn Ngọc Toán

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Đặt vấn đề

Chính phủ trung ương càng chuyển bớt công việc quản lý nhà nước cho địa phương, cho người dân thì Chính phủ càng có cơ hội hoạt động hiệu quả, điều đó đồng nghĩa với sự tham gia của nhân dân càng nhiều vào công việc quản lý nhà nước được xem là thước đo của xã hội dân chủ và văn minh. Việt Nam đang tăng cường thực hiện cải cách hành chính và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trong đó Đảng và Nhà nước ta luôn chú trọng hướng đến huy động sự tham gia đông đảo của Nhân dân vào công việc quản lý nhà nước, đặc biệt là công việc quản trị ở địa phương. Tuy vậy, cho đến nay, phân cấp quản lý trong quản trị địa phương còn không ít rào cản, làm giảm hiệu quả của phân cấp quản lý.

Lí thuyết quản lý nhà nước³⁰ và nhiều nghiên cứu nổi tiếng đã chỉ ra rằng, bằng việc đẩy mạnh phân cấp quản lý từ trung ương xuống địa phương, từ chính quyền cấp trên xuống cấp dưới thì sự tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước càng gia tăng, quản trị địa phương càng hiệu quả và đất nước càng thịnh vượng. Do đó, phân cấp quản lý³¹ (phi tập trung hóa quản lý³²) được xem là

³⁰Phạm Hồng Thái (dịch, 2006), Lý thuyết quản lý nhà nước (Atamanchut).

³¹Tạm gọi theo cách dùng phổ biến hiện nay ở Việt Nam dù biết rằng là chưa chuẩn xác (xem bình luận của Nguyễn Cửu Việt trong các bài: (i) “Quan điểm phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam” tại Hội thảo khoa học ngày 29/3/2011 tại Khoa Luật Hành chính, Trường Đại học Luật TP.HCM; (ii) “Phân cấp quản lý giữa Trung ương và Địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn” tại Hội thảo của Văn phòng Chính phủ tại TP.HCM ngày 17-18/5/2012... để thấy được sự thiếu chuẩn xác của cách dùng thuật ngữ này).

³²Cách dùng gần nhất theo tiếng nước ngoài là “decentralization”, (xem thêm: J.M Cohen & S.B Peterson (2002), Phân cấp quản lý hành chính: chiến lược cho các nước đang phát triển, Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

chiến lược³³ cho các quốc gia đang phát triển và Việt Nam được coi là quốc gia nằm trong xu thế không thể đảo ngược này. Mỗi quốc gia có các mức độ và cách thức khác nhau để tiến hành công việc phân cấp quản lý (PCQL) nhưng đều theo xu hướng chung là ngày càng đẩy mạnh cả về lượng và chất cho công cuộc phân cấp quản lý, chuyển giao công việc xuống các tầng nấc chính quyền cơ sở các cấp để quản lý nhà nước nói chung và tại địa phương hiệu quả hơn. Quá trình đó, quốc gia nào cũng gặp phải những rào cản nhất định và mỗi quốc gia đều nỗ lực vượt qua ở những mức độ khác nhau.

Việt Nam chúng ta cũng xúc tiến việc đẩy mạnh phân cấp quản lý nhưng cho đến nay quá trình này vẫn được đánh giá là chưa đạt được kết quả như mong đợi và tinh thần chung là vẫn tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý. Nhiều nhà nghiên cứu³⁴, nhiều tài liệu³⁵ có giá trị đã chỉ ra những điểm hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong phân cấp quản lý ở các cấp độ khác nhau trong nhiều lĩnh vực khác nhau ở nước ta và cũng đã có những kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện quá trình phân cấp quản lý nước ta. Qua nghiên cứu và kế thừa những thành quả nghiên cứu đó, chúng tôi nhận thấy rằng quá trình phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương, giữa chính quyền cấp trên và chính quyền cấp dưới ở Việt Nam còn nhiều hạn chế, còn gặp phải những rào cản nhất định, và vì thế, làm giảm hiệu quả của phân cấp quản lý. Trong phạm vi tham luận này, tác giả mạn phép bàn tiếp về những rào cản trong phân cấp quản lý, cũng là những rào cản làm giảm mức độ tham gia của nhân dân vào quản trị địa phương ở Việt Nam và gợi ý cách vượt qua các rào cản đó.

2. Những rào cản cơ bản của phân cấp quản lý

2.1 Rào cản về lý luận khoa học phân cấp quản lý

³³Nguyễn Cửu Việt, bài đã dẫn (2, ii) viết: ‘Trong giai đoạn hiện nay có đến hơn 80% các nước đang phát triển xác định phân cấp quản lý³³ là nội dung cơ bản của cải cách hành chính³³. UNDP hiện cũng đang hỗ trợ cho 90 nước đang phát triển thực hiện chính sách này³³.’

³⁴Nguyễn Cửu Việt, Võ Kim Sơn, Bùi Đức Kháng, Đỗ Đức Minh, Vũ Thư, Nguyễn Như Phát, Bùi Xuân Đức...

³⁵Nhiều bài viết trên các tạp chí khoa học pháp lý và quản lý, nhiều công trình khoa học được xuất bản ở Việt Nam của các tác giả nói trên...

Phân cấp quản lý tại mỗi quốc gia được xem như chiến lược, muốn thành công, tất yếu phải có hệ thống lí luận khoa học chủ đạo, trong đó các nội dung lí luận tổng thể³⁶ về phân cấp quản lý và đặc thù của quốc gia như mục tiêu, quan điểm, phương pháp, mức độ, lộ trình thực hiện... phân cấp quản lý cần được nghiên cứu, đúc kết và nhất quán ứng dụng vào thực tiễn PCQL. Chúng ta đã bàn rất nhiều (thậm chí có nhiều quan điểm trái ngược nhau trong nghiên cứu, trong hành chính, trong pháp lý...) nhưng dường như thành quả khoa học về lí luận về PCQL chưa được tập hợp, kết nối và sắp xếp, sàng lọc... để có được những luận cứ khoa học về lí thuyết phân cấp quản lý một cách vững chắc và phù hợp ở Việt Nam.

Hoạt động quan trọng như PCQL cần có lí luận khoa học xác đáng, sự chưa hoàn thiện lí luận này dẫn đến những hoạt động PCQL thực tiễn ít nhiều mang tính thử nghiệm (trở nên có tính “ngại ngưng”, ‘e dè’, ‘thử nghiệm’, và làm tốn thêm nhiều nguồn lực).

Để hoàn thiện lí luận khoa học về PCQL ở Việt Nam chỉ cần các nhà khoa học của chúng ta ‘ngồi lại’ với nhau sẽ có thể giải quyết được cơ bản các khía cạnh quan trọng của khoa học PCQL, tất nhiên sự ‘ngồi lại’ đó trước tiên cần điều kiện quan trọng là vượt qua rào cản về *ý chí chính trị* nói trên.

2.2. Rào cản về pháp luật quy định phân cấp quản lý

Hoạt động PCQL của nhiều quốc gia đã chứng minh rằng cần có cơ sở pháp lý công khai, minh bạch và có chất lượng cùng sự cam kết và thực thi có chất lượng các quy định pháp luật về PCQL, tức là thống nhất giữa nói hay, nói tốt và làm thật, làm đến nơi đến chốn. Việt Nam chúng ta đã có những quy định về PCQL nhưng còn chưa đồng bộ, thống nhất. Điểm sáng quan trọng của pháp luật về PCQL ở Việt Nam cho đến nay là Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, tuy nhiên với một điều luật như vậy chưa đủ sức chuyển tải hiệu quả việc PCQL của cả nền hành chính quốc gia.

³⁶Như khái niệm, nguyên tắc, nội dung, hình thức, phương pháp, lĩnh vực ưu tiên...

Sự thiếu tính hệ thống, thiếu khoa học và chưa đầy đủ các quy tắc pháp lý căn bản của PCQL đã làm cho hoạt động PCQL của Trung ương đối với địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau như hiện nay được triển khai thiếu đồng bộ. Điều này kéo theo Chính phủ trung ương phải đứng ra giải quyết rất mất thời gian và công sức thay vì để thời gian và công sức đó để tự cải thiện Chính phủ để hoạt động hiệu quả hơn.

2.3. Rào cản về nhân lực đảm đương nhiệm vụ phân cấp quản lý

Như mọi hoạt động hành chính nhà nước đội ngũ cán bộ công chức thực hiện hoạt động công vụ quyết định thành bại của chính sách, pháp luật dưới *bàn tay* của hành chính nhà nước. Giả sử rằng chúng ta có hệ thống lí luận và pháp luật hoàn thiện về PCQL thì với đội ngũ cán bộ, công chức³⁷ hành chính hiện nay cũng khó để thực hiện thành công chiến lược PCQL nếu có. Thậm chí hiện nay đội ngũ công chức, viên chức ở vị trí nào trong hệ thống hành chính thì làm công việc gì với *lượng hóa* ra sao nhiều khi còn chưa thống kê được³⁸.

Sự hiểu biết, kiến thức và kỹ năng cho hoạt động PCQL đòi hỏi nhiều tiêu chí và mức độ khác nhau trong công chức hành chính ở mỗi chu trình công tác khác nhau. Trọng tâm là đội ngũ chuyên viên các cấp (chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp) tham mưu các hướng dẫn cụ thể để thực hiện phân cấp, sự phê duyệt hay chuẩn y các đề xuất, dự án của cấp dưới, cấp cơ sở của người có thẩm quyền sẽ quyết định ‘*dòng chảy*’ PCQL có liên tục và dồi dào hay không. Thực tế cho thấy muôn vàn kiểu ‘*trên hành dưới*’, ‘*xin mới cho*’... trong đội ngũ công chức hành chính của hệ thống hành chính các cấp vẫn còn rất nhiều dù cố tình hay vô tình.

Cần chuẩn bị huấn luyện về kiến thức, kỹ năng và ‘*cái tâm*’ thi hành công vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức khi thực hiện công vụ có liên quan phân cấp

³⁷Xem Báo cáo Tổng kết thi hành Pháp lệnh cán bộ công chức 2008 phục vụ xây dựng Luật cán bộ công chức cho thấy trình độ của cán bộ công chức của chúng ta còn chưa qua đào tạo còn rất lớn, hiện nay tình trạng này không thay đổi bao nhiêu...

³⁸Biểu hiện là việc xây dựng Đề án xác định vị trí việc làm theo các quy định và hướng dẫn của Luật cán bộ, công chức, Luật viên chức hiện hành ở trung ương và các địa phương đều làm sai hoặc làm chưa xong, ngay cả Bộ Nội vụ, là cơ quan tham mưu chính cho Chính phủ về chuyện này, cũng chưa làm xong dù Luật cán bộ, công chức có hiệu lực từ 01/01/2009, Luật viên chức có hiệu lực từ 01/01/2012.

quản lý, đồng thời giám sát chặt chẽ ‘24/24’ việc thi hành công việc PCQL của đội ngũ công chức có liên quan để đảm bảo rằng những ý tưởng tốt đẹp trong lý luận và pháp luật về PCQL được hiện thực hóa.

3. Thay lời kết

Cần từng bước và đồng loạt dỡ bỏ các rào cản trên. Biết rằng việc vượt qua những rào cản trên là không dễ dàng nhưng không có nghĩa là không làm được, điều quan trọng là phải bắt tay vào làm, nhận diện các rào cản, đánh giá mức độ tác động, tìm ra nguyên nhân nảy sinh các rào cản đó và cùng nỗ lực vượt qua.

Tóm lại, mỗi quốc gia khi thực hiện chiến lược phân cấp quản lý ít nhiều đều có những khó khăn nhất định nhưng nếu quyết tâm sẽ tìm được lối ra. Hi vọng chúng ta sẽ tìm lối ra càng sớm càng tốt, khi đó sự tham gia của nhân dân sẽ ngày càng nhiều, càng cao và càng thực chất vào công việc quản trị địa phương, cũng là lúc Chính phủ càng có nhiều nhiều cơ hội hơn để tự kiến tạo cho mình hành động một cách liêm chính, hiệu quả vì Nhân dân phục vụ./.

ĐỔI MỚI PHÂN CẤP NGÂN SÁCH NHẪM PHÁT TRIỂN ĐỊA PHƯƠNG TRONG TƯƠNG LAI - TÌNH HUỐNG THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Lý Thu Thủy

Học viện Hành chính Quốc gia

Năm 2017, là năm đánh dấu nhiều sự đổi mới liên quan trực tiếp đến chính sách tài khoá tại Việt Nam. Đó là năm đầu tiên triển khai các nghị quyết của Trung ương như Nghị quyết 05-NQ/TW, Nghị quyết 07-NQ/TW... triển khai thực hiện các kế hoạch 5 năm giai đoạn 2016-2020 như: Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế, Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia, Kế hoạch đầu tư công trung hạn... Đồng thời đưa vào áp dụng các quy định pháp luật tài chính ngân sách mới như Luật Phí và lệ phí 2015 và đặc biệt là Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) 2015.

Luật NSNN năm 2015 đã khắc phục những tồn tại của Luật NSNN 2002 và đáp ứng các yêu cầu mới đặt ra trong quá trình tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, cải cách hành chính, hội nhập kinh tế quốc tế, Luật NSNN năm 2015 có hiệu lực ngày 1/1/2017 đã có những sửa đổi, bổ sung quan trọng như Phạm vi thu, chi NSNN được sửa đổi theo hướng toàn diện, thống nhất, đồng bộ và chặt chẽ hơn với các luật có liên quan trong hệ thống các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, Bội chi NSNN được xác định bao gồm bội chi NSTW và bội chi NSDP cấp tỉnh, Nguyên tắc cân đối, Tăng cường quản lý NSNN, nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, Thu hẹp dự phòng ngân sách chi cho NSTW và NSDP xuống 2 - 4% tổng chi,... Nhưng Luật NSNN 2015 đặc biệt chú trọng đến vấn đề phân cấp quản lý NSNN. Điều này giúp Việt Nam tiệm cận gần hơn với cách thức quản lý và mô hình quản lý ngân sách trên toàn thế giới. Trong đó Luật quy định phân cấp ngân sách tiếp tục kế thừa các quy định bảo đảm tính thống nhất của NSNN và vai trò chủ đạo của NSTW. Đồng thời, tăng cường phân cấp quản lý ngân sách, phát huy tính chủ động của ngân sách các cấp chính quyền địa phương

trong quản lý, sử dụng ngân sách.

Trong quá trình thực hiện, Phân cấp của ngân sách tiếp tục được đổi mới và được cụ thể hoá, phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trung ương và địa phương. Để cụ thể hoá nội dung này, lần đầu tiên vào cuối năm 2017 TP. Hồ Chí Minh được Quốc hội thông qua Cơ chế đặc thù với Nghị quyết 54/2017/QH14 quy định về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP.HCM. Nghị quyết đã đề cập đến nhiều vấn đề như quản lý đất đai, đầu tư, tài chính - ngân sách nhà nước; quy định cơ chế uỷ quyền giữa các cấp chính quyền và thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc Thành phố quản lý. Nghị quyết đã mở ra cho thành phố nhiều cơ hội và thách thức trong quá trình hội nhập và phát triển kinh tế - xã hội. Sau thành phố Hồ Chí Minh, Chính phủ tiếp tục trao cơ chế đặc thù về đầu tư, tài chính, ngân sách cho Thành phố Cần Thơ thông qua Nghị quyết 103/2018/NĐ-CP quy định một số cơ chế đặc thù về đầu tư, tài chính, ngân sách và phân cấp quản lý đối với thành phố Cần Thơ. Điều này cho thấy động thái mở của Trung ương nhằm nâng cao sự tự chủ, sáng tạo ở cấp địa phương.

TÌNH HUỐNG - TP.HỒ CHÍ MINH

1. Giới thiệu Nghị quyết 54/2017/QH14

Nghị quyết về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh được Quốc hội thông qua ngày 24/11/2017. Đây là quyết sách mang tính đột phá để TP. Hồ Chí Minh phát triển nhanh, bền vững hơn vì cả nước, theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XI và XII của Đảng, Nghị quyết 16 và Kết luận 21 của Bộ Chính trị. Nghị quyết số 54/2017/QH14 với 18 nội dung thuộc 5 lĩnh vực, quyết sách này là đồng bộ, kịp thời, phù hợp với tình hình phát triển của Thành phố sau 42 năm giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước và hơn 30 năm Đổi mới, giúp Thành phố vừa phát huy hết thế mạnh nội tại, vừa phát huy tốt nhất các nguồn lực trong nhân dân, trong hệ thống chính trị và các nhà đầu tư, đối tác quốc tế và người Việt Nam ở nước ngoài để phát triển Thành phố nhanh hơn, bền vững hơn vì cả nước. Nghị quyết có hiệu lực từ ngày 15/1/2018,

tạo điều kiện cho Thành phố và các bộ ngành, Chính phủ và Quốc hội triển khai trong 3 năm cuối nhiệm kỳ 2016 – 2020.

2. Mục tiêu của thành phố và Nội dung cơ chế đặc thù

Mục tiêu

Trong năm 2017, với sự phấn đấu và nỗ lực, Tp. Hồ Chí Minh đã hoàn thành dự toán pháp lệnh thu ngân sách nhà nước, với tổng thu ngân sách Nhà nước trên địa bàn thực hiện là 348.863 tỷ đồng, tăng 14,82% so cùng kỳ; thu ngân sách địa phương (không kể thu chuyển nguồn, thu kết dư) là 73.958 tỷ đồng, tăng 1,71% so với cùng kỳ. Đây là tiền đề để Thành phố hướng tới các mục tiêu trước mắt và lâu dài.

Năm 2018, Tp. Hồ Chí Minh được giao chỉ tiêu thu ngân sách là 376.780 tỷ đồng, tăng 8,31% so với dự toán năm 2017. Tuy nhiên, với việc ra đời của cơ chế đặc thù, Tp. Hồ Chí Minh sẽ có thêm nguồn lực mới để tăng trưởng nhanh hơn đáng kể, dự kiến giai đoạn 2021 - 2025 là 8,13%/năm, đến 2026 - 2030 là 8,67%/năm. Tp. Hồ Chí Minh có thể đóng góp cho mức tăng trưởng GDP cả nước từ 0,3% trong thời kỳ 2021 - 2025 và góp đến 0,5%/năm từ 2026 - 2030, hay GRDP của Tp. Hồ Chí Minh chiếm tỷ trọng 23,7% GDP cả nước vào năm 2025 và chiếm 25,6% vào năm 2030.

Nội dung cơ chế đặc thù

Về quản lý đất đai: HĐND thành phố được quyết định chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa từ 10ha trở lên phù hợp với quy hoạch, công khai lấy ý kiến người dân, đối tượng chịu tác động.

Về đầu tư: HĐND TP.HCM được quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án nhóm A sử dụng ngân sách của thành phố theo quy định của Luật Đầu tư công

Về tài chính - ngân sách: HĐND thành phố đề xuất để Chính phủ xem xét trình Ủy ban Thường vụ QH thí điểm tăng mức thuế suất với một số lĩnh

vực không quá 25% so với thuế suất hiện hành, áp dụng thu một số phí, lệ phí chưa có trong danh mục.

- Đặc biệt, thành phố được thực hiện cơ chế tạo nguồn lực cải cách tiền lương, được hưởng 50% khoản thu tiền sử dụng đất khi bán tài sản công gắn với tài sản trên đất, hưởng số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn tại các doanh nghiệp Nhà nước do thành phố quản lý...

- Sử dụng nguồn thu này và ngân sách thành phố để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng KT-XH, kể cả đầu tư cho các dự án chống ngập của thành phố; ngân sách T.W không bổ sung cho thành phố 10.000 tỉ đồng để thực hiện các dự án này như dự kiến trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 - 2020.

Về cơ chế ủy quyền và thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc Thành phố quản lý: Chủ tịch UBND thành phố được ủy quyền cho Chủ tịch UBND cấp huyện thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND thành phố.

HĐND thành phố được quyền quyết định bố trí ngân sách thành phố chi thu nhập bình quân tăng thêm cho cán bộ, công chức, viên chức với mức tối đa không quá 1,8 lần mức lương ngạch bậc, chức vụ. Mức thu nhập cho các chuyên gia, nhà khoa học, tài năng đặc biệt của thành phố do HĐND thành phố quy định.

3. Cơ hội và thách thức

Cơ hội đến từ Cơ chế đặc thù

Một là, Động lực phát triển mới

Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, diện tích chỉ chiếm 0,6% diện tích cả nước, dân số chiếm hơn 9% dân số cả nước, tốc độ gia tăng dân số nhanh (năm 1975 có 3,5 triệu dân, đến nay đã gần 13 triệu dân). Thành phố đóng góp gần 22% kinh tế (GDP), tăng trưởng kinh tế Thành phố trong 30 năm đổi mới bình quân 10,7%/năm, gấp 1,6 lần bình quân cả nước và đem lại nguồn thu khoảng 28% tổng thu ngân sách cả nước nhưng tỷ lệ được giữ lại để phát triển vào loại thấp nhất cả nước (18% tổng thu ngân sách trên địa bàn). Lao động

Thành phố có trình độ thuộc nhóm cao nhất cả nước; Số lượng doanh nghiệp tại thành phố nhiều nhất cả nước (chiếm 34% tổng số doanh nghiệp cả nước năm 2016); Thành phố có lực lượng kinh tế tư nhân lớn nhất cả nước (vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân chiếm gần 65% tổng vốn đầu tư toàn xã hội của Thành phố năm 2016); Thành phố là trung tâm tài chính lớn nhất cả nước; năng suất lao động của Thành phố cao nhất cả nước (gấp 2,7 lần); Thành phố có truyền thống năng động, sáng tạo, đổi mới...

Hai là, Thu nhập tăng

Theo nghị quyết, hệ số điều chỉnh thu nhập tăng thêm được điều chỉnh theo lộ trình: năm 2018 tăng tối đa là 0,6 lần so với tiền lương theo ngạch, bậc, chức vụ. Kế đến năm 2019 sẽ tăng thu nhập tối đa 1,2 lần và năm 2020 tăng tối đa 1,8 lần. Thời gian tăng thu nhập từ ngày 1-4-2018 đến ngày 31-12-2020. Thu nhập tăng thêm được chi trả căn cứ theo hiệu quả công việc của cán bộ, công chức, viên chức tại từng cơ quan, đơn vị.

Căn cứ hệ số điều chỉnh tăng thu nhập tối đa của từng năm, các cơ quan, đơn vị thực hiện hệ số điều chỉnh tăng thu nhập cho từng cán bộ, công chức, viên chức theo hướng dẫn của cơ quan chuyên môn, đảm bảo nguyên tắc sắp xếp bộ máy tổ chức, tinh giản biên chế, cải cách tiền lương.

Đối với người làm việc theo hợp đồng (quy định tại Nghị định 68/2000) cũng được chia sẻ thu nhập tăng thêm theo hiệu quả công việc. Chi trả thu nhập tăng thêm từ nguồn cải cách tiền lương, gồm: kinh phí cải cách tiền lương của các năm trước sử dụng chưa hết chuyển sang; 50% từ tăng thu ngân sách địa phương; nguồn tiết kiệm... “Thu nhập tăng thêm cần thực hiện hàng tháng, hàng quý nhằm đảm bảo khuyến khích đối với cán bộ, công chức, viên chức”,

Tại kỳ họp thứ 7 (kỳ họp bất thường) HĐND Tp. Hồ Chí Minh khóa IX, các Đại biểu HĐND Tp. Hồ Chí Minh đã biểu quyết thông qua nghị quyết phê chuẩn tổng số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập và thông qua tổng biên chế công chức trong cơ quan, tổ chức hành chính năm 2018. Cụ thể, tổng số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập, hội đặc thù

năm 2018 là 119.976 người, trong đó hợp đồng lao động 5.170 người. Tổng biên chế chế hành chính năm 2018 là 12.345, gồm 11.687 biên chế công chức và 658 hợp đồng lao động.

Về đề án thu hút nhân lực giỏi, tới đây, Tp. Hồ Chí Minh sẽ đặt đầu giải quyết các bài toán phát triển thành phố, tùy từng bài toán sẽ chọn chuyên gia, nhà khoa học phù hợp. Thành phố dự kiến sẽ thu hút thêm người giỏi trong lĩnh vực văn hóa nghệ thuật, thể dục thể thao và khoa học xã hội.

Ba là, Phí tăng thêm

Từ 1/6/2018, Tp. Hồ Chí Minh sẽ thu phí đậu xe ô tô lòng lề đường và từ 1/7/2018 thu phí nước thải công nghiệp. Mục tiêu của thành phố là điều tiết xã hội và không đặt nặng vấn đề thu. Cụ thể:

Đối với việc thu phí, HĐND Thành phố biểu quyết thông qua nghị quyết tăng mức thu phí dừng đỗ ô tô dưới lòng đường. Tp. Hồ Chí Minh sẽ tổ chức thu lũy tiến theo giờ với mức thu khoảng 25.000 đồng - 30.000 đồng cho một giờ đậu xe. Tp. Hồ Chí Minh chỉ thu phí dừng, đỗ xe ô tô từ 6 giờ sáng đến 24 giờ, ngoài khung giờ này sẽ không phải đóng phí. Đối với những ô tô dừng, đỗ lâu sẽ phải đóng phí cao hơn, có thể đóng phí đến 170.000 đồng/ô tô trong 5 giờ đầu tiên (thay vì hiện nay chỉ trả 5.000 đồng/xe là có thể đậu cả ngày).

ĐVT: Đồng/xe/lượt/giờ

Nội dung	Giờ 1	Giờ 2	Giờ 3	Giờ 4	Mỗi giờ từ giờ 5 trở đi
Xe ô tô đến 9 chỗ và xe tải có tổng trọng tải <= 1,5 tấn					
- Khu vực 1 (Q1, Q3, Q5)	25.000	25.000	30.000	30.000	35.000
- Khu vực 2 (Q10, Q11)	20.000	20.000	25.000	25.000	25.000
Xe ô tô từ 10 chỗ đến 16 chỗ và xe tải có tổng trọng tải > 1,5 tấn và <= 2,5 tấn					

- Khu vực 1 (Q1, Q3, Q5)	30.000	30.000	35.000	35.000	40.000
- Khu vực 2 (Q10, Q11)	25.000	25.000	30.000	30.000	35.000

Đối với phí bảo vệ môi trường, thành phố thống nhất điều chỉnh mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh. Đối với các cơ sở sản xuất, chế biến có tổng lượng nước thải dưới 5m³/ngày đêm thì thu mức phí cố định là 1,5 triệu đồng/năm. Các cơ sở có tổng lượng nước thải từ 5m³/ngày đêm trở lên thì sẽ áp dụng thêm hệ số K về lưu lượng nước thải. Đặc biệt, mức phí được tính tăng theo tỷ lệ thuận với hàm lượng chất gây ô nhiễm có trong nước thải.

Bốn là, Đầu tư công

Tp. Hồ Chí Minh cũng đã quyết định thông qua 2 dự án đầu tư công nhóm A sử dụng vốn ngân sách Tp. Hồ Chí Minh với tổng mức đầu tư hơn 9.495 tỷ đồng. Đó là dự án xây dựng Rạp Xiếc và biểu diễn đa năng Phú Thọ; dự án bồi thường giải phóng mặt bằng và tái định cư để phục vụ đầu tư xây dựng Khu liên hợp Thể dục Thể thao quốc gia Rạch Chiếc. HĐND Thành phố yêu cầu UBND Thành phố quan tâm tiến độ thực hiện các dự án nêu trên nhằm đảm bảo kịp đưa vào hoạt động phục vụ tổ chức SEA Games 31 vào năm 2021.

Năm 2018, Tp. Hồ Chí Minh đưa ra nhiều cơ chế tạo vốn và huy động nguồn lực xã hội cho đầu tư phát triển như chủ động thực hiện kêu gọi đầu tư đối với các dự án đang sử dụng nguồn vốn ngân sách thành phố, nhưng chưa có khả năng cân đối ngân sách để chuyển đổi sang hình thức đối tác công tư PPP. Nguồn vốn hướng tới thực hiện các dự án thuộc 7 chương trình đột phá của thành phố. Bên cạnh đó, Thành phố tiếp tục nguồn vốn vay ODA và vay ưu đãi từ các nhà tài trợ (WB, AFD, ADB...) để đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm với quy mô lớn.

Thách thức đặt ra

Một là, *Thế mạnh của Thành phố*

Đặc thù của một đô thị đặc biệt, đang trên đường trở thành một siêu đô thị (dân số trên 10 triệu người, bình quân 7-8 năm dân số tăng 1 triệu người, mật độ dân số gấp 15 lần bình quân cả nước, cường độ kinh tế (GDP/km²) gấp 34 lần cả nước). TP. Hồ Chí Minh có một quận trên 700.000 dân, có hai quận trên 600.000 dân, có 5 quận trên nửa triệu dân và có sáu quận 400.000 đến 500.000 dân. Như vậy Chủ tịch quận ở đây quản lý dân số hơn một nửa tỉnh khác.

Đây vừa là thế mạnh của địa phương nhưng cũng đồng thời trở thành áp lực, gánh nặng lên thành phố bởi hệ quả từ vấn đề dân số tăng nhanh như nhu cầu đi lại tăng, kẹt xe ngày càng nhiều dẫn đến khối lượng công việc chính quyền các cấp rất lớn. Đây cũng là vấn đề trung tâm của các thành phố lớn đòi hỏi phải giải quyết.

Hai là, Tăng Thuế

Thành phố được trao quyền tự chủ trong việc quyết định mức thuế. Kỳ vọng là khi tăng thuế suất thì thành phố sẽ có thêm nguồn thu ngân sách. Tuy nhiên, nếu mức thuế tăng cao hơn các địa phương khác thì có khả năng dịch chuyển các doanh nghiệp hay các hoạt động kinh doanh là rất cao.

Mặt khác ngành dịch vụ (bị đánh thuế tiêu thụ đặc biệt) là một ngành chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế thành phố và xăng dầu (bị đánh thuế môi trường) chiếm một tỷ trọng đáng kể trong chi phí kinh doanh cũng như sinh hoạt của người dân. Do vậy, khi tăng thuế thì sẽ gia tăng chi phí kinh doanh và đời sống người dân sẽ bị ảnh hưởng.

Ba là, tầm nhìn quy hoạch cơ sở hạ tầng đô thị đồng bộ trong dài hạn

Thành phố có quyền tự chủ trong việc chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất đô thị sẽ tăng không gian ra quyết định. Tuy nhiên, thành phố cần quy hoạch rõ ràng và lâu dài, tránh chuyển đổi nhiều đất trong khi còn rất nhiều đất đã có hạ tầng vẫn chưa được đưa vào khai thác. Hiện nay, thành phố có nhiều đất có hạ tầng cần được đưa vào sử dụng để tạo ra các giá trị lớn hơn. Nếu đất này không

được tận dụng và thành phố lại tiếp tục cho chuyển đổi đất đai thì những hệ lụy về sau là rất lớn.

Bốn là, *khó khăn trong tạo động cơ khuyến khích cho cán bộ công chức làm việc*

Thành phố có thẩm quyền được quyết định mức lương cho cán bộ công chức lên 1,8 lần so với cả nước là tăng quyền tự chủ. Tuy nhiên vấn đề là làm thế nào tạo động cơ cho cán bộ làm việc mẫn cán, hạn chế tiêu cực là một bài toán khó. Bởi lẽ có nhiều vị trí công việc mà mức lương chính thức dường như không đáng kể so với các “lợi ích” mà cán bộ thực thi có được.

Tăng thu nhập là phương pháp hữu ích đánh vào lợi ích kinh tế nhằm tạo động lực cho công chức, viên chức thành phố, nhưng việc chi thu nhập tăng thêm phải gắn với hiệu quả công việc và không cáo bằng. Nếu không sẽ không phân loại được cán bộ làm tốt và không làm tốt, điều này sẽ tạo ra cơ chế khuyến khích ngược hay chính cán bộ không có động lực để làm việc tốt hơn.

Năm là, *tác động của các chính sách khác*

Thành phố có hạn mức vay nợ đến 90% nguồn thu ngân sách địa phương nhưng nếu không có các cách thức phù hợp để gia tăng nợ vay và quản lý hiệu quả nguồn vay nợ này thì sẽ không phát huy được hết tiềm năng kinh tế của địa phương (dư nợ hiện tại mới chưa đến 30%).

KẾT LUẬN

Các cơ chế đặc thù về phân cấp phân quyền, về việc tự quyết định các nguồn lực như: Tài chính, đất đai, hay chính sách thu hút người tài, tăng lương cho cán bộ công chức, viên chức... sẽ là cơ sở để tạo sự chủ động cho thành phố trong việc huy động nguồn lực, phát huy các tiềm năng, thế mạnh vốn có của thành phố, tạo ra những bước phát triển vượt trội trên nhiều mặt. Là một địa phương đi đầu của cả nước về nhiều mặt và đây là lần đầu tiên thành phố đưa vào điểm mới, thí điểm, chưa có tiền lệ để triển khai. Do đó, có thể có những quan điểm khác nhau trong quá trình thực hiện. Ngoài trừ sự quyết tâm và đồng

lòng của chính quyền các cấp, Thành phố cần vận dụng nghị quyết một cách khéo léo, linh hoạt hơn để tạo sự đồng thuận tuyệt đối, thống nhất cao để cho quá trình triển khai thuận lợi, đưa thành phố phát triển hơn.

Cơ chế tài chính đặc thù của TP. Hồ Chí Minh thực hiện mục đích cao nhất là làm sao để phát triển kinh tế, phúc lợi cho người dân được cải thiện hơn, từ đó sự đóng góp của thành phố nhiều hơn cho cả nước. Có cơ chế đặc thù, môi trường đầu tư kinh doanh ở thành phố sẽ tốt hơn, doanh nghiệp phát triển mạnh mẽ, thành phố phát triển sẽ tăng nguồn thu, thu nhập của cán bộ tăng lên, đời sống của người dân được nâng cao... Tuy nhiên, phân cấp tài khóa thôi là chưa đủ mà tiến tới nhà nước cần đồng bộ thực hiện phân cấp về chính trị, phân cấp về hành chính góp phần tạo ra sự hài hoà, tổng thể tiến tới mục tiêu chung của Việt Nam là nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế, tăng năng suất lao động và, tăng trưởng kinh tế, thực hiện tái cơ cấu NSNN, quản lý nợ công chặt chẽ để đảm bảo bền vững nền tài chính quốc gia.

Tài liệu tham khảo

1. Báo cáo của Chính phủ số 489/BC-CP ngày 22/10/2017 về kết quả thực hiện Kế hoạch phát triển KT-XH năm 2017; Kế hoạch phát triển KT-XH năm 2018;

2. Thông cáo báo chí ngày 8/1/2018 của Bộ Tài chính về đánh giá tình hình thực hiện nhiệm vụ tài chính – NSNN năm 2017, triển khai nhiệm vụ tài chính – NSNN năm 2018.

<http://tapchitaichinh.vn/co-che-chinh-sach/binh-luan-chinh-sach/chinh-sach-tai-khoa-nam-2017-va-dinh-huong-nam-2018-134845.html>

<https://moha.gov.vn/tin-tuc-su-kien/diem-tin/tu-ngay-1-4-2018-tphcm-tang-thu-nhap-cho-can-bo-cong-chuc-37826.html>

<https://www.thesaigontimes.vn/269473/nhung-thach-thuc-voi-co-che-dac-thu-cua-tphcm.html>

<http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chinh-tri/6-thang-ap-dung-co-che-dac-thu-tp-hcm-se-lot-xac-414118.html>

<https://baotintuc.vn/chinh-tri/nghi-quyet-54-cua-quoc-hoi-quyet-sach-dot-pha-de-tp-ho-chi-minh-phat-trien-ben-vung-hon-20171125101818871.htm>

<http://tcvg.hochiminhcity.gov.vn/tintuc/lists/posts/post.aspx?Source=%2ftintuc&Category=Dự+toán+NSDP+trình+HĐND&Mode=2>