

Phân quyền: sự lựa chọn hợp lý cho phát triển

Lê Minh Tiến[1]

Khi Thành phố Hồ Chí Minh đề nghị với Trung ương cho phép thành lập mô hình “chính quyền đô thị” cho các thành phố lớn thì có nghĩa rằng, thành phố đã bắt đầu tư duy việc quản lý nhà nước theo xu hướng quản lý nhà nước đang ngày càng phổ biến đó là xu hướng phân quyền (décentralisation).

Quả vậy, phân quyền hiện được xem như là một trong những biểu hiện rõ nét nhất của quá trình dân chủ hóa việc quản lý nhà nước, bởi đây là quá trình chuyển bớt quyền lực và trách nhiệm công vốn trước đây nằm trong tay chính quyền trung ương cho các chính quyền địa phương (vùng, thành phố, tỉnh) hoặc phân quyền giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân. Tất nhiên có nhiều kiểu loại phân quyền khác nhau để mỗi quốc gia có thể lựa chọn dựa trên sự phân tích các nét riêng của quốc gia mình, nhưng tất cả đều góp phần làm tăng hiệu quả của các hoạt động của các quốc gia. Tự trung chúng ta có thể nêu ra bốn loại hình phân quyền chính như sau:

1. Phân quyền chính trị (décentralisation politique)

Trong hình thức phân quyền này, chính quyền trung ương cần phải thừa nhận những đặc thù, những lợi ích, những vấn đề riêng của các địa phương, do đó, cũng chấp nhận trao cho các chính quyền địa phương quyền hạn thích hợp trong việc đưa ra cách chính sách để quản lý các vấn đề về kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa đặc thù của riêng mình. Cơ sở lý luận của loại phân quyền này là nếu các quyết định được đưa ra ở cấp chính quyền càng «gần» dân thì những quyết định ấy sẽ càng dễ thỏa mãn được đúng các nhu cầu, các mong đợi của công dân hơn. Trong khi các quyết định được đưa ra bởi cơ quan quyền lực ở trung ương ít có cơ may «đi vào cuộc sống» hơn vì ở cách xa dân nên có thể các quyết định ấy không rơi đúng vào trọng tâm mong đợi của người dân ở từng địa phương. Cũng vậy, đi với một thành phố thuộc dạng "đại đô thị" như TP.HCM thì sự phân quyền giữa chính quyền cấp thành phố với cấp quận, huyện cũng cần được thực hiện để làm tăng tính hiệu quả, tính phù hợp của các quyết sách được đưa ra.

2. Phân quyền hành chính (décentralisation administrative)

Phân quyền hành chính là việc phân bổ lại các trách nhiệm và các nguồn lực tài chính nhằm đảm bảo cho việc cung ứng các dịch vụ công trong xã hội (nhà ở, giao thông, giáo dục, y tế...). Điều đó có nghĩa là chính quyền trung ương/đô thị sẽ chuyển các trách nhiệm ra quyết định, lập kế hoạch, tài chính và quản lý cho các chính quyền ở các cấp thấp hơn (vùng, thành phố, tỉnh, quận, huyện). Đây chính là ủy quyền của chính quyền trung ương/đô thị cho các chính quyền ở cấp trung gian.

3. Phân quyền về tài chính (décentralisation financière)

Trách nhiệm tài chính là một thành tố cơ bản của phân quyền. Bởi vì muốn cho các chính quyền trung gian hoặc các thiết chế trung gian (chẳng hạn các thiết chế thuộc xã hội dân sự) có thể thực hiện một cách có hiệu quả các chức năng công được phân quyền từ phân quyền hành chính, chính quyền trung gian này phải có được nguồn tài chính tương thích (từ bản thân địa phương + trợ giúp từ trung ương) cũng như được toàn quyền quyết định chi tiêu nguồn tài chính mà mình có được. Tầm vóc của các chính quyền trung gian càng lớn thì nguồn tài chính cũng phải tương thích thì mới có thể thực hiện được các mục tiêu. Trong thời gian tới khi chuyển sang mô hình «chính quyền đô thị», vấn đề thu - nộp và sự phân bổ lại phần ngân sách của TP.HCM cần phải được tính toán lại một cách kỹ càng hơn, và việc phân bổ các nguồn

lực tài chính của TP.HCM cho các quận, huyện cũng không được phép cào bằng mà phải tính trên các "đầu việc" mà từng quận, huyện phải đảm nhận. Nếu Trung ương đã xem TP.HCM và TP.HCM đã xem một số quận, huyện là đầu tàu thì đầu tàu này phải có nguồn ngân sách tương ứng mới đủ sức kéo được cả đoàn tàu kinh tế đất nước, của thành phố đi nhanh được bởi một phần trăm trong tăng trưởng của đầu tàu này sẽ tác động mạnh vào sự tăng trưởng chung của quốc gia, thành phố

4. Phân quyền kinh tế/Phân quyền thị trường (décentralisation économique)

Các hình thức phân quyền toàn diện nhất đó là tư nhân hóa (privatisation) và phi kiểm soát hoạt động kinh tế (dérégulation économique), bởi vì các hình thức phân quyền này sẽ chuyển các chức năng từ khu vực công sang khu vực tư nhân. Tư nhân hóa có nghĩa là:

a/ Cho phép khu vực tư nhân tham gia thực hiện các trách nhiệm, các chức năng mà trước đây chỉ thuộc về nhà nước. Có lẽ TP.HCM khi chuyển sang mô hình "chính quyền đô thị" trong thời gian tới cần đẩy mạnh hơn quá trình này, bởi một chính quyền quản lý hiệu quả xã hội là một chính quyền không ôm đồm, tức là chính quyền đó phải xem nhiệm vụ hàng đầu của mình là quản lý chứ không làm thay những phần việc mà khu vực tư nhân, khu vực dân sự có thể làm được và làm tốt.

b/ Thúc đẩy sự hợp tác giữa khu vực công với khu vực tư trong việc cung ứng các dịch vụ công cho xã hội như giáo dục, y tế, qui hoạch đô thị, cung cấp nơi cư trú cho người dân, v.v.v.

c/ Cho phép có sự cạnh tranh bình đẳng giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân trong việc cung cấp các dịch vụ công vốn trước đây thuộc đặc quyền của khu vực công.

Các hình thức phân quyền trên đây chỉ có tính tham khảo mà thôi. Nhưng dù muốn dù không, dù sớm hay muộn thì chắc chắn việc quản lý nhà nước của chúng ta cũng phải theo hướng phân quyền ngày càng mạnh hơn cho các chính quyền ở cấp trung gian bởi vì:

a/ Chính quyền trung gian là người gần dân hơn so với chính quyền trung ương, chính quyền thành phố nên họ sẽ hiểu các nhu cầu, các mong đợi của người dân hơn nên sẽ có các quyết sách thực sự đi vào cuộc sống nhiều hơn;

b/ mỗi một khu vực, mỗi một địa phương có những đặc điểm, những lợi thế riêng nên nếu trung ương/ thành phố không phân quyền thì sẽ khó phát huy điểm mạnh của từng nơi do các quyết định của trung ương/thành phố là những quyết định chung cho toàn quốc (tức là cào bằng);

c/ Huy động được sự tham gia của toàn xã hội vào sự nghiệp phát triển đất nước. Sự tham gia của xã hội không thể chỉ bó hẹp trong việc đóng thuế mà còn nhiều hoạt động khác nữa.

Tất nhiên nước ta là nước theo mô hình «kinh tế thị trường theo định hướng XHCH» (dù thật khó mà mô tả một cách thực nghiệm mô hình này) nên sẽ phải có những phân tích và cân nhắc kỹ càng trong việc lựa chọn hình thức phân quyền phù hợp.

[1] Đại học Mở TP.HCM.