

CƠ CHẾ LIÊN KẾT VÙNG THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN TIẾP TỤC XÁC ĐỊNH

ThS. Trần Công Dũng

Phòng NCKH – TT – TL

Các đơn vị chính quyền địa phương (CQDP) luôn là những chủ thể có mối quan hệ phối hợp, hợp tác để cùng giải quyết tốt các vấn đề phát sinh trong đời sống kinh tế, chính trị - xã hội của mình. Do vậy, việc liên kết giữa các đơn vị CQDP với nhau tạo nên một thiết chế vùng đang là xu hướng phát triển phổ biến của các nền hành chính trên thế giới.

Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức CQDP năm 2015 đã có những quy định quan trọng, tạo điều kiện cho các địa phương chủ động liên kết, xây dựng nên những thiết chế vùng phù hợp. Tuy nhiên, một cơ chế pháp lý cho việc liên kết vùng giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hiện nay vẫn cần được tiếp tục quy định cụ thể. Đây là nhiệm vụ bức thiết mà các đạo luật về CQDP phải giải quyết.

Cơ chế liên kết vùng trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương

Liên kết vùng được hiểu là sự liên kết của các tỉnh, thành phố (trực thuộc trung ương) có sự gắn gũi về lịch sử, địa lý, văn hóa... và đặc biệt là có mối quan hệ mật thiết về kinh tế. Tại các khu vực (vùng), nhân dân trực tiếp hoặc thông qua hệ thống chính quyền của mình, lập nên một bộ máy, một thiết chế chung để điều hành hoạt động phối hợp, liên kết giữa các CQDP. Việc các CQDP liên kết với nhau tạo nên các “vùng”, hình thành nên thiết chế quản lý cấp khu vực (cấp quản lý dưới trung ương và trên cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) dựa trên nền tảng tự nguyện, bình đẳng. Do vậy, có những địa phương tham gia vào một liên kết vùng nhất định nhưng cũng có những địa phương vì những quan điểm, điều kiện riêng có của mình nên không tham gia vào bất kỳ một liên kết vùng nào.

Với 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (không đều về diện tích, dân cư, tính chất, trình độ và tiềm năng phát triển) như hiện nay, Việt Nam có quá nhiều đầu mối trong quan hệ với chính quyền trung ương, ảnh hưởng không nhỏ đến khả năng điều hành và kiểm soát của chính quyền trung

ương đối với các địa phương. Mặt khác, quy mô tỉnh nhỏ không tạo ra được các điều kiện để tự phát triển nếu không có các giải pháp phối hợp, liên kết về kinh tế, văn hóa, địa lý đối với các tỉnh, thành phố bên cạnh. Việc tập trung các nguồn lực của trung ương và địa phương để đầu tư và phát triển đúng trọng tâm, trọng điểm sẽ tác động tích cực đến sự phát triển của mỗi địa phương và cả vùng có sự liên kết. Việc hình thành những liên kết vùng đang là yêu cầu của cấp thiết của các CQĐP ở Việt Nam hiện nay.¹

Mặc dù bị gián đoạn bởi chiến tranh, chia cắt nhưng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, Việt Nam đã và đang hình thành các vùng phát triển kinh tế-xã hội theo các khu vực địa lý. Vấn đề quy hoạch, phân vùng ở Việt Nam đã được Chính phủ chính thức quy định bằng Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 (63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được chia thành 6 vùng kinh tế - xã hội).² Tuy nhiên, Nghị định này cũng chỉ dừng lại ở việc quy hoạch, quản lý quy hoạch chứ chưa đề cập cơ chế pháp lý cụ thể cho việc liên kết của các địa phương được quy hoạch. Những quy định mang tính manh nha, phác thảo này chưa thể xác lập nên một cơ chế liên kết vùng với những quy định về quyền và nghĩa vụ cho các thành viên tham gia cũng như một bộ máy điều hành, quản lý hoạt động của khối liên kết.

Trên cơ sở những quy định của Hiến pháp năm 2013, sau một loạt dự thảo được bàn bạc, thảo luận sôi nổi³, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã quy định: CQĐP cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhiệm vụ và quyền hạn “Phối hợp với các cơ quan nhà nước ở trung ương, các địa phương thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, thực hiện quy hoạch vùng, đảm bảo tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân” (Khoản 1 Điều 17, Khoản 1 Điều 38 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015). Đồng thời, Luật cũng đã giao cho Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thẩm quyền: “quyết định việc liên kết kinh tế vùng giữa các cấp chính quyền địa phương phù hợp với tình hình, đặc điểm của địa phương và bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân” (Điểm e Khoản 3 Điều 19, Khoản 1 Điều 40). Như vậy, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã đề cập vấn đề “liên kết kinh tế vùng” giữa CQĐP các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và việc tham gia vào liên kết vùng do chính HĐND các đơn vị này quyết định. Nội dung của liên kết này chưa được quy định rõ nhưng qua cách sử dụng từ ngữ có thể hiểu Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã xác định liên kết vùng là những liên kết kinh tế. Đây là cơ sở quan trọng để pháp luật về CQĐP tiếp tục quy định về cơ chế liên kết vùng, xuất phát từ thực tiễn

cũng như sự tiên liệu xu hướng phát triển của hoạt động liên kết trong tương lai.

Những vấn đề cần được tiếp tục xác định rõ

Để phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, cơ chế liên kết vùng cần được xây dựng với những vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, quan hệ giữa các địa phương thành viên tham gia liên kết vùng

Trước hết, cần có quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền các địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) trong việc liên kết, phối hợp giải quyết các nhu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của toàn vùng theo mục đích mà liên kết vùng hướng đến. Bên cạnh đó, cần có quy định để tăng thêm sự kiểm soát đối với hoạt động của các CQĐP thành viên, giảm tải gánh nặng điều hành của chính quyền trung ương đối với các địa phương, giúp cho việc xây dựng chính sách, pháp luật của chính quyền trung ương sát với yêu cầu của các địa phương trong vùng hơn, phát huy được hiệu quả quản lý.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của liên kết vùng là hạn chế sự bất cập trong sử dụng nguồn lực của các thành viên tham gia liên kết. Trước hết, đó là việc hạn chế đầu tư dàn trải trong các tỉnh (tỉnh nào cũng mong muốn có đầy đủ các lĩnh vực đầu tư phát triển như các loại nhà máy, sân bay, bến cảng, trường đại học,...) lãnh đạo vùng sẽ có sự cân nhắc, điều tiết để tập trung các nguồn đầu tư của trung ương vào các dự án có ý nghĩa phát triển cho từng địa phương và cả vùng. Đồng thời, liên kết vùng giúp cho việc sử dụng tài nguyên, huy động nguồn lực con người luôn được điều tiết để phát huy thế mạnh của từng vùng và tiết kiệm chi phí. (Ví dụ: Một tỉnh đã có trường đại học thì các tỉnh lân cận không cần phải đầu tư thêm một trường tương tự như vậy nữa nhưng vẫn đáp ứng được yêu cầu về nguồn nhân lực). Những mục tiêu, định hướng này cần phải được thể chế hóa thành các quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của các thành viên khi tham gia vào liên kết vùng.

Thứ hai, xác định thiết chế chính quyền của liên kết vùng

Việc liên kết các địa phương, hình thành các thiết chế vùng đang ngày càng phổ biến trên thế giới, tuy nhiên vấn đề thiết lập một tổ chức bộ máy để quản lý liên kết vùng lại rất đa dạng, phong phú. Có mô hình bộ máy chính quyền vùng gồm: Hội đồng vùng là cơ quan dân biểu, có vai trò đại diện cho người dân để quyết định các vấn đề của địa phương (ngoài những vấn đề thuộc thẩm quyền của

chính quyền trung ương); Cơ quan hành chính vùng là cơ quan tổ chức thực thi các quyết định của Hội đồng vùng. Tuy nhiên, có nhiều liên kết vùng không hình thành một cấp hành chính: Thiết chế quản lý vùng chỉ là Hội đồng vùng được thành lập để bàn bạc, quyết định những vấn đề chung, còn cơ quan thực hiện vẫn là chính quyền các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong vùng. Tuy nhiên, cũng có những quốc gia chọn hình thức quản lý vùng là một cơ quan hành chính với người đứng đầu do chính phủ bổ nhiệm. Đây là thiết chế kết hợp giữa tính chất “liên kết vùng” thành lập một đơn vị hành chính cấp vùng.

Cơ cấu tổ chức của chính quyền vùng phải thể hiện được các đặc thù vừa mang tính trung ương nhưng cũng vừa mang tính liên địa phương của liên kết vùng. Do vậy, để phù hợp với tình hình Việt Nam (phù hợp với Luật Tổ chức CQĐP năm 2015), có thể chọn hình thức liên kết vùng như sau: Hội đồng vùng (cơ quan chấp hành là CQĐP các địa phương thành viên) với người đứng đầu do Thủ tướng bổ nhiệm và những thành viên còn lại là đại diện của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong vùng. (Chủ tịch HĐND hoặc chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được HĐND các đơn vị cử tham gia). Cơ quan chấp hành của Hội đồng vùng chính là chính quyền của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương của liên kết vùng.

Thứ ba, quy hoạch các vùng cần liên kết

Các địa phương tham gia vào liên kết vùng dựa trên cơ sở tự nguyện, tuy nhiên việc liên kết này cũng được quy hoạch chặt chẽ. Liên kết vùng được quyết định bởi yếu tố địa - chính trị, địa - kinh tế, không đơn thuần là sự “kết nghĩa” của hai địa phương có sự tương đồng về văn hoá, kinh tế, xã hội... mà cách xa nhau về mặt địa lý. Do vậy, vấn đề quy hoạch, phân vùng cần được Luật Tổ chức CQĐP quy định một cách chặt chẽ với những nguyên tắc, nội dung cũng như thẩm quyền quyết định việc quy hoạch. Hiện nay, nước ta được chia thành 6 vùng kinh tế - xã hội là:⁴ 1) Vùng trung du và miền núi phía Bắc, gồm 14 tỉnh: Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Hoà Bình, Cao Bằng, Lạng Sơn, Bắc Giang, Thái Nguyên, Bắc Kạn, Hà Giang, Tuyên Quang, Phú Thọ, Lào Cai, Yên Bái; 2) Vùng đồng bằng sông Hồng, gồm 12 tỉnh, thành phố: Hà Nội, Hải Phòng, Hà Tây, Hải Dương, Hưng Yên, Ninh Bình, Thái Bình, Hà Nam, Nam Định, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Quảng Ninh; 3) Vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, gồm 14 tỉnh, thành phố: Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hoà, Ninh Thuận, Bình Thuận; 4) Vùng Tây Nguyên, gồm 5 tỉnh: Kon

Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông, Lâm Đồng; 5) Vùng Đông Nam Bộ, gồm 6 tỉnh, thành phố: Hồ Chí Minh, Tây Ninh, Bình Phước, Bình Dương, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu; 6) Vùng đồng bằng sông Cửu Long, gồm 13 tỉnh, thành phố: Long An, Bến Tre, Tiền Giang, Đồng Tháp, Kiên Giang, An Giang, Vĩnh Long, Trà Vinh, Cần Thơ, Hậu Giang, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau.

Tuy nhiên, vấn đề quy hoạch vùng chỉ là những quy hoạch mang tính chất phục vụ cho quản lý kinh tế, cho vấn đề đầu tư và phát triển, pháp luật về CQĐP cần quy định một khung pháp lý đảm bảo sự quy hoạch các vùng được thực hiện trên nhiều phương diện để có thể xây dựng nên những liên kết vùng với những thiết chế chính quyền phù hợp. Có thể tham khảo ý kiến của một số nhà khoa học về việc quy hoạch phân vùng dựa theo các đặc tính đồng nhất của cấu trúc địa lý, khả năng giao thông, tổ chức kinh tế và các yếu tố văn hóa, dân tộc... để chia thành các vùng.⁵ Những phân vùng như trên chỉ mang tính chất gợi ý, bởi đây là vấn đề đòi hỏi phải có cái nhìn toàn thể, khoa học với những dữ liệu thống kê chính xác và những công trình khảo cứu công phu, lâu dài. Sau cùng, việc quy hoạch cũng như quy định việc tham gia vào liên kết vùng đều phải được nhân dân các địa phương trong vùng quyết định thông qua trung cầu ý dân./.

CHÚ THÍCH

¹ Xem: PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan, “Những yêu cầu hiện nay về tổ chức chính quyền địa phương”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 21, tháng 11/2014.

² Xem: Nghị định của Chính phủ số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 về việc lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội.

³ Xem: Dự thảo Luật tổ chức chính quyền địa phương (bản ngày 19/01/2015), nguồn:

http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=965&LanID=1037&TabIndex=1, truy cập ngày 10/04/2015.

⁴ Xem: Khoản 1 Điều 15 Nghị định của Chính phủ số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 về việc lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.

⁵ Xem: GS. Vũ Tự Lập và Christian Taillard, *Atlas du Vietnam*, Nxb. Documentation Française. Tác giả cuốn sách này đã chia Việt nam thành 13 vùng phát triển, gồm:

- 05 vùng ở Miền Bắc: Hà Nội, thủ đô lịch sử; Vùng đồng bằng sông Hồng và vùng trung du bao quanh gồm 12 tỉnh; Vùng Đông Bắc; Vùng Việt Bắc; Vùng Tây Bắc dãy Hoàng Liên Sơn;

- 04 vùng ở Miền Trung: Vùng Bắc Trung Bộ; Vùng Trung Trung Bộ; Vùng Nam Trung Bộ; Vùng Tây Nguyên;

- 04 vùng ở Miền Nam: Vùng Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu; Vùng Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh; Vùng Đồng bằng sông Cửu Long; Vùng Duyên hải cực nam bao gồm: Bạc Liêu, Cà Mau, Kiên Giang.