**Khung khái niệm cho Luật Thủ đô**

Vừa qua, Quốc hội đã có phiên thảo luận tại hội trường về dự án Luật Thủ đô sửa đổi. Đa số các vị đại biểu Quốc hội đã bày tỏ sự ủng hộ đối với chủ trương dành cho Hà Nội nhiều cơ chế, chính sách đặc thù và vượt trội. Tuy nhiên, đó phải là những cơ chế, chính sách gì và chúng tương tác trong mô hình thể chế hiện nay như thế nào?

Quả thực để trả lời những câu hỏi trên, chúng ta cần có một khuôn khổ khái niệm phù hợp. Có lẽ, khuôn khổ khái niệm đó đã được Chủ tịch Quốc hội Vương Đình Huệ nêu ra khá rõ. Theo Chủ tịch Quốc hội, “Thực chất, đây là một đạo luật về cơ chế đặc thù, một đạo luật về phân quyền, giao quyền, về phân cấp”.

Phân cấp, phân quyền là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta. Dự Luật Thủ đô quả thật là một cơ hội để triển khai chủ trương nói trên vào cuộc sống. Phân cấp, phân quyền là một đòi hỏi khách quan khi dân số nước ta đã lên đến 100 triệu người, đời sống kinh tế - xã hội đã trở nên phong phú, đa dạng gấp hàng trăm lần so với năm 1960, khi chúng ta bắt đầu tiếp nhận mô hình phân cấp, phân quyền Xô Viết. Khi đó dân số nước ta chỉ mới có khoảng 30 triệu người. Tuy nhiên, do bị chia cắt bởi chiến tranh, mô hình phân cấp, phân quyền Xô Viết chỉ áp dụng được cho miền Bắc với dân số trên 15 triệu người. Từ đó đến nay, chúng ta đã tiến hành 4 lần cải cách Hiến pháp, nhưng nói chung vẫn chưa có sự dịch chuyển về hệ chuẩn liên quan đến phân cấp, phân quyền.

Trong mô hình Xô Viết, chính quyền được phân thành 4 cấp. Thẩm quyền giữa các cấp được phân chia theo mô hình búp bê Nga Matroshka - Các con búp bê được lồng ghép trong nhau, hoàn toàn giống nhau về hình dạng, màu sắc, chỉ khác nhau về kích cỡ. Đây còn được gọi là mô hình song trùng trực thuộc. Cấp chính quyền nào cũng có thẩm quyền bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật, phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh… Do cấp nào cũng có thẩm quyền, nên cuối cùng cấp dưới bao giờ cũng phải chờ ý kiến cấp trên. Quy trình quản trị quốc gia vì vậy trở nên thiếu mạch lạc và thường chậm trễ.

Nếu theo mô hình Xô Viết chính quyền được phân chia thành bốn cấp, thì chuẩn mực chung của thế giới là chính quyền được phân chia thành ba cấp. Đó là chính quyền trung ương, chính quyền tỉnh và chính quyền địa phương. Không chỉ các quốc gia đơn nhất như Nhật, mà các quốc gia liên bang như Mỹ, Australia cũng chỉ có 3 cấp: Chính quyền liên bang, chính quyền tiểu bang và chính quyền địa phương. Cấp chính quyền và cấp hành chính có thể khác nhau. Một số nước như Pháp, Đức có đến 4-5 cấp hành chính nhưng vẫn chỉ có 3 cấp chính quyền. Nhân đây, theo Hiến pháp năm 1946, nước ta cũng chỉ có 3 cấp chính quyền, nhưng có tới 5 cấp hành chính. Ba cấp chính quyền đó là cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp xã. 5 cấp hành chính là cấp trung ương; cấp bộ (Bắc Bộ, Trung Bộ, Nam Bộ) - đại diện cho các tỉnh; cấp tỉnh; cấp huyện - đại diện cho các xã; cấp xã. Phân chia chính quyền theo ba cấp là hợp lý vì vừa bảo đảm tính liên thông giữa các cấp, vừa làm cho chính quyền không bị quá công kềnh, quy trình quản trị không bị cắt khúc.

Xét về việc phân cấp, thì mô hình chính quyền đô thị của Hà Nội đang hoàn toàn phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Ở Hà Nội, chính quyền đô thị chỉ còn hai cấp là cấp thành phố (cấp tỉnh) và cấp quận. Như vậy, ở đất nước Việt Nam, liên quan đến chính quyền đô thị ở Hà Nội, chúng ta cũng chỉ phân thành 3 cấp như hầu hết các quốc gia hiện đại, văn minh trên thế giới là chính quyền trung ương, chính quyền thành phố và chính quyền quận. Cách phân cấp này cần phải được khẳng định trong đạo Luật Thủ đô. Hơn thế nữa, đạo Luật Thủ đô cũng cần áp dụng mô hình chính quyền hai cấp sang cả cho các vùng nông thôn của Hà Nội.

Về phân quyền, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương”. (khoản 2, Điều 112). Như vậy, chúng ta đã có căn cứ hiến định để tiến hành phân quyền một cách mạnh mẽ và đổi mới.

Để bảo đảm một quy trình quản trị quốc gia khoa học và hiệu quả, chúng ta cần phải vượt qua hệ chuẩn Xô Viết để lựa một mô thức phân quyền khác cho Hà Nội. Trên thế giới có một số mô thức phân quyền, nhưng có hai mô thức rõ ràng đưa lại sự thịnh vượng và sự phát triển vượt bậc cho rất nhiều nước. Đó là mô thức điều chỉnh (regulation): Thẩm quyền nào đã phân chia cho trung ương thì không phân chia cho địa phương và ngược lại; và mô thức bổ trợ (subsidiary): Tất cả các thẩm quyền mà cấp dưới có thể đảm nhiệm thì giao hết cho cấp dưới, chỉ những thẩm quyền cấp dưới không thể đảm nhiệm mới giao lên cho cấp trên. Anh, Mỹ và các nước theo truyền thống Anh - Mỹ thường phân quyền theo mô thức điều chỉnh; Đức, các nước Bắc Âu và Nhật Bản phân quyền theo mô thức bổ trợ.

Với truyền thống lịch sử và văn hóa của người Việt, phân quyền theo mô thức bổ trợ có vẻ phù hợp hơn. Đạo Luật Thủ đô cần trao cho Hà Nội tất cả các thẩm quyền mà chính quyền Hà Nội có thể đảm nhận được.

Cuối cùng, việc phân cấp, phân quyền thành công cho Hà Nội sẽ là căn cứ đáng tin cậy nhất để chúng ta áp dụng chung cho cả nước./.

Tác giả: TS. NGUYỄN SĨ DŨNG - Nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

Nguồn: Báo Kiểm toán