

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ PHÂN QUYỀN, PHÂN CẤP GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TRẦN THỊ DIỆU OANH (*)

Tóm tắt: Hiện nay, vấn đề phân quyền, phân cấp được quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các văn bản luật liên quan. Bài viết đánh giá thực trạng và đưa ra một số giải pháp góp phần tiếp tục thực hiện, triển khai việc phân quyền, phân cấp hiệu lực, hiệu quả ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Địa phương; hoàn thiện; phân cấp, phân quyền; quy định pháp luật; Trung ương.

Abstract: Currently, the issue of decentralization of power and level is set out in Constitution 2013, the Law on Government Organization 2015 (as amended and supplemented in 2019), the Law on Organization of Local Governments 2015 (as amended and supplemented in 2019) and related legal documents. This paper assesses existing situation and offers some solutions to contribute to the continual implementation of existing effective and efficient decentralization of power and level in Vietnam.

Keywords: Local; complete; decentralization of power and level; legal provisions; Central government.

Ngày nhận bài: 29/11/2021 Ngày biên tập: 05/01/2022 Ngày duyệt đăng: 25/01/2022

Phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và địa phương là những quy định pháp luật nhằm phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp, để việc quản lý được khoa học, thuận lợi và hiệu quả, bảo đảm việc chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn phù hợp với chức năng, thẩm quyền và điều kiện cho cấp dưới thực hiện. Các địa phương, ngành, lĩnh vực khác nhau về đặc điểm nông thôn, thành thị, trình độ phát triển kinh tế, văn hóa xã hội trong một không gian quốc gia thống nhất và hội nhập quốc tế. Nội dung, phạm vi phân cấp được thể hiện bằng các quy định pháp luật. Mức độ hoàn thiện thể chế về phân cấp, phân quyền được phản ánh bởi hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, hoạt động của bộ máy nhà nước, sử dụng tối ưu các nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội, quản trị tốt và sự hài lòng của người dân.

1. Quy định pháp luật về phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam

Việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương (CQĐP) được quy định trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, các văn bản luật chuyên ngành (như lĩnh vực đất đai, ngân sách, giáo dục...). Tại Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, trong đó nội dung cải cách tổ chức bộ máy CQĐP với nhiệm vụ: phân cấp rõ ràng và hợp lý giữa Trung ương và địa phương phân biệt chức năng nhiệm vụ của chính quyền đô thị và chính quyền ở nông thôn, tổ chức hợp lý HĐND và UBND.

Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh

(*) PGS.TS; Học viện Hành chính Quốc gia

phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã định hướng ưu tiên phân cấp trong các lĩnh vực: quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; quản lý ngân sách nhà nước; quản lý đất đai, tài nguyên và tài sản nhà nước; quản lý doanh nghiệp nhà nước; quản lý các hoạt động sự nghiệp dịch vụ công; quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức.

Về phân biệt nội dung quản lý nhà nước (QLNN) ở đô thị, nông thôn, quy chế đặc thù cho một số đô thị đặc biệt đã được thể chế hóa khi sửa đổi Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Pháp lệnh Thủ đô, Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Thành phố Hồ Chí Minh. Đối với đô thị đặc biệt là Thành phố Hồ Chí Minh dựa vào khả năng đảm nhận các nhiệm vụ, Chính phủ đã trao sự tự chủ cho UBND Thành phố về quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, quản lý nhà đất và hạ tầng kỹ thuật đô thị, ngân sách, tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức.

Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định, chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. 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. Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”.

Khẳng định nguyên tắc phân cấp, phân quyền tại Điều 5, Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: “Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ và chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động sáng tạo và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương” và một số nội dung phân cấp quan trọng, tạo cơ sở đẩy mạnh phân cấp hợp lý trên các lĩnh vực. Chính phủ tập trung vào hoạch định thể chế, chính sách, xây dựng chiến lược, cải cách thủ tục hành chính, tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi, nâng cao năng lực hiệu quả

chỉ đạo thực hiện kiểm tra, thanh tra, tổ chức thực hiện Hiến pháp, pháp luật. Chính phủ thống nhất quản lý quy hoạch phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường, quyết định đầu tư công từ ngân sách trung ương, chỉ ủy quyền cho chính quyền tỉnh trong trường hợp cần thiết.

Chính phủ thực hiện việc phân cấp, phân quyền theo quy định tại các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, trên cơ sở bảo đảm sự thống nhất của Trung ương; Chính phủ phân cấp cho chính quyền địa phương quyết định hoặc thực hiện một số nhiệm vụ QLNN thuộc ngành, lĩnh vực trên địa bàn quản lý phù hợp với điều kiện và khả năng của CQĐP.

Nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN đối với ngành, lĩnh vực, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ, phát huy tính chủ động, trách nhiệm, tinh thần sáng tạo của CQĐP. Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Việc phân cấp theo nguyên tắc bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ; đồng thời phát huy tính chủ động, trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước, phục vụ nhân dân; tuân thủ nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ; phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ, ngành và của chính quyền cấp tỉnh; phân cấp phải rõ nhiệm vụ, rõ thẩm quyền, rõ trách nhiệm, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp; đảm bảo tăng tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Đồng thời, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, loại hình đô thị, nông thôn; phù hợp khả năng quản lý, điều hành của từng cấp và điều kiện, khả năng cân đối các nguồn lực cần thiết để thực hiện; bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý các ngành, lĩnh vực; tăng cường trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn kiểm tra, thanh tra của bộ, ngành Trung ương đối với việc thực hiện phân cấp và xử lý trách nhiệm; chấp hành kỷ luật, kỷ cương

hành chính; đồng thời phát huy dân chủ rộng rãi để người dân tham gia QLNN.

Nghị quyết số 99/2020/NQ-CP ngày 24/6/2020 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành và lĩnh vực đã đề ra mục tiêu phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan hành chính nhà nước, đặc biệt là sự quản lý tập trung, thống nhất của Chính phủ. Việc phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP đảm bảo phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, khai thác tối đa các tiềm năng của địa phương. Mỗi cấp CQĐP có thể thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước ở cấp trên, nhưng dựa trên cơ sở một việc không giao quá hai cấp hành chính quản lý dựa trên cơ sở những điều kiện thực hiện nhiệm vụ tương ứng, dựa trên sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước ở cấp trên đối với chính quyền địa phương.

Nghị quyết số 04/2022/NQ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước để ra mục tiêu phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền và trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành và chính quyền địa phương gắn với hoàn thiện thể chế, bảo đảm quyền lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trung tâm, phát huy tính chủ động, sáng tạo của cơ quan có thẩm quyền, nhất là người đứng đầu, tăng cường kiểm soát quyền lực bằng quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Nghị quyết 04/2022/NQ-CP đã có sự phân định giữa phân quyền, phân cấp về ngành, lĩnh vực tách thành hai nhóm trong nội dung, cụ thể: 1) Hoàn thiện các quy định phân quyền quản lý nhà nước giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành và chính quyền địa phương theo ngành, lĩnh vực (11 ngành, lĩnh vực); 2) Hoàn thiện phân cấp giữa Chính phủ với các bộ ngành theo ngành, lĩnh vực (6 ngành, lĩnh vực) và hoàn thiện phân cấp giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành và chính quyền địa phương theo ngành, lĩnh vực (14 ngành, lĩnh vực). Trên cơ sở xác định rõ các nội dung định hướng phân cấp, phân quyền, và xác định rõ các văn bản quy phạm pháp

luật cần sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới để thực hiện phân cấp, phân quyền đã thể hiện rõ quyết tâm của Chính phủ và toàn bộ hệ thống chính trị trong việc hoàn thiện thể chế và tổ chức thực hiện phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước trong thời gian tới.

2. Đánh giá về thể chế phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và địa phương ở Việt Nam thời gian qua

Nhìn chung, các quy định pháp lý về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương đã từng bước được hoàn thiện, hợp lý hơn, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN đối với ngành, lĩnh vực, tạo chủ động hơn cho chính quyền địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Các bộ, ngành tập trung đẩy mạnh phân cấp, các bộ, cơ quan ngang bộ đã chủ động rà soát và đề xuất các nội dung thực hiện phân cấp QLNN theo ngành, lĩnh vực. Trên cơ sở đó, Nhà nước đưa ra nhiều giải pháp tích cực, cụ thể để đổi mới phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP, HĐND và UBND các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; quyết định dự án đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài, phân bổ và điều hành ngân sách địa phương, quản lý đất đai, tài nguyên, doanh nghiệp; quản lý các hoạt động sự nghiệp và quyết định một số vấn đề về tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức...

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện, một số quy định về phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP có những điểm chưa bảo đảm quản lý thống nhất, còn biểu hiện phân tán, cục bộ, kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm, chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương. Phân cấp đồng loạt và đại trà (không phân biệt về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội giữa các địa phương và thực hiện trong một cơ chế, chính sách trong phân cấp). Phân cấp không đồng bộ (như phân cấp về thẩm quyền quyết định đầu tư cho địa phương nhưng việc phân cấp thẩm quyền quyết định nguồn thu để triển khai thực hiện đầu tư theo quy định của địa phương lại không được điều chỉnh một cách tương ứng, kết quả là thẩm quyền quyết định về đầu tư được mở rộng nhưng không có nguồn lực tài chính để

thực hiện). Một số địa phương tự cân đối ngân sách nhưng không được chủ động trong việc điều tiết giữa các cấp ngân sách thuộc phạm vi quản lý đã làm hạn chế việc phát triển kinh tế - xã hội chung của địa phương.

Mặt khác, một số quy định của pháp luật chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng QLNN, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ chức kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước; chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân đối với những nhiệm vụ đã được phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP. Quy định của pháp luật có liên quan đến việc phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP nhiệm vụ cho cấp dưới, nhưng chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, còn thiếu sự đồng bộ giữa các ngành, các lĩnh vực có liên quan, chưa tạo điều kiện thực tế cho CQĐP các cấp chủ động cân đối các nguồn lực và nhu cầu cụ thể của mình. Phân cấp còn chậm, thiếu kiên quyết, thiếu các điều kiện nguồn lực đảm bảo thực hiện nhiệm vụ. Một số nội dung phân cấp đã quy định nhưng triển khai chưa kịp thời; nhiều công việc cơ quan CQĐP có thể giải quyết nhưng không có quyền thực hiện. Một số nội dung phân quyền, phân cấp giữa các cấp CQĐP đã được pháp luật quy định nhưng chậm được triển khai thực hiện hoặc thực hiện không triệt để, chưa phù hợp với thực tiễn của mỗi khu vực, vùng lãnh thổ, chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn.

Việc phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và CQĐP trong thời gian qua, tuy đã được quy định, nhưng mới giải quyết bước đầu vấn đề pháp luật về phân định giữa Chính phủ và UBND cấp tỉnh, tình trạng trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền chưa được khắc phục một cách căn bản. Bốn cấp chính quyền vẫn được tổ chức theo kiểu lồng ghép, sự phân định thẩm quyền chưa tính tới đặc thù của chính quyền đô thị so với chính quyền nông thôn. Phân cấp, phân quyền là vấn đề được ghi trong các văn bản Luật. Cụ thể, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định rõ các vấn đề chung về phân quyền, có sự phân biệt

tổ chức CQĐP giữa nông thôn và đô thị, tuy nhiên Luật vẫn tổ chức CQĐP theo mô hình tập trung chứ không theo mô hình tự quản địa phương. Các cấp CQĐP vẫn phụ thuộc nhiều vào các cơ quan nhà nước ở Trung ương.

Những hạn chế nêu trên do nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng chủ yếu là do nhận thức, quan điểm về phân cấp và phân quyền trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý nhà nước, phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp CQĐP chưa rõ ràng, rành mạch, thiếu nhất quán. Bên cạnh đó, vẫn còn tư tưởng lo ngại phân cấp mạnh dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ, phân tán. Trong tổ chức chỉ đạo còn thiếu quyết tâm, mạnh dạn từ xây dựng, ban hành thể chế, chính sách đến tổ chức thực hiện, chưa chú trọng đến tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng với yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới... cơ chế kiểm tra, giám sát chưa cụ thể, chưa có chế tài đủ mạnh; tỷ lệ cán bộ, công chức chuyên trách làm công tác giám sát còn hạn chế. Đặc biệt, phân cấp còn chưa đồng bộ với phân quyền, vẫn còn cơ chế kiểm soát của cấp trên qua các hình thức xin ý kiến, chấp thuận, cho phép; các quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức... chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời phù hợp với thực tiễn. Cơ quan phân cấp vẫn phải chịu trách nhiệm về việc mình phân cấp.

3. Giải pháp tiếp tục hoàn thiện thể chế về phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam

Một là, xác định các nguyên tắc khi phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và chính quyền địa phương.

Xác định phân quyền, phân cấp là nhiệm vụ quan trọng, hướng tới xây dựng CQĐP chủ động, tự chịu trách nhiệm, Trung ương không làm thay cho CQĐP, nhưng tính đến sự giám sát, kiểm tra, thanh tra của chính quyền Trung ương với CQĐP. Phân định rõ thẩm quyền các cấp CQĐP, chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, đặc thù khác nhau giữa đô thị và nông thôn để phân cấp, phân quyền cho phù hợp để bảo đảm tính chủ động, sáng tạo, tự chủ của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Làm rõ

phân cấp về ngành, lĩnh vực, trong đó làm rõ quan điểm, nguyên tắc phân cấp; các ngành, lĩnh vực cần tập trung phân cấp QLNN, phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn, yêu cầu quản lý đối với ngành, lĩnh vực và khả năng tự cân đối ngân sách; xác định rõ chủ thể, nội dung, phạm vi, đối tượng, quyền hạn và trách nhiệm của đối tượng được phân cấp, bảo đảm một việc không quá 2 cấp hành chính quản lý; tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước được phân cấp...

Xác định định mức tiêu chuẩn của từng ngành, nghề, đề cao nguyên tắc kết hợp QLNN về ngành, lĩnh vực và quản lý theo lãnh thổ. Một số ngành không thể phân cấp được như quốc phòng, an ninh, tiền tệ, tôn giáo. Phân cấp phải phát huy tính năng động, sáng tạo của CQĐP, nâng cao hiệu quả QLNN, là điều kiện tiên quyết để kiến tạo tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, phân cấp nhưng phải đảm bảo quản lý thống nhất của Trung ương về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, đảm bảo phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. Phân cấp tính đến yếu tố đặc thù của từng địa phương, đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo và tính đến các địa phương tự chủ, tự cân đối về ngân sách.

Hai là, xây dựng, bổ sung các văn bản pháp luật đồng bộ về phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và địa phương.

Để đảm bảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) được triển khai thi hành có hiệu quả trên thực tế, cần có những quy định, hướng dẫn cụ thể để hoạt động áp dụng pháp luật được thống nhất. Các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực hiện Luật phải tạo cơ sở pháp lý vững chắc để đảm bảo CQĐP các cấp vận hành thực sự có hiệu lực, hiệu quả; các cấp CQĐP phải đủ sức để phục vụ Nhân dân, thực hiện được đầy đủ các trách nhiệm và quyền hạn luật định với chi phí ít nhất cho nhân dân địa phương và cho ngân sách nhà nước. Việc xây dựng văn bản pháp luật cần tạo hành lang pháp lý thúc đẩy việc xây dựng CQĐP năng động, cởi mở, thân thiện, công khai, minh bạch trách nhiệm giải trình trước Nhân dân. Các cấp CQĐP thực hiện tốt vai trò vừa là cơ quan “thực hiện pháp luật do cơ quan Trung ương hoặc chính quyền cấp

trên ban hành”, vừa là cơ quan giải quyết các công việc riêng, đặc thù của địa phương. Các công việc này cần phân định rõ trách nhiệm. Những công việc nào thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp tỉnh, công việc nào thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp huyện, công việc nào thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp xã; quy định rõ các điều kiện bảo đảm để thực hiện những công việc được phân định.

Tổ chức rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của CQĐP; đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, bảo đảm tính thống nhất giữa các quy định của Luật chuyên ngành và các văn bản của HĐND, UBND các cấp với các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Tổ chức quán triệt thực hiện và tuyên truyền, phổ biến Luật Tổ chức chính quyền địa phương; tập trung vào các nhiệm vụ thực hiện phân cấp quản lý, phân quyền quản lý giữa các cấp CQĐP để mỗi cấp nắm được những nhóm công việc thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp mình.

Ba là, cần nghiên cứu xây dựng văn bản quy phạm pháp luật riêng về phân định thẩm quyền giữa Trung ương với chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương.

Việc xây dựng hệ thống danh mục các công việc cần phân cấp cho các cấp CQĐP phải quan tâm các vấn đề thực tế nảy sinh, nhưng chưa được đề cập trong các văn bản quy phạm pháp luật: *một là*, giải quyết dịch vụ hành chính công theo yêu cầu của người dân và doanh nghiệp. Việc này chủ yếu là phân cấp cho chính quyền cơ sở thực hiện, chỉ một số trường hợp rất đặc biệt mới do cấp tỉnh hoặc cấp huyện thực hiện; *hai là*, quyền tài sản của mỗi cấp CQĐP, đặc biệt là cấp tỉnh và cấp cơ sở. Đây là vấn đề cơ bản để các địa phương (cấp tỉnh) tiến hành việc phát hành trái phiếu, thế chấp vay nợ phục vụ cho nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng ở địa phương, đồng thời tạo cơ sở để quản lý chặt chẽ tài chính công.

Pháp luật quy định phân biệt sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn, để thực hiện phân cấp, phân quyền phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình địa phương. Khác với nông thôn, mỗi đô thị là một chính thể kinh

tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, không thể chia cắt, do đó bộ máy hành chính nhà nước ở đô thị phải mang tính tập trung, thống nhất, vận hành thông suốt, nhanh nhạy và không thể bị cắt khúc theo kiểu cát cứ như ở nông thôn.

Vì vậy, pháp luật phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị (thành phố trực thuộc Trung ương - quận - phường) hoặc tỉnh - thị xã, thành phố (thuộc tỉnh); phường không giống như pháp luật phân cấp, phân quyền ở chính quyền nông thôn (tỉnh, huyện, xã). Trong nội bộ đô thị, cần áp dụng cơ chế ủy quyền, tản quyền của chính quyền thành phố, thị xã cho các cơ quan quản lý hành chính cấp dưới (quận, phường) thực thi một số nhiệm vụ quản lý hành chính cụ thể; tổ chức các cơ quan hành chính ở quận, phường như là “cánh tay nối dài” của cơ quan hành chính thị xã, thành phố. Mặt khác, có thể coi mỗi thị xã, thành phố thuộc tỉnh là một chỉnh thể tương đối độc lập trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội đô thị, do đó cần phân cấp nhiều hơn và mạnh hơn cho chính quyền thị xã, thành phố, đặc biệt là trong công tác quy hoạch và quản lý trật tự đô thị, cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công ích. Cần tiến hành đánh giá việc thí điểm mô hình chính quyền đô thị ở Hà Nội, Đà Nẵng và kinh nghiệm triển khai tại Thành phố Hồ Chí Minh để từ đó có mô hình thống nhất về chính quyền đô thị và có quy định phân quyền, phân cấp phù hợp.

Trước yêu cầu cải cách hành chính nhà nước ngày càng toàn diện, đi vào chiều sâu các mặt, nhất là điều chỉnh lại vai trò, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm QLNN của Chính phủ và giữa các cấp hành chính cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp để thông qua đó, pháp luật quy định chuyển giao dần những loại công việc mà Chính phủ, các bộ, ngành đang làm cho CQĐP thực hiện nhằm tạo điều kiện nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành vĩ mô của Chính phủ, các bộ, ngành đối với toàn xã hội. Trên thực tế, còn nhiều việc cần thực hiện phân quyền từng bước trong điều kiện từng địa phương có thể tiếp nhận và làm có hiệu quả, trên cơ sở đó xây dựng lộ trình các quy định pháp luật phân định thẩm quyền của các cấp CQĐP. Do vậy, cần lựa chọn những vấn đề phân cấp có tính trọng điểm, bút phá để thực hiện

trước, từ đó sẽ tạo được những tác động, thúc đẩy mạnh việc phân cấp các vấn đề khác ở các bước tiếp theo. Sửa đổi, bổ sung các luật chuyên ngành trong những lĩnh vực có liên quan để giải quyết các hạn chế trong phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và địa phương hiện nay./.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Nội vụ, *Tài liệu Hội thảo về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực*, ngày 04/6/2019.
2. Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về phân cấp quản lý giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
3. Nghị quyết số 99/2020/NQ-CP ngày 24/6/2020 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành và lĩnh vực.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, XI, XII, XIII*, Nxb CTQG-ST.
5. Vũ Công Giao, *Quản trị tốt lý luận và thực tiễn*, Nxb CTQG-ST, H.2017.
6. Học viện Hành chính, *Giáo trình Quản trị địa phương*, Nxb CTQG, H.2010.
7. Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Hiến pháp năm 2013.
8. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
9. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
10. Võ Kim Sơn, *Phân cấp quản lý nhà nước - lý luận và thực tiễn*, Nxb CTQG, H.2004.
11. Đào Trí Úc, *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp, H.2006.
12. Phạm Hồng Thái, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Ngọc Chí, *Phân cấp quản lý nhà nước*, Nxb Công an nhân dân, H.2011.
13. Phạm Hồng Thái, *Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về phân quyền, phân cấp*, Nội san Khoa Nhà nước và Pháp luật, Học viện Hành chính Quốc gia số tháng 5/2017.