

PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN GIỮA CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA KHI XÂY DỰNG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI HÀ NỘI¹

Đoàn Trung Kiên*

Lê Thị Thiều Hoa**

* TS. Trường Đại học Luật Hà Nội

** TS. Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền, chính quyền đô thị, Hà Nội.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 24/10/2022
Biên tập : 04/11/2022
Duyệt bài : 06/11/2022

Tóm tắt:

Trên cơ sở phân tích một số nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa trung ương với địa phương, cũng như đưa ra một số đánh giá về pháp luật phân quyền, phân cấp hiện hành, các tác giả đưa ra một số đề xuất nhằm tăng cường phân quyền, phân cấp cho chính quyền Thủ đô trong bối cảnh Thành phố đang tiếp tục xây dựng và hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị.

Article Infomation:

Keywords: Authority division, Decentralization, Urban government, Hanoi.

Received : 24 Oct. 2022
Edited : 04 Nov. 2022
Approved : 06 Nov. 2022

Abstract:

Following an analysis of a number of principles on authority arrangement between the central government and the local ones, and with assessments of the current regulations on decentralization, the authors provide a number of recommendations to strengthen the decentralization for the Capital government, in the context that Hanoi is continuing to develop and improve the urban government model.

1. Nhu cầu, nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương

Phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương (CQĐP) là khái niệm lần đầu tiên được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức CQĐP. Có thể hiểu phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương (CQTW) với CQĐP là

các hoạt động thông qua việc thực hiện phân quyền, phân cấp nhằm xác định rõ hơn nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền các cấp, phát huy tính chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP để bảo đảm thực hiện tốt chức năng và vai trò quản lý nhà nước trên địa bàn, từ đó bảo đảm tính thống nhất, thông suốt trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Phân định thẩm quyền giữa CQTW với CQĐP được thực hiện dưới hai hình thức là phân quyền và phân cấp. Trên cơ sở quy

¹ Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài khoa học cấp Thành phố Hà Nội: “Nghiên cứu đề xuất phân cấp, phân quyền ở thành phố Hà Nội”.

định của pháp luật Việt Nam, có thể hiểu phân quyền giữa CQTW và CQĐP (phân quyền theo chiều dọc) là phân chia quyền lực nhà nước giữa các cấp chính quyền, mỗi cấp có nhiệm vụ, quyền hạn riêng của mình, các cấp hạn chế việc can thiệp vào nhiệm vụ, quyền hạn của nhau, nhưng cấp trên vẫn có thể thực hiện việc kiểm soát cấp dưới theo quy định của pháp luật. Còn phân cấp có thể được hiểu là sự chuyển giao quyền quyết định trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ chính quyền cấp trên xuống cho chính quyền cấp dưới trong hệ thống hành chính nhà nước². Phân cấp thường chỉ diễn ra trong hoạt động quản lý hành chính giữa các cấp hành chính. Với tư duy đó, chính quyền cấp trên cũng sẽ phải chịu trách nhiệm tới cùng, ngay cả khi đã thực hiện phân cấp cho chính quyền cấp dưới.

Có thể nói, phân định thẩm quyền vừa là nhu cầu đòi hỏi mang tính khách quan, vừa là nhu cầu phát triển tự nhiên của mỗi địa phương, nhất là những địa phương có điều kiện phát triển kinh tế - xã hội mạnh mẽ, luôn mong muốn có những quyền chủ động nhất định trong việc giải quyết các bài toán phát triển của địa phương mình. Trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã ghi nhận: “*Đổi mới cơ chế phân cấp, phân quyền, uỷ quyền, gắn với phân định và nâng cao trách nhiệm của Trung ương và địa phương.*” (Mục III.2); “*Đẩy mạnh việc phân cấp, phân quyền gắn với kiểm tra, giám sát, kiểm soát chặt chẽ việc thực hiện phân cấp, phân quyền, chống tha hoá quyền lực; có cơ chế để các địa phương phát huy quyền chủ động, sáng tạo,*

gắn với đề cao trách nhiệm, đồng thời bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý thống nhất của Trung ương” (Mục XIV).

Phân quyền, phân cấp cho CQĐP cũng phải tuân theo những nguyên tắc nhất định như: (1) Cấp chính quyền nào gần dân nhất, có điều kiện phục vụ người dân tốt nhất thì nên trao quyền cho cấp đó thực hiện các dịch vụ công mang tính dân sinh. Chỉ khi cấp đó không thể làm được thì mới trao quyền cho cấp cao hơn; (2) Cấp nào có đầy đủ thông tin nhất để giải quyết vấn đề thì quyền quyết định nên trao cho cấp đó; (3) Trao quyền phải căn cứ vào khả năng thực tế, nhất là khả năng tài chính của CQĐP. Quyền quyết định phải được trao cho cấp có đủ năng lực thực thi³.

2. Quy định của pháp luật về phân quyền, phân cấp giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương và việc áp dụng đối với chính quyền đô thị tại Hà Nội

2.1. Quy định của pháp luật về phân quyền, phân cấp

Quy định tại Điều 112 Hiến pháp 2013 là cơ sở, định hướng quan trọng, thể hiện tinh thần phân quyền, phân cấp, đề cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP. Theo đó, phạm vi phân quyền là các vấn đề của địa phương, có tính chất địa phương; nội dung phân quyền phải do luật quy định. CQĐP cũng có thể được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên (phân cấp) nhưng phải có các điều kiện bảo đảm tương ứng để thực hiện nhiệm vụ đó. Cơ sở Hiến định này đã khắc phục tình trạng nhiều nhiệm vụ của trung ương được giao cho địa phương thực hiện nhưng chỉ giao việc mà không kèm theo các bảo đảm về điều kiện vật chất, nhân lực để thực hiện công

² Võ Kim Sơn (2004), *Phân cấp quản lý nhà nước: Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr. 45.

³ Xem thêm: Lê Thị Thiệu Hoa (Chủ nhiệm, 2020), *Đề tài khoa học cấp Bộ “Phân định thẩm quyền giữa chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương theo tinh thần Hiến pháp năm 2013”*, Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp.

việc. Trên cơ sở quy định Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Tổ chức CQĐP cũng đã có những quy định mang tính nguyên tắc về phân cấp, phân quyền quản lý giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với CQĐP, giữa các cấp CQĐP.

Luật Tổ chức Chính phủ khẳng định: “*Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với CQĐP, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của CQĐP*”;⁴ Chính phủ “*thực hiện việc phân cấp, phân quyền cho CQĐP theo quy định tại các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội*”; “*phân cấp cho CQĐP quyết định hoặc thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực trên địa bàn quản lý phù hợp với điều kiện và khả năng của CQĐP*”⁵...

Luật Tổ chức CQĐP nêu rõ: “*Nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP các cấp 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 CQĐP theo hình thức phân quyền, phân cấp*” (khoản 1 Điều 11). Trong phạm vi của mình, chính quyền cấp tỉnh có thể phân cấp, chuyển giao quyền hạn (quyền lực) của mình cho các cơ quan chuyên môn trực thuộc và UBND cấp huyện. UBND cấp

huyện có thể phân cấp, phân quyền cho các cơ quan chuyên môn trực thuộc và UBND cấp xã. Tuy nhiên, do mỗi địa phương ở những vị trí địa lý khác nhau nên việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương cần được thực hiện phù hợp với điều kiện, đặc thù ở nông thôn, đô thị, hải đảo... nhằm phát huy các tiềm năng, thế mạnh và khắc phục những hạn chế, khó khăn của ngành, lĩnh vực, địa phương (khoản 2 Điều 11). Điểm e khoản 2 Điều 11 cũng quy định: “*Việc phân quyền, phân cấp cho các cấp CQĐP phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác; gắn phân quyền, phân cấp với cơ chế kiểm tra, thanh tra khi thực hiện phân quyền, phân cấp. CQĐP thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp*”⁶.

Ngoài ra, việc quy định thẩm quyền cụ thể cho CQĐP hiện nay chủ yếu do các đạo luật chuyên ngành và văn bản dưới luật thực hiện. Mức độ chi tiết, cụ thể của các quy định về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương (CQTW) với CQĐP trong các lĩnh vực khác nhau được các đạo luật quy định cũng rất khác nhau. Có lĩnh vực thì luật chuyên ngành chỉ quy định chung chung⁷, nhưng cũng có lĩnh vực, thẩm quyền của CQĐP được quy định tương đối chi tiết⁸. Trên cơ sở đó, nhiều bộ, ngành cũng đã ban hành

⁴ Khoản 4 Điều 5 về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

⁵ Khoản 1 Điều 25 về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ đối với CQĐP.

⁶ Quy định này được sửa đổi, bổ sung theo Luật số 47/2019/QH14.

⁷ Một số đạo luật chuyên ngành như Luật Giáo dục đại học năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2018, Luật An toàn thực phẩm năm 2010, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010... quy định thẩm quyền của CQĐP rất chung chung. Ví dụ: khoản 4 Điều 69 Luật Giáo dục đại học năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2018 chỉ quy định: “*Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục đại học theo phân cấp của Chính phủ; hỗ trợ phát triển cơ sở giáo dục đại học trên địa bàn; kiểm tra việc chấp hành pháp luật về giáo dục của cơ sở giáo dục đại học tại địa phương; thực hiện xã hội hóa giáo dục đại học; bảo đảm đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục đại học tại địa phương*”.

⁸ Một số đạo luật chuyên ngành (nhất là trong lĩnh vực quản lý ngân sách, đầu tư, tài nguyên, doanh nghiệp nhà nước... lại quy định khá chi tiết thẩm quyền của CQĐP trong hoạt động quản lý nhà nước trong chuyên ngành đó. Ví dụ: Luật NSNN năm 2002 và hiện nay là Luật NSNN năm 2015 đã quy định tương đối chi tiết thẩm quyền của UBND các cấp trong lĩnh vực ngân sách, quy định tương đối rõ nguồn thu của NSTW và nguồn thu của NSDP...;

quy định về phân cấp quản lý trong lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý...

Một số nhận xét về các quy định phân cấp, phân quyền trong pháp luật hiện hành:

- Các đạo luật chung như Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức CQĐP đã đưa ra được những quy định có tính nguyên tắc chung, nhưng chưa đưa ra được các tiêu chí để phân định cụ thể những lĩnh vực (hoặc) vấn đề nào CQTW quản lý tập trung thống nhất, không phân quyền, phân cấp cho CQĐP; những vấn đề nào là vấn đề của địa phương (có tính chất địa phương) được phân quyền và vấn đề nào thì được phân cấp. Luật về cơ bản chưa quy định phân biệt rõ ràng giữa phân quyền và phân cấp, cũng như mối quan hệ giữa phân quyền và phân cấp. Việc một số thành phố trực thuộc trung ương xây dựng, trình Quốc hội quyết định cho phép thực hiện thí điểm cơ chế đặc thù đối với chính quyền đô thị ở các địa phương này cho thấy rõ những bất cập, hạn chế của pháp luật hiện hành, trong đó có tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị, nhất là những đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng... đang có tiềm năng, lợi thế phát triển rất lớn mà với các quy định hiện hành chưa tạo đủ động lực để phát huy. Nội dung cơ bản của thí điểm là các vấn đề gia tăng phân quyền của CQTW cho CQĐP được phép tự chủ, tự quyết định, tự chịu trách nhiệm trong một số vấn đề của địa phương, nhằm phát huy mạnh mẽ quyền chủ động, sáng tạo trong giải quyết những vấn đề này (mặc dù về hình thức, các đề án thí điểm này hầu như không

dùng thuật ngữ phân quyền, mà thường dùng khái niệm phân cấp).

- Việc trao quyền thông qua các văn bản dưới luật cũng cho thấy sự thiếu ổn định trong phân cấp, phân quyền⁹. Hiện nay, việc phân cấp thông qua các luật chuyên ngành, các nghị định, các thông tư đang được thực hiện một cách riêng lẻ, thiếu thống nhất, đồng bộ, thiếu nhất quán, thậm chí mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật quy định về vấn đề phân cấp trung ương - địa phương trên các lĩnh vực do ban hành tại các thời điểm khác nhau và do các cơ quan khác nhau soạn thảo (các lĩnh vực về đầu tư, bảo vệ môi trường...). Bên cạnh đó, một số lĩnh vực được quản lý tập trung thống nhất nhưng trên thực tế pháp luật hiện hành vẫn quy định cho CQĐP thực hiện, ví dụ lĩnh vực quốc phòng, an ninh, đối ngoại¹⁰.

2.2. Mô hình chính quyền đô thị tại Hà Nội và những vấn đề đặt ra khi áp dụng các quy định về phân quyền, phân cấp

Thủ đô Hà Nội có vai trò đặc biệt quan trọng, là trung tâm chính trị - hành chính, kinh tế, văn hoá - xã hội của cả nước. Tại Hà Nội, mô hình và cách thức quản lý của chính quyền được thực hiện theo quy định tại Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 với những điểm chung như các tỉnh, thành phố khác và một số điểm đặc thù của Thành phố trực thuộc trung ương với mô hình chính quyền đô thị; đồng thời được thực hiện theo một số văn bản quy phạm pháp luật được quy định riêng cho Thành phố như Luật Thủ đô, Nghị định số 63/2017/NĐ-CP quy định một số cơ chế chính sách tài chính, ngân sách đặc thù đối

⁹ Xem: Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Mai Văn Thắng (đồng chủ biên, 2019), *Thi hành Hiến pháp năm 2013 - Thực trạng và những vấn đề đặt ra*, Khoa Luật - ĐHQG Hà Nội, tr. 605.

¹⁰ Luật Quốc phòng năm 2018, Nghị định số 168/2018/NĐ-CP ngày 28/12/2018 của Chính phủ về công tác quốc phòng ở Bộ, ngành trung ương, địa phương... Xem thêm: Lê Thị Thiệu Hoa (Chủ nhiệm, 2020), *Đề tài khoa học cấp Bộ "Phân định thẩm quyền giữa chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương theo tinh thần Hiến pháp năm 2013"*, Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp.

với Thủ đô Hà Nội (Nghị định số 63); Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội (Nghị quyết số 97); Nghị định số 32/2021/NĐ-CP ngày 29 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ (Nghị định số 32) quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội; Nghị quyết số 115/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội (Nghị quyết số 115) về thí điểm một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với Thành phố Hà Nội...

Thực hiện thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị theo Nghị quyết số 97/2019/QH14 của Quốc hội, từ ngày 1/7/2021, thành phố Hà Nội bắt đầu triển khai việc không tổ chức Hội đồng nhân dân phường, chính quyền địa phương ở phường là Ủy ban nhân dân (UBND) phường, UBND phường là cơ quan hành chính thuộc UBND quận, thị xã. Tổ chức bộ máy chính quyền tại phường đã gọn nhẹ hơn, hoạt động nhanh nhạy, thông suốt hơn; cơ quan hành chính phường đã tích cực, chủ động điều hành, quyết định nhanh những vấn đề cấp bách tại địa bàn trên cơ sở, xác định rõ trách nhiệm, rõ người, rõ việc, qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy hành chính. Với mô hình chính quyền tổ chức hai cấp (cấp thành phố và quận) và cơ quan hành chính tại phường ở khu vực đô thị, và vẫn mô hình tổ chức ba cấp (cấp thành phố, cấp huyện và cấp xã) ở khu vực nông thôn, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân (HĐND) và UBND thành phố về cơ bản không có gì thay đổi so với các quy định chung; HĐND và UBND quận, thị xã được bổ sung thêm một số nhiệm vụ quyền hạn ngoài các nhiệm vụ quyền hạn đã được quy định tại Luật Tổ chức CQĐP và các quy định của pháp luật có liên

quan; UBND phường được quy định rõ hơn về chức năng, cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc và nhiệm vụ quyền hạn. Trên cơ sở mô hình tổ chức được thí điểm, Quốc hội lại tiếp tục ban hành Nghị quyết số 115 để thí điểm một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với Thành phố Hà Nội. Có thể nói, nếu so với Nghị định số 63 trước đây (được ban hành vào năm 2017), Nghị quyết số 115 đã thể hiện mạnh mẽ hơn tinh thần phân cấp, phân quyền cho Thành phố trong lĩnh vực tài chính - ngân sách. Có thể lưu ý một số nội dung về phân cấp, phân quyền cho Thành phố như sau:

- *Trong lĩnh vực phát triển hạ tầng kỹ thuật:* UBND Thành phố Hà Nội thực hiện đầu tư theo phân cấp; tổ chức việc đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống cấp, thoát nước, hệ thống xử lý nước thải, hệ thống quản lý và xử lý chất thải rắn, hệ thống cung cấp năng lượng và chiếu sáng đô thị, hệ thống thông tin liên lạc và kết cấu hạ tầng kỹ thuật khác trên địa bàn Thủ đô.

- *Trong lĩnh vực an ninh trật tự, an toàn xã hội:* HĐND thành phố Hà Nội được quy định mức tiền phạt cao hơn nhưng không quá 02 lần mức tiền phạt tối đa do Chính phủ quy định đối với một số hành vi vi phạm hành chính tương ứng trong các lĩnh vực văn hóa, đất đai và xây dựng;

- *Trong lĩnh vực tài chính - ngân sách:*

+ HĐND Thành phố quyết định áp dụng trên địa bàn Thành phố: Phí, lệ phí chưa được quy định trong Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí; tăng mức hoặc tỷ lệ thu phí, lệ phí đã được cấp có thẩm quyền quyết định đối với các loại phí, lệ phí được quy định trong Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí.

+ Ngân sách Thành phố được hưởng 100% số thu tăng thêm từ các khoản thu do việc điều chỉnh chính sách thu so với quy định hiện hành để đầu tư cơ sở hạ tầng kinh

tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Thành phố và không dùng để xác định tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách Thành phố.

+ Căn cứ dự toán ngân sách nhà nước hàng năm đã được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ giao và căn cứ vào tình hình thực tế của Thành phố, HĐND Thành phố quyết định dự toán, phân bổ ngân sách Thành phố bảo đảm phù hợp với các định hướng cơ cấu lại ngân sách, phát triển kinh tế - xã hội và các lĩnh vực quan trọng theo quy định của Quốc hội và Chính phủ.

+ Thành phố thực hiện cơ chế tạo nguồn thực hiện cải cách tiền lương theo quy định. Sau khi ngân sách Thành phố bảo đảm đủ nguồn thực hiện cải cách tiền lương và các chính sách an sinh xã hội cho cả thời kỳ ổn định ngân sách theo quy định của cấp có thẩm quyền, HĐND Thành phố được quyết định.

+ Ngân sách Thành phố được hưởng 50% khoản thu tiền sử dụng đất khi bán tài sản công gắn liền trên đất theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (sau khi đã trừ kinh phí bán tài sản trên đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, di dời, xây dựng cơ sở vật chất tại địa điểm mới) do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc trung ương quản lý trên địa bàn Thành phố (trừ các cơ quan, đơn vị thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh) để đầu tư hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ đầu tư công của Thành phố.

Ngoài ra, để thực hiện các quy định pháp luật về phân cấp, UBND Thành phố cũng

đã ban hành Quyết định số 14/2021/QĐ - UBND ngày 6/9/2021 quy định về phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực hạ tầng, kinh tế - xã hội trên địa bàn Hà Nội, trong đó quy định theo hướng tăng cường phân cấp cho các quận đối với các lĩnh vực quản lý đường bộ... để khai thác, phát huy được các tiềm năng, thế mạnh của các quận, bảo đảm được tính nhanh chóng, kịp thời trong khâu tổ chức thực hiện nhiệm vụ, tạo thuận lợi để Thành phố đổi mới theo hướng hiện đại hoá, đồng bộ hoá và tập trung quản lý khi thực hiện mô hình chính quyền đô thị.

Có thể nhận xét về mô hình chính quyền đô thị và việc áp dụng các quy định phân cấp, phân quyền hiện nay cho Thành phố Hà Nội như sau:

- Mô hình chính quyền đô thị của Thủ đô Hà Nội mặc dù đã được đổi mới theo Nghị quyết số 97 về thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại Thủ đô Hà Nội (không tổ chức HĐND phường) nhưng vẫn cồng kềnh, nhiều tầng nấc, nặng nề thủ tục qua các cấp chính quyền quận, huyện, thị xã, trong khi Hà Nội là đô thị đặc biệt, có tốc độ đô thị hóa cao, yêu cầu cần có sự quản lý thống nhất, sự điều hành một cách nhanh chóng, xuyên suốt trên toàn địa bàn Thủ đô; Vẫn còn tình trạng chùng chေo về chức năng, nhiệm vụ của một số Sở, ngành, đơn vị thuộc Thành phố¹¹;...

- Xuất hiện mâu thuẫn giữa yêu cầu quản lý thống nhất, đồng bộ, liên thông với việc xác định trách nhiệm theo cấp quản lý. Tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền Thủ đô vẫn chưa thể đáp ứng được yêu cầu

¹¹ Qua rà soát quy định chức năng nhiệm vụ của các Sở, ngành Thành phố còn có sự chùng chေo như: giữa Sở Kế hoạch và Đầu tư và Sở Tài chính tư về chủ trì tổng hợp, phân tích tình hình huy động và sử dụng vốn đầu tư, đánh giá hiệu quả quản lý, sử dụng vốn đầu tư, quyết toán vốn đầu tư của Thành phố; giữa Sở Lao động - Thương binh và Xã hội với Sở Xây dựng và Sở Quy hoạch - Kiến trúc về nhiệm vụ quản lý nghĩa trang; giữa Sở Công thương với Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về nhiệm vụ quản lý làng nghề và ngành nghề nông thôn, thương mại nông sản;...).

đặt ra ngày càng cao đối với công tác quản lý đô thị đặc biệt. Việc duy trì mô hình tổ chức cấp chính quyền đầy đủ (có cả HĐND và UBND) tại một số đơn vị hành chính như hiện nay đã phần nào làm giảm sự năng động, nhạy bén trong chỉ đạo, điều hành của chính quyền thành phố, giảm hiệu quả của việc triển khai, vận hành, quản lý các kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đô thị; giảm hiệu quả của việc liên kết các chuỗi sản xuất, kinh doanh; giảm hiệu quả công tác giữ gìn an ninh trật tự tại đô thị do sự phân chia lãnh thổ hành chính, sự phân tầng trong quản lý hành chính nhà nước. Hiện nay, HĐND Thành phố Hà Nội vẫn chưa đủ thẩm quyền, chưa được phân cấp những vấn đề quan trọng; chưa có thẩm quyền quyết định đầu tư các dự án hạng A, các dự án cấp bách trong quá trình đô thị hóa; các vấn đề liên quan đến cơ cấu tổ chức một số ngành chuyên môn cho phù hợp với điều kiện của Thành phố; các vấn đề liên quan đến huy động nguồn lực cho phát triển. HĐND ở cấp huyện và cấp xã về thực chất chưa có thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng về kinh tế - xã hội trên địa bàn. UBND Thành phố còn hạn chế về thẩm quyền trong việc quyết định nhiều vấn đề về tài chính, ngân sách, quy hoạch, đầu tư xây dựng... Việc tổ chức cung ứng một số dịch vụ hành chính công, sự nghiệp công theo quy định của pháp luật còn có những hạn chế, bất hợp lý; chậm được khắc phục, quy trình, thủ tục hành chính vẫn còn rườm rà, gây trở ngại cho người dân, doanh nghiệp¹².

- Về cơ bản, việc phân quyền, phân cấp cho chính quyền thành phố vẫn chưa thực sự rõ nét, chưa phát huy được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của một đô thị đặc biệt là Thủ đô Hà Nội; thẩm quyền của HĐND và

UBND chủ yếu vẫn theo các quy định chung, trừ một số quy định tại Nghị quyết số 115 về lĩnh vực tài chính. Ví dụ như: trong lĩnh vực tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, thẩm quyền quyết định số lượng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp thuộc về Chính phủ. Trên lĩnh vực quản lý nhân sự hành chính nhà nước, sự tự chủ thực sự của các cơ quan trực tiếp sử dụng công chức vẫn chưa được bảo đảm. UBND cấp thành phố không có quyền tuyển dụng thêm người mới dựa trên nhu cầu công việc nếu không được phân bổ thêm chỉ tiêu biên chế; không có quyền xác định tiêu chuẩn tuyển dụng; không có quyền lựa chọn hình thức thi tuyển... Trong phân cấp quản lý NSNN, do quyền phân bổ nguồn thu, nhiệm vụ chi tập trung ở chính quyền cấp thành phố mà không quy định cụ thể trong luật về việc phân cấp cho cấp huyện và cấp xã, nên có tình trạng nguồn lực tập trung ở cấp thành phố, chưa tạo được sự chủ động về ngân sách của chính quyền cấp dưới để thực thi các nhiệm vụ được giao...

- Đối với một số lĩnh vực mà việc phân cấp phân quyền đã được quy định rõ nét hơn như lĩnh vực tài chính - ngân sách thì quá trình thực hiện vẫn gặp phải những khó khăn nhất định. Mặc dù Nghị quyết số 115 đã cho phép Thành phố được quyết định một số khoản thu phí phù hợp với đặc điểm tình hình Thủ đô, nhưng hiện nay, chính sách thu phí vẫn chưa thể thực hiện được do chưa bảo đảm được tính đồng bộ với các văn bản pháp luật chuyên ngành cũng như sự đồng thuận từ xã hội. Việc giảm tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách Thủ đô Hà Nội sau mỗi thời kỳ ổn

¹² Xem thêm: Báo cáo số 65/BC-UBND của UBND Thành phố Hà Nội ngày 1/3/2022 về Tổng kết thi hành Luật Thủ đô và đề xuất xây dựng Luật Thủ đô (sửa đổi).

định ngân sách đã làm giảm nguồn lực cho đầu tư phát triển và phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố. Nguồn vốn đầu tư hạn chế so với yêu cầu nên việc thực hiện chi ngân sách thành phố gặp nhiều khó khăn...

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng hạn chế bắt cập nêu trên là do: Mô hình tổ chức, bộ máy chính quyền Thành phố chưa thực sự phù hợp với yêu cầu quản lý đối với đô thị đặc biệt như Thủ đô Hà Nội; chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý ở một số lĩnh vực còn có chồng chéo, chưa rõ đầu mối, rõ trách nhiệm, dẫn đến nhiều vướng mắc trong công tác phối hợp; việc phân quyền, phân cấp cho chính quyền Thủ đô còn chưa phù hợp với đặc điểm, điều kiện, khả năng của Thủ đô, còn mang tính „bình quân” như nhiều địa phương, chưa phát huy được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đô thị đặc biệt là Thủ đô Hà Nội - nơi có nhiều tiềm năng, lợi thế, đội ngũ cán bộ và điều kiện thực hiện...

3. Một số đề xuất nhằm tăng cường phân quyền, phân cấp cho chính quyền Thủ đô trong thời gian tới

3.1. Hoàn thiện thể chế chung làm cơ sở để phân định rõ ràng hơn thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền Thủ đô

Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức CQĐP cần được xem là hai đạo luật quan trọng nhằm xác định rõ những nguyên tắc, tiêu chí, cũng như phạm vi các lĩnh vực cần được phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương. Luật cần quy định cụ thể khái niệm về phân quyền, phân cấp; lĩnh vực nào thì trung ương sẽ quản lý thống nhất không phân cấp, phân quyền cho địa phương; lĩnh vực nào có thể phân quyền vì đó là những việc “của địa phương” và những lĩnh vực nào thì có thể phân cấp. Phân quyền thì chỉ được thực hiện bằng Luật và cơ quan được phân

quyền sẽ phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyền hạn đã được giao. Phân quyền và phân cấp cũng nên theo nguyên tắc “từ dưới lên” (thay vì chủ yếu “từ trên xuống” như hiện nay), theo đó những việc nào địa phương không làm được thì trung ương mới làm và phải làm. Về nguyên tắc, chỉ giao nhiệm vụ cho CQĐP khi CQTW biết chắc CQĐP có đủ khả năng, nguồn lực và có sự sẵn sàng tiếp nhận nhiệm vụ hoặc khi giao nhiệm vụ thì phải giao kèm các điều kiện bảo đảm.

Đối với lĩnh vực có sự phân quyền, phân cấp cho CQĐP, cần mạnh dạn phân quyền, phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định một số loại tiêu chuẩn, quy chuẩn, chuẩn mực quan trọng như: định mức chi tiêu tài chính; tiêu chuẩn cán bộ, công chức; chuẩn chất lượng về các loại dịch vụ công mà Nhà nước có trách nhiệm cung ứng cho xã hội (ví dụ, chuẩn về dịch vụ giáo dục, chuẩn về dịch vụ y tế) theo hướng CQTW quy định chuẩn tối thiểu áp dụng chung cho mọi địa phương, mọi tỉnh, thành, *CQĐP được quyền đặt tiêu chuẩn cao hơn tùy theo tình hình cụ thể của địa phương*; chuẩn về mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động của CQĐP; chuẩn về trách nhiệm giải trình trong hoạt động của CQĐP; chuẩn về thủ tục hành chính khi giải quyết các công việc của dân (các công việc về cấp phép, cấp giấy chứng nhận, làm thủ tục đăng ký cho người dân, doanh nghiệp...); chuẩn về bảo vệ môi trường...

Danh mục các loại công việc, nhiệm vụ thường do CQĐP đảm nhận có thể bao gồm: (1) các dịch vụ về xã hội (hỗ trợ phúc lợi; dịch vụ xã hội chăm sóc trẻ em; nhà ở xã hội; y tế; cứu hộ trên cạn, bao gồm dịch vụ cấp cứu y tế); (2) cầu cống và đường xá; chiếu sáng đường phố; vỉa hè; công viên và khu giải trí, thể dục, thể thao; thư viện; (3) hệ thống cấp,

thoát nước; (4) thu gom và xử lý rác thải/chất thải sinh hoạt; (5) việc duy trì trật tự công đồng địa phương bằng lực lượng tuần tra địa phương (cảnh sát địa phương/cảnh sát công đồng); (6) phòng cháy, chữa cháy; (7) quy hoạch sử dụng đất địa phương/quy hoạch sử dụng đất của vùng; (8) các dịch vụ hỗ trợ phát triển kinh tế địa phương...¹³. Đây đều là các công việc liên quan trực tiếp tới chất lượng sống của người dân địa phương; các vấn đề mang tính chất đặc thù, riêng có của địa phương và các vấn đề tuy của địa phương nhưng phát sinh từ việc thực hiện các nhiệm vụ chung của quốc gia có liên quan tới công đồng địa phương.

Đặc biệt, cần tổ chức hợp lý CQĐP theo hướng phân biệt rõ hơn sự khác biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, để từ đó có những thay đổi có tính chất mạnh mẽ và toàn diện hơn, nhằm tạo lập hành lang pháp lý đồng bộ cho chính quyền đô thị hoạt động hiệu quả. Muốn vậy, cần rà soát lại toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật hiện hành có quy định về chính quyền đô thị, nhằm hạn chế tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản để phù hợp với tình hình phát triển đô thị hiện nay. Tiếp tục hoàn thiện thể chế phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ, bộ, ngành với chính quyền thành phố; giữa chính quyền thành phố với chính quyền cấp quận, huyện, thị xã. Chủ động ban hành các quy định, cơ chế theo thẩm quyền nhằm cụ thể hóa các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước làm tiền đề để thực hiện cải cách tổ chức bộ máy chính quyền thành phố tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, triển khai quản lý theo mô hình chính quyền đô thị.

3.2. Sửa đổi Luật Thủ đô nhằm tạo thể chế đột phá, thúc đẩy tăng cường phân cấp, phân quyền mạnh mẽ cho chính quyền Thủ đô

Luật Thủ đô được ban hành năm 2012, có hiệu lực thi hành vào tháng 7/2013. Tuy nhiên, cho đến nay, việc thực hiện các mục tiêu Luật Thủ đô hướng đến còn không ít hạn chế, bất cập. Kinh tế phát triển chưa tương xứng với tiềm năng, thế mạnh của Thủ đô. Tác động của việc thực hiện cơ chế, chính sách trong Luật Thủ đô đến sự phát triển, đời sống kinh tế - xã hội vẫn còn chưa rõ nét. Nhiều vấn đề trong phát triển Thủ đô chưa được Luật Thủ đô dự liệu để giải quyết bằng các quy định phù hợp. Không ít trường hợp, Luật Thủ đô phải “chờ” các quy định pháp luật chuyên ngành mới được cụ thể hóa và thực thi trên thực tế. Một trong những nguyên nhân cơ bản của những hạn chế, bất cập nêu trên là do Luật Thủ đô mới chỉ dừng lại ở các quy định nguyên tắc chung, có tính mục tiêu, định hướng; việc phân cấp, phân quyền chưa mạnh mẽ, chưa tạo sự chủ động và phát huy được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền Thủ đô; chưa có những quy định mang tính đột phá nhằm tạo thể chế thuận lợi để xây dựng, phát triển Thủ đô nhanh và bền vững.

Chính vì vậy, sửa đổi Luật Thủ đô cần được xem là một đòi hỏi khách quan để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô trong giai đoạn mới, phù hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị và khu vực nông thôn đang đô thị hóa; tăng cường phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, nâng cao hơn nữa tính chuyên nghiệp, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền Thủ đô. Việc sửa đổi Luật có thể tập trung vào một số nội dung sau:

¹³ Enid Slack (2004), *Models of government structure at the local level*, <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/Archive/2004/2004-4Slack2004.pdf>.

- *Tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền Thủ đô nhằm xây dựng bộ máy chính quyền Thủ đô theo hướng tinh gọn, hợp lý, giảm các tầng nấc trung gian, bảo đảm sự linh hoạt, thông suốt trong quá trình vận hành theo hướng năng động, sáng tạo.* Hiện nay, theo Nghị quyết 97, việc tổ chức mô hình chính quyền Thủ đô đang được áp dụng theo hướng mô hình chính quyền hai cấp ở đô thị và ba cấp ở khu vực nông thôn. Việc thí điểm mô hình này đã và đang là nỗ lực nhằm giảm thiểu sự chồng chéo, tầng nấc của các cấp chính quyền vốn đi ngược với yêu cầu quản lý thống nhất, điều hành một cách nhanh chóng, thông suốt trên địa bàn toàn Thủ đô. Tuy nhiên, qua quá trình thực hiện, mô hình này vẫn chưa thực sự phù hợp với yêu cầu thực tiễn quản lý đô thị đối với một thành phố lớn như Thủ đô Hà Nội. Chính vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu kinh nghiệm thí điểm mô hình chính quyền đô thị ở những đô thị lớn để hoàn thiện hơn nữa tổ chức bộ máy chính quyền thủ đô theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả sao cho vừa bảo đảm tính kế thừa, nhưng cũng cần có một số điều chỉnh nhất định, linh hoạt về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn các cấp chính quyền, phù hợp với đặc điểm của quản lý chính quyền đô thị, tạo được sự đa dạng, phù hợp với đặc thù của từng loại đơn vị hành chính.

- *Tăng cường phân cấp, phân quyền mạnh mẽ hơn nữa cho chính quyền Thủ đô trong một số lĩnh vực quan trọng, then chốt*

Có thể thấy việc phân quyền, phân cấp giữa trung ương và địa phương như hiện nay còn chưa phù hợp với đặc điểm, điều kiện, khả năng của từng địa phương, còn mang tính “bình quân”, chưa phát huy được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền đô thị, đặc biệt là một đô thị như Thủ đô Hà Nội - nơi có nhiều tiềm năng, lợi thế về nguồn lực để thực hiện. Chính sự bất hợp lý, chưa

rõ ràng, thiếu mạch lạc trong phân cấp, phân quyền liên quan đến việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung ứng dịch vụ công giữa CQTW với CQDP, giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị đang là một trong những nguyên nhân hạn chế, cản trở việc nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền Thủ đô hiện nay.

Vì vậy, cần nghiên cứu để tăng cường phân cấp, phân quyền mạnh mẽ hơn nữa cho Thủ đô trong một số lĩnh vực quan trọng, như lĩnh vực tổ chức bộ máy; quản lý cán bộ, công chức; lĩnh vực tài chính - ngân sách; các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công... Ví dụ như: Trong lĩnh vực tổ chức bộ máy, có thể nghiên cứu cho phép Thành phố được quyền tự quyết định bộ máy giúp việc, điều chỉnh chức năng nhiệm vụ của các cơ quan trực thuộc; tăng cường vai trò của cá nhân người đứng đầu trong bộ máy hành chính địa phương; các cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự phải được trao thẩm quyền tuyển dụng vị trí việc làm trên cơ sở danh mục vị trí việc làm đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, được chủ động xác định hình thức và cách thức tuyển dụng; cho phép Thành phố vận dụng cơ chế tự đào thải trong bộ máy hành chính khi đội ngũ nhân sự hành chính không đáp ứng yêu cầu... Trong lĩnh vực quản lý ngân sách, có thể trao cho thành phố thẩm quyền áp dụng mức chi tối đa theo quy định tại các Thông tư, có cơ chế cho Thành phố tạo nguồn thu, nuôi dưỡng các nguồn thu mới được tạo lập, được quyền quyết định các tiêu chuẩn, định mức chi của mình (ngoài các khoản chi thường xuyên theo quy định). Trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính, có thể trao cho Thành phố được quyền quy định về mức xử phạt, trình tự, thủ tục xử phạt đối với một số hành vi vi phạm hành chính theo đặc thù của đô thị ■