

PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG THEO TÌNH THẦN NGHỊ QUYẾT SỐ 18-NQ/TW HỘI NGHỊ TRUNG ƯƠNG LẦN THỨ 6, KHÓA XII

PGS.TS. NGUYỄN THỊ THU HÀ (*)

Tóm tắt: Phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương là một trong những vấn đề lớn đặt ra nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan nhà nước. Bài viết nêu một số vướng mắc, bất cập trong việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương ở nước ta, qua đó đưa ra các giải pháp nhằm thực hiện phân cấp, phân quyền hợp lý, góp phần xây dựng bộ máy nhà nước vững mạnh, đáp ứng yêu cầu của thời kỳ hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa.

Từ khóa: Bộ máy nhà nước; chính quyền trung ương; chính quyền địa phương; hiệu lực, hiệu quả; phân cấp, phân quyền.

Abstract: Decentralization and delegation of powers between the Central and local governments is one of major issues to be considered to improve the effectiveness and efficiency of state agencies. This paper addresses a number of problems and limitations in the class decentralization and delegation of powers between the Central and local governments, and proposes some solutions to strengthen the decentralization and delegation of powers, contributing to developing the state apparatus in a solid manner and meeting the requirements of integration and globalization era.

Keywords: State apparatus; central government; local government; efficiency, effectiveness; decentralization and delegation of power.

Ngày nhận bài: 13/8/2018

Ngày biên tập: 17/12/2018

Ngày duyệt đăng: 17/01/2019

1. Khái quát về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương

Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6, khóa XII đã khẳng định "Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm; đồng thời, xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, để cao trách nhiệm giải trình và tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện. Khuyến khích sự năng động, sáng tạo và phát huy tính tích cực, chủ động của các cấp, các ngành, các địa phương trong việc xây dựng, kiện toàn tổ chức, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế".

Việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương là vấn đề được đặt ra trên hai phương diện lý luận và thực tiễn hiện nay.

Phân cấp là việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính để việc quản lý được thuận lợi và hiệu quả. Bản chất của phân cấp là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định do cấp mình đang nắm giữ cho cấp dưới thực hiện với nguyên tắc cấp dưới có đủ điều kiện, năng lực thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn ấy.

Nội dung của phân cấp là giao cho các cấp chính quyền, các bộ phận trong bộ máy nhà nước những nhiệm vụ, quyền hạn để thực hiện, giải quyết những công việc nhất định. Những nhiệm vụ, quyền hạn được giao cho các cơ quan nhà nước mỗi cấp được xác định sao cho phù hợp, căn cứ vào vị trí, tính chất và chức năng của từng cơ quan, đơn vị trong bộ máy nhà nước, được thể hiện dưới dạng các quyền, trách nhiệm của cơ quan, đơn vị đó.

Phân cấp giữa Trung ương và địa phương thực chất là việc phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể giữa các cơ quan Trung ương và địa phương. Các cấp chính quyền địa

(*) Học viện Hành chính Quốc gia

phương có những nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực của mình tùy theo khả năng thực tế của địa phương để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được trao, sự phân định ấy được thể hiện trên cơ sở các quy định của pháp luật. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền mỗi cấp hành chính từ Trung ương đến cơ sở được quy định phù hợp với khả năng và phạm vi quản lý của mỗi cấp chính quyền, sao cho phát huy hết thế mạnh của mỗi cấp⁽¹⁾.

Những nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền địa phương được thực hiện thông qua các cơ quan nhà nước ở địa phương như Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân... Tuy nhiên, hoạt động của các cơ quan này vẫn luôn đặt dưới sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan trung ương.

Phân quyền giữa Trung ương và địa phương là sự phân giao quyền lực giữa các cấp chính quyền, mỗi cấp có nhiệm vụ, quyền hạn riêng của mình, hạn chế việc can thiệp vào nhiệm vụ, quyền hạn của nhau, nhưng cấp trên có thể kiểm tra, thanh tra cấp dưới theo quy định của pháp luật. Có thể nói, phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương có nhiều điểm tương đồng, thực chất là sự phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhằm tăng tính chủ động, chịu trách nhiệm của mỗi cấp hành chính.

Việc phân quyền một cách rõ ràng sẽ tránh tình trạng dùn đẩy trách nhiệm, đặc biệt là khi có vấn đề nảy sinh. Sự phân định hợp lý về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương bằng các văn bản pháp luật sẽ là tiêu chí để đánh giá tính hợp pháp, trách nhiệm, hiệu quả trong hoạt động của mỗi cơ quan nhà nước.

Phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương góp phần phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền nhà nước; mặt khác, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của chính quyền Trung ương, tăng cường kỷ luật, kỷ cương để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy kinh tế - xã hội ở từng địa phương phát triển, trên cơ sở phát huy thế

mạnh của mỗi địa phương trong một nhà nước thống nhất.

Việc phân cấp, phân quyền hợp lý, chính xác sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển dân chủ thông qua việc cung cấp những cơ hội tốt hơn đến người dân tham gia tích cực và trực tiếp hơn vào các quá trình ra quyết định của các cơ quan nhà nước; tăng cường hiệu quả của việc cung cấp các dịch vụ công; thúc đẩy sự phát triển về kinh tế, xã hội dựa trên sự am hiểu chính xác điều kiện kinh tế - xã hội và các đặc điểm về địa lý, dân cư... của chính quyền địa phương, trên cơ sở đó đề ra các kế hoạch và chính sách đúng đắn cho việc phát triển, phát huy thế mạnh của mỗi địa phương; tăng cường sự chủ động, minh bạch, trách nhiệm giải trình và năng lực giải quyết các công việc của các cơ quan chính quyền địa phương; tăng cường sự giám sát một cách trực tiếp và hiệu quả của nhân dân, thúc đẩy tự quản địa phương.

Tăng cường phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương luôn gắn liền với đề cao và thực hiện nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính. Hoạt động của các cấp chính quyền địa phương luôn chịu sự kiểm tra, giám sát của chính quyền Trung ương, đảm bảo giữ vững nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, thuộc về nhân dân.

2. Những vấn đề đặt ra trong phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương ở Việt Nam hiện nay

Bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương ở Việt Nam thời gian qua vẫn còn không ít những vướng mắc, bất cập cần giải quyết.

Một là, bộ máy nhà nước còn chịu ảnh hưởng của cơ chế tập trung, bao cấp, vì vậy vẫn còn tình trạng tập trung quyền lực khá cao vào các cơ quan trung ương, chưa mạnh dạn giao quyền cho địa phương, còn tình trạng trông chờ, ỷ lại vào Trung ương. Khi chính quyền địa phương không được trao quyền quyết định những vấn đề quan trọng sẽ là trở ngại cho sự phát triển của địa phương.

Hai là, khi quyền lực vẫn tập trung vào các cơ quan trung ương sẽ dẫn đến tình trạng quan liêu, thiếu thực tế, một số văn bản ban hành thiếu tính khả thi hoặc khó có thể thực hiện được. Thực tế thời gian qua cho thấy, không ít

những văn bản của một số bộ không thể triển khai vì thiếu tính khả thi hoặc không phù hợp với thực tiễn địa phương. Đây là một rào cản lớn khi chúng ta đang đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương.

Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, với những thách thức và yêu cầu trong quản lý trên mọi lĩnh vực, sẽ khó có thể xây dựng một nền quản lý công hiệu quả nếu vẫn duy trì việc tập trung quyền lực vào các cơ quan trung ương.

Ba là, mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở các cấp, các địa phương gần giống nhau, trong khi lại áp dụng cho các đơn vị hành chính - lãnh thổ rất khác nhau (miền núi, hải đảo...) nên chính quyền địa phương khó hoạt động hiệu quả, chưa phát huy được thế mạnh của mỗi địa phương, làm hạn chế tính đa dạng trong sự phát triển của các địa phương. Thực tế cho thấy, mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở các địa bàn khác nhau thì phải khác nhau; không thể có một mô hình thống nhất cho đồng bằng, miền núi, hải đảo hay vùng biển. Và cũng tương tự như vậy, không phải địa phương nào, tỉnh nào cũng được phân cấp, phân quyền như nhau, bởi điều này còn phụ thuộc vào điều kiện, khả năng thực hiện ở mỗi địa phương. Chính quyền đô thị sẽ được phân cấp những mảng công việc phù hợp với khả năng của chính quyền đô thị và đương nhiên sẽ không giống với chính quyền nông thôn hay miền núi, hải đảo. Như vậy, sẽ khó có một mô hình phân cấp, phân quyền chung cho mọi chính quyền địa phương.

Bốn là, thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương được phân định không rõ ràng, quyền lực không đủ mạnh, các điều kiện về tổ chức, cán bộ, tài chính, ngân sách, cơ sở vật chất để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn chưa bảo đảm để thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp. Các cơ quan chính quyền địa phương, nhất là Hội đồng nhân dân ở một số địa phương hoạt động còn mang tính hình thức, hiệu quả thấp. Nhiều cơ quan chính quyền địa phương thiếu năng động, chủ động và sáng tạo trong công việc.

Do chưa mạnh dạn phân cấp, phân quyền cho địa phương nên nhiều công việc cơ quan chính quyền địa phương có khả năng giải quyết nhưng không có quyền giải quyết, các cơ quan cấp trên không có khả năng giải quyết hiệu quả

nhưng lại có quyền giải quyết, dẫn đến nh công việc ùn tắc, chậm trễ, kém hiệu quả. Mặt khác, tình hình này đã ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Năm là, việc kiểm soát, thanh tra, kiểm tra của chính quyền Trung ương đối với hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương trở quá trình phân cấp, phân quyền chưa tốt dẫn đến nhiều địa phương lợi dụng việc phân cấp phân quyền để đưa ra các quyết sách vi lợi ích cục bộ hoặc thực hiện theo hướng có lợi cho địa phương, thậm chí sẵn sàng vi phạm các quy định do cơ quan trung ương ban hành. Phân cấp, phân quyền mà không gắn liền với tài cường đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra sẽ kéo theo nhiều hậu quả khó lường. Ví dụ, việc giao quyền chủ động cho các địa phương tổ chức thi nghiệp trung học phổ thông, đồng thời, sử dụng kết quả đó để xét tuyển đại học, nhưng lại thi kiểm tra, kiểm soát đã dẫn đến hàng loạt như tiêu cực, sai phạm trong thời gian vừa qua.

3. Một số giải pháp góp phần thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương

Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 tại các Điều 11, 12, 13 cũng đã quy định khá rõ vấn đề phân cấp, phân quyền giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương. Để thực hiện tốt hơn việc phân cấp, phân quyền quản lý giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6, khóa XII cần chú ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, cần bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm sự thông suốt, minh bạch của nền hành chính quốc gia. Thực hiện phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương, nhưng phải đảm bảo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất.

Thứ hai, đảm bảo tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao. Mỗi địa phương sẽ có những thế mạnh riêng, với phạm vi thẩm quyền của mình, chính quyền địa phương cần phát huy, đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội. Việc đảm bảo tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương phải được xem là nguyên tắc căn bản trong phân cấp, phân quyền. Khi đã tăng tính

trách nhiệm, chính quyền địa phương phải toàn chịu trách nhiệm về những thẩm quyền được giao, tránh việc dồn đẩy trách nhiệm hoặc trông chờ, ỷ lại vào Trung ương.

Thứ ba, việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương phải trên cơ sở những quyền địa phương bảo đảm được năng lực điều kiện để thực hiện các nhiệm vụ, thẩm quyền đã được phân quyền, phân cấp và trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp, phân quyền. Rõ ràng, không thể phân quyền cho chính quyền địa phương những việc mà bộ máy này không thể thực hiện được, vì như vậy sẽ làm mất đi tính hiệu quả của nền công vụ. Việc lựa chọn thể chế quản lý phải xuất phát từ tiêu chí hiệu quả, có nghĩa là cấp nào có khả năng đạt được tiêu chí, chất lượng và yêu cầu quản lý với chi phí thấp nhất và thời gian ngắn nhất thì nên giao nhiệm vụ tương ứng cho cấp đó.

Thứ tư, bảo đảm tính phù hợp. Điều này đòi hỏi việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương phải trên cơ sở đánh giá yếu tố khách quan tác động đến hoạt động quản lý nhà nước⁽²⁾. Phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn; phù hợp với đặc thù quản lý nhà nước của từng ngành, lĩnh vực. Mỗi ngành kinh tế - xã hội, lĩnh vực công tác đòi hỏi những phương thức thực hiện và cơ chế quản lý thích hợp.

Phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương còn phải đảm bảo tính phù hợp với điểm của đơn vị hành chính - lãnh thổ. Vị trí hành chính - lãnh thổ là địa bàn được thành lập dựa theo các tiêu chí như yếu tố cư dân, địa lý, diện tích, địa bàn nông thôn, đô thị đồng bằng, vùng biên giới, miền núi, hải đảo... Tính đặc thù của đối tượng và địa bàn quản lý chi phối tính chất nhiệm vụ, nội dung và phương thức quản lý nhà nước. Do vậy, với địa bàn hành chính lãnh thổ khác nhau thì yêu cầu cần có sự phân cấp, phân quyền phù hợp với thẩm quyền Trung ương và chính quyền địa phương.

Thứ năm, tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy các cơ quan chính quyền địa phương nhằm nâng cao hơn nữa năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương, tránh hình thức trong hoạt động của

chính quyền địa phương. Trước yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền hiện nay, nhất là việc hợp nhất một số cơ quan, đơn vị có chức năng, nhiệm vụ tương đồng, cần có những lộ trình thích hợp để đảm bảo cho hoạt động của tổ chức, đáp ứng yêu cầu chung của nền công vụ⁽³⁾.

Thứ sáu, bảo đảm sự kiểm soát, thanh tra, kiểm tra của Trung ương đối với địa phương. Đây là một yêu cầu cần bản trong phân cấp, phân quyền. Phân cấp, phân quyền nhưng phải luôn giữ cho chính quyền Trung ương vững mạnh, đủ khả năng để giải quyết những vấn đề quan trọng của đất nước. Khắc phục tình trạng không hoặc khó kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương.

Phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương là yêu cầu tất yếu đặt ra trong bối cảnh đổi mới hiện nay để bộ máy nhà nước vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Thực hiện tốt phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển của đất nước, đáp ứng được yêu cầu hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa./.

Ghi chú:

(1) Nguyễn Đình Thái, *Phân cấp quản lý nhà nước về quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giữa Trung ương và chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 1/2018.

(2) Trần Văn Ngợi, *Một số giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 1/2018.

(3) Đoàn Kim Huy, *Đẩy mạnh phân cấp tuyến dụng công chức ở tỉnh Nam Định*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 6/2017.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XII*, Nxb. CTQG-ST, H.2016.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII*, H.2017.
3. Nguyễn Tất Đạt, *Xây dựng chính quyền dân chủ, hiện đại để hội nhập và phát triển*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 1/2017.