

**BỘ NỘI VỤ**  
**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**  
**Đề tài khoa học mã số: 2001-50-059**

**Tên đề tài:**

**PHÂN CẤP QUẢN LÝ TRONG QUÁ TRÌNH  
CHUYỂN ĐỔI Ở NƯỚC TA-  
LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

**Thuộc chương trình nghiên cứu:**  
**“Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam”**  
**Chủ nhiệm chương trình : TS. Nguyễn Ngọc Hiến**

**Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Võ Kim Sơn**  
**Thư ký đề tài: Th.s Nguyễn Thị Hồng Hải**

**Hà nội 2/2003**

5278

2005 - 44 - 200

28/4/2005

**BỘ NỘI VỤ**  
**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**  
**Đề tài khoa học mã số: 2001-50-059**

**Tên đề tài:**

**PHÂN CẤP QUẢN LÝ TRONG QUÁ TRÌNH  
CHUYỂN ĐỔI Ở NƯỚC TA-  
LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

**Thành viên tham gia nghiên cứu và viết bài cho  
đề tài:**

1. PGS.TS. Võ Kim Sơn
2. PGS.TS. Nguyễn Hữu Khiển
3. PGS.TS. Phạm Hồng Thái.
5. TS. Lê Thị Vân Hạnh
6. Th.s Nguyễn Thị Hồng Hải
7. Cử nhân: Lê Cẩm Hà
8. Cử nhân Nguyễn Tuấn Minh.
9. Cử nhân Nguyễn Thị Hồng Vân
10. Một số thành viên khác.

**Hà nội 12/2002**

**Đề tài:**

# **PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) QUẢN LÝ TRONG QUÁ TRÌNH CHUYỂN ĐỔI Ở NƯỚC TA. LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

## **1. Đặt vấn đề.**

Trong thời gian gần đây nhiều văn bản quy phạm pháp luật của nhà nước ta ban hành đã đề cập đến nhiều nội dung liên quan đến đổi mới cách thức hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhằm hướng đến hiệu quả.

Một số bộ, ngành, địa phương đã thực hiện các chương trình cải cách tại bộ, ngành, địa phương mình. Thành phố Hồ Chí Minh là một trong những tỉnh đi đầu trong cải cách hành chính và đã thu được nhiều kết quả; đang trở thành điểm thu hút sự chú ý của cả trong và ngoài nước về những gì Thành phố đang làm trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước tại địa phương. Mô hình “một cửa tiến tới một dấu”; “mô hình chính phủ điện tử” với sự ra đời của trang website của Thành phố đã và đang thu hút nhiều tỉnh đến tham quan. Thành phố Hồ chí Minh là tỉnh duy nhất trong cả nước hiện nay được chính phủ thực hiện cơ chế phân cấp cho thành phố (cấp tỉnh) hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên 18 nhóm, nội dung lĩnh vực.

Trước đó thành phố Hồ chí Minh và một số tỉnh khác (trong đó có cả Thủ đô Hà nội) đã được chính phủ phân cấp trong việc cấp giấy phép đầu tư trực tiếp nước ngoài vào địa phương; phê duyệt các dự án đầu tư. Một số địa phương có khu công nghiệp cũng đã được chính phủ cho phép cấp phép cho các dự án nước ngoài vào khu công nghiệp.

Một số đề tài cấp bộ cũng đã tiến hành nghiên cứu phân cấp quản lý. Văn phòng chính phủ có đề tài “ Cơ sở khoa học của việc tăng cường phân cấp quản lý kinh tế trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam”; Ban tổ chức Cán bộ chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) có đề tài “ Dự án điều tra cơ bản về chức năng, nhiệm vụ và phân công, phân cấp quản lý nhà nước trung ương - địa phương“. Nhiều hội thảo, hội nghị trong và ngoài nước cũng bàn về vấn đề đổi mới cơ chế quản lý, đẩy mạnh phân công, phân cấp. Bộ Tài chính trong tài liệu báo cáo đề tài “ Lý luận cải cách hành chính trong ngành tài chính theo yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý kinh tế” cũng đã “ phải phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm về quản lý tài chính của các cấp chính quyền địa phương, tăng cường sự kiểm tra, kiểm soát của nhà nước về tài chính”.

Trong Quyết định 207-1999/QĐ-TTg ngày 25/10/1999 của Thủ tướng Chính phủ cũng đặt ra trọng tâm của các nhiệm vụ đều gắn liền với việc phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ theo yêu cầu mới, nhiệm vụ mới; xác định rõ nhiệm vụ nào cần tập trung vào Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Rà soát, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Rà soát, sắp xếp tổ chức bộ máy bên trong các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ<sup>1</sup>. Trong chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước ta giai

<sup>1</sup> Trích Quyết định 207/1999/QĐ-TTg.

đoạn 2001- 2010 ban hành kèm theo quyết định số 136-2001/ QĐ-TTg cũng đã chỉ ra những vấn đề liên quan đến phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan hành chính nhà nước (8 nội dung của công tác tổ chức bộ máy).

Trong quá trình triển khai các nội dung liên quan đến phân công, phân cấp quản lý ngay cả trong Nghị định phân cấp cho Thành phố Hồ Chí Minh, có thể thấy vẫn còn có những vấn đề cần làm rõ thêm trong khi thực hiện phân cấp. Đặc biệt để có thể phân cấp quản lý tài chính nhà nước theo tinh thần của Luật ngân sách nhà nước mới (có hiệu lực từ năm ngân sách 2004) thì việc nghiên cứu một đề tài mang tính lý luận để góp phần làm cơ sở giải quyết những khó khăn về mặt nhận thức của cán bộ quản lý, cán bộ thừa hành trong công tác quản lý về phân quyền (phân cấp, phân công) là rất cần thiết.

## **2. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài**

Đây là một đề tài vừa mang tính lý luận, vừa cố gắng để tổng kết, đánh giá thực tiễn phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở nước ta. Tuy nhiên thuật ngữ phân cấp được sử dụng trong tài liệu này đồng nhất với thuật ngữ "Decentralization" được sử dụng trong nhiều tài liệu nghiên cứu ở nước ngoài và trong các tài liệu của Việt Nam khi dịch sang tiếng Anh từ phân cấp. Do đó, chúng tôi sử dụng từ "Decentralization - phân quyền" trong tài liệu này để chỉ phân cấp. Phân cấp (phân quyền) chính là phân công, phân cấp, chuyển giao. Mục tiêu của đề tài bao gồm:

1. Tổng hợp kiến thức cần thiết về phân quyền (phân cấp, phân công) trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Mục tiêu này chỉ giới hạn phân quyền trong hoạt động quản lý nhà nước vì bản thân thuật ngữ này có thể hiểu ở một nội dung rộng lớn hơn. Để đạt được mục tiêu này, nghiên cứu thừa nhận những cách tiếp cận về quản lý hành chính nhà nước - thực thi quyền hành pháp.

2. Mục tiêu thứ hai làm rõ hơn cơ sở lý luận của các cấp độ khác nhau của phân quyền quản lý hành chính nhà nước.

3. Mục tiêu thứ ba, tập trung vào xem xét, hệ thống hoá lại các văn bản pháp luật nhà nước Việt Nam có liên quan đến phân quyền quản lý hành chính nhà nước - Kết quả nghiên cứu hệ thống này nhằm trả lời câu hỏi có nên sử dụng thuật ngữ phân quyền quản lý hành chính nhà nước hay phải sử dụng cụm từ phân cấp, phân công, phối hợp.

4. Mục tiêu thứ tư. Đưa ra một số khuyến nghị nhằm làm tài liệu tham khảo cho các nhà quản lý, các nhà hoạch định chính sách về phân quyền quản lý hành chính nhà nước tham khảo.

5. Cung cấp một số thông tin về phân quyền quản lý hành chính nhà nước ở một số nước.

## **3. Phương pháp nghiên cứu**

Để đạt được các mục tiêu trên, đề tài tập trung vào việc nghiên cứu nhiều loại tài liệu tham khảo có từ nhiều nguồn khác nhau trong và ngoài nước. Bao gồm các tài liệu hội nghị, hội thảo quốc tế và trong nước; tài liệu nghiên cứu của các bộ; tài liệu cơ



sở dữ liệu của Lawdata; các tài liệu truy cập được phép trên mạng InterNet. Các sách, tạp chí có thể.

Phương pháp thứ hai được sử dụng là phương pháp chuyên gia. Đề tài có sự tham gia với tư cách chuyên gia của nhiều nhà quản lý, các nhà nghiên cứu thông qua hình thức viết cho đề tài theo chủ đề yêu cầu.

#### **4. Kết cấu**

**Chương thứ nhất :**

**PHÂN CẤP ( PHÂN QUYỀN) QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC  
- CƠ SỞ LÝ LUẬN (tr. 1)**

1.1. Phân quyền trong lý thuyết quyền lực nhà nước (tr.1).

1.2. Phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước (tr.9).

**Chương thứ hai:**

**CÁC HÌNH THỨC PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC (tr. 65)**

2.1.Phân quyền chính trị hay mở rộng sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước (tr.65).

2.2. Phân quyền hành chính (phân cấp, phân công) hoạt động quản lý hành chính nhà nước (tr.73).

2.3.Phân quyền tài chính- phân quyền về tạo nguồn thu và quyền chi tiêu trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước (tr.82).

2.4. Phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ công (tr. 96).

**Chương thứ ba:**

**PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM TỪ 1945 - 2002 (tr.113)**

3.1.Phân công, phân cấp theo hiến pháp (tr.113).

3.2.Hệ thống Luật tổ chức chính phủ (tr.125).

3.3.Luật tổ chức chính quyền địa phương (tr.134).

3.4 Một số quy định về phân cấp ngân sách (tr.146).

3.5 Phân công, phân cấp trách nhiệm, quyền hạn trong bộ máy hành chính nhà nước trung ương và địa phương (tr.156).

3.6. Một số nhận xét về phân công, phân cấp ở Việt Nam trong thực tế (tr.163).

**Chương thứ tư :**

**ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA. (tr.178).**

- 4.1. Phân quyền (phân công, phân cấp) hoạt động quản lý hành chính nhà nước mang tính tất yếu (tr. 178).
- 4.2. Một số nội dung cần quan tâm nhằm thúc đẩy và nâng cao hiệu quả của phân cấp, phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước (tr.185).
- 4.3 . Hoàn thiện thể chế quản lý hành chính nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả của phân công, phân cấp quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam (tr. 195).
- 4.4. Mở rộng phân cấp hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo hướng quản lý phát triển bền vững (sound development managment - governance (tr. 202).
4. 5. Mở rộng phân cấp quản lý tài chính nhà nước (tr.209).
- 4.6. Mở rộng phân cấp hoạt động cung cấp dịch vụ công theo hướng xã hội hoá (tr. 221).
- 4.7. Phân cấp trong quản lý "Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội địa phương" (tr. 252).
- 4.8. Phân công, phân cấp vấn đề tổ chức và biên chế (tr. 260).
- 4.9. Vấn đề tiền lương và phân quyền quyết định vấn đề lương (tr. 273).
4. 10. Phân quyền và cung cấp dịch vụ ở khu vực nông thôn (tr. 278).

#### **TÀI LIỆU THAM KHẢO (tr. 296)**

*Phụ lục 1: Phân công phân cấp của chính phủ (văn bản)*

*Phụ lục 2: Phân công, phân cấp cho bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc chính phủ (văn bản).*

*Phụ lục 3: Phân cấp cho địa phương (văn bản)*

*Phụ lục 4: Phân cấp ngân sách cho địa phương*

## Chương thứ nhất

# PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC - CƠ SỞ LÝ LUẬN

Phân quyền (decentralization) là một thuật ngữ ít được sử dụng ở Việt Nam trong văn bản quản lý nhà nước. Tuy nhiên, nhiều thuật ngữ như phân cấp được sử dụng có ý nghĩa tương tự với thuật ngữ phân quyền được các nước sử dụng. Trong từ điển song ngữ Anh - Pháp - Việt, chuyển tải từ tiếng Anh sang tiếng Việt, thuật ngữ “decentralization” đều dịch là phân cấp. Trong tài liệu này, có lúc chúng tôi sử dụng từ phân cấp, có lúc sử dụng từ phân quyền và có lúc viết cụ thể phân công, phân cấp. Tất cả các cách sử dụng đó đều hoàn toàn thay thế cho nhau.

Phân quyền được nghiên cứu trên nhiều khía cạnh khác nhau. Có hình thức phân quyền được hiểu như là sự phân chia quyền lực nhà nước cho nhiều chủ thể khác nhau; phân chia quyền lực nhà nước theo chế độ liên bang; phân chia quyền quản lý hành chính nhà nước. Mỗi một hình thức phân quyền có những bản chất khác nhau. Nghiên cứu phân quyền nói chung để hiểu rõ hơn bản chất của phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước (phân công chức năng hoạt động quản lý hành chính nhà nước) là rất cần thiết.

## 1.1. PHÂN QUYỀN TRONG LÝ THUYẾT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Thuật ngữ phân quyền sử dụng khi nghiên cứu nhà nước có những điểm khác với thuật ngữ phân quyền đang được sử dụng hiện nay trong các tài liệu có liên quan đến quản lý hành chính nhà nước<sup>1</sup>.

Ngay từ thời Aristotle<sup>2</sup>, vấn đề quyền lực nhà nước cũng đã được đề cập dưới ba dạng chính: quyết định (hay có thể gọi là quyết nghị) thường dành cho hội đồng, đại hội; trong khi đó quyền chỉ huy giành cho các quan chức; quyền xét xử thuộc về tòa án<sup>3</sup>.

Trong lịch sử nước Anh, phân lập các quyền, tức phân chia quyền lực nhà nước giữa các cơ quan quyền lực nhà nước là cuộc đấu tranh của nhân dân nhằm hạn chế sự tập trung quyền lực vào nhà Vua. Sự tập quyền mạnh của nhà Vua đã thay thế một phần bằng Đại hội đồng của những nhà quý tộc và sau này hình thành Thượng nghị

<sup>1</sup> Thuật ngữ quản lý hành chính nhà nước nhằm chỉ những hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước (public Administration), không phải toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước của cả các cơ quan lập pháp và tư pháp. Tùy thuộc vào việc phân chia, phân công quyền lực nhà nước theo các nhánh quyền: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp mà sẽ có mối quan hệ giữa các cơ quan thực thi các loại quyền trên.

<sup>2</sup> Aristotle, (384-322 B.C.), là nhà triết học, giáo dục, khoa học; nhà học giả có ảnh hưởng lớn đến văn hoá phương Tây; Aristotle là người đã có nhiều công trình tổng hợp, phê phán và phát triển tri thức mang tính kế thừa. Ông quan niệm xã hội loài người là một xã hội của tư duy và hợp lý. Con người tồn tại trên cơ sở của những sự hợp lý và hoạt động theo đúng chức năng.

<sup>3</sup> Xem: Nhà nước và tổ chức hành pháp của các nước tư bản. GS. Đoàn Trọng Truyền. NXH Sự thật Hà nội, 1993.

viện và tiếp theo sau đó là Hạ nghị viện. Cơ cấu Thượng nghị viện, Hạ nghị viện và Nhà Vua trong quyết định các vấn đề thể hiện rõ ý thức phân lập các quyền.

Phân chia quyền lập pháp, hành pháp cho các cơ quan khác nhau đảm nhận, nhưng quyền lực nhà nước theo Rousseau <sup>4</sup> chỉ có một và không phân chia. Đó chính là chủ quyền quốc gia. Chủ quyền quốc gia không phải tự nhà nước sinh ra mà từ nhân dân và do đó nhân dân giao cho các tổ chức khác nhau của nhà nước thực hiện.

### 1.1.1. Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước cho các ngành quyền.

Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước cho các ngành quyền khác nhau đã được nhiều nhà nghiên cứu đề cập đến, trong đó Baron Montesquie được coi như là người đưa ra tư tưởng hoàn thiện và đầy đủ nhất và theo Ông đó chính là một cách thức để bảo đảm quyền lực không bị lạm dụng. Khi trao quyền (toàn bộ) cho một tổ chức nhà nước hay một cá nhân, đều có thể dẫn đến lạm dụng quyền. Tổ chức theo mô hình phân chia quyền lực nhà nước là mô hình bao gồm ba loại cơ quan nhà nước có quyền lực pháp lý và chính trị khác nhau: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ngành lập pháp có quyền làm luật; ngành hành pháp có quyền về thực thi luật; ngành tư pháp xét xử những ai vi phạm pháp luật đã được xác lập <sup>5</sup>.

Phân chia quyền lực đã có từ nhiều thế kỷ trước đây, xảy ra ở nhiều nước và nhiều mức độ khác nhau. Thế kỷ XVI, triều đại Tudor đã gia tăng mức độ hợp tác giữa hoàng gia, quý tộc và thương gia, trong khi vẫn duy trì một sự tin tưởng quyền bất khả xâm phạm của nhà vua. Quyền đó do trời ban cho để cai trị. Trong thời đại của King John, vấn đề chia sẻ thông tin hay yêu cầu nhận thông tin tư vấn cho hoàng gia cũng đã được đặt ra. Cuối thế kỷ XVI, Nữ hoàng Elizabeth I đã chia sẻ quyền lực và lãnh đạo cho Thượng nghị viện (đại diện cho quý tộc, chúa đất) và Hạ nghị viện (đại diện cho tầng lớp thương gia). Dưới triều đại của Tudors, một bản hiến pháp thành văn và bất thành văn đã được cả nhà vua và quốc hội phê chuẩn để quản lý đất nước <sup>6</sup>.

Trong "ngày mười tám tháng Sương mù", C.Mác đã trích dẫn câu nói của Guizot về cái gọi là "trò đánh bạc giữa các quyền lực hiến pháp" <sup>7</sup>; đó là sự đấu tranh công

<sup>4</sup> Rousseau (1712-1778) là nhà triết học người Pháp. Ông là một trong những nhà văn của " kỷ nguyên lý trí - the Age of Reason," một thời kỳ lịch sử đặc biệt ở Châu Âu kéo dài từ cuối thế kỷ XVI đến cuối thế kỷ XVII. Những tư tưởng của ông đã góp phần tạo nên những sự kiện chính trị và Cuộc cách mạng Pháp.

Một số tác phẩm của ông đã trình bày quan điểm về xã hội và nhà nước Ví dụ: "Discourse on the Origin and Foundations of Inequality" (1755); The New Heloise (1761); The Social Contract (1762); Emile (1762). Theo ông, pháp luật phải nhấn mạnh đến sự mong ước chung của mọi người; mọi hình thức chính phủ đều phải hợp pháp. Và những thói xấu của chính phủ chỉ có thể bị loại trừ bởi các liệu chuẩn đạo đức.

<sup>5</sup> Montesquieu (1689-1755), là nhà triết học người Pháp. Tác phẩm nổi tiếng của ông là " linh hồn của pháp luật - The Spirit of the Laws (1748). Tác phẩm này đã ảnh hưởng đến các bản hiến pháp của nhiều nước. Theo ông pháp luật là trên hết trên cả con người, tự nhiên và thần thánh. Và điều quan trọng là con người đã tìm ra pháp luật. Ông cũng tin rằng pháp luật được xây dựng trên cơ sở thực nghiệm và có thể kìm hãm sự phát triển xã hội cũng có thể thúc đẩy xã hội phát triển. Ông cho rằng có ba loại chính phủ: quân chủ, cộng hoà và chuyên chế (độc tài). Trong xã hội dân chủ mọi người đều có quyền. Hệ thống pháp luật sẽ không giống nhau trong từng loại chính phủ trên. Tất cả những điều đó đã làm nền tảng cho ông đưa ra tiếp theo quan điểm phân công quyền lực.

<sup>6</sup> "Thematic Essay: British Political and Social Thought," Microsoft Encarta Encyclopedia 2001.

<sup>7</sup> Mác, Ăng- ghen' Tuyển tập, Tập II, tr.405-406. NXB Sự Thật, Hà Nội 1981.

khai hay ngấm ngấm giữa một bên là quốc hội gồm 750 đại biểu gồm những người được bầu cử, có quyền tái cử và không ai có quyền kiểm soát, không ai có quyền giải tán, chia xẻ được,.....; bên kia là tổng thống với tất cả đặc tính quyền lực của nhà Vua, với quyền bổ nhiệm và cách chức các bộ trưởng mà không phụ thuộc vào Quốc hội; nắm trong tay tất cả mọi phương tiện của quyền hành pháp.

Tính chất phức tạp của việc phân chia quyền lực giữa các ngành quyền của nhà nước cũng như sau này phát triển thành các nhóm lợi ích là một quá trình phức tạp, không chỉ ở Pháp mà ở hầu hết các nước.

Học giả người Anh John Locke<sup>8</sup> đưa quan điểm về phân chia quyền lực cụ thể hơn trong tác phẩm "Luận thuyết thứ hai của chính phủ - *Second Treatise of Government* (1690)". Theo J.Locke quyền lập pháp và hành pháp có ý nghĩa khác nhau, nhưng không phải luôn cần phân chia; trong khi đó ông ít quan tâm đến quyền tư pháp.

B. Montesquieu là người nghiên cứu, khái quát và tổng hợp vấn đề phân chia quyền lực một cách triệt để nhất, hoàn chỉnh nhất. Ông đi từ nghiên cứu chức năng của nhà nước để khái quát rộng hơn phân chia quyền lực ngay trong nội tại của bộ máy nhà nước Trong "Linh hồn của các luật - *The Spirit of the Laws* (1748)". Ông nghiên cứu sự phân công (division) các quyền ở nước Anh giữa quốc hội, nhà vua và toà án. Mỗi nhà nước đều có ba nhóm quyền: quyền lập pháp (làm luật và thay đổi luật- kể cả hiến pháp đạo luật cơ bản); quyền hành pháp (chấp hành những nghị quyết về công quyền); quyền tư pháp (xét xử vi phạm pháp luật hay các tranh chấp khác). Tư tưởng hay những luận điểm để phân chia quyền lực của B. Montesquieu là: con người vốn ham mê quyền lực và khi có quyền thường lạm dụng (vượt quá quyền lực vốn có); quyền lực tập trung vào một người hay một tổ chức thường nảy sinh lạm quyền; quyền lực ngăn cản quyền lực là cách thức để tránh lạm dụng (kiểm soát và cân bằng); để bảo vệ tự do, dân chủ, phải phân lập: lập pháp, hành pháp và tư pháp<sup>9</sup>.

Một nhà nước phân quyền không giống như một nhà nước độc tài, bạo lực, chuyên chế mà gần hơn với nhà nước quản lý theo pháp luật. Nó làm cho hệ thống chính trị dân chủ hơn, để những nhà lãnh đạo, quản lý khó khăn hơn trong việc lạm dụng quyền; làm cho các cơ quan thực thi phải tuân thủ pháp luật hơn.

<sup>8</sup> Locke, John (1632-1704), là nhà triết học người Anh. Các công trình của Ông đã có ảnh hưởng lớn đến khoa học chính trị và triết học. Tác phẩm "Hai luận thuyết của chính phủ - *Two Treatises of Government* (1690) đã có ảnh hưởng rất lớn đến Thomas Jefferson trong khi viết tuyên ngôn độc lập của Mỹ. Locke tin rằng nhân dân có quyền và nghĩa vụ nhất định. Đó là tự do, sống, sở hữu. Tự do có nghĩa là bình đẳng về chính trị. Mọi nhà nước đều phải bảo vệ quyền của nhân dân, nhà nước bảo vệ nhân dân bằng nhiều cách. Xem xét một chính phủ tức xem xét cách họ bảo vệ quyền con người tốt hơn là chính người dân làm điều đó. Khi chính phủ làm không tốt, nhân dân có quyền tìm kiếm cách khác để bảo vệ mình.

<sup>9</sup> Đoàn Trọng Truyền - sđd tr. 23.

Tư tưởng phân chia, phân công (thực ra trong tài liệu của mình, B. Montesquieu sử dụng từ division thay cho separation) việc thực thi quyền lực nhà nước đã được nhiều nước sử dụng. Việt Nam, trong cương lĩnh của Đảng cũng như Hiến pháp đều khẳng định: quyền lực nhà nước thống nhất, không phân chia, nhưng có sự phân công rành mạch giữa ba quyền. Phân công việc thực thi ba quyền cho các cơ quan quyền lực nhà nước luôn là chủ đề được các nước quan tâm, trừ chủ nghĩa độc tài, chuyên chế.

Chủ nghĩa chuyên chế (Absolutism) tương đối phổ biến ở các nước trong thế kỷ XX và được biểu hiện dưới nhiều dạng khác nhau. Độc tài, độc tài quân sự. Cách tổ chức quyền theo chế độ độc tài có một số nét chủ yếu: tập trung quyền lực; kiểm soát khép kín bởi một số nhóm xã hội; thiếu sự cạnh tranh giữa các đảng phái chính trị và vai trò thấp của đại diện nhân dân.

Trong chế độ chuyên chế, quyền lực tập trung trong tay một người (tổng thống hay thủ tướng, tùy theo tên gọi). Tòa án, lập pháp đã bị xoá bỏ hoặc được trao quyền nhưng chỉ mang tính hình thức. Ví dụ, nước Đức trong thời kỳ Đức quốc xã, Adolf Hitler đã cưỡng bức quốc hội trao quyền không hạn chế cho mình để điều hành và các quyết định đưa ra mang tính độc tài. Vai trò của quốc hội rất hạn chế, không có hoặc chỉ là "bù nhìn" của những kẻ độc tài.

Hệ thống chính quyền địa phương (bao gồm những thực thể đại diện) không tồn tại hoặc tồn tại nhưng được trao những quyền rất hạn chế và chính phủ trung ương kiểm soát chặt chẽ mọi hoạt động của địa phương. Những vấn đề như quân đội, cảnh sát, đối ngoại, tài chính đều bị kiểm soát mang tính độc quyền của chính phủ (trung ương).

Trong chế độ độc tài, chuyên chế, các nhóm xã hội cũng bị kiểm soát một cách chặt chẽ bởi nhà nước và hoặc không có tiếng nói, tham gia hoặc được tham gia nhưng do những người của đảng chính trị nắm quyền phụ trách. Điều đó cũng không khác việc tạo ra các chi nhánh của chính phủ bên ngoài chính phủ như nhiều mô hình sau này thực hiện. Ví dụ, chế độ a- pac- thai ở Nam phi đã sử dụng những người theo đạo Thiên chúa để hỗ trợ sự áp đặt sự cai trị của thiểu số da trắng đối với đại đa số dân da đen ở Nam phi.

Trong chế độ độc tài, chuyên chế, do quyền lực nằm trong tay một người hoặc một nhóm người, mọi quyền dân chủ đã bị hạn chế. Các tổ chức chính trị - xã hội, các nhóm đại diện thiếu tiếng nói bình đẳng trong mọi vấn đề của đời sống chính trị bao gồm cả những vấn đề thuộc lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nếu tổ chức bầu cử

nhằm “thể hiện tính dân chủ như nhiều nhà độc tài đưa ra để mị dân” thì các cuộc bầu cử đó cũng không thể hiện tính dân chủ của nó.

Một số hình thức độc tài khác là đặt ngoài vòng pháp luật các đảng đối lập<sup>10</sup>; sử dụng quyền lực, bạo lực để trấn áp sự hoạt động của các đảng đối lập.

Nhiều chế độ độc tài, chuyên chế cố gắng làm cho nhân dân tin rằng họ đang đại diện cho lợi ích của nhân dân. Hitler cũng đã từng tuyên bố về những quyền của Ông ta chính là quyền mà nhân dân Đức trao cho và vì sự nghiệp của nhà nước Đức. Nhiều nước có thể tổ chức bầu cử và hình thành các cơ quan đại diện, nhưng đó là những gì phải theo sự lựa chọn của chính phủ độc tài<sup>11</sup>.

Phân chia quyền lực (separation or division) là đối lập với chuyên chế, độc tài (absolutism). Tất cả các nhà nước dân chủ đều có những mức độ khác nhau về sự phân chia, phân công quyền lực. Mức độ cao nhất có thể được ghi nhận trong hiến pháp; mức độ thấp hơn được thể hiện thông qua các đạo luật. Ví dụ, có thể có toà hiến pháp độc lập để xem xét việc vi phạm hiến pháp; thể chế quy định tính chất độc lập của xét xử (tư pháp) đối với lập pháp và hành pháp. Nhưng các học giả khi nghiên cứu việc phân chia quyền lực giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp đều cho rằng nếu phân chia một cách quá cứng nhắc, thiếu sự phối hợp có thể là nguyên nhân dẫn đến trì trệ của hoạt động quản lý nhà nước nói chung. Có thể ví cách phân chia này như “ba củ khoai tây cùng bỏ trong một chiếc túi”. Các cơ quan thực thi các nhóm quyền trao đổi, bàn bạc và nếu không đạt được sự thoả thuận chung về mục tiêu, có thể làm cho mọi hoạt động đình trệ. Nhưng nếu thiếu một sự phân chia, phân công các nhóm quyền cũng có thể không hiệu quả. Mô hình dân chủ mạnh, không có sự phân chia quyền lập pháp và hành pháp giữa quốc hội và chính phủ ở Anh là một ví dụ. Tất cả thành viên chính phủ và nội các đều là thành viên của quốc hội. Họ nội các cũng có thể hiểu như một cuộc họp quốc hội thu hẹp và ngược lại các cuộc họp của quốc hội với sự tham gia của các thành viên nội các nhiều khi bàn cả những vấn đề thuộc công việc của Nội các.

Nếu không có sự phân chia, phân công quyền lực cụ thể giữa các cơ quan nhà nước, có thể dẫn đến lạm dụng quyền lực. Nhiều nước trong tiến trình cải cách ở giai đoạn hiện nay, đã và đang cố gắng tạo ra một mô hình vừa thống nhất, vừa có phân công, phân chia thực thi quyền lực nhằm tạo ra một cơ chế cân bằng và kiểm soát lẫn

<sup>10</sup> Liên bang Nga đã đặt Đảng cộng sản Liên xô trước đây ra ngoài vòng hoạt động hợp pháp và tự bản thân Đảng đã giải tán. Hiện nay xu hướng này rất hạn chế.

<sup>11</sup> Chế độ chuyên chế (Absolutism) là một dạng chính phủ trong đó một hoặc một vài người cai trị đất nước với quyền lực không bị giới hạn bởi luật pháp. Nó bao gồm độc tài và quân chủ chuyên chế (khác với quân chủ lập hiến). Trong chế độ độc tài, cai trị bởi một hoặc một vài người thông qua sức mạnh. Cách thức biểu hiện của độc tài có thể khác nhau. Trong chế độ quân chủ chuyên chế, quyền lực mạng linh kế thừa, cha truyền con nối và được sự giúp đỡ bởi niềm tin rằng quyền lực của nhà vua là từ chúa trời ban cho. Cùng với sự phát triển, mô hình quân chủ chuyên chế thay bằng một sự kết hợp giữa nhà vua và chính phủ quản lý theo luật pháp quy định. Đó chính là mô hình quân chủ lập hiến.

nhau, tránh lạm dụng quyền. Trong phân chia quyền lực nhà nước thành ba nhánh quyền lực, có một hệ của kiểm soát và cân bằng nhằm bảo đảm mỗi một ngành luật hoạt động đúng như khuôn khổ hiến pháp quy định. Mỗi nhánh quản lý có quyền kiểm chế, kiểm tra đối với hai ngành quản lý khác. Điều đó đã hạn chế để không có một nhánh quyền nào có thể có quá nhiều quyền. Hiến pháp có thể quy định những người trong ngành lập pháp không phục vụ trong ngành hành pháp và tư pháp nhằm bảo đảm tính kiểm tra và cân bằng. Tuy nhiên, nhiều nước có mức độ phân chia ba nhánh quyền này khác nhau nên cũng có thể không quy định như trên<sup>12</sup>.

### 1.1.2. Kiểm tra và cân bằng quyền lực - vừa bảo đảm không tập trung quyền và lạm dụng quyền vừa làm cho hoạt động của các cơ quan quyền lực hiệu quả hơn.

Đây thực chất là tạo ra một cơ chế trách nhiệm báo cáo lẫn nhau giữa các cơ quan thực thi quyền lực. Đó không chỉ giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp mà còn trách nhiệm báo cáo (chịu trách nhiệm) trước cử tri, trước nhân dân. Kiểm soát và cân bằng đó chính là mô hình phân bổ, phân phối các chức năng chính trị và pháp luật cho các cơ quan riêng lẻ, nhưng đòi hỏi một sự kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan đó nhằm bảo đảm để tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước chỉ thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình như hiến pháp quy định.

Tư tưởng về kiểm soát và cân bằng đã có ngay từ thời cổ đại, khi Aristotle và Plato mô tả quan điểm về một sự pha trộn nhiều loại quyền lực khác trong nhà nước. Một nhà nước lý tưởng theo Aristotle và Plato bao gồm cả quân chủ (quyền của Vua-cha truyền con nối); quyền cai trị của một người vì sự tốt đẹp cho nhiều người (aristocracy)<sup>13</sup> và dân chủ (cai trị bởi nhân dân hay quyền lực từ nhân dân mà có). Aristotle và Plato cho rằng phân chia quyền lực được tiến hành giữa các bộ phận của xã hội. Đó là cách thức bảo đảm cho các chính phủ cân bằng tốt nhất những hạn chế và sức mạnh của nhà nước.

Nhiều nước Tây Âu cũng đã tiếp nhận những tư tưởng kiểm soát và cân bằng trong khi thiết lập hoạt động quản lý nhà nước. Nước Anh thời vua Charles I đã chấp

<sup>12</sup> Phân chia quyền lực theo cách hiểu đã được Montesquieu là sự phân chia quyền lực nhà nước thành ba nhánh. Mỗi một nhánh quyền lực được trao cho một số cơ quan nhất định. Các cơ quan đó có quyền được quy định cụ thể trong hiến pháp và quyền ngưng chỉ những quyền có thể đưa ra một cách hợp lý từ quyền đã được ghi. Ba ngành: lập pháp (tạm luật); hành pháp thực thi pháp luật và tư pháp xử lý vi phạm pháp luật.

<sup>13</sup> Aristocracy là một từ để chỉ một tầng lớp có thế lực trong xã hội thường là những nhà lãnh đạo của chính phủ. Các thành viên tầng lớp này cai trị xã hội, giám sát xã hội vì địa vị gia đình và xã hội cao; vì sự giàu có và năng lực; đó cũng chính là tầng lớp quý tộc ở Anh, Châu Âu. Thuật ngữ này cũng nhằm để chỉ một chính phủ do một nhóm người giàu kiểm soát, hay cai trị bởi những người tốt nhất. Những người thuộc tầng lớp này (ở Anh, Châu Âu cũng còn gọi là tầng lớp quý tộc) thường kế thừa tước hiệu này từ tổ tiên để lại thông qua sự giàu có hoặc vì đã phục vụ đất nước. Cũng có thể nhận được tước hiệu này vì là chúa đất. Tầng lớp quý tộc đã từng kiểm soát hoạt động của chính phủ ở nhiều nước ở nhiều thời kỳ lịch sử khác nhau. Từ sau chiến tranh thế giới lần thứ nhất, thuật ngữ này không sử dụng.

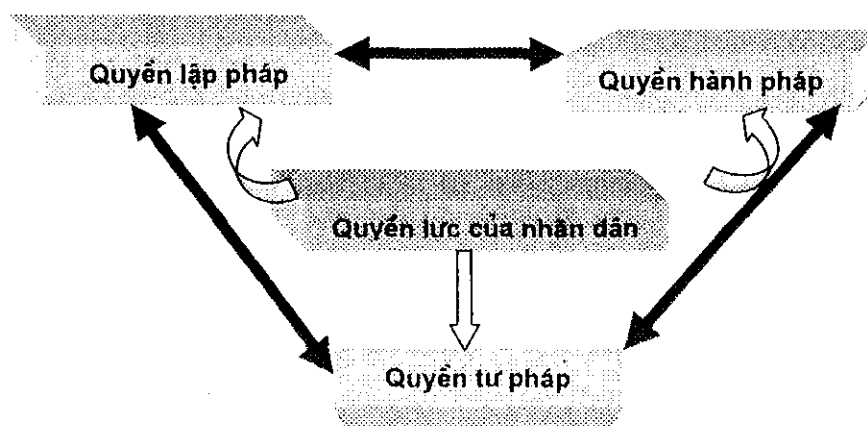


nhận sự kết hợp giữa quân chủ với quý tộc và dân chủ. Và như William Blackstone đã mô tả hệ thống ở Anh đã đạt được sự cân bằng lý tưởng giữa dân chủ, quý tộc và quân chủ (nhà vua).

Baron Montesquieu trong "linh hồn của các luật" đã đưa ra đề nghị về sự kiểm soát nhằm tránh hay hạn chế quyền của nền quân chủ (nhà vua) thông qua những thể chế trung gian như nhà thờ, các phường hội, các tổ chức nghề nghiệp. Trao cho các tổ chức bên ngoài nhà nước những quyền nhất định có thể là cách tốt nhất để nhà nước khó lạm dụng quyền lực.

Trong thế kỷ XVIII và XIX, các nước Châu Âu đã thay đổi chế độ quân chủ sang chế độ dân chủ. Quyền lực của nhà vua hay nữ hoàng đã bị thay thế bởi các cơ quan dân cử (thông qua bầu cử). Lập pháp và toà án trở nên đặc trưng cơ bản của dân chủ. Nếu như hệ thống các cơ quan lập pháp và tư pháp không hoạt động một cách độc lập, khó có thể tạo ra chế độ dân chủ.

Cân bằng và kiểm soát trong chế độ quân chủ thay thế bằng mô hình kiểm soát, cân bằng giữa bốn nhóm yếu tố như mô tả ở sơ đồ hình vẽ 1.1.



Hình 1.1: Kiểm soát và cân bằng quyền lực trong phân chia quyền lực

Nhiều nước cũng đã thay đổi mô hình cân bằng và kiểm soát lẫn nhau. Nước Anh, sự không phân biệt cụ thể phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp cũng đã có những thay đổi. Quốc hội chọn thủ tướng những thủ tướng cũng có thể bị bãi nhiệm thông qua bỏ phiếu bất tín nhiệm của quốc hội. Thủ tướng không có quyền không hạn chế như trước.

Thiết lập một hệ thống phân chia quyền lực quản lý nhà nước cho các cơ quan nhà nước khác nhau - phân quyền, đòi hỏi phải gắn liền với sự kiểm soát lẫn nhau của

các cơ quan đó. Do đó, phân quyền quyền lực nhà nước và kiểm soát và cân bằng là hai xu hướng có cùng mục tiêu là hạn chế và tiến đến xoá bỏ lạm dụng quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước.

Phân quyền quyền lực nhà nước theo nhiều cách thức khác nhau và do đó hình thành nhiều mô hình tổ chức nhà nước. Những nước theo chế độ liên bang cũng không giống nhau trong việc phân chia quyền lực nhà nước và hình thành thể chế liên bang không giống nhau giữa các nước.

Trong các nước theo những chế độ khác nhau, phân quyền cũng đồng nghĩa với việc trao quyền tự chủ nhiều hay ít hơn cho các nước thành viên (nhà nước liên bang) hay các khu vực như Vương quốc Anh. Nhiều người dân Scots mong muốn Scotland phải có quyền kiểm soát lớn hơn đối. Mô hình trao quyền (quản lý) hơn là chủ quyền quốc gia đang tồn tại giữa các khu vực của Vương quốc Anh, giữa Anh, Scotland và xứ Wales.

*Phân quyền (phân công, phân chia) việc thực thi quyền lực nhà nước trên ba lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp cho ba loại cơ quan nhà nước khác nhau tùy theo cách thức tiến hành mà có thể xảy ra nhiều mức độ phân quyền. Các tài liệu nghiên cứu hình thức phân chia việc thực thi quyền lực nhà nước cho các cơ quan quyền lực nhà nước thường quan tâm: mô hình phân quyền cứng nhắc (giống như ba củ khoai tây đặt ở ba đỉnh của một tam giác. Mỗi một cơ quan nhà nước thực hiện một nhóm quyền lực nhất định); mô hình phân chia ba loại quyền lực mềm dẻo, tức giữa các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp) có sự liên hệ với nhau và trong nhiều trường hợp có thể kiểm soát lẫn nhau. Một số nước quan niệm về sự thống nhất quyền lực nhà nước trong một cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Không có sự phân chia thành các loại quyền lực nhà nước riêng lẻ (lập pháp, hành pháp và tư pháp), nhưng lại thành lập ra các cơ quan nhà nước để thực thi ba nhóm quyền đó. Trong quá trình thực hiện đòi hỏi có một sự phối hợp chặt chẽ với nhau để có thể bảo đảm cho quyền lực nhà nước được sử dụng. Theo cách này, các cơ quan quyền lực nhà nước có thể cùng tham gia cả các công việc lập pháp, hành pháp và tư pháp. Có chăng chỉ giao cho loại nào chịu trách nhiệm chủ yếu, cơ quan nào mang tính phối hợp.*

Dù theo mô hình nào đều xuất hiện một nhóm các cơ quan nhà nước được trao việc thực thi pháp luật nhà nước. Hoạt động thực thi này có thể mang tính độc lập tuyệt đối hoặc tương đối tùy thuộc vào thể chế nhà nước quyết định.

Phân chia các cơ quan nhà nước thành ba nhóm cơ quan nhà nước với chức năng khác nhau là một trong những nét đặc trưng chung nhất hiện nay của các quốc gia trên thế giới. Các loại mô hình mang tính chất tập quyền, tập trung quyền lực nhà nước vào

trong tay một người hoặc một nhóm người đã không còn phù hợp. Sự hình thành hệ thống các cơ quan nhà nước khác nhau để thực thi ba loại quyền lực nhà nước khác nhau nhằm tạo ra một cơ chế cân bằng và kiểm soát, tránh việc lạm dụng quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, sự phân chia thành các hệ thống cơ quan nhà nước và thực hiện các chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp đều có tính chất tương đối. Tổng thống có quyền bổ nhiệm chánh án toà án tối cao trên cơ sở chấp nhận của quốc hội cũng như các thành viên cao cấp của chính phủ; cũng có nước quy định quyền giải tán quốc hội cũng như phế truất tổng thống; quyền của toà án hiến pháp truy tố tổng thống nếu tổng thống vi hiến. Các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp phối hợp với nhau bằng nhiều hình thức khác nhau để thực thi một cách hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Sáng kiến hoặc được trao nhiệm vụ xây dựng pháp luật (Dự thảo luật, pháp lệnh) được trao cho chính phủ - cơ quan thực thi quyền hành pháp<sup>14</sup>, trong khi đó các cơ quan hành pháp và tư pháp đòi hỏi phải phối hợp chặt chẽ trong việc xét xử các vụ vi phạm pháp luật, kể cả các cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, một xu hướng gia tăng là tăng cường trách nhiệm lập pháp của hệ thống các cơ quan lập pháp thông qua tính chuyên nghiệp của những người được bầu cử vào hệ thống các cơ quan này thay cho họ vừa làm trong các cơ quan hành pháp vừa trong hệ thống các cơ quan lập pháp với nghĩa là chịu trách nhiệm về lập pháp.

Phân quyền trong việc thực thi quyền lực nhà nước không có nghĩa là chia cắt, không tạo ra sự thống nhất tập trung quyền lực nhà nước. Đó cũng là cách thức để quyền lực nhà nước được sử dụng hiệu quả nhất, tránh lạm dụng quyền lực nhà nước để phục vụ cho lợi ích riêng của cá nhân, của nhóm lợi ích hẹp.

## 1.2. PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Trong các nhóm quyền lực nhà nước đã nêu trên, quyền hành pháp là một nhóm quyền lực mà nhà nước sử dụng để đưa hệ thống pháp luật vào đời sống; quản lý hoạt động hàng ngày của sự vận động, phát triển kinh tế - xã hội quốc gia. Quyền hành pháp và thực thi quyền hành pháp trong xã hội hiện đại gắn liền với hệ thống hành chính nhà nước.

Tính chất thường xuyên, chấp hành của các cơ quan hành chính nhà nước đòi hỏi phải thiết lập mô hình hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước một cách hợp lý, khoa học nhằm bảo đảm sử dụng quyền lực và nguồn lực nhà nước (công) một cách hiệu quả. Mỗi một quốc gia, căn cứ vào cách thức phân công thực thi quyền lực

<sup>14</sup> Xem chi tiết công bố chương trình xây dựng pháp luật năm 2003 và phân công trách nhiệm xây dựng dự thảo luật và pháp lệnh cho các cơ quan nhà nước.

nhà nước đã nêu trên và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của mình mà có thể lựa chọn một mô hình tổ chức hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước thích ứng.

### **1.2.1. Các cách hiểu về phân cấp, phân công (phân quyền) trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

#### **1.2.1.1. Một số mô hình tổ chức thực thi quyền hành pháp- hoạt động quản lý hành chính nhà nước.**

Trong chế độ hiện nay, các nước đều phân biệt ba loại quyền trong hoạt động quản lý nhà nước là: quyền lập pháp; quyền hành pháp và quyền tư pháp. Dù cho thể chế nhà nước là quân chủ lập hiến (có vua/ nữ hoàng) thì các loại quyền trên vẫn được đề cập đến như là nội dung của hoạt động quản lý nhà nước. Tùy theo từng thể chế chính trị, thể chế nhà nước mà các phân chia, phân công thực hiện các quyền đó có thể khác nhau giữa các quốc gia.

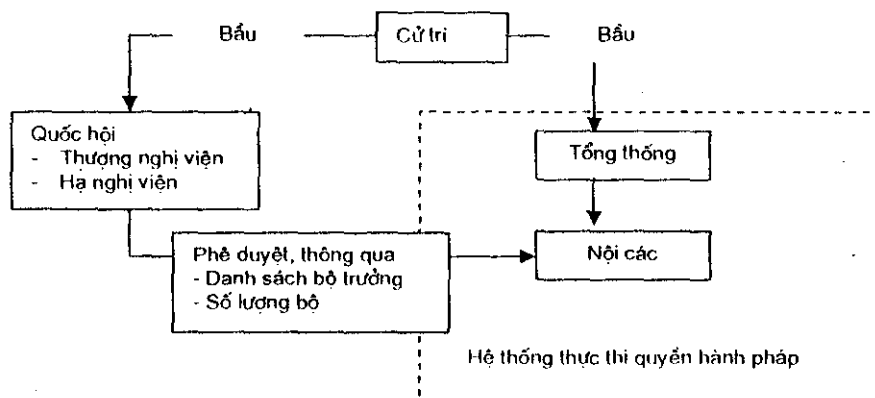
Trên thế giới do nhiều yếu tố chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội khác nhau nên có nhiều mô hình phân cấp, phân công việc thực thi quyền lực nhà nước nói trên. Các nước đều tồn tại ba hệ thống các cơ quan khác nhau để thực thi ba nhánh quyền lực nhà nước: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự khác nhau không phải là có hay không có sự phân chia, phân công mà chủ yếu là ở cách phân cấp, phân công. Phân cấp, phân công mang tính tuyệt đối nghĩa là hệ thống các cơ quan thực thi ba loại quyền đó ít phụ thuộc lẫn nhau (cứng nhắc), hoạt động tương đối độc lập theo những gì hiến pháp đã quy định; phân chia, phân cấp, phân công mang tính tương đối. Nghĩa là tồn tại ba hệ thống các cơ quan thực thi các quyền đó nhưng mức độ phụ thuộc lẫn nhau (theo nhiều cách) lớn hơn, đòi hỏi nhiều sự phối hợp hơn.

Cơ quan hành pháp đặt trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước được hình thành theo nhiều cách khác nhau. Một số mô hình sau đây được coi là điển hình.

(1). *Mô hình tổng thống.* Trong mô hình này, điều hành việc thực thi quyền hành pháp nằm trong tay tổng thống và các cơ quan do tổng thống thành lập. Điều đặc biệt là tổng thống cũng do cử tri bầu giống như cử tri bầu cơ quan đại diện của mình (quốc hội hoặc với các tên gọi khác nhau như Hạ nghị viện, thượng nghị viện. Do cơ chế hình thành thượng nghị viện rất khác nhau giữa các nước cũng như vai trò của hai viện này nên để thuận tiện, chúng tôi gọi chung bằng một từ là quốc hội. Chi tiết về quốc hội gồm hai viện cần được nghiên cứu riêng). Mỗi quan hệ giữa tổng thống do cử tri bầu và quốc hội cũng do cử tri bầu hoàn toàn ngang nhau. Tuy nhiên, một số quan hệ đặc biệt được quy định trong hiến pháp như quyền giải tán quốc hội hay ngược lại quốc hội có quyền phế truất tổng thống. Đó là những trường hợp thể hiện sự mâu thuẫn đưng

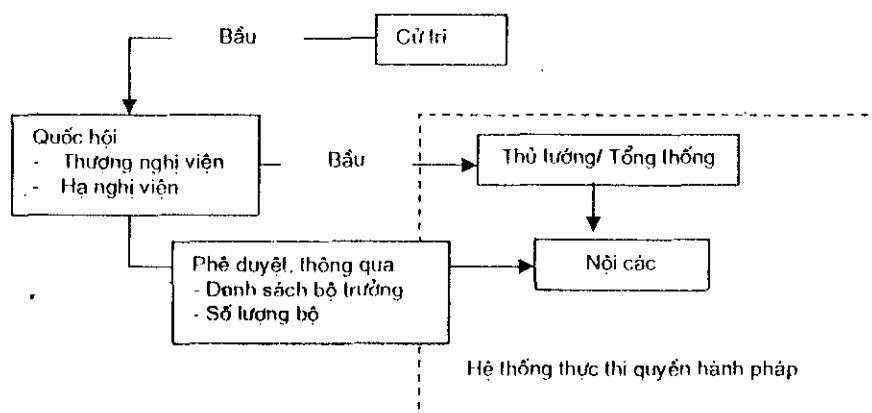
độ giữa hai hệ thống thực thi quyền lực nhà nước. Cách thức giải quyết vấn đề này được quy định rất chặt chẽ trong hiến pháp.

Quyền tổ chức thực thi quyền hành pháp được giao cho tổng thống (do cử tri bầu) nhưng các cơ quan lập pháp (quốc hội) cũng có ảnh hưởng đến việc tổ chức hệ thống các cơ quan hành pháp. Mức độ ảnh hưởng không giống nhau giữa các nước theo mô hình này (Mỹ, Đức, Nga, Hàn Quốc, Philippin, Pháp...). Mô hình tổ chức hệ thống hành pháp và mối quan hệ của hệ thống này với quốc hội mô tả ở sơ đồ hình 1.2.



Hình 1.2. Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình tổng thống được cử tri bầu

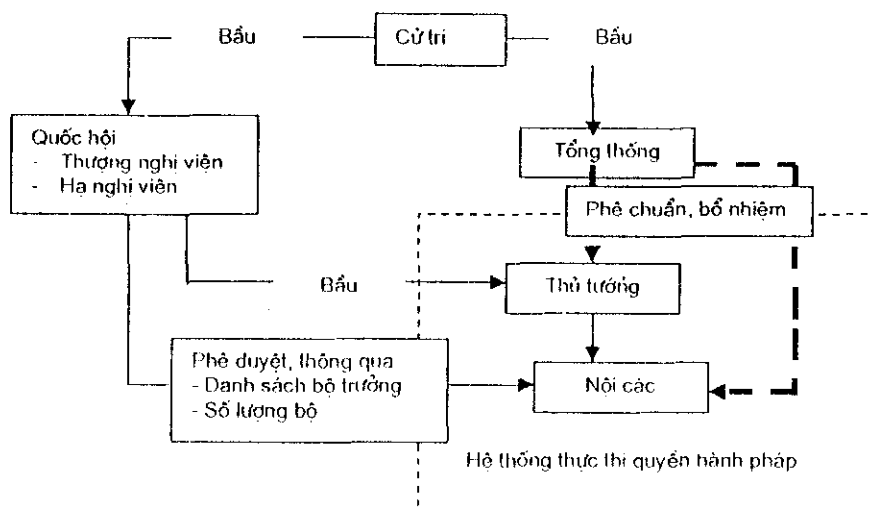
(2) *Mô hình thủ tướng do quốc hội bầu thực thi quyền hành pháp.* Đây là mô hình tồn tại ở nhiều nước. Trong mô hình này quyền hành pháp và các quyền khác cũng được phân chia, phân công việc thực hiện cho ba hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước khác nhau. Song mối quan hệ giữa hệ thống các cơ quan này phụ thuộc lẫn nhau nhiều hơn. Đặc biệt thủ tướng (có thể là tổng thống như mô hình của Indonesia) do quốc hội bầu. Do đó vai trò của quốc hội rất lớn trong việc hình thành hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp (hành chính nhà nước). Quốc hội không chỉ bầu thủ tướng, tổng thống mà quốc hội còn quyết định số lượng các bộ, phê chuẩn danh sách các bộ trưởng do thủ tướng đề nghị (tổng thống), hay quốc hội quyết định nhân sự cao cấp của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Mối quan hệ giữa các cơ quan quyền lực nhà nước mô tả ở sơ đồ hình vẽ 1.3.



Hình 1.3. Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình thủ tướng do quốc hội bầu

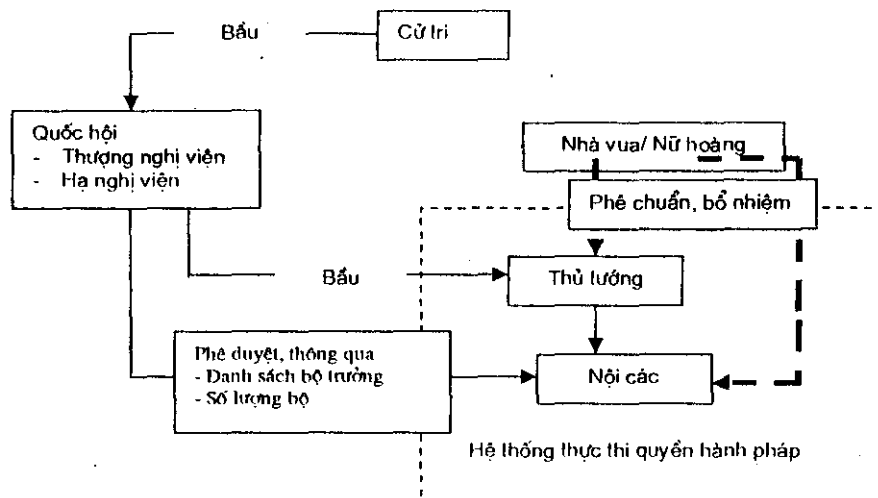
(3) Mô hình tổng thống do nhân dân bầu - thủ tướng do quốc hội bầu đứng đầu hành pháp.

Trong mô hình này, vai trò của tổng thống do cử tri bầu mang tính chất nguyên thủ quốc gia; người đứng đầu nhà nước nhưng điều hành quyền hành pháp lại do thủ tướng. Thủ tướng do quốc hội bầu. Thủ tướng lựa chọn các thành viên nội các và đề nghị quốc hội phê chuẩn. Trong mối quan hệ giữa Quốc hội, tổng thống (cả hai đều do cử tri bầu) và thủ tướng (đứng đầu hành pháp) được Hiến pháp quy định. Mối quan hệ này được mô tả ở hình vẽ 1.4.



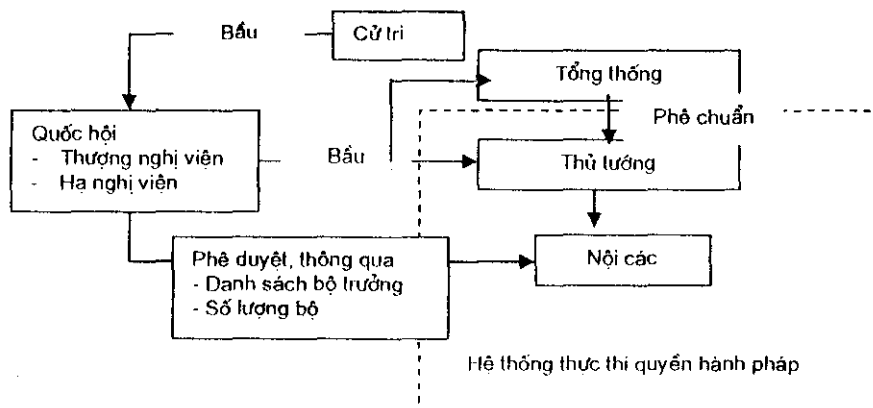
Hình 1.4. Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình tổng thống được cử tri bầu kết hợp với thủ tướng do quốc hội bầu

(4). Một số nước theo chế độ quân chủ lập hiến, Nhà vua, nữ hoàng có ảnh hưởng và quyết định đến việc thành lập hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Thay vì có một chức vụ như kiểu tổng thống ở sơ đồ 1.4, vai trò của tổng thống do nhà vua/ nữ hoàng đảm nhận. Mô hình tổ chức này mô tả ở hình vẽ 1.5.



Hình 1.5. Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình thủ tướng kết hợp giữa bầu và phê chuẩn của người đứng đầu nhà nước mang tính quân chủ

(5). Mô hình tổng thống/ chủ tịch và thủ tướng chính phủ đều do Quốc hội bầu. Đây là loại mô hình tồn tại ở một số nước như Trung Quốc, Việt Nam



Hình 1.6. Hệ thống thực thi quyền hành pháp theo mô hình tổng thống/ thủ tướng do quốc hội bầu

Có nhiều mô hình thành lập hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước/ thực thi quyền hành pháp. Do thể chế chính trị, nhà nước quyết định cách thức thiết lập

**1.1.1. Về các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan đó với nhau.** Điều trong phân quyền quản lý hành chính nhà nước quan tâm là hệ thống các cơ quan này đều được trao nhiệm vụ và quyền hạn liên quan đến việc thực thi quyền hành pháp. Mức độ độc lập hay phụ thuộc của các cơ quan này với các cơ quan quản lý nhà nước khác phụ thuộc vào sự quy định của pháp luật.

#### **1.2.1.2. Phân chia, phân công quyền thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

Phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước gắn liền với việc phân chia, phân công, phân cấp việc thực thi quyền hành pháp giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau. Phân quyền (phân chia, phân công, phân cấp) thực thi quyền hành pháp hẹp hơn so với việc phân quyền (phân chia, phân công, phân cấp) các loại quyền lực nhà nước đã nêu trên. Do đó khi nghiên cứu phân quyền (phân chia, phân công, phân cấp) hoạt động quản lý hành chính nhà nước, chúng ta chỉ dừng lại ở quyền hành pháp, không bao gồm quyền lập pháp cũng như quyền tư pháp, mặc dù trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, việc thực thi quyền hành pháp trong nhiều trường hợp gắn liền cả với việc thực thi quyền lập pháp và tư pháp.

Phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước thực chất là nghiên cứu mối quan hệ giữa chính phủ trung ương với chính quyền địa phương các cấp trong việc thực thi các hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Tuy thuộc vào cách thức tổ chức hệ thống hành chính nhà nước và chính quyền địa phương mà mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước sẽ được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau.

Phân quyền trong quản lý hành chính nhà nước thực chất là cặp sinh đôi với tập trung hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong tay chính phủ trung ương như đã làm trước đây ở nhiều nước. Trong khi tập trung hoạt động quản lý hành chính nhà nước có thể tạo cơ hội để bảo đảm cung cấp một sự thống nhất về tầm nhìn, về chỉ đạo, định hướng cũng như phối hợp chung, thì phân quyền có thể làm cho quá trình ra quyết định tận dụng tốt hơn lợi ích, điều kiện địa phương và do đó có thể đem lại hiệu quả cao hơn.

Vấn đề phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước đã có lịch sử khá lâu đời của vấn đề khi mà đại đa số nhiều nước đã chịu sự cai trị của các đế quốc phương Tây. Khi xâm lược các vùng lãnh thổ, chính quyền thực dân, thuộc địa đã sử dụng nhiều chính sách khác nhau để cai trị, trong đó áp dụng phân quyền quản lý dưới nhiều hình thức, gắn liền với sự giám sát mạnh của chính phủ trung ương. Ở nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, phong trào cách mạng giải phóng dân tộc đã tạo nên



nhiều chính phủ ở các vùng giải phóng. Mỗi chính phủ đó hoạt động trong những điều kiện riêng, căn cứ vào đặc trưng cụ thể của địa phương để tiến hành các hoạt động cần thiết và tất yếu chịu sự giám sát của cơ quan cách mạng trung ương. Mô hình đó có dạng “giống như mô hình liên bang”<sup>15</sup>.

Mô hình phân quyền trong chế độ thuộc địa tồn tại cho đến khi các nước giành được độc lập và thành lập chính phủ riêng. Một sự thay đổi cơ bản hoạt động quản lý hành chính nhà nước song hành với sự thay đổi thể chế nhà nước. Các nước áp dụng nhiều hơn những mô hình như: tập trung hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo kiểu độc tài nhà nước và do đó cả độc tài về hành pháp; các nước theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung; các quyết định thường đưa ra từ chính phủ trung ương. Chính phủ trung ương, với mục tiêu bảo đảm sự thống nhất quốc gia chịu trách nhiệm các hoạt động quản lý hành chính nhà nước (bao gồm cả các hoạt động cung cấp dịch vụ công) trong khi đó chính quyền địa phương các cấp đóng vai trò thứ yếu. Chính quyền địa phương các cấp chịu sự giám sát chặt chẽ của chính phủ trung ương; hoạt động của chính quyền địa phương bị hạn chế.

Xu hướng vận động, phát triển của xã hội đã chỉ ra sự hạn chế của mô hình tập trung trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước vào trung ương và giám sát quá chặt chẽ hoạt động của các cấp chính quyền địa phương. Thay vào đó, nhân dân và các cấp chính quyền địa phương đòi hỏi chính phủ trung ương nhiều hơn nhưng chính phủ trung ương không có đủ điều kiện để làm hoặc làm kém hiệu quả. Chuyển giao việc cung cấp nhiều loại dịch vụ và trách nhiệm quản lý hành chính nhà nước cho chính quyền địa phương các cấp là đòi hỏi của hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong xu thế chung hiện nay và đó cũng chính để cắt nghĩa tại sao các nước càng tập trung trước đây trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước càng nói nhiều đến phân quyền quản lý hành chính nhà nước<sup>16</sup>.

Phân quyền thực chất là một xu hướng cải cách cách thức hoạt động quản lý nói chung và các hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói riêng khi điều kiện bên trong và bên ngoài tổ chức thay đổi. Phân quyền là sự chuyển giao chính thức những nhiệm vụ, quyền hạn vốn trước tập trung vào cơ quan cấp trên nay được chuyển xuống cho các cơ quan cấp dưới nhằm hướng đến hiệu quả của việc thực hiện các nhiệm vụ một cách hợp lý cả bên trong và cả cho bên ngoài một tổ chức chính thức. Phân quyền liên quan đến khái niệm và quy trình chuyển giao và uỷ quyền những quyền và quyền hạn từ trung ương cho cấp dưới trong hệ thống hành chính thứ bậc nhằm thúc đẩy tính độc

<sup>15</sup> Về lịch sử hình thành các tổ chức hoạt động quản lý hành chính nhà nước tại các địa phương khác nhau của Cộng hoà nhân dân Trung hoa có thể tham khảo trong tài liệu “Administrative Reform toward Promoting Productivity in Bureaucratic Performance”, EROPA 1992. Hoặc trong đề tài khoa học cấp bộ “Hành chính địa phương so sánh ASEAN” 2002. Học viện Hành chính Quốc gia

<sup>16</sup> Nhiều tài liệu của OECD công bố đã chỉ ra rằng các nước có nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu đang thay đổi cách thức hoạt động quản lý nhà nước nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Đó cũng là những nước nói nhiều đến phân quyền.

lập, trách nhiệm và làm quyết định nhanh hơn, phù hợp hơn với đòi hỏi của từng cấp trong hệ thống thứ bậc đó <sup>17</sup>.

Phân quyền là việc chuyển giao quyền từ chính phủ trung ương đến các cấp chính quyền địa phương phụ thuộc cấp dưới. Quản lý phân quyền là quy trình ngược của quản lý tập quyền trong đó quyền lực tập trung ở trung ương và chính phủ địa phương chỉ hoạt động như một chi nhánh của chính phủ, không có quyền quyết định riêng của mình.

*Thuật ngữ phân quyền không chỉ được sử dụng đối với các cơ quan nhà nước mà trong nhiều tổ chức kinh tế tư nhân, các tập đoàn kinh tế lớn, xuyên quốc gia, trong hoạt động quản lý đều sử dụng thuật ngữ phân quyền. Bản chất của phân quyền đối với các tổ chức kinh tế tư nhân (thuộc sở hữu của một hay một nhóm người) gắn liền với hoạt động quản lý tác nghiệp, gắn liền với cơ chế quyết định chính sách sản xuất, kinh doanh của các bộ phận và cũng chính gắn liền với quyền tự chủ sản xuất kinh tế trên đường lối chiến lược chung của tập đoàn, nhằm đạt được mục tiêu mà tập đoàn đã giao cho các công ty con.*

Nhiều tổ chức tư nhân đã áp dụng mô hình phân quyền từ rất sớm. Những mô hình quản lý chất lượng toàn bộ (TQM) hay quản lý theo mục tiêu (MBO) là những hình thức biểu hiện khác nhau của hoạt động quản lý trong các tổ chức tư nhân thực hiện phân quyền. Mỗi tổ chức được trao những mục tiêu nhất định trong cây mục tiêu của tổ chức. Nhà quản lý trực tiếp các tổ chức đó được trao quyền đầy đủ (bao gồm cả nguồn nhân lực, tài chính và quyền ra các quyết định cụ thể) nhằm đạt được mục tiêu đã vạch ra <sup>18</sup>.

Quản lý theo mục tiêu, quản lý chất lượng toàn bộ phân hoạt động của tổ chức thành các nhóm nhỏ, mỗi một nhóm được trao những nhiệm vụ, mục tiêu cụ thể và được trao quyền độc lập trong quản lý. Nhưng các tổ chức con đó không mang tính độc lập tuyệt đối. Họ chỉ được trao quyền độc lập khi đưa ra các quyết định thực thi mục tiêu của tổ chức trong khuôn khổ chung, nhưng chịu sự giám sát của tổng công ty, tập đoàn. Yếu tố thứ hai này là bảo đảm để phân quyền hay áp dụng quản lý theo mục tiêu đạt được mục tiêu chung của tổ chức như là một hệ thống. Đó cũng là điều mà các nhà quản lý trong các tổ chức nhà nước áp dụng phân quyền cần chú ý. Trao quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh theo định hướng đã vạch ra của tập đoàn, hay tổng công ty là dạng phân quyền tài chính được các tổ chức tư nhân áp dụng rất sớm và đã thu được lợi nhuận cao khi áp dụng mô hình này.

<sup>17</sup> Decentralization and Empowerment của Gaudioso C. Sosmena, JR. Manila, Philippines 1991, tr.61

<sup>18</sup> Đối với các tổ chức tư nhân trao quyền tự chủ đầy đủ cho các công ty con, chi nhánh đồng thời trao cho họ phải chịu trách nhiệm bao gồm cả trách nhiệm kinh tế (phải chịu trách nhiệm thua lỗ, lợi nhuận,...).

Trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của nhiều tổ chức, vấn đề thành lập các đơn vị nhỏ hay một hệ thống các thành tố riêng lẻ, độc lập tương đối với nhau và quyết định thường được trao cho các cá nhân hay nhóm trong các tổ chức con đó hơn là để cho trung tâm (đại bản doanh) quyết định. Ra quyết định được trao thông qua hoạt động sản xuất, kinh doanh. Người ta thường nói đến công ty Johnson & Johnson, một trong những công ty già nhất về sản xuất hàng tiêu dùng và thuốc. Hiện nay tập đoàn có trên 160 công ty được trao quyền tự quyết trên quy mô rộng.

Việt Nam cũng giống như nhiều nước trong nền kinh tế tập trung bao cấp trước đây không trao quyền cho các chủ thể kinh tế của nhà nước. Hoạt động kinh tế của họ phụ thuộc vào các quyết định, mệnh lệnh hành chính của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước (chính phủ, các bộ, Ủy Ban Nhân dân). Họ không chịu trách nhiệm với nhiều nội dung hoạt động kinh tế của mình. Trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, nhiều doanh nghiệp nhà nước đã được trao nhiều quyền gọi là quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh; quyền tự chủ về tài chính. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề thuộc quyền sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước chưa được thực sự trao cho các doanh nghiệp nhà nước để họ có thể được quyền tự quyết định các vấn đề liên quan. Một mặt, do cơ chế chính sách, mặt khác cơ chế trách nhiệm không rõ ràng nên khó có thể đẩy mạnh phân cấp quyết định hoạt động sản xuất, kinh doanh cho các đơn vị kinh tế nhà nước<sup>19</sup>.

Sự phát triển mạnh mẽ của tập đoàn Johnson được nói đến nhiều bởi một triết lý quản lý là nhấn mạnh việc phân quyền và tự chủ đối với nhiều bộ phận công ty. Theo Johnson, cương lĩnh của tập đoàn tập trung vào từng đơn vị sản xuất. Mỗi một công ty chịu trách nhiệm trước hết đối với những ai được sử dụng vào làm việc; những người mà công ty thuê; chịu trách nhiệm với cộng đồng ở nơi công ty đóng và phải chịu trách nhiệm với môi trường và cuối cùng phải chịu trách nhiệm với tất cả những ai có liên quan đến công ty (đơn vị). Johnson cũng đã trao cho các đơn vị quyền được tăng lương tối thiểu nếu điều đó đem lại lợi nhuận lớn hơn cho công ty, tập đoàn. Triết lý phân quyền và trao quyền tự chủ cho các đơn vị đã đem lại cho tập đoàn sự mở rộng nhanh chóng cả về quy mô, loại sản phẩm và thị trường. Nhiều tập đoàn kinh doanh, sản xuất lớn xuyên quốc gia đều vận dụng triết lý phân quyền và trao quyền tự chủ cho các đơn vị thành viên. Và mô hình tổ chức phân quyền đã trở thành phổ biến. Tuy nhiên, không ít tập đoàn lớn gặp khó khăn khi phân quyền quyết định sản xuất, kinh doanh cho các đơn vị thành viên, công ty con nếu như không có cơ chế kiểm soát tốt bên trong. Sự thua lỗ của một số công ty thành viên trong các tập đoàn lớn cũng do thiếu cơ chế giám sát. Đó cũng là bài học để các cơ quan quản lý hành chính nhà nước tiến hành phân quyền nhưng lại buông lỏng hoạt động kiểm soát.

<sup>19</sup> Tham khảo hệ thống văn bản pháp luật có liên quan đến đổi mới hệ thống doanh nghiệp nhà nước Việt Nam thời kỳ đổi mới 1987-2002. Cơ sở dữ liệu văn bản pháp luật. Lawdata. 2002.

Phân quyền do đó không chỉ là quyền lực nhà nước mà thực chất của các tổ chức không phải nhà nước là quyền đối với các trách nhiệm được giao và phải chịu trách nhiệm. Những gì có thể chuyển giao, không cần phải tập trung ở trung tâm (trung ương) đều có thể chuyển giao nếu sự chuyển giao đó đem lại hiệu quả lớn hơn cho doanh nghiệp, sản xuất, kinh doanh và xã hội. Đó cũng chính là triết lý nhiều nước đang áp dụng trong khi tiến hành phân quyền quản lý hành chính nhà nước.

Trong khu vực nhà nước, các tổ chức nhà nước hoạt động theo những tiền đề khác với tổ chức tư nhân, do đó khi áp dụng thuật ngữ phân quyền có nhiều ý kiến không thống nhất. Khi giải thích từ này, các nhà lý luận cũng như thực tiễn chủ yếu quan tâm đến mô hình mới của hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước. Thay cho mô hình tập trung, mô hình *phân quyền* hay còn gọi *phi tập trung (trên nhiều lĩnh vực khác nhau)* là một cách tiếp cận mới để nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước.

Mỗi một nước có những thể chế nhà nước cụ thể và gắn với nó là những thể chế cho bộ máy hành chính nhà nước hoạt động. Nghiên cứu một cách thức hoạt động mới của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước đều xuất phát từ các khía cạnh:

- Quyền lực để các cơ quan quản lý nhà nước hoạt động là quyền lực nhà nước, do nhân dân trao cho nhà nước để nhà nước tiến hành các hoạt động cần thiết để quản lý nhà nước nhằm đạt được mục tiêu của quốc gia đề ra. Điều này khác hẳn với các tổ chức không phải nhà nước. Tuy nhiên, điểm chung là quyền lực này được sử dụng như thế nào: tập trung trong tay một người, một nhóm người hay một số tổ chức; hay nhiều người được sử dụng quyền đó để bảo đảm mục tiêu nhà nước.
- Nguồn lực sử dụng là nguồn lực của nhân dân thông qua các khoản đóng góp của dân dưới hình thức thuế; hoặc sử dụng tài nguyên quốc gia để có được các nguồn thu đó.
- Hệ thống tổ chức của hệ thống hành chính nhà nước rất phức tạp, rộng cả về không gian và số lượng.

Sự khác biệt đó làm cho việc áp dụng thuật ngữ phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước không thống nhất. Nghiên cứu bản chất bên trong của phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước cũng cần lưu ý đến tính đặc trưng của quyền hành pháp trong hệ thống quyền lực nhà nước. Nghiên cứu phân quyền (phân chia, phân công, phân cấp) trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước thường được xem xét dưới hai góc độ:

- Quyền (authority) và trách nhiệm đối với các chức năng công - chức năng quản lý hành chính nhà nước tức chức năng làm cho các văn bản pháp luật nhà nước có hiệu lực (thực thi quyền để làm cho văn bản pháp luật có hiệu lực).

- Cách thức các tổ chức sử dụng các quyền và có trách nhiệm đối với các công việc công bao gồm cả việc tổ chức cung cấp dịch vụ quản lý hành chính nhà nước và dịch vụ công khác.

Phân quyền quản lý hành chính nhà nước (phân chia, phân công, phân cấp quyền hành pháp), thường gắn liền với việc làm rõ một số câu hỏi sau:

- *Quyền để thực thi các hoạt động quản lý hành chính nhà nước đến từ đâu (từ hiến pháp, luật hay văn bản quy phạm pháp quy);*
- *Quyền đó bao gồm những vấn đề gì (tài chính, hành chính, nhân sự,...);*
- *Những hoạt động gì cơ quan hành chính nhà nước (các cấp) cần phải làm*
- *Tại sao họ phải làm;*
- *Ai có quyền quyết định làm điều đó;*
- *Ai quyết định cách thức làm;*
- *Khi nào sẽ làm (ai quyết định);*
- *Làm ở đâu (ai quyết định);*
- *Những người nào có liên quan và ảnh hưởng; mức độ ảnh hưởng của họ;*
- *Kinh phí bao nhiêu và ai quyết định các khoản chi;*
- *Ai quyết định cách thức thu tiền (nếu có);*
- *Tác động của các vấn đề cơ quan giải quyết như thế nào;*
- *Khác.*

Tùy thuộc vào cách thức thiết lập hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước (thứ bậc, nằm ngang) cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau mà các câu hỏi trên có những cách trả lời khác nhau và đó cũng chính là nguồn gốc của việc hình thành các cách tiếp cận khác nhau về phân quyền nói chung và phân quyền quản lý hành chính nhà nước nói riêng

### **1.2.1.3. Định nghĩa phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

Phân quyền là một từ đa nghĩa. Không có một từ điển nào đưa ra một định nghĩa chính xác, đầy đủ của từ này để có thể sử dụng chung trong các trường hợp. Thông thường các loại từ điển cũng chỉ đưa ra cách thức giải thích cách sử dụng từ này trong từng trường hợp cụ thể hơn là định nghĩa.

*Trong một số tài liệu nghiên cứu, thuật ngữ phân quyền (Decentralization) nói chung của các tổ chức sản xuất, kinh doanh hoặc mọi loại hình tổ chức thì đó chính là quá trình tổ chức lại (reorganizing) đơn vị sản xuất, kinh doanh hoặc tổ chức đó thành các đơn vị nhỏ hơn hoặc thành một hệ thống nhiều tổ chức riêng lẻ. Phân quyền cũng*

*đồng nghĩa với quá trình làm quyết định của các cá nhân hay nhóm nhỏ thay cho việc làm quyết định tập trung ở cấp cao nhất.*

Trong các tổ chức nhà nước, phân quyền được hiểu là chuyển giao quyền (transfer of power - bao gồm nhiều loại quyền khác nhau) từ cơ quan quản lý hành chính nhà nước trung ương xuống cho các cơ quan cấp dưới. Như vậy thuật ngữ phân quyền trong trường hợp này gắn liền với hai khái niệm: *cấp trên và cấp dưới (hệ thống thứ bậc)* và *sự chuyển giao quyền (các loại quyền)*. Tùy thuộc vào thể chế hành chính đã nêu trên mà có thể có nhiều cách thức chuyển giao quyền quản lý hành chính nhà nước (thực thi quyền hành pháp) từ cơ quan này sang cơ quan khác trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước.

Thuật ngữ phân quyền được sử dụng rất phổ biến trong nhiều tài liệu và được tiếp cận từ nhiều góc độ khác nhau. Một số cách tiếp cận phổ biến sau:

Theo *Rondinelli*<sup>20</sup>, phân quyền là việc chuyển giao trách nhiệm lập kế hoạch, quản lý, tạo và phân bổ nguồn lực từ chính phủ trung ương cho: (a) các bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan khác thuộc cơ cấu tổ chức bộ máy chính phủ trung ương; (b) các đơn vị cấp dưới hay chính quyền địa phương trong hệ thống hành chính thứ bậc; (c) cho các cơ quan bán tự quản công (bán công) hoặc các cơ quan chức năng, vùng và cũng có thể cho cả các tổ chức phi chính phủ và tư nhân.

Chuyển giao trách nhiệm theo cách tiếp cận trên có thể chia thành hai loại: chuyển giao giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp - nhiều tài liệu gọi đó là chuyển giao liên chính phủ (intergovernment); và chuyển giao một số công việc, vấn đề từ chính phủ cho các cơ quan không thuộc bộ máy hành chính nhà nước, phi chính phủ, tư nhân - các tài liệu gọi đó là chuyển giao thị trường.

*Cách tiếp cận thứ hai.* Phân quyền cũng được hiểu như là sự trao quyền (devolve power) chính trị, hành chính, tài chính cho đơn vị của chính phủ ở địa phương. Trong cách tiếp cận này, nếu như không có chính quyền địa phương được bầu ra mà chỉ là các cơ quan hành chính tản quyền của chính phủ trung ương đặt tại địa phương do chính phủ thành lập, nhiều tài liệu không xem xét đó là hình thức phân quyền. Nhưng cũng có thể coi đó là một dạng của phân quyền. Về nghĩa rộng, phân quyền chỉ tồn tại khi có hệ thống chính quyền địa phương được bầu một cách dân chủ và mở rộng nguồn lực và trách nhiệm của các chính quyền được bầu (*phân quyền dân chủ*).

<sup>20</sup> Xem *International Review of Administrative Science*, 47(2), Rondinelli, et al. (1981)

*Cách tiếp cận thứ ba.* Phân quyền là một sự nỗ lực của chính phủ nhằm thích ứng với đòi hỏi và sự mong muốn của công dân. Để làm được điều đó, đòi hỏi phải có một hệ thống các quy tắc, quy chế, luật lệ mới quy định mối quan hệ giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương các cấp. Theo cách hiểu này, phân quyền nhằm đi đến hai mục đích:

(1) “Mục tiêu cuối cùng phân quyền là trao quyền quyết định để tất cả các bên quan tâm, sức mạnh của cộng đồng, người dân có liên quan sử dụng quyền sở hữu riêng của mình tham gia vào trong việc thực thi quyền lực công ở cấp cơ sở. Để làm được điều đó, cần tổ chức lại cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng để có thể đưa hết nhu cầu, đòi hỏi và mong muốn của nhân dân vào trong các quyết định của nhà nước.

(2) “Mục tiêu chung của thể chế phân quyền là phải tạo ra một quá trình liên tục của sự phân quyền chức năng, quyền hạn và dịch vụ từ trung ương (cấp trên) cho chính quyền địa phương (cấp dưới) nhằm tăng cường tính dân chủ cơ sở và sự tham gia của nhân dân trong quá trình làm quyết định và ủng hộ quá trình phát triển liên quan đến đòi hỏi của nhân dân”; “huy động sự tham gia của nhân dân địa phương và những lợi thế của địa phương trong việc đưa ra các quyết định quản lý hành chính nhà nước cần thiết”.

*Cách tiếp cận thứ tư.* Phân quyền là một thuật ngữ để chỉ một cách thức tổng hợp ba mức độ khác nhau của phân chia, phân công, phân cấp quyền quyết định với các tên gọi: tản quyền, uỷ quyền và trao quyền.

*Tản quyền* là việc thực hiện trách nhiệm cung cấp một số loại dịch vụ do các cơ quan của chính phủ trung ương đặt tại địa phương tiến hành. Trong trường hợp này, các chức năng, nhiệm vụ của chính phủ trung ương vẫn giữ nguyên và việc thực hiện các nhiệm vụ đó do một số cơ quan của mình ở địa phương làm. Đó là phân công công việc và chịu trách nhiệm cho các bộ phận (đơn vị con). Phân quyền theo nghĩa tản quyền không đòi hỏi phải được pháp luật quy định cụ thể. Hay nói khác đi quyền của chính phủ trung ương không thay đổi. Các đơn vị của chính phủ đặt tại địa phương gọi là đơn vị ngoại nhiệm (Fiel offices)

*Uỷ quyền* liên quan đến việc chính phủ trung ương (hay chính quyền cấp trên) chuyển giao trách nhiệm ra quyết định và quản lý một số chức năng hành chính nhà nước cho chính quyền địa phương cấp dưới. Trong khi đó, chính phủ trung ương hay chính quyền địa phương cấp trên không kiểm soát trực tiếp toàn bộ hoạt động của chính quyền địa phương cấp dưới. Mối quan hệ giữa chính phủ trung ương (chính quyền địa phương cấp trên) với chính quyền địa phương được uỷ quyền là mối quan hệ giữa người giao nhiệm vụ và người thực hiện nhiệm vụ hay mối quan hệ trên dưới. Nghĩa là “một người có quyền sai kiến và một người khác phải thực hiện”. Uỷ quyền đòi hỏi có chính

quyền địa phương được thành lập, có tính độc lập tương đối so với chính phủ và không phải là đơn vị ngoại nhiệm (tân quyền) của chính phủ trung ương.

*Trao quyền* là việc chính phủ trung ương trao những quyền nhất định của mình cho chính quyền địa phương cấp dưới hoặc cho những tổ chức khác. Tính chất này đòi hỏi phải được quy định cụ thể trong những văn bản pháp luật. Khác với tân quyền, uỷ quyền, trao quyền mang tính phức tạp hơn và đòi hỏi chính quyền địa phương các cấp phải có những tư cách pháp nhân công pháp cụ thể. Chính quyền địa phương phải được thừa nhận mang tính pháp lý khu vực quản lý của mình. Trong trường hợp này đòi hỏi phải có chính quyền địa phương được bầu, hoạt động theo cơ chế tự quản.

*Cách tiếp cận thứ năm.* Phân quyền là việc chính phủ (trung ương) trao một số chức năng đặc biệt bao gồm cả hành chính, chính trị và kinh tế vốn thuộc chính phủ (trung ương) cho các đơn vị chính quyền địa phương. Hoạt động của các đơn vị chính quyền địa phương khi thực thi các chức năng được phân quyền có tính độc lập tương đối với trung ương trong một khu vực chức năng và lãnh thổ hạn chế<sup>21</sup>. Phân quyền chính là sự thay đổi phương thức hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong điều kiện mới.

*Cách tiếp cận thứ sáu.* Phân quyền thực chất cũng là một cách tiếp cận mà các nhà quản lý nhà nước, các học giả nghiên cứu để nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý và thúc đẩy quá trình vận động và phát triển. Phân quyền giống như: sáng tạo lại chính phủ; sáng tạo lại các hoạt động; quản lý công mới hay hành chính công mới<sup>22</sup>.

*Sáng tạo lại chính phủ:* nhằm chỉ ra một cách hoàn toàn mới so với trước đây để tiến hành các hoạt động của khu vực công hay khu vực nhà nước. Thực tế khu vực nhà nước hiểu theo nghĩa hẹp hơn khu vực công, do bản thân khu vực nhà nước chỉ có thể chỉ do nhà nước đảm nhận; trong khi đó, khu vực công nhằm chỉ khu vực mà trong đó cả nhà nước và các thành phần kinh tế khác không phải nhà nước cùng tham gia. Cách tiếp cận của Osborne and Gaebler trong tác phẩm này đã được coi như một quá trình thay đổi mang tính cách mạng như chính các tác giả đã viết và thực tế sự quan tâm của xã hội, các nước về sự thay đổi này cũng chỉ ra điều đó. Tuy nhiên, không phải mọi điều được hai tác giả đề ra đều mang tính vận dụng cho tất cả các quốc gia, nhưng khi xem xét ý tưởng, có thể nảy sinh cách tiếp cận phù hợp với quốc gia cụ thể. Nhiều vấn đề đề cập đến trong 10 nội dung mà hai tác giả đưa ra không phải hoàn toàn mới, nhưng tiếp cận theo một cách thức mới để chuyển từ quan điểm chính phủ hoạt động quản lý cai trị, sang chính phủ mang tính doanh nghiệp<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> *International Review of Administrative Science*, 47(2), Rondinelli, et al. (1981).

<sup>22</sup> These models are "Reinventing government" (Osborne and Gaebler, 1993), "Business process reengineering" (Hammer and Champy, 1993), and the "New Public Management" doctrines of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries (Hood, 1995, 1996; Kickert et al., 1997).

<sup>23</sup> Quyển sách "Sáng tạo lại chính phủ" đã được dịch ra tiếng Việt (NXB (tính trị quốc gia - 2000).



Mô hình sáng tạo lại chính phủ được coi là một cách để làm cho hoạt động của chính phủ tốt hơn. Phần lớn chính phủ theo mô hình doanh nghiệp khuyến khích cạnh tranh giữa các bên cung cấp dịch vụ. Chính phủ làm cho công dân mạnh hơn bằng cách đẩy sự kiểm soát từ trong bộ máy hành chính sang cho cộng đồng. Các hoạt động của các cơ quan của chính phủ thường được quan tâm ở sản phẩm mà họ cung cấp chứ không phải những gì họ cần có để cung cấp. Hoạt động của chính phủ bị lôi kéo bởi chính sứ mệnh của nhà nước (phải làm gì) chứ không phải theo những quy tắc, quy chế mà chính phủ vạch ra để rồi chính phủ lại phải theo và bắt buộc mọi tổ chức nhà nước và xã hội phải theo, trong khi đó nhiệm vụ lại ít được quan tâm; chính phủ phải xác định những người có quan hệ với chính phủ (bạn hàng) là khách hàng và do đó quyền lựa chọn thuộc về khách hàng chứ không phải ở chính phủ. Nếu chính phủ cung cấp tồi dân không chấp nhận hoặc vi phạm là lỗi của chính phủ. Chính phủ sẽ không chạy theo đuôi của sự vận động phát triển của xã hội để rồi đưa ra các chính sách để ngăn chặn, kìm hãm hay khuyến khích mà chính phủ phải biết chẩn đoán trước những gì sẽ xảy ra và xảy ra theo những cách như thế nào để đưa ra các phương thuốc cứu chữa, ngăn chặn hoặc khuyến khích. Chính phủ phải như vậy đòi hỏi phải có năng lực. Chính phủ cũng phải biết các nuôi dưỡng nguồn thu từ thiên nhiên ưu đãi cho quốc gia (dầu, than đá, khí đốt, quặng,...) đến những nguồn thu từ thuế. Thiếu cả hai cái đó đều không tạo cho phát triển bền vững. Điều này hình như hiển nhiên, nhưng nhiều quốc gia đã không có thể làm được ngay cả trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây lẫn nền kinh tế thị trường ngày nay. Điều này không phải bài toán dễ trả lời khi xu thế thế giới đang bị toàn cầu hoá và sự bóc lột tinh vi hơn từ các nguồn tài nguyên của các nước bởi chính các tập đoàn toàn cầu hoá. Sản phẩm tạo ra trên thị trường thường xuất phát từ các nước đang và kém phát triển (cà phê, chè,...) những cấu thành lợi ích thu được của các quốc gia này chỉ bằng 10-15 %, phần còn lại là các quốc gia toàn cầu hoá. Nhưng các nước đang và kém phát triển không có lời giải. Chính phủ đã không còn có thể tự đóng cửa và tự đưa ra các quyết định. Xã hội hoá, dân chủ hoá và trình độ dân trí cao đã làm cho phân quyền trở thành yêu cầu. Nhưng phân quyền không luôn thành công vì còn nhiều vấn đề không được giải quyết như vấn đề nguồn thu, vấn đề nhân sự và điều cơ bản chính phủ trung ương vẫn chưa muốn buông những quyền của mình. Hoạt động của chính phủ mang ý nghĩa của bao cấp, của tập quyền, của không hiệu quả đang bị thay thế bởi sự đòi hỏi của chính nhà nước và công dân bằng cơ chế thị trường. Không bao cấp, cạnh tranh và hiệu quả lên hàng đầu. Tuy nhiên, hiệu quả được tính hết cho cả những khía cạnh phúc lợi xã hội vốn khó có thể tính được hiệu quả. Một trong những xu thế quan trọng của việc lựa chọn cơ chế thị trường là chính phủ không còn độc quyền trong việc cung cấp các loại dịch vụ - vốn là những hoạt động kinh tế độc quyền của nhà nước, mà chính phủ chỉ coi mình như là một nhà cung cấp dịch vụ và bên cạnh đó là một nhà quản lý chung xã hội có trách nhiệm thúc đẩy các thành phần kinh tế tham gia cung cấp dịch vụ một cách có hiệu quả, trong đó có cả chính nhà nước.

*Đổi mới quá trình hoạt động của nhà nước cũng là một trong những xu hướng chính của cải cách ở các nước. Những nguyên tắc của phân công lao động đã tạo nên một sự thay đổi đáng kể trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ nhất và thứ hai cần được xem xét đưa vào đổi mới hoạt động của chính phủ. Đó là một sự thay đổi và thiết kế lại chính phủ nhằm tập trung vào những tiêu chí mà xã hội quan tâm và chính phủ đang gặp khó khăn: chi phí, chất lượng, phục vụ và tốc độ cung cấp.*

*Cách tiếp cận thứ bảy. UNDP công bố nhiều công trình nghiên cứu liên quan đến thuật ngữ phân quyền. Mỗi một công trình trích dẫn từ nhiều nguồn khác nhau và thể hiện nhiều cách tiếp cận đến thuật ngữ này.*

“Phân quyền hay quản trị nhà nước (governance) liên quan đến việc tổ chức lại hay cơ cấu lại hệ thống đồng trách nhiệm giữa các cơ quan quản trị nhà nước (governance) ở các cấp (trung ương, vùng, địa phương) theo nguyên tắc phụ thuộc lẫn nhau nhằm tăng hiệu quả và chất lượng cũng như gia tăng quyền hạn và năng lực của chính quyền địa phương”. Phân quyền hy vọng gia tăng những thành tố cơ bản trong quản trị (governance) trong quyết định kinh tế, chính trị và xã hội; hỗ trợ sự phát triển năng lực của nhân dân; mở rộng trách nhiệm của chính phủ, công khai và chịu trách nhiệm<sup>24</sup>. Phân quyền hay quản trị nhà nước (governance) không phải là kết quả cuối cùng mà là một cách thức tạo ra mở cửa, thích ứng, và hiệu quả quản lý địa phương và mở rộng sự tham gia của đại diện cộng đồng trong xây dựng quyết định. Sự cho phép các tổ chức của cộng đồng, vùng tham gia quản lý các vấn đề của địa phương và thúc đẩy sự tiếp cận sát hơn giữa chính phủ trung ương và địa phương tạo nên một hệ thống chính quyền địa phương thích ứng đối với đòi hỏi và ưu tiên của địa phương và bảo đảm sự can thiệp của nhà nước đáp ứng đòi hỏi của xã hội<sup>25</sup>. “Phân quyền thúc đẩy, khuyến khích vươn đến sự đổi mới chính sách và chương trình vì đó là kết quả của quản trị nhà nước (governance). Phân quyền là một cách tiếp cận mới về thực hiện chính sách, chính quyền địa phương đòi hỏi phải có trách nhiệm rộng và mới hơn để cung cấp dịch vụ cho xã hội. Phân quyền đòi hỏi hoàn thiện kế hoạch, ngân sách và kỹ thuật và thực tiễn; công cụ mới và xây dựng nguồn nhân lực mới để quản lý và thực hiện các chương trình phân quyền. “Phân quyền là một hiện tượng phức tạp liên quan đến nhiều thực thể trong khu vực địa lý, các cá nhân và khu vực xã hội. Nó bao gồm các tổ chức quốc tế, chính phủ trung ương, địa phương; các cơ quan chính phủ, khu vực tư nhân và xã hội công dân. Các thực thể xã hội bao gồm tất cả các tổ chức chính trị - xã hội trong khu vực. Trong thiết kế chính sách và chương trình phân quyền vấn đề có tính chất bản chất là áp

<sup>24</sup> UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People -Centered Development Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 1997, p. 4

<sup>25</sup> UNDP, Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Development, April 1998, p. 6

dụng cách tiếp cận hệ thống, của những thực thể xã hội có sự trùng lắp và sự khác nhau trong đòi hỏi vào trong một chu trình. Phân quyền là một sự hỗn hợp của các chức năng, quan hệ hành chính, tài chính và chính trị. Cả ba yếu tố đó tạo nên phân quyền”

*Cách tiếp cận thứ tám.* Trong một số tài liệu nghiên cứu đổi mới cách thức hoạt động quản lý nhà nước nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng đã đưa ra một cách tư duy mới về hoạt động quản lý nhà nước hay có thể tạm gọi là quản trị nhà nước; cũng có tài liệu gọi đó là “quản lý phát triển bền vững (sound development Management - governance)”<sup>26</sup>. Đây là một cách tiếp cận đổi mới các thức hoạt động quản lý nhà nước không chỉ quan tâm chỉ các yếu tố bên trong của nhà nước mà còn đặc biệt chú ý đến các yếu tố bên ngoài.

Huy động sự tham gia của các chủ thể bên ngoài hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước vào trong quá trình hoạt động quản lý nhà nước là nền tảng cơ bản của cách tiếp cận quản lý theo nghĩa governance. Trong cách tiếp cận về sự thay đổi phương thức quản lý nhà nước, vấn đề quan tâm khi thực hiện chuyển giao nhiệm vụ và quyền hạn hoạt động quản lý nhà nước giữa các cơ quan thuộc hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước cũng như cho các cơ quan bên ngoài là bảo đảm cho sự cân bằng giữa quản lý bên trong (quản lý nội bộ các cơ quan công quyền) và quản lý hành chính nhà nước mới từ bên ngoài (kiểm tra, kiểm soát). Chính phủ - hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương quan tâm quản lý cả từ bên trong và bên ngoài.

- Đánh giá nhu cầu đối với tất cả các cơ quan uỷ quyền hay trao quyền dựa trên những tiêu chí cần cho hoạt động quản lý tốt và hiệu quả của quản lý từ bên ngoài.
- Xác định vai trò của quản lý bên ngoài của các tổ chức của chính phủ, các cơ quan khác.
- Lồng ghép, phối hợp kế hoạch và kiểm soát các tổ chức công vào trong chu trình đơn giản, tránh chồng chéo.
- Thống nhất cách tiếp cận quản lý chung cho các tổ chức từ bên ngoài. Mỗi một loại cần xác định cụ thể pháp lý, trách nhiệm, chịu trách nhiệm và nhiệm vụ phải báo cáo.

Đối với mỗi một tổ chức công, quản lý bên trong cần được quan tâm nhằm thực hiện được những trách nhiệm được uỷ quyền hay trao quyền.

Dạng quản lý nội bộ có thể rất khác nhau, nhưng chính phủ có thể đưa ra một số nguyên tắc chung liên quan đến trách nhiệm của quản lý cấp cao chỉ đạo, kiểm soát của

<sup>26</sup> Thuật ngữ Governance được sử dụng trong nhiều tài liệu liên quan đến cải cách phương thức hoạt động quản lý nhà nước trong tiến trình cải cách. Trong bài báo đã đăng trên tạp chí “Quản lý nhà nước” 12/2000 chúng tôi tạm dịch là quản trị nhà nước. Tuy nhiên, “Governance” là một cách thức quản lý mới, chứa đựng bên trong nhiều nội dung không chỉ là những hoạt động của nhà nước mà còn có sự huy động của nhiều chủ thể xã hội khác. Nếu sử dụng “quản trị nhà nước” có thể chưa diễn đạt hết ý nghĩa của từ và bản thân quản trị được sử dụng nhiều trong sản xuất. Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) gần đây có đồng nhất Governance với nghĩa quản lý phát triển bền vững (Sound Development Management). Trong đề tài này chúng tôi không đi sâu nghiên cứu thuật ngữ hay nội dung của Governance. Nhưng đây là một phương pháp quản lý nhà nước mới đang trở thành một xu hướng được nhiều nước quan tâm, áp dụng.

các tổ chức nhà nước và trách nhiệm báo cáo với bên ngoài tổ chức. Vượt ra ngoài khuôn khổ đối với quản lý bên trong, chính phủ có thể xác định biện pháp để tự trị và bảo đảm an toàn trên các lĩnh vực:

- a. Tổ chức có quyền đối với việc tạo ra các sản phẩm hay làm quyết định trong từng trường hợp riêng lẻ đòi hỏi an toàn để tuân thủ mục đích của chính phủ, bảo đảm việc thực hiện một cách hợp pháp quyền của họ và bảo vệ quyền của từng cá nhân.
- b. Một vài biện pháp quản lý tự quản đặc biệt trong lĩnh vực tài chính, ngân sách, quản lý cân bằng thu chi là thích hợp đối với các tổ chức buôn bán cạnh tranh trong khu vực thị trường tư nhân;
- c. Ủy quyền đối với việc phân bổ ngân sách cho đầu vào tiêu chuẩn và quản lý việc sử dụng lao động và mua sản phẩm là chủ thể của chế độ quản lý (governance) bên trong;
- d. Một sự thay đổi từ tập trung vào kế hoạch hoá đầu vào, thay bằng đầu ra (sản phẩm) đã chỉ ra rằng hoạt động có thể cụ thể hoá, đo lường được và biết được chi phí.

Chương trình phát triển của Liên Hiệp Quốc đã nghiên cứu phân quyền gắn liền với quản trị nhà nước (governance) và cho rằng: phân quyền khu vực công tự nó không có thể thành công nếu không có những sự hỗ trợ để tăng cường quản trị địa phương (Local governance) trong đó gắn liền giữa các chủ thể khác nhau của khu vực công và khu vực tư cũng như xã hội. Quản trị nhà nước theo hướng phân quyền (Decentralized governance) là kết quả của mối quan hệ tổng hợp, hài hoà từ sự cân bằng quyền hạn và trách nhiệm giữa chính phủ (trung ương), chính quyền địa phương các cấp và các tổ chức khác và năng lực của các chủ thể địa phương trong việc thực hiện trách nhiệm được phân quyền thông qua cơ chế tham gia.

Phân quyền theo nghĩa quản trị nhà nước (governance) là việc vận dụng một cách logic các đặc trưng cốt lõi của quản trị nhà nước ở các cấp địa phương<sup>27</sup>.

*Cách tiếp cận thứ chín.* Theo nhóm nghiên cứu của Văn phòng chính phủ trong đề tài "cơ sở khoa học của việc tăng cường phân cấp quản lý kinh tế trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam" quan niệm phân cấp quản lý là một loại hình tổ chức và hoạt động quản lý được pháp luật quy định, trong đó các cơ quan có thứ bậc khác nhau trong một hệ thống, mỗi cấp được giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định để phát triển tính chủ tự, năng động và sáng tạo của mình nhằm thực hiện nhiệm vụ được giao đạt hiệu quả cao nhất<sup>28</sup>. Xem xét một cách chi tiết định nghĩa phân cấp như đã nêu trên vừa mang tính quy định của pháp luật, vừa mang tính nội dung và vừa mang tính kết quả mong muốn.

<sup>27</sup> Xem: Decentralization and Power shift an imperative for good governance. ADB, CLRG Working Paper 2002/02

<sup>28</sup> Báo cáo khoa học kết quả nghiên cứu đề tài.

*Cách tiếp cận thứ mười của Ngân hàng Thế giới.* Trong tài liệu gần đây, nhóm nghiên cứu của WB đã đưa ra định nghĩa về phân quyền quản lý nhà nước như sau: "the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations and/or the private sector." Phân quyền là việc chuyển giao quyền và trách nhiệm đối với các nhiệm vụ (trách nhiệm) công từ chính phủ trung ương cho cấp dưới, cho các tổ chức bán công, khu vực tư nhân. Như vậy, phân quyền gắn liền với việc trả lời câu hỏi ai sẽ thực hiện các nhiệm vụ, trách nhiệm công. Các nhiệm vụ/ trách nhiệm đó có một thời gian khá dài ở một số nước thuộc chính phủ trung ương, nay trong tiến trình cải cách, thay đổi cách thức hoạt động quản lý nhà nước cần phải chuyển cho nhiều chủ thể công, tư khác cùng thực hiện

29

*Cách tiếp cận thứ mười một*<sup>30</sup>. Phân quyền là việc phân chia, phân phối lại quyền hạn và trách nhiệm đối với các chương trình cho đơn vị hành chính cấp dưới. Phân quyền liên quan đến việc bố trí lại trách nhiệm làm quyết định dựa trên khu vực địa lý cho các đơn vị; bố trí lại nhiệm vụ dựa trên tiêu chuẩn chuyên môn hoá. Như vậy, phân quyền trong trường hợp này liên quan đến cái đã có và sắp xếp lại, bố trí lại quyền hạn và trách nhiệm để nhằm mục đích nhất định.

*Cách tiếp cận của nhóm nghiên cứu.* Nghiên cứu phân công, phân cấp quản lý ở nước ta cũng như căn cứ vào định nghĩa hay các cách tiếp cận về phân quyền đã nêu trên, có thể đưa ra một cách tiếp cận về phân quyền (phân cấp, phân công) nhiệm vụ, quyền hạn quản lý hành chính nhà nước như sau (cách tiếp cận thứ mười hai). Phân quyền (phân công, phân cấp) là một phương pháp quản lý trong đó chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp được một cách cụ thể thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo nguyên tắc trao cho cơ quan cấp dưới nhiều quyền ra quyết định các vấn đề có liên quan và tăng cường sự giám sát hoạt động của các cơ quan đó thông qua hệ thống trách nhiệm báo cáo (xem sơ đồ hình vẽ 1.6), hay quá trình phân định rõ chức năng, quyền hạn, trách nhiệm và chịu trách nhiệm cũng như cơ chế báo cáo của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ trung ương đến tận cơ sở.

Phân quyền theo cách tiếp cận trên khi xem xét đều có thể trả lời được các câu hỏi sau:

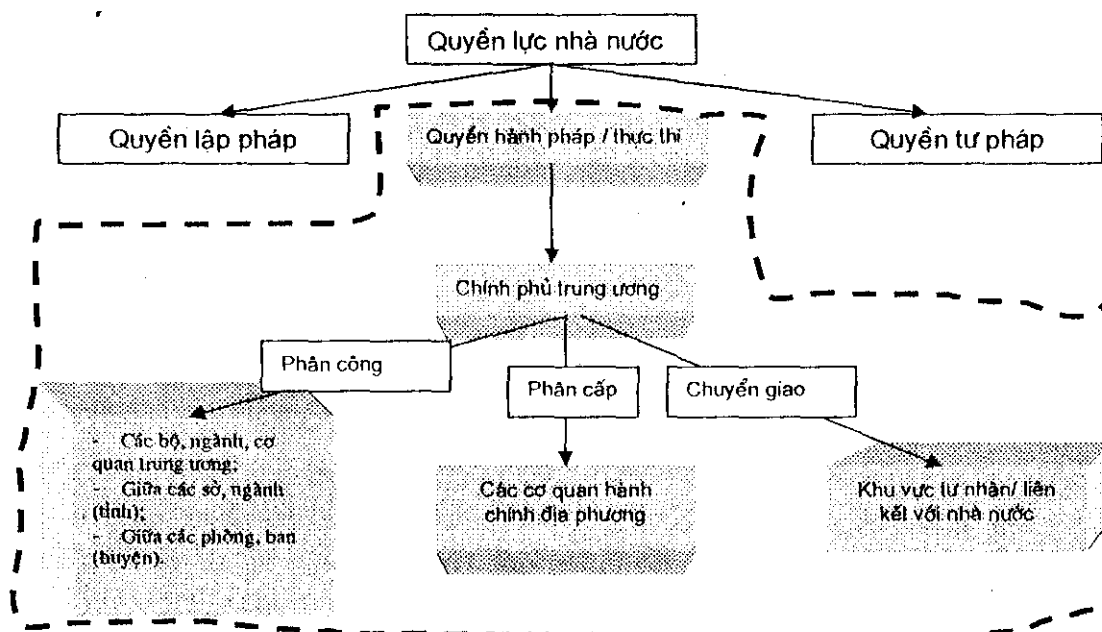
- Chức năng của cơ quan hành chính nhà nước đó là gì ( chức năng quản lý, chức năng cung cấp dịch vụ hay chức năng giám sát, kiểm tra, thanh tra,...);

<sup>29</sup> Xem : Decentralization & Power shift an Imperative for good Governance A Sourcebook on Decentralization Experiences in Asia, Volume I Edited by: Alex B. Brillantes, JR. and NORA G. Cuachon. ASIAN RESOURCE CENTER FOR DECENTRALIZATION CLRG Working Papers. Series 2002/02

<sup>30</sup> Xem The Public Administration Dictionary. Ralph C. Chandler, Jack C. Plano . Western Michigan University.

- Nhiệm vụ/ trách nhiệm của cơ quan đó là gì - tức họ phải làm những công vụ gì theo pháp luật quy định. Điều đó cũng có nghĩa họ phải làm và khi không làm được những việc quy định thì phải xử lý cũng theo pháp luật;
- Quyền hạn của cơ quan đó như thế nào - tức quyền được ra quyết định; quyền về nhân sự; quyền về tổ chức và tài chính.

Phân quyền (phân công, phân cấp) chỉ xem xét trong khuôn khổ của đường bao (đường chấm gạch) trên hình vẽ 1.6. Tức chỉ nghiên cứu việc phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước tức thực thi quyền hành pháp, không xem xét phân quyền các loại quyền khác.



Hình 1.6: Quan niệm về phân quyền theo hình thức chuyển giao trách nhiệm.

Trong cách tiếp cận trên, phân quyền chính thức ra là sự chuyển giao trách nhiệm, quyền hạn:

- Cho các đơn vị ngoại nhiệm đặt tại các địa phương (tân quyền);
- Cho các đơn vị trong hệ thống hành chính mang tính thứ bậc (trung ương, địa phương; cấp trên, cấp dưới);
- Cho các đơn vị có yếu tố nhà nước (doanh nghiệp nhà nước, liên doanh, ...);
- Cho các đơn vị bên ngoài nhà nước (tư nhân, NGO,...).

Quản lý hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường đã làm thay đổi cơ cấu tổ chức và hoạt động của nhiều đơn vị nhà nước. Thuật ngữ "khu vực công" đã có nhiều thay đổi. Hoạt động cung cấp dịch vụ công vốn độc quyền của nhà nước trong nhiều thập kỷ qua đã thay đổi và chuyển sang nhiều chủ thể khác nhau. Báo cáo

*phát triển thế giới năm 1997 đã chỉ ra cơ cấu lại khu vực công với ba nhóm: khu vực công cốt lõi; khu vực công mở rộng và khu vực thị trường<sup>31</sup>. Cơ cấu lại khu vực công đó tạo cơ hội tốt hơn cho việc phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo hướng chuyển giao cho cả bốn mức độ đã nêu trên.*

### **1.2.2. Chức năng, nhiệm vụ/ trách nhiệm, quyền hạn và phân quyền**

Trong tất cả các định nghĩa về phân quyền, hai khái niệm thường được đề cập đến là nhiệm vụ /trách nhiệm và quyền hạn được chuyển giao từ chính phủ trung ương hay chính quyền cấp trên cho các đơn vị cấp dưới. Tuy nhiên, hai thuật ngữ này trong khá nhiều trường hợp chưa được hiểu rõ đúng bản chất của nó nên khi xem xét quá trình phân quyền có thể chưa đi đúng đích mà các nhà quản lý mong muốn khi áp dụng mô hình phân quyền. Mặt khác, trong nhiều tài liệu khi bàn về hoạt động quản lý hành chính nhà nước có một số thuật ngữ được sử dụng nhằm chỉ một số vấn đề cũng liên quan đến phân quyền.

#### **1.2.2.1. Chức năng, nhiệm vụ, nghĩa vụ và trách nhiệm.**

##### **a. Chức năng (Function)**

Đây là một thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong văn bản thành lập các cơ quan quản lý nhà nước của các nước cũng như các tổ chức quốc tế. Thuật ngữ này thường gắn liền với thuật ngữ nhiệm vụ (trách nhiệm) và quyền hạn.

Thuật ngữ chức năng được hiểu như là những việc phải làm để phục vụ cho một mục đích cụ thể; vai trò cụ thể nào đó. Đó là những hoạt động hay vai trò được trao cho một tổ chức hay một cá nhân nào đó. Ví dụ:

- Hoạch định và khuyến nghị các chính sách về kinh tế, tài chính và thuế;
- Là cơ quan tài chính của chính phủ;
- In tiền giấy hoặc kim loại (có thể chia sẻ chức năng này với Ngân hàng nhà nước ở một số nước).
- Thực thi pháp luật có liên quan.
- Khác.

Các cơ quan quản lý hành chính nhà nước thường được trao một số chức năng sau:

- Chức năng cơ bản của Cục dự trữ các nước là thanh toán tiền ký gửi của những người ký gửi trong trường hợp ngân hàng không đủ khả năng thanh toán.
- Chức năng chủ yếu của bộ phận quản lý nhân sự là tuyển chọn, bồi dưỡng và quan tâm các chế độ phúc lợi.

<sup>31</sup> Xem Báo cáo phát triển thế giới, 1997. World Bank.

- Chức năng cơ bản về ngân sách là chuẩn bị và quản lý các chương trình của chính phủ và xây dựng các chương trình mới.
- Chức năng của cơ quan quản lý khoa học là xây dựng các chính sách về khoa học và đào tạo cán bộ khoa học.

Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc có những chức năng cơ bản sau:

- ✦ Xem xét các báo cáo của các cơ quan quản lý có liên quan;
- ✦ Xem xét luoài đề nghị và nghiên cứu chứng thông qua tư vấn với các cơ quan quản lý;
- ✦ Tiến hành các hoạt động thăm sát tại các vùng lãnh thổ;
- ✦ Tiến hành các hoạt động trong khuôn khổ uỷ trị của Hội đồng<sup>32</sup>.

Như vậy thuật ngữ chức năng, trên một khía cạnh nhất định là những vấn đề mà tổ chức phải thực hiện trong giai đoạn nhất định. Chức năng cũng có thể xem xét như là những nhiệm vụ được trao cho tổ chức này mà không giao cho tổ chức khác. Chức năng chính là những hoạt động chủ yếu mà tổ chức phải thực hiện.

Chức năng cũng chính là lĩnh vực của các nhiệm vụ / trách nhiệm mà tổ chức đó được giao. Chức năng là sự khái quát ban đầu của nhiệm vụ / trách nhiệm. Nếu không hiểu chức năng, khó có thể xác định nhiệm vụ.

#### **b. Nhiệm vụ (duty).**

Đó là những việc, hoạt động mà một cá nhân hoặc một tổ chức phải làm. Tương tự như nghĩa vụ phải làm.

Tuy nhiên, khi nói đến nhiệm vụ hay nghĩa vụ thường ít đề cập đến cách thức xử lý khi các công việc hay hoạt động đó không được thực hiện. Trong khi đó thuật ngữ trách nhiệm gắn liền với nhiệm vụ và nếu như nhiệm vụ đó không được làm hoặc làm với một kết quả nào đó thì cá nhân hoặc tổ chức phải có trách nhiệm (xử lý, bồi thường, chỉ trích, phê phán của dư luận, cách chức,...). Trách nhiệm là nhiệm vụ mà một cá nhân, tổ chức phải chịu trách nhiệm. Khi chúng ta sử dụng từ nhiệm vụ trao cho một cơ quan quản lý hành chính nhà nước (trong văn bản thành lập) tức chỉ mới đề cập đến cái mà tổ chức đó cần phải làm, nhưng chưa chỉ ra được phải chịu trách nhiệm như thế nào đối với các loại công việc đó.

#### **c. Nghĩa vụ (obligation).**

Đó là những gì phải làm hoặc không phải làm mang tính chất pháp lý. Theo quy định của công ty, khách hàng có thể trả lại hàng mua sau 7 ngày và công ty có trách

<sup>32</sup> Charter of the United Nations. Điều 87



nhệm phải nhận lại số hàng đó. Anh có thể đọc một quyển sách trong vòng 1 tuần trước khi anh quyết định mua hay không mua và không phải trả bất cứ loại chi phí nào. Chúng ta phải chịu trách nhiệm về những gì chúng ta làm đối với các thế hệ tương lai.

Xét trên nguyên tắc đó, các cơ quan nhà nước cũng phải có những loại trách nhiệm đó đối với công dân của mình. Trong văn bản pháp luật thường sử dụng từ nghĩa vụ (nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong pháp lệnh cán bộ, công chức 1998) để chỉ loại trách nhiệm mang tính pháp lý của cán bộ, công chức<sup>33</sup>. Một người có thể thực hiện trách nhiệm của mình vì lợi ích chung của cơ quan nhưng cũng có thể họ thực hiện công việc đó vì trách nhiệm. Hai cách tư duy trên có thể làm cho một quyết định hành động sẽ mang nội dung khác nhau.

#### ***d. Trách nhiệm (responsibility).***

Thuật ngữ này gắn với những công việc cụ thể. Cá nhân, tổ chức có trách nhiệm đối với những vấn đề hay với một ai đó. Trách nhiệm đối với những kết quả đã tạo ra; nhà máy chế biến thực phẩm phải chịu trách nhiệm với toàn bộ những sản phẩm mà họ cung cấp gây ngộ độc. Trách nhiệm của một người gác cổng là canh gác không cho người lạ mặt vào cơ quan (trong trường hợp này nhiều tài liệu gọi đó là nhiệm vụ).

Chịu trách nhiệm có nghĩa là một người (hay tổ chức) có một công việc hay một nhiệm vụ phải làm.

#### ***e. Trách nhiệm giải trình, báo cáo (accountability)***

Trách nhiệm báo cáo được hiểu như một loại trách nhiệm của một cá nhân (một tổ chức) phải báo cáo những hoạt động và công việc của họ cho một cá nhân hoặc một tổ chức khác. Chính quyền địa phương có trách nhiệm báo cáo hoạt động của họ với chính phủ hoặc chính quyền địa phương cấp trên. Trong chế độ dân chủ đại diện, nhân dân mong muốn chính quyền và các quan chức có trách nhiệm và phải báo cáo trước cử tri những người đã trao quyền cho họ. Trách nhiệm báo cáo, giải trình chính là một khía cạnh của sự kiểm soát của nhân dân đối với các hoạt động của nhà nước. Khi uỷ quyền cho các cơ quan nhà nước nếu không làm rõ cơ chế trách nhiệm/ chịu trách nhiệm và trách nhiệm phải báo cáo, giải trình các vấn đề khi nhân dân và các cơ quan cấp trên yêu cầu sẽ không thể đem lại hiệu quả.

Khi bàn về tổ chức, có hai từ trong nhiều tài liệu của Việt Nam nói đến là nhiệm vụ và trách nhiệm. Đây là hai từ có thể có ý nghĩa khác nhau trong nhiều trường hợp, những trong hoạt động quản lý, nhiều trường hợp hai từ này có nghĩa như nhau và khi nói nhiệm vụ trong hoạt động quản lý cũng chính là trách nhiệm.

<sup>33</sup> Xem chi tiết phần "Quyền lợi và nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong "Pháp lệnh Cán bộ, công chức" 1998.

Nhiệm vụ (duty) là một điều gì đó một người phải làm. "Anh có nhiệm vụ/ trách nhiệm tôn trọng, chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật" "khách hàng có nhiệm vụ/trách nhiệm nộp thuế hải quan khi anh đi qua cửa xuất/ nhập cảnh và có hàng phải nộp thuế". Trong cả hai trường hợp trên nhiệm vụ/ trách nhiệm chính là điều mà một người nào đó phải làm (hoặc không phải làm). Là một thuật ngữ để chỉ việc một cá nhân hay tổ chức được giao một cách chính thức hoặc không chính thức quyền để làm một việc gì đó và phải chịu trách nhiệm (xử lý) khi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng những gì đã được giao.

Trách nhiệm là nhiệm vụ của một người nào đó phải làm theo quy định của tổ chức. Một nhà lãnh đạo, đứng đầu tổ chức phải làm những công vụ quy định theo điều lệ của tổ chức. Ông ta có trách nhiệm phải làm (nhiệm vụ) việc đó; một công nhân trong một phân xưởng có trách nhiệm phải làm những công vụ cụ thể A,B,C,... Đó cũng chính là nhiệm vụ phải làm của người công nhân đó.

Nhiệm vụ/ trách nhiệm đều là hai từ để chỉ điều mà một người phải làm trong một tổ chức. Tuy nhiên cũng có người cho rằng nhiệm vụ nhằm chỉ điều mà một người/ một tổ chức (nhiều người) cần phải làm; còn trách nhiệm cũng chỉ những việc người đó/ tổ chức đó phải làm nhưng có tính đến chất lượng cũng như điều kiện để thực hiện nhiệm vụ đó. Về sau của nhiệm vụ phải làm gắn liền với điều kiện chính là quyền hạn mà người đó/ tổ chức đó có được để thực thi nhiệm vụ đó

Nghiên cứu vấn đề trách nhiệm (tức phải làm những việc cụ thể với những đòi hỏi về chất lượng và điều kiện, McGregor, Douglas (1906-1964), một nhà tâm lý xã hội người Mỹ đã sử dụng tâm lý con người và gắn liền với nó thuật ngữ trách nhiệm.

Theo lý thuyết X, người lao động không thích làm việc và lảng tránh trách nhiệm (*shun responsibility*) vì họ không muốn nhận bất cứ lỗi lầm, sai lệch nào trong doanh nghiệp thuộc về họ hoặc họ liên đới có trách nhiệm.

Ngược lại, theo lý thuyết Y, người lao động muốn làm việc và chịu trách nhiệm. Do đó cần tạo tâm lý tốt hơn để người lao động làm việc và chịu trách nhiệm.

Các thành viên của các cơ quan lập pháp và nhiều cơ quan nhà nước khác khi được bầu cử thường cảm thấy có trách nhiệm nhiều hơn với các cơ quan có thể kiểm soát hoạt động của họ hơn là trách nhiệm với cử tri đã bầu ra họ. Họ cố gắng biểu hiện những hành vi theo sự mong muốn của cơ quan kiểm soát họ hơn là của công chúng. Hay những nhiệm vụ mà họ phải làm không phải là để đáp ứng lại những gì họ đã hứa với cử tri mà làm những nhiệm vụ nhằm thoả mãn đòi hỏi của các cơ quan kiểm soát hoạt động của

họ. Trách nhiệm của họ (hay nhiệm vụ) mà họ phải làm là để thoả mãn, làm hài lòng một cơ quan, tổ chức hơn là bị phê bình, chỉ trích.

Trách nhiệm trong nhiều trường hợp nhằm chỉ chất lượng công việc mà một người/ một tổ chức phải làm. Khi người ta nói tôi có trách nhiệm với “cộng đồng nghĩa là họ phải làm những việc đó (nhiệm vụ); khi nói tôi phải chịu trách nhiệm với...” nhằm chỉ những việc họ phải làm những làm không tốt. Nguyên thủ quốc gia của nhiều nước kêu gọi dân chúng có trách nhiệm với đất nước cũng có nghĩa là yêu cầu, đòi hỏi nhân dân, công dân quốc gia đó làm những nhiệm vụ có tính chất quy định cho họ một cách tốt nhất. Trong trường hợp có chiến tranh, hãy có trách nhiệm với đất nước tức phải làm những việc theo yêu cầu của nhà nước phục vụ chiến tranh một cách tốt nhất.

Trong bối cảnh cụ thể, khi người dân cảm thấy không an tâm về một vấn đề nào đó, người ta nói nhiều đến trách nhiệm của chính phủ tức nói về những nhiệm vụ đáng lẽ chính phủ phải làm mà đã không làm. Tình hình ngộ độc thực phẩm đang có xu hướng gia tăng trên quy mô cả nước. Nhiều người đã cho rằng do chính phủ thiếu trách nhiệm tức đã không làm những việc cần phải làm (nhiệm vụ) để giải quyết tình trạng ngộ độc thực phẩm khi mà chính phủ đã được trao quyền hạn để làm điều đó. Trong bài báo nói về tình trạng phá thai không an toàn đang tồn tại ở nhiều nước, người ta cho rằng bảo đảm an toàn cho việc làm này là trách nhiệm của chính phủ và chính phủ phải làm một điều gì đó (quản lý nhà nước) nhằm bảo đảm an toàn cho người muốn phá thai.

Trong từ điển hành chính đã trích dẫn trên, thuật ngữ trách nhiệm được giải thích trên cơ sở xem xét hoạt động của những người thực thi pháp luật. Trách nhiệm gắn liền với chịu trách nhiệm. Đó là điều kiện một cá nhân khi sử dụng quyền lực được trao bị hạn chế với nhiều phương tiện bên ngoài cũng như các chuẩn mực bên trong của tổ chức. Trách nhiệm và chịu trách nhiệm gắn liền với thể chế cân bằng và kiểm soát trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đối với bên ngoài, trách nhiệm và chịu trách nhiệm là việc phải báo cáo, giải thích cách thức sử dụng nguồn lực và quyền hạn. Các nhà quản lý có nhiều loại trách nhiệm và chịu trách nhiệm như trách nhiệm tài chính; trách nhiệm pháp lý tức bảo đảm để luật pháp được tôn trọng; trách nhiệm thực hiện theo quy trình; trách nhiệm đối với sản phẩm. Các yếu tố trách nhiệm và chịu trách nhiệm bên trong biểu hiện dưới việc phải tuân thủ những tiêu chuẩn đạo đức, chuyên môn nghề nghiệp. Nhiều hoạt động của chính phủ của nhiều nước không thành công thể hiện thiếu trách nhiệm trong việc xem xét các chương trình, dự án cũng như thiếu chịu trách nhiệm của các hoạt động đó.

*Nói tóm lại:* Trách nhiệm là những việc phải làm và phải chịu những hình thức kỷ luật (phạt- nếu theo quan điểm của toà án, tư pháp) khi những việc đó không đạt được

như mục tiêu đã đề ra. Ví dụ, người tiêu dùng đang đứng trước những thách thức về những loại thông tin thứ thiệt. Ai có trách nhiệm về việc này; và khi xã hội đang chịu những hậu quả của thông tin thứ thiệt đó, người có trách nhiệm (tổ chức và cá nhân) phải bị xử lý như thế nào <sup>34</sup>.

Trong hoạt động quản lý, trách nhiệm/ nhiệm vụ của một tổ chức thường được xem xét trên hai khía cạnh: trách nhiệm / nhiệm vụ của tập thể và trách nhiệm / nhiệm vụ của từng cá nhân trong tập thể đó. Đây là một trong những chủ đề rất phức tạp và đã được dư luận quan tâm <sup>35</sup>.

Hệ thống thực thi quyền hành pháp (quản lý hành chính nhà nước) và người đứng đầu hệ thống này được trao những trách nhiệm/ nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định của pháp luật. Trách nhiệm/nhiệm vụ và quyền hạn của hệ thống này và người đứng đầu được ghi trong hiến pháp và các luật. Đó chính là hình thức phân quyền pháp lý giữa hệ thống các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước. Trong nhiều chế độ (độc tài, quân chủ chuyên chế,...) hoạt động thực thi quyền hành pháp không được quy định cụ thể trong hiến pháp và luật. Nhà độc tài, chuyên chế thông qua nhiều loại hình văn bản để đưa trách nhiệm / nhiệm vụ và quyền hạn cho những người đứng đầu hành pháp.

Trong nhiều tài liệu về thiết kế tổ chức, các nhà nghiên cứu đều thiết kế mô hình: trách nhiệm của bộ, Ủy Ban Nhân dân các cấp<sup>36</sup> - gọi là trách nhiệm tập thể của các cơ quan đó và trách nhiệm của từng thành viên trong các tổ chức. Tuy nhiên các tổ chức trên gồm nhiều người, về nguyên tắc phải thiết kế được trách nhiệm/ nhiệm vụ cho từng người, nhưng thực tế khi thành lập tổ chức, văn bản pháp luật chỉ trao trách nhiệm cho tổ

<sup>34</sup> Hội đồng bảo an (The Security Council) có trách nhiệm chủ yếu trong việc gìn giữ hoà bình và Hiến chương Liên Hiệp Quốc đã đưa cho hội đồng này quyền để thực hiện các trách nhiệm đó. Trong nhiều nước, luật pháp đã không đòi hỏi những người vị thành niên có trách nhiệm đầy đủ như trách nhiệm của người lớn (trên 18 tuổi). Về pháp lý, đó là trách nhiệm của cha mẹ, thầy giáo và nhà trường có trách nhiệm chủ yếu đối với giáo dục; Trước đây chính phủ các nước không có trách nhiệm về vấn đề đói nghèo. Cứu tế, trợ giúp cho người nghèo do họ hàng, hàng xóm hoặc các tổ chức từ thiện khác. Ngày nay chính phủ có trách nhiệm nhiều hơn trong vấn đề này và trở thành một trong những nhiệm vụ của chính phủ; Các loại trách nhiệm của liên bang đã gia tăng trong nhiều năm, lại đây nhưng chính quyền địa phương (bang và địa phương) tiếp tục đóng vai trò quan trọng. Họ có trách nhiệm để cung cấp phần lớn các loại dịch vụ cần cho nhân dân địa phương như giáo dục, chăm sóc sức khỏe, công an, cứu hỏa, duy trì hệ phố, đường, thoát nước; Thông tin cho công chúng là trách nhiệm chủ yếu của báo chí. Các phóng viên cung cấp cho công chúng nhưng tin tức mà họ không có thể tự mình biết được và điều đó đòi hỏi các nhà báo phải có trách nhiệm với thông tin mà họ cung cấp. Họ cũng có trách nhiệm quyết định thông tin nào là quan trọng, có giá trị để cung cấp; Chính quyền địa phương gắn liền với việc quản lý trên một khu vực nhỏ hơn so với quốc gia. Mỗi một chính quyền địa phương có trách nhiệm quan trọng trong việc cung cấp phúc lợi cho nhân dân địa phương và một số loại dịch vụ khác; Mô hình thị trường yêu trong các loại mô hình tổ chức chính quyền địa phương đã bị phê phán do trách nhiệm thiếu tập trung mà lại trao cho quá nhiều người trong hoạt động quản lý địa phương; Bộ trưởng ngoài những vấn đề đã nêu, còn có trách nhiệm đặc biệt với các vấn đề như.....; Một số người tin rằng những thủ tục đó mở rộng sự tham gia của cử tri và gia tăng sự quan tâm của công chúng đối với hoạt động của nhà nước. Nhưng cũng có người cho rằng, những thủ tục đó đã làm yếu đi trách nhiệm pháp lý của những quyết định; Quy hoạch trước những năm 1990 là trách nhiệm của những nhà kiến trúc sư do tư nhân hay nhà nước thuê. Chỉ một ít trường hợp là trách nhiệm của nhà nước. Nhưng từ sau đó, sự gia tăng của đô thị hoá đã đòi hỏi chính phủ có trách nhiệm lớn hơn trong công tác quy hoạch; Trách nhiệm thực hiện những gì luật pháp đã đề ra được trao cho tổng thống - người đứng đầu hệ thống thực thi pháp luật. Mỗi một công chức trong hệ thống này nhận được quyền hạn nhất định từ tổng thống (thể chế tổng thống đứng đầu hành pháp).

<sup>35</sup> Trên mạng InterNet đã đưa ra diễn đàn tranh luận về trách nhiệm cá nhân và tập thể. Nhiều ý kiến cá nhân kể cả những người đứng đầu các tổ chức cũng như thành viên của tổ chức đưa ra nhiều cách hiểu về trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể và ai phải chịu trách nhiệm trong tổ chức.

<sup>36</sup> Tên gọi này có thể không giống nhau giữa các nước, nhưng để thuận tiện chúng tôi gọi chung như Việt Nam vẫn gọi để chỉ tất cả những cơ quan thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực và theo lãnh thổ.

chức và người đứng đầu tổ chức và trong không ít trường hợp cũng chỉ trao nhiệm vụ cho tổ chức hơn là cho người đứng đầu tổ chức<sup>37</sup>.

*(1). Trách nhiệm tập thể của bộ.*

Đó là một khái niệm để chỉ những đòi hỏi đối với bộ từ phía cơ quan nhà nước trong hoạt động quản lý nhà nước trên lĩnh vực mà bộ được trao. Trách nhiệm của bộ trong toàn bộ hệ thống thực thi quyền hành pháp là phải tạo ra được sự ủng hộ của quốc hội đối với mọi hoạt động (hợp hiến, hợp pháp) của chính phủ trong đó bộ là thành viên. Những định hướng lớn của hệ thống lập pháp (quốc hội) phải được thực thi và chuyển thành các ưu tiên của bộ, nội các.

Trách nhiệm tập thể của bộ là phải bảo đảm sự đoàn kết, sức mạnh chung của nội các. Trong trường hợp đảng cầm quyền, khó khăn không lớn, tuy nhiên với chính phủ liên hợp và có phe đối lập, việc tăng cường sức mạnh của nội các có ý nghĩa cho sự tồn tại chính phủ. Sự thất bại của nội các liên hợp thể hiện sự thiếu trách nhiệm tập thể.

Trách nhiệm/nhiệm vụ của bộ được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật. Việc xác định nhiệm vụ của bộ được hình thành ngay khi quyết định có hay không có bộ đó. Chính phủ của một số nước có số bộ rất hạn chế, chỉ khi nào cần thiết mới thay đổi số bộ. (ví dụ Mỹ chỉ có 14 Bộ cho đến năm 2002 mới thành lập thêm Bộ An ninh nội địa do tình hình an ninh nội địa sau vụ 11/9/2001 và trước đó nhiệm vụ/trách nhiệm này thuộc về hai cơ quan FBI và CIA). Nhưng cũng có nhiều nước việc thay đổi, thành lập, sát nhập bộ là công việc của từng chính phủ. Mặt khác, chính phủ các nước thường thành lập các cơ quan độc lập, không thuộc bộ trực thuộc chính phủ (mô hình cơ quan thuộc chính phủ như ở Việt Nam) và tùy theo từng điều kiện cụ thể việc thành lập các cơ quan này và trao nhiệm vụ/trách nhiệm cũng như quyền hạn cho nó do người đứng đầu chính phủ thực hiện.

*(2). Trách nhiệm cá nhân của bộ trưởng hay những gì bộ trưởng phải làm và có quyền để làm điều đó được pháp luật quy định.*

Mỗi một bộ trưởng có trách nhiệm cá nhân của mình. Ông Bộ trưởng phải có trách nhiệm trả lời về những hoạt động của bộ do ông phụ trách. Mỗi bộ trưởng có trách nhiệm pháp lý, hành chính và chính trị. Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm đối với tất cả hoạt động chính thức của bộ; bộ trưởng chịu trách nhiệm chỉ đạo, lãnh đạo bộ; phải giải thích và bảo vệ hoạt động của bộ trước công dân, trước quốc hội. Trong trường hợp bị chất vấn, bộ trưởng có trách nhiệm trả lời, giải thích và nếu không đạt được tín nhiệm về sự giải thích, bộ trưởng có thể phải từ chức. Truyền thống của nhiều

<sup>37</sup> Nghị định trao chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cho bộ chứ không trao nhiệm vụ, quyền hạn cho bộ trưởng. Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng lại được quy định chung trong văn bản khác hoặc trong Luật.

nước không áp dụng hình thức này, tuy nhiên, xu thế dân chủ ngày càng mở rộng và để tăng cường trách nhiệm về hoạt động của bộ, bộ trưởng có thể buộc từ chức khi có nhiều sai phạm của bộ, cơ quan cấp dưới.

Trong nhiều nước, trách nhiệm của Bộ và Bộ trưởng hình như chỉ là hình thức. Thông tin chỉ ra rằng, hiếm khi chính phủ có thể bị đổ trong trường hợp bỏ phiếu bất tín nhiệm; ít trường hợp bộ trưởng từ chức do những lỗi lầm, thất bại của bộ. Mặc dù trên phương tiện thông tin đại chúng thường đưa vụ tại nạn này thì bộ trưởng nọ từ chức. Thực tế số vụ từ chức do không hoàn thành trách nhiệm (không thực thi tốt những việc phải làm và không sử dụng hết quyền hạn để làm các việc đó) hạn chế.

Các bộ trưởng không phải từ chức do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó nguyên nhân chủ yếu là Bộ trưởng khó có thể biết được và do đó chịu trách nhiệm với những công vụ mà công chức dưới quyền thực thi, nhân danh bộ. Đòi hỏi một bộ trưởng biết mọi điều xảy ra trong bộ và chịu trách nhiệm với tất cả sai lầm của bộ - từ việc háy nhà, đổ một đoàn tàu hay đâm xe là việc không thể. Không từ chức (không chịu trách nhiệm) đối với sai phạm chung của công chức dưới quyền hình như là một vấn đề muôn thủa của hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Thay cho việc từ chức của một bộ trưởng nào đó, nội các, các bộ trưởng cố gắng để sửa đổi những sai lầm. Điều này cũng đặt ra một cơ chế phân quyền (phân cấp) chịu trách nhiệm trong các hoạt động của bộ. Một bộ quản lý trên một lĩnh vực hẹp, có thể dễ dàng để bộ trưởng, lãnh đạo bộ biết được các vấn đề xảy ra mang tính chất hành chính (hàng ngày) nhưng bộ lớn, bộ mang tính chất tổng hợp, đa ngành nếu không phân cấp chịu trách nhiệm khó có thể thực thi tốt hoạt động quản lý hành chính nhà nước (điều hành, chấp hành). Đây chính là mô hình mà các tập đoàn kinh tế đã làm khi thành lập công ty mẹ - công ty con - công ty cháu chắt. Mỗi loại công ty đều được trao trách nhiệm trên từng lĩnh vực cụ thể và phải chịu trách nhiệm (cả về kinh tế) đối với từng trách nhiệm đó; và cách làm đó đã đem lại hiệu quả trong quản lý sản xuất, kinh doanh của nhiều doanh nghiệp; cách đó cũng đang được nhiều chính phủ đưa vào trong tổ chức hoạt động quản lý nhà nước.

### *(3) Trách nhiệm của từng cá nhân khác trong bộ / các cơ quan hành chính nhà nước*

Trách nhiệm cá nhân của từng công chức trong các cơ quan quản lý nhà nước cũng là một vấn đề phức tạp. Nhưng nếu không làm rõ nội dung này, khó có thể thực hiện phân cấp, phân công trong hoạt động quản lý nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng.

Xác định trách nhiệm cá nhân trong tổ chức nhà nước phụ thuộc vào mô hình công vụ được áp dụng. Tính ưu việt của mô hình công vụ theo việc làm chính là ở khía cạnh này. Trong mô hình này, mỗi một người khi gia nhập công vụ được gắn liền với một vị trí

và một loại công việc cụ thể. Những công việc đó đã được mô tả thông qua bản mô tả công việc và những gì kèm theo trong đó có trách nhiệm. Nếu không hoàn thành nhiệm vụ/trách nhiệm, có thể bị sa thải hoặc nhiều hình thức khác. Trong khi đó áp dụng mô hình công vụ theo chức nghiệp, hạn chế nhất là người công chức không được xác định cụ thể những gì phải làm và làm như thế nào cũng như trách nhiệm. Chuyên viên hay chuyên viên chính chỉ là sự thay đổi tên gọi của ngạch công chức mà người công chức được hưởng, nhưng không thay đổi vị trí làm việc.

Trách nhiệm luôn phải gắn liền với một vị trí, công việc cụ thể được giao. Trách nhiệm thể hiện ở:

- Trách nhiệm trước hết là những gì người đó phải làm trong điều kiện của vị trí đó với chất lượng xác định. Phải làm thể hiện không chỉ là số lượng đầu việc mà còn cả về chất lượng (thời gian, hiệu quả,...).
- Người thực hiện nhiệm vụ, công việc đó phải báo cáo cho ai những kết quả của mình. Đây là một trong những khía cạnh được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm về trách nhiệm và phân biệt nó với nhiệm vụ. Phải báo kết quả hoạt động thực thi công việc đó cho cấp trên (hệ thống thứ bậc hành chính); cho cơ quan đại diện (HĐND, Quốc hội,...) và trước cử tri, nhân dân và các tổ chức chính trị xã hội. Trách nhiệm và nhiệm vụ phải báo cáo cũng gắn liền với điều kiện để nhân dân tham gia hoạt động quản lý, giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước;
- Trách nhiệm đối với một vị trí nhất định trong tổ chức cũng có nghĩa là những người có trách nhiệm cũng được quyền đưa ra các quyết định của mình một cách độc lập, trong khuôn khổ trách nhiệm. Một bộ trưởng có trách nhiệm về các hoạt động quản lý nhà nước của bộ mình, cũng có nghĩa có quyền về các quyết định liên quan đến ngành, lĩnh vực mà mình phụ trách. Trách nhiệm trong trường hợp này gắn với quyền được ra quyết định (độc lập tương đối).
- Trách nhiệm liên quan đến lỗi do các hoạt động của tổ chức gây ra. Trong trường hợp này, chịu trách nhiệm về các hoạt động do tổ chức, vị trí tạo ra. Bộ trưởng phải xử lý ở mức lỗi nào khi có sự cố (lớn nhỏ) xảy ra trong bộ; các thứ trưởng, vụ trưởng, các tổng giám đốc phải bị xử lý (chịu trách nhiệm như thế nào). Nhiều vụ việc trong hoạt động quản lý hiện nay tổn thất hàng trăm tỷ đồng, nhưng các nhà quản lý cao cấp (tổng giám đốc, chủ tịch,...) hình như không có lỗi gì và họ thường phát biểu về vấn đề sai phạm đó như là của một ai đó (kiểm soát từ bên ngoài) hơn là của chính họ. Đây là điều hạn chế nhất hiện nay ở các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Phải chịu trách nhiệm, nhưng không có quy định cụ thể phải chịu như thế nào (lỗi và xử lý lỗi đó).

Mỗi một cơ quan, cá nhân trong bộ máy hành chính nhà nước nói riêng và bộ máy nhà nước nói chung đều có trách nhiệm của mình. Điều quan trọng nhất, nhà nước có

trách nhiệm gì và các trách nhiệm đó được phân chia như thế nào giữa hệ thống các cơ quan nhà nước và cá nhân trong bộ máy nhà nước. Đây là một vấn đề phức tạp và chính là cách mà các nước hiện nay đang bàn về phân quyền. Tuy nhiên hiểu điều này lại là một vấn đề đối với các cá nhân trong bộ máy hành chính nhà nước<sup>38</sup>.

#### *(4) Chuyển giao nhiệm vụ / trách nhiệm*

Khi các nhà nghiên cứu phân quyền đưa ra khái niệm chuyển giao (transfer) trách nhiệm từ chính phủ trung ương hay chính quyền địa phương cấp trên cho cấp dưới có thể hiểu đó là chuyển giao những gì mà các cơ quan quản lý nhà nước phải làm (tức có trách nhiệm phải làm).

Chuyển giao những gì nhà nước phải làm cho nhiều cơ quan bên dưới là một cách thức để cho những công việc đó được làm một cách tốt hơn, phù hợp với điều kiện của địa phương hơn; đồng thời các công việc đó được làm có sự tham gia của công dân trong quá trình quyết định và có sự giám sát của công dân khi thực hiện các quyết định đó sẽ là cách thức bảo đảm cho các công việc đó làm hiệu quả hơn.

Chuyển giao trách nhiệm từ trung ương xuống các cấp địa phương; chuyển giao trách nhiệm từ một cá nhân này sang cho một hay một vài cá nhân khác; chuyển giao trách nhiệm của thủ trưởng một đơn vị xuống cho các cá nhân, bộ phận trong đơn vị là một cách thức để thực hiện nhiệm vụ đã được giao.

Chuyển giao trách nhiệm (phải làm và quyền được làm những việc đó) từ cấp trên xuống cho cấp dưới, từ cá nhân sang cá nhân trong khái niệm phân cấp, phân quyền cũng có nghĩa là chuyển trách nhiệm của "mình" cho người khác. Đây là một hoạt động mang tính chất hai mặt.

Trách nhiệm của một cơ quan nhà nước được trao quyền và những người đứng đầu chính là họ phải có trách nhiệm trước công dân (những người đã tạo nên quyền lực của họ) về những quyết định họ đưa ra hay những quan điểm mà họ đại diện.<sup>39</sup> Có thể mở rộng trách nhiệm của các Bộ trưởng thông qua diễn đàn trao đổi, chất vấn trực tiếp trước cử tri, chất vấn của các đại biểu quốc hội.

#### *(5). Trách nhiệm báo cáo- yếu tố trách nhiệm với bên ngoài.*

Trong hoạt động quản lý nhà nước có hai khái niệm thường gắn liền với phân quyền trách nhiệm: có trách nhiệm, chịu trách nhiệm và trách nhiệm phải báo cáo hoạt

<sup>38</sup> Đặng Tiểu Bình khi bàn về cải cách, sử dụng thuật ngữ bộ nông dân phải có trách nhiệm đối với chính mình theo cách tiếp cận rất đơn giản là họ là người chủ sở hữu những tài sản đó (kể cả đất đai, sản phẩm). (xem Encarta 2001)

<sup>39</sup> Political Accountability Parliament. Australian Journal of Public Administration Volume 58. March 1999. Tr.39.



động của những cơ quan có quyền lực về những trách nhiệm mà họ có <sup>40</sup>. Khó có thể phân biệt cụ thể hai từ trách nhiệm và trách nhiệm báo cáo vì thực tế đó là hai mặt của quá trình uỷ quyền và giám sát. Một cơ quan hay cá nhân nào đó có trách nhiệm đối với những quyết định, chính sách, chương trình mà họ ban hành ra cũng phải có trách nhiệm báo cáo cho một số cơ quan quyền lực khác về những hoạt động của họ trong lĩnh vực có trách nhiệm mà họ được giao. Lạm dụng quyền lực cũng do thiếu hay không có hiệu lực của việc thực hiện nhiệm vụ/trách nhiệm phải báo cáo (hàng tháng, hàng quý, hàng năm,...) hoạt động của họ trước các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền và trước nhân dân.

Trách nhiệm gắn liền với quyền được trao để tiến hành một hoạt động nhất định. Trong khi đó trách nhiệm báo cáo được xem như là một "quyền phát sinh" để kiểm tra các hoạt động khi các hoạt động được giao không tiến hành như mong muốn. Trách nhiệm báo cáo thiết lập mối quan hệ giữa những người được trao quyền, trao trách nhiệm để thực hiện một hoạt động với những người có trách nhiệm giám sát.

Trách nhiệm gắn liền với uỷ quyền hay đưa quyền cho một ai đó để thực hiện một quyết định về hoạt động cần tiến hành. Nhưng trách nhiệm và trách nhiệm báo cáo phải đồng hành với nhau. Không có trách nhiệm thì không phải báo cáo. Và một ai đó khi đã nhận trách nhiệm (gắn liền với việc được trao một quyền nhất định) đều có trách nhiệm báo cáo. Đây là một trong những vấn đề thể hiện tính kiểm soát của một nền dân chủ thực sự. Dù đó là bổ nhiệm chính trị hay bầu cử đều phải chịu trách nhiệm và báo cáo trước công dân, trước các cơ quan đại diện cho nhân dân (HĐND, Quốc hội hay các tổ chức đại diện).

Trong phân quyền quản lý, thiếu những cơ chế để báo cáo hay trách nhiệm báo cáo không có sẽ làm cho những mong muốn của quá trình cải cách không đạt được như đã vạch ra. Một Ủy ban được thành lập ra để tiến hành xem xét những hoạt động của hệ thống các cơ quan, nhưng lại không thừa nhận trách nhiệm báo cáo hoạt động kiểm tra, kiểm soát, xem xét của mình công khai trước những cơ quan hay công dân thì hoạt động kiểm tra, kiểm soát đó sẽ không đem lại hiệu quả. Các cơ quan điều tra có trách nhiệm (và phải chịu trách nhiệm) điều tra các vụ việc và phải báo cáo kết quả điều tra. Tính đúng đắn hay sai lệch của kết quả điều tra đòi hỏi các cơ quan điều tra phải chịu trách nhiệm. Những vụ việc trong thời gian gần đây trên một số lĩnh vực thể hiện chúng ta chưa thực sự quan tâm đến trách nhiệm phải báo cáo hoạt động của đơn vị, tổ chức mình trước các cơ quan cần phải báo cáo. Bộ chưa thực sự báo cáo đầy đủ các hoạt động của bộ cả khía cạnh tích cực lẫn tiêu cực cho quốc hội; Ủy Ban Nhân dân chưa

<sup>40</sup> Hai từ được nhiều tài liệu cải cách hành chính và phân quyền quản lý sử dụng để chỉ hai nội dung trên là: Responsibility và Accountability. Hai từ này chúng tôi dịch là trách nhiệm và trách nhiệm báo cáo (cũng có thể tạm hiểu là sự chịu trách nhiệm với các cơ quan nhà nước và công dân đối với trách nhiệm/nhiệm vụ được giao). Cơ chế trách nhiệm báo cáo là một nội dung của quản lý theo nghĩa *quản trị nhà nước* được nhiều nước quan tâm.

báo cáo một cách đầy đủ các hoạt động của mình trước hội đồng nhân dân. Chỉ khi nhân dân phát hiện ra một số vấn đề mới phải tiến hành thanh tra, kiểm tra và ngay cả khi đó trách nhiệm báo cáo cũng chưa được thực hiện nghiêm túc và không thấy ai phải chịu trách nhiệm báo cáo không chính xác đó.

Những cơ quan do chính phủ thành lập (các đoàn kiểm tra, thanh tra) thiếu cơ chế trách nhiệm của các bản báo cáo của mình với chính phủ (đúng, sai) đã làm cho nhiều vụ việc trở nên phức tạp.

Trong phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước, các khái niệm: trách nhiệm, quyền hạn và trách nhiệm báo cáo, chịu trách nhiệm và bị xử lý kỷ luật phải gắn liền, quyền chặt vào nhau trong một cơ chế thống nhất thông qua hệ thống văn bản pháp luật có hiệu lực. Một tổ chức nói chung và các tổ chức nhà nước nói riêng nếu không thiết lập một cơ chế ràng buộc các khái niệm trên một cách có hiệu quả thì mọi hoạt động quản lý hành chính nhà nước dù sai hay đúng đều rất khó phân định kết quả đó thuộc về ai; không phân định được đâu là tập thể, đâu là cá nhân. Các nước theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách cũng có nghĩa là cần phải có sự phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn và cơ chế chịu trách nhiệm của tập thể (từ chức tập thể) và của cá nhân. Nếu không phân định cụ thể ranh giới này, mọi kết quả tốt sẽ thuộc về cá nhân và những hậu quả xấu sẽ rơi vào tập thể và trong trường hợp này không ai bị xử lý.

Về từ ngữ, hai thuật ngữ *nhiệm vụ* và *trách nhiệm* khác nhau, nhưng khi nói đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan nhà nước, nhiều tài liệu sử dụng hai thuật ngữ này có tính thay thế. Trong các văn bản hiện nay thường sử dụng từ *nhiệm vụ*. Theo chúng tôi, nên sử dụng từ *trách nhiệm* hơn là *nhiệm vụ*. *Trách nhiệm* có thể bao gồm cả *nhiệm vụ* nhưng đồng thời gắn liền với tính bắt buộc phải thực hiện cũng như tính phải chịu trách nhiệm đối với những gì có trách nhiệm (có *nhiệm vụ* thực hiện).

#### **1.2.1.2. Thẩm quyền, quyền hạn.**

Trong một số tài liệu, hai thuật ngữ *thẩm quyền* và *quyền hạn* của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước được sử dụng thay thế cho nhau. Tuy nhiên, về từ ngữ, hai thuật ngữ này có những nét đặc trưng riêng.

##### **a. Thẩm quyền (quyền để phán xét, quyền bắt người khác thừa nhận).**

*Thẩm quyền* là *quyền lực* (*quyền hạn*) làm quy tắc, luật pháp và cưỡng bức việc thi hành quy tắc và luật pháp đó (Jurisdiction). Chính phủ có *thẩm quyền* đối với mọi người dân sống trên lãnh thổ và một người không chịu ảnh hưởng của quyền đó khi họ chạy ra khỏi vùng lãnh thổ hợp pháp đó. Tuy nhiên, khái niệm này mang ý nghĩa tương

đổi khi mà mối quan hệ pháp lý đang chuyển dần sang không biên giới. Các chính phủ có thể hỗ trợ nhau để cường bức việc thi hành pháp luật quốc gia đã quy định.

Chính phủ có thẩm quyền chức năng rất rộng đối với nhiều hoạt động trong đó các quy tắc, luật lệ được áp dụng trên các lĩnh vực: quốc phòng, an ninh, xã hội, kinh tế, hôn nhân gia đình, giáo dục, thuế, vận tải, v.v. Chính phủ điều tiết tất cả các hoạt động mang tính kinh doanh, nghề nghiệp, thương mại.

Thẩm quyền có thể liên quan đến hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp). Tuy nhiên trong nhiều tài liệu, viết nhiều về thẩm quyền của các loại toà án hơn là thẩm quyền hành pháp.

Thẩm quyền của một tổ chức gắn liền với việc cường bức người khác thi hành những quy tắc, luật lệ tổ chức đã đề ra. Khi có những người không thực hiện những quy tắc đó, cần phải cường bức họ thực hiện. Nhà nước cần có những lực lượng để cường bức những người không thi hành pháp luật phải thực hiện (quân đội, cảnh sát, tư pháp). Chính phủ có thẩm quyền trong việc ban hành các đạo luật và các quy tắc quy chế nhằm bảo đảm cho xã hội vận hành có trật tự, theo sự mong muốn của nhà nước và trong trường hợp đó nếu không có những lực lượng để cường bức, phạt và bắt buộc thi hành sẽ không có xã hội trật tự. Tuy theo mối quan hệ quyền lực mà thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp) sẽ khác nhau. Hệ thống hành pháp có chức năng thực thi pháp luật và đưa ra các quy tắc, quy chế (pháp quy) để thực hiện và đó cũng chính là thẩm quyền của hệ thống hành pháp. Thẩm quyền của các cơ quan công quyền khác với thẩm quyền của các cơ quan thuộc khu vực tư. Khu vực tư có thể phạt, đuổi thành viên của tổ chức mình về việc không thực hiện quy tắc, quy chế của tổ chức nhưng không thể xử phạt tù họ và cũng không thể sử dụng sức mạnh để xử lý (trấn áp); trong khi đó hệ thống các cơ quan nhà nước có thể sử dụng sức mạnh (cảnh sát, quân đội) để xử lý những ai vi phạm pháp luật của nhà nước và có thể bỏ tù những người đó.

Thuật ngữ thẩm quyền ít được sử dụng khi thành lập các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Thay vào đó, nhiều văn bản sử dụng từ quyền hạn (authority). Quyền hạn là một thuật ngữ được tách ra từ thuật ngữ quyền lực. Quyền lực cũng có khi hiểu là sức mạnh của một người, một nhóm người hoặc một tổ chức để bắt buộc người khác làm theo những gì họ mong muốn. Những người có quyền lực có thể cường bức người khác thực thi quyết định hoặc đe dọa bắt buộc phải thực hiện hoặc phạt do không thực hiện. Như vậy quyền lực có thể gắn liền với việc cường bức thực thi những gì người (tổ chức) có quyền lực đưa ra và phạt nếu những ai đó không thực hiện. Quyền lực theo nghĩa này tồn tại trong mọi quan hệ xã hội. Ngay nay, trong bối cảnh chính trị thế giới đang có

nhiều thay đổi, vấn đề sử dụng sức mạnh của mình theo kiểu “cá lớn nuốt cá bé” dưới nhiều hình thức khác nhau đang đe dọa hoà bình, ổn định trên thế giới.

Trong hệ thống văn bản, thuật ngữ thẩm quyền ít được sử dụng, mặc dù trong cách nói, nhiều nhà quản lý thường sử dụng nó. Trong tài liệu này, chúng tôi không nghiên cứu phân quyền (phân cấp, phân công) thẩm quyền<sup>41</sup>.

### **b. Quyền hạn.**

Quyền hạn cũng là một thuật ngữ được nhiều người quan tâm trong hoạt động quản lý nói chung và quản lý nhà nước nói riêng.

Trong nghiên cứu, thuật ngữ quyền hạn (authority) và quyền lực hay sức mạnh (power) có nhiều trường hợp sử dụng trùng lặp nhau. Một số tài liệu của Việt Nam khi dịch thuật ngữ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ đã sử dụng từ power để chỉ quyền hạn. Điều này có thể cần phải xem xét thêm.

Quyền lực hay sức mạnh của một tổ chức là một khái niệm rộng hơn từ quyền hạn. Sức mạnh/quyền lực của một tổ chức bao gồm một số dạng sau: ép buộc người khác, tổ chức khác làm những gì hay nghe theo những gì mà họ mong muốn hay sử dụng sức mạnh vật chất để đưa ra một quyết định và thực thi quyết định đó (coercion) - trong chế độ độc tài, quân chủ không cần biết đó là gì những dựa vào sức mạnh quân sự, kinh tế, tài chính để đưa ra các quyết định dù phi lý, trái đạo lý, trái pháp luật và cưỡng bức người khác chấp nhận. Tình hình chính trị tế giới với tư tưởng đơn cực của Mỹ đang đẩy thế giới vào nhiều sự kiện nguy hiểm như trừng phạt không tuyên bố theo kiểu của Mỹ và gần đây của Australia; các đơn vị phản ứng nhanh để can thiệp vào mọi nơi bất chấp chủ quyền quốc gia theo kiểu vừa qua ở Nam Tư; sức mạnh của tổ chức cũng thể hiện thông qua khả năng gây ảnh hưởng đến người khác thông qua tạo cho họ có niềm tin vào tổ chức hay cá nhân hoặc nhiều cách khác mà không cần sử dụng sức mạnh vật chất. Đây là một loại quyền lực rất đặc biệt và liên quan đến nhiều yếu tố. Nhiều tổ chức không có sức mạnh về vật chất nhưng có sức mạnh về trí tuệ cũng đem lại niềm tin cho nhiều người; nhiều nhân vật không có vị trí trong hệ thống quản lý nhà nước nhưng có tiếng nói gây được niềm tin cho nhiều công dân; tôn giáo là một hình thức quyền lực theo cách này. Khi họ tin, sức mạnh của tôn giáo vượt ra ngoài sức mạnh vật chất (vụ 11/9/2001 cũng là một minh chứng về sức mạnh tôn giáo).

Sức mạnh, quyền lực của một tổ chức được hình thành theo nhiều cách khác nhau: thông qua sức mạnh vật chất, tinh thần, con người; thông qua số lượng và thông qua

<sup>41</sup> Trong hệ thống các văn bản liên quan đến việc thành lập các cơ quan hành chính nhà nước bao gồm cả Hội đồng Nhân dân, Ủy Ban Nhân dân cũng như các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, chỉ có một lần sử dụng thuật ngữ thẩm quyền, còn các văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức được thành lập.

hình thức tổ chức. Quyền lực nhà nước là một phạm trù đặc biệt. Quyền lực nhà nước là thực chất những gì nhân dân trao cho nhà nước để nhà nước làm nhằm thực hiện được chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Nhưng cũng chính từ đây đã làm cho nhiều người khi được trao quyền lực nhà nước đặc biệt trao cho những quyền/ sức mạnh đặc biệt như tiền, quân đội có thể lợi dụng đó để mưu cầu lợi ích riêng cho mình hoặc cho nhóm lợi ích mà họ đại diện chứ không phải vì nhân dân.

Thuật ngữ quyền hạn được nhiều tài liệu trong quản lý sử dụng (Authority) nhằm chỉ một loại sức mạnh (power) dựa trên cơ sở thoả thuận, nhất trí của đại đa số thành viên của xã hội hay của một nhóm người. Trong các tổ chức kinh tế (nhóm) quyền hạn đó được sự thoả thuận và chấp nhận của những thành viên trong doanh nghiệp. Thầy giáo có quyền (authority) đối với học sinh vì những điều đó đã được thoả thuận và nhất trí nhằm bảo đảm trật tự lớp học và dạy học có hiệu quả. Trong hoạt động quản lý nhà nước của một nhà nước dân chủ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước dựa trên sự nhất trí. Các cơ quan nhà nước, các nhà lãnh đạo được nhân dân bầu ra thông qua các cuộc bầu cử tự do và họ có quyền (authority) đưa ra các quyết định vì nhân dân.

Trong từ điển giải thích, quyền hạn cũng được hiểu là khi đã có quyền (tức đã được trao quyền hạn) thì những người được trao quyền hạn có quyền: cưỡng bức, bắt buộc người khác phải làm một số việc như đã được thoả thuận; quyền kiểm soát và ra lệnh người khác phải làm; quyền ra các quyết định; quyền xét xử đúng sai (phán xét). Người cảnh sát có quyền (authority) xử phạt một lái xe đi vượt quá tốc độ. Đó cũng đồng nhất với thẩm quyền của tổ chức.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, quyền hạn (authority) của các cơ quan nhà nước chính là những gì các cơ quan đó được làm để thực hiện những gì phải làm (trách nhiệm/nhiệm vụ) đã được pháp luật quy định (trao cho). Hệ thống các cơ quan lập pháp có quyền ban hành hiến pháp, luật để tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức, công dân tuân thủ thực hiện vì pháp luật đã trao cho họ trách nhiệm đó. Giống như ví dụ trên về cảnh sát giao thông có trách nhiệm/ nhiệm vụ về bảo đảm luật giao thông (đi không quá 50km/giờ); họ có quyền phạt những ai sai quy định trên.

*Trên cơ sở đó, quyền hạn của một tổ chức chính là những gì tổ chức đó được làm để thực hiện nhiệm vụ/trách nhiệm của mình. Mỗi một tổ chức nhà nước đều được trao những nhiệm vụ/trách nhiệm như trên đã nêu đòi hỏi cũng phải được trao quyền hạn (authority) một cách tương xứng. Hay nói cách khác giữa cái phải làm (trách nhiệm/nhiệm vụ) và cái được làm (quyền hạn - authority) phải thích ứng.*

Mọi cơ quan nhà nước trên nguyên tắc đều được trao những quyền hạn nhất định. Nhưng tùy thuộc vào thể chế nhà nước mà quyền hạn trao cho các cơ quan quản lý nhà nước nói chung và các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng theo cách nào.

Trong chế độ độc tài, quyền hạn (được làm) mang tính chất độc tài và hình như không có giới hạn và cũng không có sự tương đồng giữa nhiệm vụ / quyền hạn.

Trong chế độ tập trung, bao cấp trước đây ở nhiều nước, trách nhiệm/ nhiệm vụ (phải làm) được trao cho nhiều cơ quan từ trung ương đến địa phương, nhưng quyền hạn (cái được làm) lại chỉ nằm ở trung ương. Mọi quyết định về nhân sự, tổ chức, tài chính,... đều do chính phủ trung ương làm, chính quyền địa phương các cấp giống như một cơ quan tản quyền của chính phủ trung ương hơn là một cấp chính quyền;

Trong chế độ pháp quyền, trách nhiệm / nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức nhà nước được pháp luật quy định. Mỗi tổ chức nhà nước do nhà nước thành lập thông qua văn bản quy phạm pháp luật nhất định đều được trao nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể. Thuật ngữ " nhiệm vụ và quyền hạn" thường đi kèm với nhau khi đưa ra các quyết định thành lập cơ quan mới. Vấn đề khó khăn nhất hiện nay của nhiều nước là sự tương thích giữa cái phải làm và cái được làm để thực hiện những gì phải làm đó trong hoạt động quản lý nhà nước. Đó cũng chính là những nội dung của nhiều cuộc cải cách theo hướng phân quyền quản lý hành chính nhà nước hiện nay.

*Xét trên giác độ chung của hoạt động quản lý hành chính nhà nước, thẩm quyền, quyền hạn được sử dụng thay thế cho nhau. Để tránh việc các nhà quản lý tác nghiệp phải tư duy quá nhiều thuật ngữ mà nội dung không khác nhau nhiều và cũng có thể không được giải thích, nên sử dụng thuật ngữ quyền hạn của một cơ quan hành chính nhà nước thay cho thuật ngữ thẩm quyền như đã sử dụng trong hệ thống văn bản pháp luật hiện nay.*

#### **1.2.1.3. Trách nhiệm, quyền hạn và phân quyền (phân công, phân cấp) thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà nước.**

Trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước là loại trách nhiệm mang ý nghĩa của quyền lực. Quyền hạn (authority) được trao cho tổ chức, cơ quan hay cấp chính quyền địa phương để thực hiện những chức năng quản lý nhà nước. Theo cách hiểu này, các cơ quan nhà nước có trách nhiệm thực hiện những chức năng nhà nước như quản lý; cung cấp dịch vụ công cho xã hội; bảo đảm trật tự trị an,...

Chuyển giao trách nhiệm (trách nhiệm các cơ quan nhà nước) xuống cho các bộ phận, các cấp khác nhau trước hết (thực chất) là chuyển giao một phần quyền hạn (quyền được làm các quyết định quản lý) của cơ quan này cho các cơ quan khác. Tùy thuộc vào các cách thức chuyển giao và thể chế nhà nước quy định (bằng hiến pháp, luật, hay quy chế) mà hình thành các hình thức phân quyền như đã nêu trên (tân quyền, uỷ quyền hay trao quyền). Vấn đề cần quan tâm là: một bên chuyển giao một phần quyền lực, trách nhiệm của mình và một bên nhận thêm quyền lực (quyền hạn) và trách nhiệm. Cả hai đều có những vấn đề riêng khi thực hiện chuyển giao này.

Phân quyền hiệu quả hay không trước hết phụ thuộc vào cách thức giải quyết các mối quan hệ nảy sinh trong quá trình chuyển giao giữa bên chuyển giao (phân quyền) và bên nhận được sự chuyển giao (được phân quyền). Nhiều dấu hiệu không thành công nằm cả ở hai phía.

Trách nhiệm thể hiện ở khía cạnh thứ hai là các tổ chức, cá nhân được nhà nước trao quyền và trách nhiệm phải thực hiện những trách nhiệm đã được giao theo đúng những quy định của nhà nước. Một bộ được giao trách nhiệm xem xét dự toán ngân sách nhà nước cho các công trình, phê duyệt báo cáo thẩm định các dự án,... phải thực hiện đúng những gì nhà nước đã đề ra với những năng lực chuyên môn cần có. Khi những công việc đó được thực hiện không như đã quy định, gây thất thoát hoặc tổn thất thì các cá nhân, tổ chức có trách nhiệm (đã được trao trách nhiệm) phải chịu trách nhiệm. Một tổ chức, cá nhân khi được trao trách nhiệm đều phải chịu trách nhiệm về những hoạt động có liên quan đến trách nhiệm của mình. Xét trên phương diện này, mọi hoạt động quản lý nhà nước đều có người phải chịu trách nhiệm. Cần thiết lập cơ chế chịu trách nhiệm một cách cụ thể mới có thể tiến hành chuyển giao trách nhiệm (phân quyền) theo các hình thức đã nêu trên. Một tổ chức, cá nhân được trao quyền để thực hiện những nhiệm vụ, có trách nhiệm đối với một số vấn đề thuộc lĩnh vực phụ trách. Khi chuyển giao trách nhiệm cho người khác (cấp dưới) thì bản thân tổ chức hay các nhân chịu trách nhiệm như thế nào đối với những kết quả mà cấp dưới đã được chuyển giao.

Trong cơ chế tập trung, quyền hạn và trách nhiệm đối với các quyết định đều nằm ở các cơ quan trung ương hay các chính quyền địa phương cấp trên. Trong khi đó chính quyền địa phương các cấp có trách nhiệm/nhiệm vụ phải triển khai tổ chức thực hiện các quyết định đó. Nhưng trên thực tế họ lại không có trách nhiệm gì với quyết định đã đưa ra; họ cũng không được trao quyền hạn (được làm những gì) để thực hiện quyết định đó một cách hiệu quả. Nếu gán cho cấp thực thi trách nhiệm (và cũng có nghĩa phải chịu trách nhiệm về việc làm của mình) nhưng lại không gắn liền với quyền quyết định những gì phải làm để thực thi tốt nhất quyết định thì khó có thể thực thi các quyết định hiệu quả. Thuật ngữ phổ biến của nền kinh tế tập trung là "tôi quyết", nhưng "anh phải chịu trách

nhệm". Điều đó có nghĩa là cấp trên không có trách nhiệm với việc thực hiện đúng sai, khả thi hay không của các quyết định do mình đưa ra. Đây là một trong những chủ đề đang được tranh luận hiện nay về cơ chế trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể<sup>42</sup>.

Phân quyền theo nhiều định nghĩa đã nêu trên là chuyển giao hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ cấp này, cơ quan này sang cho cơ quan khác (phân cấp, phân công, phân chia) trong hệ thống hành chính nhà nước. Xét trên nguyên tắc tổ chức, mỗi cơ quan quản lý hành chính nhà nước đã được xác định chức năng, nhiệm vụ (trách nhiệm) và quyền hạn của mình thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Nghiên cứu chuyển giao từ cấp này (xuống hoặc lên) cho một cấp khác cũng như từ cơ quan này sang cho cơ quan khác (từ bộ, sở, phòng sang cho bộ, sở, phòng) phải dựa trên tiêu chí của hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói riêng và quản lý nhà nước nói chung. Đây không phải là một sự xáo trộn cơ học, cũng không phải vì "tôi nhiều, anh ít" mà vì việc đó tôi làm kém hơn anh làm và vì sự nghiệp của đất nước nên phải chuyển đổi. Nếu Bộ A làm tốt hơn các bộ khác thì hãy để bộ đó làm; nếu tỉnh làm tốt hơn bộ thì để tỉnh làm và hãy để cho chính quyền cơ sở làm nếu như họ làm tốt hơn những cấp khác.

Do đó không phải để di chuyển cơ học (như có khi chúng ta đã làm và nhiều nước làm) mà nghiên cứu để chỉ ra ai làm tốt nhất trong khi áp dụng mô hình phân quyền quản lý hành chính nhà nước.

Một vấn đề cần được quan tâm như trên đã nêu là trách nhiệm/nhiệm vụ (phải làm) phải gắn liền với quyền hạn (được làm) trên nhiều lĩnh vực của quản lý. Chuyển giao trách nhiệm/nhiệm vụ cũng đồng thời phải chuyển giao cả quyền hạn. Điều đó cũng có nghĩa là phải cắt bớt quyền hạn của nơi này chuyển giao sang cho nơi khác để họ có thể thực hiện được nhiệm vụ/trách nhiệm quản lý được chuyển giao. Nếu sợ phải "cắt" quyền hạn thì sẽ không có thể cải cách theo hướng phân cấp, phân công trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước hướng đến hiệu quả.

### **1.2.3. Quản lý nhà nước theo nghĩa governance (quản trị nhà nước) gắn liền với phân quyền quản lý hành chính nhà nước.**

Thuật ngữ Governance được sử dụng trong những năm gần đây nhằm để chỉ một cách tiếp cận mới trong hoạt động quản lý nhà nước. Mặc dù các tổ chức nghiên cứu phương thức cải cách hoạt động quản lý nhà nước và sử dụng thuật ngữ quản lý (governance), nhưng chưa có định nghĩa thống nhất. Theo UNDP, quản trị nhà nước (governance) là "một tập hợp các giá trị, chính sách và thể chế mà thông qua đó một xã

<sup>42</sup> Xem VASC Orient. vnn.vn.



hội sử dụng để quản lý các vấn đề kinh tế, chính trị và xã hội của mình thông qua mối liên hệ giữa chính phủ, xã hội dân sự và khu vực tư nhân. Đó là cách mà xã hội quyết định và thực hiện quyết định, đạt được sự hiểu biết, thoả thuận và hành động. Nó bao gồm cơ chế, quy trình để công dân và xã hội đạt được lợi ích, dàn xếp những sự khác biệt và thực hiện những quyền và trách nhiệm pháp lý của mình. Những quy tắc, thể chế và thực tiễn sẽ hạn chế cũng như cung cấp sự khuyến khích đối với cá nhân, tổ chức và các tập đoàn"<sup>43</sup>.

Thuật ngữ "governance"<sup>44</sup> có nhiều nghĩa khác nhau. Theo báo cáo của Ngân hàng phát triển Châu Á, thuật ngữ này được hiểu như là "cách thức trong đó quyền lực được sử dụng để quản lý nguồn lực kinh tế và xã hội vì sự phát triển - *the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*."<sup>45</sup> Theo cách tiếp cận này, quản lý (governance) liên quan trực tiếp đến quản lý quá trình phát triển, liên quan không chỉ các chủ thể của khu vực công (nhà nước) mà cả khu vực tư. Nó bao gồm cả chức năng và năng lực cũng như quy tắc, quy chế tạo nên khuôn khổ cho các hoạt động của cả khu vực tư nhân và nhà nước; trách nhiệm báo cáo hoạt động kinh tế và tài chính; khuôn khổ điều tiết liên quan đến cả các tập đoàn. Hay nói một cách rộng hơn, quản lý (governance) là môi trường trong đó công dân trao đổi, tiếp xúc với nhau và với các cơ quan nhà nước

Năng lực của môi trường thể chế rất quan trọng để xác định kết quả đạt được của các chính sách kinh tế mà chính phủ đã ban hành. Thực tế của nhiều nước đã chỉ ra năng lực để thực hiện chính sách cũng rất quan trọng. Một chính sách tốt không có nghĩa đạt được kết quả như nhau. Cách thức triển khai thực hiện chính sách quyết định phần lớn đến kết quả chính sách. Trong nhiều tài liệu có tính kinh điển đã chỉ ra sự thành công của các chính sách kinh tế quyết định bởi vai trò của chính phủ trong việc tạo ra môi trường thể chế cần thiết cũng như thực hiện những chức năng cơ bản: ổn định vĩ mô; phát triển hạ tầng; cung cấp hàng hoá và dịch vụ công; ngăn ngừa sự thất bại của thị trường và khuyến khích sự bình đẳng.

Thiếu sự ổn định vĩ mô các mong muốn hay dự báo của của các nhà sản xuất, kinh doanh càng gặp nhiều rủi ro. Lạm phát hay mất cân đối trong cán cân thanh toán không thể tạo ra được môi trường lành mạnh cho các nhà sản xuất, kinh doanh cả trên phương diện thể chế lẫn các điều kiện khác.

<sup>43</sup> Trích từ "The UNDP role in Decentralization and local governance. 28/ February 2000

<sup>44</sup> Tạp chí QLNN số 12/2000

<sup>45</sup> Webster's New Universal Unabridged Dictionary, London: Dorset & Baber, 1979. Managing Development: The Governance Dimension, World Bank, June 1991.

Một khía cạnh khác của ổn định vĩ mô có thể thấy rõ thông qua sự bình đẳng. Trong khi ảnh hưởng của lạm phát có thể tự thấy qua tính kinh tế của hiện tượng, thì những nhóm chính sách thu nhập thấp sẽ chịu ảnh hưởng nặng nề hơn vì khả năng chống đỡ của họ hạn chế đối với sự mất ổn định của tiền và tăng giá. Thiếu ổn định vĩ mô cũng sẽ hạn chế đến bình đẳng trong phân phối thu nhập, một mục tiêu của mọi nền kinh tế (trên phương diện nhà nước dân chủ)

Bằng sự phát triển hạ tầng (cả kinh tế và xã hội) chính phủ có thể là chủ thể tạo ra được điều kiện cần có cho đầu tư tư nhân trong nhiều hoạt động kinh tế. Do hạn chế của chính phủ nhiều nước trong việc tìm kiếm nguồn tài chính cho đầu tư phát triển hạ tầng, khu vực tư nhân thông qua nhiều thể chế khuyến khích của nhà nước ngày đang có nhiều vai trò quan trọng trong phát triển hạ tầng. Những chính sách, thể chế của chính phủ đóng vai trò không thể thiếu được cho việc huy động sự tham gia này. Điều đó đã được thể hiện thông qua sự so sánh hoạt động tham gia của khu vực tư nhân trong phát triển hạ tầng. Sự cho phép khu vực tư nhân tham gia vào các lĩnh vực hạ tầng theo nhiều phương thức khác nhau nhưng đồng thời phải bảo đảm được lợi ích công cộng, lợi ích chung của nhiều người là một trong những mấu chốt chủ yếu của sự phân quyền trong hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng.

Hạ tầng (đường, trường, điện, nước,...) là những loại hàng hoá mang tính công cộng. Hàng hoá công cộng theo nghĩa thuần khiết của nó là loại hàng hoá có nhu cầu chung của nhiều người và khi một ai đó sử dụng có thể không ảnh hưởng nhiều đến người khác sử dụng (tính không loại trừ đối với việc tiêu dùng loại hàng hoá này). Ví dụ giáo dục và y tế là hai loại hàng hoá thường được coi là hàng hoá công cộng và trên nguyên tắc, nó phải được cung cấp theo cách tiếp cận trên. Nhiều nước trong nền kinh tế tập trung trước đây thừa nhận trách nhiệm của nhà nước trong việc cung cấp loại hàng hoá này thông qua nguồn ngân sách của mình. Nhưng ngày nay, cũng với việc thừa nhận trách nhiệm, họ đang tìm nhiều nguồn kinh phí khác nhau để cung cấp dịch vụ này và đó cũng là một cách để bảo đảm tính bình đẳng.

Trong nền kinh tế thị trường chính phủ có thể thay đổi cách thức thừa nhận trách nhiệm. Chính phủ có trách nhiệm làm thế nào để các loại thị trường hoạt động hiệu quả; thị trường đóng vai trò đòn bẩy cho mọi người tham gia. Điều đó đồng hành với việc huy động các nguồn lực cho sản xuất; các dòng thông tin liên quan đến giá, thị trường, công nghệ, sự cạnh tranh giữa các bên mua, bán phải được tự do hoá. Sự can thiệp của chính phủ vào thị trường phải bảo đảm sự công bằng và không phải để đối xử phân biệt với bất cứ một thành viên nào của thị trường.

Trách nhiệm chủ yếu của chính phủ là phải bảo đảm lợi ích tăng trưởng kinh tế được phân phối bình đẳng cho mọi người trong xã hội. Các công cụ, biện pháp thu thuế cũng như chi tiêu nguồn tài chính quốc gia phải là một trong những công cụ đầy hứa hẹn để đạt được mục đích. Thuế luôn là nguồn tài chính quan trọng, chủ yếu của ngân sách nhà nước lại luôn hạn chế, do đó phải thu thuế một cách hiệu quả nhất để có thể có đủ điều kiện để cung cấp các dịch vụ cơ bản và hạn chế đến mức thấp nhất sự mất cân đối cán cân tài chính. Chi tiêu công cộng phải tránh áp lực nợ và những hoạt động không thuộc nhóm ưu tiên có thể đặt ra bên ngoài việc sử dụng ngân sách.

Quản lý hành chính nhà nước theo khái niệm phương thức mới (governance) theo cách tiếp cận của Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) chứa đựng một số yếu tố sau: (i) trách nhiệm báo cáo; (ii) tham gia của công dân (iii) được biết trước và (iv) công khai, rõ ràng <sup>46</sup>.

*(1) Trách nhiệm báo cáo của các cơ quan quản lý nhà nước.*

Trách nhiệm báo cáo của các cơ quan công quyền, công chức nhà nước về những hoạt động của mình trước những cơ quan hay cá nhân, tổ chức theo quy định của pháp luật nhằm làm cho cơ quan nhà nước, công chức chịu trách nhiệm tốt hơn với nhiệm vụ được giao. Đó cũng là cách thức giúp cho nhân dân có thể kiểm soát tốt hơn hoạt động của các cơ quan nhà nước. Mặt khác cũng là cách thức để có thể đo lường được việc thực thi các chính sách công đã vạch ra mức độ hiệu quả như thế nào.

Cơ chế trách nhiệm báo cáo hoạt động của các cơ quan nhà nước trước công dân cũng như các cơ quan khác có liên quan khác nhau giữa các nước tùy thuộc vào thể chế nhà nước cũng như truyền thống văn hoá. Nhiều nước không quan tâm đến cơ chế này và chính vì vậy, bản thân các cơ quan dân cử (bầu) cũng ít khi được các cơ quan thực thi quyền hành pháp báo cáo hoạt động của mình hoặc các báo cáo mang tính hình thức, “thủ tục”.

Để thúc đẩy cơ chế báo cáo hoạt động cần chú ý một số vấn đề thuộc về công khai thông tin. Những nguyên tắc công khai phải phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước tốt. Thực tế, tổ chức phải:

1. Có một hệ thống tin cậy và rõ ràng các mục tiêu được vạch ra với những cách thức có thể tìm thấy.
2. Có hệ thống các mục tiêu hàng năm liên quan đến các hoạt động tài chính và phi tài chính, đóng góp vào các ưu tiên của chính phủ và tiêu chuẩn quản lý.

<sup>46</sup> Xem tài liệu “Promoting the elements of good governance in Bank operations”.

3. Được yêu cầu báo cáo đến chính phủ và các cơ quan công khác về việc sử dụng nguồn lực dựa trên những chuẩn mực (định mức) kinh tế, hiệu quả và kết quả và quy trình hợp lý.
4. Công khai những thông tin cần thiết để bảo đảm cho chính phủ và các cơ quan công khác các loại tài sản cần cho hoạt động của họ cũng như vấn đề trả lương, quy tắc đạo đức và các vấn đề khác.
5. Làm rõ điều kiện hay sự kiện mà các mục tiêu không thể đạt được.
6. Bảo đảm thông tin được cung cấp đầy đủ cho những người có liên quan và quá trình giao tiếp rõ ràng và tạo điều kiện để họ tham gia với tổ chức..

*(2) Tham gia của xã hội công dân, của cá nhân, tổ chức trong hoạt động quản lý nhà nước.*

Nhiều tài liệu nghiên cứu đã ủng hộ quan điểm coi con người là trung tâm của mọi quá trình phát triển. Cơ chế tham gia của công dân, các tổ chức trong quá trình hoạt động quản lý nhà nước là cách thể hiện sự thu hút, lôi kéo nhân dân vào quá trình này. Thu hút sự tham gia của công dân trong quá trình quản lý không chỉ đem lại lợi ích lớn hơn của quản lý mà còn là nhân tố xúc tác cho quá trình quản lý và phát triển.

Tham gia của công dân có thể thực hiện thông qua nhiều cách khác nhau. Có thể tham gia được thực hiện thông qua cơ chế trách nhiệm báo cáo ở trên. Thông qua báo cáo, công chức và các cơ quan nhà nước bị chất vấn và đòi hỏi phải trả lời những vấn đề mà công dân quan tâm cũng như việc sử dụng nguồn lực của nhà nước mà thực chất là nguồn lực của nhân dân trao cho nhà nước thông qua thuế.

Tham gia của công dân được thể hiện thông qua hình thức bầu cử những người đại diện cho mình trong các cơ quan đại diện; cũng có thể tham gia thông qua những cơ quan đại diện cho công dân như thông tin đại chúng (đài, vô tuyến) cũng như các tổ chức quần chúng, các tổ chức phi chính phủ.

Sự tham gia của công dân trong việc xây dựng các chương trình, các dự án sẽ đem lại hiệu quả kinh tế lớn hơn. Đó là cách thức nhằm mở rộng năng lực của tất cả những ai liên quan đến các chương trình, dự án chung đó. Đây là điều mà nhiều nước phát triển đã thành công.

Ở cấp cơ sở, gần dân nhất, sự tham gia tạo cơ hội để những đòi hỏi, yêu cầu cũng như môi trường của địa phương được phản ánh tốt hơn trong các chương trình, dự án. Điều đó tạo cơ hội khả thi cho các chương trình đó. Tham gia của công dân chính là dịp

để họ bày tỏ lợi ích, sự quan tâm của họ đến các chương trình công. Và chính phủ có thể điều chỉnh tốt hơn nhằm đáp ứng với đòi hỏi chung.

*(3) Cơ chế được biết trước, thấy trước và bảo đảm tính ổn định, liên tục là điều kiện cần cho ổn định phát triển.*

Thấy trước có nghĩa là mọi sự thay đổi về mặt thể chế, pháp luật cũng như cách thức tác động (chính sách) đều phải được công khai trước để công dân, xã hội biết. Điều này gắn liền với những gì đang tồn tại và áp dụng nó một cách bình đẳng, đúng nội dung. Hệ thống luật pháp phải được công khai, ai cũng có thể biết được và khi áp dụng nó không có trường hợp ngoại lệ riêng. Tính biết trước này đòi hỏi nhà nước cũng như các cơ quan nhà nước phải xác định đúng quyền và trách nhiệm của mình với pháp luật. Đồng thời cũng phải chỉ ra được cơ chế để bắt buộc thi hành.

Những gì được quy định và cách thức để sử dụng nó thấy trước một cách cụ thể có thể là một công cụ pháp luật cần thiết để giúp các nhà đầu tư, các nhà kinh tế đưa ra được những quyết định hợp lý tốt; những rủi ro, bất trắc trong hoạt động kinh tế có thể được tính toán một cách hợp lý hơn; chi phí chuyển giao sẽ thấp hơn; chi phí cho nhà nước sẽ hạn chế đến mức thấp <sup>47</sup>.

Chính sách là một trong những công cụ quan trọng của quản lý nhà nước. Thấy trước và ổn định chính sách cũng là một trong những đòi hỏi của ổn định kinh tế và quản lý (governance). Chính phủ cần thích ứng một cách nhanh nhạy với sự thay đổi của môi trường. Nhưng cũng không có nghĩa là chính sách thay đổi theo cách đó. Thực tế điều chỉnh chính sách trong trường hợp đó cũng chỉ có nghĩa là điều chỉnh ưu tiên của chính sách hơn là nội dung chính sách. Xây dựng chính sách cần quan tâm đến điều kiện này.

Trong nền kinh tế thị trường, vấn đề thấy trước, biết rõ được những sự thay đổi hay điều chỉnh các chính sách, đặc biệt các chính sách liên quan đến tỷ giá hối đoái; chính sách tín dụng có ý nghĩa rất quan trọng.

*(4) Công khai, rõ ràng nhằm hạn chế những lạm dụng của cơ quan nhà nước cũng như của công chức.*

Sự rõ ràng liên quan đến tất cả những thông tin về các hoạt động của chính phủ các quyết định cũng như các chính sách được đưa ra và đánh giá chung hoạt động của chính phủ, các cơ quan nhà nước. Trên thực tế, nhiều người dân cũng như các cơ quan

<sup>47</sup> Điều tiết độc quyền tư nhân trong các nước đang phát triển - *The Regulation of Private Monopoly in Developing Countries*, Price Waterhouse, London, April 1994.

nhà nước khác không có đủ thông tin về những hoạt động của chính phủ, chính quyền địa phương các cấp. Chỉ những ai có thông tin, tạo ra thông tin mới có thông tin đó. Đây chính là nền tảng cơ bản nhất để công dân không có thể tham gia kiểm soát được hoạt động của các cơ quan nhà nước và thực hiện trách nhiệm báo cáo cho công dân và các cơ quan khác biết về hoạt động của mình.

Trong nền kinh tế thị trường và đặc biệt trong môi trường chính trị, kinh tế xã hội thay đổi nhanh, các nhà sản xuất, kinh doanh của tất cả các khu vực mong muốn tiếp cận được đến các thông tin của chính phủ, các cơ quan quản lý nhà nước để có thể giúp họ đưa ra các quyết định đúng, hợp lý, giảm được chi phí cơ hội không cần thiết. Nhiều loại thông tin kinh tế cần phải được tự do tiếp cận; số liệu thống kê cần được phổ biến, cập nhật để mọi người dân được biết; trách nhiệm đó thuộc về các cơ quan nhà nước.

Công khai, minh bạch các loại thông tin về quy trình ban hành quyết định, chính sách cũng như quá trình hoạt động, thực hiện chính sách của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan sẽ là công cụ quan trọng, hữu hiệu để người dân, xã hội có thể giám sát được hành vi tham nhũng của cơ quan nhà nước, công chức. Sự công khai, minh bạch kết hợp với các loại thủ tục dễ hiểu, dễ thực hiện sẽ tránh được sự giải thích tùy tiện hay áp dụng sai lệch có tính chất tình huống. Đó chính là nguyên nhân của tham nhũng đã và đang tồn tại trong các cơ quan công quyền do thiếu minh bạch thông tin; mỗi người, kể cả công dân hiểu sai lệch thông tin và công chức nhà nước lạm dụng để tư túi, vì mục đích riêng<sup>48</sup>. Cần lưu ý tính hai mặt của thông tin trong nền kinh tế thị trường. Một mặt, thông tin của nhà nước đòi hỏi phải công khai để tất cả các nhà sản xuất, kinh doanh có thể tiếp cận; mặt khác, thông tin là một loại hàng hoá đặc biệt trong nền kinh tế thị trường, do đó nhà nước phải có cơ chế bảo vệ thông tin, dưới hình thức sở hữu trí tuệ.

*(5) Kiểm soát và chịu trách nhiệm của các cơ quan nhà nước cung cấp dịch vụ đối với xã hội và người được nhận dịch vụ.*

Các tổ chức nhà nước phải tuân thủ các đòi hỏi, yêu cầu của chính phủ để hành động một cách hợp pháp, đáp ứng tiêu chuẩn đã vạch ra đối với các hoạt động và báo cáo đầy đủ với công dân và những người có liên quan là một trong những nội dung cái cách hành chính của nhiều quốc gia. Mối quan hệ giữa hoạt động và trách nhiệm phải báo cáo hoạt động đó là nội dung của quản lý theo nghĩa *quản trị nhà nước* (governance). Hoạt động và chịu trách nhiệm bao gồm cả đối với bên trong của tổ chức (nhà nước) và đối với bên ngoài (xã hội, công dân, người nhận được dịch vụ được cung cấp). Tuy nhiên, để làm cho hoạt động và trách nhiệm báo cáo đối với xã hội và công

<sup>48</sup> Ví dụ nếu biểu thuế xuất nhập khẩu thống nhất, cho từng mặt hàng thì thương gia biết đích thức giá trị thuế mình phải nộp, thay bằng một biểu thuế đa dạng, nhiều chủng loại do nhân viên hải quan lựa chọn, áp đặt.

dân có hiệu quả nhằm góp phần nâng cao hiệu quả quản lý hành chính nhà nước, quản lý theo nghĩa “governance” cần quan tâm một số nội dung sau:

- Tất cả các cơ quan chính phủ cần xác định một cách đầy đủ trách nhiệm, quyền hạn, trách nhiệm báo cáo với bên ngoài theo đúng quy định của văn bản pháp luật.
- Trong khuôn khổ pháp luật hay các thể chế khác cần xác định rõ quyền và trách nhiệm đối với việc thành lập hay giải thể các tổ chức; cách thức xác định chức năng và quyền của tổ chức; bổ nhiệm nhân sự cao cấp; ký kết các thỏa thuận cũng như chỉ đạo tổ chức; quản lý tài chính; thuê người; việc làm và tiền công; đạo đức; báo cáo kế toán và kiểm toán.
- Kiểm soát hoạt động thu chi ngân sách. Chính phủ cần có kế hoạch xây dựng, kiểm soát chuẩn bị ngân sách cũng như chi tiêu ngân sách.
- Kiểm soát thành lập cơ quan mới. Thông qua việc xác định cụ thể các mục đích, mục tiêu cũng như hoạt động của từng tổ chức.
- Cấp quản lý cao nhất trong tổ chức phải xác định để phân biệt chức năng chỉ đạo, lãnh đạo với quản lý tác nghiệp. Cần phân biệt rõ các quyết định riêng lẻ, triển khai thực hiện chính sách và cách quyết định định hướng chính sách
- Cơ quan quản lý phải chịu trách nhiệm với sự phát triển của tổ chức.
- Trách nhiệm pháp lý trong tổ chức phải được trao cho từng cá nhân cụ thể. Nếu có một cơ chế hội đồng, cần phân biệt rõ vai trò của hội đồng và của cá nhân các nhà quản lý. Hay như nhiều nhà nghiên cứu đã đề cập đến là mối quan hệ giữa trách nhiệm tập thể (hội đồng) và trách nhiệm cá nhân (nhà quản lý). Thực tế trách nhiệm tập thể gắn liền với việc từ chức, giải tán một tập thể. Do đó đề cao vai trò cá nhân và mở rộng trách nhiệm tư vấn của tập thể.
- Bổ nhiệm cũng như trả lương (công) cho thành viên hội đồng cũng như các nhà quản lý cần được quan tâm đúng trong quản lý (governance) phân quyền. Các thành viên hội đồng cũng như các nhà quản lý phải là những chuyên gia trên các lĩnh vực gắn liền với hoạt động quản lý (governance). Trả công xứng đáng với sự đóng góp.
- Các cơ quan nhà nước phải xác định mục tiêu hoạt động rõ ràng, khả thi. Các mục tiêu đó liên quan đến hoạt động cũng như các tiêu chí quản lý phải được trao cho và tính toán cụ thể với các nhà quản lý. Hạn chế thông tin, thiếu môi trường thông tin thích ứng để các nhà quản lý hoạt động sẽ là nhân tố của không thành công.
- Luật pháp liên quan đến quyền của công dân trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước đặc biệt về việc được cung cấp thông tin và giải quyết khiếu nại phải được các cơ quan nhà nước áp dụng một cách đầy đủ.

- Các nhà quản lý, các thành viên hội đồng phải tránh sự mâu thuẫn lợi ích của cá nhân với lợi ích và nhiệm vụ, trách nhiệm của tổ chức.
- Để hỗ trợ cho hoạt động báo cáo với bên ngoài, các nhà quản lý cấp cao phải thực hiện kiểm soát nội bộ một cách hiệu quả thông qua phân công trách nhiệm (thực tế là trao quyền); uỷ quyền, sử dụng hệ thống thông tin quản lý, kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập.
- Khi tổ chức được trao quyền quyết định các vấn đề thuộc về chính sách công, phạm vi của quyền hạn phải được luật quy định; quá trình quyết định phải công khai, rõ ràng và quyết định phải được công bố công khai. Quá trình đó có thể là là đối tượng của việc kiểm soát từ bên ngoài.
- Các tổ chức kinh doanh của nhà nước trong thị trường có thể áp dụng một cách hiệu quả những cách làm của khu vực tư nhân.
- Những tổ chức hoạt động bằng ngân sách nhà nước, chính phủ có thể gia tăng tính tự quản trong một số trường hợp:
  - Quyền trả lương trong khuôn khổ ngân sách của tổ chức (tự chủ tài chính, khoán chi hành chính,...) khi có một hệ thống kiểm soát bên trong hiệu lực.
  - Giảm hạng mục để thích hợp với kế hoạch và dự kiến ngân sách;
  - Linh hoạt các yêu cầu mua bán tập trung để thoả mãn mua bán của tổ chức và quản lý hợp đồng;
  - Linh hoạt lớn hơn đối với việc thuê và bù đắp chi phí để thích ứng với bảo đảm an toàn cho việc quảng cáo công khai, bổ nhiệm theo tài năng và quản lý hành chính của công chức hiệu quả cũng như đánh giá hoạt động.
  - Chính phủ thay đổi một cách cơ bản từ việc kiểm soát đầu vào thay cho việc kiểm soát đầu ra không chỉ khi các điều kiện có thể áp dụng mà quan trọng cần đưa vào trong quy định mang tính thể chế<sup>49</sup>.

Trong nhiều tài liệu nghiên cứu về cải cách hành chính của các tổ chức quốc tế công bố như UNDP, OECD. Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng phát triển Châu Á, thuật ngữ quản lý (governance) được gắn kết với các hoạt động nhằm thay đổi phương thức hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước trong đó tập trung vào việc nghiên cứu cách thức để sử dụng một cách hiệu quả nguồn lực quốc gia bao gồm nguồn lực của chính phủ (bên trong) và nguồn lực bên ngoài (trong đó nhấn mạnh đến sự tham gia của nhân dân). Mô hình quản lý (governance) và các hình thức phân quyền có cùng mục đích là nhằm thay đổi và nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước.

---

<sup>49</sup> Xem " The governance of the wider state sector: principles for control and accountability of delegated and devolved bodies. Puma by Rob Laking.



#### 1.2.4. Những đặc trưng của phân quyền quản lý hành chính nhà nước

Phân quyền với nhiều cách tiếp cận trên thể hiện tính phức tạp của thuật ngữ này. Trong điều kiện của các nước đang phát triển và những nước có nền kinh tế chuyển đổi, thực chất của phân quyền chính là áp dụng các cách thức quản lý mới của nhà nước. Cách thức quản lý mới đó một phần đã được áp dụng ở các nước công nghiệp phát triển và các nước này đang mở rộng áp dụng nhiều cách thức mới như chính phủ điện tử; một cửa. Đối với các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, sang nền kinh tế thị trường thì việc thay đổi phương thức quản lý theo những dạng khác nhau của phân quyền trong hoạt động quản lý nhà nước (không bàn đến phân quyền theo nghĩa nhà nước) có thể tìm thấy một số nét đặc trưng chung của hiện tượng. Tuy nhiên, phân quyền (phân công, phân cấp) các nhiệm vụ/trách nhiệm và quyền hạn trong thực thi quản lý hành chính nhà nước không phải là vấn đề mới. Nhưng sau những thay đổi căn bản về tương quan lực lượng và các mối quan hệ trên thế giới sau chiến tranh lạnh, nhiều nước nói và thay đổi nhiều phương thức quản lý nhà nước trong đó chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm trong toàn bộ hệ thống. Đó là một trào lưu chung của nhiều nước trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây trong quá trình chuyển sang cơ chế thị trường.

Phân quyền (phân cấp, phân công) quản lý hành chính nhà nước là phân chia lại các chức năng thực thi quyền hạn hành pháp của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Những chức năng của hành pháp thể hiện cụ thể trong việc cung cấp các loại hàng hoá và dịch vụ công cho xã hội vốn do các tổ chức nhà nước thực hiện với nhiều phương thức khác nhau. Sự thay đổi các phương thức cung cấp hàng hoá và dịch vụ công xảy ra ở các nước không giống nhau, nhưng đều có chung những đặc trưng là phân công lại hoạt động cung cấp hàng hoá và dịch vụ giữa hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ chính phủ trung ương đến các cấp chính quyền địa phương nhằm vươn đến hiệu lực của hoạt động cung cấp các loại hàng hoá và dịch vụ này.

Chuyển đổi phương thức hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo cơ chế tập trung, bao cấp sang cơ chế thị trường đã làm thay đổi nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ của các cơ quan nhà nước, thay cho chế độ tập trung (centralization), các nước có nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam chuyển sang cơ chế phân quyền (decentralization). Như vậy, thuật ngữ phân quyền hay tập trung không phải là một sự mẫu thuẫn mà trên thực tế để chỉ hai mô hình hay hai cơ chế tổ chức cung cấp dịch vụ công của các cơ quan nhà nước.

#### **1.2.4.1. Phân quyền đã và đang trở thành một xu hướng chung của cách thức tổ chức hoạt động quản lý.**

Dù nó được biểu hiện dưới nhiều dạng khác nhau, những ở mỗi một nước đều có sự vận dụng những vấn đề phân quyền đã nêu trên. Một số nước có thể áp dụng phân quyền triệt để hơn thông qua hình thức trao quyền và thiết lập các cơ chế tự quản, tự trị (autonomy) hay cải cách một cách toàn diện hệ thống chính quyền địa phương theo hướng tự quản. Một số nước áp dụng theo hình thức chương trình hay dự án với sự giúp đỡ của các tổ chức tài chính quốc tế hay khu vực. Phân quyền trong trường hợp này hạn chế trên một số lĩnh vực như cung cấp dịch vụ. Điều đó thể hiện xu thế tất yếu của sự tăng trưởng kinh tế với sự quan tâm nhiều hơn của khu vực tư nhân, xã hội công dân đến hoạt động của nhà nước. Tìm kiếm những cách thức mới để quản lý và đặc biệt trong cung cấp dịch vụ hướng đến hiệu quả là hệ quả của xu hướng phân quyền trong cung cấp dịch vụ thông qua các chương trình, dự án. Nhiều nước đã khó có thể cải thiện được hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước trong đó kể cả các hoạt động cung cấp dịch vụ do việc triển khai những hoạt động có liên quan đến sự tham gia của các thành phần khác. Nhà nước vẫn giữ nhiều sự độc quyền, đóng cửa của nhà nước và không mở rộng sự tham gia của khu vực thứ ba - xã hội công dân.

Một số nước vẫn tiếp tục độc quyền trong nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ như bưu chính viễn thông, ngân hàng. Nhưng xu hướng quốc tế hoá, toàn cầu hoá, khu vực hoá và đặc biệt khi tham gia vào WTO, thì mở cửa các loại thị trường trên trở thành bắt buộc và phi tập trung hoá trở thành tất yếu. Mở cửa thị trường bưu chính viễn thông của Trung Quốc là một ví dụ

Phân quyền trong hoạt động quản lý như đã nêu trên không chỉ là xu hướng được các nhà quản lý trong khu vực công nghiên cứu hay áp dụng. Trên thực tế của nhiều thập kỷ qua, khu vực tư nhân, nhà nước của các nước phát triển đã áp dụng hình thức phân quyền từ sớm hơn những gì hiện nay các nhà cải cách khu vực công của các nước chuyển đổi, các nước đang phát triển áp dụng. Hiệu quả hoạt động quản lý; đạt được mục tiêu của tổ chức hay sự tham gia của công nhân trong quyết định đã được nhiều doanh nghiệp áp dụng. Sự thành công đó của các tổ chức tư nhân cũng chính là cách thức biết kết hợp mối quan hệ hài hoà, cần và đủ giữa phân quyền trong hoạt động quản lý với việc phân quyền tài chính.

Phân quyền trở thành xu hướng không thể thiếu được trong việc tổ chức lại hoạt động quản lý của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ trung ương đến tập cơ sở. Nhưng cũng chính xu hướng này đang bị nhiều nhóm lợi ích cực đoan

(separatist) của nhiều nước lợi dụng. Và khi áp dụng những nội dung cần được phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước cần chú ý đến tính chất đặc biệt quan trọng của sự chia rẽ quốc gia. Những bài học thiếu sự kiểm soát trong cải cách phương thức hoạt động quản lý nhà nước của các quốc gia như Liên Xô, Nam tư hay Indonesia cần phải được nghiên cứu và rút ra những bài học khi phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Xu hướng phân quyền cũng đồng nghĩa với sự tham gia nhiều hơn, tích cực hơn và trong khuôn khổ hoạt động quản lý hành chính nhà nước của tư nhân, khu vực tư. Xã hội công dân và nhiều nhóm lợi ích khác. Nhưng thiếu sự dẫn dắt chung, mang tính định hướng sẽ không tập trung vào lợi ích chung của quốc gia. Đó cũng chính là cách cần hiểu khi sử dụng *quản trị nhà nước* (governance) hay quản lý theo cách phân quyền. Xu hướng này cũng chính là việc hình thành những cơ chế điều hành quản lý có sự tham gia của nhiều người. Nhưng những người tham gia trong cơ chế đó đều có những quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm với các loại công việc chung.

**1.2.4.2. Phân quyền không phải là một hoạt động độc lập, riêng lẻ mà là một quá trình phát triển từ đơn giản đến phức tạp.**

Như đã nêu trên, phân quyền là tìm kiếm cách thức để quản lý tốt hơn xã hội của nhà nước với sự mở rộng sự tham gia và ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đến các quyết định. Trong lý luận chung về quản lý (governance), có thể chỉ ra một xu hướng quan trọng là hoạt động quản lý nhà nước nhằm sử dụng, khai thác một cách hiệu quả nhất nguồn lực quốc gia không chỉ là công việc của nhà nước như trước đây. Khái niệm nhà nước và đối tác của nhà nước hay những người có liên quan đến các quyết định của nhà nước (shareholders) đòi hỏi nhà nước phải thay đổi nhiều vấn đề. Từ thay đổi cơ cấu tổ chức hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở đến sự thay đổi thủ tục hoạt động. Chuyển nhiều vấn đề hoạt động quản lý nhà nước đến gần với dân hơn cũng sẽ tạo ra nhiều vấn đề nhạy cảm mới.

Quá trình phân quyền (dù theo nhiều dạng khác nhau) không có nghĩa đơn giản là chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ bên trên xuống cho bên dưới hoặc từ tổ chức này sang tổ chức khác. Việc chuyển giao này gắn liền với việc xây dựng năng lực để hấp thụ, đảm nhận những quyền hạn và trách nhiệm được giao. Năng lực, quyền hạn và trách nhiệm trong hoạt động quản lý nhà nước không đơn giản như trò chơi tổng số không. Nghĩa là dễ dàng chuyển năng lực từ nơi này sang nơi khác.

Phân quyền là cách thức quản lý mới và do đó đòi hỏi nhân dân phải có đủ năng lực, điều kiện để quản lý vấn đề của mình. Như vậy, phân quyền không chỉ là quá trình

chuyển giao đơn thuần mà còn là quá trình xây dựng năng lực, cách thức thực thi hoạt động quản lý của những cấp được chuyển giao và cho ngay chính xã hội, công dân.

**1.2.4.3. Phân quyền và các xu thế hợp nhất theo kiểu liên minh châu Âu, khu vực mậu dịch tự do, hay khu vực hoá, toàn cầu hoá có những mâu thuẫn nhưng thống nhất.**

Trong xu thế toàn cầu hoá, khu vực hoá, các nhà nghiên cứu tập trung chuyển từ những cái riêng thành cái chung; chuyển từ các vấn đề của quốc gia, vùng thành của cộng đồng quốc tế; chuyển từ lợi ích riêng quốc gia thành lợi ích gắn liền chặt chẽ với lợi ích toàn cầu thì mới có thể đạt được. Trong khi đó, phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước lại nhấn mạnh nhiều hơn việc thay đổi những tư duy về các mối quan hệ giữa quốc tế, quốc gia và giữa các cấp chính quyền với nhau trong quốc gia.

**1.2.4.4. Phân quyền liên quan đến nhiều yếu tố.**

Các nhà nghiên cứu phân quyền chỉ ra rằng phân quyền liên quan đến các yếu tố bên trong và bên ngoài của một tổ chức được phân quyền trên quan điểm tập thể và cá nhân riêng lẻ của tổ chức, hành vi của cá nhân trong một xã hội nhất định.

Phân quyền cần được xem xét trên các góc độ khác nhau: phân quyền toàn diện và phân quyền có hạn chế.

Phân quyền có thể chỉ xảy ra với một số chương trình cụ thể cho các địa phương. Trong trường hợp này, chính quyền địa phương có trách nhiệm đối với chương trình được giao

Phân quyền (phân công, phân cấp) hoạt động quản lý hành chính nhà nước liên quan đến nhiều yếu tố. Đó cũng chính là những yếu tố bảo đảm cho phân quyền (các mức độ khác nhau) có thể thực hiện và đạt được mục đích của phân quyền. Một số yếu tố sau sẽ ảnh hưởng đến quá trình phân quyền cần quan tâm:

1. Chính quyền địa phương được bầu cử hay chỉ định.
2. Số lượng cử tri, ứng cử viên và các tổ chức chính trị tham gia.
3. Cơ chế kiểm phiếu.
4. Tính ổn định của thời hạn bầu cử (định kỳ hay bất thường).
5. Bầu cử tự do, công bằng.
6. Chính quyền cấp trên và chính phủ can thiệp hay không vào kết quả bầu cử.
7. Người đứng đầu hành pháp (nếu có) được bầu trực tiếp, gián tiếp hay bổ nhiệm.
8. Tham gia của công đồng địa phương như thế nào trong vấn đề chống tham nhũng.

9. Cơ cấu tổ chức hệ thống hành chính nhà nước (bao nhiêu cấp,...).
  10. Cơ chế xác định tiền lương và thuê người làm việc của các cấp chính quyền địa phương.
  11. Ai phê chuẩn dòng ngân sách của chính quyền địa phương.
  12. Phân chia giữa các cấp về quyền chi tiêu.
  13. Phân chia giữa các cấp trong tạo nguồn thu.
  14. Bao nhiêu phần trăm chi tiêu của chính quyền địa phương từ nguồn trợ cấp, chuyển giao từ trên xuống hoặc từ chính phủ trung ương.
  15. Bao nhiêu phần trăm chi tiêu lấy từ nguồn thu chia chung với cấp trên.
  16. Bao nhiêu phần trăm chi tiêu của chính quyền địa phương là từ nguồn ngân sách bổ sung.
  17. Bao nhiêu phần trăm chi tiêu của chính quyền địa phương được kiểm soát hiệu quả.
  18. Ngân sách tối thiểu cho địa phương là bao nhiêu.
  19. Có định mức về phân bổ ngân sách cho địa phương.
  20. Phân bổ ngân sách có phụ thuộc vào kết quả công vụ hay không.
  21. Chính quyền địa phương có phải thực hiện những hoạt động do cấp trên chuyển xuống mà không được cấp kinh phí kèm theo.
  22. Tỷ lệ phần trăm ngân sách địa phương chi trả cho tiền lương.
  23. Danh mục hoạt động của chính quyền địa phương được chi tiêu tiền.
  24. Danh mục các nguồn thu của chính quyền địa phương.
  25. Chuyển giao giữa các cấp là ổn định và biết trước.
  26. Chính quyền trung ương uỷ quyền cho địa phương gắn với chuyển giao nguồn tài chính.
  27. Chính quyền địa phương có quyền linh hoạt về sử dụng chi tiêu.
  28. Khả năng tiếp cận đến thị trường vốn của chính quyền địa phương (vay vốn; cấp nào được,...).
  29. Khả năng được vay nợ nước ngoài của các cấp chính quyền địa phương.
  30. Chính quyền địa phương có thể phê duyệt tín phiếu của địa phương.
  31. Chính quyền địa phương có thể vay nợ chính phủ;
  32. Chính phủ bảo lãnh vay của chính quyền địa phương.
  33. Chính phủ cấm, hạn chế chính quyền địa phương vay hay tiếp cận tự do đến thị trường tài chính trong và ngoài nước.
  34. Làm thế nào để xử lý những sai phạm về tài chính của chính quyền địa phương.
  35. Có tỷ lệ vay tín dụng riêng của địa phương<sup>50</sup>.
- Mức độ ảnh hưởng của các yếu tố trên lớn hay ít phụ thuộc vào hình thức phân quyền và loại phân quyền (tài chính, nhân sự,...).

<sup>50</sup> Xem Decentralization Toolkit của WB,

### **1.2.5. Những yếu tố ảnh hưởng đến kết quả của phân quyền**

Lợi ích của phân quyền đã nêu trên chỉ có thể đạt được khi tiến hành đồng bộ nhiều biện pháp và đòi hỏi có những điều kiện nhất định. Đây cũng là cách giải thích tại sao nhiều nước chưa thực sự mong muốn chuyển giao quyền hoạt động quản lý (theo các mức độ) cho các cấp chính quyền địa phương. Và cũng là lý do tại sao nhiều nước không có chính quyền địa phương đại diện (có hội đồng) mà thay vào đó là cơ quan hành chính địa phương mang tính tản quyền (như ở nước Pháp cho đến tận 1984).

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, các nhà chính trị là lực lượng dẫn dắt quá trình phân quyền trong hoạt động quản lý, nhưng khi các nhà quản lý tác nghiệp hàng ngày cùng các nhà chính trị có ý thức đầy đủ hơn về kết quả cuối cùng của phân quyền sẽ làm cho hoạt động cung cấp dịch vụ cho xã hội tốt hơn, sẽ thúc đẩy quá trình phân quyền theo mục tiêu đó. Các nhà chính trị mong muốn có trách nhiệm và để cộng đồng dân cư có điều kiện tham gia nhiều hơn vào quá trình hoạt động quản lý và các nhà quản lý có thể đưa ra những quyết định tốt hơn về việc sử dụng nguồn lực của địa phương. Trong khi đó, công dân có thể nhìn thấy rõ hơn tính hiệu quả của việc mình phải chi trả cho những dịch vụ được cung cấp.

#### **1.2.5.1. Những điều kiện tiên quyết cần có cho phân quyền đạt kết quả.**

Theo WBI, một số yếu tố sau có thể bảo đảm cho phân quyền hiệu quả:

- Tăng cường năng lực quản lý của cấp chính quyền địa phương.
- Thiết lập một quan hệ đối tác giữa chính phủ và các đơn vị được phân quyền.
- Cần có nguồn tài chính, con người và vật lực cần thiết cho hoạt động của địa phương.
- Khuyến khích hợp lý hoá và tiếp cận hiện đại.
- Mở rộng sự tham gia của nhân dân thông qua các tổ chức quần chúng, cơ quan đại diện.
- Hoàn thiện việc đánh giá thông tin kinh tế và xã hội nhằm đưa ra được các quyết định hợp lý phù hợp với điều kiện của địa phương và cả nước.
- Khuôn khổ phân quyền phải được liên kết chặt chẽ với quyền hạn về tài chính để có trách nhiệm cung cấp dịch vụ và thực hiện các chức năng của chính quyền địa phương vì các nhà chính trị địa phương có thể cung cấp dịch vụ như họ đã cam kết với công dân địa phương và chịu trách nhiệm về chi phí cho các quyết định của họ.
- Cộng đồng địa phương phải được thông tin đầy đủ về chi phí và cách thức cung cấp các loại dịch vụ, cũng như nguồn lực sử dụng cho việc cung cấp đó. Quá trình

ngân sách có sự tham gia của cộng đồng địa phương được một số nước áp dụng đã tạo ra những cơ hội đó.

- Cộng đồng dân cứu cần một cơ chế hợp lý để họ có thể bày tỏ nhu cầu, đòi hỏi, ý muốn của họ nhằm tác động đến các nhà chính trị và đó cũng chính là cách thức để họ có thể tham gia các hoạt động quản lý.
- Cần có một hệ thống báo cáo dựa trên sự công khai thông tin để cộng đồng có thể giám sát hoạt động của chính quyền địa phương một cách hiệu quả và có thể tác động một cách tích cực đến việc thực thi các hoạt động đó và do đó các nhà chính trị cũng như công chức địa phương có điều kiện để thích ứng với hoạt động.
- Các công cụ của phân quyền như khuôn khổ pháp luật, thể chế, cơ cấu và trách nhiệm cung cấp dịch vụ và hệ thống tài chính liên chính phủ phải được xây dựng nhằm ủng hộ các mục tiêu chính trị. Đáp ứng một số đòi hỏi trên hoặc chính phủ thực sự ghi nhận những đòi hỏi đó có thể quá lớn nhưng nếu nỗ lực có thể đạt được ở mức độ khác nhau <sup>51</sup>.

#### **1.2.5.2. Cần thiết kế một số thể chế cụ thể**

Thiết kế chính sách phân cấp, phân quyền là một vấn đề phức tạp do bản chất của phân quyền đã nêu trên có tác động đến nhiều khía cạnh khác nhau của hoạt động công vụ cũng như tạo ra nhiều kết quả trên nhiều lĩnh vực. Đối với các nước đang phát triển vấn đề này gặp khó khăn hơn do thể chế, thông tin và năng lực của nền hành chính còn nhiều hạn chế, yếu kém. Do tính liên hệ nhiều ngành của phân cấp, phân quyền đòi hỏi một thể chế cụ thể của địa phương nhằm giải quyết các mối quan hệ như cân đối giữa thu chi; cách thức giải quyết các vấn đề trở ngại tài chính trong phân quyền quản lý; kết hợp giữa sự tham gia của công dân và cơ chế trách nhiệm báo cáo. Kinh nghiệm của New Zealand khi phân cấp cụ thể hoạt động giữa chính phủ trung ương với chính quyền địa phương là xác định rõ nhất điều gì chính phủ trung ương làm và điều gì (cung cấp dịch vụ loại nào) thuộc về chính quyền địa phương; cơ chế tài chính cũng được ấn định cụ thể. Địa phương muốn làm phải tự cân đối nguồn tài chính, không có sự hỗ trợ của chính phủ trung ương để bù đắp chi phí cho các hoạt động mà địa phương muốn làm. Do đặc điểm phát triển của New Zealand, cơ chế tài chính đó đã phát huy tối đa tiềm năng tài chính địa phương dưới các hình thức thuế, lệ phí địa phương. Trong khi đó, nhiều nước đang phát triển quan tâm đến việc phân cấp, phân quyền nhưng lại không chú ý đến việc thiết kế và thực hiện phân cấp, phân quyền. Thiếu một hệ thống thể chế mang tính toàn diện sẽ không tạo ra được sản phẩm phân quyền như mong muốn.

<sup>51</sup> WBI. Decentralization Briefing Notes. Edited by Jennie Lilvack and Jessica Seddon. 1998. Tr.8

### 1.2.5.3. Phân quyền luôn gắn liền với sự bình đẳng, công bằng.

Tác động của phân quyền đến bình đẳng giữa cá nhân cũng như giữa các vùng với nhau khác nhau phụ thuộc vào cách thiết lập hệ thống. Nếu chính phủ không nỗ lực để phân bổ lại nguồn lực cho khu vực nghèo, kém phát triển thì hậu quả của phân quyền tài chính sẽ làm cho sự cách biệt phát triển giữa các vùng sẽ rất lớn. Kinh nghiệm của sự phát triển tương đối cân bằng giữa các vùng (86 vùng) của New Zealand đã là một trong những yếu tố bảo đảm cho quốc gia này thực hiện phân quyền tài chính cho các cấp địa phương rất mạnh và chính quyền địa phương hoàn toàn tự quyết việc thu chi để thực hiện các nhiệm vụ của địa phương mà không phải trông chờ nguồn ngân sách của trung ương và trên thực tế, chính phủ không chuyển tiền về cho địa phương. Trong một địa bàn lãnh thổ cụ thể, phân quyền không gắn liền với việc phân phối lại, có thể nhiều người dân nghèo không có thể tiếp cận đến dịch vụ công do nhà nước cung cấp theo cách thức phân quyền thị trường. Điều này đã và đang xảy ra ở một số nước đang phát triển, có nền kinh tế chuyển đổi. Do cách thức tiếp cận ban đầu không hợp lý nên một nhóm người nghèo đã không có cơ hội để tiếp cận đến các loại dịch vụ công vốn dĩ trước đây được bao cấp này chuyển sang hình thức mới, phải chi trả toàn bộ hoặc một phần chi phí. Phân quyền quản lý và gắn liền với việc chuyển giao tài chính liên chính phủ đã và đang được thực hiện có thể giải quyết được những sự bất bình đẳng trong phát triển. Tùy thuộc vào cách tiếp cận mà sự cân bằng, bình đẳng trong phát triển thông qua hình thức phân quyền tài chính có thể đạt được ở các mức độ khác nhau. Đó cũng chính là điều mà các nhà quản lý thường dựa vào để không thúc đẩy phân quyền.

Phân quyền tác động đến sự bình đẳng giữa các cá nhân với nhau do các chính sách liên quan đến thuế, chính sách chi tiêu cũng như các hoạt động chuyển giao tài chính khác. Nếu phân quyền trong chi tiêu dẫn đến sử dụng nguồn lực công (ngân sách nhà nước) cho việc cung cấp các dịch vụ thì người nghèo cũng có cơ hội để tiếp nhận dịch vụ và như vậy mức độ bình đẳng sẽ được trải rộng; nếu phân quyền dẫn đến áp lực thuế lớn hơn đối với người nghèo do phải chi trả phí dịch vụ và các khoản thuế địa phương và không bù đắp bằng các nguồn thuế khác thì có thể làm xấu đi sự bình đẳng. Nếu chính phủ quan tâm nhiều đến sự bình đẳng và bảo vệ người nghèo và sử dụng các hình thức phân quyền thì phải quan tâm việc chuyển giao ngân sách cho một số địa phương có khó khăn.

Để hạn chế sự không bình đẳng trong phát triển thông qua các hình thức phân quyền, vấn đề năng lực của chính quyền địa phương được phân quyền có ý nghĩa rất quan trọng. Mặt khác, các khu vực nghèo, nếu thu hút được sự chú ý, tham gia của cộng đồng dân cư địa phương thì sự chênh lệch sẽ được hạn chế.

Phân quyền cũng có thể là cách thức để mở rộng khả năng tiếp cận của người nghèo thông qua việc nâng cao năng lực cung cấp dịch vụ và giảm chi phí của các loại dịch vụ được cung cấp. Phân quyền có thể tăng sự tập trung vào hiệu quả và thu phí



người sử dụng và thông qua đó có thể sử dụng thu nhập để hỗ trợ người nghèo. Việc thu phí sử dụng dịch vụ chăm sóc y tế, giáo dục có thể tạo ra cơ hội để hoàn thiện cung cấp các loại dịch vụ này và trên cơ sở đó có thể tạo điều kiện để hỗ trợ người nghèo.

#### **1.2.5.4. Phân quyền luôn gắn liền với ổn định vĩ mô.**

Phân quyền luôn gắn liền với ổn định vĩ mô và coi đó là điều kiện cần thiết để phân quyền đạt kết quả. Nhiều kinh nghiệm đã chỉ ra rằng, thiếu sự ổn định, có thể dẫn đến thất bại ngay cả việc cung cấp dịch vụ. Thiếu sự chuẩn bị cần thiết có thể làm cho phân quyền không đạt được mục tiêu. Đó cũng là lý do để nhiều quốc gia từ chối mọi hoạt động liên quan đến phân quyền, đặc biệt là phân quyền tài chính.

Sự thất bại, không đạt được mục tiêu của phân quyền có thể chỉ ra từ kinh nghiệm của những nước không có kế hoạch một cách thích hợp để kiểm soát hành vi của chính quyền địa phương trong quá trình phân quyền. Nếu như phân quyền mạnh về chi tiêu mà không tập trung nguồn thu, có thể dẫn đến chính quyền địa phương hoặc trong chờ vào chính phủ hoặc sẽ phải vay nợ hoặc cả hai. Trong trường hợp đó có thể phá vỡ các kế hoạch, các chương trình, dự án của địa phương.

Nhiều vấn đề liên quan đến năng lực của chính quyền địa phương trong việc thiết lập cân bằng giữa thu - chi trong phân quyền tài chính và thông thường do thiếu năng lực nên hệ thống hành chính địa phương đã không đem lại hiệu quả.

Một số chính phủ để bảo đảm hiệu quả của phân quyền, tránh không để chính quyền địa phương dựa vào trung ương trong vấn đề tài chính đã phải đưa ra các quy định rất khắt khe về việc vay tiền và chuyển giao tiền từ cấp trên cho cấp dưới. Trao quyền, phân quyền tự quyết định đi vay trên thị trường tài chính (cả trong và ngoài nước) nếu không có cơ chế kiểm soát sẽ làm cho thị trường tài chính có nguy cơ bị phá vỡ, tạo cơ hội cho khủng hoảng tài chính xuất hiện. Do đó trong vấn đề này, phân quyền và kiểm soát là hai mặt của vấn đề phân quyền tài chính.

★★

★

Phân quyền (decentralization) là một từ đa nghĩa nhằm chỉ một cách thức tổ chức hoạt động quản lý hành chính nhà nước đang được nhiều nước áp dụng. Cách tiếp cận đến thuật ngữ phân quyền có thể từ nhiều góc độ khác nhau. Chính vì vậy, có rất nhiều định nghĩa về thuật ngữ này. Trong điều kiện của Việt Nam, nhiều nội dung về phân cấp, phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước giữa trung ương và chính quyền địa phương các cấp cũng là những biểu hiện của phân quyền.

Phân quyền là một cách thức tổ chức hoạt động quản lý, do đó nó chứa đựng bên trong nhiều mô hình quản lý mới đang được áp dụng như: hành chính công mới (New Public Administration); quản lý công mới (New Public Management); quản trị nhà nước / quản lý phát triển bền vững (governance).

Phân quyền trở thành xu thế chung của nhiều nước. Nhưng để quản lý theo các hình thức phân quyền cần chú ý đến các yếu tố ảnh hưởng đến việc áp dụng các hình thức đó.

Việc áp dụng các dạng phân quyền đã nêu trên phụ thuộc vào việc hình thành các loại đơn vị tại địa phương. Mỗi một quốc gia có thể có một hoặc nhiều loại đơn vị tại địa phương và gắn với các loại đơn vị đó có thể có một hình thức phân quyền đã nêu trên hoặc sự kết hợp các lĩnh vực đã nêu trên có một đơn vị.

Theo chương trình quản trị nhà nước phân quyền, các dạng phân quyền được áp dụng mô tả ở bảng 1.

**Bảng 1: Các loại đơn vị địa phương và dạng phân quyền**

| Loại đơn vị để chuyển giao        | Cách thức chuyển giao |             |                                | Tên gọi       |
|-----------------------------------|-----------------------|-------------|--------------------------------|---------------|
|                                   | Chính trị             | Tài chính   | Hành chính và cung cấp dịch vụ |               |
| Đơn vị tự quản/ tự trị (Autonomy) | Trao quyền            | Trao quyền  | Trao quyền                     | Trao quyền    |
| Đơn vị địa phương bán tự quản     | Ủy quyền              | Ủy quyền    | Ủy quyền                       | Ủy quyền      |
| Cấp dưới                          | Chỉ huy               | phân công   | giao nhiệm vụ                  | Tân quyền     |
| Đơn vị bên ngoài nhà nước         | Phi điều tiết         | Tư nhân hoá | Hợp đồng                       | Được có quyền |

Nguồn: Decentralized Governance Program of UNDP 1997

## **Chương thứ hai**

# **CÁC HÌNH THỨC PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN)**

## **QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

Phân cấp (phân quyền) như trên đã nêu là một thuật ngữ được hiểu vừa mang tính hiện tượng, vừa mang tính biện pháp để nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý của các tổ chức nói chung và các tổ chức nhà nước nói riêng.

Phân quyền gắn liền với hoạt động quản lý nhà nước có thể chia ra nhiều nhóm, loại khác nhau. Tiêu chí phân chia mang tính chất tương đối do hoạt động quản lý nhà nước là một hoạt động mang tính chất đặc biệt vừa mang tính chính trị, vừa mang tính chuyên môn, nghiệp vụ; vừa mang tính quản lý (governance) và vừa mang tính cung cấp hàng hoá và dịch vụ công; vừa kết hợp ngành và lãnh thổ.

Trong tài liệu này, phân cấp (phân quyền) quản lý hành chính nhà nước được chia thành các loại:

- Phân quyền dân chủ/ chính trị hay mở rộng sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.
- Phân quyền hành chính
- Phân quyền tài chính
- Phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ công.

Việc phân chia các hình thức phân quyền thành các loại nêu trên không có nghĩa đó là những hình thức phân quyền riêng rẽ. Mỗi loại trên được xem xét trên từng khía cạnh khác nhau và có tên gọi khác nhau. Bản chất của hoạt động quản lý hành chính nhà nước vừa mang tính chính trị, hành chính, kinh tế, lãnh thổ nên các hình thức trên cũng đều có sự liên hệ với nhau. Nghiên cứu từng loại là để nhấn mạnh từng khía cạnh của quản lý hành chính nhà nước.

### **2.1. Phân quyền chính trị hay mở rộng sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

#### **2.1.1. Phân quyền chính trị là gì?**

1. Thuật ngữ phân quyền chính trị hay dân chủ được sử dụng theo nhiều cách khác nhau. Một số nhóm nghiên cứu gọi đó là phân quyền pháp lý vì đó là hình thức cao nhất của sự phân quyền. Phân quyền pháp lý chính là sự trao quyền cho chính quyền địa phương các cấp (nếu có) trên một số lĩnh vực được pháp luật (hiến pháp,

luật chính quyền địa phương) quy định<sup>1</sup>. Phân quyền chính trị xảy ra trong trường hợp quyền ban hành chính sách được phân chia giữa trung ương và địa phương (các cấp). Chính quyền địa phương có vai trò quan trọng cả trong hoạch định chính sách, mặc dù đó chỉ là những chính sách mang tính địa phương. Thuật ngữ chính sách là một trong những thuật ngữ phức tạp trong quản lý nhà nước và gắn liền với nó là thể chế chính trị. Có nhiều cách tiếp cận đến thuật ngữ chính sách và do tính chính trị của chính sách nên thuật ngữ chính sách có thể hiểu không giống nhau.<sup>2</sup> Chính phủ của nhiều nước đang mở rộng và tạo điều kiện để cho chính quyền địa phương các cấp bày tỏ các sáng kiến của mình trong quản lý và tham gia ý kiến vào trong các quyết định chính sách của chính phủ trung ương hoặc chính quyền địa phương cấp trên.

Phân quyền chính trị được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau. Chính phủ để nhân dân, chính quyền địa phương cùng tham gia trước khi đưa ra các quyết định chính sách lớn (thay đổi hiến pháp, ban hành đạo luật mới, thay đổi đường lối kinh tế,) dưới hình thức trưng cầu dân ý (referendum); quy định những vấn đề nhân dân được tham gia và tự quyết định; những vấn đề mà nhân dân tham gia (góp ý) còn quyết định thuộc về chính quyền; những vấn đề nhân dân không được bàn chỉ được biết và quyết định thực hiện hay chưa thực hiện do các cơ quan nhà nước<sup>3</sup>.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, ngày càng có nhiều vấn đề được nhà nước chuyển sang cho các khu vực tư, cho nhân dân và giữ lại cho mình một số vấn đề hạn chế. Khái niệm chính phủ hẹp hơn không có nghĩa là chính phủ thu hẹp quy mô, mà chủ yếu là thu hẹp những khu vực mà mình phải quyết định và thay vào đó sử dụng cơ chế đối tác, nghĩa là nhà nước và nhân dân cùng đối tác với nhau trong nhiều hoạt động quản lý nhà nước, hoạt động cung cấp dịch vụ công. Nguyên tắc chỉ đạo là: việc gì chính quyền địa phương làm được tốt hơn thì để cho chính quyền cấp đó làm. Đó chính tư tưởng phân quyền chính trị, phân quyền quyết định trong nhiều hoạt động quản lý nhà nước. Mức độ phân quyền chính trị khác nhau giữa các nước. Nhiều nước không có phân quyền chính trị. Các quyết định chính sách đưa ra mang tính chất tập quyền. Một số nước, Hiến pháp quy định điều gì, lĩnh vực gì chính quyền địa phương được làm và không được làm.<sup>4</sup>

2. Phân quyền chính trị là một quá trình dân chủ, là cách tiếp cận đến một nhà nước thực sự dân chủ, xây dựng nhà nước đích thực của dân, do dân và vì dân. Phân quyền chính trị trong trường hợp này đồng nghĩa với mở rộng sự tham gia của công dân và những cơ quan đại diện do họ bầu ra trong quá trình đưa ra chính sách của nhà nước thay cho chỉ những cơ quan quản lý nhà nước hay một số nhân vật "tinh hoa" của bộ máy quản lý. Đồng thời, phân quyền chính trị cũng tạo cơ hội để người dân tham gia nhiều hơn trong việc thực thi chính sách.

<sup>1</sup> Xem "Sourcebook on Decentralization in Asia" của WB năm 2002.

<sup>2</sup> Xem "Tài liệu bồi dưỡng chuyên viên chính của HVHCQG - 2001".

<sup>3</sup> Xem Quy chế dân chủ cơ sở của Việt Nam.

<sup>4</sup> "Decentralization (government)." *Microsoft Encarta Encyclopedia 2001*.

Những người sử dụng thuật ngữ phân quyền chính trị cho rằng, khi các quyết định được đưa ra có sự tham gia tích cực hơn, nhiều hơn của các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội có thể làm cho quyết định, chính sách đó phù hợp hơn, khả thi hơn do có nhiều thông tin được đưa vào và xử lý. Việc lựa chọn những người đại diện cho công dân, cộng đồng dân cư trong các cơ quan đại diện là một trong những vấn đề quan trọng của phân quyền chính trị. Sự tham gia của nhân dân/công dân trong quá trình ra quyết định/ giám sát việc thực thi quyết định và tham gia thực hiện các quyết định quản lý hành chính nhà nước là biểu hiện cao của mức độ phân quyền chính trị.

Phân quyền chính trị gắn liền với việc thiết lập các cơ quan đại diện của cộng đồng địa phương; vì vậy, mức độ phân quyền chính trị nhiều hay ít được thể hiện thông qua:

- Cách thức tổ chức bầu cử các cơ quan đại diện ở địa phương;
- Cách thức chọn ứng cử viên;
- Cơ chế kiểm soát bầu cử và sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội trong quá trình lựa chọn và bầu đại biểu <sup>5</sup>.

3. Phân quyền chính trị là quá trình nhằm trao cho công dân và những người đại diện được nhân dân bầu ra nhiều quyền hơn trong quá trình làm quyết định. Đồng thời phân quyền chính trị ủng hộ quá trình dân chủ hoá bằng việc trao cho công dân và những người đại diện cho họ thông quan bầu cử có ảnh hưởng trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách. Những người ủng hộ phân quyền chính trị thừa nhận việc mở rộng sự tham gia của công dân trong quá trình hoạch định và thực hiện chính sách sẽ làm cho các chính sách được hoạch định tốt hơn và thích hợp hơn với đòi hỏi của cộng đồng so với các chính sách được hoạch định bởi các cơ quan trung ương. Quan niệm này có nghĩa là việc chọn người đại diện từ các cộng đồng cho phép người dân biết tốt hơn người đại diện và người được chọn biết tốt hơn những đòi hỏi của cộng đồng dân cư đã bầu họ. Cả hai yếu tố đó làm cho các chính sách được đưa ra chứa đựng nhiều yếu tố khả thi, phù hợp với nhu cầu, lợi ích địa phương.

Phân quyền chính trị là một vấn đề rất nhạy cảm và đòi hỏi sự thay đổi nhiều nội dung trong hiến pháp, thể chế nhà nước, mở rộng sự tham gia của nhiều tổ chức chính trị - xã hội, tăng cường tính pháp chế; khuyến khích hình thành các tổ chức quần chúng, các đơn vị đại diện địa phương và các nhóm lợi ích cùng hướng đến phát triển. Tuy nhiên, phân quyền chính trị có những mặt hạn chế của nó nếu như không có thể chế pháp luật đủ hiệu lực, sự tồn tại của các nhóm chính trị với ý thức dân tộc hẹp hòi có thể dẫn đến sự tan rã tính thống nhất của quốc gia. Chính vì vậy, khi bàn về phân quyền, ít người muốn sử dụng thuật ngữ phân quyền chính trị khi gắn với việc trao quyền lực cho

<sup>5</sup> Xem : Management toolkit của WB.

các cộng đồng địa phương. Nhiều tài liệu nghiên cứu sử dụng thuật ngữ mở rộng sự tham gia của nhân dân trong quá trình chính sách, quyết định quản lý nhà nước thay cho phân quyền chính trị. Điều đó nhằm tránh sự hiểu không đúng về thuật ngữ này khi gắn liền với việc phân chia quyền lực nhà nước.

4. Phân quyền chính trị gắn liền với việc chuyển hay trao những quyền nhất định liên quan đến việc ban hành các loại quyết định quản lý, các loại chính sách cho các cấp chính quyền địa phương. Đó cũng chính là phân cấp cho chính quyền địa phương quyền ban hành những loại quyết định và chính sách hoặc sự tham gia có mức độ của chính quyền địa phương trong việc xây dựng và ban hành các quyết định, chính sách quốc gia. Phân quyền chính trị theo nghĩa trên cũng đồng nghĩa với việc mở rộng sự tham gia của chính quyền địa phương trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách và cao hơn nữa là mở rộng quá trình dân chủ của việc xây dựng và thực hiện chính sách thông qua sự tham gia của nhiều người, của công dân ở địa phương đối với các vấn đề chính sách có liên quan đến địa phương và đến cá nhân công dân.

5. Phân quyền chính trị theo World Bank là trao quyền (nhất định) ra quyết định về tổ chức, nhân sự, tài chính và quản lý cho các cấp chính quyền địa phương có tư cách pháp nhân công pháp (corporate status). Phân quyền chính trị gắn liền với sự hình thành chính quyền địa phương với đầy đủ ý nghĩa của từ này (local government). Chính quyền địa phương phải có hội đồng đại diện cho nhân dân được bầu; có phạm vi địa giới hành chính được pháp luật quy định; có quyền để thực thi các hoạt động quản lý nhà nước trên địa bàn và tổ chức cung cấp dịch vụ công cho địa phương.

6. Theo Keith Mc. Lean, phân quyền chính trị là sự chuyển giao quyền về chính sách và pháp luật từ chính phủ (trung ương) đến các hội đồng địa phương tự quản (autonomous) và hội đồng địa phương được cử tri địa phương bầu ra một cách dân chủ (*Transfer from central governments to autonomous subnational assemblies and local councils that have been democratically elected by their respective constituencies*)<sup>6</sup>. Nếu không có những cơ quan đại diện được bầu, không có khái niệm chính quyền địa phương đầy đủ và phân quyền mà chỉ có thể tồn tại hình thức phân quyền hành chính, quản lý hay nói cách khác chỉ có các cơ quan nhà nước ở địa phương được thành lập theo cách thức hành chính.

7. "Phân quyền chính trị phản ánh tình trạng ở đó một số quyền chính trị và quyền hạn được phân quyền cho chính quyền địa phương. Biểu hiện cụ thể có hay không có sự

<sup>6</sup> Xem : Local governance, Political Decentralization and Accountability/ Decentralization and Intergovernmental fiscal Reforms Course of World Bank May 2002. Keith Mc Lean.

phân quyền chính trị là sự tồn tại chính quyền địa phương được bầu và có thực lực từ cấp cơ sở đến cấp cao nhất.<sup>7</sup>

Phân quyền chính trị hay phân quyền dân chủ được biểu hiện ở khác nhiều nước dưới hình thức: chính phủ đưa chính sách phân quyền liên quan đến trao quyền, chức năng và chịu trách nhiệm cho chính quyền địa phương được bầu cử dân chủ tạo nên. Như vậy phân quyền chính trị/ pháp lý trong trường hợp này gắn liền với chính quyền địa phương được thành lập theo một cách dân chủ, không phải là chỉ định, bổ nhiệm; cũng không phải là chi nhánh của trung ương đặt tại địa phương<sup>8</sup>.

Thực chất của phân quyền chính trị là mở rộng và trao cho công dân và các cơ quan đại diện do họ bầu ra (gọi chung là hội đồng địa phương) có quyền và có tiếng nói và tiếng nói của họ thực sự được quan tâm, được xem xét và được đưa vào trong các quyết định của địa phương và trung ương trong quá trình xây dựng, ban hành và thực hiện các quyết định công (quản lý hành chính nhà nước, phê duyệt các chương trình, dự án,...).

8. Một vài nhà nghiên cứu thường gắn liền phân quyền chính trị với thể chế chính trị. Tuy nhiên, nhiều ý kiến khi nghiên cứu vấn đề này không đề cập đến khía cạnh đó và không coi đó như là một đòi hỏi. Vấn đề dân chủ được quan tâm và vai trò thực sự của chính quyền địa phương đại diện cho lợi ích của cộng đồng địa phương được nhấn mạnh. Mở rộng dân chủ tức mở rộng sự tham gia của công dân, các tổ chức đại diện cho họ trong quá trình quyết định là yếu tố tiên quyết của hiện tượng phân quyền chính trị. Công dân có thể tham gia trực tiếp bằng tiếng nói của chính mình, hoặc gián tiếp thông qua hội đồng đại diện cho họ trước khi các cơ quan quản lý nhà nước ra các quyết định; cũng có thể thông qua các tổ chức, đoàn thể của nhân dân.

Sự tham gia của công dân và các tổ chức đại diện của họ (hội đồng) trong quá trình chính sách (tìm kiếm vấn đề chính sách; xây dựng chính sách; phê duyệt chính sách; thực hiện, điều chỉnh chính sách và đánh giá chính sách) cũng như trong nhiều hoạt động quản lý nhà nước là một cách tiếp cận phổ biến hiện nay của các nước trong tiến trình cải cách hành chính. Sự tham gia của công dân và các tổ chức đại diện của họ là một cách thức để nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước và mở rộng dân chủ. (xem phần sự tham gia của công dân ...).

Mở rộng sự tham gia của công dân và các cơ quan đại diện (hội đồng) trong quá trình chính sách, quyết định sẽ tạo ra nhiều cơ hội để tiếp nhận tốt hơn, đủ hơn thông tin và gắn với lợi ích của cộng đồng địa phương. Chuyển việc xây dựng các chính sách,

<sup>7</sup> Xem Decentralization: Sampling of Definition. UNDP, 10/1999.

<sup>8</sup> Xem Role of UNDP in Decentralization and Local Governance. UNDP February 2000

quyết định các vấn đề địa phương gắn với địa phương cho các chính quyền địa phương do nhân dân địa phương bầu ra. Cử tri biết rõ hơn các nhà quản lý, lãnh đạo địa phương và các nhà lãnh đạo, quản lý địa phương có thể biết được rõ hơn nhu cầu, đòi hỏi của địa phương để đưa vào trong các quyết định.

9. Phân quyền chính trị trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước chính là xác định và làm rõ các mối quan hệ (quyền lực, hành chính, tài chính,...) giữa các chủ thể của hệ thống hành chính nhà nước theo thứ bậc, theo mức độ tự quyết, tự quản từ trung ương đến cơ sở. Phân quyền chính trị phụ thuộc vào việc xác định cụ thể tư cách pháp nhân công pháp của từng đơn vị chính quyền địa phương<sup>9</sup>. Hệ thống pháp luật của các quốc gia quy định tư cách pháp nhân của các thực thể công đó. Chính vì vậy, một số tài liệu gọi phân quyền chính trị là phân quyền pháp lý. chính quyền địa phương được làm tất cả những gì được quy định trong khuôn khổ hệ thống pháp luật.

Hệ thống văn bản pháp luật xác định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm (các loại) của các chủ thể quản lý, chủ thể công quyền (chính phủ, chính quyền địa phương các cấp) cũng như những điều kiện cần thiết để cho các chủ thể này có thể thực hiện được những chức năng, nhiệm vụ đã trao và có đủ điều kiện để đảm chịu trách nhiệm đối với nhiệm vụ. Đây cũng chính là cơ sở để xem xét sự chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan quản lý hành chính nhà nước và đó chính là nội dung cơ bản của phân cấp đã định nghĩa.

Hiến pháp là cơ sở pháp lý quan trọng, cao nhất đưa ra những định hướng rộng nhất về các vấn đề liên quan giữa chính phủ (trung ương) và chính quyền địa phương các cấp. Trên thực tế của nhiều nước, việc quy định hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở địa phương (chính quyền địa phương) không giống nhau. Một số nước, hiến pháp không đề cập đến chính quyền địa phương như là một thực thể quản lý công, thay vào đó là quy định ở các văn bản pháp luật thấp hơn<sup>10</sup>.

Phân quyền chính trị thường là một vấn đề phức tạp, nhạy cảm. Do đó nghiên cứu hình thức phân quyền này phải được xem xét trong sự kết hợp của nhiều yếu tố khác. Những hoạt động mang tính linh hoạt cần phải để ở những nơi nào có thể dễ điều chỉnh; trong khi đó nhiều vấn đề mang tính chất nguyên tắc, định hướng phải để ở hiến pháp, luật. Luật nội dung và luật thủ tục cần được kết hợp chặt chẽ với nhau. Nếu luật thủ tục đưa ra những quy định đặc biệt có thể làm cho luật nội dung (Substantive Law) khó có thể thực hiện. Thông thường một số thuật ngữ sau đây thường được đưa vào trong luật

<sup>9</sup> Khái niệm pháp nhân và pháp nhân công pháp cần được quan tâm để làm rõ quyền hạn của chính quyền địa phương trên các phương diện khác nhau của tư cách pháp nhân.

<sup>10</sup> Vấn đề pháp lý của chính quyền địa phương của các nước đã được nghiên cứu trong "Tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở ASEAN - so sánh". Đề tài khoa học cấp bộ (tham khảo tại Thư viện HVHCQG)



thủ tục như: "phê duyệt của cấp trên" "phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt" " phải báo cáo trước khi thực hiện" " kiểm toán trước". Những quy định đó của luật thủ tục có thể làm cho luật nội dung về phân quyền trên các lĩnh vực không cụ thể, khó thực hiện.

10. Phân quyền chính trị là nhằm thiết lập mối quan hệ nhiều mặt giữa chính quyền địa phương các cấp với chính phủ (trung ương). Theo WB, một số nội dung sau đây cần quan tâm nhằm bảo đảm phân quyền pháp lý được thực hiện tốt <sup>11</sup>:

- Các loại chính quyền địa phương được quy định, xác định như thế nào;
- Cơ cấu tổ chức, vai trò và trách nhiệm của chính quyền địa phương;
- Nhiệm kỳ;
- Quyền thực thi hoạt động quản lý;
- Thủ tục và các vấn đề liên quan đến hoạt động;
- Mức độ tự quản về tổ chức, nhân sự;
- Các quyền về tài chính và thuế;
- Vay nợ;
- Trách nhiệm báo cáo;
- Đòi hỏi về cung cấp dịch vụ;
- Cơ chế tham gia của công đồng địa phương.

### **2.1.2. Những điểm mạnh và hạn chế của phân quyền chính trị trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

#### **1. Một số điểm mạnh của phân quyền chính trị trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

- Cử tri ảnh hưởng, tham gia trong quá trình đưa ra các quyết định liên quan đến công dân, khu vực.
- Chính quyền địa phương thích ứng mạnh hơn đối với các khu vực bầu cử do họ bị công dân địa phương giám sát trực tiếp hơn. Các nhà quản lý, lãnh đạo có thể bị loại bởi chính lá phiếu của cử tri.
- Nguồn tài chính được phân bổ và sử dụng hợp lý hơn do chính quyền địa phương gần với đòi hỏi của công dân địa phương.
- Phân quyền chính trị thực chất trao cho cử tri khu vực bầu cử quyền thực tế hơn.

#### **2. Một số điểm hạn chế của phân quyền chính trị trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

Tuy nhiên, là một lĩnh vực nhạy cảm, phân quyền chính trị có những hạn chế nhất định, đặc biệt những nước mức độ phát triển kinh tế - xã hội còn thấp và chính quyền địa

<sup>11</sup> Decentralization Briefing Notes. Edited by Jennie Litvack and Jessica Seddon. WB, 2000

phương hạn chế về năng lực. Đây là một trong những chủ đề tranh luận của phân quyền chính trị và cũng là nơi có thể hiểu chưa đầy đủ nội dung của phân quyền chính trị mà chỉ mới đi vào hình thức của thuật ngữ này. Phân quyền chính trị là tạo ra một sự dân chủ hơn, tham gia nhiều hơn của cộng đồng dân cư, công dân trong hoạt động quản lý nhà nước. Nhưng do nhiều điều kiện khác nhau nên có thể làm cho những ý tưởng về phân quyền chính trị không thực hiện được.

- Thay cho sự độc quyền của trung ương, có thể trở thành độc quyền của một nhóm lợi ích, của một số nhân vật có năng lực ở địa phương.
- Thay cho việc hiệu quả, có thể tạo cơ hội cho tham nhũng do thiếu cơ chế kiểm soát.
- Việc ban hành quyết định có thể không rõ ràng; ảnh hưởng của cơ chế trách nhiệm báo cáo.
- Lạm dụng chính trị của các nhà chính trị địa phương.
- Vấn đề nhân sự địa phương có thể cản trở các hoạt động phân quyền hiệu quả.
- Nhiều vấn đề khác liên quan đến năng lực, thông tin cung cấp cho địa phương.

Phân quyền chính trị gắn liền với hệ thống chính quyền địa phương. Xây dựng hệ thống chính quyền địa phương mạnh đòi hỏi:

- Xây dựng khuôn khổ pháp luật quy định cụ thể những gì thuộc quyền quyết định của chính quyền địa phương; những gì chính quyền địa phương phải làm để phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội địa phương; những gì chính quyền địa phương phải làm để góp phần vào sự nghiệp phát triển chung của quốc gia và có thể cả những điều khuyến khích chính quyền địa phương làm (nên làm).
- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức làm việc tại địa phương bao gồm những người được bầu và những nhà quản lý, hành chính chuyên nghiệp. Chọn những người đại diện là một vấn đề phức tạp do tính chất dân chủ của việc lựa chọn. Một mặt chính quyền địa phương phải xây dựng hệ thống tiêu chí để lựa chọn người tham gia hội đồng địa phương; mặt khác phải nâng cao trình độ dân trí để chính họ có thể chọn đúng người đại diện cho mình. Những nhà quản lý, hành chính chuyên nghiệp phải thực sự mang tính chuyên nghiệp. Họ phải có kỹ năng, kiến thức cần thiết (theo chuẩn mực) để tham gia vào việc xây dựng và thực hiện chính sách địa phương.
- Phải có đủ điều kiện tiếp cận thông tin;
- Có đủ điều kiện để làm việc.

Nếu không thích ứng những đòi hỏi trên, phân quyền chính trị sẽ không đáp ứng được mục tiêu đã đề ra là nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước gắn liền với điều kiện của địa phương.

Phân quyền chính trị gắn liền với việc chuyển giao, trao quyền cho chính quyền địa phương một cách đầy đủ. Khi nghiên cứu dạng phân quyền này cần quan tâm đến câu hỏi: phân quyền chính trị thực hiện cho tất cả các cấp của chính quyền địa phương (nếu

có như ở các nước và 3 cấp như ở Việt Nam) hay chỉ thực hiện cho một số cấp nhất định. Đây là một câu hỏi mang tính lý luận của phân quyền chính trị, đòi hỏi phải được tiếp tục nghiên cứu. Bước đầu cần quan tâm đến mối quan hệ giữa chính phủ (trung ương) và chính quyền địa phương (đầy đủ) và so sánh nó với thể chế liên bang. Trong thể chế liên bang, mối quan hệ giữa liên bang và bang là mối quan hệ phân quyền chính trị đầy đủ. Quyền quyết định của bang trên cơ sở pháp luật bang các vấn đề của bang độc lập với chính phủ liên bang. Nếu phân quyền chính trị cho chính quyền địa phương chỉ dừng lại một cấp (tỉnh hay vùng như một số nước) có thể sẽ tạo ra một thể chế "liên bang". Nếu phân quyền chính trị cho tất cả các cấp chính quyền địa phương có thể tạo nên sự cạnh tranh giữa các cấp. Nên nghiên cứu phân quyền chính trị cho cấp chính quyền cơ sở và do đó cần kiện toàn chính quyền cơ sở như là một cấp phân quyền chính trị.

## 2.2. Phân cấp (phân quyền) hành chính hoạt động quản lý hành chính nhà nước

### 2.2.1. Các cách tiếp cận phân quyền hành chính trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

1. Theo *Sourcebook on Decentralization in Asia*, phân quyền hành chính liên quan đến việc thực hiện các chức năng quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan thực thi quyền hành pháp. Đó là một hoạt động liên quan đến việc phân bổ lại quyền hạn và trách nhiệm đối với việc xây dựng kế hoạch, tài chính và quản lý các *chức năng công cụ* thể giữa chính phủ (trung ương) với chính quyền địa phương (các kiểu, loại của chính quyền địa phương - như chi nhánh, đại lý của chính phủ tại địa phương hay còn gọi là cơ quan ngoại nhiệm của chính phủ ở các địa phương - ngành dọc là một ví dụ cụ thể của loại này; chính quyền địa phương theo hệ thống thứ bậc; các đơn vị tự trị, bán tự trị và các thực thể công khác) <sup>12</sup>.

2. Một cách tiếp cận khác liên quan đến phân quyền hành chính là xem xét dưới góc độ chức năng thứ hai của hành chính - chức năng cung cấp dịch vụ công. Trong trường hợp này, phân quyền hành chính được hiểu là phân công lại quyền hạn, trách nhiệm và tài chính cho việc *cung cấp các loại dịch vụ công* giữa các cấp của hệ thống hành chính.

3. Phân quyền hành chính là việc chính quyền trung ương (hay cấp trên) ủy quyền cho chính quyền địa phương đưa ra các quyết định trên một số lĩnh vực nhất

<sup>12</sup> Trong lý thuyết chức năng của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, chức năng cung cấp dịch vụ đang trở thành chủ đề lớn của cải cách.

định. Ví dụ quyền của chính quyền địa phương đưa ra các quyết định dựa trên đường hướng chung của chính phủ hay chính quyền địa phương cấp trên.

Phân quyền hành chính có thể theo thứ bậc (uỷ quyền); những cũng có thể uỷ quyền ngay trong cùng một cấp chính quyền. Khái niệm cơ quan thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng là một cách như vậy. Trong cơ cấu tổ chức của nhiều nước, một cấp chính quyền địa phương thường có cơ cấu tổ chức theo bộ phận (department). Các bộ phận khác nhau được trao những quyền nhất định. Các bộ phận này chỉ được trao những quyền nhất định về quản lý hành chính, không có quyền về quyết định chính sách, không có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (pháp quy). Đó chỉ là các cơ quan tham mưu, cơ quan giúp việc cho các bộ, Uỷ Ban Nhân dân trong hoạt động quản lý nhà nước theo lĩnh vực và lãnh thổ. Một số bộ có thể có mức độ phân quyền nhất định thông qua việc hình thành các cơ quan có chức năng quản lý hạn chế (cục, tổng cục).

Trong hoạt động quản lý (đưa ra các quyết định quản lý hành chính) thường có thể lựa chọn nhiều cách tiếp cận khác nhau. Điều này không chỉ xảy ra trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước mà trong mọi tổ chức. Phân quyền hành chính do đó không phải là một khái niệm riêng của tổ chức hành chính nhà nước mà là của mọi tổ chức. Nhiều tập đoàn kinh tế, công ty đa quốc gia coi phân quyền hành chính (phân quyền ra quyết định trên những lĩnh vực cụ thể) là một trong những cách thức nâng cao hiệu quả sản xuất và hạn chế sự ách tắc trong hoạt động quản lý, sản xuất nói chung khi phải chờ đợi các các quyết định từ trung ương.

4. Phân quyền hành chính cũng gắn liền với việc thiết kế cơ cấu tổ chức bộ máy của tổ chức và gắn liền với nó là việc quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp trong hệ thống thứ bậc. Tổ chức bộ máy theo mô hình thứ bậc và sự phân công, phân cấp cụ thể là biểu hiện quan trọng của phân quyền hành chính.

5. Phân quyền hành chính các chức năng cung cấp dịch vụ cho cộng đồng cũng có nghĩa là phải tổ chức lại hoạt động công vụ ở các cấp của hệ thống hành chính nhằm bảo đảm cho hệ thống này thực hiện một cách tốt nhất những nhiệm vụ mới được vạch ra một cách kết quả, hiệu quả và công bằng. Cải cách hoạt động công vụ trong điều kiện mới là một quá trình nhằm thay đổi các quy tắc, quy chế và những cơ chế khuyến khích để nhận được hoạt động của lực lượng lao động trong các cơ quan hành chính nhà nước tốt hơn, hiệu quả hơn trong môi trường phân quyền. Đây cũng chính là điều kiện nay phân quyền (phân cấp, phân công) chức năng cung cấp dịch vụ công giữa các cấp của chính quyền (trung ương và địa phương) chưa đạt được mục tiêu mong muốn do tiến trình cải cách hệ thống công vụ chưa bảo đảm cung cấp những điều kiện đó.

Nền công vụ ở tất cả các cấp của chính quyền (trung ương và địa phương) đều đòi hỏi một đội ngũ cán bộ có năng lực, có động cơ làm việc đúng và có năng suất để cung cấp dịch vụ tốt, có chất lượng cho công dân và xã hội. Khi chức năng và tổ chức công vụ thay đổi theo xu hướng phân công, phân cấp (phân quyền) giữa các cấp thì nhiều vấn đề thuộc về quan hệ trong toàn bộ nền hành chính từ trung ương đến cơ sở cũng đòi hỏi phải thay đổi. Vai trò của từng tổ chức trong nền công vụ cũng phải thay đổi theo và một vấn đề quan trọng cần thiết lập là trách nhiệm phải báo cáo hoạt động thực thi công vụ trong nền hành chính cần phải được thiết lập: ai báo cáo đến ai; ai giám sát hoạt động của ai theo những cách thức nào. Phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ công hay thực hiện các chức năng công giữa các cấp chính quyền đòi hỏi trước hết vấn đề xây dựng năng lực của đội ngũ cán bộ trong toàn bộ hệ thống. Đó cũng chính là chủ đề của nhiều chương trình được các nước và các nhà tài trợ quan tâm. Chương trình xây dựng năng lực; hoàn thiện năng lực; nâng cao năng lực,... đã là tên gọi của hàng trăm dự án đã và đang được các nhà tài trợ giúp các nước đang phát triển (trong đó có Việt Nam)<sup>13</sup>.

6. Phân quyền hành chính là quá trình phân bổ lại nguồn lực và công việc cung cấp dịch vụ cho công dân và xã hội giữa các tổ chức thuộc hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Điều đó đòi hỏi có sự phân bổ lại nguồn nhân lực xã hội nói chung và nguồn nhân lực của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

7. Phân quyền hành chính tức trao cho chính quyền địa phương các cấp những trách nhiệm mới (gắn với việc sử dụng các quyền lực mới). Những trách nhiệm vốn trước đây thuộc về chính phủ hay chính quyền địa phương cấp trên, nay được chuyển giao cho chính quyền cấp dưới nhằm làm cho chính quyền địa phương cấp đó có trách nhiệm hơn, cụ thể và sát với cộng đồng địa phương. Nhưng điều này cũng sẽ kéo theo đòi hỏi những năng lực cần thiết. Trao cho họ trách nhiệm lớn hơn nhiều so với năng lực của họ, khó có thể làm tốt hoặc chính quyền địa phương cấp thấp sẽ không nhận trách nhiệm đó. Khi chuyển giao trách nhiệm cho chính quyền địa phương, có một số vấn đề sau cần quan tâm:

- Mức độ chuyên môn hoá của công việc được giao.
- Vấn đề chi phí - hiệu quả.
- Chất lượng dịch vụ cung cấp.
- Vấn đề cán bộ và khả năng chuyển.

<sup>13</sup> Nâng cao năng lực đã trở thành thuật ngữ phổ biến không chỉ các nước phát triển mà ở cả các nước đang phát triển; từ chính phủ đến chính quyền cấp cơ sở đều quan tâm. Đó là một đòi hỏi quan trọng để có thể chuyển giao một số chức năng cung cấp dịch vụ công cho chính quyền cấp dưới. Thực tế hạn chế năng lực của chính quyền địa phương đã cản trở hoạt động chuyển giao bên cạnh những cản trở về thể chế, pháp lý.

Trong nền kinh tế phát triển, chuyên môn hoá xác định năng suất, chất lượng của sản phẩm và dịch vụ được cung cấp. Nếu sản xuất ở quy mô nhỏ, cung cấp cho một địa bàn lãnh thổ hẹp sẽ khó có thể đạt được mức độ chuyên môn hoá cao, khó có thể đưa công nghệ hiện đại để đạt được năng suất và chất lượng. Trong khi đó, nếu đầu tư phát triển công nghệ cao, hiện đại nhưng không khai thác hết công suất, có thể làm cho giá thành sản phẩm và dịch vụ được cung cấp cao hơn, khách hàng khó có thể chấp nhận. Đó chính là hạn chế khi phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ cho cộng đồng địa phương với quy mô nhỏ. Và cũng là lý do tại sao chính quyền địa phương cấp trên, chính phủ không muốn chuyển các hoạt động cung cấp dịch vụ cho các cộng đồng dân cư. Hiệu quả của cung cấp dịch vụ theo quy mô đã không cho phép chuyển giao.

Chi phí - hiệu quả là một trong những chủ đề được các nhà quản lý nói chung cũng như các nhà quản lý hành chính nhà nước nói riêng rất quan tâm. Chi phí - hiệu quả cũng được công dân quan tâm khi họ mong muốn tiền thuế họ nộp cho nhà nước được sử dụng một cách tốt nhất. Trên quan điểm chi phí - hiệu quả, một số hoạt động không cho phép phân quyền cho các đơn vị hay chính quyền địa phương mà thường tập trung vào chính phủ trung ương.

Một vấn đề khác cũng cần chú ý khi phân quyền hành chính là quy mô của các hoạt động cung cấp dịch vụ cũng như mức độ chuyên môn hoá gắn liền với vấn đề chi phí - hiệu quả. Trong phần phân quyền cung cấp dịch vụ sẽ nghiên cứu cụ thể hơn những khía cạnh này, song khi chuyển giao chức năng cung cấp dịch vụ cho chính quyền địa phương cần chú ý đến tính hợp lý của quy mô loại sản phẩm được cung cấp. Đồng thời mức độ chuyên môn hoá càng cao nếu không sử dụng hết công suất có thể là dấu hiệu của sự thất bại. Trong nền công vụ nói chung, nhiều sản phẩm được tạo ra ở quy mô rất lớn và đòi hỏi tập trung cao có thể giảm chi phí xã hội hơn là phân tán, phân quyền về cho địa phương<sup>14</sup>.

Trong hoạt động cung cấp dịch vụ công, tiêu chuẩn hay những tiêu chí xác định chất lượng của sản phẩm có ý nghĩa rất quan trọng. Phân quyền cung cấp dịch vụ công cũng tạo ra một vấn đề về chất lượng của dịch vụ do trung ương cung cấp và loại dịch vụ địa phương cung cấp. Nhiều loại dịch vụ mang tính pháp lý được cán bộ công chức địa phương cung cấp kém chất lượng hơn trung ương. Nhiều người muốn nhận được cung cấp từ cơ quan trung ương hay cấp cao hơn là nhận được ngay ở cấp địa phương cơ sở. Ví dụ, dịch vụ công chứng. Công dân đổ về các phòng công chứng tỉnh hơn là đến Ủy Ban Nhân dân xã để công chứng. Đây cũng là một vấn đề của cải cách công vụ và quy chế công chức. Sẽ không có sự phân biệt về tiêu chuẩn công chức địa phương và

<sup>14</sup> Một chủ đề được các nước OECD quan tâm là việc mua và cung cấp hàng hoá và dịch vụ cho các cơ quan công quyền. Nếu mua theo số lượng lớn, có thể giá thành hạ. Trong khi đó mua đơn chiếc hoặc mua lẻ, khối lượng nhỏ có thể giá cao hơn và thường ít đạt được sự thỏa thuận với nhà cung cấp có lợi.

công chức trung ương và không có những tiêu chuẩn khác giữa các vùng, các tỉnh hoặc giữa các cấp của hệ thống hành chính.

Sự thay đổi chức năng, nhiệm vụ và chuyển giao công việc về cho địa phương trong cung cấp dịch vụ công cũng có nghĩa kéo theo sự giảm bớt biên chế của các cơ quan hành chính trung ương và cấp cao hơn. Những công chức do sắp xếp lại ở các cấp (trung ương và chính quyền địa phương cấp cao) có thể chuyển về địa phương để thực hiện một số chức năng chuyển giao. Biên chế của cả hệ thống không thay đổi. Nhưng thực tế một sự gia tăng biên chế luôn kéo theo sự phân bổ lại chức năng cung cấp dịch vụ công. Chính phủ/ chính quyền địa phương cấp cao không những không giảm biên chế do thay đổi hoạt động, chuyển một số hoạt động cung cấp dịch vụ cho cấp dưới mà còn có xu hướng gia tăng biên chế. Trong khi đó các cấp được phân quyền mới cũng có nhu cầu gia tăng biên chế vì các công vụ mới được giao. Kết quả của phân quyền không kiểm soát được sự gia tăng biên chế.

### **2.2.2. Các hình thức của phân quyền hành chính**

Phân quyền hành chính là sự phân công lại quyền hạn, trách nhiệm, nguồn tài chính trong việc cung cấp dịch vụ công giữa các cấp khác nhau của hệ thống các cơ quan hành chính. Tùy thuộc vào cách xây dựng hệ thống hành chính mà có nhiều loại đơn vị, cơ quan tham gia vào quá trình phân quyền hành chính.

Phân quyền hành chính có thể có nhiều hình thức khác nhau. Việc phân chia thành các hình thức, cấp độ mang ý nghĩa tương đối.

*Phân quyền hành chính có thể biểu hiện ba hình thức (cấp độ) khác nhau:*

1. *Tản quyền*<sup>15</sup>. Đó là hình thức phân công lại quyền ra quyết định và trách nhiệm quản lý và tài chính giữa các cấp khác nhau của bộ máy chính phủ trung ương. Trong trường hợp này, không đề cập đến chính quyền địa phương mà chỉ đề cập đến cơ quan ngoại nhiệm của chính phủ tại địa phương (hệ thống tản quyền). Các cơ quan của chính phủ không chỉ đóng tại trung ương mà còn có các chi nhánh tại địa phương tùy theo mức độ cần thiết của hoạt động quản lý. Các chi nhánh hay các cơ quan ngoại nhiệm đó của chính phủ (có thể là của các bộ) không đặt tại thủ đô, trung ương mà đưa về địa phương và được chuyển giao một số hoạt động cụ thể. Trong mô hình tản quyền, một số trách nhiệm được chuyển cho những cán bộ làm việc tại địa phương và đó cũng là cơ hội để gia tăng năng lực của địa phương.

---

<sup>15</sup> Xem Glosary của UNDP Hanoi

2. *Uỷ quyền.* Trong trường hợp này, các cơ quan được chính phủ trung ương chuyển giao quyền ra quyết định và quản lý một số chức năng nhà nước (công). Những tổ chức này là những tổ chức có thể bán tự quản, không bị kiểm soát hoàn toàn bởi các cơ quan trung ương trên một số lĩnh vực được uỷ quyền, nhưng phải có trách nhiệm báo cáo hoạt động của mình cho cơ quan uỷ quyền đó. Chính phủ có thể thực hiện uỷ quyền khi chính phủ thành lập các doanh nghiệp, các cơ quan cung cấp dịch vụ (vận tải, điện, nước,...). Những cơ quan đó có quyền ra các quyết định quản lý hành chính thông thường; có quyền thu phí dịch vụ (theo quy định của pháp luật) để trang trải cho hoạt động của mình theo cơ chế thị trường hoặc theo sự quy định của nhà nước (có thể nhận được những ưu đãi của nhà nước như kiểu độc quyền nhà nước).

3. *Trao quyền.* Tức chuyển giao quyền làm quyết định, tài chính và quản lý cho các cơ quan bán tự quản, có tư cách công. Trao quyền được thực hiện cho các cơ quan dân cử, bầu hội đồng, thống đốc, thị trưởng. Quyền về tạo thu nhập và chi tiêu. Cơ quan được trao quyền có phạm vi lãnh thổ xác định.

Cách phân chia ba cấp độ của phân quyền hành chính trên chỉ mang tính chất tương đối. Bản thân quản lý hành chính nhà nước trên nguyên tắc là một nền hành chính mang tính chất thứ bậc khá chặt chẽ. Điều đó cũng có nghĩa là trong hệ thống hành chính nhà nước mỗi quan hệ cấp trên, cấp dưới được quy định trong cách thức tổ chức hành chính nhà nước. Chính vì vậy, ở nước ta cũng như ở nhiều nước, cơ quan hành chính tại địa phương (Ủy Ban Nhân dân) vừa là cơ quan chấp hành của cơ quan đại diện địa phương (quyền lực địa phương - hội đồng nhân dân) vừa là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Trong nghĩa tương đối, cũng có tài liệu gọi phân quyền hành chính chính là sự tản quyền tức đưa bộ phận của cơ quan hành chính cấp cao (chính phủ hoặc chính quyền vùng, tỉnh) về đặt tại các khu vực khác nhau nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước của cơ quan đó nhưng được thực hiện tại địa phương và do chính người của chính phủ trung ương hoặc chính quyền địa phương cấp trên thực hiện. Như đã nêu ở bảng 1 của chương thứ nhất, các đơn vị đóng tại địa phương là cấp dưới trong hệ thống hành chính nhà nước.

Nhiều nước có hệ thống tổ chức hành chính nhà nước tương đối phức tạp, vừa mang tính chất tự quản địa phương (cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước địa phương) vừa mang tính chất tản quyền hành chính nên các cấp độ phân quyền đã nêu trên tồn tại. Khi hệ thống chính quyền địa phương được trao đầy đủ quyền về hoạt động quản lý gắn liền với cơ quan đại diện địa phương được bầu thì việc phân chia các dạng trên sẽ giảm dần ý nghĩa.



Theo Alex B. Brillantes và đồng nghiệp<sup>16</sup>, phân quyền hành chính chỉ bao gồm hai dạng là tản quyền và uỷ quyền không có hình thức trao quyền vì hình thức đó chỉ có mặt khi có chủ thể tự quản địa phương một cách thực sự.

Trong quá trình hỗn hợp của ba cấp độ phân quyền đã nêu trên, mối quan hệ giữa tản quyền và trao quyền luôn là một trong những vấn đề nhạy cảm.

Nếu chuyển giao quyền hạn và nguồn lực cho đơn vị địa phương theo nghĩa trao quyền một cách đầy đủ thì đồng thời sẽ không còn tồn tại khái niệm các đơn vị của chính quyền cấp trên, chính phủ (trung ương) đặt tại địa phương thì quy mô của bộ máy hành chính trung ương hoặc cấp trên sẽ giảm. Trong khi đó bộ máy của đơn vị hành chính phân quyền sẽ gia tăng để thực thi nhiệm vụ mới. Nếu cả hai không được giải quyết theo nguyên tắc đó thì trên thực tế bộ máy sẽ phình to hơn và không chắc phân quyền quản lý hành chính nhà nước sẽ đem lại hiệu quả hơn. Đó cũng là lý do tại sao nhiều nhà nghiên cứu không đề cập đến hình thức trao quyền thực sự cho chủ thể địa phương theo hình thức trao quyền (devolution).

Phân quyền hành chính theo hình thức trao quyền (devolution) cần phân biệt với phân quyền chính trị. Phân quyền chính trị gắn với việc trao quyền cho chính quyền địa phương có tính chất thường xuyên, ghi nhận trong pháp luật (có thể hiến pháp hoặc luật). Đó là những nhiệm vụ và quyền hạn mang tính chất thường xuyên, ổn định. Các cấp chính quyền địa phương trong phân quyền chính trị có tính độc lập tương đối cao. Trong khi đó phân quyền hành chính theo hình thức trao quyền chỉ có thể xảy ra khi chính phủ hoặc chính quyền địa phương cấp trên thấy cần thiết và căn cứ vào hiệu quả để phân quyền hành chính theo hình thức trao quyền. Trao quyền tức chuyển cả quyền quyết định, ngân sách và tổ chức thực hiện một hoạt động quản lý hành chính nhà nước cho chính quyền địa phương được trao quyền. Nếu chính phủ hoặc chính quyền địa phương cấp trên cảm nhận được sự cần thiết, phân quyền hành chính theo hình thức này sẽ chuyển thành phân quyền chính trị.

Các hình thức phân quyền hành chính được mô tả ở sơ đồ hình vẽ 2.1.

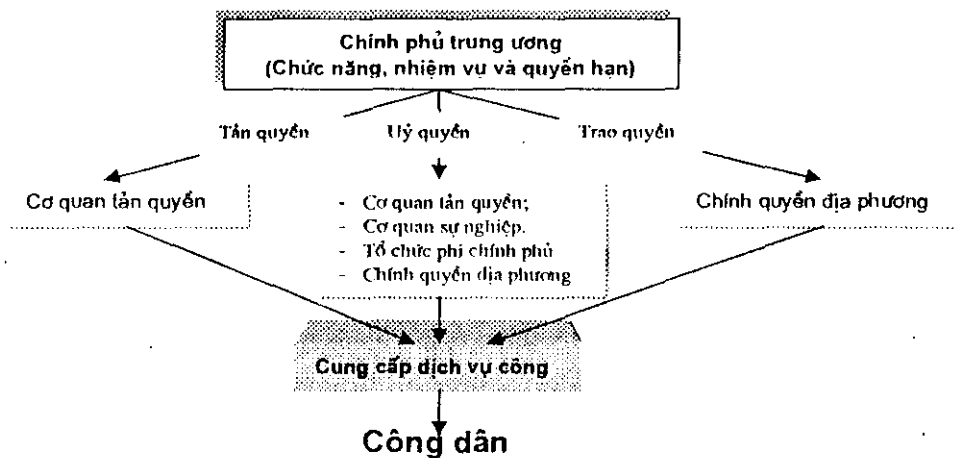
### **2.2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến phân quyền hành chính.**

Hành chính phân quyền hay phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước chịu tác động của nhiều yếu tố. Không phải mọi nơi, mọi quốc gia đều có thể áp dụng phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Sự thành công, mức độ phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước phụ thuộc và chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố. Một số yếu tố sau được các nhà nghiên cứu quan tâm:

- Tính pháp lý thể hiện trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật;

<sup>16</sup> Xem : Decentralization & Power shift an Imperative for good Governance. A Sourcebook on Decentralization Experiences in Asia, Volume I Edited by: Alex B. Brillantes, JR. and NORA G. Cuachon. ASIAN RESOURCE CENTER FOR DECENTRALIZATION CLRG Working Papers. Series 2002/02

- Sự phối hợp với phân quyền tài chính (xem phần phân quyền tài chính);
- Đội ngũ cán bộ có năng lực ở cấp được phân quyền hành chính;
- Xác định chức năng, nhiệm vụ của từng cấp hành chính;
- Mâu thuẫn cá nhân giữa những người có liên quan đến phân quyền hành chính;
- Điều kiện, cơ sở vật chất, thông tin;
- Chính trị hoá hoạt động của chính quyền địa phương (phân quyền chính trị) ;
- Hệ thống kiểm soát và báo cáo;
- Quy định vai trò của chính quyền địa phương trong mối quan hệ với chính phủ trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước;
- Mối quan hệ về nhân sự giữa các cấp;
- Nguồn lực được trao cho các cơ quan phân quyền.



Hình 2.1. Các hình thức phân quyền hành chính

Để thúc đẩy phân quyền quản lý hành chính nhà nước hay như một số tài liệu của Việt Nam đã sử dụng cụm từ phân cấp, phân công cụ thể, cần chú ý một số việc sau đây:

- Xem xét, hoạch định, phê chuẩn tính pháp lý của phân quyền hành chính .
- Xác định và đòi hỏi thực thi quy trình ngân sách và kế hoạch.
- Xác định tiêu chuẩn cần thiết cho những người đứng đầu chính quyền địa phương.
- Xác định cách thức huy động nguồn lực.
- Định hướng lại hoạt động của đội ngũ cán bộ địa phương.
- Khuyến khích phát triển nguồn nhân lực.
- Thành lập hiệp hội quản lý địa phương.
- Đánh giá lại phân quyền.
- Xây dựng quy trình kế hoạch và ngân sách cho các thể chế liên quan.
- Tiến hành đào tạo cán bộ thường xuyên.
- Hoàn thiện điều kiện làm việc.

- Xác định hệ thống đánh giá hoạt động và quản lý.
- Xây dựng kế hoạch về nhu cầu.
- Mở rộng nguồn lực.
- Xem xét, phê duyệt và hiệu lực về phân quyền.
- Xác định và thực thi quá trình kế hoạch hoá và ngân sách.
- Tiêu chuẩn tối thiểu cho người đứng đầu..
- Thiết lập quá trình huy động nguồn lực có hiệu quả.
- Đào tạo lại cán bộ địa phương để thích ứng với sự thay đổi.
- Đưa vào những năng lực cần và nhân sự hợp lý.
- Thành lập ngân hàng địa phương
- Thành lập cơ sở dữ liệu về phân quyền

Phân quyền hành chính thực chất là nghiên cứu cách thức tổ chức lại hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở trên cơ sở phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của từng tổ chức trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng nghiên cứu phân quyền hành chính là nghiên cứu hệ thống chính quyền địa phương và mối quan hệ của hệ thống này với các cơ quan quản lý hành chính nhà nước tại trung ương. Nghiên cứu phân quyền hành chính cũng là nghiên cứu cách thức để thiết lập hệ thống chính quyền địa phương gồm bao nhiêu cấp; ngân sách của từng cấp độc lập hay phụ thuộc vào các cấp; quyền quyết định các vấn đề liên quan đến thu - chi ngân sách hàng năm. Nhiều nước tổ chức hệ thống các cấp chính quyền địa phương theo mô hình thứ bậc, có cấp trên, cấp dưới hay mức độ phân quyền và tập trung hoạt động quản lý hành chính nhà nước xem kẽ nhau giữa các cấp; cũng có thể tổ chức hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước địa phương theo mô hình phẳng- tức chỉ có một cấp. Trong trường hợp này phân quyền quản lý hành chính nhà nước mạnh hơn và chỉ có mối quan hệ về thứ bậc giữa chính phủ trung ương với địa phương. Nhiều nước tổ chức theo mô hình này và trao quyền tự chủ hoàn toàn cho địa phương (mô hình New Zealand) <sup>17</sup>.

Một số nước (đặc biệt là Pháp trước khi có hiến chương phân quyền 1984), tổ chức các cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo mô hình tản quyền. Trong trường hợp này phân quyền hành chính không theo nghĩa thông thường giữa các cấp hành chính mà chỉ xảy ra phân công nhiệm vụ cho các đơn vị trong cùng một tổ chức (bộ với các đơn vị tản quyền).

Phân quyền là một cách để hoàn thiện cung cấp dịch vụ; làm cho hoạt động của chính quyền phù hợp với đòi hỏi của công dân, xã hội và tạo ra cơ hội để mở rộng mối quan hệ giữa nhà nước và công dân. Chính quyền địa phương các cấp đạt được hiệu

<sup>17</sup> Xem: Public Management - New Zealand Model. NXB Oxford 1996.

quả cung cấp dịch vụ công được chuyển từ chính phủ, chính quyền địa phương cấp trên khi có đủ nguồn lực (tài lực và nhân lực) cần thiết. Có đủ hai yếu tố đó và hệ thống pháp lý được xác định cụ thể sẽ tạo điều kiện để họ có thể thực hiện nhiệm vụ được phân quyền. Xây dựng năng lực ở tất cả các cấp chính quyền là một trong những nhân tố cơ bản cho việc chuyển giao các chức năng cung cấp dịch vụ từ chính phủ/ chính quyền địa phương cho chính quyền cấp dưới.

### **2.3. Phân quyền tài chính - phân quyền về tạo nguồn thu và quyền chi trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

Phân quyền tài chính (fiscal decentralization) đang trở thành chủ đề được quan tâm hiện nay về cải cách hoạt động khu vực công không chỉ ở các nước phát triển và cả những nước kém phát triển. Tuy nhiên, không có nhiều công trình nghiên cứu vấn đề này ở các nước đang và kém phát triển. Nguyên nhân cơ bản được các nhà nghiên cứu xác định là vai trò rất hạn chế của chính quyền địa phương các cấp trong vấn đề tài chính và do đó không có nhiều thực tiễn về phân quyền tài chính để nghiên cứu. Nghiên cứu chi tiêu công của chính quyền địa phương ở các nước công nghiệp phát triển chiếm khoảng 32 % tổng chi tiêu của chính phủ; trong khi đó nhiều nước kém phát triển mức này chỉ khoảng 15 % nhưng bao gồm cả các khoản chi của chính phủ trung ương chuyển giao xuống cho địa phương chi (không được tách riêng trong thống kê). Mức độ chi cho các hoạt động mang tính địa phương phụ thuộc khá lớn vào lịch sử hình thành chính quyền địa phương. Ở các nước thuộc địa, chính quyền địa phương được thành lập không phải do nhu cầu của địa phương, hoặc do nhân dân địa phương tạo nên mà thường do nhu cầu cai trị của chính quyền thuộc địa. Cho đến khi giành được độc lập, chính phủ trung ương có vai trò rất lớn. Các nhà lãnh đạo mới không muốn thay đổi phương thức đó. Mặt khác, trường phái kinh tế tập trung (do điều kiện sau chiến tranh) đã đưa ra lời tư vấn về mô hình kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Vai trò tài chính tập trung ở chính phủ trung ương<sup>18</sup>. Từ sau thập kỷ 1980's, xu hướng phân quyền tài chính cho chính quyền địa phương đã trở thành xu thế chung của cả các nước phát triển và đang, kém phát triển.

#### **2.3.1. Các cách hiểu về phân quyền tài chính trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

Phân quyền tài chính là một trong những nội dung quan trọng và cốt lõi của nghiên cứu phân quyền trong hoạt động quản lý nhà nước. Đó cũng chính là cách thức chuyển

<sup>18</sup> Nhiều công trình nghiên cứu chỉ ra rằng, các nước thuộc địa sau khi giành được độc lập gặp trở ngại lớn nhất là nguồn nhân lực và nguồn tài chính để phát triển đất nước; khôi phục lại đất nước sau chiến tranh. Chính vì khó khăn đó, mô hình hành chính tập quyền được áp dụng và đã tồn tại khá lâu ở nhiều nước, trong đó nhiều nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa Đông Âu trước đây. Hệ thống chính quyền địa phương kém phát triển hoặc chỉ phát triển ở mức độ hành chính tản quyền- thực thi các hoạt động theo sự chỉ đạo của chính quyền cấp trên. Các cấp chính quyền địa phương hạn chế cả về nguồn nhân lực và nguồn tài chính nên không thể đòi được trao nhiều quyền quyết định các vấn đề địa phương. Chính vì vậy, công chức làm việc tập trung chủ yếu ở trung ương, các công chức cao cấp không có mặt ở địa phương.

giao quyền và trách nhiệm về các vấn đề liên quan đến thu (tạo nguồn) và chi các nguồn tài chính của nhà nước. Trong khi những chính sách liên quan đến tài chính vĩ mô (chính sách tỷ giá, ngoại hối, chính sách tiền tệ) được xem là những công cụ cần thiết để quản lý vĩ mô, tạo sự phát triển bền vững và ổn định, thì những tác nghiệp cụ thể để tạo nguồn thu và sử dụng nguồn thu đó (chi tiêu) đã trở thành vấn đề bức xúc, thúc đẩy hoặc cản trở các hoạt động phân quyền (chuyển giao trách nhiệm) cho các cấp chính quyền. Nếu thiếu những quyền hạn nhất định về thu - chi, khó có thể thực hiện phân quyền quản lý hành chính nhà nước đã nêu trên.

Phân quyền tài chính là cốt lõi của các hoạt động phân quyền khác. Các cơ quan chính quyền địa phương cấp dưới, các tổ chức tư nhân, phi chính phủ thực hiện các chức năng được phân quyền một cách có hiệu quả khi họ có nguồn thu thích ứng với nhiệm vụ được giao cho họ hoặc từ nguồn địa phương (huy động) hoặc chuyển giao từ cấp trên. Và họ phải có quyền sử dụng nguồn tài chính đó một cách "riêng" theo quy định chung của pháp luật. Đây cũng chính là cản trở hiện nay của nhiều quốc gia khi nghiên cứu chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm hoạt động quản lý nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương.

### **2.3.2. Các dạng phân quyền tài chính.**

Phân quyền tài chính là trao cho chính quyền địa phương các cấp nhiệm vụ, quyền hạn nhất định (bằng pháp luật) về thu, chi ngân sách địa phương. Phân quyền tài chính là cách thức nhằm tạo cho chính quyền địa phương được phân quyền có thể chủ động, hiệu quả hơn trong việc tạo và sử dụng nguồn lực cho các hoạt động được phân quyền (cung cấp dịch vụ, quản lý nhà nước, làm kinh tế,...).

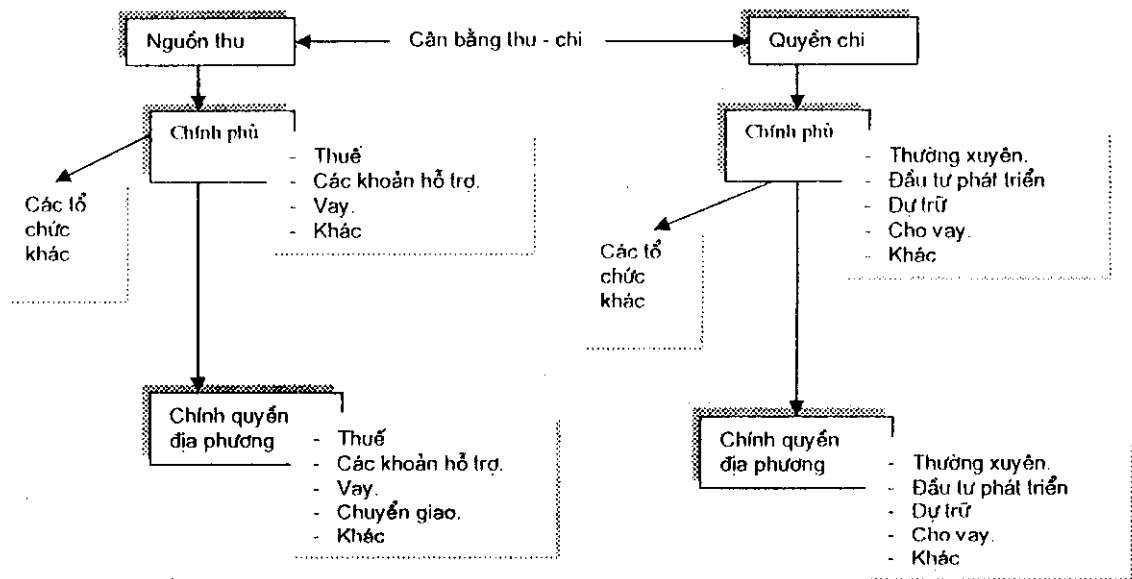
Trao quyền cho chính quyền địa phương trên lĩnh vực tài chính gắn liền với nhiều hình thức khác nhau. Mỗi hình thức đều thể hiện mức độ khác nhau về quyền tự chủ của chính quyền địa phương trong vấn đề tài chính cũng như tính độc lập hay thực sự là một cấp ngân sách. Một số dạng sau đây được quan tâm:

- Đơn vị được phân quyền tự bù đắp chi phí thông qua các hình thức được thu phí người sử dụng dịch vụ của cơ quan cung cấp.
- Đồng cung cấp tài chính và sản xuất. Các tổ chức tạo ra cơ chế phối hợp giữa các nhà cung cấp dịch vụ với người sử dụng hình thành liên kết.
- Các hình thức cho phép mở rộng thu nhập địa phương bằng các loại thuế, phí.
- Chuyển giao liên chính phủ (trung ương - địa phương các cấp) theo nhiều hình thức dựa trên những hoạt động cụ thể được chuyển giao. Đây là cách thức sử dụng phổ biến.

- Trao quyền cho chính quyền địa phương về huy động nguồn tài chính cả trong nước và nước ngoài theo hình thức vay, mượn hoặc nhiều dạng khác.
- Thuế địa phương như là một dạng đặc biệt trao cho địa phương để tạo nguồn thu nhập.
- Trợ cấp chủ yếu từ chính phủ trung ương hoặc cấp trên.

Luật ngân sách của các nước đều có quy định cách thức phân chia nhiệm vụ, quyền hạn về ngân sách giữa các cấp chính quyền địa phương. Tuy nhiên, trong điều kiện kinh tế - xã hội kém phát triển cũng như các nguồn thu mang tính chất chung của quốc gia nên các cấp chính quyền địa phương thường khó có khả năng trở thành một cấp ngân sách hoàn chỉnh dù pháp luật quy định đó là một cấp ngân sách.

Phân quyền tài chính có thể mô tả khái quát ở sơ đồ hình vẽ 2.2.



Hình 2.2. Phân quyền tài chính giữa chính phủ, chính quyền địa phương và các tổ chức khác

### 2.3.3. Lợi ích của phân quyền tài chính trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Lợi ích của phân quyền tài chính tức trao nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể về tài chính nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương được thể hiện thông qua một số yếu tố sau:

Trước hết, xét về hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước cũng như hoạt động cung cấp dịch vụ công. Phân quyền tài chính có thể tăng hiệu quả dịch vụ cũng như phúc lợi kinh tế cho địa phương vì chính quyền địa phương có thể biết cụ thể những sở thích, mong muốn của dân địa phương và thích ứng với địa phương. Dịch vụ được cung

cấp hiệu quả hơn vì quan chức địa phương chịu trách nhiệm báo cáo về số lượng, chất lượng, giá cả các loại dịch vụ trước nhân dân địa phương, người trực tiếp nhận các loại dịch vụ đó.

*Hai là, phân quyền tài chính có thể tạo nhiều cơ hội hơn để chính quyền địa phương căn cứ vào nhiệm vụ, quyền hạn có thể tăng thu thông qua mở rộng các nguồn thu theo điều kiện của địa phương. Phân quyền thuế có thể tăng quản lý hiệu quả thuế và với cùng một tỷ lệ thuế chung, có thể thu được nhiều hơn. Chính phủ không quan tâm đến những hộ nộp thuế nhỏ vì thu nhập không tương xứng với chi phí quản lý thu thuế. Trong khi đó chính quyền địa phương rất gần những hộ này nên dễ dàng thu và chi phí thu thấp. Hoặc cũng có thể thu thông qua nhiều cách như phí cho người sử dụng; hoặc loại thuế phát sinh. Những nơi có kinh tế tư nhân quy mô nhỏ phát triển phân quyền thu thuế có thể tạo cơ hội gia tăng thu nhập cho chính quyền địa phương.*

*Ba là, phân quyền tài chính tạo điều kiện để chính quyền địa phương các cấp có thể phân bổ lại các loại chi phí cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước, hoạt động cung cấp dịch vụ đến từng người dân một cách hợp lý, bình đẳng hơn. Vì chính quyền địa phương rất gần với dân nên việc ấn định mức thu cho từng người sử dụng sẽ bình đẳng, công bằng hơn so với mức chung của cả nước hay vùng. Phân bổ nguồn thu hợp lý và dễ thu hơn.*

#### **2.3.4. Những hạn chế của phân quyền tài chính đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

Cũng giống như các hình thức phân quyền khác, phân cấp, phân quyền các nhiệm vụ, quyền hạn tài chính cho chính quyền địa phương các cấp cũng có những hạn chế nhất định bên cạnh những lợi ích đã nêu trên. Tổn thất của phân quyền tài chính gắn liền với lợi ích của phân quyền. Tuy nhiên mức độ tương phản phụ thuộc vào điều kiện của từng quốc gia, từng loại chính quyền địa phương.

Một số ý kiến cho rằng phân quyền tài chính có thể giảm tính hiệu quả do chính quyền địa phương không thích ứng với việc sử dụng, khai thác; chính quyền địa phương không hẳn vì lợi ích chung trong khi đưa ra các quyết định mà nghiêng về những nhóm lợi ích mang tính cục bộ, địa phương. Điều này có thể khắc phục được khi áp dụng nhiều dạng phân quyền khác nhau đã nêu trên và lợi ích được xác định trên nguyên tắc lợi ích chung của cộng đồng.

Do năng lực của chính quyền địa phương hạn chế trong quản lý và phân bổ thuế nên có thể bị cản trở bởi chính những chủ thể có thế lực ở địa phương. Những người giàu và người nghèo thường có những mâu thuẫn về thuế.

Phân quyền tài chính trong một số trường hợp tạo ra những sự bất bình đẳng về khu vực. Do chính quyền địa phương có thể đưa ra những sắc thuế khác nhau nên những người có thu nhập như nhau ở các vùng có thể phải chịu thuế khác nhau. Thuế cũng như cung cấp các loại dịch vụ không thuế có thể cũng khác nhau giữa các vùng. Tiềm ẩn của bất bình đẳng theo khu vực tương cao trong phân quyền tài chính nếu như chính phủ trung ương không có những chính sách để tái phân phối lại (điều tiết).

Một hạn chế khác khi phân quyền tài chính là khả năng huy động vốn của chính quyền địa phương để duy trì các loại dịch vụ hạ tầng được phân quyền thấp do đó, các loại dịch vụ này có thể nhanh chóng xuống cấp đối với những khu vực khả năng huy động vốn thấp hoặc phải trong chờ phân phối của cấp trên.

Phân quyền tài chính liên quan đến việc trao chức năng thu và chi cho chính quyền địa phương. Đưa chính quyền gần với dân hơn, có thể tạo ra được một khu vực công hiệu quả hơn, chịu trách nhiệm báo cáo, công khai trong việc cung cấp dịch vụ và làm chính sách. Nhưng phân quyền tài chính có thể tạo ra sự phức tạp nhất định trong mối quan hệ địa phương và trung ương, cấp trên- cấp dưới. Dù trách nhiệm báo cáo và công khai sẽ hỗ trợ cho việc thực hiện phân quyền, nhưng cũng có những yếu tố cản trở việc chính phủ trung ương hay chính quyền cấp trên chuyển giao chức năng thu chi tự chủ cho chính quyền cấp dưới.

### **2.3.5. Những yêu cầu để phân quyền tài chính.**

- Nguồn tài chính phải được cụ thể hoá cho các dự án hay lĩnh vực chi tiêu.
- Chính phủ trung ương phải tôn trọng quy chế phân quyền tài chính đã được đề ra.
- Năng lực của cấp chính quyền địa phương để cung cấp dịch vụ theo nhiệm vụ được giao phải thích ứng, nếu cần phải đào tạo.
- Thiết lập cơ chế giám sát để bảo đảm trách nhiệm phải báo cáo của chính quyền địa phương.
- Báo cáo tài chính hàng quý cho chính quyền cấp trên (trung ương).
- Xây dựng tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ và trách nhiệm báo cáo.
- Xây dựng khung để định hướng cho việc giám sát các chính sách địa phương.
- Vạch ra cơ chế cụ thể cho việc giám sát.
- Bảo đảm tính rõ ràng, công khai và báo cáo chi tiêu ở cấp địa phương
- Chuẩn bị lộ trình tài chính và tỷ lệ thu (hàng năm).
- Xác định trách nhiệm rõ ràng cho cấp địa phương (thu, chi, thuế,...).
- Tăng cường hiệu lực kiểm soát chi tiêu để tránh lãng phí tài chính công.
- Xây dựng đối tác “công - tư” trong quản lý dự án..



*Một trong những yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến phân quyền (phân cấp, phân công) tài chính là phân quyền việc thu, chi. Khi thực hiện phân quyền thu, chi các cấp chính quyền gặp một số khó khăn cản trở sau:*

- Cản trở theo mối quan hệ dọc. Đó là cách thức phân chia nguồn thuế giữa các cấp và bố trí chi tiêu. Do phần lớn thuế thuộc về trung ương/ cấp trên nên chính quyền địa phương thường gặp khó khăn liên quan đến những trách nhiệm cần phải chi tiêu. Một số nước chính phủ trung ương/cấp trên thường đưa về địa phương những nhiệm vụ thuộc về chính phủ trung ương/cấp trên cho cấp dưới nhằm giảm áp lực ngân sách của mình, nhưng lại không chuyển ngân sách về cho địa phương. Sự không phù hợp giữa nguồn thu và các khoản chi do mối quan hệ trên dưới, thứ bậc có thể làm cho việc sử dụng ngân sách không hiệu quả hoặc làm cho nhiều hoạt động sản xuất, kinh doanh hay hoạt động đầu tư khó thực hiện và trong một số trường hợp tạo ra sự chênh lệch giữa các vùng.

- Những cản trở ngang. Đó là sự không bình đẳng giữa các đơn vị cùng cấp hành chính. Điều này có thể tạo ra trong cùng một cấp (xã) các vùng khác nhau có thể có nguồn thu khác nhau và chi cũng không giống nhau. Trợ cấp của chính phủ trung ương/cấp trên có thể hạn chế những sự không bình đẳng đó, nhưng lại tạo ra sự phụ thuộc vào ngân sách chuyển giao.

Chính quyền địa phương thường không đưa ra những khuyến khích để cung cấp các loại dịch vụ vượt ra khỏi phạm vi địa giới hành chính của mình và thường cung cấp dịch vụ dưới khả năng. Chuyển giao tài chính từ trung ương/cấp trên cho địa phương cũng có thể hỗ trợ việc khuyến khích cung cấp dịch vụ vượt ra ngoài địa giới. Trong kinh tế cộng đồng, những loại hàng hoá và dịch vụ có độ tràn cao thường ít được địa phương quan tâm và do đó cần có chuyển giao tài chính từ trung ương cho địa phương đối với các loại hàng hoá và dịch vụ đó.

### **2.3.6. Một số nội dung phân quyền tài chính trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

#### **1. Trách nhiệm chi ngân sách (nguồn tài chính công)**

Các nhà lý luận và thực tiễn đều thừa nhận tầm quan trọng của việc xác định rõ ràng trách nhiệm đối với việc chi ngân sách nhà nước. Điều đó cũng nhằm mở rộng trách nhiệm báo cáo, giảm sự trùng lặp. Trên phương diện lý thuyết, các quyết định làm ở cấp thấp nhất sẽ chứa đựng nhiều yếu tố hiệu quả hơn là các quyết định được làm từ các cấp cao hơn. Ở những khu vực như vậy, các vấn đề chi phí và lợi ích của một loại

dịch vụ nhất định có thể dễ dàng xác định. Quy mô khu vực ảnh hưởng tối ưu đối với một loại dịch vụ hoặc một thành phần nào đó của dịch vụ sẽ hoàn toàn khác nhau ở từng địa phương. Điều này liên quan trực tiếp đến nhu cầu của địa phương cũng như khả năng chi trả. Chi phí chuyển giao và hành chính có thể khác nhau.

Làm quyết định được phân quyền sẽ mở rộng sự tham gia của địa phương trong các chương trình, dự án phát triển. Điều có tính cốt lõi là càng gần với địa phương, công đồng thì trách nhiệm báo cáo sẽ tạo động lực để liên hệ mật thiết giữa chi tiêu - kết quả nhận được của các hoạt động cung cấp dịch vụ cho cộng đồng. Xác định trách nhiệm chi tiêu luôn đòi hỏi các nhà quản lý phải thiết lập mối liên hệ với lợi nhuận thu được cho cộng đồng.

Trong hoạt động cung cấp dịch vụ được phân quyền, nhiều mục tiêu được vạch ra và được thực hiện bởi chính phủ và cũng có thể do chính quyền địa phương thực hiện thông qua khuyến khích; thông qua chuyển giao. Chính quyền địa phương cũng nhận thức được vai trò ổn định và phân phối nên phải chú ý nhiều đến vấn đề mâu thuẫn giữa các nhóm lợi ích khi quyết định chi tiêu. Chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên là nơi đề ra chính sách, trong khi đó chính quyền địa phương cấp dưới là cơ quan thực thi các hoạt động cung cấp dịch vụ cần có đủ nguồn lực. Tuy nhiên, trong không ít trường hợp, chính quyền cấp trên không chuyển giao ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ đó. Để phân quyền chi tiêu ngân sách, cần quan tâm nguyên tắc: dịch vụ ai cung cấp tốt hơn thì người đó cung cấp và quyền chi thuộc về họ. Ví dụ, khi nghiên cứu hoạt động cung cấp nước và xử lý nước thải, có bốn vấn đề cần quan tâm:

- Làm chính sách (trung ương, địa phương; tài chính, kinh tế, môi trường, sức khỏe và trợ cấp);
- Quy chế (kinh tế, môi trường, cấp nước, chất lượng)
- Đầu tư (kế hoạch, tài chính và thực hiện)
- Điều hành, khai thác (sản xuất, xử lý, phân phối, hoạt động thương mại và các vấn đề liên quan đến tiêu dùng, duy tu).

Trên nguyên tắc lựa chọn người tốt nhất để trao quyền quyết định chi khi thiết kế chính sách, cần phải quan tâm đến những sản phẩm được tạo ra bởi chính phủ/ chính quyền địa phương cấp trên và những loại sản phẩm tạo ra bởi chính quyền địa phương cấp thấp. Chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên phải đưa ra cơ chế kiểm soát hoạt động cung cấp dịch vụ do mình thực hiện hoặc tạo ra những khuyến khích để chính quyền địa phương thực hiện trên cơ sở hiệu quả. Trên thực tế, nhiều chương trình đầu tư do trung ương tiến hành thất thoát lớn hơn là để địa phương tiến hành<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Kết luận trên đòi hỏi một chính quyền địa phương có năng lực thực sự trong quản lý tài chính. Nếu không đủ năng lực quản lý, mức độ thất thoát có thể lớn hơn. Triển khai dự án thuộc chương trình xóa đói giảm nghèo ở một số nước đã chỉ ra hạn chế về năng lực quản lý tài chính của chính quyền địa phương vùng sâu, vùng khó khăn của đội ngũ cán bộ quản lý.

Mặt khác, chính phủ, chính quyền địa phương đều có những vấn đề ưu tiên. Những vấn đề thuộc ưu tiên của chính phủ hay chính quyền địa phương cần được xem xét cụ thể khi tổ chức cung cấp. Nhiều vấn đề ưu tiên của chính phủ có độ tràn (phạm vi ảnh hưởng lớn, mang tầm khu vực), trong khi đó ưu tiên của địa phương mang tính cục bộ. Căn cứ vào độ tràn và mức độ ưu tiên địa phương để có thể chuyển giao quyền quyết định chi cho địa phương hay để lại cho trung ương/ cấp trên.

Chính quyền địa phương các cấp cần phải chịu trách nhiệm báo cáo với cơ quan cấp trên về những hoạt động thuộc cấp trên nhưng uỷ quyền cho cấp thấp hơn thực hiện; đồng thời nhiều hoạt động phải chịu trách nhiệm báo cáo với cử tri khu vực bầu cử.

Phân quyền tài chính về chi tiêu giữa chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên với chính quyền địa phương cấp dưới có thể được xác định thông qua nhiều chỉ số <sup>20</sup>.

- Tỷ lệ phần trăm chi tiêu của chính quyền địa phương trong tổng chi phí chung của cả nước (%);
- Thu nhập của chính quyền địa phương so với tổng thu nhập của cả nước (%);
- Mức độ không cân bằng thẳng đứng (giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau) (%);
- Mức độ chi tiêu của chính quyền địa phương so với GDP (%);
- Mức độ thu nhập của chính quyền địa phương so với GDP (%).
- Thu nhập từ thuế so với tổng thu nhập và trợ cấp của chính quyền địa phương (%);
- Chuyển giao từ các cấp chính quyền địa phương khác so với tổng thu nhập và trợ cấp (%);
- Chi phí cho dịch vụ công trong tổng chi phí (%);
- Chi phí cho các vấn đề quốc phòng (%);
- Chi phí cho các vấn đề trật tự trị an trong tổng chi phí của địa phương;
- Chi phí cho giáo dục trong tổng chi phí;
- Chi tiêu cho y tế trong tổng chi tiêu của chính quyền địa phương;
- Chi tiêu cho phúc lợi trong tổng chi tiêu;
- Các loại chi tiêu khác. Tùy thuộc vào loại chính quyền địa phương mà các khoản chi tiêu khác như : nông nghiệp, vui chơi giải trí, giao thông vận tải trong tổng chi tiêu của chính quyền địa phương các cấp <sup>21</sup>.

Những chỉ số trên có thể về định lượng giúp chúng ta có thể xác định mức độ tự chủ về mặt chi tiêu của chính quyền địa phương đối với các vấn đề của địa phương. Mức độ chi tiêu của chính quyền địa phương trong tổng chi tiêu của cả nước/ vùng càng cao thể

<sup>20</sup> Xem SIMA, Fiscal Decentralization Indicators.

<sup>21</sup> Những chỉ số chi ngân sách nhà nước ở Việt Nam được công bố trong niên giám thống kê hàng năm. Đó là con số chung về chi đầu tư phát triển; chi phát triển sự nghiệp kinh tế - xã hội; chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính và dự phòng. Con số chi của trung ương và chính quyền địa phương các cấp phải tìm kiếm ở các nguồn khác.

hiện mức độ tự chủ tài chính lớn. Tuy nhiên, vấn đề đó đòi hỏi phải cân đối với một số nguồn tài chính được chuyển giao từ chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên cho chính quyền địa phương theo hình thức trợ cấp (uỷ quyền hay trao quyền).

Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ tiền tệ quốc tế (MIF) hay Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) đều đưa ra những con số thống kê liên quan đến việc phân chia vấn đề thu, chi tài chính của các cấp chính quyền địa phương với nhau và với chính phủ. Ví dụ, tỷ lệ chi tiêu của chính quyền địa phương trong tổng chi tiêu công; Tỷ lệ thu ngân sách của chính quyền địa phương trong tổng thu ngân sách từ các loại thuế<sup>22</sup>.

Vấn đề chung hiện nay của các nước trong phân quyền tài chính là chính quyền địa phương thường chủ động chi tiêu cho các hoạt động ở địa phương rất hạn chế do nguồn thu của họ hạn chế. Chi của địa phương chỉ chiếm khoảng 20% tổng chi công (bao gồm chi tiêu của chính phủ, chi tiêu của chính quyền địa phương các cấp). Tỷ lệ chi tiêu trung bình của chính quyền địa phương các nước trong tổng chi tiêu công mô tả ở bảng 2.

| Danh mục                                | Những năm 1970           |               | Những năm 1980           |               | Những năm 1990           |               |                     |
|-----------------------------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|---------------------|
|                                         | Các nước đang phát triển | Các nước OECD | Các nước đang phát triển | Các nước OECD | Các nước đang phát triển | Các nước OECD | Các nước chuyển đổi |
| Thu thuế địa phương trong tổng thu thuế | 10,44                    | 18,71         | 7,7                      | 18,75         | 9,27                     | 19,13         | 16,59               |
| Tổng chi của địa phương trong tổng chi  | 13,01                    | 33,78         | 13,24                    | 32,27         | 13,78                    | 32,41         | 26,12               |

Nguồn: Decentralization and Intergovernment Fiscal Reform Course. The World Bank 13-15/5/2002.

## 2. Tạo nguồn thu

Một trong những vấn đề đặt ra mang tính nguyên tắc như đã nêu trên về phân quyền tài chính là việc tạo ra nguồn thu để có thể tự quyết định chi dựa vào nguồn thu của chính quyền địa phương có. Mặt khác, trao cho chính quyền địa phương việc giải quyết mối quan hệ này đòi hỏi phải đạt được cả hiệu quả về kinh tế cũng như việc quản lý các nguồn thu và chi. Đây là một trong những vấn đề phức tạp do nhiều nguyên nhân.

Phân quyền tạo nguồn thu cũng nhằm để bảo đảm một sự cân bằng giữa các cấp chính quyền địa phương và chính phủ về tài chính cũng như bảo đảm sự bình đẳng giữa các vùng (năm ngang).

Nguồn thu của chính phủ/các cấp chính quyền địa phương chủ yếu là thuế. Việc phân quyền tạo nguồn thu trước hết phải được xem xét từ các nguồn thuế. Nguồn thuế luôn bị giới hạn. Khi một cấp nào đó nhận được nhiều hơn thì các cấp khác sẽ ít đi, do

<sup>22</sup> Xem World Development Report 1999/2000 của World Bank.

khả năng gia tăng thuế hạn chế. Chính quyền địa phương các cấp khó có thể đưa ra nhiều sắc thuế mang tính địa phương vì sẽ không được công dân địa phương ủng hộ. Vấn đề chính quyền địa phương các cấp tìm cách tạo nguồn thu cho mình do đó cũng bị hạn chế.

Chuyển giao một loại thuế cho chính quyền địa phương/ chính quyền cơ sở luôn đòi hỏi phải xem xét cả từ hai khía cạnh: khả năng thu và quản lý việc thu. Đối với chính quyền địa phương, đặc biệt chính quyền cơ sở đều gặp khó khăn về năng lực. Đó cũng là lý do để chính phủ thường không muốn chuyển giao cho địa phương các nhiệm vụ, quyền hạn về thuế. Theo tư duy của chính phủ, để lại cho chính phủ thu sẽ hiệu quả hơn là giao cho địa phương / đặc biệt là địa phương cơ sở.

Trên nguyên lý chung, nguồn thu của chính quyền địa phương được hình thành từ:

- Thuế địa phương;
- Các loại phí, lệ phí.
- Chuyển giao từ chính phủ / chính quyền địa phương cấp trên. Loại thứ ba này thực chất là việc tái phân phối lại các nguồn thuế của chính phủ hoặc chính quyền địa phương cấp trên cho cấp dưới. Đó là những loại thuế mà chính quyền địa phương các cấp đã thu và nộp lại cho chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên. Đó cũng có thể là nguồn tài chính mà chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên phải chuyển về cho chính quyền địa phương để thực hiện một số công việc do chính phủ / chính quyền địa phương cấp trên uỷ quyền hay trao cho chính quyền cấp dưới thực hiện.
- Các nguồn thu khác.

Nguồn thu riêng của chính quyền địa phương cần phải được coi là phần tài chính rất quan trọng của chính quyền địa phương và đó cũng là cách thức thể hiện mức độ tự chủ về tài chính của chính quyền địa phương các cấp và mức độ cân đối chung giữa các cấp về tài chính.

Nguồn thu của địa phương càng lớn, chính quyền càng phải có trách nhiệm báo cáo với công dân ở địa phương và công dân sẽ nộp thuế hoặc các nguồn tạo nguồn tài chính cho chính quyền địa phương khi họ nhận thức được cụ thể hơn lợi ích của họ khi nộp thuế. Hai cách tiếp cận đó tạo nên mối quan hệ hiệu quả hơn của việc giao cho chính quyền địa phương tạo nguồn thu của địa phương. Trao cho chính quyền địa phương nhiệm vụ, quyền hạn về một số sắc thuế cần chú ý:

- Chính quyền địa phương cần được trao quyền về một số loại thuế địa phương mà họ có thể thu được một cách hiệu quả nhất vì họ biết những gì nguồn thu đó

- phụ thuộc. Ví dụ thuế thu nhập từ lương; thuế bán lẻ hàng hoá; thuế tài sản. Những loại thuế như thuế giá trị gia tăng (VAT) hay thuế lợi nhuận kinh doanh nếu để lại cho chính quyền địa phương thu sẽ khó khăn do năng lực, cách thức tiếp cận thông tin hạn chế.
- Vấn đề hiệu lực của tạo nguồn thu hay chính là sự cam kết, ủng hộ của công dân trong việc nộp thuế.
- Quyền hạn của chính quyền địa phương định ra tỷ lệ thuế.

Một vấn đề quan trọng mang tính chính sách của nhiều nước là trao cho chính quyền địa phương các cấp quyền thuế độc lập. Mức độ độc lập và các loại thuế được trao khác nhau giữa các nước. Cách thức đó nhằm tạo cơ hội cho chính quyền địa phương các cấp hài hoà việc tạo thu nhập với những điều kiện của thị trường địa phương.

Trao cho chính quyền địa phương cấp thấp quyền về thuế tương đối độc lập cũng là cách thức nhằm giải quyết mâu thuẫn giữa trách nhiệm phải chi tiêu (đáp ứng đòi hỏi của địa phương, đòi hỏi quản lý và dịch vụ phải cung cấp) và sự không thích ứng của nguồn thu. Bên cạnh kết hợp các nguồn thu khác, thuế địa phương và phần cố định các loại thuế chia chung với các cấp chính quyền khác là cách hiệu quả nhằm giải quyết mối quan hệ và tạo sự cân bằng thu chi. Cách chuyển giao thu thuế địa phương có thể dần dần cắt giảm phần chuyển giao giữa các cấp chính quyền; đồng thời chính quyền địa phương được phép nhiều hơn về thuế và trên nguyên tắc họ sẽ chịu áp lực của công dân địa phương hơn là chung. Đó cũng chính là cách thức nhằm nâng cao hiệu quả của thuế được thu, tránh sự vòng vèo của các nguồn thu. Hay nói khác đi gia tăng những loại thuế cho địa phương và hạn chế phần thuế mà địa phương phải thu “hộ “ và sau đó lại được phân phối lại cho địa phương theo tỷ lệ bình quân.

### *3. Vay nợ của chính quyền địa phương các cấp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.*

Trên nguyên tắc, là một thực thể có tư cách pháp nhân công pháp, chính quyền địa phương có thể thực hiện các quyền vay vốn trên thị trường tài chính trong và ngoài nước.

Việc vay nợ trên thị trường tài chính trong và ngoài nước gặp nhiều khó khăn do năng lực tài chính của chính quyền địa phương. Trong khá nhiều trường hợp chính quyền địa phương muốn vay nợ trên thị trường tài chính trong và ngoài nước đòi hỏi phải có sự bảo lãnh của chính phủ/cấp chính quyền cao hơn.

Nhiều nước trao cho chính quyền địa phương quyền được vay nợ trên thị trường tài chính nhưng thiếu sự kiểm soát nên đã gây ra hiện tượng nợ xấu. Trong điều kiện

hiện nay, nhiều chính quyền địa phương đòi hỏi được quyền vay nợ trên thị trường tài chính trong và ngoài nước. Nhiều hình thức vay nợ hay huy động vốn từ thị trường tài chính đang được chính quyền địa phương các cấp nghiên cứu. Trong điều kiện đó kiểm soát vay nợ, xác định cơ chế vay nợ được thiết lập cụ thể.

Nhiều cấp chính quyền địa phương (thông thường cấp tỉnh) trong mối quan hệ với ngân hàng nhà nước (cấp tỉnh), ngân hàng như là người tài trợ chủ yếu cho hoạt động của các cơ quan nhà nước trên địa bàn nên đã sử dụng cơ chế vay - trả không được xác định, cụ thể, nên thường các khoản vay trở thành khó đòi đối với ngân hàng. Đây là một trong những điều cần tránh. Những nước có hệ thống ngân hàng thương mại hoạt động độc lập, ít chịu sự tác động của chính quyền địa phương, việc biến ngân hàng thành sân sau của mình trách nhiệm đối với khoản vay không rõ ràng và không có nguồn thế chấp sẽ làm cho ngân hàng trở thành nơi tự giải quyết nợ không đòi đó.

Chính phủ phải xác định cụ thể những quy tắc tài chính và phải tuân theo những quy tắc đó. Ví dụ, trách nhiệm chi tiêu của mỗi cấp chính quyền phải được quy định cụ thể và được pháp luật hoá và tất cả đều phải tuân theo. Khi những quy tắc chi tiêu đã được xác lập, vấn đề cơ bản phải tạo ra được cơ chế thu, hay tạo ra nguồn tài chính riêng cho từng cấp để có thể chủ động và thực hiện được các nhiệm vụ chi. Một cơ chế chuyển giao tài chính giữa chính quyền các cấp cũng cần phải được quy định và ổn định. Đó cũng có thể là một điều kiện để địa phương có thể tiếp cận đến thị trường tài chính. Nếu không cho phép chính quyền địa phương tiếp cận đến thị trường tài chính thì trong khuôn khổ tài khoá quy định, chính phủ thường là người can thiệp vào thị trường tài chính.

Vấn đề vay nợ và tiếp cận đến thị trường tài chính trong và ngoài nước luôn là vấn đề quan tâm của chính quyền địa phương. Do hạn chế về nhiều khía cạnh năng lực, nguồn lực nên các nước thường hình thành một số quỹ để có thể kiểm soát việc vay vốn của chính quyền, chính phủ. Quỹ phát triển cộng đồng; quỹ phát triển nhà ở... là những dạng của thị trường tài chính có thể giúp cho chính quyền địa phương tiếp cận đến hình thức vay và để chính phủ hay cơ quan hành chính cấp trên có thể kiểm soát được các khoản vay.

Thị trường tài chính và mối quan hệ giữa người cho vay và người đi vay là mối quan hệ đa mục đích. Nếu như những thể chế cho vay mang tính chất can thiệp của nhà nước, có thể không bảo đảm hoạt động bình đẳng theo cơ chế thị trường. Về nguyên tắc, người đi vay thường có nhiều và đủ hơn thông tin đối với những dự án mà họ vay tiền. Kể cả khả năng (rủi ro) thanh toán cho các khoản vay đó. Trong khi đó các nhà cho vay hạn chế khi tiếp cận đến thông tin và điều kiện thực tế. Những người đi vay chấp nhận

với tỷ lệ lãi suất lớn thường là những người không có khả năng sử dụng tốt nguồn tài chính đi vay. Trong khi đó các nhà cho vay lại không có đủ thời gian, điều kiện để tìm kiếm thông tin, do thông tin luôn có giá. Cho vay đối với chính quyền địa phương các cấp đòi hỏi có sự kiểm soát chặt chẽ của ngay chính ngân hàng, đặc biệt các ngân hàng nhà nước.

Phân quyền tài chính và trao quyền tự chủ đi vay nếu không có sự bảo lãnh của chính phủ sẽ đòi hỏi chính quyền địa phương xem xét cụ thể hơn năng lực tài chính của mình (khoản thu). Thiếu kỷ luật tài chính và chính phủ vẫn thực hiện việc bảo lãnh có thể dẫn đến khủng hoảng hoạt động vay của chính quyền địa phương như đã xảy ra ở một số nước.

Để chính phủ có thể "yên tâm" với việc trao quyền vay vốn trên thị trường tài chính cho các cấp chính quyền địa phương không cần có sự bảo lãnh, chính quyền địa phương cần xây dựng năng lực của mình trong việc thẩm định, thực hiện các dự án đầu tư. Đây là cản trở lớn nhất của chính quyền địa phương các nước trong đó có Việt Nam. Năng lực thẩm định, đánh giá các dự án khả thi cũng như kiểm soát việc chi tiêu yếu kém đã làm cho nhiều dự án của địa phương không hiệu quả, không khai thác hết tiềm năng và làm cho chính quyền địa phương không có khả năng thanh toán.

#### *4. Chuyển giao tài chính giữa chính phủ và các cấp chính quyền.*

Tiền chuyển giao giữa chính phủ/ các cấp chính quyền địa phương cho chính quyền địa phương cấp dưới là một phần thu quan trọng của chính quyền địa phương. Thiết kế mô hình chuyển giao nguồn thu từ cấp trên cho chính quyền địa phương cấp dưới là một vấn đề phức tạp và khó khăn. Và đó cũng là yếu tố quyết định ảnh hưởng đến kết quả của phân quyền tài chính.

Chuyển giao nguồn ngân sách từ chính phủ/ chính quyền địa phương cấp trên cho chính quyền cấp dưới có thể thông qua nhiều hình thức:

- ✦ Một khoản trọn gói cho nhiều hoạt động không lượng hoá cụ thể. Điều này xảy ra khi chính phủ / chính quyền địa phương cấp trên chuyển giao theo tỷ lệ phân bổ hàng năm cho chính quyền cấp dưới.
- ✦ Cho những hoạt động cụ thể được thiết kế theo hình thức chương trình hay dự án. Trong trường hợp này, tùy thuộc vào khả năng tài chính của chính phủ / chính quyền địa phương cấp trên và những định hướng phát triển của địa phương trong tổng thể phát triển chung mà chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên sẽ chuyển giao nguồn tài chính cho các chương trình và dự án đó.



Tại nhiều nước, chính quyền địa phương được giao chức năng cung cấp dịch vụ cho cộng đồng dân cư thì thiết kế chuyển giao tiền ngân sách từ cấp trên cho cấp trực tiếp cung cấp dịch vụ đòi hỏi cần thiết. Tuy thuộc vào cách chuyển giao cung cấp dịch vụ - tự chủ hoặc là đại lý của chính phủ, chính quyền địa phương cấp trên mà cách thức chuyển tiền có thể khác nhau.

Trong trường hợp các dịch vụ chủ yếu được cung cấp thông qua hình thức phân quyền, cần chú ý:

- Giá cung cấp phải được xác định đúng;
- Tạo ra hệ thống thông tin và giám sát hoạt động cung cấp dịch vụ;
- Vấn đề thưởng phạt trong việc sử dụng nguồn tài chính được giao.

Chuyển giao giữa các cấp chính quyền với nhau có một số điểm cần chú:

- Chuyển giao phải xác định khách quan, công khai theo những quy định cụ thể. Thiết kế chuyển giao phải được chính phủ quyết định; hoặc bởi các nhóm chuyên gia hoặc liên chính phủ.
- Phải ổn định tương đối một số năm. Để thiết kế được sự ổn định này đòi hỏi phải thiết kế cụ thể mục tiêu; tổng lượng ngân sách chuyển giao cũng như những công vụ được chuyển giao
- Công thức chuyển giao phải rõ ràng, dựa vào những yếu tố khả thi và đơn giản.

Tác động của chuyển giao tài chính giữa các cấp chính quyền với nhau (chính phủ / chính quyền địa phương cấp trên cho chính quyền cấp dưới) đến sự phát triển kinh tế - xã hội cũng như cung cấp dịch vụ được phân quyền phụ thuộc cách thức chuyển giao cũng như những thể chế để thực thi việc chuyển giao đó. Nếu chỉ quy định mang tính hình thức và trên thực tế các hoạt động của địa phương không được chuyển giao ngân sách như đã thiết kế sẽ tạo ra những hổng hụt nhất định và gây tác động tiêu cực. Cả những quy chế được thiết lập và công cụ để thực thi những quy tắc đó là cần thiết. Thiếu một trong cả hai thể chế, hoạt động cung cấp dịch vụ phân quyền đều không có thể thực hiện được.

*Một số nhà nghiên cứu cho rằng, việc chuyển giao tài chính giữa chính phủ và chính quyền địa phương các cấp cần tạo điều kiện để chính quyền địa phương nhận được tài chính chuyển giao có nhiều quyền hơn trong việc quyết định việc chi các khoản cần thiết đáp ứng ưu tiên của địa phương hơn là trợ cấp, hoặc chuyển giao tài chính theo hình thức ấn định mục tiêu có trước do chính phủ hay chính quyền địa phương cấp trên xác định mang tính quan liêu. Nhà kinh tế người Mỹ Wallace Oates và một số học giả Châu Âu thừa nhận hiệu quả sử dụng ngân sách nếu như để cho hội đồng đại diện do nhân dân địa phương bầu ra quyết định việc sử dụng ngân sách địa phương (bao gồm*

cả các khoản thuế địa phương) sẽ hiệu quả hơn là chỉ đạo từ cấp trên. Nhưng trên thực tế, nguồn tài chính của chính quyền địa phương rất hạn chế và do đó quyền quyết định về chi ngân sách địa phương cũng hạn chế.

Phân quyền tài chính thực chất là xác định khuôn khổ pháp lý về thu và chi cũng sự quyền quyết định của chính quyền địa phương trong vấn đề thu - chi. Phân quyền tài chính không đề cập đến những vấn đề mang tính chất nội bộ của quá trình ngân sách (quản lý, xây dựng, ...). Các vấn đề đó thuộc về từng cấp chính quyền địa phương phải quan tâm trong sự tư vấn, hỗ trợ và kiểm soát của chính quyền địa phương cấp trên và chính phủ trung ương.

## **2.4. Phân cấp (phân quyền) hoạt động cung cấp dịch vụ công.**

Hoạt động cung cấp dịch vụ của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước ở nhiều nước trong thời gian dài mang tính tập trung, bao cấp và thường do chính phủ đảm nhận. Trong khi đó chính quyền địa phương thường được coi là chi nhánh, đại lý của chính phủ. Chính phủ có thể trao theo nhiều cách khác nhau để chính quyền địa phương tổ chức cung cấp dịch vụ. Nếu như phân quyền dân chủ/ chính trị hay mở rộng sự tham gia của nhân dân; phân quyền hành chính và phân quyền tài chính là những cách thức nhằm đạt được hiệu quả mang tính chất chung của quản lý, thì các hoạt động phân quyền dịch vụ nhằm đi đến mục tiêu là dịch vụ công được cung cấp một cách hiệu quả nhất và đáp ứng được đòi hỏi của công dân ở từng địa bàn lãnh thổ. Đó cũng là cách thức góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

Có một số thể chế quy định việc tổ chức cung cấp dịch vụ của chính quyền địa phương phản ánh thông qua: trách nhiệm, quy chế, sở hữu, kiểm soát và trách nhiệm báo cáo. Tuy nhiên, chính quyền địa phương tiến hành hoạt động cung cấp dịch vụ công cần phải đặt trong bối cảnh chung của khuôn khổ pháp luật chung.

Trao trách nhiệm cung cấp dịch vụ cho chính quyền địa phương cho phép sự kiểm soát của xã hội lớn hơn, thích ứng tốt hơn với điều kiện yêu cầu của địa phương. Và dễ hơn trong việc thu hút sự tham gia của địa phương trong việc cung cấp các loại dịch vụ.

Trách nhiệm báo cáo của chính quyền địa phương không chỉ đối với cấp trên mà còn phải được tiến hành cả với khu vực bầu cử nơi đã tạo nên chính quyền địa phương đó. Điều đó cho phép kiểm soát tốt hơn hành vi của các nhà cung cấp dịch vụ cũng như các nhà quản lý. Hạn chế sự can thiệp của chính quyền địa phương cấp trên/ chính phủ đối với hoạt động của chính quyền địa phương cấp dưới và tăng cường tính chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương cấp dưới có thể tạo sự linh hoạt và hiệu quả cao hơn

trong hoạt động quản lý. Những nỗ lực mạnh của chính quyền địa phương có thể bảo vệ tốt hơn lợi ích công cộng và quyền của người tiêu dùng. Và đó cũng là cách để hoàn thiện chất lượng và sự thích ứng với đòi hỏi của công dân địa phương. Mặt khác, các quyết định cung cấp dịch vụ được chính quyền địa phương cấp dưới làm có thể thích ứng hơn với công dân và do đó dễ dàng thực hiện.

Dịch vụ cho cộng đồng bao gồm nhiều loại khác nhau. Những hoạt động đó liên quan đến: cung cấp nước; xử lý nước thải; duy tu, bảo dưỡng hệ phố, công viên; các hoạt động dịch vụ liên quan đến y tế, giáo dục, phúc lợi xã hội; các loại dịch vụ liên quan đến phát triển hạ tầng, bảo vệ môi trường

Phân quyền sẽ góp phần làm cho các hoạt động cung cấp dịch vụ trên có thể tốt hơn; mặt khác khi chính quyền địa phương được trao việc cung cấp các loại dịch vụ đó, họ có trách nhiệm cao hơn, rộng hơn để cung cấp dịch vụ cho công dân. Trách nhiệm mới của cộng đồng địa phương đòi hỏi phải thay đổi một số hoạt động của địa phương từ: kế hoạch hoá, ngân sách, kỹ thuật quản lý và thực tiễn quản lý; sử dụng công cụ mới; nguồn nhân lực để thực hiện các chương trình được phân quyền.

Đổi mới tạo ra những kết quả từ phân quyền có thể đem lại lợi ích cho chính quyền địa phương thông qua mạng thông tin quốc tế, vùng. Nhiều trường hợp đã chỉ ra rằng, phân quyền đã giúp tích lũy và tăng cường mối liên kết giữa cử tri, công dân và chính quyền địa phương và đó chính là cơ sở để huy động nguồn tài chính, bù đắp chi phí và thiết lập cơ sở pháp lý và bảo đảm cho sự phát triển bền vững.

Có nhiều lĩnh vực cung cấp dịch vụ được xem xét để phân quyền (phân cấp và chuyển giao) cho các cấp chính quyền địa phương hoặc cho bên ngoài nhà nước. Một số lĩnh vực sau đây được quan tâm.

#### **2.4.1. Phân quyền giáo dục.**

Giáo dục và cung cấp dịch vụ giáo dục là vấn đề được tất cả các nước quan tâm. Nhiều mô hình giáo dục khác nhau tồn tại trên thế giới.

Do hệ thống giáo dục bao gồm nhiều cấp học khác nhau, từ mẫu giáo, mầm non đến giáo dục sau đại học nên mô hình tổ chức cung cấp các loại dịch vụ này cũng không giống nhau. Mặt khác, hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục trải ra trên một quy mô rộng (tương tự như dịch vụ y tế), với những điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội khác nhau. Cách thức tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục, vai trò và sự tham gia trực tiếp cung cấp dịch vụ này cũng khác nhau giữa các vùng, các nước.

Phân quyền (phân công, phân cấp) hoạt động cung cấp dịch vụ giữa các chủ thể cung cấp dịch vụ thuộc khu vực công và khu vực tư là một vấn đề có ngay từ khi nhà

nước ra đời. Nhiều giai đoạn khác nhau đã cùng tồn tại nhiều chủ thể cùng cung cấp dịch vụ giáo dục theo nhiều mô hình khác nhau. Dần dần sự tập trung hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục trong tay nhà nước với nhiều hình thức. Nhưng hiệu quả của vấn đề cung cấp và những lợi thế của sự thay đổi các hình thức cung cấp từ tập trung sang phân quyền trên nhiều lĩnh vực đã dẫn đến sự phân cấp. Phân quyền trong hoạt động cung cấp giáo dục đã trở thành xu hướng phổ biến. Đó chính là cách thức nhằm làm hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục phù hợp hơn với các ưu tiên của địa phương; hoàn thiện quy mô và chất lượng của dịch vụ giáo dục.

Giáo dục đòi hỏi nhiều vấn đề phải được giải quyết trên quy mô lớn. Do đó nghiên cứu mô hình tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục thường đòi hỏi tập trung vào các vấn đề:

- Xây dựng giáo trình.
- Phương pháp dạy học.
- Đánh giá học sinh.
- In và phân phối sách.
- Tuyển dụng, trả lương cho giáo viên.
- Vấn đề tài chính xây dựng trường học, cho dạy học, cho các tiện ích khác.
- Vấn đề cha mẹ- giáo viên.

Nhiều câu hỏi khác được đưa ra xung quanh các vấn đề trên. Ví dụ, ai chịu trách nhiệm và quyết định nội dung của các chương trình, giáo trình. Ai sẽ đứng ra tổ chức biên soạn giáo trình- cơ quan quản lý nhà nước hay cơ quan giáo dục (sự nghiệp).

Phân quyền giáo dục đòi hỏi sự kết hợp hài hoà một hệ thống các chức năng. Nhiều vấn đề liên quan đến mức độ của trao quyền quyết định, uỷ quyền và tập trung được các nhà quản lý giáo dục quan tâm. Đặc biệt vấn đề liên quan đến thực hiện cơ chế tham gia của cha mẹ học sinh như là một đối tác và là nguồn cung cấp tài chính cho giáo dục. Một số nhà quản lý trong một số nước không sử dụng thuật ngữ thương mại hoá giáo dục hay áp dụng cơ chế thị trường trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục, song nhiều nước trên thế giới, cơ chế thị trường được áp dụng ở những hệ giáo dục bậc cao hay giáo dục nghề nghiệp. Lựa chọn nghề học, ngành học, nơi học gắn liền với mức độ chi phí cao hay thấp; lựa chọn trường có chất lượng thường đi kèm theo chi phí (học phí) cao

Nhiều nước giáo dục tiểu học, trung học cơ sở là nhiệm vụ của nhà nước (không phân quyền cho khu vực tư nhân mà chỉ phân quyền (phân công, phân cấp) liên chính phủ - trung ương với địa phương. Nhà nước phải tổ chức cung cấp loại dịch vụ này. Nhiều nước coi phổ cập giáo dục tiểu học (cơ sở) là bắt buộc đối với trẻ trong độ tuổi.

Cung cấp dịch vụ giáo dục này thường có một số điểm cần chú ý:

- Mọi chi phí liên quan đến giáo dục cơ sở do nhà nước cung cấp;
- Hệ thống giáo viên, thang bảng lương do nhà nước quy định;
- Hệ thống trường học do nhà nước xây dựng.

Giáo dục (cung cấp dịch vụ) tiểu học đang được nhà nước khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân. Nhưng do tính chất hoạt động của khu vực tư nhân, họ ít quan tâm đến vấn đề này.

Nhiều nước trên thực tế không có đủ khả năng chi trả cho hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục cơ sở nên vẫn phải huy động sự đóng góp của cha mẹ học sinh. Mức độ đóng góp không giống nhau và đó cũng là lý do tại sao phổ cập giáo dục thuộc khu vực nhà nước phải có trách nhiệm cung cấp nhưng lại luôn gặp khó khăn. Mặt khác, nhiều nước đang cố gắng thu hút và cho phép các chủ thể khác cùng tham gia vào cung cấp dịch vụ giáo dục cơ sở. Một số nước rút ra kết luận rằng, khu vực không phải nhà nước hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục cơ sở trong nhiều trường hợp tốt hơn nhà nước, đặc biệt các khu vực thành thị- khu vực có mức độ kinh tế phát triển. Đây là một thực tế đang tồn tại ở nhiều nước cũng như nước ta. Trong khi dịch vụ giáo dục tiểu học và trung học cơ sở là trách nhiệm của các cơ sở giáo dục nhà nước, nhưng không ít nước trường tư trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục tiểu học và trung học cơ sở vẫn tồn tại và cạnh tranh với khu vực nhà nước. Điều đó cũng đặt ra một câu hỏi cần được quan tâm là có thể mở rộng hệ thống đồng cung cấp dịch vụ giáo dục mang tính chất cạnh tranh, có thu phí hay chỉ nên mở hình thức không thu phí nhưng lại đóng nhiều khoản phí khác và chất lượng hạn chế hơn trường tư.

Phân quyền trong lĩnh vực giáo dục có thể được thực hiện theo cả ba hình thức, trong đó trao quyền là hình thức cao nhất. Trong lĩnh vực giáo dục, cũng như các lĩnh vực khác, trao quyền có thể:

- Các tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục được chuyển giao một số nhiệm vụ, quyền hạn trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục tương đối độc lập.
- Không chịu sự giám sát mang tính thứ bậc.
- Nhiệm vụ, quyền hạn do luật quy định.
- Chỉ hoạt động trong phạm vi địa giới hành chính đã được quy định.

Quy định về chuyển giao quyền hạn, trách nhiệm cung cấp dịch vụ giáo dục cho nhiều chủ thể khác nhau nhưng luôn phải bảo đảm tính pháp lý của hoạt động. Nghĩa là các cơ quan được phân quyền chỉ được hoạt động như những gì pháp luật trao cho họ hoặc điều chỉnh họ. Đồng thời về nguyên tắc, các cơ quan có thẩm quyền cũng có thể điều chỉnh, can thiệp khi các cơ quan phân quyền có dấu hiệu vi phạm. Sự cân bằng giữa phân quyền và kiểm soát trong lĩnh vực giáo dục cũng cần được chú ý do đặc thù

của ngành. Vai trò quản lý vĩ mô, tạo khung pháp lý của cơ quan quản lý giáo dục trung ương rất quan trọng.

Phân quyền giáo dục đề cập đến nhiều nội dung liên quan đến giáo dục và do đó, đòi hỏi phải quan tâm đến hệ thống văn bản pháp luật về giáo dục cũng như các văn bản có liên quan. Phân quyền giáo dục phải đề cập đến những yếu tố cấu thành giáo dục như trên, đặc biệt vấn đề quản lý đội ngũ giáo viên trong quá trình phân quyền. Hiện nay, tập trung hay trao quyền cho các đơn vị tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục quản lý giáo viên, có hai quan điểm về vấn đề giáo viên trong quá trình phân quyền được quan tâm:

- Có một chuẩn mức chung cho hệ thống giáo viên không phân biệt khu vực công hay khu vực tư. Cách tiếp cận này thiên về tính chất lượng của giáo dục và đội ngũ giảng viên đóng vai trò quan trọng. Nếu thiếu chuẩn hoá này, khó có thể tạo ra được những sản phẩm giáo dục bình đẳng giữa các nhóm yếu tố được phân quyền. Tất cả những ai tham gia vào hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục và sử dụng đội ngũ giáo viên để thực hiện hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục đều phải tôn trọng những điều quy định chung đó. Và giáo viên, khi tham gia vào hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục phải bảo đảm tính chung và đồng thời được hưởng chung tất cả như nhau, không phụ thuộc vào khu vực nhà nước hay tư nhân.
- Một quan điểm khác cho rằng có sự khác nhau giữa đội ngũ giáo viên làm việc ở các cơ sở đào tạo; khác nhau giữa giáo viên công lập (thường là công chức) và giáo viên thuộc khu vực tư nhân (người lao động hợp đồng).

Cách quan niệm thống nhất về đội ngũ giảng viên trong hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục được nhiều nước quan tâm và chúng tôi cho rằng đó là một cách tiếp cận đúng. Để tạo ra một đội ngũ giáo viên tham gia cung cấp dịch vụ giáo dục thống nhất, cần xây dựng hệ thống những tiêu chuẩn để bảo đảm chung đó, không phụ thuộc vào nhà nước hay khu vực tư nhân<sup>23</sup>. Một số vấn đề sau cần chú ý:

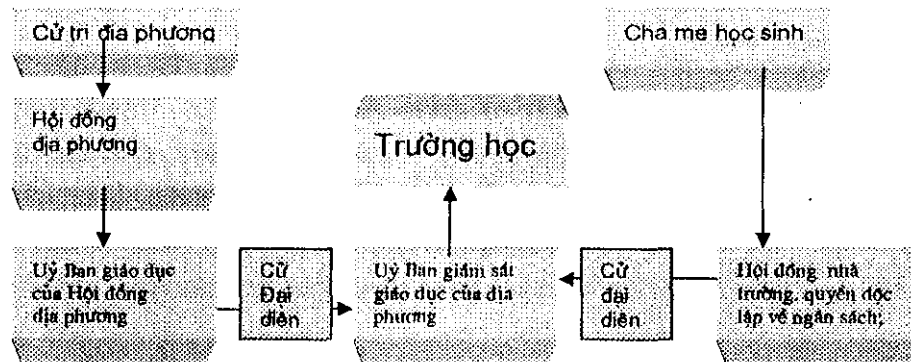
- *Dạy học và do đó giáo viên là một nghề. Cần có tiêu chuẩn nghề nghiệp, phẩm chất.*
- *Tuyển chọn và bổ nhiệm vào nghề không nhất thiết phải theo quy trình như đối với công chức mà nên thống nhất và bắt buộc đối với mọi cơ sở đào tạo không phụ thuộc vào đó là cơ sở đào tạo của nhà nước thành lập hay của các chủ thể kinh tế khác.*
- *Đề bạt, chuyển và bãi nhiệm nghề giáo viên thống nhất trong toàn bộ hệ thống giáo dục. Không phải chỉ giáo viên công lập (theo pháp lệnh cán bộ, công chức) mà chung cho mọi loại giáo viên.*

<sup>23</sup> Xem: Cathy Gaynor: Decentralization of Education. WB, 1998.

- Đào tạo tại chức và phát triển chuyên môn, nghề nghiệp. Nhà nước không chỉ hỗ trợ cho giáo viên trường công mà có chính sách thống nhất hỗ trợ cho giáo viên vì đó là yếu tố sẽ tác động đến chất lượng của cả hệ thống giáo dục.
- Tiền lương, khuyến khích và điều kiện làm việc phải dựa vào điều kiện tài chính.
- Giám sát và hỗ trợ hoạt động sư phạm của giáo viên.

Số lượng người làm việc trong lĩnh vực giáo dục rất lớn ở các nước và trải rộng theo cấp độ giáo dục, theo khu vực địa lý. Nếu bảo đảm một số tiêu chuẩn tối thiểu được quy định, có thể tạo ra một sự bình đẳng về chất lượng. Đồng thời phải có những chính sách khác, hỗ trợ để giáo viên những khu vực gặp khó khăn có thể tiếp cận được với các chuẩn mức trên sẽ làm cho hoạt động giáo dục tốt hơn.

Phân quyền giáo dục đòi hỏi nghiên cứu cơ chế tự quản của các trường học trong khuôn khổ pháp luật nhà nước. Sơ đồ hình 2.3. giới thiệu một hình thức tự quản đó. Vai trò của cha mẹ học sinh rất quan trọng trong tự quản trường.



Hình 2.3. : Mô hình trường học tự quản

Xây dựng mô hình tự quản trường học cần chú ý đến nhiều yếu tố ảnh hưởng đến trường học. Trong nền kinh tế thị trường, việc xác định mục tiêu hoạt động của các trường học là rất quan trọng khi phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ này. Nếu coi trường học như là một tổ chức hoạt động phi lợi nhuận, thì các chế độ chính sách của nhà nước đối với chủ thể này khác với các chủ thể kinh tế hoạt động vì lợi nhuận. Nếu các trường học hoạt động trong cơ chế thị trường cũng vì mục đích thu lời, thì các chính sách phải được thiết kế cách khác để hỗ trợ những người mong muốn nhận được dịch vụ này trong cơ chế thị trường nhưng không có đủ chi phí để chi trả.

Theo Edward B. Fiske, khi phân quyền cung cấp dịch vụ giáo dục cần chú ý đến 8 nhóm yếu tố sau <sup>24</sup>:

- 1) Xác định những người có liên quan và điều mà họ quan tâm;

<sup>24</sup> Decentralization of Education: Politics and Consensus. Edward B. Fiske, World Bank, 1996

- 2) Xây dựng lợi ích hợp pháp vào trong mô hình.
- 3) Tổ chức trao đổi công khai với công chúng.
- 4) Làm rõ mục đích của phân quyền trong giáo dục.
- 5) Phân tích ách tắc của phân quyền giáo dục.
- 6) Chú ý đến vai trò của những người khác ngoài những người đã nêu trên.
- 7) Cung cấp đào tạo hợp lý.
- 8) Xây dựng hệ thống đánh giá.

Phân quyền giáo dục nhằm làm cho cả hai phía: phía có nhu cầu được đáp ứng nhu cầu học với chi phí thấp nhất; trong khi đó phí có thể cung cấp dịch vụ cũng có thể thu lợi nhuận thông qua hoạt động cung cấp dịch vụ này. Do đặt trong cơ chế thị trường, mối quan hệ trên cần được xem xét đầy đủ các khía cạnh thị trường của hoạt động. Nếu như dịch vụ do chủ thể nhà nước cung cấp không mất tiền, nhưng hiệu quả không cao thì trái lại dịch vụ giáo dục được các chủ thể không phải nhà nước cung cấp có chi phí cao nhưng theo nhiều người lại có hiệu quả hơn đối với người tiêu dùng.

#### ***2.4.2. Phân quyền trong lĩnh vực y tế, chăm sóc sức khoẻ.***

Hoạt động cung cấp dịch vụ y tế theo hướng phân quyền đã chỉ ra nhiều tiềm năng để hoàn thiện chất lượng dịch vụ được cung cấp. Tuy nhiên, một số vấn đề liên quan đến việc chuyển giao hoạt động cung cấp dịch vụ này cho các chủ thể, cơ quan khác nhau gặp khó khăn cả trong nhận thức về phương pháp luận và thực tiễn. Theo kinh nghiệm của nhiều nước, phân quyền trong hoạt động cung cấp dịch vụ y tế có thể tạo ra nhiều cơ hội để hoàn thiện việc cung cấp dịch vụ này. Một số tiềm năng cần chú ý:

- Dịch vụ chăm sóc sức khoẻ hợp lý và phù hợp với nhu cầu của địa phương.
- Hoàn thiện các chương trình sức khoẻ.
- Giảm sự trùng lặp trong hoạt động cung cấp dịch vụ y tế và do đó những nhóm công dân đặc biệt có thể được xác định tốt hơn;
- Giảm sự cách biệt về chất lượng dịch vụ cung cấp giữa các khu vực.
- Giảm chi phí do sắp xếp lại hợp lý các chương trình mục tiêu.
- Tham gia và hỗ trợ tài chính của cộng đồng.
- Lồng ghép tốt hơn hoạt động của các thực thể công và tư.
- Hoàn thiện phối hợp liên ngành.

Phân quyền cung cấp dịch vụ y tế, chăm sóc sức khoẻ nhằm hướng đến bình đẳng, hiệu quả, trách nhiệm và chất lượng của các loại dịch vụ được cung cấp. Nhưng tất các kỳ vọng trên đạt được tùy thuộc vào việc thiết kế một khuôn khổ thể chế và chính sách cần thiết cho phân quyền. Bước đầu tiên để bảo đảm phân quyền cung cấp dịch vụ y tế có hiệu quả là thiết kế khuôn khổ phân công trách nhiệm một cách cơ bản, rõ ràng giữa các chủ thể có liên quan đến hoạt động cung cấp dịch vụ y tế, chăm sóc sức khoẻ.



Theo kinh nghiệm của một số nước, phân chia nhiệm vụ giữa các chủ thể khác nhau là rất cần thiết (xem số liệu ở bảng 2.2)<sup>25</sup>:

Phân công nhiệm vụ, quyền hạn cung cấp dịch vụ y tế, chăm sóc sức khoẻ giữa các cơ quan có liên quan trong hệ thống cung cấp dịch vụ cũng như chuyển giao một số dịch vụ y tế cho khu vực bên ngoài nhà nước luôn có tính hai mặt:

Một mặt, trao cho chính quyền địa phương các cấp quyền tự do lựa chọn hình thức, cách thức, loại hình dịch vụ y tế phù hợp với địa phương nhưng phải biết kết hợp với các mục tiêu y tế chung của quốc gia. Điều đó có nghĩa một số loại hoạt động cung cấp dịch vụ mang tính bắt buộc (theo tiêu chuẩn quốc gia), đồng thời chính quyền địa phương được trao quyền để lựa chọn các hình thức cung cấp riêng của địa phương.

**Bảng 2.2: Phân quyền cung cấp dịch vụ y tế.**

| <b>Chức năng</b>                 | <b>Bố trí, sắp xếp</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                   |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
|                                  | <b>Trung ương</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Địa phương</b> |
| Thiết kế chương trình            | cung cấp thông tin và các tham số đối với các Chi tiết hoá hoạt động cung cấp dịch chương trình quốc gia ưu tiên vượt ra ngoài khu vực địa phương; kế hoạch hoá gia đình; tiêm chủng mở rộng                                                                                                                                        |                   |
| Tài chính                        | Chuyển giao nguồn tài chính để bảo đảm chính Xác định phí đối với người sử dụng dịch quyền địa phương có đủ năng lực để thực hiện các vụ, xác định kế hoạch chi tiêu theo tiêu trách nhiệm được chuyển giao; xác định định mức chuẩn của trung ương chi tiêu về duy tu, bảo dưỡng cũng như đào tạo nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ. |                   |
| Vạch ra hệ thống các tiêu chuẩn. | Chính phủ phải thực hiện chức năng về cấp giấy - phép, đăng ký, kiểm soát chất lượng thuốc. Trong một số trường hợp, cấp phép hoạt động có thể chuyển giao cho địa phương                                                                                                                                                           |                   |

Mặt khác, lợi ích của phân quyền luôn kéo theo những điều hạn chế. Đó là:

- Sự thiếu ổn định nguồn nhân lực y tế ở địa phương có thể làm cho các chính sách y tế không được thực hiện thống nhất;
- Sự thiếu ủng hộ của một số nhóm lợi ích (tôn giáo,...) đối với các chính sách về y tế. Đặc biệt các chính sách liên quan đến kế hoạch hoá gia đình.

Một trong những khó khăn của phân quyền cung cấp dịch vụ y tế là đội ngũ cán bộ y tế cơ sở với các chính sách cần thiết để phát triển đội ngũ này. Nhiều nước trong đó có Việt Nam không thu hút được cán bộ y tế về các tuyến cơ sở, về các vùng sâu, vùng xa. Phân quyền trên lý thuyết nhưng trên thực tế vẫn hình thành mang tính tập trung hoạt động cung cấp dịch vụ y tế ở những thành phố, bệnh viện lớn. Mức độ tập trung tự bản thân nó để ra ngày càng có tính gia tăng do nhu cầu đòi hỏi cao của xã hội.

<sup>25</sup> Xem Decentralization of health - WB, 1998.

Năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác cung cấp dịch vụ y tế đóng vai trò quan trọng và không thể bỏ qua cả ở cấp trung ương lẫn địa phương. Chuyển giao hoạt động cung cấp dịch vụ cũng đồng nghĩa với việc xem xét năng lực thực thi. Các chương trình mục tiêu quốc gia về y tế như kế hoạch hoá gia đình là một ví dụ. Đội ngũ cán bộ y tế địa phương không đủ cả về số lượng, năng lực của như khả năng tiếp cận đến y học, công nghệ hiện đại. Chính điều đó đã làm cho chính người có nhu cầu phải bỏ qua địa phương để lên với tuyến trung ương. Vấn đề không chỉ dừng lại ở chế độ chính sách tiền lương đối với đội ngũ cán bộ y tế làm việc ở khu vực nông thôn mà điều quan trọng hơn là điều kiện làm việc và khả năng phát triển của họ. Cả hai điều đó đều đòi hỏi mức độ hỗ trợ mang tính tập trung của trung ương.

Nhiều nước do nguồn tài chính và cơ chế cung cấp tài chính cho các hoạt động cung cấp dịch vụ y tế không được thiết lập đầy đủ, rõ ràng làm cho các hoạt động cung cấp dịch vụ y tế được phân quyền không thực hiện được. Nhiều nội dung liên quan đến phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ y tế phải gắn liền với những nội dung phân quyền tài chính. Nếu thiếu cơ chế phối hợp giữa phân quyền tài chính và phân quyền cung cấp dịch vụ y tế, các hoạt động cung cấp dịch vụ y tế không thực hiện được trách nhiệm mới được giao.

Hiện nay, một số nước thực hiện việc phân cấp hoạt động cung cấp dịch vụ y tế giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương theo một số dạng sau:

- Các chính sách liên quan đến chăm sóc sức khỏe do chính phủ trung ương hoặc chính quyền địa phương cấp cao đảm nhận;
- Phòng ngừa và chăm sóc sức khỏe ban đầu là trách nhiệm của chính quyền địa phương;
- Các loại chuyên khoa, bệnh viện chuyên khoa do chính phủ, chính quyền địa phương vùng chịu trách nhiệm;
- Mở rộng sự tham gia của khu vực tư nhân trong chăm sóc y tế/ xã hội hoá hoạt động cung cấp dịch vụ y tế;
- Tài chính cho hoạt động y tế gồm: ngân sách của nhà nước và phí do người sử dụng;

#### **2.4.3. Một số dạng cung cấp dịch vụ khác có sự phân cấp giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương các cấp.**

##### **1. Phúc lợi xã hội (bao gồm cả việc chăm sóc trẻ em và chăm sóc người già).**

- Các quyết định do chính phủ / chính quyền địa phương cấp cao.
- Thực hiện các vấn đề cung cấp phúc lợi do chính quyền địa phương.
- Cung cấp một số dịch vụ do các nhà cung cấp khu vực công hoặc khu vực tư.

- Tài chính cho phúc lợi xã hội một phần của chính phủ và một phần do đóng góp và bảo hiểm xã hội.

### **2. Cung cấp nước và xử lý nước thải.**

- Các dự án xây dựng cơ bản do chính phủ / các cơ quan và chính quyền địa phương;
- Tăng sự tham gia của khu vực tư nhân;
- Điều hành và duy tu do cộng đồng hay những cơ quan chuyên trách;
- Do người sử dụng bù đắp chi phí để khai thác và duy tu; còn phần chi phí xây dựng cơ bản thường do chính phủ trợ cấp hoặc cho vay (đối với chính quyền địa phương) dưới nhiều hình thức cấp ngân sách.

### **3. Vận tải**

- Vận tải nội đô do khu vực tư nhân đảm nhận.
- Vận tải địa phương do chính quyền địa phương và khu vực tư nhân đảm nhận;
- Chi phí duy tu, bảo dưỡng do người sử dụng trả. Một số trường hợp trợ cấp bằng ngân sách địa phương.

### **4. Dịch vụ cứu trợ**

- Chính phủ và chính quyền địa phương xác định khuôn khổ pháp luật và các quy chế;
- Chấp hành do địa phương thực hiện ;
- Tài chính do ngân sách cộng đồng địa phương trả.

### **5. Nhà ở**

- Do khu vực tư nhân đảm nhận;
- Chính phủ và chính quyền địa phương tham gia một phần;
- Xây dựng cơ bản được tài trợ thông qua nợ, quỹ nhà và trợ cấp; duy tu, bảo dưỡng thông qua phí do người sử dụng.

### **6. Bảo vệ môi trường và sức khỏe**

- Tạo khuôn khổ pháp luật/ quy tắc cho các hoạt động do chính phủ hoặc chính quyền địa phương cấp cao;
- Thực hiện do chính phủ và chính quyền địa phương;
- Nguồn tài chính do chính phủ và ngân sách địa phương tài trợ.

### **7. Đường phố và công viên.**

- Do chính quyền địa phương đảm nhận;
- Các hoạt động liên quan đến các vấn đề duy tu, bảo dưỡng đường phố và công viên do ngân sách địa phương đảm nhận.

#### 8. Xây dựng và kế hoạch hoá cơ sở hạ tầng.

- Do chính quyền địa phương đảm nhận.
- Tài chính do ngân sách địa phương cung cấp.

#### **2.4.4. Sử dụng cơ chế khuyến khích và thị trường để tạo nên nguồn thu cho các hoạt động cung cấp dịch vụ.**

Chính quyền địa phương có thể áp dụng nhiều cơ chế và biện pháp khác nhau để thu hút sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế trong hoạt động cung cấp dịch vụ.

Việc áp dụng các hình thức khuyến khích nhằm tạo cho những chủ thể kinh tế khu vực tư nhân có thể tham gia hoạt động cung cấp dịch vụ công nhưng có thể thu được lợi nhuận trong hoạt động và được xã hội chấp nhận. Trong khi nếu các hoạt động cung cấp đó do các chủ thể là khu vực công thực hiện thì các hình thức khuyến khích nhằm tạo cơ hội để nâng cao hiệu quả hoạt động cung cấp dịch vụ.

Khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ có thể dưới nhiều hình thức. Từ cung cấp hàng hoá và dịch vụ đơn thuần đến việc cung cấp các dịch vụ mang tính quản lý, tư vấn và dịch vụ tài chính. Một số lĩnh vực phát triển mạnh sự tham gia của khu vực tư nhân như y tế, giáo dục và bảo hiểm. Một số nước sự tham gia của khu vực tư nhân theo hình thức hợp đồng với nhà nước và mối quan hệ phân quyền trong trường hợp này là mối quan hệ đối tác. Mọi quyền đều do nhà nước quyết định trong khi đó đối tác hợp đồng chỉ thực hiện những điều hợp đồng đã ghi nhận.

Sự thành công của thu hút khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công nhiều hay ít tùy thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó quan trọng vẫn là năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước điều tiết cũng như tạo ra khuôn khổ pháp lý thân thiện với thị trường trong việc cung cấp các dịch vụ đó. Điều này đã được Ngân Hàng thế giới đề cập đến trong báo cáo phát triển thế giới năm 1992<sup>26</sup>. Tạo ra môi trường pháp lý thân thiện với thị trường cũng là tạo ra điều kiện để các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ công hoạt động trong môi trường cạnh tranh lành mạnh, công bằng bình đẳng. Nếu như nhà nước muốn chuyển giao cung cấp dịch vụ công cho khu vực tư nhân, không thể tạo ra sự bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp cung cấp loại dịch vụ này trong đó có doanh nghiệp nhà nước.

Khi nhà nước chuyển giao cung cấp dịch vụ công cho các khu vực khác, đặc biệt sự tham gia của khu vực tư nhân và tạo cho hoạt động cung cấp dịch vụ này môi trường

<sup>26</sup> Thuật ngữ "thân thiện với thị trường" đã được dùng trong báo cáo phát triển thế giới năm 1992. Nội dung của cách tiếp cận này là vai trò của nhà nước trong việc tạo ra khuôn khổ pháp luật nhằm làm cho mọi thành phần kinh tế cùng tham gia một cách bình đẳng trong thị trường.

lành mạnh, bình đẳng, hiệu quả hoạt động cung cấp dịch vụ của các chủ thể cung cấp dịch vụ có nhiều cơ hội để gia tăng. Giá cả sẽ giảm và đó cũng chính là lợi thế của phân quyền trong cung cấp dịch vụ. Nếu chính phủ kết hợp các hình thức chuyển giao cho khu vực tư nhân, có thể tạo cơ hội cần thiết để chính phủ tập trung vào những lĩnh vực khác.

Một số nghiên cứu chỉ ra rằng, trong một số trường hợp do quy mô sản xuất ảnh hưởng đến hiệu quả của việc cung cấp nên trong các trường hợp có thể sản xuất quy mô lớn, thay cho chuyển giao thì tập trung vẫn là điều cần quan tâm. Ví dụ, vấn đề sản xuất thuốc chữa bệnh thông thường cho nhiều người sử dụng; vấn đề in hàng triệu bản sách giáo khoa cho một cấp học thống nhất chung cả nước. Các loại hoạt động đó cần tập trung để khai thác lợi thế của quy mô sản xuất.

Tại nhiều quốc gia, trách nhiệm và làm quyết định đã được chuyển giao và chuyển về cho chính quyền địa phương cấp cơ sở. Nhiều hoạt động mang tính chất hàng ngày, ví dụ như chăm sóc sức khỏe các chủ thể cung cấp dịch vụ có quyền nhất định về ngân sách; họ có thể xác định được tỷ lệ tiền có thể phân bổ cho các hoạt động. Đó cũng là lợi thế khác của phân quyền cung cấp dịch vụ gắn liền với nguồn tài chính được cung cấp. Các cấp chính quyền sẽ biết sử dụng tốt hơn tiền của mình để cung cấp dịch vụ cho cộng đồng.

Chuyển giao hay trao quyền cho các đơn vị cung cấp dịch vụ nhỏ đòi hỏi phải thiết lập một cơ chế hoạt động theo thị trường của việc cung cấp các loại dịch vụ này. Định hướng ngày càng cao hơn theo cơ chế thị trường trong việc cung cấp dịch vụ cho cộng đồng trong khu vực công cũng có nghĩa là áp dụng gần gũi hơn việc khuyến khích hoạt động và thực thi hoạt động và hợp đồng hoạt động cung cấp dịch vụ đã làm thay đổi mối quan hệ giữa chi phí - hiệu quả trong việc cung cấp dịch vụ. Đó cũng là kết quả tiếp theo của chuyển giao/ phân quyền cung cấp dịch vụ từ nhà nước sang cho các khu vực khác theo cơ chế thị trường.

Tuy nhiên, một số ý kiến khuyến nghị cần xem xét cụ thể về vấn đề chất lượng của các loại dịch vụ được cung cấp. Nếu thiếu một cơ chế kiểm soát hiệu quả, việc chuyển hoạt động cung cấp dịch vụ sang cho các khu vực khác theo cơ chế thị trường với kỳ vọng giảm chi phí do nâng cao năng suất thì các nhà cung cấp lại thay đổi chất lượng, thay đổi thành phần.

Một vấn đề khác cũng cần chú ý khi chuyển giao việc cung cấp dịch vụ cho khu vực tư nhân theo cơ chế thị trường là làm thế nào người sử dụng có thể nhận biết được những gì mình đang nhận được sự cung cấp và trách nhiệm báo cáo với người tiêu dùng

của các nhà cung cấp như thế nào. Đây cũng là một trong những nội dung đã được bàn đến khi thay đổi phương thức hoạt động quản lý theo nghĩa thông thường sang quản lý (governance). Không ít trường hợp, mô hình chuyển giao cung cấp dịch vụ cho thị trường đã làm thay đổi và tạo ra những sự không hiệu quả so với mô hình độc quyền của nhà nước trong hoạt động cung cấp dịch vụ công. Đó cũng là điều có thể lý giải được tại sao, một số nước đẩy mạnh tư nhân hoá, chuyển các doanh nghiệp nhà nước sang các hình thức khác nhưng lại đang nghĩ đến cách lấy lại nó để chuyển trả lại cho nhà nước (chuộc lại - redeem).

Quản lý việc chuyển giao hoạt động cung cấp dịch vụ từ nhà nước sang cho nhiều thành phần kinh tế theo cơ chế thị trường đang làm thay đổi nhiều vấn đề mà trước đó hoạt động quản lý theo cơ chế tập trung, độc quyền không thể tạo ra một sự thân thiện giữa các nhóm yếu tố. Trước đây có thể họ vừa là người mua, vừa người bán, vừa là người ký kết hợp đồng và đánh giá hoạt động. Họ tự xác định các yêu cầu và làm theo những gì họ đã vạch ra. Nhiều vấn đề không đem lại hiệu quả nhưng vẫn được đánh giá cao

Một vài nước trước đây coi khu vực công như là một công cụ để thực hiện chính sách thị trường lao động hơn là trách nhiệm, hiệu quả của tổ chức công (nhà nước) phải có khi tiến hành các hoạt động cung cấp dịch vụ. Điều đó đã không cho phép tạo ra được một khu vực công có thể hoạt động định hướng theo kết quả, không tạo cơ hội để khu vực công tuyển chọn người đủ năng lực đáp ứng hoạt động cung cấp dịch vụ. Tạo ra một cơ chế thị trường, có thể tạo cho những thực thể công còn lại hoạt động tốt hơn theo định hướng hoạt động, định hướng mục tiêu. Một số chú ý sau đây cần được quan tâm khi thay đổi hoạt động cung cấp dịch vụ:

#### *(1) Hệ thống định hướng khách hàng.*

Các tổ chức khu vực công đang nhận thức ngày càng hợp lý hơn với những đòi hỏi của cộng đồng. Và hoạt động của họ ngày càng trở nên định hướng hơn với cộng đồng. Nhiều thách thức đặt ra trong việc đạt được mục tiêu đó. Một trong những khó khăn vẫn là mối quan hệ giữa nhu cầu của công dân và khả năng cung cấp của chính phủ / chính quyền địa phương các cấp do hạn chế về nguồn tài chính. Khuyến khích việc tìm kiếm những cách thức để làm hài lòng công dân bằng thực lực hiện có của chính quyền địa phương là một đòi hỏi thực sự quan trọng.

Mô hình lựa chọn của khách hàng có nghĩa là công dân có quyền tiếp cận đến các loại dịch vụ do địa phương cung cấp bằng những nguồn ngân sách phải trả dưới nhiều hình thức cho các loại dịch vụ đó. Cá nhân có thể tự quyết định lựa chọn hoặc nhà

cung cấp hoặc loại dịch vụ theo nhu cầu của mình. Các nhà cung cấp dịch vụ có thể cạnh tranh với nhau thông qua sự lựa chọn của khách hàng. Thông qua đó họ nhận được thu nhập.

Trả tiền cung cấp dịch vụ theo sự lựa chọn của khách hàng tạo cơ hội cho các nhà cung cấp hoàn thiện dịch vụ của mình về chất lượng, giá cả để cạnh tranh. Vấn đề quan trọng nếu như giá dịch vụ được ấn định như thế nào để các nhà cung cấp dịch vụ có thể bù đắp được chi phí.

Đối với một số dịch vụ nhà nước cung cấp miễn phí (đối với người sử dụng), nhà nước cũng có thể phát cho họ loại “ngân phiếu - voucher” đặc biệt để họ lựa chọn nhà cung cấp. Ai cung cấp tốt hơn sẽ nhận được nhiều “ngân phiếu”, và do đó thu nhập sẽ cao hơn<sup>27</sup>.

## *(2). Mục tiêu, chất lượng và hài lòng khách hàng.*

Chất lượng dịch vụ được cung cấp bởi các nhà cung cấp có thể được xem xét từ hai khía cạnh: từ phía các nhà cung cấp thông qua việc đánh giá sự hài lòng của người nhận được dịch vụ và từ các nhà cung cấp dịch vụ đáp ứng được đòi hỏi và những mục tiêu của chính quyền địa phương đã đề ra. Cả hai vấn đề này liên hệ chặt chẽ với nhau. Khi mục tiêu của chính quyền địa phương vạch ra trong hoạt động cung cấp dịch vụ cho cộng đồng cũng phải dựa vào nhu cầu của công dân địa phương. Và nhà cung cấp dịch vụ thiết kế mô hình cung cấp dịch vụ cũng phải dựa trên những tiêu chí đó.

Dịch vụ công được cung cấp trong những khuôn khổ được xác định. Đó chính là khuôn khổ được xác định bởi lợi ích mà nhân dân địa phương nhận được từ dịch vụ cung cấp. Đây cũng chính là khả năng để có thể đưa ra những hình thức thu thuế, phí địa phương nhằm bảo đảm cho các loại dịch vụ được cung cấp đầy đủ. Trong những điều kiện cụ thể, mối quan hệ giữa các loại mục tiêu chung của địa phương, mục tiêu của từng cá nhân có thể bị mâu thuẫn. Chính quyền địa phương sẽ giải quyết tốt hơn so chính phủ trong các trường hợp đó do phạm vi ảnh hưởng, các nhóm ảnh hưởng thuộc địa bàn lãnh thổ địa phương. Cung cấp dịch vụ công phải tìm được sự cân bằng giữa các nhóm lợi ích bao gồm cá nhân, các nhóm nghề nghiệp và tất cả những người nộp thuế. Sự cân bằng có thể đạt được nếu như người tiêu dùng có những cơ hội tốt hơn để lựa chọn hay tham gia quá trình tổ chức cung cấp dịch vụ. Mặt khác, tránh được những sự can thiệp mang tính lợi ích cá nhân, nhóm lợi ích sẽ làm cho hiệu quả cung cấp cao hơn.

<sup>27</sup> Thuật ngữ “Vouchers” nhằm chỉ một cách thức để lựa chọn đơn vị cung cấp dịch vụ như y tế, giáo dục được nhà nước trợ cấp cho người có nhu cầu. Trên phiếu trả tiền này không có địa chỉ của nhà cung cấp dịch vụ, khách hàng có thể lựa chọn đến để được cung cấp dịch vụ và thanh toán bằng phiếu trả tiền. Khách hàng có thể lựa chọn trường học để học và sử dụng voucher để trả học phí; bệnh nhân có thể lựa chọn bệnh viện để khám và chữa bệnh và dùng voucher trả tiền. Sử dụng thẻ bảo hiểm y tế cũng có thể coi như một hình thức tương tự. Không bắt buộc do khám chữa bệnh bằng bảo hiểm phải đến nơi đã đăng ký mà có thể lựa chọn bất cứ địa điểm nào. Đây cũng là điều mà hệ thống khám chữa bệnh bằng bảo hiểm y tế cần quan tâm.

Phân quyền cũng như cung cấp dịch vụ theo mục tiêu là cách thức tốt để hoàn thiện hiệu quả cung cấp dịch vụ..

**2.4.6. Chuyển giao cung cấp dịch vụ cho chính quyền địa phương, các thực thể kinh tế không phải nhà nước sẽ đem lại hiệu quả nếu giải quyết được các vấn đề sau:**

1. Thiết lập cơ chế phân chia chức năng rõ ràng giữa chính phủ và chính quyền địa phương các cấp trong hoạt động cung cấp dịch vụ cũng như hoạt động quản lý.
2. Phải bảo đảm nguồn tài chính thích ứng với các hoạt động được giao có thể thông qua việc trao quyền về thuế, phí hoặc chuyển giao liên chính phủ. Chính phủ có thể hạn chế tiến tới giảm sự can thiệp của chính phủ vào quá trình tạo nguồn thu của chính quyền địa phương đã được chuyển giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ (phân quyền).
3. Thiết lập tự chủ về hành chính và tài chính địa phương: bố trí đủ nguồn thu để đáp ứng nhiệm vụ chi; thông báo trước và ổn định nguồn chuyển giao liên chính phủ; kiểm soát hình thức huy động nguồn tài chính của chính quyền địa phương; linh hoạt trong hoạt động quản lý.
4. Bảo đảm trách nhiệm báo cáo: công khai và duy trì tiêu chuẩn trách nhiệm báo cáo với công chúng và người sử dụng.
5. Mục tiêu của các chương trình, dự án chuyển giao cho các chủ thể kinh tế phải gắn liền với việc giải quyết các vấn đề của hộ đói, nghèo ở địa phương.
6. Xây dựng năng lực thể chế cần thiết để hiệu quả hoạt động quản lý gia tăng; phát triển thích ứng kỹ năng, động cơ làm việc tối đa; tiền lương.
7. Hạn chế tối đa sự can thiệp của chính phủ / chính quyền địa phương cấp trên: thông qua đơn giản hoá quy tắc, thủ tục; hạn chế kiểm soát hàng ngày thay bằng cơ chế báo cáo.
8. Tạo cơ chế tham gia của người sử dụng trong quá trình kế hoạch, tính toán chi phí và cơ chế cung cấp.
9. Thiết lập các tiêu chuẩn dịch vụ một cách công bằng, hiệu lực.
10. Gia tăng tính cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ dựa vào hệ thống quy tắc, quy chế, đấu thầu, áp dụng các mô hình quản lý tiên tiến.
11. Thủ tục ngân sách, kế toán, đánh giá, giám sát, theo dõi phải được xây dựng.
12. Thiết lập cơ chế trao đổi giữa các bên có liên quan trong cung cấp và hưởng lợi ích từ dịch vụ.

**2.4.6. Phi điều tiết và tư nhân hoá hoạt động cung cấp dịch vụ công**

Dạng phân quyền được coi là toàn diện nhất nếu như chuyển hẳn nhiều hoạt động của chính phủ/ chính quyền địa phương cho khu vực tư nhân theo cơ chế thị



trường. Nhiều nước gọi đó là quá trình tư nhân hoá (privatization). Hình thức tư nhân hoá chỉ có thể thực hiện trên những hoạt động cung cấp dịch vụ mang tính chất hàng hoá hay dịch vụ thông thường. Các hoạt động cung cấp dịch vụ theo nghĩa dịch vụ pháp lý (quản lý hành chính nhà nước) không được chuyển giao ra bên ngoài hệ thống hành chính nhà nước mà chỉ thực hiện việc phân cấp, chuyển từ cấp này xuống cho cấp khác. Trong khi đó tư nhân hoá là chuyển hẳn chức năng của các doanh nghiệp nhà nước sang cho các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân. Trong điều kiện của Việt Nam, chuyển đổi hình thức sở hữu, góp vốn và quản lý của các doanh nghiệp nhà nước sang hình thức bán, khoán, cho thuê cũng là một cách thức của phân quyền.

Hạn chế sự can thiệp của nhà nước hay giảm tiến tới không điều tiết của nhà nước trên một số lĩnh vực hoạt động cung cấp dịch vụ tức tạo ra một cơ chế hoàn toàn tự do trong cung cấp dịch vụ cũng là một hình thức của phân quyền toàn bộ.

*1. Tư nhân hoá (Privatization).* Đây là thuật ngữ có thể được hiểu theo nhiều mức độ khác nhau. Có thể từ việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ theo cơ chế thị trường tự do đến sự hợp tác giữa các khu vực tư nhân - nhà nước để cùng cung cấp dịch vụ hoặc cung cấp hạ tầng. Tư nhân hoá cho phép khu vực tư nhân tham gia hoạt động cung cấp hàng hoá và dịch vụ có thể trước đây do nhà nước độc quyền. Cũng có thể chính quyền địa phương chuyển hoạt động cung cấp dịch vụ cho các thành phần khác dưới hình thức hợp đồng việc cung cấp hoặc quản lý việc cung cấp cũng như khai thác các tiện ích chung. Tư nhân hoá cũng có thể là sự cung cấp tài chính cho các chương trình công thông qua cơ chế thị trường với những quy tắc và biện pháp hợp lý nhằm làm cho chính quyền địa phương cấp trên/ chính phủ không phải chịu những rủi ro của các chương trình đó mà do chính quyền địa phương/ tư nhân đảm nhận.

*2. Phi điều tiết (Deregulation).* Đây là một hoạt động nhằm giảm những trở ngại pháp lý không cần thiết để mở rộng sự tham gia của tư nhân trong hoạt động cung cấp dịch vụ và cho phép cạnh tranh giữa các nhà cung cấp tư nhân đối với các dịch vụ vốn do nhà nước cung cấp hoặc theo cơ chế độc quyền.

Trong những năm gần đây, tư nhân hoá, phi điều tiết đã trở nên một sự lựa chọn của chính phủ trong việc cung cấp dịch vụ ở các nước đang phát triển, trong khi đó hình thức này đã được áp dụng ở các nước phát triển.

★★

★

Phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước là sự phân cấp, phân công, phân chia hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên cả hai phương diện: các hoạt động mang tính chất quản lý hành chính nhà nước như việc đưa ra các quyết định quản

lý hành chính; đưa ra các quyết định chính sách, các vấn đề liên quan đến việc thu thuế và các hoạt động cung cấp dịch vụ công cho xã hội.

Phân quyền quản lý hành chính nhà nước là nhằm làm rõ mối quan hệ cả về mặt pháp lý giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong hệ thống hành chính lẫn khía cạnh về quyền thu, chi ngân sách; quyền tổ chức hoạt động cung cấp dịch vụ công giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương.

Phân quyền quản lý hành chính nhà nước chính là cách thức lựa chọn: ai làm những công việc quản lý hành chính và công chức dịch vụ công tốt hơn thì trao đủ quyền pháp lý, quyền hành chính và tài chính để cho họ hoạt động một cách tự chủ với sự giám sát có hiệu lực của cơ quan giám sát.

### Chương thứ ba

## PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM TỪ 1945 - 2002

Trong hệ thống văn bản pháp luật của Việt Nam, không tìm thấy từ “phân quyền” mặc dù, một số văn bản khi dịch ra tiếng nước ngoài, nhóm các nhà nghiên cứu đã phải sử dụng từ “decentralization” để chỉ một số nội dung gắn liền với việc phân công, phân cấp trách nhiệm, quyền hạn trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước giữa các cơ quan hành chính nhà nước. Thuật ngữ phân quyền như trong các chương trước đã nêu có một phạm vi sử dụng rất rộng và ở nhiều mức độ khác nhau. Mỗi một nước do đó sử dụng thuật ngữ này với cách hiểu riêng do mức độ phân quyền quyết định. Hệ thống văn bản nhà nước Việt Nam tuy không sử dụng trực tiếp từ “phân quyền”, nhưng trên thực tế nhiều nội dung gắn liền với phân quyền đã được quy định trong hệ thống văn bản pháp luật.

Trong cả bốn bản hiến pháp kể cả bản hiến pháp đầu tiên, đều thống nhất sử dụng cụm từ “về sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước”. Điều 2, Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2002) đã ghi: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Nghiên cứu phân công, phân cấp, phối hợp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong hệ thống hành chính nhà nước có thể tiếp cận theo:

- Phân công, phân cấp giữa các cơ quan được ghi nhận trong hiến pháp, luật.
- Phân công, phân cấp giữa các cơ quan theo văn bản pháp quy thuộc hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp (chính phủ, UBND, HĐND các cấp).
- Phân cấp ngân sách.
- Phân cấp về quản lý kinh tế
- Khác.

### 3.1. PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP THEO HIẾN PHÁP

Việt Nam đã có bốn bản hiến pháp và bản Hiến pháp 1992 đã được Quốc hội kỳ họp thứ 12 sửa đổi một số điều. Nội dung các bản hiến pháp có thể chỉ ra cho chúng ta thấy tư tưởng phân cấp, phân công (ai làm việc gì và quyền hạn, trách nhiệm như thế nào...) của nhà nước ta.

#### 3.1.1. Hiến pháp 1946, bản hiến pháp đầu tiên của nhà nước ta.

Theo bản hiến pháp này, hệ thống cơ quan quản lý hành chính nhà nước Việt Nam bao gồm: chủ tịch nước, phó chủ tịch nước và nội các. Nội các bao gồm thủ tướng, các bộ trưởng, thứ trưởng và các phó thủ tướng và chính quyền địa phương các cấp.

Hiến pháp quy định cách thức chọn chủ tịch nước và thủ tướng cũng như các bộ trưởng. Chủ tịch nước chọn Thủ tướng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Nếu được Nghị viện tín nhiệm, Thủ tướng chọn các Bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết toàn thể danh sách. Thứ trưởng có thể chọn ngoài Nghị viện và do Thủ tướng đề cử ra Hội đồng Chính phủ duyệt y (*phân công về quyền nhân sự - quyền nhân sự cao nhất thuộc về Quốc hội, hội đồng chính phủ có quyền với cấp thứ trưởng*<sup>1</sup>)

Nhân viên Ban thường vụ Nghị viện không được tham dự vào Chính phủ<sup>2</sup>. Thành viên quan trọng của chính phủ là những thành viên của nghị viện nhân dân - cơ quan quyền lực cao nhất và thực thi quyền lập pháp (*vai trò nhị nguyên của Nghị viện- lập pháp và hành pháp*).

Hiến pháp 1946 quy định nhiệm vụ của những người đứng đầu các ngành trong chính phủ (hành pháp), trong đó hai vị trí cao nhất là Chủ tịch nước và Thủ tướng chính phủ được quy định cụ thể tại điều 49<sup>3</sup>/ và điều 52<sup>4</sup>/.

<sup>1</sup> Các đoạn viết nghiêng mang ý nghĩa nhấn mạnh

<sup>2</sup> Điều 47 Hiến pháp 1946.

<sup>3</sup> Chủ tịch nước có quyền hạn:

a) Thay mặt cho nước; b) Giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân; c) Ký sắc lệnh bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ; d) Chủ tọa Hội đồng Chính phủ; đ) Ban bố các đạo luật đã được Nghị viện quyết nghị; e) Thưởng huy chương và các bằng cấp danh dự; g) Đặc xá; h) Ký hiệp ước với các nước; i) Phái đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước; k) Tuyên chiến hay đình chiến.

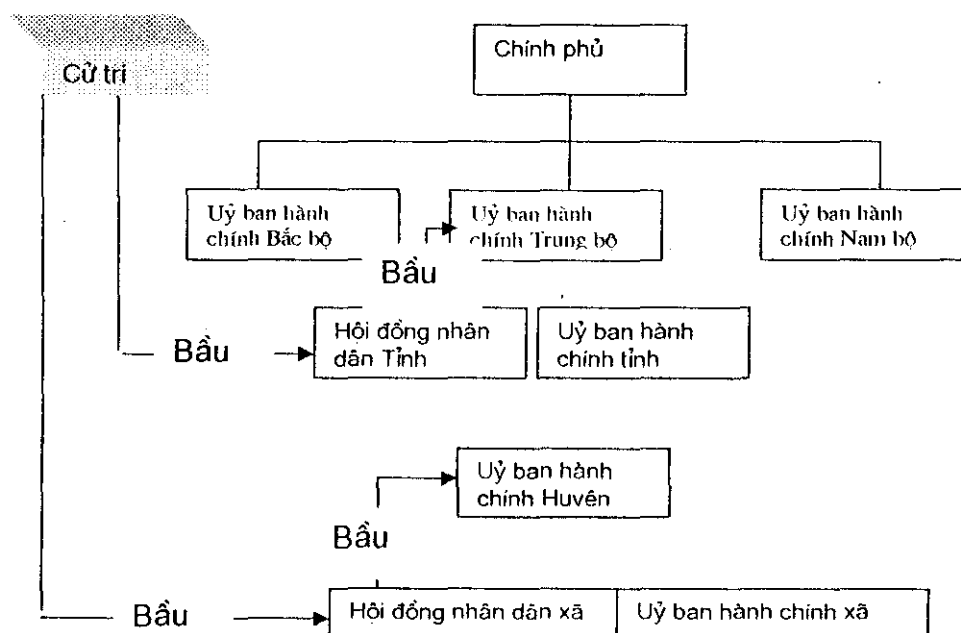
<sup>4</sup> Thủ tướng chính phủ không chỉ là nghị viên, còn có những quyền hạn sau (*quyền liên quan văn bản pháp luật*):

a) Thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện; b) Đề nghị những dự án luật ra trước Nghị viện; c) Đề nghị những dự án sắc luật ra trước Ban thường vụ, trong lúc Nghị viện không họp mà gặp trường hợp đặc biệt; d) Bãi bỏ những mệnh lệnh và nghị quyết của cơ quan cấp dưới, nếu cần; đ) Bổ nhiệm hoặc cách chức các nhân viên trong các cơ quan hành chính hoặc chuyên môn; e) Thi hành luật động viên và mọi phương sách cần thiết để giữ gìn đất nước; g) Lập dự án ngân sách hàng năm.

Trong hiến pháp, không quy định quyền hạn của Bộ trưởng, nhưng quy định bộ trưởng có trách nhiệm ký nối các văn bản của chủ tịch nước công bố và phải chịu trách nhiệm về những vấn đề đó (*đồng trách nhiệm*).

Chủ tịch nước, theo hiến định, không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc. Thủ tướng chính phủ phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các và các bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện về các vấn đề được *phân công phụ trách* và các Bộ trưởng phải trả lời bằng thư từ hoặc bằng lời nói những điều chất vấn của Nghị viện hoặc của Ban thường vụ. Kỳ hạn trả lời chậm nhất là 10 ngày sau khi nhận được thư chất vấn.

Hiến pháp quy định cách thức tổ chức hệ thống chính quyền địa phương. Theo hiến định, hệ thống hành chính chia thành bộ, tỉnh, huyện và xã. Tỉnh, thành phố, thị xã, xã có Hội đồng nhân dân và Hội đồng nhân dân cử ra Ủy ban hành chính. Ở bộ và huyện, chỉ có Ủy ban hành chính. Ủy ban hành chính bộ do Hội đồng các tỉnh và thành phố bầu ra. Ủy ban hành chính huyện do Hội đồng các xã bầu ra. Sơ đồ hình thành hệ thống hành chính nhà nước theo Hiến pháp 1946 mô tả ở hình 3.1.



Hình 3.1. Hệ thống hành chính nhà nước theo hiến pháp 1946

Hội đồng nhân dân quyết nghị về những vấn đề thuộc địa phương mình. Những nghị quyết ấy không được trái với chỉ thị của các cấp trên (*quyền tự quản địa phương*).

Ủy ban hành chính có trách nhiệm:

- a) Thi hành các mệnh lệnh của cấp trên.
- b) Thi hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân địa phương mình sau khi được cấp trên chuẩn y.
- c) Chỉ huy công việc hành chính trong địa phương (*quyền hành chính địa phương*).

Trong hiến pháp 1946, khi nói về chính quyền địa phương, không sử dụng thuật ngữ quyền hạn, thay vào đó là thuật ngữ trách nhiệm. Trách nhiệm bao gồm những công việc phải làm và trách nhiệm đối với cấp trên và hội đồng nhân dân địa phương. Đó chính là mối quan hệ phải có trách nhiệm và quyền hạn để thực hiện công việc và trách nhiệm phải báo cáo.

### 3.1. 2. Hiến pháp 1959.

Đây là bản hiến pháp của thời kỳ khôi phục và phát triển kinh tế. *Hiến pháp mới quy định trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan Nhà nước, quyền lợi và nghĩa vụ của công dân, nhằm phát huy sức sáng tạo to lớn của nhân dân ta trong công cuộc xây dựng nước nhà, thống nhất và bảo vệ Tổ quốc*<sup>6</sup>.

Trong bản hiến pháp 1959, hoạt động quản lý hành chính nhà nước trung ương, hay cơ quan hành chính nhà nước cao nhất là Hội đồng chính phủ. Nhân sự của hội đồng chính phủ bao gồm :

- Thủ tướng,
- Các Phó Thủ tướng,
- Các Bộ trưởng,
- Các Chủ nhiệm các Ủy ban Nhà nước,
- Tổng giám đốc ngân hàng Nhà nước.

Các vị trí trên do Quốc hội cử. Theo đề nghị của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà Quốc hội quyết định cử Thủ tướng Chính phủ; theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ Quốc hội quyết định cử Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ. Về nguyên tắc, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất

---

<sup>6</sup> Lời nói đầu của Hiến pháp 1959

do Quốc hội thành lập (*quyền lực nhà nước tập trung vào Quốc hội; quốc hội có quyền thành lập chính phủ*).

Quyền hạn của Hội đồng chính phủ, do hiến pháp quy định <sup>6/</sup>. Hiến pháp cũng quy định: Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể trao cho Hội đồng Chính phủ những quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết.

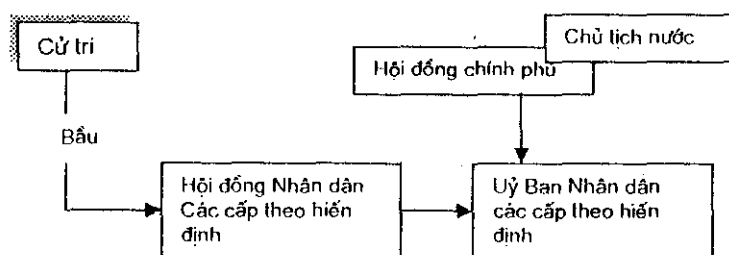
Hiến pháp 1959, không trao trách nhiệm cụ thể cho thủ tướng chính phủ. nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng chính phủ được Luật tổ chức chính phủ quy định.

Các Bộ trưởng và thủ trưởng các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ lãnh đạo công tác của ngành mình dưới sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Chính phủ. Trong phạm vi quyền hạn của mình, trên cơ sở và để thi hành pháp luật và các nghị định, nghị quyết, chỉ thị của Hội đồng Chính phủ, các Bộ trưởng và thủ trưởng các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ ra những thông tư, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các thông tư, chỉ thị ấy (*quyền ban hành văn bản quy phạm*).

Là cơ quan chấp hành của quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, hội đồng chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo với quốc hội, trước khi Ủy ban thường vụ Quốc hội (khi Quốc hội không họp). Các bộ trưởng không chịu trách nhiệm trực tiếp và phải báo cáo trước Quốc hội (hay Ủy ban thường vụ Quốc hội). Vai trò tập thể của hội đồng chính phủ trước Quốc hội rất cao.

Chủ tịch nước có quyền tham dự và trong trường hợp có thể chủ tọa cuộc họp của Hội đồng chính phủ.

Hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước địa phương được khẳng định vị trí pháp lý mang tính quyền lực nhà nước ở địa phương. *Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương*. Nước chia thành tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn. Các đơn vị hành chính trong khu vực tự trị do luật định. Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước theo hiến pháp 1959 mô tả ở hình vẽ 3.2.



Hình 3.2: Hệ thống hành chính theo Hiến pháp 1959.

<sup>6</sup> Điều 74 Hiến pháp 1959.

*Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân địa phương bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương.*

Hệ thống các đơn vị hành chính địa phương đều có hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính.

Hội đồng nhân dân theo Hiến pháp 1959 được trao nhiều quyền hạn trong việc tổ chức hoạt động của quản lý hành chính nhà nước tại địa phương.<sup>7/</sup>

Do đặc điểm về dân tộc trong giai đoạn này, Hiến pháp quy định về các khu tự trị. Các khu tự trị được trao thêm một số quyền hạn nhằm đáp ứng đòi hỏi quản lý nhà nước đối với các khu vực đó. Trong phạm vi quyền hạn tự trị, Hội đồng nhân dân các khu tự trị có thể chiếu theo những đặc điểm chính trị, kinh tế, văn hoá của các dân tộc ở địa phương mà đặt ra điều lệ tự trị và những điều lệ về những vấn đề riêng biệt để thi hành ở địa phương sau khi đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn (*quyền tự trị của các khu tự trị mang tính tương đối*).

Ủy ban hành chính là cơ quan chấp hành của hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương. Ủy ban hành chính các cấp quản lý công tác hành chính của địa phương; chấp hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp mình và nghị quyết, mệnh lệnh của cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên.

Ủy ban hành chính các cấp chiếu theo quyền hạn do luật định mà ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những quyết định, chỉ thị ấy.

Ủy ban hành chính các cấp lãnh đạo công tác của các ngành thuộc quyền mình và của các Ủy ban hành chính cấp dưới.

Ủy ban hành chính các cấp có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của các ngành công tác thuộc quyền mình và của Ủy ban hành chính cấp dưới.

Ủy ban hành chính các cấp có quyền đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết ấy.

Ủy ban hành chính các cấp chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cấp mình và trước cơ quan hành chính Nhà nước cấp trên trực tiếp.

<sup>7</sup> Theo điều 84-86 quyền hạn của HĐND gồm:

- Bầu ra Ủy ban hành chính và có quyền bãi miễn các thành viên của Ủy ban hành chính.
- Bầu và bãi miễn Chánh án Tòa án nhân dân cấp mình. Đây là một vấn đề cần quan tâm khi trao cho hội đồng nhân dân các cấp quyền nhân sự đối với các cơ quan tư pháp. Hiến pháp 1992, hội đồng nhân dân không được trao quyền này (*quyền tư pháp của hội đồng nhân dân*).
- Quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Ủy ban hành chính cấp mình;
- Quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và những quyết định không thích đáng của Ủy ban hành chính cấp dưới trực tiếp (*quyền hành chính*).
- Quyền giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp (thủ tục quyết định giải tán được Hiến pháp và luật quy định cụ thể).



Ủy ban hành chính các cấp chịu sự lãnh đạo của Ủy ban hành chính cấp trên và sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Chính phủ (*quyền quản lý hành chính*).

Cách xác định trách nhiệm và quyền hạn của ủy ban hành chính các cấp như trên nhằm tạo ra một cơ quan thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà nước đáp ứng với đòi hỏi của địa phương (cơ quan chấp hành) vừa bảo đảm tính thống nhất của hệ thống khi khẳng định cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và Hội đồng chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

Hiến pháp cũng quy định trách nhiệm báo cáo (điều rất cần thiết để quá trình phân quyền đạt hiệu quả cao nhất). Nhiều nước đều khẳng định tầm quan trọng của cơ chế báo cáo trong phân quyền như đã nêu trên. Cơ chế trách nhiệm báo cáo giữa cơ quan hành chính nhà nước đối với các cơ quan quyền lực nhà nước; giữa cơ quan quản lý hành chính nhà nước cấp dưới với cơ quan hành chính nhà nước cấp trên càng được quy định cụ thể, chi tiết càng bảo đảm cho phân quyền quản lý hành chính nhà nước đạt hiệu quả cao.

### 3.1.3. Hiến pháp 1980.

Hiến pháp 1980 nhằm đáp ứng những đòi hỏi mới trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Hiến pháp khẳng định “Kế thừa và phát triển Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp này tổng kết và xác định những thành quả đấu tranh cách mạng của nhân dân Việt Nam trong nửa thế kỷ qua, thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân Việt Nam, bảo đảm bước phát triển rực rỡ của xã hội Việt Nam trong thời gian tới”<sup>8</sup>.

Về nguyên tắc, giống như hai bản hiến pháp 1946, 1959, Hiến pháp 1980 xác định vai trò của quốc hội đối với việc hình thành cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất<sup>9</sup>.

Hội đồng Nhà nước là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp quy định mối quan hệ về trách nhiệm và quyền hạn của hội đồng Nhà nước đối với hệ thống các cơ quan hành pháp (hành chính nhà nước), cụ thể chi tiết ở Điều 100, Hiến pháp 1980<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Lần nói đầu Hiến pháp 1980

<sup>9</sup> Điều 83 Hiến pháp 1980 quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội.

<sup>10</sup> Hội đồng Nhà nước giám sát công tác của Hội đồng Bộ trưởng,....; đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những Nghị quyết, Nghị định, Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng trái với Hiến pháp, Luật và Pháp lệnh; Giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp, nhằm phát huy chức năng cơ quan đại biểu nhân dân của Hội đồng nhân dân; Sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết không thích đáng của các Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cấp tương đương; giải tán các Hội đồng nói trên trong trường hợp các Hội đồng đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến quyền lợi của nhân dân; Trong thời gian Quốc hội không họp, quyết định việc thành lập hoặc bãi bỏ các bộ, các Ủy ban Nhà nước; Trong thời gian Quốc hội không họp, cử và bãi miễn các Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, các Bộ trưởng, các Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước

Mối quan hệ giữa Hội đồng Nhà nước với Quốc hội là mối quan hệ mang tính chất phản công thực thi các hoạt động quản lý nhà nước cũng như đối với các cơ quan hành chính nhà nước khác. Hội đồng nhà nước có vai trò trong việc thay đổi cơ cấu tổ chức của các cơ quan nhà nước (quyền về tổ chức).

Hiến pháp quy định cơ quan hành chính nhà nước cao nhất với tên gọi khác với các bản hiến pháp trước đó. Hội đồng bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất. Về tổ chức, hội đồng bộ trưởng giống như Hội đồng chính phủ quy định trong các bản Hiến pháp trước đó.

Hiến pháp quy định tương đối chi tiết, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bộ trưởng tại điều 107. Ngoài 26 nhóm nhiệm vụ, quyền hạn trong trường hợp cần thiết, Quốc hội và Hội đồng Nhà nước có thể giao cho Hội đồng bộ trưởng những nhiệm vụ và quyền hạn khác.<sup>11/</sup>

Xác định khá chi tiết, cụ thể các nhiệm vụ (thực chất đó chính là những trách nhiệm mà hội đồng bộ trưởng phải đảm nhận và phải chịu trách nhiệm) và quyền hạn của hội đồng bộ trưởng. Tuy nhiên, hoạt động quản lý hành chính nhà nước mang tính toàn diện do đó khó có thể quy định trong đạo luật cao nhất tất cả những vấn đề, nhiệm vụ phải làm của cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Những quy định trên thể hiện tư tưởng phân công trách nhiệm hoạt động quản lý nhà nước giữa các cơ quan quyền lực nhà nước.

Hiến pháp không quy định chi tiết cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của người đứng đầu Hội đồng bộ trưởng và chủ tịch Hội đồng bộ trưởng cũng không gọi là

<sup>11</sup> Hội đồng Bộ trưởng có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: 1- Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật; 2- Trình dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước; 3- Lập dự án kế hoạch Nhà nước và dự toán ngân sách Nhà nước trình Quốc hội; tổ chức thực hiện kế hoạch Nhà nước và ngân sách Nhà nước; 4- Thống nhất quản lý việc cải tạo, xây dựng và phát triển nền kinh tế quốc dân, việc xây dựng và phát triển văn hoá, giáo dục, khoa học, kỹ thuật; 5- Chăm lo cải thiện đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân; 6- Bảo hộ quyền lợi chính đáng của công dân và tạo điều kiện cho công dân hưởng quyền lợi và làm tròn nghĩa vụ của mình; 7- Tổ chức quốc phòng toàn dân và xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân; 8- Bảo đảm an ninh chính trị và trật tự, an toàn xã hội; 9- Thi hành việc động viên, giới thiệu công tác đối ngoại của Nhà nước; chỉ đạo việc thực hiện các hiệp ước và hiệp định đã ký kết; 17- Xây dựng và kiện toàn bộ máy quản lý Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ cán bộ Nhà nước; 18- Lãnh đạo công tác của các bộ và các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng; 19- Bảo đảm cho Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương; 20- Lãnh đạo Ủy ban nhân dân các cấp; 21- Tạo điều kiện thuận lợi cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của Mặt trận hoạt động; 22- Tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân; 23- Đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư không thích đáng của các bộ và các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng; 24- Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của các Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cấp tương đương, đồng thời đề nghị Hội đồng Nhà nước sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết đó; 25- Đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định và chỉ thị không thích đáng của Ủy ban nhân dân các cấp; 26- Quyết định việc phân vạch địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và đơn vị hành chính tương đương.

người đứng đầu. Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng lãnh đạo công tác của Hội đồng Bộ trưởng, đơn đốc, kiểm tra việc thi hành những quyết định của Quốc hội, Hội đồng Nhà nước, Hội đồng Bộ trưởng và thay mặt Hội đồng Bộ trưởng chỉ đạo công tác đối với các bộ, các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng và Ủy ban nhân dân các cấp (*vai trò và quyền lực cá nhân của Chủ tịch hội đồng bộ trưởng*).

Các Bộ trưởng và Thủ trưởng các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng căn cứ vào Luật của Quốc hội, pháp lệnh của Hội đồng Nhà nước và Nghị quyết, Nghị định, Quyết định, Chỉ thị, Thông tư của Hội đồng Bộ trưởng, ra những Quyết định, Chỉ thị, Thông tư và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó.<sup>12/</sup>

Hiến pháp quy định cơ chế trách nhiệm, chịu trách nhiệm và trách nhiệm báo cáo, Hội đồng Bộ trưởng chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng Nhà nước; Mỗi thành viên Hội đồng Bộ trưởng chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Quốc hội, Hội đồng Nhà nước, Hội đồng Bộ trưởng, và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Hội đồng Bộ trưởng trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước. Điều quy định này vừa bảo đảm trách nhiệm cá nhân đối với ngành và lĩnh vực được phân công phụ trách, đồng thời trách nhiệm tập thể nhằm đòi hỏi các bộ, ngành phải phối hợp chặt chẽ với nhau vì công việc chung của nhà nước (*cơ chế trách nhiệm báo cáo*).

Hiến pháp 1980 tiếp tục khẳng định vị trí của Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và chính quyền cấp trên.

Hiến pháp quy định cụ thể nhiệm vụ và quyền hạn của hội đồng nhân dân<sup>13/</sup>.

<sup>12</sup> Xem chi tiết Điều 110, 111 Hiến pháp 1980

<sup>13</sup> 1- Bảo đảm cho Hiến pháp và pháp luật được tôn trọng và thi hành nghiêm chỉnh ở địa phương; quyết định các biện pháp thi hành chính sách của Nhà nước và nhiệm vụ do cấp trên giao cho.

2- Quyết định kế hoạch và dự toán ngân sách của địa phương, phê chuẩn việc thực hiện kế hoạch và quyết toán ngân sách của địa phương.

3- Quyết định các vấn đề về sản xuất, phân phối, lưu thông, văn hoá, xã hội và dịch vụ ở địa phương.

4- Bảo đảm việc xây dựng quốc phòng toàn dân và lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương.

5- Bảo đảm an ninh chính trị và trật tự, an toàn xã hội.

6- Bảo vệ tài sản xã hội chủ nghĩa.

7- Bảo đảm quyền bình đẳng của các dân tộc.

8- Bảo đảm cho công dân được hưởng quyền lợi và làm tròn nghĩa vụ của mình.

9- Bầu và bãi miễn các thành viên của Ủy ban nhân dân và các thành viên của Tòa án nhân dân cùng cấp (*quyền tham gia tư pháp*).

10- Sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

11- Giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp khi Hội đồng nhân dân này làm thiệt hại nghiêm trọng đến quyền lợi của nhân dân. Nghị quyết giải tán đó phải được sự phê chuẩn của Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp trước khi thi hành. Nghị quyết giải tán của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương phải được sự phê chuẩn của Hội đồng Nhà nước trước khi thi hành.

12- Trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mình, giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, xí nghiệp và các tổ chức khác của cấp trên ở địa phương (điều 115 Hiến pháp).

Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương.

Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cấp tương đương chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và trước Hội đồng Bộ trưởng.

Mỗi thành viên Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, và cùng với các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Ủy ban nhân dân trước Hội đồng nhân dân.

Ủy Ban Nhân dân do Hội đồng nhân dân thành lập (*Giống như cơ chế của hội đồng bộ trưởng do quốc hội thành lập*).

Quy định việc thành lập Ủy Ban Nhân dân cũng như số lượng thành viên của Ủy Ban Nhân dân do luật định. Hiến pháp xác định vị trí của Ủy Ban Nhân dân trong hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Ủy ban nhân dân các cấp, chiếu theo quyền hạn do luật định, ra những quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó.

Cách thức xác định trách nhiệm đã nêu trên đòi hỏi các thành viên của Ủy Ban Nhân dân phải chịu trách nhiệm với các công việc được phân công đồng thời phải chịu trách nhiệm chung với các hoạt động của Ủy Ban Nhân dân.

Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của các ngành thuộc quyền mình và của Ủy ban nhân dân cấp dưới, đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp, đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết đó (*quyền hành chính thứ bậc*).

### 3. 1.4. Hiến pháp 1992.

Hiến pháp 1992 ra đời, kế thừa các bản hiến pháp trước đó và là nền tảng cơ bản của hệ thống pháp luật để nhà nước quản lý xã hội. Một số vấn đề chung, mang tính chất nền tảng của việc phân công, phối hợp trong hoạt động quản lý nhà nước đã được kế thừa. Một số vấn đề mới được đưa vào nhằm làm rõ hơn trách nhiệm của cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất cũng như vai trò của người đứng đầu.

Hiến pháp 1992 trở lại thiết chế chủ tịch nước. Chủ tịch nước có vai trò quan trọng trong vấn đề nhân sự của cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất. Theo hiến pháp, chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối

cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ <sup>14</sup> (quyền về vấn đề tổ chức và nhân sự của các cơ quan hành chính nhà nước cao nhất) .

Hiến pháp xác định vị trí của chính phủ trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước. Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và trao cho chính phủ những nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể (phân công chức năng hoạt động quản lý nhà nước giữa các cơ quan nhà nước). Hiến pháp quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của chính phủ <sup>15</sup>. Đồng thời xác lập quy chế chịu trách nhiệm và báo cáo của Chính phủ. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Trên phương diện quản lý hành chính nhà nước, chính phủ có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp quy để thực hiện các nhiệm vụ của mình. Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, Chính phủ ra nghị quyết, nghị định.

Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số <sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Điều 103 Hiến pháp 1992.

<sup>15</sup> Điều 112 của Hiến pháp 1992 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ:

1. Lãnh đạo công tác của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, xây dựng và kiện toàn hệ thống thống nhất bộ máy hành chính Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân thực hiện các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ viên chức Nhà nước;
2. Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân; tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân;
3. Trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội;
4. Thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân; thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quản lý và bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân; phát triển văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước;
5. Thi hành những biện pháp bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và làm tròn nghĩa vụ của mình, bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội; bảo vệ môi trường;
6. Củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân; bảo đảm an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước;
7. Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước; công tác thanh tra và kiểm tra Nhà nước, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy Nhà nước; công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân;
8. Thống nhất quản lý công tác đối ngoại của Nhà nước; ký kết, tham gia, phê duyệt điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài;
9. Thực hiện chính sách xã hội, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo;
10. Quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
11. Phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; tạo điều kiện để các tổ chức đó hoạt động có hiệu quả

<sup>16</sup>Xem chi tiết điều 115 Hiến pháp 1992.

Trách nhiệm cá nhân Thủ tướng Chính phủ trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được quy định cụ thể, khác với các bản hiến pháp trước đây, nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng không được quy định. Nhiệm vụ và quyền hạn Thủ tướng Chính phủ bao gồm:

- Quyền hành chính điều hành
- Quyền tổ chức phối hợp
- Quyền về nhân sự
- Quyền hành chính
- Trách nhiệm báo cáo <sup>17/</sup>.

Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, .... Thủ tướng Chính phủ ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó <sup>18</sup>(*quyền hành chính và kiểm tra*).

Các thành viên của chính phủ chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật; Có trách nhiệm ra quyết định, chỉ thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở dựa trên Hiến pháp, luật, các văn bản khác.

Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về lĩnh vực, ngành mình phụ trách<sup>19</sup>. Quy định phân công, phân cấp các hoạt động quản lý hành chính nhà nước giữa chính phủ,

<sup>17</sup> Xem chi tiết điều 114 Hiến pháp 1992.

1- Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; chủ tọa các phiên họp của Chính phủ (*quyền hành chính điều hành*);

2- Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ; trình Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp, trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ (*quyền tổ chức phối hợp*);

3- Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Thứ trưởng và chức vụ tương đương; phê chuẩn việc bầu cử; miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (*quyền về nhân sự*);

4- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên (*quyền hành chính*);

5- Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ (*quyền hành chính*);

6- Thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng mà Chính phủ phải giải quyết

<sup>18</sup> Xem chi tiết điều 110, 115 Hiến pháp 1992

<sup>19</sup> Xem chi tiết các điều 116, 117 Hiến pháp 1992.

thủ tướng chính phủ, các bộ trưởng trên các lĩnh vực nhằm làm cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước hiệu quả hơn.

Hiến pháp 1992 khẳng định lại quan điểm đã được đề cập trong các bản hiến pháp trước đó về vai trò, nhiệm vụ quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp. Vai trò của Hội đồng nhân dân đối với các cơ quan tư pháp đã có sự thay đổi. Hội đồng nhân dân chỉ có quyền bầu Hội thẩm nhân dân, các thành viên khác của Tòa án (chánh án, thẩm phán,...) do ngành tư pháp quyết định. Điều này xác định cụ thể hơn vị trí của hội đồng nhân dân trong hệ thống các cơ quan hành pháp.

### 3.1.5. Hiến pháp 1992 (sửa đổi)

Hiến pháp 1992 (sửa đổi), đã sửa đổi một số điều của Hiến pháp 1992. Điểm nhấn mạnh cần chú ý là chỉ có Quốc hội mới có quyền quyết định về vấn đề tổ chức và nhân sự của chính phủ (trước đó Hiến pháp 1992 quy định Chính phủ có thể trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét vấn đề tổ chức và nhân sự của chính phủ). Đây là một vấn đề quan trọng thể hiện sự tập trung quyền tổ chức và nhân sự đối với cơ quan chấp hành và cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất <sup>20</sup>(*quyền nhân sự của cơ quan hành chính nhà nước mang tính chất tập trung hơn, không có sự phân cấp giữa Quốc hội và Ủy Ban Thường vụ Quốc hội như trước đây*). Hiến pháp không trao quyền cho các cơ quan thuộc chính phủ trong việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quản lý hành chính nhà nước <sup>21</sup>.

## 3.2. HỆ THỐNG LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ

Từ khi Nhà nước Việt Nam ra đời, chính phủ có thể có nhiều tên gọi khác nhau, nhưng đều luôn được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nhà nước Việt Nam. Tuy nhiên, phân công nhiệm vụ, quyền hạn cho chính phủ có thể khác nhau giữa các bản hiến pháp đã nêu trên. Các luật về tổ chức chính phủ quy định cụ thể hơn việc phân công đó.

### 3.2.1. Luật tổ chức Hội đồng chính phủ ngày 26/7/1960.

Luật nhằm cụ thể hơn những quy định của Hiến pháp 1959 về phân công và phối hợp thực hiện các trách nhiệm và quyền hạn của chính phủ.

<sup>20</sup> Nghị quyết của Quốc hội số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.

<sup>21</sup> Điều 116 Hiến pháp 1992 sửa đổi và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không trao quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho cơ quan thuộc chính phủ.

-Luật quy định cụ thể cơ cấu tổ chức bộ máy của Hội đồng chính phủ bao gồm số lượng bộ, số lượng các cơ quan thuộc chính phủ. Điều quy định này sau này nhiều trường hợp do Quốc hội quy định trong nghị quyết của kỳ họp thứ nhất <sup>22</sup> (*quyền về tổ chức*) .

-Hội nghị Thường vụ của Hội đồng Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó thủ tướng và Bộ trưởng Phủ Thủ tướng. Những nghị quyết của Hội nghị Thường vụ của Hội đồng Chính phủ sẽ được báo cáo trước Hội nghị toàn thể của Hội đồng Chính phủ. Luật cũng quy định một số nhiệm vụ, quyền hạn cho cơ quan này. Như vậy có sự phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước giữa các cơ quan tạo nên bộ máy của chính phủ. <sup>23/</sup>

Hội đồng chính phủ quyền bãi nhiệm, bổ nhiệm các cán bộ cấp phó của các cơ quan trên(*quyền về quyết định nhân sự*) <sup>24/</sup>.

Luật không quy định chi tiết các quyền về cơ cấu tổ chức của các bộ cũng như UBND địa phương.

### 3.2.2. Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng (ngày 4 tháng 7 năm 1981)

Luật này nhằm cụ thể hoá trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan của chính phủ trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo tinh thần của Hiến pháp 1980. Những nội dung cụ thể về phân công, phân cấp giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trung ương (chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ) sẽ được xem xét để xác định mức độ cụ thể của sự phân công.

- Hội đồng bộ trưởng tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện sự lãnh đạo tập trung, thống nhất, đồng thời phát huy tính chủ động của các Bộ, các Ủy ban Nhà nước và các cơ quan khác thuộc Hội đồng bộ trưởng.

- Hội đồng bộ trưởng quyết định tập thể các vấn đề thuộc thẩm quyền của mình, đồng thời đề cao trách nhiệm cá nhân của mỗi thành viên Hội đồng bộ trưởng về phần công tác được giao và phần tham gia vào công việc chung của Hội

<sup>22</sup> Điều 3 Luật tổ chức Hội đồng chính phủ ngày 26/7/1960) quy định Hội đồng chính phủ có 24 bộ; điều 4 quy định có 6 cơ quan thuộc hội đồng chính phủ. Luật trao cho Hội đồng chính phủ có quyền đề nghị việc thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ và quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Như vậy, xét trên nguyên tắc, cơ cấu tổ chức của Hội đồng chính phủ là cơ cấu mở và tùy thuộc vào nhu cầu phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước mà Hội đồng chính phủ có thể kiến nghị, đề xuất để Quốc hội (Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét). Đối với cơ quan thuộc Hội đồng chính phủ, chỉ kiến nghị để Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn.

<sup>23</sup> Điều 5 Luật tổ chức hội đồng chính phủ ngày 26/7/1960.

<sup>24</sup> Điều 2 Luật tổ chức hội đồng chính phủ ngày 26/7/1960.

- Thủ trưởng các cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ;

- Thứ trưởng Phủ Thủ tướng, Thứ trưởng các Bộ, Phó chủ nhiệm các văn phòng Phủ Thủ tướng, Phó chủ nhiệm các Ủy ban Nhà nước, Phó tổng thanh tra, Phó tổng giám đốc Ngân hàng Nhà nước;

Phó Thủ trưởng các cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ, Ủy viên các Ủy ban Nhà nước, Thủ trưởng và Phó thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Phủ Thủ tướng, các Bộ và cơ quan ngang Bộ, Chánh văn phòng và Phó văn phòng các Bộ và cơ quan ngang Bộ;

Những nhân viên giữ những chức vụ tương đương với các chức vụ nói trên.



đồng bộ trưởng (trách nhiệm mang tính tập thể của cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất)<sup>25</sup>.

- Luật quy định nhiệm vụ và quyền hạn của hội đồng bộ trưởng trên các lĩnh vực cụ thể như: kinh tế, khoa học và kỹ thuật, văn hoá, thông tin và giáo dục, đời sống, y tế, xã hội; quốc phòng; trật tự, an ninh; đối ngoại; pháp chế xã hội chủ nghĩa. Trên cơ sở 26 nhiệm vụ, quyền hạn đã ghi trong Hiến pháp. Luật quy định chi tiết nhiệm vụ, quyền hạn của HĐBT về công tác tổ chức và cán bộ<sup>26/</sup>.

Các nghị quyết, nghị định và quyết định của Hội đồng bộ trưởng phải được quá nửa tổng số thành viên của Hội đồng bộ trưởng biểu quyết tán thành<sup>27</sup>.

Mặt khác, các thành viên (theo cơ chế phê chuẩn của Quốc hội danh sách thành viên hội đồng bộ trưởng) có trách nhiệm trả lời các chất vấn và kiến nghị của các Hội đồng, các Ủy ban của Quốc hội và của đại biểu Quốc hội.

Các thành viên của Hội đồng bộ trưởng có nhiệm vụ trình bày hoặc cung cấp tư liệu về những vấn đề cần thiết theo yêu cầu của các Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội<sup>28</sup>.

- Với trách nhiệm là cơ quan chấp hành và hành chính của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Hội đồng bộ trưởng bảo đảm cho Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương; lãnh đạo Ủy ban nhân dân các cấp làm tròn nhiệm vụ của cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương; thông báo điều kiện tình hình cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương (quyền chỉ đạo).

- Hội đồng bộ trưởng có quyền đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của các Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và

<sup>25</sup> Điều 5 Luật tổ chức hội đồng bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981.

<sup>26</sup> Điều 16 Luật Tổ chức HĐBT quy định Về công tác tổ chức cán bộ, Hội đồng bộ trưởng có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Trình Quốc hội quyết định việc thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ, các Ủy ban Nhà nước và thay đổi các thành viên Hội đồng bộ trưởng; giữa hai kỳ họp Quốc hội thì trình Hội đồng Nhà nước quyết định;
- Trình Hội đồng Nhà nước phê chuẩn việc thành lập hoặc bãi bỏ các cơ quan khác thuộc Hội đồng bộ trưởng;
- Quy định tổ chức và hoạt động của các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng bộ trưởng và Ủy ban nhân dân các cấp; chỉ đạo việc xây dựng, kiên toàn và phát huy hiệu lực bộ máy quản lý Nhà nước từ trung ương đến cơ sở;
- Quyết định việc phân vạch địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương;

- Xây dựng danh mục và tiêu chuẩn cán bộ, nhân viên Nhà nước; có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng có hiệu quả đội ngũ cán bộ của Nhà nước và chỉ đạo các ngành, các cấp xây dựng và thực hiện kế hoạch đó; chú trọng đào tạo cán bộ nữ, cán bộ dân tộc thiểu số và cán bộ địa phương;

- Thực hiện chế độ khen thưởng và kỷ luật đối với cán bộ, nhân viên Nhà nước.

<sup>27</sup> Điều 17 Luật tổ chức hội đồng bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981. Trong các phiên họp, Hội đồng bộ trưởng thảo luận và giải quyết các vấn đề cơ bản như sau:

- 1- Quyết định các chính sách và biện pháp lớn để thực hiện các nhiệm vụ quy định ở Chương VIII của Hiến pháp và ở Chương II của Luật này;
- 2- Lập các quy hoạch, dự án kế hoạch Nhà nước dài hạn, kế hoạch 5 năm và kế hoạch hàng năm;
- 3- Lập dự toán ngân sách Nhà nước và quyết toán ngân sách Nhà nước hàng năm;
- 4- Thông qua dự án luật trình Quốc hội và dự án pháp lệnh trình Hội đồng Nhà nước;
- 5- Đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch Nhà nước và các chủ trương, chính sách của Hội đồng bộ trưởng các quyền thuộc về hoạt động quản lý hành chính nhà nước).

<sup>28</sup> Điều 19 Luật tổ chức hội đồng bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981

cấp tương đương, đồng thời đề nghị Hội đồng Nhà nước sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết đó (*quyền quản lý hành chính nhà nước*)

- Hội đồng bộ trưởng có quyền đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định và chỉ thị không thích đáng của Ủy ban nhân dân các cấp; nếu Ủy ban nhân dân không nhất trí với quyết định của Hội đồng bộ trưởng thì vẫn phải chấp hành quyết định đó và yêu cầu Hội đồng bộ trưởng xem xét <sup>29</sup>. Quy định này cho phép HĐBT có quyền xem xét các hoạt động quản lý hành chính nhà nước của cả ba cấp chính quyền địa phương.

- Luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Thường vụ Hội đồng bộ trưởng. Đây là một cơ quan luật định <sup>30</sup>. Xét trên nguyên tắc của phân công thực hiện các nhiệm vụ hoạt động quản lý nhà nước, cơ cấu tổ chức của Hội đồng Bộ trưởng tạo ra một cơ chế phân công khá phức tạp: giữa hội đồng Bộ trưởng, Thường vụ hội đồng bộ trưởng; Tổng thư ký hội đồng bộ trưởng và Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng.

Chủ tịch hội đồng bộ trưởng, vừa là người đứng đầu hội đồng bộ trưởng (Hiến pháp 1980 không sử dụng thuật ngữ người đứng đầu mà chỉ sử dụng thuật ngữ lãnh đạo Hội đồng Bộ trưởng), vừa phải chịu trách nhiệm một số lĩnh vực (*trách nhiệm tập thể và trách nhiệm các nhân chủ tịch*). Việc quy định này vừa xác định trách nhiệm tập thể của Hội đồng Bộ trưởng mà Chủ tịch là người đứng đầu, đồng thời xác định trách nhiệm cá nhân của chủ tịch <sup>31</sup>.

Nhiệm vụ, quyền hạn của bộ và bộ trưởng được Luật quy định trên nguyên tắc: trao cho Bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ những nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể <sup>32</sup>. Có hai nhóm bộ: bộ quản lý chuyên ngành và bộ quản lý tổng hợp. Mỗi một loại bộ đó được phân công nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn chung, còn có những nhiệm vụ, quyền hạn riêng.

Bộ trưởng và Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước làm chức năng quản lý tổng hợp có trách nhiệm hướng dẫn và kiểm tra các ngành, các cấp, các đơn vị cơ sở trong cả nước chấp hành các chính sách, chế độ thuộc lĩnh vực công tác mình phụ trách; đồng thời có trách nhiệm phục vụ và tạo điều kiện thuận lợi để các Bộ quản lý ngành hoàn thành nhiệm vụ và kế hoạch <sup>33</sup> (*phân công trách nhiệm*).

<sup>29</sup> Điều 20 Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981.

<sup>30</sup> Xem Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 Thường vụ Hội đồng bộ trưởng có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Bảo đảm việc thực hiện các nghị quyết, nghị định, quyết định của Hội đồng bộ trưởng;

2. Căn cứ vào nghị quyết của Hội đồng bộ trưởng, giữa hai kỳ họp của Hội đồng bộ trưởng, quyết định những vấn đề thuộc quyền hạn của Hội đồng bộ trưởng; những quyết định đó phải được báo cáo với Hội đồng bộ trưởng;

3. Chuẩn bị các phiên họp của Hội đồng bộ trưởng.

<sup>31</sup> Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng được quy định chi tiết tại Điều 25, 26 Luật tổ chức hội đồng bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981

<sup>32</sup> Luật quy định cụ thể Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước có nhiệm vụ và quyền hạn trên nam nhóm lĩnh vực.

<sup>33</sup> Điều 30 Luật tổ chức hội đồng bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981.

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước đứng đầu Bộ, Ủy ban Nhà nước, chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Hội đồng Nhà nước và Hội đồng bộ trưởng về việc quản lý Nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác được phân công, và cùng với các thành viên khác của Hội đồng bộ trưởng chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Hội đồng bộ trưởng trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước <sup>34</sup> (*chịu trách nhiệm*).

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước có nhiệm vụ phối hợp công tác, giúp đỡ và tạo điều kiện cho nhau hoàn thành nhiệm vụ và kế hoạch Nhà nước (*phân công, phân cấp*).

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước có quyền yêu cầu Bộ trưởng hoặc Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước khác sửa đổi hoặc bãi bỏ các quy định trái với nội dung quản lý thống nhất của ngành hoặc lĩnh vực mình phụ trách; nếu yêu cầu đó không được chấp nhận, thì có quyền kiến nghị với Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng quyết định (*Phân cấp quản lý hành chính nhà nước nhưng chưa phân cấp toàn diện, chỉ mang tính phối hợp*) <sup>35</sup>.

Mối quan hệ công tác giữa bộ và Ủy Ban Nhân dân các cấp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được luật quy định. Theo luật, Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành hoặc lĩnh vực mình phụ trách (*trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, không phải quan hệ cấp trên -dưới như HĐBT với UBND*).

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước có quyền yêu cầu Ủy ban nhân dân các cấp sửa đổi hoặc bãi bỏ các quy định trái với nội dung quản lý của ngành hoặc lĩnh vực mình phụ trách; nếu Ủy ban nhân dân không nhất trí với yêu cầu đó, thì kiến nghị với Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng quyết định (*phân cấp ban hành văn bản quy phạm pháp quy nhưng chưa triệt để*) <sup>36</sup>.

Quyền ban hành các văn bản. Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước có quyền ra những quyết định, chỉ thị, thông tư về những vấn đề thuộc chức năng quản lý của mình; hướng dẫn và kiểm tra các ngành, các cấp, các đơn vị trong cả nước thi hành các văn bản đó (*quyền quản lý nhà nước theo lĩnh vực*).

Quyền nhân sự được quy định trong nghị định của chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ. Quyền nhân sự của bộ kết hợp với sự phân cấp quản

<sup>34</sup> Điều 28 Luật tổ chức hội đồng bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981.

<sup>35</sup> Điều 32 Luật tổ chức hội đồng bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981.

<sup>36</sup> Điều 33 Luật tổ chức hội đồng bộ trưởng ngày 4 tháng 7 năm 1981).

lý cán bộ của chính phủ, bao gồm cả những quy định của quản lý cán bộ của Ban tổ chức trung ương <sup>37</sup> (*quyền nhân sự của bộ*).

### 3.2.3. Luật Tổ chức Chính phủ ngày 30 tháng 9 năm 1992.

Hiến pháp 1992 cũng như luật Tổ chức chính phủ 30/9/1992 không quy định cụ thể cơ cấu tổ chức, số lượng các bộ cũng như số lượng phó thủ tướng. Cơ cấu đó được xác định tại kỳ họp của Quốc hội và có thể thay đổi theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ. Về nguyên tắc, Quốc hội quyết định số lượng bộ, tên gọi các bộ nhưng trên cơ sở đề nghị của Thủ tướng chính phủ (*quyền về nhân sự, tổ chức*). Xét trên một khía cạnh nào đó, bộ được thành lập là do nhu cầu quản lý và để chính phủ có quyền đề nghị là cần thiết. Tuy nhiên, do điều kiện hoạt động của Quốc hội, việc phê chuẩn các đề nghị về thay đổi cơ cấu tổ chức và bổ sung nhân sự được Quốc hội trao cho Ủy ban Thường vụ Quốc Hội. Như vậy, quyền về cơ cấu tổ chức và nhân sự được phân công, phân cấp giữa hai cơ quan: Quốc hội và Ủy Ban TVQH (*ủy quyền có điều kiện giữa Quốc hội và UBTV Quốc hội*).

Hiến pháp 1992 không quy định Thủ tướng chính phủ là người đứng đầu chính phủ, nhưng luật 30/9/1992 quy định: Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước <sup>38</sup>. (*trách nhiệm cá nhân*).

Do vai trò là người đứng đầu nên luật quy định trách nhiệm và chịu trách nhiệm của các thành viên chính phủ đối với thủ tướng. Phó Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về nhiệm vụ được giao. Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là người đứng đầu và lãnh đạo một Bộ, cơ quan ngang Bộ, phụ trách một số công tác của Chính phủ; chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước về ngành, lĩnh vực mình phụ trách trong phạm vi cả nước. Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách <sup>39</sup>. Quy định về chịu trách nhiệm trước thủ tướng hay chủ tịch hội đồng bộ trưởng không được đưa vào trong các luật trước đây (*Trách nhiệm và chịu trách nhiệm của bộ trưởng với người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cao nhất*).

Luật cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của chính phủ với tư cách là tập thể (*quyền quyết định hoạt động quản lý hành chính nhà nước mang tính tập thể*). Đó là những

<sup>37</sup> Xem chi tiết Nghị định 73/CP năm 1995 thành lập Bộ NN&PTNT.

<sup>38</sup> Điều 4 Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992.

<sup>39</sup> Điều 4 Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992.

**nhiệm vụ, quyền hạn chung của cả Chính phủ** <sup>40</sup>. Những quyền đó bao gồm các nhóm: quyền sáng kiến lập pháp; quyền lãnh đạo; quyền về tổ chức bộ máy chính phủ cũng như các cơ quan giúp việc; quyền về nhân sự và quyền hành chính.

Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể trên từng lĩnh vực của chính phủ cũng được quy định (điều 9-18 Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992). Về công tác tổ chức, chính phủ có quyền:

- Trình Quốc hội quyết định việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, việc thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.
- Quyết định việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ;
- Quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy và hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân địa phương <sup>41</sup>;

Thủ tướng chính phủ là người đứng đầu chính phủ và do đó phân công, phân cấp cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng chính phủ là rất quan trọng nhằm xác định rõ trách nhiệm tập thể của chính phủ và trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng với tư cách người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn trên các lĩnh vực như: quyền lãnh đạo; quyền quản lý ;

<sup>40</sup> Nhiệm vụ, quyền hạn của chính phủ gồm: 1- Lãnh đạo công tác của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, xây dựng và kiện toàn hệ thống thống nhất bộ máy hành chính Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân thực hiện các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ viên chức Nhà nước;

2- Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân; tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân;

3- Trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội;

4- Thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân; thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quản lý và bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân; phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước;

5- Thi hành những biện pháp bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và làm tròn nghĩa vụ của mình; bảo vệ tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội; bảo vệ môi trường;

6- Củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân; bảo đảm an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội; xây dựng các lực lượng vũ trang nhân dân; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước;

7- Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê của Nhà nước; công tác thanh tra và kiểm tra Nhà nước, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy Nhà nước; công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân;

8- Thống nhất quản lý công tác đối ngoại của Nhà nước; ký kết, tham gia, phê duyệt điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài;

9- Thực hiện chính sách xã hội, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo;

10- Quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

11- Phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; tạo điều kiện để các tổ chức đó hoạt động có hiệu quả (Điều 8 Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992).

<sup>41</sup> Điều 16 Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992.

quyền sáng kiến luật; quyền về tổ chức và nhân sự và quyền liên quan đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quản lý hành chính nhà nước<sup>42</sup>.

Thủ tướng Chính phủ ký các Nghị quyết, Nghị định của Chính phủ, ra quyết định, chỉ thị và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở<sup>43</sup>.

Đối với bộ, cơ quan ngang bộ, Luật Tổ chức Chính phủ 30/9/1992 cũng nhấn mạnh đến việc phân công trách nhiệm, chịu trách nhiệm và những quyền hạn của các Bộ trưởng để họ có thể điều hành tốt nhất hoạt động luật nhà nước giao cho bộ.

Bộ trưởng là người đứng đầu bộ và có nhiệm vụ và quyền hạn được luật quy định<sup>44</sup>. Mặt khác luật cũng quy định cho các bộ trưởng cách thức cần thiết để phối hợp với các bộ, Ủy Ban Nhân dân các cấp trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực mà bộ đảm nhận. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ hướng dẫn và kiểm tra các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ công tác thuộc ngành, lĩnh vực mình phụ trách (*quyền kiểm tra hoạt động quản lý hành chính nhà nước mang tính chuyên ngành*).

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có quyền kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của Bộ, cơ quan ngang Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách; nếu người nhận được kiến nghị không nhất trí thì trình lên Thủ tướng quyết định (*quyền quản lý hành chính nhà nước mang tính chuyên ngành*)<sup>45</sup>.

Về cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ (nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng không quy định cụ thể). Thay vào đó, luật trao cho chính phủ quy định thông qua nghị định về nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ. (*quyền của chính phủ về cơ cấu tổ chức, bộ máy của bộ*)<sup>46</sup>.

### 3.2.4. Luật Tổ chức chính phủ ngày 25/12/2001.

Luật được ban hành sau khi Quốc hội quyết định sửa đổi một số điều của Hiến pháp 1992, đặc biệt những điều liên quan đến tổ chức của hệ thống hành

<sup>42</sup>Nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng chính phủ được quy định tại Điều 20 Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992.

<sup>43</sup> Điều 21 Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992).

<sup>44</sup> Xem chi tiết điều 23, Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992

<sup>45</sup> Xem chi tiết các điều từ 25 - 28 Luật tổ chức chính phủ ngày 30/9/1992.

<sup>46</sup> Nghị định thành lập Bộ do Thủ tướng chính phủ ký.

chính, tập trung quyền nhân sự đối với cán bộ lãnh đạo, cao cấp của chính phủ (phó thủ tướng, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ) thuộc về Quốc hội.

So với luật 30/9/1992, luật tổ chức chính phủ năm 2001 phân công trách nhiệm và quyền hạn của chính phủ, thủ tướng chính phủ, các bộ và các mối quan hệ giữa các cơ quan đó không có sự thay đổi nhiều. Một số quy định cụ thể hơn để thực hiện tốt hơn phân cấp, phân công trong hoạt động quản lý nhà nước giữa trung ương với địa phương (phân cấp); phân công giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong cùng một cấp. Một số nhiệm vụ mới được đặt ra cho các bộ. Ví dụ : Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật<sup>47</sup>. Nhiều tranh luận xung quanh vai trò chủ quản của bộ đối với các doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực bộ quản lý và có nhiều ý kiến cho rằng cần xoá cơ chế chủ quản. Chuyển từ vai trò chủ quản, sang vai trò đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước nhằm đáp ứng đòi hỏi của quá trình tổ chức lại hệ thống doanh nghiệp nhà nước. Mặt khác, đó là sự thừa nhận bộ như là một cổ đông thực sự trong doanh nghiệp nhà nước.

Nói tóm lại, qua 4 luật tổ chức chính phủ, với các tên gọi có thể khác nhau, nhưng các điều luật đều đề cập đến là phân cấp, phân công trách nhiệm và gắn với các trách nhiệm (nhiệm vụ) quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trung ương (chính phủ). Đây là một vấn đề rất phức tạp và chính vì vậy, bên cạnh nhấn mạnh đến sự phân công, phân cấp thì cơ chế phối hợp đóng vai trò quan trọng. Nếu thiếu cơ chế đó khó có thể đạt được sự phân công, phân cấp như luật định. Tư tưởng xuyên suốt của các luật trên là: mối quan hệ hữu cơ giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất với hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước khác (quốc hội, toà án nhân dân); cơ cấu tổ chức chính phủ mang tính chất phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo lĩnh vực, ngành và lãnh thổ. Tuy nhiên, phân công như thế nào để hạn chế tối đa chồng chéo, trùng lặp hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các bộ trên các lĩnh vực, tránh gây phiền hà cho các đối tượng bị quản lý. Đây là một công việc khó. Về nguyên tắc, luật quy định sự phân cấp khá cụ thể, nhưng khi triển khai thực hiện, nhiều vấn đề chưa được làm rõ. Sự chồng chéo, trùng lặp vẫn tiếp tục. Đó cũng chính là những nội dung chủ yếu phải giải quyết trong kế hoạch cải cách hành chính năm 2001 cũng như giai đoạn 2001-2010.

<sup>47</sup> Điều 22, Luật tổ chức chính phủ ngày 25/12/2001.

### 3.3. LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG.

Luật tổ chức chính quyền địa phương (có thể có tên gọi khác) nhằm xác định cụ thể phân cấp, phân công giữa các cấp của chính quyền địa phương, và quy định mối quan hệ với chính phủ trên một số lĩnh vực.

Gắn liền với hiến pháp và sự thay đổi các nội dung của Hiến pháp, luật chính quyền địa phương cũng thay đổi theo.

#### 3.3.1. Sắc lệnh số 63-SL ngày 23/11/1945

Hiến pháp 1946 ra đời đã thể chế hoá vai trò của chính quyền địa phương các cấp. Ngay trước khi Hiến pháp 1946 được ban hành, sắc lệnh số 63-SL ngày 23 tháng 11 năm 1945 của Chính phủ lâm thời cũng đã rất quan tâm đến chính quyền nhân dân địa phương. Nhà nước ta đã khẳng định ngay từ ban đầu sự tồn tại Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính (*chính quyền địa phương được hiến pháp và luật quy định*).

Hội đồng nhân dân do dân bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu là cơ quan thay mặt cho dân.

Ủy ban hành chính do các Hội đồng nhân dân bầu ra là cơ quan hành chính vừa thay mặt cho dân vừa đại diện cho Chính phủ.

Ở hai cấp xã và tỉnh có Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính ở các cấp huyện và kỳ chỉ có Ủy ban hành chính.

Tinh thần về sự tồn tại hệ thống chính quyền địa phương gồm có hội đồng nhân dân và Ủy Ban hành chính hay Ủy Ban Nhân dân được kế thừa cho đến ngày nay. Đó cũng chính là dấu hiệu quan trọng để chỉ sự quan tâm của Nhà nước ta về phân quyền (phân công, phân cấp) quản lý hành chính nhà nước.

Sự phân công, phân cấp nhiệm vụ hoạt động quản lý nhà nước cho hội đồng nhân dân cũng như Ủy Ban hành chính các cấp đã được rất cụ thể trong Sắc lệnh 63/SL<sup>48</sup>. Sắc lệnh quy định cách thức: bầu HĐND, số lượng đại biểu, quyền hạn của HĐND. Sắc lệnh cũng quy định mối quan hệ giữa HĐND và UBHC.

Trong điều kiện đất nước mới giành được độc lập, đội ngũ cán bộ hoạt động tại các cấp chính quyền địa phương còn nhiều hạn chế, một mặt sắc lệnh thiết lập cụ thể các nhiệm vụ phải làm của chính quyền địa phương, mặt khác thiết lập mối quan hệ mang tính chất kiểm tra, giám sát. Một số vấn đề do chính quyền địa phương quyết định nhưng phải được đồng ý của cấp trên mới có quyền áp dụng (*phân công gắn liền với kiểm tra, giám sát*)<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Xem điều 1 Sắc lệnh 63/SL.

<sup>49</sup> Sắc lệnh quy định một số nội dung cụ thể về sự giám sát, phê chuẩn của cấp trên trước khi thực hiện.



Sắc lệnh quy định một cơ chế giám sát rất chặt chẽ hoạt động của hội đồng nhân dân xã, khi HĐND xã không qua được bỏ phiếu tín nhiệm thì UBHC cấp trên (tỉnh) ra quyết định giải tán HĐND xã.<sup>50/</sup>

Sắc lệnh quy định về vị trí và vai trò cũng như cách thức thành lập Ủy Ban hành chính xã. Ở mỗi xã sẽ đặt một Ủy ban hành chính gồm có 5 ủy viên chính thức (1 Chủ tịch, 1 Phó chủ tịch, 1 thứ ký, 1 thủ quỹ và 1 ủy viên) và 2 ủy viên dự khuyết. Ủy ban hành chính xã do Hội đồng nhân dân xã bầu ra. Lúc bầu sẽ bầu riêng Chủ tịch, Phó chủ tịch, thứ ký, thủ quỹ và ủy viên. Muốn ứng cử vào Ủy ban hành chính xã phải có chân trong Hội đồng nhân dân xã và phải biết đọc, biết viết. Ủy ban hành chính xã bầu xong phải được Ủy ban hành chính tỉnh chuẩn y rồi mới được nhậm chức. Ủy viên nào không được chuẩn y thì phải bầu lại. Nếu lần bầu lại ủy viên ấy vẫn được trúng cử thì Ủy ban hành chính tỉnh phải công nhận (*phân quyền có mức độ, kết hợp với giám sát, kiểm tra*).

Sắc lệnh quy định cách thức xem xét bất tín nhiệm đối với ủy ban hành chính xã. Khi tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm, nếu quá nửa tổng số hội viên Hội đồng nhân dân xã bỏ phiếu không tín nhiệm Ủy ban hành chính thì Ủy ban hành chính xã bắt buộc phải từ chức. Những ủy viên phải từ chức vẫn giữ tư cách hội viên Hội đồng nhân dân xã (*quyền kiểm tra*).

Sắc lệnh xác định quyền hạn của ủy ban hành chính. Những quyền được trao cho Ủy Ban hành chính xã (theo luật) nhằm xác định rõ hai tư cách: cơ quan hành chính địa phương và cơ quan đại diện cho chính phủ (*phân cấp và phân công*)<sup>51</sup>.

Sắc lệnh quy định chi tiết nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp hành chính xã, huyện, tỉnh, kỳ. Đồng thời quy định cách thức tổ chức, nhân sự (số lượng) cũng như mối quan hệ giữa UBHC các cấp với HĐND cùng cấp.

Sắc lệnh 63/SL quy định cụ thể cách thức hoạt động của hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính các cấp. Tuy là bản quy định đầu tiên của chính phủ lâm thời về chính quyền địa phương của nhân dân, nhưng có thể thấy rất rõ ý tưởng về sự phân công, phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước các vấn đề của địa

<sup>50</sup> Điều 7-8 sắc lệnh quy định chi tiết cơ chế tín nhiệm đối với HĐND. Đây là điều không có trong các đạo luật sau này. Đến năm 2001, mới đề cập lại cơ chế tín nhiệm.

<sup>51</sup> Quyền hạn của Ủy ban hành chính xã như sau này:

- 1- Thi hành các mệnh lệnh của các cấp trên, các nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã và các bản án của các tòa án;
  - 2- Triệu tập Hội đồng nhân dân xã;
  - 3- Kiểm soát các cơ quan chuyên môn cấp xã về cách thức hành chức vụ;
  - 4- Giải quyết các công việc vi phạm pháp luật;
  - 5- Phái lệnh viên (ordonnateur) ngân sách hàng xã.
- Về tư pháp, Ban thường vụ (Chủ tịch, Phó chủ tịch và thư ký) có quyền:
- 1- Hòa giải về tất cả các việc;
  - 2- Xử các việc vi phạm, nhưng chỉ được phạt tiền.
- ở cấp xã phân công như sau này:
- 1- Hành chính, tư pháp;
  - 2- Xã hội y tế, cứu tế, tài chính;
  - 3- Kinh tế, giao thông, địa bạ;
  - 4- Giáo dục, tuyên truyền, khánh tiết;
  - 5- Trật an và quân vụ.

phương. Đồng thời một số điểm về cơ chế giám sát, theo dõi và bất tín nhiệm là cơ sở để tăng hiệu lực, hiệu quả của phân cấp được đề cập chi tiết. Đó cũng là điều sau này chúng ta đang quay trở lại (*bỏ phiếu tín nhiệm*).

### 3.3.2. Sắc lệnh 254/SL ngày 19/11/1949

Đây là sắc lệnh áp dụng để phân cấp, phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương nhân dân trong thời kỳ kháng chiến. So với sắc lệnh 63, sắc lệnh 254 có một số thay đổi mang tính chất chuyên môn của hoạt động quản lý nhằm đáp ứng đòi hỏi của hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong điều kiện mới. Để thực hiện chức năng hoạt động quản lý hành chính nhà nước, cả nước chỉ có hai cấp địa phương có hội đồng nhân dân (tỉnh và xã), còn các cấp khác chỉ có Ủy Ban.

Trong điều kiện chiến tranh, bên cạnh những quy định mang tính thống nhất, sắc lệnh trao cho Ủy Ban hành chính - kháng chiến một số quyền nhất định trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đối với Ủy ban kháng chiến hành chính liên khu, sắc lệnh quy định cụ thể những việc phải làm. Sắc lệnh quy định cả những vấn đề phải làm, được làm trong trường hợp cần kíp. Nhưng những việc làm đó đòi hỏi phải tuân thủ các quy định của nhà nước và phải chịu trách nhiệm<sup>52</sup>.

Khi xử dụng quyền lập quy nói trên, UBKCHC phải theo những điều kiện sau này:

- 1) Không trái với chủ trương chính sách của Chính phủ,
- 2) Không trái những Sắc lệnh, Nghị định, thể lệ, hiện hành,
- 3) Không được đặt các thứ thuế mới,
- 4) Không được đặt những hình phạt, trừ hình phạt vi cảnh,
- 5) Về những việc có liên quan đến chuyên môn, phải hỏi ý kiến ngành chuyên môn sở quan,
- 6) Phải báo cáo ngay lên Chính phủ,
- 7) Phải đưa ra toàn ủy ban thảo luận, phải lấy biểu quyết theo đa số của toàn ban. (*Phân công, phân cấp và kiểm soát*)

Ủy ban kháng chiến hành chính liên khu có quyền về nhân sự, đánh giá các giám đốc chuyên môn; có ý kiến về việc bổ nhiệm của Bộ đối với giám đốc chuyên môn (*quyền về nhân sự và tổ chức*). Khu lập và gửi lên Chính phủ dự án ngân sách của UBKCHC Liên khu và các cơ quan trực thuộc vào UBKCHC Liên khu; xét và gửi lên Chính phủ dự án phần ngân sách của UBKCHC tỉnh, thành phố, huyện, thị xã trong liên khu; ghi ý kiến vào dự án phần ngân sách của các ngành hoạt động thuộc phạm vi liên khu (*quyền về tài chính, ngân sách*). Trong quyền hạn do Bộ trưởng Tài chính uỷ nhiệm cho, Chủ tịch UBKCHC Liên khu (hoặc uỷ viên được

<sup>52</sup> Khái niệm liên khu hình thành theo sắc lệnh số 120/SL ngày 25/1/1948.

Chủ tịch UBND (ủy quyền) sẽ phát hành ngân phiếu cho tất cả các cơ quan đóng ở liên khu, và ký lệnh thu, phát tiền, dưới sự kiểm soát của Bộ trưởng Bộ Tài chính. Chủ tịch UBND Liên khu không có quyền từ chối phát hành ngân phiếu, trừ những trường hợp đặc biệt do Bộ trưởng Bộ Tài chính ấn định bằng nghị định (*quyền tài chính*).

Một số quyền hạn nhằm phục vụ cho công cuộc kháng chiến được quy định có tính chất đặc biệt. Đó cũng chính là một hình thức phân quyền mạnh trong điều kiện cần thiết nhằm bảo đảm hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước (*trao quyền*).

Trên nguyên tắc đã trình bày đối với ủy ban kháng chiến hành chính liên khu, những cách thức tương tự về phân cấp, phân công trách nhiệm và quyền hạn cho Ủy ban kháng chiến hành chính các cấp còn lại (tỉnh, huyện, xã).

### **3.3.3. Luật tổ chức chính quyền địa phương ngày 29/4/1958 .**

Ngoài những nội dung đã được hiến pháp (1946) đề cập đến, Luật chính quyền địa phương năm 1958 hệ thống lại vấn đề phân cấp, phân công và một số cơ chế phối hợp giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. Đây là luật tổ chức chính quyền địa phương đầu tiên sau cuộc kháng chiến chống Pháp.

Căn cứ vào Hiến pháp 1946, những điều đã và đang được áp dụng, luật tổ chức chính quyền địa phương (1958) quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền địa phương, bao gồm cả cấp có HĐND và cấp không có HĐND. Theo Hiến pháp 1946 và luật tổ chức chính quyền địa phương (1958), cấp huyện không có HĐND, do đó việc các nhà nghiên cứu đang đề xuất thay đổi hình thức tổ chức chính quyền cấp huyện cũng có những cơ sở nhất định. Tuy nhiên, đây là một vấn đề phức tạp, liên quan đến nhiều nội dung, nhiều chủ thể và khi áp dụng mô hình không có hội đồng nhân dân cấp huyện cũng phải đặt trong mối tương quan với các cấp chính quyền khác (tỉnh và xã).

Trong phạm vi địa phương và trong phạm vi luật lệ quy định, Hội đồng nhân dân khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, tỉnh, châu<sup>53</sup>, thành phố trực thuộc tỉnh, có nhiệm vụ và quyền hạn trên nhiều lĩnh vực khác nhau nhưng đều thể hiện đó là cơ quan quyền lực địa phương và thực hiện chức năng đại diện. Không phải cùng một cấp hành chính lãnh thổ, nhưng xét trong cơ cấu về tổ chức, có hội đồng nhân dân và Ủy Ban hành chính và là cấp trên của các cấp khác nên Luật xác định các chính quyền địa phương loại này thành một nhóm và trao cho nó có những nhiệm vụ và quyền hạn giống nhau. Tuy nhiên, cần nhận thức được sự khác nhau

<sup>53</sup> Thuật ngữ Châu đã bị bãi bỏ trong sắc lệnh 148/SL ngày 25/3/1948. Nhưng do đặc điểm, phong tục của các khu tự trị, thuật ngữ này được sử dụng lại, nhưng chỉ dùng cho khu tự trị.

nhất định về mức độ quyền hạn do cấp bậc của thứ bậc hành chính. Khu tự trị sẽ có nhiều quyền hạn riêng hơn so với châu, thành phố thuộc tỉnh<sup>54</sup>. Luật cũng quy định cụ thể 21 nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy Ban Hành chính khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, tỉnh, châu, thành phố trực thuộc tỉnh. Các nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy Ban Hành chính các cấp trên thể hiện tư tưởng là cơ quan chấp hành của hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương - thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước.<sup>55</sup>

Ủy ban hành chính các cấp là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân cùng cấp, là quan hành chính của Nhà nước ở cấp ấy. Ở cấp huyện (không có Hội đồng nhân dân), Ủy ban hành chính huyện là cơ quan hành chính của Nhà nước ở huyện. Luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn cho Ủy ban Hành chính huyện tại điều 31<sup>56</sup>.

Luật quy định quyền hạn của Ủy ban Hành chính các cấp trong việc xác định cơ cấu tổ chức các cơ quan chuyên môn của cấp dưới trực tiếp (*quyền về tổ chức và nhân sự*).

↓ Luật quy định quyền của Ủy ban hành chính các cấp về việc thiết lập tổ chức bộ máy, các cơ quan chuyên môn, bộ phận chuyên môn giúp việc cho Ủy Ban trong hoạt động quản lý hành chính. Căn cứ vào điều kiện cụ thể mà Ủy ban sẽ quyết định thành lập các cơ quan đó (*quyền về tổ chức*).

Mối quan hệ giữa cơ quan chuyên môn, bộ chủ quản và cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban hành chính cấp dưới được xác định cụ thể và mang tính thứ bậc chuyên môn. Điều này nhằm bảo đảm hoạt động chỉ đạo chuyên môn thống nhất từ trung ương đến tận cơ sở (*quyền về quản lý nhà nước thống nhất về chuyên môn được trao cho cấp hành chính cao nhất*).

#### **3.3.4. Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính các cấp ngày 27 tháng 10 năm 1962.**

Luật này nhằm cụ thể hoá nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính các cấp đã được nêu trong Hiến pháp 1959 thay Hiến pháp 1946.

<sup>54</sup> Điều 7 Luật tổ chức chính quyền địa phương quy định chi tiết nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, tỉnh, châu, thành phố trực thuộc tỉnh. Riêng đối với khu tự trị, ngoài quy định chung, Hội đồng nhân dân các khu tự trị chiểu theo pháp luật mà thực hiện các quyền lợi của khu tự trị.

<sup>55</sup> Xem chi tiết điều 8, Điều 30 Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 1958.

<sup>56</sup> Xem Điều 31, Luật tổ chức chính quyền địa phương 1958.

Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp (bao gồm hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính các cấp), Luật quy định những nội dung chung làm định hướng cho việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp <sup>57/</sup>.

Mỗi cấp chính quyền đều được quy định tương đối cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn. Điều 15 và điều 44 của Luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương <sup>58/</sup> (*phân công, phân cấp*).

Khu tự trị là một cấp của chính quyền địa phương. Khu tự trị có Hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính. Nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính khu tự trị được Luật quy định cụ thể bằng một mục riêng <sup>59/</sup>.

Ủy ban hành chính các cấp quản lý công tác hành chính của địa phương; chấp hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp mình và nghị quyết, nghị định, quyết định, thông tư, chỉ thị của cơ quan Nhà nước cấp trên. Luật quy định mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy Ban hành chính trong việc điều hành các hoạt động của địa phương; Ủy ban hành chính các cấp có nhiệm vụ triệu tập hội nghị Hội đồng nhân dân cấp mình đúng kỳ hạn, chuẩn bị hội nghị Hội đồng nhân dân, đưa ra Hội đồng nhân dân thảo luận và quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương (*Phân công và phối hợp giữa cơ quan quyền lực nhà nước địa phương và cơ quan hành chính*); Ủy ban hành chính các cấp lãnh đạo công tác của các ngành thuộc quyền mình và của các Ủy ban hành chính cấp dưới (*quyền hành chính*). Ủy ban hành chính các cấp có quyền ra những quyết định và chỉ thị theo quy định của pháp luật và kiểm tra việc thi hành những quyết định và chỉ thị ấy; Ủy ban hành chính các cấp xét và giải quyết nhanh chóng những việc khiếu nại và tố cáo của công dân.

Ủy ban hành chính các cấp thành lập hoặc bãi bỏ các cơ quan chuyên môn, thành lập hoặc bãi bỏ các bộ phận chuyên môn thuộc Ủy ban hành chính, theo nguyên tắc và thủ tục do Hội đồng Chính phủ quy định (*quyền về tổ chức*).

Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban hành chính chịu sự lãnh đạo của Ủy ban hành chính, đồng thời chịu sự chỉ đạo về kỹ thuật và nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên (*quyền quản lý thống nhất của các cơ quan chuyên môn cấp trên*). Thủ trưởng cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với cơ quan hành chính cấp mình và với cơ quan chuyên môn cấp trên (*trách nhiệm báo cáo hoạt động và quyền giám sát của các cơ quan khác theo cơ chế báo cáo*).

<sup>57/</sup> Xem từ điều 5 đến điều 8 luật tổ chức HĐND và UBHC (1962)

<sup>58/</sup> Xem chi tiết điều 15, điều 44 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính năm 1962

<sup>59/</sup> Xem chi tiết điều 20, điều 49 của Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy ban Hành chính năm 1962.

### 3.3.5. Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân ngày 30 tháng 6 năm 1983

Luật cụ thể hoá nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp trên cơ sở những quy định chung của hiến pháp 1980<sup>60</sup>.

Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân xác định nhiệm vụ, quyền hạn cho các nhóm chính quyền địa phương: bao gồm hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp:

- Tỉnh thành phố trực thuộc trung ương và tương đương.
- Huyện
- Thành phố thuộc tỉnh, thị xã và quận.
- Xã, phường, thị trấn.

Luật xác định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương loại đô thị (thành phố thuộc tỉnh, thị xã và quận) khác với huyện. Tuy nhiên, đối với cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, không có sự phân biệt.<sup>61</sup>

Mỗi một cấp chính quyền địa phương được quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Quy định nhiệm vụ, quyền hạn giữa hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân<sup>62</sup> nhằm tránh sự trùng lặp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn lãnh thổ. Tuy nhiên, do đặc điểm của lãnh thổ, có thể có nhiều việc tuy đã được quy định nhưng có thể liên quan đến quyết định thực hiện từ nhiều cấp.

Luật quy định các công việc thuộc quyền quyết định mang tính tập thể của hội đồng nhân dân (*quyền tập thể*)<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Xem chi tiết chương HĐND và UBND Hiến pháp 1980.

<sup>61</sup> Xem chi tiết Điều 18, điều 19 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân năm 1983.

<sup>62</sup> Xem chi tiết điều từ điều 8 đến điều 16 Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân năm 1983.

<sup>63</sup> Điều 24 luật tổ chức HĐND và UBND (1982) quy định các hoạt động sau thuộc quyền quyết định tập thể của HĐND:

- 1- Quyết định chương trình làm việc của kỳ họp Hội đồng nhân dân.
  - 2- Thẩm tra và xác nhận tư cách đại biểu Hội đồng nhân dân.
  - 3- Quyết định kế hoạch và dự toán ngân sách của địa phương; phê chuẩn việc thực hiện kế hoạch và quyết toán ngân sách đó.
  - 4- Quyết định phương hướng và chủ trương lớn về phát triển sản xuất, phân phối, lưu thông, dịch vụ, văn hoá, xã hội; về công tác an ninh và quốc phòng.
  - 5- Xét báo cáo về công tác của Ủy ban nhân dân, của Tòa án nhân dân. Xét báo cáo về việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của nhân dân.
  - 6- Bầu và bãi miễn các thành viên của Ủy ban nhân dân; bầu và bãi miễn các thành viên của Tòa án nhân dân cùng cấp, theo quy định của pháp luật.
- Thanh lập các Ban của Hội đồng nhân dân.
- 7- Xét và quyết định những trường hợp đại biểu Hội đồng nhân dân xin từ chức hoặc không còn xứng đáng là đại biểu.
  - 8- Thông qua đề án phân vạch địa giới các đơn vị hành chính ở địa phương và đề nghị cấp trên xét.
  - 9- Sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.
  - 10- Giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp khi Hội đồng nhân dân này làm thiệt hại nghiêm trọng đến quyền lợi của nhân dân.

Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân trên nguyên tắc không có nhiều thay đổi so với các văn bản pháp luật trước đó. Ủy ban nhân dân chuẩn bị các kỳ họp của Hội đồng nhân dân; phối hợp với các Ban chuyên trách của Hội đồng nhân dân xây dựng các đề án trình Hội đồng nhân dân xét và quyết định (*quyền tổ chức và quyền tham gia*); Ủy ban nhân dân tổ chức và chỉ đạo thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp và các nghị quyết, nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư của các cơ quan Nhà nước cấp trên; Ủy ban nhân dân chỉ đạo các ngành, các cấp thuộc quyền mình thực hiện kế hoạch và ngân sách, phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, giữ vững an ninh, trật tự, an toàn xã hội, củng cố quốc phòng và cải thiện đời sống nhân dân địa phương; đồng thời, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; cùng các đoàn thể nhân dân tổ chức và chỉ đạo phong trào thi đua yêu nước xã hội chủ nghĩa; Giữa hai kỳ họp Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân được xét và giải quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân cùng cấp, trừ những vấn đề thuộc quyền quyết định mang tính tập thể của HĐND, và phải báo cáo trình Hội đồng nhân dân phê chuẩn trong kỳ họp gần nhất; Ủy ban nhân dân các cấp có quyền ra những quyết định, chỉ thị theo quy định của pháp luật và kiểm tra việc thi hành những quyết định, chỉ thị ấy; đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của các ngành thuộc quyền mình và của Ủy ban nhân dân cấp dưới; đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp, đồng thời, đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết đó.

Luật quy định việc thành lập Thường trực Ủy Ban Nhân dân. Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Ủy viên thư ký Ủy Ban Nhân dân hợp thành bộ phận thường trực Ủy ban nhân dân. Đây là nội dung mới, các luật trước đây không quy định thành lập thường trực Ủy Ban Nhân dân. Tạo ra cơ quan mới trong hệ thống tổ chức Ủy Ban Nhân dân làm nảy sinh các mối quan hệ mới giữa các thành viên của Ủy Ban Nhân dân<sup>64</sup>.

Ủy ban nhân dân thành lập hoặc bãi bỏ các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, theo quy định của Hội đồng bộ trưởng. Như vậy, quyền tổ chức của Ủy Ban Nhân dân do Hội đồng Bộ trưởng (chính phủ) quy định bằng những văn bản quy phạm pháp quy. Như vậy, xét trên phương diện chung, chính phủ để ra

<sup>64</sup> Điều 53 của Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân 1983 quy định Thường trực Ủy ban nhân dân có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- 1- Bảo đảm việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân và các quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân.
- 2- Căn cứ vào quyết định của Ủy ban nhân dân, giữa hai kỳ họp của Ủy ban, giải quyết những vấn đề thuộc quyền hạn của Ủy ban và báo cáo với Ủy ban trong kỳ họp gần nhất của Ủy ban.
- 3- Chuẩn bị các kỳ họp của Ủy ban nhân dân; đưa ra Ủy ban nhân dân thảo luận những vấn đề thuộc nội dung các kỳ họp của Hội đồng nhân dân.

những nguyên tắc và quyền cụ thể giao cho Ủy Ban Nhân dân các cấp. Các cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở. *(Phân cấp về tổ chức, nhân sự giữa chính phủ và UBND các cấp)*

Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Ủy ban nhân dân cấp mình, đồng thời, chịu sự chỉ đạo của cơ quan chuyên môn cấp trên *(phân công, phân cấp quản lý chuyên môn giữa lãnh thổ và ngành)*.

Thủ trưởng cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban nhân dân, báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cấp mình khi cần thiết; đồng thời, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với cơ quan chuyên môn cấp trên. Các cơ quan chuyên môn chịu "song trùng lãnh đạo". Một từ phía Ủy Ban Nhân dân cùng cấp - là cơ quan tham mưu giúp việc cho Ủy Ban Nhân dân để quản lý nhà nước về lĩnh vực chuyên môn; hai là từ cơ quan chuyên môn cấp trên, đặc biệt là mối quan hệ lãnh đạo giữa Sở chuyên môn với bộ.

### **3.3.6. Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân ngày 30 tháng 6 năm 1989.**

Khác với luật 1983 thay thế cho luật 1962 do có sự thay đổi Hiến pháp, luật tổ chức HĐND và UBND (1989) chỉ điều chỉnh thay đổi một số nội dung trên cơ sở Hiến pháp 1980. Những quy định phân cấp, phân công giữa Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân không thay đổi. Tuy nhiên, một vấn đề lớn đặt ra trong luật là nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp không được luật định như trong luật 1983, thay vào đó sự phân công đó do Hội đồng nhà nước quyết định. Cách thức quy định này có thể dễ dàng thay đổi nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp. Đây cũng là một trong những vấn đề quan tâm. Nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp không được quy định trong luật mà thông qua văn bản pháp quy. Điều này có thể tạo sự linh hoạt khi trao nhiệm vụ cho chính quyền địa phương các cấp và cho từng cấp chính quyền địa phương trong điều kiện cần thiết. Tuy nhiên, điều đó cũng có thể nảy sinh vấn đề khi địa phương phải thực thi nhiều nhiệm vụ được giao mang tính chất "mùa vụ", khó có điều kiện chuẩn bị thực thi *(phân cấp trao quyền mức độ thấp hơn so với trước đây trong luật hay văn bản pháp quy)*.

Những nội dung về nhiệm vụ, quyền hạn cũng như mối quan hệ giữa Hội đồng và Ủy Ban Nhân dân không có nhiều thay đổi. Luật bỏ chế độ thường trực Ủy



Ban Nhân dân và thay vào đó là thường trực hội đồng nhân dân (trừ cấp xã và tương đương). Sự có mặt của thường trực Hội đồng nhân dân tạo điều kiện để hội đồng nhân dân có thể hoạt động mang tính thường xuyên hơn trong quản lý hành chính nhà nước tại địa phương (thông qua thường trực Hội đồng nhân dân).

### 3.3.7. Luật tổ chức hội đồng và Ủy Ban Nhân dân (1994) nhằm cụ thể hoạt động của hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp theo tinh thần hiến pháp 1992)

Hiến pháp 1992 thay thế Hiến pháp 1980 nhằm phù hợp với thể chế kinh tế mới, nền kinh tế sản xuất hàng hoá vận hành theo cơ chế thị trường định hướng XHCN có sự quản lý của Nhà nước.

Luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung của hội đồng nhân dân các cấp; chính phủ có trách nhiệm đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định nhiệm vụ cụ thể cho Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp<sup>65</sup>. So với Luật 1989 và các luật trước đó, thì giữa các cấp chính quyền địa phương, nhiệm vụ quyền hạn của Hội đồng nhân dân và UBND được quy định chung cho tất cả các cấp. Luật định hướng nhiệm vụ của Ủy Ban Nhân dân các cấp. Tất cả các cấp đều có 7 nhiệm vụ về quản lý nhà nước và 1 nhiệm vụ quản lý địa giới hành chính<sup>66</sup>. Do tính định hướng quá lớn, hoạt động quản lý hành chính nhà nước tại địa phương và sự phân cấp giữa các cấp của chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý chủ yếu dựa vào việc quy định đối với hội đồng nhân dân. Điều này phải quy định chi tiết hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy Ban Nhân dân các cấp nhằm làm rõ trách nhiệm là cơ quan chấp hành của hội đồng nhân dân cùng cấp, nhưng đồng thời là cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở địa phương.

<sup>65</sup> Ủy ban thường vụ Quốc hội đến năm 1996 mới ban hành được pháp lệnh quy định chức năng, nhiệm vụ cụ thể của hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp.

<sup>66</sup> Điều 43, 44 Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân 1994 (sửa đổi) quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban nhân dân trong việc thực hiện quản lý Nhà nước:

- 1- Quản lý Nhà nước ở địa phương trong các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ và môi trường, thể dục, thể thao, báo chí, phát thanh, truyền hình và các lĩnh vực xã hội khác; quản lý Nhà nước về đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác; quản lý việc thực hiện tiêu chuẩn đo lường chất lượng sản phẩm hàng hoá;
- 2- Tuyên truyền, giáo dục pháp luật, kiểm tra việc chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp trong cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương;
- 3- Bảo đảm an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội; thực hiện nhiệm vụ xây dựng lực lượng vũ trang và xây dựng quốc phòng toàn dân; thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự, nhiệm vụ hậu cần tại chỗ, nhiệm vụ động viên, chính sách hậu phương quân đội và chính sách đối với các lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương; quản lý hộ khẩu, hộ tịch ở địa phương; quản lý việc cư trú, di lại của người nước ngoài ở địa phương;
- 4- Phòng chống thiên tai, bảo vệ tài sản của Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, bảo vệ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; chống tham nhũng, chống buôn lậu, làm hàng giả và các tệ nạn xã hội khác;
- 5- Quản lý công tác tổ chức, biên chế, lao động tiền lương, đào tạo đội ngũ viên chức Nhà nước và cán bộ cấp xã, bảo hiểm xã hội theo sự phân cấp của Chính phủ;
- 6- Tổ chức và chỉ đạo công tác thi hành án ở địa phương theo quy định của pháp luật;
- 7- Tổ chức, thực hiện việc thu, chi ngân sách của địa phương theo quy định của pháp luật; phối hợp với các cơ quan liên quan để bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời các loại thuế và các khoản thu khác ở địa phương. (Điều 43)
- 8- Ủy ban nhân dân thực hiện việc quản lý địa giới đơn vị hành chính, xây dựng đề án phân vạch, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính ở địa phương đưa ra Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình cấp trên xét. (Điều 44).

### 3.3.8. Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng và Ủy Ban Nhân dân ở mỗi cấp (1996).

Đây là một trong những văn bản quy định cụ thể nhất nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương bao gồm cả Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp.

Trên nguyên tắc hoạt động quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh mang tính chất toàn diện, nhưng trên mỗi một lĩnh vực cụ thể có sự phân công, phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp. Phân cấp hoạt động quản lý nhà nước theo các lĩnh vực được quyết định cụ thể giữa ba cấp: tỉnh, huyện và xã. Ví dụ, trên lĩnh vực xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở địa phương, pháp lệnh quy định mỗi một cấp có nhiệm vụ nhất định:

Cấp tỉnh: Xây dựng kế hoạch dài hạn và hàng năm về phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đưa ra Hội đồng nhân dân thông qua để trình Chính phủ phê duyệt; tổ chức, chỉ đạo thực hiện kế hoạch đó; Tham gia với các Bộ, ngành trung ương trong việc phân vùng kinh tế; xây dựng các chương trình, dự án của Bộ, ngành trung ương trên địa bàn tỉnh; tổ chức và kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ thuộc chương trình, dự án được giao;

Cấp huyện: Xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm đưa ra Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt; tổ chức thực hiện kế hoạch đó;

Cấp xã: Xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua và trình Ủy ban nhân dân huyện phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch đó;

Pháp lệnh quy định mỗi một cấp đều có trách nhiệm xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tại địa phương, nhưng việc xây dựng đó chỉ có hiệu lực thực thi khi được cấp trên phê duyệt. Điều này thể hiện vai trò của cấp trên rất lớn trong việc xác định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Phương pháp lập kế hoạch và cách thức đã quy định trên đã tồn tại nhiều năm trong nền kinh tế kế hoạch tập trung trước đây<sup>67</sup>. Quyền của địa phương cấp dưới, mặc dù đã được pháp luật quy định, nhưng trên thực tế phụ thuộc chủ yếu vào cấp trên. Nguyên nhân cơ bản của sự phụ thuộc đó vẫn là quyền tự chủ về tài chính hạn chế. *(phân cấp có giới hạn và kiểm soát)*

Trên các lĩnh vực khác cũng xảy ra tương tự. Pháp lệnh quy định "chi tiết" cho mỗi một cấp, nhưng cùng một lĩnh vực có thể cả ba cấp đều có nhiệm vụ.

<sup>67</sup> Các nhà xây dựng kế hoạch trước đây gọi phương pháp này là phương pháp "ba xuống hai lên". Cấp trên giao chỉ tiêu dự báo. Cấp dưới tự xây dựng và chuyển cho cấp trên xem xét. Kết hợp nhiều địa phương (huyện hay xã) cấp trên góp ý bổ xung và chuyển xuống lại cho cấp dưới xây dựng, sửa đổi lại. Cấp dưới căn cứ vào những định hướng mới, xây dựng lại kế hoạch của mình và chuyển lên cho cấp trên phê duyệt và trả lại cho cấp dưới thực hiện.

### **3.3.9. Pháp lệnh về giám sát và hướng dẫn của Ủy ban Thường vụ quốc hội, hướng dẫn và kiểm tra của chính phủ đối với hội đồng nhân dân.**

Trong điều kiện cụ thể của thể chế nhà nước Việt Nam, hội đồng nhân dân có một vị trí đặc biệt. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan Nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của Trung ương đồng thời phát huy quyền chủ động, sáng tạo của địa phương.

Là cơ quan đại diện của nhân dân địa phương do nhân dân địa phương bầu ra, hoạt động của Hội đồng nhân dân mang tính chất địa phương nhằm phát huy tính sáng tạo của địa phương trong phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, khác với kiểu nhà nước liên bang cũng như các khu vực tư trị, Hội đồng nhân dân địa phương chịu sự giám sát, hướng dẫn và kiểm tra hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và của Chính phủ.

Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân nhằm bảo đảm để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương. Ủy ban thường vụ Quốc hội hướng dẫn về tổ chức kỳ họp Hội đồng nhân dân, hướng dẫn hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân và của đại biểu Hội đồng nhân dân.

Chính phủ hướng dẫn Hội đồng nhân dân thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Chính phủ kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện Hiến pháp, Luật và các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên để bảo đảm sự quản lý thống nhất của trung ương và phát huy quyền chủ động, sáng tạo của địa phương<sup>68</sup>.

Pháp lệnh không xác định cụ thể mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân với Ủy Ban Thường vụ Quốc hội và chính phủ trong hệ thống thứ bậc của các cơ quan quản lý nhà nước. Điều này khác với mối quan hệ giữa Chính phủ với Ủy Ban Nhân dân các cấp là mối quan hệ cấp trên - cấp dưới trong thứ bậc của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

---

<sup>68</sup> Điều 2-4 của Pháp lệnh về giám sát và hướng dẫn của Ủy ban thường vụ Quốc hội, hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ đối với Hội đồng nhân dân (1996).

Tóm lại, các Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân đều xác định vai trò của Hội đồng nhân dân, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương nhưng không có quyền lập pháp mà chỉ có quyền chấp hành (quyền hành pháp). Quy định đó cho phép chính quyền địa phương mỗi một cấp được quyền quyết định các vấn đề địa phương trong khuôn khổ pháp luật nhà nước, văn bản hướng dẫn của cấp trên. Tính tự quản của Hội đồng nhân dân hạn chế trong việc triển khai các quyết định của cấp trên. Hội đồng nhân dân có quyền đề ra các nghị quyết để triển khai thực hiện các quyết định của cấp trên phù hợp với địa phương thay cho việc được quyền đưa ra các quyết định mới mà chính phủ chưa đề cập, chưa phân cấp (các văn bản mang tính lập quy).

### 3.4. MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH

#### 3.4.1. Phân cấp ngân sách trước khi có luật ngân sách (1996).

Trong điều kiện của Việt Nam, vấn đề ngân sách đã được Nhà nước ta quan tâm rất sớm. Trong những năm đầu mới thành lập nhà nước Việt Nam, Chính phủ đã ban sắc lệnh quy định về tập trung ngân sách nhằm bảo đảm nguồn chi<sup>69</sup>. Sắc lệnh quy định sự tập trung các hoạt động thu chi ngân sách nhà nước cho một số cơ quan. "Các khoản chi đều trả bằng lệnh trả tiền của Bộ trưởng bộ Tài chính hay các cơ quan được pháp luật cho phép thay quyền phát hành; Các khoản chi về Quốc hội sẽ do ban Thường trực đề nghị và Bộ Tài chính ấn định cấp; Các khoản chi thuộc các Bộ đều do vị Bộ trưởng đề nghị và Bộ Tài chính ấn định cấp; Các khoản chi này gồm có các khoản chi về các Nha, Sở thuộc quyền: nhân viên và vật liệu; Bộ Nội vụ phải trù liệu các khoản chi của Chủ tịch phủ và của các vị Bộ trưởng không giữ Bộ nào; Các khoản chi cho Ủy ban kháng chiến khu đều do Bộ Quốc phòng thỏa hiệp với Bộ Nội vụ đề nghị và Bộ Tài chính ấn định cấp; Các khoản chi các tỉnh đều do Ủy ban kháng chiến khu tập trung xét trước rồi đề nghị như trường hợp trên.

Tập trung điều hành ngân sách đã được ấn định rất sớm ở Việt Nam. Do hoàn cảnh đất nước có chiến tranh và cần tập trung điều hành ngân sách để huy động nguồn lực quốc gia cho kháng chiến và xây dựng đất nước, việc phân cấp ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương chưa được đề cập đến trong giai đoạn kháng chiến.

---

<sup>69</sup> Sắc lệnh Số 42 ngày 7/4/1947.

Năm 1967, chế độ phân cấp ngân sách được ban hành. Chế độ phân cấp quản lý ngân sách ban hành từ năm 1967 đã có tác dụng nhất định trong việc đề cao trách nhiệm và phát huy quyền chủ động của địa phương trong công tác quản lý kinh tế, tài chính và ngân sách. Song, trước yêu cầu cải tiến kế hoạch hoá và quản lý kinh tế hiện nay, chế độ đó còn có điểm mang tính chất tập trung quan liêu, gò bó, bao cấp, mặt khác lại có điểm chưa đủ chặt chẽ, chưa bảo đảm tính thống nhất của hệ thống tài chính Nhà nước.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá V đã chỉ rõ: "Phải thực hiện thống nhất quản lý tài chính. Mọi khoản thu chi phải theo đúng chính sách, chế độ của Nhà nước và phản ánh đầy đủ vào ngân sách. Trong tình hình nguồn tài chính của Nhà nước có hạn, phải tập trung đại bộ phận vào ngân sách trung ương. Địa phương được chủ động cân đối và quản lý ngân sách địa phương, nhưng phải báo cáo đầy đủ lên trung ương "Triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị BCHTW lần thứ 3 (khoá V) Hội đồng bộ trưởng đã ra Nghị quyết số 138-HĐBT ngày 19/11/1983 về cải tiến chế độ phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương. Nghị quyết đã làm rõ một số vấn đề phân cấp ngân sách:

- Các khoản chi do ngân sách địa phương phải đảm nhận
- Các nguồn thu của địa phương bao gồm 4 nhóm: thu chung, thu điều tiết, trợ cấp và vốn đầu tư cơ bản do trung ương phân phối.

Chế độ phân cấp quản lý ngân sách được xây dựng dựa trên 2 nguyên tắc:

- (1). Bảo đảm sự quản lý thống nhất của trung ương về các chính sách, chế độ thu chi tài chính và tập trung đại bộ phận nguồn tài chính vào ngân sách trung ương để đáp ứng những nhu cầu chi quan trọng của cả nước.
- (2). Đề cao trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương (tỉnh, thành phố, đặc khu, huyện, quận, xã, phường, dưới đây gọi tắt là tỉnh, huyện, xã) trong việc phát triển kinh tế, văn hoá và động viên các nguồn tài chính trên lãnh thổ, đồng thời dành cho địa phương quyền chủ động xây dựng và thực hiện kế hoạch thu chi ngân sách địa phương nhằm đẩy mạnh phát triển kinh tế địa phương và cải thiện đời sống vật chất, văn hoá của nhân dân địa phương.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đã đưa ra những quyết định cơ bản nhằm đổi mới phương thức hoạt động và quản lý nền kinh tế nước ta. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI đã chỉ rõ: "Nhà nước Trung ương định lại chế độ phân cấp quản lý thu, chi ngân sách cho hợp lý trên cơ sở khuyến khích đúng mức để tăng nhanh nguồn từ nội bộ nguồn kinh tế, chống thất thu. Mặt khác, phải căn cứ vào nguồn

thu mà bố trí chi, không chi vượt quá khả năng thu của ngân sách, triệt để tiết kiệm chi tiêu về mọi mặt”<sup>70</sup>.

Trên cơ sở Nghị quyết Đại hội và các Nghị quyết khác của Hội nghị BCHTW (khoá VI), Hội đồng bộ trưởng đã ra nghị quyết về phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương. Nghị quyết đã đưa ra khái niệm về phân cấp quản lý ngân sách như sau: “phân cấp quản lý ngân sách là xác định phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của Chính quyền Nhà nước các cấp trong việc quản lý ngân sách, nhằm tập trung đầy đủ, kịp thời, đúng chính sách các nguồn thu của Nhà nước và phân phối, sử dụng công bằng, hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả cao, phục vụ các mục tiêu, nhiệm vụ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong quyết định về phân cấp ngân sách, các yếu tố cấu thành ngân sách đặc biệt nhấn mạnh với cấp huyện, nhằm làm cho huyện thực sự trở thành “pháo đài kinh tế”, một cấp ngân sách.

Nghị quyết phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương tập trung vào:

1. Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ, bảo đảm quyền quyết định của Quốc hội và sự điều hành thống nhất của Hội đồng Bộ trưởng đối với toàn bộ ngân sách Nhà nước; đề cao trách nhiệm, quyền chủ động, sáng tạo và khuyến khích thoả đáng đối với chính quyền địa phương trong việc quản lý chặt chẽ, tăng thu và tiết kiệm chi cho ngân sách Nhà nước.

2. Bảo đảm tính thống nhất của nền tài chính quốc gia. Ủy ban Nhân dân các cấp có trách nhiệm hướng dẫn và kiểm tra hoạt động sản xuất, kinh doanh và thực hiện nghĩa vụ thu nộp ngân sách Nhà nước của các đơn vị kinh tế quốc doanh, kinh tế tập thể, cá thể và tư nhân trên địa bàn; đồng thời, thực hiện nhiệm vụ chi ngân sách theo kế hoạch, chính sách, chế độ tài chính thống nhất do Trung ương quy định với hiệu quả cao. Mọi khoản thu, chi của Nhà nước đều phải được phản ánh đầy đủ, kịp thời, trung thực vào ngân sách Nhà nước.

3. Chính quyền Nhà nước các cấp phải coi việc quản lý chặt chẽ ngân sách Nhà nước là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu để chống lạm phát, ổn định và phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn hiện nay. Các ngành, các cấp cần phát huy tinh thần chủ động, sáng tạo và trách nhiệm cao trong việc khai thác mọi tiềm năng của ngành và của địa phương để phát triển kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo kế hoạch của Nhà nước, nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh, góp phần vào việc tăng thu, triệt để tiết kiệm chi, sớm tiến tới thăng bằng thu - chi ngân sách Nhà nước<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Xem Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IV, NXB Sự thật Hà Nội, tr. 179.

<sup>71</sup> Xem Nghị quyết của HĐBT số 186- HĐBT ngày 27-11-1989 về việc phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương.

Chính phủ ( Hội đồng bộ trưởng) đã có hai nghị quyết về về phân cấp ngân sách nhưng quy định các khoản thu; các khoản chi cũng như quy định xây dựng ngân sách hàng năm. Nghị quyết không quy định cụ thể về phân cấp ngân sách cho huyện và xã. Thay vào đó trao cho tỉnh phân cấp ngân sách cho huyện, huyện phân cấp cho xã. Hướng dẫn lập dự toán ngân sách hàng năm không thay đổi cho đến khi có Luật ngân sách (1996).

### 3.4.2. Phân cấp ngân sách từ sau khi có Luật ngân sách

Luật ngân sách nhà nước ban hành muộn hơn so với sự tồn tại ngân sách nhà nước. Luật đã cụ thể chi tiết việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước giữa các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước. Trên nguyên tắc như đã được nêu trên, phân công trách nhiệm quyền hạn cụ thể giữa các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước bốn cấp: trung ương, tỉnh, huyện và xã nhằm xác định rõ trách nhiệm của các cấp trong việc tạo ra nguồn thu cho nhà nước và trách nhiệm đối với những nhiệm vụ phải chi ngân sách nhằm thực hiện các chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn.

Luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước trong vấn đề ngân sách<sup>72</sup>.

- Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, ngành;
- Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

Luật quy định các khoản thu của ngân sách nhà nước. Đó là nguồn lực cần có để nhà nước có thể hoạt động. Mỗi một quốc gia đều có những quy định cụ thể về khoản thu ngân sách nhà nước. Theo luật ngân sách nhà nước 1996, nguồn thu ngân sách nhà nước bao gồm các khoản mục sau: các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của

<sup>72</sup> Xem Luật ngân sách (1996) điều 15- 25.

pháp luật, các khoản do Nhà nước vay để bù đắp bội chi được đưa vào cân đối ngân sách Nhà nước.

Trên nguyên tắc, các khoản thu ngân sách nhà nước được hình thành từ thuế có ý nghĩa rất lớn- thuế là nguồn ngân sách chủ yếu của các quốc gia. Tuy nhiên, một số quốc gia có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú có thể là nguồn thu ngân sách quan trọng. Điều này cũng đúng trong điều kiện Việt Nam từ sau khi Việt Nam có dầu.

Nguồn thu và tổng lượng thu trên quy mô cả nước trong từng giai đoạn khác nhau không giống nhau. Phân cấp cho các cấp thu tức là giảm nguồn thu của một cấp trước đây độc quyền. Nhưng mặt khác, phân cấp cho nhiều cấp thu là nhằm phát hiện ra các nguồn thu mới và thu hết, thu đủ các nguồn thu đã có và tạo cơ hội để các đơn vị thu chủ động tìm kiếm và nuôi dưỡng nguồn thu. Ngay từ những năm đầu của nhà nước Việt Nam, chúng ta cũng đã thực hiện phân cấp đó, mặc dù phân cấp chỉ dừng lại ở các văn bản pháp quy (của chính phủ).

Việc phân cấp (tức tạo ra nhiều cơ quan được trao quyền thu ngân sách) không phải là nhằm phân tán ngân sách mà chủ yếu là làm cho việc thu ngân sách tốt hơn, hiệu quả hơn; đồng thời nguyên tắc chung là gắn liền được thu ngân sách với nhiệm vụ chi ngân sách.

Luật ngân sách nhà nước quy định bốn cấp ngân sách:

- Ngân sách trung ương;
- Ngân sách tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là tỉnh);
- Ngân sách huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã (gọi chung là huyện);
- Ngân sách xã, thị trấn, phường (phường có những quy định riêng) - gọi chung là ngân sách xã.

Bốn cấp ngân sách được luật quy định nguồn thu. Nhiều loại nguồn thu được trao cho một cấp ngân sách, nhưng có nhiều loại nguồn thu trao cho nhiều cấp ngân sách và thực hiện quá trình chia sẻ nguồn thu chung đó. Nhiệm vụ thu có thể giao cho một cấp, những phân chia để tạo ngân sách của cấp mình lại theo quy định của pháp luật. Điều này không chỉ ở nước ta mà còn xảy ra ở hầu như tất cả các nước trên thế giới. Một trong những vấn đề chung ở nước ta cũng như các nước là đang có gắng để có thể làm rõ hơn và hợp lý hơn cách chia tỷ lệ những khoản thu chung đó và tiến tới làm rõ hơn nguồn ngân sách địa phương tức khoản thu 100% của cấp ngân sách. Đó cũng là cách thức hoàn thiện tính tự quản địa phương trong hoạt động quản lý nhà nước.



Luật ngân sách nhà nước năm 1996, không quy định cụ thể các tỷ lệ phân chia ngân sách được hưởng chung giữa các cấp ( ví dụ các khoản thu phân chia giữa tỉnh, huyện và xã như: thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà, đất; tiền sử dụng đất); quyền đó thuộc về chính phủ, chính quyền địa phương cấp trên. Chính phủ quy định cụ thể tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu có chia sẻ giữa ngân sách trung ương với ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu chia sẻ giữa các cấp tỉnh, huyện, xã. Tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giao cho từng cấp được ổn định từ ba đến 5 năm<sup>73</sup>. Cách quy định chung của các cấp ngân sách là nguồn thu được sử dụng 100% và nguồn thu điều tiết, tức có sự phân chia tỷ lệ được sử dụng giữa các cấp ngân sách.

Luật ngân sách nhà nước sửa đổi (1998) điều chỉnh lại các nguồn thu trên cơ sở phân định rõ hơn nguồn thu 100% giành cho mỗi cấp. Ví dụ, so sánh nguồn thu 100% của cấp trung ương và cấp tỉnh cho thấy đã có xu hướng giảm bớt nguồn thu 100 % của trung ương và tăng cho địa phương (xem bảng 3.1).

**Bảng 3.1: Nguồn thu 100% của ngân sách trung ương**

| Luật ngân sách nhà nước 2002                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Luật ngân sách nhà nước (sửa đổi) 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Luật 1996                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1- Các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100%:</p> <p>a) Thuế giá trị gia tăng hàng hóa nhập khẩu;</p> <p>b) Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;</p> <p>c) Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hóa nhập khẩu;</p> <p>d) Thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành;</p> <p>e) Các khoản thuế và thu khác từ dầu, khí theo quy định của Chính phủ;</p> <p>f) Tiền thu hồi vốn của ngân sách trung ương tại các tổ chức kinh tế, thu hồi tiền cho vay của ngân sách trung ương (cả gốc và lãi), thu từ quỹ dự trữ tài chính của trung ương, thu nhập từ vốn góp của Nhà nước;</p> <p>g) Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam;</p> <p>h) Các khoản phí, lệ phí nộp vào ngân sách trung ương;</p> <p>i) Thu kết dư ngân sách trung ương;</p> <p>k) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;</p> <p>2- Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương:</p> <p>a) Thuế giá trị gia tăng, không kể thuế giá trị gia tăng hàng hóa nhập khẩu quy định tại điểm a khoản 1 Điều này;</p> <p>b) Thuế thu nhập doanh nghiệp, không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành quy định tại điểm d khoản 1 Điều này;</p> <p>c) Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao;</p> <p>d) Thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, không kể thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài từ lĩnh vực dầu, khí quy định tại điểm d khoản 1 Điều này;</p> <p>e) Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hóa, dịch vụ trong nước;</p> <p>f) Phí xăng, dầu.</p> | <p>1) Thuế giá trị gia tăng hàng hóa nhập khẩu;(*)</p> <p>2) Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;</p> <p>3) Thuế tiêu thụ đặc biệt, không kể thuế tiêu thụ đặc biệt hàng sản xuất trong nước thu vào các mặt hàng bài lá, vàng mã, hàng mã và các dịch vụ kinh doanh vũ trường, mát-xa, ka-ra-ô-kê; kinh doanh gôn (golf) bán thẻ hội viên, vé chơi gôn; kinh doanh ca-si-nô (casino); trò chơi bằng máy giác-pốt (jackpot); kinh doanh vé đặt cược đua ngựa, đua xe;</p> <p>4) Thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành;(*)</p> <p>5) Các khoản thuế và thu khác từ dầu khí phải nộp ngân sách trung ương theo quy định của Chính phủ;</p> <p>6) Thu nhập từ vốn góp của Nhà nước, tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của Nhà nước (cả gốc và lãi), thu từ quỹ dự trữ nhà nước;</p> <p>7) Các khoản do Chính phủ vay; viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ theo quy định của pháp luật;</p> <p>8) Các khoản phí, lệ phí và các khoản thu khác nộp vào ngân sách trung ương theo quy định của Chính phủ;</p> <p>9) Thu kết dư ngân sách trung ương;</p> <p>10) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.</p> | <p>1) Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;</p> <p>2) Thuế tiêu thụ đặc biệt;</p> <p>3) Thuế lợi tức của các đơn vị hạch toán toàn ngành;</p> <p>4) Các khoản thuế và thu khác từ dầu khí phải nộp ngân sách trung ương theo quy định của Chính phủ;</p> <p>5) Lợi tức từ vốn góp của Nhà nước, tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của Nhà nước (cả gốc và lãi), thu từ quỹ dự trữ Nhà nước;</p> <p>6) Các khoản do Chính phủ vay; viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ theo quy định của pháp luật;</p> <p>7) Các khoản phí, lệ phí và các khoản thu khác nộp vào ngân sách trung ương theo quy định của Chính phủ;</p> <p>8) Thu kết dư ngân sách trung ương;</p> <p>9) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.</p> |

Nguồn: Luật ngân sách nhà nước năm 1996, 1998, 2002.

<sup>73</sup> Xem Điều 39 Luật ngân sách nhà nước (1996)

**Bảng 3.2: Nguồn thu 100 % thuộc ngân sách địa phương /tỉnh.**

| Luật ngân sách nhà nước năm 2002                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Luật ngân sách nhà nước (sửa đổi) năm 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Luật ngân sách nhà nước năm 1996.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1- Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%:</p> <p>a) Thuế nhà, đất;</p> <p>b) Thuế tài nguyên, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí;</p> <p>c) Thuế môn bài;</p> <p>d) Thuế chuyển quyền sử dụng đất;</p> <p>đ) Thuế sử dụng đất nông nghiệp;</p> <p>e) Tiền sử dụng đất;</p> <p>g) Tiền cho thuê đất;</p> <p>h) Tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước;</p> <p>i) Lệ phí trước bạ;</p> <p>k) Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;</p> <p>l) Thu hồi vốn của ngân sách địa phương tại các tổ chức kinh tế, thu từ quỹ dự trữ tài chính của địa phương, thu nhập từ vốn góp của địa phương;</p> <p>m) Việc trợ không hoàn lại của các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương;</p> <p>n) Các khoản phí, lệ phí, thu từ các hoạt động sự nghiệp và các khoản thu khác nộp vào ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật;</p> <p>o) Thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác;</p> <p>p) Huy động từ các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật;</p> <p>q) Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong nước và ngoài nước;</p> <p>r) Thu kết dư ngân sách địa phương theo quy định tại Điều 63 của Luật này;</p> <p>s) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;</p> <p>2- Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo quy định tại khoản 2 Điều 30 của Luật này;</p> <p>3- Thu bổ sung từ ngân sách trung ương;</p> <p>4- Thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật này.</p> | <p>1) Tiền cho thuê đất;</p> <p>2) Tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước;</p> <p>3) Lệ phí trước bạ;</p> <p>4) Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;</p> <p>5) Việc trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho cấp tỉnh theo quy định của pháp luật;</p> <p>6) Các khoản phí, lệ phí và các khoản thu khác nộp vào ngân sách cấp tỉnh theo quy định của Chính phủ; (xem thêm pháp lệnh phí, lệ phí)</p> <p>7) Huy động của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định của Chính phủ;</p> <p>8) Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước cho ngân sách cấp tỉnh;</p> <p>9) Thu kết dư ngân sách cấp tỉnh;</p> <p>10) Bổ sung từ ngân sách trung ương;</p> <p>11) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.</p> | <p>1) Tiền cho thuê đất;</p> <p>2) Tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước;</p> <p>3) Lệ phí trước bạ;</p> <p>4) Thu từ hoạt động xổ số kiến thiết;</p> <p>5) Việc trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho cấp tỉnh theo quy định của pháp luật;</p> <p>6) Các khoản phí, lệ phí và các khoản thu khác nộp vào ngân sách cấp tỉnh theo quy định của Chính phủ;</p> <p>7) Huy động của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định của Chính phủ;</p> <p>8) Đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước cho ngân sách cấp tỉnh;</p> <p>9) Thu kết dư ngân sách cấp tỉnh;</p> <p>10) Bổ sung từ ngân sách trung ương;</p> <p>11) Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.</p> |

Nguồn: Luật ngân sách nhà nước năm 1996, 1998, 2002.

Luật ngân sách nhà nước sửa đổi năm 2002 đã cụ thể và đơn giản hơn nguồn thu 100% của chính phủ, thay vào đó chuyển nhiều nguồn thu về cho địa phương. Trên cơ sở cách điều chỉnh các khoản thu 100% của địa phương sẽ làm cho số địa phương có nguồn thu đủ trang trải sẽ tăng lên và thay vào đó, trung ương sẽ không điều tiết nguồn ngân sách trung ương cho các địa phương đó. Luật Ngân sách gồm

8 chương với 77 điều, bắt đầu có hiệu lực từ năm ngân sách 2004. So với luật cũ, đạo luật mới này có những sửa đổi lớn về phân cấp quản lý, điều hành ngân sách; tăng quyền hạn của Quốc hội và HĐND cấp tỉnh trong quyết định, phân bổ và giám sát thực hiện ngân sách. Luật mới quy định nguyên tắc cơ bản phân chia nguồn thu của ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, trong đó quy định thuế tiêu thụ đặc biệt và phí xăng dầu là nguồn thu phân chia<sup>74</sup>.

Luật quy định cụ thể các khoản chi thuộc quyền của các cấp chính quyền. Đây cũng là một trong những vấn đề quan trọng của nhằm đạt được hiệu quả của phân cấp, giao trách nhiệm, chịu trách nhiệm thực thi các hoạt động quản lý hành chính nhà nước của chính quyền các cấp. Đồng thời cũng chính là cơ sở để xác định sự cân đối giữa thu chi. Nếu không đạt được sự cân đối thẳng đứng (giữa chính quyền bốn cấp) và cân đối nằm ngang (của các chính quyền trong cùng một cấp) thì sẽ tạo ra những khó khăn, không bảo đảm sự bình đẳng trong hoạt động quản lý nhà nước. Đây cũng là khó khăn chung của nhiều nước, trong đó có Việt Nam. Luật quy định trên nguyên tắc, nhưng khoản thu của chính quyền địa phương và những nhiệm vụ (hay đúng hơn là trách nhiệm phải chi) chi để có thể thực hiện được hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn cũng như cung cấp dịch vụ công cho công dân và đầu tư phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Thực tế ở nước ta, luật nêu nguyên tắc khi dự toán ngân sách là phải bảo đảm nguồn thu cho các hoạt động chi, nhưng không có xã nào có thể thực hiện được điều đó. Ngay cả chính quyền cấp tỉnh, cũng chỉ có 5 tỉnh có thể nộp khoản ngân sách chia sẻ với trung ương về ngân sách trung ương, các tỉnh khác đều không nộp và coi đó như là khoản chuyển giao (tự động của trung ương về cho địa phương). Điều đó thể hiện tính tự chủ trong các hoạt động quản lý hành chính nhà nước (cung cấp dịch vụ công, cũng như các hoạt động khác) của các cấp chính quyền địa phương gặp rào cản ngay từ vấn đề ngân sách. Để các địa phương có thể tự chủ nhiều hơn, vấn đề quy định cụ thể và sát hơn nguồn thu và nhiệm vụ chi của địa phương sẽ tạo cơ hội tốt hơn cho phân cấp hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đó cũng chính là nội dung cải cách Luật ngân sách nhà nước.

### **3.4.3. Chi tiết hoá phân cấp quản lý ngân sách bằng các văn bản pháp quy**

Nghị định 87/ CP ngày 19/12/1996 giải thích chi tiết hơn các nguồn thu ngân sách nhà nước. Các khoản thu (cho cả bốn cấp ngân sách) bao gồm 14 hạng mục sau:

<sup>74</sup> Thông báo số 23 của kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá XI về Luật ngân sách nhà nước sửa đổi.

1. Thuế, phí, lệ phí do các tổ chức và cá nhân nộp theo quy định của pháp luật;
2. Các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước:
  - Lợi tức từ vốn góp của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế;
  - Tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế;
  - Thu hồi tiền cho vay của Nhà nước (cả gốc và lãi).
3. Thu từ hoạt động sự nghiệp;
4. Thu hồi quỹ dự trữ Nhà nước;
5. Tiền sử dụng đất; thu từ hoa lợi công sản và đất công ích;
6. Các khoản huy động đóng góp của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng cơ sở;
7. Các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước;
8. Các khoản di sản Nhà nước được hưởng;
9. Thu kết dư ngân sách năm trước;
10. Tiền bán hoặc cho thuê tài sản thuộc sở hữu Nhà nước tại các đơn vị hành chính, sự nghiệp;
11. Các khoản tiền phạt, tịch thu;
12. Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;
13. Các khoản viện trợ không hoàn lại bằng tiền, bằng hiện vật của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài;
14. Các khoản vay trong nước, vay nước ngoài của Chính phủ để bù đắp bội chi và khoản huy động vốn đầu tư trong nước của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là tỉnh) quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật Ngân sách Nhà nước được đưa vào cân đối ngân sách.<sup>75</sup>

Nghị định quy định những khoản chi của ngân sách nhà nước bao gồm: chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển. Trên cơ sở nguồn thu và các hoạt động chi nói chung của ngân sách nhà nước, Nghị định quy định phân cấp quản lý ngân sách nhà nước và mối quan hệ giữa ngân sách các cấp. Mỗi cấp đều quy định:

- Nguồn thu kể cả phân ngân sách được chuyển giao từ cấp trên xuống.
- Nhiệm vụ chi
- Cách thức lập dự toán ngân sách hàng năm
- Cách thức phê duyệt dự toán
- Cách thức thực hiện ngân sách hàng năm.

#### **3.4.4. Các luật liên quan đến nguồn thu.**

Thu ngân sách như đã nêu trên gắn liền với các khoản thu từ thuế. Quốc hội ấn định các sắc thuế kèm theo ban hành luật. Phần lớn nguồn thu các sắc thuế

<sup>75</sup> Điều 2 Nghị định 87/CP ngày 19/12/1996

thuộc quyền thu của Bộ tài chính (thông qua tổ chức thuế), với hệ thống tổ chức thu thuế mang tính tản quyền.

Trong khoản thuế, không có quy định các sắc thuế mang tính phân cấp, thuế thống nhất, không có thuế trung ương và địa phương.

Gần đây, chính phủ đã phân cấp cho nhiều địa phương quy định giá cho thuê đất. Đây cũng là một loại hình nộp thuế sử dụng đất. Mức thuế (thuế sử dụng đất) khác nhau, do chính quyền địa phương quy định nhằm thu hút đầu tư. Đó cũng là một nội dung quản lý nguồn thu được phân quyền cho địa phương.

Pháp lệnh phí và lệ phí được Quốc hội ban hành năm 2001 quy định các loại phí và lệ phí; phân biệt cụ thể các loại phí, lệ phí; phí do các khoản đầu tư của nhà nước; phí do các khoản đầu tư không thuộc nhà nước. Lệ phí đều do nhà nước thu (hoặc cơ quan nhà nước uỷ quyền). Bộ tài chính đã có thông tư hướng dẫn về việc quy định thu phí, lệ phí. Theo cách quy định này, phí, lệ phí do Thủ tướng chính phủ quy định, khoản phần còn lại dành cho địa phương rất hạn chế.<sup>76/</sup>

Tóm lại, ngân sách, phân cấp quản lý ngân sách đã được quan tâm ở nước ta rất sớm, mặc dù luật ngân sách mới được ban hành từ năm 1996. Trên văn bản quy phạm pháp luật các thuật ngữ: phân cấp, cấp ngân sách, ngân sách trung ương, ngân sách địa phương; phân cấp quản lý ngân sách nhà nước; nguồn thu của ngân sách các cấp (trung ương, tỉnh, huyện, xã); các khoản chi của cả 4 cấp ngân sách đã được sử dụng. Nhưng trên thực tế phân công, phân cấp vẫn là chủ đề được quan tâm. Trong quá trình điều hành ngân sách, các bộ, địa phương đã được phân cấp ngân sách, nhưng khi gặp các tình huống, các địa phương không thể chủ động, hình như “không đủ quyền” để giải quyết, còn trông chờ, y lại vào ngân sách cấp trên, ý kiến chỉ đạo của cấp trên. Việc quản lý điều hành ngân sách còn chậm và dàn trải.

Một nghịch lý trong phân cấp trong nhiều năm qua là sự vòng vèo của dòng ngân sách. Tại diễn đàn của kỳ họp thứ hai, Quốc hội Khoá 11, nhiều đại biểu đã bày tỏ vấn đề này khi góp ý vào bản dự thảo Luật ngân sách sửa đổi. Hiện tượng “5 gánh 56” đã bị các đại biểu không ủng hộ<sup>77</sup>.

Điều không rõ ràng là tổng thu ngân sách và cách chia lại tổng thu đó. Hay chính là sự phân bổ nguồn thu giữa các cấp trung ương - tỉnh - huyện - xã chưa thật hợp lý hay chưa trao đủ quyền cho các cấp ngân sách. Trên thực tế, không có khái

<sup>76</sup> Nghị định 57/2002-NĐ-CP ngày 3/6/2002

<sup>77</sup> Theo báo cáo, chỉ có 5 tỉnh có nộp ngân sách cho trung ương, còn các tỉnh khác đều trông chờ vào ngân sách của trung ương. Nhưng trên thực tế, do cách tính không hợp lý nên xảy ra trường hợp, các tỉnh nộp về cho trung ương và sau đó trung ương (thậm chí cấp địa phương cũng tương tự) phân phối lại cho địa phương. Cần cải cách việc phân bổ cách thu ngân sách hợp lý hơn tránh vòng vèo của nguồn thu ngân sách.

niệm đầy đủ cấp ngân sách như luật quy định. Các cấp ngân sách chỉ là một sự quy định theo đơn vị hành chính (tỉnh, huyện, xã). Các đơn vị hành chính - chính quyền địa phương này không có đủ khả năng quyết định mọi vấn đề liên quan đến thu - chi của địa phương. Hội đồng trên phương diện lý thuyết là cơ quan quyết định dự toán ngân sách hàng năm của chính quyền địa phương, nhưng quyết định đó cũng chỉ mang ý nghĩa hình thức.

Nhiều ý kiến đề cập đến vấn đề quyền của chính quyền địa phương trong vấn đề ngân sách. Trên thực tế do bị ảnh hưởng và khống chế về cách phân chia cũng như một số quy định mang tính tập trung của chính phủ nên chính quyền địa phương không có thực quyền trong vấn đề ngân sách. Các khoản thu hạn chế và do đó các nguồn thu cũng không có thể linh hoạt để tạo ra. Do chuyển nhiều nguồn thu mang tính bắt buộc về cho chính phủ nên hàng năm một khoản khá lớn ngân sách bội thu không sử dụng hết, trong khi đó nhiều địa phương sau khi chuyển ngân sách về cho chính phủ lại không có ngân sách để tiến hành một số dự án của địa phương. Cách làm đó đã ảnh hưởng đến tốc độ phát triển nói chung và của các địa phương nói riêng có nập ngân sách cho chính phủ.

Một số lĩnh vực thu - chi tài chính đòi hỏi phải phân cấp cho các cấp, tránh sự ùn tắc trong việc thu - cũng là một hoạt động cung cấp dịch vụ công. Thu lệ phí trước bạ là một ví dụ. Trong điều kiện quy định của nhà nước về nộp lệ phí các loại hoạt động đăng ký các loại phương tiện; xác định quyền sở hữu các loại tài sản, công dân nộp phí trước bạ. Nhiều năm, lệ phí trước bạ chỉ do cục thuế (cấp tỉnh đảm nhận) đã gây chờ đợi, ùn tắc đối với dân. Tổng cục thuế ( cơ quan thuộc Bộ tài chính) đã quyết định phân cấp thu lệ phí trước bạ. Theo tinh thần phân cấp, Cục Thuế các tỉnh, thành phố và Cục Thuế thành phố Hà Nội phân cấp thu lệ phí trước bạ xe gắn máy cho các Chi cục Thuế quận, huyện.

### **3.5. PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP TRÁCH NHIỆM, QUYỀN HẠN TRONG BỘ MÁY HÀNH CHÍNH TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG.**

#### **3.5.1. Phân công trách nhiệm và quyền hạn giữa các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước trung ương.**

Chính phủ các giai đoạn khác nhau căn cứ vào luật tổ chức chính phủ đã ban hành nghị định quy định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các bộ. Trên nguyên tắc, phân công cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn trách nhiệm của các bộ trên

các lĩnh vực có liên quan<sup>78</sup>. Một trong những vấn đề được phân công, phân cấp cho các bộ là công tác tổ chức nhân sự. Mức độ phân công, phân cấp tùy thuộc vào từng nhiệm kỳ. Ví dụ, theo nghị định 35-CP năm 1981, về tổ chức nhân sự, các bộ có nhiệm vụ và quyền hạn sau:

1. Trình Chính phủ quyết định hệ thống tổ chức quản lý của ngành hay lĩnh vực trong cả nước, bao gồm cơ cấu chung và nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức do Bộ trực tiếp quản lý; các tổ chức thuộc ngành do các địa phương hoặc các ngành khác quản lý (nếu có); chỉ đạo các cơ quan, đơn vị trực thuộc Bộ và hướng dẫn Ủy ban nhân dân địa phương hoặc các ngành khác thực hiện các quyết định ấy.
2. Căn cứ vào điều lệ tổ chức và hoạt động của Bộ được Chính phủ phê chuẩn, thực hiện việc thành lập hoặc bãi bỏ các tổ chức trực thuộc Bộ, xây dựng các điều lệ, nội quy hoạt động của các tổ chức trực thuộc Bộ (cục, vụ, viện, trường, công ty, liên hiệp các xí nghiệp, v.v...).
3. Trình Chính phủ quyết định các tiêu chuẩn cán bộ của ngành, các chính sách, chế độ đối với cán bộ trong ngành; hướng dẫn, kiểm tra các ngành, các Ủy ban nhân dân trong việc thực hiện các tiêu chuẩn, chính sách, chế độ ấy.
4. Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng hoặc hướng dẫn các Bộ, các Ủy ban nhân dân về nội dung đào tạo, bồi dưỡng các cán bộ, nhân viên kỹ thuật, nghiệp vụ thuộc lĩnh vực phụ trách của ngành.
5. Căn cứ vào đường lối cán bộ của Đảng và các chính sách, chế độ của Chính phủ đối với cán bộ, quyết định việc sắp xếp, đề bạt, khen thưởng, thi hành kỷ luật đối với cán bộ từ phó vụ trưởng, phó giám đốc liên hiệp các xí nghiệp, phó giám đốc tổng công ty trở xuống.

Đối với những cán bộ từ chức vụ vụ trưởng trở lên, Bộ trưởng đề nghị cấp có thẩm quyền xét và quyết định (phân cấp quản lý nhân sự giữa bộ trưởng và Thủ tướng chính phủ)

Đối với các cán bộ đứng đầu ngành ở cấp tỉnh, thì Bộ trưởng quyết định việc điều động hoặc bổ nhiệm, sau khi thoả thuận với Ủy ban nhân dân tỉnh (phân công, phối hợp).

Đối với những cán bộ đã qua đào tạo từ bậc đại học hoặc trên đại học về kỹ thuật, nghiệp vụ làm việc ở các địa phương mà không giữ chức vụ phụ trách (trưởng, phó ty hoặc tương đương), thì Bộ chủ quản ngành có quyền điều động để tăng cường cho các địa phương khác đang cần hơn sau khi đã thoả thuận với Ủy ban nhân dân tỉnh có liên quan (*phân công, phối hợp quản lý nhân sự*).

<sup>78</sup> Xem chi tiết Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 35-CP ngày 9 tháng 2 năm 1981 quy định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Bộ trưởng và chức năng của Bộ trong một số lĩnh vực quản lý Nhà nước giai đoạn từ 1981-1992; Nghị định của chính phủ số 15-CP ngày 2/3/1993 về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, cơ quan ngang bộ nhiệm kỳ (1992-1997; 1997-2002); Nghị định 86-2002/NĐ-CP quy định chức năng, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ (nhiệm kỳ 2002-2007).

6. Căn cứ vào số lượng biên chế và tổng quỹ lương đã được Chính phủ duyệt hàng năm, phân bổ số lượng cán bộ, nhân viên vào từng đơn vị trực thuộc trong khu vực hành chính sự nghiệp.

7. Lãnh đạo và giáo dục toàn thể cán bộ, công nhân, nhân viên nâng cao giác ngộ xã hội chủ nghĩa, chấp hành kỷ luật lao động, kỷ cương của Nhà nước nhằm hoàn thành mọi nhiệm vụ được giao <sup>79</sup>.

Cho đến năm 2002 đã có 5 Nghị định của chính phủ (tính từ 1970) quy định phân công nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm quản lý nhà nước giữa các bộ. Tên gọi có thể khác nhau ở một số từ: *chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm*. Nghị định 86-2002/NĐ-CP không sử dụng từ trách nhiệm trong tên gọi (xem phụ lục 1), trong khi đó các Nghị định khác sử dụng: nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm. Điều đó cũng chỉ ra tính chất phức tạp của 4 từ trên trong hoạt động quản lý nhà nước và như đã trình bày ở chương 1 về trách nhiệm và quyền hạn.

Trong các Nghị định đã nêu trên, mức độ chi tiết của sự phân công nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm quản lý nhà nước cho các bộ không giống nhau, đặc biệt là cơ cấu tổ chức. Trong nhiệm kỳ 1981-1986, HĐBT ra Nghị định quy định chi tiết cơ cấu tổ chức bộ máy giúp việc cho bộ, bộ trưởng.

Các Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước, Thủ trưởng các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng căn cứ vào khung tổ chức bộ máy trên đây và căn cứ vào đặc điểm, khối lượng công tác và khả năng cán bộ của ngành mình mà soát xét lại và đề nghị Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng quyết định thành lập các tổ chức giúp việc cụ thể của mình; Biên chế của từng Vụ, Ban, Văn phòng tùy theo khối lượng công tác, do Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước, Thủ trưởng các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng quy định nằm trong tổng số biên chế hành chính được giao; Việc thành lập, sát nhập, bãi bỏ các Vụ, Ban, Văn phòng do Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng quyết định; Bộ trưởng các Bộ, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước và Thủ trưởng các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng có trách nhiệm quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của các tổ chức giúp việc nêu ở trên <sup>80</sup>.

Việc phân công, phân cấp chức năng, nhiệm vụ cho các cơ quan thuộc bộ (vụ, cục) có thể ở các mức độ khác nhau. Một số đơn vị thực hiện chức năng quản lý nhà nước mang tính chất chuyên ngành (cục) có thể do chính phủ quy định thông qua nghị định; cũng có thể do bộ ban hành dưới hình thức quyết định chức

<sup>79</sup> Điều 49, Nghị định 35-CP năm 1981.

<sup>80</sup> Xem chi tiết nghị định Nghị định của Hội đồng Bộ trưởng số 150-HĐBT ngày 13 tháng 12 năm 1983 Về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy giúp Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước; Thủ trưởng các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng quản lý Nhà nước (phụ lục 1).



năng, nhiệm vụ, quyền hạn (uỷ quyền của bộ trưởng) cho các vụ chức năng. Mức độ cụ thể của sự phân cấp vấn đề tổ chức và nhân sự do chính phủ quy định. Ví dụ, nghị định quy định: thành lập Vụ quản lý và cải tạo thương nghiệp thuộc Bộ Nội thương; Vụ quản lý và cải tạo thương nghiệp có trách nhiệm giúp bộ trưởng Bộ Nội thương nghiên cứu và chỉ đạo thực hiện các chủ trương, chính sách, chế độ về quản lý thương nghiệp (quốc doanh, tập thể và tư doanh) trên thị trường nội địa nhằm phát triển thương nghiệp xã hội chủ nghĩa, thống nhất quản lý thị trường nội địa và cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với thương nghiệp tư doanh; Vụ quản lý và cải tạo thương nghiệp do một vụ trưởng phụ trách và một số phó vụ trưởng giúp việc. Bộ trưởng Bộ Nội thương quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Vụ quản lý và cải tạo thương nghiệp.

Luật Tổ chức chính phủ năm 2001 đòi hỏi thay đổi một số mối quan hệ và phân công hoạt động quản lý nhà nước cho các bộ. Nghị định 86-2002/NĐ-CP sửa đổi một số nội dung phân công công việc cho các bộ và cơ quan ngang bộ. Nghị định quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ (bộ trưởng) trong quản lý nhà nước trên lĩnh vực được phân công phụ trách. Đặc biệt, trong công tác xây dựng văn bản pháp luật, Nghị định quy định nhiệm vụ của các bộ trong việc: “Kiểm tra các văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành, phát hiện những quy định do các cơ quan đó ban hành không đúng thẩm quyền hoặc trái các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách”. Nếu phát hiện có những vấn đề có thể: “Kiểm tra, thanh tra, đình chỉ việc thi hành và đề nghị Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ những quy định của ủy ban nhân dân và Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách và chịu trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó. Trong trường hợp ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không nhất trí với quyết định đình chỉ việc thi hành thì vẫn phải chấp hành, nhưng có quyền kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ; Kiểm tra và kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách”.

Đối với công tác tổ chức cán bộ, nghị định quy định cụ thể hơn nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ. Đặc biệt, trong mối quan hệ với Ủy Ban Nhân dân tỉnh trong việc bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo chuyên môn các sở, ngành, vai trò của các bộ đã thay đổi. Thay “thỏa thuận việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Giám đốc Sở để Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định. Đối với Giám đốc Sở quản lý nhiều ngành, thì sau khi trao đổi với các Bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Trường hợp không nhất trí thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân

tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và chịu trách nhiệm; Bộ trưởng có quyền kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Giám đốc Sở không theo đúng quy định trong điều này” Nghị định quy định “ Ban hành hoặc phối hợp ban hành tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương”<sup>81</sup>.

Nghị định 86-2002/NĐ-CP quy định chi tiết cơ cấu tổ chức bộ máy của các bộ, từ văn phòng, thanh tra, số lượng cấp phó cho từng vụ, cục.

Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ được chính phủ quy định trong các nghị định của chính phủ. Nội dung nghị định bao gồm:

- 1) Vị trí và chức năng
- 2) Nhiệm vụ và quyền hạn
- 3) Cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang bộ.

Phân công, phân cấp và uỷ quyền quản lý nhà nước trên các lĩnh vực cho các bộ dựa vào các Nghị định đó, chính phủ ban hành các Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho các bộ. Điều đặc biệt cần chú ý là: chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ do bộ đề nghị trên cơ sở đồng đề nghị của Ban tổ chức cán bộ chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) (xem phụ lục 2). Đây có thể là một điểm cần quan tâm. Một mặt, bộ có thể hiểu rõ nội dung hoạt động quản lý nhà nước trên lĩnh vực mà bộ được phân công để xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Mặt khác, cũng có ý kiến cho rằng, do thiếu cơ quan chuyên trách nên bộ chỉ đưa vào những mảng vấn đề có thể “nhìn thấy”. Còn những vấn đề khó có thể sẽ không được đưa vào nghị định. Điều đó có thể còn những “mảng trắng” về quản lý nhà nước không được quan tâm.

### **3. 5.2. Phân cấp giữa chính phủ (trung ương) và Ủy Ban Nhân dân các cấp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên cơ sở Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân.**

Trên cơ sở Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp, chính phủ thông qua hệ thống văn bản pháp quy phân cấp, phân công cho chính quyền địa phương các cấp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Phân cấp giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương theo nguyên tắc:

<sup>81</sup> Điều 12 Nghị định 86-2002/NĐ-CP.

- Trung ương phân cấp cho tỉnh.
- Tỉnh phân cấp cho huyện.
- Huyện phân cấp cho xã.

Trong điều kiện của đề tài, nghiên cứu phân cấp chủ yếu giữa chính phủ và chính quyền địa phương nói chung (với tỉnh). Quy định chi tiết cho phân cấp giữa tỉnh với các cấp thấp hơn đòi hỏi nghiên cứu ở đề tài khác.

Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp được quy định trong các văn bản luật về HĐND và UBND.

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, ngoài quy định trong luật; ban hành một số quy định về cơ cấu tổ chức bộ máy của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước các cấp. Tùy theo mức độ, theo từng giai đoạn có thể uỷ quyền cho UBND (*phân cấp quản lý hành chính nhà nước - chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương*).

Nghị định 86-HĐBT ngày 4/8/1983 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy Ban Nhân dân nhân dân huyện. Theo quy định của chính phủ, Ủy Ban Nhân dân huyện có cơ cấu giống nhau, bao gồm một hệ thống các phòng ban<sup>82</sup>. Nhiệm vụ của mỗi phòng ban do Ủy Ban Nhân dân huyện quy định thông qua quyết định thành lập phòng ban đó. Nghị định số 174-CP ngày 12/9/1994 quy định cụ thể số thành viên cần có của Ủy Ban Nhân dân các cấp. Trong đó có sự phân biệt giữa cơ cấu thành viên của Ủy Ban Nhân dân tỉnh, các thành phố trực thuộc trung ương cho đến các cấp cơ sở<sup>83</sup>. Nghị định quy định như trên thể hiện quyền về cơ cấu tổ chức và số lượng nhân sự cao cấp cho các cấp chính quyền địa phương còn mang tính tập trung (tập quyền) chỉ có chính phủ mới có quyền quyết định số lượng, cơ cấu tổ chức của các cấp chính quyền địa phương. Cơ cấu tổ chức các cơ quan chuyên môn của huyện nêu trong nghị định rất phức tạp và trên thực tế làm cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước tại huyện gặp khó khăn (*quyền của chính phủ đối với vấn đề nhân sự hay phân quyền nhân sự rất hạn chế*).

<sup>82</sup> Xem chi tiết Nghị định 86- HĐBT ngày 4/8/1983 của Hội đồng Bộ trưởng. Quy định cơ cấu tổ chức của Ủy Ban Nhân dân Huyện: 1. Ban kế hoạch, trong đó có bộ phận phân vùng quy hoạch; 2. Phòng thống kê; 3. Phòng lao động; 4. Phòng nông nghiệp (ở các huyện miền núi hoặc nơi có rừng, lập phòng nông - lâm nghiệp hoặc phòng lâm - nông nghiệp). Trong phòng nông nghiệp có bộ phận quản lý ruộng đất và đo đạc bản đồ. 5. Phòng thủy sản (đối với các huyện miền biển); 6. Phòng thủy lợi; 7. Phòng công nghiệp; 8. Phòng xây dựng; 9. Phòng giao thông vận tải; 10. Bưu điện huyện; 11. Phòng tài chính; 12. Ngân hàng Nhà nước huyện; 13. Phòng thương nghiệp; 14. Phòng lương thực; 17. Phòng y tế; 18. Phòng thể dục thể thao; 19. Ban chỉ huy quân sự huyện; 20. Công an huyện; 21. Phòng tư pháp; 22. Phòng thương binh và xã hội; 23. Ban thanh tra; 24. Ban tổ chức chính quyền; 25. Văn phòng Ủy ban, trong đó có bộ phận chuyên trách về công tác trọng tài kinh tế, công tác thi đua khen thưởng, tiếp dân (phụ lục 3).

<sup>83</sup> Nghị định 174-CP của chính phủ ngày 22/9/1994.

Nghị định 12-2001/ NĐ-CP của chính phủ ngày 27/3/2001 trao một số quyền nhất định về cơ cấu tổ chức và nhân sự cho Ủy Ban Nhân dân tỉnh đối với Ủy Ban Nhân dân huyện. Sự phân cấp chỉ giới hạn trong khuôn khổ quy định của chính phủ. "Căn cứ vào đặc điểm địa lý, kinh tế, nhiệm vụ, yêu cầu quản lý nhà nước và năng lực cán bộ quản lý, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định việc thành lập các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, nhưng ở quận, huyện không quá 10 phòng, ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh không quá 11 phòng, ở thành phố (đô thị loại 2) thuộc tỉnh không quá 12 phòng, ở huyện đảo không quá 8 phòng"<sup>84</sup>. (Phân cấp có giới hạn).

Luật không quy định sự phân cấp hay trao quyền cho chính quyền địa phương các cấp thành lập các đơn vị chính quyền địa phương cấp dưới. Quyền thành lập đơn vị chính quyền địa phương xã cho đến huyện được trao cho chính phủ; Chính phủ trình Quốc hội về việc thành lập, sát nhập chính quyền địa phương cấp tỉnh và tương đương (quyền pháp quy về tổ chức chính quyền địa phương).

Phân cấp và trao quyền thực sự cho chính quyền địa phương các cấp cũng như chuyển giao các chức năng quản lý hành chính nhà nước cho chính quyền địa phương đều được pháp luật quy cụ thể. Luật ngân sách nhà nước, pháp lệnh phí và lệ phí đều có những điều khoản quy định để chính quyền địa phương có thể tạo ra nguồn thu riêng của địa phương nhằm đáp ứng nhiệm vụ chi. Nhưng sự cân đối giữa nhiệm vụ và nguồn chi đối với các cấp chính quyền địa phương ở Việt Nam đang là cản trở chủ yếu vấn đề phân cấp quản lý hành chính nhà nước từ chính phủ cho chính quyền địa phương các cấp.

Phân cấp quản lý và hoạt động cung cấp dịch vụ công với nhiều hình thức khác nhau cũng có thể gọi là sự chuyển giao những hoạt động vốn dĩ của nhà nước sang cho các tổ chức tư nhân, không phải nhà nước và phi chính phủ đã góp phần hoàn thiện và gia tăng nguồn thu cho chính quyền địa phương các cấp. Đồng thời nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ công sau khi chuyển giao đã thể hiện hiệu quả gia tăng.

Văn bản mới nhất và thể hiện tương đối cụ thể về phân cấp quản lý hành chính nhà nước cho chính quyền địa phương (cấp tỉnh) là Nghị định 93-2001/NĐ-CP phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Thành phố Hồ Chí Minh nhằm đề cao trách nhiệm và tạo điều kiện phát huy tính chủ động, sáng tạo để giải quyết kịp thời các vấn đề đặt ra thuộc thẩm quyền giải quyết của Hội đồng nhân dân, ủy ban

<sup>84</sup> Xem chi tiết Nghị định số 12-2001/NĐ-CP ngày 27/3/2001 của Chính phủ

nhân dân Thành phố, khai thác có hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của Thành phố trong phát triển kinh tế - xã hội, tương xứng với vị trí, vai trò của Thành phố đối với cả nước và khu vực. Về nguyên lý, phân cấp hoạt động quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực được coi như là một kỳ vọng cho sự hoàn thiện hoạt động quản lý nhà nước trên các lĩnh vực được phân cấp nhằm phát huy tốt hơn thế mạnh của địa phương.

Phân cấp cho thành phố Hồ Chí Minh chỉ mới được thực hiện trên một số lĩnh vực (Quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư và phát triển kinh tế, xã hội; Quản lý nhà, đất và hạ tầng kỹ thuật đô thị; Quản lý ngân sách nhà nước; Tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ, công chức). Nhưng cũng có thể chỉ ra đây là một sự cải cách thực sự trong phân cấp quản lý nhà nước. Đặc biệt lĩnh vực ngân sách và lĩnh vực nhân sự luôn là hai vấn đề vốn tập trung trong tay chính phủ trung ương.<sup>85/</sup>

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, mô hình phân cấp này vẫn chưa thật sự phân cấp khi vẫn sử dụng các thành ngữ " trao đổi"; "lấy ý kiến". Trong những trường hợp không nhất trí đều rất khó xử lý.

Tiếp tục nghiên cứu các hình thức chuyển giao các nhiệm vụ của cung cấp dịch vụ công cho các thành phần kinh tế khác cũng như mở rộng sự tham gia của xã hội công dân trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói riêng và quản lý nhà nước nói chung theo mô hình *quản trị nhà nước* sẽ là cách cần thiết để nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước và tạo ra một nền hành chính hiện đại như chính phủ đã đề ra.

### 3.6. MỘT SỐ NHẬN XÉT VỀ PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP Ở VIỆT NAM TRONG THỰC TẾ.

Nghiên cứu thực tiễn về phân công, phân cấp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước có thể xem xét dưới hai cách tiếp cận:

*Phân công*: tức hiểu về việc phân định rõ trong cùng một cấp ai làm việc gì và làm và phải chịu trách nhiệm, cũng như quyền hạn đến đâu. Phân công trong trường hợp này được hiểu nghĩa chung trong toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Trong nhiều tài liệu của các nước, phân công như là sự bố trí, sắp xếp công việc đối với từng cơ quan. Phân công có thể được hiểu theo nghĩa nằm ngang trong hoạt động.

Trong khi đó *phân cấp* mang ý nghĩa của mối quan hệ giữa các cơ quan có thứ bậc khác nhau. Đó là việc chuyển hoạt động từ một cấp này sang cho một cấp

<sup>85</sup> Nghị định 93-2001/NĐ-CP về phân cấp cho TP. Hồ Chí Minh (xem phụ lục 3)

khác thấp hơn trong hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Đó chính phân cấp giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương với địa phương (Ví dụ trung ương đối với tỉnh); giữa địa phương cấp trên với các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương cấp dưới ( ví dụ giữa tỉnh đối với huyện). Trong điều kiện hạn chế của đề tài chỉ mới tập trung nghiên cứu thực tiễn một số vấn đề về phân công, phân cấp giữa trung ương và tỉnh. Vấn đề phân công trong nội bộ của một cấp chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã) cũng như phân công giữa các cơ quan thuộc một cấp của chính quyền địa phương với nhau chưa được đề cập đến.

### **3. 6.1. Phân công giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trung ương.**

Các cơ quan thuộc hệ thống cơ quan quản lý hành chính nhà nước trung ương đó là các bộ và cơ quan ngang bộ (gọi chung) là bộ. Các cơ quan này tạo thành chính phủ như đã quy định trong hiến pháp và Luật tổ chức chính phủ. Về nguyên tắc phân công trách nhiệm quản lý nhà nước trên các lĩnh vực được chính phủ quy định thông qua các nghị định quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ. Các nghị định phân công nhiệm vụ, quyền hạn cho từng bộ cụ thể đều có câu " Bộ ... thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý Nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ quy định tại Nghị định số... của Chính phủ và các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể sau đây <sup>86</sup>. Như vậy ngay bản thân các nghị định của chính phủ cũng đã có hai mức độ phân công, phân cấp theo Nghị định chung và phân công bằng một nghị định chuyên ngành.

Phân công nhiệm vụ, quyền hạn cho các bộ, cơ quan ngang bộ được thực hiện theo ngành hoặc lĩnh vực. Số lượng 23 bộ, cơ quan ngang bộ trong nhiệm kỳ chính phủ 1997 -2002 được phân công theo nguyên tắc đó. Có những bộ thực hiện quản lý nhà nước theo lĩnh vực, nhưng có bộ quản lý nhà nước theo ngành. Trong đó có hai bộ mang tính chất tổng hợp là Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Các bộ đều có những nhiệm vụ và quyền hạn trên 6 nội dung: xây dựng dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật; về quy hoạch và kế hoạch theo ngành, lĩnh vực; về quản lý tài chính; về công tác tổ chức và viên chức nhà nước; về quan hệ quốc tế và về thanh tra, kiểm tra.

Do hoạt động quản lý nhà nước mang tính chất rộng và có thể có nhiều lĩnh vực chưa đưa vào trong các bộ nên chính phủ (theo quy định của hiến pháp và luật tổ chức chính phủ) thành lập một số cơ quan thuộc chính phủ để giúp chính phủ trong việc quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực cụ thể. Ví dụ, việc thành lập Tổng cục Địa chính, Tổng cục du lịch nhằm để giúp chính phủ quản lý những lĩnh vực

<sup>86</sup> Xem phụ lục: Nghị định quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ trong nhiệm kỳ chính phủ 1997- 2002 và một số nghị định về nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ nhiệm kỳ chính phủ 2002-2007 (phụ lục 1,3).

chưa phân công cho bộ nào. Đây cũng là một trong những vấn đề gây tranh luận trong nghiên cứu. Theo Luật tổ chức chính phủ, cơ quan quản lý nhà nước trung ương chỉ bao gồm bộ và cơ quan ngang bộ. Theo Luật tổ chức chính phủ (1992), Bộ, cơ quan ngang Bộ là các cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước. Như vậy các cơ quan thuộc chính phủ, do chính phủ thành lập không thuộc quy định trên. Phân công cho các cơ quan thuộc chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước (Tổng cục du lịch là cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý Nhà nước đối với các hoạt động du lịch trong cả nước)<sup>87</sup>/ mang tính chất tính hướng hơn là phân công theo luật quy định. Phân công trong trường hợp này sẽ hạn chế hiệu lực của hoạt động quản lý do các văn bản mà các cơ quan trên ban hành (theo luật) không mang tính quy phạm pháp luật<sup>88</sup>. Chính phủ đã có quy định mới về việc các cơ quan thuộc chính phủ khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Nhiệm kỳ 1997-2002, chính phủ có 23 bộ, và 25 cơ quan thuộc chính phủ. Các cơ quan đó, khi thành lập đều được trao nhiệm vụ cụ thể. Ví dụ, khi tách chức năng quản lý nhà nước về du lịch khỏi Bộ Văn hoá, thông tin và du lịch thành lập Bộ Văn hoá- thông tin, chức năng quản lý nhà nước về du lịch chưa được phân công cho bộ nào chịu trách nhiệm, do đó chính phủ thành lập Tổng cục du lịch.<sup>89</sup>

Xét về mặt nguyên tắc, trách nhiệm hoạt động quản lý nhà nước trên các lĩnh vực được phân công cho các cơ quan quản lý nhà nước: bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc chính phủ. Cách thức đó nhằm bảo đảm cho các vấn đề của xã hội phải có một cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm (có nhiệm vụ và quyền hạn quản lý nhà nước lĩnh vực đó).

Trên thực tế, vấn đề phân công trách nhiệm hoạt động quản lý nhà nước cho các bộ, ngành, cơ quan thuộc chính phủ đã và đang bộc lộ một số vấn đề.

Trước hết, sự chồng chéo hoạt động quản lý nhà nước trên các lĩnh vực giữa các bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc chính phủ. Đây là một trong những vấn đề phức tạp nhất của sự phân công trách nhiệm hoạt động quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Đó cũng là kết quả của sự phân công và phân cấp (sẽ được nói sau). Trên thực tế, một vấn đề của xã hội đặt ra nhưng lại liên quan đến nhiều nội dung của quản lý. Do đó, khó có thể phân định cho một bộ, cơ quan ngang bộ nào đảm nhận. Ví dụ, quản lý một dòng sông như Sông Đồng Nai, Sông Cầu

<sup>87</sup> Nghị định của chính phủ về thành lập Tổng cục du lịch (Nghị định 20/CP ngày 27/12/1992 và Nghị định 53/CP ngày 7/8/1995)

<sup>88</sup> Xem phụ lục các nghị định về việc thành lập các cơ quan thuộc chính phủ và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

<sup>89</sup> Danh mục 25 cơ quan thuộc chính phủ xem phụ lục 2.

(miền bắc) thường bị dư luận chỉ trích là có đến bốn bộ tham gia và bộ chỉ quản lý một phần của vấn đề Sông Đống Nai hay Sông Cầu. Do đó, nếu có sự đụng độ, mâu thuẫn, không có người chịu trách nhiệm chính.

*Hai là*, trên nhiều lĩnh vực nội dung hoạt động quản lý không được quy định cụ thể nên bộ nào cũng thấy trong phần: các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể sau đây đều có liên quan đến mình và thông thường đều được ghi: *có trách nhiệm phối hợp với...* trong hoạt động quản lý nhà nước về lĩnh vực đó. Do cách quy định như vậy, nên các bộ đều thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước trên lĩnh vực có liên quan và cách thức phối hợp ít được quan tâm. Điều đó có thể làm cho một số quyết định quản lý hành chính nhà nước của các bộ ban hành ra thiếu thống nhất trên phương diện quản lý hành chính nhà nước.

*Ba là*, do các bộ được thành lập để quản lý nhà nước trên các lĩnh vực theo ngành hoặc theo lĩnh vực, nhưng có nhiều lĩnh vực hoặc không thể xếp vào bộ nào hoặc do tính chất đặc biệt của nó nên không thể đưa vào trong bộ. Nhiều cơ quan thuộc chính phủ được thành lập, trên nguyên tắc đó không phải là cơ quan bộ, ngang bộ nên không thể được trao những nhiệm vụ và quyền hạn giống như bộ. Theo Luật tổ chức chính phủ (1994 và 2001), nhiệm vụ và quyền hạn của bộ, cơ

quan ngang bộ được quy định:

- Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm, các công trình quan trọng của ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện khi được phê duyệt; Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ<sup>90</sup>. Trong khi các cơ quan bộ, ngang bộ do Quốc hội quyết định thành lập (theo Hiến pháp 1992, Ủy Ban Thường vụ quốc hội cũng có quyền phê chuẩn việc thành lập, giải thể các bộ, cơ quan ngang bộ, nhưng theo Hiến pháp 1992 sửa đổi, quyền về thành lập, sát nhập và giải tán các bộ chỉ được trao cho Quốc hội) các cơ quan thuộc chính phủ do chính phủ thành lập trên cơ sở quyết định của chính phủ. Nhưng Nghị định 15/CP trao cho một số cơ quan thuộc chính phủ những nhiệm vụ, quyền hạn như cơ quan bộ. Ví dụ, nghị định chính phủ về Tổng cục Thống kê. Tổng cục Thống kê là cơ quan thuộc Chính phủ, có chức năng quản lý Nhà nước về công tác thống kê trong phạm vi cả nước và

<sup>90</sup> Luật tổ chức chính phủ năm 2001



cung cấp thông tin bằng số về tình hình kinh tế - xã hội cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân theo quy định của Chính phủ. Tổng cục Thống kê có nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể sau đây: "Xây dựng trình Chính phủ các dự án luật, pháp lệnh, các văn bản pháp quy khác về thống kê và tổ chức thực hiện các văn bản nói trên sau khi đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ ban hành. Hoặc việc thành lập Tổng cục Khí tượng thủy văn. Tổng cục Khí tượng thủy văn là cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về lĩnh vực khí tượng thủy văn trong phạm vi cả nước"<sup>91</sup>. Tổng cục Khí tượng thủy văn có nhiệm vụ, quyền hạn: Trình Chính phủ các dự án luật, pháp lệnh, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình quốc gia, và các chính sách, chế độ về quản lý ngành khí tượng thủy văn và điều tra cơ bản môi trường không khí và nước. Tổ chức thực hiện các vấn đề nói trên sau khi đã được phê duyệt. Nếu bỏ qua từ "*cơ quan thuộc chính phủ*" thì khó có thể biết được đó là bộ, cơ quan ngang bộ, hay cơ quan thuộc chính phủ. Cho đến nay, chưa có một Nghị định nào của chính phủ quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn (chung) của cơ quan thuộc chính phủ là gì và khác với bộ, cơ quan ngang bộ như thế nào.<sup>92/</sup>

*Bốn là*, hoạt động quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực chưa được quy định cụ thể cho bộ, cơ quan ngang bộ nào thực hiện. Nhiều vấn đề đặt ra của hoạt động quản lý nhà nước phải có cơ quan nào thực hiện. Nếu chưa có thì chính phủ lại thành cơ quan thuộc chính phủ để thực hiện chức năng, nhiệm vụ đó. Đây là một trong những vấn đề đang được quan tâm.

*Năm là*, phân công hoạt động quản lý nhà nước cho các bộ, cơ quan ngang bộ chưa cụ thể. Phân công thực thi hoạt động quản lý nhà nước giữa các bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan thuộc chính phủ (được chính phủ giao cho chức năng quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực cụ thể) chưa rõ ràng và khả thi. Do đó việc quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực vừa mang tính chồng chéo, vừa mang tính phân tán. Báo cáo của Ủy ban Quốc phòng và An ninh của Quốc hội tại kỳ họp của Ủy ban TVQH<sup>93</sup> đã chỉ ra một số vấn đề về sự phân cấp quản lý nhà nước giữa Bộ Công An, Bộ GTVT chưa thật hợp lý và là một trong những nguyên nhân của quản lý TTATGT hiện nay chưa tốt.

*Sáu là*, xét một lĩnh vực cụ thể về quản lý cán bộ, công chức theo Pháp lệnh cán bộ, công chức (1998) để chỉ ra sự phân công công việc này giữa các cơ quan quản lý nhà nước cấp trung ương (các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ). Pháp lệnh quy định nội dung quản lý về cán bộ, công chức gồm:

<sup>91</sup> Nghị định 23/CP ngày 23/3/1994 về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của TCTK

<sup>92</sup> Chính phủ đang có kế hoạch ban hành Nghị định về các cơ quan thuộc chính phủ trong năm 2003.

<sup>93</sup> Xem bài đăng trên báo Nhân dân số ra ngày 11/10/2002.

1. Ban hành các văn bản pháp luật, điều lệ, quy chế về cán bộ, công chức;
2. Lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức;
3. Quy định chức danh và tiêu chuẩn cán bộ, công chức;
4. Quyết định biên chế cán bộ, công chức;
5. Tổ chức thực hiện việc quản lý, sử dụng và phân cấp quản lý cán bộ, công chức;
6. Ban hành quy chế thi tuyển, thi nâng ngạch;
7. Đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá cán bộ, công chức;
8. Chỉ đạo, tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ, công chức;
9. Thực hiện việc thống kê cán bộ, công chức;
10. Thanh tra, kiểm tra việc thi hành các quy định về cán bộ, công chức;
11. Chỉ đạo, tổ chức giải quyết các khiếu nại, tố cáo đối với cán bộ, công chức.

Trên thực tế, nhiều công việc chỉ tập trung vào Ban TCCBCP (nay là Bộ Nội vụ), trong khi đó, Ban TCCBCP lại không đủ điều kiện để có thể thực hiện những nội dung đó. Ví dụ, quy định tiêu chuẩn chức danh cán bộ, công chức cho ngành. Ban hành văn bản này do Ban TCCBCP thực hiện. Trong khi đó khá nhiều vấn đề mang tính chất đặc thù của ngành lại do các ngành nghiên cứu.

Bảy là, vấn đề đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước cũng chưa được phân cấp cụ thể.

Tám là, theo kết quả điều tra của Dự án “điều tra cơ bản về chức năng, nhiệm vụ và phân công, phân cấp quản lý nhà nước trung ương - địa phương” do Viện Nghiên cứu khoa học tổ chức nhà nước tiến hành trong năm 2000-2001 đã chỉ ra khá nhiều vấn đề mang tính chất chồng chéo, chưa rõ ràng trong việc phân công nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước cho các bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan thuộc chính phủ. Theo báo cáo kết quả điều tra, một số nội dung sau còn chồng chéo, còn vướng mắc (*chưa rõ*) giữa các bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan thuộc chính phủ:

- Đào tạo và bồi dưỡng cán bộ, công chức (kể cả trong nước và ở nước ngoài); trung cấp hành chính và cán bộ xã, phường, thị trấn.
- Lập duyệt, phân bổ kế hoạch ngân sách giáo dục hàng năm.
- Quản lý nhà nước báo chí, phát thanh, truyền hình (kể cả trong nước và nước ngoài).
- Quản lý nhà nước về bảo hộ quyền tác giả.
- Quản lý nhà nước giám định pháp y.

- Khác<sup>94</sup>.

Chín là, một số vấn đề phân công không rõ ràng các chức năng quản lý nhà nước; nhưng một số hoạt động mang tính chất cung cấp dịch vụ công (không bao hàm những nội dung quản lý hành chính nhà nước) cũng chưa được phân công cụ thể. Ví dụ trong quản lý hoạt động của vận tải ô tô theo Nghị định 92-2001/NĐ-CP không giao cụ thể cơ quan nào chịu trách nhiệm cụ thể về đăng ký, đăng kiểm. Trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh ngành nghề có điều kiện. Không thể có quá nhiều cơ quan cùng tham gia. Và nếu như vậy, một giấy phép để đăng ký kinh doanh loại dịch vụ này phải qua sự thẩm định của quá nhiều cơ quan. (Nghị định Số 08 /2001/NĐ-CP ngày 22 tháng 02 năm 2001 Quy định về điều kiện an ninh, trật tự đối với một số ngành, nghề kinh doanh có điều kiện).

Triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 7 (Khoá VIII), chính phủ có quyết định số 207-2001/QĐ-TTg nhằm thực hiện một cách toàn diện hơn việc phân công công việc giữa các cơ quan thuộc hành chính nhà nước trung ương. Tập trung vào các công việc:

- Định rõ chức năng quản lý Nhà nước của từng Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (cả quản lý nhà nước và chỉ đạo hoạt động sự nghiệp) trong phạm vi cả nước;

- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ phải thể hiện đúng tầm quản lý nhà nước, không ôm đồm công việc của cơ sở; làm rõ hơn việc phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ cho chính quyền địa phương, cho các đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước thuộc phạm vi quản lý của Bộ;

- Chỉ rõ những chồng chéo, trùng lặp trong chức năng, nhiệm vụ giữa Bộ với các Bộ, ngành khác, bảo đảm một việc chỉ do một cơ quan chủ trì thực hiện, khắc phục tình trạng nhiều cơ quan cùng chịu trách nhiệm về một việc; đồng thời chỉ ra những lĩnh vực, những nhiệm vụ còn bỏ sót chưa có Bộ, ngành nào đảm nhiệm;

- Bổ sung, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ cho phù hợp với yêu cầu quản lý mới (cần định rõ chức năng mới của Bộ, chức năng, nhiệm vụ cần được điều chỉnh từ Bộ, ngành khác về Bộ và chức năng, nhiệm vụ cần chuyển cho Bộ, ngành khác);

- Xác định rõ mối quan hệ giữa các Bộ, ngành với nhau và giữa các Bộ, ngành với chính quyền địa phương trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ chung của bộ máy hành chính nhà nước;

- Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm tập thể của tổ chức và thẩm quyền, trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu tổ chức.

<sup>94</sup> Xem chi tiết báo cáo của Dự án tại Ban TCCBCP (nay là Bộ Nội vụ) tr.19-21

Cho đến năm 2001, nghĩa là sau hơn 10 năm cải cách hành chính nhà nước với những nội dung mà Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành trung ương lần thứ 8 (Khoá VII) đề ra chưa được giải quyết cơ bản. Phân công, phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước cho các cơ quan hành chính trung ương (chính phủ và các bộ, ngành bộ) và chính quyền địa phương (cấp tỉnh) vẫn là chủ đề nóng.

Trong năm 2002, để tiến đến hoàn thiện phân công nhiệm vụ, quyền hạn giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, chính phủ đang tiến hành xây dựng nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của 26 bộ, cơ quan ngang bộ. Việc làm này nhằm *"giải quyết dứt điểm tình trạng trùng lắp, không rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ của từng đơn vị"*.

Phân công phải được xem xét cho tất cả các cấp hành chính. Trong khuôn khổ của đề tài này chưa có thể nghiên cứu phân công của cấp tỉnh, huyện và xã. Đây cũng là nơi còn nhiều vấn đề phải quan tâm.

### **3. 6.2. Phân cấp hoạt động quản lý nhà nước**

Phân cấp hoạt động quản lý nhà nước hay phân cấp trách nhiệm (nhiệm vụ) và quyền hạn thực thi hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở.

Nghiên cứu thực tiễn phân cấp hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước có thể chia ra một số nhóm:

1. Phân cấp giữa trung ương với tỉnh.
2. Phân cấp giữa Ủy Ban Nhân dân tỉnh - chính quyền địa phương huyện (tương đương).
3. Phân cấp giữa Ủy Ban Nhân dân huyện - chính quyền địa phương xã (tương đương).
4. Và một hình thức cũng đang được quan tâm là chính phủ/các cơ quan hành chính nhà nước chuyển giao một số nhiệm vụ (trách nhiệm) của mình cho các tổ chức không thuộc hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước.

Phân cấp giữa các cấp của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước đã được quy định trong hệ thống văn bản pháp luật.

\* Hiến pháp, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp cũng như luật tổ chức chính phủ đã quy định về cơ bản sự phân cấp hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan thực thi quyền hành pháp ở trung ương (chính phủ) và ở địa phương (hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân). Luật tổ chức chính

phủ (1992) và pháp lệnh về nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp đã quy định phân cấp: "Xây dựng dự án kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, năm năm hàng năm trình Quốc hội; chỉ đạo thực hiện các kế hoạch đó; Lập dự toán ngân sách Nhà nước, phân bổ ngân sách Nhà nước và quyết toán ngân sách Nhà nước hàng năm trình Quốc hội; tổ chức và điều hành thực hiện ngân sách Nhà nước được Quốc hội quyết định (chính phủ)".<sup>95</sup> Và "Xây dựng kế hoạch dài hạn và hàng năm về phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đưa ra Hội đồng nhân dân thông qua để trình Chính phủ phê duyệt; tổ chức, chỉ đạo thực hiện kế hoạch được duyệt; Lập dự toán và phương án phân bổ ngân sách địa phương, dự toán điều chỉnh ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định và báo cáo cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp (Ủy Ban Nhân dân tỉnh)".<sup>96</sup>

Phân cấp đối với việc xây dựng kế hoạch dài hạn và trung hạn phát triển kinh tế xã hội cho tỉnh có sự phân công giữa HĐND (tỉnh) và UBND. UBND dự thảo, xây dựng, Hội đồng nhân dân tỉnh phê duyệt (quyết định) và trình chính phủ phê chuẩn. Ngay trong việc chỉ đạo thực hiện các vấn đề được phân cấp (tổ chức, chỉ đạo thực hiện kế hoạch được duyệt), Ủy Ban Nhân dân tỉnh trong nhiều trường hợp chỉ được quyền ký các quyết định đầu tư (phê duyệt đầu tư) hạn chế (*phân cấp trách nhiệm*).

Quy hoạch tổng thể (Master Plan) phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trong thời kỳ 10-15 năm đều do chính phủ phê duyệt. Tuy nhiên, khá nhiều vấn đề nảy sinh trong quá trình phát triển; đặc biệt khi các bộ, ngành đều tiến hành xây dựng các dự án trên địa bàn địa phương đã làm phá vỡ một phần quy hoạch tổng thể đó. Chính vì vậy nhiều địa phương lúng túng trong việc phát triển theo quy hoạch đã được duyệt hoặc phá vỡ quy hoạch, hoặc không triển khai thực hiện. Điều đó hạn chế đến tốc độ phát triển chung của tỉnh. Mặt khác, cũng không ít địa phương dựa vào phân cấp hoạt động quản lý nhà nước theo vùng lãnh thổ đã có thể tự đưa ra các quyết định đầu tư có thể làm phá vỡ quy hoạch chung của ngành có liên quan đến lãnh thổ. Gần đây, báo chí đưa tin về việc Thành phố Đà Nẵng (cấp tỉnh) đã tự quyết định đầu tư cầu qua sông Hàn có thể có lợi với địa phương nhưng có thể phá vỡ quy hoạch chung của ngành (Bộ GTVT) về hệ thống các cảng biển cụm Đà Nẵng.

Trên lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản bằng nguồn ngân sách của nhà nước, phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước đã

<sup>95</sup> Xem Luật tổ chức chính phủ (1992).

<sup>96</sup> Xem Pháp lệnh về nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND các cấp (1996)

được quy định trong một số nghị định. Nghị định 52-1999/NĐ-CP quy định: "...Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định đầu tư các dự án thuộc nhóm B và C. Riêng các dự án nhóm B trước khi quyết định đầu tư cần có ý kiến thống nhất của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư về kế hoạch đầu tư và Bộ trưởng Bộ quản lý ngành về quy hoạch phát triển ngành và nội dung kinh tế - kỹ thuật của dự án". Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh được ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện quyết định đầu tư các dự án có mức vốn đầu tư dưới 2 tỷ đồng tùy theo điều kiện cụ thể của từng thành phố. Đối với các tỉnh và thành phố còn lại, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh được ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện quyết định đầu tư các dự án có mức vốn đầu tư dưới 500 triệu đồng tùy theo điều kiện cụ thể của địa phương (phân cấp quyết định phê duyệt các dự án đầu tư)<sup>97</sup>.

Nghị định cũng quy định phân cấp cho Ủy Ban Nhân dân huyện, xã trong việc quyết định các dự án đầu tư bằng nguồn ngân sách nhà nước. Đặc biệt trong chương trình 135 ban hành kèm theo Quyết định 135 của Thủ tướng chính phủ đã cho phép các xã có quyền phê duyệt các dự án trong chương trình. Đây là một sự cải cách lớn trong phân cấp quyết định dự án đầu tư.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh được ủy quyền cho Giám đốc Sở Kế hoạch và Đầu tư quyết định đầu tư các dự án có mức vốn dưới 2 tỷ đồng. Các tỉnh và thành phố còn lại, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể ủy quyền cho Giám đốc Sở Kế hoạch và Đầu tư quyết định đầu tư các dự án có mức vốn dưới 500 triệu đồng;

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã được quyết định đầu tư các dự án thuộc nguồn vốn ngân sách do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phân cấp. Đối với các dự án đầu tư ở cấp huyện dùng vốn ngân sách nhà nước phải được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chấp thuận và quản lý chặt chẽ về quy hoạch, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Đối với các dự án ở cấp xã dùng vốn ngân sách nhà nước đầu tư và xây dựng kênh mương, đường nông thôn, trường học, trạm xá, công trình văn hóa sau khi được Hội đồng nhân dân cấp xã thông qua phải được Ủy ban nhân dân cấp huyện chấp thuận về mục tiêu đầu tư và quy hoạch.

Các dự án kênh mương, chuồng trại, đường nông thôn, trường học ở cấp xã, Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện đầu tư và xây dựng theo nguồn đóng góp của dân.

<sup>97</sup> Năm 2003, chính phủ đã sửa đổi nghị định này nhằm phân cấp cụ thể hơn cho các cấp trong quyết định đầu tư và chịu trách nhiệm với quyết định đó.

Trên lĩnh vực đầu tư, tuy giao cho các cấp chính quyền trong việc phê duyệt các dự án đầu tư, song do vốn đầu tư thông thường do cấp trên chuyển về nên vai trò của chính quyền cấp trên rất lớn. Chính vì vậy, trong nhiều trường hợp chưa thoát khỏi cơ chế “xin - cho” mặc dù văn bản pháp luật đã quy định phân cấp.

Trên lĩnh vực thu hút đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, các tỉnh đều được chính phủ cho phép thu hút đầu tư trực tiếp từ nước ngoài vào địa phương dưới hình thức dự án.

Chính phủ đã thực hiện phân cấp cho phép và cấp giấy phép các dự án đầu tư nước ngoài vào các địa phương. Trước khi có nghị định về phân cấp cho phép và cấp giấy phép dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài tại địa phương, chính phủ đã thực hiện phân cấp một bước, tức trao quyền quyết định cấp giấy phép các dự án đầu tư nước ngoài cho một số Ủy Ban Nhân dân tỉnh xét thấy có đủ điều kiện. Theo quyết định 386/TTG ngày 7/6/1997, chỉ có một số tỉnh được Thủ tướng chính phủ phân cấp cấp phép đầu tư nước ngoài<sup>98</sup>. Cùng với mức độ gia tăng đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, nhằm đơn giản hoá thủ tục cấp phép đầu tư và tạo điều kiện cho các nhà đầu tư, Nghị định 24/2000/NĐ-CP ngày 31/7/2000 trao quyền cấp phép đầu tư cho các tỉnh nếu đủ các điều kiện. Nhiệm vụ cụ thể được trao cho Ủy Ban Nhân dân các tỉnh được Chính phủ quy định cụ thể và đã tạo cơ hội để thúc đẩy đầu tư nước ngoài vào các tỉnh<sup>99</sup>.

Trên cơ sở phân công việc xem xét, phê duyệt các dự án đầu tư, các bộ có thể uỷ quyền cho Ủy Ban Nhân dân tỉnh cũng như các Ban quản lý các khu công nghiệp địa phương phê duyệt các dự án đầu tư vào các khu công nghiệp. Đây là một hoạt động phân cấp rất được nhiều địa phương quan tâm. Khi Bộ Kế hoạch & Đầu tư quyết định uỷ quyền cho khu công nghiệp ở Thừa Thiên Huế quyết định phê duyệt các dự án đầu tư vào khu công nghiệp đã tạo điều kiện để các địa phương nhanh chóng triển khai các dự án vào các khu công nghiệp.

*Phân cấp giữa chính phủ, chính quyền địa phương cấp trên với chính quyền địa phương các cấp trong việc cấp đất, giao cấp.*

Luật đất đai cũng như một số văn bản pháp luật khác của chính phủ đã đề cập đến thẩm quyền (tức quyền lực pháp lý được trao) của Ủy Ban Nhân dân tỉnh trong việc cấp giao, thu hồi đất, nhưng trên thực tế, các công việc này còn nhiều vướng mắc. Theo Luật đất đai (1993 và sửa đổi 2001) thì Nhà nước xác định giá các loại đất để tính thuế chuyển quyền sử dụng đất, thu tiền khi giao đất hoặc cho

<sup>98</sup> Theo quyết định của Thủ tướng chính phủ, chỉ có: Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội; Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh; Ủy ban nhân dân thành phố Hải Phòng; Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng; Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu; Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai; Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương và Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh được cấp phép đầu tư.

<sup>99</sup> Nghị định 24/2000/NĐ-CP quy định cụ thể phân cấp quyết định đầu tư.

thuê đất, tính giá trị tài sản khi giao đất, bồi thường thiệt hại về đất khi thu hồi đất. Chính phủ quy định khung giá các loại đất cho từng vùng, theo từng thời gian và nguyên tắc, phương pháp xác định giá các loại đất.

Ủy Ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định giá các loại đất phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương để tính thuế chuyển quyền sử dụng đất; thu tiền khi giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất, tiền thuê đất, lệ phí trước bạ; tính giá trị tài sản khi giao đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.” (Luật sửa đổi 2001). Phân cấp cho địa phương về một số lĩnh vực định giá đất cho sát với thực tế của địa phương đã tạo ra bước chuyển căn bản cho việc giải phóng mặt bằng cho các dự án, công trình. Tuy nhiên, đây là vấn đề đang đòi hỏi phải phân cấp cụ thể hơn, nhiều hơn cho Ủy Ban Nhân dân tỉnh mới có thể nhanh chóng giải quyết các vấn đề liên quan đến thu hồi đất phục vụ các công trình công cộng, phục vụ lợi ích chung.

*Phân cấp quản lý việc thành lập doanh nghiệp.* Từ khi luật doanh nghiệp có hiệu lực, chính phủ đã chuyển giao quyền cấp giấy phép, đăng ký kinh doanh cho các tỉnh <sup>100</sup>. Trên cơ sở đó, nhiều doanh nghiệp mới đã ra đời sau khi Luật doanh nghiệp có hiệu lực. Tuy nhiên, hiện nay một vấn đề đang đặt ra là số lượng doanh nghiệp đăng ký (chỉ để mua hoá đơn “đỏ”) mà không hoạt động và thực tế các địa phương không nắm được những doanh nghiệp mà mình cấp đăng ký đang hoạt động ở đâu, lĩnh vực nào. Nhiều người nói về hậu kiểm, nhưng công tác hậu kiểm hình như đã không được quan tâm.

*Phân cấp ngân sách* đã được Luật ngân sách (1996) và luật ngân sách sửa đổi năm 1998 quy định khá chi tiết. Vấn đề quyền hạn được tạo ra các nguồn thu và cách thức tự quyền định sử dụng các nguồn thu đó, tuy theo luật ngân sách (1996 và sửa đổi 1998) đã được một số văn bản của chính phủ và Bộ tài chính hướng dẫn chi tiết, nhưng trên thực tế các địa phương rất hạn chế quyền tạo nguồn thu. Trong phân cấp cho Thành phố Hồ Chí Minh (có nghị định riêng và chỉ áp dụng cho Thành phố Hồ Chí Minh) đã quy định một số nội dung về quyền của Thành phố được tạo nguồn thu. Tuy nhiên mức độ này còn rất hạn chế, trong khi đó các tỉnh khác chưa được trao những quyền đó <sup>101</sup>.

Trong những ngày cuối năm 2002 và đầu năm 2003, ngành tài chính đang tiến hành tổng kết công tác thanh tra tài chính, chi tiêu tiền công. Báo cáo đã chỉ ra

<sup>100</sup> Theo Luật doanh nghiệp (1999), Ủy Ban Nhân dân tỉnh có quyền: Thực hiện quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp trong phạm vi địa phương theo quy định của pháp luật; Tổ chức đăng ký kinh doanh; thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của doanh nghiệp trong phạm vi địa phương; Hướng dẫn và chỉ đạo Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trong việc phối hợp thực hiện quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.

<sup>101</sup> Xem chi tiết nội dung phân cấp cho TP. Hồ Chí Minh trong Nghị định 93 (phụ lục 3).



rằng công tác thu chi ngân sách ở các địa phương đang là vấn đề cần được quan tâm nếu muốn đẩy mạnh phân cấp ngân sách cho các địa phương. Trong số 61 tỉnh, có đến 58 tỉnh có dấu hiệu sai quy định về chi tiêu ngân sách và tạo ngân sách. Hơn 40.000 m<sup>2</sup> trụ sở làm việc vượt quy định đã được xây dựng; trên 1.400 tỷ đồng nguồn thu tại các địa phương đã không đưa vào trong ngân sách. Đầu tư xây dựng cơ bản ở cấp xã thiếu quyết toán cụ thể và báo cáo chi tiêu. Chỉ có 2/ 61 tỉnh có các xã được quyết toán đầu tư xây dựng cơ bản.

Tất cả những cách thức quản lý ngân sách đó đã ảnh hưởng rất lớn đến việc phân cấp ngân sách cho xã.

Luật ngân sách nhà nước sửa đổi năm 2002 sẽ trao nhiều quyền hơn về tạo nguồn thu, nguồn thu của địa phương cũng như quyền sử dụng ngân sách. Điều đó cũng sẽ đòi hỏi chính phủ phải phân cấp, trao quyền nhiều hơn cho địa phương trên nhiều vấn đề tạo nguồn thu. Nếu như pháp lệnh Phí và lệ phí quy định một cách định hướng về thu phí, lệ phí, thì văn bản hướng dẫn của Bộ tài chính chỉ trao cho địa phương những quyền rất hạn chế về nguồn thu phí và lệ phí. Điều này có thể chưa thật hợp lý khi triển khai Luật ngân sách nhà nước sửa đổi.<sup>102/</sup>

Về vấn đề nhân sự, cơ cấu tổ chức bộ máy của Ủy Ban Nhân dân tỉnh, cũng như Ủy Ban Nhân dân huyện và xã, quyền thuộc về chính phủ. Chính phủ quy định khung cứng cho cơ cấu bộ máy tổ chức các Ủy Ban Nhân dân. Các cấp địa phương chỉ có quyền linh hoạt trong việc tổ chức, bố trí sắp xếp các bộ phận theo đặc thù của địa phương. Nghị định 12/2001/ NĐ-CP quy định số lượng phòng, ban tối đa cho một huyện, nhưng tên gọi của các phòng đó và chức năng nhiệm vụ được trao quyền cho Ủy Ban Nhân dân tỉnh. Trước đó, Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng cũng đưa ra khung tổ chức Ủy Ban Nhân dân xã. Trong đó quy định số lượng ban của các xã. Trên nguyên tắc đó, quyền tổ chức, cơ cấu tổ chức được luật định và vai trò của chính quyền địa phương các cấp hạn chế. Do quy định mang tính chung đó nên các địa phương đều "cố gắng" để có tối thiểu cơ cấu phòng ban như đã quy định. Giới hạn trên (số lượng) đều được các cấp chính quyền địa phương "khai thác" triệt để do nhiều nguyên nhân.

Một trong những vấn đề được nhiều nhà nghiên cứu đề cập đến khi bàn về vấn đề phân cấp về cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương. Đối mới, phân cấp, phân công tập trung nhiều ở trung ương hơn là địa phương. Số lượng đầu mối, cơ cấu tổ chức bộ máy chính phủ thay đổi nhiều từ năm 1986 lại nay và đặc biệt từ năm 1996. Nhưng bộ máy cũng như cách thức điều hành, hoạt

<sup>102</sup> Xem chi tiết luật ngân sách nhà nước 2002 (phụ lục 4)

động của chính quyền địa phương các cấp đặc biệt là cấp xã chưa có sự thay đổi đáng kể. Kể từ sau Nghị quyết Trung ương lần thứ 5 (Khoá IX) nhiều hy vọng đặt ra về cải cách hệ thống hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở cấp cơ sở. Tuy nhiên, hiện nay nhiều vấn đề thuộc về thể chế cần phải nhanh chóng sửa đổi.

Luật quy định vấn đề bổ nhiệm, miễn nhiệm các bộ cấp sở, ban ngành của Tỉnh. Điều này vừa bảo đảm tính chính trị của cơ cấu tổ chức cấp tỉnh vừa bảo đảm tính chuyên môn của nhà quản lý. Nhưng cũng có ý kiến cho rằng, vấn đề nhân sự của tổ chức Ủy Ban Nhân dân tỉnh nên được trao toàn bộ cho Ủy Ban Nhân dân và Ủy Ban Nhân dân phải chịu trách nhiệm trước chính phủ về việc bổ nhiệm nhân sự. Một trong những vấn đề quan tâm hiện nay là vấn đề cán bộ được Hội đồng nhân dân bầu vào cơ cấu Ủy Ban Nhân dân, trong đó chức danh chủ tịch Ủy Ban Nhân dân. Chưa có sự phân biệt giữa vai trò của những người được bầu (dù bầu gián tiếp thông qua hội đồng nhân dân) và những công chức hành chính chuyên nghiệp làm việc tại các cấp chính quyền địa phương. Điều đó khó có thể tạo cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước tại địa phương trong một mức độ nhất định thiếu tính ổn định và chuyên môn hoá.

Thiếu một đội ngũ công chức chuyên nghiệp làm việc tại Ủy Ban Nhân dân các cấp (bao gồm cả các nhà quản lý chuyên nghiệp) sẽ hạn chế rất lớn đến việc phân cấp hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Trong lĩnh vực quyết định đầu tư trực tiếp từ nước ngoài vào các địa phương, chính phủ tập trung thống nhất việc xem xét quyết định đầu tư sau khi có Luật khuyến khích đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, sự tập trung quá đó đã làm cho việc cấp phép đầu tư vào các địa phương gặp khó khăn và các nhà đầu tư phải chờ đợi quá lâu về thủ tục. Mặt khác, cũng không ít những văn bản quản lý hành chính nhà nước của chính phủ trong việc phân cấp quản lý đầu tư, đặc biệt là đầu tư trực tiếp từ nước ngoài vào các địa phương. Trên nguyên tắc chung như đã nêu trên, các địa phương đã được chính phủ uỷ quyền trong việc xem xét và quyết định cấp giấy phép đầu tư trực tiếp của nước ngoài trên địa bàn lãnh thổ. Những địa phương có năng lực như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh được uỷ quyền với những dự án có vốn đầu tư đến 10 triệu, trong khi đó các tỉnh được uỷ quyền với dự án dưới 5 triệu đôla (cần chú ý rằng, các dự án đầu tư nước ngoài vào Việt Nam có số vốn pháp định không cao). Nhưng cũng có một nghịch lý là đối với các khu công nghiệp đóng trên địa phương, chính phủ lại cho phép việc xem xét, quyết định đầu tư với các dự án đầu tư đến 40 triệu đôla. Trưởng ban quản lý các khu công nghiệp của địa phương thường do một Phó chủ tịch làm trưởng ban. Nếu phân cấp theo kiểu "con to hơn bố" cũng sẽ tạo ra sự không thống nhất. Phải chăng, nghiên cứu

một cơ chế phân cấp thống nhất cho địa phương bao gồm cả dự án trong và ngoài khu công nghiệp.

Có thể rút ra một kết luận chung là chính phủ rất thận trọng khi phân cấp, uỷ quyền và trao hẳn một số quyền về quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ cho chính quyền địa phương. Nhiều nguyên nhân của sự thận trọng này giống như các nước đã nêu trên (không có đủ điều kiện để phân quyền) nhưng hệ quả của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung nhiều năm đã kìm hãm việc chính phủ phân cấp nhiều hơn cho địa phương. Chính phủ vẫn muốn kiểm soát nhiều hơn do sợ địa phương chưa đủ sức để làm; trong khi đó các địa phương lại cho rằng chính phủ ôm quá nhiều và quyết định cả những dự án mà theo địa phương có thể phân cấp cho địa phương. Nhưng nếu xem xét đội ngũ cán bộ chủ chốt làm việc ở cơ sở hiện nay, chỉ có 8,8 % có trình độ trung cấp; 3,7 % có trình độ đại học <sup>103</sup> và phân đông họ chưa được đào tạo để làm quản lý hành chính nhà nước thì vấn đề trao trách nhiệm quản lý hành chính nhà nước cho họ là một trong những khó khăn hiện nay, nếu không giải quyết đồng bộ những vấn đề thuộc về năng lực quản lý.



Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ máy hành chính trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa được xác định thật rõ và phù hợp; sự phân công, phân cấp giữa các ngành và các cấp chưa thật rành mạch; Hệ thống thể chế hành chính chưa đồng bộ, còn chồng chéo và thiếu thống nhất; thủ tục hành chính trên nhiều lĩnh vực còn rườm rà, phức tạp; trật tự, kỷ cương chưa nghiêm; Tổ chức bộ máy còn chồng chéo, nhiều tầng nấc; phương thức quản lý hành chính vừa tập trung quan liêu lại vừa phân tán, chưa thông suốt; chưa có những cơ chế, chính sách tài chính thích hợp với hoạt động của các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức làm dịch vụ công; Đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều điểm yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính; phong cách làm việc chậm đổi mới; tệ quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu nhân dân tiếp tục diễn ra nghiêm trọng trong một bộ phận cán bộ, công chức; Bộ máy hành chính ở các địa phương và cơ sở chưa thực sự gần bó với dân, không nắm chắc được những vấn đề nổi cộm trên địa bàn, lúng túng, bị động khi xử lý các tình huống phức tạp <sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Báo Nhân dân ngày 22/5/2002

<sup>104</sup> Quyết định 136-2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010.

## Chương thứ tư

### ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Phân công, phân cấp hoạt động quản lý hành chính nhà nước đang là một trong những vấn đề được chú ý trong chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Tuy không sử dụng thuật ngữ phân quyền, nhưng như đã nêu trên các hoạt động của chúng ta dự định sẽ triển khai thực hiện chương trình cải cách tổng thể mang ý nghĩa của việc phân công, phân cấp lại chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn giữa các tổ chức trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương (cơ sở). Phân cấp, phân công ở nước ta vừa mang tính chất khoa học của công tác tổ chức chung được các nước đề cập, những phải đặt trong bối cảnh cụ thể của thể chế nhà nước nước ta.

#### 4.1. PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC MANG TÍNH TẤT YẾU.

##### 4.1.1. Một số xu hướng chủ yếu phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Trong nhiều năm gần đây, phân quyền được nhiều tài liệu, nhóm nghiên cứu đề cập đến. Như đã nêu trong chương thứ nhất và chương thứ hai, phân quyền quản lý nói chung và phân quyền quản lý hành chính nhà nước (thực thi quyền hành pháp) nói riêng đã trở thành xu hướng chủ yếu.

Trong điều kiện hiện nay của xu thế toàn cầu hoá, khu vực hoá và hậu quả tất yếu của các xu hướng trên là sự phụ thuộc lẫn nhau nhiều hơn và đòi hỏi phải đi đến những cách giải quyết để cùng có lợi. Mỗi quan hệ giữa các nước thông qua các hiệp định thương mại song phương hoặc đa phương đã chỉ ra điều đó. Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa kỳ cũng không nằm ngoài quy luật chung. Khi có tranh chấp, không thể tự áp đặt mà đòi hỏi phải xử lý theo các cơ chế đã được quy định trong khuôn khổ luật pháp quốc tế. Tuy nhiên, tương quan về kinh tế luôn làm thay đổi cán cân trong đàm phán.

Trong mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân, nhiều vấn đề, sự kiện và điều kiện đã và đang đòi hỏi nhà nước phải thay đổi "cách ứng xử" của mình đối với công dân, người nộp thuế cho nhà nước sử dụng.

Nếu trước đây, nhiều nước đi theo mô hình tập trung, mệnh lệnh hành chính và ít xét đến yếu tố hiệu quả, thì ngày nay chính tại các nước đó, cải cách hành chính đang tập trung vào việc tìm kiếm các mô hình nhằm đạt đến hiệu quả hoạt

động quản lý. Phân quyền, chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn từ các cơ quan hành chính nhà nước mang tính tập trung, mệnh lệnh cho các cấp chính quyền, cho khu vực bên ngoài nhà nước đang trở thành tất yếu.

Các nhà quản lý nhà nước đang tìm kiếm nhiều mô hình khác nhau để thực hiện phân quyền ở các dạng như tản quyền, uỷ quyền, trao quyền (thực sự); tự quản, tự trị.

Một số mô hình sau đây được áp dụng:

1. *Quản trị nhà nước hay quản lý phát triển bền vững (governance)*. Đây là một trào lưu phổ biến, khi các tổ chức quốc tế đề cập đến thuật ngữ này và đòi hỏi nhiều nước khi nhận tài trợ đều phải quan tâm. Xung quanh thuật ngữ này còn có nhiều vấn đề tranh luận như đã nêu trên, nhưng đã và đang được các nước áp dụng ở các mức độ khác nhau. Đây là phương thức quản lý mới không chỉ là công việc của nhà nước mà còn đòi hỏi sự tham gia của nhiều chủ thể khác kể cả khu vực tư vào trong quá trình hoạt động quản lý nhà nước. Nhiều hoạt động trước đây mang tính độc quyền của nhà nước đã và đang được chuyển sang cho khu vực khác theo hướng quản trị nhà nước.

2. *Hợp đồng thực thi công vụ*. Đây là một trong những cách thức phân quyền đang được nhiều nước quan tâm. Bản chất của hợp đồng đã được khu vực tư nhân sử dụng và nhà nước bảo vệ lợi ích của các bên tham gia hợp đồng bằng nhiều loại văn bản pháp luật tôn trọng và pháp lý hoá hình thức cam kết của các bên trong hợp đồng. Trong mỗi quan hệ kinh tế quốc tế, hợp đồng cũng là một công cụ quan trọng để xử lý các tranh chấp, không thực hiện đúng cam kết. Hợp đồng trong thực thi công vụ thực chất là nhằm quy định trước các hành vi ứng xử của những người thực thi công vụ trong những điều kiện đã mô tả trong hợp đồng. Đó cũng là cách thức để xác định trách nhiệm và những mong muốn đạt được của các bên đã được thoả thuận trong hợp đồng. Các nước trong "Tổ chức hợp tác và phát triển - OECD" rất quan tâm đến mô hình hợp đồng trong việc thực thi công vụ<sup>1</sup>.

3. *Đối tác*. Nhà nước thừa nhận các chủ thể kinh tế khác (khu vực tư nhân) là đối tác với nhà nước trong việc cung cấp các loại dịch vụ cho xã hội. Nhà nước và các đối tác hợp danh với nhau dưới nhiều hình thức để cung cấp các loại dịch vụ bao gồm cả việc sản xuất dưới hình thức công ty cổ phần có vốn của nhà nước ở nhiều tỷ lệ khác nhau. Nhà nước trở thành cổ đông và cùng các bên chia sẻ lợi ích cũng như thiệt hại. Mở rộng hình thức này, nhà nước không trao toàn bộ hoạt động cung cấp dịch vụ cho tư nhân mà có sự tham gia của nhà nước. Chỉ những ai tham gia với nhà nước mới có thể được thực hiện cung cấp những loại dịch vụ đó. Đây là

<sup>1</sup> Xem: Performance Contracting. Lesson from Performance contracting Case Studies. PUMA/PAC 99/2. Xem thêm bài: Từ biên chế đến hợp đồng công việc - một sự thay đổi cơ bản về quản lý nguồn nhân lực trong các cơ quan nhà nước. Tạp chí "Quản lý nhà nước".

những lĩnh vực mà nhà nước vẫn muốn nắm giữ một phần để kiểm soát hoạt động tốt hơn và bảo đảm lợi ích của công dân. Xu thế mở rộng sự tham gia của tư nhân trong các hoạt động cung cấp dịch vụ công thuộc độc quyền nhà nước trước đây đang trở thành phổ biến ở nhiều nước. Ví dụ, ở Canada, công ty cung cấp dịch vụ thông tin về nhà và đất, đăng ký nhà đất là một loại công ty liên danh giữa nhà nước và công ty tài chính tư nhân chuyên thực hiện các dịch vụ có liên quan và được phép thu phí (theo quy định). Như vậy, công ty hợp danh này được phép sử dụng nhiều loại thông tin về nhà ở và đất ở của nhà nước để cung cấp cho khách hàng và tất nhiên, chỉ có họ mới được quyền sử dụng các loại thông tin đó. Sự ra đời trung tâm thông tin về nhà và đất của Sở địa chính - Nhà đất của Hà Nội cũng là một mô hình tương tự. Tuy nhiên, cần nghiên cứu để hoàn thiện cơ chế hoạt động này nhằm cung cấp dịch vụ cho công dân có nhu cầu và đảm bảo tuân thủ quy định của nhà nước.

4. *Một hình thức chuyển giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ cho bên ngoài là hình thức mua- bán.* Nhà nước không đóng vai trò là nhà sản xuất các loại dịch vụ mặc dù nhà nước có trách nhiệm phải cung cấp. Thay cho việc "tự sản, tự tiêu", nhà nước trở thành người mua các sản phẩm đó và cung cấp trở lại cho công dân. Mô hình này được nhiều nước áp dụng. Đặc biệt là những loại dịch vụ mà khu vực tư nhân có khả năng cung cấp và nhà nước sử dụng nó mang tính chất không thường xuyên, mùa vụ, hoặc không cần sản xuất nhưng lại có thể thiết lập được các chỉ tiêu để đo lường loại dịch vụ đó mà tư nhân có thể sản xuất. Kinh nghiệm của nhiều nước về việc tổ chức "mua dịch vụ bảo dưỡng định kỳ - 6 tháng, 1 năm" cho các thiết bị văn phòng, đường sá, sân bay, bến cảng, các cơ sở tiện ích công, các công sở nhà nước đã chỉ ra nhiều lợi thế của mô hình chuyển giao nhiệm vụ cung cấp trực tiếp sang nhiệm vụ người mua hàng. Vai trò và quyền lực của người mua trong nền kinh tế thị trường có thể tạo cơ hội để nhà nước có được các loại dịch vụ chất lượng, đáp ứng đòi hỏi của công dân. Mặt khác, chính phủ có thể cắt giảm được chi phí cho bộ máy để vận hành việc sản xuất ra các loại dịch vụ đó.

5. *Trao đặc quyền (franchise).* Trong mô hình này, nhà nước trao cho một số tổ chức (kể cả các tổ chức kinh tế của nhà nước) một số đặc quyền nhất định (Franchise) thay vào đó các tổ chức này phải bảo đảm cung cấp một số loại dịch vụ theo những yêu cầu mà nhà nước đặt ra. Cũng có người cho rằng đây là mô hình độc quyền của nhà nước trên lĩnh vực đó. Tuy nhiên, bản chất độc quyền và đặc quyền mà nhà nước trao cho các tổ chức cung cấp dịch vụ bao gồm của nhà nước và tư nhân không giống nhau. Độc quyền của nhà nước trong khá nhiều trường hợp không tính hết được hiệu quả. Trong nền kinh tế tập trung trước đây, độc quyền cung cấp dịch vụ của nhà nước đã "bắt buộc" công dân sử dụng nhiều loại dịch vụ mà họ không muốn, vì chất lượng thấp.

Đặc quyền mà nhà nước trao cho một số tổ chức trên cơ sở cân bằng lợi ích chung của các nhà cung cấp và xã hội. Một tuyến đường được giao cho một công ty kinh doanh, khai thác bảo dưỡng và không ai được tham gia vào đó. Nhưng công ty này phải bảo đảm những quy định đặc biệt của nhà nước để có thể nhận được đặc ân. Đó thực chất là một loại hợp đồng đặc biệt, vừa bảo vệ người tiêu dùng là công dân, vừa bảo đảm lợi ích của các nhà cung cấp, sản xuất tránh sự cạnh tranh không bình đẳng của các nhà sản xuất khác. Điều này có ý nghĩa rất quan trọng nhằm khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào những lĩnh vực chưa ai muốn khai phá, nhưng khi đã khai phá, nhiều người lại sử dụng thành quả đó để kinh doanh. Trong thời gian qua một số doanh nghiệp đã đi vào một số lĩnh vực, và sau đó họ đã bị lấy mất công sức từ chính thị trường. Trao đặc quyền khai thác, quản lý và cung cấp dịch vụ cho các chủ thể khác nhau là nhằm tạo ra một thị trường đích thức và thiết lập được sự cạnh tranh lành mạnh, đúng nghĩa của nó.

6. *Phân biệt hay tách các đơn vị cung cấp dịch vụ thuộc sở hữu nhà nước và các cơ quan, tổ chức nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước.* Đây là một sự phân công cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức khác nhau trong bộ máy hành chính nhà nước ở các nước. Trong nền kinh tế tập trung trước đây, các hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước bao gồm cả quản lý và sản xuất, kinh doanh. Điều đó đã làm cho các hoạt động sản xuất, kinh doanh không tuân theo những quy luật mang tính sản xuất của nó. Sản xuất không gắn với tiêu thụ; chi phí không gắn liền với giá cả và lợi nhuận. Hiệu quả sản xuất không được xem xét. Các nhà quản lý lại tham gia trực tiếp các quá trình sản xuất và điều hành nhiều loại hoạt động. Xu hướng chung của các nước là phân biệt cụ thể hai nhóm hoạt động: hoạt động quản lý hành chính nhà nước và hoạt động cung cấp dịch vụ công (hàng hoá và dịch vụ công). Phân quyền (chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn) tập trung chủ yếu ở hoạt động cung cấp dịch vụ công. Trong khi đó, đẩy mạnh hơn, tập trung hơn và nâng cao hiệu lực hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý. Những lĩnh vực quản lý nhà nước không thể chuyển giao cho bên ngoài mà chỉ thực hiện chuyển giao trong nội bộ hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước (trung ương - địa phương). Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ V đã định hướng cho cách thức chuyển giao này <sup>2/</sup>.

7. *Tư nhân hoá được nhiều nước nói đến như là một sự chuyển đổi trong phân quyền.* Các hoạt động cung cấp dịch vụ công cũng như kiểm soát các hoạt động đó được chuyển giao toàn bộ cho khu vực tư nhân. Nhà nước chỉ giữ lại cho mình nhiệm vụ ban hành khuôn khổ pháp luật cho các tổ chức tư nhân thực hiện. Theo mô hình phân quyền này, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước là xây dựng khuôn khổ pháp luật để mọi thành phần, tổ chức kinh tế vận hành các hoạt động cung cấp hàng hoá và dịch vụ cho xã hội trên cơ sở bảo đảm lợi ích chung, lợi ích

<sup>2/</sup> Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ V. NXB Sự thật, Hà Nội

tiêu dùng và nhà sản xuất theo đúng nguyên tắc vận hành nền kinh tế thị trường trong khuôn khổ pháp luật quy định (có sự quản lý của nhà nước). Mô hình này đòi hỏi năng lực cao của các nhà quản lý trong việc xây dựng khuôn khổ pháp luật, hoạch định chính sách, đồng thời đòi hỏi một cơ chế để kiểm soát sự tuân thủ pháp luật của nhà nước.

Tư nhân hoá là một quá trình phức tạp, đòi hỏi nhà nước phải có sự quản lý chặt chẽ việc tuân thủ pháp luật. Kinh nghiệm của nhiều nước đã chỉ ra đây là một quá trình có tính hai mặt. Một mặt, nhà nước có thể giảm bớt được nhiều hoạt động mang tính sản xuất, kinh doanh nhưng mặt khác xã hội có thể chịu sự tác động mạnh của cơ chế thị trường khi các hoạt động cung cấp dịch vụ công ích được tư nhân hoá, đặc biệt là nhóm công dân có hoàn cảnh đặc biệt. Một số nước đã trao quyền tự kiểm tra chất lượng sản phẩm và phải chịu trách nhiệm đối với chất lượng đó cho doanh nghiệp; trường hợp hàng hoá không đảm bảo chất lượng, thì doanh nghiệp phải bồi thường cho người tiêu dùng và phải thu hồi toàn bộ lô hàng. Song, không phải vấn đề nào cũng làm được như vậy. Ví dụ vấn đề vệ sinh an toàn thực phẩm ở nước ta hiện nay, một số loại thực phẩm trôi nổi trên thị trường đang gây ngộ độc ngay hoặc lâu dài cho người tiêu dùng, song khó quy kết trách nhiệm cụ thể cho ai (người sản xuất, người chế biến, người kiểm tra, người bán hàng) khi xảy ra vụ ngộ độc thực phẩm.

8. *Thay đổi cách thức hoạt động công vụ – cải cách công vụ.* Một xu hướng được quan tâm là phân quyền, phân cấp, phân công (chuyển giao nhiệm vụ và quyền hạn) phải gắn liền với cải cách công vụ. Phân quyền - chuyển giao nhiệm vụ và quyền hạn đòi hỏi phải thay đổi các hoạt động công vụ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, sử dụng tốt hơn và bình đẳng nguồn lực. Công chức ở các cấp phải thực sự là những cán bộ có năng lực, có động lực, có trách nhiệm để cung cấp dịch vụ tốt nhất cho công dân. Khi chuyển giao, nhiệm vụ theo mô hình phân quyền, tổ chức bộ máy phải được sắp xếp lại; trách nhiệm vai trò và trách nhiệm báo cáo cũng thay đổi. Phân quyền đòi hỏi đội ngũ công chức năng lực để thực thi các nhiệm vụ mới được phân công, phân cấp, chuyển giao, và xây dựng năng lực cho đội ngũ công chức có ý nghĩa quan trọng trong phân quyền.

#### **4.2.1 Những thách thức đặt ra đối với phân quyền nói chung và phân quyền quản lý hành chính nhà nước nói riêng.**

Như đã định nghĩa chung ở trên, phân quyền thực chất là sắp xếp lại các trách nhiệm trong hoạt động quản lý nhà nước từ chính quyền cấp cao hơn cho chính phủ địa phương cấp thấp và cho cả bên ngoài khu vực nhà nước. Điều này đã và đang trở thành xu hướng chung của các nước, mặc dù mức độ biểu hiện khác nhau.



Khó khăn nhất của quá trình phân quyền là phải bảo đảm: ổn định, hiệu quả và bình đẳng của toàn bộ quá trình hoạt động quản lý nhà nước đối với mọi đối tượng chịu tác động của quản lý nhà nước.

Quá trình phân quyền, tức sắp xếp, bố trí lại trách nhiệm của các cấp chính quyền trong hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước là sản phẩm của quá trình đổi mới, cải cách chính trị, kinh tế và hành chính. Cũng có người cho rằng đó là sản phẩm của cải cách hành chính nhằm đáp ứng đòi hỏi của cải cách và đổi mới chính trị, kinh tế. Tuy nhiên, một bên là quá trình chuyển giao nhiều trách nhiệm hơn cho chính quyền địa phương các cấp của từng quốc gia và một bên đòi hỏi nhiều hoạt động và trách nhiệm mang tính chất toàn cầu hoá, khu vực hoá lại phải tập trung vào một số cơ quan, tổ chức không chỉ mang tính tập trung của quốc gia mà cả khu vực. Khái niệm quản lý hành chính nhà nước đã mở rộng sang nhiều lĩnh vực.

Việc phân bổ, bố trí lại trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước đã dẫn đến sự thay đổi quan trọng trên các phương diện:

- Cách thức huy động và phân bổ nguồn lực.
- Những đòi hỏi về kiến thức, kỹ năng cần thiết cho việc chuyển giao trách nhiệm.
- Cách thức xác định điều gì cần làm, không phải làm, phải làm, nên làm của từng cấp chính quyền địa phương.

Một yếu tố rất quan trọng của phân quyền (phân công, phân cấp, chuyển giao, sắp xếp lại trách nhiệm hoạt động quản lý) là tác động của những cách thức mới của trách nhiệm giữa các cấp và đòi hỏi sự phối hợp giữa các cấp chính quyền được phân công, bố trí lại trách nhiệm. Trách nhiệm liên quan không chỉ đối với hành chính mà cả trách nhiệm tài chính.

Những nhân tố ảnh hưởng của quá trình sắp xếp đòi hỏi phải xem xét trên nhiều khía cạnh.

(1) Trong hoạt động quản lý nhà nước cũng như hoạt động cung cấp dịch vụ công được sắp xếp, bố trí lại cho các cấp chính quyền, có khá nhiều vấn đề ít được quan tâm trước đây như *phạm vi cung cấp dịch vụ công; những yếu tố ngoại hiện tác động đến quá trình bố trí, sắp xếp lại; thể chế chung và quy phạm pháp luật cần thiết để xử lý vi phạm trách nhiệm*.

(2) Một thách thức quan trọng của sắp xếp lại trách nhiệm quản lý hành chính nhà nước là sự *hạn chế nguồn lực công, giữa thu nhập và chi tiêu* của các cấp chính quyền được phân công trách nhiệm mới.

(3) *Phân quyền và bình đẳng*. Đây cũng là một thách thức đáng quan tâm. Ngay trong điều kiện của Việt Nam, khi sửa đổi Luật ngân sách nhà nước, vấn đề tạo sự bình đẳng giữa các vùng khác nhau trong phân cấp quản lý nói chung và quản lý ngân sách nói riêng được nhiều đại biểu quốc hội quan tâm. Phân quyền

tài chính được coi như là một yếu tố mang bản chất của phân quyền quản lý nhà nước, nhưng nếu chính phủ trung ương không có những cách thức cần thiết để phân bổ lại nguồn lực nhà nước, thì sự cách biệt giữa các vùng trong phân quyền tài chính sẽ mở rộng.

Phân quyền cũng có thể ảnh hưởng đến việc nhận được lợi ích từ dịch vụ công của nhà nước thông qua các thức thiết kế việc cung cấp dịch vụ. Nếu không lưu ý đến tính công của các loại dịch vụ được các cơ quan nhà nước cung cấp thì có thể có một nhóm người sẽ không nhận được như trước khi phân quyền cung cấp dịch vụ cho các công đồng địa phương. Thực tế của hoạt động cung cấp dịch vụ y tế trong quá trình chuyển đổi, phân quyền đã chỉ ra sự thiệt thòi của một số đối tượng được cung cấp loại dịch vụ này. Trong cơ chế tập trung, họ nhận được các loại dịch vụ này mang tính chất miễn phí nhiều hơn là phải trả tiền, nay chuyển sang cơ chế mới, không đủ tiền để chi trả nên khả năng tiếp cận dịch vụ y tế đối với nhóm người nghèo bị hạn chế.

Thiếu trách nhiệm báo cáo cũng như mở rộng sự tham gia của người nghèo trong việc tiếp cận đến việc hoạch định các chính sách liên quan là một trong những yếu tố không bảo đảm tính công bằng trong cung cấp dịch vụ.

Cũng có ý kiến cho rằng, để tạo sự cân bằng, tiếp cận đến cung cấp dịch vụ theo cơ chế giá và ai sử dụng dịch vụ đều phải trả tiền, sử dụng nước là một ví dụ. Ai sử dụng nhiều cần phải trả tiền nhiều thay cho cơ chế trước đây, người giàu sử dụng nhiều hơn nhưng cũng không phải trả tiền như người nghèo.

(4) Một thách thức khác là sự ổn định cả về chính trị, phát triển kinh tế của các hoạt động phân quyền quản lý và cung cấp dịch vụ. Nhiều nước đã không thành công với vấn đề phân quyền quản lý hành chính nhà nước và cung cấp dịch vụ. Nhiều cộng đồng lãnh thổ đòi hỏi nhiều hơn về quyền tự quyết định các vấn đề của địa phương do địa phương có nhiều lợi thế về tài nguyên. Indonesia là một ví dụ. Cách đòi hỏi đó có thể phá vỡ sự ổn định quốc gia. Trung quốc đã kết hợp chặt chẽ sự phân cấp quản lý tài chính, tài nguyên trên cơ sở trao quyền quyết định cho công đồng dân cư (khu tự trị) nhưng kiểm soát chặt chẽ việc tuân thủ các quy định. Kiểm soát đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước đã phân quyền tạo cho địa phương chủ động nhiều hơn nhưng tuân thủ cao hơn, trách nhiệm báo cáo với chính phủ nhiều hơn.

(5) Trong điều kiện hiện nay, lựa chọn các dạng phân quyền đã nêu trên có ý nghĩa rất quan trọng cần chú ý. Phân quyền sẽ giúp để xóa bỏ một số trở ngại, ách tắc trong hoạt động quản lý nhà nước, trong quá trình quyết định chính sách. Phân quyền sẽ tạo cơ hội để cắt giảm bộ máy hành chính quan liêu ở trung ương và tạo cho chính quyền địa phương thích ứng tốt hơn với điều kiện địa phương khi đưa ra các quyết định quản lý. Nhưng *phân quyền (chuyển giao trách nhiệm) cho các cấp chính quyền địa phương không phải là cách thức đối lập với tập trung*. Cả hai hình thức này xen kẽ, hỗ trợ cho nhau. Có nhiều trường hợp, nhiều lúc cần tập trung, nhưng cũng chính vấn đề đó trong điều kiện khác đòi hỏi phải

phân công, phân cấp dưới các dạng uỷ quyền, tản quyền hay phân quyền. Các nhà quản lý cần lựa chọn hình thức quản lý thích hợp (tập trung hay phân quyền), không có công thức chung, duy nhất.

(6) Thách thức đối với phân quyền quản lý nhà nước trên các lĩnh vực luôn gặp những khó khăn nhất định đặc biệt là *năng lực của các cơ quan được phân quyền cũng như năng lực kiểm soát hoạt động của các cơ quan đó từ chính cấp trên*. Trong báo cáo của Ngân hàng phát triển Châu Á, một trong những vấn đề hiện nay được quan tâm là một khoản tín dụng đáng kể của ADB cho chính phủ vay đang được quản lý bởi các cấp chính quyền địa phương trên cơ sở của các dự án dựa vào cộng đồng. Tuy nhiên, một số biểu hiện của thiếu năng lực quản lý tài chính của các cấp chính quyền địa phương đang đòi hỏi ADB phải tìm kiếm những cách thức mới để thực hiện. Có thể một hình thức hợp đồng với khu vực tư nhân cũng sẽ được xem xét. Không riêng gì ở nước ta, thách thức to lớn nhất của phân quyền quản lý là nhiệm vụ và quyền hạn mới được trao cho các "vai diễn mới" nhưng lại chưa có kinh nghiệm, chưa có đủ năng lực để diễn xuất thực thi các nhiệm vụ và quyền hạn đó.

(7) Một số tài liệu nghiên cứu đã chỉ ra một số hạn chế phổ biến chung khi thực hiện phân quyền quản lý hành chính nhà nước ở một số nước:

- Thiếu một sự rõ ràng về thể chế để thực hiện phân quyền quản lý.
- Thiếu sự dính kết giữa công vụ và công chức trong quá trình phân quyền
- Chính phủ trung ương thiếu năng lực để có thể giám sát và kiểm soát hoạt động được phân quyền .
- Cơ cấu tổ chức bộ máy và cơ chế báo cáo yếu và không tạo điều kiện để có thể thực hiện cơ chế báo cáo.
- Không quản lý được hoạt động
- Gia tăng rủi ro của hoạt động phân quyền (có thể gặp nhiều sai lệch so với mong muốn)
- Năng lực kém để thực thi những cách thức tiếp cận mang tính hệ thống (phối kết hợp); trong khi đó, nếu xét hoạt động độc lập có thể bảo đảm.
- Lạm dụng, tham nhũng gia tăng.
- Hiệu lực, hiệu quả của khu vực công yếu hơn trước.
- Thiếu bình đẳng trong công vụ và công chức
- Miên tin của công dân giảm.

## 4.2. MỘT SỐ NỘI DUNG CẦN QUAN TÂM NHẪM THÚC ĐẨY VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA PHÂN CẤP (PHÂN QUYỀN) HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

### 4.2.1. Một số nguyên tắc chung.

Phân quyền trong trường hợp này, như trên đã nêu chỉ tập trung vào lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước - tức thực thi quyền hành pháp. Mỗi một mô hình

tổ chức nhà nước có thể có những mô hình khác nhau về bộ máy hành chính nhà nước và mối quan hệ của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ trung ương đến tận địa phương. Do đó, khi tiến hành phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước (phân cấp, phân công trách nhiệm) cần phải dựa trên những nguyên tắc mang tính đặc trưng cho từng quốc gia.

1. *Những nguyên tắc phân quyền đều nhằm bảo đảm cho quá trình hoạt động quản lý hành chính nhà nước đạt hiệu quả cao nhất trong những điều kiện luôn thay đổi hiện nay.* Hiệu quả quản lý hành chính nhà nước là đích của phân quyền quản lý hành chính nhà nước của các nước nói chung và của Việt Nam.

2. Mặt khác, một trong những vấn đề được các nước lưu ý là *bảo đảm tính thống nhất của hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo vùng lãnh thổ.* Những vấn đề nào mang tính liên vùng phải được thực hiện giống nhau giữa các địa phương trên vùng lãnh thổ. *Những vấn đề nào mang tính quốc gia, do chính phủ quyết định phải được thực hiện thống nhất chung cả nước; những vấn đề nào mang tính địa phương cụ thể và chỉ ảnh hưởng đến địa phương thì địa phương được toàn quyền triển khai thực hiện nhằm đạt được hiệu quả cao nhất.* Điều này cũng đặt ra một vấn đề nhằm xác định các nguyên tắc của phân quyền quản lý hành chính nhà nước là mức độ hiệu quả phải được xem xét trên tổng thể chung của quốc gia, vùng lãnh thổ và cuối cùng mới đến vùng cơ sở, nhỏ nhất của đơn vị chính quyền địa phương.

3. Các tài liệu cũng đều thống nhất một cách tiếp cận đến vai trò kiểm soát của chính phủ và chính quyền địa phương cấp trên đối với chính quyền địa phương cấp dưới trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được phân quyền. Phân quyền quản lý hành chính nhà nước không có nghĩa là các cấp chính quyền địa phương hoàn toàn thoát khỏi sự kiểm soát việc tuân thủ quy định chung của hệ thống pháp luật nhà nước. Trách nhiệm của các cơ quan kiểm soát cấp trên cũng như trách nhiệm phải báo cáo hoạt động của mình không chỉ đối với cơ quan dân cử, đại diện ở địa phương mà còn cả đối với chính quyền cấp trên. Trừ các nước theo chế độ liên bang, các bang được quyền lập pháp riêng, có mức độ cao trong quyết định quyết định và ít chịu sự kiểm soát của liên bang, các nhà nước đơn nhất đều nhấn mạnh hai khía cạnh: kiểm soát và trách nhiệm báo cáo.

4. Nhiều nước triển khai phân quyền quản lý hành chính nhà nước từ một di sản của nền quản lý hành chính mang tính chất tập trung. Chuyển đổi từ mô hình tập trung sang mô hình phi tập trung hay phân quyền gặp nhiều khó khăn. Nếu như các nước phát triển, trình độ, năng lực quản lý của các cấp chính quyền không khác nhau<sup>3</sup>, thì ở các nước phần lớn những quan chức cao cấp tập trung ở cấp chính quyền cao (chính phủ, tỉnh hoặc vùng). Tại các cấp chính quyền địa phương

<sup>3</sup> Ở Đức hay một số nước phát triển, công chức cao cấp cũng đang làm việc lại cấp chính quyền cơ sở và cũng được hưởng lương theo ngạch cao cấp giống như các cấp khác.

không có công chức cao cấp. Sự không có mặt công chức cao cấp hoặc do chế độ công vụ quy định hoặc không có công chức cao cấp nào về địa phương do điều kiện sinh hoạt, làm việc quá hạn chế đã làm cho phân quyền (phân cấp, phân công trách nhiệm) không thể tiến hành được. Do đó, *một nguyên tắc được quan tâm là sự đồng đều về năng lực đội ngũ cán bộ, công chức giữa các cấp trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Nhà nước phải có chính sách để phát triển đội ngũ người làm việc cho nhà nước ở các cấp chính quyền, nhằm tạo ra một đội ngũ công chức có trình độ chung đáp ứng được đòi hỏi của hoạt động quản lý nhà nước mang tính chất khu vực hoá, toàn cầu hoá.*

#### **4.2.2. Định hướng của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong quá trình phân công, phân cấp hoạt động quản lý hành chính nhà nước**

Đảng và Nhà nước Việt Nam rất quan tâm đến phân cấp, phân công trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung cũng như hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế, hành chính nói riêng.

1. *Tư tưởng chỉ đạo của Đại hội Đảng lần thứ V và các Nghị quyết các nhiệm kỳ V. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ V (1981) đã chỉ ra “kết hợp đúng đắn xây dựng kinh tế Trung ương với phát triển kinh tế địa phương trong một cơ cấu kinh tế quốc dân thống nhất,... phải khắc phục sớm những vướng mắc, xác định cơ cấu hợp lý của kinh tế địa phương, phối hợp ăn khớp giữa kinh tế Trung ương và kinh tế địa phương, thực hiện đúng đắn nguyên tắc kết hợp quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ, phân cấp mạnh mẽ cho địa phương, mở rộng quyền chủ động và nâng cao trách nhiệm của địa phương trên các mặt kế hoạch, ngân sách, vật tư, lao động, cán bộ, tổ chức, v.v... Khắc phục bệnh tập trung quan liêu, đồng thời uốn nắn những biện pháp phân tán, vô tổ chức”<sup>4</sup>.*

Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần 3 (khoá V) đã định hướng cụ thể hơn những nội dung về phân cấp quản lý kinh tế trong điều kiện mới. Theo đó, “Nền kinh tế quốc dân là một thể thống nhất, không chia cắt, lấy kế hoạch Nhà nước là công cụ trung tâm. Tất cả các ngành, các cấp đều phải tuyệt đối tôn trọng sự thống nhất đó”.

Mạnh dạn giao cho các địa phương quyền hạn và trách nhiệm về các mặt cơ cấu kinh tế, cơ chế quản lý và tổ chức bộ máy quản lý, trong đó có một số cơ sở và công việc mà cho đến nay các cơ quan Trung ương vẫn trực tiếp đảm nhiệm một cách không hợp lý, mạnh dạn giao quyền chủ động sản xuất kinh doanh và tài chính cho cơ sở trong khuôn khổ phương hướng kế hoạch và chính sách của Nhà nước.

<sup>4</sup> Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ V. NXB Sự thật, Hà Nội.

Theo tinh thần nghị quyết hội nghị lần thứ 3 của Ban chấp hành Trung ương Đảng (khoá V), nhiệm vụ và chức năng chung của mỗi cấp trên lĩnh vực kinh tế được xác định theo những điểm chủ yếu sau đây:

Trung ương quyết định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; tổ chức điều tra và thống nhất quản lý tài nguyên quốc gia, xây dựng tổng sơ đồ phát triển và phân bổ lực lượng sản xuất; xây dựng quy hoạch ngành và phân vùng thành những vùng cơ bản trong toàn quốc; quyết định phương hướng, các cân đối lớn, các chỉ tiêu chủ yếu trong kế hoạch 5 năm và kế hoạch hàng năm của cả nước; kế hoạch nghiên cứu và ứng dụng khoa học - kỹ thuật; quyết định luật pháp kinh tế, các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức quản lý, tổ chức hợp tác quốc tế, tổ chức độc quyền ngoại thương của Nhà nước; quyết định những công trình đầu tư chủ yếu, thống nhất quản lý tài chính quốc gia, hệ thống cân đối các vật tư, sản phẩm quan trọng của nền kinh tế quốc dân; kiểm tra, giám sát hoạt động của các cấp. Các ngành Trung ương trực tiếp quản lý những cơ sở và tổ chức kinh tế then chốt.

Các cấp tỉnh, huyện, xã đều có trách nhiệm và quyền hạn quản lý và xây dựng địa phương về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng theo sự phân công của Trung ương. Về mặt kinh tế, các cấp tỉnh, huyện, xã trực tiếp quản lý phần được giao quản lý về nông nghiệp, công nghiệp hoặc tiểu công nghiệp, thủ công nghiệp, giao thông vận tải, kết cấu hạ tầng, v.v... và đều có trách nhiệm tạo điều kiện cần thiết cho hoạt động của các cơ sở kinh tế Trung ương đóng tại địa phương.

Trong một số văn bản chỉ đạo hoạt động quản lý nhà nước, việc phân cấp quản lý, đặc biệt là phân cấp quản lý kinh tế đã được đề cập. Tư tưởng chỉ đạo phân cấp trong những giai đoạn 1980-1990 có thể có những vấn đề thay đổi so với hiện nay, nhưng một số định hướng về phân cấp quản lý kinh tế tiếp tục giữ vai trò định hướng tiếp theo, đặc biệt khi chúng ta ngày càng làm rõ phân biệt giữa chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và quyền tự chủ sản xuất kinh doanh cho các doanh nghiệp nói chung và các doanh nghiệp nhà nước nói riêng.

2. *Tư tưởng chỉ đạo của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI.* Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, trong báo cáo chính trị tại Đại hội, đã chỉ ra: "bộ máy nhà nước của ta còn cồng kềnh và kém hiệu lực. Cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp là nguyên nhân trực tiếp làm cho bộ máy nặng nề, nhiều tầng, nhiều nấc. Chức năng, nhiệm vụ của tổ chức và chức năng, tiêu chuẩn cán bộ chưa được xác định rõ ràng; ... nhiều tổ chức trùng lặp, chồng chéo; ... Chế độ trách nhiệm không rõ ràng"<sup>5</sup>. Để khắc phục những hạn chế trên, Nghị quyết Đại hội đã đề ra: "Phân

<sup>5</sup> Xem Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, NXB Sự thật, Hà Nội 1987, Tr. 116.

định rành mạch *nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm* của cơ quan nhà nước từng cấp theo nguyên tắc tập trung dân chủ, phân biệt rõ chức năng quản lý quản lý hành chính - kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ”<sup>6</sup>.

3. *Tư tưởng chỉ đạo của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII.* Phân cấp, phân công hay phân quyền trong quản lý hành chính nhà nước là một công việc hết sức phức tạp, đòi hỏi những nỗ lực chung của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, di sản của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung vẫn còn nặng nề nên việc phân cấp quản lý hành chính nhà nước cũng chịu ảnh hưởng của những di sản đó. Tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII (6/1991), một lần nữa Đảng ta nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phân cấp, phân công trong quản lý nhà nước là một vấn đề cần thiết. Báo cáo chính trị đã chỉ rõ: “Sự phân công, phân nhiệm và các mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp có những điểm chưa rõ. Sự phân cấp quản lý giữa trung ương với các địa phương và cơ sở vừa chưa đầy đủ, vừa chưa hợp với sự thay đổi của cơ chế quản lý”<sup>7</sup>.

Hội nghị Ban CHTW Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ 8 (Khoá VII) đã ra nghị quyết với đầu đề “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính nhà nước”. Nghị quyết đã chỉ rõ: “Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp tập trung chủ yếu vào quản lý vĩ mô, chăm sóc sức khoẻ các vấn đề văn hoá xã hội, bảo vệ môi trường, duy trì hiệu lực pháp luật, củng cố quốc phòng, an ninh, thi hành chính sách đối ngoại; không can thiệp trực tiếp vào điều hành sản xuất kinh doanh, tiến tới xoá bỏ chế độ tự quản đối với các doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế kinh doanh; Xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của các cấp hành chính trước hết là lập quy và ngân sách; Xác định rành mạch, cụ thể trách nhiệm và thẩm quyền quản lý của Bộ và của chính quyền địa phương phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng ngành, từng lĩnh vực.”<sup>8</sup>

4. *Tư tưởng chỉ đạo của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII.* Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII tiếp tục khẳng định sự cần thiết của phân cấp, phân công quản lý nhà nước. “Làm cho bộ máy tinh gọn, bảo đảm hiệu lực từ Chính phủ đến chính quyền địa phương, cơ sở; đồng thời phát huy tính chủ động, năng động của địa phương, cơ sở; Xác định *chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm* của mỗi cấp chính quyền địa phương. Kiện toàn bộ máy cấp huyện và cơ sở đủ sức quản lý, giải quyết kịp thời đúng thẩm quyền ...”, “sắp xếp lại bộ máy hành chính ở trung ương và địa phương, hợp nhất một số cơ quan quản lý chuyên ngành về kinh tế trên cơ sở xác định rõ và thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước của các

<sup>6</sup> Văn kiện Đại hội VI, tr. 226.

<sup>7</sup> Xem Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII, NXB Sự thật, 1991. Tr.43.

<sup>8</sup> Xem văn kiện Hội nghị Ban CHTW lần thứ 8 (khoá VII)

bộ ngành. Cụ thể hoá sự phân cấp quản lý nhà nước giữa các cơ quan của Chính phủ với các cấp chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp hành chính".<sup>9</sup>

Hội nghị Ban CHTW lần thứ 3 (Khoá VIII) cũng đã chỉ ra: cần phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương; kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ ".... cần phân cấp đúng mức và rành mạch trách nhiệm và thẩm quyền hành chính, nhằm tạo điều kiện và thúc đẩy chính quyền địa phương phát huy tính chủ động..."<sup>10</sup>

Trong bài phát biểu của nguyên Tổng bí thư Đỗ Mười tại hội nghị Ban CHTW lần thứ ba (Khoá 8) đã chỉ ra một số điểm hạn chế cần quan tâm về phân công, phân cấp:

- Nắm quá chặt những cái không cần nắm;
- Buông lỏng cái cần nắm;
- Cần giảm sự can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh;
- Tập trung nhiều hơn xây dựng thể chế điều hành vĩ mô;
- Xác định rõ chức năng, thẩm quyền và sắp xếp hợp lý cơ cấu tổ chức của chính phủ, của các bộ, cơ quan ngang bộ;
- Làm rõ chức năng, thẩm quyền và tổ chức của chính quyền địa phương;
- Phân cấp rành mạch trách nhiệm và thẩm quyền giữa các cấp chính quyền;
- Chính phủ trung ương thống nhất quản lý, kiểm tra theo chiều dọc;
- Chính quyền địa phương thực hiện kiểm tra theo chiều ngang trên địa bàn.<sup>11</sup>

Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 3 (khoá VIII) đã chỉ ra một số định hướng lớn về phân công, phân cấp hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đó là:

- Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị;
- Phân định rõ trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ;
- Tăng cường tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, coi đó là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước và thiết lập kỷ cương xã hội;
- Chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cơ sở phải được kiện toàn;
- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII, NXB Chính trị quốc gia, 1996, tr. 131, 241-242.

<sup>10</sup> Văn kiện Hội nghị Ban CHTW lần thứ 3 (Khoá VIII).

<sup>11</sup> Văn kiện Hội nghị Ban CHTW lần thứ 3 (KVIII), NXB Chính trị quốc gia, 1997, tr. 14-21.

<sup>12</sup> Văn kiện Hội nghị Ban CHTW lần thứ 3 (KVIII), NXB Chính trị quốc gia, 1997, tr. 50-56.



5. *Tư tưởng chỉ đạo trong văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX và các Hội nghị trung ương.* "Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp" <sup>13</sup>. "Xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá; điều chỉnh chức năng và cải tiến phương thức hoạt động của Chính phủ theo hướng thống nhất quản lý vĩ mô việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả nước bằng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh, đồng bộ. Định rõ *chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn* của các bộ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công. Phân công, phân cấp, nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ; tổ chức hợp lý Hội đồng nhân dân; kiện toàn các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân và bộ máy chính quyền cấp xã, phường, thị trấn" <sup>14</sup>. "Thực hiện mạnh mẽ việc phân cấp trong hệ thống hành chính đi đôi với nâng cao tính tập trung, thống nhất trong việc ban hành thể chế. Quy định rõ *trách nhiệm, quyền hạn của từng cấp, từng tổ chức, từng cá nhân*. Đề cao trách nhiệm cá nhân, khen thưởng, kỷ luật nghiêm minh" <sup>15</sup>.

Nghị quyết Trung ương lần thứ 5, lần thứ 6 (khoá IX) lần nữa khẳng định lại những quan điểm về phân cấp, phân công. "*Phân cấp rành mạch cả nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và phương tiện thực hiện* cho chính quyền cấp cơ sở trong việc thu, chi ngân sách, sắp xếp và quản lý cán bộ, quản lý đất đai, bảo vệ môi trường, thủy nông, quản lý hộ tịch, quản lý các dự án đầu tư thuộc vốn ngân sách và vốn huy động trong dân, quản lý cơ sở vật chất về giáo dục, y tế, văn hóa phục vụ cho nhân dân trong xã, phường, thị trấn. Chính quyền cấp cơ sở được cấp trên ủy quyền thực hiện trên địa bàn việc thu một số loại thuế, quản lý tài nguyên, thực hiện chính sách xã hội bằng kinh phí ngân sách, thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh..." <sup>16</sup>.

Trên cơ sở những tư tưởng chỉ đạo về phân cấp, phân công, các nhà quản lý và nghiên cứu cần xác định rõ (có luận cứ khoa học và thực tiễn của nhiều năm quản lý tập trung bao cấp và chuyển đổi sang quản lý theo cơ chế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa và thực tế của trình độ quản lý của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ trung ương đến tận cơ sở) những nội dung hoạt động quản lý hành chính nhà nước nào cần tập trung ở trung ương và hình thành bộ máy quản

<sup>13</sup> Báo cáo của Ban Chấp hành TW khoá VIII tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX. NXB Chính trị Quốc gia.

<sup>14</sup> Báo cáo chính trị của Ban chấp hành TW khoá VIII tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX. NXB Chính trị quốc gia.

<sup>15</sup> Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2010 (Báo cáo tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX).

<sup>16</sup> Nghị quyết Hội nghị BCHTW lần thứ 5 (Khoá IX).

lý hành chính nhà nước theo ngành (dọc) tức theo mô hình tản quyền. Đó là việc hình thành bộ máy quản lý ngành. Mọi quyền quyết định trên tất cả vấn đề từ cơ cấu tổ chức, đến biên chế, nhân sự cũng như các chế độ chính sách khác. Các cơ quan đó hoạt động trên nguyên tắc tản quyền, không chịu sự chỉ đạo của địa phương (lãnh thổ) và chỉ được thực hiện những công vụ của ngành. Địa phương không được quyền can thiệp vào các hoạt động của các loại cơ quan này. Đây là một nguyên tắc đang được nhiều nhà nghiên cứu cả trong và ngoài nước quan tâm về mô hình hành chính tản quyền. Ở Việt Nam, đã và đang tồn tại mô hình tản quyền hay mô hình ngành dọc như ngành thuế, kho bạc nhà nước<sup>17</sup>. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa cơ quan thuế đặt tại địa phương và địa phương đang có nhiều vấn đề cần nghiên cứu nhằm tạo cho ngành thuế hoặc theo mô hình tản quyền hoặc trao cho địa phương với các sắc thuế của địa phương và để địa phương tự quản lý. Những việc thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, không trao cho địa phương. Cũng có ý kiến cho rằng sẽ có những việc do cả bộ, địa phương cùng làm, nhưng nếu theo mô hình đó, sẽ khó phân định trách nhiệm khi các công vụ đó làm không tốt.

*Nguyên tắc phân quyền (tức chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn thực thi hoạt động quản lý nhà nước) cho địa phương trên cơ sở không để một việc có quá nhiều cấp chính quyền cùng làm hoặc cùng chịu trách nhiệm nhưng trên thực tế không rõ ai sẽ chịu trách nhiệm. Phải xác định rõ: loại nào giao cho chính quyền cơ sở (xã, phường, thị trấn) làm; loại nào huyện làm và loại nào tỉnh làm. Nguyên tắc phân quyền từ dưới lên trên sẽ tạo cơ hội tốt hơn để các cấp chính quyền xác định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn và tính chịu trách nhiệm của mình với các công việc phải làm. Xã sẽ phải làm nhiều việc hơn nhưng mang tính chất tác nghiệp cụ thể hàng ngày và gắn liền trực tiếp với cụm dân cư mà xã được quyền quản lý; xã phải đáp ứng được đòi hỏi mang tính chất hàng ngày, thường xuyên của dân cư; xã là nơi pháp luật sẽ được biết thi hành đầy đủ hay không. Do tính chất công việc mang tính thường xuyên, đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức làm việc tại chính quyền cơ sở phải được trang bị những kiến thức cũng như phải có những nhóm kỹ năng khác với cán bộ, công chức làm việc ở các cấp khác.*

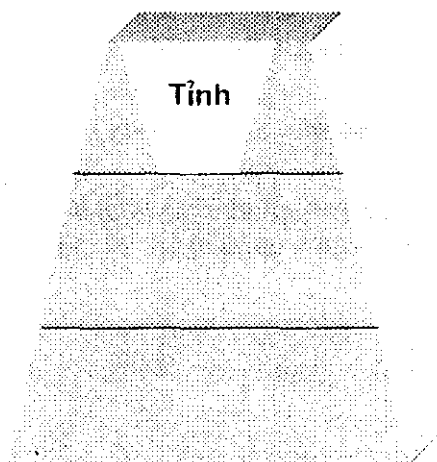
Tỉnh sẽ phải làm những việc mà huyện, xã không thể làm được hoặc nếu có trao cho hai cấp đó làm sẽ không có hiệu quả. Đặc biệt nhiều hoạt động cung cấp các loại dịch vụ công có tầm ảnh hưởng (độ tràn) lớn, không chỉ nằm trong ranh giới hành chính của huyện mà có thể liên huyện thì tỉnh phải làm. Số lượng công việc mà tỉnh đảm nhận sẽ ít hơn các cấp xã, huyện đảm nhận, nhưng quy mô, tầm ảnh hưởng cũng như độ phức tạp của các công việc đó lớn hơn nhiều lần so với công vụ của huyện, xã đảm nhận. Do đó, đội ngũ cán bộ, công chức làm việc tại

<sup>17</sup> Để tài nhận xét về sự tồn tại quá nhiều cơ quan hành chính nhà nước theo ngành dọc.

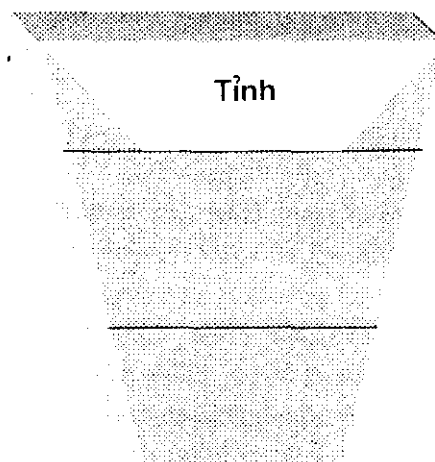
tỉnh đòi hỏi phải có những nhóm kiến thức, kỹ năng khác với cán bộ, công chức làm việc ở cấp thấp hơn (xem sơ đồ hình 4.1 và 4.2).

Bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành tập trung thống nhất và thông suốt của Chính phủ; đồng thời phát huy trách nhiệm quyền tự chủ, tính năng động, sáng tạo của chính quyền địa phương các cấp trong việc thực hiện những mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ. Những vấn đề gì thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của cấp nào thì cấp đó phải có trách nhiệm và chịu trách nhiệm thực hiện. Căn cứ vào điều kiện cụ thể của địa phương (cả về khả năng tài chính) để đưa ra các quyết định khả thi, tối ưu nhất.

Phân cấp, chuyển giao nhiệm vụ và quyền hạn cho chính quyền địa phương các cấp trong hoạt động quản lý phải gắn liền với việc tăng cường trách nhiệm kiểm tra của các Bộ, ngành, của chính quyền cấp trên đối với chính quyền địa phương các cấp được phân quyền. Trách nhiệm báo cáo thực thi hoạt động cần phải được thể chế hoá cụ thể trong pháp luật. Không chỉ các cấp có trách nhiệm báo cáo. Cần quy định chế tài cụ thể cho công tác này.



Hình 4.1: Theo số lượng công vụ



Hình 4.2: Theo tầm ảnh hưởng

### 4.3 . HOÀN THIỆN THỂ CHẾ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM.

Phân cấp rành mạch cả nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và phương tiện thực hiện cho chính quyền các cấp trong việc thu, chi ngân sách, sắp xếp và quản lý cán bộ, quản lý đất đai, bảo vệ đê điều, thủy nông, quản lý hộ tịch, quản lý các dự án đầu tư thuộc vốn ngân sách và vốn huy động trong dân, quản lý cơ sở vật chất về giáo dục, y tế, văn hóa phục vụ cho nhân dân trên địa bàn lãnh thổ là một quá

trình phức tạp và lâu dài. Chính quyền cấp cơ sở được cấp trên ủy quyền thực hiện trên địa bàn việc thu một số loại thuế, quản lý tài nguyên, thực hiện chính sách xã hội bằng kinh phí ngân sách, thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh...<sup>18</sup>, phải có đủ thời gian và điều kiện để phát triển đội ngũ cán bộ làm việc; thay đổi cách thức làm việc gắn liền với trách nhiệm không thể giải quyết chỉ trên giấy tờ và ngay mà phải trải qua một quá trình vận động và phát triển

#### **4.3.1. Các vấn đề chung về thể chế hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải hoàn thiện.**

Thể chế phân công, phân cấp trong điều kiện cụ thể của nhà nước ta cần quan tâm một số vấn đề sau:

1. *Bảo đảm tính thống nhất của hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói riêng của nhà nước Việt Nam, một nhà nước đơn nhất, thống nhất.*
2. *Bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam với các hoạt động quản lý nhà nước cũng như quản lý hành chính nhà nước;*
3. *Tập trung dân chủ trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhằm tăng cường sự thống nhất hoạt động quản lý hành chính nhà nước vừa tăng cường tính tự chủ của địa phương trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước;*
4. *Tăng cường hiệu lực quản lý hành chính nhà nước trên cơ sở kết hợp quản lý ngành với lãnh thổ;*
5. *Nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên cơ sở phân cấp và thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế trong hoạt động cung cấp dịch vụ công;*
6. *Phân cấp, phân công phải thúc đẩy việc tăng cường năng lực hoạt động quản lý hành chính nhà nước cho chính quyền các cấp trong tổng thể nền hành chính nhà nước.*
7. *Phân biệt và tách chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành khỏi chức năng quản lý sản xuất kinh doanh. Giao quyền tự chủ và chịu trách nhiệm về hoạt động quản lý sản xuất, kinh doanh cho các doanh nghiệp nhà nước thuộc bộ.*
8. *Các bộ quản lý nhà nước trên các lĩnh vực phải được phân định cụ thể, rõ ràng phạm vi quản lý và chịu trách nhiệm cũng như quyền hạn của từng bộ;*
9. *Bộ máy quản lý hành chính nhà nước của hệ thống thực thi quyền hành pháp phải được tổ chức khoa học, liên kết chặt chẽ giữa trung ương và địa phương;*
10. *Làm rõ hoạt động quản lý hành chính nhà nước (khu vực cốt lõi) và các khu vực cung cấp dịch vụ công.*
11. *Thể chế quản lý phải cụ thể, rõ ràng để mọi người có thể giám sát.*

<sup>18</sup> Văn kiện Hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng CSVN lần thứ 5 (Khoa IX)

*Hệ thống toà án hành chính phải hoạt động hiệu lực hơn và là yếu tố nhằm tăng cường tính chịu trách nhiệm của các quan chức nhà nước.*

Hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam bao gồm bốn cấp: chính phủ (trung ương), tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường và thị trấn. Thể chế phân quyền quản lý hành chính nhà nước cần tập trung vào một số vấn đề sau:

Trước hết, phải xác định điều gì nên để cho cấp cơ sở làm. Tức trung ương, tỉnh huyện không làm. Chính quyền cơ sở trong khuôn khổ pháp luật nhà nước đã quy định (bao gồm hệ thống văn bản pháp luật nói chung và các văn bản quản lý hành chính nhà nước cấp trên) được quyền quyết định cách thức tiến hành các loại hoạt động đó và phải chịu trách nhiệm đối với các quyết định hoạt động của mình. Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân sửa đổi (1994) cũng như pháp lệnh quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân xã, phường, thị trấn đã tiếp cận theo cách đó; song mức độ chi tiết chưa cao và xã vẫn phải trông chờ các quyết định, định hướng cách tiến hành từ huyện, tỉnh và thậm chí chờ cả hướng dẫn của chính phủ. Điều này đã làm hạn chế đến việc triển khai hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn cơ sở, nơi đòi hỏi nhiều hoạt động cần phải được tiến hành ngay. Mặt khác, do không được trao quyền hạn đầy đủ cũng như trách nhiệm nên chính quyền cơ sở không muốn làm ngay, "ỷ lại, trong chờ cấp trên quyết định và có gì đã có cấp trên chịu trách nhiệm". Đây là một trong những vấn đề phức tạp của phân quyền quản lý hành chính nhà nước do chính quyền cơ sở còn nhiều hạn chế cả về năng lực quản lý, nhân sự cũng như chế độ chính sách cho hoạt động.

Về nguyên tắc, các hoạt động để cho chính quyền cơ sở quyết định làm nếu như các hoạt động đó có "độ tràn" về lợi ích, tác động chỉ trong khuôn khổ của địa giới hành chính của xã, phường, thị trấn. Nhiều hoạt động quản lý hành chính nhà nước có thể dễ dàng phân quyền, trong khi đó nhiều loại hoạt động cung cấp dịch vụ công do tính chất công của nó nên nếu giao cho xã thực hiện có thể hiệu quả thấp hoặc khó có khả năng thu phí hợp lý.

Để hoạt động quản lý hành chính nhà nước được phân quyền cho xã cần quán triệt tinh thần nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành trung ương Đảng Cộng Sản Việt Nam lần thứ 5 (Khóa IX) về kiện toàn và đổi mới hệ thống chính trị cơ sở.

Trong trường hợp của phường, do tính chất địa giới hành chính không cụ thể như xã, thị trấn nên phân quyền quản lý hành chính nhà nước cũng như hoạt động cung cấp dịch vụ công cần phải tiếp cận theo mô hình hợp lý. Cần xem xét lại mô hình ba cấp đối với các thành phố trực thuộc trung ương cũng như hai cấp của các

thành phố thuộc tỉnh. Nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ công không thể chuyển giao cho phường, thậm chí không thể cho quận do “độ tràn” vượt ra ngoài quy mô phường, quận.

*Hai là*, xác định những loại hoạt động quản lý hành chính nhà nước chỉ giao cho cấp huyện làm. Về các thức xác định các loại hoạt động quản lý hành chính nhà nước và cung cấp dịch vụ công huyện làm mà xã, tỉnh không làm cũng giống như đối với xã. Nhiều loại hoạt động như giáo dục, nếu để tỉnh làm thì quy mô quá lớn và tỉnh làm khó có thể đem lại hiệu quả. Trong khi đó nếu để cho xã làm thì quy mô địa giới hành chính có thể khó tạo cho xã có những quyền để ngăn cản sự thừa hưởng lợi ích của dịch vụ giáo dục mà xã có thể. Công việc đó giao cho cấp huyện.

*Ba là* xác định những loại hoạt động quản lý hành chính nhà nước cần được phân quyền cho tỉnh và chính phủ không can thiệp vào. Đây là một trong những chủ đề được đề cập đến của nhiều hội thảo về phân quyền quản lý hành chính nhà nước giữa chính phủ (trung ương) và chính quyền địa phương các cấp và chủ yếu là cấp tỉnh.

*Bốn là*, xác định những hoạt động quản lý hành chính nhà nước mang tính chất ngành, lĩnh vực được phân quyền quản lý giữa các bộ- cơ quan quản lý nhà nước theo ngành và lĩnh vực với chính quyền địa phương - cơ quan quản lý nhà nước theo vùng lãnh thổ. Bộ quản lý nhà nước trên những vấn đề gì và mức độ can thiệp mang tính chuyên môn của bộ đối với vùng lãnh thổ như thế nào. Đây là một trong các nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước mà chúng ta đã nhiều lần đề cập đến trong các tài liệu giảng dạy kiến thức quản lý hành chính nhà nước. Nhưng trên thực tế *bộ là của bộ, tỉnh là của tỉnh*. Điều gì dễ làm ít va chạm thì cả hai đều muốn làm, không phân biệt đó là ngành hay lãnh thổ.

*Năm là*, nhiều hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải tập trung, thống nhất và hoàn toàn do chính phủ/ bộ thực hiện. Trong trường hợp này mức độ tập trung có thể hai cấp: *tập trung và tản quyền (deconcentration)*. Ví dụ, cấp hộ chiếu và visa, chính phủ / bộ ngoại giao có thể áp dụng mô hình tản quyền đặt tại địa phương có nhu cầu lớn về xuất nhập cảnh như: Thành phố Hồ Chí Minh; Hải phòng, Đà Nẵng hoặc tại các cửa khẩu. Một số địa phương đã hình thành Sở ngoại vụ theo hình thức phân quyền vì sở ngoại vụ trực thuộc Ủy Ban Nhân dân tỉnh. Nhưng theo chúng tôi, chỉ nên *áp dụng hình thức tản quyền hơn là trao quyền* cho các địa phương như hiện nay. Tất cả quy về một đầu mối và thống nhất quản lý mạng thông tin xuất nhập cảnh của người Việt Nam cũng như người nước ngoài. Điều đó sẽ giúp chúng ta quản lý tốt hơn vấn đề người đi và người đến Việt Nam.

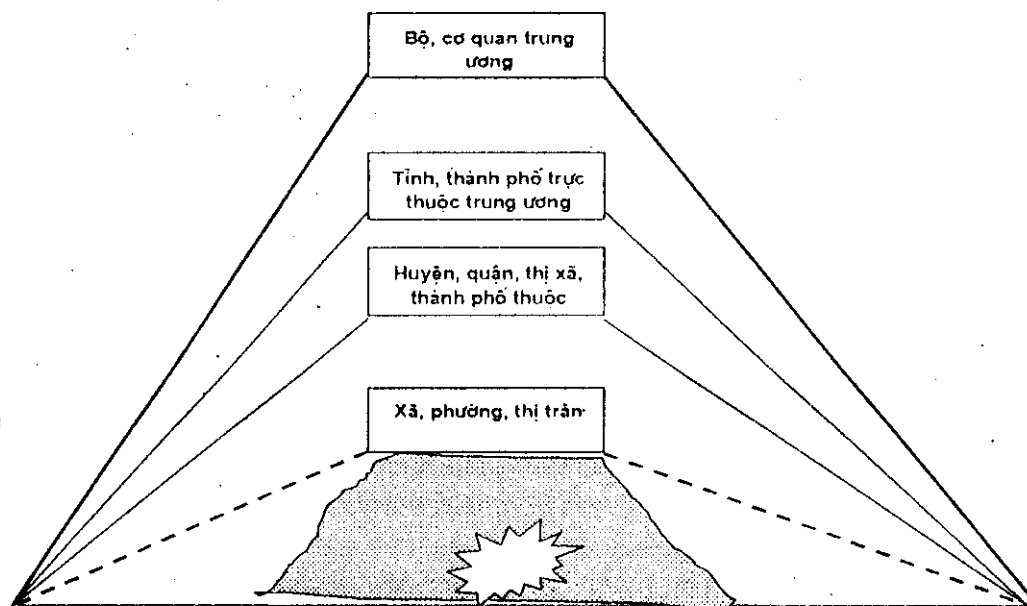
Sáu là, phân quyền quản lý hành chính nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương có hai quan điểm: Một không thể phân quyền quản lý cho chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền cơ sở nhiều do họ không có đủ năng lực. Lý do này được nhiều nhà nước sử dụng coi như là một cản trở của phân quyền quản lý. Cũng có ý kiến cho rằng cần tạo cho chính quyền địa phương các cấp có đủ năng lực rồi hãy bàn đến phân quyền quản lý. Nhưng cũng có ý kiến dung hoà cả hai ý kiến trên là hay đồng thời đào tạo, nâng cao năng lực và phân quyền quản lý cho các cấp chính quyền địa phương.

Cách tiếp cận truyền thống của nhiều nước cũng như ở Việt Nam trước đây là hãy xây dựng năng lực (mặc dù khái niệm năng lực cũng được hiểu rất mơ hồ và thiếu các tiêu chí cụ thể để xác định) trước khi chuyển giao trách nhiệm cũng như quyền thu chi. Đây là một cách mà các nhà quản lý cấp trên sử dụng do có nhiều vấn đề mà họ cho rằng chuyển giao phân quyền quản lý hành chính nhà nước cho cấp dưới có thể không hiệu quả. Nhiều nhà quản lý cấp trên cho rằng chuyển giao hoạt động quản lý hành chính nhà nước cho chính quyền địa phương cấp dưới tức trao cho chính quyền địa phương nhiều trách nhiệm hơn và do đó cũng với nguồn tài chính lớn hơn. Điều đó đòi hỏi cán bộ địa phương phải có năng lực để quản lý không chỉ các hoạt động mà còn cả nguồn tài chính (bao gồm cả thu chi). Họ rất thận trọng khi chuyển giao phân quyền hoạt động quản lý (phân quyền hạn chế) và theo cách tiếp cận này, năng lực đến đâu thì có thể chuyển giao đến đó, như được mô tả ở sơ đồ hình vẽ 4. 3, khu vực nằm trong phạm vi ảnh hưởng, quản lý của chính quyền cơ sở có thể mở rộng dần cho đến giới hạn của nó theo mức độ phát triển năng lực của chính quyền cơ sở. Ban đầu huyện làm cả những việc mà theo nguyên tắc nên để xã làm và đào tạo, bồi dưỡng để xã có thể làm hết tất cả những gì theo quan điểm phân quyền quản lý hành chính nhà nước xã làm là tốt nhất.

Thực tế của các nước cũng như ở nước ta, không thể chờ đợi theo cách tiếp cận "*làm được thì mới giao*". Các nhà nghiên cứu quản lý đều thừa nhận nguyên tắc rất cơ bản của quản lý là vừa học, vừa làm. Nếu chỉ học, nghe, sẽ không thể đem lại kết quả. Chính vì vậy, một số nước đã thực hiện phân quyền quản lý hành chính nhà nước trên nhiều lĩnh vực cho địa phương và tiến hành đồng thời cả hai lĩnh vực: *chuyển giao và đào tạo, bồi dưỡng cán bộ*. Mặt khác, chính qua phân quyền quản lý hành chính nhà nước trên nhiều lĩnh vực cho địa phương, mức độ phát triển năng lực quản lý nhanh hơn do thông qua việc chính quyền địa phương kết hợp và phải sử dụng kết hợp nhiều biện pháp, cách tiếp cận để giải quyết các vấn đề của địa phương. Đặc biệt những lĩnh vực có tính địa phương rất cao mà trong lý thuyết cung cấp dịch vụ công gọi là những loại hàng hoá và dịch vụ có độ tràn thấp (hàng hoá và dịch vụ công mang tính địa phương).

Vấn đề phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước cho chính quyền địa phương trong điều kiện chuyển đổi hiện nay của Việt Nam đòi hỏi cũng đòi hỏi

phải quan tâm và bảo đảm tính ổn định của sự phát triển. Mặt khác, phải đánh giá đúng tác động về mặt vĩ mô của việc phân quyền quản lý hành chính nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương. Mỗi một quyết định quản lý hành chính nhà nước dù ở cấp vĩ mô (chính quyền cơ sở) đều có nhiều hay ít ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung. Một quyết định ban hành không thực hiện có hiệu quả; hoặc một vấn đề trước đây chính quyền địa phương cấp trên hay chính phủ làm, nay chuyển giao cho chính quyền cơ sở hay cấp dưới và làm không có hiệu quả cũng sẽ ảnh hưởng đến tiến trình phát triển nói chung.



Hình 4.3. Khái quát về phân quyền quản lý hành chính nhà nước các cấp

Bảy là, các hình thức phân quyền hành chính quản lý hành chính nhà nước nói trên cần quan tâm nhiều đến khía cạnh phân quyền tài chính, hay nói cách khác, bảo đảm cho chính quyền địa phương có một sự cân bằng tương đối về nguồn thu và các khoản chi cũng như quyền sử dụng các nguồn thu - chi đó. Phân quyền tài chính là một trong những lĩnh vực không thể thiếu được và là điều kiện tiên quyết cho phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước có hiệu quả, hiệu lực.

Tám là, nhiều nước cũng như Việt Nam đang tiếp cận *phương pháp xây dựng năng lực theo đòi hỏi*. Hay chính là sự lựa chọn học cái gì mà chúng ta cần (đối với người đi học) và phải dạy cái gì mà người học yêu cầu (đối với người dạy). Đây là một cách tiếp cận nhằm nhanh chóng nâng cao năng lực quản lý hoạt động và tài chính cho các cấp chính quyền được phân quyền hoạt động quản lý hành chính nhà nước và cung cấp dịch vụ công. Đó cũng chính là hướng mà Học viện Hành chính Quốc gia đang tiến hành cải cách hệ thống giáo trình và phương pháp giảng dạy. Trong phương pháp này, cần trao cho chính quyền địa phương nhiều quyền trong việc xác định nhu cầu đào tạo, hình thành và sử dụng nguồn quỹ cho đào



tạo bồi dưỡng cũng như việc thuê các chuyên gia đào tạo nhằm cung cấp dịch vụ như mong muốn và góp phần nhanh chóng, rẻ hơn trong việc nâng cao năng lực chính quyền địa phương. Khi năng lực của chính quyền địa phương được nâng cao, họ có thêm điều kiện để xác định nhu cầu cần đào tạo cũng như xác định nhà cung cấp dịch vụ này.

Cho phép chính quyền địa phương tham gia vào trong quá trình xác định nhu cầu cần học thay cho việc áp đặt một chương trình có sẵn từ các cơ quan đào tạo sẽ là một động lực quan trọng để thay đổi các hoạt động nâng cao năng lực như hiện nay đang tiến hành.

#### **4.3.2. Hoàn thiện thể chế phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước cùng một cấp.**

Đây là một lĩnh vực nhằm xem xét sự phân công giữa các cơ quan nhà nước trong cùng một cấp nhiều hơn là giữa các cấp với nhau. Sự phân công giữa các đơn vị trong cùng một cấp thông qua các quyết định phân công.

Đối với các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước trung ương, phân công nhiệm vụ và quyền hạn được quy định trong Nghị định về nhiệm vụ và quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang bộ. Chính phủ nhiệm kỳ 2002-2007 đang chuẩn bị những văn bản đó, đặc biệt về nhiệm vụ và quyền hạn của các bộ mới thành lập. Về nguyên tắc phân công nhiệm vụ và quyền hạn cho các bộ, cơ quan ngang bộ được quy định tổng quát trong Luật tổ chức Chính phủ (2001). Luật tổ chức chính phủ năm 2001 so với các Luật tổ chức chính phủ trước đó đã cụ thể hoá hơn nhiều vấn đề để phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước giữa các bộ, cơ quan ngang bộ. Luật quy định những nhiệm vụ và quyền hạn của các bộ tập trung vào:

- Chuẩn bị dự án Luật, pháp lệnh (*tham gia lập pháp*).
- Ban hành các văn bản tiêu chuẩn, quy phạm, định mức kinh tế kỹ thuật (*lập quy*).
- Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch (*quyết định phát triển*).
- Hợp tác quốc tế (*quyền hợp tác*).
- Quản lý các tổ chức sự nghiệp doanh nghiệp (*quản lý hoạt động kinh tế của nhà nước*);
- Quản lý các tổ chức liên quan đến ngành, lĩnh vực (*quản lý chuyên môn*).
- Phân cấp hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực cho địa phương/ trình chính phủ phê duyệt (*quan hệ trung ương và địa phương*).
- Bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ cấp vụ (*quản lý nhân sự*);
- Cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ (*quyền tổ chức*).
- Nhân sự (biên chế...) không phân công cho bộ (*lập trung quyền xác định biên chế*).

Vấn đề biên chế (cán bộ, công chức cả về số lượng và cơ cấu) không được giao cho các bộ. Quyết định biên chế hàng năm do Ban tổ chức cán bộ chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) quyết định. Bộ chỉ có trách nhiệm quản lý đội ngũ công chức hiện có của bộ. Muốn bổ sung, thay thế, gia tăng biên chế đều do Bộ Nội vụ quyết định.

Về lĩnh vực này, kinh nghiệm các nước chỉ ra rằng, bộ trưởng (hoặc tổng thư ký của bộ) cần được trao quyền về cơ cấu tổ chức, về số lượng biên chế và gắn liền với đó là ngân sách của bộ. Trên cơ sở trao quyền cho bộ trưởng và gắn liền với quyền nhân sự là chịu trách nhiệm với hoạt động quản lý hành chính nhà nước sẽ tạo ra được một bộ máy thích ứng cao hơn với sự vận động và phát triển hoạt động quản lý chuyên ngành mà bộ được giao. Do đó, cần thể chế hoá quyền nhân sự trong luật tổ chức chính phủ hoặc nghị định về nhiệm vụ, quyền hạn của bộ. Nhưng thể chế hoá trong luật có thể tạo điều kiện thực thi tốt hơn. Trong trường hợp này, bộ Nội vụ chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước vĩ mô về công tác nhân sự, không đi vào những tác nghiệp cụ thể của các bộ. Bộ Nội vụ xây dựng và trình Chính phủ ban hành một khung tiêu chuẩn cụ thể để các bộ, ngành thực hiện và Bộ Nội vụ đóng vai trò cơ quan giám sát, kiểm tra việc tuân thủ quy định đã được chính phủ phê duyệt.

Về tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của người đứng đầu cơ quan quản lý ngành hoặc lĩnh vực trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, theo nghị định 15/CP đòi hỏi có sự thoả thuận của Ban TCCBCP theo chúng tôi cần điều chỉnh lại cho phù hợp với xu hướng phân quyền quản lý hành chính nhà nước. Nên giao hẳn quyền và chịu trách nhiệm cho Bộ trưởng trong việc ban hành tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ đối với cán bộ quản lý của ngành và bộ phải chịu trách nhiệm về vấn đề này. Nghị định 86-2002/NĐ-CP phân cấp cụ thể hơn vấn đề này.

Đối với nhân sự của Ủy Ban Nhân dân tỉnh, trong luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân cần trao quyền và chịu trách nhiệm việc bổ nhiệm này cho chủ tịch Ủy Ban Nhân dân tỉnh. Trên thực tế, việc trao đổi như nghị định 15/CP quy định chỉ mang tính hình thức. Trong khi đó, chính Nghị định cũng quy định nếu không nhất trí giữa Bộ trưởng và Chủ tịch Ủy Ban Nhân dân tỉnh thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và chịu trách nhiệm<sup>19</sup>. Phải luật hoá nhân sự của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn lãnh thổ cho chính quyền địa phương trên cơ sở những quy định của chính phủ (thủ tướng chính phủ hay bộ trưởng). Bộ chỉ thực hiện việc thanh tra, giám sát việc tuân thủ các tiêu

<sup>19</sup> Nghị định 15/CP năm 1992 của Chính phủ

chuẩn chuyên môn nghiệp vụ trong việc bổ nhiệm lãnh đạo các sở chuyên môn. Quy định quyền can thiệp chỉ khi có vi phạm.

Nghị định 86-2002/NĐ-CP đã cụ thể và phân cấp và quy định rõ hơn mối quan hệ giữa Bộ và UBND tỉnh. Quyền quyết định của UBND tỉnh lớn hơn và bộ thực hiện chức năng hướng dẫn, kiểm tra hơn là đồng quyết định. Nghị định 86-2002 là nghị định cụ thể nhất về việc phân cấp, phân công nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính. Nhưng nếu trao nhiều trách nhiệm (đồng nghĩa với chịu trách nhiệm tức trao quyền hạn) cho bộ, UBND trong việc xác định cơ cấu tổ chức, nhân sự biên chế theo tinh thần khoán biên chế, khoán chi hành chính thì phân cấp, phân công hoạt động quản lý hành chính nhà nước sẽ rõ hơn, hiệu quả hơn.

#### 4.3.3. Thể chế phân công, phân cấp giữa các cấp trong hệ thống

Đó chính là thiết lập, quy định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp trong bộ máy hành chính nhà nước; giữa trung ương và địa phương, giữa chính quyền địa phương cấp trên với chính quyền địa phương cấp dưới. Điều này cũng có nghĩa phải xác định rõ: chính quyền địa phương các cấp có trách nhiệm gì tức phải làm những gì nhằm bảo đảm hệ thống pháp luật nhà nước được thực thi nghiêm chỉnh trên địa bàn lãnh thổ và quyền được làm (quyền hạn) các vấn đề đó như thế nào (ví dụ quyền về đưa ra các sắc thuế hay lệ phí). Chính quyền địa phương phải có trách nhiệm, ví dụ, bảo đảm giao thông nội thành vận hành thông suốt, không ách tắc vào giờ cao điểm. Điều đó cũng có nghĩa chính quyền địa phương có quyền được phân luồng xe chạy ngược hay xuôi chiều; một chiều hay hai chiều hoặc cấm không cho phương tiện xe máy đi vào một số tuyến đường.

Trong phân cấp, càng quy định cụ thể điều chỉnh quyền địa phương cấp nào phải làm những gì (trách nhiệm) và được quyền làm như thế nào (quyền hạn) và họ phải chịu trách nhiệm với các hoạt động đó ra sao (kỷ luật, cách chức,...) càng rõ ràng càng hiệu quả.

Trao trách nhiệm và quyền hạn cho chính quyền địa phương các cấp bao gồm cả Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân càng cụ thể càng dễ theo dõi, giám sát hoạt động của các cấp chính quyền.

Ở nước ta, chính quyền địa phương bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân nhân dân. Hiến pháp và pháp luật quy định rõ vị trí của từng cơ quan này trong hoạt động quản lý nhà nước tại địa phương. Tuy nhiên; trên thực tế, do hoạt động tác nghiệp hàng ngày và gắn liền với các hoạt động thu chi nên Ủy Ban Nhân dân thường "được coi" là quan trọng hơn. Trong khi đó, Hội đồng nhân dân thường "xuân thu nhị kỳ" nên không tác động mạnh đến các hoạt động quản lý nhà

nước. Luật 1983 và 1989 quy định cụ thể hơn mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân nhân dân. Luật 1994 (sửa đổi) đã quy định lại mối quan hệ này. Đó cũng là lý do tại sao nhiều Ủy Ban Nhân dân hoạt động "tương đối độc lập" so với Hội đồng nhân dân. Mặt khác, Ủy Ban Nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nên phụ thuộc nhiều hơn vào quyết định quản lý hành chính nhà nước cấp trên (cả về số lượng lẫn nội dung). Tính chất song trùng và có hướng nặng hơn về tính cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương hơn là cơ quan chấp hành của hội đồng nhân dân, nên đã làm cho hoạt động của hội đồng nhân dân không đạt được tính chất là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Theo chúng tôi, Hội đồng nhân dân cần cứ vào pháp luật để đưa ra nghị quyết. Ủy Ban Nhân dân chấp hành và triển khai các nghị quyết đó. Cần:

- *Xác định đúng hơn tư cách quyết định, quyền lực nhà nước ở địa phương của Hội đồng nhân dân;*
- *Tính chất hành chính thứ bậc không nên đặt vào Ủy Ban Nhân dân mà thay vào đó là Hội đồng nhân dân vì chính hội đồng nhân dân mới có quyền cụ thể hoá những điều pháp luật chung thành cụ thể ở địa phương.*
- *Quay trở lại mô hình đòi hỏi phải có sự trao đổi, bàn bạc của hội đồng nhân dân đối với các vấn đề của địa phương trước khi Ủy Ban Nhân dân thực hiện, tránh tình trạng Ủy Ban Nhân dân thực hiện chưa có ý kiến của hội đồng nhân dân và có thể gây nên khiếu kiện.*
- *Điều chỉnh chế độ hoạt động của Hội đồng nhân dân theo nguyên tắc cơ quan nghị quyết như hiện nay. Nếu chỉ một năm họp hai kỳ, tính chất quyết định của Hội đồng nhân dân hạn chế. Tăng cường tính chất hoạt động thường xuyên của đại biểu Hội đồng nhân dân, thường trực UBND.*

#### **4.4. MỞ RỘNG PHÂN CẤP HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THEO HƯỚNG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG (SOUND DEVELOPMENT MANAGMENT - GOVERNANCE <sup>20</sup>)**

Đây là một cách tiếp cận rất đáng chú ý trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước hiện nay. Nhiều nội dung của hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo mô hình *quản trị nhà nước* cần được nhấn mạnh ở nước ta trong quá trình thực hiện phân quyền (phân công, phân cấp trách nhiệm hoạt động quản lý hành chính nhà nước). Một số nội dung đã được các hoạt động cải cách hành chính quan tâm.

##### **4.4.1. Mở rộng sự tham gia của nhân dân theo “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.**

<sup>20</sup> Thuật ngữ Governance được nhiều tài liệu sử dụng như là một cách thức quản lý nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước. Thuật ngữ này cũng đã được dịch là quản trị nhà nước. Tuy nhiên, như nội dung đã trình bày ở trên, governance chứa đựng nhiều nội dung. Gần đây, Ngân hàng phát triển Châu Á sử dụng cụm từ “Sound development Management” khi giải thích thuật ngữ Governance.

Một trong những nội dung cơ bản của *quản trị nhà nước* đã được trình bày ở trên là sự tham gia của nhiều chủ thể, thành phần kinh tế trong quá trình hoạt động quản lý hành chính nhà nước- ra quyết định. Phân cấp, phân quyền trong hoạt động quản lý nhà nước đòi hỏi phải mở rộng sự tham gia của nhân dân địa phương trong hoạt động quản lý. Mở rộng sự tham gia của nhân dân địa phương trong quá trình quyết định tức tạo ra nhiều cơ hội để các nhà quản lý thu thập được nhiều thông tin hơn và do đó đưa ra được quyết định hợp lý hơn. Mặt khác, phân cấp, phân công theo nhiều dạng khác nhau là một sự mở rộng cơ hội cho những ai quan tâm tham gia vào quá trình thực thi quyết định bằng việc trao cho họ nhiều quyền, nhiều nguồn lực đối với cấp gần dân nhất. Đó cũng chính là những tư tưởng của quy chế dân chủ cơ sở đang được triển khai ở Việt Nam. Tham gia của dân trong nhiều vấn đề, trong đó cả những vấn đề mà nhân dân tự quyết định<sup>21</sup>. Điều đó đã làm cho các chương trình, các dự án triển khai ở cấp địa phương hiệu quả hơn so với trước đây.

Cần nhận thức đầy đủ hơn về sự tham gia của nhân dân từ nhiều khía cạnh. Một mặt, xem những ý kiến của nhân dân như là những đầu vào cần thiết cho việc xây dựng và ban hành quyết định của các cơ quan quản lý nhà nước. Để tất cả mọi người có liên quan nhận thức đúng vấn đề này đòi hỏi một quá trình. Mặt khác, trình độ dân trí của các vùng cũng rất khác nhau và nhiều vấn đề thể chế có thể chưa khuyến khích nhân dân tham gia. Đây là một quá trình phát triển nhận thức và thay đổi thể chế cần thiết.

Trong một số trường hợp mang tính tình huống hiện nay (như việc lựa chọn các dự án) có thể mở rộng ngay sự tham gia của nhân dân. Thông qua các tình huống, có thể tạo ra những cơ sở ban đầu về tham gia và khi người dân cảm nhận được thành công của vấn đề tham gia, họ sẽ tích cực và chủ động tham gia trong nhiều hoạt động khác - kể cả tham gia trong quá trình bầu cử (ứng cử, để cử, thảo luận,...).

Mở rộng sự tham gia của nhân dân địa phương trong hoạt động quản lý thực tế trong thời gian qua ở Việt Nam đã chỉ ra sự hoàn thiện hoạt động quản lý tại các cấp chính quyền, đặc biệt chính quyền cơ sở. Các nhà quản lý nhà nước tại các địa phương với cơ chế tham gia đã bị kiểm soát chặt chẽ hơn của nhân dân - cử tri bầu ra họ và do đó làm cho hoạt động của họ tốt hơn, lạm dụng công quỹ, tham ô, tham nhũng giảm. Sự tham gia của nhân dân không chỉ bày tỏ sự mong muốn, sở thích của họ mà cũng là cách thức để bắt buộc các nhà lãnh đạo thực hiện các cam kết đã hứa.

<sup>21</sup> Quy chế dân chủ cơ sở ban hành kèm theo Nghị định của Chính phủ số 29/1998-NĐ-CP ngày 11 tháng 5 năm 1998.

Trong quá trình tham gia của nhân dân ở địa phương, cũng cần chú ý đến mặt trái của cơ chế này; nếu thiếu một cơ chế kiểm soát nhằm bảo đảm tính trung thực, khách quan trong quá trình tham gia sẽ tổn thất tài chính, cơ hội của nhiều quyết định. Một số nước, ở các cấp chính quyền địa phương nếu có quá nhiều đảng phái trong hội đồng đã chứng tỏ rằng mất mát kinh tế lớn hơn trong những trường hợp khác. Nếu biến các cuộc tranh luận, tham gia thành ra một diễn đàn để bày tỏ quan điểm, sự chỉ trích cá nhân sẽ làm cho ý nghĩa của tham gia không còn tích cực.

Sự tham gia của nhân dân thông qua nhiều hình thức như bầu cử; các hội đồng tự quản, hội đồng nhân dân địa phương có thể tạo cơ hội để mở rộng năng lực của địa phương. Mở rộng sự có mặt của các tổ chức quần chúng, các hiệp hội phi chính phủ cũng sẽ tạo cơ hội tham gia nhiều hơn. Tuy nhiên, một vấn đề đặt ra là các tổ chức đó đại diện cho những ai và cách thức họ đại diện như thế nào.

Trong một số trường hợp, như trên đã nêu, tham gia được coi như là một mục đích để nâng cao hiệu quả. Nếu như chưa có thể chế thành những văn bản pháp luật cụ thể, chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên cần thiết kế cụ thể một cơ chế tham gia giống như cơ chế dân chủ hay các quy định để triển khai thực hiện chương trình 135. Khái niệm dự án theo nhu cầu (Demand driven Projects) đã được nhiều nước và Việt Nam áp dụng trong các chương trình 135 thể hiện sự thành công của sự tham gia. Chính quyền địa phương cần sử dụng nhiều hình thức khác nhau để có thể lấy được nhiều ý kiến xác thực của nhân dân địa phương trước khi ra quyết định đầu tư, sử dụng vốn ngân sách cấp cho dự án. Kinh nghiệm của một số nước chỉ ra rằng, ở những khu vực giá nước có thể được chấp nhận cao hơn hiện tại nhưng chất lượng phải được bảo đảm tốt hơn. Nếu cả hai phía đều cam kết thực hiện đúng điều cam kết, dự án cấp nước với giá cao hơn mức hiện tại, chất lượng sẽ tốt hơn sẽ được triển khai không gặp trở ngại. Đưa các cuộc điều tra cung cấp dịch vụ để lấy ý kiến của nhân dân sẽ là một cách thức quan trọng cần chú ý. Ví dụ, các nước đều tiến hành điều tra về hệ thống xe bus phục vụ nội thành đã góp phần hoàn thiện dịch vụ xe bus. Điều quan trọng là các cuộc điều tra phải phản ánh trung thực ý nguyện của nhân dân, để đưa ra được phương án lựa chọn phục vụ tốt nhất.

Tổ chức những hội đồng đặc biệt cũng là cách thức để mở rộng sự tham gia của nhân dân. Đó là những chuyên gia trong khu vực tư nhân, cá nhân trên nhiều lĩnh vực. Sự tham gia ngắn hạn của họ tại các hội đồng đặc biệt cũng sẽ tạo cơ hội để dòng thông tin về ý muốn của công dân đến với nhà nước. Một lực lượng cán bộ công chức cao cấp, trung cấp, cán bộ chuyên môn giỏi đã nghỉ hưu tại địa phương, nếu tổ chức họ thành các tổ chức tư vấn (tự nguyện) chắc rằng sẽ có ích cho chính quyền địa phương (nhất là cấp cơ sở) khi đưa ra các quyết định.

Mở rộng sự tham gia của nhân dân trong các chương trình, dự án, theo chúng tôi cần phổ cập cho cộng đồng một số kiến thức cơ bản. Kinh nghiệm của một số

tổ chức tài trợ quốc tế chỉ ra rằng, nếu cung cấp cho nhân dân địa phương những kiến thức cơ bản về làm dự án theo mô hình PPP ( People's Participation Projects) thì sẽ tiết kiệm được khá lớn tiền xây dựng dự án và tránh được tổn thất do thiếu khả thi. Một số tỉnh như Đắk Lắk, Lạng Sơn đã áp dụng mô hình này khi xây dựng các dự án có sự hỗ trợ của tài trợ quốc tế, và chất lượng đạt cao hơn so với các cơ quan nhà nước tự làm.

**4.4.2. Vấn đề thứ hai của quản lý phát triển một cách thích ứng (Sound Development Management - governance) là cơ chế trách nhiệm báo cáo các hoạt động quản lý nhà nước.**

Trách nhiệm báo cáo của các quan chức, các nhà quản lý hành chính nhà nước ở các cấp với cơ quan dân cử hay các đại biểu được nhân dân bầu. Điều này có nghĩa các quan chức, công chức phải ý thức được trách nhiệm của mình trước cơ quan đại diện: Quốc hội, hội đồng các cấp. Vấn đề cơ bản không phải chỉ ghi trong văn bản pháp luật về trách nhiệm phải báo cáo mà theo chúng tôi, một số vấn đề sau cần chú ý:

- *Sự am hiểu hàng ngày của các nhà lãnh đạo, quản lý đối với công việc công của mình.*
- *Sự chuẩn bị các thông tin cần thiết.*
- *Điều quan trọng hơn là ý thức được đây là một công việc và coi đó như là một sự "chịu trách nhiệm", nếu báo cáo sai sự thật.*

Thủ tướng chính phủ, các bộ trưởng có trách nhiệm phải báo cáo và trả lời nghiêm chỉnh, đầy đủ các chất vấn, yêu cầu của quốc hội, đại biểu quốc hội về hoạt động quản lý nhà nước của chính phủ, của các bộ. Theo chúng tôi, bộ trưởng phải có trách nhiệm báo cáo hoạt động quản lý nhà nước của bộ một cách thường xuyên, hàng năm của bộ trước quốc hội. Đây là cơ chế cần phải có để các bộ trưởng chịu sự giám sát của quốc hội nhiều hơn, cụ thể hơn thông qua các báo cáo định kỳ. Nếu Quốc hội họp 2 lần trong năm, các bộ trưởng phải có trách nhiệm báo cáo và nghe chất vấn. Giả sử Quốc hội họp nhiều hơn, thì các bộ trưởng cũng phải tăng tần suất báo cáo lên. Và nếu các bộ trưởng chỉ đợi các đại biểu quốc hội chất vấn mới trả lời thì có lẽ chỉ mới thực hiện được một khía cạnh của trách nhiệm báo cáo. Trách nhiệm phải báo cáo hoạt động hàng năm quản lý nhà nước của bộ và bộ trưởng cũng là một bản "tự kiểm điểm" hoạt động hàng năm. Điều đó sẽ mở rộng thông tin để Quốc hội đánh giá bộ trưởng, khi Quốc hội có kế hoạch bỏ phiếu tín nhiệm.

Các cấp chính quyền địa phương cũng phải thực hiện cơ chế trách nhiệm báo cáo định kỳ hàng năm hoạt động tham mưu, tư vấn cho Ủy Ban Nhân dân hoạt động quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách. Báo cáo sẽ làm cho đại biểu hội đồng nhân dân có đủ thông tin để đưa

ra các nghị quyết chính xác hơn, phù hợp hơn với tình hình của địa phương; mặt khác đó cũng là cách tức để đánh giá hoạt động của các sở, ban, ngành, phòng ban trong hoạt động tham mưu, tư vấn, giúp việc cho Ủy Ban Nhân dân thực hiện hoạt động quản lý nhà nước.

Trách nhiệm báo cáo của các cơ quan dân cử (Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp) trước cử tri cũng cần có những sự thay đổi. Đây là dịp để đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND các cấp có thêm thông tin về hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan chấp hành, và những đánh giá, nhận xét của cử tri.

Pháp luật quy định các cuộc tiếp xúc của đại biểu quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân trước và sau các kỳ họp. Do các kỳ họp của Quốc hội và hội đồng nhân dân chỉ tiến hành định kỳ 2 lần/ năm nên hoạt động như trên là rất cần thiết. Tuy nhiên, nếu dần tăng tính thường xuyên hoạt động của quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp thì cần có những cách thức để Quốc hội, hội đồng nhân dân có cơ hội nhiều hơn để tiếp xúc với cử tri. Báo cáo với cử tri các hoạt động cũng như những dự kiến hoạt động trong thời gian tới. Hoàn thiện cả hai phía, những người chất vấn và người bị chất vấn (phải báo cáo, phải trả lời) theo cách tiếp cận trên sẽ làm cho *"chất vấn ra chất vấn và trả lời đúng, đủ"*.

Những công chức nhà nước được bầu giám tiếp (thủ tướng, bộ trưởng, các thành viên Ủy Ban Nhân dân) cũng cần xác định trách nhiệm phải báo cáo hoạt động của mình không chỉ trước Quốc hội, hội đồng nhân dân mà trước cả cử tri đã bầu ra các cơ quan đại diện cho nhân dân và thông qua đó đã bầu ra các nhà quản lý. Mở rộng sự có mặt của các đại diện nhân dân thông qua các tổ chức chính trị - xã hội; các tổ chức nghề nghiệp của nhân dân cũng như cá nhân trong các kỳ họp của chính phủ, Ủy Ban Nhân dân sẽ là cơ hội tốt hơn để Chính phủ, Ủy Ban Nhân dân các cấp báo cáo công khai các hoạt động của mình và lắng nghe được ý kiến của nhân dân.

#### **4.4.3. Phân cấp, phân quyền tạo ra những sự thay đổi lớn trong hoạt động của các cơ quan hành chính và do đó vấn đề công vụ- công chức trở thành thách thức đối với quá trình phân cấp, phân quyền.**

Phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương là một sự chuyển giao một số (hoặc nhiều) quyền hạn, trách nhiệm quản lý nhà nước từ trung ương cho địa phương. Đó là một quá trình liên quan đến các vùng địa lý, các cấp hành chính. Chuyển hoạt động từ nơi này sang nơi khác, từ cấp này sang cấp khác đòi hỏi những quy định mới về mặt tư cách pháp nhân; uy tín, chuyển chuyển cán bộ, công chức. Hay nói khác đi hoạt động công vụ có những sự thay đổi nhất định. Nhiều nước cũng như ở Việt Nam vấn đề chuyển chuyển cán bộ là một trong những khó



khẩn khi tiến hành phân cấp chức năng cho địa phương. Thuyên chuyển cán bộ từ khu vực (hành chính) này sang khu vực khác, từ trung ương xuống địa phương cần có những chính sách hỗ trợ đặc biệt như: mua sắm vật dụng phục vụ sinh hoạt; nhà công vụ; trợ cấp. Hình thức xây nhà công vụ (mô hình căn hộ) cần được quan tâm để công chức trung ương/ cấp trên thuyên chuyển về địa phương có đủ điều kiện sinh hoạt. Mặt khác, cũng cần có chế độ khuyến khích khác. Những chế độ đặc biệt để khuyến khích những ngành chuyên môn như giáo dục, y tế cần phải đủ sức thuyết phục, hấp dẫn (bao gồm cả khuyến khích kinh tế). Đối với công chức hành chính/ quản lý cần có những chính sách cụ thể.

Vấn đề thứ hai, khi phân quyền chức năng, tức trao một số trách nhiệm mới cho một số công chức chưa có kinh nghiệm. Phân cấp, phân quyền chức năng hoạt động quản lý nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương tạo cho chính quyền địa phương các cấp nhiều quyền hơn và có cơ hội để có thể thích ứng với đòi hỏi của địa phương, nhưng cũng là nơi nếu không xây dựng năng lực quản lý và năng lực kỹ thuật cần thiết để điều hành đất nước, có thể dẫn đến thất bại. Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành chính trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ 5 (Khoa IX) cũng đã chỉ ra những vấn đề mang tính thách thức đó. Đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức để thực hiện các nhiệm vụ được phân quyền quản lý hành chính nhà nước là một vấn đề bức xúc.

Trong khi chúng ta đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước cho các cấp chính quyền địa phương, theo tinh thần của nhiều văn bản của Đảng và Nhà nước như trên đã nêu, thì vấn đề cán bộ nói chung và đặc biệt là cán bộ cơ sở nói riêng vẫn là vấn đề bức xúc. Đội ngũ cán bộ cơ sở ít được đào tạo, bồi dưỡng. Trong khi đó, nhiệm kỳ hoạt động của họ là 5 năm. Cần xây dựng chương trình cụ thể để đào tạo đội ngũ cán bộ làm việc tại cấp chính quyền cơ sở được phân quyền chức năng hoạt động quản lý nhà nước thì mới có thể đáp ứng được nhiệm vụ. *"Cán bộ chuyên trách ở cơ sở có chế độ làm việc và được hưởng chính sách về cơ bản như cán bộ, công chức nhà nước; khi không còn là cán bộ chuyên trách mà chưa đủ điều kiện để hưởng chế độ hưu trí, được tiếp tục tự đóng bảo hiểm xã hội hoặc hưởng phụ cấp một lần theo chế độ nghỉ việc. Cán bộ, công chức cơ sở có đủ điều kiện được thi tuyển vào ngạch công chức ở cấp trên. Pháp lệnh cán bộ, công chức hiện hành cần được sửa đổi theo hướng bao gồm cả cán bộ, công chức cơ sở"*<sup>22</sup>.

Phân quyền chức năng và phân cấp trên một số lĩnh vực mang tính chuyên môn, chuyên gia cao. Nếu xét trên phương diện hiệu quả kinh tế có thể nên hình thành một nhóm chuyên gia phục vụ tư vấn cho nhiều địa phương.

Phân quyền chức năng có thể tạo ra những sự mâu thuẫn nhất định giữa công vụ được thực hiện bởi các cấp khác nhau. Do đó, chính phủ cần thống nhất

<sup>22</sup> Nghị quyết Hội nghị BCH TW lần thứ 5 (Khoa IX).

những tiêu chuẩn, quy trình và những điều kiện để hoạt động quản lý hành chính nhà nước thống nhất trong khuôn khổ chung.

Phân quyền chức năng và tạo ra những các chủ thể thực hiện công vụ ở trung ương và địa phương; giữa các địa phương có những sự khác biệt nhau về điều kiện kinh tế xã hội; do đó có thể tạo ra những sự mâu thuẫn nhất định giữa các tiêu chuẩn của trung ương, các tiếp cận của từng địa phương. Đặc biệt trong việc cung cấp các loại dịch vụ như giáo dục, y tế.

Phân quyền chức năng cho các địa phương, có thể tạo ra những chi phí hành chính mới nếu như không có sự nhất quán giữa chính phủ và địa phương các cấp. Những việc đã chuyển cho địa phương nhất thiết bộ máy của chính phủ/cấp trên phải giảm. Nếu cần chuyển đổi ngũ cán bộ đó về địa phương được phân quyền chức năng cũng cần phải làm. Điều nghịch lý hiện nay là chúng ta muốn đẩy mạnh phân cấp cho địa phương, nhưng lại chưa có quy định về những việc và con người sẽ phải chuyển cho địa phương.<sup>23/</sup>

Cải cách công vụ là một trong những đòi hỏi quan trọng để trợ giúp cho quá trình phân cấp, phân quyền chức năng. Vấn đề cơ bản cần được trả lời là: quyền của các đơn vị tản quyền hay trao quyền (phân cấp chức năng) về quản lý nhân sự và tổ chức như thế nào. Cả hai vấn đề đào tạo đội ngũ và điều chỉnh các chức năng đều cần có sự ủng hộ của tất cả những ai tham gia vào quá trình phân quyền chức năng. Nhiều vấn đề đòi hỏi phải giải quyết, trong một khuôn khổ dài hạn, nhưng cũng có những vấn đề cần phải giải quyết ngay khi bắt đầu phân quyền chức năng cho bên dưới.

Trong điều kiện của hệ thống văn bản pháp luật hiện nay của nước ta, tư cách pháp nhân công pháp của các cấp chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã) đã được xác lập. Xây dựng năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức làm việc tại địa phương để có thể quản lý các chức năng được phân quyền là trọng tâm của Nhà nước, của cải cách hành chính.

Năng lực quản lý và chiến lược quản lý nguồn nhân lực của địa phương cần phải được thiết lập. Nếu như chiến lược quản lý nguồn nhân lực của địa phương không thích ứng với năng lực quản lý và năng lực tài chính, khó có thể đáp ứng đòi hỏi. Các Trung tâm chính trị huyện (đào tạo, bồi dưỡng cán bộ cho xã, phường, thị trấn) không có đủ năng lực cho chính mình thì khó có thể tạo năng lực cho chính quyền cơ sở. Một trong những vấn đề cần quan tâm là phân cấp đến mức độ nào

<sup>23</sup> Thuyên chuyển cán bộ lãnh đạo ở tỉnh; ví dụ, để làm các chức vụ như Chủ tịch UBND hay bí thư, nếu làm bí thư có thể thực hiện thông qua tổ chức Đảng, làm chủ tịch tại phải theo quy định của luật tổ chức HĐND và UBND, chủ tịch là đại biểu HĐND.

cho Trung tâm chính trị huyện trong việc bồi dưỡng cán bộ công chức cơ sở và khi đó cần xây dựng các trung tâm này theo hướng phân cấp đó.

Cần xác định cụ thể, rõ ràng trách nhiệm và tiêu chuẩn của công vụ trong quá trình phân quyền chức năng. Việc xác định những tiêu chuẩn và trách nhiệm gắn liền với việc xác định cơ chế tài chính, báo cáo và kiểm soát. Đây cũng là một vấn đề mang tính lý luận của phân quyền chức năng. Phân quyền chức năng hay phân quyền trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước không thể và không bao giờ bỏ qua sự kiểm soát dưới nhiều hình thức của chính phủ/ cấp trên đối với chính quyền địa phương. Do đó, chế độ công vụ trong phân quyền chức năng cần quy định cụ thể cơ chế kiểm soát, trách nhiệm báo cáo như đã nêu phần lý luận cơ bản.

Phân quyền chức năng là một cách để hoàn thiện công vụ của cơ quan nhà nước; làm cho hoạt động của các cơ quan nhà nước sát, gần hơn với đòi hỏi của nhân dân; tăng cơ hội để nhà nước và xã hội dân sự có thể trao đổi với nhau trên các vấn đề cùng quan tâm. Đơn vị chính quyền địa phương được phân quyền chức năng chỉ có thể hoàn thành tốt hơn những đơn vị cấp trên những nhiệm vụ được giao nếu họ có đủ nguồn nhân lực và nguồn tài chính. Cả hai đòi hỏi phải được trao cụ thể, pháp lý cho chính quyền địa phương.

Xây dựng năng lực của hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước nói chung và của các cấp chính quyền địa phương được phân quyền trở thành chủ đề tập trung của tất cả các cấp. Những cơ sở đào tạo công chức bao gồm cả công chức cơ sở đóng vai trò quan trọng từ việc đào tạo nguồn nhân lực nói chung và đào tạo tiền công vụ đến đào tạo đội ngũ dự bị, bổ sung cho đến bồi dưỡng nâng cao. Nếu thiếu sự củng cố các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức theo hướng để thực thi tốt nhất những nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, thì mọi hoạt động phân cấp vẫn chỉ trên giấy tờ hoặc kế hoạch.

#### 4. 5. MỞ RỘNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC

Phân quyền tài chính là một trong những vấn đề thực sự được quan tâm trong cải cách hành chính của nhiều nước. Việt Nam đã nhìn nhận vấn đề này có một vị trí quan trọng. Mặc dù chưa bàn đến nhiều về phân quyền tài chính ở Việt Nam, trong chương trình cải cách tổng thể giai đoạn 2001- 2010 đã đề cập đến nội dung quản lý ngân sách (nguồn tài chính nhà nước)<sup>24</sup>. Trong nhiều năm từ khi thực hiện Luật ngân sách nhà nước (1996) lại nay, vấn đề ngân sách trung ương và ngân sách địa phương luôn là một chủ đề quan tâm mặc dù chúng ta luôn quan niệm ngân sách nhà nước là thống nhất. Trong báo cáo chi tiêu công cộng hàng năm

<sup>24</sup> Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 -2010/ phần về cải cách tài chính công có đưa ra sáu nhiệm vụ cơ bản nhằm làm rõ quyền về quyết định ngân sách cũng như phân bổ và sử dụng ngân sách của các cơ quan nhà nước.

(Public Expenditure Review) đều đưa ra con số thống kê việc chi tiêu được thực hiện bởi trung ương và địa phương chiếm tỷ lệ cao hay thấp. Theo các chuyên gia tài chính, mức độ phân quyền ngân sách giữa các cấp trong bộ máy thể hiện ở tỷ lệ chi tiêu công giữa các cấp. Nếu xét trên giác độ đó, mức chi tiêu của địa phương ở Việt Nam khoảng 40% trong tổng số chi tiêu, so với các nước khác tỷ lệ này không thấp, song thực tế quyền quyết định ngân sách và chi tiêu lại là một khía cạnh khác của phân quyền tài chính.

Theo Luật ngân sách nhà nước 1996 và Luật ngân sách nhà nước sửa đổi 1998, 2002 xác định một lộ trình (quá trình) ngân sách, trong đó quy định vai trò trách nhiệm của hai Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư; mối quan hệ giữa các cấp chính quyền (cũng được gọi là cấp ngân sách) trong quá trình ngân sách. Ngân sách địa phương phải được cấp trên phê duyệt cho các hạng mục. Đó thực chất là một hệ thống cung cấp dịch vụ được phân quyền giữa các cấp. Chuẩn bị ngân sách và đề trình dự toán ngân sách cũng như thực hiện ngân sách thuộc quyền quyết định của Hội đồng nhân dân các cấp. Ủy Ban Nhân dân các cấp theo Luật quy định là cơ quan thực thi các quyết định ngân sách của Chính phủ, HĐND.

Cần nhìn nhận phân quyền tài chính là một đòi hỏi tất yếu cần phải làm trong điều kiện phát triển kinh tế - xã hội hiện nay ở Việt Nam. Nếu trước đây ở Việt Nam cũng như nhiều nước có hoàn cảnh tương tự áp dụng mô hình tập trung quản lý tài chính ở cấp chính phủ trung ương do vừa trải qua chiến tranh; do phải tập trung nguồn lực khan hiếm của quốc gia cho những mục tiêu mang tính ưu tiên; tác động của áp lực vay nợ; năng lực của các cấp chính quyền địa phương yếu kém trong việc quản lý thuế và chi tiêu ngân sách, thì điều kiện hiện nay khó có thể giữ quyền quản lý ngân sách mang tính tập trung.

Có một số lý do sau đây đòi hỏi phải áp dụng các mô hình phân quyền tài chính <sup>25</sup>:

- *Hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ. Trong nguyên tắc hiệu quả xã hội cần đạt đến giới hạn cận biên của loại hàng hoá và dịch vụ được cung cấp. Nếu tư nhân thực hiện cung cấp, họ có thể không cần đạt đến giới hạn cận biên.*
- *Chính phủ tập trung tài chính cũng như việc xem xét, phê duyệt các dự án chỉ vì lý do là chính quyền địa phương không đủ sức làm. Nhưng khi để họ tham gia vào quá trình này cũng giống như tham gia thị trường chứng khoán, có thể tìm thấy nhiều phương án, có thể gây tranh luận nếu thiếu tiêu chí.*
- *Tính rộng lớn và khác biệt của dân số đối với các loại dịch vụ được cung cấp không cho phép tập trung.*

<sup>25</sup> Talking Points of Robert Ebel: Logic of Decentralization and Worldwide Overview, September 4, 1998

- *Phân quyền tài chính gắn liền với phân quyền thu thuế và chi tiêu. Có thể có những cản trở của địa phương khi thu thuế.*

Phân cấp nguồn tài chính công theo kinh nghiệm của một số nước cần quan tâm đến những khía cạnh mang tính vĩ mô sau:

1. *Phân quyền tài chính phải được xem xét như là một cách thay đổi mang tính hệ thống;*
2. *Tài chính phải theo chức năng, nhiệm vụ.*
3. *Phải có chính phủ có năng lực để theo dõi và đánh giá phân quyền tài chính*
4. *Cần có sự khác nhau trong phân cấp tài chính cho chính quyền đô thị và nông thôn.*
5. *Quyền về thuế như là một đòi hỏi quan trọng của phân quyền tài chính.*
6. *Chính phủ phải tuân theo những quy tắc phân quyền tài chính, không vì tình huống.*
7. *Đơn giản hoá những quy định phân quyền quản lý tài chính và quyền ra quyết định nhằm làm cho các cấp dễ thực hiện.*
8. *Thiết kế việc chuyển giao liên chính quyền phải phù hợp với mục tiêu của cải cách theo hướng phân quyền.*
9. *Phân quyền tài chính phải được cụ thể cho tất cả các cấp của chính quyền*
10. *Phải có ngân sách cứng và linh hoạt.*
11. *Hệ thống chuyển giao liên chính phủ luôn thay đổi và phải kế hoạch hoá cho phù hợp.*
12. *Phải bảo vệ phân quyền tài chính; chính phủ và chính quyền các cấp phải bảo đảm thực hiện đúng cam kết phân quyền tài chính đã ghi nhận.*

#### **4.5.1. Tạo cho chính quyền địa phương các cấp thực sự trở thành cấp ngân sách.**

Để có thể các cấp chính quyền địa phương là một cấp ngân sách, cần quan tâm thiết kế đúng phân quyền ngân sách cho chính quyền địa phương một cách đầy đủ. Mặc dù luật ngân sách 1996 và Luật ngân sách năm 2002 đã xác định hệ thống bốn cấp ngân sách ở nước ta, tuy nhiên, một câu hỏi đặt ra cần được tiếp tục nghiên cứu là mỗi một cấp ngân sách như thế có thể tự chủ trong việc chi cho nhu cầu địa phương bao nhiêu phần trăm; bao nhiêu phần trăm phụ thuộc vào ngân sách chuyển giao từ trung ương và cấp trên; bao nhiêu phần trăm có thể đi vay mượn trên thị trường tài chính (trong và ngoài nước).

Ngân sách của một cấp chính quyền địa phương bao gồm hai yếu tố cấu thành: thu và chi. Trong chi có thể chi cho đầu tư xây dựng cơ bản và chi thường xuyên. Có ý kiến cho rằng để chính quyền địa phương chỉ lo chi thường xuyên, còn chi đầu tư xây dựng sẽ trong chờ vào ngân sách chuyển giao. Đây là một quan

điểm mang tính chất hạn chế sự phân quyền quyền thu - chi của chính quyền địa phương.

Mỗi một cấp chính quyền địa phương phải xác định các khoản chi cho một năm ngân sách của mình một cách khoa học và đó cũng chính là cơ sở để xác định nguồn thu. Nguyên tắc dự toán chi ngân sách được xác định và trên cơ sở đó xác định cách tìm nguồn thu. Nếu như một cấp ngân sách chỉ dựa vào nguồn thu đã được quy định (thường dựa vào chuyển giao theo từng giai đoạn) để xác định chi thì đó chưa thể là một cấp ngân sách. Cần xác định những nhu cầu chi bắt buộc, ưu tiên và trên cơ sở quyền về tạo nguồn thu để thiết kế cụ thể nguồn thu. Do đó, một trong những nội dung quan trọng cần chú ý về một cấp ngân sách thực thụ là quyền về tạo thuế.

Một cấp ngân sách thực sự khi nguồn thu của riêng cấp đó có ý nghĩa quyết định trong việc chi hay hoạt động chi được tự quyết định bởi các nguồn thu mà chính quyền địa phương có thể tạo ra được.

Luật ngân sách nhà nước đã quy định bốn cấp ngân sách. Mỗi một cấp đều được quy định các khoản mục thu và trách nhiệm chi. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa các cấp ngân sách hiện nay chưa tạo điều kiện để các cấp thực sự trở thành cấp ngân sách. Chính quyền địa phương các cấp kể cả tỉnh đều trong chờ vào khoản điều tiết (chuyển giao) từ chính phủ. Sự cân đối ngân sách chưa có đủ cơ sở để khả thi. Điều đó cũng thể hiện vai trò của hội đồng nhân dân các cấp trong vấn đề ngân sách địa phương rất hạn chế; quyết định dự toán ngân sách nhưng các hạng mục dự toán lại chờ từ cấp trên đưa xuống.

Cấp ngân sách theo nghĩa đúng của nó phải đủ quyền quyết định cân đối ngân sách trên cơ sở các nguồn thu được dự báo mang tính khả thi. Hội đồng nhân dân phải thực sự là cơ quan có đủ thẩm quyền và chuyên môn để phê duyệt ngân sách địa phương. Luật ngân sách quy định “Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân trong vấn đề ngân sách địa phương” như sau:

- a) Quyết định dự toán và phân bổ ngân sách địa phương; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương;
- b) Quyết định các chủ trương, biện pháp để triển khai thực hiện ngân sách địa phương;
- c) Quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết;
- d) Giám sát việc thực hiện ngân sách đã được Hội đồng nhân dân quyết định;
- đ) Đối với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, ngoài nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các điểm a, b, c và d khoản 1 điều này còn có quyền quyết định thu phí, lệ phí, phụ thu và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật; quyết

*định phân cấp chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội của địa phương do Ủy ban nhân dân cùng cấp trình* <sup>26</sup>.

Nhưng trên thực tế, ngân sách của địa phương phụ thuộc rất nhiều vào ngân sách cấp trên (chủ yếu ngân sách chuyển giao từ chính phủ); do đó UBND khó có thể thực hiện các nhiệm vụ trên và thực tế quyền ngân sách không lớn như luật trao.

Để thực sự là một cấp ngân sách, nhiều vấn đề liên quan đến ngân sách địa phương phải được pháp luật hoá ngay trong luật ngân sách. Ví dụ, quyền vay trên thị trường tài chính để đầu tư phát triển như thế nào; quyền sử dụng quỹ dự trữ địa phương như thế nào; quyền chi hỗ trợ các chương trình, dự án trọng điểm của địa phương; quyền về các khoản phí, lệ phí hay chỉ do trung ương quy định, quyền của địa phương chỉ có ở một cấp (tỉnh) các cấp khác không có. Nếu không có những quyền để có thể tự cân đối hoạt động thu chi, khó có thể trở thành một cấp ngân sách đầy đủ. Mọi kế hoạch chi đều không thực hiện được nếu các khoản chuyển giao từ chính phủ không có hay bị cắt giảm và địa phương không thể tự chủ trong cân bằng tài chính. Phải trao cho Hội đồng nhân dân quyền này và phải chịu trách nhiệm trước cơ quan cấp trên và nhân dân địa phương về kế hoạch ngân sách. Đồng thời tăng trách nhiệm chi của Ủy Ban Nhân dân các cấp trong khuôn khổ pháp luật tài chính quy định nhưng phát huy tính chủ động, sáng tạo tìm nguồn thu.

#### 4. 5.2. Tạo điều kiện mở rộng và duy trì nguồn thu.

Nhiều nước hiện nay nói nhiều đến quyền của chính quyền địa phương các cấp trong việc vay trên thị trường tài chính cũng như vay các nguồn tín dụng của nhà nước như là một cách tiếp cận để tự cân đối thu chi của địa phương và tạo cơ hội cho đầu tư phát triển. Vay nợ trên thị trường tài chính bằng nhiều cách khác nhau có thể có những lợi thế nhất định nhưng cũng có thể tạo ra nhiều rủi ro. Đó cũng là điều mà nhiều nước không trao quyền vay nợ cho chính quyền địa phương các cấp. Luật ngân sách (sửa đổi) quy định các khoản thu cho bốn cấp ngân sách, cũng không quy định quyền được vay của chính quyền địa phương các cấp, chỉ có chính phủ mới có quyền vay.

Vay của chính quyền địa phương các cấp, nếu có kỷ luật tài chính hợp pháp, có hiệu lực thì sẽ:

- *Thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội địa phương;*
- *Tạo ra những tài sản địa phương có thể đem lại nguồn thu (tác động kép);*
- *Giảm áp lực về thanh toán.*

<sup>26</sup> Điều 25 Luật ngân sách 1996 và Luật ngân sách sửa đổi 1998 và Luật ngân sách 2002 (hiệu lực trong năm tài chính 2004)

- *Bình đẳng hơn trong phát triển.*

Tuy nhiên, vấn đề bắt buộc các địa phương tuân thủ nghiêm ngặt kỷ luật tài chính trong việc vay trên thị trường tài chính trong và ngoài nước cũng như tính chịu trách nhiệm của các quan chức địa phương với nguồn vay là một khó khăn khi trao quyền này cho chính quyền địa phương các cấp.

Trong điều kiện hiện nay, đội ngũ cán bộ công chức làm việc ở địa phương cũng như kỷ luật tài chính và sự giám sát theo dõi của chính phủ, việc trao quyền quyết định vay đầu tư phát triển cho chính quyền địa phương các cấp còn khó khăn. Ngay cả trên thị trường tài chính trong nước (như vay qua hình thức phát hành công trái, trái phiếu chính phủ,...) cũng chưa được thực hiện. Nguyên nhân chủ yếu vẫn thuộc về năng lực tài chính của chính quyền địa phương và thể chế pháp luật của nhà nước về vấn đề này. Thành phố Hồ Chí Minh là một trong những địa phương có nguồn thu lớn và tỷ lệ nộp ngân sách trung ương lớn nhất cũng chưa được trao quyền đó<sup>27</sup>. Mặt khác, thị trường tài chính quốc tế chưa có niềm tin vào chính quyền địa phương. Do đó các khoản vay thường do chính phủ bảo lãnh, thực hiện.

Gần đây chính phủ đã cho phép thành lập "Ngân hàng chính sách xã hội". Nếu cần nên tạo điều kiện để chính quyền địa phương nói chung và chính quyền cơ sở có thể tiếp cận đến nguồn quỹ tín dụng của Ngân hàng này trong việc thực hiện các dự án mang tính địa phương nhưng chứa đựng các mục tiêu về xã hội và các chính sách xã hội cũng như góp phần xoá đói giảm nghèo. Vai trò của chính quyền cơ sở để vay có thể gia tăng cả trách nhiệm đối với nguồn vay<sup>28</sup>.

Từ sau khi có pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính, các cấp, các cơ quan đã được phân cấp về xử lý các vi phạm hành chính. Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính đã quy định cho các chức danh thuộc các cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Đây cũng là nguồn thu có thể đáng chú ý của các cấp chính quyền. Tuy nhiên, không phạt vẫn là mục tiêu chung của hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Nhưng trong trường hợp cần thiết, xử lý vi phạm hành chính là nhằm lập lại trật tự kỷ cương (mục tiêu thứ nhất) của xã hội và đó cũng là một nguồn thu cần quan tâm (mục tiêu thứ cấp)<sup>29</sup>.

#### 4.5.3. Chuyển giao ngân sách từ cấp trên xuống cấp dưới.

<sup>27</sup> Xem chi tiết nghị định 93/2000/NĐ-CP phân cấp cho Thành phố Hồ Chí Minh một số hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

<sup>28</sup> Xem Quyết định của Thủ tướng chính phủ về hoạt động của Ngân hàng chính sách xã hội.

<sup>29</sup> Xem Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính. Theo pháp lệnh, các chức danh sau đây được quyền ký quyết định phạt: - Chủ tịch UBND cấp xã, cấp huyện, cấp tỉnh; Các chức danh thuộc công an nhân dân nh chiến sĩ cảnh sát, trờng công an cấp xã, trờng công an cấp huyện... ; Bộ đội Biên phòng; Cảnh sát biển; Hải quan; Kiểm lâm; Nhân viên thuế vụ, trờng trạm thuế, chỉ cục trờng chỉ cục thuế... ; Quản lý thị trường; Thanh tra viên, chánh thanh tra chuyên ngành bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Giám đốc công vụ hàng hải, Giám đốc cảng vụ - thủy nội địa, Giám đốc cảng vụ - hàng không, Thẩm phán chủ toạ phiên tòa, chấp hành viên thi hành án dân sự...



Đây là một vấn đề được quan tâm và là một nguồn thu quan trọng của chính quyền địa phương các cấp. Chính quyền địa phương thường trông chờ nhiều vào ngân sách được chuyển giao từ cấp trên (chủ yếu từ chính phủ).

Luật ngân sách đã quy định những khoản thu:

- Để lại 100 % cho địa phương;
- Khoản thu cho chính quyền cấp trên;
- Khoản thu chia sẻ giữa chính quyền các cấp bao gồm: giữa chính phủ với tỉnh ; giữa tỉnh với huyện và giữa huyện với xã.

Hai khoản thu thứ nhất thường không đáng kể đối với ngân sách xã; trong khi đó khoản thu chia giữa các cấp chính quyền giành cho xã lại không lớn. Do đó, tuy xã là một cấp ngân sách, nhưng phụ thuộc nhiều vào ngân sách được chuyển từ trên về.

Kinh nghiệm của các nước về chuyển giao tài chính, hay điều tiết nguồn thu giữa các cấp đã lưu ý: không làm cho việc điều tiết ngân sách từ trung ương/cấp trên xuống cho cấp dưới trở thành công cụ để hạn chế tính sáng tạo, tự chủ của địa phương. Chính vì vậy, cần quy định cụ thể những khoản điều tiết chuyển giao từ trung ương/cấp trên cho cấp dưới. Ví dụ, cần quy định rõ khoản chi thường xuyên cho hoạt động quản lý nhà nước của các cấp chính quyền tương đối ổn định trong một khoảng thời gian từ 3-5 năm. Những khoản chi tiêu này, theo chúng tôi trung ương phải cân đối chung và bảo đảm cho tất cả các cấp chính quyền địa phương có khoản chi cần thiết. Một số khoản chi mang tính thường xuyên như y tế, giáo dục, phúc lợi xã hội cần định rõ phần chi thường xuyên nhà nước (chính phủ) phải bảo đảm và những khoản chi khác do địa phương chủ động tự cân đối theo điều kiện của địa phương (xem mục dưới về phân quyền trong y tế và giáo dục).

Chuyển giao, điều tiết hay trợ cấp của chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên cho cấp dưới thực chất là phân bổ lại nguồn thu của quốc gia vốn được phân bổ cho chính phủ hay chính quyền địa phương cấp trên có quyền sử dụng nó nhằm bảo đảm chính sách tài chính quốc gia. Chính vì vậy, điều tiết, phân phối lại hay chuyển giao, trợ cấp đều gắn liền với sự thay đổi phân chia ngân sách quốc gia giữa các cấp chính quyền.

Chuyển giao ngân sách từ chính phủ/chính quyền địa phương cấp trên cho chính quyền cấp dưới có nhiều mục đích, nhiều loại khác nhau. Theo chúng tôi, cải cách việc điều tiết nguồn thu từ trung ương/chính quyền địa phương cấp trên cho cấp dưới cần:

- Loại có điều kiện và loại không có điều kiện. Loại không có điều kiện (hay còn gọi là trợ cấp, điều tiết trọn gói hàng năm) được thiết lập dựa trên những

điều kiện cụ thể như dân số; mức độ phát triển kinh tế - xã hội; nguồn thu nhập thực tế và đặc biệt vai trò của các vùng lãnh thổ đối với sự phát triển kinh tế - xã hội chung của vùng hay khu vực. Đây là một vấn đề được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm và tranh luận. Có ý kiến cho rằng, tỉnh, địa phương càng nghèo càng nên được trợ cấp không điều kiện nhiều hơn. Nhưng cũng có ý kiến cho rằng, những tỉnh, địa phương là đầu mối của nhiều hoạt động có ảnh hưởng chung đến sự vận động và phát triển kinh tế - xã hội (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh,...) khoản điều tiết không điều kiện lớn hơn.

- Loại điều tiết có điều kiện nhằm hỗ trợ cho những loại dịch vụ cụ thể mà ngân sách địa phương có thể không đủ điều kiện. Thông thường có thể theo các dự án.

- Trợ cấp nhằm hỗ trợ cho địa phương giảm chi phí cung cấp một số dịch vụ như nhu yếu phẩm (muối iốt, thuốc chữa bệnh,...).

Cách thức quan trọng để tăng hiệu quả của chuyển giao, điều tiết/ trợ cấp là phân bổ lại các nguồn thu hợp lý hơn. Trợ cấp/ chuyển giao vẫn tạo ra những cơ hội để xin- cho; sự can thiệp của những nhà quản lý cấp cao; các nhà chính trị.

Luật ngân sách nhà nước sửa đổi (2002) đã điều chỉnh để trao quyền nhiều hơn cho chính quyền địa phương về ngân sách sách, thu - chi nhưng lại tập trung nhiều quyền hơn cho chính phủ trung ương đặc biệt là Bộ tài chính về các vấn đề vĩ mô. Nhưng để phân cấp ngân sách một cách hiệu quả gắn liền với hoạt động quản lý nhà nước của các cấp chính quyền địa phương với việc tổ chức cung cấp dịch vụ công cho cộng đồng dân cư địa phương, cần đưa vào trong luật cụ thể những nội dung:

- Nguồn thu nào là nguồn thu của địa phương thuần túy nhằm phục vụ cho mục đích của cộng đồng dân cư gắn với nguồn thu đó và mức độ hưởng lợi chủ yếu gắn liền với nhân dân của cộng đồng: tỉnh, huyện, xã. Đây là một trong những nội dung được nhiều nước quan tâm. Nếu chúng ta vẫn tiếp tục thực hiện cơ chế nhờ thu và chuyển lại cho trung ương hoặc chính quyền cấp trên sau đó lại sử dụng chính sách điều tiết để chuyển lại cho các địa phương mà trên thực tế là khoản thu địa phương đã nộp cho trung ương hoặc cấp trên thì hiệu quả sẽ không cao.

- Nguồn thu nào là nguồn thu của chính quyền địa phương cấp trên hoặc chính phủ trung ương. Đó là những nguồn thu phục vụ cho các mục đích chi có tính chất liên ngành, liên cộng đồng. Và là những nguồn thu mà chính phủ phải sử dụng để điều tiết.

- Chính quyền địa phương các cấp được trao nhiều quyền hơn trong việc tạo nguồn thu để phục vụ cho mục đích phát triển địa phương, trên cơ sở nhất trí của nhân dân địa phương thông qua cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương - Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân cần được nhiều quyền quyết định các khoản thu phục vụ cho mục đích của cộng đồng và được nhân dân ủng hộ. Đây là một trong những hạn chế hiện nay. Nhiều vấn đề dân nhất trí,

nhưng có thể do cơ chế quy định các khoản thu nên chính quyền địa phương các cấp thường không muốn quản lý các nguồn thu đó như là nguồn ngân sách của địa phương. Nếu trao cho họ những quyền đó, có thể trách nhiệm sử dụng các nguồn thu dưới hình thức đóng góp của nhân dân hoặc hình thức phí hoặc lệ phí có thể dễ được nhân dân chấp nhận và có thể quản lý tốt hơn thay là vì để cho dân tự kiểm soát.

- Trao cho các nhà quản lý địa phương nhiều quyền nhưng đòi hỏi họ phải chịu trách nhiệm đối với các vấn đề mà họ quyết định trong việc tăng ngân sách của địa phương nhằm phục vụ các mục đích của địa phương. Không chỉ là cơ chế trách nhiệm tài chính, nhân dân có thể bãi nhiệm họ như trước đây luật tổ chức hội đồng và Ủy Ban hành chính (1964) đã quy định. Quyền huy động tài chính, các nguồn thu gắn liền với trách nhiệm sử dụng cần được thể chế hoá thành luật và công khai để mọi người dân cộng đồng lãnh thổ đều biết.

- Nguồn thu ngân sách cả nước là một số cụ thể, có giới hạn. Việc phân chia lượng tiền, ngân sách này thành các phần khác nhau cần phải dựa trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền địa phương và chính phủ. Những khoản nào chính phủ cần sử dụng để điều tiết chung nhằm tạo ra sự cân bằng tương đối và bảo đảm để các khu vực nghèo có đủ điều kiện để trang trải những chi phí hoạt động quản lý nhà nước cũng như cung cấp các loại dịch vụ công tối thiểu; những khoản nào được sử dụng để đầu tư phát triển cơ sở vật chất, kỹ thuật chung cho cả quốc gia, liên vùng; những khoản nào cho nhu cầu của địa phương cần được xác định rõ và trên cơ sở đó để phân chia các nguồn thu cũng như trao cho địa phương quyền chủ động là rất cần thiết.

Phân cấp ngân sách cũng như trao nhiều quyền hơn cho chính quyền địa phương các cấp trong việc tự cân đối các khoản thu chi thích ứng với nhiệm vụ, quyền hạn của cấp chính quyền địa phương cũng như điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương luôn là một vấn đề phức tạp. Nhiều nước đã trao cho chính quyền địa phương quyền chủ động hoàn toàn các công việc địa phương (tổ chức cung cấp dịch vụ công cho cộng đồng dân cư địa phương) và trên cơ sở đó tự tạo nguồn thu. Chính phủ chỉ thực hiện những hoạt động nhất định mang tính định hướng - tức đề ra các quy tắc, quy chế, luật lệ để các địa phương thực hiện và chỉ thực hiện cung cấp một số loại dịch vụ công mang tính chất chung. Do đó việc chuyển giao nhiều nguồn thu về cho địa phương là rất cần thiết và trao cho địa phương - hội đồng đại diện quyền phê duyệt dự toán và quyết toán thu chi hàng năm. Đó cũng chính là cách thức trao cho các cộng đồng lãnh thổ (chính quyền địa phương) quyền thực sự trong hoạt động quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ cũng như cung cấp dịch vụ công.

Phân cấp ngân sách, phân quyền quyết định thu - chi ngân sách hàng năm cho các cấp chính quyền địa phương đòi hỏi gắn liền với việc phân cấp, chuyển giao trách nhiệm cung cấp các loại dịch vụ (cho công dân) cho chính quyền địa phương. Hai nội dung phân cấp trách nhiệm về tài chính và cung cấp dịch vụ công

(Đặc biệt, các loại dịch vụ quản lý nhà nước- nhiều người thường gọi trước đây là phục vụ) gắn liền chặt chẽ với nhau. Nếu nói nhiều về chuyển giao quyền về tạo nguồn thu nhưng không xác định trách nhiệm cung cấp dịch vụ tốt nhất cho cộng đồng sẽ không làm thay đổi chất lượng hoạt động quản lý nhà nước cũng như cung cấp dịch vụ công.

Trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong các vấn đề liên quan đến ngân sách, đặc biệt vấn đề sử dụng, chi tiêu ngân sách (tiền công, tiền của nhà nước) cần phải được xác định cụ thể và phải có cơ chế chịu trách nhiệm cả về việc phải đền bù thiệt hại do quyết định sử dụng ngân sách không đúng mục đích, không đúng thẩm quyền. Hiện nay nhiều người bàn đến, nhưng thiếu sự cụ thể hoá nên nhiều vi phạm chuyển thành xử lý hành chính. Đây là một hạn chế cần khắc phục. Luật ngân sách cần đưa ra những quy định cụ thể về nguồn thu, cơ quan thu, cơ quan chịu trách nhiệm chi và nếu chi sai phải xử lý người đứng đầu cơ quan đó theo những quy định cụ thể như đền bù thiệt hại bằng chính nguồn tài chính riêng của mình hoặc phải bằng xử lý hình sự, ngồi tù. Nhiều nước đã có hình thức trả tiền thay cho tù và ngồi tù nếu không có tiền trả. Đây là một vấn đề rất khó khăn và do đó phải có chế độ kiểm toán chặt chẽ và kiểm soát vấn đề chi thông qua nhiều hình thức khác nhau.

Kiểm toán nhà nước đã được chính phủ thành lập. Nhưng chỉ là việc kiểm toán mang tính " nội bộ" của chính phủ. Cần có cơ quan kiểm toán trực thuộc quốc hội để xem xét hoạt động thu - chi ngân sách của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước cũng như một số cơ quan khác. Cơ quan kiểm toán có trách nhiệm báo cáo công khai trước quốc hội kết quả kiểm toán hàng năm hoạt động thu - chi ngân sách của chính phủ; của chính quyền địa phương các cấp. Đây không chỉ là bản báo cáo đơn thuần mà cũng chính là những kiến nghị cụ thể để quốc hội xử lý các hành vi thất thoát của các cơ quan quản lý nhà nước.

Kiểm toán của chính phủ hoạt động trong khuôn khổ rất hạn chế và do đó nhiều vụ thất thoát tài chính của nhà nước đã không được phát hiện kịp thời. Nhiều dự án đầu tư không có thể quyết toán được để bàn giao cũng có thể một trong những nguyên nhân không thể xác định được thực tế của chi phí. Mặt khác do thiếu trao quyền cho các đơn vị cấp dưới đối với các dự án đầu tư nên lại càng khó khăn.

Phân cấp quyết định đầu tư bằng chính nguồn ngân sách của mình và quyền tự quyết toán, thanh lý các hợp đồng cũng là một chủ đề phân cấp tài chính hiện nay. Một số kinh nghiệm của việc triển khai chương trình 135 đã chỉ ra những vấn đề chưa cụ thể trong phân cấp quyết định đầu tư và thanh lý hợp đồng cho địa phương xã.

Nói chung, phân cấp, trao trách nhiệm sử dụng tiền ngân sách - tiền công là một vấn đề nhạy cảm, phức tạp. Gắn liền giữa quyền tự quyết về việc sử dụng ngân sách và tính chịu trách nhiệm (cụ thể) sẽ có thể chấm dứt được tình trạng *phóng tay tiêu tiền nhà nước* hay quan niệm tiền nhà nước là *"tiền chùa"*.

Trong phân quyền tài chính, thuế luôn là một chủ đề quan tâm và đó cũng chính là nguồn thu cơ bản không chỉ riêng của chính phủ (trung ương) mà cả chính quyền địa phương các cấp.

Thuế luôn có hai mặt. Một bên nhà nước muốn gia tăng các nguồn thu bằng thuế và một bên là những người nộp thuế lại không muốn nộp. Thuế là một khoản đóng góp, lấy từ "lúi người dân" để bỏ vào "lúi nhà nước" và sau đó nhà nước sử dụng để phục vụ lợi ích chung của nhân dân. Do khả năng tạo ra các sắc thuế mới cũng như gia tăng thuế hạn chế nên trong phân quyền tài chính, vấn đề phân quyền về thuế luôn làm cho các nhà quản lý gặp khó khăn.

Các nhà quản lý nhà nước tại địa phương được bầu cũng đứng trước hai sự lựa chọn đối với việc sử dụng phân quyền tài chính trong việc quyết định chi và tiêu tiền ngân sách địa phương thông qua hình thức thuế địa phương. Nếu không đưa ra những sắc thuế để có thể tạo thêm nguồn thu cho địa phương để thực hiện các nhiệm vụ chi thì không có ngân sách; nếu đưa ra các sắc thuế mới cũng có thể là lý do để không nhận được là phiếu cử tri trong vòng bầu cử tiếp theo. Trong không ít trường hợp, các nhà quản lý được bầu ở địa phương thường thích hơn việc quy định các sắc thuế của chính phủ hoặc chính quyền địa phương cấp trên và thay vào đó là việc được chia sẻ một phần thuế đó. Hệ thống thu thuế mang tính tản quyền (các cơ quan ngoại nhiệm của cơ quan thuế trung ương đặt tại các địa phương) vẫn tiếp tục tồn tại và cũng ít ý kiến muốn chuyển đổi hình thức này.

*Trách nhiệm báo cáo về các vấn đề thuế và tài chính trước công dân địa phương* (cử tri đã bầu ra những nhà lãnh đạo và quản lý). Điều này không chỉ thể hiện tính chất kinh tế của vấn đề thuế và tài chính mà còn thể hiện cao tính dân chủ đại diện của các nhà hoạch định chính sách địa phương do nhân dân địa phương bầu ra. Điều đó cũng có nghĩa là mỗi một cấp chính quyền địa phương cần có cơ sở thuế riêng cho địa phương mình (bên cạnh những sắc thuế phổ biến chung ở các địa phương và cả nước). Và thuế địa phương trong một trường hợp nhất định là ngược với sự trợ cấp hoặc thuế chia sẻ chung. Nếu như chính quyền địa phương phụ thuộc quá nhiều (trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, số xã có thể tự chủ về ngân sách - chi và thu rất thấp và ngày cả cấp tỉnh cũng tương tự) vào trợ cấp, chuyển giao và chia sẻ với các cấp chính quyền địa phương cấp trên thì giảm tính chịu trách nhiệm và trách nhiệm phải báo cáo của các nhà lãnh đạo địa phương đối với công dân, cử tri địa phương. Mỗi tác động qua lại giữa các nhà quản lý, các nhà đại diện và công dân thông qua các khoản thu - chi hạn chế nên vai trò của chính quyền địa phương trong nhiều vấn đề liên quan đến hoạt động kinh tế của địa phương sẽ hạn chế. Chịu trách nhiệm phải báo cáo các vấn

để tài chính trước cử tri địa phương và quyền của chính quyền địa phương đối với các sắc thuế địa phương sẽ gia tăng trách nhiệm của các nhà hoạch định chính sách địa phương và đó cũng sẽ là cách để tăng hiệu quả huy động nguồn thu từ địa phương và chi các khoản cần cho nhu cầu trực tiếp của địa phương. Chỉ khi nào các khoản thu do chính quyền địa phương tác động đến người dân địa phương và họ cảm nhận được lợi ích từ phía cung cấp dịch vụ công của chính quyền địa phương thông qua các khoản chi thì niềm tin của họ với chính quyền địa phương sẽ cao hơn. Nếu các nhà lãnh đạo địa phương chỉ tiến do cấp trên chuyển xuống và thiếu cơ chế để báo cáo trước cử tri địa phương về việc sử dụng các khoản tiền được chuyển giao đó có thể sẽ gia tăng việc sử dụng tiền không hiệu quả; có thể thất thoát thông qua hình thức tham nhũng. Đối với các khu vực nông thôn, nông nghiệp là chủ yếu, khi mà nhà nước đang có chính sách xoá bỏ một số loại thuế liên quan đến sản xuất nông nghiệp, các khoản chi của chính quyền địa phương (cấp cơ sở) trong chờ vào ngân sách chuyển giao từ chính quyền cấp trên thì hình như cử tri không được biết nhiều về cơ chế chi và do đó thiếu sự kiểm soát của họ. Các dự án đầu tư hiện nay bằng nguồn ngân sách của cấp trên cho các xã nếu thiếu cơ chế báo cáo việc sử dụng đối với chính những người nhận được lợi ích từ các dự án đó sẽ không đem lại hiệu quả.

Trách nhiệm báo cáo các nguồn thuế địa phương gia tăng nếu các loại thuế đó được sinh ra từ địa phương và phạm vi ảnh hưởng của nó nằm trong phạm vi địa phương. Do đó thiết lập cơ chế trách nhiệm báo cáo gắn liền với các sắc thuế trao cho chính quyền địa phương được quyền quyết định. Ví dụ, thuế bất động sản; thuế thu nhập cá nhân. Trong khi đó những loại thuế như doanh thu, thuế giá trị gia tăng; thuế xuất nhập khẩu tác động đến địa phương hạn chế hơn và do đó trong không ít trường hợp có thể hạn chế tính trách nhiệm.

Thuế, nguồn thu khác của các cấp chính quyền địa phương nhằm thoả mãn nhu cầu chi. Có thể quan niệm rằng, nếu cần chi thì mới thiết lập thu và tất yếu phục vụ cho sự phát triển và để phòng rủi ro, nguồn thu dự phòng cũng cần được quan tâm. Đối với thuế địa phương cần quan tâm nhiều hơn về sự cân bằng thu - chi hơn là thu để dự trữ. Có thể thiết lập cơ chế xác định mục tiêu chi hàng năm và một số năm (thường là 5 năm) để từ đó tìm kiếm nguồn thu. Nếu không thể tìm được nguồn thu hoặc không có khả năng để vay nợ hoặc cấp trên chuyển về thì cũng có nghĩa không có hoạt động chi trong kế hoạch. Một số nước trao quyền từ chủ cho chính quyền địa phương trong việc xác định cơ chế chi - thu, nên việc quyết định bổ sung hoặc gia tăng các sắc thuế địa phương do địa phương quyết định thông qua cơ quan đại diện (hội đồng địa phương). Đó cũng chính là nguyên tắc: thuế địa phương gắn liền với lợi ích người dân địa phương nhận được. Khi đó việc gia tăng thuế hoặc đưa ra sắc thuế mới sẽ hiệu lực hơn. Mô hình người sử dụng dịch vụ phải trả phí cho dịch vụ đó cũng chính là sự gắn kết giữa thuế địa phương và lợi ích người địa phương nhận được. Những năm trước đây, nhiều địa

phương không sử dụng thuật ngữ thuế địa phương, nhưng huy động sự đóng góp của nhân dân địa phương cho các hạng mục phục vụ địa phương, chỉ khi người dân nhận thức được lợi ích của sự đóng góp đó (như là trả phí trước cho dịch vụ sẽ được cung cấp trong tương lai).

Trên một vùng lãnh thổ nhất định của một cấp chính quyền địa phương, ấn định sắc thuế cụ thể sẽ tác động trực tiếp đến người dân trên vùng lãnh thổ xác định đó. Nếu lợi ích nhận được cũng chỉ giới hạn trong cộng đồng dân cư địa phương thì sắc thuế đó mang tính địa phương đầy đủ nghĩa của nó và hãy trao quyền đó cho chính quyền địa phương gắn với vùng lãnh thổ cụ thể đó. Chính vì vậy, xét trên nguyên tắc độ tràn lợi ích dịch vụ được cung cấp mà có thể có thuế vùng, tỉnh, huyện, xã.

Luật ngân sách nhà nước 2002 cũng như các văn bản khác trước đó đều xác định hai nội dung: nhiệm vụ chi và nguồn thu. Đây là hai vấn đề cốt lõi của phân quyền tài chính cho chính quyền địa phương. Về phương diện lý luận, khi được coi là một cấp ngân sách đầy đủ với ý nghĩa của nó, quyền quyết định cân đối thu - chi đóng vai trò quan trọng và ít phụ thuộc vào sự chuyển giao liên chính phủ (từ cấp trên xuống). Kinh nghiệm của một số nước chỉ ra rằng vai trò của cơ quan dân cử tại địa phương thực sự một cấp ngân sách khi họ làm được quyền quyết định về cân đối thu chi. Nếu thu - chi không cân đối được thì mọi quyết định mang tính chất quyền tài chính cũng chỉ có ý nghĩa hình thức.

Một số nghiên cứu chỉ ra rằng, với một cấp ngân sách, quan tâm nhiều hơn đến các hoạt động chi- tức những hoạt động nhằm đáp ứng đòi hỏi của cộng đồng dân cư trên cơ sở xác định đúng ưu tiên của địa phương. Nếu vấn đề này làm tốt sẽ tạo cơ hội để hoặc tìm kiếm ngay nguồn thu ở địa phương hoặc trung ương phải hỗ trợ hoặc được xác định cơ chế vay trên thị trường tài chính.

#### **4.6. MỞ RỘNG PHÂN CẤP HOẠT ĐỘNG CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG THEO HƯỚNG XÃ HỘI HOÁ.**

Xã hội hoá là một hình thức đang được các nước áp dụng trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước. Tùy theo cách tiếp cận, có nước gọi các hình thức mở rộng sự tham gia của nhân dân trong nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ là quá trình tư nhân hoá. Quá trình tư nhân hoá xảy ra ở nhiều nước dưới hình thức hoặc bán các doanh nghiệp nhà nước (quốc doanh) cho các thành phần kinh tế khác; hoặc nhà nước không cung cấp dịch vụ như trước đây, trao việc cung cấp dịch vụ đó cho các thành phần kinh tế khác. Việt Nam không nói về quá trình tư nhân hoá như các nước. Chúng ta thực hiện quá trình xã hội hoá theo hướng mở rộng sự tham gia của nhân dân trong hoạt động cung cấp dịch vụ vốn trước đây do nhà nước thực hiện. Xã hội hoá tạo cơ hội để có thể tồn tại hoạt động cung cấp dịch vụ

đó bởi nhiều tổ chức thuộc sở hữu khác nhau. Các tổ chức này cùng cung cấp dịch vụ trong môi trường pháp lý bình đẳng và cùng cạnh tranh với nhau về chất lượng cung cấp. Trên nguyên tắc, mọi hoạt động cung cấp dịch vụ đều có thể đặt vào tiến trình xã hội hoá. Tuy nhiên, tuỳ thuộc vào điều kiện kinh doanh cụ thể mà các thành phần kinh tế sẽ tham gia ở mức độ khác nhau. Trong lĩnh vực điện là một ví dụ. Chính phủ không muốn độc quyền trong lĩnh vực này. Nhưng các thành phần kinh tế khác không muốn tham gia do hiệu quả kinh tế mà họ nhận được.

Các thành phần kinh tế thường lựa chọn những lĩnh vực nào bảo đảm lợi nhuận cao, ít rủi ro để tham gia. Điều đó cũng chỉ ra cho thấy tại sao ngành giáo dục trung học phổ thông trong mấy năm vừa qua đang có xu hướng gia tăng thành phần không phải công lập.

Xã hội hoá hoạt động cung cấp dịch vụ công với sự ra đời của nhiều chủ thể kinh tế thuộc các thành phần khác nhau kéo theo đòi hỏi nhà nước phải trao quyền tự quản nhiều và thậm chí toàn bộ cho các đơn vị cung cấp dịch vụ. Họ phải được quyền quyết định tất cả các vấn đề liên quan đến hoạt động cung cấp dịch vụ trong khuôn khổ pháp luật nhà nước đã quy định. Vai trò quản lý vĩ mô của các cơ quan nhà nước tập trung vào việc xây dựng hành lang pháp lý cho sự hoạt động của tất cả các tổ chức cung cấp dịch vụ chứ không phải để can thiệp vào hoạt động cụ thể của các chủ thể đó.

Do xã hội hóa hoạt động cung cấp dịch vụ công là thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế nên tính tự chủ về tài chính của họ đòi hỏi phải trao quyền quyết định điều hành cho họ. Có như thế mới bảo đảm được hiệu quả hoạt động sản xuất, cung cấp dịch vụ. Mọi sự can thiệp của nhà nước vào tác nghiệp cụ thể có thể làm sai lệch đường chi phí và lợi ích của các chủ thể cung cấp dịch vụ và làm nản lòng các nhà đầu tư trong lĩnh vực này. Đó cũng chính là nội dung phân quyền quản lý hoạt động cung cấp dịch vụ công đang được các nước áp dụng.

#### 4.6.1. Xã hội hoá dịch vụ y tế

Theo cách tiếp cận của nhiều nhà nghiên cứu, xã hội hoá được sử dụng ở Việt Nam là một dạng phân quyền chuyển giao hoạt động cung cấp dịch vụ từ nhà nước sang cho các thành phần kinh tế, trong đó có nhà nước. Sử dụng phân quyền thị trường hay xã hội hoá hoạt động cung cấp dịch vụ y tế cho nhân dân đóng vai trò rất quan trọng nhằm hoàn thiện chất lượng của việc cung cấp dịch vụ bao gồm cả loại dịch vụ công, các loại dịch vụ khác và là cách thức để huy động nguồn vốn xã hội cho phát triển sự nghiệp y tế.



Việt Nam đã thúc đẩy hình thức xã hội hoá hoạt động cung cấp dịch vụ y tế cũng như giáo dục, thể dục thể thao trong xu hướng chung của cải cách kinh tế. "Việc chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ là nhu cầu thiết yếu của mỗi người dân và của cả cộng đồng. Đây không chỉ là nhiệm vụ của riêng ngành y tế, mà còn là trách nhiệm của các cấp uỷ Đảng và chính quyền, của các đoàn thể quần chúng và tổ chức xã hội. Vì vậy, thực hiện xã hội hoá công tác chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân là cần thiết và phù hợp với xu thế của thời đại"<sup>30</sup>.

Nếu trước đây, cung cấp dịch vụ y tế (chăm sóc sức khoẻ nhân dân) thường tập trung chủ yếu trong tay nhà nước thông qua mạng lưới y tế công cộng (nhà nước) thì trong xu thế hiện nay, vấn đề này đã được mở rộng với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế. Một số hình thức cung cấp dịch vụ y tế được phép hoạt động ở Việt Nam gồm:

1. Bán công: Là cơ sở được thành lập trên cơ sở liên kết giữa tổ chức Nhà nước với các tổ chức không phải tổ chức Nhà nước, thuộc mọi thành phần kinh tế hoặc các cá nhân theo các phương thức: thành lập mới, chuyển toàn bộ hoặc một phần từ đơn vị công lập để cùng đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, quản lý, điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật.
2. Dân lập: Là cơ sở do tổ chức đứng ra thành lập, được đầu tư bằng vốn ngoài ngân sách nhà nước (vốn của tổ chức, tập thể, cá nhân) và quản lý điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật. Không lấy vốn, tài sản, kinh phí của Nhà nước để đầu tư cho các cơ sở dân lập.
3. Tư nhân: Là cơ sở do cá nhân, hộ gia đình thành lập và quản lý điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật<sup>31</sup>.

Không chỉ các cơ sở y tế do các thành phần kinh tế trong nước đảm nhận mà nhà nước còn khuyến khích nhiều loại hình liên doanh, hoặc đầu tư 100% vốn của nước ngoài. Loại "Bệnh viện quốc tế" đang hoạt động ở nước ta..

Vấn đề xã hội hoá dịch vụ y tế (chăm sóc sức khoẻ nhân dân) đang đặt ra một số vấn đề cần phải quan tâm:

*Trước hết, vấn đề chất lượng dịch vụ y tế* thông qua hình thức bảo hiểm y tế. Đây là một trong những vấn đề mà nhiều người có thể bảo hiểm y tế quan tâm. Nhiều người có thể bảo hiểm y tế bản khoản khi đến khám chữa bệnh tại các cơ sở y tế của nhà nước theo cơ chế bảo hiểm và bên cạnh đó, các cơ sở này thực hiện thêm các loại hình "*dịch vụ khác*" với cơ chế "*linh hoạt, miễn dẽo*". Một số nhà nghiên cứu cho rằng cần tạo cơ chế "*thị trường*" cho người có bảo hiểm được lựa

<sup>30</sup> Xem Nghị quyết số 90/CP ngày 21 tháng 8 năm 1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá

<sup>31</sup> Xem Nghị định số 73/NĐ-CP ngày 19 tháng 8 năm 1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao

chọn nơi cung cấp dịch vụ theo chế độ bảo hiểm. Không nên hạn chế ở một số cơ sở của nhà nước để tạo ra một thị trường độc quyền với dịch vụ y tế bảo hiểm và bắt buộc người có bảo hiểm phải chấp nhận dịch vụ "đắt tiền, chất lượng thấp". Một số cơ quan hiện nay đã tạo ra dịch vụ chăm sóc y tế ban đầu tại cơ quan và chỉ khi nào cần mới chuyển "người có bảo hiểm" đi khám chữa bệnh ở cấp cao hơn (theo cơ chế tự chọn). Nếu các cơ sở y tế đều có quyền phục vụ người có bảo hiểm và Nhà nước kiểm soát được sự hoạt động của các cơ sở này, sẽ không có cơ hội cho các bệnh viện công "hách dịch" với dịch vụ bảo hiểm. Ai có chất lượng sẽ được nhiều khách hàng đến. Đó cũng là cách tạo ra sự an tâm cho người có bảo hiểm và cơ quan đóng bảo hiểm y tế cho người lao động của mình<sup>32</sup>. Cần thực hiện đúng những điều đã quy định trong Điều lệ bảo hiểm Y tế và quyền được lựa chọn sử dụng bảo hiểm của người có bảo hiểm. Trên thực tế, các cơ quan bảo hiểm thường không chấp nhận hoặc gây khó khăn về mặt thủ tục cho những người sử dụng bảo hiểm "sai tuyến". Chuyển bảo hiểm Y tế sang Bảo hiểm Việt Nam có thể là một cơ hội để hoàn thiện hoạt động bảo hiểm y tế thoát ra khỏi cơ chế "xin - cho" và có như vậy mới nâng cao chất lượng dịch vụ y tế theo bảo hiểm.

Vấn đề thứ hai là dịch vụ y tế cho người nghèo, người không có thể bảo hiểm y tế. Đây là một trong những vấn đề được Đảng và Nhà nước ta quan tâm và đặc biệt từ khi chuyển đổi cơ chế kinh tế nước ta từ tập trung, bao cấp sang cơ chế thị trường. Nhóm người nghèo thường chịu tác động không tích cực nhất của sự chuyển đổi cơ chế này. Một vài năm đầu của quá trình chuyển đổi, nhiều xã mất trắng cơ sở y tế đã được xây dựng trong cơ chế tập trung bao cấp trước đây do không còn đủ ngân sách để chi trả. Người dân nghèo không có nhiều cơ hội để khám chữa bệnh. Một số bệnh thông thường cũng không đủ điều kiện để phục vụ sơ cứu ngay từ cơ sở. Bệnh viện công chuyển sang cơ chế dịch vụ thu tiền chứ không phải dịch vụ công, phục vụ như trước đây. Dịch vụ bảo hiểm người nghèo đa số là nông dân, người lao động không thuộc cơ quan nhà nước không có điều kiện để tiếp cận. Nên dù dịch vụ bảo hiểm chưa thật tốt nhưng họ không có cơ hội để tiếp cận. Nghị quyết Hội nghị Ban CHTW lần thứ 4 (khoá VII) đã nhận định: "một số chủ trương như thu viện phí, cho các cơ sở y tế khám chữa bệnh ngoài giờ, tuy đã giải quyết được một phần khó khăn, nhưng lại làm nảy sinh những vấn đề mới, những tiêu cực. Việc thu viện phí còn tùy tiện, gây khó khăn phiền hà cho nhân dân, nhất là cho bệnh nhân nghèo"<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Điều lệ bảo hiểm y tế (điều 9) ban hành kèm theo Nghị định số 58/1998/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 1998 Ban hành Điều lệ Bảo hiểm y tế quy định " Trong các trường hợp khám, chữa bệnh theo yêu cầu riêng của bệnh nhân: tự chọn thầy thuốc, tự chọn buồng bệnh, tự chọn cơ sở khám, chữa bệnh, tự chọn các dịch vụ y tế; khám, chữa bệnh vượt tuyến chuyên môn kỹ thuật theo quy định của Bộ Y tế; khám, chữa bệnh tại các cơ sở y tế không có hợp đồng với cơ quan BHYT thì quỹ BHYT chỉ thanh toán chi phí khám, chữa bệnh theo giá viện phí tại các tuyến chuyên môn kỹ thuật phù hợp theo quy định của Bộ Y tế và theo quy định của Điều 7 Điều lệ này. Phấn chỉnh lệch tăng thêm (nếu có) do người có thể BHYT tự trả cho cơ sở khám, chữa bệnh.

<sup>33</sup> Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành TW lần thứ 4 (Khoá VII) về những vấn đề cấp bách của sự nghiệp chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân, NXB Chính trị quốc gia, 1993.

Nhà nước đã rất quan tâm đến các xã nghèo, các xã vùng sâu vùng xa và đặc biệt gần đây chính phủ đã ra quyết định về việc cấp sổ khám chữa bệnh miễn phí cho người nghèo ở một số xã vùng sâu, vùng xa. Cùng với nhiều chương trình hỗ trợ người nghèo, xã nghèo, xã khó khăn như chương trình 135; chương trình nhà ở cho người có thu nhập thấp, thì việc cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo là một việc làm thể hiện sự quan tâm rất lớn của Đảng và Nhà nước ta với người nghèo. Để thực hiện tốt vấn đề này, theo chúng tôi, cần tạo cho người nghèo sự tiếp cận bình đẳng với các dịch vụ y tế thông qua sự hỗ trợ (miễn phí hay một phần) của Nhà nước. Không nên chỉ dừng lại cho người nghèo được tiếp cận đến dịch vụ y tế ở mức độ thấp. Như trong trường hợp xây nhà cho người có thu nhập thấp. Nhà cho người nghèo theo chúng tôi phải là nhà có chất lượng cao như cho những người khác. Điều khác là nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí cho người nghèo trong việc mua các nhà đó. Nhà nước cần có những chính sách như: giảm giá cho người nghèo; chính sách tín dụng ưu đãi thấp hoặc không có lãi suất. Không nên tạo ra một khu vực nhà cho người nghèo chất lượng thấp (giá thấp) như đang được làm hiện nay ở một số địa phương. Nếu cách làm đó cũng giống như bảo hiểm y tế cho người nghèo/ và cả bảo hiểm y tế cho cán bộ, công chức hiện nay, họ khó có thể tiếp cận được đến những dịch vụ y tế cần thiết để có thể cứu sống họ. Việc cấp sổ bảo hiểm y tế cho người nghèo cũng phải quan tâm đến vấn đề đã nêu ở phần 1. Nếu không "sổ bảo hiểm y tế" cũng sẽ rơi vào tình trạng như thẻ bảo hiểm y tế của cán bộ, công chức hiện nay.

*Ba là*, mở rộng và cho phép tham gia của nhiều thành phần kinh tế trong cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho nhân dân là cần thiết. Nhà nước cần trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các cơ sở y tế trên nền tảng của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước ban hành. Số giường bệnh; số lượng cán bộ y tế cũng như các loại dịch vụ được phép cung cấp. Ngành y tế chịu trách nhiệm giám sát, kiểm tra việc thi hành những quy định. Một bệnh viện có thể đăng ký có 250 giường bệnh. Nếu ngành quy định những điều kiện cần thiết cho một giường bệnh (không gian, số lượng cán bộ y tế/ giường bệnh) thì không nhất thiết cần phải xin phép tăng hay giảm số đầu giường và cơ quan nhà nước không phải mất thời gian để "cho phép gia tăng hay không số giường bệnh".

*Bốn là*, các bệnh viện tư mở ra là đòi hỏi tất yếu, nhưng cần có sự kiểm tra chặt chẽ của nhà nước. Cũng giống như nhiều ngành nghề khác, công tác hậu kiểm bị buông lỏng nên sau khi đăng ký, hoạt động của các cơ sở y, được như thế nào không được chú ý. Nhiều cửa hàng bán thuốc chỉ đăng ký tên người bán ban đầu (nhờ bằng) sau đó ai bán cũng không được kiểm soát; các loại bác sỹ, y tá cũng giống như trên. "Các cơ sở y tế tư nhân phát triển nhanh, giúp cho nhân dân khám chữa bệnh thuận lợi hơn, nhưng quản lý không chặt chẽ nên cũng gây ra những ảnh hưởng xấu đến việc chăm sóc sức khỏe nhân dân"<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Nghị quyết Hội nghị Ban CHTW lần thứ 4 (Khoá VII).

*Năm là*, xã hội hoá y tế, mở rộng sự tham gia của các thành phần kinh tế thì một trong những vấn đề cần quan tâm của phân cấp quản lý và cung cấp dịch vụ y tế, chăm sóc sức khỏe cho nhân dân là sử dụng hiệu quả nguồn tài chính của nhà nước, của các tổ chức quốc tế hỗ trợ chúng ta trong việc thực hiện nhiều mục tiêu chăm sóc sức khỏe.

*Sáu là*, cơ quan quản lý nhà nước y tế trung ương phải tập trung nhiều hơn cho việc xây dựng các chương trình mang tính liên vùng như các chương trình dân số- kế hoạch hoá gia đình; các chương trình tiêm chủng mở rộng; các chương trình phòng chống các loại dịch; thiết lập các chuẩn mức quy định về đức y, đức dược; các tiêu chuẩn về thuốc; đăng ký các loại thuốc cũng như việc xây dựng kế hoạch cung cấp các loại thuốc; thanh tra kiểm tra, giám sát việc tuân thủ. Trao lại những công việc cung cấp các loại dịch vụ về chăm sóc sức khỏe nhân dân cho chính quyền địa phương thực hiện. Trao quyền nhiều hơn cho các cộng đồng dân cư trong việc tổ chức cung cấp các loại dịch vụ y tế ban đầu trên cơ sở hỗ trợ về kinh phí, địa điểm và những trang thiết bị cần thiết, đặc biệt là đào tạo cán bộ y tế cho cơ sở theo chế độ “cử tuyển” như đã làm trong những năm 1960-1970.

*Bảy là*, xã hội hoá dịch vụ chăm sóc sức khỏe nhân dân cũng có nghĩa là tạo cơ hội để tất cả các chủ thể cung cấp dịch vụ này bình đẳng với nhau. Cần có những quy định chung nhằm phân biệt giữa hoạt động quản lý nhà nước cũng như sự nghiệp của nhà nước với các hoạt động cung cấp dịch vụ theo cơ chế thị trường nhằm bảo đảm sự cạnh tranh lành mạnh trong hoạt động cung cấp dịch vụ y tế, chăm sóc sức khỏe nhân dân. Những cơ sở sự nghiệp hay y tế của nhà nước phải thực hiện những chức năng được quy định cụ thể và phải chịu trách nhiệm với hoạt động đó; các cơ sở của nhà nước còn lại cần xã hội hoá theo nhiều hình thức.

*Tám là*, phân cấp cho y tế cơ sở trong việc cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho nhân dân cần phải tạo đủ điều kiện cho Trạm y tế cơ sở hoạt động cả về nhân lực, điều kiện thiết bị y tế. Nghị định số 01/1998/NĐ-CP ngày 03 tháng 01 năm 1998 về hệ thống tổ chức y tế địa phương quy định Trạm y tế cơ sở như là một cơ quan giúp Giám đốc trung tâm y tế huyện và Ủy Ban Nhân dân xã thực hiện một số vấn đề về chăm sóc sức khỏe nhân dân trên địa bàn<sup>35</sup>. Song không quy định cụ thể thêm những điều kiện vật chất khác. Bộ Y tế cũng đã ra quyết định tiếp theo về cán bộ y tế thôn, bản, ấp<sup>36</sup>. Trao cho cán bộ này khá nhiều nhiệm vụ nhưng theo các văn bản hiện hành thì cán bộ này không thuộc vào cơ cấu tổ chức

<sup>35</sup> Điều 4 nghị định đã nêu “Trạm y tế cơ sở có trách nhiệm giúp Giám đốc Trung tâm y tế huyện và ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là ủy ban nhân dân xã) thực hiện các nhiệm vụ được giao về công tác y tế trên địa bàn. Trạm y tế cơ sở chịu sự quản lý, chỉ đạo và hướng dẫn của Giám đốc Trung tâm y tế huyện về chuyên môn, nghiệp vụ, kinh phí và nhân lực y tế; chịu sự quản lý, chỉ đạo của ủy ban nhân dân xã trong việc xây dựng kế hoạch phát triển y tế để trình cơ quan có thẩm quyền và chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện kế hoạch đó sau khi đã được phê duyệt; phối hợp với các ngành, đoàn thể trong xã tham gia vào các hoạt động chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân. Trưởng trạm, Phó trưởng trạm y tế cơ sở do Giám đốc Trung tâm y tế huyện bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi có sự thỏa thuận bằng văn bản của Chủ tịch Ủy Ban Nhân dân xã.

<sup>36</sup> Xem Quyết định của Bộ trưởng Bộ Y tế Số 3653/1999/QĐ-BYT ngày 15 tháng 11 năm 1999 Về việc ban hành bản “Quy định chức năng và nhiệm vụ của Nhân viên y tế thôn, bản”

hay biên chế của Ủy Ban Nhân dân xã, phường và thị trấn. Trong khi đó Trạm y tế xã không đề cập cụ thể cơ cấu tổ chức của trạm có bao nhiêu cán bộ, nhân viên y tế; chế độ chính sách, chức danh, tiêu chuẩn cán bộ như thế nào. *Để làm tốt được chăm sóc sức khỏe ban đầu cho nhân dân như đã làm tốt trong nhiều năm trước đây của thời kỳ kinh tế tập trung, chúng tôi đề nghị cần hoàn thiện tổ chức này. Trao nhiệm vụ phải gắn liền với quyền hạn và trách nhiệm và cơ sở vật chất, chế độ chính sách.*

Phân cấp hoạt động cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe nhân dân theo xu hướng xã hội hoá là tất yếu. Để làm được điều đó, cần chú ý đến tính chất phục vụ của dịch vụ y tế, tính phổ biến và đặc biệt phải quan tâm đến đối tượng nghèo, khó khăn và chế độ chính sách; đúng như ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng chính phủ tại Hội nghị toàn quốc về giáo dục đào tạo, y tế, văn hoá, thể dục thể thao diễn ra tại Hà nội 12/2002 là: *"Xã hội hoá là để dân không thua thiệt"*.

#### **4.6.2. Xã hội hóa cung cấp dịch vụ giáo dục (phổ cập giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, giáo dục cấp cao)**

Trong mọi xã hội, giáo dục là một trong những nhu cầu chung của rất nhiều người. Mỗi quan hệ giữa nhu cầu học và khả năng đáp ứng dạy học phát triển cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội. Và nhiều mô hình khác nhau về cung cấp dạy học đã xuất hiện trên thế giới từ khi xã hội loài người bắt đầu nhận thức được việc học tập là cần thiết. Trong xã hội dù đó là phong kiến, tư bản, hay xã hội chủ nghĩa thì các mô hình dạy học luôn vận động và thay đổi. Ở nước ta trước đây cũng đã có nhiều mô hình dạy học, trường tư thục là một loại hình.

Trong những năm của chế độ tập trung bao cấp, các tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục từ mẫu giáo, mầm non đến các trường đại học, dạy nghề đều của nhà nước; do nhà nước thành lập và chi trả mọi khoản chi phí. Trong nhiều trường đại học, sinh viên không những không phải đóng bất cứ một khoản chi phí nào mà còn được nhà nước cấp học bổng (toàn phần, ba phần tư, một nửa, hoặc 1/3).

Mô hình tất cả các loại trường đều của nhà nước làm cho chúng ta quên mất đi những loại trường khác đã tồn tại. Và không ít những thế hệ trẻ hiện nay cho rằng hình thức bán công, dân lập hay tư nhân (tư thục) như là một sự sáng tạo mới khi chúng ta tiến hành cải cách và chuyển dần các hoạt động cung cấp dịch vụ sang hình thức xã hội hoá. Đó thực chất là quay trở lại *"... vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của nhân dân, của toàn xã hội vào sự phát triển các sự nghiệp đó nhằm từng bước nâng cao mức hưởng thụ về giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao trong sự phát triển về vật chất và tinh thần của nhân dân"*. Xã hội hoá và sự ra đời các hình thức trường công lập, bán công, dân lập, tư nhân trên tất cả các lĩnh vực

đã góp phần thúc đẩy nhanh hơn việc phổ cập giáo dục tiểu học; tiến tới phổ cập giáo dục trung học cơ sở.

Dịch vụ giáo dục là một loại dịch vụ có như cầu cao của nhiều tầng lớp nhân dân và mức độ yêu cầu cũng rất đa dạng, phong phú. Chính sự cho phép ra đời các hình thức cung cấp dịch vụ dạy học trên nhiều lĩnh vực khác nhau đã tạo cơ hội để xã hội thoả mãn nhu cầu của mình. Nhiều trung tâm ngoại ngữ ra đời trong những năm của thập kỷ 1980, 1990 và hiện nay cả từ các tổ chức trong nước (nhà nước, tư nhân) và cả nước ngoài đã đáp ứng phần nào sự “đói tiếng Anh”, khi mà đại đa số những nhà khoa học, sinh viên học ở các nước Đông Âu, Liên xô chỉ tiếp xúc với tiếng Nga, hoặc tiếng các nước Đông Âu.

Sự chuyển đổi và mở rộng các hình thức cung cấp dịch vụ dạy học hiện nay, bên cạnh mặt tích cực đáp ứng được đòi hỏi của xã hội về việc học, hệ thống các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục cả công lập, bán công, dân lập và tư thục đang đứng trước nhiều vấn đề thách thức của nền kinh tế thị trường, nếu không có những cách tư duy đúng đắn để điều tiết can thiệp vào hệ thống cung cấp dịch vụ giáo dục, có thể làm cho hệ thống này sẽ không đáp ứng được sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước mong muốn.

Trước hết, hãy xem xét lại bản chất của hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục. Đây là một loại dịch vụ rất đặc biệt. Nó là một loại dịch vụ rất nhiều người cần, song cũng là loại dịch vụ có thể áp dụng nhiều biện pháp khác nhau để có thể ngăn chặn người ta không có thể tiếp cận đến dịch vụ này. Nó không phải là loại hàng hoá hay dịch vụ công thuần túy như an ninh, quốc phòng, chiếu sáng. Đó cũng không phải hàng hoá và dịch vụ theo nghĩa *dịch vụ công đơn thuần như nhiều nhà nghiên cứu dịch vụ công đề cập đến: không chia khẩu phần và không có thể ngăn ngừa, hạn chế người sử dụng khi nó được cung cấp. Đó là loại hàng hoá và dịch vụ có nhiều người sử dụng và muốn được sử dụng, được cung cấp và có ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển kinh tế xã hội không chỉ riêng bản thân người được cung cấp dịch vụ mà cho cả xã hội, công đồng.* Dịch vụ giáo dục do các tổ chức cung cấp là loại dịch vụ công nhưng không phải là loại dịch vụ công thuần túy. Ở các nước, từ trước cho đến nay đều có sự tham gia, hỗ trợ của nhà nước dưới nhiều hình thức khác nhau.

Là một loại dịch vụ đặc biệt, nhưng có thể sử dụng nhiều cách thức khác nhau để loại trừ, ngăn cản không cho một số người tiếp cận đến dịch vụ này. Có thể sử dụng một số biện pháp phổ biến như: thi tuyển- tức chỉ cung cấp cho những ai có một trình độ nhất định, theo một hệ thống các tiêu chuẩn nhất định; sử dụng hình thức thu phí của việc cung cấp các loại dịch vụ đó. Hình thức thứ hai này nhằm loại trừ những người không có khả năng kinh tế muốn tiếp cận đến loại hình

giáo dục nào đó những không có khả năng kinh tế; có thể ngăn cản không cho tiếp cận đến dịch vụ giáo dục bằng cách quy định những hạn chế như: hộ khẩu, tôn giáo, giới tính (trường dành riêng cho đạo Hồi, Tin lành hay trường Nữ sinh). Tuy nhiên, mọi hình thức hạn chế, ngăn cản một số người không được vào tiếp cận đến dịch vụ giáo dục đòi hỏi sự kết hợp nhiều biện pháp khác nhau.

Sự phát triển kinh tế - xã hội đòi hỏi rộng hơn, nhiều hơn về dịch vụ giáo dục và các nước bắt đầu hình thành hai hệ thống cung cấp dịch vụ giáo dục. Hệ thống cho tất cả mọi người đều có quyền tiếp cận đến và nhận được sự cung cấp của các tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục (ví dụ, giáo dục phổ cập cấp 1) và hệ thống cung cấp dịch vụ không mang tính chất đại trà, phổ cập mà có tính chất loại trừ. Loại thứ hai này hiện đang đặt ra nhiều vấn đề cần quan tâm khi vừa kết hợp nhiều loại hình cung cấp dịch vụ giáo dục: công lập, bán công, dân lập và tư nhân, đặc biệt là vấn đề bình đẳng xã hội trong tiếp cận và cung cấp dịch vụ giáo dục do ngân sách nhà nước tài trợ.<sup>37</sup>

Hơn 15 năm qua, khi nền kinh tế nước ta chuyển sang nền kinh tế thị trường, trong đó hệ thống giáo dục cũng đã có những thay đổi đáng kể. Nhiều thuật ngữ trong quá trình đổi mới giáo dục đã xuất hiện. Xã hội hoá giáo dục đã trở thành phổ biến.

Nhà nước - cụ thể Bộ giáo dục và Đào tạo trong thời gian qua đã có nhiều cải cách, cải tiến trong hệ thống giáo dục trên phương diện quản lý nhà nước. Hệ thống chương trình giáo dục tiểu học, trung học cơ sở đã có những sự thay đổi; chuyển đổi từ hệ thống 10 năm sang hệ thống 12 năm; thay đổi phương thức thi tuyển. Cơ chế, chính sách của nhà nước cũng đã có nhiều thay đổi. Ngân sách nhà nước giành cho giáo dục đã không ngừng gia tăng. Tổng chi cho giáo dục chiếm 3,5 % trong tổng GDP. Tỷ trọng chi ngân sách nhà nước giành cho giáo dục đã tăng từ 9,69 % (1996) đến 11,59 % (2000)<sup>38</sup>. Tuy nhiên, thiếu thống kê về nguồn chi của tư nhân, hộ gia đình cho giáo dục, do đó không thể thấy hết mức độ xã hội hoá cao của giáo dục. Một vài ước tính cho rằng, nhà nước chỉ mới đảm bảo khoảng 70% chi cho giáo dục, phần còn lại do tư nhân.

Hệ thống cung cấp dịch vụ giáo dục - hệ thống các trường học đã có những thay đổi đáng kể và trong không ít trường hợp đã có sự bùng nổ.

Nếu trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây, hệ thống giáo dục của Việt Nam là của nhà nước kể cả bốn cấp cũng như hệ thống dạy nghề. Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, hệ thống cung cấp dịch vụ giáo dục đã

<sup>37</sup> Ở Việt Nam có trường đại học và đại học dân lập. Việc thêm chữ dân lập hình như đã tạo ra một sự không bình đẳng trong nhận thức. Chính vì vậy đang có ý kiến bỏ chữ dân lập đi; ví dụ, Đại học dân lập Văn lang sẽ chuyển thành Đại học Văn lang.

<sup>38</sup> Xem tài liệu "Ngành giáo dục - đào tạo thực hiện Nghị quyết trung ương 2 (khoá VIII) và nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX". NXB Giáo dục: 2002. Tr.34

được xã hội hoá. Trường học cả 5 cấp (mẫu giáo, tiểu học, trung học cơ sở, phổ thông trung học và đại học cao đẳng) và dạy nghề đều có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế. Bên cạnh hệ thống trường công (tồn tại từ thời kinh tế kế hoạch hoá tập trung) đã ra đời nhiều loại hình trường khác: bán công, dân lập, tư thục. Các loại hình trường không chỉ tồn tại ở một cấp học mà ở tất cả các cấp học. Đại học, cao đẳng có một sự bùng phát khá mạnh của hệ thống trường dân lập. Nhiều tỉnh, địa phương có trường đại học, cao đẳng theo hình thức dân lập; hệ thống trường phổ thông trung học cũng gia tăng số trường bán công, dân lập. Theo tài liệu của Bộ Giáo dục- Đào tạo, số học sinh trong các trường ngoài công lập hệ tiểu học chỉ chiếm 0.3% tổng số học sinh; tỷ lệ học sinh trung học cơ sở ngoài công lập khoảng 4,4% (1996) và giảm xuống 2,7% (2000). Mức giảm này cũng phù hợp với việc Nhà nước chủ trương phổ cập giáo dục trung học cơ sở. Tỷ lệ học sinh trong hệ trung học phổ thông ngoài dân lập đã tăng từ 24,1% (1996) đến 33,5 % (2000). Điều này cũng thể hiện cụ thể mức độ xã hội gia tăng trong hệ thống trung học phổ thông. Điều này đặt ra cho các cơ quan nhà nước càng phải có sự quan tâm đúng hơn và tách hoạt động quản lý nhà nước về giáo dục với quản lý các trường, nhằm bảo đảm cho sự hoạt động bình đẳng của các trường công lập và các trường ngoài dân lập<sup>39</sup>. Xu hướng phát triển đó phù hợp với định hướng đã được đề ra trong Nghị quyết hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng lần thứ 2 (Khoá VIII). Một số trường và sự tham gia của người nước ngoài trong hệ thống đào tạo đang được mở rộng.

Sự phát triển mạnh mẽ hệ thống các loại trường đó thể hiện nhu cầu đi học của các tầng lớp dân cư nước ta rất lớn và đó cũng phù hợp với xu hướng chung của thế giới - xã hội học tập; xã hội tri thức và nền kinh tế tri thức.

Cung cấp dịch vụ giáo dục trước đây thuộc độc quyền nhà nước, hiện đã có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế. Tuy nhiên, hoạt động cung cấp dịch vụ này được nhiều thành phần kinh tế cung cấp đang đặt ra một số vấn đề cần quan tâm:

1. *Chất lượng của các loại dịch vụ giáo dục được cung cấp.*
2. *Giá, chi phí phải trả cho các dịch vụ giáo dục.*
3. *Vai trò của nhà nước*
4. *Kiểm soát của nhà nước.*
5. *Các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục được hưởng sự bình đẳng như thế nào trong việc tiếp cận, sử dụng nguồn lực công/ tài chính công của nhà nước dành cho sự nghiệp phát triển giáo dục ở Việt Nam*
6. *Những người trực tiếp tham gia hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục trong các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục bình đẳng như thế nào khi hưởng các chế độ chính sách phúc lợi xã hội, tài chính,..... của Nhà nước.*

<sup>39</sup> Tài liệu đã dẫn, tr 58.



7. Những người nhận được dịch vụ giáo dục từ các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục đã được hưởng sự bình đẳng như thế nào về các loại dịch vụ được cung cấp cả về chủng loại, số lượng và đặc biệt là chất lượng.
8. Ai đang cung cấp dịch vụ giáo dục trong các cơ sở không công lập (giáo viên; các nhà quản lý; các nhà phục vụ, các chế độ phục vụ của họ như thế nào).
9. Ai đang nhận dịch vụ giáo dục được cung cấp từ các cơ sở giáo dục không công lập: trong các trường mẫu giáo, mầm non; trong các trường trung học cơ sở, phổ thông; trong các trường đại học, dạy nghề.
10. Khác.

Sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục đang đặt ra câu hỏi: cung cấp dịch vụ giáo dục từ các chủ thể khác nhau là hoạt động mang tính chất *phi lợi nhuận, phục vụ hay hoạt động kinh doanh*. Các chủ thể cung cấp dịch vụ giáo dục dân lập là chủ thể cung cấp dịch vụ công ích hay kinh doanh, thu lợi nhuận. Nếu câu hỏi này không được trả lời, chắc rằng khó giải thích được tại sao nhiều người lại muốn đứng ra thành lập trường dân lập; tại sao Nhà nước lại phải cấp đất cho các trường dân lập theo hình thức bao cấp, cơ chế “xin - cho”. Nhưng các tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục ngoài công lập là chủ thể phải nộp thuế doanh thu (Được áp dụng mức thuế suất 15% nếu hoạt động tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; mức thuế suất 20% nếu hoạt động tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn; mức thuế suất 25% nếu hoạt động ngoài các địa bàn nói trên; Các trường hợp khác áp dụng mức thuế suất 32% theo quy định của pháp luật hiện hành). Đây cũng là một trong những yếu tố chỉ ra một thực tế là: đại đa số thu nhập của những giáo viên (tính theo một tiết giảng) trong các trường không công lập đều cao hơn so với trường công lập và điều đáng quan tâm là tại sao thu nhập của những người làm việc ở các trường bán công, dân lập lại cao hơn nhiều so với các trường công. Thu nhập của một chủ tịch hội đồng quản trị, các uỷ viên hội đồng quản trị cao hơn nhiều so với hiệu trưởng một trường công lập.<sup>40</sup>

Dịch vụ giáo dục được cung cấp bởi các chủ thể khác nhau và do đó, vấn đề chất lượng và giá thành cung cấp khác nhau. Đó cũng là điều mà chúng ta cần bàn. Một câu hỏi được đặt ra cần nghiên cứu là: chất lượng của loại hình cung cấp dịch vụ giáo dục nào tốt hơn: nhà nước, bán công, dân lập, trường liên kết với nước ngoài.

Trong nền kinh tế thị trường, mối quan hệ trong việc cung cấp dịch vụ có thể xảy ra một số tình huống sau:

- Dịch vụ chất lượng thấp - chi phí thấp và vẫn có người chấp nhận (Đi tàu chợ mà không đi tàu tốc hành).

<sup>40</sup> Pháp lệnh phí và lệ phí

- Chất lượng cao - Chi phí thấp. Thể hiện một loại hình cung cấp dịch vụ lý tưởng, hiệu quả và không đặt lợi ích lợi nhuận.
- Chất lượng cao - Chi phí cao (Tàu tốc hành thay cho tàu chợ).
- Chất lượng thấp - chi phí cao. Loại doanh nghiệp làm ăn bất chính, lừa dối khách hàng và chỉ tồn tại có một lần. Quảng cáo xe "chất lượng cao dỏm" ở các bến xe hay các trường thu phí rất cao nhưng chất lượng dạy thấp..

Các cặp quan hệ trên cũng đang tồn tại trong hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục. Nhưng một điều rất đáng quan tâm là xã hội sẽ phải chấp nhận thống nhất chứng chỉ" cử nhân", "kỹ sư", "kiến trúc sư"... , nhưng chất lượng lại rất khác nhau. Nhà nước sẽ phải quản lý như thế nào vấn đề này.

Hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục hiện nay, theo chúng tôi có thể chia thành các cấp với mức độ phân quyền quản lý, điều hành khác nhau.

1. *Chính phủ vừa là người cung cấp dịch vụ giáo dục, vừa là người chi trả cho mọi chi phí hoạt động cung cấp dịch vụ này.* Đây là mô hình tồn tại nhiều năm ở Việt Nam cũng như nhiều nước trong cơ chế tập trung bao cấp trước đây. Trường học được mở ra và ai cũng được đến trường- ngay cả trường đại học. Mọi chi phí cho việc học tập đều do Nhà nước chi trả. Người học chỉ phải chi trả cho những sinh hoạt của cá nhân và thậm chí Nhà nước còn cung cấp học bổng cho phần lớn sinh viên đại học. Trong điều kiện hiện nay, chính phủ không có đủ khả năng tiếp tục cung cấp cho tất cả mọi loại hình dịch vụ giáo dục và nhu cầu của xã hội gia tăng do phát triển kinh tế - xã hội, nên không thể không thay đổi phương thức này (mô hình nhà nước - nhà nước). Nhà nước không thể không có loại trường của mình (trường công), song cơ chế quản lý tài chính cũng như bảo đảm một sự bình đẳng trong tiếp cận đến loại trường này và sự cạnh tranh của các trường khác trong thu hút nhân tài về các trường. Nếu nhà nước không phân cấp quản lý cụ thể và tách giữa quản lý nhà nước hệ thống các trường với quản lý điều hành mang tính phân quyền quản lý, khó có thể thoát khỏi cơ chế bao cấp đã có trước đây và chất lượng sẽ không được nâng cao.

2. *Dịch vụ giáo dục theo mô hình tư nhân cung cấp, người nhận được dịch vụ chi trả mọi chi phí cho hoạt động cung cấp dịch vụ đó bằng ngân sách riêng của mình.* Đây là mô hình đã tồn tại cách đây hàng trăm năm và cũng có người cho rằng đó chính là một trong những mô hình mang tính truyền thống. Hệ thống các trường tư tồn tại ở mọi quốc gia. Trong xu thế chung của kinh tế, nhiều tổ chức hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục tư nhân đã và đang trở thành hoạt động thu lợi nhuận. Hoạt động của các tổ chức cung cấp dịch vụ này không phụ thuộc vào sự trợ cấp của nhà nước và chỉ cần chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật nhà nước về giáo dục (mô hình tư nhân - tư nhân).

3. *Hình thức cung cấp dịch vụ có sự tham gia chung của cả nhà nước và tư nhân hoặc các thành phần kinh tế khác.* Mô hình này có thể có hai dạng: nhà nước cung cấp tài chính và tổ chức tư nhân thực hiện cung cấp dịch vụ giáo dục và nhà nước mở các trường và tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục, nhưng mọi chi phí cung cấp dịch vụ giáo dục do người hưởng dịch vụ này chi trả bằng ngân sách riêng của mình (mô hình nhà nước và nhân dân cùng làm).

Trong nhóm thứ nhất, nhà nước cung cấp tài chính và tổ chức tư nhân thực hiện cung cấp dịch vụ. Người hưởng dịch vụ không phải chỉ trả hoặc chỉ trả một phần rất hạn chế (Nhà nước hợp đồng cho một trường tư dạy học theo yêu cầu của Nhà nước và mọi chi trả cho hoạt động đó theo hợp đồng thoả thuận giữa Nhà nước và cơ sở đào tạo). Đây là hướng khá phổ biến hiện nay trong hoạt động cung cấp nhiều loại dịch vụ mà các tài liệu gọi là dịch vụ công. Đó là những loại dịch vụ cần chung cho xã hội vốn trước đây do nhà nước cung cấp và chi trả, nay nhằm khai thác lợi thế của khu vực tư nhân trong việc tổ chức cung cấp dịch vụ, sự tham gia của tư nhân nhằm mở rộng hiệu quả cung cấp dịch vụ. Hoạt động cung cấp dịch vụ theo mô hình này có thể được tiến hành dưới nhiều hình thức, nhưng phổ biến nhất vẫn là hình thức hợp đồng. Mô hình hợp đồng được áp dụng cho nhiều loại hoạt động cung cấp dịch vụ khác, và là xu hướng phổ biến. Các chủ thể cung cấp dịch vụ giáo dục là tư nhân hoặc một hình thức liên kết giữa tư nhân và nhà nước. Nhà nước cung cấp tài chính (ngân sách nhà nước) chi trả chi phí cho hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục và tổ chức tư nhân có quyền thực hiện các hoạt động cung cấp cần thiết nhằm bảo đảm những nội dung đã cam kết. Hợp đồng được sử dụng rộng rãi trong việc cung cấp nhiều loại dịch vụ cho xã hội do nhà nước làm trước đây, nay chuyển sang cho các thành phần kinh tế khác làm nhưng vẫn do nhà nước trợ cấp toàn bộ hay một phần (mô hình nhà nước cung cấp tài chính - tư nhân cung cấp dịch vụ).

Trong nền kinh tế thị trường hợp đồng là một văn bản thoả thuận giữa hai hay nhiều bên với nhau để cung cấp một loại hàng hoá hay dịch vụ (hoặc nhiều loại hàng hoá và dịch vụ) theo giá cả và chất lượng, thời gian, địa điểm,... đã được thoả thuận. Áp dụng mô hình hợp đồng trong cung cấp các loại dịch vụ giữa nhà nước với các khu vực kinh tế khác là một hiện tượng mới, chưa có nhiều kinh nghiệm đối với nhà nước. Để dịch vụ được cung cấp theo hình thức hợp đồng giữa các hình thức đào tạo và nhà nước cần chú ý:

- *Phải chỉ ra cụ thể, chi tiết các yếu tố liên quan đến giáo dục (thời gian, đầu ra, đầu vào..);*
- *Xác định các thức đánh giá chất lượng giáo dục;*
- *Cách thức xác định chi phí phải trả (bao nhiêu tiền cho một lớp tập huấn do một tổ chức đào tạo tư nhân làm);*
- *Giám sát việc tuân thủ các điều đã ký kết.*

Do hợp đồng vẫn là một sự thoả thuận về việc cung cấp dịch vụ, việc vi phạm các quy định của hợp đồng cần có cách thức xử lý. Mỗi quan hệ hợp đồng trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục giữa nhà nước (tài trợ) và các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân là mối quan hệ không bình đẳng và khó có thể tuân thủ những quy định như trong các hợp đồng kinh tế hay hợp đồng dân sự khác. Trong nhiều trường hợp, đó chỉ là một sự thoả thuận mang tính chất cam kết. Cần công khai việc thực hiện các hợp đồng cung cấp dịch vụ và có thể tổ chức các hình thức "đấu thầu" để lựa chọn nhà cung cấp tốt hơn. Công khai là cách thức để gia tăng tính chịu trách nhiệm của các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục.

Trong nhiều năm trước đây cũng như hiện nay, hình thức cấp học bổng cho học sinh, sinh viên theo học ở các cơ sở đào tạo ở nước ngoài là một dạng của hợp đồng, song việc ký kết không theo những quy định theo hình thức thông thường. Cấp học bổng cho sinh viên đi học tại các cơ sở nước ngoài cũng như các cơ sở trong nước (công hay tư) có thể dễ trong việc quản lý nhưng khó kiểm soát chất lượng. Hoặc áp dụng mô hình "voucher" đã nêu trên.

Hợp đồng với khu vực tư nhân (và có thể sau này các cơ sở giáo dục của nhà nước) cũng có thể thông qua hình thức cam kết cung cấp một khoản tiền cố định hàng năm, nếu như các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục (không kể công hay tư) bảo đảm một số điều kiện nhất định. Đây là một hình thức nhằm gia tăng trách nhiệm đã cam kết của cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục, đồng thời đòi hỏi sự giám sát, kiểm soát chặt chẽ của các nhà cung cấp tiền cho các nhà cung cấp dịch vụ.

Nhóm thứ hai trong loại hình cung cấp dịch vụ giáo dục có sự tham gia của nhà nước là các cơ sở của nhà nước cung cấp dịch vụ giáo dục (các trường công), nhưng người học (nhận được dịch vụ) phải trả tiền. Đó là mô hình nhận dịch vụ cung cấp phải trả tiền. Trong mô hình này, mức bù đắp chi phí cho hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục của các cơ sở nhà nước có thể dưới nhiều dạng khác nhau: thu mang tính chất phí (xem pháp lệnh thu phí và lệ phí); thu theo nguyên tắc bù đắp chi phí; thu có thể tạo ra lợi nhuận (mô hình *nhà nước cung cấp tài chính - nhà nước cung cấp dịch vụ - tư nhân trả tiền*). Đây chính là mô hình "người sử dụng dịch vụ phải trả chi phí cung cấp dịch vụ" đang được các nước áp dụng. Áp dụng cách thức "người sử dụng dịch vụ do nhà nước cung cấp phải trả phí dịch vụ" cũng thừa nhận một thực tế là nhà nước không thể cung cấp tất cả các loại dịch vụ miễn phí như trước đây. Nhưng đồng thời chính hình thức này sẽ hạn chế việc sử dụng dịch vụ giáo dục của những người nghèo do không có tiền để chi trả cho phí dịch vụ.

Thu phí dịch vụ giáo dục (như ở nước ta thông qua hình thức học phí) được xã hội chấp nhận ở mức độ hạn chế. Những người chấp nhận trả phí cho dịch vụ giáo dục mong muốn nhận được dịch vụ giáo dục chất lượng tốt hơn. Nếu như không

quản lý vấn đề này tốt, xã hội sẽ khó chấp nhận về dịch vụ giáo dục trả chi phí mà không hoàn thiện chất lượng.

Phí cho các hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục nói riêng và cho các hoạt động cung cấp dịch vụ khác cần phải được công khai. Điều hạn chế nhất hiện nay là người sử dụng dịch vụ giáo dục phải trả phí không biết được phí của họ trả đã được sử dụng như thế nào và bao nhiêu phần trăm được sử dụng để nâng cao thu nhập cho người cung cấp dịch vụ và bao nhiêu phần trăm được sử dụng để đạt được mục đích nâng cao chất lượng dịch vụ giáo dục được cơ sở nhà nước cung cấp và điều này cũng đúng với các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục không phải nhà nước. Và nếu làm rõ được cơ chế sử dụng phí, cũng có thể trả lời được các cơ sở giáo dục (tư hay công) có phải là cơ sở kinh doanh, kiếm lời hay không.

4. *Cung cấp dịch vụ giáo dục do các tổ chức xã hội, các tổ chức phi lợi nhuận.* Trong trường hợp này, mối quan hệ giữa bên cung cấp dịch vụ và bên nhận dịch vụ không phải luôn dựa trên nguyên tắc tài chính mà có thể dựa trên nhiều nguyên tắc khác. Đặc biệt nhiều tổ chức tôn giáo sử dụng hình thức này như là một hình thức cung cấp dịch vụ giáo dục kết hợp với nhiều mục đích tôn giáo (mô hình tổ chức xã hội - tư nhân).

Các mô hình cung cấp dịch vụ giáo dục thường được kết hợp trong cùng một cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục. Không phải chỉ những cơ sở nhà nước mới quan tâm đến việc đưa ra những biện pháp cần thiết để giúp đỡ những người thiệt thòi trong việc tiếp cận dịch vụ giáo dục mà ngay cả các tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục tư nhân cũng áp dụng một số biện pháp tương tự- miễn giảm học phí; tặng các phương tiện học tập (sách giáo khoa). Mô hình kết hợp các loại mô hình trên phổ biến hiện nay.

Một thực tế có ở nhiều nước cũng như Việt Nam là sự tồn tại các trường công (được nhà nước cung cấp ngân sách) bên cạnh hệ thống các trường không phải công lập hoạt động trên cơ sở ngân sách học tự trang trải bằng các khoản thu của người được cung cấp dịch vụ. Một câu hỏi được đặt ra cần quan tâm là: sự công bằng toàn xã hội trong việc tiếp cận đến dịch vụ giáo dục do trường công cung cấp. Nếu đặt các trường công, trường tư bên cạnh nhau trong mối quan hệ cung cấp dịch vụ giáo dục một cách bình đẳng, thì cũng phải đặt những người tiếp cận đến dịch vụ này từ hai chủ thể trên cũng phải bình đẳng.

Để tạo sự bình đẳng trong việc cung cấp và nhận dịch vụ giáo dục, các nước đều chia dịch vụ giáo dục thành hai nhóm: nhóm dịch vụ giáo dục mang tính phổ cập, đại trà - đó là loại dịch vụ công thuần túy. Ai cũng được tiếp cận đến nó dù đó là trường công hay tư và chi trả cho cung cấp dịch vụ giáo dục đại trà này từ ngân

sách nhà nước (hàng hoá không phân chia và không loại trừ). Nhóm thứ hai là dịch vụ giáo dục cấp cao. Không kể trường công hay tư, người sử dụng dịch vụ giáo dục này đều phải chi trả. Mức độ chi trả có thể khác nhau tùy thuộc vào chất lượng của dịch vụ cung cấp và không có sự phân biệt giữa trường nhà nước thấp hơn trường tư. Khi trường nhà nước có chất lượng cao hơn rất nhiều so với trường tư, chi trả cho cung cấp giáo dục từ trường nhà nước phải cao hơn. Có như vậy bình đẳng với việc giáo dục chất lượng cao mới có thể hình thành. Nếu thu như nhau, không phụ thuộc vào chất lượng khó có thể tạo cơ hội để nâng cao cạnh tranh về chất lượng và nếu trường công có chất lượng cao với mức thu phí thấp sẽ không tạo cơ hội cho các trường chất lượng cao thu phí cao thu hút học sinh và tạo ra sự cạnh tranh cho các trường công.

Tại sao, sinh viên học ở một trường công lập, được nhà nước đầu tư lại đóng học phí thấp hơn sinh viên trường dân lập, khi mà họ giống nhau trên nhiều phương diện. Đó là câu hỏi mà các nhà quản lý giáo dục phải quan tâm.

Phải đặt hệ thống các trường cung cấp dịch vụ giáo dục cấp cao (cấp trung học phổ thông trở lên) trên cùng mặt bằng về chất lượng và các yếu tố đầu vào. Có thể đó là trường do nhà nước đầu tư, có thể trường do các thành phần kinh tế khác đầu tư. Cả hai đều phải dựa trên quy hoạch tổng thể chung hệ thống các trường (trách nhiệm vĩ mô của nhà nước). Nhà nước không chỉ bỏ vốn cho các trường của mình, nhưng cũng cần hỗ trợ các trường không phải công lập hoạt động. Đội ngũ giáo viên nên theo cơ chế chung và linh hoạt trên cơ sở bắt buộc về các loại phí bảo hiểm lao động, xã hội thống nhất. Sẽ không ảnh hưởng nếu họ làm ở đâu- trường công hay trường tư. Đội ngũ những người tham gia cung cấp dịch vụ giáo dục. Đây là một trong những vấn đề bức xúc và là yếu tố quyết định chất lượng dịch vụ được cung cấp. Khi thành lập các cơ sở dạy học, nhà nước đã có quy định tỷ lệ giáo viên cơ hữu cho các trường. Việc quy định tỷ lệ này là rất cần thiết nhằm bảo đảm việc cung cấp dịch vụ giáo dục. Tuy nhiên, tỷ lệ này quy định quá cao thì các trường không công lập sẽ không có thể thành lập được, nhưng quá thấp thì chất lượng rất hạn chế do phải phụ thuộc vào đội ngũ giảng viên bên ngoài; đa số những người này lại là cán bộ, công chức, giảng viên trong các cơ quan nhà nước hay cơ sở công lập. Hãy thử tưởng tượng một cơ sở công lập, nếu việc cung cấp dịch vụ cũng phụ thuộc một phần rất lớn vào đội ngũ kiêm chức như các cơ sở dân lập, hoạt động của họ sẽ ra sao; và hiện nay họ hoạt động với đội ngũ gần như 100% là cơ hữu, nhưng chất lượng hoạt động và sự kiểm soát hoạt động của các cơ sở công lập đang là một vấn đề báo động.

Khi nhà nước có ý thức coi những người làm việc trong các tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục, dù đó là tổ chức công lập hay dân lập, một cách bình đẳng thì nhiều vấn đề mang tính pháp lý giữa những người cung cấp dịch vụ giáo dục và cơ

quan sử dụng những người này sẽ được thiết lập thì nhiều vấn đề đang tranh luận hiện nay sẽ được giải quyết. Tất cả phải được bình đẳng.

Thực tế, những người đang cung cấp dịch vụ giáo dục trong các cơ sở không công lập thường có nguồn gốc từ các tổ chức công lập vốn được thiết lập trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, bao cấp. Đó là những người về hưu; đó là những người đã ra khỏi các tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục công do nhiều lý do khác nhau. Họ có năng lực, có tâm huyết với giáo dục, nhưng không muốn ở lại các tổ chức cung cấp dịch vụ nhà nước. Nhưng có thể nói 80-90% người làm việc trong các tổ chức cung cấp giáo dục là những người kiêm nhiệm. Họ là giáo viên trường công; họ là những công chức nhà nước. Họ vừa *"làm việc công - ăn lương nhà nước"*, vừa *"làm thuê"* cho các tổ chức cung cấp dịch vụ giáo dục không công lập. Những gì họ sử dụng để cung cấp dịch vụ giáo dục vừa là sản phẩm của *"lương nhà nước"* vừa là sản phẩm làm thuê cho các tổ chức phi công lập. Bản chất kinh tế của vấn đề này đang làm cho dư luận xã hội quan tâm.

Xã hội hoá dịch vụ giáo dục được nhiều nhà nghiên cứu và quản lý đề cập đến như là một giải pháp quan trọng. Trong giai đoạn trước 2000, theo đánh giá chi tiêu chung cho giáo dục, thì chi tiêu chung của nhà nước cho giáo dục tiểu học đã tăng từ 45 % đến 61 % trong tổng chi tiêu và giảm mức đóng góp của cha mẹ xuống còn 38% thay cho 52 %. Trong khi đó giáo dục đại học, cao đẳng phần đóng góp của nhà nước giảm từ 71 % xuống còn 46 %. Điều này thể hiện xu hướng tập trung ưu tiên của nhà nước cho việc phổ cập giáo dục tiểu học theo Luật Phổ cập tiểu học. Trong khi đó, cũng như nhiều nước khác, đào tạo đại học và các cấp cao hơn phải thực sự trở thành xã hội hoá. Bao cấp hay trợ cấp của nhà nước từ ngân sách sẽ khó giải thích được sự bình đẳng trong tiếp cận đến chi tiêu công cộng cho giáo dục.

Hiện nay nhà nước đang tạo sự bình đẳng cho hệ thống các trường đại học (bao gồm cả các trường của nhà nước và không phải của nhà nước) thông qua những cơ chế chính sách tuyển sinh, chế độ học tập cũng như các loại bằng cấp. Nếu tăng cường trách nhiệm kiểm soát vĩ mô của các cơ quan quản lý nhà nước đối với ngành giáo dục, đặc biệt là giáo dục đại học và sau đại học, khả năng thu hút nguồn tài chính cho đào tạo không từ nhà nước sẽ rất lớn. Vấn đề hạn chế hiện nay là cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục vẫn muốn *"tập quyền"* nhiều nội dung có thể phân quyền hoặc trao quyền tự quản thực sự cho các trường. Nếu có đủ cơ sở vật chất, giáo viên, thì không có lý gì khi xã hội có nhu cầu và tự trang trải mọi khoản chi phí đào tạo, chúng ta lại chỉ cho các trường tuyển một số lượng do Bộ quy định. Nếu Bộ quy định những chuẩn mực cần thiết về các yêu cầu như cơ sở vật chất (phòng học, trang thiết bị...); số lượng giáo viên cơ hữu và kiêm nhiệm một cách cụ thể và kiểm soát chặt chẽ chuẩn mực đó thì có thể nhiều trường sẽ

không nhận đủ chỉ tiêu mà bộ giao; trong khi một số trường lại tăng được chỉ tiêu. Nếu sự phân bổ chỉ tiêu của Bộ đi sát các vấn đề: giáo viên (chất lượng, số lượng), phòng ốc, trang thiết bị, đầu vào của học sinh (điểm số)<sup>41</sup>, thì sẽ tăng được chất lượng ra trường của các cử nhân, kỹ sư, và tránh được linh hướng như trường hợp của trường đại học dân lập Đồng Đô vừa qua.

Phân quyền trong quản lý giáo dục bao gồm quản lý nhà nước về hoạt động giáo dục và quản lý các cơ sở giáo dục (tự quản) phải được phân biệt rõ. Chỉ khi đó mới tạo ra sự quản lý nghiêm của nhà nước đối với giáo dục và trật tự kỷ cương trong giáo dục mới có thể lập lại. Nếu cứ bàn mãi việc cấm dạy thêm, học thêm mà không có cơ chế pháp lý để kiểm tra xem giáo viên có dạy tại lớp học chính khoá đúng những gì đã quy định hay không, và xử lý nghiêm các trường hợp không tuân thủ, thì chắc rằng, dạy thêm học thêm của ba, bốn mươi năm trước đây là một biểu hiện cao đẹp của mối quan hệ thầy trò thì nay lại bị cấm.

#### 4.6.3. Xã hội hoá hoạt động cung cấp dịch vụ công ích.

Hoạt động công ích hay dịch vụ công ích (Public Utilities) là một trong những vấn đề được quan tâm của mọi quốc gia, không phụ thuộc vào chế độ kinh tế mà quốc gia đó đang tồn tại. Nguyên nhân chủ yếu của hiện tượng này là những loại dịch vụ cụ thể đó (dịch vụ công ích) là loại dịch vụ không thể thiếu được cho sự vận động và phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia và trong trường hợp ngược lại, nếu thiếu nó hoặc không được cung cấp một cách thích hợp, sẽ kìm hãm sự vận động và phát triển. Có không ít loại dịch vụ công ích được coi như là những điều kiện tiên quyết cần cho việc thu hút đầu tư nước ngoài vào quốc gia; ví dụ, thông tin bưu chính viễn thông, dịch vụ giao thông vận tải quốc tế.

Việc tổ chức cung cấp hàng hoá công ích (dịch vụ công cộng) trong một xã hội có thể tiến hành bằng nhiều phương thức khác nhau. Tuy nhiên, do đặc trưng của hàng hoá công cộng đã nêu trên, tính chất lợi nhuận của việc cung cấp hàng hoá này rất hạn chế. Những người tiêu dùng loại hàng hoá này thông thường chỉ nghĩ về cái gì họ nhận được, còn chi phí như thế nào, họ ít quan tâm. Nhà nước trong phần lớn các quốc gia là người tổ chức cung cấp.

Trong nền kinh tế thị trường chưa phát triển như các nước trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường (như trường hợp của Việt Nam), thì hình thức cung cấp dịch vụ công cộng này thuộc hệ thống các doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích là một trong những yếu tố quan trọng

<sup>41</sup> Ví dụ, nói riêng về một tiêu chuẩn là điểm số đầu vào. Trường A được nhận chỉ tiêu đào tạo 3.000 học sinh, nếu đảm bảo điểm số đầu vào là 15, riêng điều này bắt buộc nhà trường không thể tuyển học sinh nào dưới điểm số 15. Tránh được tình trạng nhận học sinh điểm quá thấp, khi vào học, không thể nhận thức được chương trình học đại học.



để nhằm bảo đảm cho xã hội được cung cấp những loại hàng hoá công cộng cần thiết.

Khi chuyển dần sang nền kinh tế thị trường, cần là rõ hơn các loại dịch vụ công cộng và gắn liền với tiến trình cải cách nền kinh tế, cải cách phương thức quản lý nhà nước đối với xã hội. Nhiều loại dịch vụ công ích đã tuân theo cơ chế thị trường và ai sử dụng các loại dịch vụ đó đều phải trả tiền.

Nếu quan niệm dịch vụ công ích là loại dịch vụ được cung cấp cho toàn xã hội và ai cũng có quyền tiếp cận đến loại dịch vụ này thì việc phân loại dịch vụ công ích có thể dựa trên quan điểm loại dịch vụ được cung cấp cho xã hội. Trong nhiều tài liệu khác nhau, người ta phân loại dịch vụ công ích theo các nhóm sau:

*Dịch vụ công ích về lĩnh vực nhà ở.* Đây là một trong những vấn đề đang đặt ra cho rất nhiều quốc gia trên thế giới phải quan tâm. Trong các loại quyền của con người được xác định, quyền có chỗ ở là một trong những vấn đề quan trọng. Cung cấp nhà ở cho công dân và quyền có chỗ ở cũng được nhiều quốc gia xác nhận. Song mức độ phát triển kinh tế - xã hội không dễ dàng giải quyết vấn đề nhà ở. Vai trò của Nhà nước rất cao, khó có thể phân quyền.

*Dịch vụ cung cấp điện, nước, khí đốt cho công dân, đặc biệt là công dân các thành phố lớn.* Đây là một loại dịch vụ không thể thiếu được trong thời đại phát triển như hiện nay. Nhu cầu về loại dịch vụ ngày một gia tăng. Nhu cầu về điện, nước, ga tăng nhanh hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế của các cộng đồng dân cư đô thị. Đại đa số các thành phố không thể hoạt động nếu như việc cung cấp điện ngừng lại trong một phút. Trong điều kiện Việt Nam, tập quyền, độc quyền của Nhà nước đang chiếm ưu thế. Nhà nước muốn phân quyền nhưng chưa có người hưởng ứng. Hình thức BOT trong việc xây dựng các nhà máy nhiệt điện chạy khí là những dấu hiệu đầu tiên của phân quyền lĩnh vực này. Cần tạo cơ hội để phân quyền nhiều hơn cho các khu vực kinh tế khác, tức thu hút được vốn của họ (thay cho vốn Nhà nước) để đầu tư.

*Dịch vụ thu gom các loại phế thải rắn.* Loại hình dịch vụ này ngày càng có nhu cầu tại các thành phố và ngay cả những vùng nông thôn của các nước đang phát triển cũng đang trở thành vấn đề phải quan tâm.

*Dịch vụ thoát nước thải, nước mưa* ngày càng gia tăng ở các thành phố. Có những thành phố việc thoát nước mưa và thoát nước thải đã trở thành vấn đề bức bách và đây cũng là một trong những nguyên nhân gây ô nhiễm ở các thành phố và các khu vực lân cận. Xã hội hoá là mức độ phân quyền cao trong việc cung cấp dịch vụ này.

*Dịch vụ vận tải công cộng* trong các thành phố lớn cũng như vận tải liên thành phố liên tỉnh bằng các phương tiện vận tải khác nhau. Nhiều nước quan tâm chủ yếu là vận tải công cộng trong các thành phố lớn vì đây là một trong những vấn đề hiện nay chưa có một quốc gia nào giải quyết tối ưu. Dân số và mật độ dân số gia tăng kéo theo nhu cầu đi lại bằng các loại phương tiện khác nhau cũng tăng nhanh. Nhưng các loại ô tô, xe hai bánh gắn máy tăng rất nhanh, trong khi đó các loại phương tiện vận tải công cộng tăng chậm và đã gây sự tắc nghẽn giao thông. Nhiều năm do tự duy độc quyền nên không phát huy được vận tải công cộng. Phân quyền cung cấp dịch vụ này đã tạo ra nhiều hãng taxi, và tương lai sẽ nhiều hãng xe buýt.

*Dịch vụ chiếu sáng công cộng* là một loại dịch vụ có từ rất lâu ở các nước và ngày nay trở thành yếu tố không thể thiếu được của các thành phố hiện đại và các vùng nông thôn phát triển. Dịch vụ chiếu sáng ngày càng có nhu cầu cao, không chỉ về chất lượng mà cả thời gian và công suất. Dịch vụ này vốn thuộc độc quyền nhà nước (Việt Nam vẫn tiếp tục độc quyền) song nhiều nước đã phân quyền dưới hình thức hợp đồng.

Đứng trên phương diện quản lý nhà nước, việc phân chia các loại dịch vụ công ích theo hai nhóm khác nhau do các chủ thể kinh tế (Nhà nước hay các thành phần kinh tế khác) cung cấp có ý nghĩa quan trọng trong việc tổ chức và đưa ra các phương thức cần thiết để quản lý. Song mỗi một loại hình dịch vụ công ích đã nêu trên có một vai trò quan trọng khác nhau đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, do đó cũng cần quan tâm cách phân loại trong khi đưa ra các biện pháp cần thiết để tiến hành quản lý các loại hình cung cấp dịch vụ công ích. Nghiên cứu nội dung quản lý nhà nước các hoạt động dịch vụ công ích cần xem xét cụ thể bản chất của từng loại đó.

Về nguyên tắc chung, hoạt động quản lý nhà nước các loại hình dịch vụ công ích được thực hiện theo nguyên tắc: những hoạt động dịch vụ công ích nào không phải trả tiền hoặc trả nhưng không đáng kể không có thành phần kinh tế ngoài quốc doanh tham gia mà xã hội có nhu cầu thì Nhà nước phải tiến hành cung cấp hoặc phải sử dụng ngân sách nhà nước để tổ chức cung cấp. Những dịch vụ công ích nào theo nguyên tắc những người sử dụng nó phải trả một phần hay toàn bộ giá trị mà dịch vụ đó mang lại, Nhà nước khuyến khích và có chính sách để các thành phần kinh tế khác cùng tham gia cung cấp dịch vụ đó và áp dụng mô hình trả phí.

Trong nền kinh tế tập trung, bao cấp trước đây, mọi dịch vụ công ích đã kể trên đều do Nhà nước tiến hành cung cấp và phần lớn các dịch vụ đó là Nhà nước bao cấp. Do hạn chế về ngân sách cũng như năng lực quản lý việc cung cấp các

loại dịch vụ đó đã không đáp ứng được nhu cầu của xã hội. Chúng ta đã có rất nhiều cố gắng để đảm bảo sự bao cấp của Nhà nước cho những loại dịch vụ như y tế, giáo dục và thực tế đã đạt được những thành tựu nhất định ở giai đoạn ban đầu. Mọi người dân đều có quyền đi học và được chăm sóc sức khoẻ bao cấp của Nhà nước. Nhà nước không chỉ là người đầu tư xây dựng các hệ thống hạ tầng cho các loại hình dịch vụ này, đồng thời Nhà nước cũng là người tổ chức cung cấp dịch vụ. Nhiều người dân, với mức thu nhập thấp cũng có cơ hội tiếp cận với dịch vụ của Nhà nước. Hệ thống giáo dục, chăm sóc sức khoẻ ban đầu của Việt nam đã được cộng đồng quốc gia và quốc tế đánh giá cao trong những năm 60, 70 và 80. Nhiều loại hình dịch vụ khác như các loại dịch vụ văn hoá, thông tin; các loại dịch vụ chiếu sáng công cộng, cung cấp điện, nước, thu dọn rác thải trong các thành phố và một số vùng nông thôn được thực hiện bởi chính Nhà nước. Điều đó thể hiện nguyện vọng của Nhà nước ta là đưa các loại dịch vụ công ích cho toàn xã hội.

Sự tăng trưởng dân số nhanh; sự hạn chế về năng lực tổ chức thực hiện và quản lý các hoạt động cung cấp và đặc biệt khi chúng ta chuyển đổi cơ chế kinh tế, việc cung cấp dịch vụ công ích cho xã hội đã đặt ra nhiều vấn đề phải giải quyết. Sự bao cấp của Nhà nước trên nhiều lĩnh vực hầu như bị xoá bỏ. Nguồn ngân sách nhà nước giành bao cấp cho các hoạt động này thu hẹp lại. Chất lượng cung cấp giảm. Nhà nước đã quyết định để hàng loạt hoạt động cung cấp dịch vụ công ích dần chuyển sang cơ chế thị trường. Nhà nước khuyến khích mọi thành phần kinh tế, mọi chủ thể khác nhau của xã hội cùng tham gia vào các hoạt động cung cấp dịch vụ công ích. Những cơ sở cung cấp dịch vụ công ích của Nhà nước trước đây cũng dần chuyển sang hoạt động theo cơ chế thị trường có sự điều tiết, quản lý của Nhà nước. Đây là một bước chuyển quan trọng trong hoạt động cung cấp dịch vụ công ích ở nước ta cũng như nhiều nước khác. Vấn đề xã hội hoá các hoạt động cung cấp dịch vụ công ích đã trở thành một xu thế tất yếu của mọi quốc gia như đã nêu trên. Những vấn đề gì các thành phần kinh tế khác không tham gia vì không có hiệu quả kinh tế, không có lợi nhuận thì Nhà nước phải đảm nhận; những lĩnh vực nào có thể xã hội hoá, Nhà nước có chính sách khuyến khích để các thành phần khác tham gia. Đồng thời thông qua đó mà đòi hỏi việc cung cấp và sử dụng các dịch vụ công ích hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, hai nội dung quan trọng được nhiều nhà nghiên cứu đề cập đến là: chức năng của nhà nước là quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công cho xã hội nhằm tạo khuôn khổ hành lang pháp luật cần thiết cho xã hội vận hành và mặt khác cung cấp những đòi hỏi mang tính chất dịch vụ khác để hoạt động kinh tế - xã hội, sản xuất kinh doanh có thể tiến hành thuận lợi. Cả hai nhóm chức năng đó hiện đang có nhiều vấn đề được các nước nghiên cứu, cải cách nhằm tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh phát triển.

Nếu như các hình thức phân cấp, phân công trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước đã được đề cập đến mang ý nghĩa của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, thì hoạt động cung cấp dịch vụ (công) cho xã hội trong tiếp cận đến phân quyền lại mang ý nghĩa xã hội lớn hơn hay mở rộng sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế. Nhiều loại hình cung cấp dịch vụ hiện đang được nhà nước chuyển từ độc quyền, tập trung trong tay nhà nước, nhà nước vừa là nhà quản lý, nhà cung cấp và người thừa hưởng thì nhà nước đang dần chuyển giao một phần và có những lĩnh vực khác để nhà nước chỉ còn là nhà quản lý (Administrator) không còn là nhà cung cấp (Supplier).

#### 4.6.4. Phân cấp trách nhiệm trong cung cấp dịch vụ hạ tầng.

Dịch vụ có thể cung cấp và tài trợ bởi nhiều cơ quan công quyền; bởi khu vực tư nhân dưới các hình thức hợp đồng với nhà nước (trong trường hợp cung cấp dịch vụ công) hoặc bởi chính khu vực tư thông qua cơ chế thị trường (nếu có người cần loại dịch vụ đó thì họ cung cấp không cần có sự hỗ trợ của Nhà nước dưới nhiều hình thức).

Mỗi một quyết định đầu tư và cung cấp dịch vụ hạ tầng đều có những đặc trưng riêng của nó. Về quy mô kinh tế hợp lý; về khả năng loại trừ hay hạn chế người sử dụng; nhóm lợi ích của dịch vụ hạ tầng được cung cấp. Tất cả những yếu tố đó đều ảnh hưởng đến mức độ khác nhau của việc chuyển giao cho các thành phần kinh tế khác cung cấp thay cho Nhà nước. Về nguyên tắc, chính phủ vẫn phải chịu những trách nhiệm chủ yếu trên khá nhiều lĩnh vực của hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng. Các cấp chính quyền địa phương cũng như khu vực tư nhân tham gia vào chương trình cung cấp dịch vụ hạ tầng sẽ căn cứ vào những lợi ích cụ thể để tiến hành. Do đó có thể tạo ra nhiều hình thức đối tác trong cung cấp. Ví dụ, các dịch vụ hạ tầng có thể được cung cấp và tài trợ bởi:

- Chính phủ (có thể thông qua các bộ, các cơ quan tản quyền, uỷ quyền hoặc các doanh nghiệp).
- Chính quyền vùng (trong trường hợp của Việt Nam có thể đó là những đơn vị, cơ quan mang tính chất liên tỉnh - Bộ Bưu chính viễn thông với cơ cấu tổ chức mới sẽ là mô hình đó).
- Chính quyền địa phương gắn với các vùng lãnh thổ hành chính cụ thể (tỉnh, huyện, xã).
- Phân công và kết hợp giữa chính phủ và chính quyền địa phương;
- Hiệp hội chính quyền địa phương (các nước ASEAN khá phổ biến mô hình này).
- Chính phủ có thể thành lập một chính quyền địa phương loại đặc biệt để cung cấp một số loại dịch vụ cụ thể.

Có thể do các chủ thể khu vực tư nhân cung cấp dưới nhiều hình thức khác như:

- *Xây dựng - khai thác - chuyển giao (BOT).*
- *Xây dựng - sở hữu - khai thác (BOO).*
- *Đối tác giữa khu vực công và tư.*
- *Thu phí hoặc các dạng tương tự.*
- *Trao quyền ưu đãi, độc quyền.*
- *Hợp đồng với khu vực nhà nước.*
- *Bắt buộc cung cấp từ phía nhà nước nếu họ nhận được những lợi ích khác.*
- *Tự nguyện cung cấp của các tổ chức phi lợi nhuận.*

Hoạt động cung cấp dịch vụ công nói chung trong nền kinh tế thị trường mang ý nghĩa kết hợp. Khó có thể nói trường hợp nào là phổ biến.

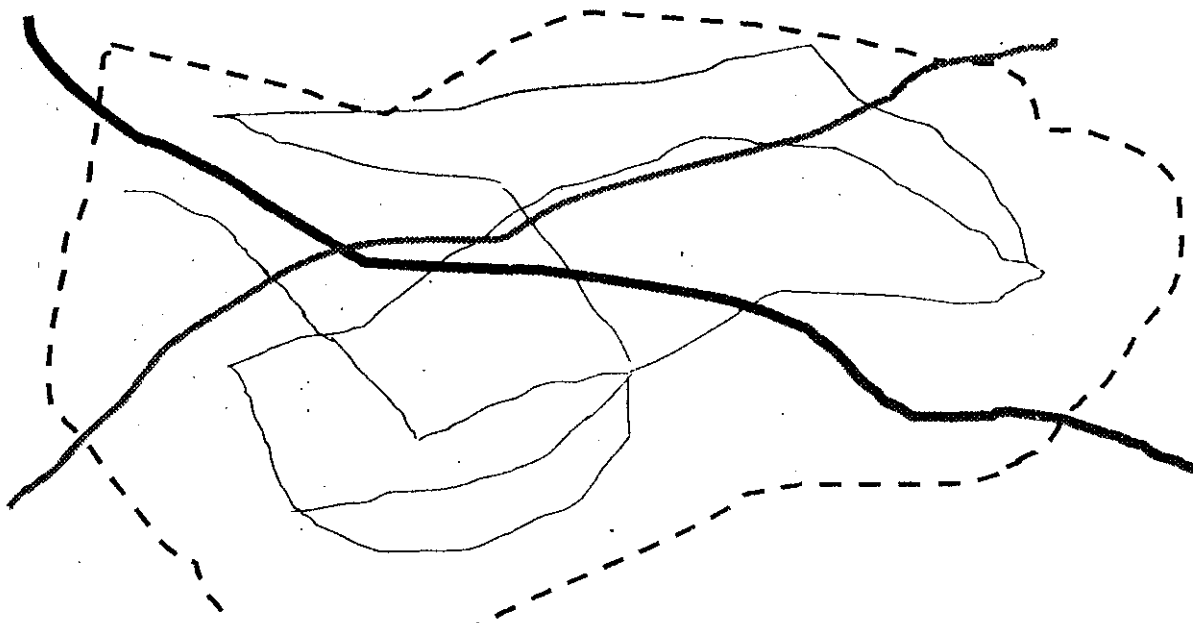
Mỗi một khu vực (nhà nước, trung ương, địa phương và khu vực tư nhân) đều có những lợi thế nhất định khi đứng ra tổ chức cung cấp dịch vụ công. Ví dụ, khu vực tư nhân của nhiều nước có nhiều chuyên gia giỏi hơn khu vực nhà nước về các lĩnh vực hạ tầng; trong khi đó khu vực nhà nước có thể nhìn vấn đề trên quy mô rộng. Trong khi đó, tổ chức xây dựng các hạ tầng thì khu vực tư nhân cũng tỏ ra mạnh hơn.

Nhiều đề tài, hội thảo đã bàn đến việc tổ chức cung cấp dịch vụ công trong điều kiện cụ thể của Việt Nam. Thủ tướng chính phủ đã yêu cầu lấy năm 2003 là năm tách bạch rõ ràng giữa cơ quan sự nghiệp và đơn vị hoạt động sản xuất, kinh doanh vốn của nhà nước. Điều đó cũng có nghĩa là những đơn vị nào sẽ làm sự nghiệp, đơn vị nào sản xuất kinh doanh trong hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng sẽ được làm rõ.

#### *4.6.4.1. Phân quyền trong quản lý hệ thống đường giao thông.*

Một trong những vấn đề được các nước quan tâm và trong đó có Việt Nam là phân cấp quản lý mạng giao thông. Mục tiêu chung của phân quyền quản lý mạng giao thông là nhằm bảo đảm an toàn và hiệu quả của hoạt động quản lý, khai thác, duy tu bảo dưỡng các loại đường khác nhau của quốc gia. Cũng giống như ở nhiều nước, hệ thống đường của chúng ta hiện nay chia thành nhiều cấp đường khác nhau. Việc chia các loại đường đó là để gắn với chủ sở hữu các tuyến đường: đường quốc gia (đường 1A; đường 5,...); các đường tỉnh lộ, huyện lộ, xã lộ và các đường thuộc nội thị các khu vực dân cư đô thị trong đó chủ yếu của các thành phố, thị xã. Hiện nay bức xúc của giao thông nội thị các thành phố lớn trực thuộc trung ương và một số thành phố cấp tỉnh đang đòi hỏi phải có những biện pháp phân cấp để quản lý, khai thác, duy tu, sử dụng.

Quyền sở hữu đối với một tuyến đường và từ nó xác định trách nhiệm quản lý, duy tu, bảo dưỡng cần được xác định cụ thể. Đường là một yếu tố công ích rất quan trọng và việc sử dụng nó giống như một loại hàng hoá công thuần túy; khả năng loại trừ, ngăn cản khách hàng tiếp cận để sử dụng nó rất hạn chế. Do tính chất phức tạp như trên, việc xác định trao cho ai có tính chất sở hữu đối với tuyến đường, đoạn đường là một công việc khó khăn. Một số nước cho rằng, tuyến đường được trao cho một cấp chính quyền thích ứng nếu như chính quyền đó có thể đại diện nhất cho đại đa số những người nhận được lợi ích từ việc khai thác tuyến đường đó. Chỉ những tuyến đường nào thực sự mang tính liên vùng, liên tỉnh, huyện và quốc gia mới trao cho cấp cao hơn. Phân quyền sở hữu đối với các tuyến đường trong địa giới hành chính của cấp chính quyền địa phương có thể xem xét sơ đồ hình vẽ 4.4.



Hình 4.4 : Phân cấp quản lý các tuyến đường.

Mạng lưới đường như hình vẽ trên, trong ranh giới hành chính được xác định, các tuyến đường mang tính chất nội bộ phải thuộc quyền sở hữu của cụm dân cư trong ranh giới do lợi ích nhận được chủ yếu của công dân trong khu vực (đường nhỏ nét); trong khi đó các tuyến đường chạy qua cần phải trao nó cho các cấp khác do lợi ích đã được phân chia cho các khu vực khác nhau, không riêng gì khu vực có địa giới hành chính đã vẽ.

Quản lý một tuyến đường bao gồm bốn nội dung chủ yếu: quy hoạch các tuyến đường; xây dựng; khai thác, duy tu, bảo dưỡng và điều tiết việc sử dụng. Mỗi

một hoạt động đó cần được xác định và phân công cụ thể cho các chủ sở hữu đường (cấp chính quyền nào). Đường thuộc sở hữu của cấp nào thì phải giao cho cấp đó quản lý. Tuy nhiên, một số vấn đề đặt ra với việc quản lý các tuyến đường như: năng lực của các cấp chính quyền; phạm vi ảnh hưởng của các tuyến đường; khả năng áp dụng các biện pháp. Nếu giao cho xã quản lý các đường thuộc xã nhưng không trao đủ cho họ công cụ quản lý cần thiết, họ không thể quản lý được; Nếu phạm vi ảnh hưởng lớn đòi hỏi phải có sự phối hợp.

Vấn đề tài chính cho việc quy hoạch, xây dựng, khai thác và quản lý các tuyến đường được coi như một vấn đề phức tạp. Khi những người sử dụng đường và các nhà quản lý thiết lập mối quan hệ ràng buộc và phụ thuộc lẫn nhau, thì việc tạo nguồn tài chính cho việc xây dựng, khai thác và duy tu bảo dưỡng đường sẽ dễ dàng hơn. Việt Nam trong nhiều năm, quy định phí đường bộ tập trung ở Bộ Tài chính. Trên cơ sở pháp lệnh phí và lệ phí, Bộ Tài chính quy định thống nhất chung cả nước về mức phí đối với người sử dụng đường bộ. Điều này cũng nằm trong cơ chế chung về nguồn ngân sách đầu tư cho các tuyến đường bao gồm cả các tuyến đường thuộc xã. Trong hạng mục ngân sách đầu tư phát triển của xã, phần cho giao thông vẫn phụ thuộc vào ngân sách cấp trên chuyển về. Kinh nghiệm của một số nước đã chỉ ra rằng, nếu có cơ chế thu phí người sử dụng đường hợp lý, sẽ tạo cơ hội tăng nguồn tài chính cần cho việc duy tu, bảo dưỡng.

Phân quyền quản lý hệ thống đường giao thông cần làm rõ mối quan hệ giữa chính quyền địa phương các cấp với chính phủ trung ương hay cơ quan quản lý đường. Nhiều nước, trong khi phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương về quản lý đường nhưng vẫn giữ mối quan hệ với chính quyền cấp trên hay đồng chịu trách nhiệm nhiều vấn đề đã làm cho hoạt động quản lý thiếu trách nhiệm. Để tạo cơ hội để chính quyền địa phương tham gia vào hoạt động quản lý tuyến đường, cần phân quyền toàn bộ cho từng cấp địa phương đối với tuyến đường. Chuyển giao đầy đủ quyền cho địa phương bao gồm cả cơ chế tài chính có thể nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý đường. Tuy nhiên, khó khăn chủ yếu hiện nay của Việt Nam vẫn là chưa thiết lập được cơ chế thu phí và trao quyền đó cho chính quyền địa phương các cấp bao gồm cả cấp xã. Bộ tài chính độc quyền về việc quy định phí đường và ngân sách phân bổ cho xây dựng đường lại do trung ương quyết định. Nếu chính quyền địa phương không có đủ năng lực hoặc chính phủ không trao cho họ quyền đó thì quản lý đường vẫn chỉ có thể trao cho chính phủ bao gồm cả việc quản lý đường nội đô, nội thị. Nếu không chia tách cụ thể, trao trách nhiệm quản lý và lại trong chờ sự trợ cấp tài chính của chính phủ trung ương hoặc cấp trên sẽ không đảm bảo thực thi trách nhiệm. Cần tạo cơ chế để cấp nào được trao trách nhiệm quản lý thì có đủ khả năng tạo kinh phí (nguồn tài chính) cho việc xây dựng, khai thác và duy tu bảo dưỡng. Nhiều nước thu phí xăng dầu chung cả nước, đưa vào ngân sách và sau đó dùng cơ chế phân bổ lại cho các địa phương đã không thực sự tạo cho địa phương trách nhiệm với các tuyến

một hoạt động đó cần được xác định và phân công cụ thể cho các chủ sở hữu đường (cấp chính quyền nào). Đường thuộc sở hữu của cấp nào thì phải giao cho cấp đó quản lý. Tuy nhiên, một số vấn đề đặt ra với việc quản lý các tuyến đường như: năng lực của các cấp chính quyền; phạm vi ảnh hưởng của các tuyến đường; khả năng áp dụng các biện pháp. Nếu giao cho xã quản lý các đường thuộc xã nhưng không trao đủ cho họ công cụ quản lý cần thiết, họ không thể quản lý được; Nếu phạm vi ảnh hưởng lớn đòi hỏi phải có sự phối hợp.

Vấn đề tài chính cho việc quy hoạch, xây dựng, khai thác và quản lý các tuyến đường được coi như một vấn đề phức tạp. Khi những người sử dụng đường và các nhà quản lý thiết lập mối quan hệ ràng buộc và phụ thuộc lẫn nhau, thì việc tạo nguồn tài chính cho việc xây dựng, khai thác và duy tu bảo dưỡng đường sẽ dễ dàng hơn. Việt Nam trong nhiều năm, quy định phí đường bộ tập trung ở Bộ Tài chính. Trên cơ sở pháp lệnh phí và lệ phí, Bộ Tài chính quy định thống nhất chung cả nước về mức phí đối với người sử dụng đường bộ. Điều này cũng nằm trong cơ chế chung về nguồn ngân sách đầu tư cho các tuyến đường bao gồm cả các tuyến đường thuộc xã. Trong hạng mục ngân sách đầu tư phát triển của xã, phần cho giao thông vẫn phụ thuộc vào ngân sách cấp trên chuyển về. Kinh nghiệm của một số nước đã chỉ ra rằng, nếu có cơ chế thu phí người sử dụng đường hợp lý, sẽ tạo cơ hội tăng nguồn tài chính cần cho việc duy tu, bảo dưỡng.

Phân quyền quản lý hệ thống đường giao thông cần làm rõ mối quan hệ giữa chính quyền địa phương các cấp với chính phủ trung ương hay cơ quan quản lý đường. Nhiều nước, trong khi phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương về quản lý đường nhưng vẫn giữ mối quan hệ với chính quyền cấp trên hay đồng chịu trách nhiệm nhiều vấn đề đã làm cho hoạt động quản lý thiếu trách nhiệm. Để tạo cơ hội để chính quyền địa phương tham gia vào hoạt động quản lý tuyến đường, cần phân quyền toàn bộ cho từng cấp địa phương đối với tuyến đường. Chuyển giao đầy đủ quyền cho địa phương bao gồm cả cơ chế tài chính có thể nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý đường. Tuy nhiên, khó khăn chủ yếu hiện nay của Việt Nam vẫn là chưa thiết lập được cơ chế thu phí và trao quyền đó cho chính quyền địa phương các cấp bao gồm cả cấp xã. Bộ tài chính độc quyền về việc quy định phí đường và ngân sách phân bổ cho xây dựng đường lại do trung ương quyết định. Nếu chính quyền địa phương không có đủ năng lực hoặc chính phủ không trao cho họ quyền đó thì quản lý đường vẫn chỉ có thể trao cho chính phủ bao gồm cả việc quản lý đường nội đô, nội thị. Nếu không chia tách cụ thể, trao trách nhiệm quản lý và lại trong chờ sự trợ cấp tài chính của chính phủ trung ương hoặc cấp trên sẽ không đảm bảo thực thi trách nhiệm. Cần tạo cơ chế để cấp nào được trao trách nhiệm quản lý thì có đủ khả năng tạo kinh phí (nguồn tài chính) cho việc xây dựng, khai thác và duy tu bảo dưỡng. Nhiều nước thu phí xăng dầu chung cả nước, đưa vào ngân sách và sau đó dùng cơ chế phân bổ lại cho các địa phương đã không thực sự tạo cho địa phương trách nhiệm với các tuyến



Chi phí cho giao thông đường bộ chiếm tỷ trọng rất lớn từ chi phí chung cho ngành, tuy nhiên không có cơ chế để bù đắp vào chi phí đường từ phía những người tiêu dùng. Hiện nay tổng thu từ người sử dụng đường chỉ có thể bù đắp một phần chi phí hàng năm cho đường; trong khi đó phí thu từ xăng dầu lại không chuyển được thành chi phí để duy tu, bảo dưỡng và chi phí xây dựng. Ngoài chi phí phải trả cho việc xây dựng hệ thống đường, theo chuyên gia ước tính hàng năm Việt Nam cần khoảng 120-190 triệu đôla cho duy tu, bảo dưỡng<sup>42</sup>. Trong khi đó cơ chế tài chính hiện nay không cho phép có thể bảo đảm được duy tu, bảo dưỡng định kỳ.

Phân cấp quản lý mạng đường bộ Việt Nam đòi hỏi phải tạo cơ chế tài chính cho việc thực thi các chương trình quy hoạch tổng thể nói chung trên địa bàn cũng như quy hoạch của địa phương. Một mặt, phải huy động nhiều nguồn tài chính cho phát triển đường thông qua thu phí, nhưng trong điều kiện hiện nay, khả năng gia tăng phí gặp nhiều khó khăn. Có thể sự tập trung và sử dụng nguồn ngân sách trung ương cho phát triển đường kết hợp với các khoản ODA vẫn là chủ yếu trong thập kỷ này của Việt Nam.

Mạng lưới đường ở Việt Nam hiện tại chia thành một số cấp: đường quốc gia, đường tỉnh lộ, liên huyện, liên xã. Mỗi một loại đường đó hiện tại giao cho chính phủ hoặc tỉnh quản lý. a) Hệ thống quốc lộ do Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm; b) Hệ thống đường tỉnh, đường đô thị do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm. Việc quản lý, bảo trì hệ thống đường huyện, đường xã do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định; c) Đường chuyên dùng, đường được đầu tư xây dựng không bằng nguồn vốn từ ngân sách nhà nước do chủ đầu tư tổ chức quản lý, bảo trì.

Nguồn tài chính bảo đảm cho việc quản lý, bảo trì đường bộ bao gồm:

- a) Ngân sách nhà nước cấp;
- b) Các nguồn thu khác theo quy định của pháp luật.

Vấn đề cần được quan tâm hiện nay là việc tạo nguồn ngân sách cần cho việc duy tu bảo dưỡng các tuyến đường quốc lộ, tỉnh lộ. Hiện nay vấn đề thu phí đang là vấn đề được nhiều người quan tâm và coi đó như một nguồn thu bổ sung vào ngân sách để duy trì, bảo dưỡng hệ thống đường. Tuy nhiên, phân cấp cho địa phương như thế nào trong việc thu phí của các đường tỉnh lộ, huyện lộ hay đường trong đô thị là một vấn đề khó. Một số ý kiến cho rằng cần tiến hành thu phí; nhưng nhiều tuyến đường không thể thu phí được vì khả năng loại trừ rất hạn chế và tốn kém; trong khi đó nếu không thu phí thì địa phương sẽ không có tiền để duy

<sup>42</sup> Xem : Vietnam Managing Public Resources Better - Public Expenditure Review 2000 . Joint Report of the GOV - Donor Working Group.

tu, bảo dưỡng hệ thống đường địa phương. Đó cũng chính là nguyên nhân tại sao hệ thống đường địa phương không được bảo dưỡng và không có khả năng nâng cấp nếu không có ngân sách trung ương (chính phủ). Nên thành lập quỹ giao thông chung từ những người sử dụng hạ tầng giao thông thông qua hình thức phí xăng dầu hoặc thông qua phí trước bạ cũng như phí bảo hiểm hàng năm để tạo quỹ phát triển giao thông. Có như vậy chính phủ mới có thể cân đối chung cho phát triển giao thông không chỉ các tuyến trung ương mà còn cho cả địa phương (tỉnh lộ, huyện lộ, nội thị,...). Mô hình đường nông thôn do dân tự đóng góp cần được xem như là một hình thức phân quyền thị trường đầu tư phát triển giao thông nông thôn. Mô hình này có thể làm được khi lợi ích nhận được trực tiếp cho người dân cộng đồng lớn. Các tuyến đường còn lại (tỉnh lộ hay huyện lộ) phải áp dụng hình thức từ ngân sách nhà nước (quỹ phát triển giao thông) do yếu tố ngoại hiện lớn và khó có thể ngăn cản người sử dụng hạ tầng.

Huy động nhân dân đóng góp (phân quyền thị trường phát triển hạ tầng) cần coi trọng tính trách nhiệm báo cáo của những nhà đầu tư xây dựng trước nhân dân và tăng cường sự giám sát của cộng đồng với việc xây dựng các cơ sở hạ tầng. Nhiều năm chúng ta huy động nhân dân đóng góp phát triển hạ tầng giao thông nông thôn. Và chính ở những địa phương có phong trào mạnh nhất (như Thái Bình) lại thiếu quan tâm đến trách nhiệm phải báo cáo của những người sử dụng tiền để xây dựng các cơ sở đó nên đã tạo ra những bất bình trong nhân dân; chương trình 135 của chính phủ, do thiếu cơ chế trách nhiệm báo cáo, công khai nguồn vốn sử dụng đầu tư cho các hạng mục hạ tầng ở địa phương trước cộng đồng dân cư nên mới có các vụ như Mường Tè.

Phân quyền thị trường tức mở rộng sự tham gia của các thành phần kinh tế trong phát triển hạ tầng, đòi hỏi phải phân quyền chính trị tức mở rộng sự tham gia của nhân dân không chỉ trong khâu huy động vốn mà cả trong việc giám sát thực hiện, sử dụng nguồn vốn đó. Đó cũng chính là cách thức để thực hiện đúng nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Quản lý trật tự an toàn giao thông vn tải đang là một trong những vấn đề bức xúc nhất hiện nay của Việt Nam. Có thể nói tình trạng trật tự an toàn giao thông vận tải ở nước ta đã đến mức báo động. Số vụ tai nạn giao thông không ngừng gia tăng. Nhiều ý kiến phân tích để xác định nguyên nhân của tình trạng này. Nghị định 36/CP năm 1996 về việc lập lại trật tự an toàn giao thông đường bộ và an toàn giao thông đô thị đã có hiệu lực từ nhiều năm nay, nhưng hình như mọi vấn đề chưa được giải quyết. Nghị định quy định vai trò quản lý nhà nước của các bộ ngành và của Ủy Ban Nhân dân Tỉnh<sup>43</sup>. Và trên một khía cạnh nào đó coi nhẹ vai

<sup>43</sup> Điều 14 Nghị định ghi: “Nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban Nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.  
1/ Chỉ đạo và tiến hành mọi biện pháp cần thiết để thiết lập kỷ cương trật tự an toàn giao thông trên địa phương mình.

trò của chính quyền cơ sở hay chưa trao cho chính quyền cơ sở nhưng quyền hạn nhất định trong việc quản lý giao thông. Chính vì vậy nhiều vấn đề không thể giải quyết được bởi chính cơ sở. Các hiện tượng lấn chiếm lòng đường, vỉa hè không được quan tâm. Nhiều khi còn được khuyến khích cho thuê vỉa hè như là một cách để tạo nguồn thu. Gần đây hai thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh đã quan tâm nhiều hơn đến việc phân cấp cho các quận trong việc quản lý trật tự an toàn giao thông. Hai quận: Quận Hai Bà Trưng (Hà Nội) và Quận Phú Nhuận (Thành phố Hồ Chí Minh) đã được chọn làm thí điểm về sự phân cấp cho quận trong quản lý trật tự an toàn giao thông. Đây là một bước chuyển cơ bản nhằm trao quyền thực sự cho quận. Tuy nhiên, cần lưu ý tính chất liên hoàn của hệ thống giao thông đô thị. Không thể cắt tách một cách tuyệt đối những vấn đề riêng lẻ cho từng quận, huyện. Do đó, một mặt cần nghiên cứu để phân cấp trọng gói cho quận trong việc quản lý trật tự an toàn giao thông như vấn đề lấn chiếm lòng đường, hè phố, hợp chợ. Mặt khác phải đẩy mạnh hơn nữa tính chất phối hợp chung của cả thành phố trong việc thiết lập lại trật tự đô thị nói chung và giao thông đô thị nói riêng.

#### 4.6.4.2. Các loại hạ tầng khác

Một vấn đề cần được quan tâm khi nói về phân quyền chức năng cung cấp dịch vụ hạ tầng là cách tư duy về loại dịch vụ này. Nhiều nhà nghiên cứu trước đây cho rằng các loại dịch vụ hạ tầng mang tính chất hàng hoá xã hội hơn là hàng hoá kinh tế (để mua, bán). Do quan niệm như vậy nên các loại liên quan đến các dịch vụ hạ tầng này như điện, nước, giao thông đô thị đều là hàng hoá công ích và do nhà nước chi trả hoặc do nhà nước bù đắp phần lớn chi phí. Chính phủ thường cung cấp một khoản ngân sách lớn cho việc đầu tư hạ tầng cung cấp dịch vụ, trong khi đó chính quyền địa phương hay khu vực tư nhân chỉ bổ sung thêm một phần nhỏ hoặc để duy tu, hoặc bổ sung thêm một số tuyến phục vụ mang tính riêng lẻ của doanh nghiệp hay cơ quan nhà nước khác.

Phân quyền chức năng cung cấp dịch vụ hạ tầng cũng có nghĩa là tạo cơ hội cho nhiều chủ thể tham gia vào quá trình này. Do đặc trưng của loại dịch vụ nên một hệ thống thể chế đủ hiệu lực và khuyến khích mới có thể thu hút sự quan tâm của các thành phần kinh tế cùng tham gia. Một cấp chính quyền địa phương làm tốt hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng nếu như một thể chế đủ mạnh về tài chính, về trách nhiệm, trách nhiệm báo cáo cũng như một cơ chế giám sát và kỷ luật. Các chủ thể kinh tế khác tham gia vào quá trình cung cấp dịch vụ hạ tầng cũng sẽ

2/ Giải toả lòng đường, vỉa hè bị chiếm dụng. Phải bảo đảm vỉa hè dành cho người đi bộ, lòng đường chỉ dành cho việc giao thông của các loại phương tiện cơ giới và thô sơ. Quy định cụ thể việc sử dụng một phần bên trong vỉa hè của một số đường phố đặc biệt để bán hàng hoá nhưng không được ảnh hưởng đến trật tự an toàn giao thông.

3/ Cùng với Bộ Giao thông vận tải có kế hoạch khẩn trương xây dựng và mở rộng đường ở những nút giao thông quá hẹp thường gây ùn tắc giao thông.

4/ Chỉ đạo Ủy ban Nhân dân cấp dưới có kế hoạch sắp xếp nơi họp chợ, buôn bán thuận lợi cho nhân dân nhưng tuyệt đối không được vi phạm trật tự an toàn giao thông.

5/ Nghiêm cấm việc cho thuê vỉa hè, lòng đường để kinh doanh dưới mọi hình thức.

được khuyến khích, ưu đãi nhưng nếu không có cơ chế để giám sát sự hoạt động của họ cũng có thể không đạt được mục tiêu mong muốn của nhà nước trong phân quyền chức năng cung cấp dịch vụ hạ tầng cho xã hội trong cơ chế thị trường. Điều đó cũng giúp chúng ta hiểu rõ thêm tại sao như nước Anh, tiến trình tư nhân hoá nhiều loại dịch vụ hạ tầng của nhà nước đã không thành công như mong muốn; hay tại sao nhiều nước khi đưa ra chính sách tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước, người lao động không ủng hộ. Và tại sao khó có thể thu hút các nhà đầu tư tư nhân vào ngành điện, nước ở nước ta, dù nhà nước đã có chính sách mở cửa cho các nhà đầu tư vào hai lĩnh vực trên.

Trách nhiệm của những nhà cung cấp dịch vụ hạ tầng dù đó là chính phủ hay chính quyền địa phương hay tư nhân đối với những người trả tiền cho họ để cung cấp và họ nhận được dịch vụ đó phải được quy định cụ thể. Nếu không tạo cơ hội để nhân dân có liên quan tham gia vào các quyết định đầu tư phát triển hạ tầng, mở rộng dịch vụ hạ tầng sẽ khó thành công. Giải phóng mặt bằng cho các công trình mở rộng hạ tầng là một ví dụ. Nếu không mở rộng sự tham gia của công đồng; họ không nhận được thông tin đầy đủ và chính xác về các chế độ như tài chính, di chuyển... thì họ sẽ trở thành người cản trở hoạt động phát triển. Thực tế ở các địa phương đang chỉ ra những dấu hiệu như vậy. Mở rộng sự tham gia và cũng chính là tăng trách nhiệm báo cáo về phát triển dịch vụ hạ tầng là một đòi hỏi tất yếu và phải: công khai, bình đẳng, theo cơ chế thị trường phù hợp với các loại dịch vụ.<sup>44</sup>

Do tính chất đặc biệt của loại dịch vụ hạ tầng, mức độ ảnh hưởng của việc phân quyền chức năng cung cấp dịch vụ hạ tầng cần được xem xét trên nhiều góc độ. Có những lĩnh vực nhìn chung, phân quyền không làm thay đổi nhiều những gì đang có; nhưng có một số lĩnh vực như điện, nước có thể làm tăng hiệu quả cung cấp. Thực tế ở Việt Nam chưa nhiều nên khó có thể đánh giá.

Tuy nhiên, gần đây việc mở rộng sự tham gia của chính quyền địa phương trong việc tổ chức cung cấp và quản lý mạng cung cấp dịch vụ hạ tầng (điện, nước) đã làm giảm thất thoát điện nước, thay cho sự độc quyền trước đây của ngành điện, nước. Do mạng lưới điện, nước là những yếu tố bảo đảm cho việc cung cấp dịch vụ nên về nguyên tắc vẫn phải do chuyên môn quản lý. Nhưng nếu mở rộng cơ hội để người dân có thể theo dõi, giám sát trách nhiệm của ngành thì hiệu quả cao hơn. Một vòi nước chảy suốt ngày đêm trong cơ chế tập trung bao cấp trước đây và những ngày đầu của quá trình chuyển đổi hình như là khá phổ biến; thất thoát nước có thể lên đến 40-60 % sản lượng. Hiện nay hiện tượng trên

<sup>44</sup> Giải phóng mặt bằng trở thành tiêu điểm của cản trở tiến độ phát triển dịch vụ hạ tầng. Hà Nội lấy năm 2002 là năm đồng khởi giải phóng mặt bằng. Một vấn đề đặt ra của việc giải phóng mặt bằng là qua quá nhiều khâu trung gian và ai cũng muốn có lợi ích trong đó. Nếu có mối quan hệ trực tiếp giữa nhà nước và người phải đi dời không qua trung gian, có thể người dân được lợi hơn và tốc độ giải phóng nhanh hơn.

đã thay đổi. Trước đây, những nhà cung cấp điện, nước vì lợi ích cục bộ của mình có thể đào, lấp tùy ý, hiện nay những hiện tượng đó đã chịu sự giám sát của nhân dân khu vực.

Nhu cầu nước đô thị, nước sinh hoạt và sản xuất đang gia tăng. Và các nhà sản xuất đang tiến hành các biện pháp để có thể quản lý tốt hơn hoạt động cung cấp dịch vụ này. Cách tư duy về loại hàng hoá đặc biệt này cũng như xác định nhu cầu của nhân dân đối với nó để có thể có cách thức quản lý tốt hơn.

Trong nền kinh tế tập trung quản lý nguồn nước, cung cấp nước sạch cho sinh hoạt, sản xuất là nhiệm vụ của nhà nước và nhiều người cho rằng tiếp cận đến nước sạch phải tự do và đó là quyền của con người. Không cần quản lý. Tuy nhiên, ngày nay nước sạch đang trở nên khan hiếm và cách tư duy về nguồn nước, cải cách nước đang thay đổi. Tại Hội nghị quốc tế về nước và môi trường tổ chức tại Dublin 1992, các nhà tham gia Hội nghị đã đưa ra ba nguyên tắc mới về quản lý nguồn nước và cung cấp nước:

- *Tuân thủ nguyên tắc sinh thái, quản lý nước phải mang tính chính thống.*
- *Nguyên tắc thể đòi hỏi sự tham gia quản lý nước và trao quyền cho chính quyền địa phương cấp thấp nhất cũng như mở rộng sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ, khu vực tư nhân và phụ nữ.*
- *Nguyên tắc công cụ, coi nước là một loại nguồn lợi.*

Quản lý nguồn nước và cung cấp nước, có thể áp dụng cả ba mô hình:

- *Mở rộng sự tham gia của khu vực tư nhân. Trong trường hợp thuỷ lợi, vấn đề này đã được nhà nước quan tâm. Nhưng cũng có thể mở rộng sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung cấp nước sinh hoạt đô thị nếu như họ có thể áp dụng các hình thức BOT hay BOO.*
- *Ủy quyền tức trao quyền cho chính quyền địa phương hoặc các công ty khai thác thuỷ lợi của nhà nước hay của nhà nước kết hợp với tư nhân.*
- *Phân quyền cho chính các nhóm lợi ích địa phương trong việc quản lý khai thác nguồn nước và tổ chức cung cấp nước sinh hoạt. Trong trường hợp này cần xác định vai trò quản lý của các cơ quan nhà nước mà thường do chính phủ đảm nhận trong việc đưa ra các quy tắc, quy chế thống nhất; vai trò của những người sử dụng nước.*

Một trong những vấn đề liên quan đến quản lý hạ tầng là hoạt động kinh doanh hạ tầng. Đây là một vấn đề được nhiều người chú ý, đặc biệt là kinh doanh hạ tầng trong các khu công nghiệp (KCN).

Khu công nghiệp là mô hình tổ chức sản xuất được áp dụng ở nhiều nước trong đó có Việt Nam. Mô hình này phát triển nhằm thu hút vốn đầu tư vào các khu công nghiệp; giải quyết những yếu kém bất cập về hệ thống hạ tầng phục vụ sản

xuất như: điện, nước, giao thông, bưu chính viễn thông; thủ tục hải quan (thủ tục thông quan ngay tại KCN). Trong các KCN mọi vấn đề hình như được áp dụng theo mô hình "một cửa" do chính Ban quản lý KCN hay các nhà kinh doanh hạ tầng KCN đảm nhận. Các nhu cầu về hạ tầng như điện, nước, bưu chính viễn thông,... được cung cấp đầy đủ thông qua các nhà kinh doanh. Nhiều người cho rằng mô hình KCN là mô hình "trái chiếu hoa" để đón các nhà đầu tư.

Một nghịch lý hiện nay cần được quan tâm là trong khi nhiều doanh nghiệp tư nhân không thể nhanh chóng tìm được nơi "cắm dùi" do phải trải qua nhiều thủ tục pháp lý để xin đất thì các KCN với nguyên lý bày sẵn như trên lại không có thể thu hút các nhà đầu tư, đặc biệt các nhà đầu tư vừa và nhỏ. Các KCN chỉ mới lấp đầy khiêm tốn khoảng 30-40% diện tích. Nguyên nhân không cho phép các doanh nghiệp vừa và nhỏ "đậu" vào các KCN có thể rất nhiều, song tập trung: giá quá cao (30-70 đôla/ m<sup>2</sup>); phải thuê một khối lượng lớn do Ban quản lý KCN quyết định; phải thanh toán trước tiền thuê.

Trao cho các nhà quản lý KCN cũng như Ban Quản lý KCN kinh doanh hạ tầng KCN là một bước thay đổi cơ bản để có thể có vốn đầu tư phát triển hạ tầng KCN nhằm thu hút các nhà đầu tư (trong và ngoài nước) trong khi nguồn vốn của nhà nước hạn chế. Mặt khác, trao cho các KCN hoạt động kinh doanh hạ tầng cũng tạo ra một cơ chế "lỗ - lãi" trong kinh doanh và giá cả phải đáp ứng được hoạt động kinh doanh có lời. Nếu không khai thác hết năng lực hoặc bán với giá thấp, có thể không đem lại hiệu quả.

Các nhà kinh doanh hạ tầng đòi hỏi các nhà thuê hạ tầng giá quá cao; không thuê thì họ có thể chờ đợi. Trong khi đó doanh nghiệp không có đất để xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh và không thể vào trong KCN do chi phí ban đầu lớn.

Phân cấp hoạt động xây dựng và khai thác hạ tầng KCN là rất cần thiết, song cần phải có cơ chế kiểm soát để tránh hiện tượng độc quyền. Nếu vì để "giữ đất" mà nâng giá cho thuê hạ tầng thì chính nhà nước đã phá vỡ tính ưu việt của KCN. Trong khi trao quyền kinh doanh hạ tầng, Nhà nước phải thiết lập cơ chế giá hợp lý tránh hiện tượng độc quyền, chiếm giữ đất, cản trở các doanh nghiệp vừa và nhỏ tham gia xây dựng cơ sở sản xuất trong các KCN.

#### **4.7. PHÂN CẤP TRONG QUẢN LÝ QUY HOẠCH TỔNG THỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI ĐỊA PHƯƠNG.**

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, vai trò của quy hoạch tổng thể có ý nghĩa rất quan trọng. Đó là định hướng cho các hoạt động đầu tư; định hướng cho việc sử dụng đất đai một cách hợp lý nhất. Thực tiễn của nhiều năm trong thời kỳ kinh tế tập trung, bao cấp, chúng ta đã tiến hành nhiều lần quy hoạch tổng thể bao gồm: tổng sơ đồ phát triển lực lượng sản xuất của cả nước; của ngành; của từng vùng kinh tế lãnh thổ (7 vùng) và của nhiều địa phương. Nhưng tính khả thi của các bản quy hoạch đó không cao; nhiều bản quy hoạch do

các Viện Quy hoạch của trung ương làm dựa trên những số liệu không có căn cứ vững chắc nên sau khi làm và được duyệt khó có thể triển khai. Quy hoạch luôn gắn liền với kế hoạch và các dự án. Do đó, cần có một định hướng lại về quy hoạch để nâng cao hiệu quả của quy hoạch.

Trung ương chỉ có thể đưa ra một số định hướng mang tính vĩ mô để các địa phương có thể căn cứ để xây dựng quy hoạch của địa phương. Những định hướng về thị trường sản xuất, tiêu thụ sản phẩm; thị trường vốn; thị trường lao động, v.v cần được trung ương tập trung nghiên cứu và dự báo một cách khoa học có căn cứ. Trao quyền nhiều hơn cho địa phương trong việc xây dựng các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và quyền điều chỉnh những nội dung chi tiết nhưng không phá vỡ quy hoạch chung không cần phải xin phép. Bản quy hoạch phát triển - kinh tế xã hội phải là một văn bản có cơ sở pháp lý vững chắc và cao nhất để các ngành, các doanh nghiệp xem xét và khai thác sử dụng. Khi tuân thủ đúng những quy định của quy hoạch, cơ quan quản lý nhà nước không có quyền can thiệp nhằm điều chỉnh, sửa đổi.

Trong công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch, một số vấn đề sau cần quan tâm:

- *Xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội. Cần nâng cao vai trò, trách nhiệm của Hội đồng Nhân dân trong việc phê duyệt quy hoạch tổng thể cũng như giám sát việc tuân thủ quy hoạch đã được phê duyệt.*
- *Cho phép Ủy Ban Nhân dân quyền quyết định các dự án đầu tư theo đúng khuôn khổ quy hoạch chung đã được duyệt, tránh tình trạng phải chờ đợi thẩm định, xin ý kiến của cấp trên (cấp có thẩm quyền).*
- *Ủy Ban Nhân dân phải chịu trách nhiệm trước Hội đồng Nhân dân và chính quyền cấp trên về quyết định phê duyệt dự án đầu tư kể cả việc tổ chức đấu thầu.*
- *Tăng cường tính hiệu lực của quy hoạch tổng thể, tránh hiện tượng các tỉnh đều muốn xin thay đổi quy hoạch tổng thể định hướng chung. Đây là một trong những vấn đề cần quan tâm trong phân quyền quyết định quản lý hành chính nhà nước. Hai ví dụ sau đây cho thấy tính bức xúc cần phải bảo đảm quy hoạch tổng thể tầm vĩ mô của các quy hoạch phát triển. Nếu phá vỡ sẽ gây tổn thất không chỉ cho địa phương mà cả nền kinh tế do các dự án đầu tư phá vỡ quy hoạch đó đều dựa vào ngân sách nhà nước.*

*Ví dụ 1. Hệ thống cảng biển Việt Nam đã được quan tâm rất lớn của Nhà nước ngay từ khi nhà nước ta ra đời và nhiều quy hoạch tổng thể đã được phê duyệt. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân địa phương nào cũng muốn có cảng của tỉnh mình, địa phương mình. Các địa phương tìm mọi cách để có thể xin được đầu tư xây dựng cảng biển. Một số cảng xây dựng xong không có tàu, không có hàng. Hoạt động khai thác của các cảng biển chỉ mới khoảng 30%; các cảng biển cạnh*

tranh với nhau về giá cước, tạo giá thoải thuận ngầm, thất thoát chung cho nền kinh tế. Trong ví dụ này, hoạt động của cảng biển, nếu phân cấp cho địa phương nhưng thiếu sự kiểm soát và đặt trong quy hoạch tổng thể mức độ thiệt hại sẽ tiếp tục.

Ví dụ 2. Vấn đề đầu tư cho mía đường hình như cũng theo vết xe đó. Chương trình 1 triệu tấn mía đường vào những năm đầu của thập kỷ cuối của thế kỷ XX vạch ra hình như là một sự kỳ vọng lớn của Việt Nam. Nhưng khiếm khuyết quan trọng của quy hoạch này có lẽ chính là chúng ta chỉ dừng lại ở mức “*chúng ta*”. Thiếu tầm nhìn về phát triển, về thị trường cũng như nhu cầu tiêu dùng. Trong khi đó, các địa phương căn cứ vào chương trình mía đường quốc gia đều kỳ vọng cho mình khai thác “điều kiện đất đai, thổ nhưỡng, giao thông, nguồn nhân lực,...” để xin bằng được nhà máy đường. Những cơ quan có thẩm quyền đều ký vào tờ trình xin nhà máy. Kết quả chương trình, thiếu quy hoạch, thiếu quyết tâm theo quy hoạch nên làm cho ngành mía đường hiện nay rơi vào khó khăn. Mỗi một địa phương, mỗi một doanh nghiệp (nhà máy đường) đều tự thiết kế cho mình một quy hoạch riêng và đều cố gắng tìm kiếm sự phê duyệt của các cấp có thẩm quyền. Khi phê duyệt, các nhà thẩm định phê duyệt lại ít phải chịu trách nhiệm về sự không “khả thi”.

Phân quyền quyết định quy hoạch, kế hoạch đòi hỏi phải có sự đồng bộ giữa cả hệ thống quản lý từ trung ương đến địa phương. Cần gắn liền quyết định với trách nhiệm. Sự di chuyển một nhà máy; sự lãng phí đầu tư vài chục tỷ đồng từ ngân sách nhà nước đều phải xử lý trách nhiệm.

Trong nhiều năm của cơ chế tập trung, bao cấp nhiều người đã phê phán công tác kế hoạch hoá của Việt Nam. Nói là kế hoạch, nhưng trên thực tế không có kế hoạch vì không ai thực sự quan tâm đến kế hoạch. Làm kế hoạch theo kiểu “bốc thuốc”, năm sau phải cao hơn năm trước và chưa bao giờ các nhà lập kế hoạch đưa ra con số thấp hơn so với năm trước dù điều kiện như thế nào (thiên tai,...). Kế hoạch theo kiểu hình thức, làm, phê duyệt, phá vỡ, điều chỉnh và đánh giá hoàn thành kế hoạch để ai cũng có thể được thưởng do hoàn thành kế hoạch. Trên thực tế, không ai theo kế hoạch mà thường chạy theo khả năng có thể làm được và chỉ đến cuối năm mới nghĩ đến số kế hoạch.

Chuyển sang cơ chế thị trường, nhiều văn bản của Nhà nước đã khẳng định tầm quan trọng của công tác kế hoạch hoá. Vai trò của các cơ quan kế hoạch của các bộ, các ngành được nâng cao và nhiều người hy vọng một định hướng kế hoạch đúng hơn, khoa học hơn và sát với thị trường hơn. Bộ kế hoạch và Đầu tư đã chuyển Viện kế hoạch dài hạn và Phân bố lực lượng sản xuất thành Viện nghiên cứu chiến lược phát triển với nhiệm vụ rất quan trọng là xây dựng, tư vấn hỗ



trợ địa phương trong việc xây dựng các quy hoạch tổng thể phát triển các ngành nghề, giống, con với sự kết hợp của rất nhiều viện của các bộ ngành. Nhưng trên thực tế đã chỉ ra những hạn chế của công tác quy hoạch, kế hoạch hoá trong thời gian qua:

Chúng ta đã nghiên cứu tổng sơ đồ phân bố lực lượng sản xuất giai đoạn 1980-2000 và sau đó nghiên cứu tiếp theo giai đoạn 1986-2005. Do chuyển sang cơ chế thị trường nên tổng sơ đồ giai đoạn 2 chưa được hoàn thành. Tổng sơ đồ phát triển và phân bố lực lượng sản xuất giai đoạn 1 được thông qua, nhưng ít người quan tâm và có lẽ cũng chưa ai tổng kết để đánh giá lại tính hiệu lực, đúng của tổng sơ đồ giai đoạn 1. Nhiều lĩnh vực đã được chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh theo giai đoạn có thể đến năm 2010 hoặc gần đây đến năm 2020. Nhưng tính khả thi của các nội dung đã được phê duyệt nhìn chung còn nhiều vấn đề phải bàn. Những lĩnh vực đã được phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010 liệu đã đủ cơ sở khoa học và khả thi để trả lời với người nông dân, các nhà đầu tư địa phương về: *cái gì tỉnh sẽ tập trung vào nuôi, trồng, sản xuất; thị trường tiêu thụ như thế nào; diễn biến của thị trường ra sao; mức độ cạnh tranh của hàng hoá Việt Nam và của địa phương mình như thế nào trên thị trường trong và ngoài nước*. Trả lời câu hỏi này hình như còn là khoản nợ lớn của các cơ quan quản lý nhà nước trung ương cũng như địa phương với nhân dân như có đại biểu quốc hội đã nói tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội Khoá XI<sup>45</sup>. Một số đơn vị, tổng công ty cũng đưa ra nhiều quy hoạch tổng thể phát triển ngành mình (ngành thép, ngành xi măng, ngành giấy hoặc ngành dệt may,...) và đã được chính phủ phê duyệt, nhưng trên thực tế đó vẫn theo cách làm của thời kỳ tập trung bao cấp trước đây, nên khi gặp khó khăn lại trong chờ vào sự hỗ trợ của nhà nước và nếu nhà nước không đủ khả năng hỗ trợ, mọi quy hoạch cũng sẽ trở thành "trên giấy". Ngành giấy đã được phê duyệt quy hoạch phát triển trên giấy, nhưng không có tiền để triển khai nên các tổng công ty giấy không thể thực hiện được như quy hoạch và quy hoạch cũng chỉ trên "giấy".

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước, vấn đề quy hoạch, kế hoạch phát triển trung hạn và dài hạn có ý nghĩa rất quan trọng cho sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung, cho việc thu hút đầu tư và tạo hiệu quả kinh tế. Cần làm rõ trách nhiệm hay những việc thuộc quy hoạch, kế hoạch hoá cần phải làm cho chính phủ trung ương; chính quyền địa phương các cấp cũng như các bộ, ngành, các tổng công ty. Mặt khác, phải làm cho các quy hoạch, kế hoạch dài hạn, trung hạn được xây dựng trên cơ sở luận cứ vững chắc về khoa học; về các xu hướng vận động và phát triển trong môi trường toàn cầu hoá, khu vực hoá, cạnh tranh và phải đảm bảo tính khả thi. Để làm được tính định

<sup>45</sup> Xem chi tiết Thời báo kinh tế số ra ngày 22/11/2002.

hướng quan trọng đó, theo chúng tôi cần quan tâm một số nội dung sau trong phân công trách nhiệm (nhiệm vụ phải làm) giữa hệ thống các cơ quan nhà nước.

*Trước hết*, cần chấm dứt tình trạng "quy hoạch" theo phong trào. Chúng ta đã có quá nhiều bài học về phong trào. Từ xi măng, đến bia, mía đường, cà phê, vải thiều, mặn đến các giống vật nuôi. Tỉnh nào cũng đưa vào quy hoạch mía đường, bia,... và đều được phê duyệt. Nhưng hiệu quả kinh tế không có.

*Hai là*, cần tránh ý thức chủ quan của một số nhà quản lý, lãnh đạo khi đưa ra định hướng quy hoạch chủ quan, duy ý chí và không dựa vào cơ sở khoa học và phân tích thị trường. Một số nhà quản lý đi thăm quan chỗ này, nơi khác được đối tác khen ngợi một vài loại sản phẩm và đó là định hướng để bắt địa phương phải thay đổi cơ cấu vật nuôi, cây trồng. Trồng dưa do có người tưởng rằng dưa đóng hộp hay dưa tươi của Việt Nam (tỉnh nhà) được ưa chuộng trên thị trường; mặn được nhiều người tiêu dùng và sẽ trở thành "cây xoá đói".

*Ba là*, phải quy định trách nhiệm bắt buộc phải làm quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước cho các giai đoạn cho các bộ, ngành trung ương, trong đó Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Viện Nghiên cứu chiến lược) phải là cơ quan chịu trách nhiệm tổng hợp, cân đối chung. Các bộ, ngành và Bộ Kế hoạch và Đầu tư phải chịu trách nhiệm về các luận cứ đưa ra trong các bản quy hoạch tổng thể đó. Bản quy hoạch tổng thể phải được cơ quan quyền lực tối cao phê duyệt giống như một nghị quyết. Hàng năm có thể có những sửa đổi, bổ sung cần thiết nhằm bảo đảm tính thích ứng với điều kiện thị trường thay đổi.

*Bốn là*, trách nhiệm của các bộ, ngành đối với quy hoạch tổng thể ngành. Nhiều bộ, ngành đều có viện nghiên cứu, viện chiến lược hay viện quy hoạch. Cần trao nhiều quyền về khoa học hơn cho các cơ quan nghiên cứu này. Đồng thời xác lập mối quan hệ cụ thể hơn giữa bộ - người mua các sản phẩm và các viện nghiên cứu là người bán các sản phẩm. Nếu không bán được hoặc người mua không biết cách chọn "hàng hoá" để mua thì bên nào thiếu năng lực, không đáp ứng đòi hỏi của cơ chế mua - bán, sẽ phải chịu trách nhiệm về kinh tế. Các quy hoạch tổng thể ngành thiếu cơ sở, luận cứ nhưng vẫn được bộ mua, phê duyệt và trong không ít trường hợp đã được ban hành dưới các dạng văn bản quy phạm của chính phủ, của bộ trở thành cơ sở pháp lý để các địa phương triển khai, nhưng khi sai không ai chịu trách nhiệm. Quy hoạch chè, cà phê, hạt tiêu đều nằm trong những hiện trạng đó. Người sản xuất trực tiếp "lung mung, thiếu định hướng" chặt bỏ và sau đó lại tiếc.

Trao quyền tự chủ trong nghiên cứu khoa học cho các cơ sở nghiên cứu khoa học nhằm giúp họ phục vụ tốt hơn nhu cầu của thị trường thì họ mới có thể đứng vững. Hiện tượng nông dân trở thành nhà sáng chế, trong khi đó tiềm lực của các

viện nghiên cứu lại không được khai thác do phải làm theo cơ chế đã kim hãm sự phát triển của khoa học.

*Năm* là trách nhiệm của địa phương đối với công tác quy hoạch cần được xác định cụ thể. Phần nào được trao cho địa phương, phần nào trao cho các đơn sản xuất trực tiếp và phần nào thuộc quyền của bộ, ngành và phần nào thuộc quyền của chính phủ. Nền hành chính Việt Nam là nền hành chính thứ bậc, có cấp trên, cấp dưới. Cấp trên quyết định quy hoạch thì cấp dưới phải tuân thủ và chỉ được làm theo quyết định đã có. Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch tổng thể (bằng quyết định của Thủ tướng chính phủ) thì Ủy Ban Nhân dân tỉnh không có quyền được làm trái với quyết định quy hoạch ngành hay lĩnh vực đã được chính phủ phê duyệt. Quy hoạch địa phương phải thống nhất với quy hoạch ngành (sự phối hợp trong hoạt động quản lý ngành và lãnh thổ). Do đó, quy hoạch địa phương không được quyền phá vỡ quy hoạch của ngành. Tuy nhiên, do mối quan hệ trong hệ thống hành chính giữa bộ và Ủy Ban Nhân dân tỉnh là mối quan hệ mang tính chất chỉ đạo chuyên môn hơn là thứ bậc hành chính nên việc bảo đảm địa phương tuân thủ quy hoạch ngành là một vấn đề phức tạp. Theo tinh thần Nghị định 86-2002, Bộ Kiểm tra, thanh tra, đình chỉ việc thi hành và đề nghị Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ những quy định của ủy ban nhân dân và Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách và chịu trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó. Trong trường hợp ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không nhất trí với quyết định đình chỉ việc thi hành thì vẫn phải chấp hành, nhưng có quyền kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ; Kiểm tra và kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách. Trên thực tế, mối quan hệ *Bộ trưởng – Chủ tịch UBND* là những mối quan hệ đặc biệt, nếu không làm rõ cơ chế trách nhiệm sẽ không ai có quyền đình chỉ ai cả.

Trao quyền cho hội đồng nhân dân tỉnh trong việc phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh trong nhiệm kỳ (5 năm) có tính đến tính phát triển dài hạn của địa phương. Hội đồng nhân dân tỉnh căn cứ vào định hướng kế hoạch hàng năm, dài hạn của chính phủ, của các ngành (bộ) để tổ chức việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch hàng năm, 5 năm của tỉnh. Hội đồng nhân dân tỉnh phải chịu trách nhiệm pháp lý trước chính phủ, ngành cũng như trước cử tri địa phương trong việc phê duyệt này. Phải thiết lập cơ chế trách nhiệm rõ ràng. Chính phủ, ngành phải có quy hoạch, kế hoạch đi trước một bước để làm cơ sở cho tỉnh làm quy hoạch, kế hoạch; quy hoạch kế hoạch của tỉnh do tỉnh chịu trách nhiệm và không được trái với quy hoạch, kế hoạch của trung ương, ngành. Đồng thời quy hoạch, kế hoạch của tỉnh phải đi trước một bước để cho các địa phương cấp dưới thực hiện công tác quy hoạch, kế hoạch của mình. Đây là một công việc phức tạp. Do không có quy định cụ thể nên quy hoạch của tỉnh có thể được phê duyệt trước

quy hoạch của ngành và khi quy hoạch của ngành được ban hành phá vỡ quy hoạch của tỉnh. Cũng không ít trường hợp. Quy hoạch của tỉnh "hình như" không biết gì về quy hoạch của ngành.

Mối quan hệ giữa Bộ và Ủy Ban Nhân dân tỉnh như trên đã quy định có thể chưa thực sự bảo đảm việc tuân thủ các quy hoạch tổng thể của ngành đã được bộ phê duyệt. Sự kiện của Thành phố Đà Nẵng khi phê duyệt dự án xây dựng cầu qua Sông Hàn (Thuận Phước) là một ví dụ. Trong trường hợp này, Bộ GTVT sẽ xử lý ra sao và khi nào sẽ xử lý nếu như sự đã rồi và tổn thất này ai sẽ chịu trách nhiệm và khi phá vỡ quy hoạch của Bộ GTVT về khu vực cảng biển Miền Trung.<sup>46</sup>

Trong việc xem xét, phê duyệt và thực hiện quy hoạch, cần xác định trách nhiệm cụ thể của chính quyền địa phương các cấp. Đồng thời phải bảo đảm trách nhiệm báo cáo của các cấp chính quyền với cấp trên. Phê duyệt các khu công nghiệp đã được chính phủ phân cấp cho các địa phương và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng đã phân cấp cho các tỉnh. Tuy nhiên, các tỉnh khi phân cấp cho bên dưới cần thiết lập trách nhiệm cụ thể. Việc Ủy Ban Nhân dân xã được Ủy Ban Nhân dân tỉnh giao cho làm chủ dự án ở Khu công nghiệp Đồng Quan (Bắc Ninh) là một trong những ví dụ. Để cho trưởng ban dự án là một chủ tịch xã thực hiện nhiều sai trái nhưng chậm phát hiện đã làm cho tiến độ quy hoạch cụm công nghiệp này chậm lại. Nếu có sự kiểm tra và giao trách nhiệm cụ thể, công khai, chắc rằng những sự việc như Báo Quân đội nhân dân nêu đã không thể xảy ra.<sup>47</sup>

Phân cấp trong việc phê duyệt quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cũng như các dự án đòi hỏi phải tăng cường tính chịu trách nhiệm. Nhiều địa phương muốn được trao nhiều quyền hơn trong khi phê duyệt quy hoạch, dự án nhưng lại không có đủ thông tin để ra quyết định sẽ là nguyên nhân dẫn đến thất thoát trong đầu tư, xây dựng dự án. Phân cấp phải gắn liền với việc đào tạo kiến thức cần thiết cho địa phương trong phê duyệt, xét duyệt quy hoạch. Đồng thời chính phủ, chính quyền cấp trên phải tạo cơ hội cung cấp thông tin cho địa phương để địa phương kết hợp với thực trạng của địa phương đưa ra các quyết định hợp lý nhất.

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương có trách nhiệm và phải chịu trách nhiệm về các vấn đề liên quan đến quy hoạch, kế hoạch. Nhưng trên thực tế hội đồng nhân dân các cấp kể cả hội đồng nhân dân tỉnh hoạt động theo cơ chế "kỳ họp"; không có cơ quan chuyên trách và đại biểu hoạt động kiêm nhiệm nên khả năng đánh giá, thẩm định và quyết định phê chuẩn các bản quy hoạch hạn chế. Phân quyền quyết định về quy hoạch, kế hoạch và phải chịu trách nhiệm với quy hoạch, kế hoạch do hội đồng nhân dân phê duyệt đòi hỏi phải nâng cao năng lực của hội đồng nhân dân trên lĩnh vực này. Đây là một vấn đề khó khăn hiện nay.

<sup>46</sup> Xem Báo Pháp luật số 302 ngày 18/12/2002.

<sup>47</sup> Xem Báo Quân đội Nhân dân ngày 18/12/2002.

Sáu là, sự tham gia của nhân dân trong quy hoạch chi tiết tại địa phương. Nếu như " dân biết, dân bàn, dân làm dân kiểm tra" được coi là nguyên tắc mang tính chỉ đạo cho việc mở rộng sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý nhà nước, thì trong công tác quy hoạch được phân cấp cho địa phương phê duyệt, mở rộng sự tham gia của công dân có ý nghĩa lớn hơn. Trong việc xử lý nhiều vấn đề, chúng ta đã có cách ứng xử " để trăm lần không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong". Và điều đó thể hiện sức mạnh của sự thống nhất toàn dân. Quy hoạch cần phải có sự tham gia của nhân dân địa phương và chỉ khi nào mọi quy hoạch đã có tiếng nói của nhân dân thì hiệu lực thực thi mới có cơ sở bảo đảm. Thực tế của giải phóng mặt bằng ở nhiều địa phương đã chỉ ra điều đó.

Quy chế dân chủ cơ sở đã quy định bốn nội dung: việc cần thông báo cho dân (dân biết); việc nhân dân bàn và quyết định (dân làm); việc nhân dân được góp ý để chính quyền quyết (dân bàn) và hoạt động kiểm tra của nhân dân<sup>46</sup>. Quyền của người dân trong công tác quy hoạch; phê duyệt các dự án đã được quy định, cần tạo cơ hội để nhân dân thực hiện các quyền đó. Tuy nhiên, để thực thi quyền, công dân cần được cung cấp đầy đủ các thông tin có liên quan, bao gồm các vấn đề liên quan đến tài chính và cần cung cấp thông tin đầy đủ, trung thực mới tạo sự nhất trí trong nhân dân khi đưa ra các ý kiến của mình.

Trong việc triển khai thực hiện các dự án trên địa bàn lãnh thổ cũng như các dự án sẽ chuyển giao cho người sử dụng sau khi hoàn thành, nhiều ý kiến của các nhà quản lý và chuyên gia cho rằng, cần trao quyền nhiều hơn cho nhân dân địa phương, cộng đồng và những người trực tiếp sử dụng giám sát chặt chẽ hơn việc thi công. Đây không chỉ là cách thức để các nhà xây dựng chịu trách nhiệm cao hơn với công trình mà còn là cách tốt nhất để phát hiện ra các sai phạm ngay từ ban đầu.

Sự tham gia của nhân dân trong phân quyền quản lý thực thi các dự án trong quy hoạch chung cũng có thể được mở rộng thông qua sự giám sát của các hội nghề nghiệp, chuyên môn.

Bảy là, do một công trình, đặc biệt những công trình có nhiều hạng mục với mức chi phí lớn hàng ngàn tỷ đồng (như dự án nhà máy thủy điện Tuyên quang - 7500 tỷ đồng) và có sự tham gia của nhiều tổ chức từ thiết kế, thẩm định, tư vấn, xây dựng, các nhà thầu,... nên cần có một sự phân trách nhiệm và chịu trách nhiệm rõ ràng trong tất cả các giai đoạn của công trình. Đã đến lúc cần tuân thủ nghiêm ngặt quy trình quản lý theo hướng ISO 9000-2001 để bảo đảm rằng mỗi một khâu đều có người chịu trách nhiệm, tránh tình trạng như hiện nay khi có sai sót thì nhà thiết kế đổ lỗi cho nhà tư vấn; tư vấn đổ lỗi cho thi công và các nhà thầu đổ lỗi cho chủ đầu tư.

<sup>46</sup> Nghị định của Chính phủ số 29/1998-NĐ-CP ngày 11 tháng 5 năm 1998 về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã

#### 14.8. PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP VẤN ĐỀ TỔ CHỨC VÀ BIÊN CHẾ.

Đây là một trong những vấn đề vừa mang tính khoa học, vừa mang tính quyền lực và hiệu quả. Nếu như quyền của Quốc hội đối với cơ quan hành chính nhà nước cao nhất là chính phủ<sup>49</sup>, thì chính phủ có quyền về cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ thông qua nghị định giao nhiệm vụ, quyền hạn cho các bộ. Chính phủ cũng đóng vai trò quyết định cơ cấu tổ chức của Ủy Ban Nhân dân tỉnh. Các đầu mối cơ quan thuộc Ủy Ban Nhân dân tỉnh. Trong không ít trường hợp, chính phủ quyết định thành lập các đơn vị mới của tỉnh và giao cho tỉnh căn cứ vào điều kiện cụ thể của địa phương để trao cho các đơn vị đó nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể. Điều đó cũng đúng với một số đơn vị thuộc Bộ. Chính phủ ra quyết định thành lập các cục, vụ thuộc bộ bằng văn bản quy phạm pháp luật. Bộ trưởng có quyền quyết định đối với các đơn vị hành chính, sự nghiệp thuộc tổ chức bộ.

Biên chế của các cơ quan nhà nước được Ban tổ chức Cán bộ chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) giao. Việc tăng giảm biên chế của các cơ quan bộ, tỉnh, thành phố,... đều do Ban TCCBCP quyết định thông qua việc phân bổ chỉ tiêu biên chế hàng năm cho các cơ quan nhà nước. Tính tập trung rất cao.

Hiện nay Chính phủ đang đẩy mạnh khoán chi hành chính sau một thời gian làm thí điểm. Một vấn đề được đặt ra cần quan tâm để tăng cường hiệu quả của khoán chi hành chính là quyền về tổ chức và biên chế. Mục đích của khoán chi hành chính là nhằm:

- *Đổi mới cơ chế quản lý biên chế và kinh phí đối với các cơ quan hành chính và các tổ chức được Nhà nước cấp kinh phí hoạt động.*
- *Thúc đẩy việc sắp xếp, tổ chức bộ máy tinh gọn để nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc của các cơ quan, đơn vị.*
- *Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong việc sử dụng kinh phí quản lý hành chính.*
- *Nâng cao hiệu suất lao động, hiệu quả sử dụng kinh phí hành chính trong cơ quan, đơn vị, tăng thu nhập cho cán bộ, công chức.*

Quyết định của Thủ tướng chính phủ cũng đã đề cập đến vấn đề tổ chức (cơ cấu tổ chức) và biên chế. Tuy nhiên, nếu thiếu quyền hạn về biên chế, khó có thể nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước. Một số cơ quan vẫn phải tiếp tục trả lương cho một số cán bộ kém năng lực, nhưng không thể giảm biên chế được vì các cơ quan đang bị ràng buộc bởi nhiều loại quy định.

<sup>49</sup> Hiến pháp 1992 cũng như Luật tổ chức chính phủ năm 2001 đã quy định cụ thể cách thức thành lập chính phủ ở Việt Nam. Thủ tướng do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước. Thủ tướng trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và từ chức đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, chấp thuận việc từ chức đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Chính phủ đã ra quyết định về việc mở rộng thí điểm “khoán biên chế và khoán kinh phí hành chính” đối với cơ quan hành chính nhà nước<sup>50</sup>. Đây có thể được coi là một bước cần thiết về phân quyền một số nội dung liên quan đến biên chế và tiền lương đối với các đơn vị nhận khoán. Điều 6 của quyết định đã quy định quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị thực hiện khoán biên chế và kinh phí. Tuy nhiên, một vấn đề đặt ra về tình giảm biên chế thiếu những quy định pháp lý để thực hiện<sup>51</sup>. Để nâng cao hiệu quả của khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính, cần:

- Ổn định tương đối mức khoán bao nhiêu lâu.
- Cơ sở pháp lý để thiết lập mức khoán và điều chỉnh mức khoán.
- Quyền về tổ chức và biên chế. Nếu như cơ quan phải chấp hành định mức biên chế đã giao mà không có những quyền nhất định về tình giảm, khó có thể nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan cũng như khả năng tăng mức lương. Trong khi đó, các định mức chi tiêu càng ngày càng được thiết lập một cách khoa học, không thể “tiết kiệm” chi tiêu các khoản mục để đưa vào “quỹ lương” hoặc khen thưởng.
- Quyền về mức lương.

Nếu không giải quyết vấn đề trên, việc khoán chi hành chính cho các cơ quan quản lý hành chính nhà nước sẽ khó tạo ra động lực.

Vấn đề tổ chức (cơ cấu tổ chức) và biên chế cần phân quyền quyết định nhiều hơn cho các cơ quan, trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ được trao cho từng cơ quan; và ngân sách hoạt động thường xuyên cho các đơn vị đó. Trong các đơn vị nhận khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính, cơ cấu tổ chức do

<sup>50</sup> Xem chi tiết quyết định số 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ.

<sup>51</sup> Điều 6 Quyết định 192/2001/QĐ-TTg quy định: Quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị trực tiếp sử dụng biên chế và kinh phí thực hiện thí điểm khoán.

1. Quyền hạn:

a) Được chủ động sắp xếp lại tổ chức nội bộ cơ quan, đơn vị phù hợp với mục tiêu cải cách hành chính và yêu cầu thực hiện thí điểm khoán.

b) Được chủ động phân bổ và sử dụng các khoản kinh phí được giao khoán cho phù hợp với nhu cầu thực tế.

c) Được quyền quyết định việc sử dụng kinh phí tiết kiệm từ các khoản chi do thực hiện khoán; trường hợp chưa sử dụng hết trong năm thì được chuyển sang năm sau. Cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán phải xây dựng quy chế sử dụng kinh phí tiết kiệm được theo các nội dung sau đây:

- Kinh phí tiết kiệm được từ quỹ lương do thực hiện tình giảm biên chế, được sử dụng toàn bộ cho mục đích tăng thu nhập cán bộ, công chức.

- Kinh phí tiết kiệm được từ các khoản chi hành chính, chi nghiệp vụ và chi khác được sử dụng cho các mục đích: Tăng thu nhập cho cán bộ, công chức; chi phúc lợi, chi khen thưởng; chi cho mục đích nâng cao hiệu quả, chất lượng công việc của cơ quan, đơn vị; trợ cấp thêm ngoài chính sách chung cho những người từ nguyên về nghỉ chế độ trong quá trình sắp xếp, tổ chức lại lao động (nếu có). Trong phạm vi nguồn kinh phí tiết kiệm được, cơ quan, đơn vị được áp dụng hệ số điều chỉnh mức tiền lương tối thiểu không quá 2,5 lần so với mức tiền lương tối thiểu chung do nhà nước quy định để tính toán chi trả tiền lương, phụ cấp cho cán bộ, công chức.

- Đối với các cơ quan, đơn vị mà khả năng tiết kiệm kinh phí không ổn định, có thể lập quỹ dự phòng để ổn định thu nhập. Mức trích để lập quỹ dự phòng từ nguồn kinh phí tiết kiệm được do đơn vị tự quyết định.

2. Trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan, đơn vị thực hiện thí điểm khoán:

a) Hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ được giao.

b) Xây dựng và tổ chức thực hiện đề án thí điểm khoán, sắp xếp lại tổ chức bộ máy, tình giảm biên chế, sử dụng kinh phí tiết kiệm được theo nguyên tắc bảo đảm dân chủ, công khai theo quy định của Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan và theo quy định hiện hành.

c) Định kỳ 6 tháng, tổ chức sơ kết, đánh giá tình hình hoạt động và kết quả thực hiện thí điểm khoán của cơ quan, đơn vị để điều chỉnh cho phù hợp.

đơn vị xác định nhằm bảo đảm hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, nếu không trao quyền về tổ chức cho các đơn vị nhận khoán, khó có thể tạo cơ hội để tiết kiệm chi tiêu. Nếu bộ máy vẫn các đầu mối như đã có hoặc cần có những sự thay đổi nhất định, nhưng cơ quan không được phân quyền quản lý các vấn đề đó, chắc chắn hiệu quả hạn chế hơn so với tạo cho tổ chức một sự bố trí hợp lý cơ cấu tổ chức.

Bộ Nội Vụ thực hiện đúng chức năng quản lý vĩ mô về nhân sự trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước (từ trung ương đến địa phương) đề ra những tiêu chuẩn, ngạch bậc cũng như những quy trình cần phải chấp hành trong quá trình tuyển dụng, sử dụng nhân sự. Hoạt động tác nghiệp phê duyệt tuyển, chọn cần trao cho các cơ quan. Vai trò thanh tra, giám sát của Bộ Nội Vụ cần được tăng cường thay cho việc phải duyệt, duyệt, phân bổ chỉ tiêu biên chế (bổ sung) hàng năm cho các cơ quan nhà nước.

Nghị định 86/2002/NĐ-CP về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan bộ, ngành bộ đã có những thay đổi đáng kể về phân cấp quản lý các vấn đề thuộc ngành do bộ quản lý. Tuy nhiên, hai vấn đề vẫn còn chưa được quy định cụ thể là: *biên chế của các bộ và mối quan hệ giữa các bộ với chính quyền địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) trong việc bổ nhiệm chức danh người đứng đầu cơ quan chuyên môn*. Những gì cần tập trung nhằm bảo đảm thống nhất quản lý nhà nước trên phạm vi quốc gia thì cần quy định cụ thể và theo quan điểm chỉ có một cơ quan chịu trách nhiệm. Những vấn đề nào có mối quan hệ liên ngành cũng phải quy định trách nhiệm từng bộ phận cụ thể trong luật. Không nên để cả trung ương (bộ) và địa phương ban hành tiêu chuẩn chức danh. Tiêu chuẩn những người đứng đầu cơ quan chuyên môn địa phương phải do bộ chuyên ngành ban hành. Các địa phương phải bảo đảm tính thống nhất trong việc bổ nhiệm. Có như vậy mới bảo đảm được đội ngũ này có trình độ, năng lực cần thiết, như nhau trên quy mô cả nước. Mặt khác, bộ không cần can thiệp hoặc được hỏi ý kiến về việc bổ nhiệm người cụ thể mà chỉ thực hiện chức năng giám sát việc tuân thủ các tiêu chuẩn. Mọi vấn đề khiếu nại, tố cáo liên quan đến việc bổ nhiệm không theo tiêu chuẩn do chủ tịch Ủy Ban Nhân dân tỉnh/ thành phố trực thuộc trung ương chịu trách nhiệm trước pháp luật. Điều này đòi hỏi một chế tài xử lý các chủ tịch Ủy Ban Nhân dân không tuân thủ quy định về tiêu chuẩn cán bộ đầu ngành.

Vấn đề biên chế của từng bộ cũng cần được trao cho bộ trên cơ sở triển khai thực hiện nhiệm vụ của Bộ và quỹ chỉ tiêu hành chính đã được phân bổ hàng năm. Bộ phải có quyền về biên chế mới nâng cao trách nhiệm của các nhà quản lý bộ từ bộ trưởng đến các cán bộ tham mưu giúp việc.



Quản lý nhân sự của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước là một trong những vấn đề quan trọng nhằm làm cho bộ máy hành chính nhà nước nói chung và đội ngũ công chức nói riêng thích ứng được với những sự thay đổi và đòi hỏi đối với họ. Nhiều giá trị truyền thống về quản lý nhân sự trong cơ quan nhà nước nói chung và hành chính nói riêng đang có những sự thay đổi. Nhiều cách thức quản lý nhân sự mới đang được áp dụng như: *đề bạt theo thâm niên đã và đang thay thế bằng theo công trạng, thành tích; đường chức nghiệp được mở rộng không chỉ cho bên trong mà cả bên ngoài nhằm thu hút cạnh tranh, năng lực; hệ thống đánh giá được xây dựng trên cơ sở thực thi hoạt động; kết quả hoạt động được gắn liền với khen thưởng, tiến công;*

Phân cấp, phân quyền quản lý nhân sự hay sự phân công lại trách nhiệm quản lý nhân sự trong hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước tập trung vào mấy vấn đề sau:

- *Đối với nhóm công chức cao cấp.*
- *Đối với nhóm công chức trung cấp*
- *Các nhóm công chức khác.*
- *Vấn đề kỷ luật.*
- *Vấn đề tuyển chọn, đề bạt*
- *Vấn đề xác định đường chức nghiệp của công chức.*

Văn bản của Đảng, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của nước ta đã quy định sự phân cấp quản lý cán bộ các ngạch bậc. Phân cấp đó cần phải đạt được các vấn đề:

- *Phân cấp để nâng cao hiệu quả hoạt động. Trong xu thế chung của việc mở rộng hoạt động công vụ, chính phủ hay cơ quan quản lý nhân sự trung ương khó có thể đảm nhận được hết tất cả các nội dung về quản lý nhân sự đã nêu trên. Phân công một số trách nhiệm quản lý nhân sự cho các đơn vị bên dưới sẽ tạo cơ hội để các tổ chức đó điều hành tốt hơn. Những vấn đề cần tập trung vẫn cần phải tập trung. Ví dụ, vấn đề chọn đội ngũ công chức cao cấp hay các vấn đề liên quan đến kỷ luật đội ngũ này cần tập trung cho cơ quan nhân sự trung ương, trong khi đó tuyển chọn công chức bậc thấp hơn cần trao quyền cho các đơn vị bên dưới. Cơ quan nào sử dụng thì cơ quan đó được trao quyền tuyển chọn. Mặt khác, trong xu hướng chung của việc tập trung vào kết quả đầu ra, trách nhiệm phải báo cáo cấp trên hoặc báo cáo trước công dân của các nhà quản lý được quy định rõ ràng, cụ thể thì việc chuyển giao một số nhiệm vụ về quản lý nhân sự cho các nhà quản lý cấp dưới nhằm tăng tính chịu trách nhiệm của họ đối với công việc. Khi mà các hoạt động cung cấp dịch vụ được định hướng theo kết quả và các nhà quản lý phải chịu trách nhiệm với việc chi tiêu, không có quyền nhất định về nhân sự, khó có thể đảm nhận được kết quả. Một khía cạnh khác của phân công lại*

trách nhiệm quản lý nhân sự giữa chính phủ và chính quyền địa phương các cấp cũng là cơ hội để các nhà quản lý địa phương linh hoạt hơn khi tiếp cận với điều kiện địa phương.

- Phân công lại chức năng quản lý nhân sự cũng là một cách thức nhằm công khai hoạt động quản lý nhân sự và do đó cũng tạo cơ hội để nâng cao hiệu quả quản lý. Nếu trước đây quản lý nhân sự mang tính tập trung, nhiều vấn đề nhân sự thuộc quyền của chính phủ trung ương thì việc phân công chức năng nhân sự cho cấp dưới tạo cơ hội công khai các quyết định nhân sự hơn và nhiều người có cơ hội để tham gia.

- Phân công lại chức năng quản lý nhân sự cũng sẽ tạo điều kiện để các tổ chức trong hệ thống cơ quan quản lý hành chính nhà nước điều chỉnh vấn đề mang tính chiến lược của tổ chức khi có những yếu tố đầu vào cụ thể hơn về nhân sự.

Phân công các chức năng nhân sự trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước theo xu hướng phân quyền quản lý có thể biểu hiện ở ba cấp độ khác nhau theo kinh nghiệm của các nước <sup>52</sup>: cấp hạn chế, cấp vừa và cấp cao. Với ba mức độ khác nhau, phân quyền quản lý nhân sự cũng khác nhau. Ví dụ, đối với đội ngũ cán bộ cao cấp, quy định chọn đội ngũ nếu phân quyền mạnh sẽ trao cho Thủ tướng chính phủ (người đứng đầu cơ quan hành chính); trong trường hợp phân quyền hạn chế, vai trò của Hội đồng công vụ (như mô hình của Anh, Mỹ) bên cạnh vai trò của người đứng đầu. Trong thể chế chính trị ở Việt Nam, ý kiến chỉ đạo của cơ quan quản lý nhân sự của Đảng có ý nghĩa rất quan trọng để Thủ tướng chính phủ thực hiện quyền nhân sự của mình thông qua việc bổ nhiệm công chức cao cấp.

Phân công lại chức năng quản lý nhân sự là một vấn đề khá phức tạp và nhạy cảm, đặc biệt trong điều kiện thị trường lao động đang có sự mất cân đối về cung và cầu. Trong khi đó chế độ làm việc trong các cơ quan nhà nước chưa thực sự chuyển đổi theo cơ chế thị trường; chưa hoàn toàn theo kết quả hoạt động mà vẫn còn mang tính thâm niên nên việc uỷ quyền chức năng nhân sự cần phải gắn liền với việc tuân thủ những quy định chung về nhân sự. Những quy định mang tính chất khung cho quản lý nhân sự thuộc cơ quan trung ương phải được xây dựng chặt chẽ, có cơ sở khoa học và thực thi. Đồng thời phải tăng cường sự giám sát thực thi các quy định đó. Kinh nghiệm của một số nước khi phân quyền quản lý nhân sự đã chỉ ra sự cần thiết phải thực hiện chặt chẽ việc giám sát. Nếu không thực sự giám sát việc tuân thủ các quy định, các cơ quan được phân quyền tận dụng cơ hội để tuyển dụng thêm người làm việc tạm thời (hợp đồng) nhưng bước tiếp theo lại không thể giải quyết được tuyển dụng chính thức do thiếu các yêu cầu.

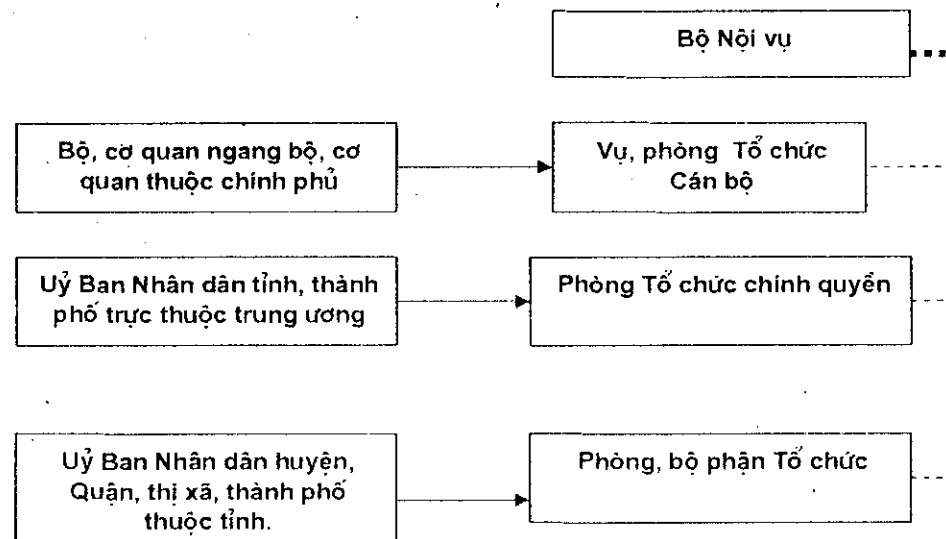
<sup>52</sup> Xem: Service Commission and the Delegation of Personnel Management của Commonwealth Secretariat 1996.

Đó cũng là bài học tại sao khi phân quyền quản lý nhân sự và tinh giảm biên chế, thì biên chế lại gia tăng thêm.

Trong tiến trình cải cách, phân bổ lại chức năng giữa các cơ quan quản lý cán bộ, công chức nhằm đạt được:

- *Hiệu quả hoạt động. Khi quản lý nhân sự quá tập trung có thể làm cho bộ máy nhân sự phải "phình to" tương ứng. Cơ quan này đòi hỏi nhiều bộ phận, phòng ban; đòi hỏi sự phối hợp nhiều hơn. Điều đó có thể gặp nhiều khó khăn và thay vào đó là chuyển một số chức năng xuống cho các đơn vị cấp dưới. Mặt khác, trong xu hướng đổi mới, các nhà quản lý đòi hỏi có trách nhiệm (kể cả trách nhiệm phải báo cáo) nhiều hơn với công việc, nếu không được trao những chức năng, quyền hạn nhất định về nhân sự, khó có thể bắt buộc họ phải chịu trách nhiệm với kết quả.*
- *Ủy quyền có thể tạo cơ hội để mở rộng công khai các hoạt động và công tác cán bộ.*
- *Ủy quyền quản lý nhân sự cũng là cơ hội để tổ chức có thể thay đổi cách thức quản lý.*

Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, quản lý cán bộ, công chức là trách nhiệm của nhiều cơ quan, trong đó Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm chủ yếu trong lĩnh vực này. Mối quan hệ giữa Ban TCCBCP (nay là Bộ Nội vụ) với các cơ quan quản lý nhân sự bộ, ngành, địa phương mô tả ở sơ đồ hình vẽ 4.5.



Hình 4.5 : Hệ thống quản lý cán bộ, công chức ngành hành chính

Nguồn: Thông tư số 121/TCCP-TC của Ban tổ chức cán bộ chính phủ ngày 14/6/1995.

Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm trên nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực tổ chức và nhân sự của các cơ quan hành chính nhà nước từ việc nghiên cứu, đề xuất để trình chính phủ và chính phủ trình Quốc hội xem xét cơ cấu tổ chức của chính phủ; cùng

các bộ ngành nghiên cứu cơ cấu tổ chức bộ máy của Bộ để trình chính phủ quyết định thông qua các nghị định của chính phủ<sup>53</sup>.

Trong xu hướng chung của cải cách, cần phân cấp nhiều hơn các chức năng tổ chức và nhân sự cho các bộ, ngành và địa phương. Bộ Nội vụ cần tập trung nhiều hơn cho việc hoạch định các chính sách vĩ mô về tổ chức và nhân sự thay cho việc phải quyết định mang tính tác nghiệp nhiều vấn đề chi tiết về tổ chức và nhân sự.

- Những vấn đề sau cần tập trung cho Bộ Nội vụ:
  - *Hệ thống các tiêu chuẩn chức danh cho từng vị trí trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ Thứ trưởng đến các chức danh quản lý khác.*
  - *Phương pháp luận để xác định biên hàng năm cho các cơ quan hành chính nhà nước.*

Nhiều vấn đề cần chuyển cho Bộ, Ủy Ban Nhân dân các cấp thực hiện (trao nhiệm vụ, quyền hạn). Đó là:

- *Tuyển chọn hàng năm (bổ sung).*
- *Vấn đề kỷ luật.*
- *Cơ cấu tổ chức*
- *Khen thưởng, nâng ngạch (từ chuyên viên chính trở xuống).*

Bộ, ngành chuyên môn cũng có những quyền hạn nhất định đối với vấn đề nhân sự của các cơ quan chuyên môn ở địa phương. Chính phủ quyết định thành lập các cơ quan chuyên môn ở địa phương khi có những thay đổi về hệ thống tổ chức quản lý ở trung ương<sup>54</sup>. Trên cơ sở quyết định của Thủ tướng chính phủ, các bộ ngành liên quan hướng dẫn tiếp về việc thành lập.

Theo chúng tôi, trao quyền cho UBND tỉnh việc xác định cơ cấu tổ chức hợp lý trên cơ sở thực hiện được chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Không nên có một cơ cấu tổ chức (dù cả cứng lẫn linh hoạt). Cơ quan quản lý nhân sự trung ương (cả Bộ Nội vụ lẫn các bộ) tập trung vào xác định tiêu chuẩn cho từng loại vị trí quản lý.

Phân cấp trong vấn đề quản lý nhân sự, biên chế là một công việc rất hệ trọng vì nó ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước. Điều quan trọng theo chúng tôi để phân cấp quản lý nhân sự và biên chế trong hệ thống các cơ quan nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng cần hiểu đúng hơn đội ngũ những người làm việc

<sup>53</sup> Điều 2, Nghị định 181- CP quy định cho Ban Tổ chức cán bộ chính phủ 12 nhóm công việc liên quan đến quản lý nhà nước về tổ chức và cán bộ, công chức.

<sup>54</sup> Xem Quyết định của Thủ tướng chính phủ số 852/T.Tg ngày 28/12/1995 về việc thành lập một số tổ chức ở địa phương

cho nhà nước, do nhà nước trả lương. Pháp lệnh cán bộ công chức (1998) đã đưa ra khái niệm cán bộ, công chức<sup>55</sup>, trong đó một số lớn người làm việc cho nhà nước do nhà nước trả lương, trả công bằng nhiều nguồn tài chính khác nhau chưa được kể đến. Những người làm việc cho nhà nước, do nhà nước trả công có thể bao gồm: những người làm việc ở các cơ quan nhà nước trung ương, các cơ quan nhà nước ở địa phương. Các loại cơ quan này do nhà nước thành lập với nhiều mục đích khác nhau và do nhà nước trả lương, phụ cấp hoặc tiền công tùy thuộc vào loại hình cơ quan đó. Do đó, phân cấp quản lý biên chế nhân sự cho từng loại cơ quan nhà nước cần được quan tâm trong quá trình phân cấp quản lý biên chế và nhân sự.

Từ năm 1993 lại nay, từ sau khi chúng ta chuyển đổi chính sách tiền lương cũng như việc xác định các tiêu chuẩn đối với chuyên viên, chuyên viên chính và chuyên viên cao cấp. Chúng ta đã từng bước phân cấp cho địa phương trong việc tuyển dụng, sử dụng đội ngũ cán bộ này. Nhưng một vấn đề vẫn đang tiếp tục cần nghiên cứu vẫn là phân cấp cho các bộ, ngành, địa phương trong công tác nhân sự và biên chế. Đặc biệt vấn đề nhân sự đối với các đơn vị sự nghiệp cũng như các doanh nghiệp nhà nước (tổng công ty nhà nước và trong tương lai là các tập đoàn kinh tế lớn, các mô hình công ty mẹ - công ty con). Nếu không làm rõ quyền nhân sự của từng loại cơ quan nhà nước, vấn đề chất lượng và hiệu quả hoạt động của đội ngũ những người làm cho nhà nước sẽ chậm thay đổi.

Về biên chế, theo chúng tôi, mức độ phân cấp cần quy định cụ thể cho các loại cơ quan:

- Các cơ quan thuộc hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước (hành chính công quyền như một số tài liệu hiện sử dụng). Đó là những cơ quan thuộc hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước bao gồm bộ, ngành bộ, Ủy Ban Nhân dân các cấp. Do Ủy Ban Nhân dân các cấp thuộc hệ thống đặc biệt vì các ủy viên Ủy Ban Nhân dân do bầu cử nên đối với nhóm Ủy Ban Nhân dân các cấp cần phân biệt thành hai nhóm: nhóm bầu cử thông qua hội đồng nhân dân và nhóm do Ủy Ban Nhân dân tuyển dụng để làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước (sở, phòng,...).
- Nhóm các cơ quan sự nghiệp do nhà nước thành lập để nhằm thực hiện những mục đích của nhà nước như các cơ quan đang tồn tại hiện nay ở các bộ.
- Nhóm các tổ chức kinh tế do nhà nước thành lập với nhiều mục tiêu khác nhau, trong đó mục tiêu không kém phần quan trọng là làm kinh tế.

Ba nhóm cơ quan trên đều cần được phân cấp quản lý ở các mức độ khác nhau trên cơ sở trả lời các câu hỏi:

#### 1) Ai quyết định thành lập.

<sup>55</sup> Xem chi tiết điều 1, pháp lệnh cán bộ, công chức (1998)

- 2) Ai chịu trách nhiệm kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan này.
- 3) Ai cơ quan này phải báo cáo.
- 4) Ai quyết định vấn đề cơ cấu tổ chức;
- 5) Ai quyết định bổ nhiệm nhận sự lãnh đạo trong tổ chức đó.
- 6) Cơ chế bổ nhiệm nhân sự lãnh đạo như thế nào.
- 7) Trách nhiệm và quyền hạn của nhân sự lãnh đạo như thế nào.
- 8) Chính sách tiền lương, tiền công.

Ba nhóm cơ quan trên đối với nhóm các câu hỏi trên rất khác nhau về phương án trả lời. Để phân cấp- chuyển giao quyền nhân sự, biên chế cho cơ quan đó, cần tìm các phương án khác nhau trả lời các câu hỏi trên. Ví dụ: Ủy Ban Nhân dân tỉnh được thành lập trên cơ sở quy định của hiến pháp và Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân các cấp (1994 sửa đổi). Mỗi một cấp chính quyền địa phương đều có hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân. Như vậy về hiến định và luật định, Ủy Ban Nhân dân là một sự đương nhiên. Tuy nhiên, cơ cấu tổ chức của Ủy Ban Nhân dân lại không do luật định; số lượng thành viên Ủy Ban Nhân dân cũng như các cơ quan trực thuộc, các đầu mối tham mưu tư vấn để Ủy Ban Nhân dân thực hiện chức năng quản lý lại do các văn bản pháp quy quy định. Cơ cấu cụ thể (các sở) của Ủy Ban Nhân dân tỉnh do chính phủ phê duyệt; cơ cấu tổ chức của từng sở cũng không ít trường hợp do chính phủ quy định (số lượng phòng, ban). Nhưng chức năng, nhiệm vụ lại do Ủy Ban Nhân dân quy định. Với cơ chế trên, phân cấp quản lý nhân sự và biên chế hết sức khó khăn. Mặt khác, trong nhiều năm qua, ngân sách của các cấp cũng không hoàn toàn do địa phương (hội đồng nhân dân) quyết định. Thực ra các cấp ngân sách nhưng không có đủ quyền về phê duyệt ngân sách do phải trong chờ ngân sách trung ương phân phối lại. Luật ngân sách sửa đổi năm 2002 có thể là một điều kiện quan trọng để xem xét lại phân cấp nhân sự trên cơ sở: thực hiện chức năng, nhiệm vụ của địa phương trên cơ sở nguồn ngân sách mà có thể cần một biên chế hợp lý.

Khoản biên chế và khoản chi hành chính đang được triển khai là một trong những nội dung cần quan tâm đến vấn đề phân cấp biên chế. Điều khó khăn hiện nay là vấn đề chính sách chung của nhà nước đối với biên chế dôi dư. Trao quyền cho các cơ quan hành chính nhà nước về quỹ lương, khoản chi hành chính và biên chế (cố định theo chỉ tiêu biên chế) sẽ khó có thể tạo cơ hội để tăng cường trách nhiệm và quyền hạn về biên chế. Nếu một cơ quan với chức năng, nhiệm vụ và với quỹ lương được giao cùng với các khoản chi hành chính được phân bổ không nhất trí với số lượng biên chế quá lớn, không hiệu quả, liệu chính sách gì để cho phép họ chỉ để lại 60-70 % số lượng biên chế mà vẫn hoàn thành và hoàn thành tốt hơn nhiệm vụ được giao. Nếu có cách trả lời đó, chắc rằng những ai đủ tiêu chuẩn chuyên viên, chuyên viên chính theo quy định từ 1993 sẽ khó có cơ hội ở lại các cơ quan khi họ thực hiện khoản chi hành chính và khoản quỹ lương nhưng không nhận khoản số người.

Về nguyên tắc, cần phân công chức năng quản lý nhân sự khu vực công một cách khoa học giữa các tổ chức nhà nước và ngay trong từng tổ chức là một trong những chủ đề chính của cải cách công vụ ở các nước.

Phân công trách nhiệm quản lý nhân sự trong các cơ quan nhà nước cần chú ý đến tính đa dạng của các loại hình đang làm việc trong các cơ quan nhà nước. Do tính chất đa dạng đó, ngay thuật ngữ công chức (Civil servants) cũng không được định nghĩa thống nhất giữa các nước. Chính vì vậy, khi phân công (distribution) chức năng quản lý nhân sự trong các cơ quan nhà nước (bao gồm các loại cơ quan thuộc hệ thống lập pháp, hành pháp và tư pháp cũng như các tổ chức khác do nhà nước cung cấp kinh phí để hoạt động như các tổ chức chính trị - xã hội ở nước ta) cần quan tâm trước hết việc phân loại các nhóm người lao động làm việc trong cơ quan nhà nước nói chung và người làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Mỗi một nhóm người cần căn cứ vào tính chất hoạt động cũng như quyền hạn và trách nhiệm được giao mà cần phân công, phân cấp cho các cơ quan khác nhau quản lý. Mặt khác, quản lý nhân sự trong cơ quan quản lý nhà nước bao gồm nhiều nội dung và do tính chất phức tạp của nhóm người làm việc trong các cơ quan nhà nước mà có thể sự phân công, phân cấp chỉ một số nội dung quản lý nhân sự hoặc phân cấp, phân công trọn gói.

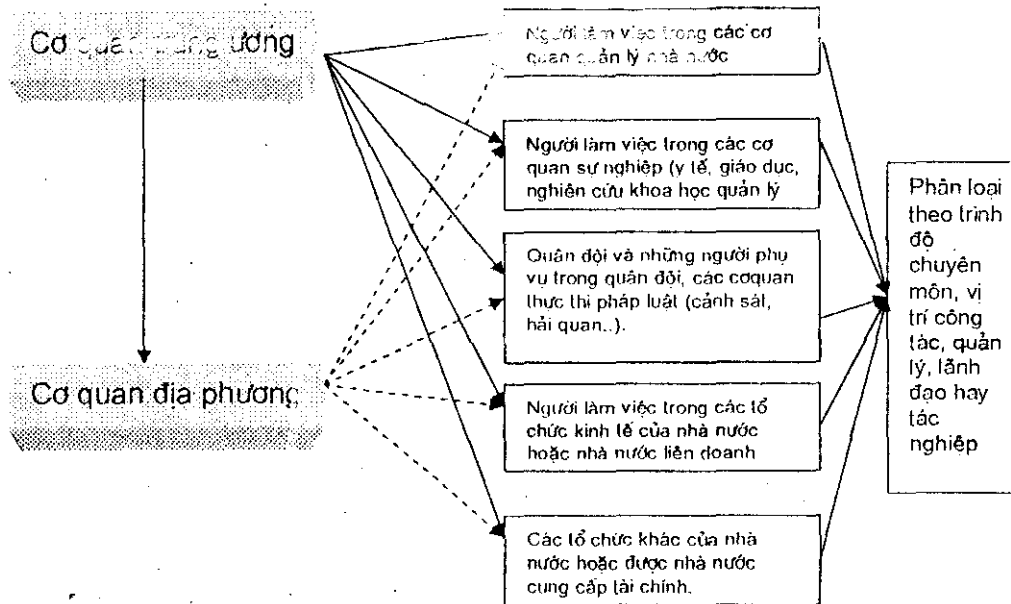
Kinh nghiệm phân công chức năng quản lý nhân sự của Canada, Australia, Singapore cho thấy các chức năng quản lý nhân sự được trao cho nhiều tổ chức khác nhau<sup>56</sup>. Ví dụ, Ủy ban công vụ; Ủy ban dịch vụ giáo dục; Trung tâm phát triển quản lý; Văn phòng hội đồng cơ mật (Canada). Những chức năng như tuyển, chọn công chức cao cấp; bổ nhiệm, tuyển dụng lại công chức; tuyển mới hoặc quy định đưa ra các quy chế, quy tắc quản lý nhân sự cũng như những tiêu chuẩn để lựa chọn công chức.

Hiện nay nhiều nước phân biệt giữa người làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở trung ương và cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở địa phương (chính quyền địa phương) và những người làm việc trong các cơ quan cung cấp dịch vụ công (có thể đó là những cơ quan sự nghiệp). Có thể họ là công chức, nhưng cũng có thể không phải là công chức; họ có thể làm việc mang tính chất suốt đời hoặc làm việc theo cơ chế hợp đồng (hợp đồng dài hạn; hợp đồng có thời hạn). Do đó cần xác định rõ đặc trưng cơ bản của từng nhóm người để có thể đưa ra được chính sách quản lý phù hợp và phân cấp, phân công trách nhiệm quản lý. Hiện nay, pháp luật nước ta chưa quy định cụ thể sự phân biệt giữa các nhóm đối tượng và do đó hoạt động quản lý vẫn mang tính chất chung, tập trung và không có sự phân biệt giữa những người làm việc mang tính chất quản lý hành

<sup>56</sup> Xem Redrawing the Lines. Service Commissions and the Delegation of Personnel Management. Commonwealth Secretariat. 1996

chính nhà nước với những người khác. Việc trả lương, các chế độ chính sách không khác nhau.

Cần nghiên cứu để phân loại những người lao động làm việc trong hệ thống các cơ quan nhà nước để có chính sách phân cấp quản lý. Sơ đồ sau đây chỉ ra một cách tư duy để phân loại.



Hình vẽ 4.6 : *Phân loại để phân cấp quản lý Người làm việc trong các tổ chức nhà nước*

Thực tế của các nước cũng như ở Việt Nam chỉ ra rằng số lượng người làm việc trong các cơ quan như y tế, giáo dục chiếm tỷ lệ lớn trong số lượng người lao động làm việc cho nhà nước. Trong xu thế chung của việc phân quyền cung cấp hoạt động cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục đã và đang xuất hiện nhiều mô hình cung cấp dịch vụ này: các chủ thể cung cấp dịch vụ của nhà nước; các chủ thể do nhà nước cung cấp tài chính hoặc hỗ trợ hoặc liên kết; các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế khác hoạt động trong khuôn khổ pháp luật nhà nước quy định (trường tư, bệnh viện tư). Quản lý nhân sự của các chủ thể đó đòi hỏi phải khác với các chủ thể khác thuộc hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước. Trong nhiều năm, do cơ chế tập trung, bao cấp sự độc quyền của các chủ thể nhà nước trên lĩnh vực y tế và giáo dục (trường công, bệnh viện công và thực tế không ai sử dụng đến từ công bên cạnh các chủ thể đó) nên vấn đề quản lý nhân sự không có sự khác biệt với các tổ chức quản lý nhà nước từ việc đề bạt, bổ nhiệm. Ngay cả đối với doanh nghiệp nhà nước cũng tương tự. Trung Quốc là một trong những nước có hệ thống doanh nghiệp nhà nước rất lớn và việc bổ nhiệm nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước cũng giống như bổ nhiệm công chức và họ đang thực hiện



chương trình cải cách quản lý nhân sự trong hệ thống các doanh nghiệp nhà nước và các đơn vị sự nghiệp nghiên cứu khoa học theo hướng hợp đồng tức trao quyền quản lý nhân sự nhiều hơn cho các chủ thể sử dụng nhân lực trực tiếp.

Việc phân loại người làm việc trong các tổ chức nhà nước vừa có thể sử dụng pháp luật quản lý lao động chung (luật lao động) và quyền quản lý đó được giao cho các nhà quản lý người trực tiếp dưới hình thức hợp đồng lao động. Trong trường hợp này người lao động và sử dụng lao động thực hiện trách nhiệm thông qua hợp đồng lao động. Việc kỷ luật, sa thải, trả lương đều thông qua hợp đồng lao động và mọi thủ tục giải quyết vấn đề trên đều thông qua hợp đồng lao động. Trong khi đó một nhóm người khác không thể điều chỉnh bằng hợp đồng lao động chung mà phải có những quy định riêng, cụ thể hơn. Những người làm việc trong các cơ quan quản lý nhà nước được gọi lính chất đặc biệt riêng nên vấn đề tiền lương, thưởng cũng như kỷ luật, khen thưởng đều phải theo những quy định của pháp luật và không mang tính chất mặc cả, bình đẳng giữa người lao động và người sử dụng lao động (nhà nước). Một hệ thống thủ tục rất phức tạp và đòi hỏi một quy trình nhiều bước để kỷ luật một công chức và việc thải hồi một công chức ra khỏi bộ máy là một tình huống phức tạp trong quản lý nhân sự.

Phân loại người lao động làm việc trong cơ quan nhà nước cũng chính là xác định việc cần thiết để xây dựng hệ thống pháp luật riêng để quản lý các nhóm khác nhau đó. Các nước OECD có sự phân biệt không giống nhau giữa những người làm việc ở trung ương (có thể là công chức) với những người làm việc ở các cơ quan quản lý nhà nước địa phương với những người làm việc trong lĩnh vực y tế, giáo dục, công an (xem bảng 2).

Trong điều kiện của Việt Nam, sau gần 15 năm chuyển đổi và căn cứ vào điều kiện cụ thể của thể chế chính trị và nhà nước Việt Nam, cần tách những người lao động làm việc trong cơ quan nhà nước nói chung thành các nhóm khác nhau.

- *Người làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Nhóm này cần phân biệt giữa nhà quản lý hành chính nhà nước và những người thực hiện chức năng cung cấp các loại dịch vụ công (theo nghĩa rộng).*
- *Người làm việc trong các cơ quan lập pháp mang tính chất bầu cử theo nhiệm kỳ. Cần phân biệt những người làm việc trong cơ quan này với những người làm việc phục vụ hoạt động của các cơ quan đó.*
- *Người làm việc trong hệ thống các cơ quan tư pháp và người phục vụ hoạt động của các cơ quan này.*

Ba nhóm người làm việc trong hệ thống các cơ quan trên đòi hỏi phải điều chỉnh bằng hệ thống pháp luật riêng.

Biểu được điều chỉnh chung bằng luật công vụ

| Nước        | Y tế                                | Giáo dục                            | Công an                             | Địa phương (không kể y tế, giáo dục, công an) |                                     |
|-------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------|
|             |                                     |                                     |                                     | Chung với chính phủ trung ương                | Chung một số nhưng từ cách khác     |
| Australia   |                                     |                                     |                                     | <input checked="" type="checkbox"/>           | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Austria     | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Belgium     |                                     |                                     |                                     | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Canada      |                                     |                                     |                                     |                                               | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Denmark     | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Finland     |                                     |                                     | <input checked="" type="checkbox"/> |                                               |                                     |
| France      | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Germany     | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Greece      | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Hungary     |                                     |                                     | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Iceland     |                                     |                                     |                                     |                                               | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Ireland     |                                     |                                     |                                     |                                               | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Italy       | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |                                               | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Japan       | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |                                               | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Korea       | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |                                               | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Luxembourg  | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Mexico      | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |                                               | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Netherlands |                                     |                                     |                                     | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Norway      |                                     |                                     |                                     |                                               |                                     |
| Poland      |                                     |                                     | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Portugal    |                                     | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Spain       |                                     | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Sweden      | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/>           |                                     |
| Turkey      | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |                                     |                                               |                                     |
| U.K.        | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |                                               |                                     |
| U.S.A.      |                                     |                                     |                                     |                                               | <input checked="" type="checkbox"/> |

Nguồn: Who and What is a "Civil Servant" World Bank.

Tất cả nhóm người còn lại theo chúng tôi nên thực hiện phân cấp triệt để theo mô hình hợp đồng lao động và áp dụng cơ chế chung giống như những người lao động khác. Vấn đề cơ bản là xác định rõ hơn trách nhiệm và chịu trách nhiệm cũng như cơ chế giám sát đối với các nhà quản lý lao động trong các tổ chức trên. Nếu mọi người lao động trong các tổ chức nhà nước đều phải áp dụng giống nhau sáu hình thức kỷ luật và với hệ thống thủ tục phức tạp và từ hình thức thấp nhất đến hình thức cao nhất sẽ khó có thể nâng cao hiệu quả hoạt động cung cấp dịch

vụ và hoạt động kinh tế của các chủ thể kinh tế và cung cấp dịch vụ của nhà nước<sup>57</sup>.

Một trong những khó khăn hiện nay các cấp chính quyền cơ sở là chất lượng của đội ngũ cán bộ. Số lượng cán bộ có bằng cấp, trình độ chuyên môn và năng lực quản lý còn hạn chế<sup>58</sup>. Trong khi đó, các cấp chính quyền này không có đủ quyền hạn để tuyển dụng lực lượng lao động, sinh viên tốt nghiệp các trường đại học về làm việc tại các cấp cơ sở này. Một trong những nguyên nhân làm chậm nhịp độ phát triển kinh tế - xã hội của nhiều vùng nông thôn, miền núi ở nước ta chính là thiếu cán bộ có trình độ cao. Trung ương Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh tổ chức phong trào trí thức trẻ tình nguyện về phục vụ các xac vùng sâu, vùng xa trong thời gian qua đã đem lại những thành tựu đáng kể và tác động rõ rệt đến hoạt động của các cấp chính quyền cơ sở. Một số địa phương đã có nhiều hình thức để thu hút người có trình độ, tốt nghiệp các trường đại học về phục vụ tại địa phương cơ sở. Tuy nhiên, một vấn đề đặt ra chưa được giải quyết là vấn đề chế độ chính sách cho đội ngũ này. Nếu theo quyền hạn được phân công về tổ chức và nhân sự, các cấp chính quyền cơ sở khó có thể duy trì nguồn tài chính để chi trả và ngay cả khi có nguồn tài chính chi trả thì chính sách biên chế và tiền lương không cho phép.

#### 4.9. VẤN ĐỀ TIỀN LƯƠNG VÀ PHÂN QUYỀN QUYẾT ĐỊNH VẤN ĐỀ LƯƠNG.

Vấn đề tiền lương và phân quyền quyết định vấn đề lương, thang bảng lương đang được quan tâm cả từ phía cán bộ, công chức lẫn các doanh nghiệp nhà nước.

Trong cơ quan hành chính nhà nước bao gồm cả cơ quan quản lý hành chính nhà nước và các cơ quan sự nghiệp như y tế, giáo dục quản lý tiền lương mang tính tập trung và đó có công việc do chính phủ quyết định. Bản thân các doanh nghiệp, tức những đơn vị hoạt động sản xuất, kinh doanh (nhà nước) cũng không có nhiều quyền tự chủ trong vấn đề thang bảng lương đối với người lao động trong doanh nghiệp mặc dù chính phủ có thể đưa ra một số quy định nhằm tạo thông thoáng cho các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh. Từ 1981, Hội đồng Chính phủ đã ra quyết định về hình thức trả lương khoán, lương sản phẩm. Nghị định 26/CP ngày 23/5/1993 quy định cách thức sắp xếp thang lương và bảng lương trong các doanh nghiệp nhà nước và được thực hiện cho đến nay mặc dù các thang bảng lương đó được gọi là quy định tạm thời. Nghị định 28/CP (ngày 28/3/1997) đã trao quyền lớn hơn cho doanh nghiệp nhà nước về quyền trả lương, cũng quy định về

<sup>57</sup> Pháp lệnh cán bộ, công chức 1998, quy định các hình thức kỷ luật:

a) Khiển trách;  
b) Cảnh cáo;  
c) Hạ bậc lương;  
d) Hạ ngạch;  
đ) Cách chức;  
e) Biện pháp khác.

<sup>58</sup> Xem văn kiện Hội nghị Trung ương lần thứ 5 (khoá IX).

hình thức không khác nhau nhiều so với quy định trong khu vực hành chính sự nghiệp. Mọi vấn đề về trả lương đều phải liên quan đến Bộ lao động, thương binh & xã hội và Tổng liên đoàn lao động Việt Nam.

Đối với khu vực sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước hoặc các dạng doanh nghiệp có vốn khác của nhà nước, theo chúng tôi cần trao quyền tự chủ cho các doanh nghiệp nhiều hơn trong việc trả lương cho cán bộ, công nhân. Xây dựng một quy chế tài chính hợp lý, khoa học và có hiệu lực và chịu trách nhiệm cao tại việc giao quyền từ chủ về tài chính và trả lương cho người lao động cần phải được xem xét. Nếu như các nghĩa vụ của các doanh nghiệp nhà nước (thuế, khấu hao, bảo hiểm, phúc lợi, đầu tư phát triển,...) thì việc quyết định thang bảng lương cho người lao động chỉ nên không chế ở mức tối thiểu. Không cần đưa ra trần cuối của lương. Điều đó sẽ không hợp lý trong nền kinh tế thị trường cạnh tranh. Giám đốc, người lao động có thể cùng thảo luận và đi đến những cơ chế chính sách tiền lương của doanh nghiệp trên cơ sở thoả mãn những nghĩa vụ và bình đẳng, công bằng dựa vào trình độ, kỹ năng và sự cống hiến cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Nghị định số 03/2001/NĐ-CP ngày 11/01/2001 của Chính phủ đã tạo cơ hội để doanh nghiệp nhà nước có thể nâng mức trả lương cho người lao động. Đó có thể là một động lực quan trọng để giúp các doanh nghiệp nhà nước vươn lên, tăng năng suất lao động do có những động lực mới<sup>59</sup>.

Đối với các doanh nghiệp không phải nhà nước hoạt động theo Luật Lao động, theo tinh thần Nghị định số 197-CP ngày 31-12-1994, quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ Luật lao động về tiền lương, thì chế độ tiền lương vẫn mang tính tập quyền của nhà nước. Nghĩa là nhà nước quy định một khung lương để các doanh nghiệp căn cứ vào đó để tính toán việc trả lương cho người lao động cũng như các chế độ thưởng. Đây cũng là một vấn đề đang được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm. Theo chúng tôi, vấn đề lương của các doanh nghiệp không phải nhà nước về nguyên tắc để cho các doanh nghiệp tự thiết lập theo nguyên tắc thoả thuận giữa chủ doanh nghiệp với người lao động. Cần khuyến khích các doanh nghiệp thành lập công đoàn và tăng cường vai trò của công đoàn trong việc ký thoả ước tập thể giữa chủ doanh nghiệp và người lao động; tăng cường sự tham gia của người lao động trong việc thiết lập lương, cách thức trả lương cũng như tiền thưởng. Nhà nước chỉ nên đóng vai trò người giám sát việc tuân thủ các quy định của pháp luật và bảo vệ người lao động thông qua hợp đồng lao động; nhà nước không can thiệp vào mức trả lương, mức lương trần

<sup>59</sup> Xem chi tiết Nghị định của chính phủ Số 03/2001/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2001, sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 28/CP ngày 28 tháng 3 năm 1997 của Chính phủ về đổi mới quản lý tiền lương, thu nhập trong các doanh nghiệp nhà nước.

(không được thấp hơn mức lương tối thiểu), mức lương cao nhất. Vai trò giám hộ của nhà nước và vai trò của công đoàn cần tăng cường<sup>60</sup>.

Đối với hai loại hình doanh nghiệp trên, trong tương lai sẽ hoạt động theo cùng một luật doanh nghiệp. Do đó, vấn đề quan trọng nhất để phân quyền quyết định lương, thưởng của người lao động; Nhà nước sẽ không can thiệp trực tiếp vào thang bảng lương; mức lương mà trao quyền đó hoàn toàn cho quan hệ lao động quyết định. Bộ luật lao động hoặc văn bản pháp luật khác có thể để bảo vệ người lao động đưa ra mức lương tối thiểu. Nhưng mức lương tối thiểu nếu Nhà nước xác định không khoa học, không có căn cứ sẽ tổn thất cho người lao động khi thoả thuận lương. Ví dụ, lương tối thiểu 210.000 đ nếu đem chia cho 31 ngày không thể đủ sống tối thiểu. Hoặc về quy định mức lương tối thiểu cho người làm việc trong công sở các doanh nghiệp nước ngoài. Nên trao quyền này cho đại diện người lao động thoả thuận với người sử dụng lao động trên cơ sở tín hiệu thị trường, thị trường lao động.

Đối với cơ quan nhà nước không thực hiện sản xuất, kinh doanh cần phân biệt giữa hai nhóm cơ quan nhà nước (trong lĩnh vực hành chính nhà nước). Một số bộ, do vị trí của họ cũng không thể tạo thu nhập cao hơn.

Hành chính theo nghĩa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước - thực thi các hoạt động quản lý nhà nước. Đây là nhóm cơ quan nhà nước phải có sự tập trung cao về quản lý thang bảng lương. Sự thống nhất này nhằm bảo đảm cho cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước bình đẳng với nhau theo ngạch, bậc; không có sự phân biệt giữa trung ương và địa phương. Điều này cũng có nghĩa sẽ có cả công chức cao cấp, trung cấp, sơ cấp làm việc tại địa phương và cũng sẽ được trả lương như trung ương. Đối với nhóm cán bộ, công chức này các vấn đề về tiền lương hoàn toàn mang tính tập trung; các địa phương không có quyền tự mình quyết định mức lương của cán bộ, công chức làm việc trong khối này. Hiện nay có thể một số tỉnh, do điều kiện kinh tế của địa phương phát triển hơn nên trả lương cho khối các cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo cách riêng của mình. Điều này theo chúng tôi không hợp lý. Khác với một số nước có quy định công chức trung ương và công chức địa phương. Do quy định công chức trung ương và công chức địa phương có sự khác nhau về một số vấn đề, thì cũng kéo theo việc trả lương căn cứ vào điều kiện của địa phương. Trong khi đó ở Việt Nam không phân chia công chức trung ương và công chức địa phương nên không thể căn cứ vào nguồn thu của địa phương để trả lương khác nhau cho các hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Cũng có người cho rằng do công lao đóng góp của bộ máy quản lý hành chính nhà nước nên kinh tế xã hội ở

<sup>60</sup> Xem chi tiết Nghị định số 197/CP ngày 31/12/1994; Nghị định của Chính phủ Số 10/2000/NĐ-CP ngày 27 tháng 3 năm 2000 Về việc quy định tiền lương tối thiểu trong các doanh nghiệp.

địa phương đó phát triển và họ có quyền nhận được lương cao hơn. Theo chúng tôi, điều đó không hợp lý. Sự tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội của những khu vực như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh phần lớn chủ yếu do điều kiện của địa phương đó quyết định và kết hợp với sự hỗ trợ lớn của trung ương. Nếu đưa bộ máy hành chính nhà nước của những tỉnh có điều kiện phát triển cao đặt vào những tỉnh nghèo, liệu có thể tạo được thu nhập cao hay không. Không thể phủ nhận vai trò của nhà quản lý, nhà lãnh đạo, song không thể lấy lý do đó để làm chênh lệch mức thu nhập của các cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính giữa các khu vực.

Đối các cơ quan sự nghiệp thuộc hệ thống các cơ quan nhà nước không trực tiếp sản xuất kinh doanh xác định cơ chế tiền lương cần có sự phân biệt với khu vực quản lý hành chính nhà nước. Đây là một khu vực trước đây và cho đến hiện nay vẫn hưởng lương và các chế độ phúc lợi giống như khu vực các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Sự khác nhau chỉ là ở chỗ các cơ quan sự nghiệp có thu. Theo Nghị định của chính phủ Số 10/2002/NĐ-CP ngày 16 tháng 01 năm 2002, về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu, các đơn vị sự nghiệp có thu chia làm:

- Đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm chi phí).
- Đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí).

Mặc dù là những đơn vị có thu, có thể tự bảo đảm toàn bộ chi phí thường xuyên cho hoạt động, Nhà nước vẫn nắm giữ việc quy định chế độ cho trả lương cho các đơn vị này. Theo tinh thần Nghị định số 10/2002, Nhà nước khuyến khích đơn vị tăng thu, tiết kiệm chi, thực hiện tinh giản biên chế, tạo điều kiện tăng thu nhập cho người lao động trên cơ sở hoàn thành nhiệm vụ được giao, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ với ngân sách Nhà nước. Căn cứ vào kết quả hoạt động tài chính trong năm, Thủ trưởng đơn vị được xác định quỹ tiền lương, tiền công của đơn vị, như sau:

- + Đối với đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm chi phí: Hệ số điều chỉnh tăng thêm mức lương tối thiểu không quá 2,5 lần so với mức tiền lương tối thiểu chung do Nhà nước quy định.
- + Đối với đơn vị sự nghiệp có thu bảo đảm một phần chi phí: Hệ số điều chỉnh tăng thêm mức lương tối thiểu không quá 2 lần so với mức tiền lương tối thiểu chung do Nhà nước quy định.

Trong phạm vi tổng quỹ tiền lương, tiền công được xác định theo mức trên, sau khi thống nhất với tổ chức Công đoàn và được công khai trong đơn vị, Thủ trưởng đơn vị quyết định việc chi trả tiền lương, tiền công theo chất lượng và hiệu

quả thực hiện công việc trên nguyên tắc người nào, bộ phận nào có thành tích, có đóng góp làm tăng thu, tiết kiệm chi, có hiệu suất công tác cao thì được trả tiền lương, tiền công cao hơn<sup>61</sup>.

Những quy định khá thông thoáng trong Nghị định đã tạo cho các đơn vị sự nghiệp có cơ hội để tăng thu nhập cho người lao động. Đặc biệt trong những đơn vị có thu vốn trước đây được nhà nước cung cấp, hỗ trợ nhiều loại máy móc, trang thiết bị và thuộc vào những lĩnh vực "nhạy cảm" có thể có mức thu nhập rất cao; trong khi đó cũng sẽ có nhiều đơn vị sự nghiệp có thể không tự đăng ký để trở thành đơn vị có thu tự trang trải toàn bộ hay một phần chi phí hoạt động mà lợi dụng cách quy định trên để có thể tăng thu nhập. Hiện nay cũng có ý kiến cho rằng đối với các đơn vị sự nghiệp có thu hãy thả họ ra để họ tự bươn chải và tạo thu nhập cho chính mình trong môi trường cạnh tranh. Sự cạnh tranh của họ không chỉ giữa các đơn vị sự nghiệp có thu của nhà nước với nhau mà còn giữa các đơn vị sự nghiệp không thuộc khu vực nhà nước. Đó là sự cạnh tranh giữa trường công và trường tư; giữa bệnh viện công và bệnh viện tư; giữa các đơn vị cung cấp dịch vụ của nhà nước với các đơn vị cung cấp dịch vụ của tư nhân (taxi, vận tải cộng đồng; thu gom rác thải,...). Tạo ra sự cạnh tranh này và thông qua chất lượng có thể thúc đẩy hoàn thiện hoạt động cung cấp dịch vụ. Nếu đơn vị nào không tự khẳng định mình sẽ không tồn tại. Điều này đã và đang xảy ra với hệ thống các trường học. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng, các đơn vị sự nghiệp có thu là của nhà nước, và do đó Nhà nước phải thống nhất quản lý việc trả lương. Nếu để họ tự trang trải chi phí và trả lương, có thể phí của họ sẽ cao lên và do đó thiệt hại cho người dân. Đối với các đơn vị sự nghiệp, chỉ nên áp dụng hình thức lương khoán.

Áp dụng cơ chế tự trang trải và tạo cơ hội để có thể tăng thu nhập là cách thức cần quan tâm khi chúng ta đang tạo cho các hoạt động sự nghiệp của nhà nước - cung cấp dịch vụ, cạnh tranh bình đẳng với các thành phần khác thông qua hình thức mà chúng ta đang gọi là xã hội hoá. Xã hội hoá giáo dục; xã hội hoá y tế; xã hội việc cung cấp các loại dịch vụ công ích khác thì việc trao quyền tự chủ về thu chi cho các đơn vị sự nghiệp của nhà nước là cần thiết. Giá cả, phí, lệ phí không thể do các đơn vị sự nghiệp mang tính độc quyền áp đặt mà phải được đặt trong môi trường cạnh tranh chung với các đơn vị khác. Trong điều kiện chưa thiết lập được mặt bằng cạnh tranh bình đẳng, sự can thiệp của nhà nước về vấn đề giá cả dịch vụ cũng cần được quan tâm. Pháp lệnh giá đã một phần hạn chế sự tăng không hợp lý giá cả phục vụ (phí dịch vụ tại các bệnh viện hay trường học)<sup>62</sup>.

Phân cấp về chế độ tiền lương cho các nhóm cơ quan là một vấn đề phức tạp do nhiều nguyên nhân khác nhau. Vấn đề cơ bản cần quan tâm là những người

<sup>61</sup> Xem Nghị định của Chính phủ số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002.

<sup>62</sup> Xem quy định cụ thể về vai trò của nhà nước (chính phủ, bộ) trong việc thiết lập giá và đó cũng chính là sự tập trung của nhà nước về quyết định giá đối với những lĩnh vực nhà nước quan tâm. Tuy nhiên, cũng có người cho rằng, nhà nước chỉ nên kiểm soát tính hợp lý của việc thiết lập giá của nhà sản xuất, kinh doanh không nên can thiệp quá sâu bằng cách thiết lập giá. Giá là sự vận động của thị trường.

làm việc cho nhà nước có thể có thu nhập từ nhiều nguồn khác nhau. Đối với những người thuộc nhóm thứ nhất, theo chúng tôi không thể cứ phải xoay quanh mãi vấn đề lương tối thiểu để tính toán thu nhập của những người được gọi là công chức.

Cần phân biệt tiền lương của công chức hoàn toàn khác với tiền lương của những người làm trong các đơn vị sự nghiệp, đặc biệt là những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp có thu. Và cũng không thể xem như với các doanh nghiệp nhà nước để rồi khi chuyển những người từ doanh nghiệp nhà nước vào khu vực hành chính công quyền lại phải chuyển đổi lương. Cần tính toán để những người được gọi là công chức có mức thu nhập "tiền tiến", trên cơ sở xác định cụ thể họ là ai, chất lượng như thế nào để có thể trở thành công chức.

Vấn đề tiền lương và các chế độ khác liên quan đến việc sử dụng nguồn tài chính công để chi trả cho các hoạt động của người lao động trong các tổ chức nhà nước gắn liền với những chính sách cụ thể của nhà nước. Phân cấp về vấn đề tiền lương trong khu vực nhà nước thường bị hạn chế bởi chính hệ thống văn bản của chính nhà nước. Hiện nay, vấn đề cơ bản là chế độ trả thưởng là một trong những lĩnh vực được chú ý. Phân cấp chủ yếu tập trung vào lĩnh vực trả thưởng. Các nước đang xây dựng chính sách trả thưởng gắn liền với việc hoàn thành nhiệm vụ và quyền trả thưởng đó có thể phân cấp cho các tổ chức thông qua đánh giá hoàn thành nhiệm vụ. Mức độ trả thưởng khác nhau giữa các nước và phụ thuộc vào mức độ hoàn thành nhiệm vụ. Tiền thưởng có thể chiếm khoảng 10-25 % tổng quỹ lương.

#### 4. 10. PHÂN QUYỀN VÀ CUNG CẤP DỊCH VỤ Ở KHU VỰC NÔNG THÔN.

Cung cấp dịch vụ trong nền kinh tế thị trường là một trong những chức năng của nhà nước mặc dù chức năng này đang dần thay đổi và chuyển sang cơ chế tham gia của nhiều thành phần kinh tế, trong đó nhà nước đóng một vai trò nhất định. Chính vì vậy khi nghiên cứu hoạt động cung cấp dịch vụ công cho khu vực nông thôn nói riêng và của toàn bộ xã hội nói chung, các nhà nghiên cứu tập trung vào các khía cạnh thay đổi vai trò của nhà nước nói chung và tách nhiệm cung cấp dịch vụ công nói riêng.

Trong khu vực nông thôn cũng xảy ra hiện tượng thay đổi vai trò của nhà nước trong hoạt động cung cấp dịch vụ, đặc biệt các loại dịch vụ mang tính chất phục vụ sự phát triển cộng đồng.

Trong cơ chế tập trung có thể thấy một hiện tượng khá phổ biến là sự tạo ra những sản phẩm hàng hoá mang tính "đồng phục", không thực sự gắn liền với đòi hỏi của từng khu vực, địa phương và những điều kiện của địa phương đó. Điều này không chỉ xảy ra ở các nước trong nền kinh tế kế hoạch tập trung bao cấp của các



nước xã hội chủ nghĩa mà ở nhiều nước khác. Nhiều vấn đề mang tính chất văn hoá, bản sắc của các khu vực đã giảm vai trò của nó do mọi quyết định đều được xuất phát từ thủ đô - chính phủ trung ương. Thu nhập và phân phối thu nhập khác nhau giữa các khu vực. Tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm. Nhiều sản phẩm được làm ra theo cơ chế mệnh lệnh, người sản xuất (doanh nghiệp nhà nước/ hợp tác xã do nhà nước điều hành) không biết sản phẩm mình tiêu thụ ở đâu; ý kiến phản hồi của người tiêu dùng như thế nào.

Chính sách thất bại trong bối cảnh tối ưu cục bộ đã được tìm ra do sự yếu kém thông tin và khuyến khích đối với các sản phẩm. Các nhà cải cách đã tìm thấy phân quyền nguồn lực công là cách chữa trị những căn bệnh ốm yếu của hoạt động quản lý hành chính nhà nước giảm những hoạt động không cần thiết và tăng cường sự thích ứng và trách nhiệm báo cáo. Phân quyền gia tăng sự kiểm soát công đối với hoạt động cung cấp dịch vụ công của các cơ quan nhà nước tại các địa phương.

Cung cấp dịch vụ cho nhu cầu phát triển khu vực nông thôn một cách hiệu quả là một trong những hướng vươn đến của phân quyền quản lý hành chính nhà nước. Đây là một công việc cần được tiến hành trên cơ sở đòi hỏi phải nắm bắt được nhu cầu của dân cư khu vực nông thôn cũng như đòi hỏi của họ về các loại dịch vụ nhằm phục vụ cho phát triển kinh tế nông thôn. Để có thể cung cấp dịch vụ đáp ứng nhu cầu của nhân dân khu vực nông thôn một cách hiệu quả và thúc đẩy phát triển kinh tế, cần nắm bắt được tình hình của địa phương; đào tạo đội ngũ công chức địa phương và tổ chức lại các cơ quan khu vực nông thôn liên quan đến việc tổ chức cung cấp dịch vụ.

Thu thập thông tin về sản xuất nông nghiệp cũng như sự phát triển các loại hình sản xuất ở khu vực nông thôn sẽ tạo cơ hội cho các nhà hoạch định chính sách hiểu tốt hơn điều kiện địa phương và lồng ghép vào trong chính sách.

Thu hút sự tham gia của nhân dân địa phương trong việc cung cấp thông tin có liên quan và tìm kiếm cách giải quyết chỉ ra hiệu quả. Xem nông dân, nhân dân địa phương là những đối tác đầy đủ sẽ tìm ra được những thông tin cần thiết.

Thể chế của cơ chế cung cấp dịch vụ mới cho khu vực kinh tế nông thôn và đòi hỏi của nhân dân gắn liền với một chương trình đào tạo cần thiết. Đào tạo này không chỉ cho công chức địa phương mà còn cho cả các công dân địa phương cũng như toàn bộ tổ chức có liên quan đến phân quyền cung cấp dịch vụ công và trách nhiệm đối với các hoạt động đó.

Đào tạo gắn liền với cách tiếp cận mở rộng tham gia của nhân dân địa phương trong các hoạt động cung cấp dịch vụ

Tổ chức lại hệ thống các cơ quan tham gia cung cấp dịch vụ cho khu vực nông thôn là một trong những vấn đề chú ý. Hiện tại nhiều nước cũng như ở nước ta, một cơ cấu hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước mang tính chất đồng dạng từ trung ương đến tận các cấp chính quyền địa phương. Điều đó đã

quả khi tiến hành những hoạt động cung cấp dịch vụ mang tính địa phương. Tổ chức lại hệ thống này trước hết phải xác định lại vai trò của từng cơ quan; mối quan hệ giữa các cơ quan ở các cấp của chính quyền địa phương; cơ chế tư vấn, tham gia của công dân.

Mỗi một cơ quan khu vực nông thôn đòi hỏi phải có những năng lực nhất định và năng lực đó phải thích ứng với những nhiệm vụ được trao cho họ.

Một trong những loại dịch vụ được quan tâm ở khu vực nông thôn của các nước nông nghiệp là dịch vụ khuyến nông<sup>63</sup>. Đây là một trong những loại dịch vụ có ảnh hưởng rất lớn đến sản xuất nông nghiệp các khu vực nông thôn. Tổ chức nông lương thế giới (FAO) áp dụng phương pháp có sự tham gia của nông dân để thúc đẩy dịch vụ khuyến nông nhằm lồng ghép nhu cầu của các hộ nông dân, nhóm nhỏ các gia đình vào trong các dự án nông nghiệp lớn. Ba hình thức chủ yếu đã được áp dụng:

- Tư vấn;
- Đồng quản lý và
- Chuyển giao trách nhiệm cung cấp dịch vụ khuyến nông

*Trong hoạt động cung cấp dịch vụ thỏa mãn nhu cầu phát triển của khu vực nông thôn và nông nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp và hội nông dân có vai trò rất quan trọng. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, Hội nông dân là một trong 6 tổ chức chính trị - xã hội có ảnh hưởng rất lớn đến việc hoạch định và thực hiện các chính sách liên quan đến nông nghiệp, nông dân và nông thôn<sup>64</sup>. Tuy nhiên cần xác định đúng vai trò của tổ chức chính trị - xã hội này trong việc thúc đẩy hoạt động phát triển khu vực nông thôn và tránh nhầm lẫn với vai trò quản lý nhà nước<sup>65</sup>.*

*Cũng như nhiều hội nghề nghiệp khác, hội nghề nghiệp của nông dân là một tổ chức nhằm tạo cơ hội để nông dân có thể tham gia nhiều hơn vào việc xác định các hoạt động cần thiết; tham gia vào kinh tế thị trường và có tiếng nói nhất định.*

*Tổ chức nghề nghiệp nông nghiệp là một quá trình hình thành và phát triển từ các hợp tác xã, các tập đoàn nhằm tạo cho họ thành những tổ chức đem lại lợi nhuận cho nông dân và được chính những người nông dân quản lý. Đồng thời đó cũng là tổ chức đại diện cho nông dân trong việc hoạch định và thực hiện chính sách phát triển nông nghiệp và nông thôn. Đó có thể coi như là một công cụ để nông dân tham gia trong diễn đàn chính sách và cũng là công cụ để thúc đẩy hoạt động cung cấp dịch vụ cho khu vực nông nghiệp, nông thôn<sup>66</sup>.*

<sup>63</sup> Trong điều kiện nền kinh tế nông nghiệp, nông thôn Việt Nam, có nhiều loại khuyến: như khuyến nông, khuyến lâm, khuyến diêm, khuyến ngư. Đó là những hoạt động mang tính chất hỗ trợ cho cư dân địa phương trên các lĩnh vực hoạt động kinh tế có liên quan.

<sup>64</sup> Xem quy chế hoạt động của Hội nông dân Việt Nam.

<sup>65</sup> The Role of Intermediate Organizations: Agricultural Professional Organizations and Farmers' Associations. Food and Agriculture Organization of the United Nations

<sup>66</sup> Xem chi tiết điều lệ Hội Nông dân Việt Nam

Cung cấp dịch vụ cho khu vực nông thôn là một trong những chủ đề được các nước đang phát triển quan tâm khi đẩy mạnh cải cách hành chính gắn liền với xóa đói giảm nghèo. Nhiều dự án hỗ trợ cho các nước đang phát triển về cải cách hành chính cũng quan tâm đến việc phân quyền (chuyển giao trách nhiệm) cung cấp dịch vụ công khu vực nông thôn gọi tắt và dịch vụ nông thôn. Trong các chương trình nghiên cứu về phân quyền, gắn phân quyền với chính quyền cơ sở cũng đồng nghĩa với việc hoàn thiện cung cấp dịch vụ nông thôn.

*Phân quyền cung cấp dịch vụ khuyến nông.*

Việc lựa chọn dịch vụ khuyến nông để nghiên cứu một số khía cạnh về phân quyền quản lý cung cấp loại dịch vụ này có ý nghĩa rất quan trọng khi đất nước ta vẫn sống nhiều vào nông nghiệp và trên 70 % lực lượng lao động gắn bó với nông nghiệp và nông thôn. Cung cấp dịch vụ khuyến nông cho bà con nông dân theo mô hình nào đem lại hiệu quả nhất đối với bà con nông dân và Nhà nước ít tốn kém nhất là điều các nhà quản lý nông nghiệp cần quan tâm.

Trong lĩnh vực nông nghiệp ở nước ta, một trong những vấn đề được Đảng và Nhà nước quan tâm là vấn đề khuyến nông và nhiều loại khuyến khích, hỗ trợ khác như khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến diêm,... Đây cũng là một lĩnh vực được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm và đặc biệt chương trình lương thực thế giới (FAO) cũng chú ý đến vấn đề phân quyền trong hoạt động khuyến nông.

Theo cơ cấu hiện nay, Bộ NN &PTNT là cơ quan của chính phủ có trách nhiệm về công tác khuyến nông. Bộ có Cục Khuyến nông và khuyến nông. Tại các địa phương có chi cục khuyến lâm và khuyến nông; tại các huyện có phòng hoặc trạm khuyến lâm- nông. Nghị định 13- CP ngày 2/3/1993 đã ban hành một số nội dung về chính sách khuyến nông. Nội dung của chính sách khuyến nông bao gồm:

*Vốn cho hoạt động khuyến nông bao gồm các nguồn sau:*

- Ngân sách Nhà nước cấp hàng năm.
- Tài trợ của các tổ chức quốc tế, các tổ chức kinh tế - xã hội, của các tổ chức tư nhân và cá nhân ở trong nước và ngoài nước.
- Thu của nông dân một phần giá trị sản phẩm tăng thêm do áp dụng khuyến nông.

*Cách thức sử dụng vốn cho hoạt động khuyến nông được sử dụng để:*

- Đào tạo, huấn luyện, xây dựng các điểm trình diễn kỹ thuật và tuyên truyền khuyến nông.
- Mua sắm trang thiết bị phục vụ cho các hoạt động khuyến nông.

hàng và các khoản phụ cấp cho cán bộ khuyến nông.

- Chỉ cho các hoạt động khác của các tổ chức khuyến nông ở các cấp.

*Các vấn đề liên quan đến cán bộ làm công tác khuyến nông:*

- Được bồi dưỡng kỹ thuật và nghiệp vụ làm công tác khuyến nông, kinh phí do quỹ khuyến nông đài thọ.
- Cán bộ khuyến nông công tác ở cơ sở được hưởng thêm một khoản phụ cấp ngoài lương trích từ quỹ khuyến nông.

Một trong những vấn đề cần được quan tâm là việc triển khai các hoạt động khuyến nông cần được phân quyền cung cấp loại dịch vụ này như thế nào để bảo đảm tối đa lợi ích mà người nông dân nhận được từ ngân sách nhà nước cũng như các khoản tài trợ quốc tế và những khoản mà chính người nông dân đóng góp.

Phần đóng góp của nông dân thông qua phần gia tăng sản phẩm mà họ nhận được sẽ khó xác định, nên chẳng xác định thông qua cơ chế tài chính khác như: họ có thể đi học miễn phí. Sự ảnh hưởng của khuyến nông không phải chỉ ở những người nhận được khuyến nông mà cho tất cả nông dân theo nguyên tắc lan toả vô hình của các loại dịch vụ công. Những người không tham gia các lớp khuyến nông cũng nhận được lợi ích.

Phân quyền dịch vụ khuyến nông là cách thức để đưa dịch vụ khuyến nông một cách trực tiếp đến người nông dân và sẽ thích ứng cao hơn, nhiều hơn với đòi hỏi của nông dân. Mặt khác, trong điều kiện đặc biệt của nước ta, Chính phủ sẽ không có thể tiếp tục đảm nhận những hoạt động mang tính bao cấp như trước đây. Cơ quan quản lý nhà nước trung ương - Cục khuyến nông, khuyến lâm được thành lập theo Quyết định của Thủ tướng chính phủ là cơ quan có trách nhiệm giúp Bộ trưởng Bộ NN&PTNT thực hiện các hoạt động quản lý hành chính nhà nước về lĩnh vực khuyến nông- lâm. Cơ quan này không có thể thực hiện việc cung cấp các dịch vụ khuyến nông cho khoảng hơn 1 triệu hộ nông dân với hơn 70 % lực lượng lao động ở nước ta. Do đó, phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ khuyến nông phải được xem như là cách thức cơ bản để thúc đẩy công tác này, đưa khoa học, công nghệ tiến tiến, giống mới đến với nông dân. Mở rộng sự tham gia của: các cơ sở khuyến nông của nhà nước (trung tâm khuyến nông huyện phải được coi như là nhân tố chủ đạo); các tổ chức quốc tế, phi chính phủ; các cơ quan nghiên cứu, đào tạo; các hợp tác xã nông nghiệp cũng như các tổ chức khuyến nông mang tính hộ gia đình, nhóm nông dân.

Hệ thống cung cấp dịch vụ khuyến nông ở khu vực nông thôn có lịch sử phát triển dưới nhiều hình thức khác nhau. Trước hết đó là hình thức tản quyền như hiện nay đang tồn tại ở nhiều nước, trong đó có những dấu hiệu ở Việt Nam. Hệ thống

tân quyền cung cấp dịch vụ khuyến nông dưới hình thức nhóm công tác chịu sự chỉ đạo thống nhất của cơ quan quản lý nhà nước về nông nghiệp. Tuy nhiên, nhiều hoạt động cung cấp dịch vụ khuyến nông được quyết định bởi chính những nhà khuyến nông, tức họ có những gì có thể cung cấp những loại dịch vụ đó. Vai trò của người nông dân quyết định các loại dịch vụ khuyến nông rất hạn chế.

Một số nước áp dụng hình thức uỷ quyền trong việc cung cấp dịch vụ khuyến nông cho các cơ quan thực hiện dự án khuyến nông tại địa phương. Nhưng do hạn chế vào khả năng quản lý và trách nhiệm được giao nên các loại dịch vụ khuyến nông mang tính uỷ quyền cũng hạn chế trong việc giúp cho các mục tiêu phát triển nông thôn đạt hiệu quả.

Trao quyền hay phân quyền triệt để nhất việc cung cấp dịch vụ công cho cấp chính quyền cơ sở là một trong những cách thức được nhiều nhà nghiên cứu chính sách phát triển nông thôn quan tâm. Hội đồng địa phương được trao quyền hạn và nguồn lực cần thiết để quyết định các dịch vụ khuyến nông cần cung cấp và huy động sự tham gia của nông dân trong việc lựa chọn các loại dịch vụ khuyến nông cần thiết.

Tư nhân hoá hay xã hội hoá cung cấp dịch vụ khuyến nông là một trong những cách làm cần được quan tâm. Nhiều tổ chức cung cấp dịch vụ khuyến nông của nhà nước đã không hoạt động có hiệu quả do cơ chế bao cấp. Mặt khác, nhà nước ngày càng hạn chế về ngân sách dành cho khuyến nông không phải trả tiền. Nhiều tổ chức mang tính chất tư nhân ra đời ở nhiều nước đảm nhận dịch vụ khuyến nông trên cơ sở hợp tác với nông dân trong việc thu mua, chế biến sản phẩm. Tuy nhiên, giống như những dịch vụ khác do tư nhân đảm nhận, dịch vụ khuyến nông cũng sẽ khuyến khích hoạt động thu lợi nhuận trên cơ sở cân đối giữa chi phí và hiệu quả. Nông dân cũng sẽ nhận được lợi ích cụ thể, mong muốn cho những dịch vụ khuyến nông mà họ sẽ phải trả tiền trên nguyên tắc " trả phí cho dịch vụ ", nhưng thay vào đó các nhà cung cấp dịch vụ khuyến nông sẽ phải lựa chọn loại dịch vụ có người mua và có những cơ chế bảo đảm cho việc triển khai các loại dịch vụ đó. Do thiếu cơ chế quan hệ mang tính chất thị trường như trên, nhiều đơn vị khuyến nông bao cấp đã không chịu trách nhiệm với các dịch vụ khuyến nông và có thể bà con nông dân do nhận theo cơ chế cho không cũng không có cơ sở để khiếu nại về sự thua thiệt do những dịch vụ đó đem lại.

Một số vấn đề đang đặt ra trong hoạt động khuyến nông có liên quan đến phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ khuyến nông ở nước ta.

*Trước hết về hệ thống các cơ sở nghiên cứu, lai tạo, tạo giống mới thuộc các cơ quan nghiên cứu khoa học thuộc Bộ NN&PTNT cũng như một số Viện Nghiên cứu thuộc các bộ, ngành khác nhưng có quan tâm đến vấn đề giống nói chung và giống cho nông nghiệp nói riêng. Hoạt động của các Viện này hiện nay đang có khác nhiều thay đổi và nếu như trong xu hướng chung về phân quyền cung cấp dịch vụ công cũng như dịch vụ khuyến nông, các Viện này cần được trao quyền tự*

chủ nhiều hơn về nghiên cứu nhu cầu của nông dân; tự chủ về tài chính và thoát khỏi sự bao cấp của nhà nước trên một số lĩnh vực. Có như vậy, họ có trách nhiệm hơn với công tác khuyến nông.

*Hai là*, hoạt động của các đơn vị khuyến nông tại huyện (trung tâm khuyến nông) cần phải được trao những quyền nhất định để có thể đáp ứng được đòi hỏi của nông dân địa phương. Thực tế của các nước cũng như Việt Nam chỉ ra rằng, nếu không phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ khuyến nông, nhiều trung tâm có thể tiến hành những hoạt động tương tự nhau ở các địa phương và do đó không gắn liền với đòi hỏi của nông dân địa phương.

*Ba là*, mở rộng sự tham gia của nông dân trong việc xác định nhu cầu cần được nhà nước, các trung tâm khuyến nông cần hỗ trợ. Nếu như nhu cầu của nông dân và khả năng đáp ứng (hoặc phải tìm cách đáp ứng) được nghiên cứu, trao đổi đi đến thoả thuận cơ chế cung cấp thì một cơ chế về tài chính cũng sẽ dễ dàng được thiết lập, không hoàn toàn phụ thuộc vào ngân sách trợ cấp của nhà nước. Cơ chế chia sẻ trách nhiệm, chi phí cho hoạt động khuyến nông trong trường hợp thoả mãn nhu cầu của nông dân đã được nhiều nước áp dụng và do đó trong điều kiện cụ thể của Việt Nam cũng là cách tiếp cận hợp lý. Đặc biệt đối với giống cây mới, con mới nếu thoả mãn nhu cầu của nông dân, cơ chế chia sẻ chi phí sẽ là cách tốt nhất để nâng cao trách nhiệm của các nhà cung cấp dịch vụ (các trung tâm khuyến nông huyện cũng như các nhà cung cấp dịch vụ không phải nhà nước).

*Bốn là*, vấn đề kiểm soát chất lượng của các loại giống được đưa vào kinh doanh trên thị trường bao gồm cả giống nhập ngoại lẫn giống nội địa. Nếu thiếu cơ chế kiểm soát thị trường giống, hoạt động khuyến nông sẽ ít hấp dẫn và không tạo được trách nhiệm của các nhà tạo giống mới cũng như các nhà sản xuất giống và kinh doanh giống. Trách nhiệm này thuộc về các cơ quan quản lý nhà nước trung ương (Bộ).

Trong vấn đề khuyến nông, cũng có ý kiến cho rằng cần hoàn chỉnh hệ thống tổ chức khuyến nông thống nhất từ trung ương (Cục Khuyến nông trực thuộc Bộ Nông Nghiệp và phát triển Nông thôn) đến các cơ sở khuyến nông tại xã (hiện nay cả nước gần 1/2 số xã chưa có cán bộ khuyến nông, 20% số huyện chưa có trạm khuyến nông)<sup>67</sup>. Theo Nghị định 13/CP năm 1993, thì hệ thống tổ chức khuyến nông mang tính tản quyền cao<sup>68</sup>. Việc ra đời các tổ chức khuyến nông tự nguyện cũng phải xin phép và điều đó đã không khuyến khích bà con nông dân tự làm khuyến nông cho chính mình. Việc tổ chức cung cấp dịch vụ khuyến nông không nên mang tính chất tản quyền mà cần mạnh dạn hơn nữa, trong việc phân quyền

<sup>67</sup> Xem báo Nhân dân số ngày 11/02/2003.

<sup>68</sup> Xem điều 4-6 Nghị định 13/CP

theo hướng xã hội hoá. Ai cũng có thể trở thành khuyến nông (cũng như các hình thức khuyến lâm, khuyến ngư...) và nhà nước khuyến khích họ thông qua tạo cơ hội cho họ phát triển kỹ năng, kiến thức chuyên môn. Một số địa phương cho rằng, nông dân dễ dàng "bắt chước" một cách nguyên vẹn kỹ thuật của một người hàng xóm nếu như hoạt động sản xuất của họ đem lại hiệu quả cao và bản chất của người nông dân Việt Nam là "nhường cơm sẻ áo" nên cũng không ngần ngại trong việc phổ biến kinh nghiệm sản xuất của mình. Không nên tập trung vào việc "mở lớp" theo phong trào mà làm thế nào để mỗi người nông dân có thể trở thành một khuyến nông viên.

#### *Cung cấp dịch vụ hạ tầng nông thôn*

Có ba vấn đề cần quan tâm khi tiến hành các dự án cung cấp dịch vụ hạ tầng cho khu vực nông thôn:

1. *Duy trì hạ tầng và các loại tiện ích đã được tạo ra. Đối với những địa phương phụ thuộc nhiều vào nguồn ngân sách chuyển giao, thì duy trì hạ tầng đã có lại càng trở nên khó khăn hơn.*
2. *Nguồn tài chính để có thể bố trí đủ cho nhu cầu hạ tầng*
3. *Vấn đề cung cấp dịch vụ hạ tầng cho các khu vực nghèo, không có khả năng để chia sẻ chi phí*

Các nhà tài trợ trong nhiều năm đã tập trung nhiều vào các dự án mang tính bao cấp và không quan tâm nhiều đến việc duy trì các dự án và do đó nhiều dự án có thời gian sống rất ngắn. Vấn đề huy động sự tham gia của cộng đồng địa phương trong các dự án phát triển hạ tầng ở nông thôn và triển khai thực hiện dự án đã làm cho thời gian sống của dự án không những kéo dài hơn mà tạo điều kiện các dự án tác động hiệu quả đến sự phát triển kinh tế nông thôn. Mô hình mở rộng sự tham gia của cộng đồng trong việc xây dựng các dự án phát triển hạ tầng nông thôn gắn liền với việc mở rộng việc đào tạo cho công dân địa phương những kiến thức cần thiết về lựa chọn vấn đề cần ưu tiên của địa phương.

Dịch vụ hạ tầng nông thôn nói riêng và cả quốc gia nói chung là một loại hàng hoá đặc biệt. Đó là loại hàng hoá mang tính chất công hơn là tư và mức độ tràn của loại hàng hoá này rất lớn (đường nông thôn). Trong khi đó cũng có thể có những loại dịch vụ mang tính chất tư nhiều hơn như thiết kế mạng lưới điện sinh hoạt. Nếu như khu vực thành thị, điện chiếu sáng là một nhu cầu mang tính bức xúc, thì ở nông thôn, việc xây dựng hệ thống cấp điện lại chủ yếu phục vụ gia đình nhiều hơn. Hạ tầng điện có thể chấp nhận như một loại hàng hoá tư.

Cung cấp dịch vụ hạ tầng nông thôn trong điều kiện nguồn tài chính của các cấp chính quyền địa phương (đặc biệt là các địa phương nghèo) là nhằm tạo ra điều kiện để phát triển kinh tế nông thôn và cải thiện môi trường sống ở địa phương và góp phần công nghiệp hoá nông nghiệp, hiện đại hoá nông thôn.

Trong cơ chế thị trường, nhiều nước đã coi phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng, phát triển hạ tầng là một trong những cách tiếp cận hợp lý nhất, hiệu quả nhất. Không để hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng mang tính tập trung. Cần chuyển việc quyết định các hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng xuống cho các cấp chính quyền gần liền trực tiếp với khai thác, sử dụng các hạ tầng đó. Mặt khác, cần tìm các biện pháp khác nhau để huy động sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ hạ tầng. Tuy nhiên, nhiều mô hình huy động sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ áp dụng cho khu vực thành thị không phù hợp với khu vực nông thôn. Mô hình BOT là một ví dụ. Nguyên nhân cơ bản là khả năng trả phí cho việc sử dụng hạn chế do điều kiện thu nhập của người dân địa phương thấp.

Nhiều dự án phát triển hạ tầng đã được tài trợ bằng các nguồn vốn từ trung ương hoặc các nhà tài trợ. Nhưng một thực tế không chỉ riêng ở Việt Nam mà tồn tại ở nhiều nước khác là các nhà quản lý các nguồn vốn đó thiếu cơ chế trách nhiệm báo cáo việc sử dụng các nguồn vốn đó và công dân không được tham gia và kiểm soát các hoạt động liên quan nên thất thoát, tham nhũng khá phổ biến đối với các dự án phát triển hạ tầng nông thôn. Ngay cả những dự án sử dụng tiền đóng góp của nhân dân địa phương cũng đã không quản lý tốt. Do đó, phát triển và cung cấp dịch vụ ở nông thôn cần gắn liền với việc hoàn thiện cơ chế báo cáo công khai. Đó cũng là một trong những nội dung quan tâm của các nước khi phân quyền tài chính cho địa phương trong việc cung cấp dịch vụ nói chung và dịch vụ hạ tầng nói riêng.

Nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề bù đắp chi phí cho các hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng nông thôn. Tự trang trải và bù đắp chi phí cho hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng theo các loại cơ chế khác nhau cũng chính là cách thức để huy động sự tham gia của những chủ thể kinh tế mong muốn tìm kiếm lợi nhuận từ các hoạt động cung cấp dịch vụ hạ tầng. Tuy nhiên, khả năng tự bù đắp chi phí và có lợi nhuận là một trong những vấn đề khó khăn chung của cả khu vực cung cấp dịch vụ hạ tầng nói chung. Vai trò bù đắp chi phí và tạo ra nguồn lợi nhuận cho các chủ thể tham gia cung cấp dịch vụ hạ tầng đóng vai trò rất quan trọng. Mô hình hợp đồng của nhà nước đối với các chủ thể không phải nhà nước (và có thể cả các chủ thể thuộc nhà nước) trong việc cung cấp dịch vụ hạ tầng vừa đem lại hiệu quả cao cho việc sử dụng nguồn vốn của nhà nước cho phát triển hạ tầng nông thôn, vừa tạo nguồn thu nhập cho doanh nghiệp tham gia cung cấp dịch vụ đồng thời tăng tính trách nhiệm của các nhà cung cấp dịch vụ.

*Gắn liền phân quyền hoạt động cung cấp dịch vụ nông thôn là việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức địa phương.*



Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 5 (Khoa IX) đã nhấn mạnh tầm quan trọng của chính quyền cơ sở trong hệ thống chính trị của nhà nước ta. " Các cơ sở xã, phường, thị trấn là nơi tuyệt đại bộ phận nhân dân cư trú, sinh sống. Hệ thống chính trị ở cơ sở có vai trò rất quan trọng trong việc tổ chức và vận động nhân dân thực hiện đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, tăng cường đại đoàn kết toàn dân, phát huy quyền làm chủ của dân, huy động mọi khả năng phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức cuộc sống của cộng đồng dân cư".<sup>69</sup>

Phân cấp, uỷ quyền cho chính quyền cơ sở trong hoạt động quản lý nhà nước tại địa bàn dân cư là một trong những hướng đi tới của cải cách hệ thống chính trị cơ sở và đẩy mạnh cải cách hành chính theo hướng gần dân, hiệu lực hiệu quả hơn. Đảng đã định hướng cho cải cách hệ thống chính trị cơ sở. " Phân cấp rành mạch cả nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và phương tiện thực hiện cho chính quyền cấp cơ sở trong việc thu, chi ngân sách, sắp xếp và quản lý cán bộ, quản lý đất đai, bảo vệ đê điều, thủy nông, quản lý hộ tịch, quản lý các dự án đầu tư thuộc vốn ngân sách và vốn huy động trong dân, quản lý cơ sở vật chất về giáo dục, y tế, văn hóa phục vụ cho nhân dân trong xã, phường, thị trấn. Chính quyền cấp cơ sở được cấp trên uỷ quyền thực hiện trên địa bàn việc thu một số loại thuế, quản lý tài nguyên, thực hiện chính sách xã hội bằng kinh phí ngân sách, thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh...";<sup>70</sup>

Để phân cấp và uỷ quyền hoạt động quản lý nhà nước trên địa bàn dân cư tốt, một số vấn đề cơ bản sau đây cần phải làm:

- Để cao trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan hành chính xã, phường, thị trấn.
- Tạo điều kiện cho chính quyền cơ sở chủ động về ngân sách, mở rộng các khoản thu, bảo đảm cho những cơ sở ở trình độ phát triển trung bình có thể tự cân đối được chi thường xuyên. Thực hiện quy chế định kỳ kiểm toán nhà nước, công khai thu, chi ngân sách cho dân biết.
- Sớm sửa đổi, bổ sung Luật về tổ chức hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân (với quy định cụ thể về phân cấp, uỷ quyền cho chính quyền cơ sở).
- Vấn đề công tác cán bộ, trao cho chính quyền cơ sở quyền về bổ nhiệm một số chức danh mang tính chất chuyên môn phẩm bảo đảm cho các hoạt động quản lý nhà nước chuyển giao cho chính quyền cơ sở thực hiện tốt<sup>71</sup>.

Để chính quyền cơ sở có thể cung cấp không chỉ các dịch vụ thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước cho công đồng dân cư tốt hơn mà còn phải tạo điều kiện để có

<sup>69</sup> Nghị quyết TW lần thứ 5 (khoa IX)

<sup>70</sup> Nghị quyết TW lần thứ 5 (khoa IX)

<sup>71</sup> Văn kiện Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 5 (Khoa IX). NXB Chính trị quốc gia - Hà nội 2002.

thể cung cấp các loại dịch vụ công khác, nhiều vấn đề, công việc cần phải được nghiên cứu và giải quyết.

Một hệ thống chính quyền cơ sở được phân cấp, uỷ quyền hoạt động quản lý nhà nước bao gồm cả việc cung cấp nhiều loại dịch vụ công không thể hoạt động hiệu quả. Nó đòi hỏi phải có một quá trình hình thành và phát triển. Đồng thời nhiều vấn đề thuộc về quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền cơ sở phải được xác định cụ thể thông qua hệ thống pháp luật. Luật tổ chức Hội đồng và Ủy Ban Nhân dân cần phải sửa đổi; phải xác định rõ tư cách của cán bộ làm việc tại cấp cơ sở trên nguyên tắc chuyên môn, chức nghiệp và có chế độ trách nhiệm cụ thể.

Hệ thống chính quyền cơ sở hoạt động có hiệu quả, nếu tập trung vào giải quyết các vấn đề:

- Trách nhiệm báo cáo. Điều này cũng là một cách thiết lập cơ chế kiểm soát đối với các hoạt động của chính quyền cơ sở được phân cấp, uỷ quyền. Thiếu một cơ chế báo cáo được pháp luật hoá, khó có thể kiểm soát một cách dân chủ hoạt động được phân quyền.
- Công khai. Mọi hoạt động của chính quyền cơ sở trên địa bàn dân cư phải được công khai, rõ ràng " như ban ngày". Đó cũng là cách thức để hạn chế sự lạm dụng quyền hạn và thiếu trách nhiệm của cán bộ, công chức địa phương.
- Mở rộng tính chất đại diện của nhân dân trong hoạt động quản lý nhà nước tại cơ sở thông quan vai trò đích thực, có hiệu lực của cơ quan đại diện-hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân luật đã trao cho tên gọi là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và là cơ quan đại biểu của nhân dân địa phương phải có thực quyền không chỉ đưa ra các quyết định mà còn phải thực sự có quyền để làm cho các nghị quyết được thực hiện.
- Huy động được nguồn lực của địa phương cho đầu tư phát triển địa phương cũng như các hoạt động quản lý. Quyền về thiết lập các khoản thu địa phương cần được trao cho hội đồng nhân dân và thực hiện nó là Ủy Ban Nhân dân. Nếu như địa phương muốn nâng cấp một công trình nào đó nhưng phải huy động sự đóng góp của địa phương thì phải đưa ra hội đồng nhân dân bàn và lấy ý kiến của nhân dân. Đây cũng là một cách làm đã được nhiều nước áp dụng. Kinh nghiệm của phân quyền tự chủ về tài chính cho cộng đồng dân cư của New Zealand đã chỉ ra kết quả rất cao khi nhân dân bàn về các khoản đóng góp gia tăng.
- Năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương cơ sở là một trong những vấn đề cơ bản. Hiện nay nguồn nhân lực có thể huy động để làm việc ở cơ sở rất lớn, nhưng chưa có chính sách cụ thể để đưa họ về làm việc ở nông thôn. Kinh nghiệm của một số tỉnh đã chỉ ra được khả năng huy động nguồn nhân lực này cho địa phương nếu trước hết có chính sách kinh tế

thích hợp. Cần nghiên cứu cơ chế bồi dưỡng tại chỗ và huy động tiềm năng to lớn của một đội ngũ cử nhân tốt nghiệp ra trường nhưng chưa có công việc. Không nên quan niệm cử nhân ra trường chỉ làm việc ở trung ương hay các cơ sở kinh tế lớn mà lại không có thể huy động họ về làm việc tại địa phương. Nhiều nước, cử nhân trẻ ra trường đều có những chính sách để khuyến khích về nông thôn. Đội ngũ công chức làm việc ở địa phương do đó cũng có trình độ cao, không kém ở các cơ quan trung ương. Thành lập "nhóm những cử nhân trẻ về làm việc tại địa phương" như một số nước đã làm có thể là một cách để giảm áp lực đào tạo hiện nay. Mặt khác, trên cơ sở định hướng của nghị quyết, phấn đấu để đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ từ trung cấp trở lên<sup>72</sup>.

- Tạo cơ hội để người dân địa phương được đưa tiếng nói của cá nhân, tập thể nhỏ mà họ đại diện (thôn, bản, cụm dân cư) vào trong các cách lựa chọn quyết định quản lý nhà nước tại địa bàn dân cư. Điều này tạo cho các quyết định của địa phương mang "màu sắc" địa phương và phản ánh đúng nguyện vọng, nhu cầu, đòi hỏi của nhân dân địa phương.
- Mọi quyết định của địa phương phải thể hiện tính khả thi cao và được mọi người dân chấp nhận.

Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy Ban Nhân dân đang được nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung. Luật mới phải đưa ra các điều khoản nhằm tạo ra một cơ quan đại diện ở địa phương (Hội đồng nhân dân) thực sự là những người có năng lực, đại diện cho các nhóm dân cư cũng như những người có những hoàn cảnh đặc biệt; Luật phải xác định cụ thể trách nhiệm chính trị của những người và cơ quan đại diện của cộng đồng dân cư cũng như trách nhiệm phải báo cáo trước hội đồng nhân dân cũng như cử tri địa phương của các cơ quan cung cấp dịch vụ công trên địa bàn. Trách nhiệm báo cáo kể cả các báo cáo tài chính phải được thể chế hoá trong luật. Không nên để quy định trách nhiệm này trong hướng dẫn thi hành luật.

Luật phải quy định cụ thể trao quyền tài chính cho chính quyền địa phương đến đâu. Mặc dù Luật ngân sách nhà nước đã có những quy định về vấn đề này, tuy nhiên, phải làm rõ hơn những vấn đề:

- *Mức độ trao quyền cho địa phương;*
- *chính sách tài chính cũng như các thủ tục về tài chính địa phương;*
- *Quyền về phê duyệt các chính sách có liên quan;*
- *Kỷ luật tài chính đối với địa phương;*
- *Những khoản mục chuyển giao liên chính quyền cần được công khai, biết trước hàng năm (hoặc 3 năm như đã ghi trong Luật ngân sách);*

<sup>72</sup> Nghị quyết Hội nghị TW 5 (Khoa IX) đã xác định: đến năm 2005 có ; khoảng 80% cán bộ, công chức chuyên môn có trình độ trung cấp trở lên đối với đồng bằng, sơ cấp trở lên đối với miền núi.

- *Năng lực của chính quyền địa phương trong việc thực hiện các hoạt động tài chính;*
- *Quyền huy động nguồn lực của địa phương.*

Sự can thiệp của chính phủ trung ương và cấp trên cần hạn chế ở những nội dung cụ thể. Mô hình tản quyền chỉ là bước chuyển đổi và phải thay vào đó uỷ quyền hoặc trao quyền thực sự cho chính quyền địa phương và chính phủ trung ương chỉ thực hiện chức năng giám sát, kiểm tra việc tuân thủ các quy định vĩ mô chung.

Đào tạo bồi dưỡng đội ngũ công chức cần được trao cho chính quyền địa phương quyết định trên cơ sở căn cứ vào nhu cầu thực tế của địa phương.

Công khai, mở cửa đối với cộng đồng dân cư địa phương về việc xây dựng các chương trình, kế hoạch, đặc biệt là kế hoạch tài chính, ngân sách hàng năm là một trong những đòi hỏi cần có để mở rộng trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với cộng đồng dân cư.

Phân quyền cung cấp dịch vụ cho cộng đồng dân cư địa phương là một trong những khó khăn của phân quyền cho chính quyền địa phương đặc biệt là chính quyền địa phương vùng nông thôn. Nhiều nước chỉ phân quyền lĩnh vực này mức độ rất hạn chế, thay vào đó nhiều loại dịch vụ mang tính chất tập quyền, không phân chia. Điều đó nhằm bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động cung cấp dịch vụ.

Một trong những chủ đề được quan tâm khi tổ chức cung cấp dịch vụ công ở khu vực nông thôn là cần phải phân biệt việc cung cấp dịch vụ công nói chung và cách thức tài trợ việc cung cấp dịch vụ này bằng ngân sách nhà nước (công). Một số ý kiến cho rằng cần xem xét việc cung cấp dịch vụ công ở nông thôn trên khía cạnh của người sản xuất ra dịch vụ và cung cấp dịch vụ. Theo<sup>73</sup>, có thể một số nhà cung cấp dịch vụ sau đây thuộc nhóm cần quan tâm để lựa chọn:

1. Chính phủ : (a) Các bộ; (b) Các cơ quan phân quyền; (c) Doanh nghiệp trung ương
2. Chính quyền vùng (tỉnh, vùng tùy theo quốc gia): (a) Sở; (b) Đơn vị phân quyền; (c) Doanh nghiệp
3. Chính quyền địa phương (huyện, xã,...): (a) Cơ quan địa phương; (b) Các đơn vị phân quyền; (c) Doanh nghiệp địa phương
4. Liên kết trung ương - vùng
5. Liên kết trung ương - địa phương
6. Liên kết trung ương - vùng- địa phương
7. Liên kết vùng - địa phương
8. Hiệp hội chính quyền địa phương

<sup>73</sup> Xem: Rethinking Decentralization at the World Bank By: Jonnie Litvack, Junaid Ahmad and Richard Bird

9. Các cơ quan địa phương được thành lập vì mục đích riêng: (a) Trong phạm vi một vài đơn vị địa phương; (b) Chỉ một địa phương; (c) Chỉ một phần lãnh thổ địa phương (xóm, ấp,...).
10. Các hình thức BOT or BOO (Build-Operate-Transfer or Build-Own-Operate).
11. Đối tác tư - công.
12. Phí, lệ phí cho các dịch vụ
13. Các đơn vị được đặc quyền (Franchise)
14. Hợp đồng cung cấp dịch vụ
15. Cung cấp mang tính phổ cập của các nhà xây dựng.
16. Cung cấp phổ cập bởi: (a) Phiếu; (b) Tự trang trải.
17. Cung cấp tự nguyện: (a) Các tổ chức chính thức; (b) Các tổ chức không chính thức.
18. Cung cấp thông qua tổ chức phi chính phủ (Non-governmental Organizations) các loại trong và ngoài nước.

Mỗi loại dịch vụ nông thôn có thể được sản xuất bởi một nhà sản xuất nhưng được người khác mua, sử dụng để cung cấp cho cộng đồng;

Sản xuất có thể được cung cấp tài chính một phần hay toàn phần từ ngân sách địa phương hoặc trung ương.

Cả tư nhân, nhà nước đều có thể là nhà sản xuất và người cung cấp và nhà tài trợ.

Tùy thuộc vào điều kiện của từng địa phương có thể lựa chọn mô hình hợp lý. Vấn đề cơ bản là liệu chính quyền địa phương có quyền ảnh hưởng như thế nào đến việc lựa chọn các nhà sản xuất, cung cấp và tài chính. Đó cũng chính là nội dung quan trọng của việc phân quyền cho địa phương trong việc tổ chức cung cấp dịch vụ công.

Để chính quyền địa phương các cấp có thể hoàn thiện hoạt động cung cấp dịch vụ cho cộng đồng địa phương, cần thay đổi phương pháp hoạt động quản lý nhà nước ở cấp địa phương chuyển từ các thực quản lý trước đây sang hình thức quản lý mới có sự tham gia ngày càng rộng hơn, nhiều hơn của cộng đồng.

- *Mở rộng sự tham gia của những người có liên quan đến các quyết định địa phương trong quá trình làm quyết định*
- *Khuyến khích việc hình thành các tổ chức cộng đồng địa phương như nghị quyết trung ương 5 (khoá IX) gọi là đoàn thể nhân dân. Tạo cơ hội để các tổ chức này trở thành đối tác, tham gia tích cực với chính quyền cơ sở.*
- *Sử dụng mối quan hệ giữa chính quyền cơ sở và các đoàn thể nhân dân (địa phương) để khuyến khích việc cung cấp dịch vụ và trao đổi thông tin thực hiện trách nhiệm báo cáo của chính quyền cơ sở.*

- Thông qua mối quan hệ mang tính đối tác, cả chính quyền cơ sở và các đoàn thể nhân dân đều nhận được những lợi ích cần thiết để phục vụ địa phương tốt hơn. Ví dụ, chính quyền cơ sở biết được rõ hơn đòi hỏi của nhân dân địa phương thông qua các tổ chức đoàn thể của họ và do đó sẽ tìm cách đáp ứng (nếu là chính quyền trách nhiệm); tăng cường vai trò của công dân địa phương đối với hoạt động quản lý;

Trong không ít trường hợp, các đoàn thể / tổ chức nhân dân có thể trở thành nhà hợp đồng để cung cấp các dịch vụ cho cộng đồng trên cơ sở tài chính của chính quyền. Họ sẽ tự biết cách làm thế nào để chống thất thoát và đáp ứng tốt nhất đòi hỏi của nhân dân địa phương. Nhiều nước rất quan tâm đến mô hình đối tác chính quyền cơ sở - các đoàn thể nhân dân. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, triển khai quy chế dân chủ cơ sở, mở rộng sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý ở địa phương nếu thông qua các đoàn thể nhân dân có thể tăng hiệu quả của sự tham gia và tạo cơ hội để mở rộng dân chủ đại diện của người dân khi họ không có điều kiện để đưa tiếng nói của mình cho chính quyền.

Cơ chế tiếng nói của nhân dân/ cộng đồng dân cư đến hoạt động cung cấp dịch vụ công của các chủ thể nhà nước tại địa phương được quan tâm. Trong nền kinh tế thị trường, tiếng nói được coi là một công cụ quan trọng để người tiêu dùng xử lý những khuyết tật mà người sản xuất cung cấp hàng hoá và dịch vụ không như mong muốn.

Trong khu vực công, sức mạnh của công chúng có ý nghĩa rất lớn ảnh hưởng đến các tổ chức công trong việc cung cấp một cách thích ứng và có hiệu quả các dịch vụ công và trách nhiệm của các cơ quan này phải báo cáo trước công dân khu vực.

Tiếng nói được quan tâm trong những lĩnh vực cung cấp dịch vụ và cách thức cung cấp dịch vụ đó cũng như các quá trình liên quan đến ngân sách và kế hoạch. Đây là một cách tiếp cận nhằm hoàn thiện mức độ cao hơn trách nhiệm báo cáo với công dân, hiểu tốt hơn đòi hỏi của công dân địa phương và do đó sử dụng kết quả và hiệu quả hơn nguồn lực và thích ứng cao hơn đòi hỏi của khu vực công đối với công dân. Đó cũng là cách thức nhằm thiết lập cơ chế quản lý công chức dựa vào hoạt động. Đó cũng là cách đo lường kết quả một cách đầy đủ nhất khi người sử dụng trực tiếp các loại hàng hoá và dịch vụ đưa tiếng nói có sức mạnh cho các nhà cung cấp dịch vụ và họ phải có trách nhiệm để hoàn thiện các yêu cầu đó. Trong những khu vực có những nét đặc trưng riêng, cơ chế tiếng nói cũng là cách thức mở rộng sự tham gia của công dân - trong khuyến nông, trong các dự án, chương trình xoá đói giảm nghèo, trong các chương trình cung cấp dịch vụ xã hội, y tế, trường học cộng đồng.

Cơ chế tiếng nói của công dân trong các cộng đồng trong hoạt động cung cấp dịch vụ công không phải luôn được quan tâm bởi nhiều cách tiếp cận không

tôn trọng ý kiến. Mặt khác, không ít trường hợp cơ quan nhà nước không tin tưởng vào tính chất đặc biệt của tiếng nói.

Cơ chế tiếng nói tăng cường trách nhiệm với công chúng thông qua sự tham gia của nhân dân; cách thức để nâng cao năng lực của công dân trong quá trình quản lý.

Hoạt động cung cấp dịch vụ trong khu vực nông nghiệp và nông thôn luôn gặp những khó khăn nhất định do yếu tố quy mô của loại hàng hoá và dịch vụ được cung cấp. Nếu như quy mô của loại hàng hoá và dịch vụ cung cấp nhỏ thì xét trên phương diện kinh tế sẽ không đạt hiệu quả. Mặt khác quy mô các vùng lãnh thổ chịu trách nhiệm quản lý cũng ảnh hưởng đến việc tổ chức cung cấp dịch vụ công. Nếu quy mô lãnh thổ hẹp, mức độ tràn sẽ rất cao và do đó khả năng kiểm soát hoặc đánh giá hiệu quả cũng như việc tổ chức thu phí sẽ hạn chế.

Trong mô hình tổ chức cung cấp dịch vụ và hàng hoá cho cộng đồng dân cư, cải cách hành chính đã chuyển đổi từ cách tiếp cận người cung cấp dịch vụ định hướng việc cung cấp thay bằng khách hàng, người sử dụng hàng hoá và dịch vụ được cung cấp định hướng việc cung cấp (theo nhu cầu khách hàng).

Phân loại hàng hoá và dịch vụ công được cung cấp theo mô hình địa phương hoá tức xác định quy mô của các loại dịch vụ hàng hoá cần được cung cấp cho từng khu vực địa lý (bang, vùng, tỉnh, cơ sở) và tính khác nhau của các loại hàng hoá và dịch vụ được cung cấp sẽ tạo cơ hội tốt hơn cho cả các nhà hoạch định chính sách cung cấp dịch vụ vĩ mô (chung cho cả nước) và cho các cấp chính quyền cơ sở trong việc lựa chọn loại hàng hoá và dịch vụ cần có trách nhiệm cung cấp. Đồng thời đó cũng là cách thức phân cấp, phân công hoạt động cung cấp hàng hoá và dịch vụ giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau dựa trên nguyên tắc tầm ảnh hưởng và độ tràn lợi ích.

Xác định phạm vi ảnh hưởng và độ tràn lợi ích của các loại hàng hoá và dịch vụ được cung cấp đòi hỏi sự tham gia của các chủ thể địa phương phải tham gia tích cực trong việc quyết định các loại vấn đề đó. Đồng thời đó chính là cách thức để vạch ra một chính sách phù hợp hơn với địa phương.

Trong điều kiện chung của phát triển khu vực nông thôn, vấn đề chủ yếu là phải cung cấp cho cộng đồng địa phương đủ thông tin và đào tạo những kiến thức cần thiết liên quan đến việc xác định các loại dịch vụ cần thiết cũng sẽ cách nhằm hoàn thiện cơ chế cung cấp dịch vụ.

Một trong những đòi hỏi quan trọng để có thể phân quyền cung cấp dịch vụ công khu vực nông thôn là đòi hỏi cần phải có một cơ cấu tổ chức hợp lý. Cơ cấu tổ chức hợp lý sẽ bảo đảm sự tham gia của cộng đồng trong việc hoạch định các chính sách cần thiết phát triển nông thôn, thay cho việc chính phủ trung ương xác định cơ cấu đó. Đồng thời tổ chức hợp lý cũng sẽ tạo điều kiện xác định đúng hơn những loại sản phẩm khác nhau về cấp độ : bang, vùng, tỉnh hoặc cơ sở.

Phân cấp ở khu vực nông thôn có thể do nhiều chủ thể khác nhau cùng thực hiện mang tính chất chia tách. Điều đó đã làm giảm hiệu quả của việc khai thác nguồn lực chung cho phát triển cộng đồng. Không ít cộng đồng nhận được sự tài trợ của một số chương trình, khi xây dựng chương trình các dự án độc lập với nhau và hình như dự án nào cũng đề cập đến việc hoàn thiện một đoạn đường và trên thực tế đoạn đường đó hình như không được hoàn thiện. Kinh nghiệm của việc tổ chức cung cấp dịch vụ khu vực nông thôn chỉ ra đòi hỏi phải có một tổ chức để lồng ghép nhiều hoạt động phát triển cộng đồng cũng như tổ chức cung cấp dịch vụ. Nếu có một tổ chức như vậy, sẽ xác định rõ hơn những vấn đề phải hợp tác, phối hợp giữa nhiều vùng với nhau (cung cấp nước, điện) và cũng có thể chỉ mang tính độc lập của một địa phương riêng lẻ. Sẽ có không ít chức năng cung cấp dịch vụ công phải trao lại toàn bộ cho địa phương và cũng có những chức năng đòi hỏi phải lồng ghép.

Cung cấp dịch vụ cho khu vực nông thôn được tiến hành dưới hình thức các dự án (kể cả những dịch vụ về y tế, dân số kế hoạch hoá gia đình). Điều đáng quan tâm đối với khu vực nông thôn do thiếu cán bộ và nguồn tài chính nên việc duy trì, bền vững của các kết quả dự án đóng vai trò rất quan trọng. Không ít dự án được xây dựng để cung cấp dịch vụ cho khu vực nông thôn, nhưng khi dự án kết thúc thì hoạt động cung cấp dịch vụ cũng sẽ giảm dần và chấm dứt rất nhanh do không có nguồn kinh phí.

Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng cần phối hợp nhiều nhà tài trợ để duy trì tính bền vững của các dự án cung cấp dịch vụ cho khu vực nông thôn, đặc biệt các dự án xã hội.

\*\*\*

\*

Trong điều kiện cụ thể của thể chế chính trị, thể chế nhà nước của nước ta, thuật ngữ phân quyền được hiểu là sự phân công, phân cấp hoạt động quản lý hành chính nhà nước giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở trung ương (chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ) với các cơ quan quản lý hành chính nhà nước địa phương (tỉnh, huyện, xã). Đồng thời đó cũng là quá trình chuyển giao một số chức năng trước đây do các cơ quan quản lý hành chính nhà nước đảm nhận sang cho khu vực tư nhân dưới nhiều hình thức khác nhau như chuyển giao hoàn toàn theo cơ chế thị trường, chuyển giao mang tính kết hợp, liên doanh.

Phân quyền theo nghĩa phân công, phân cấp, chuyển giao bên ngoài khu vực nhà nước đều nhằm đạt đến mục đích cuối cùng là nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước và hoạt động cung cấp các loại dịch vụ công, hàng hoá công cho xã hội nhằm đáp ứng tốt nhất đòi hỏi của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đưa nước ta trở thành nước công nghiệp.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và 1992 sửa đổi (2001)
2. Nghị quyết của Quốc hội số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 1992.
3. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IV, V, VI, VII, VIII, IX.
4. Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành TW lần thứ 4 (Khoa VII) về những vấn đề cấp bách của sự nghiệp chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân. NXB Chính trị quốc gia. 1993.
5. Văn kiện Hội nghị Ban CHTW lần thứ 8 (khoa VII)
6. Văn kiện Hội nghị Ban CHTW lần thứ 3 (KVIII). NXB Chính trị quốc gia 1997
7. Văn kiện Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 5 (Khoa IX). NXB Chính trị quốc gia. Hà nội 2002.
8. Luật tổ chức hội đồng chính phủ ngày 26/7/1958.
9. Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng (ngày 4 tháng 7 năm 1981)
10. Luật tổ chức chính phủ ngày 30 tháng 9 năm 1992.
11. Luật tổ chức chính phủ ngày 25/12/2001.
12. Luật tổ chức chính quyền địa phương ngày 29/4/1958 .
13. Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban hành chính các cấp ngày 27 tháng 10 năm 1962
14. Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Uỷ Ban Nhân dân ngày 30 tháng 6 năm 1983
15. Luật tổ chức hội đồng nhân dân và Uỷ Ban Nhân dân ngày 30 tháng 6 năm 1989
16. Luật tổ chức hội đồng và Uỷ Ban Nhân dân (1994 )nhằm cụ thể hoạt động của hội đồng nhân dân và Uỷ Ban Nhân dân các cấp theo tinh thần hiến pháp 1992)
17. Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và Uỷ Ban Nhân dân 1994 (sửa đổi)
18. Luật ngân sách 1996
19. Luật ngân sách sửa đổi 1998
20. Luật doanh nghiệp (1999),
21. Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng và Uỷ Ban Nhân dân ở mỗi cấp (1996).
22. Pháp lệnh về giám sát và hướng dẫn của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ đối với Hội đồng nhân dân (1996).
23. Pháp lệnh số: 38/2001/PL-UBTVQH10, ngày 28 tháng 8 năm 2001 của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.
24. Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính.
25. Sắc lệnh Số 42 ngày 7/4/1947.
26. Sắc lệnh số 63-SL ngày 23/11/1945
27. Sắc lệnh 254/S� ngày 19/11/1949
28. Nghị quyết của HĐBT số 186- HĐBT ngày 27-11-1989 về việc phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương.
29. Nghị quyết số 90/CP ngày 21 tháng 8 năm 1997 của Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá
30. Thông báo số 23 của kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá XI về Luật ngân sách nhà nước sửa đổi.
31. Nghị định 87/CP ngày 19/12/1996
32. Nghị định 57/2002-NĐCP ngày 3/6/2002
33. Nghị định của chính phủ số 15- CP ngày 2/3/1993 về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, cơ quan ngang bộ
34. Nghị định 86-2002/NĐ-CP
35. Nghị định 24/2000/NĐ-CP,
36. Nghị định 35-CP năm 1981.

37. Nghị định của Hội đồng Bộ trưởng số 150-HĐBT ngày 13 tháng 12 năm 1983 Về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy giúp Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước; thủ trưởng các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng quản lý Nhà nước
38. Nghị định 86- HĐBT ngày 4/8/1983 của Hội đồng Bộ trưởng. Quy định cơ cấu tổ chức của Ủy Ban Nhân dân Huyện:
39. Nghị định 174-CP của chính phủ ngày 229/9/1994.
40. Nghị định số 12-2001/NĐ-CP ngày 27/3/2001 của Chính phủ
41. Nghị định quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ trong nhiệm kỳ chính phủ 1997-2002 và một số nghị định về nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ nhiệm kỳ chính phủ 2002-2007.
42. Nghị định của chính phủ về thành lập Tổng cục du lịch (Nghị định 20/CP ngày 27/12/1992 và Nghị định 53/CP ngày 7/8/1995
43. Nghị định 93/2000/ NĐ-CP phân cấp cho Thành phố Hồ Chí Minh một số hoạt động quản lý hành chính nhà nước.
44. Nghị định số 73/NĐ-CP ngày 19 tháng 8 năm 1999 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao.
45. Điều lệ bảo hiểm y tế (điều 9) ban hành kèm theo Nghị định số 58/1998/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 1998
46. Nghị định của Chính phủ số 29/1998-NĐ-CP ngày 11 tháng 5 năm 1998 về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã
47. Nghị định 181- CP quy định cho Ban Tổ chức cán bộ chính phủ 12 nhóm công việc liên quan đến quản lý nhà nước về tổ chức và cán bộ, công chức.
48. Nghị định của chính phủ Số 03/2001/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2001, sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 28/CP ngày 28 tháng 3 năm 1997 của Chính phủ về đổi mới quản lý tiền lương, thu nhập trong các doanh nghiệp nhà nước
49. Nghị định số 197/ CP ngày 31/12/1994;
50. Nghị định của Chính phủ Số 10 /2000/NĐ-CP ngày 27 tháng 3 năm 2000
51. Nghị định của Chính phủ số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01 /2002,
52. Quyết định của Thủ tướng chính phủ số 852/TTg ngày 28/12/1995 về việc thành lập một số tổ chức ở địa phương
53. Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg ngày 17/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ.
54. Quyết định của Bộ trưởng Bộ Y tế Số 3653/1999/QĐ-BYT ngày 15 tháng 11 năm 1999 Về việc ban hành bản "Quy định chức năng và nhiệm vụ của Nhân viên y tế thôn, bản"
55. Thông tư liên bộ số 02-LB/TT ngày 2 tháng 8 năm 1993 hướng dẫn thi hành nghị định số 13-CP ngày 2-3-1993 của Chính phủ về công tác khuyến nông.
56. Xem phụ lục các nghị định về việc thành lập các cơ quan thuộc chính phủ và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật
57. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 -2010
58. " Ngành giáo dục - đào tạo thực hiện Nghị quyết trung ương 2 (khoá VIII) và nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX". NXB Giáo dục 2002. Tr.34.
59. Nhà nước và tổ chức hành pháp của các nước tư bản. GS.Đoàn Trọng Truyến. NXH Sự thật Hà nội, 1993.Tài liệu bồi dưỡng chuyển viên chính của HVHCQG - 2001
60. Aristotle, (384-322 B.C.). Encarta 2001.
61. Rousseau (1712-1778) và " kỷ nguyên lý trí - the Age of Reason,";Discourse on the Origin and Foundations of Inequality" (1755); The New Heloise (1761;The Social Contract (1762); Emile (1762). Encarta 2001..
62. Montesquieu (1689-1755), " Linh hồn của pháp luật The Spirit of the Laws (1748).
63. "Thematic Essay: British Political and Social Thought.". *Encarta Encyclopedia* 2001.
64. Mác - Ăng ghen Tuyển tập, Tập II, tr.405-406. NXB Sự Thật, Hà nội 1981.

65. Locke, John (1632-1704), "Hai luận thuyết của chính phủ - Two Treatises of Government (1690)
66. "Administrative Reform toward Promoting Productivity in Bureaucratic Performance. EROPA 1992.
67. Decentralization and Empowerment của Gaudioso.C. Sosmena, JR. Manila, Philippines 1991.
68. *International Review of Administrative Science*, 47(2), Rondinelli, et al. (1981)
69. "Reinventing government" (Osborne and Gaebler, 1993), "business process reengineering" (Hammer and Champy, 1993),
70. "New Public Management" doctrines of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries (Hood, 1995, 1996; Kickert *et al.*, 1997).
71. "Sáng tạo lại chính phủ" dịch (NXB Chính trị quốc gia - 2000).
72. UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People - Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 1997.
73. UNDP, Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Development, April 1998.
74. Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance, Gothenburg, Sweden, 23-27 September 1996.
75. Decentralization & power shift an imperative for good governance. A Sourcebook on Decentralization Experiences in Asia, Volume I Series 2002/02.
76. Political Accountability Parliament. Australian Journal of Public Administration Volume 58. March 1999.
77. "TheUNDP role in Decentralization and local governance. 28/ February 2000
78. Managing Development: The Governance Dimension, World Bank, June 1991.
79. "Promoting the elements of good governance in Bank operations".
80. Điều tiết độc quyền tư nhân trong các nước đang phát triển - *The Regulation of Private Monopoly in Developing Countries*, Price Waterhouse, London, April 1994.
81. The governance of the wider state sector: principles for control and accountability of delegated and devolved bodies. Puma by Rob Laking.
82. Decentralization Toolkit của WB,
83. Decentralization Briefing Notes . Edited by Jennie Litvack and Jessica Seddon. 1998.
84. Absolutism."Encarta Encyclopedia 2001.
85. "Separation of Powers." Encarta Encyclopedia, 2001. .
86. "Promoting the elements of good governance in Bank operations". World Bank
87. The Regulation of Private Monopoly in Developing Countries, Price Waterhouse, London, April 1994.
88. The governance of the wider state sector: principles for control and accountability of delegated and devolved bodies. Puma by Rob Laking.
89. Sourcebook on Decentralization in Asia" của WB năm 2002.
90. "Decentralization (government)."Microsoft Encarta Encyclopedia 2001.
91. Management toolkit của WB.
92. Local governance, Political Decentralization and Accountability/ Decentralization and Intergovernmental fiscal Reforms Course of World Bank May 2002. Keith Mc Lean.
93. Decentralization: Sampling of Definition., UNDP, 10/1999.
94. Role of UNDP in Decentralization and Local Governance. UNDP February 2000
95. Decentralization Briefing Notes. Edited by Jennie Litvack and Jessica Seddon. WB, 2000
96. Glosary của UNDP Hanoi

97. Public Management - NewZealand Model. NXB Oxford 1996.
98. SIMA, Fiscal Decentralization Indicators
99. World Development Report 1999/2000 của World Bank.
100. IMF (1998), Public Expenditure Management Handbook: 1998, World Bank.
101. Cathy Gaynor: Decentralization of Education. WB, 1998.
102. Performance Contracting. Lesson from Performance contracting Case Studies. PUMA/PAC 99/2.
103. Talking Points of Robert Ebel: Logic of Decentralization and Worldwide Overview. September 4, 1998
104. Vietnam Managing Public Resources Better - Public Expenditure Review 2000 . Joint Report of the GOV - Donor Working Group.
105. Rethinking Decentralization at the World Bank By: Jennie Litvack, Junaid Ahmad and Richard Bird
106. “ Hành chính địa phương so sánh ASEAN” 2002. Học viện Hành chính Quốc gia
107. Báo cáo khoa học kết quả nghiên cứu đề tài. “ Cơ sở khoa học của việc tăng cường phân cấp quản lý kinh tế trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam. Văn phòng chính phủ 6/2001.
108. Báo cáo Dự án : Điều tra cơ bản về chức năng, nhiệm vụ và phân công, phân cấp quản lý nhà nước trung ương - địa phương. Ban TCCBCP (nay là Bộ Nội vụ) 11/2001.
109. VASC Orient. vnn.vn.
110. Cơ sở dữ liệu văn bản pháp luật. Lawdata. 2002.
111. Tạp chí Quản lý nhà nước, số 12/2000
112. Thời báo kinh tế, ngày 22/11/2002.
113. Báo Pháp luật, số 302 ngày 18/12/2002.
114. Báo Quân đội Nhân dân, ngày 18/12/2002.
115. Báo Nhân dân, ngày 11/10/2002.