

ĐỔI MỚI PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

★ TS. PHẠM NGỌC HUYỀN

*Viện Lãnh đạo học và Hành chính công,
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

● **Tóm tắt:** Phân cấp, phân quyền, tự quản địa phương có quan hệ mật thiết với quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả. Bài viết phân tích một số vấn đề đặt ra trong phân cấp, phân quyền và tự quản địa phương, đặc biệt là trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp nhằm đáp ứng những yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và tạo lập và củng cố các giá trị quản trị công.

● **Từ khóa:** Phân cấp; phân quyền; tự quản địa phương; quản trị quốc gia hiện đại; hiệu quả.

Đặt vấn đề

Quản trị quốc gia hiệu quả, hiện đại là nhiệm vụ quan trọng trong công cuộc đổi mới nền hành chính nhà nước. Để quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả hướng tới mục tiêu đặt ra, việc nghiên cứu đổi mới phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, nâng cao tính tự quản địa phương là rất cần thiết. Sự thay đổi tại mỗi địa phương, mỗi quốc gia và trên toàn cầu đòi hỏi các nhà quản lý cần có những giải pháp cụ thể, đổi mới phân cấp, phân quyền để kịp thời ứng phó với những thay đổi diễn ra ở các phạm vi khác nhau với các mức độ và sự ảnh hưởng khác nhau, hướng đến tăng cường tính chủ động của địa phương trước những thay đổi có tính toàn cầu.

1. Khái niệm phân cấp, phân quyền

Quyền lực thường bắt nguồn từ các chủ thể của khế ước xã hội - bản chất của sự thoả hiệp và cân bằng lợi ích. Trong một xã hội hình thành

nhà nước, quyền lực thuộc về nhân dân, nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân. Nhà nước được thiết lập và được nhân dân ủy quyền cho nhà nước thực hiện quyền lực của mình. Để thực hiện sự ủy quyền này, nhà nước phải được tổ chức và hoạt động một cách khoa học. Quyền lực nhà nước được cấu thành bởi ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp cũng là ba chức năng của quyền lực nhà nước. Sự phân cấp, phân quyền ở đây không phải là sự phân chia quyền lực với quyền lực, mà là sự phân định giữa các chức năng của quyền lực nhà nước.

Phân cấp là sự phân định, phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính. Nói cách khác, phân cấp là việc trao cho mỗi chính quyền những nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau. Xét về bản chất, phân cấp là việc cấp trên chuyên giao nhiệm vụ, quyền hạn cho cấp dưới thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và các quy định hiện hành liên quan.

Phân cấp và phân quyền theo chiều dọc có sự giao thoa nhất định, đều có chung nội hàm là chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, trong phân quyền không tồn tại tính thứ bậc hành chính giữa các đơn vị hành chính - lãnh thổ như trong phân cấp, mà các cấp chính quyền địa phương được phân định quyền hạn riêng theo quy định của luật hiện hành. Khoản 2, Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định về căn cứ phân cấp cho chính quyền địa phương: “Việc phân cấp phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan phân cấp. Cơ quan phân cấp chịu trách nhiệm bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp, trừ trường hợp cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được phân cấp có đề nghị và tự bảo đảm điều kiện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp”⁽¹⁾. Cơ quan nhà nước được phân cấp sẽ chịu trách nhiệm trước cơ quan phân cấp về chất lượng và mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao. Phân cấp được ví như con đường của sự phát triển, mở ra định hướng để triển khai những phương thức quản trị quốc gia căn bản.

Phân quyền là nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực. Phân quyền vừa được hiểu là sự phân chia quyền lực thành ba nhánh quyền năng: lập pháp, hành pháp, tư pháp; hay còn gọi là sự phân quyền theo chiều ngang nhằm phân định thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất, tạo thành cơ chế kiểm soát và kiềm chế lẫn nhau để tránh lạm quyền⁽²⁾; vừa là sự phân quyền theo lãnh thổ, hay còn gọi là sự phân quyền theo chiều dọc nhằm phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền, có sự thanh tra, kiểm tra của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới.

Phân quyền theo chiều dọc chính là sự phân chia quyền lực giữa Trung ương và địa phương nhằm tăng quyền tự chủ, tự quyết cho chính quyền địa phương.

Ở Việt Nam hiện nay, phân quyền được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Điều 12 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định: “Việc phân quyền cho chính quyền địa phương các cấp phải được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội, trong đó xác định rõ chủ thể thực hiện, nội dung, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn, bảo đảm các nguyên tắc phân định thẩm quyền và phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp quy định tại Luật này”⁽³⁾. Sự phân chia quyền lực thực chất là sự phân chia thẩm quyền nhằm thực thi quyền lực nhà nước⁽⁴⁾. Cùng với tập quyền và tản quyền, phân quyền chỉ mức độ tự chủ của chính quyền địa phương đối với chính quyền Trung ương. Chính quyền địa phương tự chủ trong việc ra quyết định, tổ chức thi hành và tự chịu trách nhiệm trong phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp, ủy quyền thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền. Cơ quan nhà nước cấp trên, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền của chính quyền địa phương.

Khoản 1, Điều 11, Luật Tổ chức chính quyền địa phương xác định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được phân định như sau:

“Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương theo hình thức phân quyền, phân cấp”⁽⁵⁾. Việc phân định thẩm quyền giữa

chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương được thực hiện trên cơ sở những nguyên tắc cơ bản:

Việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây:

a) Xác định rõ nội dung và phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn mà chính quyền địa phương được quyết định, tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm về kết quả;

b) Bảo đảm không trùng lặp, chồng chéo về nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương, giữa chính quyền địa phương các cấp và giữa các cơ quan, tổ chức thuộc chính quyền địa phương;

c) Phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và khả năng, điều kiện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp. Cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước cấp trên được bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó;

d) Bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và thực hiện có hiệu quả việc kiểm soát quyền lực gắn với trách nhiệm kiểm tra, thanh tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên; kịp thời điều chỉnh nội dung phân quyền, phân cấp khi cơ quan, tổ chức, cá nhân được phân quyền, phân cấp thực hiện không hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn được giao;

đ) Bảo đảm tính thống nhất trong tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật;

e) Đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương; ứng dụng khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số;

g) Những vấn đề liên quan đến phạm vi từ 02 đơn vị hành chính cấp xã trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp huyện; những vấn đề liên quan đến phạm vi

từ 02 đơn vị hành chính cấp huyện trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp tỉnh; những vấn đề liên quan đến phạm vi từ 02 đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở Trung ương, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội có quy định khác.” (Điều 11, Luật Tổ chức chính quyền địa phương)

Như vậy, phân quyền là sự phân bố thẩm quyền, phân định chức năng giữa các cơ quan nhà nước. Ph.Ăngghen đã chỉ ra: “Sự phân quyền... trên thực tế chỉ là một sự phân công lao động tầm thường trong công nghiệp, được vận dụng vào bộ máy nhà nước nhằm mục đích đơn giản hóa và kiểm tra”⁽⁶⁾. Nói cách khác, phân quyền là sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực thi ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp một cách chặt chẽ và khoa học.

Bản chất của phân cấp, phân quyền là quá trình quyền lực được trải rộng cho nhiều chủ thể trong bộ máy quản lý. Việc phân định thẩm quyền tạo nên cơ chế kiểm chế và đối trọng, kiểm tra và chế ước lẫn nhau trong hoạt động của ba nhánh quyền lực: lập pháp, hành pháp, tư pháp; giữa trung ương và địa phương. Điều này giúp loại trừ nguy cơ tập trung quyền lực nhà nước vào trong tay một cá nhân, một nhóm hay một cơ quan.

Phân cấp, phân quyền phải xuất phát từ những nhiệm vụ mà chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cần thực hiện trong quá trình thực thi nhiệm vụ quản lý.

Phân cấp kết hợp với phân quyền nhằm trao cho mỗi cấp chính quyền thẩm quyền ra quyết định những vấn đề trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhất định được giao, dưới sự giám sát, thanh tra, kiểm tra của những cơ quan có thẩm quyền nhằm thực thi hiệu quả

quyền lực nhà nước được trao. Chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền. Cơ quan được giao nhiệm vụ giám sát chính quyền địa phương các cấp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Phân cấp, phân quyền được thực hiện rõ ràng sẽ là cơ sở để xây dựng tự chủ địa phương. Quyền tự chủ địa phương thể hiện ở quyền dân chủ, quyền tự quyết, quyền chủ động sáng tạo, quyền tự do định đoạt trong phạm vi lãnh thổ, thẩm quyền được phân cấp rõ ràng bằng luật pháp; đồng thời chịu sự kiểm soát của chính quyền trung ương. Chính quyền địa phương sẽ hoạt động hiệu quả hơn khi được tự quản, tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong các vấn đề thuộc phạm vi và thẩm quyền quản lý của địa phương. Đây cũng là cơ sở quan trọng để hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương. Tự quản địa phương là sự thể hiện rõ ràng việc phân định quyền lực và phân cấp nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Tự quản địa phương hướng đến mục tiêu chính quyền địa phương có quyền quản lý tài sản, xử lý công việc và các vấn đề phát sinh ở địa phương, thực thi quản lý hành chính trên phạm vi lãnh thổ, ban hành quy tắc, luật lệ trong phạm vi luật định. Việc ban hành luật pháp và thống nhất quản lý từ chính quyền trung ương thể hiện nguyên tắc tập trung trong phân cấp, phân quyền và giao quyền tự chủ địa phương.

Hiện nay, sự dịch chuyển từ nền hành chính cai trị sang nền hành chính phục vụ, quản trị quốc gia theo hướng truyền thống sang quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả đáp ứng sự thay đổi toàn cầu. Nhằm phát huy tính chủ

động và sáng tạo của cả chính quyền trung ương và chính quyền địa phương thì vấn đề đổi mới phân cấp, phân quyền là cơ sở quan trọng để đạt được mục tiêu quản trị hiệu quả trước những thay đổi có tính toàn cầu.

2. Vai trò của phân cấp, phân quyền

Trải qua sự phát triển của các hình thái nhà nước, hình thức phân cấp được phân loại dựa trên nhiều cơ sở khác nhau, tuy nhiên, căn cứ phân loại hình thức phân cấp dựa vào tính thứ bậc hành chính và chức năng, nhiệm vụ được giao là căn cứ cơ bản và được áp dụng phổ biến⁽⁷⁾.

Với căn cứ này, chính quyền trung ương sẽ chuyển quyền lực, chức năng, nhiệm vụ và các dịch vụ công do chính quyền trung ương cung ứng sang chính quyền địa phương theo thứ bậc hành chính trong bộ máy nhà nước. Sự phân công quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước chủ yếu xuất phát từ bản chất pháp lý và đặc trưng riêng của từng loại cơ quan nhà nước. Việc phân cấp này phải dựa trên quy định hiện hành của thể chế nhà nước và hệ thống pháp luật hiện hành, cơ cấu tổ chức bộ máy hiện hành, thủ tục hành chính, tài chính và sự phân chia ngân sách nhà nước. Do những mục tiêu và nhiệm vụ chính trị và quản lý nhà nước luôn thay đổi, nên sự phân cấp, phân quyền cũng cần có sự điều chỉnh và thay đổi theo bối cảnh thực tiễn. Đối với một chính phủ, khi hoạt động quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả đang chuyển dần từ môi trường truyền thống sang môi trường số thì việc đổi mới phân cấp, phân quyền theo hướng vừa luật hóa vừa số hóa là rất cần thiết.

Điều 2, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 khẳng định: “1. 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. 2. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; 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. 3. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”⁽⁸⁾.

Như vậy, Hiến pháp đã có sự khẳng định tính chất phân quyền trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước, đó là sự phân công, phối hợp, kiểm soát trong kết cấu tổ chức chính quyền. Trong xu hướng hội nhập quốc tế và chuyển đổi số, việc đổi mới phân cấp, phân quyền một cách hợp lý, tích cực là yêu cầu khách quan nhằm mục tiêu phát triển nền hành chính công quốc gia.

Phân cấp và phân quyền là vấn đề đã được nghiên cứu rất nhiều cả về lý luận và thực tiễn; đồng thời cũng được triển khai thực hiện ở nước ta trong những năm qua. Đối với quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả trong bối cảnh chuyển đổi số yêu cầu phân cấp, phân quyền phải gắn liền việc thực thi quyền lực và thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao với việc chịu trách nhiệm về những hệ quả pháp lý do việc phân cấp, phân quyền mang lại.

Trong bối cảnh Chính phủ đang triển khai chương trình Chuyển đổi số quốc gia, xây dựng Chính phủ số, nền hành chính số, việc nghiên cứu và làm rõ những yêu cầu về đổi mới phân cấp, phân quyền sao cho phù hợp và đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ mới của bối cảnh mới là tiền đề quan trọng hướng tới quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả.

Tính hiệu quả của phân cấp, phân quyền gắn liền với năng lực quản trị quốc gia hiện đại, hiệu

quả. Mục tiêu của phân cấp, phân quyền không phải là mức độ phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương mà là hiệu quả trong việc phát huy vai trò, chức năng, nhiệm vụ của mỗi chủ thể mà phân cấp, phân quyền mang lại. Yêu cầu về năng lực quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả cần ở Việt Nam cần đặt trong bối cảnh Chính phủ Việt Nam đang đẩy mạnh chương trình Chuyển đổi số quốc gia, xây dựng Chính phủ số, xã hội số, nền kinh tế số.

3. Phân cấp, phân quyền trong quản trị quốc gia hiện đại

(1) Bối cảnh thay đổi trên toàn cầu

Hiện nay, bối cảnh thế giới đang đứng trước ba vấn đề lớn:

Một là, cuộc khủng hoảng về phát triển bền vững, gồm: (i) Quản lý tài nguyên bền vững - nội dung trọng tâm để hoạch định chính sách phát triển sản xuất và tiêu dùng bền vững; (ii) Thiết kế sản phẩm bền vững để nâng cao chất lượng, tỷ suất lợi nhuận, cơ hội thị trường, hiệu quả môi trường và lợi ích xã hội; (iii) Tiết kiệm năng lượng, sản xuất sạch, giảm ô nhiễm, quản lý môi trường; (iv) Nhân sinh thái và chứng nhận nhằm tạo động lực cho nhà sản xuất phát triển sản phẩm thân thiện với môi trường; (v) Mua sắm bền vững để thúc đẩy kinh tế xanh, tạo ra chu kỳ sản xuất và tiêu dùng bền vững, đặc biệt khi mà tỷ lệ mua sắm công chiếm một phần đáng kể trong tổng mức tiêu thụ nội địa;

Hai là, sự phụ thuộc lẫn nhau trên toàn cầu, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi số với tính bất cân xứng trong quan hệ quốc tế. Toàn cầu hóa và sự phụ thuộc kinh tế ngày càng tăng khi các quốc gia ngày càng có xu hướng theo đuổi các chính sách tự do về thương mại, đầu tư và di cư. Cuộc cách mạng thông tin và chuyển đổi

số càng làm cho mạng lưới phụ thuộc lẫn nhau của toàn cầu hóa giữa các quốc gia ngày càng phức tạp.

Ba là, công nghệ vạn vật (Internet of Things - IOT) kết nối hàng tỷ các thiết bị vật lý trên khắp thế giới để truyền tải, trao đổi thông tin, dữ liệu qua mạng không dây mà không cần tới sự can thiệp của con người. Trước bối cảnh chung đó, Việt Nam bước vào quá trình chuyển đổi số, trong quá trình thực hiện chương trình chuyển đổi số xây dựng Chính phủ số, kinh tế số, xã hội số đó, quản lý công cần hoàn thiện những kỹ năng quản lý mới cho cán bộ, công chức làm việc trong Chính phủ, đáp ứng những yêu cầu mới đặt ra. Cùng với đó, vấn đề phân cấp, phân quyền và trách nhiệm khi thực thi hoạt động công vụ trên môi trường số cũng là vấn đề cần nghiên cứu.

Đặc biệt sự tác động của đại dịch Covid-19 càng làm gia tăng những tác động của ba nhóm vấn đề trên đối với hoạt động quản lý nhà nước, hoạt động sản xuất, kinh doanh và cuộc sống, thói quen của người dân. Điều này đặt ra thách thức đối với nền quản trị quốc gia cũng như sự chủ động ứng phó với sự thay đổi của chính quyền địa phương sao cho phù hợp với đặc thù của địa phương mình.

Sự thay đổi trong quản trị nhà nước cần được thực hiện ở ba cấp độ: (i) Hiểu được bản chất của những vấn đề phát sinh trong hoạt động quản lý để tìm ra những biện pháp tạo giá trị cho nền hành chính; (ii) Tìm ra những phương pháp quản lý; (iii) Sử dụng những công cụ cần thiết và phù hợp để hỗ trợ quản lý và tạo ra giá trị. Sự thay đổi kỹ năng quản lý có mối quan hệ mật thiết với chức năng, nhiệm vụ được phân định và mức độ tự chủ được giao của mỗi cơ quan, tổ chức.

(2) Yêu cầu của nền quản trị quốc gia hiện đại hiệu quả

Việc xây dựng và hoàn thiện nền quản trị quốc gia hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả cần được đặt trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Một là, nền quản trị quốc gia hiện đại cần dựa trên hệ thống pháp luật minh bạch, hiệu quả với tinh thần thượng tôn pháp luật cao nhất, coi thể chế nhà nước là công cụ và kim chỉ nam cho hoạt động quản trị hành chính, phát huy vai trò của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch và ổn định trong quá trình tổ chức thực hiện.

Hai là, nền quản trị quốc gia hiện đại cần coi trọng và phát huy vai trò của trách nhiệm giải trình và trách nhiệm người đứng đầu. Người quản lý khi ban hành quyết định quản lý hoặc ban hành chính sách cần dựa trên quy định hiện hành của pháp luật, căn cứ vào tình hình thực tiễn và khoa học. Người đứng đầu hoặc người có thẩm quyền ban hành chính sách, văn bản pháp luật, quyết định hành chính phải có trách nhiệm giải trình và chịu trách nhiệm về hệ quả của chính sách, của văn bản pháp luật và quyết định hành chính trong phạm vi thẩm quyền được giao.

Ba là, nền quản trị quốc gia hiện đại cần có sự cân bằng lợi ích giữa các nhóm chủ thể trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách, phù hợp để bảo vệ lợi ích của người dân, đất nước, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa.

Nền quản trị quốc gia ở Việt Nam muốn nâng cao mức độ hiện đại, hiệu quả trong bối cảnh chuyển đổi số cần hoàn thiện hơn nữa mức độ phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương sao cho thật đồng bộ, triệt để, phát huy hết vai trò, trách nhiệm và sự chủ động của Trung ương và địa phương.

(3) Phân cấp, phân quyền theo yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 nhấn mạnh đột phá chiến lược: “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội. Xây dựng bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền bảo đảm quản lý thống nhất, phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của các cấp, các ngành”⁽⁹⁾.

Đối với quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả trong bối cảnh thay đổi có tính toàn cầu, yêu cầu phân cấp, phân quyền phải gắn liền việc thực thi quyền lực và thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao với việc chịu trách nhiệm về những hệ quả pháp lý do việc phân cấp, phân quyền mang lại. Nhưng đồng thời, chính quyền trung ương vẫn phải có những giải pháp về phân cấp, phân quyền để vẫn thống nhất được quyền lực nhà nước và trách nhiệm trong việc bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước trên phạm vi lãnh thổ quốc gia. Cần có cơ chế bảo đảm trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương khi thực hiện nhiệm vụ được giao, hướng đến tự chủ địa phương. Sự phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương chỉ mang tính độc lập tương đối chứ không mang tính tách biệt hoàn toàn.

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định (Điều 111). Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến

pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương. Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó (Điều 112)⁽¹⁰⁾.

Trước những thay đổi có tính toàn cầu, sự tác động của phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương dẫn đến sự thay đổi chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, từ đó làm thay đổi cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Quá trình tác động và thay đổi này ảnh hưởng trực tiếp đến quản trị quốc gia hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Trọng tâm của mối quan hệ này thể hiện ở sự ràng buộc giữa chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của cơ quan được phân chia chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn để kịp thời ứng phó với những thay đổi có tính toàn cầu. Điều này đòi hỏi các cấp chính quyền cần phát huy tối đa vai trò, trách nhiệm được giao, thể hiện được sự chủ động trong xử lý những vấn đề có tính thay đổi trên toàn cầu.

Vấn đề phân cấp, phân quyền và tự quản địa phương cần được thực hiện trên cơ sở những nguyên tắc cơ bản trong việc phân chia quyền lực, nhiệm vụ giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương. Ngoài những nhiệm vụ bắt buộc mà chính quyền trung ương phải đảm nhiệm như quốc phòng, an ninh, ngoại giao,... thì những nhiệm vụ còn lại cần xem xét mức độ, phạm vi phân cấp cho chính quyền địa phương

hoặc từng cấp chính quyền địa phương, bao gồm cả cơ quan hành chính và cơ quan dân cử. Mà chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay đang được tổ chức thành hai cấp: cấp tỉnh và cấp xã. Thông thường, việc phân định quyền lực và phân chia nhiệm vụ thường được thực hiện trên cơ sở chính quyền địa phương quy mô lớn sẽ đảm nhiệm những nhiệm vụ mà chính quyền địa phương cấp cơ sở không thực hiện được.

Phân cấp, phân quyền cần được thực hiện với những nhiệm vụ chung và những nhiệm vụ cụ thể, thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở các lĩnh vực tương ứng và thực hiện theo hình thức phân chia đa tầng, một nhiệm vụ phân chia đến nhiều cấp từ trung ương đến cơ sở.

4. Một số giải pháp tiếp tục đổi mới phân cấp, phân quyền trong quản trị quốc gia hiện đại

Quản trị quốc gia hiện đại trong bối cảnh toàn cầu hóa và cải cách hành chính nhà nước với hơn 30 năm *Đổi mới* và hơn 20 năm thực hiện, cần phải thay đổi về: văn hóa, tư duy, phương thức, kỹ năng quản trị và phân cấp, phân quyền. Phân cấp, phân quyền không phải là vấn đề mới, tuy nhiên trong bối cảnh mới, phân cấp, phân quyền cần có những thay đổi sao cho phù hợp với tư duy hệ thống và tư duy chiến lược. Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực cần hướng tới mục đích thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Sự đổi mới này cần hướng tới những vấn đề cơ bản như sau:

Một là, phân cấp, phân quyền trong bộ máy nhà nước phải tuân thủ những nguyên tắc cơ bản về phân định thẩm quyền theo quy định hiện hành tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Đồng thời, hoạt động này cần bảo đảm phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp quản lý trong vận hành Chính phủ số, thông qua quyền truy cập và tác động vào

hệ thống quản trị nhà nước trên môi trường mạng bằng các lệnh, thuật toán hay mức độ phân quyền, nhằm phát huy tính sáng tạo, chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm khi thực thi công vụ trên môi trường số hóa. Như vậy, việc phân cấp, phân quyền không những được thực hiện trên môi trường quản lý công truyền thống, mà còn được triển khai trên môi trường điện tử.

Hai là, hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương, gồm cấp tỉnh và cấp xã trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Đặc biệt là cơ chế phân công, phối hợp và thực thi nhiệm vụ trên môi trường điện tử, xác định rõ phạm vi tự chủ của các địa phương đối với từng lĩnh vực.

Ba là, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước và được nhân dân giám sát không những thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân mà còn thông qua các cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp. Do đó, chúng ta cần xây dựng cơ chế bảo đảm cho nhân dân thực hiện quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp và của chính quyền địa phương, bảo đảm mọi hoạt động của chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương đều vì lợi ích của đại bộ phận người dân địa phương. Đồng thời, xác định rõ trách nhiệm báo cáo, giải trình một cách công khai, minh bạch đối với người đứng đầu những cơ quan này về những hoạt động của chính cơ quan mình. Phát huy tinh thần bảo đảm và không ngừng phát huy tinh thần làm chủ về mọi mặt của nhân dân.

Bốn là, phân cấp, phân quyền cần bảo đảm sự quản lý thống nhất, tập trung và thông suốt trên môi trường điện tử; đòi hỏi các chủ thể được phân quyền cần thống nhất sử dụng một giao diện quản lý nhằm tạo sự thống nhất quản lý, tạo sự thuận

lợi cho người dân, doanh nghiệp và các cơ quan tổ chức có liên quan khi truy cập vào hệ thống để thực thi hoặc phối hợp thực thi công vụ. Tính thứ bậc, kỷ luật, kỷ cương của nền hành chính vẫn được bảo đảm tuyệt tối trên môi trường mạng, nhằm mục tiêu nâng cao hơn nữa hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và của đất nước.

Năm là, việc phân cấp, phân quyền cần được thực hiện đồng bộ trên các hệ thống chuyển đổi số ở tất cả các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội trong tiến trình xây dựng Chính phủ số, kinh tế số, xã hội số. Quán triệt và giữ vững nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất và thuộc về nhân dân, bảo đảm sự thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, cần bảo đảm phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của những chủ thể đã được phân cấp, phân quyền. Điều này đòi hỏi vấn đề phân cấp, phân quyền cũng cần được số hóa, khi mà mọi hoạt động quản lý đều diễn ra trên môi trường điện tử.

Sáu là, kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo lãnh thổ và quản lý theo ngành, lĩnh vực khi triển khai thực thi công vụ trên môi trường số hóa. Phân định rõ thẩm quyền quản lý của Bộ,

ngành với thẩm quyền quản lý của địa phương thông qua mức độ phân quyền truy nhập trên nền tảng số. Mức độ truy nhập trên nền tảng số phải tương ứng với chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm được giao.

Bảy là, phân cấp, phân quyền cần được thực hiện đồng bộ, thống nhất trong hệ thống thể chế nhà nước và khung kiến trúc Chính phủ điện tử. Kiểm tra và cân bằng quyền lực, chức năng, nhiệm vụ được giao trên khung kiến trúc Chính phủ điện tử và nền tảng số về mỗi lĩnh vực cụ thể, bảo đảm không tập trung quyền hoặc lạm dụng quyền khi hệ thống chuyển đổi số trên các lĩnh vực được vận hành. Đồng thời, việc phân cấp, phân quyền cần hướng đến sự phân công nhiệm vụ rõ ràng khi cung cấp dịch vụ công trên nền tảng số, bao gồm nhiệm vụ thực thi và và nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát chất lượng dịch vụ công khi cung ứng đến người dân và doanh nghiệp sao cho bảo đảm chất lượng và hiệu quả. Sự phân cấp cần hướng tới mở rộng sự tham gia của công dân và của các cấp chính quyền địa phương. Những nhiệm vụ, quyền hạn mà chính quyền địa phương được chính quyền trung ương phân cấp cần được cụ thể hóa trên khung kiến trúc Chính phủ điện tử và được số hóa trên nền tảng số ❖

(1), (2), (3), (5) Quốc hội (2025), *Luật số 72/2025/QH15 của Quốc hội: Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, ngày 16/6/2025, tại: <https://chinhphu.vn/>, truy cập ngày 30/7/2025.

(6) C.Mác, Ph.Ăngghen (1996), *Toàn tập*, Tập 5. Nxb. Chính trị Quốc gia, tr.242.

(4), (7) J.M Cohen & S.B Peterson (2002), *Phân cấp quản lý hành chính - Chiến lược cho các nước đang phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

(8), (10) Quốc hội (2013), *Hiến pháp năm 2013*, ngày 28/11/2013, tại: <https://vanban.chinhphu.vn/>, truy cập ngày 30/7/2025.

(9) Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập I, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.220.