

PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN THEO NGHỊ QUYẾT SỐ 98/2023/QH15 TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

QUÁCH THỊ MINH PHƯỢNG (*)

Tóm tắt: Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh được đánh giá là cơ sở pháp lý quan trọng tạo đột phá cho sự phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh, đặc biệt là Nghị quyết đã phân cấp, phân quyền mạnh mẽ hơn để khai thác có hiệu quả các tiềm năng lợi thế chiến lược, thúc đẩy Thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh, bền vững và khẳng định vị thế vốn có của động lực tăng trưởng chính của vùng Đông Nam Bộ và cả nước.

Từ khóa: Nghị quyết số 98/2023/QH15; phân cấp, phân quyền; Thành phố Hồ Chí Minh.

Abstract: Resolution No. 98/2023/QH15 dated June 24, 2023 of the National Assembly on piloting a number of specific mechanisms and policies for the development of Ho Chi Minh City is considered as an important legal basis to create the breakthrough for the development of Ho Chi Minh City. Particularly, the Resolution sets out provisions on further decentralization and delegation of power to effectively exploit potential strategic advantages, promote Ho Chi Minh City to develop rapidly and sustainably and affirm its inherent position as the main growth driver for the Southeast region and the whole country.

Keywords: Resolution No. 98/2023/QH15; decentralization and delegation of power; Ho Chi Minh City.

Ngày nhận bài: 25/4/2024

Ngày biên tập: 25/5/2024

Ngày duyệt đăng: 27/8/2024

Phân cấp giữa trung ương và địa phương có thể hiểu là việc phân cấp trong quản lý nhà nước, là sự chuyển giao quyền quyết định trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ chính quyền cấp trên xuống cho chính quyền cấp dưới trong hệ thống hành chính nhà nước⁽¹⁾. Phân quyền theo cách hiểu chung nhất là chế độ quản lý hành chính “phân cho một tập thể hay một đơn vị hành chính - lãnh thổ tự quản lý, có tư cách pháp nhân, có những quyền hạn và những nguồn lực nhất định, dưới sự kiểm tra của Nhà nước”⁽²⁾. Phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương (phân quyền theo chiều dọc) là phân chia quyền lực nhà nước giữa các cấp chính quyền, mỗi cấp có nhiệm vụ, quyền hạn riêng của mình, các cấp hạn chế việc can

thiệp vào nhiệm vụ, quyền hạn của nhau, nhưng cấp trên vẫn có thể thực hiện việc kiểm soát cấp dưới theo quy định của pháp luật⁽³⁾. Thông qua việc nhận phân quyền, các cấp chính quyền địa phương được tự quyết định các vấn đề của địa phương trên cơ sở quy định của pháp luật. Với ý nghĩa và tầm quan trọng của phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, Đảng và Nhà nước ta luôn coi trọng và đưa ra nhiều định hướng chỉ đạo hiện thực hóa phân cấp, phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước.

1. Nghị quyết số 98/2023/QH15 phân cấp, phân quyền mạnh mẽ hơn cho Thành phố Hồ Chí Minh

Nghị quyết số 31-NQ/TW ngày 30/12/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 mở ra định hướng quan trọng cho việc ban hành cơ chế

(*) TS; Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

đặc thù cho Thành phố Hồ Chí Minh (Thành phố) giai đoạn tiếp theo. Trên cơ sở đó, Quốc hội khóa XV đã ban hành Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh (thay thế cho Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh). Nghị quyết số 98/2023/NQ15 có nhiều điểm mới, trong đó đã quy định việc phân cấp mạnh hơn, trao quyền lớn hơn cho Thành phố.

Có thể nhận thấy trong 10 năm trở lại đây, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Thành phố có phần chậm lại, trong khi nhiều địa phương trên cả nước có đà tăng trưởng khá vững vàng. Một trong những nguyên nhân được chỉ ra là do Thành phố đang “mặc chung chiếc áo” cơ chế quá “chật hẹp” làm giảm đi động lực, sự năng động, sáng tạo phát triển. Nghị quyết số 54/2017/QH14 ra đời năm 2017 - đây là lần đầu tiên Quốc hội ban hành Nghị quyết đặc thù cho phát triển địa phương. Nghị quyết số 98/2023/NQ15 ra đời đã tạo động lực đột phá và khơi dậy nguồn lực sáng tạo, năng động, dám nghĩ, dám làm của người dân, lấy lại vị trí đầu tàu bút phá cho Thành phố; đã quy định cơ chế đặc thù, cơ chế vượt trội, thí điểm những vấn đề pháp luật chưa có quy định nhưng thực tiễn đòi hỏi để từ đó rút kinh nghiệm, trong đó nội dung cốt lõi của Nghị quyết chính là việc phân cấp, phân quyền mạnh mẽ hơn cho Thành phố. Có thể nêu lên một số điểm nhấn nổi bật như sau:

Một là, tại khoản 4 Điều 5 Nghị quyết đã cho phép Thành phố được vay vốn đầu tư thông qua phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ các tổ chức tài chính trong nước, các tổ chức khác trong nước và từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ vay về cho Thành phố vay lại với tổng mức dư nợ vay không vượt quá 120% số thu ngân sách Thành phố được hưởng theo phân cấp.

Hai là, cho phép Thành phố khai thác các nguồn đóng góp (diễn hình phí, lệ phí) tăng nguồn thu ngân sách địa phương, nhưng chú trọng không tập trung quá vào nguồn thu, mà sử dụng chính sách đó để làm chính sách điều

tiết, theo định hướng của Thành phố. Tại điểm a và điểm b khoản 1 Điều 5 Nghị quyết quy định: a) Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định áp dụng trên địa bàn: phí, lệ phí chưa được quy định trong Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí; điều chỉnh mức hoặc tỷ lệ thu phí, lệ phí đã được cấp có thẩm quyền quyết định đối với các loại phí, lệ phí được quy định trong Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí, trừ án phí, lệ phí Tòa án và các loại phí thuộc nguồn thu của ngân sách Trung ương hưởng 100%; b) Ngân sách Thành phố được hưởng 100% số thu tăng thêm từ các khoản thu do việc điều chỉnh chính sách phí, lệ phí quy định tại điểm a khoản này để đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và các nhiệm vụ chi khác thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Thành phố; các khoản thu này không dùng để xác định tỷ lệ phần trăm đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách Thành phố. Chẳng hạn, Thành phố tiến hành thu phí, lệ phí tạo cảnh quan, môi trường xanh, sạch, đẹp... thì ngoài việc tạo nguồn thu để Thành phố đầu tư vào cơ sở hạ tầng, kinh tế - xã hội... còn hướng tới mục đích tốt đẹp hơn là để người dân Thành phố có ý thức đóng góp xây dựng cảnh quan đẹp, thu hút khách du lịch, thu hút đầu tư, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Ba là, Nghị quyết quy định cho Thành phố được mở rộng lĩnh vực áp dụng đầu tư theo phương thức PPP các dự án đầu tư trong lĩnh vực thể thao, văn hóa (điểm a khoản 5 Điều 4 Nghị quyết quy định: ngoài các lĩnh vực đầu tư theo phương thức đối tác công tư quy định tại Luật Đầu tư, Thành phố được áp dụng đầu tư theo phương thức đối tác công tư đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực thể thao và văn hóa). Tại điểm b khoản 5 Điều 4 của Nghị quyết quy định: quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu của dự án PPP trong lĩnh vực y tế, giáo dục - đào tạo, thể thao và văn hóa do Hội đồng nhân dân Thành phố quy định. Ví dụ: Dự án Khu liên hợp thể thao Rạch Chiếc, thành phố Thủ Đức có chủ trương đầu tư từ năm 1994 với tổng diện tích 466ha, với kỳ vọng, dự án mang tầm cỡ quốc tế trong lĩnh vực thể dục, thể thao, phục vụ cho các giải

thi đấu quốc tế lớn... Nhưng do liên quan đến chi phí giải phóng mặt bằng, sau gần 30 năm vẫn chưa thực hiện được. Nghị quyết số 98/2023/NQ15 đã cho phép Thành phố được chủ động quy định quy mô, tổng mức đầu tư tối thiểu cho các dự án PPP này, tháo gỡ vướng mắc cho dự án phát triển các khu thể thao của Thành phố. Quy định tạo cơ chế mới, thu hút nguồn lực đầu tư, không chỉ từ ngân sách nhà nước mà có thể huy động của toàn xã hội giúp Thành phố phát triển; mở ra cơ hội đầu tư phát triển ngành công nghiệp văn hóa, phát triển kinh tế thể thao, đóng góp vào sự phát triển chung của Thành phố⁽⁴⁾.

Bốn là, việc phân cấp, phân quyền theo Nghị quyết số 98/2023/NQ15 còn giúp tháo gỡ vướng mắc trong lĩnh vực giao thông. Bởi lẽ, Thành phố là trung tâm kết nối vùng Đông Nam Bộ và vùng Tây Nam Bộ. Nếu giao thông của Thành phố không được giải quyết thỏa đáng về hạ tầng nội bộ thì việc kết nối các đường vành đai trong khu vực cũng gặp nhiều trở ngại. Khoản 2 Điều 4 Nghị quyết đã quy định việc thí điểm mô hình phát triển đô thị theo định hướng phát triển giao thông công cộng (TOD): Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định sử dụng ngân sách địa phương để triển khai dự án đầu tư công độc lập nhằm thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án đầu tư theo đồ án thiết kế đô thị riêng, đồ án quy hoạch đô thị vùng phụ cận các nhà ga thuộc các tuyến đường sắt được cấp có thẩm quyền phê duyệt, vùng phụ cận các nút giao thông dọc tuyến đường Vành đai 3 thuộc địa phận Thành phố để thu hồi đất, chỉnh trang, phát triển đô thị, thực hiện tái định cư, tạo quỹ đất để đấu giá lựa chọn nhà đầu tư các dự án đầu tư phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ theo quy định của pháp luật. Từ đó có thể huy động nguồn tiền từ nhà đầu tư tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông Thành phố.

Có thể thấy, Nghị quyết số 98/2023/NQ15 phân cấp, phân quyền cho Thành phố Hồ Chí Minh mạnh mẽ hơn để thực hiện vai trò, nhiệm vụ được nhanh hơn, đồng thời trao cho Thành phố quyền phân chia những nhiệm vụ, trách nhiệm đó cho các cấp dưới và đến từng cán bộ, công chức. Qua đó góp

phần giảm tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm. Đây là cơ chế để Thành phố phát huy nguồn lực con người năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám tự quyết để giải quyết những vấn đề nội tại giúp Thành phố có sự bứt phá đi lên.

2. Tiếp tục triển khai thực hiện phân cấp, phân quyền theo Nghị quyết 98/2023/NQ15

Để triển khai thực hiện hiệu quả Nghị quyết số 98/2023/NQ15, Thành ủy Thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành Chỉ thị số 27-CT/TU ngày 08/7/2023; Nghị quyết số 18/NQ-HĐND ngày 10/7/2023 của HĐND Thành phố; Kế hoạch số 586/KH-HĐND ngày 11/7/2023 của HĐND Thành phố; Quyết định số 2856/QĐ-UBND ngày 11/7/2023 của UBND Thành phố. Trong thời gian tới, Thành phố cần tiếp tục triển khai các chỉ thị, nghị quyết nêu trên một cách hiệu quả, thiết thực hơn nữa. Với những đặc thù trong phân cấp, phân quyền, Nghị quyết số 98/2023/NQ15 đã xác định yếu tố then chốt là con người, khắc phục thái độ né tránh trong thực thi công vụ; xác định rõ công việc, phân công cụ thể, giám sát chặt chẽ; mạnh mẽ thay đổi những cán bộ để có thể đảm đương công việc được tốt hơn. Vì vậy, Nghị quyết đã trao cho Thành phố quyết định những vấn đề liên quan tới tổ chức bộ máy, nhân sự; tăng mức lương, phân bổ nhân sự, thu hút nhân tài.

Tại khoản 5 Điều 9 Nghị quyết số 98/2023/NQ15 đã trao cho HĐND Thành phố có thẩm quyền quyết định cơ cấu, số lượng nhân sự: căn cứ quy mô dân số, hoạt động kinh tế và đặc điểm địa bàn, quyết định cơ cấu, số lượng cán bộ, công chức tại xã, phường, thị trấn; quyết định số lượng, chức danh, chế độ, chính sách đối với người hoạt động không chuyên trách tại các xã, phường, thị trấn, bảo đảm tinh gọn tổ chức bộ máy. Hội đồng nhân dân Thành phố ban hành tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức đối với số lượng cán bộ, công chức tại xã, phường, thị trấn; quyết định mức lương, thu nhập. Quyết định bố trí ngân sách Thành phố để chi thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức, viên chức, người hoạt động không chuyên trách tại xã, phường, thị trấn, người lao động thuộc khu vực quản lý nhà nước, tổ chức chính trị, tổ

chức chính trị - xã hội, đơn vị sự nghiệp công lập, một số hội có tính chất đặc thù và một số cơ quan Trung ương trên địa bàn Thành phố, theo hiệu quả công việc ngoài việc thực hiện chi thu nhập tăng thêm theo quy định của pháp luật hiện hành về cơ chế tự chủ tài chính đối với cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập, bảo đảm không vượt quá 1,8 lần mức lương ngạch, bậc, chức vụ và chi thu nhập tăng thêm không vượt quá 0,8 lần quỹ lương cơ bản của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động thuộc phạm vi quản lý; thu hút nhân tài. Quyết định mức thu nhập cho các chuyên gia, nhà khoa học, người có tài năng đặc biệt của Thành phố; quyết định về nguyên tắc, tiêu chuẩn, điều kiện, quy trình, mức thu nhập và các chính sách khác để tuyển dụng công chức, viên chức từ nguồn sinh viên tốt nghiệp xuất sắc, người có trình độ cao phù hợp với nhu cầu tuyển dụng của Thành phố.

Thành ủy, HĐND và UBND Thành phố Hồ Chí Minh xác định làm tốt công tác cán bộ, bộ máy vận hành hiệu quả thì cơ chế phân cấp, phân quyền đặc thù cho Thành phố sẽ thành hiện thực, khơi dậy tinh thần dám nghĩ, dám làm, năng động, sáng tạo của người dân Thành phố. Tuy nhiên, những cơ chế đặc thù của Nghị quyết số 98/2023/NQ15, trong đó có việc phân cấp, phân quyền mạnh mẽ là chưa có tiền lệ, do đó trong quá trình thực hiện cần có những kịch bản để hạn chế rủi ro, có phương án khắc phục những hạn chế, bất cập, tránh tình trạng lạm dụng, lợi dụng cơ chế để thu lợi cá nhân, không phục vụ mục đích chung.

Bên cạnh đó, cần tăng cường cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc thực hiện Nghị quyết. Kế hoạch số 586/KH-HĐND ngày 11/7/2023 đã xác định: năm 2024, Thường trực HĐND Thành phố tổ chức giám sát “Kết quả triển khai và tổ chức thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh”, tập trung giám sát tiến độ trình cấp có thẩm quyền quyết định đối với các cơ chế, chính sách đặc thù được giao tại Nghị quyết số 98/2023/QH15; năm 2025, HĐND Thành phố tổ chức giám sát “Kết

quả triển khai và tổ chức thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh”. Tập trung giám sát tiến độ trình cấp có thẩm quyền quyết định đối với các cơ chế chính sách đặc thù được giao tại Nghị quyết số 98/2023/QH15; kết hợp giám sát kết quả thực hiện các cơ chế, chính sách đặc thù đã ban hành; năm 2026: Thường trực HĐND Thành phố tổ chức giám sát “Kết quả triển khai và tổ chức thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh”. Tập trung giám sát kết hợp với giám sát kết quả thực hiện các cơ chế, chính sách đặc thù đã ban hành; rà soát việc ban hành các cơ chế, chính sách đặc thù được giao tại Nghị quyết số 98/2023/QH15.

Với việc vào cuộc quyết liệt triển khai thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15, Thành phố Hồ Chí Minh sẽ được thực hiện nhiều cơ chế, chính sách vượt trội. Hiện thực hóa những cơ chế, chính sách này góp phần tạo cơ hội để Thành phố tận dụng tiềm lực, phát huy các nguồn lực đầu tư phát triển, khai thác hiệu quả tiềm năng, lợi thế để phát triển nhanh, bền vững, xứng tầm với vị thế trung tâm, động lực tăng trưởng của Vùng Nam Bộ và cả nước./.

Ghi chú:

(1) Võ Kim Sơn, *Phân cấp quản lý nhà nước: Lý luận và thực tiễn*, Nxb CTQG-ST, H.2004, tr.45.

(2) Bộ Tư pháp, *Viện Khoa học pháp lý “Từ điển luật học”*, Nxb Từ điển Bách Khoa - Nxb Tư pháp, H.2006, tr.614-615.

(3) Đoàn Trung Kiên, Lê Thị Thiệu Hoa, *Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương và một số vấn đề đặt ra khi xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại Hà Nội*, <http://www.lapthap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211444>, đăng ngày 15/11/2022; Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 21 (469), tháng 11/2022.

(4) Xem: <https://quochoitv.vn/ngghi-quyet-va-cuoc-song-ngghi-quyet-98-phan-cap-phan-quyen-manh-me-183710.htm>.