

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ PHÂN CẤP TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

BÙI CÔNG QUANG (*)

Tóm tắt: Việc phân cấp, phân quyền góp phần hình thành cơ chế đặc thù trong từng ngành, lĩnh vực và từng địa phương nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý theo lĩnh vực và theo lãnh thổ. Mặc dù Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định về phân cấp, nhưng hiện nay vẫn còn có những quan điểm khác nhau về nội hàm phân cấp, mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền. Điều này đặt ra yêu cầu cần tiếp tục nghiên cứu những vấn đề lý luận cũng như thực tiễn về phân cấp nhằm từng bước hoàn thiện các phương thức tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước thực sự hiệu lực, hiệu quả.

Từ khóa: Hoạt động quản lý nhà nước; lý luận và thực tiễn; phân cấp.

Abstract: The decentralization and delegation of powers contribute to forming specific mechanisms in each sector, field and locality to meet the requirements of sector-based and region-specific management. Although the Law on Organization of Local Government contains provisions on decentralization, there are still different perspectives on the content of decentralization and the relationship between decentralization and delegation of powers. This indicates the necessity to continue studying the theoretical and practical issues of decentralization in order to gradually improve the methods of organization and operation of the state system to be truly effective and efficient.

Keywords: State management activities; theory and practice; decentralization.

Ngày nhận bài: 02/10/2024 Ngày biên tập: 21/10/2024 Ngày duyệt đăng: 18/11/2024

1. Một số vấn đề lý luận về phân cấp

Nghiên cứu về phân cấp dưới góc độ là phương thức tổ chức, vận hành của bộ máy nhà nước cho đến nay còn chưa có sự thống nhất về nhận thức cũng như thực tiễn. Các chuyên gia, nhà khoa học tiếp cận phân cấp dưới nhiều góc độ và đưa ra các quan điểm khác nhau, nhất là nội hàm và mối quan hệ giữa phân cấp với phân quyền, thậm chí có ý kiến cho rằng có hay không sự tồn tại của phân cấp trong thiết kế quyền lực, tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của bộ máy nhà nước. Văn kiện Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII đã xác định đẩy mạnh phân cấp là một nội dung đột phá chiến lược mà hệ thống chính

trị cần tập trung thực hiện quyết liệt, đồng bộ, nhằm góp phần thực hiện có hiệu quả mục tiêu, yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới. Cùng với phân quyền và ủy quyền, phân cấp đã giúp cho quá trình tổ chức công việc hợp lý hơn, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan được phân định rành mạch, khắc phục tình trạng chồng chéo, đồng thời tổ chức bộ máy cũng được kiện toàn tinh gọn, cơ chế vận hành được điều chỉnh linh hoạt và hiệu quả.

Như vậy, phân cấp và phân quyền dường như không có sự độc lập mà tương đồng hoặc bao phủ nhau tùy theo cách tiếp cận rộng hẹp của các khái niệm. Vì vậy, cả lý luận và thực tiễn rất khó để phân biệt rạch ròi các nội dung phân cấp, phân quyền. Do đó, phân cấp

(*) Phó Vụ trưởng Vụ Tổ chức hành chính nhà nước và Công vụ, Văn phòng Chính phủ

và phân quyền đều phải thể hiện bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật (QPPL). Thời hạn phân cấp không được xác định và sự thay đổi phân cấp cũng thường được gắn với những sửa đổi, bổ sung qua sơ kết, tổng kết quá trình thi hành văn bản QPPL.

Có ý kiến cho rằng, phân cấp là việc phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính, nếu nhìn từ chế độ quản lý thì bản chất của phân cấp là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn do mình nắm giữ cho cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên liên tục bằng phương thức ban hành văn bản QPPL, hoặc bằng cách chuyển cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn bằng các quyết định cụ thể. Phân quyền là sự chuyển giao một số quyền hạn được phân định rõ ràng cho một bộ phận, nhánh quyền lực của nhà nước hay một địa phương mà không cơ quan nào can thiệp vào những quyền hạn đó. Phân quyền có thể được chia thành phân quyền theo chiều ngang và phân quyền theo chiều dọc. Phân quyền không tồn tại thứ bậc hành chính, các cơ quan phân quyền do dân bầu⁽¹⁾. Cùng quan điểm này, phân quyền được chia thành phân quyền ngang và phân quyền dọc, trong phân quyền không tồn tại thứ bậc hành chính giữa các đơn vị hành chính - lãnh thổ như trong phân cấp⁽²⁾.

Trong khi còn có quan điểm khác nhau, để nhận thức đầy đủ, toàn diện hơn về phân cấp thì cần phân tích làm rõ khái niệm phân cấp và phân quyền. Theo Từ điển Tiếng Anh, thuật ngữ phân cấp “Decentralization”⁽³⁾ dùng để chỉ hành động hoặc quá trình phân cấp, chuyển quyền của tổ chức hoặc chính phủ cho cấp dưới. Điểm đặc biệt là phân quyền cũng sử dụng thuật ngữ “Decentralization”. Như vậy, có suy luận rằng, ở các nước xem phân cấp và phân quyền dưới cùng một nội hàm hay cũng có thể hiểu rằng hai khái niệm này thực chất có cùng nội hàm. Theo Từ điển Tiếng Việt, phân cấp là phân thành nhiều cấp, nhiều hạng; phân cấp quản lý là giao bớt một phần quyền quản lý cho cấp dưới, quy định quyền hạn và nhiệm vụ cho mỗi cấp; phân quyền là phân chia quyền hành, chứ không tập

trung. Từ điển Luật học của Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) định nghĩa phân cấp là chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện thường xuyên, lâu dài, ổn định trên cơ sở pháp luật; phân quyền có nghĩa là phân cho một tập thể hay một đơn vị hành chính - lãnh thổ tự quản lý, có tư cách pháp nhân những quyền hạn và những nguồn lực nhất định, dưới sự kiểm tra của Nhà nước.

Phân cấp là việc phân định nhiệm vụ giữa cơ quan các cấp nhằm tổ chức công việc một cách hiệu quả hơn, trong đó, căn cứ vào các yếu tố về đặc điểm của đối tượng phân cấp và chủ thể được phân cấp, điều kiện nguồn lực, yêu cầu nhiệm vụ mà xác định sự cần thiết, phạm vi, nội dung phân cấp. Việc phân cấp chỉ diễn ra theo một chiều từ trên xuống, nghĩa là phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan cấp trên cho cơ quan cấp dưới mà không xảy ra đối với chiều ngược lại hoặc chiều ngang giữa các cơ quan cùng cấp. Trong phân cấp hàm chứa thuộc tính thứ bậc hành chính trên - dưới trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn. Điều này đồng nghĩa với việc xác định phạm vi phân cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước, hay nói cách khác chủ thể phân cấp là các cơ quan quản lý nhà nước hay cơ quan hành chính nhà nước.

2. Quy định pháp luật về phân cấp

Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định về phân cấp cho chính quyền địa phương (CQDP). Theo đó, căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương, cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho CQDP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

Về bản chất, phân cấp là hình thức phân định thẩm quyền của các cơ quan và phải tuân thủ các nguyên tắc như bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực, tính thống nhất, thông suốt

của nền hành chính quốc gia; phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP; kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ; việc phân định thẩm quyền phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực; bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác; gắn phân quyền, phân cấp với cơ chế kiểm tra, thanh tra khi thực hiện phân quyền, phân cấp...

Về chủ thể, quan hệ phân cấp được xác lập giữa cơ quan nhà nước ở Trung ương và ở địa phương với CQĐP và cơ quan nhà nước cấp dưới. Các cơ quan trong quan hệ phân cấp chủ yếu là cơ quan quản lý nhà nước. Tuy nhiên, trong quy định phân cấp xuất hiện chủ thể là CQĐP, mà theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương là cấp chính quyền (gồm HĐND và UBND) hoặc không phải cấp CQĐP theo quy định của Quốc hội đối với quận, phường. Trong trường hợp là cấp CQĐP thì việc phân cấp khá gần với phân quyền.

Về hình thức, việc phân cấp phải được quy định trong văn bản QPPL của cơ quan nhà nước phân cấp, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp. Theo nguyên tắc loại trừ chủ thể, hình thức phân quyền bởi luật, thì theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, các cơ quan có thể ban hành các văn bản như nghị định, thông tư, quyết định để thực hiện phân cấp.

Về chế độ trách nhiệm, cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp. Điểm khác biệt giữa phân cấp và phân quyền là tính chịu trách nhiệm của các cơ quan, đối với phân cấp, cơ quan phân cấp phải chịu trách nhiệm

về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp, còn cơ quan được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan đã phân cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Đối với phân quyền thì CQĐP tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền.

Như vậy, nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp thuộc thẩm quyền của cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan này được bố trí nguồn lực bảo đảm cho việc thực hiện. Do đó, để bảo đảm tính khả thi trong phân cấp, pháp luật quy định trách nhiệm của cơ quan phân cấp phải căn cứ tình hình thực tiễn, năng lực thực thi của địa phương, cơ quan được phân cấp để xác định nội dung phân cấp và chịu trách nhiệm bảo đảm nguồn lực và kết quả thực hiện nhiệm vụ phân cấp.

3. Những vấn đề đặt ra đối với phân cấp

Thứ nhất, pháp luật hiện hành quy định thẩm quyền phân cấp gắn với thẩm quyền ban hành văn bản QPPL. Phân cấp là việc cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL để thực hiện phân cấp, còn phân quyền được thực hiện bởi luật. Việc phân định thông qua hình thức văn bản có ưu điểm là dễ dàng trong việc nhận diện phân cấp và phân quyền. Nhưng quy định này mới phản ánh hình thức mà chưa làm rõ bản chất của phân cấp, phân quyền nên trên thực tế gặp những vướng mắc, bất cập trong việc xác định nội dung phân cấp. Trường hợp luật quy định cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan hành chính ở Trung ương và địa phương thì có được hiểu là phân quyền hay không, và nếu là phân quyền thì có hay không tồn tại mối quan hệ phân quyền giữa các cơ quan hành chính ở Trung ương và địa phương, giữa UBND với cơ quan chuyên môn cùng cấp là những băn khoăn hiện nay. Trong khi về nguyên lý, phân quyền không tồn tại thứ bậc hành chính trên - dưới, việc phân quyền là việc người dân thông qua các đạo luật trao quyền hạn, trách nhiệm cho các cơ quan đại diện - cơ quan quyền lực.

Thứ hai, quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương mặc dù đã đề cập đến những vấn đề cơ bản của phân cấp như chủ thể, nội dung, hình thức phân cấp, nhưng

chưa đủ rõ nên còn nhiều băn khoăn khi thực hiện phân cấp trong các ngành, lĩnh vực, địa phương, cụ thể như: 1) Về chủ thể phân cấp: các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, chính quyền địa phương theo quy định pháp luật là chủ thể phân cấp. Quy định này dẫn đến cách hiểu Ủy ban Thường vụ Quốc hội, HĐND các cấp... là cơ quan được phân cấp, bởi vì được ban hành văn bản QPPL. Trong khi đó, HĐND là cơ quan đại diện - cơ quan quyền lực nên không hình thành hệ thống thứ bậc trên - dưới, các nhiệm vụ, quyền hạn được người dân trao thông qua các đạo luật; 2) Về nội dung của phân cấp: nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan là nội dung của phân cấp tương tự với phân quyền, điều khác biệt giữa phân cấp và phân quyền là chủ thể và hình thức văn bản.

Xét phân quyền theo chiều dọc, thì các nhiệm vụ, quyền hạn phân quyền có nhiều tương đồng với phân cấp, nhưng nếu tiếp cận trên quan điểm phân cấp và phân quyền độc lập thì nội dung của hai phương thức này cũng có sự khác nhau. Trong phân cấp, nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp về nguyên lý là thuộc cơ quan phân cấp, tuy nhiên do điều kiện thực tiễn hoặc các yếu tố khách quan và chủ quan thay đổi so với khi xây dựng, ban hành luật và các văn bản pháp luật khác nên cơ quan phân cấp điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn cho cơ quan cấp dưới thực hiện. Bên cạnh đó, các cơ quan phân cấp phải tính đến việc chuyển giao nguồn lực thực hiện và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ phân cấp. Việc điều chỉnh này có sự linh hoạt giữa các cơ quan quản lý nhà nước theo hệ thống thứ bậc trên - dưới. Trong khi đó, đối với phân quyền thì về nguyên tắc những nhiệm vụ, quyền hạn phải được phân định trên cơ sở bản chất thuộc tính của mỗi cấp chính quyền, có tính đến lịch sử, yêu cầu quản lý và khả năng của mỗi cấp ngân sách.

Thứ ba, các nội dung cơ bản của phân cấp được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, còn các luật khác chỉ quy định về những trường hợp phân cấp cụ thể. Điều này cũng gây khó khăn về sự đồng bộ của pháp luật, nhất là phạm vi điều chỉnh của

Luật này là tổ chức và hoạt động của CQĐP, trong khi đó, phân cấp còn áp dụng với các cơ quan ở Trung ương. Thực tế hiện nay, việc phân cấp phần lớn diễn ra giữa Trung ương với địa phương, đồng thời quy định việc phân cấp giữa các cơ quan ở Trung ương với nhau. Việc phân cấp này có hay không chịu sự điều chỉnh về những vấn đề mang tính nguyên tắc trong phân cấp của Luật Tổ chức chính quyền địa phương là vấn đề đang đặt ra.

Bên cạnh đó, nguyên tắc phân cấp còn chưa thống nhất trong các quy định pháp luật. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì các cơ quan có thẩm quyền có quyền ban hành văn bản QPPL để thực hiện phân cấp - trừ trường hợp quy định cấm, nhưng trong các luật khác lại quy định theo hướng những nhiệm vụ nào được phân cấp sẽ quy định cụ thể trong luật. Điều này gây tranh luận trong việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp trong quá trình hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước.

4. Giải pháp tiếp tục thực hiện hiệu quả chủ trương đẩy mạnh việc phân cấp

Một là, cần làm rõ vấn đề lý luận về phân cấp, mối quan hệ phân cấp, phân quyền, trên cơ sở đó tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về phân cấp. Thực tiễn thiết kế bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay theo hệ thống thứ bậc trên - dưới, các cơ quan hành chính nhà nước các cấp là cơ quan chấp hành và do cơ quan đại diện cùng cấp, đồng thời chịu sự chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên theo nguyên tắc bảo đảm sự thống nhất, xuyên suốt của hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Bám sát nguyên lý về quan hệ hành chính thứ bậc trên - dưới giữa các cơ quan thực hiện phân cấp, pháp luật về phân cấp tiếp tục được hoàn thiện theo hướng quy định rõ chủ thể thực hiện phân cấp là các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước và nội dung phân cấp là các nhiệm vụ, quyền hạn về quản lý nhà nước.

Hai là, rà soát, hoàn thiện các quy định pháp luật về phân cấp, trong đó xác định văn bản quy định về phân cấp, có tính đến quy định

về phân cấp trong văn bản pháp lý điều chỉnh chung hệ thống tổ chức của bộ máy nhà nước làm cơ sở cho việc áp dụng chung, rộng rãi phân cấp cho các ngành, lĩnh vực, cơ quan các cấp cả Trung ương và địa phương. Theo đó, cần hoàn thiện các quy định về phân cấp trong Luật Tổ chức Chính phủ đồng bộ, thống nhất về các nội dung cơ bản phân cấp trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Ngoài ra, làm rõ hơn nội dung phân cấp, nhất là nhiệm vụ về ban hành văn bản QPPL để tránh mâu thuẫn giữa quy định của các hệ thống pháp luật điều chỉnh về các vấn đề này. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp, trong khi đó, nếu cơ quan này phân cấp cho cơ quan cấp dưới cả nhiệm vụ về ban hành văn bản quy phạm pháp luật là không phù hợp.

Ba là, thống nhất về nguyên tắc phân cấp, các cơ quan có thẩm quyền căn cứ vào điều kiện thực tiễn, nguồn lực và yêu cầu quản lý nhà nước chủ động ban hành văn bản QPPL để thực hiện phân cấp. Trường hợp đối với những nhiệm vụ, quyền hạn không thực hiện phân cấp thì quy định cụ thể trong các luật chuyên ngành. Điều này tạo sự minh bạch và chủ động cho các cơ quan phân cấp căn cứ thực tiễn, yêu cầu quản lý quyết định việc phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ phân cấp.

Bốn là, việc phân cấp phải gắn với điều chỉnh nguồn lực bảo đảm thực hiện giữa cơ quan phân cấp và cơ quan được phân cấp. Đây là một trong những điều kiện mang tính quyết định đến hiệu quả thực hiện phân cấp. Tuy nhiên, hiện nay quy định về phân cấp trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương chỉ mang tính nguyên tắc, các vấn đề về tài chính, nguồn nhân lực, cơ sở vật chất và việc điều chỉnh nguồn lực này giữa các cơ quan đang được quy định ở Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý sử dụng tài sản công, Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức... quy trình, thẩm quyền quyết định điều chỉnh giữa các cơ quan trong các luật này chưa có sự thống nhất. Do đó, để thực hiện được nội dung phân cấp thì cần rà soát, sửa đổi các

văn bản quy phạm pháp luật có liên quan để tạo cơ sở cho việc chuyển giao đồng bộ giữa nhiệm vụ, quyền hạn với điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ quyền hạn phân cấp.

Năm là, việc triển khai đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cần phải thực hiện một cách khoa học, có tính đến mức độ của từng phương thức, sự phù hợp với mỗi thời điểm, mỗi giai đoạn. Trong điều kiện việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp, mỗi cơ quan hiện nay còn bất cập, tình trạng chồng chéo, trùng lặp còn diễn ra ở một số ngành, lĩnh vực, địa phương thì việc đồng thời phải đẩy mạnh phân cấp, phân quyền là cần thiết nhằm kiện toàn và nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Trường hợp đẩy mạnh phân quyền, phân định rõ ràng, khoa học quyền, trách nhiệm cụ thể phù hợp với thực tiễn, khả năng thực hiện và năng lực bảo đảm ngân sách của mỗi cấp thì không nhất thiết phải đẩy mạnh phân cấp. Bởi vì, việc phân cấp có ưu điểm là tính linh hoạt, thời gian và nội dung phân cấp có thể được điều chỉnh nhanh hơn so với phân quyền, nhưng nhược điểm của phân cấp là việc khó kiểm soát, theo dõi cơ quan thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo luật. Đẩy mạnh phân cấp đồng nghĩa với việc các nhiệm vụ, quyền hạn được quy định trong luật đã có sự điều chỉnh, thay vì cơ quan được giao trong luật thì các cơ quan này đã phân cấp cho các cơ quan khác thực hiện. Nếu không đánh giá một cách kỹ lưỡng cả khả năng, nguồn lực thì tính khả thi trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo luật bị ảnh hưởng./.

Ghi chú:

(1) Nguyễn Ngọc Chí, *Phân loại tản quyền, phân cấp, phân quyền*, Tạp chí Khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2010.

(2) Dương Bạch Long, *Phân quyền, phân cấp trong quản lý nhà nước - Một số vấn đề đặt ra trong quản lý ngành Tư pháp*, Xem <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2618>.

(3) Xem <https://dictionary.cambridge.org>.