

TÁC ĐỘNG CỦA ĐẶC THÙ VÙNG ĐỐI VỚI PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở CÁC TỈNH VÙNG TÂY NGUYÊN

LÊ THỊ TÌNH (*)

Tóm tắt: Phân cấp, phân quyền đang là xu hướng của các quốc gia, đồng thời cũng là vấn đề trọng tâm trong bối cảnh thực hiện chủ trương của Đảng “đổi mới quản trị quốc gia”, “quản trị địa phương” theo hướng hiện đại, hiệu quả được đề cập trong Văn kiện Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII. Thời gian qua, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước tại các tỉnh vùng Tây Nguyên đã đạt một số kết quả bước đầu, nhưng vẫn còn những vấn đề đang đặt ra từ cả góc độ pháp lý và thực tiễn. Bài viết nhận diện một số đặc thù vùng, từ đó đề xuất phương hướng, giải pháp thực hiện phân cấp, phân quyền giữa Trung ương đối với chính quyền các tỉnh vùng Tây Nguyên hiệu quả, phù hợp.

Từ khóa: Phân quyền, phân cấp; quản trị địa phương; vùng Tây Nguyên.

Abstract: Decentralization and delegation of power are the trend of countries, and at the same time are also the key issues in the context of implementing the Party's policy of "innovating national governance" and "local governance" in a modern and effective direction as mentioned in the Documents of the 13th National Party Congress. In recent times, the decentralization and delegation of power in state management in the Central Highland provinces have achieved initial results, but there are still issues from both legal and practical perspectives. This paper identifies some regional characteristics, and proposes the guidelines and solutions to effectively and appropriately implement the decentralization and delegation of powers between the Central Government and provincial governments in the Central Highlands.

Keywords: Decentralization and delegation of power; local governance; Central Highlands.

Ngày nhận bài: 12/12/2024

Ngày biên tập: 26/02/2025

Ngày duyệt đăng: 19/3/2025

1. Những tác động từ đặc thù vùng ở các tỉnh vùng Tây Nguyên hiện nay

Vùng Tây Nguyên gồm 05 tỉnh là Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Lâm Đồng; với 62 đơn vị hành chính cấp huyện (trong đó có 06 thành phố thuộc tỉnh), có 719 đơn vị hành chính cấp xã và 7.200 thôn/buôn/tổ dân phố, là nơi cùng sinh sống của gần 06 triệu người thuộc tất cả 54/54 dân tộc trong cả nước, trong đó có 53 dân tộc thiểu số (DTTS), với gần 2,2 triệu người, chiếm hơn 37,5% dân số toàn vùng, trong đó chủ yếu là các DTTS bản địa như đồng bào Ê đê, Mnông, Giarai, Bana⁽¹⁾.

Vùng Tây Nguyên vừa có cấu trúc tổ chức quản lý thống nhất như các vùng khác trong cả nước, song cũng mang những nét đặc thù cơ bản, như:

Một là, đặc thù về tính tự quản của cộng đồng DTTS tại chính quyền cơ sở. Cộng đồng

các DTTS trong vùng Tây Nguyên hiện có cấu trúc buôn, làng mang đậm tính tự quản. Tại đây các thiết chế xã hội truyền thống như “già làng”, “người có uy tín”, “chức sắc tôn giáo”, “phong tục, tập quán”, “luật tục” trong cộng đồng DTTS cấp xã rất đa dạng, đặc sắc đã và đang tác động lớn đến hoạt động quản lý nhà nước tại cấp xã ở vùng Tây Nguyên.

Hai là, đặc thù về trình độ phát triển vùng và thúc đẩy liên kết vùng: 05 tỉnh vùng Tây Nguyên hiện có tốc độ tăng trưởng, phát triển kinh tế còn chậm hơn so với các tỉnh/thành và các vùng khác trong cả nước, tuy nhiên hiện đang được quan tâm thực hiện một số dự án, chương trình trọng điểm quốc gia có tính cấp bách nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội, đảm bảo liên kết vùng; thúc đẩy đảm bảo an sinh xã hội trong vùng (nhất là vùng DTTS, vùng biên giới).

Ba là, đặc thù về nội lực vùng, những tác động từ đặc điểm vùng: hiện nay tiềm năng phát triển kinh tế là rất lớn, tuy nhiên mức độ

(*) **ThS; Trường Chính trị tỉnh Gia Lai**

phát triển chưa tương xứng; số lượng đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và số lượng thôn/làng/tổ dân phố trên địa bàn lớn; sự đan xen giữa các cấp chính quyền “đô thị trong nông thôn”, hoặc “làng trong phường” đang ảnh hưởng đến việc xác định nhiệm vụ, cách thức tổ chức quản lý đặc thù của các đơn vị trên địa bàn.

Bốn là, đặc thù về năng lực bộ máy chính quyền và cán bộ, công chức, mức độ tham gia của người dân. Năng lực, trình độ, kỹ năng công tác, hội nhập quốc tế của cán bộ, công chức trên địa bàn còn chưa tương xứng với yêu cầu, nhiệm vụ (nhất là việc tạo nguồn, bố trí cán bộ, công chức cấp xã, cán bộ là người DTTS); chỉ số cải cách hành chính còn thấp; trình độ dân trí, am hiểu pháp luật của người dân còn thấp; mức độ tham gia xây dựng Đảng, chính quyền còn hạn chế.

Từ những đặc trưng nổi bật trên đây khiến cho hoạt động quản lý nhà nước ở vùng Tây Nguyên hiện nay cần có những đặc thù trong quản lý, phân cấp quản lý và phân quyền thuận lợi nhất để xây dựng quản trị địa phương đồng thời gắn thực hiện mục tiêu quy hoạch phát triển vùng theo tinh thần Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 06/10/2022 của Bộ Chính trị nhằm bảo đảm phát triển kinh tế - xã hội và phát triển bền vững đối với vùng Tây Nguyên.

2. Kết quả bước đầu trong phân cấp, phân quyền ở các tỉnh vùng Tây Nguyên

Một là, tính chủ động, sẵn sàng và tự chịu trách nhiệm của chính quyền các tỉnh vùng Tây Nguyên đã được nâng lên đáng kể.

Thời gian qua, việc triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội ĐBTV lần thứ XIII của Đảng và Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước đã tạo điều kiện cho các tỉnh vùng Tây Nguyên có những chuyển biến quan trọng trên nhiều mặt: bước đầu tạo thuận lợi cho chính quyền các tỉnh vùng Tây Nguyên năng động, phát huy tính tự quản nhiều hơn, một số lĩnh vực đã được quan tâm đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, mang lại những kết quả quan trọng: quy mô kinh tế của Vùng tăng nhanh, đến năm 2020 đạt khoảng 287 nghìn tỷ đồng, gấp 14 lần năm 2002 và 3,1 lần năm 2010. GRDP bình quân giai đoạn 2002-2020 đạt gần 8%; GRDP bình quân đầu người năm 2020 đạt 48 triệu đồng, gấp 10,6 lần năm 2002⁽²⁾.

Ngoài ra, qua thực hiện phân cấp, phân quyền, chính quyền địa phương các tỉnh vùng Tây Nguyên cũng đã chủ động phát huy và sử dụng có hiệu quả nguồn lực tại chỗ cả về vật chất, tinh thần và trí tuệ, tranh thủ nguồn lực đầu tư để phát triển kinh tế - xã hội, tăng nguồn thu ngân sách trên địa bàn. Các tỉnh đã huy động tối đa nguồn vốn theo phương thức “Nhà nước và Nhân dân cùng làm” trong xây dựng kết cấu hạ tầng cho sản xuất cũng như phúc lợi xã hội, tạo cơ sở và tiền đề cho kinh tế - xã hội phát triển. Đặc biệt là xây dựng hệ thống giao thông, điện, nước sản xuất và nước sinh hoạt, trường học, trạm y tế, chợ, cơ sở vui chơi, giải trí... làm thay đổi bộ mặt thành thị và nông thôn trên địa bàn. Các địa phương trên địa bàn Tây Nguyên đều chủ động phát huy lợi thế riêng có của mình, đẩy mạnh khai thác tiềm năng đất đai, lao động cơ cấu lại kinh tế trên địa bàn, phát triển các ngành nghề, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, phát triển thương mại, dịch vụ, du lịch... sát hợp với thực tế hơn. Bước đầu trách nhiệm giải trình, tự chịu trách nhiệm đã nâng cao so với trước.

Hai là, chính sách phân cấp, phân quyền đối với chính quyền địa phương (cấp tỉnh) được triển khai ở một số lĩnh vực cụ thể đã mang lại sự chủ động, đảm bảo sự tự quản cho chính quyền các tỉnh vùng Tây Nguyên.

Với việc sửa đổi, bổ sung chính sách phân cấp, phân quyền, chính quyền cấp tỉnh ở vùng Tây Nguyên đã được trao nhiều quyền tự chủ hơn về thẩm quyền quyết định nguồn thu, nhiệm vụ chi; được mở rộng quyền vay nợ cho ngân sách, cũng như ban hành một số chế độ chi. Điển hình, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 72/2022/QH15 ngày 15/11/2022 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Buôn Ma Thuột, tỉnh Đắk Lắk, từ đó đã tạo thuận lợi cho sự chủ động của chính quyền thành phố Buôn Ma Thuột trong việc quản lý tài chính, ngân sách nhà nước; phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch cho thành phố; ưu đãi thu hút đầu tư; ưu đãi đối với chuyên gia, nhà khoa học và người có tài năng đặc biệt.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được thì cũng còn những hạn chế nhất định, đó là việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương đối với chính quyền tỉnh vùng Tây Nguyên còn hạn chế, chưa tạo ra sự chủ động cần thiết cho các địa phương khai thác, phát huy tiềm năng,

lợi thế. Việc xây dựng mô hình quản trị địa phương dựa trên cấu trúc phân cấp, phân quyền phù hợp với đặc điểm đặc thù của địa phương chưa được quan tâm, chú ý: “vẫn còn cơ chế kiểm soát của cấp trên qua các hình thức như báo cáo, xin ý kiến, xin chủ trương đối với các vấn đề đã phân quyền, phân cấp”⁽³⁾.

Vấn đề tổ chức quản trị địa phương vùng Tây Nguyên còn nặng mô hình phân cấp, phân quyền theo mô hình “quản lý hành chính”, “quản lý nhà nước” một chiều từ Trung ương phân xuống, bước đầu chưa tính đến nét đặc thù vùng Tây Nguyên so với các tỉnh/thành phố khác trong cả nước; việc chủ động phân cấp, phân quyền giữa các cấp trên địa bàn còn hạn chế do những cản trở, khó khăn từ đặc điểm đặc thù của Vùng và năng lực hiện có của chính quyền cấp dưới.

Đồng thời, sự phân định trách nhiệm, quyền hạn của Trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương trong một số lĩnh vực quản lý chưa hợp lý, thiếu rõ ràng, làm nảy sinh nhiều bất cập. Phân cấp, phân quyền nhưng chưa kèm theo điều kiện bảo đảm, chưa được tăng cường tổ chức bộ máy, nhân lực, tài chính và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ được phân cấp⁽⁴⁾. Vì vậy, chính quyền địa phương ở các tỉnh vùng Tây Nguyên khó có thể thực hiện được “quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm”.

Việc chưa phân định rõ ràng trong phân cấp, phân quyền giữa Trung ương với chính quyền các tỉnh và Vùng, giữa các cấp chính quyền đã làm việc thực hiện một số nhiệm vụ trước mắt của chính quyền các tỉnh còn khó khăn. Năng lực triển khai các văn bản hướng dẫn việc tăng cường phân cấp, phân quyền của cấp trên ở một số huyện, xã còn hạn chế; nhiều dự án, tiểu dự án, nội dung thành phần của các Chương trình mục tiêu quốc gia chưa được triển khai do các địa phương lúng túng như Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững, Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả phân cấp, phân quyền ở các tỉnh vùng Tây Nguyên

Thứ nhất, về thể chế.

Tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định của pháp luật chuyên ngành ở các lĩnh vực theo hướng đẩy mạnh phân cấp,

phân quyền các lĩnh vực được quy định tại Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước. Cần xác định cụ thể và rõ trách nhiệm giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương các tỉnh vùng Tây Nguyên. Việc phân cấp, phân quyền trong các lĩnh vực quản lý nhà nước cần bảo đảm phù hợp với tinh thần Nghị quyết Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII của Đảng và Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2025), Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2025), Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ và Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị để vừa đảm bảo nguyên tắc quản lý thống nhất bằng pháp luật quốc gia nhưng vẫn phát huy được sự chủ động, tự quản của chính quyền các tỉnh vùng Tây Nguyên. Điều này cũng phù hợp với tinh thần quy hoạch vùng theo tinh thần Nghị quyết số 23-NQ/TW của Bộ Chính trị nhằm bảo đảm phát triển kinh tế - xã hội và phát triển bền vững đối với vùng Tây Nguyên.

Thứ hai, gắn với “đặc thù vùng” dành cho chính quyền các tỉnh vùng Tây Nguyên.

Xây dựng cơ chế đặc thù trong phân cấp, phân quyền đối với các lĩnh vực quản lý nhà nước dành cho chính quyền 05 tỉnh Tây Nguyên; hoàn thiện các quy định về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền tỉnh/Vùng phải trên cơ sở chính quyền địa phương bảo đảm được năng lực, điều kiện để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp, phân quyền, nhất là các lĩnh vực đặc thù của Vùng như đầu tư công, quản lý bảo vệ rừng, an sinh xã hội, quản lý sử dụng cán bộ, công chức cấp xã, quy hoạch tỉnh/quy hoạch vùng, thực hiện các dự án thuộc các chương trình mục tiêu quốc gia...

Bên cạnh đó, cần căn cứ yếu tố đặc thù vùng, có cơ chế tháo gỡ các quy định đang mang tính “khuôn mẫu” cho các địa phương. Các quy định về phân cấp, phân quyền trên các lĩnh vực cụ thể như sử dụng tài nguyên rừng, tuyển dụng, quản lý cán bộ, công chức, đầu tư công, tài chính, hộ tịch - tư pháp, quản lý đất đai...

sẽ tạo khung pháp lý nền tảng bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất, hiệu quả tại vùng Tây Nguyên, đồng thời đề xuất không phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương vùng Tây Nguyên những việc/nhiệm vụ mà bộ máy chính quyền tại đây chưa thể thực hiện, hoặc thực hiện sẽ kém hiệu quả, sẽ làm mất đi tính hiệu lực, hiệu quả của quản trị địa phương.

Bên cạnh đó, chú trọng phân cấp, phân quyền trong thực hiện các Chương trình mục tiêu quốc gia trên địa bàn vùng, theo tinh thần Điều 4 Nghị định số 27/2022/NĐ-CP: “Phân cấp trách nhiệm, đảm bảo phối hợp chặt chẽ, thường xuyên giữa các ngành, các cấp, địa phương có liên quan trong việc quản lý, tổ chức thực hiện các Chương trình mục tiêu quốc gia”⁽⁵⁾.

Thứ ba, đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền các tỉnh vùng Tây Nguyên.

Tiếp tục đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương vùng Tây Nguyên theo tinh thần Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2025) và Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư đảm bảo tinh gọn về bộ máy, có đủ năng lực thực hiện nhiệm vụ trong phân cấp, phân quyền; khảo sát, đánh giá và xây dựng mô hình chính quyền cấp vùng để bảo đảm nhu cầu liên kết vùng, phối hợp và kiểm soát cấp độ vùng, góp phần điều phối các nguồn lực một cách hiệu quả, khắc phục tình trạng phá vỡ quy hoạch tổng thể, cục bộ địa phương...

Thứ tư, chú trọng phát huy dân chủ cơ sở; đẩy mạnh cải cách hành chính; nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức các cấp.

Nâng cao hiệu quả quản lý, điều hành của chính quyền cấp cơ sở đáp ứng yêu cầu, quan điểm chỉ đạo của Đảng, Nhà nước theo hướng chính quyền địa phương chỉ tổ chức hai cấp là tỉnh và xã. Mở rộng sự tham gia, đóng góp ý kiến của các chủ thể trong xã hội; tiếp thu, lấy ý kiến người dân về những công việc quan trọng của địa phương như: sáp nhập đơn vị hành chính, thực hiện dự án có diện tích đất đai rộng, khai thác tài nguyên, khoáng sản, bảo vệ rừng, thực hiện thủ tục hành chính, quản lý nhà nước tại cơ sở...; nâng cao tinh thần trách nhiệm, trình độ, kỹ năng quản trị của đội ngũ cán bộ, công chức trên toàn vùng Tây Nguyên, chú trọng huấn luyện cán bộ, nhất là đội ngũ cán bộ cơ sở.

Thứ năm, đổi mới phương thức hoạt động, nâng cao tính độc lập, tự chủ, trình độ, năng lực quản trị của các tổ chức xã hội.

Khuyến khích, tăng cường sự phối hợp giữa chính quyền địa phương, doanh nghiệp và tổ chức xã hội trên địa bàn 05 tỉnh Tây Nguyên. Có cơ chế, chính sách kêu gọi hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp đầu tư, phát triển sản xuất, kinh doanh; nâng cao năng lực phối hợp, tương tác của doanh nghiệp với các chủ thể quản trị địa phương khác; tăng cường đối thoại, mở rộng hình thức hợp tác công - tư; khuyến khích doanh nghiệp tham gia đề xuất, phản biện chính sách cho địa phương; đẩy mạnh liên kết vùng theo tinh thần Nghị quyết số 23-NQ/TW của Bộ Chính trị.

Bên cạnh đó, phân cấp, phân quyền gắn với mục tiêu quản trị địa phương ở vùng Tây Nguyên cần đảm bảo phù hợp với truyền thống, giữ gìn bản sắc văn hóa Vùng. Các cấp chính quyền địa phương chú trọng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, có chính sách phù hợp, tạo sự chủ động cho các địa phương, cơ sở trong việc hoạch định mục tiêu phát triển phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, tiềm năng, lợi thế của từng địa phương, đặc biệt là ở các địa phương có tiềm năng phát triển kinh tế, du lịch và vùng đồng bào DTTS./.

Ghi chú:

(1) Bộ Chính trị, *Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 06/10/2022 về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Tây Nguyên đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.*

(2) Chính phủ, *Nghị quyết số 152/NQ-CP ngày 15/11/2022 Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 23-NQ/TW của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Tây Nguyên đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.*

(3) Nguyễn Duy Thăng, *Thực trạng và định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, ngày 05/01/2022, <https://tcnn.vn/news/detail/53227/Thuc-trang-va-dinh-huong-doi-moi-to-chuc-va-hoat-dong-cua-chinh-quyen-dia-phuong-o-Viet-Nam.html>.

(4) Đoàn giám sát của Quốc hội khóa XIV, *Báo cáo số 08/BC-ĐGS về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2016.*

(5) Chính phủ, *Nghị định số 27/2022/NĐ-CP ngày 19/4/2022 quy định cơ chế quản lý, tổ chức thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia.*