

PHÂN QUYỀN, PHÂN CẤP VÀ CƠ CHẾ THÍ ĐIỂM TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

HOÀNG THỊ NGÂN (*)

Tóm tắt: Hiện nay, phân quyền, phân cấp vừa là chủ trương, vừa là giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả quản lý nhà nước. Để góp phần giải đáp những vấn đề lý luận và khắc phục vướng mắc trong thực tiễn, trong đó có các mô hình thí điểm theo hướng ưu tiên cơ chế phân quyền, bài viết tập trung phân tích và đưa ra một số gợi mở để tiếp tục triển khai hiệu quả việc phân quyền, phân cấp và thực hiện cơ chế thí điểm trong quản lý nhà nước.

Từ khóa: Phân cấp; phân quyền; quản lý nhà nước; thí điểm.

Abstract: Currently, decentralization of powers is both the policy and solution to improve the quality and efficiency of state management. To contribute to responding and overcoming the theoretical problems, including pilot models that prioritize the decentralization mechanisms, this paper focuses on analyzing and offering a number of solutions for Continue to effectively deploy the decentralization and implement pilot mechanisms in state management.

Keywords: Decentralization of power; state management; pilot.

Ngày nhận bài: 27/3/2024

Ngày biên tập: 20/5/2024

Ngày duyệt đăng: 14/6/2024

1. Tình hình thực hiện thể chế và cơ chế thí điểm về phân quyền, phân cấp

Mô hình chính quyền địa phương (CQDP) và mối quan hệ giữa Trung ương với địa phương là một nội dung mang những tư tưởng và dấu ấn đổi mới trong Hiến pháp năm 2013. Nguyên tắc hiến định về phân định thẩm quyền đã tạo nền tảng chính trị - pháp lý cho quy chế tự chủ và thúc đẩy khả năng tự quyết của CQDP, đặc biệt là cơ quan đại diện.

Từ năm 2016 đến nay, thể chế về phân quyền, phân cấp được quan tâm hoàn thiện nhiều hơn với các đạo luật quan trọng như: Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015; Luật sửa đổi một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019; Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực; Nghị quyết

số 50/NQ-CP ngày 20/5/2021 của Chính phủ về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII của Đảng; Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước và các kế hoạch khác tiếp tục đặt ra yêu cầu đẩy mạnh phân quyền, phân cấp; Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/01/2022 về đẩy mạnh phân quyền, phân cấp trong quản lý nhà nước...

Trên cơ sở đó, các địa phương, nhất là các thành phố trực thuộc Trung ương đã tiếp tục ban hành thể chế phân định thẩm quyền quản lý nhà nước giữa các cấp chính quyền, thể hiện qua 05 nội dung trọng tâm của phân quyền, phân cấp là: Quản lý ngân sách nhà nước; Thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp; Quản lý đầu tư; Quản lý công vụ, công chức; Quản lý đất đai.

Điển hình tại Hà Nội, Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố Hà Nội đã ban hành Nghị quyết số 13/2016/NQ-HĐND ngày 05/12/2016 về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách trên địa bàn thành phố; Quyết định số 20/2018/QĐ-UBND ngày 28/8/2018

(*) TS; nguyên Vụ trưởng Vụ Tổ chức Hành chính nhà nước và Công vụ, Văn phòng Chính phủ

về phân cấp, ủy quyền trong quản lý đầu tư các dự án; Quyết định số 14/2017/QĐ-UBND ngày 13/4/2017 về phân cấp tổ chức bộ máy, công chức, viên chức, lao động hợp đồng trong các cơ quan hành chính, trong các đơn vị sự nghiệp công lập của thành phố. Bên cạnh đó, còn quy định nhiệm vụ, quyền hạn về quản lý đất đai ngay trong quyết định quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn về tài nguyên và môi trường của thành phố; quy định về phân cấp quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, nghề nghiệp.

Đối với Thành phố Hồ Chí Minh, ngoài thực hiện các nhiệm vụ đã được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, ngành giao, UBND Thành phố đã ban hành nhiều quyết định phân cấp trên một số lĩnh vực như: quy định về tuyển dụng công chức và xếp lương khi bổ nhiệm ngạch; tuyển dụng, chuyển công tác viên chức và xếp lương khi bổ nhiệm chức danh nghề nghiệp; quản lý và xét duyệt cán bộ, công chức, viên chức đi học tập, công tác ở nước ngoài. Tại Đà Nẵng, UBND thành phố đã xây dựng Đề án số 7796/ĐA-UBND ngày 19/11/2021 về phân cấp, ủy quyền quản lý nhà nước gắn với thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị trên địa bàn thành phố. Tại tỉnh Nghệ An, Sở Nội vụ đã thực hiện việc lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân về dự thảo Quyết định ban hành Quy định về phân công, phân cấp, ủy quyền quản lý tổ chức bộ máy, biên chế và cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong các cơ quan, đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý của UBND tỉnh Nghệ An⁽¹⁾.

Bên cạnh cơ chế chung, một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã được Quốc hội cho phép thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù như Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hà Nội. Ngoài ra, có 04 địa phương là thành phố Hải Phòng, tỉnh Nghệ An, Thanh Hóa, Thừa Thiên - Huế thực hiện thí điểm trong 05 năm tính từ ngày 01/01/2022, tiếp đó là thành phố Cần Thơ và tỉnh Khánh Hòa. Cơ chế đặc thù với mục tiêu phân quyền, phân cấp còn được áp dụng

cho các đơn vị hành chính cấp huyện cụ thể là thành phố Buôn Ma Thuột, tỉnh Đắk Lắk (Nghị quyết số 72/2022/QH15 của Quốc hội). Kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XV dự kiến sẽ xem xét để thông qua Nghị quyết về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển tỉnh Nghệ An; Nghị quyết sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 119/2020/QH14 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng.

2. Một số vấn đề đặt ra trong phân quyền, phân cấp và thí điểm phân quyền, phân cấp

2.1. Vấn đề đặt ra trong phân quyền, phân cấp

Phân định trách nhiệm, quyền hạn của Trung ương và địa phương là phương thức ghi nhận và hiện thực hóa sự độc lập tương đối và tính chủ động của địa phương khi đưa ra quyết sách ở quy mô địa bàn. Thời gian qua, thể chế về phân quyền, phân cấp đối diện với năng lực dung hòa giữa tính thống nhất của pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật và nhu cầu bút phá, cắt cánh ngày càng lớn của địa phương thông qua phân định thẩm quyền mà chủ yếu là phân quyền.

Nhu cầu đẩy mạnh phân quyền, phân cấp ngày càng trở nên cấp thiết đối với các đô thị lớn nhằm phát huy tinh thần năng động, sáng tạo để phát triển các thành phố. Ví dụ, Thành phố Hồ Chí Minh cần được phân cấp thẩm quyền ban hành chính sách đặc thù ưu đãi về thu hút các nhà đầu tư trong lĩnh vực y tế và chăm sóc sức khỏe người dân (như giao đất, thủ tục đầu tư, thủ tục hành chính để hệ thống y tế tư nhân tham gia xây dựng bệnh viện mới). Về lĩnh vực nội vụ, cần phân quyền mạnh hơn cho Thành phố trong công tác tổ chức bộ máy, quản lý cán bộ, công chức, viên chức, người lao động thay vì trình Quốc hội hoặc Chính phủ quy định hay cho phép thành lập từng cơ quan chuyên môn cụ thể như Ban An toàn thực phẩm, Ban Đô thị thuộc HĐND Thành phố⁽²⁾.

Sơ kết việc thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng theo Nghị quyết số 119/2020/QH14, Chính phủ đang trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội

cho phép thành phố Đà Nẵng được áp dụng một số cơ chế, chính sách đặc thù như thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh, thành phố khác, nhất là về quy hoạch, đầu tư, đô thị, đất đai, tài nguyên, ngân sách... Đồng thời, cho phép HĐND thành phố Đà Nẵng được 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 ở cấp xã, người lao động thuộc khu vực nhà nước, 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.

Đối với phân cấp vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra về thể chế cũng như tổ chức thực hiện, nổi lên là cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp. Phân cấp từ Chính phủ, các bộ cho UBND cấp tỉnh được quy định tại các nghị định, thông tư, tuy nhiên vẫn còn một số bất cập gây vướng mắc trong quá trình thực hiện tại địa phương, đó là: khó xác định nhiệm vụ, quyền hạn nào “đã được Trung ương phân cấp”, và phải “được sự đồng ý” của Trung ương nếu UBND tỉnh, thành phố tiếp tục phân cấp cho cấp huyện. Phạm vi phân quyền, phân cấp là một trong những vấn đề được quan tâm nhiều hiện nay. Việc đẩy mạnh phân quyền, phân cấp chủ yếu được thực hiện đối với chính quyền cấp tỉnh, chưa chú trọng nhiều đến chính quyền dưới cấp tỉnh; đồng thời, được lựa chọn thực hiện ở một số lĩnh vực (như quản lý đất đai, vệ sinh môi trường...) và chủ yếu ở các tỉnh, thành phố lớn.

Ngoài ra, thiếu đồng bộ là một nguyên nhân dẫn đến vướng mắc trong phân quyền, phân cấp. Tổng kết việc quản lý nhà nước về đất đai gần đây cho thấy, Luật Đất đai cho phép UBND cấp tỉnh ủy quyền cho UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, giao thẩm quyền giao đất, cho thuê đất cho UBND cấp huyện. Tuy nhiên, việc quyết định giá đất cụ thể để bồi thường, để tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất lại do UBND cấp tỉnh quy định; do đó sẽ rất khó khăn cho UBND cấp huyện trong việc quyết định giá đất cùng thời điểm thu hồi, giao đất, cho thuê đất.

Mặc dù đã qua nhiều lần hoàn thiện, việc phân cấp hiện nay vẫn chưa thực sự phù hợp với tình hình quản lý ở địa phương, đặc biệt là chưa tương xứng với năng lực của chính quyền cấp dưới dẫn đến việc thực thi pháp luật chưa hiệu quả, có nhiều quyết định về đất đai không phù hợp pháp luật cả ở cấp tỉnh và cấp huyện. Đặc biệt, việc phân cấp hoàn toàn cho chính quyền địa phương thực hiện các thẩm quyền về thu hồi đất, giao đất, cho thuê, định giá đất trong khi chế tài xử lý theo quy định của pháp luật chưa nghiêm, chưa có tính răn đe, năng lực, trình độ của cán bộ một số nơi chưa đáp ứng yêu cầu cũng đã dẫn đến tình trạng lợi dụng để tham nhũng, trục lợi; thực hiện thu hồi, giao, cho thuê đất tràn lan, gây lãng phí; có trường hợp chưa kiểm soát chặt chẽ khi giao đất, cho thuê đất tại các khu vực liên quan đến an ninh, quốc phòng.

Thậm chí, có tình trạng phân quyền, phân cấp không chính xác, chính quyền địa phương không đủ năng lực nhưng vẫn được phân cấp thực hiện, dẫn đến không kiểm soát được và dễ xảy ra không ít tiêu cực. Trong quản lý đất đai, việc cho phép chính quyền cấp huyện ban hành quy hoạch sử dụng đất, cũng như cấp giấy chứng nhận đăng ký đất làm cho số lượng quy hoạch đất quá lớn, dẫn đến nhiều quy hoạch “treo”; việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đai sai quy định, vì lợi ích cá nhân dẫn đến hiện tượng tham nhũng đất đai diễn ra khá phổ biến⁽³⁾.

2.2. Vấn đề đặt ra trong thí điểm phân quyền, phân cấp

Xét dưới nhiều góc độ, việc thí điểm có những ưu thế và những điểm tích cực. Trước hết, thí điểm thể hiện sự linh hoạt và kịp thời trong phản ứng chính sách kèm theo sự thận trọng nhất định. Các nghị quyết có giá trị như luật giúp một số địa phương huy động được các nguồn lực, thu hút mạnh mẽ đầu tư, phát huy tiềm năng, đẩy nhanh tốc độ phát triển kinh tế - xã hội và tạo tiền đề cho việc thực hiện chế độ tự chủ, tự quản địa phương.

Bên cạnh đó, xu hướng thí điểm cũng đặt ra những lo ngại nhất định về khả năng dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các chủ thể (thí điểm và không thí điểm); về tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật cũng như cơ

chế tổ chức thi hành. Ngoài ra, bên cạnh một số điểm mang tính khác biệt, vượt trội thì có nhiều nhóm chính sách đặc thù đều được áp dụng chung cho các tỉnh, thành phố thí điểm. Ví dụ, về tổ chức chính quyền, các đô thị đặc biệt đều mong muốn trao thẩm quyền cho thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố và Chủ tịch UBND cấp huyện đối với công tác tổ chức bộ máy; vị trí việc làm; nâng bậc lương; tuyển dụng, bổ nhiệm, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá và quản lý viên chức. Việc thực hiện Nghị quyết thí điểm gặp những cản trở nhất định do còn một số vấn đề chưa thống nhất với hệ thống pháp luật, nhất là về trình tự, thủ tục.

3. Tiếp tục thực hiện hiệu quả việc phân quyền, phân cấp thời gian tới

Một là, cần bảo đảm tính nhất quán giữa luật chung và luật chuyên ngành, hướng tới hiệu quả khi áp dụng. Bảo đảm tính thống nhất của các quy định sẽ hạn chế tình huống xử lý xung đột pháp luật và thúc đẩy tiến độ, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, loại trừ e ngại không cần thiết của công chức về tính pháp lý khi tham mưu ban hành, hoặc ra quyết định. Có thể nhận thấy rằng, điểm chung của các văn bản lập pháp về thí điểm là trao quyền tự quyết cho HĐND, UBND một số tỉnh, thành phố trên các lĩnh vực: quản lý tài chính - ngân sách nhà nước; quản lý đô thị, tài nguyên và môi trường; quản lý đầu tư; tổ chức bộ máy và biên chế.

Hai là, đối với UBND cấp tỉnh, đề nghị bổ sung thẩm quyền được quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND cấp tỉnh trên cơ sở các nguyên tắc, tiêu chí, điều kiện theo quy định của pháp luật; chuyển một số chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh cho các cơ quan chuyên môn, cơ quan hành chính khác thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện.

Trong giai đoạn hiện nay, việc ban hành các nghị quyết riêng của Quốc hội để trao một số chính sách đặc thù cho 09/63 tỉnh, thành phố (chiếm 14,3%) là giải pháp phù hợp và có cơ sở. Tuy nhiên, về lâu dài không nên quy định cơ chế đặc thù để giải quyết đặc điểm riêng biệt của mỗi địa phương, bởi

nếu cho phép cơ chế đặc thù tràn lan, lâu dài thì nhà nước không còn quản lý xã hội bằng pháp luật nữa mà là bằng chính sách, chủ trương. Điều này không phù hợp với nguyên tắc nhà nước pháp quyền⁽⁴⁾.

Ba là, gắn thí điểm với việc triển khai thực hiện các nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII về các vùng kinh tế - xã hội. Phát triển kinh tế vùng là chủ trương quan trọng, thể hiện ở giải pháp về xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù thúc đẩy liên kết vùng và thể chế điều phối phát triển kinh tế vùng. Trong bối cảnh hiện nay, khi cơ sở khoa học về phân vùng và liên kết vùng vẫn đang tiếp tục được nghiên cứu, có thể vận dụng lý thuyết chọn cực tăng trưởng, tập trung ở một số cực tăng trưởng có lợi thế so sánh, hình thành các đô thị trung tâm; từ đó lan tỏa hiệu ứng “vết dầu loang” đối với vùng⁽⁵⁾./

Ghi chú:

(1) <https://www.nghean.gov.vn/chinh-sach-moi/se-ban-hanh-quy-dinh-phan-cap-quan-ly-to-chuc-bo-may-bien-che-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-lao-don-570772>.

(2) Phiên thảo luận tại Quốc hội về dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh ngày 08/6/2023. <https://quochoi.vn/pages/tim-kiem.aspx?ItemID=76787>.

(3) <https://dbnd.baclieu.gov.vn/-/phan-cap-phan-quyen-voi-viec-sua-doi-luat-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-287>.

(4) *Nhiều cơ chế đặc thù nên nhân rộng cho 63 tỉnh, thành phố*. <https://vnexpress.net/nhieu-co-che-dac-thu-nen-nhan-rong-cho-63-tinh-thanh-4414328.html>.

(5) Huỳnh Minh Sơn, *Nâng cao hiệu quả liên kết vùng để thực hiện thành công Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 03/11/2022 của Bộ Chính trị về phát triển các tỉnh Trung Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*. <https://tapchiconsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/887702/nang-cao-hieu-qua-lien-ket-vung-de-thuc-hien-thanh-cong-nghi-quyet-so-26-nq-tw%2C-ngay-3-11-2022%2C-cua-bo-chinh-tri%2C-%E2%80%9Cve-phat-trien-cac-tinh-trung-bo-den-nam-2030%2C-tam-nhin-den-nam-2045%E2%80%9D.aspx>.