

ĐỂ TIẾP TỤC ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP QUẢN LÝ GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HIỆN NAY

TS NGUYỄN MINH PHƯƠNG

Viện Khoa học Tổ chức nhà nước

Phân cấp quản lý (PCQL) nhà nước là sự phân định nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền phù hợp với năng lực thực tế của mỗi cấp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Đồng thời, PCQL tạo điều kiện để xác định rõ nội dung quản lý cũng như định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ và chính quyền địa phương (CQDP) các cấp, góp phần đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Do đó, PCQL trở thành một trong những nội dung quan trọng nhất của *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010*.

Trong bối cảnh mở rộng dân chủ, CQDP, nhất là ở cấp thấp có điều kiện gần dân, sát dân hơn, có thể và cần thiết phải trực tiếp quyết định nhiều hơn các vấn đề kinh tế - xã hội trên địa bàn, đáp ứng nhu cầu và lợi ích chính đáng của nhân dân địa phương, tôn trọng và phát huy trên thực tế quyền làm chủ của nhân dân trong việc tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Kinh nghiệm thực tiễn trong thời gian qua đã chỉ rõ việc tăng cường PCQL cho các cấp CQDP và tách quản lý hành chính nhà nước với hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công là điều kiện quan trọng để đảm bảo cho mỗi cấp chính quyền có thể thực hiện tốt các chức năng quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn; tổ chức thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội theo phân cấp và hướng dẫn, tạo điều kiện thực hiện các nhiệm vụ tự quản của cộng đồng dân cư địa phương.

Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã tạo tiền đề và cơ sở pháp lý để đẩy mạnh phân cấp giữa các cấp CQDP theo hướng xác định rõ hơn, cụ thể hơn nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước và tổ chức cung ứng dịch vụ công trên từng địa bàn lãnh thổ.

Để thực hiện “phân cấp mạnh, giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương, nhất là trong việc quyết định về ngân sách, tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với trung ương” theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ X của Đảng, theo chúng tôi, cần quán triệt những yêu cầu sau:

1. Đẩy mạnh PCQL cho các cấp CQDP phải gắn chặt với sự phối hợp giữa các ngành và các cấp CQDP, đảm bảo quản lý thống nhất của Chính phủ về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch và thanh tra, kiểm tra nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy hành chính nhà nước.

Sự phát triển của kinh tế thị trường định hướng XHCN đặt ra yêu cầu phải phân cấp nhiều hơn, mạnh hơn cho CQDP các cấp, nhưng PCQL không phải đơn giản chỉ là “cắt khúc” hay chia đều nhiệm vụ cho từng cấp chính quyền thực hiện mà còn đòi hỏi trách nhiệm phối hợp, hỗ trợ, hướng dẫn, kiểm tra của chính quyền cấp trên đối với quá trình tổ chức thực hiện của chính quyền cấp dưới. Chính phủ phải thể hiện

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

đúng vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

Như vậy, mức độ, phạm vi và tiến trình phân cấp không chỉ phụ thuộc vào các nhiệm vụ cần phân cấp, mà còn lệ thuộc vào khả năng và trách nhiệm phối hợp giữa các cấp cũng như năng lực của chính quyền cấp dưới khi phải đảm nhận nhiệm vụ được phân cấp. Tính hiệu quả của PCQL lệ thuộc rất nhiều vào hiệu quả của việc phối hợp giữa các cấp, các ngành trong bộ máy hành chính nhà nước. Ngược lại, sự phối hợp trong công tác quản lý phụ thuộc vào phạm vi, mức độ và nguyên tắc PCQL. Phân cấp càng mạnh và toàn diện thì nhu cầu phối hợp càng tăng. Mục tiêu quan trọng nhất của cả phân cấp lẫn phối hợp trong quản lý là đạt được hiệu quả tổng thể cao nhất cho các cấp quản lý.

Do đó, đẩy mạnh PCQL nhưng phải khắc phục tình trạng cát cứ, đầu tư tràn lan, trùng lặp, chồng chéo, nhất là lĩnh vực đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cơ sở và phát triển ngành, nghề. PCQL giữa các cấp CQĐP phải rõ ràng, rành mạch để phát huy quyền chủ động, sáng tạo của từng địa phương, đồng thời phải đảm bảo sự thống nhất về thể chế, chính sách chung, về chiến lược quy hoạch tổng thể của cả nước và tuân thủ sự chỉ đạo thống nhất của Thủ tướng Chính phủ với vị trí là người đứng đầu Chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Khắc phục tình trạng trên bảo dưới không nghe, văn bản của cấp dưới trái văn bản của cấp trên... đảm bảo tính kỉ luật, kỉ cương trong hoạt động công vụ.

2. PCQL giữa các cấp CQĐP phải trên cơ sở xác định rõ vai trò, chức năng và vị trí, tính chất của mỗi cấp CQĐP trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Trong cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp trước đây, chính quyền thường ôm đồm rất nhiều việc thuộc sản xuất - kinh doanh..., thì nay những việc gì thuộc về thị trường, cần trả lại cho thị trường, những việc gì các tổ chức xã hội, cộng

đồng dân cư có thể đảm nhiệm, cần tạo điều kiện cho các tổ chức đó làm tốt hơn; Chính phủ và các cấp CQĐP tập trung vào các chức năng, nhiệm vụ đích thực của mình.

Điều kiện tiên quyết để thực hiện phân cấp có hiệu quả, là "xác định rõ phạm vi và nội dung quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội phù hợp với yêu cầu phát triển; Chính phủ tập trung vào việc hoạch định thể chế, chính sách, xây dựng giải pháp, cải cách thủ tục hành chính, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho các hoạt động kinh tế - xã hội; nâng cao năng lực và hiệu quả chỉ đạo thực hiện, kiểm tra, thanh tra thực hiện thể chế"¹.

Đối với CQĐP các cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã), theo quy định của pháp luật hiện hành cũng như trên thực tế cho thấy, có 3 nhóm nhiệm vụ cơ bản: *một là*, tổ chức thực hiện pháp luật và các quyết định của cấp trên; *hai là*, phối hợp với các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền thực hiện các nhiệm vụ của trung ương, của tỉnh trên địa bàn; *ba là*, thực hiện các nhiệm vụ mang tính tự quản của địa phương, đặc biệt là tổ chức cuộc sống cộng đồng, bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Trong hệ thống 3 cấp CQĐP ở nước ta, cấp tỉnh là cấp trực tiếp quan hệ và chịu sự chỉ đạo trực tiếp của trung ương, có địa vị pháp lý quan trọng với các thẩm quyền và nhiệm vụ to lớn, bao quát một địa bàn lãnh thổ và số lượng dân cư tương đối lớn với những đặc thù kinh tế, văn hoá, xã hội. Do điều kiện, đặc điểm phát triển kinh tế - xã hội và trình độ đội ngũ cán bộ, công chức của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương rất khác nhau nên Chính phủ cần có định hướng chung và hướng dẫn cho chính quyền cấp tỉnh được căn cứ vào điều kiện cụ thể của mình để phân cấp cụ thể cho cấp huyện và cấp xã.

Đối với cấp huyện, với vị trí là cầu nối giữa chính quyền cấp tỉnh và cấp cơ sở nên mô hình tổ chức cũng như chức năng, nhiệm vụ của cấp huyện không nhất thiết

phải giống mô hình chính quyền cấp tỉnh hay cấp xã.

Chính quyền cấp xã là cấp hành chính cơ sở, có vị trí đặc biệt quan trọng trong việc tổ chức và vận động nhân dân thực hiện pháp luật, phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức tốt cuộc sống.

Phân cấp theo nguyên tắc việc nào, cấp nào sát thực tế hơn, giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và người dân thì giao cho cấp đó thực hiện; mỗi việc chỉ do một cấp thực hiện và chịu trách nhiệm. Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp huyện và cấp xã trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn và tổ chức thực hiện các nhiệm vụ tự quản của cộng đồng dân cư địa phương.

Yêu cầu đặt ra là phải định rõ 3 loại việc của từng cấp CQĐP: loại việc CQĐP được toàn quyền quyết định; loại việc trước khi quyết định phải có ý kiến của trung ương hoặc chính quyền cấp trên và những việc phải thực hiện theo quyết định của trung ương và chính quyền cấp trên.

Trong điều kiện hiện nay, để đảm bảo hiệu quả PCQL và phù hợp với tình hình, đặc điểm của từng địa phương, cần xác định thẩm quyền phân cấp cho chính quyền cấp huyện và cấp xã theo hai loại việc:

- Loại việc cần có sự thống nhất chung trong cả nước (quy hoạch, cấp phép, hộ tịch, hộ khẩu,...), Chính phủ quyết định phân cấp cụ thể cho từng cấp chính quyền địa phương: tỉnh - huyện - xã.

- Loại việc không đòi hỏi thống nhất cả nước, Chính phủ và các bộ, ngành hướng dẫn để chính quyền cấp tỉnh tùy theo tình hình, đặc điểm cụ thể của địa phương quyết định phân cấp cho cấp huyện, cấp xã.

3. Phân biệt sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn để thực hiện PCQL phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình địa phương.

Khác với nông thôn, mỗi đô thị là một chỉnh thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng

bộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, không thể chia cắt, do đó, bộ máy hành chính nhà nước ở đô thị phải mang tính tập trung, thống nhất, vận hành thông suốt, nhanh nhạy và không thể bị cắt khúc theo kiểu cát cứ như ở nông thôn. Vì vậy, không thể PCQL giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị (thành phố trực thuộc trung ương - quận - phường) hoặc tỉnh - thị xã, thành phố (thuộc tỉnh) - phường giống như phân cấp ở chính quyền nông thôn (tỉnh - huyện - xã); trong nội bộ đô thị cần áp dụng cơ chế ủy quyền của chính quyền thành phố, thị xã cho các cơ quan quản lý hành chính cấp dưới (quận, phường) thực thi một số nhiệm vụ quản lý hành chính cụ thể. Phân cấp nhiều hơn, mạnh hơn cho chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh và chính quyền xã, thị trấn, nhất là trong các lĩnh vực xây dựng, quản lý đô thị, cấp thoát nước, vệ sinh môi trường,...

4. PCQL giữa các cấp CQĐP phải gắn với đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của mỗi cấp chính quyền tỉnh, huyện, xã.

PCQL phải gắn với quá trình cải cách bộ máy hành chính, phân định rõ ràng và cụ thể trách nhiệm giữa tập thể và cá nhân, giữa các cá nhân trong UBND theo hướng gắn quyền lực với trách nhiệm. Đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân chủ tịch UBND với tư cách là người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương trong công tác quản lý, điều hành bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả; phân giao công tác cho các phó chủ tịch và các thành viên UBND. Phải định rõ những loại việc chủ tịch UBND có quyền quyết định, đặc biệt là trong việc tổ chức triển khai thực hiện các chỉ thị, mệnh lệnh của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Cùng với việc tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp, cần phát huy vai trò kiểm tra, giám sát của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp.

Khắc phục tình trạng “cấp trên chỉ đạo cấp dưới, cấp dưới thường xuyên báo cáo, xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên”. Tình trạng

đó làm cho mỗi quyết định hành chính phải qua nhiều tầng nấc, thứ bậc hành chính rồi mới đến người thực hiện và làm tăng thêm thói quan liêu, họp hành liên miên và bệnh giấy tờ hành chính không cần thiết. Thời gian để ban hành và triển khai thực hiện, một quyết định hành chính kéo dài, làm mất thời cơ làm ăn và giảm năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp. Do đó, bộ máy tổ chức CQĐP phải được tổ chức lại theo hướng đơn giản hoá cấp trung gian, vai trò và vị trí mỗi cấp khác nhau phải có tổ chức, bộ máy khác nhau.

5. Phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp huyện và cấp xã phải đồng bộ với phân cấp tổ chức - cán bộ; tài chính ngân sách và các điều kiện cần thiết để thực hiện.

Điều này là cần thiết để tránh tình trạng "bỏ rơi" một số nhiệm vụ của chính quyền do không đủ nguồn lực tài chính và nhân lực cần thiết để thực hiện; đảm bảo tương ứng giữa nhiệm vụ với thẩm quyền và trách nhiệm, với nguồn lực tài chính, nhân lực và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện. Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp huyện và cấp xã trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn và tổ chức thực hiện các nhiệm vụ tự quản của cộng đồng dân cư địa phương.

Kinh nghiệm của việc thí điểm khoán thu - chi ngân sách và thực hiện cơ chế tự chủ tài chính ở xã, thị trấn của tỉnh Nghệ An những năm qua đã cho thấy, nhờ được phân cấp đầy đủ thẩm quyền quản lý tài chính - ngân sách của xã, thị trấn nên chính quyền các xã, thị trấn đã chủ động trong việc sử dụng ngân sách, tăng thêm nguồn thu, tiết kiệm chi, chống lãng phí, chủ động bố trí cán bộ, phát triển thêm các ngành, nghề, thực hiện tốt các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

6. Đảm bảo lộ trình thực hiện PCQL phù hợp với năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức cấp huyện và cấp xã.

Trong điều kiện đội ngũ cán bộ, công chức của CQĐP, đặc biệt ở cấp cơ sở còn

hiều hạn chế về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, PCQL cho chính quyền cấp dưới phải căn cứ vào khả năng, trình độ thực hiện nhiệm vụ được phân cấp. Đồng thời, PCQL phải gắn với việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, nhất là cán bộ, công chức cấp cơ sở. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước của CQĐP các cấp, đặc biệt là cấp cơ sở có năng lực, trình độ chuyên môn cao, thạo việc, công tâm, tận tụy với dân, không tham nhũng, gây phiền hà, ức hiếp dân là điều kiện tiên quyết để đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ được PCQL.

7. Tăng cường trách nhiệm hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra, giám sát của chính quyền và các cơ quan chuyên môn cấp trên đối với việc thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp.

Bài học kinh nghiệm phân cấp giữa trung ương - địa phương và giữa các cấp CQĐP trong thời gian qua đã cho thấy, nếu thiếu việc hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp trên, PCQL có thể dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ địa phương trong quản lý kinh tế - xã hội hoặc nguy cơ "phình to" bộ máy, do cấp dưới phải thành lập thêm bộ máy để thực hiện công việc được phân cấp, trong khi đó, bộ máy của cấp trên vẫn không giảm bớt.

Phân cấp nhiều nhiệm vụ cho cấp chính quyền cấp huyện và cấp xã hoàn toàn không có nghĩa là các cơ quan chuyên môn cấp trên còn lại ít việc hoặc hết trách nhiệm mà ngược lại, các cơ quan chuyên môn cấp trên phải tăng cường công tác đôn đốc, hướng dẫn việc triển khai tổ chức thực hiện, đồng thời đẩy mạnh việc kiểm tra, giám sát để kịp thời phát hiện, ngăn ngừa những biểu hiện lệch lạc, từ đó có sự điều chỉnh hợp lý hoặc kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền xử lý thích đáng. Quá trình chuyển giao quyền lực cho cấp dưới có thể làm nảy sinh cơ hội tham nhũng, do đó, cần phải có cơ chế giám sát, giải trình thích hợp để ngăn chặn nguy cơ này.

8. Phát huy quyền làm chủ của nhân

dân, thực hiện tốt Quy chế dân chủ ở cơ sở, tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy đảng và nâng cao vai trò kiểm tra, giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân tại địa phương để ngăn chặn và đấu tranh có hiệu quả chống quan liêu, tham nhũng.

Qua một số vụ việc tiêu cực, tham nhũng xảy ra trong thời gian gần đây liên quan đến quản lý đất đai, vốn đầu tư xây dựng cơ bản, vốn đầu tư cho các chương trình mục tiêu quốc gia cho thấy, tình trạng một số cán bộ, công chức của chính quyền cấp huyện và xã đã lợi dụng thẩm quyền được PCQL để tham nhũng và trục lợi. Do đó, cùng với việc đẩy mạnh PCQL cho

chính quyền cấp huyện, cấp xã, cần phải đảm bảo tính công khai, minh bạch trong sử dụng tài chính, ngân sách, tài sản công, trong bố trí cán bộ để cán bộ, công chức, các cơ quan thông tin, báo chí và nhân dân biết giám sát, kiểm tra, phát hiện, tố cáo, lên án hành vi tham nhũng, lãng phí. Xử lý nghiêm minh theo pháp luật những cán bộ, công chức vi phạm dù ở bất cứ cấp nào; xem xét truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi xảy ra tham nhũng, lãng phí gây hậu quả nghiêm trọng □

1. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam, H. 2006, tr. 253.

* * * * *

GIẢI PHÁP THỰC HIỆN NHIỆM VỤ...

(Tiếp theo trang 13)

mặt chủ động trong bố trí chi theo kế hoạch ở các cấp ngân sách, mặt khác, bảo đảm tuân thủ tính công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền theo quy định của *Luật Ngân sách nhà nước*. Có biện pháp kiên quyết xử lý nợ đọng thuế, gian lận thương mại, gian lận trong hoàn thuế giá trị gia tăng, xâm tiêu tiền thuế. Kiên quyết thu hồi và xử lý nghiêm mọi vi phạm pháp luật trong sử dụng ngân sách, ngân quỹ nhà nước, tài sản công. Đồng thời, để đảm bảo tăng chi cho lĩnh vực xã hội (y tế, giáo dục, đào tạo, khoa học - công nghệ, dạy nghề...), tăng chi cho bảo vệ môi trường. Trong 2007 và trong kế hoạch 5 năm 2006-2010, cần áp dụng đồng bộ và mạnh mẽ hơn các chính sách, biện pháp đẩy mạnh xã hội hóa (*kể cả áp dụng mô hình cổ phần hóa*) trong lĩnh vực này, trước hết và trọng tâm là ở các thành phố, thị xã, các khu vực, các tỉnh có điều kiện thuận lợi, kinh tế phát triển.

Mười là, đẩy mạnh cải cách hành chính, tập trung giải quyết tốt vấn đề tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức theo hướng tinh gọn, rõ ràng về trách nhiệm, gắn quyền với

trách nhiệm, đề cao vai trò và tính kỉ luật, kỉ cương trong chấp hành pháp luật và trách nhiệm công vụ, xử lý thật nghiêm vi phạm. Bồi lẽ đạo đức, kỉ cương công vụ của một bộ phận công chức, tình trạng lãng phí, tham nhũng trong bộ máy quản lý nhà nước vẫn là cản trở lớn trong nâng cao hiệu lực, hiệu quả và lành mạnh hóa nền hành chính quốc gia. Cần có bước đột phá trong việc chấn chỉnh và siết chặt kỉ luật hành chính trong hoạt động của bộ máy nhà nước và thực thi công vụ của cán bộ, công chức. Tăng cường và nâng cao hiệu lực hoạt động thanh tra và kiểm tra công vụ. Quan tâm và tăng cường năng lực, hiệu lực của bộ máy chính quyền cơ sở. Xác định và xử lý nghiêm minh trách nhiệm cá nhân và người đứng đầu cơ quan, đơn vị để xảy ra sai phạm và tiêu cực, làm sai thẩm quyền, sai pháp luật.

Hi vọng rằng, với những nỗ lực, cố gắng cao, cả nước ta sẽ hoàn thành thắng lợi nhiệm vụ kế hoạch kinh tế - xã hội năm 2007, tiếp tục tạo đà cho thực hiện nhiệm vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (2006-2010) □