

TĂNG CƯỜNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

■ TS. NGUYỄN MINH PHƯƠNG (*)

Phân cấp quản lý là một nội dung cơ bản có ý nghĩa quan trọng đối với hiệu lực quản lý nhà nước, là nguyên tắc hoạt động của nền hành chính quốc gia. Theo nghĩa rộng nhất, phân cấp quản lý là sự phân định nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm trong việc thực thi các nhiệm vụ công giữa chính quyền các cấp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Trong tình hình hiện nay, phân cấp còn được hiểu là việc chuyển giao nhiệm vụ, thẩm quyền từ cơ quan quản lý nhà nước cấp trên xuống cơ quan quản lý cấp dưới nhằm mục tiêu nâng cao hiệu quả quản lý. Trong phạm vi nhiệm vụ, thẩm quyền được phân cấp, mỗi cấp có quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các công việc của mình.

Trong bối cảnh mở rộng dân chủ, chính quyền địa phương, 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, trên cơ sở 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. Mặt khác, để phù hợp với xu thế chung của các nước trên thế giới hiện đang chuyển từ nền hành chính truyền thống sang nền hành chính phát triển với các đặc trưng phi tập trung hoá, phân quyền rộng rãi, mạnh mẽ, chính quyền địa phương mỗi cấp cần phải được đảm bảo hơn nữa quyền tự quyết, tự chịu trách nhiệm đối với các công việc của mình theo luật định, cấp trên chỉ thực hiện sự kiểm tra, giám sát về mặt pháp luật đối với những công việc đã phân giao cho địa phương.

Kinh nghiệm thực tiễn trong thời gian

qua đã chỉ rõ việc tăng cường phân cấp quản lý cho các cấp chính quyền địa phương là điều kiện tiên quyết 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 theo hướng phát huy mọi tiềm năng và nguồn lực vốn có của địa phương.

1- Thực trạng phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương hiện nay

Quán triệt chủ trương đẩy mạnh phân cấp của Nghị quyết Trung ương 3, Trung ương 7 (khoá VIII), Nghị quyết Đại hội IX của Đảng và Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, những năm gần đây Chính phủ đã có những giải pháp tích cực, cụ thể trong việc tăng cường phân cấp nhiều hơn, rõ hơn các nhiệm vụ, thẩm quyền cho chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương (tỉnh - huyện - xã) trên các lĩnh vực tài chính - ngân sách, kế hoạch - đầu tư, đất đai, tài nguyên, y tế, văn hoá, giáo dục, tổ chức cán bộ.v.v. Bên cạnh đó, nhằm giải quyết những bức xúc trong điều hành và quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội của địa phương, chính quyền các tỉnh, thành phố trực thuộc TW đã chủ động đề ra các chủ trương, biện pháp điều chỉnh việc phân công, phân cấp theo hướng phân cấp nhiều hơn cho chính quyền cấp huyện và cấp xã.

Các quyết định phân cấp thẩm quyền cho chính quyền cấp huyện và cấp xã đã góp phần tháo gỡ các khó khăn, làm giảm nhẹ công việc cho các cơ quan cấp tỉnh, giải quyết công việc nhanh hơn, sát với tình hình

(*) Viện NCKHTCNN- Bộ Nội vụ

thực tế của từng địa phương; tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện cơ chế "một cửa" trong các cơ quan hành chính. Nhờ đó đã phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền cấp huyện và cấp xã, khai thác các nguồn lực, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Cụ thể là một số địa phương đã tăng cường phân cấp trên một số lĩnh vực sau:

- Phê duyệt dự án và thanh, quyết toán vốn xây dựng cơ bản, phân cấp cho cấp huyện cấp phép và phê duyệt dự án có vốn đầu tư dưới 03 tỷ, cấp xã dưới 01 tỷ đồng.

- Lĩnh vực quản lý đất đai: Thực hiện quy định của luật Đất đai năm 2003 đã phân cấp cho cấp huyện các thẩm quyền: giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất; cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn; lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đồ đạc lập bản đồ khu đất; thanh tra, giải quyết các khiếu kiện liên quan đến đất đai.

- Lĩnh vực văn hoá xã hội: đã phân cấp cho cấp huyện quản lý giáo dục mầm non, tiểu học và trung học cơ sở, quản lý nhà nước về y tế, văn hoá, thể dục - thể thao, giải quyết việc làm cho dân cư trên địa bàn, công tác xoá đói, giảm nghèo, quản lý các lễ hội...

- Lĩnh vực tổ chức - cán bộ: thành lập đơn vị sự nghiệp của huyện, quyết định chia tách thôn, tiểu khu, nâng lương thường xuyên cho cán bộ, công chức do huyện quản lý và các chức danh chuyên môn ở cấp xã, ...

Tuy nhiên, hiện nay việc phân cấp quản lý nhà nước giữa tỉnh - huyện - xã còn nhiều hạn chế, bất cập. Những giải pháp đổi mới, tăng cường phân cấp chưa giải quyết được một cách cơ bản, có hệ thống; phân cấp Trung ương - địa phương và phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương còn nặng về các giải pháp tình thế để khắc phục tình trạng bức xúc của các địa phương. Chính quyền địa phương các cấp chưa có đủ thẩm quyền và các điều kiện cần thiết để chủ động, năng động trong việc thực hiện các nhiệm vụ mà địa phương có khả năng làm được. Mô hình tổ chức cũng như chức năng, nhiệm vụ xây dựng, quản lý đô thị của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh chưa được làm rõ, về cơ

bản vẫn giống như các huyện.

Phân cấp tài chính - ngân sách theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 tuy có bước tiến trong việc tăng tính chủ động cho chính quyền địa phương, song vẫn còn sự lỏng lẻo giữa các cấp ngân sách; việc phân bổ nguồn thu cho địa phương từ một số loại thuế còn chưa hợp lý, chưa có cơ chế đủ mạnh để phát triển dài hạn các vùng động lực đồng thời thiếu cơ chế để thúc đẩy các địa phương khó khăn tự vươn lên; phân cấp quản lý tài chính - ngân sách chưa thực sự gắn với phân cấp kinh tế - xã hội cũng như chiến lược phát triển kinh tế của địa phương. Mặt khác, nhiều nội dung cần phân cấp cho cấp huyện, xã, nhưng lại vướng mắc những quy định của các Luật, Pháp lệnh về việc tổ chức theo ngành dọc nên chính quyền cấp tỉnh không thể triển khai thực hiện.

Nguyên nhân của tình trạng trên trước hết là do nhận thức, quan điểm còn ảnh hưởng tư tưởng bao cấp, các chủ trương, giải pháp phân cấp chưa rõ ràng, rành mạch, thiếu nhất quán. Trong tổ chức chỉ đạo còn thiếu quyết tâm, mạnh dạn, chưa chú trọng tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm đối với việc thực hiện phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương. Sự phối hợp, hướng dẫn của cơ quan chuyên môn cấp trên đối với chính quyền cấp dưới trong việc thực hiện các nhiệm vụ đã phân cấp còn chưa kịp thời, thiếu cụ thể và đồng bộ. Trình độ, năng lực của cán bộ, công chức, đặc biệt là ở cấp cơ sở còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu quản lý, điều hành kinh tế - xã hội trong điều kiện mới. Điều kiện về tài chính - ngân sách còn hạn chế (trên 80% số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có số thu ngân sách nhỏ hơn số chi ngân sách) cũng là một trong số những nguyên nhân làm hạn chế kết quả thực hiện phân cấp.

Yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và đẩy mạnh cải cách hành chính trong thời kỳ đổi mới đòi hỏi phải tập trung giải quyết một cách cơ bản, mạnh mẽ hơn vấn đề phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ với chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Chính vì vậy Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 đã xác định " Đến năm

2005, về cơ bản ban hành và áp dụng các quy định mới về phân cấp Trung ương - địa phương, phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương, nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương... Gần phân cấp công việc với phân cấp về tài chính, tổ chức và cán bộ”.

Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP của Chính phủ về “Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước Trung ương - địa phương” đã xác định rõ các mục tiêu, quan điểm, nguyên tắc và những nội dung định hướng nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý cho cấp tỉnh trong các lĩnh vực quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; ngân sách nhà nước; đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước; doanh nghiệp nhà nước; các hoạt động sự nghiệp dịch vụ công; tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức. Đây là điều kiện thuận lợi để tiếp tục giải quyết vấn đề phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương theo hướng “Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân cấp rõ ràng và hợp lý giữa trung ương và địa phương, phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn”.

2- Phương hướng tăng cường phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương.

Bên cạnh việc quán triệt các quan điểm, nguyên tắc đã nêu trong Nghị quyết 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”, đổi mới phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương cần đảm bảo các yêu cầu sau:

- Xác định rõ vai trò, vị trí của mỗi cấp chính quyền địa phương. Trong hệ thống 3 cấp chính quyền địa phương 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 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. Từ đó đảm bảo được vai trò quản lý thống nhất về cơ chế, chính sách và quyết định những vấn đề quan trọng phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn của chính quyền cấp tỉnh trên cơ sở quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ và nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ.

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 dân cư. Vì vậy, việc phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền cấp xã phải vừa đảm bảo quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện thống nhất từ Trung ương đến cơ sở, vừa đáp ứng yêu cầu nâng cao tính tự quản của cộng đồng dân cư.

- Phân cấp phải rõ việc, rõ địa chỉ, rõ trách nhiệm. Yêu cầu đặt ra là phải định rõ 3 loại việc của từng cấp chính quyền địa phương: loại việc chính quyền địa phương 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. Gần với chức năng, nhiệm vụ với thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền; 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. Quán triệt phương châm 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. 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.

- Phân biệt sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn, để thực hiện phân cấp phù hợp

với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình địa phương; phân cấp nhiều hơn, mạnh hơn cho chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh và chính quyền xã, thị trấn.

Khác với nông thôn, mỗi đô thị là một chỉnh thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, không thể chia cắt. Các hoạt động sản xuất kinh doanh, thương mại, dịch vụ cũng như văn hoá - xã hội, an ninh trật tự trên địa bàn đô thị hầu như không bị ràng buộc bởi những ranh giới hành chính trong nội bộ đô thị (quận, phường) mà có sự đan xen, gắn kết chặt chẽ với nhau trong phạm vi toàn đô thị (thành phố, thị xã). Điều đó đòi hỏi bộ máy hành chính nhà nước ở đô thị phải mang tính tập trung, thống nhất và vận hành thông suốt, nhanh nhạy cao và không thể bị cắt khúc theo kiểu cát cứ như ở nông thôn. Do đó, không thể phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị (thành phố trực thuộc trung ương - quận - phường) giống như phân cấp ở chính quyền nông thôn (tỉnh - huyện - xã); trong nội bộ đô thị cần áp dụng cơ chế uỷ 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.

Mặt khác, có thể coi mỗi thị xã, thành phố thuộc tỉnh là một chỉnh thể tương đối độc lập trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội đô thị, do đó cần phân cấp nhiều hơn và mạnh hơn cho chính quyền thị xã, thành phố, đặc biệt là trong công tác quy hoạch và quản lý trật tự đô thị, cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công ích.

- Tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu hành chính các cấp; quy định rõ ràng, cụ thể trách nhiệm hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chuyên môn cấp trên đối với các nhiệm vụ được phân cấp. Phân cấp quản lý phải gắn với việc phân định rõ ràng và cụ thể trách nhiệm giữa tập thể và cá nhân và giữa các cá nhân trong UBND theo hướng gắn quyền lực với trách nhiệm. Để 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

- Đảm bảo lộ trình thực hiện phân cấp 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 chính quyền địa phương, đặc biệt ở cấp cơ sở còn nhiều hạn chế về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phân cấp quản lý cho chính quyền cấp dưới phải căn cứ vào khả năng, trình độ thực hiện nhiệm vụ được phân cấp. Đồng thời phân cấp phải gắn với việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, nhất là cán bộ, công chức cấp cơ sở; mạnh dạn phân cấp cho cấp dưới nhưng phải tăng cường trách nhiệm giúp đỡ, hướng dẫn cán bộ, công chức cấp dưới như là một hình thức đào tạo, bồi dưỡng cán bộ. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước của chính quyền địa phương các cấp, đặc biệt là cấp cơ sở có năng lực, trình độ chuyên môn cao, thạo việc, biết ứng dụng tin học vào công tác quản lý, 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 phân cấp quản lý. ■



Chùa Thầy