

BÀN VỀ TÍNH KHOA HỌC, HỢP LÝ CỦA PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ĐẶNG XUÂN HOAN (*)

Tóm tắt: Trên cơ sở luận giải, phân tích cơ sở pháp lý và kết quả triển khai thực hiện phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương trong thời gian qua, bài viết đề xuất một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII.

Từ khóa: Chính quyền trung ương; chính quyền địa phương; phân cấp; phân quyền.

Abstract: Based on the interpretation and analysis of legal basis and the implementing results of the decentralization of power between the Central and local governments over the past time, this paper proposes a number of solutions to continue improving the regime for decentralization of power between the Central and local governments in line with Resolution No. 27-NQ/TW of the 6th plenary meeting of the 13th Party Central Committee.

Keywords: Central government; local government; decentralization of power.

Ngày nhận bài: 22/6/2023

Ngày biên tập: 20/7/2023

Ngày duyệt đăng: 19/8/2023

1. Quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam

Việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương, địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương (CQĐP) được quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các luật chuyên ngành (đất đai, ngân sách, giáo dục...). Tại Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước

giai đoạn 2001-2010 đã xác định nội dung cải cách tổ chức bộ máy CQĐP với nhiệm vụ phân cấp rõ ràng và hợp lý giữa Trung ương và địa phương, phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị và chính quyền ở nông thôn, tổ chức hợp lý HĐND và UBND.

Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định, chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương. Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”.

(*) TS; nguyên Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia

(**) Bài viết trong Kế hoạch tuyên truyền về xây dựng Nhà nước pháp quyền và nền hành chính nhà nước theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII

Như vậy, CQĐP các cấp có trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện dưới sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên, xác định rõ nguyên tắc phân cấp, phân quyền giữa chính quyền Trung ương và CQĐP, CQĐP được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên cùng với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó trong trường hợp cần thiết. Hiến pháp năm 2013 quy định vấn đề có tính nguyên tắc về phân công, phân cấp giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp CQĐP, bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy tính sáng tạo, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP và các nội dung này cần được xác định một cách cụ thể trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Khẳng định nguyên tắc phân cấp, phân quyền, Điều 5 Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: “Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ và chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động sáng tạo và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương” và một số nội dung phân cấp quan trọng, tạo cơ sở cho tiếp tục đẩy mạnh phân cấp hợp lý trên các lĩnh vực, lần đầu tiên nguyên tắc phân quyền hợp lý trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ được khẳng định. Đây là tiền đề cho việc xây dựng Chính phủ phân quyền trong quan hệ với CQĐP. Chính phủ tập trung vào hoạch định thể chế, chính sách, xây dựng chiến lược, cải cách thủ tục hành chính, tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi, nâng cao năng lực hiệu quả chỉ đạo thực hiện kiểm tra, thanh tra, tổ chức thực hiện Hiến pháp, pháp luật. Chính phủ thống nhất quản lý quy hoạch phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường, quyết định đầu tư công từ ngân sách Trung ương, chỉ ủy quyền cho chính quyền cấp tỉnh trong trường hợp cần thiết.

Chính phủ thực hiện việc phân cấp, phân quyền theo quy định tại các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, trên cơ sở bảo đảm sự thống nhất của Trung ương, Chính phủ phân cấp cho CQĐP quyết định hoặc thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực trên địa bàn

quản lý phù hợp với điều kiện và khả năng thực tế của CQĐP. Căn cứ vào điều kiện cụ thể của CQĐP, Chính phủ có thể ủy quyền cho CQĐP thực hiện một số nhiệm vụ với các điều kiện bảo đảm việc thực hiện nhiệm vụ đó. Luật khẳng định rõ việc ủy quyền của Chính phủ cho CQĐP thực hiện một số nhiệm vụ với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó (tại khoản 1 Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019). Các quy định về phân quyền, phân cấp, ủy quyền được quy định tại Điều 11, Điều 12, Điều 13, Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

Nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ, phát huy tính chủ động, trách nhiệm, tinh thần sáng tạo của CQĐP, ngày 21/3/2016, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 21/NQ-CP về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Việc phân cấp theo nguyên tắc bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ; đồng thời phát huy tính chủ động, trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước, phục vụ nhân dân; tuân thủ nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ; phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, của bộ, ngành và chính quyền cấp tỉnh; phân cấp phải rõ nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp; đảm bảo tăng tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Đồng thời, phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, loại hình đô thị, nông thôn; phù hợp với khả năng quản lý, điều hành của từng cấp và điều kiện, khả năng cân đối các nguồn lực cần thiết để thực hiện; bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý các ngành, lĩnh vực; tăng cường trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn kiểm tra,

thanh tra của bộ, ngành Trung ương đối với việc thực hiện phân cấp và xử lý trách nhiệm; chấp hành kỷ luật, kỷ cương hành chính; phát huy dân chủ rộng rãi để Nhân dân tham gia quản lý nhà nước.

Nghị quyết số 99/2020/NQ-CP ngày 24/6/2020 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành và lĩnh vực đã đề ra mục tiêu phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan hành chính nhà nước, đặc biệt là sự quản lý tập trung, thống nhất của Chính phủ. Việc phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP đảm bảo phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, khai thác tối đa các tiềm năng của địa phương. Mỗi cấp CQĐP có thể thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước ở cấp trên, nhưng phải trên cơ sở một việc không giao quá hai cấp hành chính quản lý dựa trên cơ sở những điều kiện thực hiện nhiệm vụ tương ứng, dựa trên sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước ở cấp trên đối với CQĐP.

Trên cơ sở tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 99/2020/NQ-CP, và để thực hiện mục tiêu đẩy mạnh và hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền nhằm phân định rõ nhiệm vụ và quyền hạn, thẩm quyền và trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương gắn với hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ thống nhất, kịp thời, khả thi, ổn định, công khai, minh bạch, có sức cạnh tranh quốc tế, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm, bảo đảm phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành, nhất là người đứng đầu; đồng thời, tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước chặt chẽ bằng các quy định của Đảng và Nhà nước, góp phần xây dựng nền hành chính nhà nước dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và phục vụ Nhân dân, ngày 10/01/2022, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 04/NQ-CP về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước.

2. Đánh giá về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương thời gian qua

2.1. Kết quả đạt được

Pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương từng bước được hoàn thiện, hợp lý hơn, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực, tạo điều kiện cho CQĐP chủ động nhiều hơn trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Các bộ, ngành tập trung đẩy mạnh phân cấp, các bộ, cơ quan ngang bộ đã chủ động rà soát và đề xuất các nội dung thực hiện phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực. Trên cơ sở đó, Nhà nước đã đưa ra nhiều giải pháp tích cực, cụ thể để đổi mới việc phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương, HĐND và UBND các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; quyết định dự án đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài, phân bổ và điều hành ngân sách địa phương, quản lý đất đai, tài nguyên, doanh nghiệp, quản lý các hoạt động sự nghiệp và quyết định một số vấn đề về tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức, viên chức...

2.2. Một số hạn chế

Thứ nhất, quy định về phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP đã có nhưng việc tổ chức thực hiện chưa thống nhất, còn biểu hiện phân tán, cục bộ, kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm, chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương. Phân cấp đồng loạt và đại trà (không phân biệt về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội giữa các địa phương và thực hiện trong một cơ chế, chính sách trong phân cấp). Phân cấp chưa đồng bộ (như phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư cho địa phương, nhưng lại không điều chỉnh việc phân cấp thẩm quyền quyết định nguồn thu để triển khai thực hiện đầu tư theo quy định của địa phương, dẫn đến kết quả là không có nguồn lực tài chính để thực hiện). Một số địa phương tự cân đối ngân sách, nhưng không được chủ động trong việc điều tiết giữa các cấp ngân sách thuộc phạm vi quản lý đã làm hạn chế việc phát triển kinh tế - xã hội chung của địa phương.

Thứ hai, chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ chức kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước; chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân đối với những nhiệm vụ đã được phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP.

Thứ ba, chưa bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện, còn thiếu đồng bộ giữa các ngành, các lĩnh vực có liên quan, chưa tạo điều kiện thực tế cho CQĐP các cấp chủ động cân đối các nguồn lực và nhu cầu cụ thể của mình. Phân cấp còn chậm, thiếu kiên quyết, thiếu các điều kiện nguồn lực đảm bảo thực hiện nhiệm vụ. Một số nội dung phân cấp triển khai chưa kịp thời; nhiều công việc CQĐP có thể giải quyết nhưng không có quyền thực hiện. Một số nội dung phân quyền, phân cấp giữa các cấp CQĐP đã được pháp luật quy định nhưng chậm được triển khai thực hiện hoặc thực hiện không triệt để, chưa phù hợp với thực tiễn của mỗi khu vực, vùng lãnh thổ, chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn.

Thứ tư, quy định về phân quyền, phân cấp giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương trong thời gian qua mới bước đầu giải quyết vấn đề phân định giữa Chính phủ và UBND cấp tỉnh; còn tình trạng trùng lặp chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền thì chưa được khắc phục một cách căn bản. Bốn cấp chính quyền vẫn được tổ chức theo kiểu lồng ghép, sự phân định thẩm quyền chưa thực sự làm rõ tính đặc thù của chính quyền đô thị so với chính quyền nông thôn. Cơ chế phối hợp giữa các địa phương còn hạn chế, chưa giải quyết hài hòa mối quan hệ phát triển vùng (một số địa phương được xác định vai trò là hạt nhân của vùng, được ưu tiên hưởng các chính sách đặc thù nhằm tạo động lực phát triển cho vùng, nhưng chưa làm tốt vai trò hạt nhân, vẫn còn tính chất cục bộ và cạnh tranh giữa các địa phương trong việc thu hút đầu tư trong vùng thay vì phối hợp, hợp tác cùng phát triển).

Thứ năm, phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương, các cấp CQĐP ở nước ta trong thời gian qua đều thực hiện theo phương pháp cắt khúc (một việc có thể giao cho cả bốn cấp Trung ương, tỉnh, huyện, xã), mà chưa thực hiện theo phương pháp giao trọn gói nhiệm vụ và điều kiện bảo đảm cho một hoặc hai cấp thực hiện. Chưa có hệ thống lý luận để thiết kế cơ sở pháp lý cho việc phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền.

Thứ sáu, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã có những quy định rõ các vấn đề chung về phân quyền, có sự phân biệt tổ chức CQĐP giữa nông thôn và đô thị; tuy nhiên Luật vẫn tổ chức CQĐP theo mô hình tập trung chứ không theo mô hình tự quản địa phương. Các cấp CQĐP vẫn phụ thuộc nhiều vào các cơ quan nhà nước ở Trung ương; Luật cũng chưa liệt kê được những thẩm quyền riêng biệt của CQĐP so với chính quyền Trung ương.

Những hạn chế, bất cập nêu trên cho thấy, nguyên nhân chủ yếu là do nhận thức, quan điểm về phân cấp và phân quyền; các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý nhà nước, phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp CQĐP chưa rõ ràng. Bên cạnh đó, vẫn còn tư tưởng lo ngại phân cấp mạnh dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ, phân tán. Trong tổ chức chỉ đạo còn thiếu quyết tâm, mạnh dạn từ xây dựng, ban hành thể chế, chính sách đến tổ chức thực hiện, chưa chú trọng đến tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng với yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới; cơ chế kiểm tra, giám sát chưa cụ thể, chưa có chế tài đủ mạnh; tỷ lệ cán bộ, công chức chuyên trách làm công tác giám sát còn hạn chế.

Đặc biệt, việc phân cấp còn chưa đồng bộ với phân quyền, vẫn còn cơ chế kiểm soát của cấp trên qua các hình thức xin ý kiến, chấp thuận, cho phép; các quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức... chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời phù hợp với thực tiễn. Cơ quan phân cấp vẫn phải chịu trách nhiệm về việc mình phân cấp. Một số nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP cấp tỉnh, cấp huyện,

cấp xã chưa được quy định rõ, vẫn còn một số nhiệm vụ cả ba cấp (tỉnh, huyện, xã) cùng thực hiện nhưng chưa rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp trong quản lý.

3. Giải pháp tiếp tục hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương

Một là, xác định các nguyên tắc khi phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương. Xác định phân cấp, phân quyền là nhiệm vụ quan trọng, hướng tới xây dựng CQĐP chủ động, tự chịu trách nhiệm; Trung ương không làm thay, nhưng phải giám sát, kiểm tra, thanh tra CQĐP. Phân định rõ thẩm quyền của các cấp CQĐP, chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, có tính đến sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn để phân cấp, phân quyền phải bảo đảm tính chủ động, sáng tạo, tự chủ của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Ví dụ, có những việc phân cấp cho chính quyền đô thị, nhưng không thể phân cấp cho chính quyền nông thôn, chính quyền đồng bằng, miền núi, hải đảo và ngược lại. Để xây dựng Chính phủ kiến tạo, hành động, cần có lộ trình chuyển giao thẩm quyền cho cấp dưới phù hợp với lợi ích và tiềm năng, trong khả năng của địa phương.

Hai là, cần quy định cụ thể phân cấp về ngành, lĩnh vực, trong đó làm rõ quan điểm, nguyên tắc phân cấp; các ngành, lĩnh vực cần tập trung phân cấp quản lý nhà nước đầy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn, yêu cầu quản lý đối với ngành, lĩnh vực và khả năng tự cân đối ngân sách; xác định rõ chủ thể, nội dung, phạm vi, đối tượng, quyền hạn và trách nhiệm của đối tượng được phân cấp, bảo đảm một việc không quá hai cấp hành chính quản lý; tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước được phân cấp...

Xác định mức tiêu chuẩn của từng ngành, nghề, để cao nguyên tắc kết hợp quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực và quản lý theo lãnh thổ. Một số ngành không thể phân cấp được như quốc phòng, an ninh, tiền tệ, tôn giáo. Phân cấp phải phát huy tính năng động, sáng tạo của chính quyền

địa phương, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, là điều kiện tiên quyết để kiến tạo tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, đảm bảo quản lý thống nhất của Trung ương về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch... để phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. Tính đến yếu tố đặc thù của từng địa phương, đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo và khả năng tự chủ, tự cân đối về ngân sách.

Ba là, xây dựng, bổ sung các văn bản pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương. Xây dựng các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các nội dung được giao trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương để hoạt động tổ chức thi hành pháp luật được thống nhất. Các văn bản hướng dẫn thi hành Luật phải tạo cơ sở pháp lý vững chắc để đảm bảo CQĐP các cấp vận hành thực sự có hiệu lực, hiệu quả; nói cách khác, các cấp CQĐP phải đủ sức để phục vụ Nhân dân, thực hiện đầy đủ các trách nhiệm và quyền hạn luật định với chi phí ít nhất cho nhân dân và ngân sách nhà nước. Qua đó, tạo dựng bức tranh toàn cảnh bộ máy CQĐP năng động, cởi mở, thân thiện, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trước Nhân dân. Các cấp CQĐP thực hiện tốt "vai trò kép", vừa là cơ quan thực hiện pháp luật do chính quyền Trung ương hoặc chính quyền cấp trên ban hành, vừa là cơ quan giải quyết các công việc riêng, đặc thù của địa phương. Hai loại công việc này phải được phân định rõ, tránh tình trạng mập mờ. Những công việc nào thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; quy định rõ các điều kiện bảo đảm để thực hiện những công việc được phân định này.

Bốn là, tổ chức rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của CQĐP; đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, bảo đảm tính thống nhất giữa các quy định của luật chuyên ngành và các văn bản của HĐND, UBND các cấp với các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Tổ chức quán triệt thực hiện và tuyên truyền, phổ biến Luật Tổ chức chính quyền địa phương; tập trung vào

các nhiệm vụ thực hiện phân cấp quản lý, phân quyền quản lý giữa các cấp CQĐP để mỗi cấp nắm được những nhóm công việc thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp mình. Cần ban hành văn bản quy phạm pháp luật riêng về phân định thẩm quyền giữa chính quyền Trung ương với CQĐP và giữa các cấp CQĐP, trong đó quy định rõ cấp chính quyền nào được quyền làm gì; làm đến mức độ nào, trách nhiệm thực hiện các quyền hạn đó như thế nào; các nguồn lực và điều kiện bảo đảm thực hiện quyền đó. Chỉ khi phân cấp, phân quyền giữa các cấp CQĐP được quy định trong một đạo luật cụ thể mới có thể khắc phục được tình trạng phân quyền hình thức, cào bằng như tại một số địa phương ở nước ta hiện nay.

Trong việc xây dựng hệ thống danh mục nhiệm vụ cần phân cấp cho các cấp CQĐP phải quan tâm hai vấn đề thực tế đang rất bức xúc, nhưng chưa được đề cập trong các văn bản quy phạm pháp luật. *Thứ nhất*, giải quyết dịch vụ hành chính công theo yêu cầu của người dân và doanh nghiệp. Việc này chủ yếu là phân cấp cho chính quyền cơ sở thực hiện, chỉ một số trường hợp đặc biệt mới do cấp tỉnh hoặc cấp huyện thực hiện. *Thứ hai*, quyền tài sản của mỗi cấp CQĐP, đặc biệt là cấp tỉnh và cấp cơ sở. Đây là vấn đề cơ bản để các địa phương (cấp tỉnh) tiến hành việc phát hành trái phiếu, thế chấp vay nợ phục vụ cho nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng ở địa phương, đồng thời tạo cơ sở để quản lý chặt chẽ tài chính công. Pháp luật quy định phân biệt sự khác nhau giữa đô thị và nông thôn, để thực hiện phân cấp, phân quyền phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình địa phương. Khác với nông thôn, mỗi đô thị là một chính thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp với nhau, 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, pháp luật và những quy định về phân cấp, phân quyền 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 không giống như pháp luật phân cấp, phân quyền ở chính quyền nông thôn (tỉnh, huyện, xã). Trong nội bộ đô thị, cần áp dụng cơ chế ủy quyền, tản 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; tổ chức các cơ quan hành chính ở quận, phường như "cánh tay nối dài" của cơ quan hành chính thị xã, thành phố. Mặt khác, nên coi mỗi thị xã, thành phố thuộc tỉnh là một chính thể tương đối độc lập trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội đô thị để phân cấp nhiều hơn và mạnh hơn, đặc biệt là trong công tác quy hoạch và quản lý trật tự đô thị, cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công ích. Qua thời gian triển khai thí điểm mô hình chính quyền đô thị ở thành phố Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh cần rút ra những kinh nghiệm để từ đó có mô hình thống nhất về chính quyền đô thị và có quy định phân quyền, phân cấp phù hợp trong thời gian tới.

Trước yêu cầu cải cách hành chính nhà nước ngày càng toàn diện, đi vào chiều sâu, đặc biệt là điều chỉnh lại vai trò, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước của Chính phủ và giữa các cấp hành chính, cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp để thông qua đó, pháp luật quy định chuyển giao dần những loại công việc mà Chính phủ, các bộ, ngành đang làm cho CQĐP thực hiện nhằm tạo điều kiện nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành vĩ mô của Chính phủ, các bộ, ngành đối với toàn xã hội. Trên thực tế, còn nhiều loại việc cần thực hiện phân quyền từng bước trong điều kiện địa phương có thể tiếp nhận và làm có hiệu quả, trên cơ sở đó xây dựng lộ trình phân định thẩm quyền của các cấp CQĐP. Do vậy, cần lựa chọn những vấn đề có tính trọng điểm, bứt phá để thực hiện trước, từ đó sẽ tạo được những tác động, thúc đẩy mạnh việc phân cấp các vấn đề khác ở các bước tiếp theo. Đồng thời, cần sửa đổi, bổ sung các đạo luật chuyên ngành trong những lĩnh vực có liên quan để giải quyết một số hạn chế trong phân quyền, phân cấp giữa Trung ương và địa phương hiện nay./.