

VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

ThS. PHẠM BÌNH

Học viện Hành chính Quốc gia

Vấn đề phân cấp quản lý nhà nước (QLNN) trong những năm gần đây được đề cập trong nhiều văn bản của Đảng và Nhà nước. Ngày 30-6-2004, Chính phủ có Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh. Để hiểu rõ và thực hiện tốt phân cấp QLNN, bài viết này xin trao đổi một số nhận thức về vấn đề này.

1. Phân cấp QLNN là vấn đề đã được nói tới rất nhiều nhưng trên thực tế khái niệm phân cấp và phân cấp QLNN vẫn chưa được xác định một cách rõ ràng cả về bản chất, nội dung và thẩm quyền. Có người cho rằng phân cấp đối lập với phân quyền, nhưng cũng có người cho rằng phân cấp là một dạng của phân quyền...

Theo chúng tôi, phân cấp QLNN ở nước ta được nhìn nhận và được hiểu từ quan điểm của Đảng về tổ chức quyền lực nhà nước: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp". Quan điểm này là kết quả của sự tổng kết kinh nghiệm xây dựng Nhà nước ta từ năm 1945 đến nay và là định hướng cho quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng trong quá trình cải cách và đổi mới.

Quyền lực nhà nước thống nhất là yêu

cầu, đòi hỏi của hiệu lực, hiệu quả QLNN, của việc đảm bảo quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, dưới sự lãnh đạo của một đảng duy nhất. Quyền lực nhà nước thống nhất trên cơ sở phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước (CQNN) trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Sự phân công, phối hợp giữa các CQNN trong việc thực hiện các quyền được thể hiện và thực hiện trong cả hệ thống và giữa các cơ quan lớn của bộ máy nhà nước (giữa Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương các cấp) cũng như trong từng CQNN theo cả chiều ngang (giữa lập pháp, hành pháp, tư pháp) và theo chiều dọc (giữa trung ương và địa phương). Trong đó, sự phân công và phối hợp giữa các CQNN theo chiều dọc chính là sự phân cấp và phân cấp QLNN. Do vậy, phân cấp QLNN là một bộ phận, một nội dung cụ thể của quan điểm nêu trên về tổ chức quyền lực nhà nước.

Sự phân công và phối hợp giữa các CQNN trong việc thực hiện các quyền chính là sự phân công và phối hợp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm (thẩm quyền) giữa các CQNN trong hoạt động của bộ máy nhà nước, về thực chất đó cũng là một sự phân quyền, nhưng khác với sự phân lập các quyền và sự phân quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước ở một số nước tư bản hiện nay.

Sự phân quyền và phân lập các quyền trong nhà nước tư sản thể hiện sự độc lập giữa các quyền cả về phương diện tổ chức bộ máy, nhân sự, cả về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, thậm chí còn thể hiện sự đối trọng nhau giữa các quyền đó (ví dụ, mô hình tổ chức nhà nước của nước Mỹ).

Sự phân công và phối hợp giữa các CQNN trong việc thực hiện các quyền trong tổ chức quyền lực của Nhà nước ta là sự phân quyền trong sự phối hợp để cùng thực hiện các quyền, không phải là sự phân quyền mang tính độc lập và đối trọng. Ví dụ, Chính phủ ở nước ta chủ yếu thực hiện quyền hành pháp, nhưng quyền hành pháp ở nước ta không chỉ do Chính phủ thực hiện và Chính phủ cũng không chỉ thực hiện quyền hành pháp.

2. Phân cấp QLNN ở nước ta là sự phân công và phối hợp giữa các CQNN theo chiều dọc để thực hiện quyền hành pháp, hành chính của Nhà nước, cụ thể là sự phân định, phân chia chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm (thẩm quyền) cho các cấp trong hệ thống các cơ quan hành pháp, hành chính từ Chính phủ đến chính quyền địa phương các cấp. Về thực chất đó cũng là sự phân quyền theo chiều dọc, nhưng khác với sự phân quyền trong mô hình phân quyền của một số nước theo mô hình cộng hoà liên bang.

Phân cấp QLNN ở nước ta là một sự phân quyền trong sự phối hợp để cùng thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm trong QLNN giữa CQNN các cấp theo chiều dọc. Điều này tạo nên một hệ thống hành chính thứ bậc, thống nhất giữa 4 cấp (trung ương, tỉnh, huyện, xã). Sự phân cấp QLNN ở nước ta có nguồn gốc lịch sử và truyền thống. Về lịch sử, Nhà nước Việt Nam

trong xã hội phong kiến là một nhà nước tập quyền, khác với nhà nước phân quyền của các nước phương Tây thời kì phong kiến. Do vậy, thực hiện phân cấp QLNN ở một góc độ nhất định, về thực chất là một quá trình chuyển giao bớt các quyền của các CQNN cấp trên cho chính quyền cấp dưới thực hiện nhằm phát huy tính tích cực, chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền cấp dưới và nhân dân.

Thẩm quyền thực hiện việc phân cấp QLNN ở nước ta được thực hiện thông qua 2 hệ thống chủ thể: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện sự phân cấp QLNN bằng việc thông qua các văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết (*Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Pháp lệnh Cán bộ, công chức...*); Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND thực hiện sự phân cấp QLNN bằng việc ban hành các văn bản dưới luật (nghị quyết, nghị định, quyết định). Việc thực hiện sự phân cấp của Chính phủ, các bộ, UBND phải dựa trên những quy định của luật, pháp lệnh về những lĩnh vực liên quan. Khi những nội dung phân cấp đòi hỏi phải sửa đổi bổ sung luật, pháp lệnh thì Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải sửa đổi bổ sung luật, pháp lệnh trước khi Chính phủ, các bộ, UBND thực hiện sự phân cấp và phân cấp phải thể hiện sự đầy đủ, đồng bộ, thống nhất trong các văn bản pháp luật. Nghị quyết 08 của Chính phủ cũng đã nêu rõ về vấn đề này: “Bộ Nội vụ phối hợp với Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ đề xuất những nội dung phân cấp đòi hỏi phải sửa đổi bổ sung luật, pháp lệnh, báo cáo Chính phủ để kiến nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho sửa đổi bổ sung các luật, pháp lệnh có liên quan”.

Trên thực tế, việc phân cấp chưa cụ thể, rõ ràng, đồng bộ, đầy đủ, sẽ dẫn đến cơ chế “xin - cho”. Cơ chế này là mầm mống, là nguyên nhân của tiêu cực, tham nhũng. Do vậy, thực hiện tốt việc phân cấp, đặc biệt là phân cấp về tài chính, ngân sách là một trong những biện pháp để hạn chế, ngăn chặn tham nhũng.

Phân cấp QLNN là phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý cho các cấp trong bộ máy nhà nước; là một trong những nội dung quan trọng của cải cách, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Vì thế việc thực hiện phân cấp QLNN phải quán triệt các quan điểm, nguyên tắc của Đảng về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam như: quan điểm về quyền lực nhà nước...; nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ; nguyên tắc tập trung dân chủ; nguyên tắc bảo đảm hiệu lực, hiệu quả QLNN; nguyên tắc phân cấp phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, phù hợp với đặc thù của từng ngành, từng lĩnh vực, từng khu vực và xu thế hội nhập khu vực, hội nhập quốc tế...

3. Phân cấp QLNN ở nước ta trong những năm qua, bên cạnh những kết quả đạt được, còn có nhiều mặt chưa tốt, cần có sự đánh giá, xem xét, kết luận, sửa đổi.

Thứ nhất, QLNN trên từng lĩnh vực hoạt động về cơ bản đều đã được phân cấp và đều đã được thực hiện ở cả 4 cấp (trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã). Theo *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2001 và *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* năm 2003 thì các lĩnh vực Chính phủ quản lý như kinh tế, khoa học - công nghệ và môi trường, văn hoá, giáo dục, thông tin, thể thao và

du lịch, y tế và xã hội, dân tộc và tôn giáo, quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội; thi hành pháp luật... cùng thuộc phạm vi và đối tượng quản lý của các cấp chính quyền từ cấp tỉnh đến cấp xã. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp cũng đã được quy định (phân cấp). Tuy nhiên, *những quy định này mới chỉ mang tính định tính mà chưa có sự định lượng rõ ràng*, dẫn đến sự chông chéo và bỏ sót trong quá trình quản lý; và khi có vấn đề xảy ra thì không có cấp nào chịu trách nhiệm đứng ra giải quyết. Ví dụ, trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp, từ quy hoạch, đầu vào, quá trình sản xuất... đều có sự tham gia của 4 cấp chính quyền, nhưng phân cấp về quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cấp đến đâu lại chưa rõ ràng, đặc biệt trong điều kiện kinh tế thị trường, đầu ra của sản phẩm nông nghiệp hiện nay thì dường như chưa có cấp chính quyền nào chịu trách nhiệm.

Thứ hai, sự phân công và phân cấp QLNN ở nước ta về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quá manh mún, không bảo đảm tính tập trung thống nhất; mỗi cơ quan, mỗi cấp, thậm chí mỗi đơn vị, cá nhân có liên quan đều có một phần chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nhất định. Tình trạng đó dẫn đến thực thi công việc một cách lờ mờ, giãng co, kéo dài, không ai chịu ai, không ai chịu trách nhiệm khi có vấn đề xảy ra. Ví dụ như khi phát hiện có sự gian lận về tuổi ở các đoàn thể thao thiếu niên, nhi đồng của các tỉnh, liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị (từ chính quyền cơ sở, nhà trường, công an...) cần phải chấn chỉnh, xử lý thì cấp nào cũng liên quan, nhưng không có cấp nào phải chịu trách nhiệm. Vấn đề ở đây không phải chỉ là sự phân công, phân cấp về

chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm quá manh mún mà còn là sự phân công, phân cấp mới chỉ tồn tại trên danh nghĩa (mặc dầu đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật) chưa thực sự đi vào cuộc sống, vì dường như còn một thể quyền lực chi phối bên ngoài pháp luật.

Thứ ba, sự phân cấp QLNN ở nước ta về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm cho mỗi cấp, mỗi cơ quan chưa tương đồng với khả năng, điều kiện làm việc, phạm vi hoạt động của các cấp, cơ quan đó. Về vấn đề này, Nghị quyết 08 của Chính phủ cũng đã nêu rõ: “phân cấp phải bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm với nguồn lực tài chính, tổ chức, nhân sự và các điều kiện cần thiết khác; phải đồng bộ, ăn khớp giữa các ngành, lĩnh vực liên quan”. Trên thực tế hiện nay, chính quyền cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) ôm đồm quá nhiều công việc, trong khi đó bộ máy nhân sự, cơ sở vật chất, điều kiện tài chính lại chưa tương xứng. Như theo *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2003*, UBND xã, thị trấn có tới 5 nhiệm vụ, quyền hạn trên lĩnh vực kinh tế; 4 nhiệm vụ, quyền hạn trên lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và tiểu thủ công nghiệp; 4 nhiệm vụ, quyền hạn trên lĩnh vực giao thông vận tải; 7 nhiệm vụ, quyền hạn trên lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá và thể dục thể thao; 4 nhiệm vụ, quyền hạn trên lĩnh vực quốc phòng an ninh, trật tự an toàn xã hội; 3 nhiệm vụ, quyền hạn trong việc thi hành pháp luật.

Việc phân cấp QLNN chưa phù hợp với phạm vi hoạt động của bộ máy QLNN thể hiện trên một số lĩnh vực, nhưng bức xúc nhất là lĩnh vực giao đất,

cấp đất. Quyền cấp đất, giao đất thuộc các cấp chính quyền từ cấp huyện trở lên và bộ máy quản lý lĩnh vực này từ huyện trở lên, không có ở cấp cơ sở, nơi có đất. Tình trạng đó kéo dài và hậu quả là góp phần cho việc mua bán đất trái với pháp luật nhà nước diễn ra một cách phổ biến.

Nhà nước của dân, do dân, vì dân nhưng tổ chức bộ máy nhà nước theo mô hình phân cấp hiện nay lại chưa thật gần dân; dân muốn giải quyết công việc lại phải đi qua nhiều cấp chính quyền. Phân cấp QLNN để khắc phục tình trạng này phải theo hướng: công việc quản lý thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của cấp nào thì cấp đó phải có bộ máy nhân sự để trực tiếp quản lý và giải quyết.

Thứ tư, việc phân cấp QLNN ở nước ta trong những năm qua chưa có được một hệ thống kiểm tra, giám sát, xử lý những vi phạm về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cấp một cách có hiệu quả, dẫn đến tình trạng buông lỏng quản lý hoặc lạm quyền. Tình trạng cục bộ địa phương hay là như “chính phủ con” ở một số tỉnh, thành phố một phần do nguyên nhân từ hệ thống kiểm tra, giám sát, xử lý yếu kém. Phân cấp QLNN nếu không có được hệ thống kiểm tra, giám sát đủ mạnh sẽ dẫn đến tình trạng phân tán, cục bộ, không bảo đảm quyền lực nhà nước thống nhất. Nên chăng, bên cạnh phân cấp và song song với phân cấp cần có một hệ thống tổ chức bộ máy QLNN để thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát, xử lý mang tính tập trung.

Trên đây là một số nhận thức bước đầu về phân cấp QLNN, xin được trao đổi, chia sẻ cùng những người quan tâm đến vấn đề này □