

Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

Công cuộc đổi mới đất nước, sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xu hướng mở cửa, hội nhập quốc tế tạo ra những tiền đề và đòi hỏi phải đổi mới, tăng cường phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương nhằm phát huy mạnh mẽ tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong quản lý, thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Để đẩy mạnh cải cách hành chính, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước hiện nay, cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, tập trung vào phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh) trên các lĩnh vực chủ yếu nhất: quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển; ngân sách nhà nước; đất đai, tài nguyên; doanh nghiệp nhà nước; hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức. Trên cơ sở đó, để tiếp tục phân cấp quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp (tỉnh - huyện - xã).

Ngày 30 tháng 6 năm 2004, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Dưới đây,

Tạp chí Tổ chức Nhà nước xin giới thiệu một số nội dung cơ bản của Nghị quyết này.

I. Tình hình phân cấp giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh hiện nay

Quán triệt các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về phân cấp quản lý, những năm qua Chính phủ đã có nhiều giải pháp tích cực, cụ thể để đổi mới, tăng cường phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương. Hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; quyết định các 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. Từ việc thí điểm phân cấp nhiều hơn cho Thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh trong một số lĩnh vực, đã rút ra những bài học bổ ích để tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh.

Những kết quả đạt được về phân cấp những năm vừa qua đã phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương; khai thác các nguồn lực góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, phục vụ tốt hơn nhu cầu của tổ chức và lợi ích của nhân dân.

Tuy nhiên, quá trình đổi mới phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp vừa qua xét về tổng thể vẫn chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, còn nhiều hạn chế, bất hợp lý:

- Phân cấp nhưng chưa bảo đảm quản lý 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.

- 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 cấp.

- Phân cấp nhiệm vụ cho cấp dưới, nhưng chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, còn thiếu sự ăn khớp, đồng bộ giữa các ngành, các lĩnh vực có liên quan, chưa tạo điều kiện thực tế cho địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và các nhu cầu cụ thể của mình.

- Một số nội dung phân cấp đã được pháp luật quy định nhưng chậm được triển khai thực hiện hoặc thực hiện không triệt để. Mặt khác, các quy định phân cấp hiện hành 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.

Những hạn chế, bất cập trên đây do nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng chủ yếu là do các nguyên nhân: nhận thức, quan điểm về các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh chưa rõ ràng, rành mạch, thiếu nhất quán, 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 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.

II. Mục tiêu, quan điểm phân cấp

1. Mục tiêu

Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh, giữa chính quyền địa phương các cấp nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền nhà nước, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của Chính phủ, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

2. Các quan điểm, nguyên tắc

a) Quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, thanh tra, kiểm tra; đồng thời phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

b) Tuân thủ nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ những nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ, ngành với nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền cấp tỉnh đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ.

c) Bảo đảm nguyên tắc hiệu quả, việc nào, cấp nào sát thực tế hơn, giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và nhân dân thì giao cho cấp đó thực hiện; phân cấp phải rõ việc, rõ địa chỉ, rõ trách nhiệm, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp.

d) Phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, với từng loại hình đô thị, nông thôn, với xu thế hội nhập khu vực và quốc tế.

đ) 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 có liên quan.

e) Bảo đảm quyền và thực hiện đầy đủ trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân và Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định, thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp; chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính; đồng thời phát huy dân chủ rộng rãi để nhân dân tham gia quản lý nhà nước.

g) Phân cấp phải thể hiện được sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống thể chế, văn bản quy phạm pháp luật gắn với đổi mới cơ chế và bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị cơ sở.

h) Đối với những vấn đề đã phân cấp, chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện; các bộ, ngành trung ương có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn và kiểm tra, nếu phát hiện có vi phạm pháp luật hoặc trái với quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực thì xử lý theo thẩm quyền hoặc báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét.

III. Những định hướng chủ yếu

1. Phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển

a) Về phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

Chính phủ thống nhất quản lý công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp quyết định quy hoạch cấp quốc gia, bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; quy hoạch các công trình kết

cấu hạ tầng quan trọng có ý nghĩa chiến lược; quy hoạch tổng thể phát triển ngành, vùng kinh tế; quy hoạch chung xây dựng các đô thị (từ loại II trở lên); quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu công nghệ cao. Các bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch phát triển ngành, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ trưởng Bộ quản lý ngành quyết định quy hoạch cụ thể phát triển nội bộ ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ.

Trên cơ sở quy hoạch tổng thể của cả nước, của ngành, của vùng kinh tế, Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng các quy hoạch cấp địa phương, bao gồm: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, của các tiểu vùng lãnh thổ thuộc tỉnh và của các đơn vị hành chính trực thuộc; quy hoạch cụ thể phát triển ngành trên địa bàn; quy hoạch xây dựng các đô thị (từ loại III trở xuống), nông thôn của tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn, trước khi quyết định.

Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của cấp nào do cấp đó quyết định. Chính phủ lập, trình Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

b) Về phân cấp quản lý đầu tư

Căn cứ tính chất, phạm vi hoạt động, lĩnh vực đầu tư, quy mô và nguồn vốn đầu tư mà thực hiện phân cấp cụ thể, không lệ thuộc vào nhóm A, B hoặc C, không áp dụng cơ chế uỷ quyền của cấp trên cho cấp dưới. Chính quyền cấp tỉnh được quyền quyết định các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương và cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và khả năng quản lý của địa phương.

2. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân định rõ quyền và trách nhiệm

quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước của các cấp. Chính phủ điều hành ngân sách trung ương do Quốc hội phê chuẩn. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập dự toán, điều chỉnh, phân bổ, quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê duyệt. Căn cứ Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định một số chế độ, tiêu chuẩn định mức chi tiêu ngân sách trong trường hợp không trái quy định của pháp luật; quyết định một số loại, mức lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân phù hợp với đặc điểm, điều kiện cụ thể của địa phương.

Điều chỉnh lại các nguồn thu và tăng tỷ lệ để lại cho địa phương theo hướng để các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đạt mức phát triển trung bình của cả nước tự cân đối được chi thường xuyên theo định mức của Chính phủ.

3. Phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước

Phân định rõ quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước của các cấp về đất đai, tài nguyên theo hướng:

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh. Chính quyền địa phương các cấp trực tiếp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cụ thể về quản lý nhà nước đối với đất đai, tài nguyên trên địa bàn (trừ những trường hợp có quy định riêng của Chính phủ); chịu trách nhiệm quản lý sự biến động đất đai và thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất trên địa bàn.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập quy hoạch, quyết định kế hoạch sử dụng đất; quyết định hạn mức giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất của địa phương trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được Chính phủ phê duyệt; quyết định giá đất cụ thể theo khung giá các loại đất do Chính phủ quy định.

Phân định rõ quyền quản lý, sử dụng tài sản của các cấp (gắn với trách nhiệm), theo đó có loại tài sản cấp quốc gia, có loại tài sản cấp tỉnh, có loại tài sản cấp huyện, có loại tài sản cấp xã. Tài sản của cấp nào do cấp đó quyết định và chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng, định đoạt theo quy định của pháp luật.

4. Phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

Phân định rõ quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước của mỗi cấp chính quyền đối với doanh nghiệp nhà nước tùy theo quy mô, đặc điểm, tính chất và tầm quan trọng của mỗi loại hình doanh nghiệp nhà nước.

Chính phủ quản lý thống nhất thể chế, chính sách, tạo môi trường thuận lợi và quyết định hỗ trợ trong những trường hợp cần thiết đối với doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức kinh tế khác. Chính quyền cấp tỉnh quyết định việc sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước do địa phương trực tiếp quản lý theo đề án tổng thể đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trực thuộc.

Thủ tướng Chính phủ thông qua đề án thành lập công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước; quyết định thành lập các tổng công ty nhà nước và các doanh nghiệp đặc biệt quan trọng; Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập các loại doanh nghiệp nhà nước còn lại.

Đổi mới về tổ chức và hoạt động của cơ cấu quản trị doanh nghiệp nhà nước cho phù hợp với cơ cấu góp vốn và cơ cấu đại diện chủ sở hữu, bảo đảm đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc đối với doanh nghiệp không có Hội đồng quản trị và phải có cơ cấu tổ chức giám sát phù hợp, có hiệu quả.

5. Phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công

Chính phủ thống nhất quản lý chiến

lược, quy hoạch, thể chế, chính sách và thanh tra, kiểm tra các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; chỉ đạo các bộ, ngành tổ chức cung ứng các dịch vụ công thiết yếu nhất, quan trọng trên phạm vi cả nước và những dịch vụ công mà chính quyền địa phương không có khả năng, điều kiện thực hiện.

Phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh quyết định:

- Quy hoạch mạng lưới tổ chức, quyết định thành lập và quản lý các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công trên địa bàn như: giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, văn hoá, thể dục thể thao, dịch vụ công ích vệ sinh, môi trường, nước sạch... và các dịch vụ phục vụ sản xuất (khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công...);

- Các chủ trương, biện pháp cụ thể để khuyến khích phát triển và đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công ở các lĩnh vực giáo dục đào tạo, y tế, khoa học công nghệ, văn hoá, thể dục thể thao... để phục vụ tốt hơn nhu cầu của nhân dân địa phương. Thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức, đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công về kế hoạch, tài chính, nhân lực, tổ chức, cán bộ.

Chuyển giao cho chính quyền cấp tỉnh trực tiếp quản lý các đơn vị sự nghiệp hiện do các bộ, ngành đang quản lý, trừ một số đơn vị sự nghiệp đặc thù, phức tạp, có tính chất quan trọng, chính quyền địa phương chưa đủ khả năng, điều kiện quản lý.

Chính quyền các thành phố chịu trách nhiệm quản lý các dịch vụ công cộng trên địa bàn đô thị; trực tiếp thực hiện các hoạt động đầu tư, xây dựng, khai thác, sử dụng, duy tu, bảo dưỡng, kiểm tra theo quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt; bảo đảm trật tự an toàn giao thông, vệ sinh môi trường...; quyết định chủ trương khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật và phát triển các loại hình dịch vụ vận tải hành khách công cộng trên địa bàn.

6. Phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ công chức.

Trên cơ sở các quy định khung của Chính phủ, chính quyền cấp tỉnh quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn của ủy ban nhân dân cấp tỉnh (trừ một số cơ quan chuyên môn do Chính phủ quy định thống nhất) và các cơ quan chuyên môn của ủy ban nhân dân cấp huyện, phù hợp với tình hình, đặc điểm cụ thể của mỗi địa phương; quyết định việc điều chỉnh một số nhiệm vụ cụ thể giữa các sở, ban, ngành của cấp tỉnh và cấp huyện (không phải là những nhiệm vụ cơ bản, chủ yếu theo chức năng của mỗi cơ quan chuyên môn).

Căn cứ vào các định mức, tiêu chuẩn biên chế do Chính phủ quy định, chính quyền cấp tỉnh xác định tổng biên chế hành chính của địa phương trình Chính phủ quyết định; quyết định tổng biên chế sự nghiệp của tỉnh; quyết định phân bổ chỉ tiêu biên chế cán bộ, công chức hành chính cho từng cơ quan, đơn vị thuộc tỉnh và ủy ban nhân dân cấp huyện; quyết định các chế độ khuyến khích, thu hút nhân tài, nhân lực có trình độ cao về làm việc tại địa phương; quyết định cụ thể số lượng cán bộ chuyên trách, công chức thuộc ủy ban nhân dân cấp xã theo quy định khung của Chính phủ; quyết định số lượng và mức phụ cấp đối với cán bộ không chuyên trách cấp xã phù hợp với đặc điểm, tính chất và khả năng ngân sách của mỗi địa phương.

Căn cứ vào yêu cầu nhiệm vụ, tiêu chuẩn chức danh và quy trình cán bộ, Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức, từ chức đối với người đứng đầu các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân và đơn vị sự nghiệp thuộc cấp tỉnh, không phải thoả thuận với các bộ, ngành liên quan.

■ LÊ MINH ANH