

PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Nguyễn Xuân Tế *

Phan Hải Hồ **

Phân cấp, một vấn đề không mới nhưng luôn mang tính thời sự, đặt ra những thách thức lớn cho hiệu quả của công tác quản lý nhà nước tại thành phố Hồ Chí Minh. Thành phố Hồ Chí Minh, đơn vị đi đầu của cả nước về cải cách hành chính, đặc biệt về phân cấp quản lý nhà nước theo mô hình thí điểm đặc trưng: “Phân cấp quản lý hành chính cho quận - huyện, phường - xã, thị trấn” đã đem lại nhiều kết quả khả quan. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều bất cập như việc phân cấp chưa rõ ràng, thực hiện chưa triệt để, thiếu hành lang pháp lý cho tiến trình phân cấp, chưa có các đánh giá khoa học từ công tác thực tiễn, chưa đưa ra các định hướng phù hợp cho tương lai.

Những vấn đề trên đang là thách thức lớn cho tiến trình cải cách hành chính tại Thành phố Hồ Chí Minh.

1. Đánh giá về quá trình phân cấp tại thành phố Hồ Chí Minh

a/ Những ưu điểm cơ bản: Kể từ khi có Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 của Chính phủ về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho thành phố Hồ Chí Minh, việc phân cấp trên địa bàn thành phố ngày càng được đẩy mạnh. Phân cấp những việc gì, cấp nào có thể làm tốt, hiệu quả thì giao cho cấp đó đã tạo được thế chủ động cho cơ sở trong việc quyết định sự phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương, giải quyết tốt và nhanh chóng hơn những vấn đề bức xúc của nhân dân. Hiệu quả trực tiếp là việc phân cấp ở lĩnh vực cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất, cấp phép xây dựng cho quận huyện nên việc giải quyết hồ sơ

nhanh gấp 10 lần so với trước và có nhiều quận hiện nay đã cơ bản hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất. Năm 2004 thành phố đã cấp giấy chứng nhận ưu đãi đầu tư cho 225 dự án với tổng vốn 3.952 tỷ đồng, cấp phép đầu tư trong nước 483 dự án với vốn 9.683 tỷ đồng, 170 dự án đầu tư nước ngoài và tăng vốn đầu tư cho 108 dự án với tổng số vốn 741 triệu USD. Cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho 8.510 doanh nghiệp với vốn 15.620 tỷ đồng và bổ sung vốn 5.483 tỷ đồng. Nét mới là do việc phân cấp trong nỗ lực cải cách hành chính đã tác động trực tiếp, huy động được các nguồn lực đầu tư trong nước chiếm 85,3% tổng vốn đầu tư phát triển, tháo gỡ vướng mắc về thủ tục để nguồn vốn từ ngân sách được bố trí đầu tư các công trình trọng điểm của Thành phố¹.

Trong nỗ lực hoàn thiện phân cấp, việc nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ - công chức là vấn đề được quan tâm hàng đầu. Năm 2004 Thành phố đã đào tạo bồi dưỡng 3.683 cán bộ - công chức về các lĩnh vực quản lý nhà nước, hội nhập kinh tế quốc tế, ngoại ngữ, tin học.

Bốn tháng đầu năm 2005 Sở Tài nguyên - môi trường đã giải quyết 372 (91%) hồ sơ giao đất, cho thuê đất của doanh nghiệp trong thời gian 20 ngày đối với đất đã giải phóng mặt bằng và 40 ngày đối với đất chưa giải phóng mặt bằng. Sửa đổi bổ sung quy định về trình tự, thủ tục phân cấp cho UBND quận huyện cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất. Có 2 đơn vị thực hiện việc phân cấp trong việc thực hiện cấp phép qua mạng là Sở Kế hoạch và đầu tư và UBND quận I. Việc ứng dụng công nghệ thông tin ở các cấp các ngành đã góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước và phục

* PGS.TS. Phó hiệu trưởng Trường cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh.

** Học viên Cao học luật Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

¹ Thế Gia - Báo Nhân dân số ra ngày 20/01/2005

vụ các nhu cầu xã hội, tạo tiền đề để xây dựng chính phủ điện tử.

b/ Những hạn chế:

- Phân cấp nhiều nhưng vẫn chưa đảm bảo quản lý một cách thống nhất, còn có những biểu hiện của phân tán, cục bộ, kỷ cương hành chính còn nhiều vấn đề cần quán triệt, chưa thực hiện tốt vấn đề thanh kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho chính quyền địa phương.

- Chưa phân định rõ ràng, cụ thể từng nhiệm vụ gắn với thẩm quyền và trách nhiệm cụ thể của mỗi cấp chính quyền trên địa bàn thành phố trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước được phân cấp, chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của cá nhân theo từng nhiệm vụ trong toàn bộ tiến trình thực hiện phân cấp.

- Phân cấp cho cấp dưới nhưng chưa đảm bảo các điều kiện tương ứng khi thực hiện, sự thiếu đồng bộ còn phổ biến giữa các cơ quan, đơn vị, giữa các cấp chính quyền, chưa thực sự tạo thế chủ động cho các địa phương cân đối các nguồn lực và nhu cầu cần thiết của mình.

- Một số nội dung pháp luật đã quy định nhưng còn chậm triển khai hoặc thực hiện không triệt để, còn thiếu một số cơ chế về phân cấp hoặc các quy định phân cấp hiện nay chưa phù hợp với điều kiện cụ thể của từng quận, huyện; chưa phân biệt được sự khác nhau giữa các quận, huyện nội thành và ngoại thành đang đô thị hoá, thiếu cơ chế thanh, kiểm tra trong quá trình thực hiện.

- Hiện tại, việc phân cấp cho chính quyền cơ sở thực hiện một số công việc còn có nhiều vấn đề tồn tại vướng mắc, có thể là do con người hoặc do bộ máy chưa đủ năng lực đảm nhận. Thiếu nhân lực và yếu nghiệp vụ chuyên môn nên khi điều hành quản lý và thực hiện công việc sẽ gặp khó khăn. Chẳng hạn trong việc thực hiện phân cấp cho quận, huyện về lĩnh vực giao thông - công chính, các cơ quan này phải thuê một số đơn vị chuyên ngành của Sở Giao thông - công chính thực hiện phụ mình, như vậy có thể nảy sinh thêm một cấp trung gian nữa từ quận, huyện. Theo phương án của Sở Giao thông - công

chính thì 657 con đường, 25 chiếc cầu sẽ được giao về cho quận huyện, ngoài ra còn hàng loạt các dự án về giao thông - công chính tiếp tục được giao cho quận, huyện làm chủ đầu tư. Nếu giao cho quận, huyện quản lý các tuyến đường tỉnh lộ, đường đô thị (như tuyến đường Nhà Bè - Cần Giò) thì sẽ vi phạm Luật Giao thông đường bộ Việt Nam. Theo quy định của Luật này thì các tuyến đường trên thuộc sự quản lý của UBND thành phố (đơn vị chức năng nhận nhiệm vụ này là Sở Giao thông - công chính).

- Phân cấp còn mang tính dàn đều, không tính đến các yếu tố khác biệt về kinh tế văn hoá - xã hội; cụ thể là các quận, phường nội thành chắc chắn có nhiều điểm khác với các quận, huyện và phường, xã ngoại thành (Ví dụ: huyện Củ Chi có điều kiện kinh tế - văn hoá - xã hội khác hẳn với Quận I hay Quận 3). Do vậy, hiện nay chưa tính toán kỹ về các điều kiện tương ứng của việc phân cấp nên đã tạo ra tình trạng quá tải hoặc giải quyết công việc không hiệu quả do cán bộ - công chức yếu kém về trình độ, không đủ biên chế khi thực hiện. Ví dụ, huyện Cần Giò do vị trí địa lý xa thành phố, chưa có các chính sách thu hút chất xám nên lượng cán bộ giỏi về công tác ít, nếu phân cấp nhiều cho huyện này thì sẽ quá tải trong công việc và hiệu quả kém. Do đó, nếu phân cấp dàn trải, cào bằng sẽ gây ra nhiều khó khăn bất cập khi thực hiện cho các cơ quan, đơn vị được phân cấp.

c/ Nguyên nhân

Những bất cập, tồn tại nêu trên do nhiều nguyên nhân khác nhau, cụ thể:

- Nhận thức về phân cấp chưa thấu đáo, các chủ trương, giải pháp phân cấp chưa rõ ràng, nhiều khi còn mang nặng tính hình thức, thiếu nhất quán, lo ngại phân cấp mạnh dẫn đến cục bộ, cát cứ, phân tán quyền lực.

- Công tác lãnh đạo, chỉ đạo còn thiếu kiến thức cơ bản về phân cấp, thiếu quyết tâm, mạnh dạn từ khâu xây dựng, ban hành thể chế, chính sách đến tổ chức thực hiện. Mặt khác, hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, chưa có bộ luật điều chỉnh riêng về vấn đề phân cấp; Thành phố chưa ban hành được quy chế, quy trình phân cấp, chưa tạo ra hành lang

pháp lý cần thiết cho phân cấp. Hơn nữa, các yếu tố tiền đề cho phân cấp chưa tạo được chuyển biến rộng rãi, chưa tạo đà nhảy vọt vì bộ máy hành chính của thành phố Hồ Chí Minh còn cồng kềnh, biên chế “vừa thừa, vừa thiếu”, nhân lực chưa đáp ứng được nhu cầu công việc trong giai đoạn hiện nay. Mặt khác, do bị điều chỉnh chung bởi Pháp lệnh Cán bộ - công chức nên Chủ tịch UBND các quận, huyện không được quyền trực tiếp bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên và (hoặc) sa thải cán bộ công chức, gây nhiều khó khăn cho công tác nhân sự khi thực hiện phân cấp.

- Chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính khi phân cấp chưa quy định rành mạch, phương thức quản lý vừa tập trung, vừa phân tán. Đặc biệt việc phân cấp chưa rạch ròi dẫn đến nghịch lý yêu cầu phân cấp mạnh cho cơ sở nhưng thực tế cấp dưới dồn việc lên cấp trên. Thủ tục hành chính rườm rà, nhất là lĩnh vực đầu tư nhà đất xây dựng, quy hoạch, quản lý đô thị gây khó khăn cho công tác phân cấp, gây xáo trộn các thủ tục hành chính khi phân cấp.

• Nâng lực đội ngũ cán bộ - công chức chưa đáp ứng yêu cầu của khối lượng công việc ngày càng tăng do nhu cầu xã hội và áp lực phân cấp (cán bộ xã phường mới chỉ 27,3% có trình độ chuyên môn nghiệp vụ trung cấp trở lên), tề quan liêu, tham nhũng là lực cản rõ nét nhất của quá trình phân cấp vì có nhiều quan niệm cho rằng “có quyền là có tiền”, có việc vào tay luôn tạo nên tâm lý “quyền, tiền”. Mặt khác phân cấp, công việc nhiều nhưng chế độ chính sách cho cán bộ - công chức chưa đảm bảo nhu cầu tối thiểu, chưa tạo nên lực hút chất xám cho chính quyền địa phương, đặc biệt là phường, xã là nơi có nhiều việc được phân cấp nhất trong thời gian tới.

- Kỷ luật, kỷ cương hành chính còn buông lỏng, chưa thực hiện giám sát chặt chẽ, các nội dung phân cấp nhiều khi là ép buộc, thực hiện mang tính chiếu lệ.

- Hàng năm chưa tổ chức tổng kết, đánh giá rút kinh nghiệm kịp thời nên chưa đưa ra được các giải pháp, định hướng mới về phân cấp.

2. Các giải pháp phân cấp

a/ Các giải pháp chung

Việc phân cấp có ý nghĩa quan trọng cho sự phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố, do đó:

- Phải giải quyết các vấn đề cụ thể có ý nghĩa quan trọng, trực tiếp thúc đẩy công cuộc cải cách hành chính trên địa bàn Thành phố.

- Xây dựng và hoàn thiện dần hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến việc phân cấp nhằm điều chỉnh chính xác, cụ thể các công việc của quá trình phân cấp, tạo nên hành lang pháp lý đủ rộng cho tiến trình phân cấp từ quyền hạn, nhiệm vụ cho đến trách nhiệm. Nâng cao vị thế của HĐND các cấp, tăng cường khả năng giám sát của hệ thống cơ quan này.

- Xây dựng lộ trình phân cấp từ nay cho đến năm 2010 (song song, phù hợp với chương trình cải cách hành chính 2005- 2010 của Thành phố), để từ đó tạo ra định hướng đúng đắn, hình thành nên bộ khung cơ bản cho tiến trình phân cấp.

- Xây dựng được quy chế phân cấp, tạo ra thực quyền, trách nhiệm trước pháp luật cho những cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi được phân cấp; đồng thời tăng cường thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu. Mặt khác, phải đề cao tính giám sát của cơ quan cấp trên, nâng cao tính kỷ cương, kỷ luật hành chính, ý thức của cán bộ - công chức khi đảm nhận nhiệm vụ được phân cấp.

- Gấp rút thực hiện chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ - công chức đủ năng lực cho lộ trình phân cấp, đặc biệt là chính quyền cơ sở; phải tiến hành phân cấp từng bước cho phù hợp với năng lực của đội ngũ cán bộ - công chức tại từng cơ quan đơn vị.

- Xây dựng cơ chế giám sát, tránh tình trạng cục bộ địa phương, khả năng phân tán. Do đó, UBND thành phố nắm quyền chủ động trong việc điều tiết phân cấp, tăng cường thanh, kiểm tra, kịp thời chấn chỉnh, xử lý nghiêm khi có dấu hiệu sai phạm. HĐND và UBND thành phố khi thực hiện việc phân cấp phải bảo đảm sự quản lý thống nhất trên toàn Thành phố về cơ chế, chính sách và quyết

định những vấn đề quan trọng về kinh tế – xã hội nhưng cũng phải đảm bảo tính chủ động cho các cấp chính quyền địa phương.

- Thành lập ban cố vấn cho Chủ tịch UBND Thành phố gồm các chuyên gia có kinh nghiệm trong vấn đề phân cấp; hàng năm, nên tổ chức các cuộc hội thảo khoa học về phân cấp, đồng thời thực hiện nghiêm túc việc tổng kết, kiểm điểm rút kinh nghiệm về phân cấp.

b/ Các giải pháp cụ thể

*** Các giải pháp cho quận, huyện**

- Chính quyền Thành phố quyết định quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội chung; các quận, huyện quyết định các biện pháp tổ chức triển khai và quản lý theo quy hoạch trên địa bàn của mình.

- Chính quyền quận, huyện trực tiếp quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm của cấp mình.

- Các quận, huyện thực hiện theo kế hoạch, quy hoạch tổng thể của chính quyền Thành phố nhưng được quyền tự chủ thực hiện từng công việc cụ thể theo sự phân cấp.

- Các quận, huyện được quyết định các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước, vốn thuộc ngân sách địa phương nói chung ở mức 5 tỷ.

- Đối với các lĩnh vực khác, quận, huyện sẽ thực hiện phân cấp theo khả năng của mình trong bản đề nghị thực hiện phân cấp theo kế hoạch hàng năm, trình Thành phố duyệt.

- Thực hiện việc tuyển dụng cán bộ - công chức theo nhu cầu cụ thể, được phép cho thôi việc khi các cán bộ - công chức không đạt các chuẩn theo yêu cầu hoặc vi phạm pháp luật, đạo đức nghề nghiệp.

*** Các giải pháp cho xã, phường**

Đối với xã:

- Thực hiện việc lập kế hoạch xây dựng các khu dân cư trên địa bàn và trình UBND huyện phê duyệt.

- Cấp phép xây dựng nhà ở riêng lẻ cho các điểm khu dân cư nông thôn đã được phê duyệt.

- Thực hiện công chứng, chứng thực theo Quyết định số 55/QĐ-UB ngày 01/4/ 2005 của UBND Thành phố Hồ Chí Minh về việc

công chứng, chứng thực bản sao giấy tờ, văn bản, chứng chỉ trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.

- Tổ chức thu và sử dụng thuế nông nghiệp.

- Cho thuê đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã.

- Quản lý việc cấp nước sạch, vệ sinh môi trường và quản lý chợ.

- Quản lý các dự án đầu tư trực tiếp cho xã.

Đối với phường:

- Thực hiện công chứng, chứng thực theo Quyết định số 55/QĐ-UB ngày 01/4/ 2005 của UBND Thành phố Hồ Chí Minh về việc công chứng, chứng thực bản sao giấy tờ, văn bản, chứng chỉ trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.

- Quản lý trật tự, vệ sinh hè phố, khu dân cư.

- Tự chủ trong việc tuyển chọn nhân viên làm việc (có thể là hợp đồng thời vụ và được trả lương phù hợp).

- Quản lý các hoạt động kinh doanh vận tải bằng các phương tiện thô sơ, quản lý vỉa hè, điểm đỗ xe.

*** Đổi mới tư duy về phân cấp**

Tư duy về phân cấp là yếu tố hết sức quan trọng, nên tránh các trường hợp có suy nghĩ rằng “*cái khó thì đùn, cái dễ thì ôm đồm*” mà nhiều khi thực hiện không xuê.

Mở rộng cơ chế “*một cửa liên ngành*”, khắc phục tình trạng hiện nay “*một cửa*” nhưng hồ sơ giải quyết nhiều nơi cho nên vẫn nhiều cửa, vẫn phiền phức do tư duy chưa đổi mới về “*hành chính phục vụ*”. Theo quy trình này, nên hướng dẫn cho tổ chức và công dân chỉ đến nộp hồ sơ một nơi, không phải chạy khắp nơi; cán bộ - công chức thực hiện phải có nếp suy nghĩ là phải phục vụ nhân dân một cửa, một đầu theo đúng nghĩa của nó. Muốn vậy phải làm rõ chức năng, nhiệm vụ khi phân cấp cho từng cơ quan đơn vị, đặc biệt là trách nhiệm cán bộ - công chức trong từng khâu mà mình đảm nhiệm và hơn thế nữa là thay đổi nếp nghĩ, cách làm của người đứng đầu cơ quan đơn vị. Nên có các chương trình giáo dục chính trị tư tưởng, xiết chặt kỷ cương

đạo đức lối sống từ cấp Thành phố xuống phường, xã. Từ đó hình thành nhân cách của một đội ngũ cán bộ - công chức có ý thức sâu sắc về bốn phân phục vụ xã hội, công dân và phục vụ cộng đồng theo quan niệm hành chính chính đổi mới, "hành chính phục vụ".

* Xây dựng đội ngũ cán bộ - công chức đủ trình độ thực hiện phân cấp

Để thực hiện tốt nhiệm vụ của phân cấp, cần đẩy mạnh cải cách về công tác cán bộ - công chức. Tiếp tục rà soát công tác cán bộ, tổ chức, quy hoạch và đào tạo mới đội ngũ cán bộ nòng cốt, cán bộ chuyên môn cho việc đảm nhiệm các nhiệm vụ phân cấp ở cơ sở. Song song đó là việc rà soát lại công tác phân cấp, uỷ quyền cho sở - ngành, kết hợp phân cấp với phát huy quyền chủ động của cán bộ cơ sở, tăng quyền làm chủ của nhân dân thông qua việc đánh giá, giám sát từng công việc của cán bộ - công chức được phân cấp. Chỉ có phân công đúng người, đúng việc thì bộ máy hành chính hoạt động mới có hiệu quả. Gắn việc phân cấp với việc chuẩn hoá, mẫu hoá, công khai hoá những loại thủ tục hành chính, hoàn thiện các quy trình thủ tục hành chính và đồng thời cũng gắn liền với chuẩn hoá quy trình công vụ nhằm cải tiến hơn nữa chất lượng dịch vụ hành chính công theo nguyên tắc dân chủ, đơn giản, công khai, đúng pháp luật, giảm phiền hà cho nhân dân và tổ chức.

(Tiếp theo trang 24 - Toà án phong tục)

- Lựa chọn bộ phận nào của luật tục và thể hiện dưới hình thức nào: "Chúng ta cần nghiên cứu để kế thừa trên cơ sở chọn lọc, tiếp thu có lựa chọn truyền thống tốt đẹp của quá khứ. Những tập quán, luật tục nào cần được thừa nhận và sự thừa nhận đó cần được thể hiện dưới hình thức nào?"⁶.

- Xử lý mối quan hệ giữa pháp luật và luật tục như thế nào: "Quan hệ giữa hương ước, luật tục với pháp luật nhà nước như thế

Đội ngũ cán bộ - công chức là nhân tố quyết định của công cuộc cải cách hành chính. Chính vì vậy, phải đặc biệt quan tâm đến nhân tố này từ việc đào tạo bồi dưỡng, rà soát lại biên chế, xác định "biên chế thực" cho các sở, ban - ngành, quận - huyện, phường - xã, thị trấn cho phù hợp với đặc điểm của đô thị lớn như Thành phố Hồ Chí Minh, khắc phục tình trạng "vừa thừa, vừa thiếu" như hiện nay. Đẩy mạnh quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng một cách cơ bản, chuẩn hoá đội ngũ cán bộ - công chức hành chính, chú trọng nâng cao kiến thức kỹ năng hành chính, với mục đích là "công tâm, thạo việc và trong sạch".

Mặt khác, nên thực hiện thí điểm thi tuyển công chức lãnh đạo như mô hình mà Trung Quốc đang thực hiện, tập trung đào tạo chính trị - tư tưởng, văn hoá và nghiệp vụ cho cán bộ chủ chốt phường - xã, thị trấn. Tiếp tục luân chuyển, bố trí cán bộ - công chức theo đúng sở trường chức năng, ngành nghề, tránh tình trạng trái ngành nghề, hay vì các lý do cá nhân, cục bộ bản vị. Đẩy mạnh công tác kiểm tra, giám sát, tuyển chọn cán bộ - công chức theo kiểu "có vào - có ra", kiên quyết loại trừ những cán bộ - công chức yếu chuyên môn nghiệp vụ, kém về đạo đức. Thực hiện chế độ đãi ngộ, thu hút nhân tài từ các nơi đến Thành phố làm việc bằng việc đưa ra các chính sách kêu gọi nhân tài thoả đáng, phù hợp.

nào? Sự tác động và ảnh hưởng lẫn nhau giữa pháp luật và luật tục, hương ước như thế nào?"⁷.

Chính TAPT đã trả lời những câu hỏi trên, về cơ bản: mối quan hệ, sự lựa chọn, hình thức thể hiện... Mặc dù còn phải thảo luận thêm, nhưng chúng tôi cho rằng TAPT đã cho ta một kiểu cách hợp lý về việc tiếp thu luật tục, mà chúng ta cần phải tìm hiểu, nghiên cứu cẩn thận.

^{6,7} Bộ trưởng Bộ Tư pháp Nguyễn Đình Lộc : Phát biểu khai mạc hội thảo khoa học, trong sách "Chuyên đề luật tục". Kỷ yếu hội thảo ngày 28-3-1996, tại Buôn Ma Thuật, Viện Nghiên cứu Khoa học pháp lý, H, 1997, tr.11.