

## VAI TRÒ CỦA PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. VŨ ĐỨC ĐÁN

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 với 9 mục tiêu cụ thể. Trong số những mục tiêu đó, ở mục 1.5 quy định: “Đến năm 2005, về cơ bản xác định xong và thực hiện được các quy định mới về phân cấp quản lý hành chính giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương; định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị và nông thôn”. Như vậy, vấn đề phân cấp quản lý nhà nước (PCQLNN) đã được đặt ra như là một trong những nhiệm vụ trọng tâm cải cách hành chính nhà nước (CCHCNN) ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Mục đích của hoạt động này nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền trên cơ sở phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng cấp, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất, thông suốt của Chính phủ; tăng cường kỉ luật, kỉ cương hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN, phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương và trên phạm vi cả nước trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

2. Thực hiện triệt để sự PCQLNN chính là yếu tố cần thiết bảo đảm việc xác định chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ,

các bộ, ngành ở trung ương và uỷ ban nhân dân (UBND) các cấp theo hướng tập trung cho hoạt động QLNN.

Bộ máy hành chính nhà nước (HCNN), đứng đầu là Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc Chính phủ đến các cơ quan chính quyền các cấp ở địa phương được thiết chế thành một hệ thống mang tính thứ bậc chặt chẽ, nhằm thống nhất quản lý việc thực hiện những nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội... trên phạm vi cả nước. Tuy nhiên, mỗi cấp, mỗi cơ quan trong hệ thống đó có những nhiệm vụ cụ thể khác nhau, xuất phát từ vị trí, tính chất, phạm vi hoạt động, và những đặc điểm riêng của các đối tượng quản lý. Trong bộ máy HCNN, Chính phủ có chức năng thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và chính sách đối ngoại của Nhà nước.

Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ cấu - tổ chức của Chính phủ thực hiện chức năng QLNN đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước; quản lý các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn của Nhà nước.

Cơ quan chính quyền địa phương (CQĐP), gồm hội đồng nhân dân (HĐND) và UBND với các cơ quan chuyên môn là các cơ quan nhà nước ở



địa phương. Trong đó, HĐND là cơ quan quyết định, còn UBND là cơ quan QLNN đối với các vấn đề kinh tế, xã hội ở địa phương, đồng thời đảm bảo việc thực hiện thống nhất trên địa bàn lãnh thổ *Hiến pháp*, luật, các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên.

Chính sự khác nhau trên đây đòi hỏi việc PCQLNN, một mặt đảm bảo sự tập trung, thống nhất vào trung ương, mặt khác đảm bảo phát huy tính tích cực, chủ động của các ngành, các cấp thuộc CQDP trong việc thực hiện nhiệm vụ QLNN đối với các hoạt động kinh tế, xã hội. Điều này phù hợp với nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở nước ta.

Sự phân cấp hợp lý, rõ ràng nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm giữa các bộ, ngành, các cấp CQDP đảm bảo để mỗi cơ quan có được các chức năng, nhiệm vụ cụ thể, tránh được sự lẫn lộn, chồng chéo, tách chức năng QLNN của tổ chức công quyền với các chức năng quản lý sản xuất, kinh doanh và dịch vụ công khác. Từ sự phân cấp quản lý, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có nhiều thời gian tập trung giải quyết các công việc mang tính chiến lược trong hoạt động quản lý vĩ mô đối với phát triển kinh tế, xã hội; tập trung nhiều hơn vào công tác xây dựng chính sách, pháp luật. Đồng thời, tập trung chỉ đạo các bộ, ngành xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, từng ngành, từng vùng lãnh thổ; chỉ đạo các cơ quan hữu quan tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc tổ chức thực hiện các quy hoạch, kế hoạch đó.

Đối với các bộ, ngành ở trung ương, việc PCQLNN bảo đảm cho các cơ quan tập trung vào QLNN, tránh được các công tác chỉ đạo mang tính sự vụ hàng ngày. Việc tách quản lý HCNN với quản lý sản

xuất, kinh doanh và tổ chức dịch vụ công, tạo điều kiện cho bộ tập trung chỉ đạo thống nhất việc thực hiện kế hoạch chung của toàn ngành trên phạm vi cả nước. Đối với các vấn đề phân cấp cho các cấp CQDP quản lý, bộ chỉ hướng dẫn về chuyên môn theo đúng định hướng kế hoạch và kiểm tra thực hiện định hướng kế hoạch, còn vấn đề tổ chức và tác nghiệp cụ thể do CQDP quản lý, đảm bảo phục vụ nhân dân địa phương.

Đối với CQDP, việc PCQLNN tạo điều kiện thay đổi cơ chế quản lý của UBND đối với các doanh nghiệp nhà nước. Cơ chế chủ quản của UBND đối với các doanh nghiệp được loại bỏ. UBND tập trung lãnh đạo các cơ quan chuyên môn xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ; tiến hành sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn, các doanh nghiệp nhà nước theo chỉ đạo chung của Chính phủ, tiến hành cải cách thủ tục hành chính, thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, đồng thời tăng cường chỉ đạo, điều hành, thanh tra, kiểm tra bảo đảm pháp chế trong hoạt động quản lý các quá trình kinh tế - xã hội ở địa phương.

3. PCQLNN tạo cơ sở hoàn thiện bộ máy QLNN. Bộ máy QLNN bao gồm nhiều cơ quan hoạt động trên các lĩnh vực khác nhau. Ở mỗi lĩnh vực, đòi hỏi các cơ quan có cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động phù hợp với việc giải quyết những nhiệm vụ đặt ra.

Thực hiện phân cấp quản lý nhằm tách chức năng QLNN của các cơ quan công quyền khỏi các hoạt động quản lý trực tiếp sản xuất, kinh doanh và các hoạt động dịch vụ, phục vụ khác đối với xã hội. Chức năng QLNN của các cơ quan công quyền thể hiện trên bình diện vĩ mô, thông qua việc hoạch định chính sách, pháp luật, đề ra phương hướng, kế hoạch



dài hạn, trung hạn và ngắn hạn cho sự phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi toàn quốc đối với từng ngành và trên các đơn vị hành chính lãnh thổ ở các địa phương; thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các chủ trương, chính sách, kế hoạch. Trong các hoạt động đó, các cơ quan công quyền sử dụng pháp luật làm phương tiện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Việc thu gọn chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan công quyền tạo điều kiện thu gọn đầu mối quản lý của Chính phủ, UBND, sắp xếp lại tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ cũng như các cơ quan chuyên môn thuộc UBND.

Từ việc điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ phù hợp với yêu cầu QLNN về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại, mối quan hệ giữa các ngành, các lĩnh vực trong tình hình mới, định lại được số lượng và cơ cấu các bộ, cơ quan ngang bộ, làm cho bộ máy của Chính phủ gọn nhẹ, chức trách rõ ràng, làm việc khoa học, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Từ đó, giảm được các cơ quan thuộc Chính phủ và các tổ chức trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Đối với Chính phủ, chỉ tổ chức một số ít cơ quan có tính chất chuyên môn, sự nghiệp phục vụ cho công việc quản lý vĩ mô, còn các cơ quan khác sáp nhập vào các bộ, cơ quan ngang bộ. Các tổ chức tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ cũng chỉ được thành lập khi Chính phủ có yêu cầu tập trung chỉ đạo giải quyết những nhiệm vụ quan trọng, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực; các tổ chức này không có bộ máy chuyên trách, biên chế riêng, mà chỉ có bộ phận thường trực đặt tại các bộ, cơ quan ngang bộ; việc xác định đúng chức năng, nhiệm vụ, phạm vi QLNN đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước tạo điều kiện điều chỉnh, tổ chức lại cơ

cấu bên trong của bộ máy. Cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ được thiết chế thành cơ quan quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Đây là cơ quan hoạch định chính sách phát triển chung đối với các đối tượng quản lý của bộ, thực hiện việc tổ chức triển khai thực hiện các quyết định của bộ, tiến hành kiểm tra, thanh tra đối với thực hiện kế hoạch của ngành, lĩnh vực ở các cấp chính quyền. Còn các tổ chức dịch vụ công được tách ra và hoạt động theo cơ chế riêng phù hợp. Như vậy, cơ cấu tổ chức bộ máy các bộ, cơ quan ngang bộ tinh gọn, hợp lý, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ QLNN.

Đối với CQĐP, thực hiện triệt để, hợp lý việc phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính là điều kiện để tổ chức hợp lý HĐND và UBND.

CQĐP được thiết lập ở ba cấp hành chính lãnh thổ: tỉnh, huyện, xã. Tại địa bàn các đơn vị hành chính lãnh thổ, đặc điểm cơ cấu dân cư, kinh tế - xã hội, vị trí địa lý rất khác nhau; do đó những nhiệm vụ đặt ra trước CQĐP tại các vùng, miền, các cấp khác nhau. Việc phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp CQĐP phải căn cứ vào đặc điểm đặc thù của mỗi đơn vị để tiến hành. Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND các vùng, miền và cho từng cấp. Về cơ bản, sự phân cấp thực hiện nhiệm vụ cho các cấp CQĐP đã đạt được sự phù hợp nhất định, do đó tạo điều kiện cho việc bố trí cơ cấu tổ chức của HĐND và UBND hợp lý hơn để có thể giải quyết tốt các vấn đề đặt ra. Hiện nay, trong cơ cấu tổ chức của HĐND ba cấp, số lượng đại biểu đã được tăng so với trước; thường trực HĐND được tổ chức thành lập ở ba cấp, số thành viên thường trực HĐND cấp tỉnh, huyện cũng tăng



lên. Sự thay đổi trên đây là một trong các yếu tố bảo đảm tăng cường hiệu quả hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước tại các cấp CQĐP.

Đối với UBND - cơ quan HCNN ở địa phương, với việc phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn đã tạo điều kiện điều chỉnh số lượng thành viên phù hợp, bảo đảm gọn, nhẹ. Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cũng được điều chỉnh lại theo mô hình QLNN đa ngành, đa lĩnh vực trên các địa bàn lãnh thổ, không nhất thiết trung ương có bộ nào thì ở địa phương phải có cơ quan tương ứng theo kiểu "chân rết". Trên cơ sở phân cấp của trung ương, CQĐP tự mình quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, huyện phù hợp với yêu cầu giải quyết công việc ở địa phương theo quy định khung của Chính phủ. Chính điều này đã giảm được nhiều đầu mối thuộc diện quản lý của UBND, làm cho bộ máy UBND nói riêng và CQĐP nói chung trở nên gọn, nhẹ, hoạt động linh hoạt, có hiệu quả, đảm bảo sự chỉ đạo sát sao, cụ thể của chủ tịch UBND và tập thể UBND đối với các ngành, lĩnh vực ở địa phương trong giải quyết những nhiệm vụ được phân cấp ở địa phương. Đồng thời, tăng được tính chủ động, sáng tạo, đảm bảo tính chuyên nghiệp trong hoạt động của các cơ quan chuyên môn.

4. Phân định rõ ràng nhiệm vụ, chức năng của các cơ quan QLNN, giữa các cấp CQĐP đảm bảo xác định cơ cấu cán bộ, công chức (CB,CC) hợp lý của các cơ quan HCNN ở trung ương và địa phương tạo cơ sở cho việc định biên và xây dựng, phát triển đội ngũ CB,CC.

Mỗi cơ quan nhà nước, dù ở cấp nào, khi được lập ra cũng nhằm giải quyết một số chức năng, nhiệm vụ nhất định. Việc phân định chức năng, nhiệm vụ cho các cơ quan, dù là ở trung ương hay địa

phương, về thực chất là sự phân giao khối lượng công việc cụ thể cho từng cơ quan giải quyết. Từ khối lượng công việc được giao, có thể dễ dàng xác định được cơ cấu biên chế nhân sự của cơ quan. Đồng thời cũng từ những công việc được giao đó xác định được yêu cầu về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, cũng như những yêu cầu khác đối với các CB,CC đảm nhiệm các cương vị công tác khác nhau.

Việc phân cấp quản lý về CB,CC tạo điều kiện cho lãnh đạo các cơ quan HCNN ở trung ương, địa phương chủ động trong công việc rà soát, đánh giá thực trạng đội ngũ CB,CC hiện có, đối chiếu với yêu cầu thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, từ đó có kế hoạch cụ thể trong việc bố trí nhân sự, tiến hành đào tạo, đào tạo lại, bồi dưỡng cũng như chủ động trong việc giải quyết các chế độ, chính sách nhằm đưa ra khỏi các vị trí công tác hiện có những người không đủ khả năng, trình độ đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ. Từ kết quả hoạt động đó, các cơ quan QLNN ở trung ương và chính quyền cấp tỉnh, căn cứ vào định mức tiêu chuẩn biên chế do Chính phủ quy định, xác định tổng biên chế hành chính và tổng biên chế sự nghiệp để trình Chính phủ quyết định phân bổ chỉ tiêu biên chế CB,CC hành chính cho từng cơ quan, đơn vị thuộc quyền, quyết định các chế độ khuyến khích thu hút nhân tài, nhân lực có trình độ cao về địa phương.

Như vậy, PCQLNN có vai trò to lớn trong quá trình CCHCNN: đảm bảo việc phân định rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý HCNN của các cơ quan công quyền, xây dựng được bộ máy HCNN gọn, nhẹ, thông suốt với đội ngũ CB, CC được tinh giản, hoạt động có hiệu quả, trách nhiệm.

5. Cần phát huy hơn nữa tác động của PCQLNN trong CCHCNN.

Để công cuộc CCHCNN đạt được hiệu



quả mong muốn, vấn đề đặt ra hiện nay cần đẩy mạnh và cụ thể hoá hơn nữa việc phân cấp giữa trung ương và các cấp CQĐP. Trong Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh PCQLNN giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố thuộc trung ương đã đưa ra một số quan điểm, nguyên tắc và những định hướng chủ yếu cho việc PCQLNN giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Cơ sở pháp lý mang tính chủ đạo cho việc PCQLNN cần phải triển khai thực hiện đầy đủ. Tuy nhiên, để thực hiện triệt để, có hiệu quả việc PCQLNN, đảm bảo phát huy tác dụng trong CCHCNN, cần thiết nhấn mạnh một số điểm sau:

- Cần nhận thức đầy đủ sự thống nhất của trung ương với việc phát huy tính tích cực chủ động của CQĐP trong việc thực hiện nhiệm vụ QLNN đối với các hoạt động kinh tế - xã hội. Chính phủ là cơ quan đứng đầu hệ thống cơ quan HCNN. Tuy nhiên, không phải vì thế mà Chính phủ toàn quyền quyết định mọi vấn đề của địa phương, chỉ đạo, cho ý kiến đối với mọi việc thuộc phạm vi giải quyết của CQĐP, cũng như của các ngành. Vấn đề cần thiết là Chính phủ tập trung vào việc ban hành thể chế, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội trên phạm vi toàn quốc, đồng thời sử dụng pháp luật làm công cụ quản lý, thanh tra, kiểm tra đối với việc hoạch định chiến lược, kế hoạch phát triển ngành, địa phương trong cơ cấu tổng thể của toàn quốc, tránh tình trạng tùy tiện của ngành, địa phương. Các công việc của địa phương nào, địa phương đó tự quyết định nhằm phát huy tối đa đặc điểm đặc thù của địa phương.

- Việc PCQLNN phải đồng bộ, phù hợp giữa nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan, các cấp chính quyền. Khi phân cấp cho các cấp chính

quyền và các cơ quan những nhiệm vụ nhất định phải tiến hành đồng thời với việc giao quyền hạn đủ để các cơ quan, các cấp chính quyền chủ động giải quyết công việc. Nhiệm vụ phải tương xứng với quyền hạn và khi cơ quan cấp dưới hành xử các quyền của mình thì các cơ quan cấp trên phải có sự tin tưởng vào sự đúng đắn trong giải quyết công việc, tạo điều kiện để các cơ quan này thực hiện đến cùng, không can thiệp ngang, nửa vời.

- Mặt khác, cần quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, các cấp chính quyền trong việc chủ động thực hiện nhiệm vụ và sử dụng quyền hạn. Trách nhiệm của các cơ quan, các cấp chính quyền là sử dụng quyền hạn để giải quyết công việc đạt hiệu quả cao nhất. Trong trường hợp sử dụng sai mục đích, hiệu quả công việc không cao, nhiệm vụ được phân giao không hoàn thành tốt, thì tùy theo mức độ sai phạm, các cơ quan, các cấp chính quyền phải chịu những biện pháp chế tài pháp luật tương ứng.

- PCQLNN giữa các cấp chính quyền phải được tiến hành phù hợp với đặc điểm, tính chất của từng địa phương, từng ngành. Trên cơ sở đặc điểm kinh tế - xã hội, trình độ phát triển mọi mặt của mỗi vùng, địa phương mà xác định loại việc, giới hạn phạm vi phân cấp để đảm bảo hiệu quả thực hiện nhiệm vụ, không phân cấp tràn lan, rập khuôn, máy móc...

Trong CCHCNN hiện nay, tăng cường và cụ thể hoá việc PCQLNN giữa các ngành, các cấp là yêu cầu quan trọng, cấp thiết, góp phần trực tiếp nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả QLNN của các ngành, các cấp, bảo đảm phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi địa phương và trên toàn quốc phục vụ mục tiêu dân chủ hoá xã hội, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân □