

**PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN GIỮA TRUNG ƯƠNG
VÀ ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM: MỘT SỐ HẠN CHẾ
VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN**

LÝ NAM HẢI*

HOÀNG THỊ VĨNH QUỲNH**

Ngày nhận bài: 15/12/2023

Ngày phản biện: 19/02/2024

Ngày đăng bài: 31/03/2024

Tóm tắt:

Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng khẳng định “*Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương... bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất*”¹. Chủ trương phân cấp, phân quyền đã được Đảng ta khẳng định và được thể chế hóa trong Hiến pháp 2013. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật từng bước được hoàn thiện với các quy định về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau đã góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực, tạo sự chủ động hơn cho chính quyền địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ

Abstract:

The documents of the 13th National Party Congress affirmed "Promoting decentralization, delegation of authority, clearly defining responsibilities between the Government and ministries; between the Government, ministries, and local authorities,... ensuring unified state management". The policy of decentralization, delegation of authority has been affirmed by our Party and institutionalized in the 2013 Constitution. The system of legal normative documents has been gradually perfected with regulations on decentralization, delegation of authority between the central and local authorities as well as between different levels of local authorities, contributing to enhancing the effectiveness of state

* TS., Giảng viên Khoa Luật Hành chính, Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: hailn@hul.edu.vn

** ThS., Giảng viên Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: quynhhtv@hul.edu.vn

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, 2021, tr177

phát triển kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được trong xây dựng pháp luật thì pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương vẫn còn những hạn chế nhất định, làm giảm hiệu quả công tác quản lý nhà nước tại địa phương, các hạn chế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, cần phải có những giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện pháp luật trong thời gian tới.

Từ khóa:

Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương.

management in sectors, fields, and fostering greater initiative for local authorities in implementing socio-economic development missions. However, alongside the achievements in legal establishment, laws on decentralization, delegation of authority between the central and local levels still have certain limitations, reducing the effectiveness of state management at the local level. These limitations stem from various reasons and require appropriate solutions to improve the legal system in the future.

Keywords:

Decentralization, delegation between the central and local governments.

1. Đặt vấn đề

Có thể nói rằng, các quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền nhà nước Việt Nam hiện nay đã thể hiện rõ những nguyên tắc, yêu cầu trong công tác phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương. Vai trò của các cấp chính quyền địa phương ngày càng được khẳng định, nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương trong việc quản lý và sử dụng nguồn lực ở địa phương. Tuy nhiên, trong thực tiễn thi hành, một số quy định về phân cấp, phân quyền còn chưa đồng bộ, thậm chí mới dừng lại ở những nguyên tắc, yêu cầu mà chưa có cơ chế, phương thức thực hiện cụ thể, gây khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện. Bài viết này, tác giả sẽ phân tích thực trạng pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương, qua đó đánh giá hạn chế, bất cập của thực trạng và đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền trong thời gian tới.

2. Thực trạng pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương

Pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương là những quy định pháp luật nhằm phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp, trong đó giữa cấp Trung ương với chính quyền địa phương, hoặc giữa chính quyền địa phương với nhau gọi là phân cấp, còn giữa chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương gọi là phân quyền. Việc phân định này nhằm thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn theo hướng rõ ràng, đảm bảo chức năng, thẩm quyền và điều kiện mỗi cấp. Trên phương diện pháp luật, có thể thấy rằng, sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn được cụ thể hóa trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, có giá trị pháp lý khác nhau. Các văn bản có giá trị pháp lý cao nhất về phân cấp, phân quyền hiện nay được quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các luật chuyên ngành.

Trong các văn bản pháp lý trên, một số nội dung quan trọng trong việc phân quyền như nguyên tắc phân quyền cho chính quyền địa phương được quy định cụ thể tại Điều 12 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), trong đó có nguyên tắc “*Việc phân quyền cho mỗi cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật*”². Các Luật khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, của các cơ quan thuộc chính quyền địa phương phải bảo đảm các nguyên tắc quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương và phù hợp với các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương quy định tại Luật này. Như vậy, trên cơ sở các quy định pháp luật về phân quyền có thể thấy rằng, việc phân quyền giữa các cấp chính quyền, giữa Trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau phải được quy định bởi Hiến pháp và luật. Các cấp có quyền và trách nhiệm bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và các quy định của luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) trên phạm vi quản lý của cấp mình; đồng thời có quyền quyết định các vấn đề đã được luật quy định, chịu sự thanh tra, kiểm tra, giám sát hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khi được phân quyền.

Đối với quy định pháp luật về phân cấp giữa Trung ương và địa phương, thì việc phân cấp được quy định tại Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), trong đó xác định thẩm quyền phân cấp của Trung ương cho địa

² Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015* sửa đổi bổ sung 2019, Điều 12.

phương căn cứ vào tình hình điều kiện thực tiễn tại địa phương; đảm bảo các nguyên tắc phân cấp tại khoản 2 Điều 11 của Luật này; đảm bảo các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khi phân cấp; chịu trách nhiệm trước cơ quan đã phân cấp³. Với quy định này, việc phân cấp trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước được xác định hai chủ thể là: Chủ thể phân cấp, chủ thể ở Trung ương và chủ thể nhận phân cấp, chủ thể ở địa phương.

Về nguyên tắc thực hiện phân cấp, phù hợp với quy định của Hiến pháp và các luật chuyên ngành, Nghị quyết số 99/2020/NQ-CP ngày 24/06/2020 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực⁴. Theo đó, thực hiện đẩy mạnh phân cấp phù hợp với khả năng tự cân đối về ngân sách, điều kiện phát triển của địa phương, vùng, miền và đặc thù nông thôn, đô thị, hải đảo gắn với đề cao trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực và chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương.

Như vậy, có thể thấy rằng, các quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương từng bước đã 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 chính quyền địa phương chủ động nhiều hơn trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương. Các bộ, cơ quan ngang bộ đã rà soát và đề xuất các nội dung thực hiện phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực. Chính quyền địa phương, UBND các cấp được trao thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của địa phương,..Các quy định trên đây là bước chuyển mình của pháp luật về chính quyền địa phương, pháp luật đã kiến tạo mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm của các đơn vị hành chính, “có khả năng mở đường để tổ chức chính quyền địa phương (nhất là ở đô thị) ít tầng nấc, vận hành hiệu quả và thông suốt hơn”⁵.

3. Một số hạn chế trong quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương với địa phương và nguyên nhân

³ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 sửa đổi bổ sung 2019*, Điều 13.

⁴ Nghị quyết số 99/2020/NQ-CP ngày 24/06/2020 của Chính phủ, *về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực*.

⁵ Nguyễn Văn Cương: *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, H.2015, tr78.

Bên cạnh những kết quả đạt được về hoàn thiện pháp luật liên quan đến phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương. Các quy định hiện hành về vấn đề này còn một số hạn chế sau:

Một là, các quy định của pháp luật 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; 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 chính quyền địa phương. Thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương chưa được phân định rõ ràng, các điều kiện về tổ chức, cán bộ, tài chính, ngân sách, cơ sở vật chất để thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền chưa được quy định bảo đảm tính đồng bộ. Mô hình tổ chức của các cơ quan chuyên môn của chính quyền địa phương có sự rập khuôn tương ứng giữa chính quyền địa phương cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với các cơ quan bộ, ngành ở trung ương. Cơ cấu tổ chức chính quyền cấp dưới vẫn giống cơ cấu, tổ chức chính quyền cấp trên, việc sắp xếp chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức còn chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan, tổ chức, mô hình tổ chức của chính quyền địa phương chưa được xác định và kiện toàn một cách triệt để và đồng bộ theo Hiến pháp và pháp luật.⁶

Hai là, các quy định về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương, địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương 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. Theo quy định pháp luật, HĐND có quyền giám sát Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân nhưng nếu phát hiện sai phạm thì không có quy định biện pháp xử lý, những quy định này đã làm cho hoạt động giám sát trở nên hình thức, hoặc nếu có giám sát và kiến nghị thì pháp luật cũng chưa có chế tài cụ thể cho đối tượng bị giám sát trong trường hợp trên. Chính vì sự hình thức trên, đặc biệt là HĐND ở quận, huyện, phường, là lý do để nhà nước thực hiện thí điểm đề án không tổ chức HĐND quận, huyện, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12⁷ và thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân phường ở Hà Nội và chính quyền đô thị ở Đà Nẵng. Đồng thời,

⁶ Đảng Cộng sản Việt Nam: *Kết luận số 64-KL/TW ngày 2-5-2013 Hội nghị lần thứ 7, Ban chấp hành trung ương khóa XI một số vấn đề tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở.*

⁷ Xem Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15-11-2008 của Quốc Hội về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.

thực hiện tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay⁸. Ngoài ra, các quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền chưa đảm bảo 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 chính quyền địa phương các cấp chủ động cân đối các nguồn lực và nhu cầu cụ thể của mình.

Ba là nhiều lĩnh vực liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người dân chưa được phân cấp, phân cấp không rõ ràng, hoặc chậm, thiếu sự tập trung trong tổ chức thực hiện. Hiện nay, quy định của Luật Đất đai năm 2013 không cho phép UBND cấp tỉnh ủy quyền cho UBND cấp huyện giải quyết đối với hồ sơ giá đất phục vụ công tác bồi thường nên quá trình thực hiện mất nhiều thời gian, nhất là trong bối cảnh hồ sơ phê duyệt tại UBND tỉnh luôn trong tình trạng quá tải. Đặc biệt, trong giải quyết công việc cho người dân thông qua các thủ tục hành chính có nhiều việc cần được phân cấp sớm cho chính quyền cấp cơ sở nhưng còn rất chậm trễ; người dân chưa được tiếp cận một cách thuận lợi, dễ dàng khi có công việc như khai sinh, hộ khẩu, làm thẻ bảo hiểm y tế.v.v...⁹

Bốn là, nhiều luật chuyên ngành chưa thể hiện rõ chủ trương đẩy mạnh đổi mới trong phân cấp, phân quyền. Chẳng hạn, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã phân định thẩm quyền của chủ tịch UBND các cấp. Tuy nhiên, trong các luật chuyên ngành khi quy định thẩm quyền của UBND và chủ tịch UBND lại không tương thích với Luật Tổ chức chính quyền địa phương; hoặc trong một số luật trong lĩnh vực kinh tế, thậm chí còn có xu hướng tập trung nhiều quyền hơn cho các cơ quan ở Trung ương, điều này gây nên những hạn chế nhất định, làm cho việc đổi mới bộ máy nhà nước chưa thực sự đồng bộ với cải cách thể chế kinh tế¹⁰

Năm là, việc phân quyền, phân cấp là yêu cầu cần thiết, khách quan, tuy nhiên các pháp luật về giám sát, kiểm tra, thanh tra, trách nhiệm giải trình đối với các chủ thể tham gia thực hiện phân cấp, phân quyền còn chưa hoàn thiện. Việc phân cấp, phân quyền giữa

⁸ Xem Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27-11-2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội. Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19-6-2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng. Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16-11-2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh.

⁹ <https://baochinhphu.vn/co-quan-nao-co-quyen-xac-dinh-gia-dat-de-tinh-tien-boi-thuong-102230612220908281.htm>, truy cập 25/12/2023, phản trả lời công dân-doanh nghiệp, đăng ngày 17/6/2023.

¹⁰ <https://tapchitaichinh.vn/phan-cap-quan-ly-nha-nuoc-ve-kinh-te-o-viet-nam-giai-doan-2015-2020.html>, truy cập 25/12/2023, phần chuyên động tài chính, đăng ngày 03/11/2021.

Chính phủ với các bộ, ngành và chính quyền địa phương ở một số lĩnh vực chưa có cơ chế hiệu quả để kiểm soát quyền lực, thiếu kiểm tra, thanh tra, giám sát. Điều này dẫn đến thể chế quản lý nhà nước bị phân tán, khả năng thực thi chính sách từ Trung ương tới các địa phương kém hiệu quả. Các quy định pháp luật về kiểm tra, thanh tra và giám sát đối với chính quyền địa phương nói chung và chính quyền đô thị nói riêng chưa đầy đủ, đồng bộ và toàn diện. Công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát “chưa xử lý nghiêm đối với những tập thể, cá nhân, nhất là người đứng đầu không hoàn thành nhiệm vụ sắp xếp tổ chức, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế; chưa có cơ chế đánh giá phù hợp và thay thế kịp thời những cán bộ, công chức, viên chức không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ”¹¹. Pháp luật chưa trao quyền chủ động, tự chịu trách nhiệm cho chính quyền đô thị về các vấn đề tuyển dụng và quản lý cán bộ, công chức cho bộ máy chính quyền đô thị dẫn đến cơ chế “xin-cho”¹²

Sáu là, đa số các luật, văn bản dưới luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND các cấp trên các lĩnh vực tương đối giống nhau, trùng lặp nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương trong các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, khoa học, quốc phòng, an ninh trật tự, an toàn xã hội. Có nhiều lĩnh vực cả ba cấp chính quyền địa phương được giao thẩm quyền ngang nhau và chưa xác định rõ giới hạn vi phạm thẩm quyền của mỗi cấp. Thực tế, việc phân cấp giữa Trung ương và chính quyền địa phương chỉ nặng về chuyển giao công việc, nhiệm vụ từ cấp trên xuống chứ chưa chuyển giao tương xứng với thẩm quyền và nguồn lực cần thiết (tổ chức, nhân sự, tài chính). Quy định pháp luật về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương còn mang nặng quan hệ thứ bậc, chính quyền cấp dưới phục tùng chính quyền cấp trên, chính quyền địa phương phục tùng chính quyền trung ương. Chẳng hạn, các quy định về việc cơ quan có thẩm quyền cấp trên phê chuẩn kết quả bầu cử, miễn nhiệm, điều động, cách chức các chức danh của chính quyền địa phương cũng áp dụng chung cho chính quyền đô thị. Chính quyền cấp dưới có nhiệm vụ không chỉ tuân thủ Hiến pháp, pháp luật mà còn các quyết định, chỉ thị, mệnh lệnh của chính quyền trung ương, của cấp trên. Pháp luật hiện hành “dường như muốn khẳng định chính quyền địa phương là cấp dưới, phục tùng cơ quan trung ương chứ

¹¹ Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam: *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25-10-2017 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.*

¹² Trương Hồ Hải (2021), *Giáo trình Nhà nước và pháp luật Việt Nam*, NXB Lý luận Chính trị, tr342.

không có quyền tự chủ nhất định”¹³. Do vậy, quá trình thực thi pháp luật dẫn đến tình trạng chính quyền cấp dưới “không được quyền chủ động, phát huy được sự năng động, sáng tạo của mình trong việc giải quyết các vấn đề bức xúc của địa phương nên phải “xé rào” như một số địa phương đã làm trong thời gian qua¹⁴.

Các hạn chế trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, nhưng tựu chung có một số nguyên nhân chính sau: *Một là*, do nhận thức, quan điểm về phân cấp và phân quyền trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của bộ phận cán bộ, công chức, viên chức chưa thống nhất; các chủ trương, giải pháp phân cấp quản lý nhà nước, phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương chưa rõ ràng, rành mạch, thiếu nhất quán. *Hai là*, quá trình tổ chức chỉ đạo còn thiếu quyết tâm, mạnh dạn từ xây dựng, ban hành pháp luật, chính sách đến tổ chức thực hiện, chưa chú trọng đến tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm. *Ba là*, hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, quá trình thể chế hóa quan điểm, chủ trương chính sách của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương bằng pháp luật ở một số nội dung diễn ra còn chậm, pháp luật chưa theo kịp các vấn đề mới bất cập, hạn chế trong tổ chức thực hiện phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, chưa đáp ứng với yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới... *Bốn là*, quá trình rà soát các văn bản pháp luật về phân cấp, phân quyền đã lạc hậu, lỗi thời, thiếu hiệu quả, không phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội của đất nước và của từng địa phương diễn ra còn chậm. *Năm là*, 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, phản biện xã hội còn hạn chế. Đặc biệt, 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 tiễn¹⁵.

¹³ Nguyễn Văn Cường (2015): *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, H.2015, tr13

¹⁴ Lê Minh Thông (2017): Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài: “*Hoàn thiện các quy định pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước phù hợp với Hiến pháp*”. Đề tài cấp Bộ, do viện Nghiên cứu lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chủ trì, tr.251.

¹⁵ PGS.TS Trần Thị Diệu Oanh (2022) Học viện Hành chính Quốc gia, phần chuyên mục cải cách hành chính, đăng ngày 30/01/2022, <https://tcnn.vn/news/detail/53411/Hoan-thien-quy-dinh-phap-luat-ve-phan-quyen-phan-cap-giua-Trung-uong-va-chinh-quyen-dia-phuong-o-Viet-Nam-hien-nay.html>, truy cập 5/4/2024.

4. Giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương với địa phương.

Thứ nhất, tiếp tục cụ thể hóa các quy định về phân cấp, phân quyền giữa chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương, các luật khi phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải quy định rõ những nhiệm vụ, quyền hạn chính quyền địa phương không được phân cấp, ủy quyền, những quy định này cần được tiếp tục cụ thể hóa thêm một bước.

Thứ hai, nghiên cứu sửa đổi và cụ thể hóa điểm đ, khoản 2, Điều 11, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 sửa đổi bổ sung năm 2019 về thẩm quyền giải quyết vấn đề phân định thẩm quyền thuộc phạm vi từ hai đơn vị hành chính trở lên, theo đó: “*Những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp xã trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp huyện; những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp huyện trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp tỉnh; những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước ở Trung ương*”, trong khi đó, về phân quyền khoản 1 Điều 12 của Luật này đã quy định: “*Việc phân quyền cho mỗi cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật*”, vì vậy, chính quyền địa phương không có thẩm quyền giải quyết vấn đề phân quyền từ hai đơn vị hành chính trở lên, chỉ luật mới xác định và thay đổi thẩm quyền đã được phân quyền, do đó, cần quy định rõ vấn đề này, nếu không sẽ gây mâu thuẫn trong chính các quy định của Luật, theo đó, nên quy định trong trường hợp này chính quyền địa phương chỉ có thẩm quyền giải quyết về phân cấp và ủy quyền.

Thứ ba, Chính phủ cần sớm ban hành quy định phân cấp về ngành, lĩnh vực, trong đó cần làm rõ: quan điểm, nguyên tắc phân cấp; các ngành, lĩnh vực cần tập trung phân cấp phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn và yêu cầu quản lý đối với ngành, lĩnh vực xác định chủ thể, nội dung, phạm vi, đối tượng, quyền hạn và trách nhiệm của đối tượng được phân cấp; tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước được phân cấp. Đề cao nguyên tắc kết hợp quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực và quản lý theo lãnh thổ. 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 sự quản lý thống nhất của Trung ương về thể chế, chính sách, chiến

lược... Thực hiện được các nội dung trên sẽ khắc phục những hạn chế như: phân cấp không phân biệt về điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội giữa các địa phương, không đồng bộ, cơ chế phối hợp hạn chế, cơ chế kiểm tra, giám sát chưa cụ thể, tình trạng cục bộ và cạnh tranh giữa các địa phương ... trong phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố.

Thứ tư, phân cấp, phân quyền là những hình thức phân định thẩm quyền đã được Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy pháp luật cần làm rõ tính chất của phân quyền với hành vi giao quyền cũng được pháp luật hiện hành quy định. Ví dụ: Luật đầu tư công quy định HĐND quyết định việc giao cho UBND cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án quy định tại khoản 5a, Điều 17 của Luật này phù hợp với mục tiêu, định hướng phát triển, khả năng tài chính và đặc điểm cụ thể của từng địa phương. Trong trường hợp này việc giao quyền từ HĐND cho UBND cùng cấp khó xác định là phân quyền hay phân cấp, trong khi đó về bản chất đều là trao thẩm quyền của chủ thể được pháp luật trao quyền cho một chủ thể khác. Điều này cho thấy, trong trường hợp này dù là phân quyền, phân cấp hay trao quyền đều cần có cơ chế pháp lý để điều chỉnh.¹⁶

Thứ năm, việc phân quyền, phân cấp là yêu cầu cần thiết, khách quan, tuy nhiên, đi kèm với đó cần tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về giám sát, kiểm tra, thanh tra, trách nhiệm giải trình đối với các chủ thể tham gia thực hiện phân cấp, phân quyền, đặc biệt việc phân cấp, phân quyền trong một số lĩnh vực đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực hiệu quả nhằm tránh tình trạng lạm quyền. Do vậy, phải hoàn thiện pháp luật về kiểm soát, thanh tra, kiểm tra của Trung ương với địa phương, địa phương cấp trên đối với địa phương cấp dưới. Bổ sung các quy định pháp luật nhằm tăng cường chất lượng, hiệu quả giám sát của HĐND các cấp, hoàn thiện các quy định pháp luật về chế tài trong hoạt động giám sát, trách nhiệm của đối tượng giám sát, trách nhiệm của các cơ quan hữu quan trong việc không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các yêu cầu, kiến nghị của HĐND

Thứ sáu, các quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền đều cho thấy khi thực hiện phân cấp, phân quyền phải đảm bảo điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác. Thực tiễn cho thấy, các quy định pháp luật về đảm bảo điều kiện ngân

¹⁶ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luật đầu tư công năm 2009 sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 03/2022/QH15 ngày 11/1/2022.

sách và nguồn nhân lực của các địa phương khi thực hiện phân cấp, phân quyền còn nhiều hạn chế, do vậy cần tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về vấn đề này đảm bảo không chồng chéo nhiệm vụ, thẩm quyền giữa các cơ quan.

5. Kết luận

Tóm lại, phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương luôn đồng hành với tổ chức chính quyền và quản lý nhà nước ở Việt Nam. Đã có nhiều thành tựu trong đổi mới đất nước liên quan đến quá trình phân cấp, phân quyền. Hệ thống pháp luật về phân cấp, phân quyền hiện nay đã và đang tạo điều kiện giúp Trung ương và địa phương có nhiều không gian chính sách và quyền tự chủ hơn trong việc thực hiện các mục tiêu của mình. Việc tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương trong thời gian tới sẽ nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, phục vụ cho mục tiêu cải cách và đổi mới bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp năm 2013*
2. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015* sửa đổi bổ sung 2019, Điều 11; Điều 12; Điều 13.
3. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật tổ chức Chính phủ năm 2015*
4. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2022), *Luật đầu tư công năm 2009* sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 03/2022/QH15 ngày 11/1/2022.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021.
6. Nguyễn Văn Cương (2015): *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, H.2015.
7. Trương Hồ Hải (2021), *Giáo trình Nhà nước và pháp luật Việt Nam*, NXB Lý luận Chính trị.

8. Lê Minh Thông (2017): Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài: “*Hoàn thiện các quy định pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước phù hợp với Hiến pháp*”. Đề tài cấp Bộ, do viện Nghiên cứu lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chủ trì.

9. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2017): *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25-10-2017 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, 2017.*

10. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019), Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27-11-2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội. Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19-6-2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng. Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16-11-2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh

11. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020), Nghị quyết số 99/2020/NQ-CP ngày 24/06/2020 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực.

12. <https://tapchitaichinh.vn/phan-cap-quan-ly-nha-nuoc-ve-kinh-te-o-viet-nam-giai-doan-2015-2020.html>, truy cập 15/8/2023, phần chuyển động tài chính, đăng ngày 03/11/2021.

13. <https://baochinhphu.vn/co-quan-nao-co-quyen-xac-dinh-gia-dat-de-tinh-tien-boi-thuong-102230612220908281.htm>, truy cập 15/8/2023, phần trả lời công dân-doanh nghiệp, đăng ngày 17/6/2023.

14. Trần Thị Diệu Oanh (2022), Học viện Hành chính Quốc gia, phần chuyên mục cải cách hành chính, đăng ngày 30/01/2022; <https://tcnn.vn/news/detail/53411/Hoan-thien-quy-dinh-phap-luat-ve-phan-quyen-phan-cap-giua-Trung-uong-va-chinh-quyen-dia-phuong-o-Viet-Nam-hien-nay.html>, truy cập 5/4/2024.