

Phân cấp, phân quyền, nâng cao tính tự chủ của chính quyền địa phương

Trong nhiều năm qua, Đảng và Nhà nước đã có nhiều chủ trương hoàn thiện tổ chức bộ máy hành chính nhà nước. Trong đó, vấn đề phân cấp, phân quyền luôn được chú trọng. Nghị quyết Trung ương 8 (Khóa VII) của Đảng nêu rõ: tăng quyền chủ động của HĐND trong việc quyết định những vấn đề mang tính địa phương trong việc quyết định ngân sách được phân cấp và tổ chức bộ máy hành chính thành phố, thị xã... Tiếp đó, Nghị quyết Trung ương 3 (Khóa VIII) yêu cầu: phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ... Văn kiện Đại hội IX của Đảng năm 2001 nêu rõ: phân công, phân cấp, nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương... Văn kiện Đại hội X năm 2006 yêu cầu: phân cấp mạnh, giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương, nhất là trong việc quyết định về ngân sách, tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính với Trung ương. Văn kiện Đại hội XI năm 2011 cũng yêu cầu: tiếp tục đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND các cấp, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp...

Có thể nói, 20 năm qua, việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương; xác định tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của HĐND và UBND các cấp là chủ trương nhất quán và xuyên suốt của Đảng, Nhà nước ta. Bản chất của việc phân cấp, phân quyền là chuyển đổi quan trọng từ chế độ Nhà nước Trung ương tập quyền gắn với cơ chế Nhà nước chỉ huy sang nguyên tắc tổ chức và hoạt động tập trung dân chủ gắn với đường lối đổi mới của Đảng...

20 năm qua, Quốc hội, Chính phủ đã có nhiều đổi mới trong việc thiết kế tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp mới và nhiều nghị quyết, nghị định, quyết định của Chính phủ quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các địa phương, các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Đặc biệt, chương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 và giai đoạn 2011 - 2020 với các trụ cột: cải cách thể chế, về thủ tục hành chính, tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, tài chính công và hiện đại hóa nền hành chính... đã định tính, định lượng các nội dung, nhiệm vụ, giải pháp đổi mới trong hoạt động của bộ máy hành chính, quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của chính quyền địa phương và cán bộ, công chức...

Tác động của chủ trương, đường lối, chính sách đã làm cho hoạt động của chính quyền địa phương có nhiều thay đổi, bộ máy nhà nước ở địa phương đã hoạt động năng động, hiệu quả hơn. Việt Nam đã gạt hái được nhiều thành công trong ổn định chính trị - xã hội, xóa đói giảm nghèo, xây dựng phát triển kinh tế... chính là nhờ có những tác động to lớn của việc phân cấp, phân quyền.

Tuy nhiên, thực tế hiện nay cho thấy, vấn đề cán bộ, công chức đang còn nhiều bất cập, trì trệ; bản thân bộ máy nhà nước đang có dấu hiệu ngày càng phình to, theo xu hướng hình quả trứng thay vì hình chóp nón; cán bộ, công chức ngày càng đông, trong khi đó, chất lượng lại chưa đáp ứng được yêu cầu, ngược với mong muốn tinh giản biên

chế, tinh giản đội ngũ. Sự đan xen chức năng, nhiệm vụ, đan xen quyền, trách nhiệm giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, giữa cán bộ, công chức là một trong những nguyên nhân dẫn đến một số đổ vỡ trong quản lý kinh tế nghiêm trọng vừa qua và cản trở cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, buôn lậu cũng như các tiêu cực, tệ nạn về kinh tế, văn hóa, đạo đức...

Qua 30 năm đổi mới Việt Nam đã đạt được nhiều thành công. Trụ cột của 30 năm đổi mới vừa qua là tập trung vào đổi mới phát triển kinh tế và thể chế kinh tế thị trường. Tuy nhiên, đổi mới kinh tế mới chỉ là một vé trong đổi mới. Đổi mới chính trị phải song hành với đổi mới kinh tế như con người ta phải đi bằng hai chân. Chúng tôi rất đồng tình với kết quả của Hội nghị Trung ương 10 bế mạc ngày 12.1 vừa qua với kết luận của Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng: đổi mới chính trị không phải là thay đổi chế độ chính trị. Vấn đề đặt ra là đổi mới chính trị hiện nay gồm những vấn đề gì, nội dung ra sao... cần phải được làm sáng rõ. Chúng tôi cho rằng, nội dung quan trọng của đổi mới chính trị là đổi mới tổ chức, hoạt động và các định hướng dẫn dắt bộ máy nhà nước, trong đó có vấn đề phân cấp, phân quyền, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương gắn với quyền lực thực sự của người dân theo đúng Hiến pháp và pháp luật.

Hiến pháp năm 2013 xác định rõ: quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ; tôn trọng, tận tụy phục vụ nhân dân... Chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính bảo đảm thi hành Hiến pháp, pháp luật; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cấp trên; trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương, chính quyền cấp dưới được thực hiện các quyền của chính quyền cấp trên nếu có đủ điều kiện bảo đảm thực hiện...

Từ quy định của Hiến pháp 2013 cho thấy 3 điểm quan trọng sau:

Một là, quyền lực nhà nước là thống nhất, bảo đảm mọi hoạt động của bộ máy nhà nước đều phải trong khuôn khổ của pháp luật, trong đặc trưng của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Hai là, chính quyền địa phương quyết định các vấn đề của địa phương (quyền tự quyết).

Ba là, được thực hiện các quyền của cấp trên (quyền của Trung ương đối với cấp tỉnh và của cấp trên với cấp huyện, xã) nếu có đủ điều kiện bảo đảm thực hiện.

Phân cấp, phân quyền là nội dung cực kỳ quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Trong bối cảnh của nước ta hiện nay, việc phân cấp, phân quyền cần chú trọng các nội dung chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, có đủ các quy định của pháp luật để bảo đảm việc thực hiện phân cấp, phân quyền. Phân cấp được hiểu là sự phân chia các cơ quan, đơn vị trong bộ máy hành chính theo chiều dọc. Trong đó cấp trên có quyền cao hơn và bắt buộc với cấp dưới. Phân cấp về chức năng, nhiệm vụ, trong đó một nhiệm vụ phân định rõ ràng trách nhiệm của mỗi cấp... Phân quyền được hiểu là sự phân chia, phân công, phân hóa quyền hạn mà trong đó quyền tuyệt đối của Trung ương và quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Việc phân cấp, phân quyền thường có hai xu hướng: một là, các cơ

quan trung ương luôn muốn thu hút quyền lực, làm thay cơ quan cấp dưới và chính quyền địa phương; hai là, các cấp chính quyền ở địa phương luôn có mầm mống cát cứ trở dậy. Nhất là đối với một quốc gia nặng truyền thống văn hóa làng xã như Việt Nam. Do vậy, việc phân cấp, phân quyền phải luôn đặt dưới sự điều chỉnh của các văn bản pháp luật. Ngay cả với Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất cũng có thể là tác nhân gây nên sự thiếu khách quan trong phân chia quyền lực. Do vậy, Quốc hội cũng nên giao cho Chính phủ được quyền quy định về phân cấp, phân quyền (như việc các Bộ nắm giữ các chương trình mục tiêu quốc gia là nguyên nhân dẫn đến các chương trình mục tiêu ấy triển khai không mang lại hiệu quả như mong muốn).

Thứ hai, việc phân cấp, phân quyền phải là nội dung nhất quán trong lãnh đạo của Đảng. Nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng được hiểu là trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cần quán triệt sâu sắc và cụ thể các Nghị quyết của Đảng. Thực chất của sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là lãnh đạo chính trị mang tính định hướng. Sở dĩ phải quán triệt nguyên tắc này vì trong điều kiện nước ta chỉ có một Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Như trình bày ở trên, 20 năm nay, Đảng ta đã chỉ ra nhiệm vụ phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương theo hướng tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm nhưng cơ chế thực hiện dường như còn hạn chế và mờ nhạt; cơ chế xin – cho vẫn còn phổ biến...

Thứ ba, phân cấp, phân quyền nhằm phục vụ trực tiếp nhân dân tốt hơn. Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Vì vậy, nghĩa vụ quan trọng nhất là phục vụ trực tiếp nhân dân thay vì quản lý nhân dân, quản lý xã hội. Nhân dân cần phục vụ gì trong nhu cầu của họ về sinh ra, lớn lên, học hành, vui chơi, ốm đau, sản xuất, kinh doanh... đều phải có cơ quan nhà nước và công chức, viên chức nhà nước phục vụ họ. Ai sẽ phục vụ tốt nhất cho các nhu cầu của nhân dân? Chủ yếu là chính quyền địa phương các cấp vì đây là người phục vụ trực tiếp nhân dân. Đó chính là cơ sở khoa học và căn cứ thực tế để bảo đảm việc phân cấp, phân quyền.

Thứ tư, khẳng định vai trò, trách nhiệm tự quyết, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương cần làm rõ và khẳng định nguyên tắc tự quyết, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, đặc biệt là HĐND và UBND cấp tỉnh. Trong đó, tất cả nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước trên địa bàn (trừ trường hợp đặc biệt), người đứng đầu phải chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, phải phân định đâu là trách nhiệm trực tiếp, gián tiếp, chủ yếu, thứ yếu...

Những vấn đề phục vụ trực tiếp nhân dân thì giao chủ yếu cho chính quyền địa phương (các bộ, ngành ở Trung ương không tham gia trực tiếp mà chủ yếu làm chức năng kiểm tra, hướng dẫn) như: vấn đề xây dựng cơ sở hạ tầng, sản xuất, đời sống, văn hóa, y tế, giáo dục...

Cần giao rõ ràng, không can thiệp, không làm thay, không bù đắp, không thay đổi cho chính quyền địa phương là tự chủ, tự quyết về ngân sách và biên chế cán bộ công chức tại địa phương của các cấp chính quyền. Tất cả bù đắp của cấp trên đều theo phương thức công khai, minh bạch, bình đẳng, dân chủ theo pháp luật do quốc hội quyết một lần, một gói để cân đối ngân sách địa phương và cán bộ, công chức địa phương ổn định lâu dài. Trung ương không bớt đi và cũng không bù đắp (trừ trường hợp khẩn cấp).