**PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC Ở TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG**

**Hoàng Thị Quyên**

1. **Phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương theo quy định của pháp luật Việt Nam**

Hệ thống cơ quan hành chính nhà nước ta được tổ chức theo ba cấp quản lý ở địa phương bao gồm cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương), cấp xã (xã, phường, thị trấn) và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước theo nhiều tầng nấc đòi hỏi có sự phân định rõ ràng về trách nhiệm, quyền hạn của mỗi cấp. Việc phân chia quyền lực nhà nước cho các cơ quan nhà nước khác nhau là cách thức để quyền lực nhà nước được sử dụng hiệu quả nhất, tránh lạm dụng quyền lực nhà nước để phục vụ cho lợi ích riêng của cá nhân, “nhóm lợi ích”. Xu hướng chung trong các nhà nước dân chủ hiện đại là khi xã hội phát triển cao thì việc phân cấp diễn ra nhiều hơn, chính quyền các địa phương được trao cho nhiều nhiệm vụ, quyền hạn hơn.

Chính sách phân định thẩm quyền hành chính nhà nước được thể hiện thông qua các quy định pháp luật về phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan hành chính nhà nước các cấp nhằm phát huy tính tự chủ, sáng tạo của các cấp trong thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm cho các cơ quan hành chính nhà nước các cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công một cách hiệu lực và hiệu quả.

Chính sách phân định thẩm quyền hành chính nhà nước ở Việt Nam được Nhà nước đề xuất từ khi đất nước giành được độc lập và có sự hoàn thiện qua các giai đoạn phát triển của đất nước. Thông qua hệ thống văn bản pháp luật về chức năng, trách nhiệm, thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương, chính sách phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước ở Việt Nam được hình thành và từng bước hoàn thiện.

Ngay từ những ngày đầu thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, vấn đề phân định thẩm quyền đã được Chính phủ lâm thời đặt ra. Điều này được thể hiện trong những văn bản đầu tiên (cụ thể là Sắc lệnh số 63, ngày 22-11-1945 và Sắc lệnh số 76, ngày 21-12-1945, quy định về tổ chức và hoạt động của hội đồng nhân dân và ủy ban hành chính nhà nước ở các địa phương). Chính sách phân định thẩm quyền được điều chỉnh, bổ sung theo từng thời kỳ, phụ thuộc vào bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội, năng lực của các cấp chính quyền trong bộ máy hành chính nhà nước và yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, thể hiện rõ nét trong các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013 và các luật tổ chức bộ máy của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa và của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Giai đoạn từ năm 2000 đến nay đã diễn ra những thay đổi đáng kể trong phân định thẩm quyền hành chính, với việc ban hành Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Đặc biệt, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 9 khóa IX đề ra yêu cầu “Khẩn trương hoàn thành việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương trên từng ngành, từng lĩnh vực một cách đồng bộ, bảo đảm hiệu lực quản lý thống nhất, xuyên suốt của Trung ương đối với địa phương và khuyến khích tính sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của các địa phương”. Ngày 20-6-2004, 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”, tập trung vào phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh trên các lĩnh vực chủ yếu: 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.

Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 28-11-2013 với những quy định mới quan trọng ở Chương IX - “Chính quyền địa phương”. Tiếp theo đó, năm 2015, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương được ban hành, thể hiện những đổi mới quan trọng trong phân định thẩm quyền hành chính nhà nước. Ngày 21-3-2016, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị quyết số 21/2016/NQ-CP về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tập trung vào 5 lĩnh vực: quản lý ngân sách nhà nước; quản lý doanh nghiệp nhà nước; quản lý đầu tư công; quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức; quản lý đất đai. Bên cạnh những văn bản quy định những vấn đề cơ bản về quan điểm, mục tiêu và định hướng phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước, các văn bản quy phạm pháp luật trên các lĩnh vực cũng phản ánh chính sách phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước trong mỗi lĩnh vực cụ thể.

Chính sách phân định thẩm quyền hành chính nhà nước qua các văn bản pháp luật nói trên thể hiện quan điểm, mục tiêu, nội dung và các giải pháp về phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước. Các văn bản pháp luật này tạo nên chính sách khung về phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước. Tinh thần của chế định chính quyền địa phương trong các văn bản nói trên là đổi mới mạnh mẽ về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, tạo điều kiện hơn cho việc phân cấp (đi cùng với đó là phân quyền) quản lý của bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương.

1. **Mục đích của phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương**

Việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương: Một mặt, 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; mặt khác, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của chính quyền trung ương, tăng cường kỷ luật, kỷ cương 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 kinh tế - xã hội ở từng địa phương phát triển, trên cơ sở phát huy thế mạnh của mỗi địa phương trong một nhà nước thống nhất. Do vậy, việc phân cấp, phân quyền hợp lý, chính xác sẽ có những tác dụng tích cực như:

- Thúc đẩy sự phát triển dân chủ thông qua việc cung cấp những cơ hội tốt hơn để người dân tham gia tích cực và trực tiếp hơn vào các quá trình ra quyết định của các cơ quan nhà nước các cấp.

-Tăng cường hiệu quả của việc cung cấp các dịch vụ công cho nhân dân thông qua việc ủy quyền cho chính quyền địa phương thực thi chức năng cung cấp dịch vụ công, từ đó hạn chế sự quan liêu và trì trệ của các cơ quan nhà nước cấp trên, cơ quan trung ương.

- Tạo điều kiện để nâng cao chất lượng của những dịch vụ công được cung cấp cho người dân dựa trên trách nhiệm giải trình và sự nhạy cảm trong việc nắm bắt và đáp ứng nhu cầu của dân chúng của chính quyền địa phương.

- Tăng cường sự phát triển về kinh tế, xã hội dựa trên sự am hiểu chính xác điều kiện kinh tế - xã hội và các đặc điểm về địa lý, dân cư… của chính quyền địa phương, trên cơ sở đó đề ra các kế hoạch và có những chính sách đúng đắn cho việc phát triển đó, phát huy được thế mạnh của mỗi địa phương.

- Tăng cường sự chủ động, minh bạch, trách nhiệm giải trình và năng lực giải quyết các công việc của các cơ quan chính quyền địa phương.

- Cho phép đại điện đa dạng hơn về chính trị và sự tham gia của các nhóm lợi ích như văn hóa, chính trị, tôn giáo, sắc tộc khác nhau… vào quá trình ra quyết định của các cơ quan nhà nước liên quan đến các vấn đề của mỗi địa phương.

- Tăng cường sự ổn định chính trị và sự thống nhất của quốc gia thông qua việc cho phép người dân quyền giám sát một cách trực tiếp và hiệu quả hơn các chương trình, kế hoạch và hoạt động của chính quyền nhà nước ở địa phương thuộc các cấp khác nhau.

- Tạo điều kiện cho những ý tưởng kinh tế, chính trị, xã hội… mới nảy sinh, từ đó có được những chương trình, hoạt động quản lý nhà nước có tính sáng tạo hơn đối với mỗi địa phương.

Hoạt động phân cấp, phân quyền, nếu thực hiện không tốt cũng có thể sẽ dẫn đến những ảnh hưởng tiêu cực như:

- Thông qua việc trao cho những người cầm quyền ở địa phương nhiều quyền lực hơn, nhiều khi vượt ra ngoài sự kiểm soát của chính quyền trung ương có thể dẫn đến làm tổn hại nền dân chủ xã hội.

- Làm giảm hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công cho các tổ chức và cá nhân do thiếu sự kiểm soát và giám sát có hiệu quả việc thực thi chức năng này từ phía các cơ quan cấp trên, cơ quan trung ương.

- Chất lượng của những dịch vụ công được cung cấp cho người dân bị ảnh hưởng vì chính quyền địa phương thiếu năng lực hoặc những nguồn lực cần thiết để đảm bảo việc cung cấp những dịch vụ đó.

- Làm tăng nguy cơ tham nhũng trong bộ máy nhà nước ở các địa phương và khả năng phát triển bất bình đẳng giữa các vùng miền, khu vực khác nhau của đất nước, có thể gây ra những mâu thuẫn giữa các địa phương với nhau hoặc giữa địa phương với trung ương.

- Có nguy cơ khiến các cơ quan ở các cấp chính quyền địa phương bị quá tải vì phải thực hiện quá nhiều công việc khi nguồn nhân lực không đáp ứng được. Hoặc làm cho đội ngũ cán bộ, công chức của bộ máy chính quyền địa phương tăng lên quá nhiều dẫn đến lãng phí nguồn nhân lực của bộ máy nhà nước.

- Tạo ra những kình địch, cạnh tranh mới, hoặc kích thích những sự kình địch, cạnh tranh tiềm tàng giữa các địa phương khác nhau trong đất nước về các vấn đề khác nhau của đời sống xã hội. Thậm chí việc phân cấp, phân quyền còn có nguy cơ làm suy yếu quốc gia vì có thể dẫn đến gia tăng sự bất bình đẳng giữa các khu vực hoặc chủ nghĩa ly khai, hoặc làm suy yếu hoạt động quản lý tài chính của quốc gia.

- Làm giảm tính sáng tạo trong quản lý nhà nước do việc trao quyền cho những người cầm quyền bảo thủ ở một số địa phương.

Trong lịch sử phát triển của nhân loại có rất nhiều mô hình phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương được mỗi quốc gia, mỗi thời kỳ phát triển sáng tạo ra, dẫn đến cách thức tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở các quốc gia là rất đa dạng, phong phú. Theo các nhà khoa học thì hiện nay trên thế giới có 4 mô hình phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương cơ bản là mô hình Anh - phân cấp cho chính quyền địa phương theo chức năng (functional regulation); mô hình Pháp - song trùng giám sát (dual supervision); mô hình Đức - phụ trợ lãnh thổ (areal subsidiarization); mô hình xô viết - song trùng trực thuộc (dual subordination). Như vậy, mỗi quốc gia có cách thức phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương khác nhau và mỗi cách thức đều có những ưu điểm và hạn chế nhất định.