Tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, thực tiễn tại thành phố Đà Nẵng (phần 1)

*Phạm Thị Thanh Tâm*

1.1. Một số khái niệm cơ bản

*1.1.1. Khái niệm phân cấp*

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ sáu thông qua ngày 28/11/2013 (Hiến pháp năm 2013), có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2014 – đây là cơ sở chính trị - pháp lý quan trọng để xây dựng, hoàn thiện bộ máy nhà nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu xây dựng, bảo vệ đất nước trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế. Hiến pháp năm 2013 đã dành Chương IX quy định về chính quyền địa phương thay cho Chương IX Hiến pháp 1992 về Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Với 07 điều (từ Điều 110 đến Điều 116), Hiến pháp  2013 đã sử dụng cụm từ “chính quyền địa phương” làm tên chương, đồng thời quy định vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương theo hướng khái quát; bổ sung những quy định mới mang tính khái quát, xác định nguyên tắc nhằm tạo điều kiện xây dựng mô hình chính quyền địa phương có những thay đổi mang tính hiệu quả. Đảng ta luôn xác định việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân biệt giữa chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo; đẩy mạnh phân cấp giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp. Thể chế quy định của Hiến pháp và chủ trương, định hướng của Đảng về chính quyền địa phương, ngày 19/6/2015, tại kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật tổ chức chính quyền địa phương

Phân quyền phân cấp bộ máy hành chính nhà nước là một khái niệm mới xuất hiện trong quá trình xây dựng bộ máy nhà nước ta. Đi lên từ mô hình nhà nước phong kiến, quyền lực tập trung ở trung ương sau đó chuyển sang thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, nhà nước ta không áp dụng cơ chế phân chia quyền lực mà tập trung quyền lực vào cơ quan nhà nước ở trung ương, điển hình là việc quy định quyền quyết định các vấn đề quan trọng từ trung ương đến địa phương cho cơ quan đứng đầu. Điều này có nhiều hạn chế hơn là ưu điểm, chính vì vậy việc phân cấp phân quyền cần được đề cập và áp dụng cụ thể hơn nữa vào bộ máy nhà nước, phục vụ cho quá trình phát triển đất nước sánh vai với các cường quốc năm châu trong thời kỳ hội nhập hiện nay.

Đổi mới phân cấp phân quyền trong giai đoạn hiện nay có thể nói là một nhiệm vụ mật thiết cho việc cải cách hành chính nhà nước cũng như xây dựng một đất nước pháp quyền của dân do dân vì dân đi theo con đường Xã hội chủ nghĩa. Phân cấp phân quyền kết hợp với kiểm soát quản lý là phân công nhiệm vụ linh hoạt, sát sao sẽ hướng bộ máy hành chính tới một tương lai có nhiều tiến bộ vượt bậc, tối đa hóa lợi ích, tối thiểu hóa đầu tư. Hiện nay, việc phân cấp, phân quyền đã và đang được áp dụng thành công và mang lại nhiều lợi ích tại các quốc gia phát triển, bản thân các nước đang phát triển cũng đã bắt tay vào vấn đề áp dụng hình thức quản lý này vào nền hành chính công. Tuy mức độ phổ biến tại các quốc gia có sự khác nhau nhưng nó đều mang lại ít nhiều các mặt tích cực, trong đó có Việt Nam.

Trong những năm qua, việc phân cấp tại thành phố Đà Nẵng về cơ bản mới chỉ xuất phát từ thực tiễn của từng ngành, lĩnh vực mà chưa được xem xét, đánh giá trong tổng thể các điều kiện về nguồn lực, quy mô, tính chất, mức độ hoạt động giữa các cấp. Thành phố chưa có cơ chế và lộ trình cụ thể để thực hiện phân cấp quản lý một cách đồng bộ, toàn diện trên các lĩnh vực, chưa có quy định cụ thể cho việc đánh giá tình hình thực hiện tại các đơn vị. Đặc biệt, với một đô thị trẻ có tốc độ phát triển cao như thành phố Đà Nẵng, số lượng các dự án xây dựng được triển khai trong thời gian qua đã tăng lên đáng kể. Trong khi đó, một số lĩnh vực như quản lý tài chính - ngân sách, đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, quản lý đô thị, thẩm quyền của ủy ban nhân dân các quận, huyện vẫn còn hạn chế nên chưa phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương. Nhiều nhiệm vụ quản lý nhà nước về hạ tầng kỹ thuật đô thị (từ giai đoạn quy hoạch, đầu tư xây dựng đến vận hành khai thác), việc quản lý các loại hình kinh doanh dịch vụ nhỏ lẻ hiện nay vẫn đang tập trung ở cấp thành phố nên đã bộc lộ sự bị động của ủy ban nhân dân cấp quận, huyện và dấu hiệu quá tải của ủy ban nhân dân thành phố. Một số ngành, địa phương chưa có sự phối hợp chặt chẽ trong việc triển khai các quyết định về phân cấp quản lý nhà nước, do đó sau khi phân cấp vẫn còn hạn chế trong việc theo dõi, kiểm tra thường xuyên cúng như trong công tác hậu kiểm, thậm chí dẫn đến tình trạng vượt thẩm quyền khi thực hiện nhiệm vụ. Bên cạnh đó, nhận thức trong một bộ phận cán bộ, công chức chưa theo kịp với yêu cầu nhiệm vụ, còn có tư tưởng ngại khó, ngại thay đổi cơ chế quản lý, không muốn phân cấp, phân quyền.

Quản lý Nhà nước là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực Nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người, duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật nhằm thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ tổ quốc xã hội chủ nghĩa. Phân cấp hành chính Việt Nam là phân chia quyền hạn quản lý hành chính theo chiều dọc, theo đó, cơ quan hành chính cấp trên có nhiệm vụ và quyền hạn cao hơn cơ quan hành chính cấp dưới. Dưới sự phân chia cấp hành chính theo chiều dọc, nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp đơn vị hành chính được quy định khác nhau và cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật có liên quan. Để xác định phạm vi phân cấp thì hai yếu tố cơ bản là xác định quyền hạn của cơ quan hành chính cấp trên và các quyền hạn được chuyển giao cho cơ quan hành chính cấp dưới trong các văn bản, quyết định cụ thể.

Phân cấp quản lý hành chính nhà nước là sự xác định, phân chia các đơn vị hành chính, các cấp hành chính, lãnh thổ và xác định, phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm (thẩm quyền) cho mỗi cấp hành chính lãnh thổ, mỗi cơ quan, đơn vị hành chính trong toàn bộ bộ máy hành pháp, hành chính bằng các văn bản luật, văn bản dưới luật cho phù hợp với đặc điểm kinh tế, xã hội, văn hóa... của đất nước và các địa phương, phù hợp với mục đích, mục tiêu, yêu cầu quản lý. Ở khía cạnh này, phân cấp quản lý hành chính nhà nước tương đồng với tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, cải cách nền hành chính nhà nước theo hướng phi tập trung hóa. [3, tr.1,2]

Phân cấp quản lý hành chính nhà nước là sự chuyển giao một phần thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức, đơn vị hành chính nhà nước cho các tổ chức, đơn vị, cá nhân ngoài nhà nước. Theo mô hình phân cấp này, trách nhiệm của cơ quan nhà nước là xây dựng khuôn khổ pháp luật để mọi thành phần, tổ chức kinh tế vận hành các hoạt động cung cấp hàng hóa và dịch vụ cho xã hội trên cơ sở bảo đảm lợi ích chung trong khuôn khổ pháp luật quy định.

Như vậy, khái niệm: “*Phân cấp quản lý hành chính là phân chia một số nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên cho cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới thực hiện thường xuyên, lâu dài, ổn định trên cơ sở pháp luật… thực chất của phân cấp quản lý hành chính là xác định lại sự phân chia thẩm quyền theo các cấp hành chính phù hợp với yêu cầu của tình hình mới*” .

*1.1.2. Khái niệm phân quyền*

Đến nay khái niệm phân quyền vẫn chưa được quy định cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật, tuy nhiên khi phân quyền được hiểu là phân quyền theo lãnh thổ thì đó là việc quy định vị trí pháp lý của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Phân quyền quản lý hành chính theo chiều dọc là ấn định và phân bổ quyền hạn, nhiệm vụ giữa các cơ quan hành chính nhà nước trên cơ sở vị trí, chức năng và sự phù hợp về chuyên môn, thực tiễn hoạt động.

Phân quyền được quy định dựa trên cơ sở phân cấp quản lý, hay nói cách khác là cụ thể hóa nhiệm vụ công vụ của cơ quan nhà nước cấp trên cho cơ quan nhà nước cấp dưới trên cơ sở các văn bản pháp luật và áp dụng pháp luật.

Phân quyền theo cấp lãnh thổ là nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực, theo đó nhà nước trung ương chuyển giao (thông qua Hiến pháp và luật) cho các hội đồng dân biểu địa phương những quyền hạn độc lập và toàn vẹn (bao gồm cả phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự…), trong phạm vi đó nó thực hiện một cách chủ động, độc lập và tự chịu trách nhiệm. [4, tr.48]

1.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến phân cấp, phân quyền trong bộ máy hành chính nhà nước

*1.2.1. Yếu tố chủ quan*

Yếu tố chủ quan là những tác động xuất phát từ bên trong chủ thể pháp luật, nó phần lớn làm phát sinh và chấm dứt các quan hệ pháp luật do yêu cầu từ bản thân các chủ thể, mang tính chủ động.

Yếu tố chủ quan đầu tiên ảnh hưởng đến phân cấp phân quyền là yêu cầu phân chia nhiệm vụ, trách nhiệm và công việc hành chính giữa các cơ quan nhà nước trong hệ thống hành chính công. Quản lý hệ thống hành chính trong phạm vi cả nước nói chung và các địa phương nói riêng luôn đặt ra yêu cầu về trình độ và tốc độ giải quyết vụ việc hành chính. Với một khối lượng khổng lồ các yêu cầu hành chính cần giải quyết thì cơ quan hành chính nhà nước trung ương cũng như cơ quan hành chính nhà nước cấp trên không thể tiến hành nhanh gọn và hiệu quả tất cả mọi nhiệm vụ hành chính được. Chính vì vậy, phân cấp, phân quyền cho cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương và cơ quan hành chính cấp dưới là một biện pháp hữu hiệu để đẩy nhanh tiến độ làm việc và tăng cường hiệu quả quản lý hành chính trên phạm vi cả nước. Nhờ vậy, phân cấp, phân quyền làm giảm gánh nặng cho bộ máy hành chính trung ương, vừa làm tăng vai trò và vị trí của bộ máy hành chính tại địa phương, nâng cao chất lượng quản lý cho hệ thống hành chính công tại nước ta. [8, tr.2]

Yếu tố chủ quan thứ hai ảnh hưởng đến phân cấp, phân quyền là khả năng thực hiện nhiệm vụ và hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan nhà nước được phân quyền. Để thực hiện được nhiệm vụ thì cần có nguồn lực và đánh giá hiệu quả làm việc của cơ quan nhà nước được phân quyền nhằm đảm bảo thành công và tối đa chất lượng đạt được cho hoạt động quản lý. Căn cứ vào khả năng thực hiện nhiệm vụ và hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan nhà nước được phân quyền là xác định nguồn lực nội tại để tiến hành phân cấp, phân quyền có cơ sở và đảm bảo chất lượng.

*1.2.2. Yếu tố khách quan*

Bên cạnh yếu tố chủ quan tác động từ bên trong của cơ chế phân cấp, phân quyền thì yếu tố khách quan từ bên ngoài cũng chiếm vai trò quan trọng, định hướng sự phát triển và sự phân chia nhiệm vụ quyền hạn của các cơ quan nhà nước khi phân cấp, phân quyền.

Yếu tố khách quan đầu tiên ảnh hưởng đến phân cấp, phân quyền là điều kiện, nhu cầu và hoàn cảnh thực tiễn tại các địa phương được phân quyền. Sự phát triển tại từng địa phương là điều kiện và là cơ sở để thực hiện phân cấp, phân quyền trong từng lĩnh vực cụ thể. Dựa vào mức độ phát triển và yêu cầu phát triển của các vùng miền địa phương mà cơ quan hành chính nhà nước quyết định nhiệm vụ, quyền hạn cho cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương có quyền quản lý trong phạm vi được giao phó, đảm bảo hiệu quả thực hiện quản lý và chất lượng hoạt động, phù hợp với yêu cầu thực tiễn, đáp ứng nhanh, gọn, lẹ và kịp thời nhu cầu phát triển của địa phương. [5, tr.60]

Yếu tố khách quan thứ hai là nhu cầu giải quyết hành chính tại các địa phương, các vùng miền khác nhau đối với các loại việc cần được phân cấp, phân quyền. Mỗi vùng miền có một đặc điểm riêng, đây là nguyên nhân dẫn tới việc nảy sinh các yêu cầu quản lý hành chính một cách đặc trưng và khác nhau giữa các cơ quan hành chính nhà nước tại các địa phương. Ở vùng đô thị, nhu cầu chủ yếu là giải quyết các việc hành chính liên quan tới tranh chấp đất đai, chuyển đổi quyền sử dụng nhà đất, Ở vùng nông thôn miền núi, nhu cầu chủ yếu là kế hoạch hóa gia đình, quản lý dân số, văn hóa xã hội,... Nhu cầu giải quyết hành chính tại các địa phương, vùng miền là yếu tố tác động quyết định phương hướng phân cấp, phân quyền của cơ quan hành chính nhà nước cho cơ quan hành chính tại địa phương một cách chính xác dựa trên nhu cầu xã hội.

Như vậy, yếu tố chủ quan và yếu tố khách quan có tác động hết sức mạnh mẽ tới phân cấp, phân quyền và giải quyết vụ việc hành chính nhà nước. Đây là những yếu tố chủ chốt tạo nên yêu cầu phân cấp, phân quyền và là cơ sở nảy sinh các quan hệ hành chính trong nội bộ cơ quan hành chính cũng như giữa cơ quan hành chính nhà nước với nhân dân.