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

*Phạm Thị Thanh Tâm*

**2.1. Thực tiễn áp dụng phân cấp, phân quyền bộ máy hành chính nhà nước tại thành phố Đà Nẵng**

*2.1.1. Những kết quả đạt được*

Cơ chế phân cấp, phân quyền mang lại cho bộ máy nhà nước nói chung và hệ thống cơ quan hành chính nói riêng những lợi ích đáng kể trong hoạt động thực hiện chức năng và nhiệm vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong khoảng thời gian hoạt động và áp dụng cơ chế này, trên thực tế đã tạo nên một số mặt tích cực và ưu điểm nổi bật nhất định, thúc đẩy quá trình phát triển của hệ thống cơ quan quản lý hành chính và bộ máy nhà nước.

Để đảm bảo duy trì cơ chế phân cấp, phân quyền thì việc tạo ra những thành tích trong việc áp dụng là điều đương nhiên và bắt buộc phải thực hiện một cách nghiêm túc. Điều này không những tạo cho các cơ quan hành chính những đổi mới có lợi trong việc quản lý nhà nước mà còn tạo ra bước đệm trong công cuộc cải cách bộ máy nhà nước ta. Nói về những tích cực trong thực tiễn áp dụng cơ chế phân cấp, phân quyền, có thể kể đến những tích cực như sau:

*Thứ nhất*, pháp luật đã có những quy định cụ thể cho việc phân cấp, phân quyền và đảm bảo thực hiện phân cấp, phân quyền ngày càng cụ thể hơn, việc quy định trách nhiệm cho các cơ quan đã được luật hóa, tạo cơ sở cho các văn bản phân cấp, phân quyền của cơ quan hành chính các cấp.

Pháp luật ngày càng đề cao cơ chế phân cấp, phân quyền trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước. Chính vì vậy, việc phân cấp, phân quyền được quy định ngày càng cụ thể, rõ ràng hơn trong các văn bản pháp luật là điều tất yếu, nhằm thúc đẩy sự phát triển của hệ thống hành chính và đảm bảo cơ chết phân cấp, phân quyền được hoạt động một cách hiệu quả, đạt chất lượng tối đa nhất có thể. Cụ thể trong Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã có những quy định cụ thể về phân cấp, phân quyền. Theo đó các nội dung, nguyên tắc, trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước các cấp được cụ thể hóa hơn nhiều so với trước đây, tạo sự bảo đảm cho việc tổ chức và thực hiện phân cấp, phân quyền. Việc quy định ngày càng cụ thể cơ chế phân cấp, phân quyền thể hiện sự quan tâm của nhà nước ngày càng mật thiết hơn đối với nền hành chính và đối với hoạt động quản lý của cơ quan hành chính. Nó còn đảm bảo các chế định và cơ chế thực hiện quản lý hành chính nhà nước được áp dụng triệt để, có sự quản lý của nhà nước bằng pháp luật, hợp pháp hóa các mối quan hệ phát sinh trong phân cấp, phân quyền và tránh sự chồng chéo, mâu thuẫn trong quá trình giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn.

*Thứ hai*, thông qua cơ chế phân cấp, phân quyền đã được quy định trong các văn bản pháp luật, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã tiến hành chuyển một số chức năng và nhiệm vụ của mình cho các tổ chức, cá nhân thuộc khu vực ngoài nhà nước thực hiện.

Đây là một trong những nội dung phân cấp, phân quyền được nhà nước quan tâm nhằm giảm nhẹ công vụ cho các cơ quan nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính, tạo điều kiện cho các cơ quan hành chính nhà nước tập trung hơn nữa vào nhiệm vụ mật thiết và mang tính nhà nước cao hơn. Việc giao cho các cá nhân, tổ chức ngoài nhà nước thực hiện một số chức năng trước đây thuộc phạm vi nhiệm vụ của cơ quan nhà nước là một giải pháp tăng tính dân chủ và linh động, đảm bảo sự kịp thời giải quyết trong việc thực hiện các yêu cầu của nhân dân. Nó còn giảm nhẹ công tác hành chính cho cơ quan hành chính nhà nước trong phạm vi những nhiệm vụ mang tính dân chủ và ít tương tác với chính quyền địa phương.

Ví dụ như Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp thành phố Đà Nẵng đã chuyển chức năng công chứng của các cơ quan hành chính tư pháp cho các tổ chức và cá nhân ngoài khu vực nhà nước. Việc chuyển giao một phần thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước cho các tổ chức, cá nhân bên ngoài nhà nước nằm trong nội dung phân cấp quản lý hành chính nhà nước, nằm trong nội dung cải cách hành chính và giảm tải công vụ cho cơ quan hành chính công. [16, tr.2]

*Thứ ba*, việc phân cấp thẩm quyền hành chính được thực hiện trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học công nghệ, môi trường,...

Việc dàn đều các lĩnh vực và áp dụng phân cấp, phân quyền trên tất cả các lĩnh vực đang ngày một mở rộng trên mọi địa bàn trong phạm vi cả nước. Mỗi ngành quản lý đều có những chức năng, nhiệm vụ khác nhau, để thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của mình thì việc phân cấp, phân quyền cho các cơ quan nhà nước cấp dưới là điều tất yếu. Tuy phân cấp, phân quyền xuống cho các cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới vẫn còn cần sự giám sát, đốc thúc và một số nhiệm vụ còn cần sự đồng ý phê duyệt của cơ quan nhà nước cấp trên, mặc dù vậy, nó cũng đã góp phần rất lớn vào việc giảm tải công vụ cho cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, khai thông hoạt động quản lý hành chính trong hệ thống hành chính nhà nước. Mặc dù việc phân cấp, phân quyền dựa trên những yêu cầu thực tế tại từng địa phương, các yêu cầu đó thuộc những lĩnh vực nhất định, tuy nhiên hiện nay, các cơ quan nhà nước đã tiến hành dàn đều các lĩnh vực quản lý và tiến hành phân cấp xuống cho cơ quan hành chính cấp dưới các thẩm quyền thuộc hầu hết các lĩnh vực, tạo cơ hội cho các ban ngành chuyên môn thể hiện được khả năng quản lý và khẳng định vị trí của mình trong bộ máy hành chính nhà nước.

Theo đó, Đà Nẵng sẽ phân cấp, phân quyền mạnh mẽ cho các sở, ngành, địa phương theo nguyên tắc có chức phải có quyền, có quyền phải có trách nhiệm; được giao quyền mà làm không được, làm sai thì tự giác phải thôi; nếu không thì tổ chức cũng buộc phải thôi – Bí thư Thành ủy Đà Nẵng nhấn mạnh.

Để thực hiện cơ chế này, bắt đầu từ năm 2016, Đà Nẵng sẽ phân bổ vốn ngân sách hằng năm thẳng xuống cho các quận, huyện. Đồng thời giao cho các sở, ngành, quận, huyện những việc thuộc về chức năng quản lý, điều hành đã được phân cấp. Theo đó, sẽ phân bổ 20% vốn tập trung của Thành phố cho quận, huyện để họ triển khai đầu tư theo phân cấp “mỗi quận, huyện trung bình 40 – 50 tỉ để toàn quyền sử dụng theo mục đích của địa phương. [17, tr.1]

Phân cấp, phân quyền là cơ chế quản lý trong hệ thống hành chính công hiện đại, được áp dụng tại hầu hết các quốc gia trên thế giới trong thời điểm hiện tại. Phân cấp, phân quyền phát huy được những mặt tích cực khi nó có các điều kiện cụ thể và có bộ máy bảo đảm thực hiện các quy chế phân cấp, phân quyền trên thực tế. Chính vì nó là một cơ chế hiện đại nên nếu có thể đảm bảo điều kiện tích cực nhằm phát huy tối đa mặt ưu điểm thì bộ máy hành chính nhà nước sẽ có được sự thay đổi vượt bậc và tạo tiền đề phát triển và quản lý hiệu quả, hơn thế nữa là tạo cho nhà nước bộ mặt mới, phát triển và hiện đại hóa trong từng khâu tổ chức quản lý, hoạt động.

***2.1.2. Hạn chế***

*Thứ nhất*, phân cấp chưa đảm bảo 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.

Trên thực tế, việc phân cấp cho cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương đang còn mới mẻ và chưa được áp dụng một cách thuần thục. Chính vì vậy, cơ chế phân cấp và kiểm soát hoạt động phân cấp còn chưa được siết chặt. Chính vì thực tiễn các vùng miền và các địa phương khác nhau về điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa,... mà việc áp dụng phân cấp cũng khác nhau về các lĩnh vực và phạm vi áp dụng. Điều đó dẫn đến việc một số địa phương áp dụng cơ chế phân cấp, phân quyền một cách phân tán, cục bộ, thiếu thống nhất và đồng đều. Hoạt động kiểm tra, rà soát và đốc thúc thực hiện nhiệm vụ tại một số cơ quan hành chính nhà nước chưa được chú trọng và chưa có sự quan tâm đến nhiệm vụ được giao, một số cơ quan thì diễn ra tình trạng chồng chéo nhiệm vụ, lạm dụng nhiệm vụ, giải quyết công vụ chưa thấu đáo, trách nhiệm chưa hoàn thành, chất lượng giải quyết vụ việc hành chính trong phạm vi phân cấp, phân quyền chưa cao. Hầu hết các cơ quan nhà nước cấp trên giao nhiệm vụ cho cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới một cách đại trà, sau khi giao nhiệm vụ thiếu sự quan tâm, thúc đẩy thực hiện, hoạt động thanh tra, kiểm tra chưa được triển khai kịp thời làm thiếu tính kỷ cương và năng suất làm việc sụt giảm.

Điển hình cho việc thanh tra kiểm tra còn thiếu tính kịp thời và sát sao thì các quyết định phân cấp của cơ quan nhà nước cấp trên cho cơ quan nhà nước cấp dưới còn chưa có kèm theo cơ chế thanh tra kiểm tra và chưa có cơ chế chịu trách nhiệm cụ thể đối với việc thực thi nhiệm vụ phân cấp, phân quyền. Ví dụ như quyết định số 26/2014/QĐ của Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng về Quyết định ban hành quy định quản lý nhà nước về giá trên địa bàn thành phố đà nẵng và ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng ban hành Kế hoạch số 6663/KH về thực hiện phân cấp quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực giai đoạn 2016-2020, đề ra 04 mục tiêu, 05 nguyên tắc cơ bản để các ngành, địa phương triển khai thực hiện , trong các văn bản này, các điều chỉ quy định về phạm vi thẩm quyền và thời hiệu thi hành, trong văn bản kèm theo quy định chi tiết việc thi hành quyết định cũng chỉ quy định các lĩnh vực được phân cấp như là quản lý đầu tư, xây dựng, y tế, giáo dục, đê điều, thủy lợi, nguồn nước, rừng, du lịch,... Việc quy định trách nhiệm cũng chỉ quy định chung chung cho các sở ban ngành tổ chức thực hiện mà không có chế tài khi xảy ra sai sót. Như vậy, hầu hết các quy định phân cấp chỉ mới được thực hiện ở mức giao phó và thực hiện, còn khâu hoàn thành sớm hay muộn, chất lượng cao hay thấp vẫn chưa được đề cao và quan tâm từ cơ quan nhà nước phân quyền.

*Thứ hai*, phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh chưa bảo đảm 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 địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và nhu cầu cụ thể của mình.

Nghị quyết số 21/NQ-CP năm 2016 của Chính phủ về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có đưa ra các lĩnh vực cần tập trung phân cấp quản lý nhà nước trong giai đoạn 2016 - 2020 bao gồm: Quản lý ngân sách nhà nước; Thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; Quản lý đầu tư (đối với đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ); Quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức; Quản lý đất đai. Các lĩnh vực này tuy vẫn có sự liên quan đến nhau nhưng nó không hoàn toàn có mối liên hệ mật thiết. Mỗi lĩnh vực chưa có sự liên kết thúc đẩy lĩnh vực khác cùng phát triển nên khó có thể triển khai một kế hoạch có thể đẩy nhanh tiến độ phát triển của nhiều mảng trong đời sống xã hội. Bên cạnh đó, sự đồng bộ rất cần thiết cho sự phát triển toàn diện đời sống nhân dân nói chung và hoạt động kiện toàn bộ máy hành chính nhà nước nói riêng. Yêu cầu phát triển và triển khai phân cấp, phân quyền một cách đồng bộ là yêu cầu lớn nhất tránh dẫn đến sự phiến diện và phát triển không đồng đều. Khi đưa ra các tiêu chí cũng như phân công nhiệm vụ, việc tạo mối liên kết giữa các lĩnh vực được phân cấp, phân quyền là động cơ thúc đẩy nhanh chóng, gọn lẹ và tiết kiệm thời gian, công sức cũng như nguồn lực cho cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, góp phần làm chất lượng hoạt động phân cấp, phân quyền được đảm bảo và nâng cao.

Nghị quyết 21/NQ-CP cũng đưa ra các giải pháp và tổ chức thực hiện nhưng vẫn chưa có quy định về đầu tư nguồn lực cụ thể và chưa chỉ ra các điều kiện, khả năng thực hiện của chính quyền cấp tỉnh. Đồng thời, cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương chưa đưa ra các quy định về cân đối nguồn lực, không quy định chi tiết về tiêu chuẩn cấp chi phí hay tự điều động chi phí cho việc thực hiện nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền. Điều này gây khó khăn và trì trệ việc thực hiện nhiệm vụ được giao, là một trong những lý do dẫn tới việc hoạt động thiếu hiệu quả, kéo dài thời gian xử lý hành chính tại các cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Bên cạnh đó, nó còn gây ra chồng chéo trong vấn đề kinh phí hoạt động, đùn đẩy trách nhiệm và trông chờ từ cơ quan trung ương, làm hiệu quả phân cấp giảm sút đáng kể.

Hơn nữa việc quy định phân cấp cho cơ quan hành chính cấp dưới nhưng khi thực hiện xét duyệt thì phải xin ý kiến cấp trên cũng làm gián đoạn và kéo dài thời gian giải quyết công vụ, gây mất sự đồng bộ trong xử lý hành chính trong hệ thống cơ quan hành chính. Việc giải quyết hành chính nhưng cấp này xin ý kiến cấp kia, cấp kia lại xin ý kiến cấp cao hơn nữa gây ra một thực tế là một vấn đề mà nhiều cấp hành chính giải quyết. Hậu quả là gây trì trệ, chậm chạp, kéo dài thời gian, gây thiệt thòi cho người dân và doanh nghiệp, đôi khi còn dẫn đến vấn nạn “đi cửa sau”, “chạy chọt” và dẫn đến né tránh trách nhiệm vì có quá nhiều người đứng đầu nhiều cấp tham gia giải quyết một vụ việc.

Thứ ba, một số nội dung phân cấp đã được pháp luật quy định nhưng còn chậm triển khai thực hiện hoặc thực hiện không triệt để. Việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính là vấn đề hết sức khó khăn.

Mặc dù là một trong những nội dung ưu tiên, song phân cấp cho đến nay vẫn chưa được thể chế hóa đầy đủ, kịp thời và chưa phù hợp với yêu cầu, mục tiêu được đề ra. Vẫn chậm thực hiện đồng bộ chủ trương phân cấp quản lý hành chính giữa trung ương và địa phương trên từng ngành, lĩnh vực… Vì nhiều lý do mà quá trình thực hiện phân cấp, phân quyền đã bị trì hoãn tại không ít các lĩnh vực ở các địa phương. Phần lớn là do chưa có sự phù hợp, chưa xác định đúng khả năng thực hiện, chưa đầu tư đúng mức và không kiểm soát triệt để việc thực hiện nhiệm vụ khi được phân cấp, phân quyền. Điều này khiến các hoạt động tại cơ quan hành chính nhà nước bị chậm trễ mặc dù đã được quy định tại các văn bản pháp luật và văn bản của cơ quan cấp trên. Đặc biệt là các lĩnh vực đầu tư xây dựng, chính sách văn hóa,...

Phân cấp, phân quyền làm phát sinh nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước, thay đổi phạm vi quản lý hành chính trong hệ thống cơ quan hành chính, tuy nhiên, sau khi thay đổi thì việc xác định thẩm quyền giữa các cơ quan này lại bị chồng chéo và khó phân biệt, chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân đối với những nhiệm vụ đã được phân cấp. Cơ quan hành chính cấp trên có thẩm quyền phê duyệt, trong khi cơ quan hành chính cấp dưới có thẩm quyền quyết định kế hoạch, điều này làm kéo dài thời gian thực hiện nhiệm vụ. Mặt khác, việc xác định thẩm quyền và trách nhiệm giữa người đứng đầu và tập thể cơ quan hành chính là rất khó, tình trạng chồng chéo quyền hạn, phân định chưa rõ ràng và đùn đẩy trách nhiệm trong nội tại các cơ quan hành chính khi thực hiện nhiệm vụ còn xảy ra nhiều ở các địa phương. Cơ chế phân chia trách nhiệm và chịu trách nhiệm thực hiện cũng như chịu trách nhiệm cho hậu quả thực hiện còn khá phức tạp và chưa rõ ràng, gây ra nhiều vướng mắc trong giải quyết tranh chấp và mâu thuẫn khi thực thi công vụ.

Việc phân cấp dựa vào điều kiện thực tế tại từng địa phương còn khá phức tạp và chưa thực hiện gọn gàng. Đánh giá khả năng thực hiện và điều kiện thực tế tại các địa phương cụ thể, vùng núi và vùng đồng bằng, vùng nông thôn và đô thị còn chưa hoàn toàn chính xác và phù hợp, việc phân cấp cho cơ quan hành chính cấp tỉnh còn đại trà và chưa có sự chọn lọc từng khu vực cụ thể. Điển hình là Nghị quyết 21/ NQ-CP đưa ra các lĩnh vực phân cấp một cách chung chung và chưa phân chia cụ thể cho các tỉnh miền núi hay các tỉnh đồng bằng. Đây là khó khăn lớn cho việc áp dụng các quy định của cơ quan hành chính nhà nước trung ương ở cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương, tạo ra nhiều vướng mắc cho việc triển khai thực hiện như việc phát triển không đồng đều, yêu cầu thực tiễn khác nhau giữa các vùng miền và địa phương, khả năng thực hiện và cơ sở vật chất, yếu tố con người,... Như vậy cơ chế phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh còn thiếu sự chọn lọc và phù hợp với từng tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, mang tính đại trà và chưa cụ thể trong các quy phạm, các quy định khi phân cấp, phân quyền.

*Thứ tư*, chưa có sự hợp tác chặt chẽ giữa các địa phương với các bộ và giữa các địa phương với nhau. Ngay giữa các địa phương trong một vừng kinh tế cũng còn thiếu cơ chế phối hợp.

Nước ta là một nước có cấu trúc địa hình đa dạng, phức tạp, tự nhiên đa dạng, dân cư phân bố không đồng đều, khí hậu phân chia khác biệt giữa các vùng miền, điều này tạo nên rất nhiều sự khác biệt về cả tự nhiên và kinh tế, văn hóa, xã hội giữa các địa phương trên cả nước. Sự phát triển riêng lẻ và điều kiện khác nhau cũng tạo nên một rào cản trong quá trình áp dụng cơ chế phân cấp, phân quyền. Đây là một khó khăn trong quá trình phân cấp, phân quyền. Giữa các địa phương có các điều kiện kinh tế, tự nhiên khác nhau dẫn tới yêu cầu quản lý khác nhau, chính vì vậy sự liên kết quản lý và phân cấp các lĩnh vực trên diện rộng là điều cần cân nhắc và tính toán lý lưỡng. Muốn tạo sự kiên kết thì sự phát triển giữa các địa phương, các vùng miền phải đồng đều, chính vì vậy, yêu cầu trước tiên là sự phát triển kinh tế, khắc phục khó khăn tự nhiên và ổn định xã hội trước khi áp dụng phân cấp, phân quyền trên diện rộng.

Bên cạnh những sự khác biệt chủ yếu giữa các vùng miền trong phạm vi cả nước thì giữa các tỉnh, thành phố lân cận nhau cũng ít nhiều mang các đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội giống nhau. Tuy nhiên, để áp dụng các chính sách và nội dung phân cấp, phân quyền giống nhau là rất ít. Các khu vực đồi núi phía bắc như Lạng Sơn, Bắc Giang, Sơn La,... có đặc điểm tương tự nhau, đều là các tỉnh phía bắc có khí hậu lạnh, khô, dân cư thưa so với mật độ chung của cả nước. Mặc dù vậy, sự liên kết giữa các địa phương này trong vấn đề phân cấp, phân quyền là rất ít, mỗi địa phương áp dụng một cách thức khác nhau nên chưa tạo được sự phát triển đồng bộ và chưa có sự liên kết vùng miền chặt chẽ. Mặc dù sự liên kết đã bước đầu được hình thành nhưng nó còn quá lỏng lẻo và non nớt, chủ yếu là sự hợp tác phát triển giữa các thành phố nhỏ lẻ ở vùng đồng bằng, chưa tạo được hiệu ứng lây lan và phát triển đồng bộ một cách vững chắc.

Phân cấp, phân quyền ở nước ta chủ yếu được thực hiện theo chiều dọc là giữa cơ quan hành chính nhà nước trung ương với cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương, giữa cơ quan hành chính nhà nước cấp trên với cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới mà ít được thực hiện theo chiều ngang và theo chuyên môn. Sự liên kết giữa các địa phương, các tỉnh đã lỏng lẻo, hơn nữa sự liên kết giữa các bộ ngành với cơ quan hành chính quản lý chung là các Ủy ban nhân dân cũng chưa thực sự hiệu quả. Sự quan tâm tới việc phát triển và chính sách quản lý của cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương từ các bộ, ngành còn hời hợt và chưa thể hiện rõ nét. Chủ yếu là hoạt động của cơ quan hành chính cấp dưới xin được sự đồng ý của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trong việc triển khai thực hiện các kế hoạch trong phạm vi được phân cấp, phân quyền mà chưa có sự tham khảo ý kiến chuyên môn của các bộ, ngành chuyên môn về lĩnh vực quản lý. Điều này dẫn đến việc thực hiện đại trà, không sâu sát và chưa có sự chuyên môn hóa cao trong khi thực thi công vụ và quản lý hành chính công. Nó dẫn đến hiệu quả không cao, hơn thế nữa, nó còn tác động xấu đến việc quản lý chuyên môn và có thể gây chồng chéo, mâu thuẫn trong khi triển khai nhiệm vụ.

*Thứ năm*, Chính phủ tập trung dành ưu tiên, chủ động cho các Bộ, nghành, địa phương trong lập dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách và các khoản thu chi ngân sách ở địa phương theo hướng “tăng cường quyền chủ động của Hội đồng nhân dân trong việc quyết định ngân sách trong phạm vi phân cấp” và “tăng cường trách nhiệm của Bộ trưởng trong việc quyết định các vấn đề thuộc chức năng và thẩm quyền của Bộ trưởng”.

Điều này vừa là tích cực vừa là hạn chế trong cơ chế phân cấp, phân quyền. Nếu giao lập dự toán ngân sách, tăng cường quyền chủ động của địa phương mà không có cơ chế kiểm tra, rà soát thì rất dễ dẫn tới việc thất thoát tài sản công vào tay một số cá nhân có trách nhiệm trong thực thi công vụ. Đây là đầu mối cho việc tham ô tài sản và các tệ nạn liên quan đến công vụ như lạm dụng chức quyền, “rút ruột” đầu tư, khai khống chi tiêu ngân sách nhà nước,... Bên cạnh đó, việc đưa ra các chế tài cho các hành vi nêu trên đang là một vướng mắc, quy định người có trách nhiệm chưa rõ ràng và cụ thể dẫn tới việc lơi là trách nhiệm, đùn đẩy nghĩa vụ và là nền móng cho vấn đề “cha chung không ai khóc” hiện đang rất nhức nhối trong hệ thống các cơ quan nhà nước hiện nay.

Tình trạng các địa phương đua nhau xây dựng 20 cảng biển quốc tế, 18

khu kinh tế biển, 30 khu kinh tế cửa khẩu, 260 khu công nghiệp, 650 cụm công nghiệp; thành lập mới 307 trường đại học, học viện, theo một số chuyên gia kinh tế, “các địa phương được quyền tự chủ rất lớn về quy hoạch phát triển, phân cấp đất, quyền quyết định xây dựng các cơ sở hạ tầng trong tỉnh, tuy là cần có sự đồng ý của cấp trên”. Đây là một vấn đề nhức nhối trong phân cấp, phân quyền và là một thử thách cho các cơ quan chuyên môn khi thực hiện giao nhiệm vụ và xét duyệt báo cáo của các bộ phận trực thuộc.

Bất cứ vấn đề nào cũng có hai mặt ưu điểm và nhược điểm, phân cấp, phân quyền cũng vậy, nó phát sinh và phát triển ngày càng hoàn thiện và ngày càng khắc phục được những hạn chế còn tồn tại. Tuy nhiên, hạn chế còn nhiều, chính vì vậy, nhà nước cần có các biện pháp hiệu quả hơn nữa để áp dụng phân cấp, phân quyền một cách triệt để, khai thác tối đa lợi ích và khả năng thành công trong quản lý của cơ chế này mang lại.

# 