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

*Phạm Thị Thanh Tâm*

**2.2. Giải pháp khắc phục hạn chế trong thực tiễn áp dụng pháp luật**

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.

Khi còn tồn tại các hạn chế thì những biện pháp đề ra là điều không thể thiếu, đây là các giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống hành chính thông qua cơ chế phân cấp, phân quyền. Các giải pháp được đưa ra dựa trên những hạn chế, nhược điểm còn xuất hiện nhằm mục tiêu liệt kê để tìm ra những giải pháp tốt nhất nhằm phát triển tốt hơn nữa những quy chế trong pháp luật và thực tế áp dụng phân cấp, phân quyền. Dưới đây lần lượt là những giải pháp trong vấn đề pháp luật và thực tiễn nhằm làm rõ hơn nữa và làm sáng tỏ vấn đề cần nghiên cứu, tích cực tìm hiểu và đánh giá chính xác những vướng mắc trong phân cấp, phân quyền ở thời điểm hiện tại, chốt lại cốt lõi vấn đề và đưa ra những phân tích, bình luận cụ thể về các hạn chế và giải pháp khắc phục hạn chế trong cơ chế phân cấp, phân quyền bộ máy hành chính nhà nước.

*Một là*, cần phân biệt và tách biệt các đặc điểm đặc trưng của từng địa phương để đưa ra các quy định cụ thể, sâu sát đối với từng địa phương ở các khu vực, các vùng miền khác nhau, phù hợp với tình hình thực tế. Trong các quy định của pháp luật còn tồn tại những quy phạm mang tính khái quát, được áp dụng chung cho nhiều địa phương, nhiều vùng miền trong khi các vùng miền có những đặc tính văn hóa, xã hội, kinh tế, chính trị khác nhau. Việc chọn lựa và đưa ra những quy định mang tính cá biệt để áp dụng đối với từng đơn vị hành chính cụ thể là một yêu cầu cần thiết để khai thác tối đa những quy phạm về phân cấp, phân quyền trong việc cải cách bộ máy hành chính và tối giản hóa công vụ cho cơ quan nhà nước cấp trên.

*Hai là*, cần phải tạo sự liên kết cả chiều ngang lẫn chiều dọc giữa các cơ quan, đơn vị hành chính khi thực hiện phân cấp, phân quyền; tạo điều kiện tối đa cho các cơ quan hành chính nhà nước cân đối các nguồn lực để giải quyết nhiệm vụ được giao phó.

*Ba là*, cần hệ thống hóa và rà soát các văn bản pháp luật để xây dựng cơ chế điều chỉnh chung nhất cho vấn đề phân cấp, phân quyền, tránh chồng chéo, mâu thuẫn khi chọn luật áp dụng. Pháp luật là cơ sở cho việc giải quyết vấn đề thực tiễn, để thực tiễn được giải quyết thuận lợi và hiệu quả thì hệ thống pháp luật và các văn bản pháp lý phải có sự thống nhất với nhau về cả từ ngữ sử dụng và quy phạm điều chỉnh. Văn bản ban hành sau phải tham khảo văn bản ban hành trước đó để tránh mâu thuẫn trong việc lựa chọn từ ngữ diễn đạt, điều này giúp cho việc giải thích pháp luật và hiểu từ ngữ pháp luật được dễ dàng, thống nhất, áp dụng cho mọi trường hợp nếu có liên quan tới vấn đề pháp luật điều chỉnh. Để việc áp dụng pháp luật được nhanh chóng, thuận lợi thì văn bản pháp luật khi ban hành cần tránh việc ban hành đại trà, mâu thuẫn với văn bản trước đó hoặc văn bản của cơ quan nhà nước khác đã điều chỉnh. Để làm được điều này, các sáng kiến pháp luật và dự thảo luật cần được xem xét một cách kỹ lưỡng trước khi thông qua, hoặc có cơ chế đảm bảo hiệu lực thi hành để khi áp dụng không chồng chéo với các quy định khác.

*Bốn là*, đẩy mạnh triển khai các nội dung phân cấp phân quyền đã được pháp luật điều chỉnh, đưa pháp luật vào thực tiễn áp dụng; phân định rõ ràng trách nhiệm giữa cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan nhà nước cấp dưới, giữa người đứng đầu và tập thể cơ quan trong phân cấp, phân quyền. Và tăng cường sự phối hợp và hợp tác thực hiện nhiệm vụ giữa địa phương và bộ, giữa các địa phương với nhau.

*Năm là*, Chính phủ và cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp, phân quyền cần tăng cường kiểm soát việc cung cấp kinh phí và xét duyệt kinh phí cho việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp dưới, tránh tình trạng thất thoát ngân sách vào mục đích không chính đáng.

Yêu cầu đặt ra là phải đẩy mạnh việc kiểm tra, kiểm soát và rà soát chặt chẽ quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ trong phân cấp, phân quyền của cơ quan hành chính được phân cấp, phân quyền. Chính phủ và cơ quan nhà nước cần yêu cầu lập báo cáo chi tiết cho kinh phí thực hiện so với chất lượng hoạt động để đánh giá sự cân đối và chính xác khi sử dụng kinh phí cho việc hoàn thành nhiệm vụ được giao. Bên cạnh đó cũng phải đưa ra các chế tài, các biện pháp xử lý đối với những hoạt động gây thiệt hại lợi ích công một cách không chính đáng và thiếu minh bạch để tạo hiệu ứng răn đe và thắt chặt nguồn ngân sách cho việc phân cấp, phân quyền, giảm thiểu thất thoát ngân sách, dự trữ nguồn kinh phí cho các hoạt động khác, đồng thời làm trong sạch bộ máy hành chính nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ.

Chung quy, việc đưa ra các biện pháp trên nhằm giải quyết những vướng mắc còn tồn tại trong thực trạng phân cấp, phân quyền trong pháp luật cũng như trong thực tế. Tìm ra những biện pháp hữu hiệu và bám sát với tình hình thực tế là góp phần tăng tính hiệu quả khi triển khai hoạt động và hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền. Tuy những biện pháp này còn chưa được áp dụng nhưng nó là phương hướng để đánh giá và nâng cao hơn nữa chất lượng cải cách bộ máy hành chính trong tương lai. Việc đánh giá hạn chế và đưa ra giải pháp là hết sức cần thiết nếu muốn xây dựng bộ máy hành chính tốt hơn, xây dựng cơ chế quản lý hiệu quả hơn và áp dụng phân cấp, phân quyền với chất lượng cao hơn.

Nhìn vào pháp luật và việc áp dụng pháp luật trong phân cấp phân quyền, chúng ta có thể thấy được những ưu điểm và hạn chế nhất định. Phân cấp, phân quyền là hoạt động phân định nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước trung ương hoặc cơ quan hành chính nhà nước cấp trên cho cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương hoặc cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới theo chiều dọc dựa trên những nhu cầu và khả năng thực tiễn nhằm giải quyết công vụ quản lý hành chính nhà nước.

Những ưu điểm là thành công và là kết quả tích cực mà bộ máy hành chính nhà nước ta đã đạt được. Bên cạnh đó, việc dựa vào các quy định của pháp luật về phân cấp, phân quyền cũng như nhìn vào thực tiễn áp dụng pháp luật là cán cân chỉ rõ những hạn chế, tồn tại và vướng mắc còn tồn đọng kể cả về lý thuyết và thực tiễn hoạt động. Để cơ chế phân cấp, phân quyền trong bộ máy hành chính nhà nước được thực hiện ngày càng hiệu quả, nâng cao chất lượng và tối ưu hóa chức năng của bộ máy hành chính thì những biện pháp được đề xuất dựa trên những hạn chế trong cơ chế này là những kiến nghị nhằm hoàn thiện hơn nữa các quy định của pháp luật cũng như tăng cường việc áp dụng pháp luật vào thực tiễn một cách tích cực.

Việc nâng cao hiệu quả hoạt động phân cấp, phân quyền khẳng định vai trò lãnh đạo của bộ máy hành chính nhà nước, đồng thời tạo ra niềm tin cho nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước, đưa bộ máy hành chính trở nên chuyên môn hóa cao hơn về khả năng quản lý và giải quyết nhiệm vụ hành chính.

**DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Nguyễn Quế Anh - Sở Tư pháp Nghệ An, *Nghệ An: Trong 6 tháng đầu năm 2016 đã tiến hành kiểm tra và phát hiện 29.079 vụ vi phạm hành chính*, <http://www.moj.gov.vn/UserControls/News/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/qt/tintuc/Lists/HoatDongCuaTuPhapDiaPhuong&ListId=98eb6b6e-730f-4f83-b745-f4f12bb06ce8&SiteId=b11f9e79-d495-439f-98e6-4bd81e36adc9&ItemID=6680&SiteRootID=b71e67e4-9250-47a7-96d6-64e9cb69ccf3;> cập nhập ngày 28/6/2016.

2. Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016), *Nghị quyết 21/NQ-CP về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*, Nhà xuất bản chính trị - quốc gia, Hà Nội;

3. Nguyễn Ngọc Chí, *Phân loại tản quyền, phân cấp, phân quyền*, <http://luanvan.net.vn/luan-van/de-tai-phan-loai-tan-quyen-phan-cap-phan-quyen-30805/>, cập nhập ngày 24/5/2013;

4. Chu Văn Hưởng (2012), *Đổi mới nhận thức về phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, giữa chính quyền địa phương các cấp ở nước ta hiện nay*, Tạp chí quản lý nhà nước, số 192, tr. 48-51, 60;

5. Chu Văn Hưởng (2013), *Phân cấp, phân quyền và thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương: thực trạng và giải pháp*, Tạp chí lý luận chính trị - số 2, tr.60-65.

6. Chu Văn Hưởng (2012), *Phân cấp, phân quyền trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương Việt Nam hiện nay - vấn đề và giải pháp*, Luận văn Tiến Sĩ, Học viện chính trị - hành chính quốc gia Hồ Chí Minh;

7. ThS. Phạm Thanh Huyền, *Một số vấn đề phân cấp quản lý hành chính nhà nước,* Khoa Tổ chức và Quản lý nhân sự, Học viện Hành chính, [http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010070/0/21525/Mot\_so\_van\_de\_ve\_phan\_cap\_quan\_ly\_hanh\_chinh\_nha\_nuoc;](http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010070/0/21525/Mot_so_van_de_ve_phan_cap_quan_ly_hanh_chinh_nha_nuoc) cập nhập ngày 26/12/2015;

8. TS. Uông Chu Lưu, *Một số vấn đề lý luận về phân cấp quản lý nhà nước*, <http://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/70TuPhapVietNam/Pages/tu-lieu-nganh.aspx?ItemID=19;> cập nhập ngày 24/8/2018;

9. Nhà xuất bản tư pháp – nhà xuất bản từ điển bách khoa (2006), *Từ điển luật học.*

10. Nguyễn Minh Phương (2013), *Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề tự quản địa phương tại Việt Nam*, Văn phòng Quốc hội, Oxfam, Unicef, Hội thảo Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Ninh Thuận;

11. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nhà xuất bản chính trị - quốc gia, Hà Nội;

12. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật tổ chức Chính phủ,* Nhà xuất bản chính trị - quốc gia, Hà Nội;

13. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật tổ chức chính quyền địa phương*, Nhà xuất bản chính trị - quốc gia, Hà Nội;

14. Phạm Hồng Thái, *Phân quyền và phân cấp trong quản lý nhà nước - Một số khía cạnh lý luận - thực tiễn và pháp lý*, Tạp chí Luật học 27, Hà Nội.

 15. Lương Thảo, *Bàn về cơ chế “phân cấp” theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2028>, cập nhập 12/2015.

16. Nguyễn Thương - Phó Giám đốc Sở Nội vụ thành phố Đà Nẵng, *Đẩy mạnh “trao quyền” cho địa phương - từ thực tiễn phân cấp quản lý tại thành phố Đà Nẵng*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, ngày đăng 10/3/2018.