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

*Phạm Thị Thanh Tâm*

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

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.

Thành phố hiện có 8 đơn vị hành chính cấp huyện gồm 6 quận (Hải Châu, Thanh Khê, Sơn Trà, Liên Chiểu, Ngũ Hành Sơn, Cẩm Lệ) và 2 huyện (Hòa Vang và huyện đảo Hoàng Sa). Đơn vị hành chính cấp xã gồm 56 phường, xã (45 phường và 11 xã). Công tác xây dựng Đảng luôn được các cấp uỷ đảng đặc biệt quan tâm. Các địa phương đã tập trung chỉ đạo xây dựng tổ chức cơ sở đảng trong sạch, vững mạnh; không ngừng củng cố, kiện toàn hệ thống chính trị ở cơ sở ngày càng hoạt động hiệu quả; mối quan hệ giữa Đảng, chính quyền, Mặt trận và các đoàn thể ngày càng gắn bó hơn. Nội dung, phương thức hoạt động của các tổ chức đảng, chính quyền, mặt trận và các đoàn thể từ quận, huyện đến phường, xã luôn được đổi mới, đa dạng hóa các hình thức tập hợp quần chúng nhân dân, thể hiện rõ chức năng, nhiệm vụ của mỗi tổ chức trong hệ thống chính trị.

Việc ban hành nghị quyết của các cấp ủy cơ sở đã có sự tập trung, chất lượng được nâng lên, bám sát tình hình thực tế ở địa phương. Nhiều cấp ủy đã phát huy được trí tuệ tập thể và vai trò cá nhân phụ trách, tranh thủ được ý kiến của cán bộ, đảng viên, các tổ chức trong hệ thống chính trị, từ đó đã đề ra các nghị quyết thường xuyên và nghị quyết chuyên đề thiết thực, sát hợp với diễn biến tình hình và tổ chức lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ chính trị địa phương; nâng cao chất lượng sinh hoạt chi bộ, chú trọng tổ chức sinh hoạt theo chuyên đề... 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.

*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.

Trong 10 năm qua, công tác củng cố chính quyền cơ sở luôn được các cấp ủy đảng thường xuyên quan tâm chỉ đạo. Nhờ vậy, chính quyền cơ sở được kiện toàn và có nhiều chuyển biến tích cực, hiệu lực quản lý nhà nước được nâng cao, giữ vững bản chất nhà nước của dân, do dân, vì dân; hoàn thành các chỉ tiêu pháp lệnh trên giao, các mặt kinh tế - xã hội có nhiều tiến bộ; đã có nhiều biện pháp cải tiến lề lối làm việc, quản lý và điều hành bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả; đã ngăn ngừa và phòng chống được các biểu hiện quan liêu, cửa quyền, hách dịch, tham nhũng, lãng phí và các biểu hiện tiêu cực khác của cán bộ, công chức ở cơ sở.

Năm 2016, UBND thành phố Đà Nẵng đã ban hành Đề án tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ công chức, viên chức thuộc thành phố giai đoạn 2015 - 2021, trong đó, đã xác định cụ thể lộ trình tinh giản qua các năm, chú trọng thực hiện tinh giản biên chế để cơ cấu lại và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức viên chức, đảm bảo tỉ lệ tinh giản 10% theo quy định. UBND thành phố đã ban hành Chỉ thị về quản lý biên chế và thực hiện tinh giản biên chế. Từ khi thực hiện chính sách tinh giản biên chế đến nay, thành phố đã thực hiện tinh giản 185 trường hợp. Nhìn chung, việc giải quyết chính sách tinh giản biên chế trong năm qua đã đảm bảo theo đúng quy trình, thủ tục và phù hợp với nguyện vọng của các đối tượng.

Tại Đà Nẵng, cơ chế một cửa được triển khai có hiệu quả đồng bộ cả ba cấp: thành phố, quận, huyện và phường, xã (100% cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố, 100% quận, huyện (không tính UBND huyện Hoàng Sa; 100% phường, xã). Cơ chế một cửa liên thông tiếp tục được duy trì hiệu quả tại 100% phường, xã. Đáng chú ý, lần đầu tiên thành phố Đà Nẵng đã ban hành và triển khai Đề án “Thực hiện cơ chế liên kết trong giải quyết Trung tâm hành chính về cấp giấy phép kinh doanh có điều kiện giữa các sở, ban, ngành”. Cùng với việc triển khai cơ chế một cửa, một cửa liên thông, Đà Nẵng đã đưa vào ứng dụng phần mềm một cửa điện tử tại UBND các quận, huyện, phường, xã từ năm 2009. Đến nay, phần mềm này đã được sử dụng đồng bộ tại 21/21 sở, ban, ngành, 100% UBND quận, huyện, phường, xã