

Đánh giá thực trạng phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương tại Việt Nam

A practical analysis of the level of decentralization and autonomy in local government in Vietnam

Võ Thị Thúy Kiều^{1*}, Lê Thông Tiến², Nguyễn Thị Như Ý²

¹Trường Đại học Ngân hàng Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam

²Ủy ban kiểm tra Quận ủy Quận Phú Nhuận, Việt Nam

*Tác giả liên hệ, Email: kieuvt@buh.edu.vn

THÔNG TIN

TÓM TẮT

DOI:10.46223/HCMCOUJS.
soci.vi.15.1.600.2020

Ngày nhận: 30/03/2020

Ngày nhận lại: 22/04/2020

Duyệt đăng: 05/05/2020

Từ khóa:

chính quyền địa phương, phân cấp, phân quyền, quản trị hành chính

Cơ chế tập trung và phân quyền trong quản trị hành chính và kinh tế liên quan đến rất nhiều những lĩnh vực quan tâm đương đại. Nghiên cứu này được thực hiện để cung cấp cái nhìn tổng quan về những quan điểm lý thuyết gần đây và các mô hình chính quyền địa phương trên thế giới, dựa trên nguồn thông tin được thu thập từ những tài liệu nghiên cứu trước đây, dữ liệu của Tổng cục Thống kê và các văn bản pháp luật có liên quan. Thay vì phân tích những khác biệt giữa cơ chế tập trung và cơ chế phân cấp phân quyền như hầu hết những tài liệu trước đây, bài nghiên cứu tập trung vào những nội dung thực tiễn, xoay quanh thực trạng phân cấp, phân quyền tại Việt Nam. Thông qua nghiên cứu lịch sử phân chia, hợp nhất các đơn vị hành chính từ năm 1975 đến nay; sự thay đổi cơ chế phân quyền về tài chính ở địa phương; sự ra đời của Luật Tổ chức Chính phủ (Quốc hội, 2015) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Quốc hội, 2015) và phân tích điển hình quá trình phân cấp, phân quyền tại Thành phố Hồ Chí Minh, quy định tại Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017, bài nghiên cứu đề xuất những giải pháp hữu ích, phù hợp với sự phát triển mô hình phân cấp, phân quyền tại Việt Nam.

ABSTRACT

Centralization and decentralization of economic management and public administration strongly involve many fields of contemporary concerns. This article was conducted to provide an overview of relevant theoretical perspectives, and worldwide models of local governments based on data recently collected from previous papers, General Statistics Office and relevant legal documents. Instead of analyzing the differences between centralized and decentralized mechanisms like most previous materials, the article concentrates on practical

Keywords:

local governments,
decentralization, hierarchy,
public administration

concepts, which revolve around the actual case of the hierarchy and decentralization in Vietnam. Through researching the history of the division and consolidation of administrative units since 1975; alterations in the decentralization of local finance; the introduction of the Law on Organization of the Government (Quốc hội, 2015) and the Law on Organization of Local Governments (Quốc hội, 2015) and a typical analysis of the hierarchy and decentralization achievement in Ho Chi Minh City as stipulated in Resolution No.54/2017/QH14 on 24/11/2017, the article proposes some appropriate and productive solutions for boosting the development of hierarchy and decentralized model in Vietnam.

1. Giới thiệu

Phân cấp, phân quyền là một trong nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước cả Việt Nam và các quốc gia trên thế giới. Hiện nay, việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương là vấn đề được đặt ra trên cả hai khía cạnh lý luận và thực tiễn.

Mỗi quốc gia có chính sách và quy định về phân cấp, phân quyền khác nhau. Tại Việt Nam, phân cấp, phân quyền được cải cách liên tục theo xu hướng chuyển giao dần thẩm quyền từ trung ương xuống địa phương nhằm nâng cao quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương (CQĐP) cũng như giảm thiểu vấn đề tập trung quyền lực vào cơ quan trung ương.

Từ năm 2001, thực hiện Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010, Đảng và Nhà nước đã đưa ra chủ trương quản lý đa ngành, đa lĩnh vực để xây dựng cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính gọn nhẹ, hợp lý. Chủ trương này được thực hiện xuyên suốt qua hai nhiệm kỳ Chính phủ (2007-2011 và 2011-2016). Trong giai đoạn này, thực hiện các chủ trương, nghị quyết của Đảng về đổi mới, kiện toàn tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị gắn với tinh giản biên chế, việc cải cách bộ máy hành chính nhà nước đã đạt những kết quả quan trọng, góp phần vào thành tựu chung của đất nước. Sau hơn một năm thực hiện Nghị quyết 18-NQ/TW, hàng loạt các bộ, ngành, địa phương đã thực hiện sắp xếp, tinh gọn bộ máy. Trong năm 2019, Bộ Nội vụ đồng ý cho các tỉnh thí điểm hợp nhất 8 sở ngành thành 4. Điều này sẽ làm thay đổi hệ thống phân cấp, phân quyền cũng như quản lý công của Việt Nam. Mục tiêu của bài viết là đánh giá thực trạng phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, từ đó đưa ra vấn đề và hướng đề xuất cải cách cơ quan liên quan.

2. Tổng quan lý thuyết

2.1. Khái niệm

Những quan điểm đầu tiên của Mawhood (1983) và Smith (1985) cho rằng phân cấp là bất kỳ hành động nào trong đó một chính quyền trung ương (CQTU) chính thức nhượng quyền cho các chủ thể và các tổ chức ở cấp thấp hơn trong một hệ thống phân cấp chính trị và hành chính - lãnh thổ.

Đến thế kỷ 21, Ribot (2002) cho rằng phân cấp hay phân cấp hành chính là những hoạt động liên quan đến việc chuyển giao quyền lực cho các cấp địa phương của CQTU. Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm cao hơn được chỉ định mở rộng hành chính địa phương của cơ quan trung ương, các cơ quan này có thể có một số trách nhiệm thấp hơn trong nhiệm vụ nhưng nhiệm vụ chính thuộc về CQTU (Agrawal & Ribot, 1999; Manor, 2000; Oyugi, 2000). Nói chung, quyền hạn của các đơn vị phân cấp được ủy quyền bởi các bộ giám sát.

Bản chất của phân cấp là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định cho cấp dưới thực hiện với nguyên tắc cấp dưới có đủ điều kiện, năng lực thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được giao (T. T. H. Nguyen, 2019).

Trong khi đó, phân quyền được hiểu là phân quyền theo lãnh thổ, hay nói một cách khác, pháp luật quy định vị trí pháp lý của các cấp CQĐP. 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 cấp địa phương những quyền hạn độc lập và toàn vẹn (bao gồm cả phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự...) một cách chủ động, độc lập và tự chịu trách nhiệm. Với cách tiếp cận như vậy, phân quyền theo chiều dọc cũng thể hiện sự phân cấp giữa trung ương và địa phương, giữa cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới (M. P. Nguyen, 2013). Sự phân định hợp lý về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương bằng các văn bản pháp luật là tiêu chí để đánh giá tính hợp pháp, trách nhiệm, hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan nhà nước.

2.2. Các mô hình phân cấp, phân quyền

Phân cấp, phân quyền là nền tảng hình thành CQĐP tự quản. Xét về mặt khái niệm, phân quyền là phân chia quyền lực giữa các cấp chính quyền trong một quốc gia. Quyền lực nhà nước được phân chia cho CQTU và các cấp CQĐP. Theo kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới, mô hình tổ chức và hoạt động của CQĐP rất đa dạng, phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, như điều kiện lịch sử, văn hóa, xã hội, tự nhiên cũng như những quan điểm nhận thức của chính quyền nhà nước cấp trên.

Theo S. D. Nguyen (2019), căn cứ vào mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, các mô hình tổ chức CQĐP phổ biến trên thế giới bao gồm 04 mô hình cơ bản: Mô hình phân định thẩm quyền theo nguyên tắc điều chỉnh, Mô hình phân định thẩm quyền theo nguyên tắc bổ trợ, Mô hình song trùng trực thuộc và Mô hình song trùng giám sát. Nhóm tác giả An và Thang (2020) đề xuất phân loại các mô hình tổ chức CQĐP thành 03 dạng mô hình tiêu biểu, bao gồm: Mô hình của các nhà nước trong hệ thống pháp luật *Anglê Sắc xông*, mô hình kết hợp giữa hai cơ chế phân quyền và tản quyền cho các nước thuộc hệ thống *Continental* và cuối cùng là Mô hình của Nhà nước Xô viết cùng các nước Xã hội Chủ nghĩa trước đây. Thực tế, việc phân loại các mô hình tổ chức CQĐP trên thế giới phụ thuộc vào mục tiêu và các tiêu chí phân loại, nhưng nhìn chung, có sự tương đồng giữa những đặc điểm cơ bản trong cách phân loại của S. D. Nguyen (2019) và An và Thang (2020).

Trước hết, về mô hình phân định thẩm quyền theo nguyên tắc điều chỉnh¹, thẩm quyền hay chức năng của các cấp đều được ghi rõ trong quy định, cơ chế phân quyền được thực hiện một cách đầy đủ nhất. Thẩm quyền của CQĐP hầu như độc lập với nhau và độc lập với thẩm

¹ Tương ứng với mô hình của các nhà nước trong hệ thống pháp luật *Anglê Sắc xông* theo cách phân loại của An và Thang (2020)

quyền của CQTU. Hay nói cách khác, các cấp chính quyền hoạt động theo chức năng và không hoạt động theo mệnh lệnh hành chính, thẩm quyền đã giao cho cấp này thì không giao cho cấp khác. Vai trò của tòa án cũng được nêu cao trong việc giải quyết những bất đồng về việc thực thi cơ chế giám sát của trung ương với địa phương. Điển hình một số nước áp dụng mô hình này bao gồm Mỹ, Anh, Úc, Canada, Newzeland, và một số nước từng là thuộc địa của Anh.

Về mô hình phân định thẩm quyền theo nguyên tắc bổ trợ², chính quyền cấp trên dựa vào chính quyền cấp dưới trong việc quản lý và cung cấp các dịch vụ công. Theo nguyên tắc bổ trợ, những gì chính quyền cấp dưới làm tốt thì phân định cho cấp dưới, chính quyền cấp trên chỉ làm những gì mà chính quyền dưới không làm được hoặc không làm tốt được. Mô hình này vẫn phân rõ trách nhiệm từng cấp, theo đó, cấp này thực hiện thì cấp kia không thực hiện. Nhờ đó, mỗi cấp có tính chủ động nhất định, nhiệm vụ của mỗi cấp cũng được phân bổ ngân sách và đảm bảo nguồn thu để thực hiện tốt các nhiệm vụ chi. Mô hình tổ chức CQĐP ở Đức, Nhật và các nước Bắc Âu là đại diện tiêu biểu cho mô hình phân định thẩm quyền theo nguyên tắc bổ trợ.

Về mô hình song trùng giám sát³, CQĐP có ít chức năng hơn so với mô hình phân định thẩm quyền theo nguyên tắc điều chỉnh, các dịch vụ ở địa phương cơ bản do các Bộ chuyên môn cung cấp. Ngoài việc bảo trợ của cấp trên, CQĐP còn chịu sự quản lý trực tiếp và kiểm tra giám sát chặt chẽ của đại diện trung ương được cử về địa phương. Các cấp CQĐP đều có đại diện của trung ương, hội đồng và ủy ban. Mô hình tổ chức CQĐP theo kiểu này đã tồn tại từ xưa ở Pháp. Hiện nay, Pháp đã có rất nhiều thay đổi kể từ khi đạo luật về CQĐP năm 1982 được thông qua. Ngoài giáo dục, y tế, giao thông, hầu như không một lãnh thổ nào chịu sự bảo trợ của chính quyền cấp trên. Thái Lan, một số nước Nam Âu và châu Mỹ-Latinh vẫn theo đuổi mô hình này.

Cuối cùng, một số nước trên thế giới tổ chức CQĐP theo mô hình song trùng trực thuộc⁴. Theo mô hình này, CQĐP chịu sự giám sát chặt chẽ của cấp trên và CQTU theo nguyên tắc tập trung dân chủ; đồng thời chịu sự lãnh đạo trực tiếp toàn diện của cấp đảng ủy địa phương. Các cơ quan quyền lực nhà nước là cơ quan dân cử (hội đồng nhân dân), giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân cùng cấp, chịu trách nhiệm chấp hành. Thực tế, hoạt động của các cơ quan dân cử nhằm bảo đảm sự ủng hộ của người dân đối với các chính sách. Về cơ bản, tất cả các cấp chính quyền là bộ phận cấu thành của hệ thống nhà nước thống nhất. Đây là mô hình đang tồn tại ở Liên Xô và các nước Đông Âu trước đây, Trung Quốc, Việt Nam, Cu ba và một số nước châu Phi.

Thực tiễn cho thấy, không có mô hình tổ chức CQĐP nào là thật sự ưu việt. Các mô hình được phân loại đều có thể mang lại thịnh vượng và phát triển cho các nước trong từng giai đoạn nhất định. Trọng số ảnh hưởng giữa trung ương và địa phương là thường xuyên thay đổi, xu hướng toàn cầu hiện nay hướng đến sự phân quyền ngày càng mạnh mẽ. Bài nghiên cứu cũng đề cập và phân tích điển hình về phân cấp, phân quyền đối với CQĐP thông qua những thay đổi đáng chú ý trong Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh.

² Tương ứng với mô hình kết hợp giữa hai cơ chế phân quyền và tản quyền cho các nước thuộc hệ thống Continental theo cách phân loại của An và Thang (2020)

³ Tương ứng với mô hình kết hợp giữa hai cơ chế phân quyền và tản quyền cho các nước thuộc hệ thống Continental theo cách phân loại của An và Thang (2020)

⁴ Tương ứng với mô hình CQĐP của Nhà nước Xô viết cùng các nước XHCN trước đây theo cách phân loại của An và Thang (2020)

3. Phương pháp và dữ liệu nghiên cứu

3.1. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết áp dụng phương pháp nghiên cứu định tính để đánh giá thực trạng phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương tại Việt Nam. Đồng thời, bài viết tổng hợp các thay đổi của phân cấp, phân quyền về đơn vị hành chính, tài chính và về các nội dung khác theo quy định qua sự thay đổi, điều chỉnh của các văn bản Luật, Thông tư, Nghị định của các cơ quan ban hành. Từ đó, nhóm tác giả tiến hành phân tích thực trạng phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương tại Việt Nam để đánh giá sự cải thiện và đưa ra hàm ý chính sách phát triển phân cấp, phân quyền theo sự phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam hiện nay.

3.2. Dữ liệu nghiên cứu

Bài viết sử dụng nguồn thông tin dữ liệu đáng tin cậy từ các tổ chức, đơn vị uy tín của Việt Nam: dữ liệu số đơn vị hành chính từ Tổng cục thống kê Việt Nam; các quy định, chính sách từ các văn bản Luật, Thông tư, Nghị định của các cơ quan ban hành từ Thư viện pháp luật Việt Nam.

4. Kết quả đánh giá phân cấp, phân quyền tại Việt Nam

4.1. Phân cấp, phân quyền các đơn vị hành chính - lãnh thổ

Phân cấp hành chính - lãnh thổ Việt Nam là sự phân chia các đơn vị hành chính của Việt Nam thành từng tầng, cấp theo chiều dọc. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm (Quốc hội, 2015), các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (cấp tỉnh); Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (cấp huyện); Xã, phường, thị trấn (cấp xã); Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.

Sau khi thống nhất đất nước, phân cấp hành chính ở nước ta trải qua rất nhiều những thay đổi mạnh mẽ về tên gọi và địa giới hành chính. Bản đồ hành chính liên tục được bổ sung và sửa đổi:

- Năm 1975, cả nước có 72 tỉnh thành. Tháng 12/1975, Quốc hội ra quyết định bãi bỏ cấp khu, giải thể khu tự trị, hợp nhất các đơn vị hành chính, sáp nhập hàng loạt tỉnh phía Bắc và Bắc Trung bộ.

- Từ giai đoạn đổi mới năm 1986, sau khi tách, sáp thêm nhiều tỉnh và đặc biệt mở rộng địa giới Hà Nội, Việt Nam có 44 tỉnh thành, đặc khu. Năm 1991, từ 44 tỉnh lên đến 53 tỉnh thành khi tách tỉnh Hà Sơn Bình, Hà Nam Ninh, Nghệ Tĩnh và hợp nhất thành công 3 huyện tách từ Tỉnh Đồng Nai và Đặc khu Vũng Tàu Côn Đảo thành Bà Rịa- Vũng Tàu. Số lượng tỉnh thành tăng lên 61 vào năm 1997.

- Năm 2004, Việt Nam có 64 tỉnh thành sau khi tách tỉnh Đắk Lắk, Cần Thơ và Lai Châu. Năm 2008, tiếp tục sáp nhập huyện Mê Linh (tỉnh Vĩnh Phúc), 4 xã Hòa Bình và Hà Tây vào Hà Nội.

- Đến nay, cả nước có 63 tỉnh thành trong đó 58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương.

Sau hơn một năm thực hiện Nghị quyết 18-NQ/TW (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2017), hàng loạt các bộ, ngành, địa phương đã thực hiện sắp xếp, tinh gọn bộ máy. Cụ thể, trong năm

2018, Bộ Công an đã sắp xếp, bỏ 6 tổng cục, giảm gần 60 đơn vị cấp cục và gần 300 đơn vị cấp phòng; đồng thời, giảm hơn 500 đơn vị cấp phòng thuộc Công an tỉnh, gần 1.000 đơn vị cấp đội thuộc Công an huyện. Theo Báo cáo thực hiện cải cách hành chính năm 2018, Bộ Nội vụ đã giảm 14 đơn vị cấp phòng thuộc vụ và tương đương; giảm 2 đơn vị sự nghiệp trực thuộc. Bộ Tài chính giải thể 43 phòng giao dịch của Kho bạc Nhà nước cấp tỉnh.

Đặc biệt, năm 2019, Bộ Nội vụ đã đề xuất thực hiện thí điểm hợp nhất các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh (sở ngành), cấp huyện (phòng ban), trước hết trên phạm vi 15 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã đăng ký, sau đó sẽ nhân rộng thí điểm trên phạm vi cả nước:

- Ở cấp tỉnh, thí điểm hợp nhất 8 sở, ban ngành thành 2 sở ngành và 2 cơ quan cấp tỉnh. Cụ thể, Sở Tài chính hợp nhất với Sở KH-ĐT thành Sở Tài chính và Kế hoạch, Sở GTVT với Sở Xây dựng thành Sở GTVT và Xây dựng, Sở Nội vụ với Ban Tổ chức tỉnh ủy, thành ủy thành Cơ quan Tổ chức - Nội vụ cấp tỉnh, Thanh tra cấp tỉnh với Ủy ban Kiểm tra tỉnh ủy, thành ủy thành Cơ quan Thanh tra - Kiểm tra cấp tỉnh.

- Ở cấp huyện, hợp nhất 6 phòng ban thành 3 cơ quan cấp huyện. Thí điểm hợp nhất Phòng Nội vụ với Ban Tổ chức cấp ủy cấp huyện thành Cơ quan Tổ chức - Nội vụ cấp huyện, Thanh tra cấp huyện với Ủy ban Kiểm tra cấp ủy cấp huyện thành Cơ quan Thanh tra - Kiểm tra cấp huyện, Văn phòng HĐND và UBND với Văn phòng cấp ủy cấp huyện thành Văn phòng cấp huyện.

Bảng 1

Số đơn vị hành chính theo địa phương

	Tp trực thuộc tỉnh	Quận	Thị xã	Huyện	Phường	Thị trấn	Xã
2009	48	47	46	556	1.366	625	9.121
2010	54	47	43	553	1.403	624	9.084
2011	55	47	48	548	1.448	623	9.050
2012	59	47	45	549	1.457	620	9.068
2013	64	49	47	548	1.545	615	9.001
2014	64	49	47	548	1.545	615	9.001
2015	67	49	51	546	1.581	603	8.978
2016	67	49	51	546	1.581	603	8.978
2017	68	49	50	546	1.587	602	8.973
2018	71	49	48	545	1.596	607	8.959
2020	77	49	49	534	1.686	610	8.3620

Nguồn: Tổng cục thống kê

Bảng 1 cho thấy số lượng đơn vị hành chính tăng liên tục trong mười năm trở lại đây: thành phố trực thuộc tỉnh tăng từ 48 năm 2009 lên 77 năm 2020, phường tăng hơn 300 phường. Hiện nay, do sự phát triển kinh tế xã hội của cả nước cũng như các vùng miền đã làm các khu vực phát triển từ xã lên phường, từ thị trấn lên thị xã,... Nhà nước đang cố gắng phát triển về kinh tế cũng như xã hội tại các tỉnh không chỉ tại các thành phố trực thuộc để nâng cao chất lượng cuộc sống người dân toàn diện.

Các chính sách cải cách hành chính liên tục được nhà nước tiến hành để giảm thiểu các bộ phận không cần thiết, giảm thiểu nhân sự dư thừa cũng như đưa những phòng ban nhỏ sáp nhập vào phòng ban có chức năng tương tự theo lộ trình nhất định. Trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa, ứng dụng phát triển công nghệ, đặc biệt là công nghệ 4.0 (trí tuệ nhân tạo); cơ quan nhà nước đang tăng cường đẩy mạnh các hoạt động trực tuyến, thực hiện nhiều giao dịch, thủ tục online⁵; ứng dụng chữ ký số (Bộ Nội vụ, 2019). do VGCA⁶ phát hành và khai thác dữ liệu điện tử; triển khai và cập nhật các phần mềm quản lý hồ sơ cán bộ, công chức, viên chức; thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông (Chính phủ, 2018), kết hợp với công khai thủ tục hành chính (Văn phòng Chính phủ, 2017); và áp dụng, duy trì, cải tiến Hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn quốc gia TCVN ISO 9001:2015; góp phần tăng cường hiệu suất của các đơn vị, giảm thiểu nhân sự dư thừa và sáp nhập một số phòng ban.

4.2. Các thay đổi phân cấp, phân quyền về tài chính

Luật Ngân sách (Quốc hội, 2015) quy định nhiều về phân cấp, phân quyền trong tài chính dựa trên Luật Ngân sách (Quốc hội, 2002) và thay đổi theo hướng hoàn thiện chính sách phân cấp, phân quyền:

Một là, sự thay đổi trong nguyên tắc phân cấp quản lý nguồn thu và chi: Luật Ngân sách (Quốc hội, 2015) bổ sung quy định trong thời kỳ ổn định ngân sách không thay đổi tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách; hằng năm cơ quan có thẩm quyền có quyền quyết định tăng thêm số bổ sung cân đối ngân sách từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới so với năm đầu thời kỳ ổn định,... Nguồn thu của ngân sách cấp trên là vô cùng quan trọng và có quyền quyết định bổ sung nguồn ngân sách cấp dưới căn cứ vào các nguyên tắc, tiêu chí, định mức và khả năng của ngân sách.

Hai là, tăng các khoản nguồn thu của trung ương và địa phương, đặc biệt là bổ sung nhiều khoản thu vào nguồn thu trung ương hưởng 100% như thu từ thuế môi trường, tài nguyên, tiền xử phạt hành chính, bán tài sản nhà nước; khoản thu ngân sách địa phương bổ sung các khoản thu từ tiền cho thuê đất, mặt nước, bán tài sản nhà nước,....

Ba, khoản chi bảo vệ môi trường và chi chuyển nguồn của ngân sách sang năm sau được bổ sung vào chi thường xuyên. Tuy nhiên, ngân sách cấp huyện, ngân sách cấp xã không có nhiệm vụ chi nghiên cứu khoa học và công nghệ.

Nhà nước đang phân bổ nhiều hơn các nguồn thu vào địa phương và trung ương, tuy nhiên các nguồn thu quan trọng và nhiều nguồn thu được tập trung hơn ở ngân sách trung ương. Điều này thể hiện nhiệm vụ và quyền hạn to lớn của các cấp CQTƯ trong việc ra quyết định hay phân bổ tài chính.

Đáng chú ý là việc thực hiện tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế là tiền đề để thực hiện tốt chính sách cải cách tiền lương mới theo tinh thần của Nghị quyết 107/NQ-CP (Chính phủ, 2018), đảm bảo được lộ trình tăng lương đến năm 2030.

4.3. Các thay đổi chính sách phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước theo luật tổ chức chính quyền địa phương và Luật Tổ chức Chính phủ

✓ Theo Luật Tổ chức Chính phủ (Quốc hội, 2001) và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Quốc hội, 2003):

⁵ Đẩy mạnh việc triển khai và tổ chức thực hiện Dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4

⁶ Cục Chứng thực số và Bảo mật Thông tin (Vietnam Government Certification Authority)

- Năm 2001, theo Điều 16 Luật Tổ chức Chính phủ, Chính phủ có quyền quyết định và chỉ đạo thực hiện phân công, phân cấp quản lý ngành và lĩnh vực trong hệ thống hành chính nhà nước. Thẩm quyền tập trung nhiều ở trung ương và Chính phủ có vai trò quan trọng trong việc phân công, phân cấp. Điều này làm giảm vai trò của địa phương.

- Năm 2003, nhiệm vụ và quyền hạn các cấp của Hội đồng nhân dân và các cấp của Ủy ban nhân dân được quy định chi tiết trong Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Dựa trên quy định này, hoạt động các cấp hành chính địa phương được dễ dàng hơn, hạn chế vấn đề chồng chéo nhiệm vụ cũng như quyền hạn.

Với những quy định trong hai Luật trên, chính sách phân cấp, phân quyền đang thay đổi theo hướng hoàn thiện hơn. Mặc dù, các chính sách phân cấp, phân quyền tạo ra nhiều cải cách tích cực nhưng vẫn còn nhiều hạn chế. Thứ nhất, trong Luật Tổ chức chính phủ (Quốc hội, 2001), Chính phủ có quyền quyết định, chỉ đạo thực hiện phân công, phân cấp nhưng vấn đề phân quyền chưa được đề cập sâu cũng như nhiều sự phân công, phân cấp không đồng bộ. Thứ hai, thẩm quyền vẫn còn tập trung nhiều vào trung ương, CQĐP chưa đủ thẩm quyền và các điều kiện cần thiết để chủ động triển khai các công việc cũng như quyền hạn cần có.

✓ Theo Luật Tổ chức Chính phủ năm (Quốc hội, 2015) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Quốc hội, 2015):

Với những hạn chế trong Luật Tổ chức Chính phủ (Quốc hội, 2001) và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Quốc hội, 2003), Nhà nước ta ban hành Luật Tổ chức Chính phủ (Quốc hội, 2015) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Quốc hội, 2015) để khắc phục và hoàn thiện các chính sách phân cấp, nổi bật:

Thứ nhất, Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ (Quốc hội, 2015) đã quy định rõ thẩm quyền phân cấp, phân quyền của Chính phủ dựa trên các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường trực Quốc hội và dựa trên nhiều yếu tố khác. Điều 12 Luật này quy định về phân quyền cho CQĐP cũng khẳng định: “Việc phân quyền cho mỗi cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật”. Việc phân cấp, phân quyền cho CQĐP phải dựa trên khung pháp lý căn bản, bảo đảm nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Thứ hai, trong khi Luật Tổ chức Chính phủ (Quốc hội, 2001) chưa đề cập sâu đến vấn đề phân quyền, năm 2015, luật mới đã bổ sung thẩm quyền của Chính phủ trong việc phân quyền cho CQĐP. Điều này đánh dấu sự chuyển biến tích cực hơn trong chính sách điều hành của nhà nước.

Cuối cùng, các nguyên tắc và yêu cầu trong phân cấp, phân quyền cũng được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật, đặc biệt trong Điều 11, 12, 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Quốc hội, 2015), các văn bản sửa đổi và Điều 5, 25 Luật Tổ chức Chính phủ (Quốc hội, 2015). Về phân quyền, CQĐP được tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền dưới sự thanh tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền thay vì thẩm quyền tập trung hết vào CQTƯ như trước. Việc phân cấp phải căn cứ trên yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương; căn cứ tình hình cụ thể ở địa phương, cơ quan nhà nước ở địa phương có thể phân cấp tiếp cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp. Đồng thời, cơ quan nhà nước cấp trên bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm

vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp.

4.4. Phân tích điển hình quá trình phân cấp, phân quyền tại Thành phố Hồ Chí Minh, thành quả Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội

Ngày 24/11/2017, Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh được thông qua, là điển hình quan trọng trong việc cụ thể hóa, thể chế hóa cơ chế phân cấp, phân quyền; hướng tới khắc phục những hạn chế, khuyết điểm được đề cập trong Kết luận số 21-KL/TW ngày 24/10/2017 của Ban Chấp hành Trung Ương Khóa XI (Hội Nghị Lần Thứ 5) về sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết số 16-NQ/TW ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh.

Trong thời gian qua, việc thực hiện Nghị quyết số 54/2017/QH14 đã đạt được nhiều thành quả quan trọng, có ý nghĩa thực tiễn để địa phương phát triển nhanh, bền vững; đồng thời tạo hành lang pháp lý đầy đủ cho cơ chế phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, tiến tới thí điểm trên phạm vi cả nước (Vo & Mai, 2019). Những nội dung chính của Nghị quyết số 54/2017/QH14 chủ yếu xoay quanh 05 lĩnh vực chính như sau:

- Đối với thẩm quyền quản lý đất đai, Hội đồng nhân dân Thành phố được quyền quyết định chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa từ 10 ha trở lên trong quy hoạch (Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, 2018), có tham khảo, công khai lấy ý kiến nhân dân và đối tượng chịu tác động.

- Đối với thẩm quyền quản lý đầu tư, Hội đồng nhân dân Thành phố được gia tăng thẩm quyền trong việc quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án nhóm A sử dụng ngân sách của Thành phố theo quy định của Luật đầu tư công⁷.

- Đối với thẩm quyền quản lý tài chính - ngân sách nhà nước, thông qua Hội đồng nhân dân Thành phố, đề xuất Chính phủ xem xét, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định thí điểm mức thuế hoặc thuế suất (không quá 25%) đối với một số hàng hóa chịu thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế bảo vệ môi trường. Gia tăng tính tự chủ về việc quyết định áp dụng các loại phí và lệ phí mới (Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, 2018) chưa có trong danh mục kèm theo Luật phí và lệ phí cũng như thay đổi mức phí và tỷ lệ thu theo thẩm quyền (Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, 2018). Đặc biệt hơn, ngân sách Thành phố được hưởng thêm nguồn thu từ những điều chỉnh cơ chế phân quyền theo cơ chế tự chủ (100% các khoản thu mới của phí, lệ phí; 50% khoản thu tiền sử dụng đất; số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước), kể cả các khoản vượt thu so với dự toán đóng góp cho ngân sách trung ương. Điều này đánh đổi với 10.000 tỷ đồng ngân sách trung ương không thực hiện phân bổ cho Thành phố trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020. Một trong những nội dung đáng chú ý nhất là, trái phiếu CQĐP và các hình thức vay nợ từ các tổ chức trong nước và ngoài nước được thành phố linh hoạt sử dụng trong phạm vi tổng mức dư nợ vay không vượt quá 90% số thu ngân sách thành phố được hưởng theo phân cấp. Mặt khác, thành phố đồng thời cũng được phép đa dạng hóa các nguồn tài trợ theo phương thức đối tác công tư (PPP). Đây là những đột phá gia tăng thẩm quyền tự chủ, mạnh dạn đối mặt rủi ro, phát huy uy tín và đẩy mạnh trách nhiệm của CQĐP trên thị trường tín dụng quốc tế.

⁷ Hiện nay là Luật Đầu tư công năm 2019

- Đối với cơ chế ủy quyền trong bộ máy hành chính, tăng cường phân quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện và cấp xã thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND Thành phố hoặc Chủ tịch UBND cấp huyện. Tên gọi, chức năng, nhiệm vụ các phòng thuộc các cơ quan chuyên môn thuộc UBND Thành phố cũng có thể được điều chỉnh phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội từng thời kỳ.

- Đối với việc cải thiện thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc Thành phố quản lý, ngân sách Thành phố chủ động thực hiện bố trí khoản chi thu nhập bình quân tăng thêm định kỳ hàng quý cho cán bộ, công chức, viên chức khu vực quản lý nhà nước, tổ chức chính trị và đơn vị sự nghiệp công lập do Thành phố quản lý theo hiệu quả công việc với mức tối đa không quá 1,8 lần mức lương ngạch bậc, chức vụ (Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, 2018). Chính sách chi thu nhập tăng thêm từ khi áp dụng đã liên tục được hoàn thiện và có những chuyển biến tích cực. Đến năm 2020, mức chi thu nhập tăng thêm hiện chỉ dừng lại ở tỷ lệ 1,2 lần mức lương ngạch, bậc, chức vụ, và kết quả thu được tạo được nhiều bài học đáng giá, thí điểm linh hoạt cho việc áp dụng các tỉnh thành trên cả nước; khuyến khích động lực làm việc và nỗ lực của toàn bộ máy trong việc thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội toàn quốc. Hơn nữa, Nghị quyết số 54/2017/QH14 cũng đề xuất những tái xây dựng chính sách cơ bản trong việc thu hút các huyện gia, nhà khoa học, tài năng đặc biệt tương ứng với mức thu nhập ưu đãi, đủ sức cạnh tranh với khu vực FDI (Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, 2018). Về việc nhân rộng chính sách cải cách tiền lương, cơ chế thí điểm đối với Thành phố Hồ Chí Minh là động lực mở rộng áp dụng cho một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã tự cân đối ngân sách và bảo đảm đủ nguồn thực hiện cải cách tiền lương, các chính sách an sinh xã hội với mức chi thu nhập bình quân tăng thêm không quá 0,8 lần quỹ lương cơ bản của cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý (Ban Chấp hành Trung Ương, 2018).

Các nội dung thí điểm trong cơ chế, chính sách đặc thù không chỉ tạo điều kiện để Thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh, bền vững hơn, mà còn là trách nhiệm quan trọng của thành phố trong việc báo cáo kết quả thực hiện, đúc kết kinh nghiệm thực tiễn áp dụng trên phạm vi cả nước. Hơn nữa, đây cũng là một bằng chứng không thể phủ nhận về tư duy phân quyền ngày một tiến bộ, trao cho hội đồng nhân dân địa phương những quyền hạn tương đối độc lập và toàn diện về nhân sự, tài chính và khả năng phân bổ tài nguyên⁸. Tuy nhiên, dù đã nỗ lực không ngừng, các giải pháp tăng cường và đa dạng hóa nguồn thu ngân sách Thành phố, nguồn tài trợ các dự án chưa được thực hiện kịp thời, đồng bộ và chưa tạo ra những chuyển biến đột phá.

5. Kết luận và hàm ý chính sách

5.1. Kết luận

Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương góp phần phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP 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 của CQTƯ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, trên cơ sở phát huy thế mạnh của mỗi địa phương trong một nhà nước thống nhất.

⁸ Điều 7 của Nghị quyết này có quy định: “Trường hợp có quy định khác nhau về cùng một vấn đề giữa Nghị quyết này với luật, nghị quyết khác của Quốc hội thì áp dụng quy định của Nghị quyết này. Trường hợp văn bản quy phạm pháp luật khác có quy định cơ chế, chính sách ưu đãi hoặc thuận lợi hơn Nghị quyết này thì việc áp dụng do Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định”

Việc xây dựng và thực hiện chính sách phân cấp, phân quyền ở Việt Nam đến nay có nhiều chuyển biến tích cực góp phần phát triển kinh tế-xã hội, đặc biệt trên những phương diện cơ bản:

Đầu tiên, các văn bản quy phạm pháp luật dựa trên những hạn chế và bất cập của văn bản trước đây, ngày càng hoàn thiện và cải tiến theo chiều hướng tích cực, hiện đại, rõ ràng và ngắn gọn các quy định về phân cấp, phân quyền. Bên cạnh đó, vấn đề phân cấp, phân quyền ngày càng được coi trọng và quy định đầy đủ hơn, đặc biệt ở Luật Tổ chức Chính Phủ (Quốc hội, 2015), Luật Tổ chức địa phương (Quốc hội, 2015) và Hiến pháp 2013.

Thứ hai, vai trò của CQĐP đang dần tăng lên dưới sự thanh tra, giám sát của CQTU. Điều này làm tăng quyền hạn của CQĐP cũng như giảm sự tập trung quyền lực vào các cơ quan trung ương, giảm tình trạng quan liêu, thiếu thực tế; đồng thời làm tăng tính chủ động, sáng tạo của địa phương.

Thứ ba, các nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp chính quyền cả trung ương và địa phương chi tiết, đơn giản và thực tế hơn. Điều này làm giảm một số thủ tục hành chính, phòng ban, nhân sự không cần thiết và nâng cao hiệu suất làm việc của các cơ quan nhà nước.

Về cơ bản, các quy định phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và CQĐP đã được các địa phương thực hiện tương đối thống nhất và có hiệu quả, nâng cao tính chủ động cho CQĐP trong quản lý, sử dụng các nguồn lực ở địa phương, góp phần giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và nhân dân tại địa phương.

Tuy nhiên, bên cạnh những hiệu quả tích cực mang lại từ việc thay đổi chính sách phân cấp, phân quyền thì các chính sách phân cấp, phân quyền hiện nay cũng đặt ra nhiều vấn đề cần quan tâm, cụ thể:

Thứ nhất, mặc dù CQTU đang dần chuyển giao quyền lực xuống CQĐP nhưng trung ương thanh tra, giám sát quá chặt chẽ, khiến cơ quan địa phương dù có thẩm quyền song vẫn chưa hoàn toàn giải quyết được vấn đề. Đồng thời, sự khác nhau về mô hình tổ chức, nhiệm vụ giữa CQTU và CQĐP chưa được làm rõ; chính quyền cấp xã là nơi trực tiếp tổ chức các hoạt động quản lý, điều hành các công việc hành chính ở cơ sở, trực tiếp tổ chức việc thi hành pháp luật, nhưng thẩm quyền và trách nhiệm chưa được xác định một cách tương xứng.

Hai là, các giải pháp tăng cường phân cấp giữa trung ương và CQĐP, một mặt còn thiếu tính đồng bộ, chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của từng cấp CQĐP; CQĐP các cấp chưa có đủ thẩm quyền và các điều kiện cần thiết để chủ động trong việc thực hiện các nhiệm vụ mà địa phương có khả năng làm được, nhưng mặt khác, một số nhiệm vụ cần quản lý tập trung, thống nhất lại được chuyển giao cho CQĐP, làm giảm hiệu quả quản lý của nền hành chính nhà nước.

Ba là, mô hình tổ chức CQĐP ở các cấp, các địa phương gần giống nhau, trong khi đặc điểm của các đơn vị hành chính - lãnh thổ rất khác nhau nên các một số chính sách phân cấp, phân quyền dường như không hiệu quả ở một số CQĐP đặc thù, làm hạn chế sự phát triển của các địa phương. Thực tế rằng, các địa phương khác nhau có vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên, môi trường, thế mạnh hay văn hóa khác nhau; không thể có một mô hình thống nhất cho đồng bằng, miền núi, hải đảo hay vùng biển. Như vậy, sẽ khó có một mô hình phân cấp, phân quyền chung cho mọi CQĐP.

Bốn là, thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp CQĐP được quy định không rõ ràng, quyền lực không đủ mạnh, các điều kiện về tổ chức, cán bộ, tài chính, ngân sách, cơ sở vật chất để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn chưa bảo đảm để thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp. Các cơ quan CQĐP, nhất là Hội đồng nhân dân ở một số địa phương hoạt động còn mang tính hình thức, hiệu quả thấp.

Cuối cùng, trong gian đoạn cách mạng công nghiệp 4.0 (trí tuệ nhân tạo (AI), mạng Internet (IOT), robot, 3D, Big Data), dù chính sách phân cấp, phân quyền có nhiều thay đổi theo hướng hoàn thiện tích cực nhưng vẫn còn chậm, kém hiệu quả và chưa hiện đại. Các thủ tục hành chính còn thủ tục, rườm rà, trình độ nhân sự kém hiệu quả dẫn đến hiệu suất làm việc cũng như hiệu suất việc cải cách, thực hiện phân cấp, phân quyền chưa thực sự hiệu quả.

5.2. Hàm ý chính sách

Với những vấn đề còn tồn tại như trên, để thực hiện tốt hơn việc phân cấp, phân quyền quản lý giữa CQTU và CQĐP cũng như phát triển kinh tế - xã hội, bài viết kiến nghị một số ý kiến.

Tăng cường chuyển giao quyền lực từ trung ương xuống địa phương

Chính sách chuyển giao quyền lực cần gắn liền với cơ chế phân bổ nguồn lực hợp lý hơn để địa phương có thể đảm bảo giải quyết các yêu cầu, nhiệm vụ của chính quyền, đặc biệt là về tỷ lệ phân bổ vốn ngân sách, cơ chế tự chủ tài chính, khả năng huy động vốn địa phương và các chương trình mục tiêu quốc gia. Đồng thời, cũng yêu cầu sự cải cách mạnh mẽ quy trình thanh tra, giám sát của CQTU. Một số hoạt động quan trọng cũng cần được giám sát chặt chẽ hơn hoặc không nên chuyển giao toàn quyền cho địa phương vì dễ dẫn đến nhiều địa phương lợi dụng việc phân cấp, phân quyền để đưa ra các quyết sách để trục lợi. Điển hình như vụ sai phạm trong công tác tổ chức, chấm thi ở Kỳ thi THPT quốc gia năm 2018. Vụ việc liên quan đến hàng loạt bài thi của thí sinh được nâng điểm ở các tỉnh Hà Giang, Sơn La, Hòa Bình.

Bảo đảm tính phù hợp và phát huy được lợi thế đặc thù của từng địa phương

Điều này đòi hỏi việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương phải dựa trên cơ sở đánh giá các yếu tố khách quan tác động đến hoạt động quản lý nhà nước. Phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn; phù hợp với đặc thù quản lý nhà nước trong từng ngành, lĩnh vực. Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương còn phải đảm bảo tính phù hợp với đặc điểm của đơn vị hành chính - lãnh thổ. Đơn vị hành chính - lãnh thổ là địa bàn được hình thành dựa theo các tiêu chí như yếu tố dân cư, địa lý, diện tích, địa bàn nông thôn, đô thị, đồng bằng, vùng biên giới, miền núi, hải đảo... Tính đặc thù của đối tượng và địa bàn quản lý chi phối tính chất nhiệm vụ, nội dung và phương thức quản lý nhà nước. Đảm bảo phát huy được tính đặc thù của từng địa phương cũng cần xem xét trên cơ sở xem xét các yếu tố về mật độ dân số, năng suất lao động, trình độ lực lượng lao động, chất lượng năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) và đặc biệt là tiềm năng kinh tế có thể khai thác, tạo thế mạnh cạnh tranh so với các nước trong khu vực.

Nâng cao hơn nữa hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính của các cơ quan chính quyền địa phương, đảm bảo duy trì tính đồng bộ, hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ sau khi thực hiện thí điểm hợp nhất.

Một trong những điều quan trọng cần xem xét là tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy các cơ quan CQĐP nhằm nâng cao hơn nữa năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan CQĐP, tránh hình thức trong hoạt động của CQĐP. Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu xuyên suốt và phát triển hệ thống lưu trữ, bảo mật là những ưu tiên hàng đầu để có thể thực hiện tốt sự chuyên giao đồng bộ, liên tục mà vẫn đảm bảo được chất lượng quản lý hành chính ở địa phương.

Tài liệu tham khảo

- Agrawal, A. (1997). *Community in conservation: Beyond enchantment and disenchantment*. (Working Paper No. 1). Retrieved January 12, 2020, from <https://library.unimelb.edu.au/recite/apa/working-papers>.
- Agrawal, A., & Ribot, J. (1999). Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases. *Journal of Developing Areas*, 33(4), 473-502.
- Aurora, N. (2016). The definition and importance of local governance. *Social and Natural Sciences Journal*, 10(1), 5-8.
- Ban Chấp hành Trung Ương. (2018). *Nghị quyết số 27-NQ/TW Hội Nghị Lần Thứ Bảy Ban Chấp hành Trung Ương khoá XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp [Resolution No. 27-NQ/TW The Seventh Meeting of the XII Central Executive Committee on reforming the salary policy for cadres, civil servants, public employees, armed forces and workers in enterprises]*. Retrieved December 22, 2019, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Nghi-quyet-27-NQ-TW-2018-cai-cach-chinh-sach-tien-luong-doi-voi-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-382336.aspx>
- Bộ Nội vụ. (2019). *Thông tư 01/2019/TT-BNV - Quy định quy trình trao đổi, lưu trữ, xử lý số liệu điện tử trong công tác văn thư, các chức năng cơ bản của Hệ thống quản lý tài liệu điện tử trong quá trình xử lý công việc của các cơ quan, tổ chức [Circular 01/2019 / TT-BNV - Regulating the process of exchanging, storing and processing electronic data in clerical work, the basic functions of the electronic document management system in the process management of agencies and organizations]*. Retrieved December 13, 2019, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Thong-tu-01-2019-TT-BNV-quy-trinh-xu-ly-tai-lieu-dien-tu-trong-cong-tac-van-thu-406242.aspx>
- Chính phủ. (2018). *Nghị định số 61/2018/NĐ-CP ngày 23/04/2018 về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính [Decree No. 61/2018 / ND-CP dated April 23, 2018 on the implementation of the interconnected one-door mechanism in resolving administrative procedures]*. Retrieved December 14, 2019, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Nghi-dinh-61-2018-ND-CP-co-che-mot-cua-mot-cua-lien-thong-trong-giai-quyet-thu-tuc-hanh-chinh-357427.aspx>
- Chính phủ. (2018). *Nghị quyết 107/NQ-CP về chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/05/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành trung ương khóa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp [Resolution 107 / NQ-CP on the*

Government's action plan to implement Resolution No. 27-NQ / TW dated May 21, 2018 of the Seventh Conference of the 12th Central Committee on money policy reform. Salary for officials, civil servants, armed forces and workers in the enterprise]. Retrieved December 16, 2019, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Nghi-quyet-107-NQ-CP-2018-Chuong-trinh-thuc-hien-Nghi-quyet-27-NQ-TW-ve-chinh-sach-tien-luong-391345.aspx>

Đảng Cộng sản Việt Nam. (2017). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành trung ương Khóa XII - Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả [Resolution No. 18-NQ / TW dated October 25, 2017 of the Sixth Conference of the Central Executive Committee Session XII - Some issues on continuing to renew, aligning the organizational apparatus of the refined political system. compact, effective and efficient operation]. Retrieved December 12, 2019, from <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-xii/nghi-quyet-so-18-nqtw-ngay-25102017-hoi-nghi-lan-thu-sau-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-mot-so-van-de-ve-tiep-568>*

Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. (2018). *Nghị quyết số 04/2018/NQ-HĐND về mức thu nhập chuyên gia, nhà khoa học đối với lĩnh vực Thành phố có nhu cầu thu hút giai đoạn 2018-2022 [Resolution No. 04/2018 / NQ-HĐND on the income of experts and scientists for the city sector wishing to attract the period of 2018-2022]. Retrieved December 21, 2019, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/lao-dong-tien-luong/Nghi-quyet-04-2018-NQ-HĐND-muc-thu-nhap-chuyen-gia-nha-khoa-hoc-Ho-Chi-Minh-378342.aspx>*

Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. (2018). *Nghị quyết số 01/2018/NQ-HĐND về ban hành mức thu phí sử dụng tạm thời lòng đường để đỗ xe ô tô trên địa bàn thành Phố Hồ Chí Minh [Resolution No. 01/2018 / NQ-HĐND on the issuance of fees for the temporary use of roadbeds to park cars in Ho Chi Minh City]. Retrieved December 18, 2019, from <https://luatvietnam.vn/thue/nghi-quyet-01-2018-nq-hdnd-hcm-muc-thu-phi-tam-thoi-long-duong-de-do-xe-o-to-161229-d2.html>*

Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. (2018). *Nghị quyết số 02/2018/NQ-HĐND về điều chỉnh mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh [Resolution No. 02/2018 / NQ-HĐND on the adjustment of environmental protection fee rates for industrial wastewater in Ho Chi Minh City]. Retrieved December 19, 2019, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/thue-phi-le-phi/Nghi-quyet-02-2018-NQ-HĐND-dieu-chinh-muc-thu-phi-bao-ve-moi-truong-nuoc-thai-Ho-Chi-Minh-378341.aspx>*

Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. (2018). *Nghị quyết số 03/2018/NQ-HĐND về ban hành quy định chi thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức, viên chức thuộc khu vực quản lý nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và đơn vị sự nghiệp công lập do Thành phố quản lý [Resolution No. 03/2018 / NQ-HĐND on the issuance of regulations on additional income spending for cadres, civil servants and public employees in the state management sector, political organizations, socio-political organizations and public non-*

- business units managed by the City*]. Retrieved December 20, 2019, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-03-2018-NQ-HDND-chi-thu-nhap-tang-them-cho-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-Ho-Chi-Minh-378314.aspx>
- Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. (2018). *Nghị quyết số 09/NQ-HĐND về thông qua danh mục các dự án cần thu hồi đất, dự án có chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa trên địa bàn thành phố* [Resolution No. 09 / NQ-HĐND on approving the list of projects that need land acquisition, projects that change the purpose of using rice land in the city]. Retrieved December 17, 2019, from <http://www.donre.hochiminhcity.gov.vn/hinhanhposttin/2018-8/27874.pdf>
- Le, T. H. A., & Dinh, N. T. (2015). *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương một số nước trên thế giới* [Organizational model of local government in some countries in the world]. Retrieved January 13, 2020, from Tạp chí Tổ chức Nhà nước website: https://tcnn.vn/news/detail/18710/Mo_hinh_to_chuc_chinh_quyen_dia_phuong_mot_so_nuoc_tren_the_gioiall.html
- Makara, S. (2000). Decentralization for good governance and development: Uganda's experience. *Regional Development Dialogue*, 21(1), 73-92.
- Manor, J. (2000). *Local government in South Africa: Potential disaster despite genuine promise*. Paper presented at the United Kingdom's Department for International Development, IDS, Brighton, Mimeo.
- Mawhood, P. (1983). *Local government in the third world: The experience of tropical Africa*. New York: John Wiley & Sons.
- Nasution, A. (2016). *Government decentralization program in Indonesia*. (ADB Working Paper No. 601). Retrieved January 18, 2020, from <https://www.adb.org/publications/government-decentralization-program-indonesia/>
- Nguyen, D. T. (2018). *Đánh giá chính sách phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay* [Evaluation of state administrative decentralization and decentralization policy in Vietnam today]. Retrieved January 14, 2020, from Tạp chí Tổ chức Nhà nước website: <http://tcnn.vn/news/detail/41855/Danh-gia-chinh-sach-phan-cap-phan-quyen-hanh-chinh-nha-nuoc-o-Viet-Nam-hien-nay.html>
- Nguyen, M. P. (2013). *Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề tự quản địa phương tại Việt Nam* [The current situation of decentralization, decentralization and local self-governance in Vietnam]. Paper presented at Hội thảo Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Ninh Thuận, Vietnam.
- Nguyen, S. D. (2019). *Nên chọn phân quyền hay phân cấp?* [Should choose decentralization or decentralization?]. Retrieved January 15, 2020, from Báo nhân dân website: <https://www.nhandan.com.vn/hangthang/item/41479202-nen-chon-phan-quyen-hay-phan-cap.html>
- Nguyen, T. T. H. (2019). *Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6, Khóa XII* [Decentralization and

decentralization between central and local levels in the spirit of Resolution No. 18-NQ / TW of the 6th Central Conference, Session XIII. Retrieved January 15, 2020, from Tạp chí Tổ chức Nhà nước website: <http://tcnn.vn/news/detail/43267/Phan-cap-phan-quyen-giua-Trung-uong-va-dia-phuong-theo-tinh-than-Nghi-quyet-so-18%E2%80%9393NQ-TW-Hoi-nghi-Trung-uong-lan-thu-6-Khoa-XII.html>

- Oyugi, W. O. (2000). Decentralization for good governance and development: The unending debate. *Regional Development Dialogue*, 21(1), 3-22.
- Pham, T. T. H. (2019). *Thực trạng sáp nhập, hợp nhất tổ chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay [Current situation of merger and consolidation of state administrative organizations in Vietnam]*. Retrieved January 16, 2020, from <https://www.quanlynhanuoc.vn/2019/09/12/thuc-trang-sap-nhap-hop-nhat-to-chuc-hanh-chinh-nha-nuoc-viet-nam-hien-nay/>
- Quốc hội. (2001). *Luật Tổ chức Chính phủ số 32/2001/QH10 [Law on Government Organization No. 32/2001 / QH10]*. Retrieved January 22, 2020, from <https://thukyluat.vn/vb/luat-to-chuc-chinh-phu-2001-bec4.html>
- Quốc hội. (2003). *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm số 11/2003/QH11 [Law No. 11/2003 / QH11 on Organization of the People's Councils and People's Committees]*. Retrieved January 23, 2020, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Luat-To-chuc-Hoi-dong-nhan-dan-va-Uy-ban-nhan-dan-2003-11-2003-QH11-51688.aspx>
- Quốc hội. (2015). *Luật Tổ chức Chính phủ số 76/2015/QH13 [Law on Government Organization No. 76/2015 / QH13]*. Retrieved January 24, 2020, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-to-chuc-Chinh-phu-2015-282379.aspx>
- Quốc hội. (2015). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 77/2015/QH13 [Law on Local Government Organization No. 77/2015 / QH13]*. Retrieved January 25, 2020, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Luat-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-2015-282380.aspx>
- Quốc hội. (2002). *Luật Ngân sách nhà nước số 01/2002/QH11 [Law on State Budget No. 01/2002 / QH11]*. Retrieved January 20, 2020, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Luat-Ngan-sach-Nha-nuoc-2002-01-2002-QH11-50345.aspx>
- Quốc hội. (2015). *Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 [Law on State Budget No. 83/2015 / QH13]*. Retrieved January 21, 2020, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Luat-ngan-sach-nha-nuoc-2015-281762.aspx>
- Ribot, J. C. (2002). *African decentralization local actors, powers and accountability*. Retrieved January 19, 2020, from UNRISD website: [https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/3345AC67E6875754C1256D12003E6C95?OpenDocument](https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/3345AC67E6875754C1256D12003E6C95?OpenDocument)
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the State*. London, UK: George Allen.

- Truong, D. L. (2005). *Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay [Promoting the historical, political and legal values of the 1946 Constitution in the current renovation cause]*. Retrieved January 17, 2020, from <http://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=266>
- Văn phòng Chính phủ. (2017). *Thông tư số 02/2017/TT-VPCP - Hướng dẫn về nghiệp vụ kiểm soát thủ tục hành chính [Circular No. 02/2017 / TT-VPCP - Guidance on administrative procedures control]*. Retrieved December 15, 2019, from <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Thong-tu-02-2017-TT-VPCP-huong-dan-ve-nghiep-vu-kiem-soat-thu-tuc-hanh-chinh-366111.aspx>
- Vo, T. T., & Mai, H. Q. (2019). Thực hiện Nghị quyết số 54/2017/QH14 và vấn đề tiếp tục pháp lý hóa các cơ chế, chính sách đặc thù cho Thành phố Hồ Chí Minh [Implementation of Resolution No. 54/2017 / QH14 and the issue of continued legalization of mechanisms and policies specific to Ho Chi Minh City]. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 17(393), 37-43.