

Số: 596/KHPL-LQT, LSS&QCN

Hà Nội, ngày 24 tháng 12 năm 2013

BÁO CÁO

Kết quả hội thảo phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh: Thực tiễn và một số vấn đề đặt ra

Kính gửi: Ban quản lý Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam”

Thực hiện kế hoạch hoạt động năm 2013 trong khuôn khổ Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam”, Viện Khoa học Pháp lý đã chủ trì triển khai tổ chức hội thảo “Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh: Thực tiễn và một số vấn đề đặt ra” vào ngày 18/10/2013 tại Hà Nội. Viện xin được báo cáo kết quả hội thảo như sau:

I. Báo cáo hành chính

1. Chủ trì Hội thảo: PGS.TS. Hoàng Thế Liên, Thứ trưởng Bộ Tư pháp và TS. Nguyễn Văn Cương, Phó Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý – Bộ Tư pháp.

2. Thành phần tham dự: Chuyên gia trong nước: 09 chuyên gia có bài tham luận (xem cụ thể phần dưới) và một số chuyên gia phản biện độc lập cùng với sự tham gia của hơn 80 đại biểu đến từ các cơ quan trung ương và địa phương: Văn phòng Chính phủ, Văn phòng Quốc hội; Các bộ, ngành, cơ quan thuộc Chính phủ (Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư...); các cơ sở đào tạo; cơ sở nghiên cứu (Khoa luật – ĐHQG Hà Nội, ĐH Luật Hà Nội, Viện Nhà nước và Pháp luật...); Sở Tư pháp và một số Sở chuyên ngành khác (Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Nội vụ, Sở Công thương,...); Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh/Thành phố...) của một số địa phương (Hà Nội, Hồ Chí Minh, Hà Nam, Vĩnh Phúc, Hòa Bình, Phú Thọ, Hải Dương, Hà Tĩnh, Cần Thơ...).

3. Địa điểm tổ chức: Thành phố Hà Nội.

4. Thời gian tổ chức: Ngày 18/10/2013 (cả ngày).

II. Báo cáo nội dung

1. Hệ Tham luận và chuyên gia thực hiện Tham luận

Viện Khoa học Pháp lý đã mời 09 chuyên gia thực hiện 09 tham luận sau đây:

(1) “*Các nguyên tắc, yêu cầu đổi mới việc phân công quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam trong quá trình sửa đổi Hiến pháp*” - **TS. Dương Thị Thanh Mai**, Chuyên gia cao cấp, Bộ Tư pháp

(2) “*Thực tiễn phân công quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam trong thời gian qua và các kiến nghị hoàn thiện*” – **TS. Hoàng Thị Ngân**, Văn phòng Chính phủ

(3) “*Phân cấp quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - thực trạng và một số giải pháp*” – **PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa**, Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh, Chương trình giảng dạy Kinh tế Fulbright

(4) “*Thực tiễn phân công quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong lĩnh vực tài chính, ngân sách tại Việt Nam và các kiến nghị hoàn thiện*” – Ông **Nguyễn Trọng Nghĩa**, Vụ Pháp chế, Bộ Tài chính

(5) “*Phân cấp quản lý nhà nước cho chính quyền địa phương: Nhìn từ thực tiễn của ngành Tư pháp*” – **TS. Trần Văn Quảng**, Bộ Tư pháp

(6) “*Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai*” – **GS.TSKH. Đặng Hùng Võ**, Nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường

(7) “*Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch và đầu tư: Thực tiễn thực hiện, những vấn đề đặt ra và định hướng giải quyết*” – **TS. Trần Kim Chung**, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế TW, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

(8) “*Phân cấp quản lý nhà nước qua thực tiễn ở thành phố Hồ Chí Minh*” – **ThS. Ung Thị Xuân Hương**, Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh

(9) “*Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương: nhìn từ thực tiễn của tỉnh Vĩnh Phúc*” – **ThS. Lê Thị Phương Hoa**, Ban Pháp chế, Hội đồng nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc

2. Kết quả nội dung Hội thảo

Tại Hội thảo, 09 chuyên gia đã trình bày 09 Tham luận và có 15 lượt ý kiến của các đại biểu tham dự Hội thảo. Các Tham luận và ý kiến trao đổi tập trung vào các vấn đề sau đây:

(1) *Bối cảnh chính trị pháp lý của việc sửa đổi Hiến pháp 1992 và việc sửa đổi Chương chính quyền địa phương.*

Chương Chính quyền địa phương là một món nợ của Hiến pháp từ năm 1980. Mục tiêu cao nhất và cuối cùng của phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền - như tinh thần Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011–2020 chỉ ra - là nhằm tiếp tục giải phóng và phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương; bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của Chính phủ; tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính và thực hiện những đột phá thể chế cần thiết, trước hết là thể chế kinh tế thị trường, góp phần tạo lập và duy trì môi trường kinh doanh lành mạnh, cơ chế quản lý đầu tư phù hợp, để ngày càng nâng cao năng lực, hiệu lực quản lý nhà nước, sử dụng tiết kiệm tài nguyên và các nguồn lực, bảo đảm an ninh quốc gia, cải thiện hiệu quả các hoạt động đầu tư cả về kinh tế - văn hóa - xã hội và bảo vệ môi trường, nâng cao sức cạnh tranh và đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước, phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương theo yêu cầu phát triển bền vững.

(2) *Nguyên tắc phân công quyền lực giữa Trung ương và địa phương*

Phân công quyền lực giữa Trung ương và địa phương thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước với các cộng đồng lãnh thổ. Quan hệ này bị chi phối bởi nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước và được quyết định bởi hình thức nhà

nước. Đối với Việt Nam, nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước luôn được đề cao.

Xuất phát từ mô hình Nhà nước đơn nhất, xuyên suốt mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương là tư tưởng “bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của trung ương”. Tuy nhiên, chủ trương này chưa được làm sáng tỏ cả về lý luận cũng như trên phương diện thể chế, dẫn đến sự chủ quan khi lập luận về nhu cầu quản lý thống nhất từ phía trung ương đối với một số lĩnh vực. Tiêu chí trao quyền (hay ngược lại) cho một cấp địa phương thiếu nhất quán. Đã có ý kiến về sự cần thiết quản lý thống nhất theo ngành dọc một số lĩnh vực như an ninh, quốc phòng, tư pháp hay bảo đảm tính tập trung cao độ trong quản lý nhà nước trên địa bàn đô thị. Tuy nhiên, đến nay, vẫn chưa có phương án cụ thể để hình thành thể chế về các vấn đề nhất thiết phải do Trung ương quyết định¹.

Một số vấn đề lý luận chưa được giải quyết thoả đáng làm cơ sở cho việc thiết lập mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương. Trước hết, phân cấp và phân quyền giữa trung ương – địa phương chưa được phân biệt, làm rõ nội dung trên phương diện quan điểm chính thống. Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó có chính quyền địa phương đều theo nguyên tắc hiến định là tập trung dân chủ. Tuy nhiên, thực tế đã chứng minh, không nên áp dụng theo công thức chung tất cả các nội dung và khía cạnh của tập trung và dân chủ trong tổ chức, hoạt động của mọi thiết chế quyền lực. Ngay cả với bản thân Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cũng cần có cách vận dụng tương thích và hiệu quả nguyên tắc này. Trong khi các nguyên tắc tổ chức quyền lực hiện nay đòi hỏi tập trung cao độ thì phân quyền và phân cấp lại là xu hướng phi tập trung.

Việc xác định nguyên tắc phân quyền (hay phân cấp) giữa Trung ương và địa phương đang là vấn đề được thảo luận trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Điều này có liên quan trực tiếp đến mô hình chính quyền địa phương.

¹ Theo kinh nghiệm các nước, quan hệ phân quyền được điều chỉnh theo các giai đoạn lịch sử và phụ thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội. Nhưng về cơ bản, các vấn đề như quốc phòng, an ninh quốc gia, ngoại giao, hoạch định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chương trình đào tạo công chức hành chính là những lĩnh vực không thực hiện phân quyền.

Trong quan hệ phân công quyền lực theo chiều dọc, khuôn mẫu lý tưởng là phân quyền được tiến hành từ dưới lên, có nghĩa là địa phương được ưu tiên trao quyền thực hiện các vấn đề phù hợp với khả năng của mình; những vấn đề còn lại do Trung ương thực hiện hoặc phối hợp cùng địa phương thực hiện.

(3) Đánh giá việc thực hiện các quy định của pháp luật về phân cấp trong lĩnh vực quản lý tài sản công

Thế chế hoá Điều 17, Điều 27, Điều 78 của Hiến pháp năm 1992, Quốc hội đã ban hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; Chính phủ ban hành Nghị định số 52/2009/NĐ-CP ngày 03/6/2009 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; Thủ tướng Chính phủ và Bộ Tài chính cũng đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn triển khai thực hiện Luật. Đối với lĩnh vực quản lý tài sản công, trong quá trình thực hiện, chưa nảy sinh những bất cập, khó khăn, vướng mắc lớn đòi hỏi cần thiết phải sửa đổi, bổ sung các nội dung có liên quan trực tiếp đến các quy định của Hiến pháp. Tuy nhiên, có một số nội dung quy định của Hiến pháp liên quan đến lĩnh vực này cần sửa đổi, bổ sung để đảm bảo đầy đủ, toàn diện hơn, như: quy định về chính sách quản lý đất đai (Điều 18), quy định quyền về tài sản của người nước ngoài ở Việt Nam (Điều 81) và bổ sung thế chế quy định về tài sản công (*Không có nội dung liên quan đến phân cấp quản lý*).

(4) Đánh giá thực tiễn phân định thẩm quyền trong ngành tư pháp, ví dụ như lĩnh vực hộ tịch

+ Công tác đăng ký và quản lý hộ tịch đã được Đảng và Nhà nước quan tâm thông qua việc ban hành và ngày càng hoàn thiện các văn bản pháp luật làm cơ sở pháp lý cho việc triển khai thực hiện. Tuy nhiên, vì nằm rải rác ở nhiều văn bản nên các quy định của pháp luật về hộ tịch chưa chặt chẽ, quy định tản mát, chưa có một đạo luật riêng về hộ tịch. Những quy định này còn rườm rà, phức tạp, khó nhớ, khó áp dụng gây khó khăn cho cơ quan hộ tịch khi áp dụng, người dân khó phân biệt việc hộ tịch của mình sẽ được áp dụng theo văn bản nào.

+ Thẩm quyền, thủ tục đăng ký hộ tịch còn rườm rà, có quá nhiều cấp có thẩm quyền đăng ký hộ tịch. Hệ thống quản lý 4 cấp (Trung ương, tỉnh, huyện và xã), trong đó có 3 cấp (tỉnh, huyện, xã) vừa làm nhiệm vụ quản lý nhà nước vừa làm nhiệm vụ đăng ký hộ tịch trong nước dẫn đến tình trạng công kênh về bộ máy, phức tạp về xác định thẩm quyền và thủ tục. Trong một số trường hợp cơ quan đăng ký hộ tịch không phân biệt được thẩm quyền nên đã làm sai; về phía người dân thì khó phân biệt yêu cầu của mình do cấp nào giải quyết. Do thẩm quyền đăng ký hộ tịch thuộc 3 cấp nên từng cấp chủ yếu lo việc đăng ký của mình, ít quan tâm đến nhiệm vụ quản lý nhà nước về hộ tịch đối với cấp dưới, đồng thời dồn đẩy nhiệm vụ hướng dẫn, chỉ đạo chuyên môn lên cấp trên. Việc mở rộng thẩm quyền nhằm tạo mọi điều kiện để người dân thực hiện quyền đăng ký hộ tịch, nhưng cũng tạo kẽ hở làm phát sinh những vi phạm pháp luật về đăng ký hộ tịch, trong khi đó trách nhiệm, chế tài đối với các trường hợp này lại chưa được quy định cụ thể, phù hợp đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật.

+ Công tác đăng ký hộ tịch còn nặng về tính chất hành chính, thiếu tính chuyên nghiệp. Phương thức đăng ký hộ tịch chủ yếu được thực hiện bằng phương pháp thủ công, mức độ tin học hóa còn rất hạn chế, hệ thống sổ hộ tịch chưa được cải tiến hợp lý nên hệ thống dữ liệu hộ tịch bị phân tán, không kết nối được với nhau nên khả năng tra cứu, khai thác phục vụ cho yêu cầu của người dân và nhu cầu quản lý của các cơ quan, tổ chức là rất hạn chế.

+ Về tổ chức bộ máy làm công tác hộ tịch còn nhiều bất cập: Hiện nay, ở các xã, phường, thị trấn, công chức Tư pháp – Hộ tịch ngoài việc đăng ký và quản lý hộ tịch còn phải đảm nhiệm gần 11 đầu việc khác trong khi số lượng công chức Tư pháp – Hộ tịch cấp xã còn mỏng về số lượng và hạn chế về chất lượng, dẫn đến tình trạng quá tải đối với đội ngũ công chức Tư pháp – Hộ tịch điều này tất yếu ảnh hưởng đến tiến độ giải quyết công việc cho công dân cũng như bỏ trống hoặc triển khai không toàn diện, hiệu quả các nhiệm vụ khác được phân công. Hiện nay, tỷ lệ cấp xã bố trí được từ 02 công chức Tư pháp – Hộ

tịch trở lên chiếm khoảng 42% tổng số cấp xã trong cả nước.² Việc bố trí cán bộ hộ tịch ở cấp xã hiện nay chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao, không ổn định lâu dài. Bên cạnh đó, cơ chế quản lý, chính sách đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ tư pháp hộ tịch chưa thỏa đáng. Điều này dẫn đến tình trạng cán bộ tư pháp - hộ tịch thường xuyên thay đổi công tác, thiếu cán bộ. Việc tuyển dụng mới rất khó khăn. Những người đang làm việc ở vị trí hiện tại thì không an tâm công tác. Chất lượng giải quyết công việc, tinh thần, trách nhiệm trong công việc chưa cao.

+ Cơ sở vật chất, kinh phí phục vụ cho công tác đăng ký quản lý hộ tịch chưa được đầu tư kịp thời và đầy đủ nên còn lúng túng trong thực hiện nhiệm vụ: thiếu phương tiện làm việc đặc biệt là máy vi tính, máy in, máy phô tô nên chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu của người dân và còn ảnh hưởng đến chất lượng công tác này.

(5) Phân định thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai

quản lý đất đai được thực hiện bằng 4 công cụ gồm pháp luật đất đai, quy hoạch sử dụng đất, tài chính đất đai và hành chính đất đai. Công cụ pháp luật bao gồm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và việc thực thi pháp luật. Dưới góc độ thực thi pháp luật, những công việc cụ thể bao gồm công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thi hành pháp luật đất đai, xử lý vi phạm hành chính về đất đai, xử lý trách nhiệm hình sự về quản lý và sử dụng đất đai, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Công cụ quy hoạch sử dụng đất đai tập trung ở công việc xây dựng, thẩm định, phê duyệt, thực hiện quy hoạch sử dụng đất đai và kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất đai. Công cụ tài chính đất đai bao gồm việc quản lý giá đất, chính sách về các loại thuế, phí, lệ phí liên quan tới đất đai và các cơ chế có liên quan tới mối quan hệ giữa đất đai và tài chính như tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, bồi thường khi gây tổn hại về đất đai, thế chấp, góp vốn bằng đất đai, đổi đất lấy các nguồn lực khác. Công cụ hành chính là toàn bộ công việc đăng ký đất đai lần đầu để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký biến động

² Số liệu thống kê tính đến tháng 9/2012.

khi thực hiện các quyền, lập hồ sơ địa chính và xây dựng hệ thống quản lý đất đai điện tử trên cơ sở hệ thống thông tin đất đai.

(6) Phân định thẩm quyền trong lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch và đầu tư

Đối với nội dung về quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch đã được phân cấp cho địa phương, hiện Trung ương dường như đã “mất thông tin” về quy hoạch, đặc biệt là thông tin về quy hoạch các ngành, sản phẩm. Điều này đã gây rất nhiều khó khăn, trở ngại cho điều hành, giám sát quy hoạch.

Cho dù đã được quy định việc quy hoạch phát triển các ngành sản xuất kinh doanh, các quy hoạch “mềm”, là các quy hoạch có tính chất định hướng và phải phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường, là để tham khảo nhưng trên thực tế các quy hoạch vẫn được sử dụng như một công cụ quản lý, gây ra những khó khăn (không đáng có) đối với thị trường và các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh.

Ở cấp địa phương, các quy hoạch ngành, lĩnh vực, sản phẩm không cần thiết – nhất là các sản phẩm thương mại – lại được quy hoạch tràn lan, gây lãng phí cho ngân sách và nguồn lực cho xã hội.

Trong khi đó, những quy hoạch mang tính mạng lưới cấp quốc gia lại chưa được quan tâm đúng mức. Chẳng hạn, hiện Bộ Giao thông vận tải đang chịu trách nhiệm chủ trì lập quy hoạch mạng lưới giao thông đường bộ, quy hoạch mạng lưới đường sắt, mạng lưới đường cao tốc, hệ thống cảng hàng không, hệ thống cảng biển. Tuy nhiên, các quy hoạch này đều được lập, thẩm định và phê duyệt riêng rẽ. Chính việc nghiên cứu lập quy hoạch đơn lẻ như vậy đã dẫn đến tình trạng thiếu đồng bộ trong hệ thống kết cấu hạ tầng ngay ở khâu đầu tiên là quy hoạch. Hệ quả là việc thiếu đồng bộ của hệ thống giao thông đô thị đã và đang gây tắc nghẽn giao thông ở những thành phố lớn. Ngoài ra, việc thiếu đồng bộ giữa cảng biển với cầu đường ra vào cảng dẫn đến tình trạng hầu hết các cảng biển hiện nay không phát huy được hiệu quả do việc triển khai chậm trễ các dự án đường bộ, đường sắt qua cảng, làm giảm hiệu quả đầu tư.

(7) Phân định thẩm quyền trong lĩnh vực kinh tế

Từ quản lý đất đai, quy hoạch, cấp phép đầu tư, quyết định các dự án đầu tư công, cho đến thẩm quyền địa phương trong phân bổ và sử dụng ngân sách, trong lĩnh vực kinh tế, trên thực tế quá trình phân cấp mạnh mẽ cho địa phương mới bắt đầu diễn ra từ những năm 2005 cho đến nay. Chính phủ đã giao ngày càng nhiều thực quyền hơn cho các địa phương. Điều này, như đã trình bày, được tiến hành đồng thời trong quá trình phi tập trung hóa ở Việt Nam. Dựa trên những định hướng chính trị đã được chuẩn bị từ trước, các đạo luật như Luật ngân sách 2002, Luật đất đai 2003, Luật đầu tư 2005, Luật quản lý nợ công 2009, Luật cán bộ, công chức 2010, Luật Giáo dục đại học 2012... lần lượt được ban hành để ghi nhận và cụ thể hóa chủ trương phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế từ trung ương cho các tỉnh. Quá trình phân cấp quản lý diễn ra trong 06 lĩnh vực lớn và có thể chia thành khoảng 300 tiểu lĩnh vực nhỏ hơn trong quản lý nhà nước.

Từ quản lý kinh tế lan rộng ra các lĩnh vực khác, trên thực tế Việt Nam đã thực hiện phân cấp và trao quyền quản lý mạnh mẽ cho chính quyền địa phương. Trong một quốc gia đơn nhất, theo pháp luật hiện hành, quyền lực nhà nước về danh nghĩa là không phân chia mà tập trung cho chính quyền trung ương, song trên thực tế một quá trình tản quyền rộng rãi đã lan xuống chính quyền các tỉnh. Thậm chí việc phân cấp quản lý này đã lặp lại nhiều lần, đã thực sự trở thành một thói quen chắc chắn trong thể chế chính trị và cách thức vận hành bộ máy nhà nước. Các đạo luật của Việt Nam hầu hết đều có một chương riêng về quản lý nhà nước. Trong chương đó, các nhà soạn luật đã thành tục lệ thường dành một số quyền quản lý cho Chính phủ, số còn lại phân bổ cho một bộ chuyên ngành phụ trách, các thẩm quyền khác được phân bổ cho chính quyền địa phương, trước hết là các tỉnh. Phân cấp quản lý từ trên xuống dưới dường như đã trở thành một thói quen chắc chắn, bám rễ sâu trong tư duy quản lý nhà nước ở nước ta. Tuy nhiên, phân chia một số quyền để quản lý, song Trung ương vẫn giữ quyền chung quyết, can thiệp vào quyết định của địa phương.

(8) Phân định thẩm quyền trong lĩnh vực ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Còn có tình trạng ban hành văn bản không đúng thẩm quyền theo quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL, thể hiện ở các dạng:

- **Dạng thứ nhất:** Văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của UBND tỉnh, song HĐND tỉnh lại ban hành. Ví dụ: Theo Khoản 4, Điều 15 Nghị định số 134/2004/NĐ-CP, việc phê duyệt, tổ chức chương trình, kế hoạch khuyến công tại địa phương thuộc thẩm quyền UBND tỉnh. Song, Ngày 22/12/2010, HĐND tỉnh Vĩnh Phúc đã ban hành Nghị quyết số 31/2010/NQ-HĐND về **chương trình khuyến công tỉnh Vĩnh Phúc giai đoạn 2011-2015**. Ngày 27/01/2011, UBND tỉnh lại tiếp tục ban hành Quyết định số 08/2011/QĐ-UBND về việc **phê duyệt chương trình khuyến công tỉnh Vĩnh Phúc giai đoạn 2011- 2015** với các nội dung gần tương tự như Nghị quyết số 31/2010/NQ-HĐND;

- **Dạng thứ hai:** Nội dung thuộc thẩm quyền quy định của trung ương, song địa phương lại quy định. Ví dụ: Theo Điều 2, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002, “*Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt*”. Tuy nhiên, tại Chương trình số 2386/CTr-UBND về dân số - kế hoạch hóa gia đình giai đoạn 2009 - 2015 ngày 19/6/2009 của UBND tỉnh Vĩnh Phúc đã quy định cụ thể về xử lý vi phạm đối với người vi phạm chính sách kế hoạch hoá gia đình (văn bản này vi phạm cả về thẩm quyền nội dung, cả về thẩm quyền hình thức).

Còn có tình trạng văn bản có dấu hiệu không phù hợp với văn bản QPPL của trung ương ngay từ thời điểm ban hành

+ Quyết định số 18/2011/QĐ-UBND ngày 20/4/2011 của UBND tỉnh ban hành quy định về thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và đơn giá bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Vĩnh Phúc, nhiều nội dung liên quan đến quyền được bồi thường, hỗ trợ của người sử dụng đất khi bị Nhà nước thu hồi đất; nội dung quy định về điều kiện để được xác định là đất ở đối với “đất vườn, ao liền kề với đất ở”; về bồi thường cho người sử dụng đất có diện tích đo đạc thực tế nhỏ hơn hoặc lớn hơn diện tích ghi trên giấy tờ quyền sử dụng đất...trái với quy định của Luật Đất đai, Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái

định cư khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai ... ngay từ thời điểm ban hành (Quyết định này đã được sửa đổi, bổ sung sau khi có kiến nghị của Sở Tư pháp).

(9) Phân định thẩm quyền từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh

- Về lĩnh vực phân cấp:

Chính phủ chỉ mới phân cấp cho thành phố một số nội dung quản lý trong một số lĩnh vực, trong khi còn nhiều lĩnh vực khác mà thành phố rất cần được phân cấp để tạo sự chủ động của chính quyền thành phố trong quản lý đô thị mang tính đặc thù nhưng chưa được phân cấp như: việc xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực trật tự, an toàn đô thị; quản lý trật tự an toàn giao thông, trật tự xây dựng, quản lý các hoạt động dịch vụ văn hóa; việc tổ chức thực hiện các quyết định hành chính; các chính sách ưu đãi đầu tư ...

- Về phạm vi, nguyên tắc phân cấp:

Khoản 4 Điều 3 Nghị định 93 qui định một trong những nguyên tắc phân cấp là “*Phù hợp với pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ*”. Vì vậy, việc phân cấp cho Thành phố chỉ trong phạm vi những nội dung thuộc thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Trong khi đó, nhiều vấn đề phải được tháo gỡ từ qui định của luật thì Chính phủ không có thẩm quyền nên cũng không thể phân cấp, chẳng hạn như: thẩm quyền qui định việc xử lý vi phạm hành chính; thẩm quyền giao, cho thuê đất; chính sách ưu đãi đầu tư vv...

Chính vì vậy, việc phân cấp cho Thành phố còn hạn chế, chưa mang tính toàn diện và triệt để. Trong quá trình thực hiện, nhiều vấn đề vướng mắc mà Thành phố kiến nghị xin ý kiến các bộ, ngành nhưng chưa được giải quyết.

- Trong phân cấp quản lý, thực tế các Bộ - ngành Trung ương vẫn nắm nhiều nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể thay vì tập trung vào việc xây dựng cơ chế, chính sách chung, đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, kiểm tra, thanh tra việc chấp hành của

địa phương; thẩm quyền của chính quyền địa phương bị hạn chế, làm giảm tính chủ động, sáng tạo của địa phương, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu chính đáng của nhân dân.

- Trong lĩnh vực ngân sách, chỉ tiêu thu ngân sách là trách nhiệm chính của cơ quan thuế (được tổ chức theo ngành dọc) nhưng được xem là chỉ tiêu pháp lệnh của Ủy ban nhân dân các cấp phải thực hiện. Chỉ tiêu thu ngân sách phân cho thành phố Hồ Chí Minh ngày càng cao trong khi tỷ lệ điều tiết cho ngân sách Thành phố ngày càng giảm, cộng với nhu cầu chi cho đầu tư phát triển cũng như các hoạt động thường xuyên của Thành phố ngày càng tăng, dẫn đến nguồn vốn đầu tư từ ngân sách cho hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội của đô thị ngày càng thu hẹp.

- Cơ chế hiện hành chưa cho phép Thành phố thu một số khoản phí, lệ phí phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố để tạo thêm nguồn thu (như phí xăng dầu, phí môi trường, phí duy tu bảo dưỡng cầu đường, phí lưu hành xe, phí sử dụng bất động sản và chuyển nhượng bất động sản, v.v...); một số định mức chi kỹ thuật do Bộ, ngành quy định khá thấp nhưng thành phố lại không được phép chủ động điều chỉnh.

- Chưa có một cơ chế để quản lý phát triển đô thị, đặc biệt là đô thị có quy mô lớn: mô hình tổ chức bộ máy của chính quyền thành phố Hồ Chí Minh về cơ bản giống với chính quyền của các tỉnh khác trong khi tốc độ đô thị hóa tại thành phố Hồ Chí Minh là quá nhanh, dẫn đến sự không tương thích giữa yêu cầu quản lý nhà nước đối với địa bàn đô thị với tổ chức bộ máy chính quyền ở nông thôn. Tại các Điều 18, 26, 35, 96, 109, 118 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 có quy định bổ sung một số quyền hạn thuộc lĩnh vực quản lý đô thị của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố, quận, phường, như: Quy hoạch, xây dựng cơ sở hạ tầng, đất đô thị, giao thông... Tuy nhiên, xét trên toàn cục trong quản lý địa bàn đô thị việc quy định như vậy còn quá đơn giản, khiếm khuyết và không đầy đủ. Đây chính là nguyên nhân làm hạn chế trách nhiệm và quyền hạn của Ủy ban nhân dân các cấp vì nhiệm vụ điều hành quản lý ở địa bàn đô thị có nhiều khác biệt về tính chất và

nội dung quản lý với địa bàn nông thôn, đưa đến những bất cập trong việc quản lý đô thị nói chung và đặc biệt là tại đô thị loại đặc biệt như thành phố Hồ Chí Minh lâu nay.

(10) Các Tham luận cũng như đại biểu đã đề xuất rất nhiều kiến nghị để góp phần hoàn thiện cơ chế phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong thời gian tới.

Trên đây là Báo cáo của Viện Khoa học Pháp lý về kết quả triển khai tổ chức Hội thảo “Phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh: Thực tiễn và một số vấn đề đặt ra”, kính chuyển Ban quản lý dự án theo dõi và tổng hợp./

Nơi nhận:

- Như trên;
- Lưu: Viện KHPL, Ban NCPL Quốc tế

**KT. VIỆN TRƯỞNG
PHÓ VIỆN TRƯỞNG**

Nguyễn Văn Hiến