

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

NGUYỄN MINH PHƯƠNG*
ĐỖ THU HƯỜNG**

Phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội bền vững, bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội là một trong những nhiệm vụ chiến lược của Đảng và Nhà nước. Để góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý phát triển xã hội ở nước ta hiện nay, một trong những nhiệm vụ đặt ra là nghiên cứu hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền giữa trung ương - địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương trong quản lý phát triển xã hội

Từ khóa: Quản lý phát triển xã hội; phân cấp; phân quyền.

The pursuit of social development and the management thereof, aimed at ensuring sustainable progress and social justice, stands as a strategic imperative for both the Party and the State of Vietnam. Within the contemporary Vietnamese context, the optimization of social development management is paramount. This necessitates a focused examination and refinement of the mechanisms governing decentralization and devolution, both between the central and local levels of governance, and among various tiers of local government in social development management.

Key words: Social development management; delegation; devolution.

NGÀY NHẬN: 12/3/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/4/2024

NGÀY DUYỆT: 18/5/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.340.2024.853>

1. Đặt vấn đề

Phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội là một trong những chức năng cơ bản và quan trọng của Nhà nước, liên quan trực tiếp đến đến mọi mặt đời sống của người dân và toàn xã hội, vì thế, quản lý phát triển xã hội bền vững, bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội là một trong những nhiệm vụ chiến lược của Đảng và Nhà nước. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã chỉ rõ định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 - 2030: “Quản lý phát triển xã hội có hiệu quả, nghiêm minh, bảo đảm an ninh xã hội, an ninh con người; thực

hiện tiến bộ và công bằng xã hội; xây dựng môi trường văn hóa, đạo đức xã hội lành mạnh, văn minh; chú trọng nâng cao chất lượng dịch vụ y tế, chất lượng dân số, gắn dân số với phát triển; quan tâm đến mọi người dân, bảo đảm chính sách lao động, việc làm, thu nhập, thực hiện tốt phúc lợi xã hội, an sinh xã hội. Không ngừng cải thiện toàn diện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân”¹.

* PGS.TS, Học viện Hành chính Quốc gia

** TS, Học viện Hành chính Quốc gia

2. Thực trạng cơ chế phân cấp, phân quyền trong quản lý phát triển xã hội

Trong quản lý phát triển xã hội, Chính phủ có chức năng, nhiệm vụ tổ chức thực hiện các chiến lược, chương trình, chính sách phát triển xã hội, huy động mọi chủ thể xã hội tham gia tích cực vào quá trình này; tổ chức điều phối và quản lý các nguồn lực về con người, tài chính, vật chất... phục vụ cho phát triển xã hội; xử lý, giải quyết các vi phạm, bảo đảm công bằng, bình đẳng và tiến bộ xã hội. Đồng thời, quản lý phát triển xã hội là một chức năng, nhiệm vụ quan trọng của các cấp chính quyền địa phương.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương theo hình thức phân quyền, phân cấp. Theo đó, các cấp chính quyền địa phương có những nhiệm vụ, quyền hạn, như: quản lý, sử dụng và phát triển nguồn nhân lực ở địa phương; biện pháp tạo việc làm, nâng cao năng suất lao động, tăng thu nhập và cải thiện điều kiện làm việc, bảo đảm an toàn, vệ sinh lao động; bảo vệ, chăm sóc sức khỏe nhân dân; bảo vệ và chăm sóc người mẹ, trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo, trẻ mồ côi không nơi nương tựa và người có hoàn cảnh khó khăn khác; phòng, chống dịch bệnh; biện pháp thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình trên địa bàn tỉnh; thực hiện chính sách ưu đãi đối với người có công với cách mạng; biện pháp thực hiện chính sách an sinh xã hội và phúc lợi xã hội, biện pháp xóa đói, giảm nghèo.

Nhằm phân định rõ nhiệm vụ và quyền hạn, thẩm quyền và trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương gắn với hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất,

kịp thời, bảo đảm phát huy tính chủ động, sáng tạo và tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành, Chính phủ ban hành các Nghị quyết về phân cấp, phân quyền, như: Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực (trong đó có các lĩnh vực quản lý phát triển xã hội); Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10/01/2022 về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước (trong đó quy định hoàn thiện các quy định phân quyền quản lý nhà nước giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương theo ngành, lĩnh vực: Lao động - Thương binh và Xã hội; Bảo hiểm xã hội; Y tế; Dân số... Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện phân cấp, phân quyền quản lý phát triển xã hội còn một số hạn chế. Hệ thống chính sách, pháp luật về chính sách xã hội chưa hoàn thiện, đồng bộ; công tác quản lý nhà nước còn bất cập; phương thức quản lý chậm đổi mới; chưa đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho địa phương, nhất là trong quản lý, tổ chức triển khai các chương trình mục tiêu quốc gia².

3. Một số giải pháp hoàn thiện

Để nâng cao chất lượng và hiệu quả quản lý phát triển xã hội, cần tiếp tục nghiên cứu thực hiện các giải pháp sau:

a. Quy định rõ và cụ thể chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương trong quản lý phát triển xã hội

Xác định các lĩnh vực phát triển xã hội không thực hiện phân cấp, phân quyền, từ đó điều chỉnh các nhiệm vụ, thẩm quyền theo hướng tập trung quản lý thống nhất, đồng thời tổ chức bộ máy quản lý phù hợp. Theo đó, kinh nghiệm nhiều quốc gia và thực tiễn quản lý của nước ta cho thấy, do đặc điểm, tính chất đặc thù của lĩnh vực quản lý phát triển và để bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của các tầng lớp nhân dân trong cả nước, Chính phủ vừa quyết định về chính sách, ban hành văn bản quy phạm

pháp luật, vừa tổ chức bộ máy quản lý thống nhất theo ngành dọc các lĩnh vực như: Bảo hiểm xã hội; bảo hiểm thất nghiệp, an sinh xã hội... Tuy nhiên, trong quá trình quản lý và thực hiện các nhiệm vụ cần sự phối hợp của chính quyền địa phương các cấp thì chính quyền địa phương có trách nhiệm phối hợp và tuân theo sự hướng dẫn của chính quyền trung ương.

Đối với các lĩnh vực có thể phân cấp, phân quyền, cần phân loại thành hai nhóm nội dung quản lý phát triển xã hội, đó là:

Thứ nhất, những nội dung theo quy định của Luật và hướng dẫn, chỉ thị của cấp trên bao gồm các vấn đề dân số, việc làm, thực hiện chính sách đối với bà mẹ, trẻ em, người cao tuổi, người có công, thương binh, gia đình liệt sỹ, bảo trợ xã hội đã có những quy định và chế độ cụ thể của Nhà nước, các bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp cần đề cao trách nhiệm trong việc thực hiện các nội dung đó, kiểm tra, giám sát, đôn đốc, quản lý việc thực hiện, chủ động giải quyết những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện và đề đạt ý kiến, kiến nghị đối với chính quyền cấp trên về các vấn đề liên quan đến việc thực hiện các vấn đề đó trên địa bàn. Ở đây đòi hỏi phải “cá thể hóa trách nhiệm trong tổ chức thực hiện; đẩy mạnh cải cách hành chính theo hướng bảo đảm công khai, minh bạch, nêu cao trách nhiệm giải trình, tạo điều kiện thuận lợi cho Nhân dân trong tiếp cận chính sách xã hội”³.

Thứ hai, những nội dung phát sinh trực tiếp trên địa bàn cấp tỉnh, huyện, xã là các vấn đề tệ nạn xã hội, hôn nhân và gia đình, quản lý dân cư, những mâu thuẫn, xung đột xã hội, quan tâm đến nhóm yếu thế... ở các thôn, làng, ấp, bản, chính quyền địa phương, nhất là cấp cơ sở có chức năng, nhiệm vụ trực tiếp giải quyết và quản lý trên cơ sở pháp luật và sự hướng dẫn, chỉ đạo của cấp trên, đồng thời phù hợp với tình hình, đặc điểm thực tiễn của địa phương. Tăng cường phân cấp, phân quyền quản lý đồng bộ về nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy, biên chế cán bộ, công

chức, viên chức cho các cấp chính quyền địa phương phù hợp với điều kiện tự cân đối ngân sách hoặc khả năng hỗ trợ từ ngân sách trung ương để khuyến khích tính linh hoạt, chủ động, sáng tạo và hiệu quả quản lý phát triển xã hội trên địa bàn.

b. Phân cấp, phân quyền quản lý phát triển xã hội phải phù hợp với quy định của pháp luật, bảo đảm Chính phủ quản lý thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát cân đối vĩ mô các lĩnh vực phát triển xã hội

Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật theo hướng định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ: (1) Xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật về quản lý nhà nước đối với các dịch vụ xã hội; (2) Quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập theo ngành, lĩnh vực; danh mục dịch vụ xã hội sử dụng ngân sách nhà nước; ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật áp dụng trong các lĩnh vực dịch vụ xã hội; quy định về đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ cung ứng dịch vụ xã hội; (3) Quy định tiêu chí, tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ xã hội và cơ chế giám sát, đánh giá, kiểm định chất lượng dịch vụ xã hội, hiệu quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập; (4) Quy định lộ trình tính đủ giá, phí để đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện và cơ chế, chính sách hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng chính sách sử dụng dịch vụ xã hội; (5) Quy định trình tự, thủ tục thành lập, tổ chức lại, giải thể và điều kiện tổ chức, hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập; về chuyển đổi đơn vị sự nghiệp công lập sang đơn vị sự nghiệp ngoài công lập hoặc doanh nghiệp; giao quyền tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc; (6) Hoàn thiện cơ chế, chính sách khuyến khích các đơn vị ngoài công lập, doanh nghiệp tham gia cung cấp dịch vụ xã hội theo cơ chế thị trường để đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ xã hội; (7) Thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm hoạt động cung ứng dịch vụ xã hội của đơn vị cung ứng, bảo vệ quyền lợi của các đối tượng thụ hưởng.

Yêu cầu cấp thiết hiện nay là Chính phủ và các bộ, ngành cần tập trung hoàn thiện hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật theo định hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với phân bổ nguồn lực và tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực; kiên quyết, kiên trì đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Đồng thời, Chính phủ chỉ đạo các bộ, ngành liên quan khẩn trương hoàn thiện danh mục dịch vụ xã hội sử dụng ngân sách nhà nước, danh mục dịch vụ xã hội cơ bản, thiết yếu theo ngành, lĩnh vực cần Nhà nước cung cấp, hỗ trợ để bảo đảm hiệu quả chi ngân sách nhà nước đối với những dịch vụ xã hội cơ bản, thiết yếu nhất cho các tầng lớp nhân dân (đặc biệt là người dân nghèo, vùng khó khăn...). Hoàn thành lộ trình xây dựng khung giá dịch vụ xã hội tính đủ chi phí (tiền lương, chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và khấu hao tài sản) để thực hiện giao nhiệm vụ, đặt hàng, đầu thầu cung ứng dịch vụ xã hội đối với các đơn vị sự nghiệp công lập. Hoàn thiện quy hoạch mạng lưới các đơn vị cung ứng dịch vụ xã hội theo ngành, lĩnh vực, theo địa phương phù hợp với *Luật Quy hoạch* năm 2017.

Tăng cường trách nhiệm thanh tra, kiểm tra của cơ quan quản lý nhà nước đối với quản lý phát triển xã hội từ trung ương đến địa phương nhằm bảo đảm cho việc phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước cho chính quyền địa phương cấp dưới nhưng không làm giảm trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với quản lý phát triển xã hội trên phạm vi cả nước. Theo đó, đối với những vấn đề đã phân cấp, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện; các bộ, ngành trung ương có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn và kiểm tra, giám sát, kịp thời phát hiện, ngăn chặn các hành vi thực hiện sai thẩm quyền, thiếu trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới trong việc thực hiện các nội dung phân cấp. Trường hợp phát hiện vi phạm pháp luật hoặc trái với quy

hoạch, kế hoạch phát triển xã hội thì các bộ, ngành xử lý theo thẩm quyền hoặc báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

c. Hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền quản lý phát triển xã hội phù hợp với đặc điểm, yêu cầu phát triển xã hội ở đô thị và nông thôn

Khác với vùng nông thôn, các hoạt động kinh tế - xã hội, trong đó có phát triển xã hội chủ yếu diễn ra trong phạm vi địa giới hành chính - lãnh thổ đó, việc quản lý dân cư ở đô thị tập trung vào quản lý hoạt động của cá nhân công dân hơn là quản lý theo địa bàn cư trú. Các vấn đề xã hội phát sinh trong đời sống đô thị ít khi mang tính đơn lẻ ở một địa bàn phường, quận nhất định mà xuất hiện diện rộng, vì vậy, cần được xử lý ở góc độ quản lý tổng thể phát triển đô thị. Phần lớn các dịch vụ xã hội cho cư dân ở đô thị như giáo dục, y tế, nhà ở, việc làm, nước sạch,... ở các đô thị có sự thống nhất, liên thông, khó có thể chia cắt theo địa giới hành chính cấp phường, quận. Do đó, phân cấp, phân quyền quản lý phát triển xã hội ở đô thị phải bảo đảm tính thống nhất của hệ thống dịch vụ xã hội cung ứng cho dân cư trên quy mô toàn đô thị, góp phần xử lý hài hòa quan hệ tăng trưởng kinh tế - phát triển xã hội và phát triển con người - bảo vệ môi trường ở đô thị.

Để đạt được yêu cầu này, không chỉ sửa đổi các quy định của pháp luật về phân cấp, phân quyền, mà cần nghiên cứu đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn và phương thức hoạt động của chính quyền đô thị phù hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý phát triển xã hội, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công, đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao, đa dạng của người dân, góp phần thúc đẩy phát triển đô thị bền vững. Trước mắt, cần tăng cường phân cấp, phân quyền về thẩm quyền tài chính, ngân sách và tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức, viên chức cho các thành phố trực thuộc trung ương.

d. Hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền gắn với hiện đại hóa công tác quản lý nhà nước, lấy kết quả công việc, sự hài lòng và tín nhiệm của Nhân dân làm tiêu chí để đánh giá hiệu quả quản lý phát triển xã hội của các cơ quan, tổ chức liên quan

Phân cấp, phân quyền gắn với đổi mới phương thức làm việc, nâng cao năng suất, hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước các cấp nhằm đủ năng lực vận hành nền kinh tế số, xã hội số đáp ứng yêu cầu phát triển và quản lý phát triển xã hội. Đẩy mạnh chuyển đổi số, số hóa quy trình quản lý và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về phát triển xã hội; từng bước áp dụng mã số an sinh xã hội cho người dân, hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia và chuyên ngành liên quan đến quản lý phát triển xã hội, bảo đảm liên thông, an toàn, bảo mật thông tin chung và dữ liệu cá nhân. Quản lý hoạt động cung cấp các dịch vụ xã hội thông qua cơ chế quản lý, cập nhật, chia sẻ dữ liệu và thông tin trên nền tảng số; bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân theo hướng bình đẳng, tạo điều kiện thuận lợi trong tiếp cận và bảo vệ người dân, đặc biệt là trẻ em, nhóm yếu thế được an toàn trên môi trường mạng.

đ. Hoàn thiện thể chế phát huy vai trò của các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư trong quản lý phát triển xã hội trên cơ sở nhận thức đúng vai trò của các tổ chức xã hội trong mối quan hệ giữa Nhà nước - thị trường và xã hội, giữa thể chế nhà nước và thể chế phi nhà nước trong quản lý phát triển xã hội

Các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư vừa thể hiện nhu cầu liên kết, giao lưu của người dân, vừa là phương thức và môi trường tập hợp các tầng lớp nhân dân để đẩy mạnh các hoạt động, các phong trào xã hội, hướng vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và văn hóa để phát triển đất nước. Người dân thông qua các tổ chức xã hội để có điều kiện tham gia xây dựng chính sách, pháp luật về quản lý phát triển xã hội; phát huy dân chủ, thực hiện giám sát, phản biện xã hội đối với việc xây

dựng và tổ chức thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về quản lý phát triển xã hội bền vững.

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, Nhà nước không bao biện làm thay tất cả mọi công việc của xã hội, càng không thể áp đặt cho xã hội về mọi vấn đề quản lý phát triển xã hội theo kiểu mệnh lệnh hành chính. Công việc gì Nhà nước làm tốt hơn, do chức năng và thẩm quyền cũng như các điều kiện về nguồn lực của Nhà nước thì Nhà nước phải làm. Nhà nước tập trung vào chức năng quản lý hành chính nhà nước và tổ chức cung ứng các dịch vụ xã hội mà khu vực thị trường và tư nhân không muốn hoặc không thể đáp ứng được nhu cầu của xã hội và phục vụ tốt hơn cuộc sống của dân cư.

4. Kết luận

Để giải quyết hài hòa quan hệ “giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo vệ môi trường”, Việt Nam cần thực hiện cải cách dựa trên ba trụ cột, đó là: thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường; thúc đẩy công bằng và hòa nhập xã hội⁴. Theo đó, thực hiện phân cấp, phân quyền trong quản lý phát triển xã hội là một trong những giải pháp góp phần tăng cường năng lực và trách nhiệm giải trình của Nhà nước □

Chú thích:

1, 2, 3. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 116.

4. Ngân hàng Thế giới - Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam. Báo cáo tổng quan: Việt Nam 2035 hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ. Hà Nội, 2016.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

2. Nghị quyết số 42-NQ/TW ngày 24/11/2023 của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ tám (khóa XIII) về tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng chính sách xã hội đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong giai đoạn mới.