

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

TRẦN THỊ DIỆU OANH (*)

Tóm tắt: Chiến lược phát triển đất nước giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045 được thông qua tại Đại hội XIII của Đảng đã đặt ra nhiệm vụ phải nghiên cứu hoàn thiện toàn diện mô hình hệ thống chính trị và yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước các cấp từ Trung ương đến địa phương, bảo đảm phù hợp với chủ trương, quan điểm của Đảng và các nguyên tắc hiến định trong việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Bài viết phân tích và đề xuất một số giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo quan điểm chỉ đạo nêu trên của Đảng.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; đơn vị hành chính; quản trị địa phương.

Abstract: The national development strategy for 2021-2030 period with vision to 2045, approved at the 13th Party Congress, has set out the task of comprehensively researching and improving the political system model and requiring the innovation of organizational functions and activities of state agencies, from central to local levels, ensuring the compliance with the Party's policies and perspectives, as well as constitutional principles in building up and promoting the rule-of-law State of Vietnam. This paper analyzes and proposes a number of solutions to innovate the organization and operations of local governments in accordance with the Party's above-mentioned guiding viewpoints.

Keywords: Local government; administrative units; local governance.

Ngày nhận bài: 08/5/2023 Ngày biên tập: 02/01/2024 Ngày duyệt đăng: 22/02/2024

1. Các vấn đề đặt ra đối với tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương (CQĐP) đã được Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ: “Tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định; thực hiện và tổng kết việc thí điểm chính quyền đô thị nhằm xây dựng và vận hành các mô hình quản trị chính

quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”⁽¹⁾.

Nghị quyết số 27/NQ-TW ngày 09/11/2022 Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới đã bổ sung, phát triển và cụ thể hóa hơn nữa: “Hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, giảm cấp chính quyền phù hợp ở một số địa phương; xây dựng mô hình quản trị địa phương phù hợp với từng địa bàn, gắn với yêu cầu phát triển các vùng, khu kinh tế...”⁽²⁾.

Xuất phát từ lý luận, căn cứ pháp lý và thực tiễn, cần phải tập trung giải quyết một số nội dung cơ bản sau đây để đáp ứng đổi

(*) PGS.TS; Học viện Hành chính Quốc gia
(**) Bài viết trong Kế hoạch tuyên truyền về xây dựng Nhà nước pháp quyền và nền hành chính nhà nước theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII

mới tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương hiện nay:

Thứ nhất, về tổ chức đơn vị hành chính.

Điều 10 Hiến pháp năm 2013 đã quy định “mở” về phân định đơn vị hành chính (ĐVHC) với loại hình “đơn vị hành chính tương đương” với cấp huyện. Trên cơ sở đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định có loại hình ĐVHC thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (hiện nay có thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh); bổ sung quy định về “đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập” nhằm đáp ứng nhu cầu thành lập các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đang đặt ra đối với một số địa phương; quy định những tiêu chuẩn cơ bản của đơn vị hành chính các cấp và giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định cụ thể.

Việc thí điểm không tổ chức HĐND quận, phường ở thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh, không tổ chức HĐND mà chỉ tổ chức UBND quận, phường; các thành viên UBND quận, phường gồm: chủ tịch, phó chủ tịch và các ủy viên (trừ ủy viên phụ trách quân sự, công an) do chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp bổ nhiệm, thực hiện chế độ công vụ như công chức giữ chức vụ lãnh đạo, còn lại CQĐP ở các ĐVHC đều được tổ chức cấp CQĐP (gồm có HĐND và UBND) là chưa phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo.

Trên thực tế, các ĐVHC sau khi sáp nhập huyện, xã đã bộc lộ một số khó khăn trong quản lý các lĩnh vực xã hội tại địa phương như các thủ tục hành chính đối với các đơn vị có diện tích rộng và dân cư ít. Ở cấp tỉnh hiện nay cũng cần phải nghiên cứu để có các giải pháp thực hiện phù hợp hơn.

Thứ hai, về mô hình tổ chức của chính quyền địa phương.

Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ sáu 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 đã nêu rõ cần sửa đổi, bổ sung hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân biệt rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn,

hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Bên cạnh đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 cũng có những quy định về CQĐP ở đô thị và CQĐP ở nông thôn, nhưng với cách thức tổ chức chính quyền như nêu trên vẫn chưa có sự khác biệt về nhiệm vụ, quyền hạn giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Hiện nay, để triển khai các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, Quốc hội khóa XIV đã ban hành 03 Nghị quyết về tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ ba, phân định nhiệm vụ, quyền hạn các cơ quan nhà nước ở Trung ương, địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương.

Cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định 06 nguyên tắc phân quyền, phân cấp, ủy quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương với địa phương và của mỗi cấp CQĐP. Trong đó, xác định rõ việc phân quyền cho mỗi cấp CQĐP phải được quy định bằng luật, đồng thời luật phải quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể mà CQĐP không được phân cấp, ủy quyền cho cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác. Luật cũng đã quy định rõ việc phân cấp phải bằng văn bản quy phạm pháp luật và các trường hợp được ủy quyền.

Trong thời gian qua, nhiều văn bản luật chuyên ngành đã được sửa đổi để đáp ứng yêu cầu phân quyền, phân cấp liên quan đến hoạt động đầu tư, xây dựng, kinh doanh, trong đó chú trọng đến cắt giảm thủ tục hành chính, điều kiện đầu tư kinh doanh tạo thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp, góp phần đổi mới phương thức làm việc của các cơ quan hành chính nhà nước theo hướng nâng cao trách nhiệm, công khai, minh bạch thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp, từng ngành trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ.

Thứ tư, xác định vị trí, vai trò và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương.

Một là, vị trí, vai trò, chức năng của chính quyền địa phương.

Quy định về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của CQĐP trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã khẳng định vị trí của CQĐP bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính trong thể chế của nhà nước đơn nhất; quy định rõ cấp CQĐP là sự gắn kết chặt chẽ giữa HĐND và UBND trong chính thể thống nhất của CQĐP. Trong đó, HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước trong một phạm vi đơn vị hành chính - lãnh thổ, thực hiện chức năng của mình trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, chủ yếu có vai trò tổ chức thực thi Hiến pháp, pháp luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên trong địa bàn. Theo đó, HĐND vừa là cơ quan quyền lực nhà nước, vừa là cơ quan thực thi quyền lực tại địa phương. Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp nhưng với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương cùng chịu trách nhiệm tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương, bảo đảm phù hợp với quy định của Hiến pháp, pháp luật, nghị quyết của HĐND cùng cấp và văn bản chỉ đạo của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Việc xác định vị trí, vai trò của HĐND, UBND như trên trong cơ chế cấp ủy địa phương cùng cấp lãnh đạo toàn diện, trực tiếp,... các lĩnh vực của đời sống xã hội trên địa bàn thì cần tiếp tục làm rõ vị trí, vai trò của HĐND và UBND bảo đảm về trách nhiệm cụ thể trong việc thực hiện nhiệm vụ; trong mối quan hệ giữa CQĐP với Chính phủ, giữa UBND với Chính phủ, giữa UBND với HĐND.

Hai là, về hoạt động của Hội đồng nhân dân.

Với tư cách là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng quyền làm chủ của Nhân dân, hoạt động giám sát của HĐND còn hạn chế vì nhiều nguyên nhân xuất phát từ tính chất, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền như kế hoạch giám sát còn bị động, kết luận sau giám sát chưa được thực hiện kịp thời, năng lực của một số đại biểu HĐND chưa cao, chưa đồng đều, việc báo cáo và giải trình tại các phiên họp Thường trực HĐND và HĐND còn chưa sâu sát, quyết liệt.

Ba là, về hoạt động của Ủy ban nhân dân.

Cơ cấu tổ chức của UBND các cấp theo luật định gồm có chủ tịch, các phó chủ tịch và các ủy viên hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của chủ tịch UBND. Theo đó, luật quy định những nhiệm vụ, quyền hạn của tập thể UBND và của cá nhân chủ tịch UBND phân công theo lĩnh vực thực hiện; vị trí, vai trò của các ủy viên với tư cách là thành viên UBND chưa rõ ràng nên hoạt động và trách nhiệm cá nhân ủy viên trong các hoạt động tập thể UBND còn mờ nhạt và hình thức. Mặt khác, chế độ làm việc tập thể của UBND kết hợp với trách nhiệm của chủ tịch UBND nếu thực hiện không tốt sẽ dẫn đến tình trạng phải họp nhiều, gây lãng phí thời gian, không rõ trách nhiệm của từng thành viên UBND và không kịp thời giải quyết những việc có tính cấp bách, cần thiết.

Thứ năm, thực hiện quyền dân chủ ở cơ sở của chính quyền địa phương.

Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở ngày càng được hoàn thiện về lý luận cơ sở pháp lý và thực tiễn, người dân tham gia vào công việc quản lý nhà nước, tiếp cận thông tin, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước đối với các vấn đề xã hội quan tâm ngày càng được quy định rõ trong pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật.

Bên cạnh đó, các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện của người dân thông qua phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng” đã được ghi nhận trong nhiều văn bản pháp luật, đặc biệt nội dung thụ hưởng của Nhân dân vừa được bổ sung trong Văn kiện Đại hội XIII của Đảng, vừa được thể chế hóa trong Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 và cụ thể hóa tại Nghị định số 59/2023/NĐ-CP. Để chủ trương thực hiện dân chủ ở cơ sở đi vào cuộc sống, được tổ chức thi hành cần phải có quyết tâm chính trị, đồng thời nâng cao ý thức trách nhiệm của cơ quan công quyền, cán bộ, công chức và toàn xã hội, đồng thời khắc phục những bất cập để đáp ứng được nguyện vọng chính đáng của Nhân dân.

2. Một số giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay

Một là, xác định rõ hơn nữa vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương.

Chính quyền địa phương ở nước ta là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước, thông qua đó Nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình ở địa phương; là thiết chế thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương.

Thời gian tới, cần xác định rõ vị trí, tính chất pháp lý của HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí và quyền làm chủ của Nhân dân ở địa phương do Nhân dân địa phương bầu và chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương. Trước hết, cần quy định về quyền tự chủ của HĐND trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương theo luật định, đặc biệt là vấn đề ngân sách và sử dụng các nguồn lực ở địa phương. Đồng thời, xác định rõ tính chất, vai trò, chức năng chấp hành và quản lý hành chính trên địa bàn lãnh thổ của UBND. Trên cơ sở đó, nghiên cứu việc đổi tên UBND thành Ủy ban hành chính (UBHC) ở các ĐVHC không tổ chức cấp CQĐP để tạo thuận lợi cho việc tổ chức mô hình CQĐP khác nhau ở các ĐVHC tổ chức cấp CQĐP (có HĐND và UBND), và ở ĐVHC đặc biệt là ở nội thành, nội thị trong các đô thị không tổ chức cấp CQĐP (không tổ chức HĐND, chỉ có UBHC thực hiện chế độ công vụ của công chức do Chủ tịch UBND cấp trên bổ nhiệm, đại diện cho UBND cấp trên quản lý hành chính trên địa bàn lãnh thổ).

Quy định rõ những nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của Trung ương và mỗi cấp CQĐP và những nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của Trung ương theo hướng xác định từ cấp dưới lên cấp trên, việc nào CQĐP cấp dưới không làm được thì CQĐP cấp trên, cơ quan Trung ương mới làm và phải làm. Theo đó, những việc thuộc nhiệm vụ, quyền hạn cấp nào thì cấp đó chịu trách nhiệm thực hiện, các cấp khác chỉ giữ vai trò phối hợp nếu có liên quan, khắc phục triệt để việc can thiệp, chỉ đạo, điều hành không đúng thẩm quyền của cấp trên đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cấp dưới.

Hai là, phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Trung ương và các cấp chính quyền địa phương.

Tiếp tục hoàn thiện quy định của pháp luật về phân quyền, phân cấp giữa các cấp chính quyền từ Trung ương đến từng cấp CQĐP theo hướng đề cao vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm, khuyến khích chủ động, sáng tạo, hiệu quả trong hoạt động quản lý với các hoạt động của CQĐP; gắn lợi ích và sự tham gia của người dân với các hoạt động của CQĐP; đa dạng về mô hình tổ chức và tinh gọn về bộ máy của các cấp CQĐP, thúc đẩy sự phân công lao động hợp lý và tinh giản biên chế giữa các cấp chính quyền Trung ương và địa phương⁽³⁾; có sự khác biệt rõ rệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

Tiếp tục hoàn thiện các quy định của pháp luật về thanh tra, kiểm tra, giám sát và kiểm soát quyền lực sau phân quyền, phân cấp bảo đảm quản lý thống nhất, thông suốt của nền hành chính từ Trung ương đến địa phương và phát huy tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp CQĐP. Phát huy kiểm soát xã hội đối với việc phân cấp, phân quyền để bảo đảm tính khả thi, hợp lý.

Ba là, đổi mới tổ chức đơn vị hành chính

Triển khai việc thành lập và sắp xếp ĐVHC cấp huyện, cấp xã giai đoạn tiếp theo trên cơ sở tổng kết, rút kinh nghiệm của giai đoạn trước. Vấn đề đặt ra là yếu tố liên kết vùng hiện nay rất hạn chế, vì vậy cần tính đến việc xây dựng cơ chế liên kết vùng giữa các ĐVHC cấp tỉnh và các ĐVHC - kinh tế đặc biệt. Trong lịch sử pháp luật Việt Nam, Hiến pháp năm 1946 đã có quy định cấp vùng bao gồm: Bắc Bộ, Trung Bộ, Nam Bộ. Trong quá trình cải cách bộ máy, sắp xếp ĐVHC lãnh thổ hiện nay, để phối hợp giải quyết các nhu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, của vùng thì có thể nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Hội đồng vùng của Cộng hòa Pháp là cơ quan tư vấn cho CQĐP cấp tỉnh trong vùng trong việc thực hiện liên kết vùng, hoặc thành lập các Ban Chỉ đạo vùng ở Bắc Bộ, Trung Bộ, Nam Bộ và Tây Nguyên (với mục đích là thực hiện liên kết vùng để giải quyết các vấn đề của địa phương theo vùng, nội dung hoạt động của vùng là các vấn đề quan trọng của vùng).