

ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

PGS, TS NGUYỄN MINH PHƯƠNG

Trường Đại học Nội vụ, Hà Nội

1. Khái quát thực trạng tổ chức chính quyền địa phương

Hiến pháp năm 2013 đã quy định một cách tổng quát về phân chia đơn vị hành chính và mô hình tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP). Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp và các chủ trương, định hướng của Đảng về tổ chức CQĐP, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã quy định về tổ chức đơn vị hành chính; nguyên tắc tổ chức và hoạt động của CQĐP; nguyên tắc phân định thẩm quyền và cơ chế phân quyền, phân cấp, ủy quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp CQĐP; nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của CQĐP các cấp.

Qua gần 4 năm thực hiện những quy định mới của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, tổ chức và hoạt động của CQĐP đã bước đầu có những chuyển biến tích cực, nâng cao được vị thế, trách nhiệm của CQĐP. Bộ máy chính quyền các cấp ở đô thị, nông thôn bước đầu được đổi mới trên cơ sở phân biệt rõ ràng hơn chức năng, nhiệm vụ của chính quyền nông thôn, đô thị và hải đảo.

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 - 10 - 2017 Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương 6 Khóa XII về 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 đề ra yêu cầu: “Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; chủ động thí điểm ở những nơi có đủ điều kiện... Rà soát, điều chỉnh, sắp xếp tổ

chức bộ máy, cơ chế hoạt động của chính quyền địa phương, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính theo hướng dân chủ, công khai, minh bạch, chuyên nghiệp”.

Quán triệt yêu cầu đó và để giải quyết những vấn đề vướng mắc phát sinh trong quá trình tổ chức thực hiện các quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức CQĐP năm 2019 đã quy định *mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng linh hoạt và sửa đổi, bổ sung nhiều quy định về tổ chức bộ máy và nhiệm vụ* của HĐND các cấp. Luật quy định CQĐP được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Theo đó, CQĐP ở quận, phường có thể không tổ chức HĐND theo quy định của Quốc hội phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý của từng đô thị. Trường hợp đơn vị hành chính cấp huyện ở hải đảo chia thành các đơn vị hành chính cấp xã thì tại đơn vị hành chính cấp xã tổ chức cấp CQĐP, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp CQĐP; giao Chính phủ quy định việc tổ chức các cơ quan thuộc CQĐP ở địa bàn hải đảo. Tổ chức CQĐP ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định khi quyết định thành lập.

Luật bổ sung quy định việc thực hiện phân cấp, phân quyền phải gắn với hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; bảo đảm các điều kiện về ngân sách, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác cho việc

thực hiện; quy định cụ thể các trường hợp được thực hiện phân cấp, ủy quyền để tránh việc phân cấp, ủy quyền tràn lan.

Luật bổ sung tiêu chuẩn có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam đối với đại biểu HĐND; quy định rõ khung số lượng theo hướng giảm từ 10% đến 15% số lượng đại biểu HĐND ở từng loại hình đơn vị hành chính, số lượng phó chủ tịch HĐND cấp tỉnh (nếu chủ tịch hoạt động chuyên trách thì có 01 phó chủ tịch; nếu chủ tịch hoạt động không chuyên trách thì có 02 phó chủ tịch) và nếu trưởng ban của HĐND cấp tỉnh hoạt động chuyên trách thì có một phó trưởng ban; nếu trưởng ban hoạt động không chuyên trách thì có hai phó trưởng ban. Giảm 01 Phó Chủ tịch HĐND cấp huyện (từ 02 người xuống còn 01 người); Trưởng ban của HĐND cấp xã là Ủy viên Thường trực HĐND cấp xã; bổ sung quy định về trách nhiệm của đại biểu HĐND với cử tri, về tiếp xúc cử tri và thôi làm nhiệm vụ đại biểu HĐND. Bên cạnh đó, Luật bổ sung thẩm quyền của HĐND cấp xã thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hằng năm của cấp xã (do UBND cấp xã xây dựng) trước khi trình UBND cấp huyện phê duyệt; UBND cấp xã loại II có không quá 02 phó chủ tịch.

Thực hiện nhiệm vụ do Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 - 10 - 2017 Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương 6 Khóa XII đề ra, các thành phố: Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng đã tiến hành xây dựng đề án tổ chức thí điểm mô hình chính quyền đô thị và được Quốc hội thông qua, cụ thể:

Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27 - 11 - 2019 *Về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội*. Theo đó, CQĐP ở thành phố Hà Nội, huyện, quận, thị xã, xã, thị trấn là cấp CQĐP gồm có HĐND, UBND; ở các phường thuộc quận, thị xã tại thành phố Hà Nội là UBND phường. UBND phường là cơ quan hành chính nhà nước ở phường, thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Nghị quyết này và theo phân cấp, ủy quyền của UBND, chủ tịch UBND thành phố, quận, thị xã. Việc thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội được thực hiện từ ngày 1 - 7 - 2021 cho đến khi Quốc hội quyết định chấm dứt việc thực hiện thí điểm.

Nghị quyết số 119/2020/QH14 của Quốc hội ngày 19 - 6 - 2020 *Về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng*. Theo đó, CQĐP ở thành phố Đà Nẵng là cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND thành phố. CQĐP ở các quận và phường thuộc quận thuộc thành phố Đà Nẵng là UBND quận, phường. Việc tổ chức CQĐP ở các đơn vị hành chính khác của thành phố Đà Nẵng được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức CQĐP. Việc thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng được thực hiện từ ngày 1 - 7 - 2021 cho đến khi Quốc hội quyết định chấm dứt việc thực hiện thí điểm.

Sau khi Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức CQĐP có hiệu lực, Quốc hội thông qua Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16 - 11 - 2020, về *Tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh*. Theo đó, từ ngày 01 - 07 - 2021, CQĐP ở Thành phố Hồ Chí Minh là cấp CQĐP gồm có HĐND và UBND. CQĐP ở quận, phường thuộc quận và thành phố thuộc thành phố là UBND quận, phường; UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở quận, phường thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Nghị quyết này và theo phân cấp, ủy quyền của UBND, chủ tịch UBND thành phố, UBND, chủ tịch UBND quận, UBND, chủ tịch UBND thành phố thuộc thành phố. Việc tổ chức CQĐP ở các huyện, thành phố, xã, thị trấn của thành phố được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức CQĐP ...

Trước yêu cầu đòi hỏi quản trị quốc gia hiệu lực hiệu quả, thực tiễn cho thấy mặc dù tổ chức và hoạt động của CQĐP đã từng bước được cải cách, nhưng vẫn còn bộc lộ một số hạn chế, bất cập như tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ có phần chưa hợp lý; vai trò và chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền địa phương chưa rõ ràng, cụ thể; phân quyền, phân cấp quản lý giữa trung ương - địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương còn nhiều hạn chế, vướng mắc; một số địa phương có điều kiện và khả năng phát triển kinh tế - xã hội tiếp tục đề xuất được hưởng cơ chế, chính sách đặc thù; mô hình tổ chức chính quyền đô thị vẫn đang trong quá trình tìm tòi, thử nghiệm; HĐND các cấp chưa thực quyền, hiệu quả hoạt động giám sát chưa cao; thẩm

quyền và trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính chưa hợp lý; đổi mới phương thức hoạt động theo hướng xây dựng chính quyền điện tử, đô thị thông minh còn chậm và chưa đồng bộ,... Do vậy, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã đề ra nhiệm vụ “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.

2. Một số giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

2.1. Tổ chức hợp lý đơn vị hành chính theo yêu cầu “sắp xếp thu gọn các đơn vị hành chính cấp huyện, xã”

Vì nhiều nguyên nhân khác nhau, trong 30 năm gần đây, việc chia, tách, thành lập mới đơn vị hành chính làm cho số lượng đơn vị hành chính các cấp tăng lên. Điều đó làm cho các nguồn lực, tiềm năng phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương bị phân tán, lãng phí nguồn ngân sách cho đầu tư xây dựng trụ sở làm việc, bộ máy nhà nước thêm chồng chéo, số lượng cán bộ, công chức địa phương tăng. Chính vì vậy, Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25 - 10 - 2017 đã đề ra nhiệm vụ: “Từ nay đến năm 2021: Sắp xếp thu gọn hợp lý các đơn vị hành chính cấp xã chưa đạt 50% tiêu chuẩn theo quy định về quy mô dân số, diện tích tự nhiên và giảm số lượng thôn, tổ dân phố; từ năm 2021 đến năm 2030: Cơ bản hoàn thành việc sắp xếp thu gọn các đơn vị hành chính cấp huyện, xã và thôn, tổ dân phố theo tiêu chuẩn quy định”. Theo quy định của Nghị quyết số 12/11/2016/UBTVQH ngày 25 - 5 - 2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tiêu chuẩn đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính, cả nước có 259/713 đơn vị hành chính cấp huyện (chiếm 36,33%) và 6.191/11.162 đơn vị hành chính cấp xã (chiếm 55,46%) chưa đạt 50% tiêu chuẩn về quy mô dân số hoặc diện tích tự nhiên².

Trong 2 năm qua, trong số 18 đơn vị hành chính cấp huyện và 631 đơn vị hành chính cấp xã đồng thời chưa đạt 50% cả hai tiêu chuẩn diện tích và dân số thuộc diện sắp xếp thu gọn hợp lý đến năm 2021, đã

sắp xếp giảm 8 đơn vị hành chính cấp huyện, 565 đơn vị hành chính cấp xã; một số đơn vị hành chính có yếu tố đặc thù, không thể sắp xếp. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, còn một số vấn đề vướng mắc trong việc sắp xếp cán bộ, công chức, sử dụng cơ sở vật chất và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương sau khi được tổ chức lại. Do vậy để tiếp tục thực hiện sắp xếp thu gọn các đơn vị hành chính trong thời gian tới phù hợp với yêu cầu phát triển của đất nước và bảo đảm tính bền vững, bên cạnh tiêu chuẩn về diện tích, dân số, cần nghiên cứu bổ sung các tiêu chí về điều kiện địa lý, yếu tố bảo đảm quốc phòng, an ninh, đặc thù lịch sử, truyền thống, văn hóa và tạo thuận tiện cho người dân. Đồng thời, xem xét sửa đổi cơ chế phân bổ nguồn lực (biên chế cán bộ, công chức và tài chính - ngân sách) của trung ương và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương sau khi sáp nhập, điều chỉnh địa giới hành chính theo hướng khuyến khích nhập các đơn vị hành chính cùng cấp. Về nguyên tắc, một đơn vị hành chính có dân số đông, diện tích lớn, kinh tế - xã hội phát triển phải có cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý phù hợp và được bố trí nhiều biên chế cán bộ, công chức, viên chức hơn. Mặt khác, để khắc phục tình trạng các tỉnh đều đề xuất xây dựng hoặc nâng cấp sân bay, tỉnh ven biển xây dựng cảng biển, cần hoàn thiện quy hoạch tổng thể quốc gia bảo đảm để lập quy hoạch không gian biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn trên cả nước; khuyến khích liên kết và kết nối giữa các đơn vị hành chính cùng cấp để phát huy mọi nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và cả nước; thí điểm sắp xếp thu gọn đơn vị hành chính cấp tỉnh đối với những địa phương diện tích nhỏ, có điều kiện quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội tương đồng.

2.2. Xác định rõ và cụ thể hơn vai trò và chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền địa phương để thực hiện phân quyền, phân cấp hợp lý

Trong hệ thống chính quyền địa phương 3 cấp hiện nay, cấp tỉnh là cấp cao nhất, trực tiếp quan hệ và chịu sự chỉ đạo trực tiếp của trung ương, có địa vị pháp lý quan trọng với các thẩm quyền và nhiệm vụ to lớn, bao quát một địa bàn lãnh thổ và số lượng

dân cư tương đối lớn với những đặc thù kinh tế, văn hoá - xã hội nhất định. Do đó cần thiết lập cơ cấu tổ chức thích hợp với đầy đủ thẩm quyền và khả năng quản lý, điều hành nhằm giúp trung ương phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm luật pháp, kỷ cương nhà nước trên địa bàn. Đối với cấp huyện, với vị trí là cầu nối giữa chính quyền cấp tỉnh và cấp cơ sở nên chức năng, nhiệm vụ cũng như mô hình tổ chức của cấp huyện không nhất thiết phải giống mô hình chính quyền cấp tỉnh hay cấp xã. Chính quyền cấp xã chủ yếu là cấp chấp hành và tổ chức thực hiện, có vai trò quan trọng trong việc tổ chức và vận động nhân dân thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, phát huy mọi khả năng phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức tốt cuộc sống dân cư, do đó cần tăng cường tính tự quản cho chính quyền xã để phát huy khả năng sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền và nhân dân ở xã, đồng thời thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, tự quản cộng đồng dân cư.

Kế thừa những kinh nghiệm của việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường trong giai đoạn 2009 - 2015, với quy định tổ chức chính quyền địa phương linh hoạt của Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức chính phủ và Luật Tổ chức QĐP năm 2019, có thể thực hiện không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Mục đích chính của việc này không phải chỉ là tinh giản tổ chức bộ máy HĐND huyện, quận, phường, mà là nhằm tổ chức hợp lý QĐP ở huyện, quận, phường như là cánh tay nối dài, thực hiện một số nhiệm vụ theo uỷ quyền của chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, không còn là một cấp ngân sách đầy đủ.

Trên cơ sở đó, tăng cường phân quyền, phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh và xã theo phương châm: việc nào, cấp nào thực hiện có hiệu quả hơn thì giao cho cấp đó; phân quyền, phân cấp phải rõ thẩm quyền, trách nhiệm và mỗi việc chỉ do một cấp thực hiện, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp, đồng thời phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác. Những nhiệm vụ đã được phân quyền, chính quyền cấp đó phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình; chính quyền cấp trên tăng cường kiểm tra, giám sát nhưng không can thiệp, làm thay

cấp dưới. Trên cơ sở các nhiệm vụ được phân quyền, phân cấp để tổ chức bộ máy và xác định biên chế cán bộ, công chức phù hợp theo quy định khung của Chính phủ để thực hiện các nhiệm vụ đó. Đồng thời, phải “bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia”³.

2.3. Xây dựng mô hình chính quyền phù hợp với mỗi loại hình, chức năng đô thị

Từ yêu cầu quản lý và phát triển đô thị, tổ chức chính quyền quận, phường trên địa bàn thành phố như hiện nay không phản ánh tính chất và đáp ứng yêu cầu phát triển của một cộng đồng đô thị, vì vậy không đảm bảo chức năng hoàn chỉnh của một cấp chính quyền đô thị. Đô thị nói chung có những yếu tố đặc thù so với nông thôn như hạ tầng kỹ thuật công cộng, hạ tầng xã hội công cộng và các vấn đề xã hội đặt ra đòi hỏi chính quyền đô thị phải quản lý thống nhất, đồng bộ và liên thông quá trình phát triển kinh tế - xã hội và đời sống dân cư trên địa bàn đô thị, do vậy tổ chức bộ máy, cơ chế, phương thức quản lý, thẩm quyền, trách nhiệm và chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức của chính quyền đô thị phải có những đặc thù nhất định so với chính quyền ở nông thôn. Theo đó, cần nghiên cứu giảm cấp trung gian trong hệ thống chính quyền đô thị, nhất là đối với các thành phố trực thuộc trung ương để bảo đảm mô hình chính quyền đô thị thống nhất, liên thông, hoạt động hiệu quả hơn, hướng đến mục tiêu gần dân, phục vụ nhân dân tốt hơn. Theo đó, đối với các thị xã, thành phố thuộc tỉnh, không tổ chức HĐND phường, xã, thị trấn, chỉ tổ chức các cơ quan hành chính thực hiện các nhiệm vụ theo cơ chế tản quyền của chính quyền thị xã, thành phố; đối với các thành phố trực thuộc trung ương còn lại (Hải Phòng và Cần Thơ), tổ chức chính quyền đô thị theo mô hình của Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay.

Tăng cường phân quyền, phân cấp cho chính quyền đô thị, bảo đảm cho chính quyền đô thị quyền tự chủ trong các lĩnh vực từ ngân sách, tài chính, tổ chức bộ máy đến quản lý dân cư, bảo vệ môi trường. Bên cạnh đó, với mỗi loại đô thị cần có mô hình tổ chức chính quyền phù hợp, đảm bảo yêu cầu phát triển của đô thị. Đối với các đô thị lớn hoặc khu vực lõi đã được

phát triển hoàn thiện thì tổ chức bộ máy và sự trao quyền rộng rãi hơn để đô thị có khả năng tự quyết nhiều vấn đề phát triển và phức tạp như quy hoạch, hạ tầng và đất đai; các đô thị quy mô nhỏ, tổ chức bộ máy tinh gọn và được giao tự chủ các vấn đề thấp hơn.

Đề nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền đô thị, nên thí điểm cơ chế người dân bầu trực tiếp, trên cơ sở đó thiết lập mối quan hệ chặt chẽ giữa người dân với người đứng đầu đô thị (thị trưởng) do chính người dân bầu ra. Thẩm quyền và trách nhiệm của thị trưởng được quy định rõ ràng, cụ thể, đồng thời tăng cường sự giám sát của HĐND và cơ quan có thẩm quyền cấp trên, các tổ chức xã hội và cá nhân công dân đối với hoạt động của thị trưởng; trong những trường hợp nhất định có thể thực hiện phương thức bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với thị trưởng. Giúp việc cho thị trưởng có các phó thị trưởng; trên cơ sở quy mô, loại hình đô thị đề quy định số lượng phó thị trưởng; phó thị trưởng có thể nhân danh thị trưởng giải quyết công việc.

Chú trọng bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng cho đội ngũ cán bộ, công chức chính quyền đô thị về quy hoạch phát triển đô thị; quản lý phát triển hạ tầng, môi trường đô thị và vấn đề ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu; quản lý xây dựng đô thị; thiết kế đô thị và bảo tồn di sản đô thị; quản lý đất đai, nhà ở và thị trường bất động sản; vốn đầu tư xây dựng đô thị, chính sách và giải pháp về vốn cho xây dựng phát triển đô thị.

2.4. Bảo đảm thực quyền và nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp

HĐND là thiết chế tiếp nhận quyền lực ủy quyền từ cộng đồng dân cư địa phương để thực hiện quyền lực nhà nước tại địa phương. HĐND lập ra UBND với các mối quan hệ về chấp hành, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND... Do vậy, để Nhà nước thực sự của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, phải tôn trọng, đề cao vai trò của HĐND và từ đó hoàn thiện thể chế tổ chức, hoạt động và bảo đảm các điều kiện để HĐND thực sự là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương; bầu ra và giám sát hoạt động của cơ quan hành chính. Để đạt được điều đó, cần đổi mới hoạt động

lựa chọn, giới thiệu người ứng cử đại biểu HĐND, theo hướng chú trọng phẩm chất, năng lực đại biểu hơn là cơ cấu, tăng số lượng đại biểu chuyên trách, giảm đại biểu giữ các chức danh lãnh đạo, quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước.

Phải nhận thức rõ sự giám sát của HĐND chính là sự giám sát của nhân dân đối với những thiết chế thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương. Do đó, hoàn thiện cơ chế giám sát của HĐND cần được hoàn thiện theo hai phương diện: *Một là*, công khai, minh bạch hóa hoạt động giám sát: Tất cả hệ thống quy trình, nội dung và kết quả giám sát đều phải được công khai, minh bạch để sử dụng sức mạnh của dư luận, sức mạnh của Nhân dân nhằm đảm bảo hiệu quả thực chất của hoạt động này. *Hai là*, cần quy định cụ thể hơn nữa nhiệm vụ, quyền hạn và quy trình giám sát của HĐND và các cơ quan của HĐND, đại biểu HĐND; đặc biệt, cần phải quy định rõ việc xử lý, thực hiện các kiến nghị của các chủ thể giám sát và trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức và cơ quan chịu sự giám sát, nếu việc lơ là không thực hiện giám sát hoặc chỉ thực hiện một cách hình thức thì các chủ thể giám sát cũng phải bị xử lý.

Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với HĐND không chỉ ở việc xác định cơ cấu, thành phần của HĐND mà cần phải xây dựng một cơ chế lãnh đạo hợp lý đối với hoạt động của HĐND, bảo đảm tính dân chủ. Đảng lãnh đạo bằng chủ trương, đường lối, chính sách nhưng các quyết nghị về các vấn đề của địa phương đã luật định phải do HĐND thực sự quyết định, bởi đó “là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân địa phương, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên”⁴.

2.5. Phân định rõ thẩm quyền giữa tập thể và cá nhân theo hướng tăng thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước

Cùng với việc hoàn thiện cơ chế chịu trách nhiệm tập thể của UBND trong điều kiện người đứng đầu của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện, cấp tỉnh cũng là thành viên UBND, tức là số lượng thành viên UBND tăng lên, cần xác định chế độ làm việc của UBND là chế độ thủ trưởng, UBND được đặt dưới sự chỉ đạo, chỉ huy của cá nhân.

Trong thực hiện thi quyền lực cũng như quản lý nhà nước ở địa phương, do đặc thù của hoạt động quản lý, người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy hay kìm hãm hoạt động của cơ quan, tổ chức. Bởi vậy, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 157/2007/NĐ-CP ngày 27 - 10 - 2007 quy định chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành nhiệm vụ, công vụ. Đối tượng áp dụng bao gồm trong đó người đứng đầu trong các cơ quan, tổ chức HĐND và UBND các cấp; các ban thuộc HĐND cấp tỉnh, cấp huyện; các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cũng phải chịu trách nhiệm như người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong lĩnh vực được phân công lãnh đạo, quản lý, điều hành bằng văn bản ủy quyền hoặc bằng quyết định phân công phụ trách lĩnh vực của người đứng đầu cơ quan, tổ chức hoặc cơ quan chủ quản cấp trên. Nhưng tại khoản 1 Điều 7 Nghị định số 157/2007/NĐ-CP quy định: Người đứng đầu “chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo quản lý”. Đây là quy định áp dụng đúng và hợp lý đối với các cơ quan thực hiện chế độ thủ trưởng. Đối với tổ chức CQĐP thì Chủ tịch UBND không thể chịu trách nhiệm về quyết định của tập thể UBND theo quy định tại khoản 3 Điều 117 Luật Tổ chức CQĐP “Quyết định của UBND phải được quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành”... và cũng khó có thể đặt vấn đề Chủ tịch phải gây sức ép để bảo đảm quyết định của UBND được tập thể ban hành trong các trường hợp mình không đồng ý. HĐND là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, hội nghị, do vậy, cần sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND với Chủ tịch UBND theo hướng tăng thẩm quyền của người đứng đầu UBND phù hợp với đặc thù về chế độ làm việc, hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

2.6. *Đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử, thành phố thông minh*

Những lợi ích mà chính quyền điện tử mang lại là rất rõ ràng và cụ thể: làm tăng hiệu quả làm việc của chính quyền các cấp; tính công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước được

nâng lên; người dân và doanh nghiệp được cung cấp thông tin, dịch vụ nhanh hơn, thuận tiện hơn thông qua các dịch vụ công trực tuyến, tiết kiệm thời gian và chi phí trong thực hiện nhiệm vụ; đồng thời góp phần phòng, chống tham nhũng, tiêu cực khi doanh nghiệp, người dân không phải trực tiếp đến thực hiện các thủ tục hành chính tại các cơ quan chính quyền... Do vậy, cần tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và sử dụng công nghệ thông minh, kết nối và vận hành thông suốt các phần mềm quản lý tác nghiệp để từng bước mở rộng việc cung cấp các loại hình dịch vụ công. Các bộ, ngành liên quan và chính quyền cấp tỉnh chủ động rà soát, bổ sung ban hành kịp thời các quy định để hoàn thiện cơ sở pháp lý và đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công như quy định về quản lý, kết nối, chia sẻ dữ liệu; định danh và xác thực điện tử cho cá nhân, tổ chức; thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử, làm cơ sở để chính quyền các cấp chuyển từ hình thức làm việc giấy tờ sang điều hành, xử lý công việc trên môi trường điện tử; nâng cao tỷ lệ tiếp nhận, xử lý thủ tục hành chính dịch vụ công mức độ 3, mức độ 4 của, góp phần tích cực đẩy mạnh cải cách hành chính, công khai, minh bạch, chống nhũng nhiễu, phiền hà, phục vụ người dân, doanh nghiệp ngày càng tốt hơn. Tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn người dân, doanh nghiệp sử dụng dịch vụ công trực tuyến và giao tiếp với cơ quan nhà nước tại địa phương thông qua hệ thống chính quyền điện tử. Đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật, các nền tảng dùng chung, cơ sở dữ liệu của các ngành để xây dựng chính quyền điện tử. Bồi dưỡng kiến thức, chuyên môn nghiệp vụ cho các cán bộ quản lý, cán bộ kỹ thuật đáp ứng yêu cầu triển khai chính quyền điện tử tại địa phương.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb CTQG, H, 2021, tr. 178.
2. Bộ Nội vụ: *Dự thảo Đề án sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã chưa đạt tiêu chuẩn theo quy định về quy mô dân số và diện tích tự nhiên*, 2018.
3. Điều a, Khoản 2, Điều 11 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.
4. Khoản 1, Điều 113 Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.