

HOÀN THIÊN THỂ CHẾ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

NGUYỄN MINH SÂN*

Thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam được Hiến pháp và các luật liên quan đến tổ chức bộ máy của cơ quan nhà nước quy định phù hợp đặc điểm của từng loại hình đơn vị hành chính và yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cấp chính quyền địa phương. Bài viết đánh giá khái quát thực trạng và đề xuất những giải pháp tiếp tục hoàn thiện thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính.

Từ khóa: Thể chế tổ chức và hoạt động; chính quyền địa phương; cải cách hành chính.

The institutions on organization and operation of local governments in Vietnam are regulated in the Constitution and the laws related to the organization and apparatus of state agencies which shall be commensurate with the characteristics of administrative unit types and the requirements of improving effectiveness and efficiency of local governments at all levels. The article provides a review of the current situation and proposes solutions to complete the institutions on organization and operation of local governments to meet the requirements of the administrative reform in Vietnam.

Keywords: The institutions on organization and operation; local government; administrative reform.

NGÀY NHẬN: 10/8/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 15/9/2021

NGÀY DUYỆT: 18/10/2021

1. Khái quát thực trạng xây dựng thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Theo Hiến pháp năm 2013, chính quyền địa phương (CQDP) ở nước ta được quy định tại Chương IX với 7 điều (từ Điều 110 - 116). Đây là cơ sở pháp lý cao nhất để xây dựng và hoàn thiện thể chế tổ chức và hoạt động của CQDP ở nước ta hiện nay. Để cụ thể hóa quy định của Hiến pháp và các chủ trương, định hướng của Đảng về tổ chức CQDP, Luật Tổ chức CQDP năm 2015 đã quy định về tổ chức đơn vị hành chính (ĐVHC); nguyên tắc tổ chức và hoạt động của CQDP; nguyên tắc

phân định thẩm quyền và cơ chế phân quyền, phân cấp, ủy quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương với địa phương và giữa các cấp CQDP; nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của CQDP các cấp.

Luật Tổ chức CQDP năm 2015 đã tạo được hành lang pháp lý để cơ quan nhà nước ở địa phương nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, bảo đảm việc tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền các cấp trong thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, phát huy

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

quyền làm chủ của Nhân dân ở địa phương; tạo thuận lợi trong củng cố bộ máy của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp, góp phần xây dựng bộ máy CQĐP các cấp “trong sạch, vững mạnh”.

Thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (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”, ngày 22/11/2019, Quốc hội khóa XIV kỳ họp thứ 8 đã thông qua *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức CQĐP* (có hiệu lực từ ngày 01/7/2020). Theo đó, *Luật Tổ chức CQĐP sửa đổi* năm 2019 có những điểm mới sau:

Về mô hình tổ chức CQĐP được quy định theo hướng linh hoạt. CQĐP được tổ chức ở các ĐVHC phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, ĐVHC - kinh tế đặc biệt. CQĐP ở quận, phường là cấp CQĐP, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp CQĐP để phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý của từng đô thị (Điều 44, 58). Trường hợp ĐVHC cấp huyện ở hải đảo chia thành các ĐVHC cấp xã thì tại ĐVHC 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 (khoản 2, 3 Điều 72). Tổ chức CQĐP ở ĐVHC - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định khi thành lập ĐVHC - kinh tế đặc biệt đó (Điều 75).

Việc phân cấp, phân quyền cho các cấp CQĐP phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác; gắn phân cấp, phân quyền với cơ chế kiểm tra, thanh tra khi thực hiện phân quyền, phân cấp. CQĐP thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân cấp, phân quyền và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp, phân quyền (điểm e khoản 2 Điều 11); việc phân quyền cho các cấp CQĐP phải được quy định trong *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 (khoản 1 Điều 12). Ngoài ra, trong trường hợp cần thiết, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có thể ủy quyền cho UBND cấp dưới trực tiếp, UBND có thể ủy quyền cho cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp hoặc đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc, chủ tịch UBND có thể ủy quyền cho phó chủ tịch UBND cùng cấp, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp, chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể. Việc ủy quyền phải được thể hiện bằng văn bản (khoản 1, 2 Điều 14). Các quy định này đã rõ ràng hơn để tránh việc phân cấp, ủy quyền không cụ thể, làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước (QLNN) trong thực hiện nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đồng thời xác định cụ thể các nguồn lực để bảo đảm thực hiện trong thực tế.

Việc quy định theo hướng giảm số lượng đại biểu HĐND các cấp, theo khoản 1 Điều 18, khoản 1 Điều 39, khoản 1 Điều 25, khoản 1 Điều 32 của *Luật Tổ chức CQĐP sửa đổi, bổ sung* năm 2019 đã quy định rõ khung số lượng theo hướng giảm từ 10 - 15% số lượng đại biểu HĐND ở từng loại hình ĐVHC.

Quy định cơ cấu tổ chức phù hợp với thực tiễn theo hướng giảm số lượng phó chủ tịch HĐND cấp tỉnh và cấp huyện, phó ban HĐND được quy định cụ thể tại khoản 2 Điều 18, khoản 2 Điều 25. Về cơ cấu tổ chức của UBND cấp xã, tăng số lượng phó chủ tịch UBND xã loại II lên không quá 2 phó chủ tịch (Điều 34). Điều này xuất phát từ thực tiễn và phù hợp với yêu cầu thực tế. Ngoài ra, thay thế cụm từ “*họp bất thường*” thành “*họp để giải quyết công việc phát sinh đột xuất hoặc họp chuyên đề*”; 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.

Tuy nhiên, trước yêu cầu của cải cách hành chính và đổi mới quản trị quốc gia bảo đảm hiệu lực, hiệu quả, thể chế tổ chức và

hoạt động của CQĐP ở nước ta còn bộc lộ những hạn chế, bất cập, như: tổ chức ĐVHC - lãnh thổ vẫn chưa thực sự hợp lý; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mô hình tổ chức của CQĐP chưa kiện toàn đồng bộ và triệt để; việc sắp xếp cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện chưa thật phù hợp với quan điểm chỉ đạo của trung ương; một số địa phương chưa thực hiện đúng quy định về sắp xếp tổ chức bộ máy; phân quyền, phân cấp quản lý giữa trung ương với địa phương mới dừng lại ở những nguyên tắc, yêu cầu và chưa thật sự hợp lý; 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; việc sắp xếp ĐVHC cấp huyện, cấp xã ở một số địa phương còn thiếu quyết liệt; mô hình tổ chức chính quyền đô thị chưa được định hình rõ nét, vẫn đang trong quá trình tìm tòi, thử nghiệm; HĐND các cấp chưa thực sự có thực quyền, hiệu quả hoạt động chưa cao; thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính còn bất hợp lý và nhiều hạn chế; việc đổi mới phương thức hoạt động theo hướng xây dựng chính quyền điện tử, đô thị thông minh, hướng tới chính quyền số còn chậm và thiếu đồng bộ.

2. Giải pháp tiếp tục hoàn thiện thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Thứ nhất, tăng cường phân cấp, phân quyền giữa giữa trung ương với CQĐP và giữa các cấp CQĐP.

Cần phân định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, mối quan hệ công tác giữa các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức trực thuộc các bộ, ngành, địa phương và cơ cấu tổ chức của các cấp CQĐP; khắc phục triệt để sự trùng lặp, chồng chéo chức năng, nhiệm vụ theo hướng một tổ chức có thể đảm nhiệm nhiều việc, nhưng một việc chỉ do một tổ chức chủ trì và chịu trách nhiệm chính. Hoàn thiện quy định về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp trên cơ sở các định hướng của trung ương; tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của CQĐP các cấp, tinh gọn tổ chức bộ máy nhằm đáp ứng những yêu cầu thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN.

Thứ hai, tiếp tục kiện toàn tổ chức CQĐP các cấp, ĐVHC cấp huyện, cấp xã theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.

Luật Tổ chức CQĐP và các luật chuyên ngành cần căn cứ vào nguyên tắc của Hiến pháp để tiếp tục cụ thể hóa phù hợp với từng cấp chính quyền, với địa bàn đô thị, nông thôn, hải đảo; bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ trong việc thực hiện đúng tinh thần phân cấp, phân quyền theo Hiến pháp năm 2013.

Thứ ba, đổi mới mô hình tổ chức CQĐP phù hợp với đặc điểm nông thôn và đô thị.

Mô hình tổ chức CQĐP cần phải tiếp tục đổi mới cho phù hợp với đặc điểm dân cư, phân chia ĐVHC - lãnh thổ và đặc thù quản lý hành chính nhà nước giữa nông thôn và đô thị đã được các nghị quyết của Đảng đã đề ra và Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính... Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định". Do đó, không nên rập khuôn tổ chức chính quyền ba cấp hành chính ở đô thị giống như ở nông thôn.

Thứ tư, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của CQĐP.

Tăng cường kiểm tra, đôn đốc việc xây dựng, thực hiện các chương trình, kế hoạch nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của CQĐP. Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND các cấp. Hoàn thiện quy chế hoạt động nhằm nâng cao chất lượng đại biểu HĐND các cấp, cải tiến hoạt động của đại biểu theo hướng nâng cao chất lượng xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật và hiệu quả của công tác giám sát đáp ứng yêu cầu QLNN... Tiếp tục đẩy mạnh CCHC, trong đó, coi công tác cải cách thủ tục hành chính là khâu đột phá nhằm phục vụ tốt nhất hoạt động đầu tư, kinh doanh của doanh nghiệp và nhu cầu sinh hoạt của người dân; kịp thời cắt giảm những thủ tục bất hợp lý và phiền hà, ngăn chặn tệ các nạn tham nhũng, tiêu cực. Chấn chỉnh cơ cấu tổ chức, quy chế hoạt động của bộ máy hành chính các cấp tinh gọn, bảo đảm điều hành tập trung, thống nhất, thông

suốt theo hướng đề cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước. Đồng thời, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với hoạt động của bộ máy nhà nước; huy động sự tham gia của cộng đồng, của các tổ chức chính trị - xã hội trong giám sát và phản biện xã hội gắn với yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước, xử lý nghiêm và kịp thời đối với các tổ chức, cá nhân tham nhũng, tiêu cực.

Thứ năm, 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.

Kịp thời sửa đổi, bổ sung các quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND và thẩm quyền, trách nhiệm Chủ tịch UBND theo hướng tăng thẩm quyền của người đứng đầu UBND các cấp phù hợp với đặc thù của chế độ làm việc và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Bảo đảm quy định nhất quán về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước với ba yếu tố cấu thành: nghĩa vụ, quyền và việc thực hiện trách nhiệm; cụ thể hóa hơn nữa vị trí, vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu; chú trọng các chế tài xử phạt khi người đứng đầu chính quyền vi phạm trong công tác quản lý, điều hành; quy định theo hướng tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho người đứng đầu chính quyền cơ sở; đẩy mạnh việc giao quyền tạo sự chủ động, quyền tự chủ, tự quyết của người đứng đầu gắn với các hoạt động quản lý, giám sát và các chế tài xử lý hay hình thức bãi nhiệm. Thể chế hóa nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức, hoạt động của Đảng và chính quyền; phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ điều hành, thẩm quyền quyết định thuộc về cá nhân người đứng đầu và thẩm quyền thuộc về tập thể.

Thứ sáu, triển khai mạnh mẽ việc xây dựng, phát triển chính quyền điện tử hướng tới chính quyền số.

Chính quyền cấp tỉnh phối hợp với các bộ, ngành liên quan chủ động rà soát, trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các quy định

pháp lý về đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong QLNN 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 các cấp CQĐP chuyển từ hình thức làm việc giấy tờ sang điều hành, xử lý công việc trên môi trường điện tử. Tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn người dân, doanh nghiệp sử dụng dịch vụ công trực tuyến và giao tiếp với các cấp CQĐP 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 hướng tới chính quyền số. Tập huấn, bồi dưỡng kỹ năng số cho cán bộ quản lý, cán bộ kỹ thuật đáp ứng yêu cầu triển khai chính quyền điện tử hướng tới chính quyền số tại địa phương. Triển khai mạnh mẽ việc xây dựng, phát triển chính quyền điện tử hướng tới chính quyền số nhằm ứng dụng các tiến bộ khoa học - công nghệ để đổi mới phương thức làm việc, nâng cao năng lực quản lý, điều hành thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của các cấp CQĐP, tạo động lực thúc đẩy chuyển đổi số quốc gia một cách toàn diện để phát triển nền kinh tế số, xã hội số □

Tài liệu tham khảo:

1. 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*. Hà Nội, 2018.
2. 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.
3. Bùi Thị Ngọc Mai. *Về thực hiện trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước*. Tạp chí Quản lý nhà nước, số tháng 6/2015, tr. 20 - 24.
4. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng 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.
5. Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ về ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030.