

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

■ **ThS. LÊ NGUYỄN THẢO ***

Tóm tắt: Bài viết đề cập đến các quy định pháp luật hiện hành về chính quyền địa phương ở nước ta. Trên cơ sở đó, tác giả nêu lên một số kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương trong thời gian tới.

Abstract: The paper is concerned with existing legal provisions on local government in our country. Based on this study, the author puts forward some proposals for improving operation effect of local government machinery in the next time.

Thuật ngữ “chính quyền địa phương” được sử dụng chính thức trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay bao gồm Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) ở 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh (gồm 58 tỉnh và 05 thành phố trực thuộc trung ương), 713 đơn vị hành chính cấp huyện (546 huyện, 49 quận, 51 thị xã, 67 thành phố thuộc tỉnh) và 11.162 đơn vị hành chính cấp xã (8.978 xã, 1.581 phường và 603 thị trấn). Chính quyền địa phương không bao gồm các Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân địa phương¹. Chính quyền địa phương thực hiện việc quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương, trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hòa lợi ích của địa phương với lợi ích chung của cả nước.

1. Chính quyền địa phương theo quy định pháp luật hiện hành

Hiến pháp năm 2013 đã sử dụng cụm từ “chính quyền địa phương” làm tên chương và có 07 điều quy định về vấn đề này (từ Điều 110 đến Điều 116).

Ngày 19/6/2015, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Luật có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2016 đã cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các chủ trương, định hướng của Đảng về chính quyền địa phương nhằm xây dựng mô hình chính quyền địa phương có những thay đổi mang tính hiệu quả, góp phần vào công cuộc đổi mới của đất nước.

1.1. Về các cấp đơn vị hành chính

Theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, chính quyền địa phương ở nước ta có ba cấp gồm cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), cấp huyện (quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, quận và thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương), cấp xã (xã, phường, thị trấn). Ngoài ba cấp này thì chính quyền địa phương còn có các đơn vị hành chính đặc biệt do Quốc hội thành lập. Quy định này tạo cơ sở hiến định cho việc xử lý những trường hợp đặc biệt do yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước đòi hỏi phải thành lập những đơn vị hành chính đặc biệt với tổ chức, bộ máy quản lý đặc thù, gắn với

* Vụ Phó biển, giáo dục pháp luật, Bộ Tư pháp

điều kiện địa lý, không gian riêng, không giống với các đơn vị hành chính truyền thống. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định mang tính nguyên tắc về tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, còn cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định khi thành lập các đơn vị đó. Hiến pháp năm 2013 quy định việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến nhân dân địa phương theo thủ tục nhất định. Việc lấy ý kiến nhân dân tuy chỉ có tính chất tham khảo nhưng đây là bước tiến lớn trong việc tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta và là cơ sở để cơ quan có thẩm quyền đưa ra quyết định hợp lý, góp phần khắc phục tình trạng nhập, tách có phần dễ dãi, thiếu căn cứ thực tế thời gian qua đã xảy ra. Điều 3 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 có quy định cụ thể về việc phân loại đơn vị hành chính. Theo đó, việc phân loại dựa trên các tiêu chí về quy mô dân số, diện tích tự nhiên, số đơn vị hành chính trực thuộc, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và các yếu tố đặc thù của từng loại đơn vị hành chính ở nông thôn, đô thị, hải đảo. Việc phân loại là cơ sở để hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội; xây dựng tổ chức bộ máy, chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức của chính quyền địa phương phù hợp với từng đơn vị hành chính. Ngày 25/5/2016, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính đã quy định cụ thể hơn về vấn đề này.

1.2. Về tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính

Chế định chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013 đã có sự phát triển mới khi quy định

linh hoạt về đơn vị hành chính. Hiến pháp không quy định áp dụng thống nhất một loại mô hình cho toàn quốc mà được tổ chức dựa trên cơ sở đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa trung ương với địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Với cách quy định này, chính quyền được tổ chức ở mọi đơn vị hành chính, chính quyền địa phương được tổ chức giống nhau. Tuy nhiên, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 vẫn xác định mỗi đơn vị hành chính đều thiết lập hai loại cơ quan là HĐND và UBND. Khoản 1 Điều 4 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: "Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở tất cả các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định tại Điều 2 của Luật này". Điều đó có nghĩa là tất cả các đơn vị hành chính đều tổ chức HĐND và UBND (cấp chính quyền địa phương).

1.3. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương

Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định chính quyền địa phương có hai loại nhiệm vụ, quyền hạn được phân biệt với nhau tại Điều 112, đó là tổ chức, bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương và quyết định các vấn đề của địa phương do luật định. Điều này thể hiện quan điểm xuyên suốt là các chính sách, pháp luật sẽ do các cơ quan có thẩm quyền ở trung ương ban hành, còn chính quyền địa phương các cấp có trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện dưới sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước cấp trên. Đồng thời nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương, địa phương và của

mỗi cấp chính quyền địa phương. Đây là định hướng quan trọng khi thiết kế cơ chế điều chỉnh mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau, chỉ có trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền của mỗi cấp chính quyền theo tinh thần phân cấp mạnh mẽ thì cơ chế xác định trách nhiệm, bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền cũng như thực hiện việc kiểm soát quyền lực mới có hiệu quả. Thế nên, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp cũng như nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính nhằm thể hiện rõ sự gắn kết chặt chẽ, thống nhất giữa hai thiết chế này hợp thành chính quyền địa phương. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính theo hướng chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh, giảm dần xuống cấp huyện đến cấp xã để tránh tình trạng dồn việc về cấp cơ sở mà không tính đến khả năng đáp ứng của từng cấp chính quyền.

1.4. Phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương giữa các cấp chính quyền địa phương

Việc phân cấp giữa trung ương và địa phương là chủ trương xuyên suốt của Đảng nhưng đến Hiến pháp năm 2013, việc phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương mới được chính thức ghi nhận, tạo tiền đề pháp lý quan trọng, làm cơ sở cho pháp luật về chính quyền địa phương quy định cụ thể về thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương. Hiến pháp năm 2013 quy định vấn đề có tính nguyên tắc về phân công, phân cấp giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương, bảo đảm sự chi đạo thống nhất của trung ương, đồng thời phát huy tính sáng tạo, tự chủ, tự

chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Khoản 2 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định “nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương 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”. Đây là một định hướng quan trọng trong việc thực hiện quyền lực có tính nền tảng, có ảnh hưởng quyết định đến tổ chức bộ máy nhà nước ta, đồng thời đòi hỏi phải phân cấp thật rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn giữa trung ương, địa phương và giữa mỗi cấp chính quyền địa phương. Quy định tại khoản 3 Điều 112 Hiến pháp năm 2013: “Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó” đã khắc phục tình trạng nhiều nhiệm vụ của trung ương được giao cho địa phương thực hiện nhưng chỉ giao việc mà không kèm theo các bảo đảm, điều kiện vật chất, nhân lực để thực hiện công việc. Đây là quy định mới của Hiến pháp năm 2013 so với các bản Hiến pháp trước đó. Việc phân cấp, phân quyền được xác định trong Hiến pháp là căn cứ pháp lý quan trọng, làm cơ sở cho pháp luật về chính quyền địa phương quy định cụ thể, thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương. Việc xác định nguyên tắc trong Hiến pháp đảm bảo tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm phát huy mọi tiềm năng, thế mạnh của các cấp chính quyền địa phương. Chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương không còn sự trùng lặp chức năng, nhiệm vụ, tránh được tình trạng có một số công việc bị đùn đẩy, né tránh giữa các cơ quan khi tổ chức thực hiện. Nhằm cụ thể hóa Điều 112 Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã có những quy định cụ thể hóa sự phân định thẩm quyền giữa trung

ương và địa phương, gồm các nguyên tắc về phân định thẩm quyền (Điều 11), phân quyền cho chính quyền địa phương (Điều 12), phân cấp cho chính quyền địa phương (Điều 13), ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (Điều 14).

2. Nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta

Thứ nhất, nghiên cứu xây dựng chính quyền địa phương cấp vùng

Do nước ta là một quốc gia không rộng lớn về lãnh thổ, lại chia thành 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh khá nhỏ, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của mỗi tỉnh ở nhiều mức độ khác nhau nên nếu có sự liên kết về địa lý, kinh tế, văn hóa... với các tỉnh bên cạnh sẽ là điều kiện thuận lợi để tạo lập nên vùng trọng tâm, trọng điểm, góp phần thúc đẩy sự phát triển của mỗi địa phương và của cả vùng. Việc xây dựng chính quyền địa phương cấp vùng là cần thiết nhằm tạo ra khả năng liên kết, phối hợp giữa chính quyền địa phương các tỉnh; tập trung các nguồn lực đầu tư, phát triển cho cả vùng, hạn chế việc đầu tư, phát triển dàn trải ở mỗi tỉnh; giảm tải gánh nặng điều hành của Chính phủ đối với các đơn vị hành chính cấp tỉnh, nâng cao vai trò, trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh.

Thứ hai, nghiên cứu xây dựng luật quy định về phân cấp, phân quyền

Mặc dù Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định một số vấn đề về phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương nhưng mới chỉ dừng lại ở nguyên tắc, trong khi việc thực thi thẩm quyền của từng cấp chính quyền là những lĩnh vực hoạt động hết sức cụ thể ở quy mô và loại chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền. Ngoài ra, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 chưa đề cập mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với nhau theo

chiều ngang. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 vừa “muốn” tăng tính tự chủ cho chính quyền địa phương nhưng khi có công việc liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cùng cấp trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền cấp trên (điểm đ khoản 2 Điều 11). Điều này phần nào đã mâu thuẫn với định hướng tự chủ cho chính quyền địa phương các cấp. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong thời gian tới cần đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, xây dựng luật quy định về phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương, trong đó, quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn thuộc chính quyền trung ương; nhiệm vụ mà chính quyền trung ương ban hành cơ chế, chính sách, tiêu chuẩn, quy định còn việc tổ chức thực hiện do chính quyền địa phương chủ động; nhiệm vụ mà chính quyền địa phương có toàn quyền thực hiện, chính quyền trung ương không can thiệp; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trong việc phối hợp với chính quyền trung ương tổ chức triển khai thực hiện; về phân cấp tài chính; về cơ chế kiểm tra, giám sát hay nguyên tắc, trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp xảy ra trong quá trình phân cấp, phân quyền.

Thứ ba, xác định lại vị trí của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 xác định HĐND là “cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên”. Như vậy, HĐND thể hiện hai tính chất: Tính quyền lực và tính đại diện. Điều này dẫn đến một số bất cập sau: Thực tế quyền lực nhà nước

ở địa phương được thực thi bởi nhiều cơ quan khác nhau, không phải duy nhất do HĐND thực hiện. Cách dùng từ này dễ dẫn đến cách hiểu là các cơ quan địa phương còn lại không phải là cơ quan quyền lực nhà nước. Việc thêm hay bớt từ “cơ quan quyền lực” sẽ không làm thay đổi địa vị pháp lý của HĐND. Địa vị pháp lý của HĐND phụ thuộc vào việc HĐND được quyết định cái gì, giám sát cái gì, bầu nên những ai, bãi nhiệm ai... HĐND đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, không phải là cơ quan cấp dưới trực thuộc Quốc hội. HĐND có chức năng chủ yếu là tự quản và cùng với UBND thi hành pháp luật tại địa phương. Vì vậy, nên xác định HĐND là cơ quan tự quản ở địa phương, cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương. UBND là cơ quan thực thi các nghị quyết của HĐND cùng cấp và văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trên.

Thứ tư, quy định chế độ làm việc thủ trưởng của Ủy ban nhân dân các cấp

Khoản 4 Điều 5 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định “UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND”. Như vậy, nguyên tắc hoạt động theo chế độ tập thể vẫn được ưu tiên hơn so với chế độ làm việc thủ trưởng có đặc trưng là đề cao trách nhiệm của Chủ tịch UBND. Thực tế cho thấy, UBND hoạt động theo chế độ tập thể phần nào thể hiện sự dân chủ hình thức, chậm trễ, đùn đẩy, không phát huy được hết vai trò chủ động và nâng cao trách nhiệm của cá nhân lãnh đạo. Trong khi đó, nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đòi hỏi phải có những quyết sách nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng yêu cầu sản xuất, kinh doanh. Vô hình trung, cơ chế này trở thành lực cản cho quá trình phát triển; vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật liên quan theo hướng thiết lập chế độ làm việc thủ

trưởng của UBND các cấp (điều này không có nghĩa là không có sự kết hợp bàn bạc tập thể). Chế độ thủ trưởng giúp xác định rõ chế độ trách nhiệm, đảm bảo chủ động, linh hoạt, hiệu quả trong điều hành, quản lý của cơ quan hành chính ở địa phương.

Thứ năm, sửa đổi quy định pháp luật về đại biểu Hội đồng nhân dân

Sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật hiện hành theo hướng tăng số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Bởi hiện nay, thực trạng HĐND hoạt động không hiệu quả phần nhiều là do có nhiều đại biểu HĐND hoạt động kiêm nhiệm, vì phải tập trung cho công tác chuyên môn nên không bảo đảm thời gian cho nhiệm vụ đại biểu, không phát huy được quyền lực của HĐND. Hơn nữa, không nên quy định Chủ tịch UBND đồng thời là thành viên của HĐND cùng cấp và hạn chế tình trạng đại biểu HĐND đồng thời là người giữ chức vụ trong các cơ quan nhà nước ở địa phương để nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND. Hoạt động giám sát của HĐND theo quy định tại Điều 87 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 chỉ thực sự phát huy hiệu quả cao khi được tách rời với hoạt động hành pháp của các cơ quan hành chính nhà nước (khoản 3 Điều 83 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định HĐND bầu Chủ tịch UBND theo giới thiệu của Chủ tịch HĐND. Chủ tịch UBND được bầu tại kỳ họp thứ nhất của HĐND phải là đại biểu HĐND).

Sửa đổi quy định về tiêu chuẩn của đại biểu HĐND tại Điều 7 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 bởi đó đều là những tiêu chuẩn định tính được áp dụng chung cho đại biểu HĐND ở cả ba cấp tỉnh, huyện và xã. Đối với HĐND cấp xã - cấp có địa giới hành chính không quá rộng, các vấn đề kinh tế - xã hội cần giải quyết không quá

(Xem tiếp trang 24)