

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ QUỐC GIA THEO HƯỚNG HIỆN ĐẠI, HIỆU QUẢ

ThS. Nguyễn Ánh Dương
Phó Vụ trưởng Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ

Nghị quyết Đại hội Đảng XIII đã nhấn mạnh "Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả". Đây là lần đầu tiên khái niệm quản trị quốc gia được đưa ra và nhấn mạnh 4 lần trong văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 13⁴⁵. Sự xuất hiện của khái niệm "quản trị quốc gia" trong văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ XIII phản ánh những chuyển biến về nhận thức chiến lược của Đảng Cộng sản Việt Nam về phương thức quản lý, quản trị nhà nước và xã hội. Nếu như "quản lý nhà nước" theo phương thức truyền thống đề cao vai trò của Nhà nước/chính quyền trong việc kiểm soát các mối quan hệ và ra quyết định; Nhà nước là chủ thể trung tâm, có khả năng kiểm soát tuyệt đối các chủ thể khác trong xã hội thì tư duy "quản trị quốc gia theo hướng hiện đại" đề cao sự đa dạng về chủ thể tham gia quản lý xã hội; các chủ thể có mối quan hệ đối tác, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ, coi trọng sự đồng thuận và hợp tác đa chủ thể để cùng giải quyết các vấn đề chung. Sự thay đổi về tư duy chiến lược trong hoạt động quản trị nhà nước đòi hỏi các thiết chế trong tổ chức bộ máy nhà nước, trong đó có chính quyền địa phương phải đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động nhằm đáp ứng yêu cầu của nền quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả.

I. Quan điểm của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương hoạt động hiệu lực, hiệu quả

Trong hơn 76 năm qua đặc biệt là qua 35 năm đổi mới, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được quy định phù hợp với điều kiện chính trị - kinh tế - xã hội của mỗi thời kỳ lịch sử. Tuy nhiên, đổi mới chính quyền địa

⁴⁵ Trong Báo cáo chính trị của BCH TW khóa XII trình bày tại Đại hội XIII, phần "Những nhiệm vụ trọng tâm và đột phá chiến lược của nhiệm kỳ đại hội XIII", Đảng Cộng sản Việt Nam chủ trương: "Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả". Khái niệm này cũng được sử dụng với hàm ý như vậy trong phần "Bài học kinh nghiệm" của "Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội 05 năm 2016-2020" và "Phương hướng nhiệm vụ kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025"; "Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII"; và "Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2021 -2030".

phương theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả là quan điểm nhất quán của Đảng ta, được thể hiện trong nhiều văn kiện, nghị quyết của Đảng. Cụ thể:

Đại hội Đảng lần thứ X, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng xác định nhiệm vụ phải “Phân cấp mạnh, giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương, nhất là trong việc quyết định về ngân sách, tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Trung ương... Nâng cao chất lượng hoạt động của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong phạm vi được phân cấp. Phát huy vai trò giám sát của hội đồng nhân dân”.

Đến Đại hội lần thứ XI của Đảng, Báo cáo chính trị Đại hội trên cơ sở đánh giá thực trạng tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương còn nhiều bất cập, hạn chế đã đề ra quan điểm “Tiếp tục đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các cấp, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp. Nghiên cứu tổ chức, thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo. Tiếp tục thực hiện thí điểm chủ trương không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường”.

Nội dung đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền đô thị nói riêng cũng được đề cập trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, cụ thể là: “Tổng kết, đánh giá mô hình tổ chức và chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương nhằm xác lập mô hình tổ chức phù hợp, bảo đảm phân định đúng chức năng, trách nhiệm, thẩm quyền, sát thực tế, hiệu lực, hiệu quả. Xây dựng mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn phù hợp... Tổng kết việc thực hiện thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân quận, huyện, phường; đại hội đảng các cấp trực tiếp bầu bí thư cấp ủy; nhân dân trực tiếp bầu người đứng đầu chính quyền cấp xã; nhất thể hoá hai chức danh bí thư cấp ủy và chủ tịch ủy ban nhân dân. Trên cơ sở đó, lựa chọn phương án phù hợp, hiệu quả, góp phần đổi mới phương thức và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý điều hành của chính quyền và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, nhất là dân chủ trực tiếp”.

Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII cũng xác định nhiệm vụ nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, trong đó, đối với chính quyền địa phương đặt ra yêu cầu: Hoàn thiện cơ chế phân cấp, bảo đảm thống nhất, thông suốt trong

lãnh đạo, quản lý, điều hành từ Trung ương đến cơ sở. Xây dựng không gian phát triển kinh tế thống nhất trên cả nước, trong từng vùng theo nguyên tắc kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ. Phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm trong quản lý kinh tế, xã hội giữa Trung ương và địa phương, bảo đảm sự tập trung thống nhất quản lý của Trung ương và phát huy tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương. Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương bảo đảm phục vụ tốt nhất người dân, doanh nghiệp. Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước về kinh tế, xã hội đối với chính quyền các cấp. Tập trung vào cung cấp dịch vụ công, bảo đảm an sinh xã hội, an toàn xã hội, nâng cao phúc lợi xã hội và cải thiện đời sống cho người dân. Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy phù hợp đối với chính quyền đô thị, hải đảo.

Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, theo đó, đã đề ra mục tiêu cụ thể từ năm 2021 đến năm 2030 đối với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là: Tiếp tục cụ thể hoá, thể chế hoá chủ trương, nghị quyết, kết luận của Đảng về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước; Phân định rõ và tổ chức thực hiện mô hình chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo và ĐVHC - kinh tế đặc biệt; cơ bản hoàn thành việc sắp xếp thu gọn các ĐVHC cấp huyện, xã và thôn, tổ dân phố theo tiêu chuẩn quy định.

Đồng thời, Nghị quyết cũng đặt ra nhiều nhiệm vụ, giải pháp cụ thể đối với chính quyền địa phương như phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý cho chính quyền địa phương để góp phần tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động; phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực; 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; sắp xếp, kiện toàn, tổ chức lại ĐVHC cấp huyện, cấp xã chưa đủ tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật; khuyến khích sáp nhập, tăng quy mô các ĐVHC các cấp để nâng cao năng lực quản lý, điều hành và tăng cường các nguồn lực của địa phương; cải cách thủ tục hành chính, tổ chức thực

hiện có hiệu quả mô hình trung tâm phục vụ hành chính công, cơ chế một cửa, một cửa liên thông ở các cấp.

Gần đây nhất, Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII cũng tiếp tục phát triển định hướng xây dựng, hoàn thiện chính quyền địa phương trên cơ sở các quan điểm, đường lối trước đây là: 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. Cải cách phân cấp ngân sách nhà nước bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, nâng cao tính chủ động, tự chủ của ngân sách địa phương.

Mặc dù không đề cập trực tiếp đến yêu cầu quản trị chính quyền địa phương, tuy nhiên, nội dung các quan điểm chỉ đạo của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đều hướng đến mục tiêu xây dựng chính quyền địa phương tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, là một bộ phận của nền quản trị quốc gia hiện đại như yêu cầu đề ra tại Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng.

II. Thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương hiện nay

1. Về tổ chức đơn vị hành chính

Vì nhiều nguyên nhân khác nhau, trong thời gian qua việc chia, tách, thành lập mới ĐVHC làm cho số lượng ĐVHC các cấp tăng lên (Từ năm 1989 đến năm 2018, số ĐVHC cấp tỉnh ở Việt Nam tăng từ 44 lên 63 đơn vị, số ĐVHC cấp huyện tăng từ 537 lên 713 đơn vị; số ĐVHC cấp xã tăng từ 10.021 lên 11.160 đơn vị). Nếu so sánh với các quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung quốc thì sự chia cắt thành nhiều ĐVHC sẽ gây khó khăn không nhỏ cho việc tập trung quản lý, quy hoạch nguồn lực quốc gia. 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. Không chỉ phân tán nguồn lực và đầu mối quản lý, việc phân cấp hiện nay còn có tình trạng phân tán, tùy tiện trong việc ban hành, thực thi các quyết định điều hành kinh tế ở nhiều địa phương. Xuất phát từ việc chỉ đạo, điều hành thiếu kiên quyết của Chính phủ, các bộ, ngành đối với các vấn đề đã phân cấp nên tình trạng cục bộ, khép kín của địa phương tăng lên, giảm

hiệu quả hoạt động đầu tư của Nhà nước. Với 63 ĐVHC cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (không đều về diện tích, dân cư, tính chất, trình độ và tiềm năng phát triển) như hiện nay, Việt Nam có quá nhiều đầu mối trong quan hệ với chính quyền trung ương, ảnh hưởng không nhỏ đến khả năng điều hành và kiểm soát của chính quyền trung ương đối với các địa phương.

Mặc dù trong giai đoạn 2019-2021 việc sắp xếp ĐVHC đã có được nhưng kết quả nhất định nhưng đến nay việc tổ chức các ĐVHC ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, còn nhiều ĐVHC có quy mô nhỏ nên không tạo ra được các điều kiện để tự phát triển nếu không có các giải pháp phối hợp, liên kết về kinh tế, văn hóa, địa lí đối với các ĐVHC khác và liên vùng. Việc tập trung các nguồn lực của trung ương và địa phương để đầu tư và phát triển đúng trọng tâm, trọng điểm sẽ tác động tích cực đến sự phát triển của mỗi địa phương và cả vùng có sự liên kết.

2. Về mô hình tổ chức chính quyền địa phương

Theo quy định tại Điều 4 Luật năm 2015 thì cấp CQĐP gồm có HĐND và UBND được tổ chức ở các ĐVHC của nước ta. Để phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý của từng đô thị, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, ĐVHC đặc thù (hải đảo). Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật tổ chức Chính phủ và Luật tổ chức CQĐP năm 2019 (Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định cấp CQĐP cho các ĐVHC này cụ thể:

- CQĐP ở quận, phường được quy định là cấp CQĐP (có HĐND; UBND) trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định thông phải là cấp CQĐP. Trên cơ sở đó, Quốc hội đã ban hành các nghị quyết về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội và Thành phố Đà Nẵng; tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Theo các nghị quyết này, chính quyền đô thị tại phường thuộc thành phố Hà Nội, phường, quận thuộc thành phố Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh không phải là cấp chính quyền địa phương mà chỉ tổ chức UBND quận, phường là cơ quan hành chính trực thuộc cơ quan hành chính cấp trên.

- 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 và giao Chính phủ quy định việc tổ chức các cơ quan thuộc CQĐP ở địa bàn hải đảo. Thực tiễn hiện nay, trong cả nước có 02 huyện

đảo không tổ chức chính quyền cấp xã là: Huyện đảo Côn Đảo, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu và huyện đảo Lý Sơn tỉnh Quảng Ngãi.

- Đối với các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập, tổ chức CQĐP gồm có HĐND và UBND, số lượng đại biểu HĐND ở các đơn vị này được Quốc hội quyết định khi thành lập đơn vị đó. Hiện nay loại ĐVHC này đang được tiếp tục nghiên cứu trước khi thành lập cho phù hợp với tình hình thực tiễn và bối cảnh trong nước và quốc tế.

Như vậy, pháp luật bước đầu đã ghi nhận xu hướng đa dạng hóa mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn, hải đảo. Dẫu vậy, các mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện nay vẫn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định. Cụ thể:

- Mô hình chính quyền đô thị mới tập trung vào nội dung không tổ chức cấp chính quyền địa phương hoàn chỉnh mà chưa chú trọng việc đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của cơ quan hành chính tại địa phương. Cơ cấu tổ chức các cơ quan chuyên môn của UBND quận không có sự khác biệt với các ĐVHC cấp huyện;

- Chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị chủ yếu được quy định theo hướng điều chuyển, chức năng, nhiệm vụ của HĐND cấp dưới hoặc HĐND cùng cấp được quy định tại Luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 để đảm bảo việc tổ chức và hoạt động bình thường mà chưa có sự nghiên cứu để đổi mới toàn diện về cách thức tổ chức quản lý nhà nước, tăng cường phân cấp, giao quyền tự chủ nhiều hơn cho chính quyền đô thị.

- Cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của chính quyền đô thị vẫn chủ yếu tập trung vào hoạt động giám sát của HĐND cấp trên, giám sát của tổ chức chính trị - xã hội trên địa bàn mà chưa bổ sung, tăng cường các hình thức giám sát trực tiếp của nhân dân;

- Do thời gian thực hiện thí điểm bắt đầu từ 7/2021 nên chưa có thời gian thực tiễn để tổng kết rút đánh giá trong quá trình triển khai thực hiện để rút kinh nghiệm đưa ra các giải pháp sửa đổi, bổ sung. Việc triển khai thí điểm còn trên phạm vi hẹp đối với 3/5 thành phố trực thuộc trung ương chưa được nghiên cứu mở rộng và thí điểm đối với đô thị thuộc tỉnh.

3. Về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương

- HĐND các cấp chưa thực quyền, hiệu quả hoạt động giám sát chưa cao:

Tuy đã có nhiều đổi mới về nội dung và hình thức nhưng hiệu quả còn chưa cao, trong đó hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động tái giám sát còn ít, việc thực hiện các kết luận sau giám sát của một số cơ quan đơn vị còn hạn chế, theo dõi đôn đốc, thực hiện kết quả giám sát còn chưa thường xuyên, hoạt động giải trình tại các phiên họp của Thường trực HĐND còn chưa sâu. Hoạt động giám sát bằng thẩm tra báo cáo còn nhiều hạn chế do công tác chuẩn bị báo cáo chưa được xem trọng nên nội dung còn sơ sài, ít số liệu và chưa mang tính tổng hợp, đánh giá, so sánh; việc gửi báo cáo còn chậm nên đại biểu có ít thời gian nghiên cứu; việc thẩm tra các báo cáo chưa thực sự được coi trọng nên còn sơ sài, thiếu thông tin cần thiết để đối chiếu nên chưa mang tính chất phản biện, đánh giá khách quan; thời gian thảo luận ở hội trường còn ít, chưa phát huy được việc thảo luận ở tổ để bàn bạc sâu, tìm hiểu nguyên nhân của vấn đề; các đại biểu do hạn chế về trình độ hoặc thiếu thời gian tìm kiếm thông tin nên các ý kiến tham gia đóng góp cho báo cáo thường thiếu khả năng thuyết phục. Việc thực hiện giám sát của Tổ đại biểu còn lúng túng. Ở không ít địa phương, hoạt động giám sát giữa hai kỳ họp của HĐND chưa được phát huy, cá biệt có địa phương cả một năm chỉ tổ chức 02 đợt giám sát. Việc kiểm tra, đôn đốc, giải quyết yêu cầu sau kiểm tra giám sát vẫn chưa được quan tâm đúng mức, các cơ quan có liên quan chưa tích cực quan tâm giải quyết và báo cáo kết quả việc thực hiện kết luận của kiểm tra, giám sát. Cơ quan bị kiểm tra, giám sát nếu có sai phạm đã chưa chủ động khắc phục, sửa chữa. Kế hoạch kiểm tra giám sát luôn bị thay đổi, ảnh hưởng đến việc thực hiện nghị quyết của HĐND

Bên cạnh đó, công tác giám sát của HĐND rất phong phú, đa dạng, có nhiều vấn đề mang tính nghiệp vụ chuyên sâu, trong khi số đại biểu hoạt động chuyên trách còn ít, đại biểu HĐND vẫn còn nặng tính cơ cấu nên hầu hết chỉ có năng lực chuyên môn trong lĩnh vực chuyên ngành nhất định nên chất lượng giám sát còn chưa cao.

- Thẩm quyền và trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính chưa hợp lý:

Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính, bao gồm trách nhiệm đối với nội bộ và trách nhiệm đối với xã hội. Nội dung về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN được phản ánh qua một số nội dung cơ bản quy định xác định trách nhiệm trong tổ chức quản lý đội ngũ cán bộ, công chức thuộc quyền, trong quản lý tài sản công, trong đấu tranh phòng chống tham nhũng chống

lãng phí và thực hành tiết kiệm...; quy định xác định trách nhiệm của người đứng đầu đối với việc ban hành văn bản quản lý nhằm thực hiện các chức năng lãnh đạo, quản lý; quy định xác định trách nhiệm đối với kết quả hoạt động của cơ quan HCNN. Theo quy định hiện nay trách nhiệm được hiểu là nhiệm vụ và quyền hạn. Trong thời gian qua căn cứ các quy định của pháp luật những người đứng đầu cơ quan HCNN đã nỗ lực thực hiện quyền hạn trong phạm vi thẩm quyền cho phép trên các lĩnh vực như ban hành văn bản, tổ chức bộ máy, quản lý nhân sự, quản lý tài chính... để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của cơ quan HCNN. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền của người đứng đầu vẫn có những hạn chế có tình trạng người đứng đầu cơ quan HCNN không đủ quyền hạn để thực hiện các nhiệm vụ được giao, làm nảy sinh nhiều khó khăn trong việc hoàn thành nhiệm vụ; có tình trạng người đứng đầu cơ quan HCNN thực hiện không hết những quyền hạn mà pháp luật cho phép; một số người đứng đầu cơ quan HCNN có biểu hiện lạm quyền, thực hiện những việc không được phép làm, như ban hành văn bản vượt quyền, duyệt chi vượt dự toán, thu các khoản ngoài quy định...

- Phân định chức trách giữa tập thể và cá nhân trong UBND còn hạn chế:

Điều 124 Hiến pháp 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001) quy định: “Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, UBND phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số”. Trên cơ sở đó, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định 6 vấn đề phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Hiến pháp và Luật cũng đã có những quy định cho Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các ủy viên UBND những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và chịu trách nhiệm cá nhân về những công việc được giao. Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 tiếp tục khẳng định cơ chế hoạt động của UBND là cơ chế hoạt động tập thể, kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND. Đối với Chủ tịch UBND, Luật quy định khá nổi bật với tư cách là người đứng đầu với vai trò lãnh đạo, điều hành tập thể UBND. Tuy nhiên, các quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 vẫn chưa giải quyết được những vấn đề vướng mắc trong quy định, cụ thể là chưa tách bạch được rõ thẩm quyền, trách nhiệm của cá nhân và tập thể.

4. Về việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa chính quyền trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương

Vấn đề phân cấp thẩm quyền giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương đã được quy định lần đầu tại Luật Tổ chức Hội đồng

nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 và tiếp tục được kế thừa tại Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã có những bước đổi mới căn bản khi quy định cụ thể hơn nguyên tắc phân định thẩm quyền cho các cơ quan chính quyền địa phương, vấn đề phân quyền, phân cấp cũng như ủy quyền cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cho thấy một số vấn đề vướng mắc, bất cập như:

- Các quy định của pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ, các Bộ, ngành với chính quyền địa phương còn bất cập, chồng chéo, trùng lặp. Nguyên tắc phân cấp, phân quyền mặc dù đã được quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương nhưng chưa được cụ thể hóa đồng bộ, thống nhất tại các luật chuyên ngành.

- Phân cấp, phân quyền trên một số ngành, lĩnh vực chưa hợp lý, còn mang tính đồng đều giữa các địa phương, chưa tính tới đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và khả năng quản lý, điều hành của từng cấp, từng ngành; chưa mạnh mẽ và thiếu đồng bộ về thẩm quyền quyết định và các nguồn lực, điều kiện đảm bảo thực hiện; theo đó, chưa phát huy được tối đa tiềm năng, lợi thế, nguồn lực, tính chủ động, sáng tạo của các địa phương, đặc biệt là các địa phương tự bảo đảm ngân sách và có vị trí, vai trò động lực trong phát triển kinh tế - xã hội vùng.

- Phân cấp, phân quyền chưa gắn với cải cách thủ tục hành chính, vẫn còn cơ chế kiểm soát của cấp trên qua các hình thức như báo cáo, thỏa thuận, chấp thuận, xin ý kiến, cho phép... đối với các vấn đề đã phân cấp cho cấp dưới. Các quy định về quy hoạch, tiêu chuẩn, quy chuẩn, tiêu chí, điều kiện, định mức kinh tế - kỹ thuật ở một số ngành, lĩnh vực chậm được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện kịp thời, gây khó khăn cho việc thực hiện các nhiệm vụ được giao theo phân cấp.

- Phân cấp chưa gắn liền với cơ chế kiểm tra, giám sát phù hợp, dẫn đến tình trạng “trên bảo dưới không nghe”, “phép vua thua lệ làng”, phá vỡ tính đồng bộ, thống nhất của chính sách vĩ mô. Tình trạng “vượt rào”, phá vỡ các chiến lược và quy hoạch chung đã dẫn đến sự phát triển lệch hướng một số ngành, lĩnh vực (cảng biển, sân bay, khu kinh tế, khu công nghiệp, khu kinh tế cửa khẩu, mất cân đối giữa các ngành công nghiệp và năng lượng), tàn phá thiên nhiên và môi trường và đang diễn ra xu hướng hình thành cơ cấu kinh tế tương tự nhau ở các tỉnh.

III. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu của nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực, hiệu quả

1. Tiếp tục thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính nhằm nhằm tổ chức hợp lý đơn vị hành chính các cấp phù hợp với thực tiễn và xu thế phát triển của đất nước

Căn cứ chủ trương của Đảng tại Văn kiện Đại hội khóa XIII “Đẩy mạnh sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và nghiên cứu triển khai thực hiện ở cấp tỉnh phù hợp với quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính các cấp” và kết quả tổng kết sau hơn 2 năm thực hiện việc sắp xếp đơn vị hành chính giai đoạn 2019-2021, đề nghị tiếp tục thực hiện việc sắp xếp đơn vị hành chính mà trọng tâm là đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trong giai đoạn mới (2022-2030). Việc sắp xếp đơn vị hành chính hướng đến mục tiêu làm tăng quy mô của một số đơn vị hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng và phát huy tối đa các nguồn lực phục vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, từ đó nâng cao chất lượng đời sống nhân dân.

Quá trình sắp xếp đơn vị hành chính phải bảo đảm tính đồng bộ, thực hiện chặt chẽ, thận trọng, hiệu quả; bảo đảm phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, ổn định chính trị - xã hội, không gây ảnh hưởng, xáo trộn đến hoạt động sản xuất, kinh doanh và cuộc sống của người dân; các địa phương đã gắn việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã với việc đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, thực hiện tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; chú trọng việc giải quyết chế độ, chính sách cho cán bộ, công chức, viên chức cấp huyện, cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã doi dư do sắp xếp đơn vị hành chính. Việc sắp xếp đơn vị hành chính không đơn thuần là sáp nhập một cách cơ học mà cần có sự nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng các yếu tố về lịch sử, truyền thống, văn hóa, dân tộc, tôn giáo, tính ngưỡng, phong tục tập quán, điều kiện địa lý – tự nhiên, cộng đồng dân cư và yêu cầu bảo đảm quốc phòng, an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

2. Đổi mới tổ chức mô hình chính đô thị

Đối với mô hình chính quyền đô thị, cần tiếp tục nghiên cứu, tổng kết đánh giá việc thực hiện mô hình chính quyền đô thị, làm căn cứ hoàn thiện thể chế về chính quyền đô thị theo hướng chính quyền đô thị là một loại hình thức của chính quyền địa phương, một bộ phận của chính quyền địa phương phù hợp với nguyên tắc nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu để quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của UBND trong các mô hình chính quyền đô thị và

hoàn thiện mô hình tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND quận theo hướng xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn giúp UBND quận quản lý các ngành, lĩnh vực ở đô thị như đất đai, xây dựng cơ sở hạ tầng, kiểm soát phát triển đô thị... Điều chỉnh nhiệm vụ của các sở, ngành, phòng và tương đương để khắc phục sự chồng chéo chức năng, nhiệm vụ theo hướng chính quyền thành phố tăng cường quản lý theo ngành, lĩnh vực; UBND quận, UBND phường chỉ thực hiện nhiệm vụ theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền cấp trên.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu để bổ sung các hình thức phát huy dân chủ của người dân đô thị như hình thức dân chủ đại diện thông qua quyền bầu người đại diện của mình trong cơ quan chính quyền, hướng đến quy định người dân ở đô thị bầu trực tiếp Chủ tịch UBND quận, Chủ tịch UBND phường. Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn trên kết quả bầu cử trực tiếp của người dân thay cho quy định bổ nhiệm như hiện nay. Bên cạnh đó, cần phát huy hình thức dân chủ trực tiếp của người dân đô thị trong những trường hợp phải quyết định những vấn đề quan trọng có tính tự quản liên quan trực tiếp đến đời sống của người dân đô thị.

3. Đẩy mạnh phân cấp giữa Trung ương - Địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương

Để phân cấp thực sự trở thành chìa khóa cho công cuộc đổi mới hoạt động của chính quyền địa phương, góp phần xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, bước đầu cần tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định về phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương; phân cấp giữa các cấp ở địa phương 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. Việc thực hiện đẩy mạnh phân quyền, phân cấp phải phù hợp với khả năng tự cân đối về ngân sách, điều kiện phát triển của các địa phương, vùng, miền và đặc điểm đô thị, nông thôn, hải đảo gắn với đề cao trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực và chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

4. 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

Hiện nay, tại một số địa phương đang tổ chức mô hình chính quyền đô thị như các phường thuộc Thành phố Hà Nội, quận, phường thuộc Thành phố Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh, thiết chế Ủy ban nhân dân đã có sự thay đổi theo hướng Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp trên, hoạt động theo cơ chế Thủ trưởng. Đây là một bước đổi mới quan trọng trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, xác định cụ thể chủ thể có trách nhiệm điều hành, tổ chức hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Trong thời gian tới, cùng với việc tổ chức tổng kết việc thí điểm tổ chức chính quyền đô thị tại các địa phương nêu trên, cần nghiên cứu để quy định theo hướng tăng cường trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, phù hợp với đặc thù về chế độ làm việc, hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

5. Tăng cường cơ chế kiểm tra, giám sát của chính quyền trung ương đối với việc thực hiện nhiệm vụ của chính quyền địa phương

Trong xu hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho chính quyền địa phương, hoạt động giám sát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, bảo đảm tính thống nhất trong việc thi hành Hiến pháp và pháp luật, đồng thời không làm triệt tiêu tính sáng tạo, tính chủ động và không kìm hãm sự phát triển chung của từng địa phương. Các bộ, ngành cần tăng cường theo dõi, đôn đốc và hỗ trợ, thúc đẩy phát triển, giải quyết các khó khăn, vướng mắc, bắt cập bằng việc hoàn thiện thể chế, chính sách; nhất là tập trung hướng dẫn và theo dõi địa phương về những vấn đề thuộc thẩm quyền của trung ương.

Việc kiểm tra, giám sát của chính quyền trung ương với chính quyền địa phương cần phân biệt hai phạm vi, theo đó cơ chế giám sát đối với hai loại này là khác nhau. Đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền của riêng địa phương, của từng cấp chính quyền do luật định, thì việc kiểm tra, giám sát của trung ương chỉ nên tập trung vào kiểm tra việc tuân thủ pháp luật của chính quyền địa phương, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về tính hợp pháp, tính hợp lý của quyết định do mình ban hành và tổ chức thực hiện. Đối với những vấn đề của trung ương được phân cấp, ủy quyền cho địa phương thì việc giám sát bao gồm cả hai loại là

kiểm tra, giám sát cả về tính hợp pháp (để bảo đảm tính pháp chế trong hoạt động hành chính) lẫn kiểm tra, giám sát về tính hợp lý và hiệu quả; nói cách khác, ở phạm vi này, đó là giám sát mức độ phù hợp của hoạt động hành chính, giám sát cả cách thức địa phương hoàn thành công việc đó nhằm bảo đảm hài hòa giữa lợi ích của địa phương và lợi ích quốc gia.

6. Tăng cường sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền địa phương

Trong nền quản trị quốc gia hiện đại, Nhân dân là chủ thể đóng vai trò quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước và xã hội, có vị thế bình đẳng trong mối quan hệ với Nhà nước. Bảo đảm sự tham gia, giám sát của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước vừa là yêu cầu vừa là giải pháp nâng cao chất lượng quản trị quốc gia trong giai đoạn hiện nay. Nhân dân tham gia hoạt động quản lý nhà nước và xã hội thông qua việc thực hiện các quyền khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của mình, thực hiện quyền giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước tại địa phương thông qua các đại biểu trong cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương hoặc địa phương, qua hoạt động đóng góp ý kiến xây dựng, phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, góp ý kiến xây dựng Hiến pháp và pháp luật... Ngoài ra, Nhân dân cũng thực hiện quyền giám sát đối với chính quyền địa phương thông qua các tổ chức đoàn thể mà nhân dân là thành viên như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân...

Để tăng cường, khuyến khích sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước, Nhân dân cần được cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời, chủ động. Việc xây dựng chính quyền địa phương tinh gọn, giảm tầng nấc trung gian cũng là giải pháp đảm bảo cho bộ máy chính quyền gần dân hơn, sát dân hơn, tạo điều kiện để người dân dễ tiếp cận với bộ máy chính quyền, dễ tham gia xây dựng và giám sát các hoạt động của các cơ quan, đơn vị và của cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền. Bên cạnh đó, quá trình ban hành các quyết định của chính quyền địa phương phải bảo đảm tính công khai, minh bạch, gắn liền với việc cải cách thủ tục hành chính. Bên cạnh đó, cần tăng cường chất lượng, hiệu quả của các thiết chế dân chủ gián tiếp như hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp, hoạt động phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội khác.

7. Tăng cường công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Công khai, minh bạch về tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung và chính quyền địa phương nói riêng biện pháp để người dân cũng như toàn xã hội tham gia giám sát việc thực thi quyền lực công. Thông qua việc công khai, minh bạch và giải trình về tổ chức và hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, người dân và xã hội có thể nhận biết và chủ động thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình cũng như đòi hỏi cơ quan nhà nước và các cán bộ, công chức nhà nước thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ được giao. Đối với chính quyền địa phương, trách nhiệm công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương càng được đòi hỏi cao hơn khi chính quyền địa phương được phân cấp, phân quyền nhiều hơn. Chính quyền địa phương có trách nhiệm công bố, cung cấp thông tin chính thức đối với hoạt động xây dựng chính sách, ban hành quyết định, tổ chức thực hiện, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quyết định và người dân dễ dàng tiếp cận được thông tin, được tham gia đóng góp và giám sát việc thực hiện hoạt động của chính quyền địa phương. Cơ chế công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là biện pháp giám sát việc thực hiện quyền lực của chính quyền địa phương, hạn chế lạm quyền.

8. Tăng cường ứng dụng khoa học công nghệ trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương

Xây dựng chính quyền số, chính quyền điện tử hay ứng dụng khoa học công nghệ trong quản trị nhà nước là đặc trưng cơ bản, là điều kiện cần để vận hành nền quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả. Ứng dụng khoa học công nghệ trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương giúp 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,... Vận hành chính quyền điện tử, kết nối và chia sẻ dữ liệu giữa các hệ thống thông tin sẽ hỗ trợ tăng cường quan hệ giữa các cơ quan trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương nhằm đảm bảo đưa ra các quyết định quản lý hành chính một cách chính xác và kịp thời./.

