



VỀ PHÂN CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TẠI CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC

ThS PHẠM THỊ PHƯƠNG NGA
Học viện Hành chính Quốc gia

1. Vài nét về tổ chức bộ máy hành chính.

Cộng hoà Liên bang (CHLB) Đức có khoảng 13.000 thành phố và địa phương, là nước có mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo kiểu liên bang, gồm có chính quyền liên bang (Chính phủ trung ương), 16 chính quyền bang (trong đó có ba bang thành phố là Berlin, Hamburg, Bremen) và chính quyền địa phương (CQDP). Ba cấp hành chính này độc lập với nhau song đều hoạt động theo một hệ thống pháp luật, chính trị, kinh tế và cung cấp dịch vụ công có tính chất thống nhất trên phạm vi quốc gia. Một đặc điểm rất riêng của CHLB Đức là trong số 16 bang lại chia làm ba loại bang có cơ cấu tổ chức khác nhau, tùy theo quy mô dân số, quy mô lãnh thổ và đặc điểm kinh tế - xã hội. Bang lớn (có ba cấp hành chính là liên bang, bang và địa phương; dưới các bộ của bang có chính quyền cấp tỉnh là cấp trung gian); bang nhỏ (không có cấp trung gian là tỉnh) và bang thành phố (có hai cấp hành chính là chính quyền bang và chính quyền khu vực).

Bộ máy hành chính CHLB Đức được đánh giá là một bộ máy hành chính nhà nước linh hoạt, có tính phân quyền cao và hoạt động có hiệu quả. Cụ thể, chính quyền liên bang (CQLB) chịu trách nhiệm quản lý một số lĩnh vực đặc biệt như ngoại giao, vận tải, lao động, quốc phòng và một số lĩnh vực quan trọng khác, nhìn chung hầu như không tham gia vào việc cung cấp các dịch vụ công. Các hoạt động về dịch vụ xã hội, y tế, giáo dục, thu thuế, kể cả các hoạt động của cảnh sát đều do chính quyền bang hoặc địa phương cung cấp. Mặc dù CQLB rất ít đặt cơ quan đại diện của mình tại các địa phương (tân quyền) nhưng họ vẫn kiểm soát được hoạt động của CQDP thông qua hệ thống pháp luật chặt chẽ của liên bang.

2. Phân cấp chính quyền địa phương.

Phân cấp chính quyền (phân quyền - tự quản) ở CHLB Đức rất mạnh và luôn luôn đi kèm với nó là phân định về tài chính. Hiện tại, ở Đức có hơn 1.000 điều luật về phân định thẩm quyền, chủ yếu dựa trên mức độ thực thi công việc hành chính. Cụ thể, liên bang thực thi 10% công việc hành chính; bang: 20% và địa phương: 70%. Như vậy, có thể thấy, phần lớn công việc hành chính nhà nước ở Đức được giao cho CQDP theo nguyên tắc việc gì địa phương làm được và làm tốt thì trao quyền cho địa phương làm. Địa phương trở thành một cộng đồng tự chủ, đoàn kết, tương trợ lẫn nhau.

a. Chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương.

Hiện nay, ở Đức có khoảng hơn 14.000 địa phương (xã, thị trấn, thành phố nhỏ) và đang xuất hiện khái niệm địa phương theo quy hoạch, theo đó, liên bang sẽ xây dựng tiêu chuẩn mới về địa phương và giao cho địa phương thẩm quyền quy hoạch. Tuy nhiên, để làm được điều này, các địa phương cần phải có một quy mô hợp lý, trên cơ sở tiến hành cải cách cơ cấu địa phương dưới hình thức sáp nhập nhiều địa phương lại với nhau.

Theo Hiến pháp Đức, CQDP các cấp là một thực thể quan trọng trong hệ thống chính trị của CHLB Đức. Các cơ quan hành chính nhà nước địa phương là những cơ quan đại diện cho dân, do dân bầu ra theo hình thức phổ thông, trực tiếp, tự do và bí mật.

Ở Đức, có hai cấp CQDP là CQDP cấp cơ sở và CQDP hạt. Về nguyên tắc, hai cấp chính quyền này chịu sự chỉ đạo và giám sát của chính quyền bang. Tuy nhiên, trong thực tế, họ thực hiện quản lý hành chính tại địa phương theo chức năng, quyền hạn đã được Hiến pháp quy

định. Ví dụ, CQĐP có nghĩa vụ thực hiện tất cả các nhiệm vụ công tại địa phương mình song CQĐP cấp cơ sở (cơ quan hành chính xã) - đơn vị hành chính phân quyền thấp nhất, có quyền lựa chọn các hoạt động mà họ có thể thực hiện có hiệu quả nhất. Còn CQĐP hạt là cấp hành chính lãnh thổ trong bang, thực hiện chức năng quản lý địa phương theo lãnh thổ, đồng thời phải thực hiện các vấn đề mà bang giao cho theo quy định của pháp luật. Việc thực hiện các nhiệm vụ công của các cấp CQĐP có giá trị bình đẳng như nhau. Có thể kể ra một số nhiệm vụ công của CQĐP như hành chính (nhân sự, pháp luật, báo chí), trật tự công cộng, văn hoá, trường học, xã hội, y tế, cơ sở hạ tầng... Trong trường hợp các nhiệm vụ công mang tính liên địa phương thì Hiệp hội các CQĐP sẽ tham gia giải quyết.

Tuy nhiên, ở Đức, có sự phân biệt rõ hai loại nhiệm vụ công. *Thứ nhất*, đó là nhiệm vụ tự quản do CQĐP thực hiện, quản lý các vấn đề của CQĐP theo trách nhiệm đã được pháp luật quy định và chịu giám sát của Nhà nước trên góc độ pháp luật. *Thứ hai*, là nhiệm vụ được uỷ quyền (còn gọi là nhiệm vụ bắt buộc) của cấp trên (bang, liên bang), được pháp luật uỷ quyền và địa phương phải thực hiện (ví dụ, khối công việc của cảnh sát, bầu cử tại địa phương, bảo trợ xã hội, việc xây dựng, duy tu bảo dưỡng hệ thống giao thông, thủ tục hành chính hàng ngày...) và chịu sự giám sát của Nhà nước cả về pháp luật lẫn chuyên môn. Ngoài ra, còn có những nhiệm vụ bắt buộc nhưng không có sự chỉ đạo của cấp trên, ví dụ như CQĐP có trách nhiệm xây dựng trường học theo quy định của pháp luật nhưng kiến trúc và cách thức xây dựng thế nào lại do CQĐP quyết định.

Thông qua việc ban hành quy chế địa phương, các bang đã quy định một khung pháp lý về hoạt động rất rõ ràng cho các địa phương và thiết lập một hệ thống quy định về bầu cử, chức năng, nhiệm vụ của hội đồng thành phố, thị trưởng, xã trưởng tại bang đó. Quy chế địa phương chỉ quy định khung quy tắc, còn việc vận dụng và thực thi giữa các địa phương và thậm chí ngay cả trong nội bộ của từng bang có sự khác biệt. Điều này tùy thuộc vào truyền thống chính trị, hoàn cảnh riêng của từng địa phương. Nói một cách khác, ngay tại cùng một bang, các địa phương khác nhau cũng có những chính sách khác nhau tùy thuộc theo đặc thù dân cư (thị trấn, thị xã, thành phố); cơ cấu kinh tế (nông nghiệp, công nghiệp, văn hoá, du lịch...). Để

thực hiện nhiệm vụ của mình, địa phương phải có kinh phí. Về cơ bản, địa phương được cấp kinh phí từ 3 nguồn chính: các nguồn kinh phí phân bổ từ ngân sách liên bang và bang; các loại thuế địa phương được phép thu và các khoản phí, lệ phí dịch vụ do địa phương thu.

Đối với nguồn kinh phí do cấp trên phân bổ, địa phương xây dựng dự toán và sử dụng theo nhu cầu cần thiết của địa phương hoặc địa phương lập dự án trình cấp trên xin kinh phí hoặc cấp trên góp cổ phần (ví dụ, dự án về du lịch...). Ngoài ra, địa phương cũng có thể nhận được khoản kinh phí trợ cấp đặc biệt của Liên minh châu Âu đối với các địa phương có khó khăn về tài chính (các địa phương ở Đông Đức).

Nguyên tắc lấy thu bù chi không cho phép các địa phương sử dụng tùy tiện nguồn vốn như một công cụ chính sách mà việc ấn định mức chi như thế nào cho hợp lý về thuế thổ trạch, thuế doanh thu, thuế nhà nghỉ tại các khu du lịch... phải nhằm phát triển kinh tế địa phương. Trong thực tế, các địa phương đều xây dựng chính sách ưu đãi về thuế và lệ phí của địa phương mình nhằm thu hút các nhà đầu tư, các doanh nghiệp trong và ngoài nước để nâng cao nguồn thu của ngân sách của địa phương.

b. Công tác tự quản của các địa phương.

Như đã nói ở trên, địa phương thực thi tới 70% công việc hành chính nên về nguyên tắc, tất cả những gì liên quan đến cộng đồng tại địa phương đều được coi là nhiệm vụ của CQĐP. Chỉ khi nào các địa phương không đủ khả năng hoặc do cấp trên yêu cầu phải có những giải pháp chung trên phạm vi rộng, mang tính thống nhất thì khi đó chính quyền bang, liên bang mới đứng ra thực hiện.

Nhìn chung, tất cả các công việc và vấn đề nảy sinh trong cuộc sống tại địa phương thì CQĐP phải cùng với nhân dân chung sức giải quyết. Ví dụ, như xây dựng cơ sở hạ tầng, trường học, xử lý những vi phạm và những tranh chấp nảy sinh trong cộng đồng, chăm sóc trẻ em mồ côi, người già cô đơn, người tàn tật...

Đối với nhiệm vụ tự quản, CQĐP được quyền tự quyết định về hình thức, mức độ công việc và tự chịu trách nhiệm về những quyết định này. Ví dụ, địa phương có thể hoàn toàn quyết định xem có nên xây dựng thêm một nhà hát, một công viên hay một bể bơi, nhà dưỡng lão nữa hay không? Theo quy định của pháp luật, chính quyền bang không có quyền can thiệp vào công việc này của địa phương. Tuy nhiên, địa phương

phải tuân thủ các quy định về quy hoạch và thiết kế đã được bang hoặc liên bang phê duyệt. Nguồn tài chính để xây dựng các công trình này do địa phương tự lo hoặc bang sẽ hỗ trợ kinh phí. Nhiệm vụ quy hoạch và phát triển đô thị cũng là một trong những nhiệm vụ tự quản của CQĐP song tất nhiên phải tuân theo những quy định chung thống nhất áp dụng cho các địa phương trên lãnh thổ nước Đức và chịu sự giám sát của Nhà nước trên góc độ pháp luật. Điều này, một lần nữa cho thấy, CQĐP quản lý các vấn đề thuộc chức năng của mình mà không chịu sự chỉ đạo của chính quyền bang hay liên bang nhưng phải tuân thủ các quy định của pháp luật bang và liên bang có liên quan đến vấn đề đó. CQĐP có một số quyền tự quản cơ bản sau:

- *Thẩm quyền về lãnh thổ địa phương.*

Ngay từ những năm 70, các địa phương nhỏ đã được sáp nhập lại để trở thành những đơn vị lớn hơn, có năng lực hơn. Tuy nhiên, các cơ quan hành chính liên bang và vùng không có quyền sáp nhập hay xoá đi một huyện hoặc một xã tại địa phương. Công việc này do Quốc hội liên bang thông qua đạo luật để thi hành toàn liên bang.

- *Thẩm quyền về nhân sự.*

Do việc phân quyền tự quản, địa phương có toàn quyền trong việc tuyển chọn và sử dụng công chức, tùy theo nguồn tài chính địa phương. Công chức tại các địa phương đều tuân thủ Luật Công chức do liên bang quy định. Nếu địa phương làm sai các quy định về công chức, công chức có quyền kiện ra toà án hành chính.

- *Thẩm quyền về xây dựng nhiệm vụ địa phương.*

Ngoài các quy định của Hiến pháp và luật, địa phương có quyền tự quy định thêm chức năng, nhiệm vụ của mình để thực hiện những nhiệm vụ do địa phương đề ra nhưng không được trái với luật và Hiến pháp liên bang quy định.

- *Thẩm quyền ban hành các văn bản pháp luật thực thi tại địa phương.*

Các quy định khung pháp lý do CQLB ban hành theo quy định của Hiến pháp. Còn trong khu vực của mình, CQĐP ban hành các quy chế bắt buộc người dân địa phương phải tuân theo, miễn là các quy chế này không trái pháp luật và không có sự phản đối của CQLB hoặc bang. Những văn bản quy định tại địa phương thường liên quan đến các vấn đề về tài chính, xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc các quy định đóng góp của

nhân dân... và những quy định này phải được thông qua Hội đồng tự quản địa phương để biến nghị quyết thành hiện thực.

- *Thẩm quyền về tổ chức.*

Địa phương có thể tự chọn cho mình phương thức tổ chức bộ máy hành chính ở địa phương. Hội đồng địa phương do nhân dân trực tiếp bầu ra, là một cấp hành chính hoàn chỉnh. Đây là cơ quan có quyền lập pháp và ra quyết định về những vấn đề quan trọng, phối hợp với CQĐP là cơ quan hành pháp có chức năng thừa hành. Mô hình tổ chức cấp hành chính cơ sở được áp dụng thống nhất toàn liên bang. Thông thường chủ tịch hội đồng địa phương là thị trưởng, các thành viên hội đồng làm việc theo nguyên tắc kiêm nhiệm và được hưởng phụ cấp trách nhiệm. Hội đồng có thể có sự tham gia của các đảng phái chính trị ở địa phương.

- *Thẩm quyền về tài chính.*

Hàng năm CQLB và bang đều có trợ cấp về tài chính cho địa phương, đặc biệt là những địa phương có khó khăn về tài chính. Địa phương có toàn quyền sử dụng ngân sách của mình để thực thi các nhiệm vụ được giao và phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Đối với các khoản phí, lệ phí mà địa phương thu như lệ phí chứng minh thư, hộ chiếu, bằng lái xe thì thu theo quy định của liên bang. Còn lệ phí bãi đỗ xe, khai thác đất đai, dịch vụ môi trường... do địa phương tự quy định song không được cao hơn quy định do cấp trên ban hành.

- *Thẩm quyền về phát triển cơ sở hạ tầng.*

Địa phương xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển cơ sở hạ tầng của địa phương có sự giúp đỡ của bang và phải được bang phê duyệt. Ngoài ra, địa phương còn được sự trợ giúp về tài chính và kĩ thuật của bang.

Nhìn chung, CQĐP được quyền thực hiện tất cả các vấn đề liên quan đến địa phương mình. Ngày nay, khái niệm nhà nước làm dịch vụ cho dân trở nên hiện thực hơn trong nền hành chính tự quản. Dựa trên thực tiễn và hướng phát triển của chính sách tự quản của CQĐP tại Đức, các nhà lý luận về khoa học tổ chức chính quyền của Đức đang hoàn thiện mô hình CQĐP mới. Có thể nói, một tổ chức hệ thống hành chính nhà nước rất linh hoạt và có sự phân công trách nhiệm phục vụ công dân theo mô hình phân quyền hợp lý, nhà nước thực hiện giám sát pháp luật như nước Đức là một kinh nghiệm bổ ích □