

**XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

**Cải cách bộ máy chính quyền cơ sở**

**ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ ĐẨY MẠNH HỘI NHẬP QUỐC TẾ**

■ T.S NGUYỄN HỮU ĐỨC (\*)

**T**hế giới bước vào thế kỷ XXI có những biến đổi về kinh tế, chính trị rất cơ bản. Cải cách mở cửa và hội nhập trở thành xu thế nổi trội. Kinh tế thị trường trở thành mô thức của toàn cầu. Động lực cơ bản của những biến đổi này là cuộc cách mạng khoa học công nghệ, trào lưu toàn cầu hoá và khu vực hoá tác động sâu rộng đến sự thay đổi to lớn các phương thức sản xuất, kinh doanh và quan hệ kinh tế quốc tế. Từ đó, làm thay đổi vai trò quản lý của nhà nước nói chung, của chính quyền địa phương nói riêng cũng như phải cải cách bộ máy nhà nước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Vấn đề này cũng đặt ra việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền địa phương khi chuyển sang nền kinh tế thị trường và hội nhập.

**I. ĐẶC ĐIỂM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG KHI CHUYỂN QUA NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ**

Trong các Văn kiện của Đảng đã nhấn mạnh việc đổi mới tổ chức hoạt động bộ máy nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Nhưng, Luật tổ chức HĐND và UBND và các văn bản quy phạm pháp luật khác trong chừng mực nào đó chưa làm rõ được nhiệm vụ cụ thể quản lý nhà nước của chính quyền địa phương trong nền kinh tế thị trường.

(\*) Phó Vụ trưởng Vụ CQDP- Bộ Nội vụ

Các định chế về tổ chức và hoạt động còn gò bó, nặng về quản lý mà chưa có tư duy mở và phát triển, làm cho chính quyền địa phương các cấp còn thụ động, chờ xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên, mất cơ hội, gây lãng phí; hiệu lực, hiệu quả không cao, không đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế. Đây là biểu hiện của mô hình chính quyền địa phương truyền thống. Mô hình chính quyền địa phương truyền thống cho thấy: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhưng trên thực tế khó kiểm soát được hoàn toàn các hoạt động của UBND. Còn UBND rơi vào trạng thái song trùng quản lý theo cả chiều dọc của Chính phủ và chiều ngang của HĐND, nên có xu hướng buông lỏng phần lo những công việc ở địa phương mà chú ý chấp hành mệnh lệnh của cơ quan nhà nước cấp trên. Hơn nữa, Luật Tổ chức HĐND và UBND quy định: "UBND cấp dưới chịu sự chỉ đạo của UBND cấp trên; UBND cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo của Chính phủ" nên làm cho cơ chế quản lý điều hành lệ thuộc thụ động, kém năng động và đùn đẩy trách nhiệm lên trên.

**1. Đặc điểm quản lý nhà nước của chính quyền địa phương khi chuyển qua nền kinh tế thị trường:**

Để có cơ sở khoa học và thực tiễn cải cách bộ máy chính quyền địa phương nói chung và chính quyền cơ sở nói riêng, trước

hết cần làm rõ đặc điểm quản lý của chính quyền địa phương trong khi chuyển qua nền kinh tế thị trường:

1. Cơ chế thị trường trước hết đòi hỏi phải xác định rõ sở hữu của các chủ thể tham gia vào quá trình kinh tế - xã hội.

2. Trong quan hệ kinh tế - xã hội các chủ thể đó vận động theo quy luật giá trị, quan hệ cung cầu, chính quyền địa phương có vai trò cung cấp những thứ mà xã hội cần. Để sáng tạo lại chính mình, chính quyền địa phương không chỉ phải giải quyết nhiệm vụ gì mà còn phải tạo ra các đối tượng để quản lý, trong đó phải chủ động, hỗ trợ tạo môi trường để hình thành các yếu tố của thị trường vốn, thị trường lao động, thị trường bất động sản, biết chu chuyển vốn cố định (như tài sản lớn, bất động sản), phát triển kinh tế nhanh và bền vững.

3. Chính quyền địa phương chỉ là một chủ thể sở hữu, nằm ngay trong quá trình vận động kinh tế - xã hội như các chủ thể khác, nhưng có chức năng, nhiệm vụ khác là nhân danh nhà nước để làm chủ thể các hợp đồng kinh tế, mua các hàng hoá, dịch vụ để cung cấp cho người dân; đồng thời, tổ chức đấu thầu các dịch vụ khi không còn hiệu quả, theo phương thức cạnh tranh lành mạnh; kiểm tra, hướng dẫn các chủ thể kinh doanh thực hiện theo quy hoạch và kế hoạch này khi chuyển sang cơ chế thị trường thực chất là thực hiện các dự án làm rõ kết quả đầu vào, sản phẩm đầu ra cụ thể, có chỉ số đánh giá kiểm soát thực hiện kế hoạch đó. Trước đây mới đặt vấn đề giải phóng khỏi cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu, nhưng bây giờ thoát ra khỏi cơ chế không còn phù hợp với cơ chế thị trường thì cần tạo điều kiện để có sức cạnh tranh lành mạnh, với việc dự báo, điều tiết những mặt hạn chế của cơ chế thị trường.

**2. Yêu cầu quản lý nhà nước của chính quyền địa phương trong nền kinh tế thị trường:**

1. Chính quyền địa phương phải tôn trọng

quyền tự do của dân, doanh nghiệp để tiếp tục giải phóng sức sản xuất một cách thực sự.

2. Nguồn lực để xây dựng trên địa bàn địa phương là: đất đai, tài nguyên, sức lao động (bao gồm cả chất xám).

3. Thực hiện triệt để quyền sở hữu và quyền sử dụng tài sản hợp pháp của chính quyền địa phương và của các cá nhân, tổ chức, trong đó chú ý khuyến khích cho các thành phần kinh tế tư nhân thực hiện các dịch vụ công ích tạo điều kiện môi trường như là "bà đỡ" cho các doanh nghiệp ở địa phương phát triển.

Ở đây cần lưu ý rằng: nghiên cứu sự phát triển nhà nước thì lịch sử nhà nước phương Đông phát triển trước nhà nước phương Tây, nhưng nhà nước phương Tây vượt lên phải chăng chính là vì tôn trọng quyền tư hữu, kinh tế tư nhân. Việc tôn trọng này không phải hoàn toàn để cao kinh tế tư nhân hơn kinh tế nhà nước. Thực chất là do nguồn lực kinh tế - xã hội không đủ khả năng cân đối cần phải tăng cường sự tham gia của kinh tế tư nhân để bù đắp sự thiếu hụt này. Hơn thế nữa, họ đã nhanh chóng tách quyền sở hữu và quyền sử dụng, trong đó quyền sử dụng là hết sức quan trọng để phát triển kinh tế nhanh. Trong lúc ở nước ta hiện nay việc trao quyền sử dụng đất cho nông dân và quyền sử dụng nhà đất ở đô thị quá chậm, không đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế thị trường.

Để quản lý có hiệu quả, đáp ứng phát triển kinh tế nhanh, một vấn đề cần được nghiên cứu về cơ chế tôn trọng phát huy tối đa trí tuệ cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính. Ở một vài nước, trong một nhiệm kỳ, xã trưởng được quyền từ chối chưa thi hành nghị quyết của HĐND cùng cấp không quá vài lần để có thời gian bảo vệ ý kiến của cá nhân vượt trội, đi trước tập thể, tạo điều kiện ở kỳ họp tiếp theo thuyết phục HĐND thực hiện theo những ý tưởng mới kịp thời cơ mà sau này thực tiễn mới có điều kiện chứng minh. Đây là điều làm chúng ta

cần phải suy nghĩ, tham khảo kinh nghiệm để tổ chức nâng cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính. Vì trong cơ chế vận hành việc đưa ra bàn bạc tập thể quá nhiều, cá nhân phải phục tùng nhưng quyết định tập thể có khi lại dung hoà ý kiến của mỗi người, nó không còn phù hợp với thực tế nữa hoặc quyết định xong rồi lại mất thời cơ. Đây là một trong những nguyên nhân làm cho quản lý điều hành của nhà nước xa rời, lạc hậu với thực tiễn hoặc chưa phát huy được những quyết đoán tài năng sáng tạo của cá nhân.

## **II. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP CẢI CÁCH BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ**

### **Phương hướng:**

Theo nghiên cứu của chúng tôi, vừa qua việc tăng cường phân cấp quản lý nhà nước cho chính quyền từng cấp đang nặng về uỷ quyền, chưa có một cách đột phá khỏi mô hình chính quyền địa phương truyền thống.

Trong các điều kiện mới chính quyền trung ương không thể ôm đồm, với tay xuống chính quyền của chính quyền địa phương như trước đây mà cần hướng tới xây dựng chính quyền tự quản ở cấp cơ sở. Đây là xu hướng phù hợp đáp ứng của nền kinh tế thị trường và xu thế hội nhập quốc tế hiện nay.

Chính quyền tự quản sẽ có chủ quyền trên các lĩnh vực chủ yếu của địa phương như: ban hành các quy định riêng, thiết lập bộ máy, sử dụng viên chức giúp việc. Quyết định tài chính và các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Như vậy, chính quyền cơ sở được độc lập hoạt động theo luật định. Các cấp chính quyền thực hiện chức năng kiểm tra, hướng dẫn, giám sát về tính hợp pháp và hợp lý của chính quyền cơ sở.

Về tổ chức bộ máy: tổ chức HĐND do dân bầu và lập ra cơ quan thực thi hoạt động quản lý hành chính nhà nước và kiểm soát hoạt động của cơ quan này. Về thực chất cơ quan quản lý hành chính nhà nước là cơ quan thường trực của HĐND, do HĐND lập ra.

Như vậy, về nguyên tắc tổ chức chính

quyền địa phương tự quản là phân cấp theo lãnh thổ, tự phục vụ, tự quyết định và tự trang trải thu, chi ngân sách theo hướng trọn gói. Ưu thế nổi trội của chính quyền địa phương tự quản là buộc phải quan tâm ngày càng nhiều lợi ích, nhu cầu chính đáng của nhân dân địa phương và người dân sẽ tích cực tham gia các hoạt động của chính quyền địa phương như thông qua các quyền bầu, miễn nhiệm đại biểu HĐND, xã trưởng khi mình không còn tín nhiệm; đồng thời có nghĩa vụ đóng góp các hoạt động tự quản của địa phương.

### **Giải pháp:**

#### **1. Xác định rõ các nhiệm vụ cụ thể của chính quyền cơ sở:**

Đây là vấn đề phải nghiên cứu, nhưng tập trung vào bốn nhóm nhiệm vụ sau đây:

a. *Tạo môi trường, chính sách, cơ chế thuộc phạm vi địa phương*, nghĩa là cụ thể hoá, vận dụng thể chế của trung ương vào điều kiện của địa phương như: xây dựng chính sách thu hút người có trình độ đại học, cao đẳng về công tác ở cơ sở; thực hiện quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn, kế hoạch kinh tế - xã hội ở địa phương bảo đảm phù hợp quy hoạch chung của trung ương và của cấp trên; đầu tư các dự án phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi ngân sách của mình; quản lý, đấu thầu quỹ đất công ích để tạo nguồn thu; bảo đảm trật tự an ninh, bảo vệ môi trường tự nhiên, gìn giữ truyền thống văn hoá ở địa phương.

#### **b. Cung cấp dịch vụ công:**

Trước hết là tập trung vào các nhiệm vụ: cấp giấy chứng sinh, chứng tử, quản lý hộ khẩu; Tổ chức tiếp dân, giải quyết khiếu nại, kiến nghị của công dân.

Quản lý nhà nước việc cung cấp điện, nước, vệ sinh môi trường, trong đó có tổ chức đặt hàng, đấu thầu, cung cấp các dịch vụ công khi các dịch vụ không hiệu quả, không đáp ứng yêu cầu của người dân.

#### **c. Xây dựng kết cấu hạ tầng cơ sở:**

Tuỳ thuộc vào điều kiện địa phương để

*Từ bão táp mưa sa, Miền duyên hải luôn bền chặt tình nhà hoà nghĩa nước.  
Vân phong ba nắng hạn, Đất Tây Nguyên mãi sáng ngời ý Đảng quyền lòng dân*

LƯƠNG THỊ HÔM

tổ chức làm chủ đầu tư, chỉ đạo việc xây dựng kết cấu hạ tầng như: điện, đường, trường, trạm; bảo đảm phúc lợi về an sinh chung, cơ sở chữa bệnh cho nhân dân. Huy động ngày công lao động công ích, sự tham gia đóng góp tự nguyện của nhân dân tham gia xây dựng các công trình hạ tầng cơ sở ở địa phương, trong đó chú ý sự quan tâm giúp đỡ của các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, trong việc xây dựng các dự án kinh tế, chuyển giao các công nghệ nhỏ phục vụ sản xuất, đời sống ở địa phương.

*d. Đào tạo phát triển nguồn nhân lực:* nhiệm vụ đào tạo này phải xuất phát từ yêu cầu của kinh tế thị trường, nghĩa là đào tạo phải do đòi hỏi đáp ứng yêu cầu của thị trường lao động (kể cả thị trường lao động nước ngoài); đào tạo tri thức kết hợp với việc truyền nghề cho lao động như ở các làng nghề truyền thống hiện nay. Hướng đào tạo cán bộ, công chức cơ sở đi vào quản lý dự án, kỹ năng xử lý tình huống thực tế.

Rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn chính quyền tự quản sẽ đi theo phương pháp phân theo hệ cấp thẩm quyền. Nghĩa là chính quyền cơ sở có quyền quyết định các vấn đề ở địa phương nhưng không trái với quy định của nhà nước và nên tập trung vào thực hiện theo hướng ước, quy ước tự quản của địa phương. Nói một cách ngắn gọn thì chính quyền cơ sở phải thực hiện các nhiệm vụ theo luật định; những nhiệm vụ được các cấp uỷ quyền và nhiệm vụ tự quản do chính quyền cơ sở hoàn toàn quyết định.

## **2. Tổ chức lại bộ máy của chính quyền cơ sở:**

Một khi đã chuyển sang chính quyền địa phương tự quản với phương pháp theo hệ cấp thẩm quyền như đã nêu trên thì tất yếu phải

tổ chức lại bộ máy chính quyền cơ sở, giảm bớt tầng nấc trung gian không cần thiết, cụ thể là:

- *Thứ nhất*, cần hiểu thống nhất rằng: các đô thị loại 1, các thị xã, thành phố thuộc tỉnh về quy mô tuy có khác nhau, nhưng chức năng, nhiệm vụ đều giống như chính quyền cơ sở xã. Vì vậy tổ chức bộ máy chính quyền đô thị chỉ nên có một cấp hoàn chỉnh có cả HĐND và cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

- *Thứ hai*, dùng khung tài chính để điều chỉnh bộ máy chính quyền cơ sở trên nguyên tắc: khoán thu chi ngân sách tác động để HĐND có cơ sở quyết định số lượng cán bộ, công chức cơ sở theo hướng dẫn của Chính phủ; trước mắt để HĐND xã quyết định số lượng cán bộ không chuyên trách cấp xã.

- *Thứ ba*, tổ chức để nhân dân bầu trực tiếp xã trưởng, theo hướng kết hợp vừa là thủ lĩnh vừa là thủ trưởng của một đơn vị hành chính cơ sở được dân cư địa bàn suy tôn nhằm nâng cao vai trò, vị trí của người đứng đầu trong quản lý điều hành kinh tế - xã hội ở địa phương; trước mắt thí điểm để nhân dân bầu trực tiếp Chủ tịch UBND cấp xã.

- *Thứ tư*, điều kiện để chuyển qua chế độ tự quản ở địa phương cần phải xây dựng luật riêng về chính quyền cơ sở; tiến trình này cần thí nghiệm ở chính quyền cơ sở xã và sau này chuyển đồng bộ chế độ tự quản cả cấp tỉnh và cấp huyện thì mới bảo đảm quản lý có hiệu lực, hiệu quả của chính quyền địa phương các cấp. Đồng thời, cần phải nghiên cứu đầy đủ các khía cạnh để đề phòng sự khép kín cục bộ địa phương, về nguyên tắc chính quyền địa phương tự quản không có nghĩa là thoát khỏi sự kiểm soát của nhà nước đối với các hoạt động của nó. ■