



VÀI NÉT VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐAN MẠCH

PGS. TS. NGUYỄN HỮU HẢI

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Tổ chức chính quyền địa phương Đan Mạch.

Thiết chế chính trị ở Đan Mạch được thay đổi qua các thời kì theo những điểm mốc lịch sử sau: từ năm 1661 - 1848, xã hội Đan Mạch được duy trì bởi chế độ quân chủ chuyên chế, đến năm 1849 đã có *Hiến pháp* đầu tiên về xây dựng một xã hội pháp quyền; năm 1915 có pháp luật về tự do bình đẳng, trong đó người phụ nữ có quyền đi bầu cử. *Hiến pháp* năm 1849 được sửa lại vào năm 1953 theo hướng bỏ hệ thống lưỡng viện để thành lập một cơ quan lập pháp là Quốc hội với sự tham gia của thành viên các đảng phái chính trị (hiện có 175 thành viên của 9 đảng phái chính trị và 4 đại diện cho đảo Greeland và quần đảo Faroes, trong đó Đảng Xã hội dân chủ và Đảng Tự do chiếm đa số ghế) theo nhiệm kì hoạt động 4 năm. Hiện nay, Đan Mạch đang duy trì chế độ quân chủ lập hiến với người đứng đầu quốc gia là vua - Nữ hoàng Magrethe II. Nữ hoàng chỉ định Thủ tướng Chính phủ và chấp thuận Nội các do Thủ tướng trình. Chính phủ Đan Mạch là Chính phủ liên hiệp của hai phái hữu chính trị là Đảng Tự do và Đảng Bảo thủ.

Do là thành viên của Liên minh châu Âu từ năm 1973 nên thiết chế chính trị của Đan Mạch cũng bị ảnh hưởng bởi những nguyên tắc hoạt động chung của

khối. Điều này có thể thấy được qua cấu trúc hệ thống hành chính công Đan Mạch. Trong hệ thống này, người ta coi Ủy ban Liên minh châu Âu là cấp trên tối cao của hành chính quốc gia.

Hệ thống hành chính địa phương Đan Mạch bao gồm 13 tổ chức chính quyền vùng (counties), 269 tổ chức chính quyền cơ sở (municipalities) và 3 tổ chức chính quyền thành phố lớn (Copenhagen, Frederiksberg và Bornholm). Các tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP) Đan Mạch được tổ chức song song để cùng phối hợp thực hiện các nhiệm vụ QLNN trên địa bàn theo nguyên tắc "*không có công việc nào bị quản lý đến 2 lần*". Mỗi chính quyền vùng hay cơ sở đều có quyền và nghĩa vụ ngang nhau trong hoạt động quản lý công và bình đẳng với nhau trước pháp luật chung của nhà nước.

Để nâng cao hiệu quả QLNN trong các lĩnh vực, từ năm 1960, Quốc hội Đan Mạch đã ban hành luật về cải cách khu vực công nhằm xoá bỏ các cơ quan nhà nước đóng ở địa phương, đồng thời tăng cường trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn cho CQĐP (đảm nhận trên 65% khối lượng nhiệm vụ công) trong hành chính công và dịch vụ công.

Theo *Luật Tổ chức CQĐP*, mỗi cấp chính quyền được cấu tạo bởi hai hệ thống gồm cơ quan dân cử (hệ thống chính trị) và cơ quan hành chính.

Hệ thống chính trị của CQĐP bao gồm Hội đồng và các ban của Hội đồng. Hội đồng CQĐP được bầu trực tiếp ở các khu vực dân cử theo nhiệm kỳ 4 năm, vào ngày thứ 3 của tuần thứ 3 tháng 11 ở nhiệm kỳ mới. Tùy theo dân số mỗi địa bàn mà số lượng thành viên Hội đồng địa phương có thể được bầu từ 7-31 uỷ viên (thông thường có từ 13-15 hoặc 17 uỷ viên). Uỷ viên Hội đồng đều là những đại biểu của các đảng phái ở địa phương. Hội đồng bầu ra Thị trưởng, vừa là chủ tịch Hội đồng vừa là người đứng đầu bộ máy hành chính của địa phương. Thị trưởng làm việc chuyên trách và do Nhà nước quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tiền lương. Tổng thư kí là người giúp Thị trưởng điều hành bộ máy hành chính địa phương do Hội đồng thuê theo nguyên tắc thoả thuận.

Hệ thống hành chính đảm nhận nhiệm vụ *quản lý công và dịch vụ công*. Ví dụ, bộ phận hành chính công thuộc phòng quản lý kĩ thuật của CQĐP Vejle đảm nhận nhiệm vụ quản lý toàn bộ các hoạt động có liên quan đến kĩ thuật công nghệ trên địa bàn và các dịch vụ công sửa chữa khẩn cấp, thiết kế internet, xây dựng, kế hoạch, môi trường, xử lý rác và chất thải, công viên và cây xanh, đường giao thông, cấp thoát nước.

Nhân sự tham gia trong hệ thống CQĐP Đan Mạch thường có khoảng 25% công chức được trả lương ổn định, còn lại được thuê từ bên ngoài theo hợp đồng có thời hạn. Số lượng nhân sự trong bộ máy CQĐP do Hội đồng các địa phương quyết định tùy theo yêu cầu công việc trong mỗi thời kỳ một cách linh hoạt. Để thực hiện nhiệm vụ quản lý công và dịch vụ công trên địa bàn, các CQĐP cũng phải cần đến một lực lượng nhân sự khá lớn, ví dụ, năm 2004 chính quyền vùng

Aarhus có tới 20.196 người làm việc trong các lĩnh vực y tá, hộ lý; trông trẻ; giáo viên phổ thông trung học; bác sĩ chuyên khoa; bác sĩ đa khoa...

2. Hoạt động của CQĐP Đan Mạch.

Từ *Hiến pháp* năm 1849 đã quy định CQĐP Đan Mạch hoạt động theo nguyên tắc "*tự quản dân chủ một cách độc lập theo pháp luật dưới sự giám sát của nhà nước*". Trải qua các thời kì lịch sử, phương châm của những cuộc cải cách CQĐP Đan Mạch vẫn theo hướng "*chính quyền phục lợi*", luôn chăm lo giải quyết những công việc liên quan đến đời sống công dân ở địa phương, trừ những công việc nào không thể thực hiện được mới chuyển cho cấp nhà nước. Nhà nước giải quyết những công việc chung có liên quan đến đời sống cộng đồng như hoạch định chính sách phát triển kinh tế, an ninh, đối ngoại; quốc phòng; xây dựng và duy trì cảnh sát, toà án xét xử và nhà tù; xuất nhập khẩu; bưu chính - viễn thông; hải quan; giao thông quốc gia; giới thiệu việc làm; đào tạo đại học và dạy nghề; thu thuế; kiểm tra an toàn thực phẩm.

Ngay trong hệ thống CQĐP, việc xác định nhiệm vụ cho chính quyền vùng và cơ sở cũng tuân theo nguyên tắc ưu tiên cho cơ sở. Nghĩa là chính quyền cơ sở thực hiện phần lớn những công việc thuộc phạm vi địa phương, phục vụ lợi ích thiết thực cho đời sống công dân, phù hợp với các nguồn nhân lực, vật lực và tài lực của cơ sở, như dịch vụ y tế gia đình, chăm sóc người già, trông giữ trẻ em tại trường, nha khoa cho trẻ, trợ cấp khó khăn, bồi dưỡng tay nghề và tạo việc làm cho người thất nghiệp, giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, thư viện công cộng, giải trí và các hoạt động văn hoá khác.

Những công việc phức tạp, liên quan

đến nhiều địa phương và đòi hỏi những nguồn lực lớn được chuyển cho chính quyền vùng đảm nhận, như quy hoạch phát triển vùng, quản lý các bệnh viện, bảo hiểm y tế cho người dân, giáo dục phổ thông trung học trở lên, kiểm soát môi trường ở các nhà máy lớn, xây dựng các tuyến đường chính và vận chuyển khách liên cơ sở, quản lý các con sông và cánh rừng trong phạm vi vùng... Khi có những dịch vụ giống nhau của cả vùng và cơ sở thì người dân có thể phân biệt qua hình thức, màu sắc; ví dụ: xe buýt của vùng có màu xanh, còn của cơ sở có màu vàng.

Nhiệm vụ quản lý công của các CQĐP đều phải thực hiện theo luật định thông qua số nhân sự hành chính trong biên chế (25%) như quy hoạch phát triển vùng hay thành phố, tiếp dân, “hộp chợ thông tin”, quản lý thông tin của chính quyền, quản lý môi trường tại các khu dân cư và sản xuất, cấp phép xây dựng hay sử dụng tài nguyên môi trường v.v. Các công việc dịch vụ công do Hội đồng địa phương quyết định và các cơ quan hành chính địa phương tổ chức thực hiện. Hội đồng quyết định những định hướng phát triển tổng thể, giao Ban tài chính cân đối với nguồn lực huy động rồi chuyển cho các ban của Hội đồng xây dựng kế hoạch mục tiêu và nguồn lực sau đó giao cho các phòng chuyên môn của hệ thống hành chính tổ chức thực hiện. Tổng thư ký nhận nhiệm vụ từ Thị trưởng tiến hành thu thập, xử lý và tổng hợp thông tin từ các phòng chuyên môn và công dân qua bộ máy văn phòng hành chính để điều hành hoạt động hành chính và dịch vụ công trên địa bàn. Hoạt động của văn phòng hành chính địa phương Đan Mạch hiện được tin học hoá từ tiếp nhận giấy tờ đến thông tin hành chính trên mạng. Công tác quản lý thông tin trong hệ

thống CQĐP hầu hết đã được “số hoá”. Công dân giao tiếp với chính quyền hoặc các cơ quan chính quyền giao tiếp với nhau đều có thể thực hiện qua mạng. Thước đo hiệu quả điều hành hành chính là sự thoả mãn những yêu cầu dịch vụ của người dân với những nguồn lực cho phép. Hội đồng địa phương sẽ theo dõi, kiểm tra và đánh giá về hoạt động hành chính địa phương trên cơ sở các mục tiêu dự kiến và sử dụng nguồn lực đóng góp của dân. Các hoạt động dịch vụ công của CQĐP Đan Mạch đều có tư nhân tham gia thực hiện, nhưng nguồn chi trả cho dịch vụ này không phải là người dân mà do ngân sách địa phương đảm nhận. Hiện ở Đan Mạch có 3 bệnh viện tư nhân và các phòng mạch riêng của bác sĩ đều được nhận lương từ ngân sách.

Để có điều kiện phối hợp thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, các CQĐP Đan Mạch đã thành lập Hiệp hội CQĐP từ năm 1867 với tên gọi là *Hiệp hội các thành phố* và đến năm 1950 mở rộng cho các thành viên của chính quyền cơ sở trên cả nước. Với sứ mệnh chăm sóc và bảo vệ quyền lợi của CQĐP, Hiệp hội có chức năng làm đại diện thương thuyết với Chính phủ về những yêu cầu chính đáng của chính quyền và công dân địa phương, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các CQĐP, cung cấp những thông tin có liên quan đến CQĐP, tiếp ứng các dịch vụ để giải quyết những vấn đề hàng ngày của CQĐP, tư vấn cho chính quyền trong giao tiếp với các đối tác. Kết quả đóng góp của Hiệp hội là rất lớn và thiết thực nên hầu hết các CQĐP đều tự nguyện gia nhập Hiệp hội (hiện có 273/275 tổ chức CQĐP tham gia).

Nguồn lực hoạt động của CQĐP được thu từ thuế của dân cư trên địa bàn là chính, bao gồm thuế thu nhập cá nhân, thuế đất, thuế tài sản, thuế thu nhập

doanh nghiệp. Trong đó, mức thuế thu nhập cá nhân và thuế đất do Hội đồng quyết định tùy vào yêu cầu nhiệm vụ hàng năm trên cơ sở khung thuế của Nhà nước, còn thuế tài sản và thuế thu nhập doanh nghiệp do *Luật Thuế nhà nước* quy định. Ngoài ra, còn nguồn thu từ khoản hỗ trợ của Chính phủ, phí dịch vụ và các phí khác theo quy định. Nếu thiếu kinh phí hoạt động, Hội đồng địa phương được quyền đi vay của các tổ chức, cá nhân nhưng phải trả nợ trong nhiệm kỳ của Hội đồng. Hàng năm, Hiệp hội CQĐP đều thương thuyết với Chính phủ, Bộ Tài chính và các thành viên để điều chuyển thuế từ nơi cao đến nơi thấp và hỗ trợ tài chính cho các địa phương khó khăn.

3. Xu hướng cải cách CQĐP Đan Mạch.

Nhìn một cách tổng thể thì thấy hệ thống CQĐP Đan Mạch khá hoàn hảo về cả tổ chức và cơ chế hoạt động trong điều kiện nền kinh tế thị trường hội nhập quốc tế. Mặc dù hệ thống này tồn tại và hoạt động theo nguyên tắc dân chủ tự quản, nhưng vẫn đảm bảo mục tiêu quản lý và dịch vụ công của chính quyền dưới sự điều hành thống nhất của Chính phủ. Giữa các CQĐP vẫn có sự phối hợp thực hiện nhiệm vụ một cách ổn định và hiệu quả, đời sống kinh tế - xã hội không ngừng được cải thiện...

Tuy nhiên, để đáp ứng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân, giúp người dân có được những dịch vụ công tiện lợi và hiệu quả hơn, CQĐP Đan Mạch cần tiếp tục đổi mới theo hướng tăng cường cả về quy mô và chất lượng hoạt động. Cuộc cải cách này diễn ra từ tháng 10-2002, Quốc hội Đan Mạch đã quyết định thành lập một Ủy ban nghiên cứu về cải cách CQĐP. Tháng 01-2004, Ủy ban này gửi Chính phủ một bản báo

cáo về chương trình, nội dung cải cách CQĐP, trong đó đề cập đến mục tiêu quản lý phát triển bền vững của các CQĐP trong tương lai và sự cần thiết phải tập trung nguồn lực để xây dựng chính quyền phúc lợi nhằm đáp ứng mọi nhu cầu về vật chất và tinh thần của người dân ngày càng tiện lợi và hiệu quả. Do vậy, cần thiết phải sáp nhập các CQĐP với nhau trên cơ sở tự nguyện với số lượng dự kiến là 100 đơn vị chính quyền cơ sở, 5 đơn vị chính quyền vùng. Tháng 6-2004, Chính phủ và đảng đối lập đã thảo luận bản báo cáo của Ủy ban nghiên cứu và thống nhất những quan điểm chính về cuộc cải cách trong tương lai. Hai bên đã có tờ trình Quốc hội về việc ban hành đạo luật mới về cải cách CQĐP và đến tháng 01-2005 ban hành một luật mới về CQĐP. Tháng 11-2005 sẽ có cuộc bầu cử Hội đồng các chính quyền cơ sở (municipality) để thiết lập hệ thống chính trị mới ở các địa phương. Đến tháng 01-2007 sẽ áp dụng chính thức các nội dung cải cách vào CQĐP theo 4 nội dung lớn: *cải cách nhưng phải giữ lại được những gì CQĐP đã làm tốt; chính quyền vùng cần làm những việc lớn hơn hiện tại; chính quyền cơ sở cần được giao thêm nhiệm vụ từ cấp trên; nhà nước chỉ kiểm soát, theo dõi để CQĐP thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.* Sự thay đổi của CQĐP như vậy sẽ kéo theo hàng loạt biến đổi về thể chế, tổ chức, nhân sự và các nguồn lực trong nền hành chính nhà nước để Đan Mạch tham gia có hiệu quả hơn vào tiến trình hội nhập quốc tế □

Tư liệu sử dụng trong bài viết được thu thập từ chuyến thăm Quốc hội, Bộ Tài chính, chính quyền cơ sở Vejle, chính quyền vùng Aarhus và Hiệp hội chính quyền địa phương Đan Mạch theo Dự án DANIDA-NAPA, từ ngày 15-10 đến 10-11-2004.