

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH, HUYỆN ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CỦA NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

Hà Quang Ngọc*

Trong công cuộc đổi mới đất nước, Đảng và Nhà nước ta đã tiến hành chuyển đổi nền kinh tế từ tập trung, quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường nhiều thành phần định hướng xã hội chủ nghĩa. Để thúc đẩy nền kinh tế thị trường phát triển, bên cạnh việc thực hiện những giải pháp kinh tế, việc xây dựng, đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy hành chính nhà nước làm cho bộ máy hành chính nhà nước thích ứng và đáp ứng các yêu cầu của kinh tế thị trường là một giải pháp quan trọng.

Trong giai đoạn vừa qua, cùng với những đổi mới về tổ chức và hoạt động bộ máy hành chính ở trung ương, bộ máy chính quyền địa phương đã có được một bước phát triển mới về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức và cơ chế hoạt động. Vai trò, chức năng, nhiệm vụ chính quyền địa phương đã được xác định lại, không còn trực tiếp thực hiện tổ chức quản lý kinh doanh mà tập trung cho việc quản lý nhà nước trong phạm vi lãnh thổ và tổ chức cung ứng các dịch vụ công. Tổ chức bộ máy cũng được sắp xếp cho phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và trình độ năng lực cán bộ công chức. Các đơn vị hành chính địa phương ở cả ba cấp phần lớn đã có quy mô nhỏ hơn. Hội đồng nhân dân - cơ quan đại biểu và quyền lực của địa phương được củng cố. Hình thành thường trực hội đồng nhân dân ở cấp tỉnh huyện. Số lượng đại biểu cho cấp xã được tăng thêm. Phương thức lựa chọn đại biểu vào hội đồng nhân dân mặc dù vẫn ưu tiên cho cơ cấu nhưng đã có sự chú trọng hơn đến chất lượng, trình độ đại biểu. Ủy ban

nhân dân cũng được tổ chức sắp xếp lại. Ở cấp tỉnh số các uỷ viên uỷ ban là trưởng các sở, ban ngành đã giảm. Các cơ quan giúp việc của Uỷ ban nhân dân - sở ngành ở tỉnh, phòng, ban ở huyện, được tổ chức lại, được điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ theo hướng quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực ở địa phương phù hợp với những điều chỉnh của các Bộ ngành Trung ương. Số lượng các sở, ban ngành ở tỉnh đã giảm từ 38 - 40 xuống 20 - 24 đầu mối, các phòng ban ở huyện từ 20 - 27 xuống 10 - 15 đầu mối. Tổ chức bộ máy hành chính cấp xã cũng có những sự điều chỉnh cho phù hợp hơn với đặc điểm, tính chất công tác của chính quyền cơ sở trong tình hình mới, hình thành các chức danh chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân. Những thay đổi này đã góp phần làm cho các cấp chính quyền địa phương trong thời gian qua hoạt động có hiệu quả, đóng góp thiết thực vào việc phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, giữ vững an ninh chính trị trật tự an toàn xã hội ở địa phương, góp phần vào sự ổn định và phát triển chung của đất nước.

Tuy nhiên, những đổi mới, cải cách về cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương mới chỉ là bước đầu, đứng trước yêu cầu phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế thị trường, dân chủ hóa xã hội, hội nhập khu vực và thế giới nhiều vấn đề về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương cần phải tiếp tục cải cách, đổi mới. Tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở đô thị và ở nông thôn chưa có sự phân biệt, nên quản lý của chính quyền đô thị có nhiều bất cập kém hiệu quả. Việc phân chia chính quyền địa phương làm nhiều cấp làm cho bộ máy hành chính địa phương công kênh, lăm nấc trung

* TS. Phó Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức Nhà nước - Bộ Nội vụ

gian, không rõ chức năng thẩm quyền dẫn đến chồng chéo, dùn dẩy công việc. Việc tổ chức hội đồng nhân dân đồng đều ở tất cả các cấp chính quyền địa phương đã cho thấy tính hình thức, nhất là ở cấp huyện và trong các cấp chính quyền nội thị. Cơ chế bầu cử theo cơ cấu và hoạt động mang tính hành chính càng làm cho tính hình thức của hội đồng nhân dân trở nên đậm nét. Mô hình Ủy ban nhân dân đã tạo ra thêm một cấp hành chính, vừa làm chậm chễ trong việc quyết định, giải quyết công việc, vừa không có người chịu trách nhiệm cụ thể đối với các quyết định đó. Việc tổ chức các cơ quan chuyên môn giúp việc uỷ ban nhân dân hiện cũng đang có nhiều vấn đề, nhất là cấp tỉnh. Các sở, ngành của tỉnh ở vào vị trí là cơ quan tản quyền của các Bộ, ngành ở địa phương hơn là cơ quan giúp việc của Ủy ban nhân dân và có số lượng giống nhau trong các tỉnh có đặc điểm, quy mô khác nhau. Việc xây dựng cơ quan hành chính cấp xã cũng còn có sự lúng túng giữa việc lựa chọn mô hình tổ chức bộ máy - hình thành các ban, khối chuyên môn với việc sử dụng các công chức chuyên môn phụ trách.

Nguyên nhân của tình trạng đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương các cấp nói chung, của cấp tỉnh, huyện vẫn còn chậm và nhiều hạn chế là do:

Thứ nhất, các giải pháp về cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương đã được nêu ra trong thời gian vừa qua, phần lớn và thực chất mới nêu ra phương hướng cải cách và các mô hình, mục tiêu mà chưa có các biện pháp cụ thể để đạt được mô hình, mục tiêu đó trong thực tế. Nói một cách khác là mới nêu ra được điều kiện cần, còn điều kiện đủ thì chưa có hoặc có nhưng còn nhiều hạn chế. Đó là hạn chế phổ biến ở trong tất cả các cấp khi tiến hành cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương. Thật vậy, không ít ý kiến nêu ra cần phải xây dựng chính quyền địa phương hai cấp, hay thực hiện mô hình cấp quận, phường chỉ có cơ quan hành chính để đảm bảo việc quản lý đô thị được thông suốt đúng với đặc điểm tổ chức đô thị v.v, nhưng làm thế nào để cho các mục tiêu này trở thành hiện thực thì

lại rất lúng túng, không có sự thống nhất và nhất quán. Chính vì vậy mà ý tưởng cải cách thì nhiều nhưng phương thức đưa những ý tưởng đó vào thực tiễn rất ít.

Thứ hai, cùng với việc đồng nhất các giải pháp với mô hình, mục tiêu cải cách còn có vấn đề là chính các mô hình, mục tiêu được nêu ra còn thiếu những căn cứ, luận cứ khoa học thực tiễn xác đáng. Những vấn đề quy mô cấp tỉnh như thế nào thì hợp lý? Nên tiếp tục chia nhỏ các tỉnh ra như mô hình của Pháp hay tập trung lớn như mô hình của Trung Quốc? Số lượng các sở, ban ngành của tỉnh, phòng ban của huyện bao nhiêu là vừa để đảm bảo không bỏ sót việc, lại không dẫn tới sự trùng chéo? Những vấn đề mà hiện nay để có những đáp án trả lời chính xác và dứt khoát thật không đơn giản. Chính vì vậy mà nhiều mô hình mục tiêu ngay từ khi nêu ra đã khó được chấp nhận về mặt nhận thức nên càng khó được triển khai trong thực tế.

Thứ ba, đó là việc chỉ đạo của các cơ quan có thẩm quyền đối với vấn đề cải cách hành chính nói chung, cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương nói riêng còn chưa được tiến hành một cách quyết liệt, triệt để. Phương châm chỉ đạo chung là đồng bộ, thống nhất nhưng trong nhiều trường hợp cụ thể lại vận dụng là trường hợp đặc biệt để giải quyết, không có một tiêu chuẩn xác định nhất quán từ ban đầu. Mặt khác cải cách hành chính nói chung, cải cách tổ chức bộ máy nói riêng luôn là vấn đề nhạy cảm, đụng chạm tới vị trí, quyền lợi của cán bộ công chức, chính vì vậy không chỉ những người trực tiếp bị ảnh hưởng, ngại không muốn làm mà cả những người làm chính sách, cơ quan làm chính sách cũng phải đắn đo cân nhắc. Một cách làm dễ nhất là không làm gì cả chờ sự quyết định của cấp trên, hoặc chỉ làm từ từ và với những việc gì mà đã thật sự bức xúc không thể không làm.

Thứ tư, trình độ cán bộ công chức của các cấp chính quyền địa phương còn có nhiều bất cập so với yêu cầu nhiệm vụ khi tiến hành cải cách đổi mới về tổ chức, hoạt động. Phần lớn cán bộ công chức chưa quen với phương

thức hoạt động quản lý hành chính mới trong điều kiện nền kinh tế thị trường, lại mang tính đa ngành, đa lĩnh vực. Kỹ năng hành chính vẫn là khâu yếu nhất trong trình độ, năng lực của cán bộ công chức các cấp chính quyền địa phương hiện nay. Chính vì vậy mà mọi cải cách về tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của chính quyền địa phương luôn gặp những khó khăn. Đó là chưa kể những cải cách này lại luôn được cán bộ công chức địa phương nhìn nhận và thực hiện qua lăng kính lợi ích cá nhân, cục bộ.

Thứ năm, việc chuẩn bị các điều kiện cần thiết như tài chính, kỹ thuật để thực hiện cải cách, đổi mới mô hình tổ chức bộ máy, phương thức hoạt động của chính quyền địa phương chưa được chuẩn bị kỹ càng. Những nguồn lực tài chính để đào tạo bồi dưỡng nâng cao trình độ cán bộ công chức, để thực hiện việc đưa ra khỏi nền công vụ những người không có đủ trình độ, năng lực và tuyển mới những cán bộ công chức có đủ trình độ còn rất hạn chế. Việc hiện đại hoá công sở, kết nối hệ thống tin học trong toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, sử dụng phương thức quản lý hành chính qua mạng - cơ sở vật chất cho những thay đổi về cách thức làm việc của chính quyền địa phương, chưa được thiết lập một cách rộng rãi và áp dụng bắt buộc.

Từ những điều nêu trên, để đẩy mạnh cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương cấp tỉnh, huyện, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế, cần phải nắm chắc những quan điểm, nguyên tắc sau:

a. Trước hết cần nắm vững các quan điểm chỉ đạo của Đảng và của Nhà nước về cải cách tổ chức bộ máy và hoạt động của chính quyền địa phương:

Nói khác đi việc cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương cần phải được thực hiện bằng một quyết tâm chính trị chung của toàn Đảng và Nhà nước. Các quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về cải cách tổ chức bộ máy và hoạt động của chính quyền

địa phương hiện nay đã được nêu trong các Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc khoá VIII, IX, các Hội nghị Trung ương 8 khoá VII, 3 và 7 khoá VIII, 5, 6 khoá IX, cũng như các phương hướng về cải cách chính quyền địa phương nêu trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010. Những phương hướng cải cách chính quyền địa phương đã được các kỳ Đại hội, Hội nghị trung ương xác định rõ và cụ thể bao gồm: cải cách về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương; về hoạt động Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của Hội đồng nhân dân và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của Hội đồng nhân dân và nhiệm vụ quản lý ở nông thôn để tổ chức bộ máy hành chính thành phố, thị xã phù hợp với đặc điểm quản lý đô thị, kiện toàn Hội đồng nhân dân cấp xã, phường, thị trấn; về sắp xếp tổ chức lại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp theo hướng trách nhiệm rõ ràng, phân công rành mạch, bộ máy gọn nhẹ, tăng cường tính chuyên nghiệp, giải quyết nhanh công việc của cá nhân, tổ chức, cải tiến phương thức quản lý, lề lối làm việc của cơ quan hành chính các cấp; về các nguyên tắc làm việc và quy chế phối hợp trong sự vận hành bộ máy hành chính; định rõ phạm vi, thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị về kết quả hoạt động của bộ máy do mình phụ trách v.v.

Vấn đề hiện nay là nắm vững các phương hướng đó, cụ thể hoá và tích cực triển khai trong thực tiễn. Mặt khác vừa phải thực hiện nghiêm, triệt để những quyết định cụ thể về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương vừa phải có những nghiên cứu để tiếp tục có những đề xuất kiến nghị hoàn chỉnh các phương hướng cải cách, để Đảng đưa vào Nghị quyết làm căn cứ cho các hoạt động trong thực tiễn.

b. Cải cách tổ chức bộ máy và hoạt động chính quyền địa phương phải đạt tới sự xác định rõ ràng trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân người đứng đầu, phát huy vai

trò trách nhiệm của người đứng đầu hành chính trong quản lý điều hành.

Kinh nghiệm cải cách hành chính của nhiều nước trên thế giới và sự phát triển của nền hành chính hiện cho thấy vai trò trách nhiệm cá nhân luôn được đề cao, nhất là người đứng đầu. Chính việc làm rõ vai trò trách nhiệm cá nhân không chỉ tạo cho người được giao nhiệm vụ linh hoạt, chủ động trong công việc mà còn làm cho họ có trách nhiệm hơn trong việc thực hiện các quyết định, hoạt động của mình, cũng có nghĩa là làm cho hoạt động của tổ chức, cơ quan tự chủ hơn, sáng tạo hơn.

Đã một thời gian dài do điều kiện hoàn cảnh cụ thể, các hoạt động chỉ đạo của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam được thực hiện theo cơ chế tập thể. Cơ chế đó đã có tác dụng và mang lại hiệu quả. Tuy nhiên vào giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội như hiện nay việc áp dụng cơ chế làm việc tập thể đối với tất cả các cấp chính quyền ở cả nông thôn và thành thị, trong mọi công việc đã bộc lộ nhiều hạn chế, không chỉ làm giảm tính chủ động sáng tạo của cán bộ mà còn không có người chịu trách nhiệm cụ thể trong việc giải quyết công việc.

Chính vì vậy, cải cách tổ chức bộ máy và hoạt động chính quyền địa phương hiện nay cần phải đạt tới sự xác định rõ ràng trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân người đứng đầu, đảm bảo để những công việc quan trọng vẫn phải được tập thể xem xét quyết định nhưng đồng thời lại làm cho người đứng đầu chính quyền địa phương phát huy tính tự chủ, năng động sáng tạo trong tổ chức chỉ đạo công việc. Chỉ có như thế mới làm cho tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương có những thay đổi về chất đáp ứng được yêu cầu của tình hình nhiệm vụ mới đặt ra.

c. Các giải pháp cải cách cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương vừa nâng cao tính năng động của chính quyền địa phương nhưng đồng thời lại phải bảo đảm sự quản lý thống nhất, thông suốt của nền hành chính.

Cải cách cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là để cho chính quyền địa phương có đủ thẩm quyền và năng lực thực hiện các nhiệm vụ được đặt ra trên địa bàn, làm cho việc quản lý, điều hành của chính quyền địa phương mang tính tự chủ, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên, cùng với việc đảm bảo cho chính quyền địa phương có được sự năng động trong việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình, những giải pháp cải cách vẫn phải đảm bảo sao cho sự quản lý của nền hành chính vẫn giữ được sự tập trung thống nhất, thông suốt, tránh được những hiện tượng trùng đánh xuôi, kèn thổi ngược, hiện tượng cục bộ cát cứ, chỉ thấy lợi ích của địa phương mình mà không thấy những lợi ích chung quốc gia và của các địa phương khác.

Rõ ràng đây là một vấn đề rất khó. Mặc dù mới ở trong những bước đi đầu tiên của quá trình cải cách, phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương nhưng đã thấy thấp thoáng những ý định quyết định không phù hợp của chính quyền một số địa phương với những quy định pháp luật chung và với lợi ích và sự phát triển của các địa phương lân cận, liên quan. Việc đóng cửa rừng và cấm xuất gỗ ra ngoại tỉnh của Tuyên Quang, ý định cấm xe máy ngoại tỉnh vào thành phố của Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và một số quyết định khác của một số địa phương là những thí dụ. Chính vì vậy, thực hiện cải cách tổ chức bộ máy, hoạt động của chính quyền địa phương hiện nay cần phải tính tới những thiết chế cần thiết để một mặt cho phép các địa phương chủ động linh hoạt trong điều hành, chỉ đạo, nhưng lại phải bảo đảm cho việc điều hành quản lý hành chính trong cả nước thống nhất, thông suốt, hơn nữa khi xuất hiện những hiện tượng bất thường thì có thể kịp thời xử lý ngay. Trong bối cảnh xây dựng nền hành chính hiện đại, vai trò của toà án hành chính cần phải được đề cao và mở rộng hơn nữa để nó có thể giải quyết tốt vấn đề này.

d. Cải cách tổ chức bộ máy và hoạt động của chính quyền địa phương phải được thực hiện kiên quyết, đồng bộ, gắn liền với đổi

mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy Đảng địa phương.

Việc thực hiện cải cách nói chung luôn gặp phải những khó khăn, cản trở từ nhiều yếu tố khách quan và cả từ những nhân tố chủ quan. Các khó khăn, cản trở này luôn đan xen với nhau, ảnh hưởng, tác động tới quá trình cải cách hành chính nói chung và cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy và hoạt động chính quyền địa phương. Hơn nữa các yếu tố và nhân tố âm tính trong quá trình cải cách không tự động mất đi, nó chỉ bị đẩy lùi khi các nỗ lực cải cách được đẩy mạnh và nó sẽ lại phục hồi, thậm chí còn bùng lên nếu như các nỗ lực cải cách giảm xuống. Chính vì vậy khi tiến hành quá trình cải cách tổ chức bộ máy và hoạt động chính quyền địa phương nếu đã đủ căn cứ và có lợi cho cái chung thì kiên quyết thực hiện, không nên để cho những ý kiến chủ quan cá nhân, những lợi ích cục bộ cản trở.

Đồng thời khi tiến hành cải cách ở một lĩnh vực, một vấn đề nào đó cần phải tính tới những mối quan hệ với các lĩnh vực, vấn đề khác, cũng như các hệ quả của những cải cách đó để công việc cải cách đạt hiệu quả cao nhất. Việc cải cách cũng phải được thực hiện đến nơi đến chốn.

Đổi mới phương thức lãnh đạo của các cấp ủy Đảng đối với chính quyền địa phương vừa là nhân tố quan trọng nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy chính quyền, vừa là điều kiện tiên quyết để cải cách tổ chức, hoạt động của mỗi cấp chính quyền địa phương. Do đó tiến trình, bước đi của cải cách hành chính ở địa phương phải gắn chặt với kết quả đổi mới phương thức lãnh đạo của mỗi cấp ủy Đảng địa phương.

Căn cứ vào các quan điểm, nguyên tắc được nêu ở trên, những phân tích kinh nghiệm trong và ngoài nước và thực trạng cải cách chính quyền địa phương trong thời gian vừa qua, trong bối cảnh, điều kiện hiện nay, phương hướng cải cách tổ chức và hoạt động bộ máy chính quyền địa phương cấp tỉnh, huyện sẽ bao gồm các nội dung:

** Về quy mô của các đơn vị hành chính địa phương.* Đối với cấp tỉnh nhìn chung

hiện như vậy là thích hợp không nên tiếp tục chia nhỏ hơn nữa bởi như thế sẽ tạo sự manh mún trong việc thực hiện các quy hoạch phát triển kinh tế xã hội chung của đất nước. Một số tỉnh hiện còn tương đối lớn - cụ thể như Thanh Hóa, Nghệ An v.v. nhưng đó là những đơn vị hành chính truyền thống và có tính thống nhất cao vì vậy cũng nên giữ nguyên. Về cấp huyện có thể giữ quy mô như hiện nay nhưng có thể có thay đổi về chức năng. Huyện không thực hiện chức năng của một cấp hành chính hoàn chỉnh, với hệ thống những nhiệm vụ quá nhiều trùng lặp với cấp tỉnh và xã như hiện nay mà chỉ nên tổ chức ủy ban nhân dân, thực hiện những nhiệm vụ hành chính tản quyền của cấp tỉnh, trên địa bàn.

** Về chức năng nhiệm vụ.* Căn cứ vào cơ cấu tổ chức cần xác định rõ hơn chức năng nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền trên nguyên tắc việc của cấp nào do cấp đó chịu trách nhiệm, giảm tối đa tình trạng một việc do nhiều cấp cùng thực hiện dẫn đến những trùng chéo không đáng có. Tiếp tục tách và chấm dứt các hoạt động chỉ đạo điều hành trực tiếp hoạt động sản xuất kinh doanh, giảm dần các hoạt động trực tiếp cung ứng các dịch vụ công thông qua quá trình chuyển giao các dịch vụ này cho các tổ chức xã hội và công dân thực hiện, các cấp chính quyền địa phương cần tập trung vào các hoạt động xây dựng chính sách, chiến lược phát triển của địa phương, kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện chủ trương, đường lối chính sách và pháp luật của Đảng và Nhà nước trên địa bàn.

** Về tổ chức bộ máy.* Trong nội dung này, cần có sự phân biệt giữa tổ chức bộ máy chính quyền đô thị và nông thôn; giảm bớt các cấp trung gian; giảm bớt các cơ quan chuyên môn giúp việc của cơ quan hành chính đô thị, thực hiện phương châm tổ chức bộ máy phải gọn nhẹ, có hiệu lực, hiệu quả.

Đối với tổ chức bộ máy chính quyền đô thị: ở các đô thị vừa và nhỏ, nên xây dựng chính quyền một cấp, chỉ ở các đô thị lớn mới xây dựng chính quyền hai cấp. Nghĩa là các thành phố trực thuộc Trung ương có tổ chức

Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính ở cấp thành phố và cấp quận. Các đô thị nhỏ - thành phố, thị xã thuộc tỉnh chỉ có Hội đồng nhân dân ở cấp thành phố, thị xã. Dưới cấp quận và các thành phố, thị xã thuộc tỉnh chỉ có cơ quan hành chính đại diện tại các khu vực dân cư.

Đối với hệ thống tổ chức bộ máy chính quyền các tỉnh trong điều kiện quy mô của tỉnh nhỏ có thể lựa chọn mô hình tổ chức các cấp chính quyền dưới tỉnh theo hai hướng: thứ nhất, dưới tỉnh vẫn có hai cấp: huyện và xã, nhưng cấp huyện chỉ có cơ quan hành chính không có Hội đồng nhân dân; thứ hai, bỏ hẳn cấp huyện, tỉnh nắm trực tiếp cấp xã, cấp xã được mở rộng hơn về quy mô và hình thành những ban chuyên môn có đầy đủ chức năng, thẩm quyền như đã được Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khoá IX khẳng định. Với phương án trên sẽ giảm bớt cấp trung gian, tạo điều kiện để các cấp chính quyền địa phương có thực quyền trong các vấn đề của địa phương. Giảm sự chông chéo trong việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ đang tồn tại lâu nay.

* *Về cơ cấu tổ chức.* Số lượng đại biểu và các ban của Hội đồng nhân dân; số lượng cơ quan chuyên môn - cơ quan hành chính cấp tỉnh và nhất là số lượng cơ quan chuyên môn - cơ quan hành chính cấp huyện nên có sự khống chế, không nên mở rộng. Cần tăng số lượng đại biểu chuyên trách trong hội đồng nhân dân. Tăng tính chất quản lý đa ngành, đa lĩnh vực của các cơ quan hành chính ở địa phương. Hướng lâu dài, việc quyết định thành lập các cơ quan chuyên môn nên giao cho Hội đồng nhân dân và chủ tịch ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định trên cơ sở luật định và chịu trách nhiệm về kết quả và hiệu quả hoạt động của các tổ chức được lập ra.

* *Về cơ chế làm việc.* Từ mô hình tổ chức bộ máy như trên, nguyên tắc, cơ chế làm việc giữa người đứng đầu cơ quan hành pháp với các cơ quan giúp việc và với Hội đồng nhân dân, chế độ làm việc của cơ quan hành chính cũng cần phải có sự thay đổi tương ứng. Có thể hình thành chế độ thủ trưởng hành chính

thay chế độ uỷ ban trước hết trong các đô thị sau đó mở rộng ra đối với các cấp chính quyền địa phương. Những thủ trưởng hành chính như Thị trưởng, Tỉnh trưởng, Huyện, Xã trưởng có thể do thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp bổ nhiệm hoặc do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu và thủ trưởng hành chính cấp trên ra quyết định công nhận. Trao cho người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương những thẩm quyền và trách nhiệm chỉ đạo điều hành trực tiếp nhiều hơn các nhiệm vụ của địa phương. Có nhiều quyền hơn với các cơ quan chuyên môn giúp việc ở địa phương.

Trong quá trình hoạt động, các nhiệm vụ hành chính được cấp trên giao cho ủy ban nhân dân cần được xem như là nhiệm vụ vốn có của cơ quan hành chính, bắt buộc phải thực hiện ngay mà không chờ tới các quyết định của Hội đồng nhân dân. Chỉ một số ít công việc - nên luật định, mới phải thông qua Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân cũng chỉ nên xem xét, quyết định những vấn đề nảy sinh trong phạm vi của địa phương và một số công việc cụ thể được luật định. Chú trọng hơn tới tính chất tự quản trong các quyết định của Hội đồng nhân dân. Tiếp tục phân cấp quản lý. Việc cấp nào cấp đó thực hiện và chịu trách nhiệm trước pháp luật. Tách bạch nhiệm vụ thực hiện các dịch vụ, hoạt động kinh doanh với hoạt động quản lý nhà nước. Các cơ quan quản lý hành chính giảm dần tiến tới không tham gia trực tiếp vào việc thực hiện các hoạt động dịch vụ sự nghiệp, hoặc có những hoạt động quản lý mang tính chất chủ quản đối với các cơ sở sản xuất kinh doanh.

Trong quan hệ với tổ chức xã hội và công dân cần mở rộng và hoàn thiện mô hình "một cửa", tiếp tục rà soát xoá bỏ các quy định không hợp lý, sửa đổi bổ sung hoàn thiện các quy định theo phương châm công khai, đơn giản, thuận tiện. Mở rộng hơn nữa việc sử dụng công nghệ thông tin, tiến tới bắt buộc đối với các cơ quan hành chính và công chức nhà nước trong các hoạt động quản lý và giao dịch với tổ chức và công dân.

Những hình dung về mô hình cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa

phương nêu trên có thể còn có nhiều ý kiến, nhưng đó là kết quả của nhiều công trình nghiên cứu và của nhiều nhà khoa học tiến hành trong nhiều năm rất đáng chú ý lựa chọn áp dụng.

Từ những điều đã phân tích, để đẩy mạnh cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương trong thời gian tới, đáp ứng được các yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần phải thực hiện tốt các giải pháp sau đây:

Thứ nhất, cần phải có quyết tâm chính trị cao hơn nữa, nâng cao trách nhiệm của các cấp uỷ Đảng đối với cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương. Các cấp uỷ Đảng phải là người chịu trách nhiệm và trực tiếp tham gia vào công việc cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương. Các cấp uỷ Đảng phải coi việc cải cách cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương là nhiệm vụ của chính mình, phải trực tiếp tham gia nhiều hơn vào quá trình cải cách hành chính của địa phương vì mục tiêu thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Những kết quả cải cách cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương phụ thuộc rất nhiều vào quyết tâm chính trị của các cấp uỷ Đảng, bởi có như vậy các biện pháp cải cách mới được tích cực thực hiện, các mục tiêu cải cách mới đạt kết quả.

Thứ hai, nâng cao thẩm quyền của các cơ quan đặc trách về cải cách hành chính. Hiện nay Chính phủ đã có Ban chỉ đạo cải cách hành chính, hầu hết các tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương cũng đã thành lập Ban chỉ đạo cải cách hành chính. Tuy nhiên các ban này mới chỉ là cơ quan tư vấn. Hơn nữa ở các tỉnh, thành phố ban chỉ đạo tập trung phần lớn các cán bộ lãnh đạo của tỉnh, hoạt động kiêm nhiệm nên công việc cải cách hành chính chỉ được xem là công việc làm thêm, cải cách hành chính lại đụng chạm tới chính mình nên không thật mấy nhiệt tình. Chính vì vậy cần có cơ quan đặc trách về vấn đề này và cần trao cho cơ quan này những thẩm quyền nhất

định trong việc đề xuất cũng như chỉ đạo trực tiếp quá trình cải cách ở mỗi địa phương.

Thứ ba, chuẩn bị các nguồn lực cần thiết gồm: tài chính, cơ sở vật chất kỹ thuật... Như đã phân tích ở trên, các nguồn lực này không phải là nội dung trực tiếp, cũng không phải là điều kiện tiên quyết của quá trình cải cách cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nhưng nó có một vai trò quan trọng, nhất là trong điều kiện xã hội phát triển hiện nay. Cải cách cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương mà không tính tới các vấn đề này thì hiệu quả sẽ không cao hoặc khó có thể thành công.

Thứ tư, đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức, phát triển nguồn nhân lực. Đây là một trong những mấu chốt cho việc đẩy mạnh và nhanh tiến trình cải cách hành chính nói chung và cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương nói riêng. Các cải cách sẽ dậm chân tại chỗ, nếu như không muốn nói là thất bại nếu không có những con người thực hiện nó. Chính vì vậy việc đào tạo bồi dưỡng cán bộ công chức sẽ là một trong những giải pháp quan trọng để thúc đẩy cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương.

Thứ năm, có những sửa đổi thể chế cần thiết để mở đường cho những thay đổi về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương. Đây là một việc hết sức nhạy cảm. Việc sửa đổi những điều đã được quy định trong pháp luật phải được căn cứ trên những yêu cầu của thực tiễn và đã được nghiên cứu, đánh giá, kiểm nghiệm. Tuy nhiên nhiều cải cách, đổi mới muốn thực hiện được, muốn mở rộng lại phải dựa trên những quy định sửa đổi của pháp luật. Chính vì vậy, để thúc đẩy những cải cách hành chính nói chung, cải cách tổ chức và hoạt động bộ máy chính quyền địa phương nói riêng đồng thời phải có những sửa đổi cần thiết trong các quy định pháp luật hiện hành ở mức độ cần thiết để có thể thí điểm, từ đó mới có thể có căn cứ mà mở rộng.

(Xem tiếp trang 30)

định đã có hiệu lực pháp luật. Để làm được điều đó, các doanh nghiệp cần phải hiểu biết hệ thống pháp luật chi phối hợp đồng để có thể biết trước được rằng các cam kết ấy là hợp pháp và các quyền và nghĩa vụ của mình trong quá trình thực hiện hợp đồng (hệ thống pháp luật đó bao gồm: các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, ví dụ, các hiệp định liên quan WTO; nguồn luật quốc nội của Việt Nam; nguồn luật quốc nội của nước ngoài; tập quán pháp quốc tế). Và, để hiểu biết được như vậy các doanh nghiệp cần sự trợ giúp của các luật sư có kiến thức và kinh nghiệm về các lĩnh vực quan tâm.

Tham gia vào sân chơi thương mại rộng lớn, nếu không ý thức được các rủi ro pháp lý có thể gặp phải chẳng khác gì một người tự bịt mắt mình đi trên đường để mong gặp may sẽ không bị vấp ngã. Điều này là vô cùng rủi ro và chắc chắn ai muốn làm như vậy. Tuy nhiên, để tham gia vào sân chơi ấy, việc nhận biết được các rủi ro pháp lý đó là chưa đủ mà vấn đề quan trọng tiếp theo là phải có biện

pháp phòng chống được các rủi ro đó (như đã nêu trên). Nhiều biện pháp rủi ro pháp lý như đã nêu chỉ cần doanh nghiệp nhận thức được và áp dụng các biện pháp phòng chống không tốn kém nhiều vật chất, thời gian và sức lực, song có những rủi ro pháp lý mà doanh nghiệp muốn vượt qua thì vấn đề không chỉ là nhận thức mà còn phải áp dụng các biện pháp phòng chống đòi hỏi rất nhiều về vật chất và thời gian (ví dụ, thay thế công nghệ mới, sử dụng nguồn vật liệu tốt hơn...). Và điều đó có nghĩa là đôi khi không thể (lực bất tòng tâm). Tuy nhiên, sân chơi thương mại rộng lớn của WTO cho phép các doanh nghiệp chọn thị trường thích hợp để tránh những rủi ro pháp lý ở những thị trường mà doanh nghiệp không thể vượt qua hoặc có vượt qua được nhưng tốn kém hơn.

Lường trước và có giải pháp phòng chống được các rủi ro pháp lý nêu trên không chỉ giúp doanh nghiệp tránh hoặc hạn chế được thiệt hại mà còn qua đó các doanh nghiệp như vậy sẽ khoẻ mạnh, cường tráng và anh minh hơn.

(Tiếp theo trang 23 - Đổi mới tổ chức và hoạt động)

Thứ sáu, đẩy mạnh việc nghiên cứu khoa học tổ chức nhà nước, tổng kết thực tiễn để làm căn cứ cho các hoạt động cải cách. Các hoạt động nghiên cứu khoa học vừa qua đã có những đóng góp quan trọng vào trong công cuộc đổi mới nói chung, cải cách hành chính nói riêng, nhưng những kết quả thu được vẫn còn nhiều hạn chế. Những mô hình, mục tiêu về cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương được nêu ở trên là sự tổng hợp các kết quả của các công trình nghiên cứu của nhiều cơ quan khoa học trong thời gian qua, nhưng rõ ràng các mô hình, mục tiêu đó vẫn còn thiếu sự thuyết phục. Chính vì vậy để thúc đẩy việc cải cách tổ chức và hoạt động của bộ

máy chính quyền địa phương nói chung, cấp tỉnh huyện nói riêng rất cần thiết phải tiếp tục làm rõ cả mô hình, mục tiêu lẫn các biện pháp để đạt tới nó.

Thứ bảy, có chính sách tuyên truyền sâu rộng hơn về công cuộc cải cách hành chính trong đội ngũ cán bộ công chức và trong nhân dân. Việc nâng cao nhận thức của cán bộ công chức, đi kèm với nó là những chính sách hỗ trợ khác sẽ là điều kiện tốt để lôi cuốn họ tham gia tích cực vào quá trình cải cách, đổi mới. Việc tuyên truyền sâu rộng về công cuộc cải cách hành chính sẽ làm cho nhân dân đồng tình và ủng hộ, cũng như giám sát cho các quá trình cải cách đạt kết quả tốt.