



VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH CỦA MỘT SỐ NƯỚC

ThS. NGUYỄN THỊ THU HÀ

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Chính quyền cấp tỉnh của Na Uy.

Vương quốc Na Uy nằm trên bán đảo Xcăng-đi-na-ve ở khu vực Bắc Âu, có diện tích 386.958 km² với bờ biển dài 21.340 km. Dân số khoảng 4.500.000 người, tập trung chủ yếu ở phía Nam đất nước. Theo quy định của pháp luật, hệ thống chính quyền địa phương (CQĐP) của Na Uy được tổ chức thành hai cấp hành chính, bao gồm 19 tỉnh, thành phố và 435 xã, thị trấn.

Các đơn vị hành chính cấp tỉnh có từ năm 1978, trước đó được tổ chức, hoạt động theo hình thức liên hiệp vùng (regional union). Mỗi tỉnh thường có từ 15 đến 40 xã. Thủ đô Oslo là đơn vị hành chính đặc biệt, có diện tích 453,9 km², dân số 483.401 người, được phân chia thành hai quận và một số xã. Oslo hoạt động vừa như một đơn vị hành chính cơ sở vừa như một đơn vị hành chính cấp tỉnh. Do sự tác động của các yếu tố tự nhiên và xã hội, các đơn vị hành chính tỉnh có sự khác nhau khá nhiều về địa hình, diện tích và quy mô dân số.

Theo Luật CQĐP Na Uy (năm 1992), Hội đồng (HĐ) tỉnh, thành phố là cơ quan cao nhất ở địa phương. HĐ thay mặt cộng đồng địa phương đưa ra những quyết định phù hợp với quy định của pháp luật. HĐ tỉnh được bầu theo phương thức phổ thông, bình đẳng, bỏ phiếu kín

và hoạt động theo nhiệm kỳ 4 năm. Ngoài những phiên họp thường lệ hoặc đột xuất do chủ tịch HĐ quyết định, mỗi năm HĐ họp một lần, bàn về những tài khoản cho năm sau và cứ bốn năm một lần, bàn thảo kế hoạch hoạt động cho cả nhiệm kỳ.

Các thành viên được bầu vào HĐ địa phương đều là người của các đảng phái nhất định tại địa phương. Đây chính là sự thể hiện rõ nét nhất quan niệm “dân chủ địa phương” ở Na Uy. Từng thành viên tìm đại diện của mình thông qua các đảng phái, các đảng phái tìm đại diện của mình thông qua CQĐP và CQĐP sẽ có tác động trở lại đến từng công dân. Điều này đòi hỏi mỗi công dân, mỗi đảng phái chính trị và các cấp CQĐP phải tích cực hoạt động để cùng nhau ổn định, tồn tại và phát triển.

Số lượng thành viên đại biểu HĐ cấp tỉnh do luật quy định căn cứ vào dân số của địa phương. Cụ thể, những tỉnh có không quá 150.000 dân được bầu không ít hơn 19 đại biểu. Những tỉnh có trên 150.000 dân đến 200.000 dân được bầu không ít hơn 27 đại biểu. Những tỉnh có trên 200.000 dân đến 300.000 dân được bầu không ít hơn 35 đại biểu. Những tỉnh có trên 300.000 dân được bầu không ít hơn 43 đại biểu.

Các thành viên HĐ sau khi trúng cử đều được bồi dưỡng về luật và các kiến

thức cần thiết khác. Chi phí cho hoạt động này phần lớn trích từ nguồn thuế thu được ở địa phương, phần còn lại do nhà nước trợ cấp.

Từ năm 1960 đã có những thay đổi đáng kể trong việc sắp xếp nhiệm vụ giữa ba cấp chính quyền: trung ương, cấp tỉnh và cấp xã. Sự thay đổi lớn nhất là việc chuyển giao một số nhiệm vụ từ tỉnh xuống xã như trách nhiệm điều dưỡng tại nhà đối với người cao tuổi được chuyển giao về xã vào năm 1991, thị trấn vào năm 1988, trách nhiệm chăm sóc những người tàn tật cũng được chuyển giao về xã vào năm 1991. Có thể nói, những thay đổi lớn trong hoạt động của CQĐP nói chung và chính quyền cấp tỉnh của Na Uy nói riêng là kết quả của cả một quá trình cải cách liên tục trong nhiều năm. Ngày nay, những quy định về nhiệm vụ của CQĐP chủ yếu chú trọng đến hiệu quả, nhằm tạo ra một khung pháp lý để CQĐP có thể điều chỉnh linh hoạt theo hoàn cảnh cụ thể của từng địa phương.

2. Chính quyền cấp tỉnh của Thụy Điển.

Với 8,8 triệu dân, bộ máy nhà nước Thụy Điển được chia làm 3 cấp: trung ương, cấp tỉnh và cấp cơ sở. Thụy Điển là một quốc gia có truyền thống lâu đời về quyền tự quản địa phương. Năm 1989, Thụy Điển phê chuẩn Hiến chương châu Âu về chính quyền tự quản địa phương. Năm 1991, đạo luật về CQĐP ra đời và có hiệu lực từ ngày 01-01-1992, tạo cơ sở cho những cải cách lớn trong cơ chế vận hành của CQĐP. Bộ máy chính quyền không chuyên trước đây được thay thế bằng bộ máy CQĐP chuyên nghiệp. Hoạt động chính trị ở địa phương ngày càng mang tính định hướng đảng phái rõ rệt hơn, chuyên nghiệp hoá hơn.

Thụy Điển có 47 đơn vị cấp tỉnh và 288 đơn vị cấp xã. Ngoài ra, còn có các

đơn vị giáo xứ và giáo hội khu. Các đơn vị giáo xứ và giáo hội khu này có thể hợp tác với CQĐP thông qua các tổ chức có mục đích đặc biệt, được gọi là hiệp hội CQĐP.

Chính quyền cấp tỉnh có HĐ tỉnh. HĐ này sẽ lập ra uỷ ban hành pháp và các uỷ ban khác để uỷ thác thực hiện một số công việc cụ thể. HĐ tỉnh do nhân dân trực tiếp bầu ra, các đại biểu HĐ được bầu cùng đợt với bầu cử đại biểu nghị viện và có nhiệm kỳ là 4 năm. Số lượng thành viên HĐ được ấn định theo số lượng cử tri đủ tư cách trên lãnh thổ địa phương. Theo nguyên tắc, các đại biểu được bầu vào các vị trí uỷ viên và phó uỷ viên của HĐ, của uỷ ban hành pháp, các uỷ viên kiểm toán và phó uỷ viên kiểm toán.

HĐ có nhiệm vụ ra quyết định về các vấn đề có tính nguyên tắc và quan trọng của địa phương, các mục tiêu và phương hướng hoạt động của địa phương, chuẩn y ngân sách và mức thuế. HĐ tiến hành bỏ phiếu về các vấn đề tài chính, ấn định số lượng các uỷ ban, cơ cấu tổ chức, phương pháp hoạt động và bầu các thành viên của uỷ ban đó. HĐ cũng bỏ phiếu về các vấn đề chi phối lợi ích tài chính của các đại biểu dân cư, chuẩn y báo cáo hàng năm và thông qua quyết toán năm trước. Những quyết định của HĐ trong các vấn đề này không chịu bất kỳ sự giám sát đặc biệt nào của nhà nước nhưng có thể bị các toà án dân sự thẩm tra nếu có đơn khiếu nại. Chế độ này cho phép CQĐP nói chung và chính quyền cấp tỉnh nói riêng có quyền tự chủ nội bộ lớn. Trên cơ sở những nhiệm vụ được pháp luật quy định, HĐ có thể uỷ thác nhiều quyền quyết định công việc cho uỷ ban hành pháp hoặc các uỷ ban khác; mặt khác, tự quyết định mức độ uỷ thác quyền hạn. Đạo luật về CQĐP Thụy Điển cho phép sự mềm dẻo đó. Mỗi năm HĐ

NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

họp từ 4 đến 10 lần và thường có công chúng tham dự.

Ủy ban hành pháp cấp tỉnh do HĐ lựa chọn với nhiệm kỳ là 4 năm. Số lượng thành viên căn cứ vào tỉ lệ ghế của các chính đảng, tùy theo thế mạnh của từng chính đảng tại HĐ. Các uỷ viên HĐ đại diện cho phái đa số về chính trị thường chiếm vị trí chủ tịch uỷ ban hành pháp và các uỷ ban chuyên môn. Uỷ ban hành pháp được xem như “nội các” của HĐ, có chức năng thi hành, quản lý, phối hợp theo dõi hoạt động của các uỷ ban khác nhưng có quyền hạn chế. Theo đó, uỷ ban có nhiệm vụ theo dõi các vấn đề ảnh hưởng đến sự phát triển và tài chính của địa phương, xây dựng dự án ngân sách, tiến hành những điều chỉnh cần thiết về những yêu cầu tài chính của các uỷ ban chuyên môn, có thể được giao quản lý một số uỷ ban chuyên môn.

Các hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và chính quyền cấp tỉnh nói riêng được chia thành hai phần: bắt buộc và tự nguyện. Chẳng hạn, các nhiệm vụ tự nguyện như văn hoá, giải trí... Các nhiệm vụ bắt buộc (đối với cấp tỉnh) như chăm sóc y tế (nha khoa...), chăm sóc những người thiếu năng, những người có nhu cầu đặc biệt khác... Nhân dân kiểm soát hoạt động của CQĐP thông qua các đại biểu dân cử.

Quỹ của CQĐP được thực hiện theo nguyên tắc đảm bảo thu lợi nhưng phải đủ độ an toàn. Muốn vậy, HĐ tỉnh phải đề ra những quy định về quản lý các quỹ của CQĐP, bao gồm cả việc đầu tư và việc vay nợ. Ngân sách của địa phương được dự toán mỗi năm một lần, trong đó nêu rõ các chi phí đã được tài trợ và các chi tiêu tài chính này phải được quyết toán vào cuối tài khoá. Kèm theo bản dự toán ngân sách hàng năm, phải có bản kế hoạch tài chính 3 năm. Những tài liệu này sẽ làm cơ sở cho việc hoạch định

ngân sách cho CQĐP đáp ứng yêu cầu “quản lý kinh tế minh bạch”.

Để đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động dịch vụ, tháng 12-1992, Thụy Điển đã thông qua một đạo luật cho phép bao thầu các hoạt động của CQĐP. Đây là hình thức các nhà thầu tư nhân được phép tiếp quản một phần các dịch vụ xã hội như phục vụ người già, chăm sóc trẻ em, mở các trường học tư... Một số lĩnh vực giải trí cũng được giao cho các tổ chức tình nguyện phi lợi nhuận như điều hành các sân bóng đá, sân quần vợt, trường đua ngựa...

CQĐP cũng có thể thành lập các công ty thuộc sở hữu của mình đối với những hoạt động thuộc thẩm quyền của CQĐP. Hiện nay, Thụy Điển có khoảng 1.000 công ty thuộc sở hữu của CQĐP, ngoài ra còn có hơn 300 quỹ các loại. Các công ty này chủ yếu hoạt động trong các lĩnh vực kĩ thuật như cung cấp điện và quản lý tài sản.

Nhà nước thực hiện sự giám sát đối với hoạt động của CQĐP nói chung và chính quyền cấp tỉnh nói riêng. Sự giám sát đó có thể mang tính pháp lý, tài chính hay chính trị thông qua công cụ pháp luật, các quyết định của toà án thượng thẩm, toà án hành chính tối cao, các chính sách kinh tế chung. Tuy nhiên, nhà nước tránh không điều tiết chi tiết các hoạt động nội bộ của CQĐP bằng pháp luật. Điều đó có nghĩa nhà nước cho phép các HĐ tỉnh có quyền tự chủ hơn trên nhiều phương diện trong tổ chức nội bộ của địa phương.

3. Chính quyền cấp tỉnh của nước Cộng hoà Pháp.

Cộng hoà Pháp là thành viên của Liên minh châu Âu, nằm ở Tây Âu, có diện tích 551.600km², dân số khoảng 57.050.000 người. Nhà nước Pháp là nhà nước đơn nhất. Với quá trình phát triển

lâu dài, nền hành chính Pháp có truyền thống tập trung hoá cao, đặc biệt vào cuối thế kỉ XVII chính quyền quân chủ ở Pháp mang tính tập quyền rất lớn. Truyền thống tập quyền này nhằm hạn chế khả năng của các đại biểu địa phương, để phòng sự xuất hiện của chủ nghĩa phân lập.

Từ khi cuộc cách mạng 1789 thành công, bộ máy CQĐP tại Pháp đã có những thay đổi theo hướng hiện đại hoá và phân quyền. Tuy vậy, cho đến năm 1982, sự phân quyền mới được thực hiện đầy đủ, mạnh mẽ với Luật phân quyền ngày 02-3-1982. Luật này ra đời đã đánh dấu một bước phát triển mới về thể chế trong lĩnh vực phân quyền theo những nguyên tắc:

- Huy bỏ sự giám hộ của nhà nước đối với các cấp CQĐP, chuyển giao quyền hành pháp cho những người đứng đầu các cơ quan bầu cử ở cả ba cấp là chủ tịch HĐ vùng, chủ tịch HĐ hàng tỉnh và xã trưởng.

- Chuyển giao một số thẩm quyền nhà nước trung ương cho ba cấp CQĐP và đồng thời chuyển giao các phương tiện về nhân lực, tài chính tương ứng để địa phương thực hiện những nhiệm vụ mới đó.

- Cấp vùng trở thành một cấp hành chính hoàn chỉnh như cấp tỉnh và cấp xã.

- CQĐP là những cộng đồng lãnh thổ tự quản, được tự chủ về tài chính, có tư cách pháp nhân. Không có hệ thống thứ bậc hoặc sự giám sát giữa các cấp CQĐP.

- Hình thành quy chế quản lý riêng đối với đội ngũ công chức địa phương.

Cùng với việc thực hiện Luật phân quyền 1982, tăng cường chuyển giao thẩm quyền cho các cấp CQĐP, các cơ quan trung ương cũng triển khai mạnh mẽ cơ chế tản quyền. Tản quyền được xem như một biện pháp hữu hiệu vừa để

chống tập trung quan liêu (mọi việc được xử lý ở trung ương), vừa chống phân tán (việc thuộc về thẩm quyền của trung ương nhưng lại do địa phương xử lý). Thực hiện đồng thời cơ chế phân quyền và tản quyền sẽ đảm bảo vừa tăng cường tính tự quản cho địa phương nhưng đồng thời vẫn duy trì được tính thống nhất cao của quốc gia thông qua hệ thống cơ quan tản quyền của trung ương đóng tại địa phương.

Chính quyền cấp tỉnh của Pháp được hình thành từ cuộc cách mạng 1789 và trở thành một cấp CQĐP với quy chế tự quản theo Luật 1871. Hiện nay, Pháp có 100 tỉnh, trong đó 4 tỉnh ở hải ngoại. Dân số của tỉnh có từ 70.000 đến 1,5 triệu người. HĐ hàng tỉnh là cơ quan quyết nghị do dân bầu với nhiệm kì 6 năm. HĐ giải quyết các công việc của tỉnh bằng cách thảo luận và ra nghị quyết.

HĐ hàng tỉnh bầu ra chủ tịch trong số các uỷ viên HĐ. Chủ tịch HĐ hàng tỉnh là người nắm quyền hành pháp của tỉnh, chịu trách nhiệm chuẩn bị và thi hành các nghị quyết của HĐ, quản lý ngân sách, lãnh đạo nhân sự cấp tỉnh. Trước đây, quyền hành pháp của tỉnh thuộc về tỉnh trưởng (Prefects) là người đại diện cho nhà nước tại tỉnh. Nhưng đến khi Luật phân quyền 1982 được thông qua thì quyền hành pháp đã được chuyển cho chủ tịch HĐ hàng tỉnh.

Tỉnh trưởng là công chức nhà nước, thay mặt cho nhà nước tại địa bàn được giao phụ trách. Tỉnh trưởng của tỉnh thủ phủ vùng đồng thời cũng là vùng trưởng - là người đại diện cho nhà nước tại vùng. Tỉnh trưởng có nhiệm vụ đảm bảo trật tự công cộng và thực thi các quyết định của Chính phủ, tổ chức bầu cử, tổ chức cứu trợ trong trường hợp khẩn cấp hoặc thiên tai, trong lĩnh vực quy hoạch lãnh thổ.

Luật phân quyền 1982 đã chấm dứt quyền trước đây của tỉnh trưởng trong

việc thông qua các quyết định do CQĐP ban hành. Tỉnh trưởng chỉ có quyền kiểm tra tính hợp pháp của các quyết định đó. Trong trường hợp tỉnh trưởng cho rằng quyết định của CQĐP không hợp pháp thì cũng không có quyền chấm dứt hiệu lực của quyết định đó mà phải đề nghị CQĐP sửa đổi hoặc thu hồi. Trong trường hợp CQĐP không tuân thủ thì tỉnh trưởng bắt buộc phải chuyển yêu cầu về toà án hành chính là cơ quan có thẩm quyền chấm dứt hiệu lực của quyết định đó nếu thấy cần thiết.

Có thể thấy, theo Luật phân quyền 1982, các cấp CQĐP ở Pháp nói chung và chính quyền cấp tỉnh nói riêng được đảm bảo thực hiện quyền tự quản một cách đầy đủ. Tuy nhiên, phân quyền không có nghĩa là vô tổ chức, mạnh ai nấy làm mà cùng với việc đẩy mạnh phân quyền, nhà nước cũng tăng cường sự kiểm tra giám sát đối với CQĐP thông qua hệ thống cơ quan tản quyền của trung ương đặt dưới sự chỉ đạo chung của tỉnh trưởng. Phân quyền chỉ có thể được thực hiện một cách đầy đủ và có hiệu lực mạnh mẽ khi nó được thể chế hoá bằng luật, phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền theo hướng tăng cường dân chủ, tăng cường tính chủ động, sáng tạo cho CQĐP, giảm nhẹ nhiệm vụ cho nhà nước trung ương. Việc thực hiện kết hợp chế độ phân quyền và tản quyền đã làm cho hiệu quả quản lý của CQĐP được nâng cao, đồng thời cũng đảm bảo tính thống nhất của nhà nước.

4. Một số nhận xét.

Qua tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh của Na Uy, Thụy Điển và Cộng hoà Pháp, có thể thấy một số nét nổi bật:

Một là, pháp luật về CQĐP của các nước đều quy định theo hướng “mở”, điều này có nghĩa là tạo ra một khung pháp lý khá “mềm dẻo” để từ đó CQĐP

nói chung và chính quyền cấp tỉnh nói riêng có thể vận dụng một cách linh hoạt phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương.

Hai là, các quy định này luôn theo hướng tăng thẩm quyền cho địa phương, đảm bảo tính chủ động, sáng tạo của CQĐP và giảm nhẹ gánh nặng cho trung ương. Nhà nước trung ương chỉ có thể kiểm soát một số nhiệm vụ mang tính bắt buộc của CQĐP, những vấn đề thuộc về nội bộ đều do CQĐP tự giải quyết.

Ba là, CQĐP là một cộng đồng lãnh thổ tự quản, tự chủ về kinh tế, tài chính, có tư cách pháp nhân, do đó có thể thành lập các công ty thuộc sở hữu của mình đối với những hoạt động thuộc thẩm quyền của CQĐP. Thậm chí, một số nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của CQĐP cũng có thể được tư nhân bao thầu (như ở Thụy Điển).

Bốn là, thẩm quyền của HĐ tỉnh - cơ quan dân cử cấp tỉnh - thường rất lớn và đó là thực quyền. Tỉnh trưởng chỉ có một số nhiệm vụ cơ bản và là một công chức được bổ nhiệm.

Năm là, việc tổ chức theo hình thức phân quyền không làm mất đi tính thống nhất của nhà nước. Đặc biệt, việc kết hợp giữa phân quyền và tản quyền trong cách tổ chức bộ máy nhà nước của Cộng hoà Pháp đã tận dụng được những ưu điểm của phân quyền và tản quyền, đồng thời cũng khắc phục được những hạn chế của nó □

Tài liệu tham khảo:

1. Quan hệ giữa Nhà nước - chính quyền địa phương. Tản quyền và phân quyền - Yves Nouguerede. Đại sứ quán Pháp tại Việt Nam, 1998.

2. Tổ chức và hoạt động của Chính phủ một số nước trên thế giới - TS. Vũ Hồng Anh, NXB CTQG, H.1997.

3. The French political and administrative system - Ministry of Interior, 1999.