

# Suy nghĩ về tổ chức bộ máy và biên chế quản lý nhà nước cấp huyện

■ TH.S NGUYỄN HỮU TÂM

## 1. Tổ chức bộ máy và biên chế quản lý nhà nước cấp huyện từ năm 1983-1990

Đầu những năm 80 của thế kỷ trước, Quốc hội đã sửa đổi Luật tổ chức HĐND và UBND (năm 1983); Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị quyết

50-HĐBT ngày 17/5/1983 về tiếp tục đẩy mạnh công tác xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện, ban hành Nghị định 86-HĐBT ngày 4/8/1983 về nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện.

Phương châm Nghị quyết 50 của Hội đồng Bộ trưởng là: xây dựng cấp huyện để "mỗi huyện là một pháo đài", mỗi huyện là một đơn vị hành chính – kinh tế phát triển toàn diện.

Trong những năm này, các đơn vị sản xuất – kinh doanh – dịch vụ thuộc cấp huyện phát triển mạnh mẽ, mỗi huyện thành lập từ 15–20 công ty, xí nghiệp, trạm, trại thuộc UBND huyện quản lý. Những quận, huyện có quy mô lớn, có thể có tới vài chục đơn vị sản xuất – kinh doanh – dịch vụ trực thuộc.

Trong một nền kinh tế Nhà nước quản lý toàn diện về hành chính – kinh tế, tổ chức bộ máy cấp

huyện cũng được thiết kế phù hợp với cơ chế quản lý, kiểm soát mà Nhà nước mong muốn. Theo Luật tổ chức HĐND và UBND (năm 1983), HĐND không có cán bộ chuyên trách; UBND cấp huyện có tới 3 Phó Chủ tịch. Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện tổ chức theo Nghị định 86-HĐBT.

Trong hơn 20 năm qua, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương và biên chế quản lý nhà nước ở địa phương luôn có sự biến động. Cấp huyện cũng không nằm ngoài sự biến động chung đó.

Qua bài viết này, xin trao đổi một vài suy nghĩ từ tình hình thực tế tổ chức bộ máy và biên chế quản lý nhà nước cấp huyện giai đoạn 1983–2005.

Tổ chức bộ máy, biên chế quản lý nhà nước ở cấp huyện tại thời điểm năm 1985 (tính cho một huyện trung bình trong cả nước, không kể lái xe, bảo vệ, phục vụ).

Trong thời kỳ này, UBND cấp huyện có tới 20 phòng, ban chuyên môn trực thuộc; biên chế quản lý nhà nước của huyện trung bình khoảng 110 người. Đó là chưa kể số biên chế của những đơn vị chịu sự quản lý song trùng của UBND huyện và cơ

quan ngành dọc cấp trên, như các phòng ban: Thống kê, Ngân hàng, Bưu điện, Công an, Ban chỉ huy quân sự.

Đây là thời kỳ tổ chức bộ máy chuyên môn thuộc UBND và biên chế quản lý nhà nước ở cấp huyện công kênh, nhiều đầu mối nhất. Cả nước có 500 đơn vị hành chính cấp huyện (quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh), tổng biên chế quản lý nhà nước thời kỳ này ước tính khoảng 55.000 người.

Tổ chức bộ máy và biên chế quản lý nhà nước cấp huyện từ năm 1991–2000

Đầu những năm 90, theo chỉ đạo của Chính phủ, các đơn vị sản xuất kinh doanh đã được sắp xếp lại. Huyện không còn đơn vị sản xuất kinh doanh thuộc UBND huyện như thập niên trước (trừ quy định đặc thù ở hai thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội). Quản lý hành chính nhà nước dần dần được tách bạch với quản lý sản xuất kinh doanh. Cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp từng bước được xoá bỏ. Từ đó đặt ra yêu cầu phải giảm bớt sự chồng chéo, nặng nề và trở nên kém hiệu quả của tổ chức, bộ máy, biên chế cấp huyện. Thực hiện sự tinh giản tổ chức, biên chế từ trung ương tới địa phương, các phòng, ban chuyên môn thuộc UBND đã được sắp xếp lại, giảm 9 đầu mối do:

- Thành lập Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trên cơ sở sáp nhập các phòng Nông nghiệp, Thủy lợi và Thủy sản;

- Sáp nhập Phòng Tài chính với Ban Kế hoạch thành Phòng Tài chính – Kế hoạch;

- Sáp nhập Phòng Lao động với Phòng Thương binh – Xã hội thành Phòng Lao động – Thương binh và Xã hội;

- Sáp nhập Phòng Văn hoá–Thông tin với Phòng Thể dục–Thể thao thành Phòng Văn hoá – Thông tin – Thể thao;

- Thành lập Phòng Kinh tế trên cơ sở sáp nhập các phòng: Xây dựng, Giao thông vận tải, Công nghiệp, Thương nghiệp và Lương thực.

Biên chế QLNN mỗi huyện giảm được trung bình khoảng 15 – 20%.

Từ giữa những năm 90 đến cuối những năm 90, theo Luật tổ chức HĐND và UBND (sửa đổi năm 1993), HĐND cấp huyện có Thường trực HĐND gồm Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND. Thường trực HĐND thường có từ 1–2 cán bộ chuyên trách giúp việc nằm trong Văn phòng UBND. UBND huyện được bố trí 2 Phó Chủ tịch. Cấp huyện tuy giảm bớt Phòng Y tế (chuyển giao nhiệm vụ QLNN về Trung tâm y tế huyện), nhưng lại tăng thêm một số đầu mối mới do thành lập Phòng Địa chính, Ủy ban Dân số và Kế hoạch hoá gia đình, Ủy ban Bảo vệ và Chăm sóc trẻ em. Do tăng thêm biên chế của HĐND và tăng thêm một số phòng, ban chuyên môn nên tổ chức, biên chế ở huyện tăng hơn so với đầu những năm 90.

Đến năm 2000, UBND cấp huyện có 12–13 phòng, ban chuyên môn (có nơi nhập Phòng Tổ chức chính quyền với Phòng Lao động – Thương binh và Xã hội thành Phòng Tổ chức – Lao động và Xã hội), so với năm 1985 giảm từ 7–8 đầu mối, biên chế quản lý nhà nước ở huyện còn 96 người, trung bình giảm 14 người (giảm 12,7%).

Thời gian này cả nước có 615 đơn vị hành chính cấp huyện do chia tách một số huyện (vốn trước đây được sáp nhập từ hai, ba huyện cũ lại) nên tổng biên chế quản lý nhà nước thời gian này ước tính khoảng 59.000 người. Như vậy tuy có giảm một số phòng, nhưng do tăng biên chế Thường trực HĐND và tăng đơn vị hành chính cấp huyện nên biên chế quản lý nhà nước cấp huyện năm 2000 so với năm 1985 tăng khoảng 4.000 người (trên 7%).

### **3. Tổ chức bộ máy và biên chế quản lý nhà nước cấp huyện từ năm 2001-2005**

Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001–2010 đã được tiến hành trên cả 4 nội dung: cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công và Luật tổ chức HĐND và UBND được ban hành năm 2003 với nhiều nội dung đổi mới.

Năm 2001, Chính phủ ban hành Nghị định 12/2001/NĐ–CP ngày 27/3/2001 về việc tổ chức lại một số cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và UBND quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Theo Nghị định này, UBND cấp huyện chỉ còn lại 10–11 phòng, ban trực thuộc, biên chế quản lý nhà nước ở mỗi huyện những năm 2001–2002 trung bình giảm từ 7–10% so với năm 2000.

Trong những năm tiếp theo, Quốc hội ban hành Luật tổ chức HĐND và UBND (năm 2003), theo luật quy định HĐND cấp huyện có Thường trực HĐND gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên thường trực. Nghị định 107/2004/NĐ–CP ngày 1/4/2004 của Chính phủ quy định số lượng Phó Chủ tịch UBND và cơ cấu thành viên UBND các cấp thì UBND cấp huyện được bố trí 3 Phó Chủ tịch. Chính phủ ban hành tiếp Nghị định 172/2004/NĐ–CP ngày

29/9/2004 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, theo Nghị định này thì UBND cấp huyện có 12 phòng, ban chuyên môn thống nhất. Một số nơi có một số phòng đặc thù như Phòng Dân tộc, Phòng Tôn giáo.

Theo Luật và theo quy định của Chính phủ, tổ chức bộ máy, biên chế quản lý nhà nước ở cấp huyện năm 200.

Có giảm 1 đầu mỗi chính thức so với năm 2000, nhưng một số phòng, ban được quy định thêm chức năng, nhiệm vụ do đó biên chế tăng lên từ 1-2 người; biên chế của HĐND tăng thêm Ủy viên thường trực và UBND cũng tăng thêm một Phó Chủ tịch. Văn phòng HĐND và UBND bố trí một số cán bộ chuyên trách giúp việc Thường trực HĐND, theo dõi công tác thi đua, khen thưởng và làm đầu mối tiếp nhận, trả hồ sơ của công dân và tổ chức theo cơ chế giải quyết thủ tục hành chính "một cửa" .

Do vậy, bình quân mỗi huyện biên chế quản lý nhà nước thời gian này trung bình là 98 người, tăng hơn 2 người so với năm 2000. Cả nước có 671 đơn vị hành chính cấp huyện (tăng thêm 56 so với năm 2000) nên tổng biên chế quản lý nhà nước ở cấp huyện năm 2005 khoảng 65.700 người, tăng hơn 6.700 người (tăng hơn 11%) so với năm 2000 (nếu kể cả tỷ lệ 5% công chức dự bị, thì biên chế cấp huyện tăng khoảng 7.000 người).

## 4. Một số nhận xét và đề xuất

Từ sự phân tích khái quát tình hình và số liệu nêu trên, rút ra một số nhận xét và đề xuất về tổ chức và biên chế cấp huyện như sau:

- Giai đoạn cuối những năm 70 đến giữa những năm 80, thực hiện chủ trương sáp nhập đơn vị hành chính ở các cấp tỉnh, huyện, xã, các đơn vị hành chính cấp huyện giảm mạnh. Từ cuối những năm 80 đến nay, các đơn vị hành chính cấp huyện có xu hướng biến động theo chiều luôn tăng, theo hai hướng:

+ Các quận, thị xã tăng lên cùng với sự chia tách, thành lập các tỉnh, thành phố mới hoặc phát triển các đô thị mới; các huyện được thành lập mới trên cơ sở chia tách các huyện có diện tích, dân số quá lớn để có hiệu quả, hiệu năng hơn trong việc

quản lý là phù hợp với quy luật phát triển kinh tế - xã hội hoặc do yêu cầu của nhà nước đặt ra trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng, miền (như xây dựng thủy điện, di dân...).

+ Việc sáp nhập các đơn vị hành chính cấp huyện trước đây hoặc chia tách sau đó ở một số địa phương dẫn đến sự tăng thêm số lượng đơn vị hành chính cấp huyện không theo quy luật khách quan, chưa thực sự đầy đủ cơ sở khoa học.

Để ổn định các đơn vị hành chính và địa giới hành chính cấp huyện và phát triển bền vững, trung ương cần có sự nghiên cứu tổng thể và xây dựng được luận cứ khoa học vững chắc về quy mô đơn vị hành chính các cấp, trong đó có cấp huyện đến năm 2020 hoặc tầm nhìn xa hơn nữa.

- Tổ chức bộ máy và biên chế QLNN ở cấp huyện lúc tăng, lúc giảm. Hiện nay, đang trong xu thế tăng lên cả về tổ chức bộ máy HĐND và UBND và cả về biên chế quản lý nhà nước. Ở nước ta, tình hình chính trị ổn định, cấp huyện là cấp quản lý trung gian (nhiều nước không có đơn vị hành chính cấp huyện, chỉ có cấp tỉnh và cấp cơ sở). Đơn vị hành chính cấp huyện có quy mô diện tích, dân số không lớn; cơ sở hạ tầng kinh tế - kỹ thuật còn nhiều hạn chế so với nhiều nước khác, nhưng về tổ chức bộ máy và biên chế so với nhiều nước thì quá công kênh, kém hiệu quả.

Theo hướng quản lý hành chính nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực cần nghiên cứu để tinh giản, gọn nhẹ hơn nữa tổ chức bộ máy và biên chế QLNN ở cấp huyện nhằm đạt được mục tiêu cải cách hành chính đã đặt ra. Ở huyện đã thành lập phòng Nội vụ - Lao động, Thương binh và Xã hội thì công tác dân tộc, tôn giáo nên giao cho phòng này quản lý, không nhất thiết phải thành lập các phòng Dân tộc, Tôn giáo; không nên tách Phòng Kinh tế thành hai phòng.

- Trên cơ sở kế thừa mô hình tổ chức chính quyền ở Việt Nam qua các thời kỳ và nghiên cứu mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở các nước để xây dựng luận cứ khoa học về mô hình tổ chức, cơ cấu HĐND và UBND địa phương ở nước ta cho sát hợp, tinh gọn và hoạt động có hiệu quả, trên cơ sở đó sửa đổi, điều chỉnh Luật Tổ chức HĐND và UBND cũng như các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức bộ máy và nhân sự của chính quyền địa phương trong đó có cấp huyện ●