

# PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN, TRÁCH NHIỆM GIỮA TẬP THỂ ỦY BAN NHÂN DÂN VÀ CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP

■ NGUYỄN HUY KIÊM (\*)

**T**hẩm quyền, trách nhiệm của tập thể ủy ban nhân dân (UBND) và chủ tịch UBND là một nội dung cơ bản, quan trọng trong tổ chức và hoạt động của UBND các cấp được quy định trong Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và UBND năm 2003. Theo luật định, UBND do HĐND cùng cấp bầu ra, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; cơ cấu tổ chức của UBND gồm có chủ tịch, phó chủ tịch và các ủy viên; số lượng phó chủ tịch và cơ cấu thành viên UBND các cấp do Chính phủ quy định; UBND làm việc theo chế độ tập thể, đồng thời phân công cá nhân phụ trách. Ưu điểm của chế định này trong hoạt động của UBND là phát huy được nguyên tắc tập trung dân chủ, phát huy được trí tuệ tập thể và tính thống nhất trong lãnh đạo UBND; đồng thời đã phát huy được phần nào vai trò, trách nhiệm cá nhân của chủ tịch trong quản lý, điều hành các công việc ở địa phương.

Tuy nhiên, theo quy định của Luật và trong hoạt động thực tiễn của UBND và cá nhân chủ tịch còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Trong chế độ làm việc tập thể của UBND cho thấy có một số việc chưa xác định rõ đâu là thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể, đâu là của cá nhân phụ trách, dẫn đến có những vấn đề sai

phạm trong quản lý, điều hành nhưng khó xác định trách nhiệm để xử lý. Chế độ lãnh đạo tập thể đòi hỏi phải họp nhiều để bàn bạc, thống nhất, có trường hợp gây lãng phí thời gian và không kịp thời giải quyết một số việc, nhất là những việc có tính cấp bách, cần thiết.

Trong công tác cán bộ, Luật quy định: chủ tịch UBND có quyền được bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức nhà nước theo sự phân cấp quản lý. Nhưng trên thực tế, công tác cán bộ thực hiện theo nguyên tắc Đảng thống nhất lãnh đạo và quản lý, đồng thời quy trình về công tác cán bộ được quy định nhiều khâu, nhiều bước nên việc thực hiện quyền hạn về công tác cán bộ của chủ tịch UBND còn gặp nhiều khó khăn, hạn chế và chưa có tính thực quyền.

Cơ cấu tổ chức của UBND các cấp theo luật định gồm có chủ tịch, các phó chủ tịch và các ủy viên. Nhưng trong thực tế, hoạt động chỉ đạo, điều hành mọi công việc thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND chủ yếu là do chủ tịch và các phó chủ tịch, còn các ủy viên chỉ tham gia các phiên họp định kỳ hàng tháng của UBND chứ không có quyền quyết định, điều hành, chỉ đạo; như vậy vai trò của các ủy viên trong hoạt động thực tiễn là rất mờ nhạt và hình thức.

Để khắc phục những hạn chế theo quy định của luật pháp và trong hoạt động thực tiễn về thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND và cá nhân chủ tịch; thực hiện Nghị quyết Hội nghị

(\*) *Phó Vụ trưởng Cơ quan đại diện Bộ Nội vụ tại thành phố Hồ Chí Minh*

lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá X về việc phải “*Phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND và chủ tịch UBND - Nâng cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương*”, xin đề xuất một số giải pháp như sau:

*Một là*, kiện toàn lại tổ chức UBND theo hướng bỏ chức danh ủy viên, tăng số lượng phó chủ tịch UBND các cấp nhằm tăng cường năng lực quản lý, điều hành, chỉ đạo trực tiếp, từng bước thực hiện mô hình ủy ban hành chính (UBHC) ở các cấp chính quyền địa phương. Tổ chức UBND theo hướng này cũng đồng nghĩa với việc thay đổi cơ chế hoạt động của UBND từ chế độ làm việc tập thể chuyển sang chế độ thủ trưởng, thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. Mô hình UBHC ở địa phương trước đây chúng ta đã thực hiện theo Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1960 đã mang lại hiệu quả trong hoạt động thực tiễn. Nếu từng bước kiện toàn để hướng đến việc thành lập UBHC thì về số lượng, cơ cấu của UBHC chỉ có chủ tịch, các phó chủ tịch và ủy viên thường trực. Cùng với việc thay đổi mô hình tổ chức UBND thành UBHC, cần thay đổi tên gọi chức danh của người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương là: *tỉnh trưởng, thị trưởng, xã trưởng* theo cấp hành chính.

Trong mô hình UBHC có đề xuất chức danh ủy viên thường trực (hay thư ký hành chính) vì hiện nay chúng ta đang thực hiện phân cấp quản lý và thực hiện cải cách thủ tục hành chính; trong đó nhiều công việc liên quan đến thủ tục thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND nhưng bộ máy của UBND không kiểm soát, giải quyết hết các công việc. Chức danh ủy viên thường trực là để đảm đương công việc này, nhất là ở cơ sở xã, phường, thị trấn (các công việc sao y, chứng thực văn bản).

*Hai là*, trên cơ sở quy định của pháp luật và thực tiễn thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND và cá nhân chủ tịch, phân định rõ ràng, rành mạch theo hướng giảm thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể và tăng thêm vai trò, trách nhiệm cho cá nhân chủ tịch. Cụ thể, có thể phân định theo các nhóm công việc như sau:

– Về thẩm quyền của tập thể UBND: việc bàn bạc tập thể chủ yếu là để thống nhất ban hành các cơ chế, chính sách (quyết định, chỉ thị) nhằm phát triển kinh tế – xã hội ở địa phương; đồng thời bàn bạc và quyết định theo đa số những nhiệm vụ quan trọng ở địa phương thuộc nhóm công việc theo quy định của pháp luật phải thông qua HĐND.

– Về thẩm quyền của chủ tịch UBND: thuộc nhóm các nhiệm vụ cấp bách; chương trình, kế hoạch, biện pháp triển khai thực hiện nhiệm vụ; các công việc điều hành, chỉ đạo, kiểm tra cơ quan chuyên môn và cơ quan hành chính cấp dưới; công tác tổ chức, cán bộ; ban hành các quyết định, chỉ thị (văn bản cá biệt) để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

– Về trách nhiệm của tập thể và các thành viên UBND: thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật và chịu trách nhiệm về những sai phạm trong các quyết định của tập thể gây ra hậu quả xấu.

– Về trách nhiệm của chủ tịch UBND: thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định; chịu trách nhiệm trực tiếp về các sai phạm trong quản lý, điều hành, chỉ đạo đối với các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định và trong các quyết định hành chính của mình; chịu trách nhiệm liên đới khi các phó chủ tịch và các thành viên khác của UBND có sai phạm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân công.

*Ba là*, giải quyết tốt mối quan hệ giữa vai trò lãnh đạo của các cấp ủy đảng đối với chính quyền các cấp. Cần xác định rõ lãnh đạo của các cấp ủy đảng là lãnh đạo bằng chủ trương, định hướng trên tất cả các lĩnh vực ở địa phương, tăng cường công tác kiểm tra, cấp ủy không bao biện làm thay công tác của chính quyền. Trong công tác cán bộ cần xác định rõ thẩm quyền, thực quyền của chủ tịch UBND trong việc đề bạt, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đối với cán bộ thuộc quyền và đổi mới quy trình đề bạt, bổ nhiệm cán bộ. Đổi mới sự lãnh đạo của các cấp ủy đảng đối với công tác cán bộ theo hướng cấp ủy chỉ thực hiện công tác

(Xem tiếp trang 45)

đời như: Luật đất đai, Luật xây dựng, Luật ngân sách nhà nước. Nội dung phân cấp theo NĐ 93 vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn trong quản lý đô thị vì:

– NĐ 93 chỉ phân cấp cho thành phố đối với 4 lĩnh vực, trong khi nhiều lĩnh vực khác có liên quan trực tiếp đến quản lý trật tự đô thị chưa được phân cấp như: vấn đề quy định về xử lý vi phạm hành chính, quản lý trật tự an toàn giao thông, trật tự xây dựng, quản lý các hoạt động dịch vụ văn hóa...

– Một số nội dung trong NĐ 93 chưa có quy định của pháp luật hoặc nếu có cũng chỉ là những nguyên tắc chung, nên rất lúng túng khi xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của thành phố về vấn đề xã hội hóa các dịch vụ công ích, hình thành các tổ chức thẩm định giá và giao dịch bất động sản v.v..

Chính phủ cũng chỉ có quyền phân cấp những nội dung thuộc thẩm quyền của mình, trong khi nhiều vấn đề bức xúc vướng ngay từ quy định của các luật, pháp lệnh nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung.

Hiện nay, hệ thống nhà nước 4 cấp thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật, thực hiện việc giao đất, cho thuê đất với tư cách là đại diện quản lý nhà nước về đất đai. Nhưng việc phân cấp thực hiện quyền đại diện nhà nước trong giao đất, cho thuê đất hiện nay khá phức tạp, nhất là những thẩm quyền này gắn với những vấn đề: thu hồi đất, đền bù thiệt hại khi thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, đầu tư để nâng cao giá trị và giá trị sử dụng của đất, giao và cho thuê những diện tích đất được thu hồi này cho các chủ sử dụng mới. Như vậy, nếu quyền đại diện quản lý nhà nước về đất đai cần được phân cấp thì phải thực hiện phân cấp đầy đủ, đồng bộ.

Như vậy, cần mở rộng nội dung phân cấp thay vì chỉ gói gọn trong 4 lĩnh vực như quy định tại NĐ 93 để TP. Hồ Chí Minh có cơ sở pháp lý trong việc xử lý các nội dung vượt quá thẩm quyền hoặc chưa được quy định trong các đạo luật, pháp lệnh hiện hành. Đặc biệt, cần phải có một văn bản phân cấp có những nội dung phù hợp với việc quản lý theo mô hình chính quyền đô thị mới. Thành phố Hồ Chí Minh đang thực

hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường và bổ nhiệm Chủ tịch UBND và các thành viên. Đây là một bước đi quan trọng, là tiền đề tiến đến thực hiện mô hình tổ chức chính quyền phù hợp để quản lý một đô thị đặc biệt như thành phố Hồ Chí Minh □

## **PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN ...**

*(Tiếp theo trang 33)*

quy hoạch từng chức danh cán bộ, công chức theo tiêu chuẩn quy định; còn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức... thực hiện theo phân cấp quản lý cho người đứng đầu cơ quan hành chính được quyền lựa chọn và quyết định khi có nhu cầu.

*Bốn là*, xây dựng quy chế làm việc của UBND rõ ràng, cụ thể. Đây cũng là một nội dung quan trọng để làm rõ thêm thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể, cá nhân và lề lối làm việc của UBND các cấp.

*Năm là*, xây dựng quy chế phối hợp giữa UBND với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể trong hệ thống chính trị ở địa phương; đồng thời tăng cường công tác giám sát kiểm tra của các cơ quan chức năng đối với hoạt động của UBND, của chủ tịch UBND trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

*Sáu là*, sớm tổng kết mô hình không tổ chức HĐND huyện, quận, phường và mô hình nhất thể hóa bí thư đồng thời là chủ tịch UBND để áp dụng rộng rãi trong các đơn vị hành chính các cấp trên toàn quốc. Đây là một giải pháp cơ bản để nâng cao vai trò, trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Việc thực hiện hai mô hình này vừa để thực hiện cải cách hành chính nhà nước ở địa phương, giảm tổ chức bộ máy; đồng thời để giải quyết tốt mối quan hệ giữa cấp ủy đảng với chính quyền, góp phần nâng cao năng lực lãnh đạo của cấp ủy đảng và năng lực quản lý, điều hành của chính quyền các cấp hành chính ở địa phương □