

MÔ HÌNH QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ NHỮNG GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

NGUYỄN HẢI HOÀNG ĐỨC (*)

Tóm tắt: Bài viết đánh giá mô hình quản trị địa phương ở một số quốc gia trên thế giới và những gợi mở đối với Việt Nam trong triển khai thực hiện quản trị địa phương thực sự hiệu lực, hiệu quả trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Mô hình; một số quốc gia; quản trị địa phương; Việt Nam.

Abstract: This paper evaluates local governance models in some countries around the world and offers a number of suggestions for Vietnam in implementing truly effective and efficient local governance under existing circumstances.

Keywords: Model; some countries; local governance; Vietnam.

Ngày nhận bài: 05/11/2023 Ngày biên tập: 04/12/2023 Ngày duyệt đăng: 15/12/2023

Văn kiện Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII nhấn mạnh: “Tiếp tục đổi mới, kiện toàn và từng bước hoàn thiện tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động gắn với nâng cao chất lượng và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức”⁽¹⁾. Để thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ đó, việc tham khảo kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương của các nước trên thế giới có ý nghĩa rất quan trọng, giúp cho việc phân cấp, phân quyền được rõ ràng, cụ thể hơn, qua đó phục vụ người dân và doanh nghiệp tốt nhất, khắc phục được tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm của một số địa phương hiện nay ở Việt Nam.

1. Mô hình tổ chức quản trị địa phương ở một số quốc gia trên thế giới

Một số nước phát triển trên thế giới sử dụng thuật ngữ “quản trị địa phương” từ những năm 80, 90 của thế kỷ XX, như ở Anh, Mỹ, Đức, Pháp. Việc thực hiện mô hình quản trị địa phương thể hiện tính độc lập trong tổ chức, xây dựng xã hội ở mọi phương diện, nhà nước không trực tiếp tham gia vào công việc của địa phương, mà chỉ

đóng vai trò định hướng, điều phối, giải quyết những vấn đề mà địa phương không thể làm được. Đồng thời, việc thực hiện mô hình quản trị địa phương cho phép người dân, doanh nghiệp và các tổ chức chính trị - xã hội cùng tham gia vào các hoạt động của chính quyền để thực hiện tốt nhất chính sách xã hội đối với người dân, nhất là sử dụng các dịch vụ công.

Ở một số quốc gia, quản trị địa phương là nhằm hướng đến bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của người dân. Quản trị địa phương bao gồm 3 cấp độ (quản trị toàn cầu, quản trị quốc gia và quản trị địa phương). Quản trị địa phương là một bộ phận của quản trị quốc gia, bao gồm hệ thống những quy định chung của nhà nước và quy định riêng của địa phương (quy ước, hương ước, tập tục) để duy trì mọi hoạt động của xã hội, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, trật tự an toàn xã hội, người dân có quyền được bày tỏ nguyện vọng, quyền lợi của mình khi chính quyền địa phương không đáp ứng được.

Đồng thời, việc thực hiện quản trị địa phương là nhằm hướng đến tính chuyên nghiệp của chính quyền, nhất là người đứng đầu trong nắm bắt, xử lý các vấn đề xã hội, bao gồm cả những thách thức an ninh phi

(*) *Trường Chính trị Trường Chinh, tỉnh Nam Định*

truyền thống như dịch bệnh, biến đổi khí hậu, chủ nghĩa khủng bố... Hoạt động quản trị địa phương gồm các đặc trưng: 1) Gắn liền với tính tự quản của chính quyền; mọi hoạt động của người dân đều chịu sự quản lý của chính quyền địa phương, người dân không được tự ý có hành động vượt cấp cao hơn khi chưa được sự đồng ý của chính quyền; 2) Mọi người dân đều có quyền và nghĩa vụ tham gia vào các hoạt động của chính quyền địa phương; 3) Chịu sự quản lý của chính quyền cấp trên.

Ở *Vương quốc Anh*, chính quyền được chia thành ba cấp đơn vị hành chính: hạt/tỉnh, quận/huyện và xã. Ở mỗi cấp hành chính đều có Hội đồng dân cử được bầu 04 năm một lần theo phương thức bầu trọn gói vào ngày thứ năm đầu tiên của tháng 5; tất cả công dân từ 21 tuổi trở lên đều có quyền tham gia bầu cử; tuy nhiên các ứng viên tham gia vào Hội đồng dân cử phải đủ từ 18 tuổi trở lên, sinh sống tại địa phương, có ít nhất được 10 cử tri giới thiệu. Hội đồng dân cử thành lập các bộ phận, lực lượng tiến hành các hoạt động quản lý, duy trì hoạt động của xã hội và thuê các viên chức chuyên nghiệp điều hành, tư vấn, tham mưu cho Hội đồng dân cử, người đứng đầu Hội đồng dân cử là người nhận được số phiếu cao nhất của cử tri. Chính quyền mỗi cấp được phân định rõ ràng, đầy đủ theo chức năng, nhiệm vụ xác định, không có sự chồng chéo; mỗi cấp đều quản lý một khu vực, địa bàn, lĩnh vực riêng. Nguồn thu của chính quyền địa phương chủ yếu do Chính phủ cấp và từ thu thuế, lệ phí của người dân, doanh nghiệp.

Ở *Hoa Kỳ*, mô hình quản trị địa phương được thể hiện một cách rõ nét, chính quyền địa phương ở các bang, quận có toàn quyền quyết định các vấn đề mà không cần đến sự hỗ trợ, giúp đỡ của chính quyền Trung ương (Tổng thống); người đứng đầu các bang, quận chịu trách nhiệm trước người dân về các quyết định đưa ra của mình; người dân có quyền thay thế người đứng đầu nếu không thực thi những lời hứa khi nhậm chức. Chính quyền Trung ương ở Mỹ thực hiện quản lý quản trị chủ yếu bằng hệ thống luật pháp và tòa án. Hiện nay, ở Mỹ có 4 mô

hình quản trị địa phương, bao gồm Hội đồng và Thị trưởng mạnh; Hội đồng và Thị trưởng yếu; Ban quản đốc và Hội đồng do dân bầu ra; Ủy ban và Hội đồng do người dân bầu ra.

Ở *Cộng hòa Liên bang Đức*, mô hình quản trị địa phương được thực hiện ở tất cả các bang, người dân được quyền bầu cử ra cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của mình; ở mỗi bang có cơ quan của Hội đồng, Hội đồng đại diện có toàn quyền quyết định trong mọi hoạt động, như thay đổi địa giới hành chính của địa phương; thông qua các dự án đầu tư, sử dụng các dịch vụ công; thông qua ngân sách chi tiêu thường xuyên và ngân sách đột xuất; xây dựng, ban hành quy chế hoạt động... Thông qua mô hình quản trị địa phương, người dân và các tổ chức, doanh nghiệp được bày tỏ chính kiến của mình về cách thức, biện pháp, quản lý, điều hành, giải quyết các vấn đề xã hội của Hội đồng và Hội đồng đại diện; nếu không đáp ứng được những yêu cầu do người dân đặt ra, họ có quyền gửi đơn kiện lên tòa án; những hoạt động của Hội đồng và Hội đồng đại diện phải được công khai, niêm yết ở bên ngoài để người dân theo dõi, giám sát, nhất là khi thông qua một chương trình, chính sách xã hội có liên quan đến người dân phải được họ đồng ý. Hội đồng và Hội đồng đại diện không được tự ý quyết định bất kỳ một hoạt động nào có liên quan đến quyền và lợi ích của người dân.

Ở *Trung Quốc*, các khu vực hành chính được phân chia thành tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương. Tỉnh, khu tự trị chia thành châu tự trị, huyện, huyện tự trị, thành phố. Huyện, huyện tự trị phân thành hương, hương dân tộc, trấn. Thành phố trực thuộc Trung ương và thành phố tương đối lớn phân thành khu và huyện. Châu tự trị phân thành huyện, huyện tự trị, thành phố. Khu tự trị, châu tự trị, huyện tự trị là tự trị dân tộc địa phương. Nhà nước trong trường hợp cần thiết có thể thành lập khu hành chính đặc biệt. Về cách thức tổ chức chính quyền địa phương, các tỉnh, thành phố trực thuộc, huyện, thị, khu trực thuộc tỉnh, hương, hương dân tộc, trấn thành lập Đại hội đại biểu nhân dân và Chính phủ nhân dân địa phương. Khu tự trị,

châu tự trị, huyện tự trị thành lập các cơ quan tự trị. Đại hội đại biểu nhân dân các cấp địa phương là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Đại hội đại biểu nhân dân cấp huyện trở lên thành lập Ủy ban thường trực...

Thực hiện mô hình quản trị địa phương, Trung Quốc đã tiến hành giảm phí và thuế; bảo đảm ngân quỹ hoạt động cho các địa phương; cải thiện kết cấu hạ tầng; công bố và phân bổ tài chính và chi tiết sử dụng nguồn lực của địa phương; việc lựa chọn người đứng đầu địa phương do người dân trực tiếp tiến hành bầu, không qua chỉ định của cấp trên: “Qua bầu cử trực tiếp, cán bộ do người dân trực tiếp lựa chọn được tôn trọng hơn so với những người được chỉ định. Và chính quyền cơ sở do đó hoạt động hiệu quả hơn trong công tác quản lý phát triển ở cơ sở”⁽²⁾.

Từ cách thức tổ chức hoạt động quản trị địa phương ở một số quốc gia nêu trên, có thể rút ra những điểm chung cơ bản sau:

Một là, khẳng định vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng của quản trị địa phương trong tổ chức quản lý, duy trì và thực hiện các chính sách xã hội có liên quan đến người dân. Thực hiện mô hình quản trị địa phương đã giúp tự chủ trong các hoạt động, không bị lệ thuộc quá mức vào cấp trên, trong những tình huống khẩn cấp có thể tự đưa ra quyết định của mình nhằm bảo đảm cao nhất an toàn của người dân và địa phương.

Hai là, người đứng đầu địa phương chịu trách nhiệm chính về các hoạt động, thực hiện các chính sách có liên quan đến người dân trước chính quyền cấp trên. Với vai trò quan trọng là người đứng đầu chính quyền địa phương, quyết định mọi vấn đề, năng lực, uy tín luôn được người dân đặt lên hàng đầu.

Ba là, người dân trực tiếp bầu ra Hội đồng và Hội đồng đại diện để thay mặt người dân tiến hành các hoạt động đối nội, đối ngoại, bảo đảm an toàn cho các hoạt động của người dân, doanh nghiệp; người dân có quyền khiếu nại, tố cáo lên cơ quan tòa án để phán quyết và thay thế những người trong Hội đồng và Hội đồng đại diện nếu để xảy ra tham nhũng, không có năng lực làm việc.

Bốn là, chính quyền địa phương là cấp giải quyết mọi khó khăn, vướng mắc của người dân và doanh nghiệp, tự chủ vấn đề tài chính; những vấn đề nào mà địa phương không tự giải quyết được mới cần đến chính quyền cấp trên; những hoạt động của chính quyền địa phương luôn được nhà nước hỗ trợ, chi thường xuyên cho các hoạt động của địa phương.

2. Giải pháp tiếp tục đổi mới quản trị địa phương ở Việt Nam trong thời gian tới

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng nhấn mạnh: “Đổi mới phân cấp, phân quyền, ủy quyền và nâng cao hiệu quả phối hợp trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành. củng cố, hoàn thiện hệ thống chính quyền địa phương; phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa Trung ương và địa phương”⁽³⁾. Từ kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động mô hình chính quyền địa phương của một số quốc gia điển hình nêu trên, trong thời gian tới, để triển khai thực hiện quản trị địa phương ở Việt Nam có hiệu lực, hiệu quả, cần xem xét, thực hiện tốt một số nội dung sau:

Một là, sắp xếp, bố trí người đứng đầu quản trị địa phương có năng lực, phẩm chất đạo đức tốt.

Đây là biện pháp rất quan trọng có ý nghĩa quyết định đến đổi mới quản trị địa phương ở nước ta hiện nay. Bởi năng lực, phẩm chất đạo đức, lối sống được thể hiện ở cách nghĩ, cách làm của người đứng đầu trong lựa chọn các cách thức, biện pháp có lợi nhất cho địa phương để khơi dậy ý chí, khát vọng phát triển của người dân; tôn trọng, lắng nghe ý kiến của người dân, giải quyết có hiệu quả các tình huống phát sinh, người dân cảm thấy hài lòng về cách quản lý, điều hành, tổ chức thực hiện các chính sách xã hội. Với tinh thần này, cần để người dân lựa chọn cán bộ lãnh đạo, quản lý ở địa phương, trên cơ sở quan điểm, đường lối của Đảng về cán bộ và công tác cán bộ, người dân cũng được tham gia vào việc đánh giá năng lực, phẩm chất đạo đức, lối sống của cán bộ ở địa phương mình; có quyền khiếu nại lên cơ quan chức năng tiến hành bãi miễn, thay thế cán bộ không có năng lực, uy tín, tham nhũng, tiêu cực, trong thời gian lãnh đạo, quản lý không đem lại sự đổi mới cho người dân.

Hai là, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền trong quản trị địa phương.

Hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách đầy đủ, toàn diện, đồng bộ, thống nhất có ý nghĩa rất quan trọng để đổi mới quản trị địa phương. Đảng ta khẳng định: “Tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và thi hành nghiêm pháp luật, bảo đảm tiến độ, chất lượng, đầy đủ, đồng bộ, khả thi, chi phí tuân thủ pháp luật, hiện đại, hội nhập, có sức cạnh tranh quốc tế”⁽⁴⁾. Theo đó, cần có quy định về phân quyền rõ ràng, đầy đủ, yêu cầu địa phương thực hiện nghiêm túc; nếu địa phương nào không thực hiện được cần thay thế ngay người đứng đầu. Đồng thời, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng bộ phận, lực lượng, cơ quan, ban, ngành ở địa phương, tránh tình trạng chồng chéo, không phân định rõ nhiệm vụ của đơn vị mình.

Ba là, đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực để xây dựng hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh.

Thực hiện việc đổi mới quản trị địa phương gắn với đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực có ý nghĩa rất quan trọng. Bởi vì, khi thực hiện quản trị địa phương, người đứng đầu sẽ toàn quyền quyết định mọi vấn đề, nếu không làm tốt việc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực dễ dẫn đến chuyên quyền, độc đoán, quan liêu, lợi ích nhóm. Do đó, cấp ủy, tổ chức đảng, ủy ban kiểm tra các cấp cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát mọi hoạt động của chính quyền địa phương; ban hành, xây dựng quy chế làm việc rõ ràng, đầy đủ; người đứng đầu địa phương hàng tháng, quý phải báo cáo giải trình trước cơ quan có thẩm quyền về kế hoạch chi tiêu, thực hiện các dự án, sắp xếp, bổ nhiệm cán bộ, công chức. Các hoạt động có liên quan đến quyền và lợi ích của người dân cần công khai, minh bạch; phát huy dân chủ, trí tuệ của tập thể trong thảo luận, góp ý vào các mục tiêu, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Kiên quyết xử lý theo đúng quy định của pháp luật, kỷ luật Đảng đối với những tổ chức, cá nhân thực hiện không đúng chức trách, nhiệm vụ được giao, tham nhũng, tiêu cực

làm thất thoát tài sản của Nhà nước, ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân.

Bốn là, phát huy quyền làm chủ của người dân trong tham gia xây dựng quản trị địa phương.

Mục đích của quản trị địa phương là hướng đến phục vụ người dân được tốt hơn, chuyên nghiệp hơn. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhấn mạnh: “Chúng ta phải hiểu rằng, các cơ quan Chính phủ từ toàn quốc cho đến các làng đều là công bộc của dân... Việc gì có lợi cho dân, ta phải hết sức làm. Việc gì có hại cho dân ta phải hết sức tránh”⁽⁵⁾. Vì vậy, chính quyền địa phương cần thực hiện nghiêm Quy chế dân chủ ở cơ sở; mọi quan điểm, đường lối, chủ trương, biện pháp đưa ra phải nhận được sự đồng tình, ủng hộ của người dân; lấy người dân làm trung tâm của sự phát triển; xây dựng thái độ trọng dân, gần dân, sát dân, lắng nghe tâm tư, tình cảm, nguyện vọng của người dân để giải quyết; những chế độ, chính sách xã hội của Đảng, Nhà nước phải đến với người dân. Khi người dân góp ý về lề lối, phong cách làm việc ở nơi công sở kịp thời điều chỉnh, không gây khó khăn cho người dân khi đến làm việc; đồng hành với người dân trong quản trị địa phương để xây dựng hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay./.

Ghi chú:

(1) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập II, Nxb CTQG-ST, H.2021, tr.257.

(2) Li, L.J. *Chính trị trong việc áp dụng bầu cử trực tiếp ở thị tứ Trung Quốc*, Tạp chí hàng quý Trung Quốc, số 171, năm 2002, tr.704-723.

(3), (4) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb CTQG-ST, H.2021, tr.225, tr.98.

(5) Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, tập 4, Nxb CTQG-ST, H.2011, tr.65.