

Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương

MPP6 – G7
04/03/2014

Các hình thức phân quyền cho địa phương

- Phụ thuộc vào truyền thống và hình thức nhà nước
 - Liên bang hay đơn nhất, phân quyền rạch ròi hay thuận tiện
 - Cấp chính quyền tự nhiên hay nhân tạo
- Các biến thể
 - Trung Quốc: nhiều dấu hiệu có thể so sánh với liên bang
 - Nga: Liên bang có nhiều dấu hiệu so sánh với nhà nước đơn nhất
 - Pháp, Nhật: Các cấp trung gian => chính quyền vùng
- Các thái cực của phân quyền giữa trung ương và địa phương

Tập quyền
 Tản quyền, ủy quyền hành chính
 “Phân cấp quản lý”
 Phân quyền
 Tự trị địa phương

Thảo luận các nguyên tắc phân quyền

1. Các nhiệm vụ dân sinh thường do cấp gần dân nhất thực hiện (nguyên tắc bổ trợ, chỉ khi địa phương không làm được mới cần cấp cao hơn)
2. Tự quản/tự trị địa phương cần được ghi nhận là nguyên tắc bắt buộc trong quản trị nhà nước (cách tốt nhất để bảo vệ bản sắc cộng đồng)
3. Nơi nào có đủ thông tin thì có quyền quyết (ví dụ quốc phòng, ngoại giao thuộc TW)
4. Trao quyền khuyến khích cạnh tranh, tăng trách nhiệm giải trình với cử tri địa phương
5. Trao quyền phải gắn với năng lực thực thi (ví dụ về tài chính, quy hoạch)

3/6/2014

2

Kinh nghiệm phổ biến, ADB 196-197

- **Trung ương:** Quốc phòng, đối ngoại, an ninh nội địa, quốc tịch, quy hoạch, sử dụng và khai thác các tài nguyên thuộc sở hữu quốc gia như hải đảo, thềm lục địa, bờ biển, hàm mỏ, tài nguyên dưới lòng đất
- **Địa phương:** trị an, vệ sinh môi trường đô thị, quản lý điền địa, cung cấp nước sinh hoạt, giao thông đô thị, quản lý hộ tịch và cư trú.
- **Giao thoa thẩm quyền:** <= Hội đồng liên bang, Thượng viện <= Tòa bảo hiến

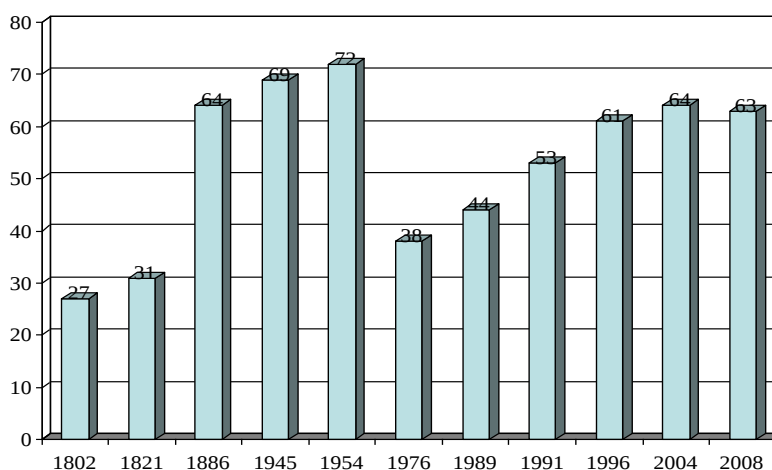
3/6/2014

3

Tổng quan: Nhà nước đơn nhất và phân quyền

- Truyền thống (đạo, lộ, trấn, doanh, phủ) => châu, huyện => xã => làng
 - Đinh-Tiền Lê: 10 đạo, Lý: 24 lộ, Trần: 22 lộ, Hậu Lê: đạo, trấn => lộ => châu, huyện => xã => làng, hương thôn
 - 1802: 27 (trấn, doanh) => Minh Mạng (1821): 31 tỉnh => Bảo Đại: 69 tỉnh
 - VNCH: thành lập 22 tỉnh, tan rã: 44 tỉnh
 - VN thống nhất: 1976: 38 tỉnh => hiện nay: 63 (58 tỉnh, 5 TP)
- So sánh quốc tế:
 - Trung Quốc: 34 tỉnh (33 + TW), Hàn Quốc: 09 tỉnh; Nhật: 47 tỉnh, => quy mô cần thiết để tỉnh trở thành một đơn vị kinh tế hiệu quả từ góc độ quy hoạch?
 - Thái Lan: 75 tỉnh, Philippines: 80 tỉnh, VN: 63 tỉnh

Số lượng các tỉnh, thành của VN từ thời Gia Long 1802 cho đến nay

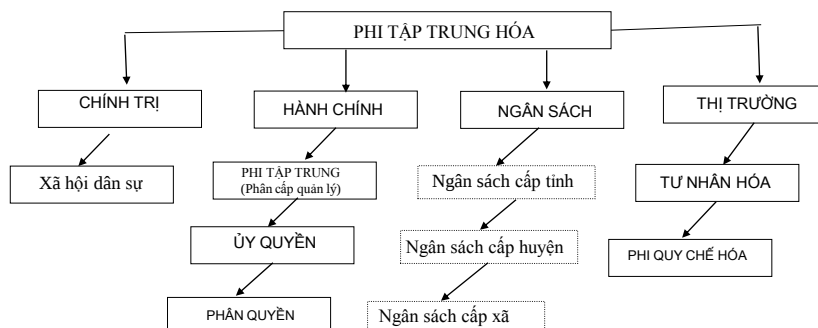


“Mô hình Matruska”: Lan rộng và thay đổi



- Một xu thế cắt nhỏ ở cả ba cấp:
 - 1986: **40** tỉnh, **522** huyện, **9.901** xã
 - 2005: **64** tỉnh, **671** huyện, **10.876** xã
 - 2010: **63** tỉnh, **697** huyện, **11.142** xã
- Hệ thống chính trị đơn nhất
 - Tổ chức Đảng, hệ thống chính trị (ví dụ dài)
 - Bộ máy chính quyền (sở ban ngành)
- HP 1992 không sử dụng khái niệm “chính quyền địa phương” (Đ. 118-125), áp dụng nguyên tắc “song trùng trực thuộc” => Dự thảo thay đổi tên Chương IX
- Trong chiến lược cải cách hành chính, từ Đại hội Đảng VIII (1996) => chủ trương “phân cấp quản lý nhà nước” được áp dụng trong khoảng 300 tiểu lĩnh vực => NQ 08/2004/NQ-CP

Một số góc nhìn về trào lưu phi tập trung hóa



Thực tiễn phân cấp quản lý nhà nước

- Sáu lĩnh vực phân cấp theo NQ 08/2004/NQ-CP:
 - Trong lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển
 - Trong lĩnh vực phân cấp ngân sách
 - Trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai
 - Trong lĩnh vực quản lý vốn và tài sản tại DNNN
 - Trong quản lý đơn vị sự nghiệp và dịch vụ công
 - Trong tổ chức bộ máy, quản lý cán bộ, công chức
- Hành chính ủy quyền (bằng văn bản riêng)

Ví dụ 1: Nghị quyết 23 (ban hành ngày 24/12/2011 của HĐND Đà Nẵng)

- Hạn chế nhập cư với đối tượng không có nghề nghiệp hoặc có tiền án, tiền sự
- Dừng đăng ký mới kinh doanh cầm đồ
- Xử phạt nặng học sinh dưới 16 tuổi điều khiển xe máy, giữ xe 60 ngày
- Nghiêm cấm chuyển nhượng chung cư thuộc 'Chương trình có nhà ở của Đà Nẵng'

Ví dụ 2: Phiên chất vấn QH 11/06/2010 (TN 12/06/2010) => cho nước ngoài thuê đất trồng rừng

- ĐB Lê Quang Bình: “Toàn quốc có 19 dự án nước ngoài được cấp phép trồng rừng tại 18 tỉnh, với diện tích đất rừng là trên 398374 ha. Hầu hết đất nằm ở vị trí khu vực trọng yếu về quốc phòng an ninh, có khu vực là rừng phòng hộ, rừng đầu nguồn... Qua giám sát chúng tôi thấy các địa phương trước khi ký kết có báo cáo Chính phủ, báo cáo Bộ NN&PTNT nhưng các bộ trả lời rất chung chung. Chẳng hạn như trả lời là đồng ý về chủ trương nhưng đề nghị là phải hỏi thêm ý kiến của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an... ... có công văn hỏi đi hỏi lại tới 3, 4 lần mà cũng không có trả lời...không trả lời thì tình cứ ký thôi”. (Diện tích tỉnh Tây Ninh: 400000 ha)
- Bộ trưởng Cao Đức Phát: Có 10 địa phương đã xem xét và có văn bản chấp thuận các dự án đầu tư trên tổng diện tích là 305.353 ha. Theo Luật Đầu tư cũng như Luật Đất đai, việc xem xét cho thuê đất cũng như chấp thuận các dự án đầu tư trong lĩnh vực lâm nghiệp thuộc thẩm quyền của UBND các tỉnh. Vì thế, các bộ chỉ có ý kiến khi được các địa phương có yêu cầu.

Ví dụ 3: Hòa Bình một ngày duyệt 368 hecta đất

- TN 18-20/07/2008
 - Chỉ trong một ngày 29.2.2008, Chủ tịch UBND tỉnh Hòa Bình ông Bùi Văn Tỉnh đã ký (i) quyết định phê duyệt nhiệm vụ quy hoạch đến việc (ii) phê duyệt quy hoạch, và (iii) ký giấy chứng nhận đầu tư dự án biệt thự nhà vườn của Công ty Ánh Dương,
 - Theo yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ, ngày 31.3.2008, UBND tỉnh Hòa Bình có báo cáo số 22 gửi Bộ Xây dựng về việc rà soát các dự án đầu tư xây dựng thuộc 4 xã sắp về Hà Nội (thuộc Lương Sơn, Hòa Bình). Theo báo cáo này, đến ngày 31.3.2008 có tổng số **54 dự án** đầu tư tại **4 xã** nói trên, trong đó 28 dự án khu đô thị, nhà vườn với tổng diện tích 4.975 ha; 10 dự án khu, cụm công nghiệp, nhà máy với tổng diện tích 567 ha, 10 dự án đặc thù khác như trường đại học, trường dạy nghề, với tổng diện tích 549 ha. Chỉ trong ngày 29.2.2008, lãnh đạo UBND tỉnh đã ký duyệt ít nhất 7 dự án với diện tích 368,5 ha đất.

Ví dụ 4: Thấy gì qua Đại hội Đảng XI

(3.6 triệu đảng viên, 54.000 cơ sở Đảng toàn quốc)

- 1377 đại biểu, thuộc 67 đoàn
 - 158 đại biểu là Ủy viên chính thức và 20 đại biểu là Ủy viên dự khuyết Ban Chấp hành Trung ương khóa X, chiếm 12,93%.
 - **1.188 đại biểu được bầu tại các đại hội đảng bộ trực thuộc Trung ương, chiếm 86,27%.**
 - 150 đại biểu nữ, chiếm 10,89%.
 - 167 đại biểu là dân tộc thiểu số, chiếm 12,13%.
 - 196 đại biểu là sỹ quan trong lực lượng vũ trang (Quân đội, Công an), chiếm 14,23%.
- Cơ cấu tham gia cấp ủy các cấp:
 - 178 đại biểu là Ủy viên Trung ương Đảng khóa X, chiếm 12,93%.
 - **1.085 đại biểu là cấp ủy viên cấp tỉnh, thành phố và đảng ủy trực thuộc Trung ương, chiếm 78,79%.**
 - 246 đại biểu là cấp ủy viên cấp huyện, quận và tương đương, chiếm 17,86%.
 - 13 đại biểu là cấp ủy cơ sở (xã, phường, thị trấn, doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp), chiếm 0,94%.

Thảo luận: Phân quyền và trách nhiệm giải trình

- Hai góc nhìn về trách nhiệm giải trình: từ trên xuống (từ TW tới các tỉnh), từ dưới lên (trách nhiệm trước người dân)
 - Từ phân cấp hành chính => Thảo luận về phân quyền và tự chủ của chính quyền địa phương
 - Chính quyền TW => thiết chế vùng (Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ, Tây Nguyên), ví dụ đối với an ninh, cảnh sát, bảo vệ môi trường
 - Cải cách kiểm toán, tư pháp (theo vùng, khu vực) => NQ 49
 - Tăng tính tự chủ của các tỉnh => Phân quyền (ví dụ với tiểu học)
 - Thiết kế lại cơ cấu các tỉnh (TQ 34, NB 47, HQ 09, TL 75 Philippines 80)
- Tăng cường trách nhiệm giải trình: Đảng, Chính phủ, Quốc hội, chính quyền các tỉnh
 - Đảng => Chính phủ => Chính quyền các tỉnh (=> thảo luận hợp nhất chức vụ Bí thư và Chủ tịch HĐND, thảo luận bầu trực tiếp chủ tịch UBND tỉnh)
 - Quốc hội => cử tri (mỗi đơn vị bầu cử bầu 1, đoàn đại biểu QH)

Thảo luận về chính quyền đô thị và nông thôn

- Đô thị: Dịch vụ công đặc trưng
 - Xử lý rác thải
 - Cấp thoát nước
 - Giao thông công chính
 - Mẫu giáo
 - Phúc lợi (vô gia cư)
 - Quy hoạch
 - Quản lý xây dựng
 - Nhà ở
 - Cứu hỏa
 - Chiếu sáng
 - Cây xanh, công viên, bể bơi
- Nông thôn (truyền thống)
 - Chính quyền tỉnh
 - Tự trị làng xã (khép kín)
 - Huyện, tổng, liên xã => nhằm giảm bớt khoảng cách giữa chính quyền tỉnh và làng xã
- Nông thôn ngày nay
 - Đô thị hóa nhanh chóng
 - Các cấu trúc cũ đang thay đổi nhanh

Thảo luận về chính quyền đô thị và nông thôn (2)

- Hội đồng thành phố
 - Bỏ HĐND quận
 - Bỏ HĐND phường
- UB Hành chính => Thị trưởng
 - Chỉ định từ TW hay Bầu trực tiếp từ HĐTP
 - Có quyền chỉ định quận trưởng, phường trưởng hay tổ chức bầu từ cơ sở
- Nhân sự chủ chốt (sở)
 - 19-20 sở => 13-14 sở
- Chính quyền cấp tỉnh có HĐND và UB Hành chính
- Cấp huyện:
 - Là cấp hành chính trung gian hay cấp chính quyền địa phương? => nếu không là cấp chính quyền thì bỏ VKS, Tòa án, HĐND
 - 13-14 phòng ban => 5-7 phòng ban
- Cấp xã
 - Hội đồng nhân dân
 - Ủy ban hành chính, Chủ tịch dân bầu trực tiếp

Tình hình thảo luận ở VN

- NQ 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 (có hiệu lực 1/4/2009) về “*thực hiện thí điểm*” không tổ chức hội đồng nhân dân ở 47 huyện, 32 quận, 483 phường trong 10 tỉnh
- Hà Nội
 - Luật Thủ đô
- TP HCM: “TP HCM không xin tiền, chỉ xin cơ chế”
 - Trình Mô hình chính quyền đô thị. Chính quyền đô thị của TP HCM thực hiện theo hướng: quận, huyện không có HĐND, chỉ có UBND do UBND TP bổ nhiệm, miễn nhiệm.
 - Cho phép thí điểm một số cơ chế, chính sách; phân cấp nhiều hơn cho TP về ngân sách, việc quyết định một số khoản thu chi; về quy hoạch, kế hoạch và đầu tư; tổ chức nhân sự; thẩm quyền xử phạt hành chính...
- Đà Nẵng:
 - Ý tưởng tranh cử chức vụ Chủ tịch UBNDTP; mỗi chức vụ có 2 ứng viên chọn 1
- Bình Dương:
 - Quy định chi tiết về những việc Chủ tịch UBND tỉnh kiêm Phó Bí thư không cần phải mang ra Thường vụ tỉnh ủy bàn, mà tự quyết định, cá nhân tự chịu trách nhiệm.