

Chính quyền địa phương

G8: 18/06/2020

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
 - Ủy quyền hành chính
 - “Phân cấp quản lý”
 - Phân quyền
 - Tự trị địa phương

05 nguyên tắc phân chia quyền lực TW-ĐP

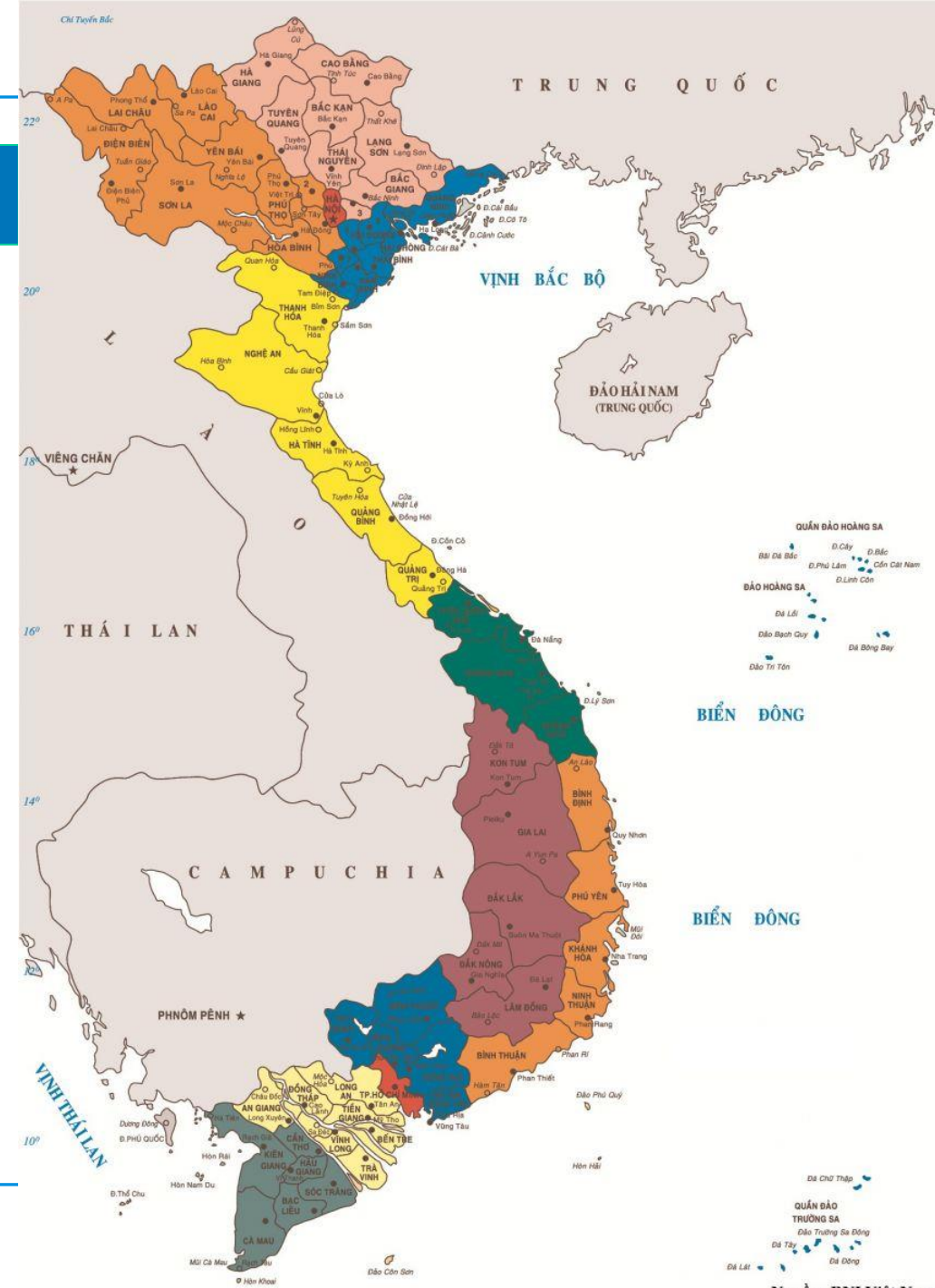
1. Các nhiệm vụ dân sinh thường do cấp gần dân nhất thực hiện (nguyên tắc hỗ trợ, chỉ khi địa phương không làm được mới cần cấp cao hơn)
2. Tự quản/tự trị địa phương cần được ghi nhận là nguyên tắc bắt buộc trong quản trị nhà nước (cách tốt nhất để bảo vệ bản sắc cộng đồng)
3. Nơi nào có đủ thông tin 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)

ADB 196-197 Kinh nghiệm phổ biến

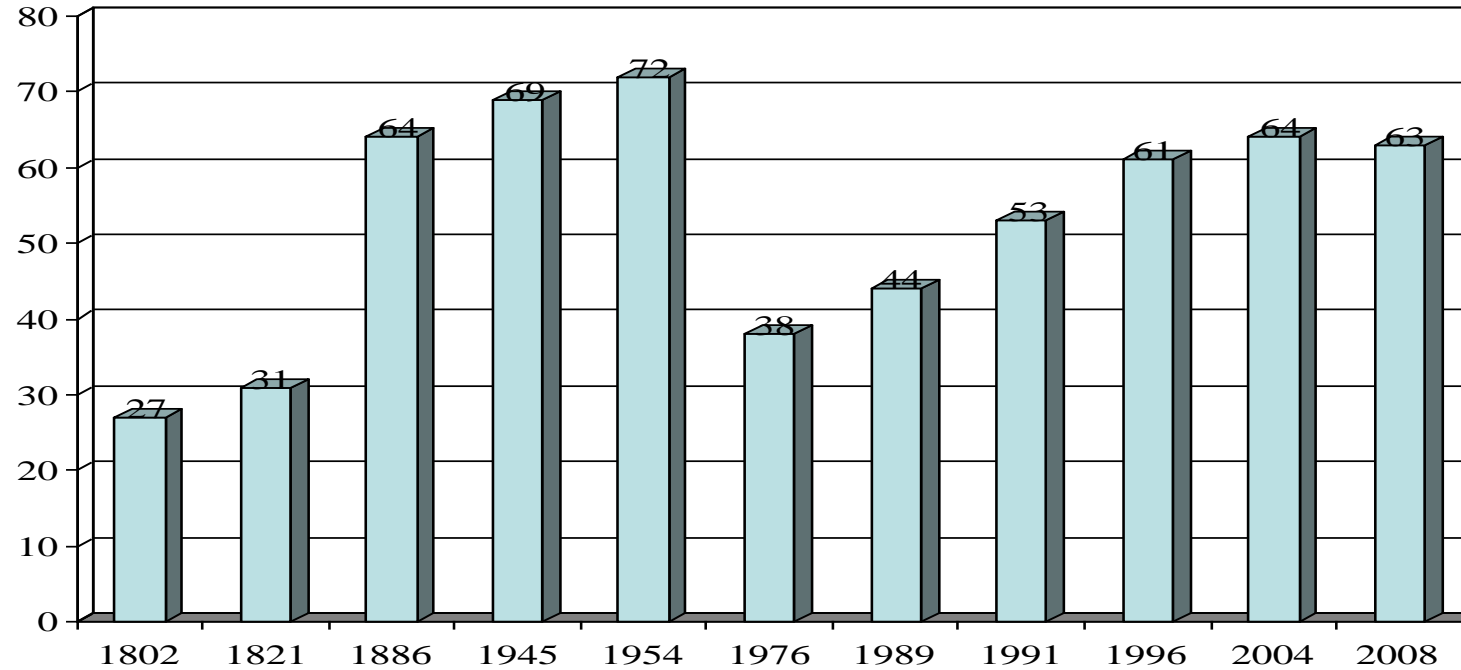
- ❖ **Trung ương:** Quốc phòng, đối ngoại, an ninh nội địa, quốc tịch, quy hoạch, sử dụng và khai thác các tài nguyên thuộc sở hữu quốc gia như hải đảo, thềm lục địa, bờ biển, hầm mỏ, tài nguyên dưới lòng đất
- ❖ **Địa phương:** trị an, vệ sinh môi trường đô thị, quản lý điền địa, cung cấp nước sinh 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

Nhà nước đơn nhất và phân quyền

- Đinh-Tiền Lê: 10 Đạo,
- Lý: 24 Lộ
- Trần: 22 Lộ
- Hậu Lê: Đạo, Trấn => Lộ => Châu, huyện
=> Xã => Làng, hương thôn
- Gia Long 1802: 27 Trấn
- Minh Mạng (1821): 31 Tỉnh
- Bảo Đại: 69 Tỉnh
- VNCH: (thành lập 22 tỉnh, tan rã: 44 tỉnh)
- VN thống nhất: 1976: 38 tỉnh => nay: 63



Số lượng các tỉnh: Từ thời Gia Long tới nay



Cát cứ và nhất nguyên: Búp-bê Matryoshka



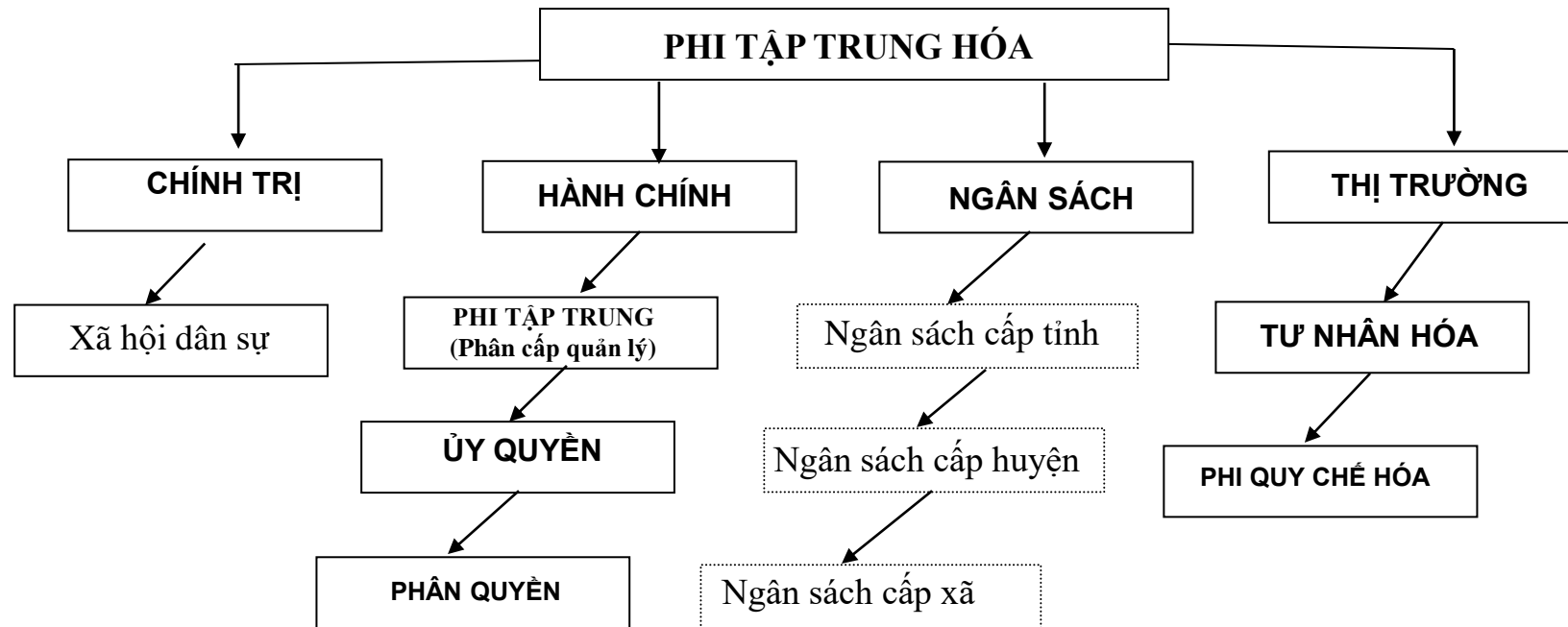
- ❖ Xu thế cát cứ ở cả ba cấp:
 - 1986: **40** tỉnh, **522** huyện, **9.901** xã
 - 2005: **64** tỉnh, **671** huyện, **10.876** xã
 - 2019: **63** tỉnh, **713** huyện, **11.160** xã
- ❖ Hệ thống chính trị đơn nhất
 - Tổ chức Đảng, hệ thống chính trị (ví dụ đài)
 - Bộ máy chính quyền (sở ban ngành)
- ❖ HP 1992 không sử dụng khái niệm “chính quyền địa phương” (Đ. 118-125), áp dụng nguyên tắc “song trùng trực thuộc” => HP 2013 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 tiêu lĩnh vực => NQ 08/2004/NQ-CP

So sánh với Đông Bắc Á & Đông Nam Á

GDP has been used as the stick to measure provincial economic performance, while provinces in Vietnam are small and fragmented:

<i>Countries</i>	<i>Number of decentralization units</i>	<i>Average area (km²)</i>	<i>Average population (million)</i>	<i>Average GDP (US\$ billion)</i>
<i>Northeast Asia</i>				
China	34	282,264	38.6	175.0
South Korea	9	10,010	5.5	112.8
Japan	47	8,041	2.7	116.8
<i>Southeast Asia</i>				
Indonesia	405	4,739	0.6	5.5
Philippines	80	3,750	1.2	2.5
Thailand	75	6,842	0.9	4.3
Vietnam	63	5,257	1.4	1.6

Xu thế phi tập trung hóa & các vấn đề phát sinh



Phân cấp quản lý & Năng lực NN tập trung

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

Ví dụ 1: Nhiều địa phương “vượt rào”

- ❖ 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’
- TPHCM: [Dự kiến cấm xuất cảnh người xây nhà trái phép](#)

Ví dụ 2: Cho nước ngoài thuê đất trồng rừng

- ❖ Phiên chất vấn QH 11/06/2010 (TN 12/06/2010)
- ❖ 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 tỉnh 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: Một ngày duyệt 7 dự án, 368 ha đất

❖ TN 18-20/07/2008

- 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,
- Đến ngày 31.3.2008 có tổng số **54 dự án** đầu tư tại **4 xã** sắp chuyển về Hà Nội, trong đó 28 dự án khu đô thị, nhà vườn với tổng diện tích 4.975 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.**
- Báo cáo số 22 của UBND tỉnh Hòa Bình ngày 31.3.2008 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).

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: 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

Chính quyền đô thị và nông thôn – Phân tách

- ❖ Hội đồng thành phố (dân cử) đơn nhất
 - 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

Phân quyền cho địa phương: Các thảo luận

- ❖ NQ 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 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” : Nghị quyết Quốc hội về cơ chế đặc thù
 - 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 uỷ bàn, mà tự quyết định, cá nhân tự chịu trách nhiệm .

Theo đề xuất của Bộ Nội vụ 4/2018

- ❖ 4 sở được giữ nguyên gồm Tư pháp; Tài nguyên Môi trường; Lao động - Thương binh Xã hội; Y tế.
- ❖ 10 sở, ngành giao cấp tỉnh quyết định hợp nhất là: Sở Kế hoạch Đầu tư và Sở Tài chính thành Sở Tài chính - Kế hoạch; Sở Giao thông Vận tải và Sở Xây dựng thành Sở Giao thông vận tải - xây dựng; Sở Nông nghiệp Phát triển nông thôn và Sở Công thương thành Sở Công nghiệp, Nông nghiệp và Thương mại; Sở Thông tin Truyền thông và Sở Văn hoá Thể thao và Du lịch thành Sở Văn hóa, Thông tin, Thể thao và Du lịch; Sở Khoa học và Công nghệ và Sở Giáo dục Đào tạo thành Sở Giáo dục và Khoa học, Công nghệ.
- ❖ Ba sở, ngành được đề xuất hợp nhất vào cơ quan đảng (giao cấp tỉnh quyết định) là Sở nội vụ vào Ban tổ chức, Thanh tra tỉnh vào Ủy ban kiểm tra, Văn phòng UBND tỉnh vào Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và HĐND cấp tỉnh.
- ❖ Sở Quy hoạch – Kiến trúc thuộc UBND TP Hà Nội và TP HCM, còn ba sở khác do Chính phủ quy định tiêu chí, tỉnh quyết định thành lập là Ban Dân tộc, Sở Ngoại vụ, Sở Du lịch.