

CHUYỂN ĐỔI TỪ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐỊA PHƯƠNG SANG QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

• Nguyễn Thanh Bình^(*)

Tóm tắt

Bài viết này nhằm làm rõ quan niệm, sự tương đồng và khác biệt giữa quản lý nhà nước đối với địa phương và quản trị địa phương; chỉ ra sự cần thiết phải chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương nước ta hiện nay; thông qua phân tích những thành quả đạt được làm tiền đề quan trọng cho quá trình chuyển đổi, và cả những thách thức, từ đó đề xuất các kiến nghị nhằm thúc đẩy nhanh quá trình chuyển đổi. Đóng góp của bài viết này là góp phần đổi mới nhận thức về quản trị địa phương, một lĩnh vực còn mới mẻ về lý luận và thực tiễn ở nước ta, nhưng là xu hướng phổ biến trong cải cách chính quyền địa phương ở nhiều quốc gia trên thế giới.

Từ khoá: Quản lý, quản trị, địa phương, chuyển đổi.

1. Đặt vấn đề

Quản trị địa phương xuất hiện trên thế giới vào những năm 1960, là hình thức tăng thẩm quyền cho các chính quyền địa phương và làm cho chính quyền địa phương có trách nhiệm và hiệu lực trong công việc. Quản trị địa phương là cơ sở để phát huy quyền tự chủ, quyền tự quản của địa phương phù hợp với xu hướng của các quốc gia trên thế giới về xây dựng chính quyền địa phương tự quản.

Ở nước ta thuật ngữ quản trị địa phương chưa được sử dụng nhiều, thay vào đó chúng ta sử dụng thuật ngữ quản lý nhà nước đối với địa phương. Sự tiếp cận này bắt nguồn từ chức năng, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nhà nước mà chính quyền địa phương là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo phân công, phân cấp của Trung ương, cùng với cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp thực hiện trong một thời gian dài đã làm cho chính quyền địa phương hoạt động không hiệu quả, không phát huy được quyền chủ động sáng tạo. Việc chuyển đổi chức năng của nhà nước từ “cai quản” sang phục vụ, tất yếu chính quyền địa phương cũng phải chuyển đổi chức năng của mình từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương.

Ngày nay, với bối cảnh trong nước và quốc tế đã có nhiều thay đổi, đặt ra yêu cầu phải đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng chuyển đổi từ quản lý nhà nước sang quản trị địa phương, quá trình này sẽ giúp chúng ta

tận dụng được thời cơ, đối phó được những thách thức đề hướng đến mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương, phục vụ tốt lợi ích của nhân dân địa phương, đóng góp cho sự phát triển chung của đất nước.

2. Nội dung

2.1. Quan niệm và sự cần thiết khách quan của việc chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương

2.1.1. Quan niệm về quản lý nhà nước đối với địa phương và quản trị địa phương

Thứ nhất, về quan niệm quản lý nhà nước đối với địa phương, đó sự tác động mang tính quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà trực tiếp là bộ máy chính quyền địa phương đến các mặt, các lĩnh vực hoạt động của địa phương nhằm thực hiện các mục tiêu mà nhà nước đề ra.

Quản lý nhà nước đối với địa phương phản ánh ý chí của nhà nước, mang tính quyền lực nhà nước gắn liền với công cụ pháp luật và các phương pháp quản lý để duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội, trật tự pháp luật và phục vụ nhân dân địa phương.

Quản lý nhà nước đối với địa phương thể hiện sự lệ thuộc của địa phương vào định hướng của nhà nước, thường theo quan hệ một chiều, ít nhiều hạn chế đến quyền chủ động sáng tạo của địa phương.

Thứ hai, quan niệm về quản trị địa phương cũng có nhiều cách tiếp cận khác nhau.

Từ góc độ không gian lãnh thổ của hoạt động quản trị địa phương là quản trị ở cấp địa phương, khác với quản trị quốc gia và quản trị toàn cầu.

^(*) Phân viện Học viện Hành chính Quốc gia tại thành phố Hồ Chí Minh.

Từ góc độ chủ thể quản trị, quản trị địa phương không chỉ có chủ thể là chính quyền địa phương mà còn có sự tham gia của các cộng đồng địa phương trong mối quan hệ tương tác với chính quyền địa phương.

Từ phương diện dân chủ, quản trị địa phương là phương thức quản trị có sự tham gia của cộng đồng, mang tính chất dân chủ, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình và hiệu lực, hiệu quả trong quản trị.

Quản trị địa phương có các đặc điểm, đó là (1) quản trị các công việc của địa phương phục vụ cho quyền và lợi ích của nhân dân địa phương, vì vậy công việc của địa phương phải do chính quyền địa phương xác định trên cơ sở điều kiện, hoàn cảnh thực tiễn của địa phương với mục đích là phục vụ tối đa nhu cầu của người dân địa phương, thúc đẩy địa phương phát triển; (2) chủ thể quản trị địa phương không chỉ thuộc về chính quyền địa phương mà còn thuộc về cộng đồng dân cư, các tổ chức kinh tế, chính trị, xã hội, phi lợi nhuận, phi chính phủ trong mối tương tác với chính quyền để quản lý các công việc của địa phương; (3) quản trị địa phương gắn tự quản cộng đồng, nhân dân địa phương là người làm chủ cộng đồng có thể tham gia trực tiếp, gián tiếp vào hoạt động quản lý. Mức độ tham gia của người dân vào quản trị địa phương phản ánh mức độ tự quản địa phương, mức độ dân chủ trong quản trị địa phương; (4) quản trị địa phương ở mỗi cấp được quyền tự chủ nhất định những vấn đề cơ bản về ngân sách, nhân sự, cung cấp dịch vụ công, ban hành chính sách, các quy định pháp lý phù hợp với điều kiện hoàn cảnh của địa phương; (5) quản trị địa phương còn chịu giám sát của chính quyền địa phương cấp trên và chính quyền Trung ương nhằm làm cho hoạt động quản trị địa phương được thống nhất, chẳng hạn như chịu sự điều chỉnh về tiêu chuẩn nhân sự, tiêu chuẩn các dịch vụ công được cung cấp cho người dân.

Quản trị địa phương là phương thức để đưa chính quyền về gần dân, cho phép người dân tham gia một cách có hiệu lực, hiệu quả hơn vào các công việc của địa phương.

Quản trị địa phương là phương thức quản lý có trách nhiệm, có sự tham gia của người dân, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình và hiệu lực, hiệu quả trong quản lý.

Tóm lại, quản trị địa phương là quản trị ở các cấp địa phương, hoạt động này không chỉ thuộc về bộ máy chính quyền địa phương mà còn có sự tham gia của cộng đồng nói chung và sự tương tác của cộng đồng với các cơ quan công quyền địa phương trong xây dựng và thực hiện các mục tiêu chung của cộng đồng địa phương.

Thứ ba, giữa quản lý nhà nước đối với địa phương và quản trị địa phương có nhiều điểm tương đồng và khác biệt.

Điểm tương đồng là đều hướng đến mục tiêu chung nhằm đáp ứng cho sự phát triển của địa phương, cho cộng đồng dân cư và người dân địa phương, thông qua thực hiện các chức năng quản lý.

Điểm khác biệt giữa quản lý nhà nước đối với địa phương và quản trị địa phương không chỉ ở thuật ngữ quản lý và quản trị; quản lý chú trọng đến quá trình, quản trị chú trọng đến kết quả, hiệu quả; ngoài ra sự khác nhau còn ở chủ thể tham gia quản lý, phương pháp, cách thức tác động, tương tác trong tạo lập môi trường, cách thức huy động các nguồn lực và sự tham gia của đối tượng quản lý vào việc thực hiện mục tiêu chung. Quản trị địa phương thể hiện tính tự chủ của địa phương cao hơn quản lý nhà nước đối với địa phương.

Thứ tư, quá trình chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương chính là nhằm mục đích tăng cường quyền tự chủ, tự quyết cho chính quyền địa phương, thu hút và mở rộng các chủ thể tham gia vào quản lý, tạo ra môi trường và sự tương tác tốt nhất để thực hiện các chức năng quản trị, nhằm phục vụ tốt nhất lợi ích của người dân địa phương.

Nước ta thuật ngữ “quản trị địa phương” chưa được sử dụng nhiều, tuy nhiên về thực tế hoạt động quản trị chúng ta cũng đã thể hiện ít nhiều các đặc trưng của quản trị địa phương, đó là cùng với mở rộng việc trao quyền quyết định các vấn đề địa phương theo luật định, chính quyền ở một số địa phương ngày càng chủ động và quan tâm đến các công việc địa phương gắn liền với nhu cầu lợi ích của người dân địa phương chứ không ngồi chờ Trung ương, chẳng hạn như chủ động quy hoạch và tìm kiếm các đối tác, huy động nguồn vốn đầu tư xây dựng hạ tầng phục vụ cho sản xuất đời sống nhân dân trên địa bàn; chính quyền địa phương đã quan tâm tạo điều kiện để mở rộng và thu hút sự

tham gia của các tổ chức, cá nhân trên địa bàn vào công việc quản lý của địa phương, chẳng hạn mở rộng sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội vào hoạt động giám sát và phản biện xã hội; chính quyền địa phương còn tạo điều kiện thuận lợi để hình thành các tổ chức tự quản cộng đồng như Ban Điều hành khu phố, Tổ dân phố, Ban giám sát đầu tư cộng đồng, hay các mô hình cộng đồng quản lý ở nông thôn; để tăng tính tự chủ cho chính quyền địa phương, chính quyền Trung ương không chỉ chú trọng đến phân cấp về nhiệm vụ, quyền hạn mà cả nguồn lực tương ứng để thực hiện nhiệm vụ như về ngân sách, nhân sự, đất đai, tài nguyên để quản lý khai thác; để nâng cao hiệu lực, hiệu quả công việc quản lý của địa phương, chính quyền Trung ương không chỉ đẩy mạnh quá trình phân cấp mà còn chú trọng công tác kiểm tra, giám sát để bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước như kiểm soát về tổ chức, biên chế, định mức chi tiêu ngân sách, hay các quy định pháp luật về quản lý khai thác tài nguyên và bảo vệ môi trường.

2.1.2. Sự cần thiết phải chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương

Quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương là cách để chúng ta khắc phục những bất cập trong quan hệ giữa Trung ương và địa phương đó là sự phân định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền thiếu rõ ràng, rành mạch; tình trạng bao biện làm thay lẫn lộn vào công việc và thẩm quyền giữa các cấp quản lý; không đề cao trách nhiệm giải trình và hiệu lực, hiệu quả quản lý.

Quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương là cách để chúng ta nâng cao quyền tự chủ, tự quyết, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, tăng cường quyền chủ động sáng tạo cho địa phương, xây dựng và thực thi cơ chế phân cấp, phân quyền và giám sát, kiểm tra hiệu quả hơn.

Quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương không chỉ đưa chính quyền đến gần dân, tạo ra sự tương tác có hiệu quả giữa chính quyền với người dân, tạo điều kiện phục vụ tốt lợi ích của người dân thông qua cung cấp các dịch vụ công theo nhu cầu.

Quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương là cơ sở để phát huy dân chủ, tăng cường sự tham gia của người dân vào công việc của địa phương,

phản ứng nhanh nhạy trước những thay đổi của môi trường và đòi hỏi của người dân, hoạt động tốt hơn nhưng với chi phí ít hơn, và chịu trách nhiệm giải trình trước người dân được đề cao.

Quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương cũng là cách chúng ta tận dụng thời cơ, đối phó với những thách thức của phát triển kinh tế thị trường, của quá trình toàn cầu hoá, dân chủ hoá và đặc biệt là cách mạng công nghiệp 4.0 nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và phục vụ nhân dân của chính quyền địa phương.

Quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương ở nước ta hiện nay cũng là nhu cầu hội nhập, phù hợp với xu hướng phát triển của các nền hành chính hiện đại, khẳng định vai trò quan trọng của chính quyền địa phương, hướng đến xây dựng chính quyền địa phương tự quản mà hiện nay Liên minh châu Âu đã thông qua Công ước về chính quyền tự quản và Liên Hợp Quốc đã cho phát hành dự thảo “Hiến chương Quốc tế về quyền tự quản địa phương”.

Quá trình chuyển đổi này giúp chúng ta khắc phục những hạn chế yếu kém của chính quyền địa phương thời gian qua, đó là phân cấp, phân quyền trong quản lý còn hạn chế; tổ chức lại bộ máy chính quyền theo yêu cầu thực hiện chức năng nhiệm vụ mới còn chậm; năng lực thực thi và trách nhiệm giải trình của một bộ phận công chức trong thực thi công vụ còn yếu kém; tính kém chủ động, thích ứng và phản ứng nhanh của chính quyền trong sự thay đổi môi trường.

2.2. Những thành quả đạt được và những thách thức đặt ra của việc chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương ở nước ta hiện nay

2.2.1. Những thành quả đạt được trong việc chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương ở nước ta

Thứ nhất, từ góc độ thể chế, Hiến pháp và pháp luật nước ta đã từng bước xác lập địa vị pháp lý của chính quyền địa phương theo hướng mở rộng thẩm quyền và quyền quyết định cho địa phương, cụ thể là Hiến pháp năm 2013 đã quy định thẩm quyền của chính quyền địa phương, được quyết định những vấn đề của địa phương theo luật định.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đưa ra sáu nguyên tắc phân định thẩm quyền

trong xác định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, theo các hình thức phân cấp, phân quyền, uỷ quyền là những cơ sở phát lý quan trọng việc bảo đảm quyền tự chủ của chính quyền địa phương.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định thẩm quyền lập quy, thẩm quyền ban hành chính sách của chính quyền địa phương cũng như quy định sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thể chế hoá và nâng cao chất lượng các quyết định của chính quyền địa phương.

Để thu hút sự tham gia các tổ chức chính trị-xã hội vào hoạt động quản lý, giám sát chính quyền địa phương, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã chế định mối quan hệ công tác giữa Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên với chính quyền địa phương trong việc tham gia giám sát, phản biện xã hội, phản ánh nguyện vọng, kiến nghị của người dân đối với chính quyền.

Để tạo thuận lợi và động lực cho các địa phương có tiềm năng, lợi thế phát triển, Quốc hội đã ban hành các Nghị quyết về thí điểm cơ chế chính sách đặc thù cho các địa phương, bước đầu đã giúp cho các địa phương chủ động trong định hướng phát triển, trong quy hoạch, đầu tư, huy động các nguồn lực phục vụ cho phát triển của địa phương và đóng góp vào sự phát triển chung của đất nước.

Bên cạnh các quy định của Hiến pháp và pháp luật tác động đến quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương, Chính phủ đã ban hành các Nghị quyết về phân cấp quản lý giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh về các lĩnh vực quản lý như quản lý ngân sách; quản lý đầu tư; quản lý cộng vụ, cán bộ, công chức; quản lý đất đai... Các chính sách về phân cấp quản lý này đã tạo động lực và tăng quyền tự chủ, chủ động của địa phương trong huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của địa phương.

Thứ hai, thành quả đạt được của quá trình chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương còn thể hiện ở các mặt như:

Sự tham gia của người dân vào quản lý và giám sát các hoạt động quản trị của chính quyền địa phương tăng lên rõ rệt, cụ thể theo báo cáo hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh năm 2017 (viết tắt là báo cáo PAPI) thì tỉ lệ người dân

cho biết các dự án xây dựng mới và tu sửa công trình công cộng có sự tham gia của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng tăng từ 21% năm 2016 lên 34% năm 2017.

Tính công khai minh bạch trong hoạt động của chính quyền địa phương được tăng lên, cũng theo báo cáo PAPI năm 2017 tỉ lệ người dân cho biết thu chi ngân sách cấp xã, phường được niêm yết công khai đã có chiều hướng tăng từ 32% năm 2016 lên 34% năm 2017.

Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trước nhân dân được tăng lên theo báo cáo PAPI năm 2017, tỉ lệ người dân tương tác với cán bộ, công chức cấp cơ sở để giải quyết các khúc mắc cá nhân hay chính quyền địa phương đã tăng từ 14% năm 2016 lên 17% năm 2017.

Chất lượng dịch vụ công mà chính quyền địa phương cung cấp cho người dân và doanh nghiệp được nâng cao. Qua báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2017 đã cho thấy 67% doanh nghiệp cho biết thời gian thực hiện thủ tục được rút ngắn so quy định; cán bộ công chức nhà nước trong giải quyết công việc của doanh nghiệp đã thể hiện thái độ thân thiện tăng từ 59% năm 2015 lên 67% năm 2017; thái độ của chính quyền tỉnh đối với doanh nghiệp tư nhân là tích cực tăng từ 35% năm 2015 lên 45% năm 2017.

2.2.2. Những thách thức đặt ra từ việc chuyển đổi sang quản trị địa phương

Thứ nhất, thách thức từ sự tác động của môi trường quản lý trong quá trình chuyển đổi đó là sự phát triển mạnh mẽ của khoa học công nghệ, đặc biệt là cách mạng công nghiệp lần 4.0, đòi hỏi chính quyền địa phương phải đổi mới phương thức quản lý và chức năng phục vụ. Quá trình này đặt ra yêu cầu phải sắp xếp lại tổ chức bộ máy, nâng cao năng lực đội ngũ nhân sự, phải xây dựng hạ tầng thông tin, các cơ sở dữ liệu thông tin dân cư, hướng đến xây dựng chính quyền điện tử, thay đổi cách tương tác giữa chính quyền với người dân trong quản lý và cung cấp dịch vụ công.

Thứ hai, quá trình toàn cầu hoá đang tác động mạnh mẽ đến mọi quốc gia trong quá trình hội nhập, tác động này không chỉ diễn ra ở cấp quốc gia, mà mỗi địa phương cũng chịu tác động, đưa đến những cơ hội và thách thức mới, vì vậy các cấp địa phương phải chủ động đề tận dụng mọi thời cơ

để thu hút đầu tư, mở rộng thị trường, cơ cấu lại nền kinh tế địa phương mà còn đối phó với những thách thức trong giải quyết các vấn đề xã hội, môi trường, kiểm soát và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tại địa phương.

Thứ ba, thách thức của quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương còn từ sức ỳ của cơ chế quản lý cũ lỗi thời, và sự hạn chế trong tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương, không ít lãnh đạo địa phương còn tư duy “nhiệm kỳ”, tư tưởng ỷ lại trông chờ vào sự bao cấp của Trung ương gắn cơ chế “xin cho”, đang làm thui chột động lực phát triển của nhiều địa phương. Không ít địa phương còn lúng túng, chưa chủ động xây dựng và nâng cao chất lượng các công cụ định hướng và điều hành nhằm khai thác tiềm năng thế mạnh, đặc thù của địa phương. Năng lực quản lý và việc thực hiện các nhiệm vụ phân cấp cho chính quyền địa phương chưa tốt, phát sinh nhiều tiêu cực trong công tác cán bộ, trong quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản...

Thứ tư, thách thức của quá trình chuyển đổi còn thể hiện ở tính bền vững của quản trị địa phương hiện nay, đó là sự tham gia của người dân vào công tác quản lý của chính quyền chưa bền vững, còn chậm đổi mới nội dung hình thức và phương thức thu hút sự tham gia của người dân. Theo báo cáo PAPI năm 2017, có 13 tỉnh thành phố có điểm đánh giá sự tham gia của người dân tăng đáng kể, trong khi đó có đến 14 tỉnh thành có chỉ số tham gia lại giảm. Cũng theo báo cáo này trong quá trình lập kế hoạch xây dựng mới và tu sửa công trình ở địa phương tỉ lệ người đóng góp cho dự án, có cơ hội đóng góp ý kiến lại giảm từ 38% năm 2016 xuống còn 33% năm 2017. Tỉ lệ người dân có cơ hội tham gia đóng góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn thấp không tăng của hai năm 2016 và 2017 chỉ đạt 4%. Ngoài ra, tỉ lệ người hài lòng với kết quả của các cuộc tiếp xúc với cán bộ công chức cấp xã, phường lại giảm, với mức độ hài lòng 83% năm 2016 giảm còn 81% năm 2017.

Thách thức của quá trình chuyển đổi còn thể hiện những hạn chế ở tính công khai minh bạch trong hoạt động của chính quyền, ở trách nhiệm giải trình, ở công tác phòng chống tham nhũng chưa hiệu quả.

2.3. Một số kiến nghị nhằm thúc đẩy việc chuyển đổi sang quản trị địa phương

2.3.1. Những điều kiện cần thiết cho quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương

Việc chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương ở nước ta đã tạo lập được những tiền đề pháp lý và kinh nghiệm thực tiễn ban đầu, tuy nhiên để quá trình chuyển đổi này trở nên có cơ sở vững chắc và hiệu quả thì phải chú trọng các điều kiện sau.

Thứ nhất, muốn có quản trị địa phương thì phải xác lập và mở rộng thẩm quyền quyết định những vấn đề của địa phương, vì vậy rất cần một khung khổ pháp lý hoàn chỉnh về phân cấp, phân quyền, tuy nhiên quá trình này phải tuân thủ các nguyên tắc về tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay như nguyên tắc tập trung dân chủ, nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa... bởi vì chính quyền địa phương là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước thống nhất.

Thứ hai, muốn có quản trị địa phương phải nâng cao năng lực quyết định và thực thi những vấn đề của địa phương, liên quan đến năng lực bộ máy chính quyền địa phương, nhân sự, nguồn lực vật chất, tài chính của từng địa phương. Mặt khác phải coi trọng tính đồng bộ của phân cấp trên các mặt là một trong những tiền đề để xây dựng năng lực của chính quyền địa phương. Hiện nay một số luật liên quan (đất đai, quy hoạch...) đến thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương còn chưa đồng bộ và chậm được sửa đổi, nên trên thực tế nhiều chế định của Luật Chính quyền địa phương chưa thực hiện được.

Thứ ba, quá trình chuyển đổi sang quản trị địa phương ở nước ta phải chú ý đến đặc điểm, hoàn cảnh, điều kiện, trình độ phát triển của từng địa phương, thực tế hiện nay cho thấy trình độ phát triển giữa các địa phương là không đồng đều về năng lực quản lý, trình độ dân trí, ý thức pháp luật, tiềm lực kinh tế xã hội là rất khác nhau.

Thứ tư, muốn có quản trị địa phương phải xây dựng một môi trường dân chủ, với trình độ dân trí, ý thức pháp luật ngày phải được nâng cao cùng với việc xây dựng được các giá trị văn hoá và bản sắc của cộng đồng dân cư.

Thứ năm, muốn có quản trị địa phương phải

xây dựng được một chính quyền gần dân, thân dân đề cao nguyên tắc công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình trong hoạt động của chính quyền và người đứng đầu chính quyền địa phương.

2.3.2. Một số kiến nghị nhằm thúc đẩy việc chuyển đổi sang quản trị địa phương

Đối với chính quyền Trung ương

Thứ nhất, cần hoàn thiện các quy định pháp lý về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, về phân định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương thông qua các hình thức phân cấp, phân quyền gắn liền với mô hình tổ chức chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt; hoàn thiện các quy định pháp lý về thẩm quyền quyết định những vấn đề của địa phương; về sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý và giám sát đối với chính quyền địa phương; về thể chế hoá các nguyên tắc của quản trị địa phương trong các đạo luật và quy định pháp lý liên quan.

Thứ hai, tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đồng bộ trên các mặt cả về chức năng quản lý và cung cấp dịch vụ công cùng với đảm bảo các nguồn lực tương ứng cho chính quyền địa phương, có tính đến đặc điểm, đặc thù của địa phương và năng lực thực hiện nhiệm vụ phân cấp, phân quyền.

Thứ ba, cần xây dựng bộ tiêu chí để kiểm soát và đánh giá hoạt động của chính quyền địa phương như các tiêu chí về xây dựng năng lực chính quyền địa phương, về quản lý các nguồn lực ở địa phương, về chất lượng dịch vụ công mà chính quyền địa phương cung cấp.

Đối với chính quyền địa phương các cấp

Trước hết, cần đổi mới tư duy quản lý, đi đôi nâng cao chất lượng xây dựng và thực thi các công cụ quản lý điều hành vĩ mô như chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và pháp luật nhằm quản lý và khai thác tốt nhất tiềm năng thế mạnh của từng địa phương.

Thứ hai, đổi mới nội dung, phương pháp và

hình thức thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội, các cộng đồng dân cư vào hoạt động quản trị địa phương. Đổi mới quan hệ công tác và tạo thuận lợi cho các tổ chức chính trị - xã hội tham gia vào hoạt động giám sát và phản biện xã hội.

Tiếp tục cải cách mạnh mẽ hành chính nhà nước ở địa phương, tăng cường tính chất dân chủ, minh bạch trong hoạt động của chính quyền, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện tốt quyền tiếp cận thông tin, đề cao trách nhiệm giải trình trong quản lý và cung cấp dịch vụ công.

Đối với các tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư

Thứ nhất, cần đổi mới nội dung, hình thức hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội trong việc tham gia giám sát và phản biện xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương.

Thứ hai, khuyến khích mở rộng các mô hình tự quản cộng đồng, mô hình đồng quản lý, tham gia cùng chính quyền giải quyết những vấn đề của cộng đồng như xây dựng các công trình hạ tầng, bảo vệ an ninh trật tự của cộng đồng, bảo vệ môi trường, giám sát việc sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Bảo tồn và phát huy các giá trị văn hoá truyền thống, xây dựng đời sống văn hoá cộng đồng.

3. Kết luận

Chuyển đổi từ quản lý nhà nước đối với địa phương sang quản trị địa phương là xu hướng phát triển chung trên thế giới và là sự cần thiết khách quan trong cải cách chính quyền địa phương nước ta hiện nay, nhằm đưa chính quyền đến gần dân, phục vụ tốt lợi ích của người dân địa phương và phản ứng nhanh với sự thay đổi của môi trường. Chuyển đổi sang quản trị địa phương phải được vận hành theo các nguyên tắc dân chủ, pháp quyền, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu lực, hiệu quả. Quá trình chuyển đổi này đòi hỏi phải có quyết tâm chính trị và được tiến hành đồng bộ trên các mặt, với sự đồng thuận và giám sát của nhân dân./.

Tài liệu tham khảo

[1]. Chính phủ (2008), Nghị quyết 08/2008/NQ-CP ngày 30/6/2004 *Về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*

[2]. Chính phủ (2016) Nghị quyết 21/2016/NQ-CP ngày 21/3/2016 của Chính phủ *Về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*

- [3]. Jichi Sogo Center (1995), *Japanese local administration System*, Tokyo.
- [4]. Trần Thị Diệu Oanh (2013), *Về tác động của phân cấp quản lý đến địa vị pháp lý của chính quyền địa phương trong đổi mới tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [5]. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt nam và Cơ quan phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (VCCI) (2018), Thông cáo báo chí “Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2017”, <http://pci2017.pcivietnam.vn/uploads/pci2017/pci2017-thong-cao-bao-chi.pdf>.
- [6]. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [7]. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [8]. Quốc hội (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2015
- [9]. Quốc hội (2017), Nghị quyết 54/2017/QH14, về *Thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh*.
- [10]. Đào Thị Thanh Thuỷ (2014), “Quản trị địa phương phương thức nâng cao chất lượng hiệu quả của chính quyền địa phương”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, (số 5), tr. 33 - 37.
- [11]. Trung tâm Nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng, Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và nghiên cứu khoa học Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2017), Báo cáo “Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh năm 2017”, www.congbo2017.papi.org.vn

THE TRANSITION FROM STATE MANAGEMENT ON THE LOCALS TO LOCAL GOVERNANCE IN OUR COUNTRY’S CURRENT CONTEXT

Summary

This paper aims to clarify the concept, similarities and differences between the state management on the locals and local governance; indicating the urgent need for this transition in our country’s current context. On analyzing the obtained achievements promoting the transition associated with its possible challenges, the paper proposes recommendations to accelerate the transition. Thus, it contributes to the renewed awareness of local governance, a new theoretical and practical issue in our country, but a popular trend in the reform of local governments in many countries around the world.

Keywords: Management, governance, local, transition.

Ngày nhận bài: 27/11/2018; Ngày nhận lại: 03/01/2019; Ngày duyệt đăng: 13/8/2019.