**[Mô hình chính quyền đô thị của một số quốc gia châu Âu - Những gợi mở cho việc thực hiện chính quyền đô thị tại Việt Nam](https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nghien-cu/-/2018/862102/mo-hinh-chinh-quyen-do-thi-cua-mot-so-quoc-gia-chau-au---nhung-goi-mo-cho-viec-thuc-hien-chinh-quyen-do-thi-tai-viet-nam.aspx)**

**Với tốc độ đô thị hóa mạnh mẽ, chính quyền đô thị ngày càng đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển của các quốc gia trên thế giới. Hiện nay, kinh nghiệm xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam còn hạn chế, do đó việc nghiên cứu mô hình chính quyền đô thị của một số quốc gia châu Âu có ý nghĩa thiết thực, góp phần bổ sung cơ sở lý luận và thực tiễn trong nhiệm vụ xây dựng chính quyền đô thị hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.**

**Mô hình chính quyền đô thị của một số quốc gia châu Âu**

*Mô hình chính quyền đô thị Luân Đôn (Anh quốc)*

Anh quốc là 1 trong 4 quốc gia hợp thành Vương quốc liên hiệp Anh (United Kingdom). Theo Luật Chính quyền địa phương năm 2000 và Luật Cải cách Chính quyền địa phương năm 2014, chính quyền đô thị (CQĐT) ở Anh quốc được thiết kế và hoạt động dựa trên 2 nguyên lý là đô thị tự quản và phi tập trung(1). Cho đến nay, Anh quốc có tổng cộng 333 đơn vị chính quyền địa phương (CQĐP), trong đó CQĐT gồm có CQĐT Luân Đôn (Greater London Authority - GLA) (Đại Luân Đôn) và 36 CQĐT khác(2). Về cơ bản, CQĐT ở Anh quốc là chính quyền 1 cấp, bao gồm hội đồng dân cử với nhiệm kỳ 4 năm và ủy ban điều hành (mô hình Thị trưởng - Mayor hoặc Người đứng đầu - Leader) do cử tri hoặc hội đồng thành lập. Các CQĐT có cơ cấu tổ chức như nhau, ngoại trừ GLA là CQĐT 2 cấp.

GLA là chính quyền được bầu cử dân chủ, gồm hai thiết chế riêng biệt là Thị trưởng Luân Đôn và Hội đồng Luân Đôn. Thị trưởng được bầu trực tiếp bởi người dân Luân Đôn, trong khi Hội đồng bao gồm 25 thành viên được bầu (14 đại diện cho các khu vực bầu cử và phần còn lại được bầu từ danh sách đảng phái theo tổng số phiếu bầu toàn Luân Đôn). Có sự phân chia nhiệm vụ và quyền hạn rõ ràng giữa Thị trưởng và Hội đồng: Thị trưởng có vai trò điều hành, thiết lập tầm nhìn tổng thể và xác định các chiến lược rõ ràng về một số nội dung, như chất lượng không khí, phát triển không gian, văn hóa và du lịch, phát triển kinh tế, giao thông và chất thải,...; trong khi các thành viên Hội đồng đóng vai trò là người giám sát, với quyền phủ quyết các kế hoạch ngân sách của Thị trưởng (đạt tỷ lệ đa số 2/3). Nguyên lý “kiểm soát và cân bằng” này đã hoạt động rất tốt kể từ khi GLA bắt đầu vận hành vào năm 2000(3).

Trên cơ sở đó, Thị trưởng Luân Đôn chịu trách nhiệm trên 5 lĩnh vực: giao thông vận tải, cảnh sát và tội phạm, cứu hỏa và cứu hộ cứu nạn, phát triển kinh tế, hỗ trợ nhà ở và quy hoạch không gian. Các lĩnh vực này do 5 tổ chức (Sở hoặc Văn phòng Thị trưởng) tương ứng điều hành và người đứng đầu các tổ chức này đều do Thị trưởng bổ nhiệm. Luật Chính quyền Luân Đôn năm 1999 (GLA Act 1999) cho phép Thị trưởng Luân-đôn thành lập Nội các Thị trưởng (MC) gồm 13 thành viên; trong đó, bổ nhiệm 2 cố vấn chính trị, 1 Phó Thị trưởng là thành viên Hội đồng Luân Đôn (có thể thay thế Thị trưởng trong trường hợp Thị trưởng không hoàn thành chức trách), 1 thành viên phụ trách Sở Cảnh sát và tội phạm, và 1 thành viên phụ trách Sở cứu hỏa và cứu nạn cứu hộ (2 thành viên phụ trách hai Sở này có thể là thành viên Hội đồng Luân Đôn). Thị trưởng có thẩm quyền hoạch định chính sách, trong đó quan trọng nhất là “quy hoạch không gian” của toàn thành phố Luân Đôn, đề xuất dự toán ngân sách hằng năm cho GLA và các Sở hoặc Văn phòng Thị trưởng. GLA Act 1999 quy định Thị trưởng phải tổ chức đối thoại hằng năm với cử tri và điều trần trước Nghị viện mười lần mỗi năm(4).

Luật Chính quyền Luân Đôn năm 2007 (GLA Act 2007) mở rộng quyền hạn của Thị trưởng so với GLA Act 1999, cụ thể: 1- Việc thu hồi đất và nhà ở xã hội được giao cho GLA; đồng thời, Thị trưởng có quyền can thiệp vào kế hoạch nhà ở của quận (borough) nếu kế hoạch này không phù hợp chính sách nhà ở của mình; 2- Định hướng chiến lược tài trợ đào tạo kỹ năng và việc làm được giao cho GLA, với việc Thị trưởng làm Chủ tịch Hội đồng kỹ năng và việc làm Luân Đôn; 3- Thị trưởng có thẩm quyền lập kế hoạch bổ sung các dự án có tầm quan trọng chiến lược; 4- Thị trưởng có quyền bổ nhiệm các đại diện đảng chính trị vào Sở giao thông vận tải Luân Đôn; 5- Thị trưởng có quyền chấp thuận để Hội đồng Luân Đôn tổ chức các phiên điều trần không có tính chất trừng phạt đối với một số thành viên MC.

Hội đồng Luân Đôn gồm 25 thành viên, là cấu trúc quản trị độc đáo, có thẩm quyền yêu cầu Thị trưởng và các thành viên MC thực hiện việc giải trình thường xuyên; sửa đổi ngân sách hằng năm hoặc bác bỏ chính sách của Thị trưởng nếu đạt tỷ lệ 2/3 số lượng thành viên đồng ý. Hội đồng có thẩm quyền thành lập Ủy ban Ngân sách, Kiểm toán và Đạo đức, và Ủy ban Điều trần; và một số ủy ban (vụ việc) thực hiện chức năng điều tra các vấn đề nội bộ của GLA và một số vấn đề bên ngoài mà Hội đồng cho là quan trọng đối với GLA. Luật Cải cách Cảnh sát và Trách nhiệm xã hội năm 2011 đã ấn định thẩm quyền cho Hội đồng Luân Đôn được thành lập Ủy ban Cảnh sát và Tội phạm để kiểm soát hoạt động của Văn phòng Cảnh sát và Tội phạm của Thị trưởng Luân Đôn. Bên cạnh đó, 33 quận (gồm thành phố Luân Đôn và 32 quận - bourough) là chính quyền cấp thấp hơn của GLA. Chính quyền quận được điều hành bởi Hội đồng quận do cử tri bầu ra với nhiệm kỳ 4 năm (số lượng ủy viên hội đồng tùy thuộc quy mô dân số). Các ủy viên hội đồng quận không được trả lương, nhưng được nhận một khoản trợ cấp bù đắp cho công việc mà họ đảm nhận. Mỗi hội đồng có thể lựa chọn 1 trong 2 mô hình:

*Một là,* Chủ tịch hội đồng và Ủy ban hành pháp (Leader and Cabinet). Chủ tịch do hội đồng bầu và miễn nhiệm. Chủ tịch có thẩm quyền bổ nhiệm Phó chủ tịch và các thành viên Ủy ban hành pháp (không quá mười người). Mô hình này được phần lớn các hội đồng quận lựa chọn.

*Hai là,* Quận trưởng và Ủy ban hành pháp (Mayor and Cabinet). Quận trưởng được cử tri bầu trực tiếp với nhiệm kỳ 4 năm, có thẩm quyền chọn và bổ nhiệm các thành viên Ủy ban hành pháp (không quá 10 thành viên). Các thành viên này không nhất thiết phải thuộc cùng một đảng chính trị với quận trưởng. Hiện tại có 5 hội đồng quận sử dụng cấu trúc này là Hackney, Lewisham, Newham, Tower Hamlets và Croydon(5).

Thành phố Luân Đôn (Luân Đôn nhỏ) là CQĐP lâu đời nhất nước Anh, cung cấp các dịch vụ công giống như các quận, nhưng trong một phạm vi nhỏ hơn. Tuy nhiên, Thành phố Luân Đôn đóng vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy và phát triển GLA thành một trong những trung tâm kinh doanh và thương mại hàng đầu thế giới và trách nhiệm của đô thị này vượt ra ngoài ranh giới của nó (ví dụ: duy trì Rừng Epping và Hampstead Heath, đồng thời điều hành trạm kiểm dịch tại Sân bay quốc tế Heathrow). Kể từ năm 1839, Thành phố Luân Đôn điều hành lực lượng cảnh sát của riêng mình và vẫn giữ được những truyền thống lâu đời và mạnh mẽ của mình. Giống các quận khác, Thành phố Luân Đôn được điều hành thông qua Thị trưởng và các thành viên của Hội đồng dân cử của mình.

Chính quyền cấp quận đảm trách thực hiện công việc theo chính sách phi tập trung từ GLA, bao gồm giáo dục, chăm sóc xã hội (người già và trẻ em), nhà ở xã hội (sở hữu và quản lý gần nửa triệu ngôi nhà), điều hành các thư viện, thu gom rác thải, cấp phép các quán rượu, câu lạc bộ và nhà hàng ở thủ đô, điều hành giao thông nội đô, sửa chữa và bảo trì 95% đường sá ở Luân Đôn, xử lý việc thi hành luật đỗ xe, cung cấp các dịch vụ về môi trường, về bảo vệ người tiêu dùng, và nhiều dịch vụ về nghệ thuật và giải trí...(6)

*Thành phố Béc-lin (Cộng hòa Liên bang Đức)*

Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, CQĐT và tự quản đô thị ở Đức bắt đầu được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1949 và phát triển trở lại. Từ thập niên 90 của thế kỷ XX, CQĐT tự quản đã có thêm cơ sở hoàn thiện khi các quyền chính trị của người dân địa phương được bảo đảm và thực hiện khá rộng rãi, đặc biệt là quyền trưng cầu ý dân và bầu trực tiếp người đứng đầu CQĐP. Cùng với tiến trình đô thị hóa ngày càng mạnh mẽ, việc phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương theo nguyên lý phi tập trung được thực thi khá triệt để. Theo đó, CQĐT theo hướng tự quản đầy đủ, nguyên nghĩa đã hình thành nền tảng dân chủ trong thiết kế và vận hành nền tảng quản trị đô thị ở Liên bang Đức.

Sau khi nước Đức thống nhất vào ngày 3-10-1990, Béc-lin là một trong 16 bang thuộc Cộng hòa Liên bang Đức. Sau Quyết nghị của Quốc hội Liên bang Đức (Deutche Bundestag) vào năm 1991, Béc-lin trở thành Thủ đô của chính quyền liên bang và có tư cách pháp lý rất đặc biệt: thành phố - bang. Theo đó, Béc-lin là CQĐT hai cấp: chính quyền thành phố - bang và chính quyền quận (Bezirk)(7).

Theo Hiến pháp của Béc-lin, chính quyền thành phố - bang gồm Nghị viện Béc-lin và Chính phủ Béc-lin. Nghị viện Béc-lin là cơ quan dân cử với nhiệm kỳ 5 năm(8) và nắm quyền lập pháp, bao gồm nghị sĩ của các đảng Dân chủ Xã hội Đức (Social Democratic Party of Germany - SPD), Liên minh Dân chủ Kitô giáo Đức (Christlich Demokratische Union Deutschlands - CDU), đảng Cánh tả, đảng Xanh và đảng Dân chủ Tự do (Freie Demokratische Partei  FDP). Nghị viện Béc-lin bầu Thị trưởng điều hành Béc-lin và giám sát chặt chẽ công việc của Chính phủ Béc-lin.

Với tư cách là cơ quan hành pháp, Chính phủ Béc-lin chịu trách nhiệm về các chính sách phát triển đô thị, an ninh, trật tự, tư pháp, tài chính, giáo dục, lao động và việc làm, môi trường; và điều hành hoạt động của chính quyền thành phố - bang. Chính phủ Béc-lin bao gồm Thị trưởng điều hành và không quá mười nghị sĩ. Thị trưởng đứng đầu và giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong Chính phủ Béc-lin, có thẩm quyền bổ nhiệm các thành viên, hoạch định chính sách và chịu trách nhiệm điều hành Chính phủ Béc-lin. Các thành viên chính phủ chịu trách nhiệm về các lĩnh vực chính sách khác nhau, thảo luận và đề xuất đối với các chính sách và dự thảo luật. Các chính sách và dự thảo luật phải được xem xét và biểu quyết thông qua bởi tỷ lệ đa số trong Nghị viện Béc-lin.

12 quận là cấp chính quyền thấp hơn của chính quyền thành phố - bang Béc-lin. Trong khi chính quyền thành phố chịu trách nhiệm trên các lĩnh vực quan trọng theo luật định, chính quyền quận chịu trách nhiệm đối với một số lĩnh vực theo nguyên tắc phi tập trung, như phát triển đô thị, kinh tế, dịch vụ xã hội, y tế - sức khoẻ, giáo dục, thanh thiếu nhi,... Mỗi quận đều có hội đồng dân cử và một văn phòng quận do hội đồng quận bầu ra, bao gồm Quận trưởng và các ủy viên hội đồng. Các Quận trưởng tập hợp trong Hội đồng quận trưởng, do Thị trưởng điều hành Béc-lin đứng đầu và tham gia các cuộc họp một cách thường xuyên nhằm thảo luận về các nội dung cơ bản trong quá trình điều hành và xây dựng pháp luật. Trong phạm vi mỗi Bezirk lại thiết lập nhiều văn phòng tiếp dân (Bürgeramt). Mạng lưới Bürgeramt được thiết kế trong bán kính không quá 3km từ nơi cư trú đến văn phòng gần nhất và được ủy quyền trực tiếp giải quyết nhiều công việc cho dân nhằm bảo đảm quyền và lợi ích cho công dân một cách tốt nhất và tránh tình trạng quá tải cho Bezirk. Các công chức ở từng Bürgeramt được trao quyền thực hiện các công việc nhất định, được cấp một mã số riêng và con dấu để có thể trực tiếp giải quyết và hoàn toàn chịu trách nhiệm về công việc đảm trách.

*Thành phố Pa-ri (Pháp)*

Sau gần 200 năm tập trung quyền lực mạnh mẽ, tổ chức quyền lực nhà nước ở Cộng hòa Pháp chuyển sang phi tập trung(9) với cấp độ chủ yếu là tản quyền (deconcentration)(10). Lãnh thổ Pháp được chia thành các cộng đồng lãnh thổ (territorial communities) có tư cách pháp lý thông thường và đặc biệt. Các cộng đồng lãnh thổ có tư cách pháp lý thông thường là vùng (region), tỉnh (department) và xã (commune). Cả nước Pháp gồm 26 vùng (21 vùng trên lục địa châu Âu và 5 vùng hải ngoại), 101 tỉnh và 36.683 xã(11). Trong số này có các thành phố Pa-ri, Li-ông và Mác-xây được hưởng cơ chế đặc thù về cấu trúc hành chính, duy trì CQĐT hai cấp: thành phố và quận (arrondissements)(12).

Với sự ra đời của Luật Paris-Lyon-Marseille (Loi PML) vào ngày 31-12- 1982, tư cách pháp lý đặc biệt cho thủ đô Pa-ri đã được xác lập: vừa là một xã đơn nhất, vừa là một tỉnh (ville-département). Thủ đô Pa-ri là CQĐT hai cấp và được chia thành 20 quận(13). CQĐT Pa-ri có 1 Hội đồng Pa-ri (Conseil de Paris) và 20 hội đồng quận (Conseil d’arrondissement). Cứ 6 năm một lần, Hội đồng Pa-ri và 20 Hội đồng quận được bầu vào cùng một ngày, cùng một danh sách các ứng cử viên theo phương thức phổ thông đầu phiếu trực tiếp theo tỷ lệ thuận trong hai lá phiếu. Cử tri Pa-ri bầu chọn 503 đại biểu (163 đại biểu Hội đồng Pa-ri và 340 đại biểu Hội đồng quận).

Thị trưởng Pa-ri (Maire de Paris) do 163 đại biểu Hội đồng Pa-ri bầu ra theo cơ chế đa số tuyệt đối ở hai vòng đầu và đa số tương đối ở vòng thứ ba, với nhiệm kỳ 6 năm. Thị trưởng Pa-ri đồng thời là Chủ tịch Hội đồng Pa-ri, được hỗ trợ điều hành bởi một ủy ban hành pháp. Thị trưởng Pa-ri chịu trách nhiệm quản lý và điều hành thành phố, đệ trình các đề xuất và khuyến nghị lên Hội đồng Pa-ri, tổ chức thực thi các quyết nghị của Hội đồng Pa-ri, đệ trình ngân sách hằng năm của thành phố và bổ nhiệm các thành viên của ủy ban hành pháp.

Một tuần sau bầu cử Thị trưởng Pa-ri, sẽ diễn ra cuộc bầu cử quận trưởng. Hai mươi quận trưởng được các hội đồng quận bầu gián tiếp từ nhóm các đại biểu quận đồng thời nắm giữ một nhiệm vụ trong Hội đồng Pa-ri. Theo đó, ngoài thực hiện chức trách của một thị trưởng ở quận (maire d’arronissement), quận trưởng còn có tư cách là một ủy viên hội đồng Pa-ri.

Luật PML quy định việc chuyển giao một số trụ sở, dịch vụ công (équipements de proximité) và nguồn tài chính tương ứng cho các quận, chẳng hạn cơ sở chăm sóc trẻ em, câu lạc bộ thanh niên, cơ sở thể thao, công viên cây xanh... cùng một danh mục các công việc mà hội đồng quận có trách nhiệm tổ chức thực thi và danh mục các hoạt động của ủy viên hội đồng và quận trưởng bị giới hạn ở các quyền tham vấn, thông tin, đề xuất và phát biểu. Tuy vậy, các quận không có thẩm quyền ban hành quyết định, nhất là quyết định đầu tư và ngân sách riêng; không có tư cách độc lập của một CQĐP chính thức như các quận (bourough) ở Anh quốc cũng như không có thẩm quyền thực hiện các chức năng chính của cộng đồng, cụ thể như quy hoạch đô thị, an sinh xã hội, phát triển kinh tế,... Mặc dù Luật PML đã cố gắng chuyển giao thẩm quyền cho các quận, nhưng thủ đô Pa-ri vẫn được mô tả như một “CQĐT đơn nhất tập trung”(14).

**Một số gợi mở cho việc thực hiện chính quyền đô thị tại Việt Nam**

*Một là,* không có một mô hình chung về CQĐT có thể áp dụng cho các đô thị ở các quốc gia. Mỗi đô thị, tùy thuộc đặc điểm về truyền thống lịch sử, văn hóa, địa - chính trị, số lượng và mật độ dân số,... lựa chọn mô hình CQĐT phù hợp nhằm đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương, tạo nên sự đa dạng về mô hình CQĐT trên thế giới. CQĐT ở các quốc gia châu Âu đều tuân theo nguyên tắc tự quản địa phương nên dù theo mô hình cụ thể nào đều được đáp ứng nhu cầu tự chủ khá cao. Các đô thị tự quản thường được nhắc đến như là một “đô thị tự do” (free municipality). Đặc biệt, 3 mô hình CQĐT nêu trên được phát huy ở các đơn vị lãnh thổ đặc biệt hay các đô thị có vị trí là các thủ đô hiện đang khá phổ biến ở các quốc gia. Hầu hết CQĐT đã được thiết kế và vận hành phù hợp với nhu cầu của từng cộng đồng lãnh thổ và giải quyết tương đối tốt các vấn đề đặt ra trong tiến trình phát triển của mình.

Từ tháng 7-2021, các thành phố Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh triển khai thực hiện đề án CQĐT(15) và có sự khác biệt nhất định. Về cơ bản, việc triển khai thí điểm mô hình CQĐT ở các thành phố được đánh giá năng động là hoàn toàn phù hợp với thực tiễn thế giới và được kỳ vọng lớn về sự cởi trói cho CQĐT vốn bị kìm hãm bởi cơ chế quản lý cào bằng trong thời gian qua. Hiện nay, một số địa phương, như các tỉnh Thừa Thiên Huế, Khánh Hòa đang xây dựng đề án CQĐT với các chi tiết rất riêng của mình, thể hiện tính tự chủ trong việc lựa chọn mô hình tổ chức của CQĐT.

*Hai là,* cơ cấu bộ máy CQĐT ở các quốc gia thường được tổ chức theo hướng tinh gọn, giảm bớt các tầng nấc trung gian, bảo đảm tính nhanh nhạy trong quản trị đô thị. Tựu trung lại, tính chất thứ bậc của CQĐT ở các nước tương đối mờ nhạt, tính chất độc lập và tự chủ là khá rõ nét, góp phần phát huy tính năng động, sáng tạo và nhanh nhạy trong đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của cư dân đô thị. Bên cạnh đó, các quốc gia Anh, Pháp và Đức có quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa diễn ra từ lâu và ở trình độ cao, nên tính chất đa dạng và phức tạp của đô thị đòi hỏi sự thống nhất và đồng thuận cao trong các quyết sách của CQĐT. Tùy theo việc phân đơn vị hành chính - lãnh thổ của từng quốc gia, CQĐT ở các thành phố châu Âu có xu hướng duy trì hai cấp (chính quyền thành phố và chính quyền quận). Tuy nhiên, các đô thị không bị cắt khúc hay phân mảnh, mà hình thành một cộng đồng lãnh thổ nhất quán với chính quyền thành phố được xác lập thẩm quyền khá lớn.

Ở Việt Nam, bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐT là một nội dung cơ bản của các đề án CQĐT đang được triển khai thí điểm. Các quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐT được thể hiện trước hết ở việc chuyển giao thẩm quyền quyết định về tài chính - ngân sách. Nghiên cứu việc coi CQĐT là một cấp ngân sách độc lập, được quyết định thêm một số nguồn thu, mức thu và tỷ lệ trích giữ lại cao hơn so với quy định hiện hành của Trung ương.

*Ba là,* CQĐT ở các quốc gia châu Âu được điều hành bởi hai thiết chế độc lập là hội đồng dân cử và tổ chức hành pháp. Hội đồng dân cử là một tập thể những người đại diện do cư dân đô thị bầu ra, có thẩm quyền quyết định các công việc theo quy định của pháp luật. Điều này bảo đảm các công việc của đô thị được thực hiện với trách nhiệm đi kèm phù hợp. Tổ chức hành pháp có tên gọi và cách thức thành lập tương đối đa dạng (là thị trưởng, hoặc ủy ban, do người dân bầu ra, hoặc do hội đồng thành lập). Cơ cấu và nhân sự của tổ chức hành pháp tương đối gọn nhẹ.

Ở Việt Nam, vai trò của Hội đồng nhân dân (HĐND) chưa đúng với tính chất của cơ quan dân cử và cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Chất lượng và hiệu quả hoạt động của HĐND phụ thuộc đáng kể vào vai trò của đại biểu và các ban chuyên trách của HĐND. Trước hết, cần sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về bầu cử đại biểu HĐND theo hướng giảm hợp lý số lượng đại biểu HĐND các cấp và giảm đại biểu kiêm nhiệm theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25-10-2017, của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, về “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” (Nghị quyết số 18-NQ/TW), nhưng vẫn bảo đảm tính chất đại diện và lựa chọn được những ứng cử viên xứng đáng đại diện cho nhân dân. Bên cạnh đó, cần quy định rõ về chương trình hành động của ứng cử viên, bởi lẽ đây vừa là cơ sở để cử tri lựa chọn người đại diện cho mình, vừa là căn cứ để đánh giá quá trình hoạt động của đại biểu. Đồng thời, cần lựa chọn các đại biểu chuyên trách có trình độ và năng lực chuyên môn để bầu vào các ban chuyên trách của HĐND nhằm thực hiện hiệu quả chức năng giám sát.

Với cơ quan hành chính, theo định hướng của Nghị quyết số 18-NQ/TW, về xác định rõ trách nhiệm của tập thể và cá nhân, nhất là người đứng đầu và thu hút người có đức, có tài, có thể nghiên cứu điều chỉnh quy định pháp luật theo hướng áp dụng chế độ người dân bầu trực tiếp người đứng đầu cơ quan hành chính và tham khảo mô hình Thị trưởng cùng với Tòa thị chính đối với thiết chế công quyền này ở địa phương gắn với các chức năng chủ yếu là quản trị đô thị, cung cấp dịch vụ công thiết yếu, triển khai thực hiện văn bản của HĐND thành phố và chịu trách nhiệm trước HĐND thông qua cơ chế bãi miễn.

*Bốn là,* các quốc gia Anh, Pháp và Đức đều áp dụng chính sách phi tập trung. Trên thực tế, đây là sự chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực từ trung ương cho địa phương(16).Khi Trung ương giao nhiệm vụ cho CQĐP luôn dựa trên cơ sở các văn bản luật và tính toán đầy đủ nguồn lực bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó. Theo kinh nghiệm của các nước này, nguyên tắc phi tập trung thông qua pháp luật cho địa phương - nguyên tắc thực định (positive principle) là cách thức xác định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm cho từng địa phương một cách rõ ràng, cụ thể. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng không chỉ đối với hoạt động của CQĐP, mà còn bảo đảm cơ chế giải quyết mâu thuẫn giữa cơ quan trung ương và CQĐP.

Ở Việt Nam, trong những năm qua, chủ trương về phân quyền, phân cấp đã được Đảng, Nhà nước chú trọng và từng bước được thể chế hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật, tiêu biểu như Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và Nghị quyết số 04/2022/NQ-CP, ngày 10-1-2022, của Chính phủ, “Về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước”. Việc định chế hóa về phân quyền, phân cấp bảo đảm cho mỗi cấp CQĐP được tổ chức và hoạt động độc lập theo quy định của pháp luật, tạo lập sự tự chủ trong thực thi chức năng và nhiệm vụ. Tuy nhiên, việc phân quyền, phân cấp giữa các ngành, các cấp chưa hợp lý, mạnh mẽ và đồng bộ; sự phối hợp giữa các cấp, các ngành, các địa phương có lúc, có nơi thiếu chặt chẽ. Vì vậy, tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền khoa học, hợp lý, đi đôi với nâng cao trách nhiệm, gắn với bảo đảm nguồn lực, năng lực thực hiện pháp luật cho các địa phương; khắc phục triệt để tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ với CQĐP.

*Năm là,*chú trọng đổi mới cơ chế kiểm soát của chính quyền trung ương đối với CQĐT. Ở Đức, sự giám sát của Trung ương đối với CQĐT không tồn tại. Ngay cả các quốc gia đơn nhất, như Anh và Pháp, có phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương, thì giám sát hành chính của chính quyền trung ương đối với CQĐT đã giảm thiểu gần như tối đa. Đây là gợi mở có giá trị đối với Việt Nam trong bối cảnh đổi mới cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương. Trước mắt, cần nghiên cứu trao thẩm quyền xem xét và phán quyết văn bản quy phạm pháp luật của CQĐT cho tòa án. Về lâu dài, cần nghiên cứu áp dụng cơ chế tài phán hành chính đối với tranh chấp về thẩm quyền giữa chính quyền trung ương với CQĐT trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn luật định./.

---------------

(1) Theo xếp hạng của Ủy ban châu Âu, Vương quốc liên hiệp Anh chưa bao giờ nằm trong nhóm các nước có chỉ số tự quản cao trong vòng 25 năm (1990 - 2015). Xem thêm: Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim *Self-rule Index for Local Authorities*, Final Report, European Commission, 2015, tr. 78

(2) Xem: Paul Fairlough: *Goverment and Politics in Britain* (Tạm dịch: Chính quyền và Chính trị ở nước Anh), Polity, 4th edition, tr. 654

(3) Xem: Paul Fairlough: *Goverment and Politics in Britain* (Tạm dịch: Chính quyền và Chính trị ở Anh quốc)*, Sđd,* tr. 667

(4) Mark Sandford: “The Greater London Authority” (Tạm dịch: “Chính quyền thành phố London”), ngày 3-3-2022, [*https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05817/*](https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05817/)

(5) Xem: *https://www.londoncouncils.gov.uk*, truy cập ngày 16-3-2023

(6) Xem: *https://www.londoncouncils.gov.uk*, truy cập ngày 16-3-2023

(7) Xem: “Berlin’s Political Structure” (Tạm dịch: Cấu trúc chính trị của thành phố Bét-lin),  [*https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-senate/political-structure/*](https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-senate/political-structure/)

(8) Kể từ cuộc bầu cử ngày 26-9-2021, Nghị viện Béc-lin gồm 147 nghị sĩ

(9) Điều 1 - Hiến pháp năm 1958 (sửa đổi năm 2003) của Cộng hòa Pháp

(10) Xem: Võ Công Khôi: “Phi tập trung trong quản lý nhà nước ở Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, số 3 (37), năm 2021, tr. 77 – 84

(11) Carlo Panara - Michael Varney, *Local Government in Europe - The ‘Fourth level’ in the EU multilayered system of governance,* (Tạm dịch: Chính quyền địa phương ở Châu Âu - ‘Cấp thứ tư’ trong hệ thống quản trị đa tầng của EU), (Routledge 2013), 2013, tr. 75

(12) Điều 72 (1), (3) - Hiến pháp năm 1958 (sửa đổi năm 2003) của Cộng hòa Pháp

(13) Trong thời kỳ Cách mạng Pháp (1789 - 1799), thành phố Pa-ri có 12 quận và diện tích chỉ bằng 1/2 diện tích hiện tại

(14) Sabine Kuhlmann: “Local government reform between “exogenous” and “endogenous” driving forces” (Tạm dịch: Cải cách chính quyền địa phương giữa động lực “ngoại sinh” và “nội sinh”), *Public Management Review*, số 8, 2006, tr. 67 – 86

(15) Nghị quyết số 97/2019/QH14, ngày 27-11-2019, của Quốc hội, “Thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội”; Nghị quyết số 119/2020/QH14, ngày 19-6-2020, của Quốc hội, “Về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng”; Nghị quyết số 131/2020/QH14, ngày 16-11-2020, của Quốc hội, “Tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh”

(16) Võ Công Khôi: “Phi tập trung trong quản lý nhà nước ở Việt Nam”, *Tlđd*

Tác giả: TS Võ Công Khôi, Học viện Chính trị khu vực III

Nguồn: Tạp chí Đảng cộng sản Việt Nam