

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

TẠ QUANG NGỌC

**ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN
THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2013

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

TẠ QUANG NGỌC

**ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN
THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Nguyễn Văn Động

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực. Những kết luận khoa học của luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Tạ Quang Ngọc

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
<i>Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN</i>	8
1.1. Tình hình nghiên cứu đề tài	8
1.2. Những nội dung của các công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương có liên quan đến đề tài luận án	9
1.3. Những nội dung cơ bản của các công trình nghiên cứu có nội dung liên quan trực tiếp đến đề tài luận án	17
<i>Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN</i>	28
2.1. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân: khái niệm, đặc điểm, vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, cách thức tổ chức; nội dung, hình thức và phương pháp hoạt động	28
2.2. Quan niệm, mục tiêu, nguyên tắc, các nhân tố ảnh hưởng và những bảo đảm cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân	51
2.3. Cơ quan chuyên môn của chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam	65
<i>Chương 3: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG VÀ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY</i>	69
3.1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân	69
3.2. Thực trạng đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân	90

Chương 4: NHỮNG GIẢI PHÁP TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC	111
VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN	
THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	
4.1. Những giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân	111
4.2. Những giải pháp đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân	146
KẾT LUẬN	158
CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ	160
LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	
PHỤ LỤC	170

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

CQCM	: Cơ quan chuyên môn
CQHCCNN	: Cơ quan hành chính nhà nước
HĐND	: Hội đồng nhân dân
UBND	: Ủy ban nhân dân
VBQPPL	: Văn bản quy phạm pháp luật
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Trong hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương, "Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và là một bộ phận trong hệ thống hành chính nhà nước thống nhất do Chính phủ lãnh đạo" [92, tr. 430]. Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp giữ vai trò quan trọng đối với việc thực hiện quản lý nhà nước ở địa phương trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, để thực thi các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp, góp phần bảo đảm thi hành pháp luật và nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước của UBND, các cơ quan chuyên môn (CQCM) có vị trí, vai trò là cơ quan tham mưu, giúp việc cho UBND thực hiện quản lý ngành, lĩnh vực được thống nhất từ trung ương đến cơ sở.

Ngay sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, Đảng và Nhà nước ta đã quan tâm đến việc củng cố, xây dựng và phát triển chính quyền địa phương. Một số VBQPPL về tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương trong thời gian này đã được ban hành kịp thời, trong đó có các văn bản về CQCM thuộc Ủy ban hành chính (sau này là UBND) như Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 quy định về tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp ở nông thôn, Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 quy định về tổ chức chính quyền ở các thị xã, thành phố... Sau đó, các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và các VBQPPL về tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương tiếp tục được ban hành nhằm kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương nói chung và CQCM thuộc UBND nói riêng.

Tùy thuộc vào nhiệm vụ, mục tiêu của mỗi giai đoạn cách mạng, các CQCM được pháp luật quy định khác nhau (kể cả tên gọi, vị trí, chức năng). Chúng được pháp luật quy định trực tiếp hoặc gián tiếp trong các VBQPPL và các quy định pháp luật đó góp phần từng bước hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND. Xuất phát từ yêu cầu về cải cách nền hành chính nhà nước mà trọng

tâm là cải cách bộ máy nhà nước, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN), hội nhập kinh tế quốc tế nên trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng ta xác định rõ:

Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam mà trọng tâm là cải cách nền hành chính, từng bước đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ và các cơ quan chính quyền địa phương, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của cấp tỉnh, xây dựng bộ máy hành chính thống nhất có đủ quyền lực, năng lực và hoạt động có hiệu quả [22].

Các quan điểm, đường lối đó cũng được thể hiện trong Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI và trong văn kiện Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII của Đảng cũng lần đầu tiên đề cập đến xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam, cụ thể là: "Tiếp tục xây dựng và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Đó là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, đưa đất nước phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa" [24, tr. 56]. Cùng với vấn đề này, nội dung về cải cách hành chính nhà nước tiếp tục được khẳng định trong Nghị quyết Trung ương 3 (khóa VIII), Nghị quyết Trung ương khóa IX, khóa X và khóa XI của Đảng.

Nhằm thể chế hóa các quan điểm của Đảng, Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã quy định: "Ủy ban nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó... Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân..." [41]. Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định cụ thể về các CQCM thuộc UBND là: "cơ quan tham mưu, giúp Ủy ban nhân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước.... Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và hướng dẫn tổ chức một số cơ quan chuyên môn..." [79]. Gần đây, Nhà nước ta đã ban hành hai VBQPPL quan trọng là Nghị định số 171/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/9/2005 quy định về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp tỉnh (nay được thay thế bởi Nghị định số 13/ 2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 04/02/2008

quy định về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp tỉnh) và Nghị định số 172/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/9/2005 quy định về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp huyện (nay được thay thế bởi Nghị định số 14/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 04/02/2008 quy định về tổ chức CQCM thuộc UBND cấp huyện). Nhờ vậy, CQCM ở hai cấp này đã từng bước được củng cố và kịp thời đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ, chức năng về quản lý ngành, lĩnh vực trong điều kiện đổi mới và hội nhập ở nước ta hiện nay.

Song, đến nay các CQCM thuộc UBND chưa được pháp luật quy định thống nhất về tên gọi, cơ cấu tổ chức, vị trí, vai trò; chức năng của các CQCM chưa rõ ràng; tổ chức chưa thực sự hợp lý; bộ máy các CQCM chồng chéo mà chưa có biện pháp giải quyết. Chính những quy định pháp luật về các CQCM chưa hoàn thiện, thiếu thống nhất, đồng bộ nên đã tạo ra những bất cập nhất định đối với tổ chức và hoạt động của cơ quan này. Trong khi đó, ở nước ta chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện, sâu sắc, đầy đủ và có hệ thống về lý luận và thực tiễn của các CQCM thuộc UBND.

Trên thực tế, việc tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở các nước trên thế giới đều gắn liền với việc phân chia hành chính - lãnh thổ (thường có cơ quan hành chính và cơ quan đại diện). Các cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý những lĩnh vực của đời sống xã hội theo phân vạch địa giới hành chính nhất định, bảo đảm sự quản lý thống nhất và giữ mối quan hệ giữa địa phương, cơ sở với trung ương. Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của mỗi quốc gia, các cơ quan hành chính có thể được tổ chức thành cơ quan chính quyền ở các đơn vị hành chính trung gian (như các nước Bắc Âu, Mỹ La tinh, Ấn Độ...), còn các nước Tây Âu thì chức năng quản lý địa phương lại do hai cơ quan (cơ quan hành chính và cơ quan tự quản) thực hiện [18, tr. 267-268].

Ở nước ta hiện nay, trong bộ máy chính quyền ở địa phương, UBND các cấp có vai trò quan trọng đối với quản lý nhà nước ở địa phương nhằm đảm bảo thi hành các VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của UBND. Vị trí của các CQCM là cơ quan tham mưu, giúp việc cho UBND cùng cấp (cấp tỉnh và cấp huyện)

thực hiện tốt hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực được thống nhất từ trung ương đến cơ sở [48, tr. 12].

Tuy vậy, cho đến nay, việc tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND vẫn còn bộc lộ những bất cập nhất định, như tên gọi chưa thống nhất, cơ cấu tổ chức chưa thực sự hợp lý, chức năng chưa rõ ràng, cụ thể. Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về loại cơ quan này ở cấp tỉnh, cấp huyện, trên cơ sở đó đề xuất những quan điểm, giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong điều kiện đổi mới và hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn.

Trước thực trạng trên, việc nghiên cứu các CQCM thuộc UBND một cách toàn diện có hệ thống; làm rõ những thành tựu và hạn chế trong tổ chức và hoạt động của CQCM; đề xuất các giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND, đáp ứng với yêu cầu nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt động của CQCM ở nước ta hiện nay là cần thiết và cấp bách.

Với những lý do trên, tôi chọn chủ đề: "***Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân ở Việt Nam hiện nay***" làm đề tài luận án tiến sĩ luật học của mình.

2. Mục đích, nhiệm vụ và phạm vi nghiên cứu của luận án

Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là các CQCM thuộc UBND.

Phạm vi nghiên cứu

Đây là một vấn đề rất lớn, phức tạp cho nên đề tài chỉ tập trung nghiên cứu vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND ở Việt Nam hiện nay.

Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu đề tài này là nhằm đề xuất được những quan điểm khoa học và các giải pháp khả thi nhằm tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong điều kiện cải cách nền hành chính ở nước ta hiện nay.

Nhiệm vụ của luận án

Để đạt được mục đích nêu trên, luận án có những nhiệm vụ sau đây:

Thứ nhất, phân tích các quan điểm khoa học có liên quan để đưa ra các khái niệm phù hợp về CQCM thuộc UBND, tổ chức và hoạt động cũng như quan niệm về đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay.

Thứ hai, nghiên cứu thực trạng về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới ở nước ta đến nay, chỉ ra những ưu điểm và hạn chế trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND, nguyên nhân dẫn đến tình trạng đó.

Thứ ba, trên cơ sở thực hiện hai nhiệm vụ nêu trên, đề tài sẽ đề xuất một số các giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở nước ta trong thời gian tới

3. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin, vận dụng triệt để các quan điểm của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử về mối quan hệ giữa cơ sở hạ tầng với kiến trúc thượng tầng, quan hệ giữa tổ chức bộ máy nhà nước với điều kiện kinh tế, xã hội...

Đồng thời, luận án cũng được nghiên cứu trên cơ sở quán triệt sâu sắc tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, quan điểm, đường lối của Đảng cộng sản Việt Nam, chính sách, pháp luật của Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, trong điều kiện tiếp tục công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế hiện nay.

Việc nghiên cứu đề tài được tiến hành trên cơ sở vận dụng, sử dụng tổng hợp các phương pháp duy vật biện chứng, phương pháp duy vật lịch sử, và các phương pháp cụ thể như phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp so sánh, giải thích, lịch sử...

4. Những đóng góp mới về khoa học của luận án

Luận án là công trình nghiên cứu một cách toàn diện, sâu sắc về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong điều kiện đổi mới và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay. Luận án có những đóng góp mới về khoa học sau đây:

Một là, luận án tập trung phân tích toàn diện, đầy đủ, sâu sắc về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện. Với cách tiếp cận có hệ thống, luận án góp phần hoàn thiện lý luận về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong việc thực hiện quản lý trên các ngành, lĩnh vực của đời sống xã hội.

Hai là, xây dựng được khái niệm, đặc điểm về CQCM thuộc UBND, phân tích sâu sắc, làm rõ vị trí, nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND.

Ba là, luận án phân tích một cách sâu sắc và toàn diện những thành tựu, ưu điểm cũng như những hạn chế, tồn tại trong tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND ở nước ta từ năm 1986 đến nay. Luận án là công trình khái quát tổng thể về thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong điều kiện đổi mới toàn diện đất nước, thực hiện quản lý nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng XHCN, mở rộng giao lưu, hợp tác quốc tế ở nước ta hiện nay.

Bốn là, qua nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật, thực tiễn mô hình tổ chức các CQCM, luận án đưa ra một số những giải pháp thiết thực và khả thi nhằm bảo đảm lựa chọn một mô hình tổ chức CQCM thuộc UBND mỗi cấp, bảo đảm tính thống nhất, tính đặc thù của các cấp chính quyền, của từng địa phương và đáp ứng yêu cầu quản lý của mỗi loại hình chính quyền (đô thị và nông thôn, vùng miền...), góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở được thống nhất và hiệu quả.

Năm là, các quan điểm, giải pháp được đề xuất trong luận án không chỉ có tác dụng trong giai đoạn hiện nay mà còn có ý nghĩa sâu sắc về lâu dài để tiếp tục thực hiện cải cách hành chính nhà nước, xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước, tham gia hội nhập sâu rộng trên các lĩnh vực của đời sống cộng đồng quốc tế, phù hợp với xu thế toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ hiện nay...

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần bổ sung, hoàn thiện và làm sâu sắc thêm những vấn đề lý luận về tổ chức bộ máy cơ quan hành chính nhà nước (CQHCHN)

cũng như tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND. Đồng thời, góp phần tiếp tục phát triển, hoàn thiện những tri thức lý luận về tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống pháp luật hiện nay.

Luận án cũng được sử dụng làm tài liệu tham khảo có giá trị trong hoạt động nghiên cứu và giảng dạy đối với chuyên ngành quản lý nhà nước và khoa học pháp lý cũng như các nhà hoạt động thực tiễn.

Các giải pháp đề xuất trong luận án góp phần hoàn thiện chính sách, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý chuyên ngành, quản lý, sử dụng cán bộ, công chức, viên chức nhà nước... trong điều kiện đổi mới và hội nhập của đất nước. Đồng thời, với các quan điểm, giải pháp mà luận án đưa ra còn có giá trị tham khảo đối với các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trong hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật.

6. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, nội dung của luận án gồm 4 chương, 9 tiết.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

Trong sách báo pháp lý hiện nay, số bài báo hoặc công trình nghiên cứu về tổ chức các CQCM thuộc UBND chưa nhiều, những bài viết hoặc công trình nghiên cứu khoa học mới đề cập đến tổ chức và hoạt động của cơ quan này ở những góc độ khác nhau hoặc có nhiều công trình bàn về các mặt khác nhau thuộc vấn đề lý luận của các CQCM một cách trực tiếp hoặc gián tiếp như: *Tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương*, của TS. Trần Nho Thìn, tác giả đã tập trung phân tích, đánh giá về thực trạng về tổ chức và hoạt động của CQHCCNN ở địa phương. Trong đó có các CQCM thuộc UBND; *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương và bộ máy hành chính nhà nước trong tiến trình cải cách hành chính*, của TS. Vũ Đức Đán, trong công trình này tác giả chủ yếu tập trung vào nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương thuộc trung ương và bộ máy hành chính nhà nước trong tiến trình cải cách hành chính. Vì thế các các CQCM cũng đó ít nhiều được đề cập đến trong sự nghiên cứu chung của công trình; *Về hướng hoàn chỉnh các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân*, của TS. Vũ Thư; *Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp và những vấn đề nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động chấp hành và điều hành của Ủy ban nhân dân các cấp*, của Lã Tất Thắng (Thông tin khoa học pháp lý, số 6/ 1999); *Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và những vấn đề cấp bách trong phân cấp quản lý đối với chính quyền cấp tỉnh*, của Đinh Kim Yên; *Hệ thống tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam và những vấn đề đặt ra trong quá trình hoàn thiện tổ chức bộ máy và cải cách nền hành chính*, của Trần Hữu Thắng (Thông tin khoa học pháp lý, số 6/1999)... Đây là những công trình nghiên cứu ở những góc tiếp cận khác nhau về các CQCM thuộc UBND. Có công trình tập trung nghiên cứu về thực trạng và đưa ra những ý kiến nhằm góp

phần hoàn chỉnh các CQCM thuộc UBND, có những công trình đề cập đến các CQCM này trong tổng thể cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

Nhìn chung, cho đến nay mới chỉ có một số công trình nghiên cứu, một số bài viết về tổ chức và hoạt động của các CQCM hoặc tổ chức và hoạt động của UBND, chính quyền địa phương, trong đó ít nhiều đề cập đến tổ chức của các CQCM. Những công trình này bước đầu có những giá trị nhất định để tác giả tiếp thu và phát triển những kết quả nghiên cứu đó và tập trung nghiên cứu một cách có hệ thống về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay.

1.2. NHỮNG NỘI DUNG CỦA CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.2.1. Các công trình nghiên cứu trong nước

Trong những năm gần đây, có khá nhiều luận án tiến sĩ luật học, tiến sĩ quản lý hành chính nghiên cứu về tổ chức và hoạt động, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy chính quyền địa phương nói chung, vấn đề tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND nói riêng. Đó là:

Mặc dù đề cập những vấn đề khá rộng nhưng luận án của Trương Đắc Linh: *Chính quyền địa phương với việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương*, (luận án gồm 184 trang, bảo vệ năm 2002) cũng có giá trị tham khảo tốt, bởi vì tác giả đã nghiên cứu về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; sự khác nhau về nhiệm vụ quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan chính quyền địa phương các cấp trong việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật cũng như thực trạng hoạt động của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, trong đó, các CQCM thuộc UBND có vai trò quan trọng trong thực hiện pháp luật về ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi thẩm quyền của mình.

Luận văn thạc sĩ của Vũ Hữu Kháng với đề tài: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp thành phố trực thuộc trung ương (qua kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân thành phố Hải Phòng)*, được bảo vệ năm 2001, có thể cung cấp những thông tin cần thiết về tổ chức và hoạt động của

UBND một cấp cụ thể thông qua một UBND cụ thể. Luận văn đề cập tổ chức và hoạt động của UBND thành phố trực thuộc trung ương; đặc trưng của thành phố trực thuộc trung ương; tổ chức và hoạt động của UBND theo quy định của pháp luật hiện hành. Từ cơ sở lý luận được xác lập và từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của UBND thành phố Hải Phòng, tác giả đề xuất phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND thành phố trực thuộc trung ương ở nước ta hiện nay. Như vậy, tuy trọng tâm nghiên cứu của các luận án, luận văn nêu trên không trực tiếp đề cập đến cơ cấu, tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay, nhưng do các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện là một bộ phận cấu thành quan trọng trong bộ máy chính quyền ở địa phương, các CQCM này giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực trong phạm vi quản lý nhà nước của UBND cùng cấp, nên các luận án, luận văn này đã đưa ra một số khái niệm, nhận định và kiến nghị có giá trị tham khảo quan trọng để tôi kế thừa khi thực hiện đề tài *Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân ở Việt Nam hiện nay*.

Bên cạnh hệ thống giáo trình của các cơ sở đào tạo và nghiên cứu luật học, đào tạo và nghiên cứu về quản lý hành chính nhà nước (QLHCNN) {về các môn học: Luật hành chính; Luật tổ tụng hành chính; Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; QLHCNN trong các lĩnh vực; Quản trị công sở...} cung cấp các kiến thức nền làm cơ sở cần thiết cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND trong điều kiện đổi mới và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay, đã có nhiều sách chuyên khảo của cá nhân hoặc nhóm tác giả ít nhiều đã đề cập đến một số nội dung của vấn đề này. Trong đó, có thể nêu ra một số cuốn sách sau:

Trong các công trình có giá trị tham khảo về mặt khoa học phải kể đến sách *Cải cách nền hành chính Việt Nam, Thực trạng và giải pháp*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2009. Sách này được hoàn thành trong khuôn khổ hợp tác nghiên cứu khoa học, với sự hỗ trợ của UNDP Việt Nam (chương trình phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam), Ban Dân chủ và pháp luật thuộc Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội khoa học - kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) đã phối hợp tổ chức

04 cuộc hội thảo với 06 công trình (gồm 01 hội thảo quốc gia tại Hà Nội, 03 hội thảo cấp vùng lãnh thổ tại Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và thành phố Thái Bình. Cuốn sách gồm 436 trang với 6 chương do các tác giả trong và ngoài nước thực hiện. Cuốn sách này tập trung nghiên cứu về cải cách hành chính cho thế kỷ XXI, Cải cách hệ thống công vụ, hành chính công và phát triển kinh tế ở Việt Nam, cải cách hành chính và phát triển... Trong nội dung các chương đã tập trung phân tích một cách có hệ thống về cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay, những ưu điểm và hạn chế còn tồn tại, nguyên nhân và kinh nghiệm của nước ngoài, những giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam trong những năm tới, nhằm góp phần nâng cao hiệu lực quản lý của hệ thống bộ máy hành chính nhà nước, trong đó có bộ máy chính quyền địa phương phù hợp với điều kiện đổi mới và hội nhập của nước ta.

Một trong những công trình có thể cung cấp những tri thức cơ bản để luận chứng cơ sở lý luận của đề tài luận án là cuốn *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, của PGS.TS. Bùi Xuân Đức, Nhà xuất bản Tư pháp, 2004, (gồm 458 trang). Cuốn sách này chủ yếu đề cập những vấn đề chung về đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, tổ chức và cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta; đổi mới, hoàn thiện hệ thống các cơ quan hành chính; những quan điểm tổng thể về đổi mới chính quyền địa phương các cấp; chính quyền địa phương và đô thị trong điều kiện đổi mới, hội nhập quốc tế và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, bảo đảm tăng cường hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu quản lý đất nước trong giai đoạn mới.

Một đóng góp mới vào hệ thống tri thức khoa học về chính quyền địa phương, qua đó có thể góp phần vào luận giải các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của các CQCM thuộc UBND các cấp là cuốn *Đổi mới nội dung hoạt động của các cấp chính quyền địa phương trong kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế*, do TS. Nguyễn Hữu Đức và ThS. Đinh Xuân Hà làm chủ biên, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2006, (gồm 154 trang). Với 4 chương cụ thể, các tác giả đã trình bày khái quát quá trình hình thành các cấp hành chính và điều chỉnh quy mô các đơn vị

hành chính địa phương; phân tích sự đòi hỏi của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đối với các cấp chính quyền địa phương; đề xuất giải pháp đổi mới tổ chức, hoạt động và cơ chế vận hành của chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế.

Ngoài ra, còn hai công trình có giá trị tham khảo khác là: 1) Sách *Phân cấp cấp quản lý nhà nước ở Việt Nam - Thực trạng và triển vọng*, được trình bày ở dạng song ngữ (tiếng Việt và tiếng Anh), gồm 477 trang và cuốn *Phân cấp cấp quản lý nhà nước*, gồm 657 trang (do GS.TS. Phạm Hồng Thái, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung và TS. Nguyễn Ngọc Chí làm đồng chủ biên, Nhà xuất bản Công an nhân dân, 2011); 2) Sách *Một số vấn đề cơ bản của Luật hành chính Việt Nam*, của TS. Vũ Văn Nhiệm và ThS. Cao Vũ Minh (Nhà xuất bản Lao động, 2011), trong đó các tác giả đã phân tích sự cần thiết phải có hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất để đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới, xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay. Theo các tác giả, muốn vậy phải đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng hệ thống cơ quan hành pháp thống nhất, thông suốt và hiệu quả, trong đó CQHCCNN ở địa phương có vị trí, vai trò quan trọng; phải đổi mới tổ chức bộ máy quản lý hành chính theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; làm rõ hơn mối quan hệ giữa các cơ quan quản lý có thẩm quyền chung với các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn, giữa các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước và với các tổ chức xã hội,...

Trong những năm qua cũng có khá nhiều bài báo khoa học được đăng trên các tạp chí chuyên ngành luật, chuyên ngành quản lý nhà nước đề cập đến một số nội dung cụ thể của vấn đề cải cách hành chính nhà nước, đổi mới tổ chức chính quyền địa phương, tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND... trong các thời kỳ xây dựng và phát triển đất nước. Có thể nêu ra một số bài báo sau đây ít nhiều liên quan đến đề tài luận án:

- Bài: *Về xu hướng phát triển của bộ máy chính quyền địa phương nước ta*, của PGS.TS Vũ Thư, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6, 2004. Bài báo nêu ra một số vấn đề của bộ máy chính quyền địa phương truyền thống ở Việt Nam, bộ máy đó được tổ chức và hoạt động theo quy định của các VBQPPL như Sắc lệnh số

63-SL ngày 23/11/1945, Sắc lệnh số 77-SL ngày 23/11/1945 và các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và Hiến pháp 1992 (được sửa đổi bổ sung năm 2001); các đạo luật về tổ chức chính quyền địa phương như Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 1958, Luật tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983, 1989, 1994 và năm 2003. Đồng thời, bài báo đã đưa ra xu hướng phát triển của bộ máy chính quyền địa phương theo tinh thần Hội nghị Trung ương lần thứ 7 (khóa VIII) của Đảng [93] cũng như các quy định của pháp luật để tổ chức mô hình chính quyền địa phương phù hợp và hoạt động hiệu quả hơn.

- Bài: *60 năm xây dựng và hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, của PGS.TS. Thái Vĩnh Thắng, Tạp chí Luật học, số 5, 2005. Bài báo đã đề cập quá trình hình thành và phát triển của tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đến nay. qua đó, nêu ra những bất cập trong tổ chức chính quyền địa phương hiện nay và một số phương hướng khắc phục.

- Bài: *Cải cách chính quyền địa phương ở Trung Quốc*, của Vũ Kiều Oanh, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6, 2008. Bài báo nêu ra một số nét về bộ máy chính quyền địa phương ở Trung Quốc theo mô hình được quy định trong Hiến pháp năm 1982 (được sửa đổi bổ sung năm 2004) của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa; việc cải cách hành chính chính quyền địa phương Trung Quốc qua các giai đoạn 1978 -1980, 1980-1995, 1995-1998, 1998-2002 và từ 2003 đến nay. Tác giả bài báo chỉ ra rằng mặc dù ở mỗi địa phương của Trung Quốc có những đặc thù khác nhau nhưng tựu chung lại, nội dung cải cách hành chính đều được tiến hành trên 8 vấn đề chủ yếu như cải cách chức năng, cơ cấu của chính quyền địa phương; cải cách phương thức, thủ tục xét duyệt hành chính; kiện toàn các tổ chức trung gian;...

- Bài: *WTO và một số yêu cầu đối với chính quyền địa phương*, của TS. Hoàng Phước Hiệp, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 9, 2007. Bài báo khái quát tổng quan về những quy định trong Hiệp định GATT 1947; WTO và vấn đề chính quyền địa phương của các nước thành viên; một số vấn đề pháp luật đặt ra đối với hoạt động của chính quyền địa phương khi Việt Nam gia nhập WTO, trong đó yêu cầu tất cả

các cơ quan nhà nước Việt Nam từ trung ương đến địa phương [43] (trong bộ máy chính quyền địa phương thì các CQCM thuộc UBND trong phạm vi quản lý ngành, lĩnh vực có liên quan của mình) phải có nghĩa vụ chấp hành luật lệ của WTO và các cam kết của Việt Nam với WTO.

- Bài: *Cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã trong giai đoạn hiện nay*, của TS. Nguyễn Minh Đoan, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 10, 2009. Tác giả đã tập trung phân tích, đánh giá vị trí, vai trò của chính quyền cấp xã và những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương của cấp cơ sở nơi gần dân nhất, cấp chính quyền trực tiếp tổ chức thực hiện các quy định, quyết định của nhà nước trong thực tiễn đời sống của nhân dân, trên mọi lĩnh vực quản lý của nhà nước. Trên cơ sở đó, bài báo đã chỉ ra vấn đề cần đổi mới trong tổ chức của HĐND cấp xã; cải cách UBND cấp xã. Nhất là vấn đề nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã, cấp chính quyền cơ sở nơi thực thi pháp luật, tiến hành hoạt động quản lý các ngành, lĩnh vực được thực hiện bởi đội ngũ cán bộ, công chức nhưng không có các CQCM như chính quyền cấp huyện và cấp tỉnh như hiện nay.

- Bài: *Tự quản địa phương: Vấn đề nhận thức và vận dụng ở nước ta hiện nay*, của PGS.TS. Bùi Xuân Đức, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 1, 2007. Bài báo đã đặt vấn đề về tự quản địa phương trong lịch sử xã hội Việt Nam và những thành tựu sau hơn 20 năm đổi mới của đất nước thì việc thiết lập một hệ thống tự quản xã hội trong đó có tự quản địa phương là một tất yếu. Đồng thời, bài báo đưa ra khái niệm và các mô hình tự quản địa phương; vấn đề tổ chức chính quyền tự quản địa phương trong giai đoạn hiện nay, cũng như thử đề xuất một mô hình tổ chức chính quyền tự quản địa phương theo hướng xác định lãnh thổ hành chính tự quản, cơ cấu tổ chức của chính quyền tự quản góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý xã hội ở nước ta hiện nay.

Bên cạnh các công trình nêu trên, còn nhiều chuyên đề Hội thảo khoa học có liên quan đến nội dung đề tài luận án, như chuyên đề: *Phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương*, do Bộ Nội vụ tổ chức tại thành phố Điện Biên Phủ từ ngày 09 đến 10/7/2004 với sự tham gia của một số bộ, ngành có liên quan ở trung

ương và 06 tỉnh khu vực Tây Bắc, 02 tỉnh trung du. Với 28 bài viết, báo cáo, tham luận, hội thảo đã tập trung trao đổi, phân tích, đánh giá về thực trạng phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương, thành tựu và hạn chế. Trên cơ sở đó đưa ra một số đề xuất, kiến nghị về những quy định của pháp luật trong phân cấp cần cụ thể hơn. Những công việc, nhiệm vụ cần phân cấp trong các lĩnh vực quản lý nhà nước ở chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện để chỉ đạo các CQCM thực hiện phù hợp và hiệu quả hơn.

Hội thảo khoa học: *Chính quyền địa phương trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam hiện nay*, được tổ chức ngày 20/12/2008 tại Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. Với 19 bài viết các tác giả đã tập trung phân tích ở những góc độ khác nhau về lý luận và thực tiễn của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay. Kinh nghiệm của một số nước trong khu vực và trên thế giới. Qua đó đánh giá thực trạng và đưa ra những phương hướng, giải pháp góp phần đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong thời gian tới, đáp ứng với yêu cầu đổi mới và hội nhập quốc tế đang đặt ra đối với nước ta.

Cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam dưới góc nhìn của các nhà khoa học, do Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh tổ chức ngày 28/6/2011 tại Hà Nội. Với 81 bài viết tập trung vào 6 vấn đề lớn đó là: Vấn đề chung về cải cách hành chính nhà nước; cải cách thể chế hành chính nhà nước; cải cách tổ chức bộ máy nhà nước; cải cách công vụ và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách quản lý tài chính công và hiện đại hóa nền hành chính nhà nước. Hội thảo đã trao đổi những vấn đề lớn về cải cách hành chính sau 10 năm thực hiện Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

1.2.2. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài

Nước Pháp là một nước Âu châu có nền hành chính tiên tiến, có thể cung cấp cho chúng ta những bài học bổ ích. Cuốn *Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp*, của Martine Lombard, Giáo sư Trường Đại học Tổng hợp Panthéon-Assas (Paris II) và Gilles Dumont, Giáo sư Trường Đại học Luật và Kinh tế Limoges, gồm 832 trang, do Đào Nguyệt Ánh, Nguyễn Thị Việt Hà, Trần Quang Hiếu, Đoàn

Thanh Loan và Hồ Thu Phương dịch, Nguyễn Văn Bình hiệu đính, Nhà xuất bản Tư pháp xuất bản năm 2007 có thể đáp ứng được phần nào nhu cầu nói trên của Việt Nam. Các tác giả cuốn sách đã phân tích sự hình thành và phát triển của hệ thống pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp, những thay đổi mới được cập nhật cũng như sự ảnh hưởng của nó đối với pháp luật Liên minh châu Âu; nguồn luật và trật tự thứ bậc giữa các nguồn của pháp luật hành chính, cơ chế kiểm tra; cơ cấu và nguyên tắc tổ chức của hệ thống các cơ quan hành chính... Từ những góc độ tiếp cận khác nhau của mỗi tác giả, mỗi nội dung trong cuốn sách được nghiên cứu, phân tích dưới nhiều góc độ khác nhau như: góc độ lý luận, thực tiễn, luật thực định, chính trị, xã hội. Các tác giả có những so sánh, đánh giá, đưa ra nhận định của mình giữa cái mới với cái cũ, giữa pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp với Liên minh châu Âu. Tiếp đó là cuốn *Luật hành chính, Văn bản hành chính; Tổ chức hành chính; Cảnh sát, Cơ quan, Trách nhiệm tài phán hành chính*, của Giáo sư Gustave Peiser, Sách gồm 274 trang, do Nhà xuất bản Dalloz, 11, phố Soufflot, 75240 Paris, Cedex 05 France xuất bản. Sách được Phòng Quan hệ Quốc tế, Học viện Hành chính Quốc gia dịch và hiệu đính; Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội xuất bản năm 1994. Sách trình bày những nội dung tóm tắt những nội dung cơ bản của Luật hành chính, những nội dung cơ bản của nền hành chính Pháp. Đặc biệt là những nội dung về tổ chức bộ máy nhà nước ở trung ương; tổ chức bộ máy nhà nước ở địa phương; thẩm quyền của các CQHCNN; quy trình hoạt động của bộ máy hành chính và mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước với công dân và nội bộ các cơ quan nhà nước với nhau cũng như trách nhiệm của công chức trong thi hành nhiệm vụ, công vụ của mình.

Luận án của Pathana Souk Aloun: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào hiện nay*, có thể đáp ứng phần nào yêu cầu về đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQHCNN, góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan trong bộ máy hành chính nói riêng cũng như các cơ quan của bộ máy nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong giai đoạn hiện tại (luận án gồm 176 trang, bảo vệ năm 2007), tác giả đã nghiên cứu cơ sở lý luận về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước Lào; phân tích quá trình hình thành và phát triển, thực tiễn tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước Lào hiện nay.

Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Edition by Joachim Jens Hesse, Published Nomos verlagsgesellschaft, Postfach 610.7570 Baden-Baden, 1991. Sách chính quyền địa phương và các vấn đề đô thị trong viễn cảnh quốc tế (Local Government and Urban Affairs in International Perspective) của tác giả, Joachim Jens Hesse (Chủ biên - biên tập), Nxb Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, năm 1991. Cuốn sách được nghiên cứu bởi nhiều tác giả (gồm 623 trang). Các tác giả đã tập trung phân tích chính quyền địa phương và các vấn đề đô thị trong viễn cảnh quốc tế của 20 quốc gia công nghiệp phát triển trên thế giới như Mỹ, Anh, Pháp... Trong đó, các tác giả tập trung phân tích sự hình thành, phát triển của các chính quyền địa phương, các vấn đề đặt ra đối với đô thị trong viễn cảnh quốc tế. Những nội dung về CQCM ít được đề cập đến trong các bài viết. Tuy nhiên, chính quyền địa phương và các CQCM luôn có mối quan hệ mật thiết với nhau nên trong quá trình nền công nghiệp phát triển, sự đô thị hóa diễn ra nhanh chóng đã đặt ra vấn đề phải tổ chức các chính quyền đô thị với tính đặc thù của nó. Vì vậy, cần phải tổ chức các CQCM thuộc chính quyền địa phương ở mỗi loại, mỗi cấp cho hợp lý là rất cần thiết nhằm nâng cao hơn nữa hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Qua tham khảo các công trình nghiên cứu nêu trên, tôi thấy các công trình nghiên cứu này thể hiện ở những góc độ khác nhau, nhiều quan điểm được các tác giả nghiên cứu có liên quan quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến vấn đề tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở Việt Nam hiện nay. Nhưng nhìn chung, các công trình đó chủ yếu nghiên cứu về chính quyền địa phương, song ít nhiều có đề cập đến CQCM trong mô hình tổng thể của chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn mỗi cấp ở địa phương. Nên có những nội dung, quan điểm trong các công trình là những tài liệu có giá trị cả về lý luận và thực tiễn để tôi chọn lọc, kế thừa, phát triển trong quá trình nghiên cứu đề tài luận án của mình.

1.3. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ NỘI DUNG LIÊN QUAN TRỰC TIẾP ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

Trên cơ sở nội dung của đề tài *Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân ở Việt Nam hiện nay*. Các công trình nghiên

cứ có nội dung liên quan trực tiếp đến đề tài luận án được xếp theo các nhóm vấn đề cụ thể sau đây.

1.3.1. Nhóm các công trình đề cập về khái niệm "cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân"

Đến nay, vẫn còn những quan niệm, tranh luận khác nhau về các thuật ngữ này. Phần lớn các công trình nghiên cứu đều không đưa ra được định nghĩa về các khái niệm "cơ quan chuyên môn", "cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân", "cơ quan có thẩm quyền chuyên môn" hoặc "cơ quan có thẩm quyền riêng". Trong khá nhiều công trình nghiên cứu thuật ngữ này thường được sử dụng theo nghĩa được quy định trong các VBQPPL hiện hành ở thời điểm nghiên cứu hoặc theo nghĩa là một loại cơ quan có thẩm quyền QLHCNN đối với một ngành, một lĩnh vực hay một số ngành lĩnh vực. Tựu trung lại, có một số quan niệm sau đây về CQCM thuộc UBND hay cơ quan có thẩm quyền chuyên môn:

Một là, theo Giáo trình luật hành chính Việt Nam, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb Công an nhân dân, 2013, thì CQCM thuộc UBND không thực hiện chức năng QLHCNN, các cơ quan này là: "Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện... không phải là cơ quan hành chính nhà nước mà chỉ là các cơ quan thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành giúp Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước" [98, tr. 198]. Thực tế, các CQCM thuộc UBND không có vị trí như các bộ, cơ quan ngang bộ. Nếu các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ở trung ương đều là thành viên của Chính phủ, chịu trách nhiệm báo cáo hoạt động của mình trước Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ thì có nhiều thủ trưởng CQCM thuộc UBND không phải là thành viên của UBND. Vì vậy, quan niệm CQCM như một bộ máy giúp việc của UBND chưa hoàn toàn hợp lý.

*Hai là, tác giả Đỗ Xuân Đông chọn đề tài *Đổi mới tổ chức bộ máy hành chính đô thị trong cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta hiện nay* làm luận án tiến sĩ của mình. Luận án gồm 150 trang, bảo vệ vào năm 1996. Tác giả đã nghiên cứu về hành chính đô thị Việt Nam - Quá trình hình thành và phát triển; đánh giá thực trạng pháp lý và việc tổ chức bộ máy hành chính đô thị hiện nay; đề xuất phương hướng và giải pháp đổi mới tổ chức bộ máy hành chính đô thị. Những hạt*

nhân hợp lý trong luận án của Đỗ Xuân Đông có thể tham khảo để vận dụng vào việc đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND ở các đô thị, theo tác giả: "Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là cơ quan thực thi quyền lực hành chính của Ủy ban nhân dân" [33, tr. 24-25]. Như vậy, quan niệm này chỉ nhận diện CQCM ở góc độ thực hiện hoạt động QLHCNN đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi quản lý của UBND cùng cấp, chưa xem xét CQCM về tổ chức hoạt động để không chỉ làm rõ nhiệm vụ, quyền hạn của nó mà còn thấy rõ cả cơ cấu, tổ chức, vị trí, tính chất của loại cơ quan này trong lịch sử hình thành, phát triển và vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn... của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện trong điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội ở nước ta hiện nay.

Ba là, trong nội dung luận văn thạc sĩ của Bùi Thị Nguyệt, với đề tài: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân tỉnh qua kinh nghiệm của Ủy ban nhân dân tỉnh Nam Định* (bảo vệ vào năm 2002), cũng có giá trị tham khảo tốt cho luận án bằng những kết quả nghiên cứu về vị trí, tính chất, cơ cấu tổ chức và hoạt động của UBND qua sự hình thành, phát triển của chế định UBND tỉnh; đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND tỉnh (qua kinh nghiệm của UBND tỉnh Nam Định) và đề xuất một số phương hướng và giải pháp góp phần đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND tỉnh. Tác giả đưa ra ý kiến về CQCM thuộc UBND là: "những pháp nhân có thẩm quyền độc lập, do Chính phủ quy định, có trách nhiệm thực hiện luật và những văn bản quản lý nhà nước của cấp trên, của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp" [65, tr. 32]. Ý kiến này có phần phù hợp với nội dung thẩm quyền của CQCM theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, nếu hiểu đó là CQCM có thẩm quyền độc lập thì đó lại là điểm bất cập được bộc lộ rõ nhất, bởi vì thẩm quyền của CQCM là việc thực hiện thẩm quyền quản lý đối với ngành, lĩnh vực hoặc một số ngành, một số lĩnh vực trong phạm vi thẩm quyền quản lý của UBND cùng cấp.

Tác giả Trần Nho Thìn quan niệm CQCM thuộc UBND là một loại cơ quan có thẩm quyền riêng, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực nhất định, theo nguyên tắc một thủ trưởng, chịu trách nhiệm cá nhân và do nhà nước bổ nhiệm (như bộ, sở...) [90, tr. 13]. Quan niệm này bảo đảm khi tiếp cận từ góc độ

quản lý nhà nước, nhưng khi xem xét về vị trí, tính chất hoặc những đặc trưng của CQCM thuộc UBND thì chưa phù hợp nếu quan niệm CQCM thuộc UBND là cơ quan có thẩm quyền riêng hay thẩm quyền chuyên ngành. Thực tế, chưa có văn bản nào quy định CQCM thuộc UBND (kể cả Bộ, cơ quan ngang bộ) là cơ quan có thẩm quyền riêng, thẩm quyền chuyên môn, thẩm quyền chuyên ngành mà chỉ thực hiện thẩm quyền của mình để quản lý về ngành, lĩnh vực theo sự phân công, phân cấp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương nói chung hoặc CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện đều có chung quan điểm đó là: CQCM thuộc UBND là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của UBND cấp tỉnh và theo quy định của pháp luật [65, tr. 48]. Theo đó, những quan niệm này cũng mới chỉ đề cập đến CQCM theo quy định của pháp luật hiện hành, chưa tìm kiếm hoặc đưa ra một định nghĩa có tính độc lập về CQCM thuộc UBND. Chính vì vậy, có những quan niệm (như quan niệm thứ tư) giúp chúng ta nhìn nhận CQCM ở góc độ tiếp cận về vị trí, chức năng, nhiệm vụ của chúng. Do đó, tôi có chung quan điểm với các công trình này.

Như vậy, qua các công trình nghiên cứu ở nước ta và ở cả nước ngoài, mặc dù phạm vi và góc độ nghiên cứu khác nhau đã đem lại khá nhiều nội dung, những vấn đề quan trọng của chính quyền địa phương. Nhưng cho đến nay chưa có công trình nào đề cập đầy đủ và phù hợp về khái niệm CQCM thuộc UBND. Nhìn chung các công trình này hoặc chỉ xem xét khái niệm này theo những quy định của pháp luật hiện hành. Vì vậy, việc nghiên cứu các công trình nghiên cứu kể trên để tìm kiếm và đưa ra một khái niệm cụ thể, phù hợp về CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay có ý nghĩa quan trọng góp phần tổ chức các cơ quan này phù hợp với thực tiễn quản lý hành chính thống nhất từ trung ương đến địa phương ở nước ta hiện nay.

1.3.2. Về vị trí và chức năng của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu đều nhìn nhận vị trí, chức năng của CQCM thuộc UBND theo quy định của pháp luật hiện hành ở các thời điểm nghiên

cứu khác nhau (tính từ năm 1996 đến nay) và đưa ra các nhận định thống nhất đó là "cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân" và "là cơ quan tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương". Các công trình đó cụ thể là:

- *Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay* là đề tài luận án tiến sĩ của tác giả Phạm Văn Đạt, gồm 206 trang, bảo vệ thành công năm 2012. Luận án tập trung phân tích cơ sở lý luận, đánh giá quá trình phát triển và thực trạng về đổi mới chính quyền đô thị ở nước ta. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra quan điểm, mục tiêu, phương hướng và giải pháp đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay và trong thời gian tới. Đồng thời, luận án cũng phân tích quá trình đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ, cần phân biệt chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn để thiết kế mô hình tổ chức phù hợp cho mỗi loại chính quyền, góp phần nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền địa phương. Tác giả đã đề cập đến mô hình chính quyền quận, huyện, phường khi không tổ chức HĐND, tổ chức của cơ quan hành chính (UBND) ở đó phải được kiện toàn, củng cố, chế độ báo cáo của các CQCM và UBND trước cơ quan quyền lực cùng cấp cũng như quy trình thành lập CQCM thuộc UBND khi không tổ chức HĐND phải được thiết kế lại theo hướng tăng cường quyền hạn, trách nhiệm cho UBND, chủ tịch UBND... Mặc dù nội dung chủ yếu của luận án tập trung nghiên cứu về đổi mới tổ chức chính quyền đô thị, nhưng có những nội dung phân tích về mối quan hệ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị với CQCM là tài liệu có giá trị quan trọng để tôi tham khảo, kế thừa và phát triển trong luận án của mình.

- *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân xã* là đề tài luận án tiến sĩ của Trần Nho Thìn, gồm 121 trang, bảo vệ vào năm 1996. Luận án đề cập vấn đề tổ chức và hoạt động của UBND xã trên phương diện lý luận và thực tiễn, gồm các vấn đề chính sau: vị trí, vai trò và chức năng của UBND xã; quan hệ giữa UBND xã với HĐND xã và cơ quan nhà nước cấp trên; thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND xã ở nước ta qua các thời kỳ; phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND xã trong điều kiện cải cách, kiện toàn bộ máy nhà nước. Trong công trình này tác giả đưa ra ý kiến: "Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân

dân là cơ quan có thẩm quyền độc lập thực hiện luật và những văn bản quản lý nhà nước của cấp trên, của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp" [90, tr. 13]. Đây là một trong những nội dung có giá trị để tôi tiếp thu, kế thừa và nghiên cứu trong đề tài luận án.

- Tác giả Vũ Đức Đán với đề tài: *Chính quyền nhà nước cấp thành phố trực thuộc trung ương trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trên địa bàn thành phố*. Luận án tiến sĩ gồm 172 trang, bảo vệ vào năm 1996. Trong luận án này, tác giả đã nghiên cứu những vấn đề lí luận về quyền lực và việc tổ chức quyền lực nhà nước, cách thức tổ chức quyền lực nhà nước. Trên cơ sở những nét đặc trưng cơ bản chính quyền cấp của thành phố trực thuộc trung ương để đề ra những yêu cầu đối với việc tổ chức quyền lực nhà nước ở cấp này. Tác giả cũng xem xét, phân tích, đánh giá thực trạng những quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền thành phố trực thuộc trung ương thông qua tổ chức và hoạt động của UBND thành phố Hà Nội, từ đó, nêu ra những vấn đề nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền nhà nước cấp thành phố trực thuộc trung ương nói chung. Mặc dù đề tài luận án của Vũ Đức Đán có phần hơi xa đề tài Luận án nhưng cũng có thể tham khảo được để góp phần xây dựng cơ sở lý luận của Luận án. Khi xem xét về vị trí "các cơ quan chuyên môn được đặt dưới sự lãnh đạo tập trung thống nhất của ủy ban hành chính và chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ, kỹ thuật của cơ quan chuyên môn cấp trên" [21, tr. 64]. Theo tôi, không nên quan niệm vị trí, chức năng của CQCM thuộc UBND như vậy, dễ gây nhầm lẫn giữa vị trí là cơ quan *tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước thành chức năng thực hiện hoạt động quản lý ngành lĩnh vực của cơ quan chuyên môn*. Như vậy có những điểm không phù hợp với các quy định của Luật tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND. Bên cạnh đó, có quan điểm cho rằng các CQCM thuộc UBND là bộ máy giúp việc của UBND bao gồm các sở, ủy ban, ban (gọi chung là sở) được thành lập theo các ngành kinh tế - kỹ thuật, hoặc theo chức năng. "Để giúp cho Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện tốt hoạt động quản lý hành chính nhà nước của mình, các sở, phòng, ban chuyên môn được thành lập. Chúng thực hiện hoạt động quản lý chuyên ngành trên lãnh thổ của địa phương" [98, tr.102-103]. Quan

điểm này không thống nhất, vì thực tế các CQCM là một bộ phận thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, nhưng nó không thuộc cơ cấu của UBND, không có vị trí là cơ quan của UBND mà chỉ là cơ quan thuộc UBND như các VBQPPL đã ghi nhận, từ những quy định đó nên thủ trưởng các cơ quan này không đương nhiên là thành viên của UBND cùng cấp, mà chỉ những thủ trưởng CQCM nào được HĐND bầu, chủ tịch UBND cấp tỉnh (đối với cấp huyện) và Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (đối với cấp tỉnh) mới là thành viên của UBND.

- Trong luận văn thạc sĩ luật học của mình, tác giả Bùi Thị Nguyệt lại phân loại các CQCM ở cấp tỉnh thành 3 loại khác nhau và loại cơ quan chuyên môn được tổ chức theo ngành dọc ở trung ương đặt tại tỉnh [65, tr. 33-34]. Quan điểm này xuất phát từ điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, đặc thù riêng biệt của từng địa phương và thực tiễn quản lý của một số ngành đặc thù hoặc quan niệm về vị trí, chức năng của các CQCM phải được *tổ chức theo nguyên tắc "song trùng trực thuộc"*. Tôi thấy quan điểm này là hợp lý, nó không chỉ giúp chúng ta trong quá trình tổ chức, sắp xếp lại các CQCM theo yêu cầu đòi hỏi của tiến trình cải cách hành chính nhà nước, mà còn cung cấp những cơ sở khoa học để tổ chức các cơ quan này theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, đáp ứng các yêu cầu đòi hỏi của hội nhập quốc tế, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương trong giai đoạn hiện nay ở nước ta.

1.3.3. Về cơ cấu tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Cho đến nay, nhiều công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương (được hiểu là các cơ quan trong hệ thống bộ máy nhà nước ở địa phương gồm HĐND, UBND, Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân) hoặc của UBND, có quan niệm tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc chế độ thủ trưởng. Quan niệm này chưa bảo đảm tính tổng thể, toàn diện trong quá trình tổ chức và thực hiện hoạt động của CQCM. Theo tôi, cần quan niệm về tổ chức và hoạt động của cơ quan này một cách thống nhất, bảo đảm tính toàn diện, khách quan như: "Tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân được thực hiện theo nguyên tắc tập trung dân chủ và chế độ thủ trưởng" [15].

Quan niệm về đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính ở địa phương nói chung và CQCM thuộc UBND nói riêng, nhìn chung là thống nhất từ nhận thức về các quan điểm chính trị của Đảng, xuất phát từ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, phần lớn các công trình nghiên cứu chưa đưa ra khái niệm hoặc giải nghĩa chính xác nào về đổi mới. Đây là những khiếm khuyết cần được khắc phục kịp thời, nếu không trong quá trình thực hiện sẽ dễ dẫn đến tình trạng nhận thức không đầy đủ về đổi mới (như yêu cầu đổi mới, nội dung đổi mới, sự kế thừa trong quá trình đổi mới...). Về thuật ngữ "đổi mới" TS. Trần Nho Thìn quan niệm về "đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân xã thực chất là đổi mới thành phần, cơ cấu trên cơ sở đổi mới chức năng, nhiệm vụ" [90, tr. 9]. Quan niệm này cần được kế thừa và phát triển cụ thể là: đổi mới về tổ chức và hoạt động của một cơ quan nào đó, thực chất đó là sự đổi mới về thành phần cơ cấu, cách thức tổ chức và hoạt động của nó phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và yêu cầu khách quan đối với cơ quan đó.

Bài: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương cấp tỉnh, huyện đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, của TS. Hà Quang Ngọc, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 1, 2007. Bài báo đã phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương trong những năm qua, đặc biệt là cơ cấu tổ chức được sắp xếp lại theo hướng quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực, nhờ đó mà đầu mối các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và cấp huyện đã giảm rõ rệt, sự điều chỉnh đó là cần thiết vì nó tạo ra mô hình đơn giản, gọn nhẹ, vận hành thống nhất, hiệu quả. Song, đó chỉ là những kết quả bước đầu vì bên cạnh đó vẫn bộc lộ một số bất cập cần phải được tiếp tục nghiên cứu, đánh giá cụ thể, quán triệt những quan điểm đổi mới của Đảng và những nguyên tắc nhất quán khi tiến hành công việc tiếp tục đổi mới cho phù hợp với nền kinh tế thị trường, định hướng XHCN ở nước ta trong thời gian tới.

- Bài: *Đổi mới và hoàn thiện cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, của ThS. Huỳnh Thu Thảo, Tạp chí Khoa học Chính trị, số 4, 2011. Tác giả đã phân tích thực tiễn tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp huyện tại Thành phố Hồ Chí Minh, những ưu điểm và

hạn chế, bất cập trong thực tiễn. Từ đó, đưa ra phương hướng đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện theo hướng tinh giản, gọn nhẹ, bảo đảm quản lý đa ngành, đa lĩnh vực đáp ứng yêu cầu đổi mới hội nhập ở địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh trong thời gian tới.

- *Tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường - Thực tiễn thí điểm tại tỉnh Nam Định* là luận văn thạc sĩ luật học của Đỗ Thị Thanh Vân, bảo vệ thành công tại Trường Đại học Luật Hà Nội năm 2012. Luận văn nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền huyện, quận, và phường khi không tổ chức cơ quan quyền lực nhà nước ở đó. Với việc nghiên cứu làm sáng rõ những vấn đề lý luận, đánh giá thực trạng và đưa ra một số giải pháp góp phần hoàn thiện tổ chức của các cơ quan hành chính nhà nước trong điều kiện không tổ chức HĐND, tác giả có đề cập đến vấn đề cần cơ cấu lại bộ máy các CQCM hợp lý, áp dụng nguyên tắc quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và nguyên tắc quản lý ngành kết hợp với quản lý theo địa phương là nguyên tắc tổ chức kỹ thuật trong hệ thống các nguyên tắc cơ bản trong quản lý hành chính nhà nước [105, tr. 43]. Về hoạt động của CQCM thuộc UBND, tác giả phân tích và đưa ra ý kiến về hoạt động tham mưu, giúp UBND, chủ tịch UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương [105, tr. 44]. Tôi nhất trí cao với quan điểm này, vì quan điểm đó thể hiện tính hợp lý trong cải cách hành chính nhà nước, đổi mới và thu gọn đầu mối CQCM thuộc UBND, đáp ứng yêu cầu của xây dựng, hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương, thực hiện sắp xếp, tổ chức và hoạt động của các CQCM theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính ở nước ta hiện nay.

Nhìn chung, đến nay có nhiều công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương, chính quyền cơ sở, trong đó có công trình là các luận án tiến sĩ, các sách chuyên khảo, bài báo khoa học hoặc các chuyên đề Hội thảo khoa học ở các cấp độ khác nhau, (như ở cơ sở, các bộ, ngành, ở địa phương hoặc trung ương, nghiên cứu về chính quyền địa phương ở đô thị hay nông thôn...). Mặc dù qua mỗi thời kỳ, mỗi giai đoạn, các CQCM được pháp luật quy định cụ thể về cơ cấu tổ chức và hoạt động, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước cũng như yêu cầu hội

nhập trong khu vực, hội nhập quốc tế. Nhưng chưa có công trình nào nghiên cứu cụ thể, chuyên sâu về tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND, cũng chưa có một công trình nào nghiên cứu, đề cập riêng đến loại cơ quan này. Vì thế, có thể nhận định rằng các công trình này chỉ đề cập đến CQCM thuộc UBND với vị trí là một bộ phận cấu thành của bộ máy chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện, hoặc nghiên cứu dừng lại ở những quy định của pháp luật hiện hành.

Qua việc nghiên cứu, đánh giá tổng quan các công trình nghiên cứu nêu trên, chúng ta có thể nhận thấy các công trình này đã đưa ra nhiều quan điểm khác nhau, thậm chí có những quan điểm trái ngược nhau về một số nội dung của CQCM thuộc UBND ở Việt Nam hiện nay. Đồng thời, xuất phát từ những vấn đề nghiên cứu, góc độ nghiên cứu cũng như cách tiếp cận của mỗi công trình nên tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND, mới chỉ được một số công trình phác họa mờ nhạt hoặc xem xét nó như một bộ phận cấu thành của UBND cùng cấp, chưa phân tích, đánh giá đến tính độc lập tương đối, mối quan hệ với các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của chúng trên thực tế. Qua đó, cho thấy vấn đề này đã dành được sự quan tâm đáng kể của các nhà khoa học pháp lý và ý nghĩa quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung và QLHCNN nói riêng, song nó lại chưa được nghiên cứu một thấu đáo, toàn diện và có hệ thống để tìm ra những ưu điểm, phát hiện những bất cập đang tồn tại để có những quy định phù hợp đối với tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND. Mặt khác, do thời gian gần đây có những thay đổi nhất định về điều kiện kinh tế - xã hội trong nước, nhiệm vụ về hội nhập quốc tế đang diễn ra mạnh mẽ. Từ đó, nhiều vấn đề phát sinh, đã làm xuất hiện các yêu cầu, đòi hỏi phải tiếp tục đẩy mạnh cải cách bộ máy nhà nước, trong đó có bộ máy chính quyền địa phương, nhất là các CQCM phải được tổ chức, sắp xếp lại theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, gọn nhẹ, hoạt động thống nhất và hiệu quả. Vì vậy, nghiên cứu đề tài: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân ở Việt Nam hiện nay* không chỉ là nhiệm vụ khoa học cần thiết trong giai đoạn hiện nay mà còn có ý nghĩa sâu sắc lâu dài đối với tổ chức bộ máy chính quyền địa phương nói chung và tổ chức, hoạt động của các CQCM nói riêng.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND quyết định đến sự vận hành và hiệu quả của các CQCM thuộc UBND. Đồng thời, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của UBND mỗi cấp phụ thuộc rất nhiều vào tổ chức và hoạt động của các CQCM. Việc nghiên cứu tổ chức và hoạt động của CQCM luôn có mối quan hệ chặt chẽ với cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính (từ trung ương đến địa phương) nói chung cũng như bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương hiện nay. Qua việc nghiên cứu, phân tích dưới các khía cạnh khác nhau của các công trình chủ yếu nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của UBND hoặc chính quyền địa phương, có công trình nghiên cứu có hệ thống, toàn diện về tổ chức của loại hình chính quyền đô thị, có công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong tổng thể cải cách hành chính nhà nước... Song các công trình này đều đề cập đến các CQCM thuộc UBND như một bộ phận cấu thành của UBND cùng cấp, chỉ có một số bài báo khoa học nghiên cứu về một số khía cạnh nhỏ trong tổ chức và hoạt động của CQCM các cấp (cấp huyện và cấp tỉnh) hoặc chỉ nghiên cứu cụ thể ở cấp huyện qua thực tiễn của một địa phương cụ thể. Tuy nhiên, từ những nội dung nghiên cứu đó đã chỉ ra một số ưu điểm, hạn chế cũng như đặt ra yêu cầu phải tiếp tục nghiên cứu tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND một cách đầy đủ, toàn diện, phù hợp với điều kiện cải cách bộ máy hành chính nhà nước, đổi mới, hội nhập khu vực và quốc tế đang diễn ra mạnh mẽ. Do đó, mỗi nội dung và kết quả của các công trình nghiên cứu đó có giá trị sâu sắc và ý nghĩa quan trọng tác giả luận án để kế thừa, phát triển tiếp tục nghiên cứu nhằm góp phần đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN

2.1. CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN: KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, VỊ TRÍ, TÍNH CHẤT, CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ, CÁCH THỨC TỔ CHỨC; NỘI DUNG, HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP HOẠT ĐỘNG

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Việc nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương qua các thời kỳ có thể thấy ở mỗi giai đoạn phát triển của đất nước, tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương đều được quy định khác nhau. Chẳng hạn, ở thời kỳ trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, chính quyền địa phương của triều đình nhà Nguyễn *được chia thành tỉnh, có phân biệt giữa tỉnh lớn và tỉnh nhỏ, tỉnh chia thành phủ, mỗi phủ miền xuôi chia thành huyện, còn tỉnh miền núi chia thành nhiều đạo và châu...* [47, tr. 286]. Sau này, chính quyền địa phương vẫn được chia thành ba cấp (tỉnh, huyện và xã) nhưng ở cấp tỉnh và huyện có các CQCM - một bộ phận cấu thành quan trọng của UBND, giúp UBND trong quản lý các lĩnh vực công tác ở mỗi cấp địa phương. Mặc dù ở mỗi thời kỳ khác nhau, tên gọi, vị trí của các cơ quan này khác nhau, nhưng chúng luôn có vai trò quan trọng trong việc giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước thống nhất về ngành, lĩnh vực từ trung ương đến địa phương.

Trong sách báo khoa học pháp lý và các VBQPPL của Nhà nước khái niệm, tên gọi của các CQCM thuộc UBND được và sử dụng khác nhau như ty, sở, ban và tương đương (ở UBND cấp tỉnh); phòng, ban và tương đương (ở UBND cấp huyện). Do ở mỗi giai đoạn lịch sử, các cơ quan này có vị trí, tính chất, nhiệm vụ khác nhau nên khái niệm về CQCM thuộc UBND chưa được quan niệm một cách thống nhất. Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và CQCM thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có nhiệm vụ tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh, cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh

vực ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của UBND cùng cấp và theo quy định của pháp luật.

Mặc dù tên gọi, vị trí, tính chất của các CQCM này trong mỗi giai đoạn được xác định khác nhau (như ở cấp tỉnh CQCM được gọi là ty, sở, ban...), song các cơ quan này đều được gọi là "cơ quan chuyên môn" thực hiện chức năng quản lý đối với ngành, lĩnh vực trong QLHCNN ở địa phương. Cách thức tổ chức các CQCM ở giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1980 thể hiện sự quản lý tập trung cao của chính quyền trung ương, với hình thức tổ chức chính quyền nhà nước theo nguyên tắc "tập quyền", các CQHCCNN ở trung ương điều khiển, kiểm soát mọi hoạt động của cơ quan chính quyền địa phương... ít tạo điều kiện để phát huy tính tự quản và sáng tạo của địa phương trong phát huy thế mạnh của từng địa phương [20, tr. 6-7].

Theo Đại từ điển tiếng Việt, cơ quan chuyên môn là "cơ quan chuyên trách một ngành cụ thể của nhà nước" [111, tr. 466].

Theo Từ điển tiếng Việt, cơ quan chuyên môn là "cơ quan chuyên trách một ngành công tác của nhà nước" [109, tr. 215].

Theo Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, CQCM thuộc UBND được hiểu là:

Cơ quan có nhiệm vụ giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở.

Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Ủy ban nhân dân cấp mình đồng thời chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban nhân dân và cơ quan chuyên môn cấp trên và khi cần thiết thì báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân.... cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là các sở, phòng, ban... [94, tr. 39-40].

Theo Từ điển Luật học của Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp thì CQCM thuộc UBND là:

Cơ quan có nhiệm vụ tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của Ủy ban nhân dân cùng cấp và theo quy định của pháp luật, góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở.

Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Ủy ban nhân dân cùng cấp, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp trên... Tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân do Chính phủ quy định

Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân được thành lập ở cấp tỉnh và cấp huyện... [107, tr. 194].

Với những quan niệm khác nhau về CQCM và việc xác định tên gọi, vị trí, tính chất... của CQCM nên tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND ở giai đoạn này vẫn chịu sự chi phối, tác động chủ yếu từ các cơ quan nhà nước ở trung ương; chính quyền địa phương khi đó chỉ thực sự "lãnh đạo, điều khiển" các CQCM ở địa phương trong phạm vi nhất định. Mô hình này giống với chính sách tản quyền trong bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương của Cộng hòa Pháp. Chẳng hạn, tại mục 3, điều 252, pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp quy định:... Các tổ chức hành chính thuộc Bộ đặt tại địa phương, do tỉnh trưởng hoặc vùng trưởng điều hành và điều phối hoạt động [66, tr. 206] và các tổ chức của bộ đặt tại địa phương được quy định tại Điều 253, đó là: Việc quản lý hành chính lãnh thổ của Cộng hòa Pháp do các chính quyền địa phương và các tổ chức hành chính của Nhà nước trung ương đặt tại địa phương đảm nhiệm, tất cả các bộ đều có tổ chức hành chính đặt tại từng tỉnh, một số không nhất thiết phải đặt tổ chức hành chính của mình ở cấp vùng... [66, tr. 206]. Ở nước ta, theo quy định của Sắc lệnh số 103-SL thì tổ chức các CQCM ở địa phương bước đầu đã xác định theo hướng là các CQCM trực thuộc Ủy ban hành chính cả về tổ chức và hoạt động. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, bộ máy nhà nước ta từ trung ương đến địa phương mới được thành lập, nên trong quá trình hình thành để hoàn thiện có những lúng túng

nhất định trong việc tìm kiếm mô hình tổ chức phù hợp. Có thời kỳ pháp luật quy định các CQCM ở địa phương vừa trực thuộc UBND, vừa trực thuộc HĐND. (chẳng hạn, Nghị quyết số 33-CP ngày 04/12/1978 của Hội đồng Chính phủ về việc bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền nhà nước cấp huyện trong lĩnh vực quản lý kinh tế). Nghị quyết này chỉ phù hợp với quan điểm khi xem xét UBND là bộ phận thường trực của HĐND [50].

Thời kỳ này, pháp luật quy định các CQCM trực thuộc ủy ban hành chính cấp tỉnh gồm có các ty, ban, ngành chuyên môn, tùy theo đặc điểm của từng tỉnh, thành phố cụ thể mà ủy ban hành chính cấp tỉnh thành lập ra các ty, ban, ngành chuyên môn [47, tr. 386]. Thông thường có 12 ty (nông nghiệp, thương nghiệp, tài chính, lâm nghiệp, giao thông vận tải, bưu điện, văn hóa, thủy lợi, công an, thông tin, thương binh- xã hội, thủy sản) và có bốn ban (ban thanh tra, ban tổ chức chính quyền, ban điều tra tội ác chiến tranh, ban bảo vệ bà mẹ - trẻ em), bốn chi cục (chi cục muối, chi cục hải quan, chi cục kiểm lâm, chi cục thống kê). Các ty, ban, ngành này phụ trách một ngành chuyên môn của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các CQCM trực thuộc UBND cấp huyện có: văn phòng, các phòng (tổ chức chính quyền (hoặc tổ chức dân chính), lao động, nông nghiệp, thống kê, thủy lợi, kế hoạch, giao thông vận tải, công nghiệp và thủ công nghiệp, thương nghiệp, tài chính, giáo dục, xây dựng, lâm nghiệp, thông tin truyền thanh, y tế, thể thao. Ngoài các phòng trên, ủy ban cấp huyện còn có một số cơ quan trực thuộc như phòng bưu điện, ngân hàng nhà nước, chi nhánh ngân hàng kiến thiết, lương thực... các phòng và cơ quan này chỉ trực thuộc ủy ban hành chính cấp huyện về mặt hành chính, còn về chuyên môn và các mặt khác do ngành dọc cấp trên ở tỉnh quản lý [47, tr. 391]. Ở cấp xã có một cá nhân chuyên trách về công tác văn phòng, tư pháp, xã hội và trong trường hợp cần thiết có thể thành lập một số ban khác như ban công an, ban tư pháp.

Luật tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND (sửa đổi) năm 1994, tiếp tục quy định các CQCM thuộc UBND giúp UBND cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương. Tổ chức và hoạt động của các cơ quan này chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND cấp mình, đồng thời chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên, theo đó, vị trí của

chúng được xác định là CQCM "thuộc" UBND và thực hiện chức năng "giúp" UBND thực hiện chức năng quản lý của ngành, hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi quản lý của UBND cùng cấp, bảo đảm sự vận hành thông suốt, quản lý thống nhất, hiệu quả từ trung ương đến địa phương [50].

Thẩm quyền của UBND tỉnh về thành lập, sáp nhập, giải thể, quyết định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của các CQCM thuộc UBND; chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế của các CQCM thuộc UBND và UBND thành phố trực thuộc trung ương thực hiện nhiệm vụ quyền hạn được của UBND cấp huyện đối với việc đề nghị UBND cấp tỉnh quyết định thành lập, sáp nhập và giải thể các CQCM thuộc UBND cấp huyện [104]. Do đó, sự "trực thuộc" của các CQCM vào UBND ở giai đoạn này tiếp tục được ghi nhận, quy định thống nhất về sự chi phối trong chỉ đạo, điều hành và quản lý của UBND đối với các CQCM cùng cấp.

Về tổ chức của CQCM ở giai đoạn này, việc sắp xếp lại tổ chức, tinh giản biên chế các cơ quan hành chính sự nghiệp do Chủ tịch UBND cùng cấp có quyền quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể các CQCM; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, thi hành kỷ luật đối với cán bộ phụ trách của các CQCM. Ngoài ra, pháp luật còn quy định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đối với thủ trưởng các CQCM thuộc UBND do Chủ tịch UBND quyết định sau khi đã tham khảo ý kiến của ngành dọc cấp trên. Vai trò của ngành dọc đối với CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được quy định rõ nét hơn. Cụ thể là việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Giám đốc sở phải có sự thỏa thuận giữa UBND với Bộ trưởng phụ trách ngành. Việc thỏa thuận giữa UBND với Bộ trưởng thể hiện rõ sự phối hợp giữa UBND với ngành dọc cấp trên chỉ là sự tham khảo ý kiến, thỏa thuận với ngành dọc cấp trên. Nếu trường hợp giữa chủ tịch UBND và ngành dọc cấp trên không thống nhất ý kiến với nhau thì quyền quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đó vẫn do chủ tịch UBND thực hiện và chịu trách nhiệm đối với quyết định của mình [5].

Khắc phục những bất cập mới phát sinh trong điều kiện thực hiện đổi mới, năm 2001 Quốc hội đã sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 và các VBQPPL khác. Điều đó thể hiện đối với *mô hình tổ chức chính quyền địa phương cần được tổ chức bảo đảm yêu cầu về tính tổng thể, cần phát huy tính độc*

lập tương đối cho địa phương [103, tr. 433], nhất là trong quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 cũng quy định về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và các CQCM thuộc UBND cấp huyện. Các văn bản pháp luật và trong các công trình nghiên cứu đều sử dụng thuật ngữ "cơ quan chuyên môn"; CQCM được xác định là *cơ quan tham mưu, giúp UBND cùng cấp* thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở [11], [12]. Tuy nhiên, trước những thay đổi và yêu cầu phát triển của xã hội và đòi hỏi trong sự hợp tác, hội nhập kinh tế quốc tế diễn ra nhanh chóng, sâu rộng nên việc nhận thức và quan niệm đầy đủ về CQCM thuộc UBND để ban hành các VBQPPL nhằm quy định vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của các CQCM phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội nói chung, công cuộc cải cách bộ máy hành chính nói riêng ở giai đoạn này là rất cần thiết. Do đó, cần phải cải cách bộ máy nhà nước, nhằm kiện toàn tổ chức và nâng cao hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ quản lý hành chính đang đặt ra cho đất nước. Chủ trương này được khẳng định trong Nghị quyết số 17-NQ/TU của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X, đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ mà Chương trình tổng thể cải cách hành chính nước giai đoạn 2001-2010 đề ra, thực hiện hình thành bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Đối với các CQCM thuộc UBND, Nghị quyết chỉ rõ: "Kiện toàn thống nhất hệ thống cơ quan chuyên môn của các cấp chính quyền". Như vậy, với vị trí thuộc UBND, các CQCM thực hiện việc tham mưu cho UBND, Chủ tịch UBND đối với dự thảo quyết định, chỉ thị; quy hoạch, kế hoạch; dự thảo VBQPPL; dự thảo quyết định thành lập, sát nhập, giải thể các đơn vị thuộc CQCM cấp tỉnh và dự thảo quyết định, chỉ thị cá biệt thuộc thẩm quyền ban hành của UBND và Chủ tịch UBND cấp tỉnh.

Cũng có ý kiến cho rằng, các CQCM thuộc UBND là cơ quan trực thuộc UBND, có cơ cấu tổ chức và hoạt động ổn định trên cơ sở các quy định của pháp luật nhằm giúp UBND cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với một hay một số ngành, lĩnh vực nhất định ở địa phương hoặc quan niệm các CQCM là

một bộ phận cấu thành của UBND, cụ thể là các sở, phòng, ban chức năng của UBND là các cơ quan thực hiện chức năng quản lý chuyên môn trong phạm vi địa phương. Các cơ quan này được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc hai chiều phụ thuộc là UBND cùng cấp và cơ quan quản lý chuyên ngành cấp trên [97, tr. 451]. Quan niệm này có tính hợp lý cả về lý luận và thực tiễn, bởi vì ở các giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1986, nền kinh tế được quản lý theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung, nên xu thế toàn cầu hóa và yêu cầu hội nhập chưa đặt ra như hiện nay, việc quản lý theo hướng chuyên môn hóa, chuyên ngành là một thể mạnh trong quá trình thực hiện "chỉ tiêu pháp lệnh" của nhà nước.

Với quan niệm về các CQCM thuộc UBND như trên, các CQCM có những đặc điểm như sau:

Thứ nhất, các CQCM thuộc UBND là loại cơ quan có thẩm quyền chuyên môn thuộc CQHCCN ở địa phương, có chức năng tham mưu, giúp việc cho UBND quản lý về ngành, lĩnh vực công tác trong phạm vi quản lý của UBND cùng cấp. Vì vậy, các CQCM không phải là cơ quan hiến định, mà hiện nay cơ quan này được thành lập trên cơ sở các VBQPPL dưới Hiến pháp (chủ yếu trong các nghị định của Chính phủ). Thực tế cho thấy, trong các giai đoạn hình thành và phát triển của các CQCM thuộc UBND từ năm 1945 đến nay, các cơ quan này thường được quy định một cách gián tiếp trong các Hiến pháp của Việt Nam. Mặc dù Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 có dành riêng mục 5 quy định rõ hơn về các CQCM thuộc UBND, song nhìn chung việc quy định đó chỉ tập trung ở các Điều 128, 129, 130 và nội dung tương tự nhau. Vì vậy, việc tổ chức, hoạt động của các CQCM thuộc UBND cùng cấp (cấp tỉnh và cấp huyện) do các VBQPPL dưới luật quy định, điều chỉnh trực tiếp.

Thứ hai, theo quy định của pháp luật hiện hành, các CQCM thuộc UBND là loại cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương chỉ thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở phạm vi quản lý của UBND cùng cấp. Khoa học luật hành chính căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mỗi CQHCCN đã chia các cơ quan thuộc hệ thống CQHCCN thành hai loại: a) CQHCCN có thẩm quyền chung (Chính phủ và UBND các cấp), thực hiện QLHCCN trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội trong phạm vi lãnh thổ mà pháp

luật quy định, các cơ quan này không bị giới hạn thẩm quyền quản lý về lĩnh vực quản lý nhà nước, chỉ UBND các cấp là bị giới hạn về thẩm quyền quản lý đối với các lĩnh vực trong một phạm vi lãnh thổ nhất định ở địa phương; b) Các CQHCNN có thẩm quyền chuyên môn (bộ, cơ quan ngang bộ), thực hiện quản lý nhà nước đối với một ngành, một số ngành hoặc một lĩnh vực, một số lĩnh vực trên phạm vi cả nước. Các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn này chỉ thực hiện chức năng quản lý đối với một ngành, lĩnh vực hoặc một số ngành, lĩnh vực nhưng nó không bị giới hạn theo phạm vi lãnh thổ ở địa phương [106, tr. 126].

Các CQCM thuộc UBND là cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về chuyên môn theo ngành, lĩnh vực nhưng chúng không phải là CQHCNN và thẩm quyền bị giới hạn thuộc thẩm quyền quản lý của UBND cấp tỉnh và cấp huyện. Có lẽ xuất phát từ những điểm khác biệt đó nên bộ, cơ quan ngang bộ không phải là các CQCM mà nó là cơ quan của Chính phủ, loại cơ quan được thành lập để trực tiếp thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác của bộ máy hành chính nhà nước. Quy định đó phù hợp khi nhiều nước trong khu vực và trên thế giới cũng có quy định các bộ, cơ quan ngang bộ trong cơ cấu của Chính phủ là cơ quan của Chính phủ. Mặc dù trên thực tế, tên gọi của CQHCNN ở trung ương có thể khác nhau. Chẳng hạn ở Trung Quốc, tất cả các cơ quan chính quyền từ trung ương đến xã đều gọi là Chính phủ: Chính phủ nhân dân trung ương, Chính phủ nhân dân tỉnh (huyện, xã). Chính phủ trung ương được gọi là Quốc vụ viện gồm có Thủ tướng, các Phó Thủ tướng. Quốc vụ viện còn có một số ủy viên. Những cơ quan thành viên của Quốc vụ viện gồm Văn phòng Quốc vụ viện, 29 bộ, ban và cơ quan ngang bộ thực hiện quản lý về ngành, lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước [57, tr. 12]. Ở nước ta cũng vậy, 22 Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan của Chính phủ, đây là các cơ quan CQHCNN có vị trí tương đối độc lập như các cơ quan trong hệ thống bộ máy hành chính.

Thứ ba, hiện nay, căn cứ vào đặc thù hoạt động của từng ngành, lĩnh vực nên các CQCM có những điểm khác biệt nhất định so với một số cơ quan, tổ chức chuyên môn khác cũng thực hiện các hoạt động QLHCNN địa phương. Các cơ quan, tổ chức này được tổ chức theo ngành dọc của các bộ, ngành trung ương đóng tại địa

phương như quân đội, công an, ngân hàng, thuế, hải quan... Mặc dù trong hoạt động của chúng vẫn có những mối quan hệ công tác nhất định với UBND và các CQCM thuộc UBND trong phạm vi quản lý nhà nước ở địa phương, nhưng đó thường là những quan hệ phối hợp công tác chứ không phải là mối quan hệ phụ thuộc về tổ chức và chịu sự chỉ đạo, điều hành của UBND như đối với các CQCM thuộc UBND. Trên thực tế, việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật thủ trưởng các CQCM hay vấn đề tổ chức, biên chế của các cơ quan này đều do các cơ quan theo ngành dọc ở Trung ương có thẩm quyền quyết định. Tính đặc thù đó không chỉ trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng mà còn ở cả những ngành, lĩnh vực khác liên quan đến nội dung và vấn đề phân cấp quản lý hành chính nhà nước hay có cần sự phối hợp, chỉ đạo của các CQHCCN ở trung ương như kho bạc, hải quan... Việc tồn tại các CQCM thuộc UBND cùng cấp thể hiện sự "phân cấp" trong QLHCNN nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt... thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN [20, tr. 210]. Còn tổ chức của các cơ quan của trung ương đặt tại địa phương là biểu hiện của hình thức "tân quyền" đối với một số ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước.

Từ những trình bày ở trên có thể nhận định rằng: *CQCM thuộc UBND là cơ quan có nhiệm vụ thực hiện quản lý về chuyên môn đối với một ngành, một lĩnh vực hoặc một số ngành, một số lĩnh vực cụ thể trong đời sống xã hội ở địa phương. CQCM được tổ chức và hoạt động ở cấp chính quyền địa phương (cấp huyện và cấp tỉnh) để tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý ngành lĩnh vực ở địa phương trong phạm vi quản lý hành chính của UBND cùng cấp được thống nhất, hiệu quả từ trung ương đến địa phương theo những nguyên tắc về quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng kết hợp với quản lý theo địa phương hoặc theo ngành, theo chức năng và phối hợp quản lý liên ngành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương, bảo đảm thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch, chức năng, thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước và giải quyết những công việc liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức ở địa phương theo quy định của pháp luật.*

2.1.2. Vị trí, tính chất, chức năng và nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

** Vị trí và tính chất của cơ quan chuyên môn thuộc UBND*

Hiện nay, còn nhiều ý kiến khác nhau về vị trí, tính chất của CQCM thuộc UBND. Có ý kiến cho rằng: "Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là bộ máy giúp việc của Ủy ban nhân dân" [52, tr. 242] và các CQCM theo luật được gọi là "thuộc" UBND cùng cấp. Nhưng thực tế, đa phần trong số này được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc "hai chiều trực thuộc" [52, tr. 243] và CQCM thuộc UBND có tính chất là *cơ quan có thẩm quyền chuyên môn thuộc cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương*. Ở thời kỳ đầu (năm 1945), CQCM được các cơ quan nhà nước ở trung ương đặt tại địa phương để "kiểm soát" và "chỉ đạo, điều khiển" hoạt động của các CQCM. Vì vậy, vị trí, tính chất của các CQCM đối với Ủy ban hành chính được pháp luật quy định rất mờ nhạt. Mỗi quan hệ giữa CQCM với cơ quan ngành dọc ở trung ương chặt chẽ hơn, thể hiện ở nguyên tắc tản quyền của bộ máy nhà nước ở trung ương lúc bấy giờ, theo đó, các cơ quan nhà nước ở trung ương tiến hành "đặt" các CQCM tại chính quyền địa phương để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác của mình. Như vậy, về vị trí các CQCM ở thời kỳ này chưa xác định rõ trong hệ thống các CQHCNN ở cấp tỉnh và cấp huyện. Còn về tính chất của các CQCM đối với UBND hành chính (hay Ủy ban kháng chiến) thì các CQCM vẫn được xác định là loại cơ quan "giúp việc" "tham mưu" cho UBND.

Khi chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, có sự điều tiết của nhà nước thì hình thức kiểu "cơ quan chủ quản" không còn phù hợp, các CQCM thuộc UBND được quy định là cơ quan *tham mưu, giúp việc* UBND cùng cấp. Sau này, nhiều VBQPPL tiếp tục quy định về các CQCM thuộc UBND nhằm từng bước kiện toàn cơ quan này. Do đó, trong hệ thống các VBQPPL đã quy định tương đối đầy đủ về tổ chức của các CQCM. Đồng thời, việc xác định vị trí, chức năng của nó có ý nghĩa quan trọng trong quá trình thực hiện thẩm quyền của chúng, tránh tình trạng lạm quyền, bỏ trống hoặc phân công, phân cấp không rõ ràng dẫn đến trùng lặp, chồng chéo khi thực hiện nhiệm vụ trong một số lĩnh vực được giao, làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương.

Theo chiều ngang, các CQCM thuộc UBND là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của UBND, góp phần bảo đảm sự quản lý thống nhất đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở. Trong hoạt động của mình, các CQCM chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND. Cụ thể là UBND cùng cấp có thẩm quyền quyết định về biên chế, quản lý đội ngũ cán bộ công chức, kinh phí, ngân sách hoạt động của các CQCM cùng cấp. Chủ tịch UBND có thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật thủ trưởng, phó thủ trưởng (gọi chung là giám đốc, phó giám đốc) các CQCM thuộc UBND sau khi đã tham khảo ý kiến với các CQCM cấp trên. Thủ trưởng các CQCM chịu trách nhiệm về hoạt động, công tác của các CQCM và có trách nhiệm báo cáo với UBND, Chủ tịch UBND về tổ chức, hoạt động của cơ quan mình; xin ý kiến về những vấn đề vượt quá thẩm quyền và báo cáo công tác trước HĐND và UBND khi có yêu cầu [15], [16]. Ngoài ra, để bảo đảm nguyên tắc quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng và phối hợp quản lý liên ngành, nhằm tránh sự chồng chéo hoặc đùn đẩy trách nhiệm, pháp luật cũng quy định thủ trưởng các CQCM trong việc phối hợp với các CQCM khác và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp để thực hiện giải quyết phù hợp, kịp thời các vấn đề có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Theo chiều dọc, các CQCM thuộc UBND chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra về nghiệp vụ của các CQCM cấp trên. Thủ trưởng các CQCM chịu trách nhiệm báo cáo công tác của mình trước các CQCM cấp trên. Tuy nhiên, trong mối quan hệ theo chiều dọc, pháp luật chỉ quy định thẩm quyền ban hành về tiêu chuẩn chức danh giám đốc, phó giám đốc các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh theo ngành, lĩnh vực quản lý của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Còn thẩm quyền quy định chức danh trưởng, phó phòng, chánh văn phòng, phó chánh văn phòng, ban lãnh đạo đơn vị sự nghiệp công lập... thuộc sở và Thủ trưởng, phó Thủ trưởng trong CQCM thuộc UBND cấp huyện cho đến nay chưa được quy định cụ thể. Phải chăng đối với các chức danh này trong CQCM ở cấp huyện vẫn chưa được pháp luật hoàn thiện? Nếu vậy, cần có những quy định, sửa đổi bổ sung, phù hợp, kịp thời để tổ chức hoạt động của cơ quan này đi vào nề nếp. Mặt khác, theo chiều dọc, pháp luật

không quy định về quyền hạn, nhiệm vụ của các CQCM cấp trên trong đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ cho các CQCM cấp dưới mà chỉ quy định về hướng dẫn. Trong quá trình góp ý vào dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, có nhiều ý kiến quan tâm đến chính quyền địa phương, trong đó có phân tích và đưa ra một số mô hình chính quyền địa phương mà ở đó CQCM vẫn được tổ chức như hiện nay hoặc có "*các cơ quan tản quyền chuyên môn*" [110, tr. 343], để thực hiện quản lý đối với ngành, lĩnh vực công tác ở địa phương hợp lý và đạt hiệu quả..

Về tính chất quan hệ, sự phụ thuộc theo chiều ngang được pháp luật quy định tương đối đầy đủ, nó cho thấy sự phụ thuộc của các CQCM vào UBND cùng cấp là cơ bản, có trội hơn so với quan hệ theo chiều dọc. Bởi vì trên thực tế mọi hoạt động của các CQCM thuộc UBND đều được tiến hành có sự điều hành, chỉ đạo, quản lý của UBND nhằm giúp UBND... thực hiện tốt chức năng quản lý trên các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương. Bên cạnh đó, những quy định của pháp luật hiện hành về tổ chức các CQCM thuộc UBND đã giải quyết tốt mối quan hệ giữa CQHCNN có thẩm quyền chung ở địa phương với CQHCNN có thẩm quyền chuyên môn ở Trung ương, cũng như CQHCNN cấp dưới với CQCM cấp trên, phù hợp nguyên tắc quản lý theo ngành, chức năng kết hợp với quản lý theo lãnh thổ.

Với vị trí là CQCM thuộc UBND nên hoạt động của CQCM mang tính chất "*tham mưu*", "*giúp*" và "*tư vấn*" cho UBND trong hoạt động quản lý hành chính. Cụ thể là CQCM tham mưu, tư vấn cho UBND về dự thảo các quyết định, các chương trình hoặc biện pháp quản lý nhà nước, tham mưu cho UBND cùng cấp xây dựng và triển khai thực hiện chương trình, kế hoạch ngắn hạn, trung hạn, dài hạn và hàng năm trên các lĩnh vực quản lý, hoặc giúp UBND quản lý một số hoạt động đối với tổ chức, cá nhân trong phạm vi thẩm quyền của UBND cùng cấp ở địa phương, thực hiện những nhiệm vụ khi được UBND giao, phân cấp, ủy quyền cũng như thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật của các tổ chức, cá nhân thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương.

Như vậy, vị trí của CQCM thuộc UBND được xác định là CQCM "*thuộc*" UBND nên các CQCM không phải là một bộ phận cấu thành của CQHCNN cùng cấp, không phải các thủ trưởng CQCM đều là thành viên của UBND, thực tế chỉ những

người được HĐND bầu trong cơ cấu của UBND với tư cách là thành viên của UBND, số lượng thủ trưởng CQCM là thành viên của UBND cùng cấp không nhiều.

**** Chức năng và nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn thuộc UBND***

Căn cứ vào phạm vi, nội dung và mục đích QLHCNN, sự phân cấp quản lý của UBND cấp huyện, cấp huyện về thực chất là một cấp trung gian, là cầu nối giữa cấp chính quyền tỉnh và cấp chính quyền cơ sở xã [92, tr. 457], nên nhiệm vụ, chức năng của UBND cấp huyện cần thu hẹp hơn cả về tính chất, địa giới hành chính, quy mô, lĩnh vực quản lý... Chính vì vậy, pháp luật cũng quy định nhiệm vụ, chức năng của các CQCM thuộc UBND cấp huyện phù hợp với phạm vi, chức năng và tính chất quản lý nhà nước có 11 nhiệm vụ của CQCM thuộc UBND cấp huyện

Trong thực tế, tổ chức của UBND thì UBND chỉ có chủ tịch, các phó chủ tịch và một số thành viên của UBND (ở cấp tỉnh chỉ có từ 9 đến 11 riêng thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có không quá 13; cấp huyện có từ 7 đến 9 thành viên), mà các thành viên này không thể trực tiếp phụ trách chung các công việc quản lý khác nhau của đời sống xã hội trong phạm vi thẩm quyền của UBND được, cho nên cần có các CQCM thuộc UBND thực hiện hoạt động, công tác quản lý ở các ngành, lĩnh vực riêng biệt cụ thể đang diễn ra hàng ngày. Các thành viên của UBND do HĐND cùng cấp bầu ra, hoạt động theo nhiệm kỳ nên có thể có những sự thay đổi nhất định giữa các thành viên này. Sự thay đổi đó có thể không đảm bảo ổn định trong thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của UBND, làm gián đoạn hoặc giảm hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước. Do đó, thông qua các CQCM mà các hoạt động quản lý nhà nước vẫn được tiến hành thường xuyên, liên tục và ổn định.

Về thẩm quyền quản lý nhà nước ở địa phương là thẩm quyền của UBND các cấp, không phải là thẩm quyền trực tiếp của CQCM thuộc UBND. Vậy các CQCM sẽ tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực như thế nào? Vấn đề này có thể hiểu là thẩm quyền hoạt động của CQCM được xuất phát từ thẩm quyền của UBND cùng cấp, bởi vì trong thực tế, chức năng quản lý của các CQCM thuộc UBND được thể hiện như sau: a) Tham mưu, tham vấn, giúp UBND về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương trong phạm vi chuyên môn của mình; b) Thực hiện việc theo dõi, kiểm tra

tình hình và kết quả quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương trong phạm vi chuyên môn do mình đảm nhiệm theo quy định của pháp luật; c) Thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhất định theo sự ủy quyền của UBND cùng cấp.

Thực tế, CQCM thuộc UBND các cấp thực hiện chức năng tham mưu, tư vấn và giúp UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp trong việc xây dựng, ban hành các VBQPPL, ban hành quyết định hành chính, hoạch định chính sách, tổ chức thực hiện pháp luật về ngành, lĩnh vực trong phạm vi thẩm quyền quản lý nhà nước của UBND ở địa phương, bảo đảm để các văn bản pháp luật của nhà nước được thực hiện thống nhất, có hiệu quả từ trung ương đến cơ sở.

Trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND, việc xác định chức năng của các CQCM thuộc UBND có ý nghĩa quan trọng đối với hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương, bảo đảm tính thông suốt, hiệu quả trong hoạt động của ngành, lĩnh vực từ trung ương đến cơ sở. Vì vậy, cần được tiến hành thường xuyên nhằm khắc phục kịp thời những mâu thuẫn, bất cập phát sinh trong tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND. Khi các cơ quan này thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình sẽ phát huy được những mặt tích cực, nâng cao hiệu lực quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương, góp phần to lớn vào công cuộc cải cách hành chính nhà nước và bảo đảm cho bộ máy chính quyền địa phương hoạt động nhịp nhàng, đồng bộ, hiệu quả.

Các CQCM thuộc UBND có chức năng là *tham mưu, giúp UBND* thực hiện quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực trong phạm vi địa phương do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định; theo dõi, kiểm tra tình hình hoạt động và kết quả quản lý trong phạm vi chuyên môn của mình về ngành, lĩnh vực quản lý theo phạm vi lãnh thổ. Như vậy, có thể thấy chức năng tham mưu, tư vấn của CQCM cho UBND về hoạt động quản lý nhà nước như xây dựng dự thảo, trình dự thảo các văn bản pháp luật để UBND ban hành nhằm triển khai các chính sách, pháp luật, kế hoạch, nhiệm vụ của mình đến các tổ chức, cá nhân có liên quan. Bên cạnh đó, CQCM thuộc UBND còn giúp UBND, chủ tịch UBND cùng cấp quản lý đối với hoạt động của các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và cá nhân, thực hiện một số nhiệm vụ, chức năng theo sự phân công, ủy quyền của UBND cùng cấp theo quy định của pháp luật,

nhưng thực tế sự ủy quyền này là *ủy quyền của chủ tịch UBND* [91]. Tuy nhiên, không phải các CQCM thuộc UBND được giải quyết mọi công việc theo sự ủy quyền, vì có những công việc pháp luật quy định UBND không ủy quyền và CQCM cũng không được giải quyết công việc đó theo sự ủy quyền của UBND. Nếu CQCM có tham gia thực hiện thì đó chỉ là việc thực hiện nhiệm vụ quản lý ngành, lĩnh vực ở một phạm vi nhất định, trên cơ sở đó tham mưu, giúp UBND, chủ tịch UBND cùng cấp để UBND hoặc chủ tịch UBND đưa ra các quyết định đúng đắn, phù hợp nhất. Chẳng hạn, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, Luật tố cáo năm 2011 đều bỏ quy định về ủy quyền đối với cơ quan thanh tra trong giải quyết khiếu nại và giải quyết tố cáo.

Nhiệm vụ, chức năng của các CQCM thuộc UBND được quy định trong nhiều VBQPPL khác nhau của nhà nước, có văn bản quy định trực tiếp về tổ chức, cơ cấu, hoạt động, nhiệm vụ,... của các cơ quan này, có những văn bản có liên quan quy định về đội ngũ công chức, viên chức thực thi nhiệm vụ, công vụ, hoặc hoạt động nghề nghiệp trong các cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập của CQCM (như Luật cán bộ, công chức năm 2008; Luật viên chức năm 2010...). Việc quy định thống nhất về nhiệm vụ, chức năng của các CQCM là tham mưu cho UBND, giúp UBND và chủ tịch UBND cùng cấp trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý của các CQCM nói riêng, từng bước đổi mới và hoàn thiện tổ chức, hoạt động của các CQCM theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, đáp ứng đòi hỏi khách quan của cải cách hành chính, yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế ở nước ta hiện nay.

2.1.3. Cách thức tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

**** Cách thức tổ chức CQCM thuộc UBND theo mô hình phân chia địa giới hành chính ở địa phương***

Việc phân chia địa giới hành chính ở địa phương được áp dụng phổ biến ở các quốc gia trên thế giới, sự phân chia này không chỉ căn cứ vào hình thức cấu trúc nhà nước mà còn phụ thuộc vào các yếu tố đặc thù khác như yếu tố chính trị, lịch sử, dân số, vị trí địa lý... của mỗi quốc gia để tổ chức cho phù hợp. Việc tổ chức mô hình địa giới hành chính ở địa phương có tác động trực tiếp đến hoạt động và hiệu

quả quản lý nhà nước của mỗi cấp chính quyền địa phương. Trên thế giới hiện nay, mô hình chính quyền địa phương được tổ chức phổ biến ở phạm vi hai cấp đó là trung ương và địa phương, với các nước có cấu trúc nhà nước liên bang, chính quyền địa phương được tổ chức ở liên bang, tỉnh, huyện hoặc vùng, có quốc gia tổ chức theo cấp tỉnh, tiểu bang hoặc vùng, quận huyện. Chẳng hạn, Điều 28 Khoản 2 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức quy định liên bang một mặt sự tồn tại của loại hình "cộng đồng" như là một đơn vị hành chính tự quản có tư cách pháp nhân độc lập. Cộng đồng là pháp nhân lãnh thổ theo luật công ở cung bậc thấp nhất (bên cạnh các pháp nhân lãnh thổ theo luật công cao hơn như quận và huyện). Nhưng cộng đồng không phải là một tầng nấc độc lập của tổ chức nhà nước theo nghĩa của từ thường dùng tam giác "Liên bang - các tiểu bang - các cộng đồng", mà nó là một phần của tiểu bang tương ứng. Ở Berlin và Hamburg thì tiểu bang và cộng đồng là một. Ngược lại tiểu bang Bremen cấu thành từ hai cộng đồng: Bremen và Bremerhaven. Việc bảo vệ thể chế pháp luật "cộng đồng" (ngược lại không phải bảo vệ sự tiếp tục tồn tại của một cộng đồng cụ thể), theo quan điểm chủ đạo là một sự bảo đảm về định chế (institutionelle Garantie). Những mô hình tổ chức được phân chia theo địa giới hành chính lãnh thổ này được các quốc gia trên thế giới áp dụng phổ biến. Bởi một lẽ thông thường rằng, không một chính phủ của một nước nào là chỉ thực hiện quyền lực nhà nước của mình ở một chỗ, nơi tọa ngự của các cơ quan nhà nước trung ương [113, tr. 415]. Tùy theo tiêu chí các cấp chính quyền địa phương, có thể chia các cấp chính quyền địa phương thành 4 cấp như Đức, Camerun, Senegan; 3 cấp như Italia, Ấn Độ....; 2 cấp như Đan Mạch, Phần Lan, Nhật Bản, Costa-Rica.... Thậm chí có nhà nước tổ chức chính quyền địa phương 5 cấp như Pháp [17, tr. 32-33]. Việc quản lý ở địa phương đã từ xa xưa nhà nước nào cũng phải tiến hành.

Ở nước ta hiện nay, mô hình chính quyền địa phương được tổ chức gồm 3 cấp là tỉnh, huyện và xã. Phạm vi quản lý của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương được xác định từ cấp tỉnh. Mọi sự điều hành của trung ương đến cấp huyện, cấp xã đều thông qua cấp tỉnh. Tuy nhiên, trong ba cấp hành chính ở địa phương, cấp huyện được xác định là cấp trung gian, cấp xã là cấp cơ sở của bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương.

**** Cách thức thành lập cơ quan chuyên môn thuộc UBND***

Tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước đều được thành lập theo một quy trình, trật tự nhất định, thẩm quyền thành lập, giải thể theo quy định của pháp luật. CQCM thuộc UBND cũng vậy, ở mỗi thời kỳ khác nhau, cách thức thành lập được thực hiện theo những nguyên tắc nhất định. Cụ thể là:

Ở thời kỳ năm 1945, việc thành lập các CQCM do cơ quan quản lý ở Trung ương "đặt" tại địa phương, Ủy ban hành chính không thành lập các cơ quan này. Sắc lệnh số 63/SL ngày 23/11/1945 quy định quyền hạn của các Ủy ban hành chính xã, huyện, tỉnh và kỳ chỉ kiểm soát các CQCM về cách thức thừa hành công vụ. Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời cũng quy định tương tự như vậy (tiết thứ 2, điều 39, khoản 5). Từ năm 1962, theo Luật tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 quy định cách thức thành lập CQCM thuộc UBND do Hội đồng Chính phủ quy định về thủ tục và nguyên tắc. Ủy ban hành chính các cấp thành lập và bãi bỏ các CQCM cùng cấp.

Từ năm 2003 đến nay, việc thành lập tổ chức các CQCM thuộc UBND theo Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Cụ thể là Chính phủ hướng dẫn cách thức tổ chức CQCM thuộc UBND thông qua các Nghị định của mình (như Nghị định số 13/2008/NĐ-CP và Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ). Bộ Nội vụ trong phạm vi thẩm quyền của mình ban hành các thông tư để hướng dẫn UBND trong việc tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp mình, nhằm bảo đảm cho tổ chức của các CQCM được thống nhất và phù hợp. Đồng thời, pháp luật cũng quy định rõ đối với UBND cấp tỉnh có trách nhiệm xây dựng Đề án thành lập các CQCM thuộc UBND gửi Bộ Nội vụ thẩm định và trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định thành lập.

Như vậy, cách thức và quy trình thành lập CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện hiện nay đều theo sự hướng dẫn của Chính phủ, Bộ Nội vụ. Trên cơ sở các nghị định của Chính phủ, thông tư của Bộ Nội vụ, UBND cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tiễn ở địa phương để thực hiện xây dựng đề án thành lập các cơ quan này, sau khi được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ở Trung ương thẩm định (Bộ Nội vụ) và cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp ở địa phương (HĐND) quyết định.

**** Cách thức tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc UBND***

Các CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay được tổ chức và hoạt động "theo nguyên tắc thủ trưởng " [52, tr. 245], thủ trưởng là người đứng đầu cơ quan, ý chí của họ là ý chí của cơ quan do pháp luật quy định và trao cho người đó. Hiện nay, theo quy định của pháp luật, cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND được tổ chức ở hai cấp chính quyền địa phương (sở và tương đương ở cấp tỉnh như Sở nội vụ, Sở tư pháp, Sở giáo dục và đào tạo, thanh tra tỉnh; phòng và tương đương ở cấp huyện như phòng nội vụ, phòng tư pháp, phòng tài nguyên và môi trường, thanh tra huyện...). Mặc dù UBND được tổ chức ở ba cấp tỉnh, huyện và xã, nhưng các CQCM chỉ được pháp luật quy định tổ chức ở cấp tỉnh và cấp huyện UBND cấp xã trước đây có một số tổ chức chuyên môn được gọi là ban như ban văn hóa thông tin, ban công an,... nhưng chúng chỉ là các tổ chức chuyên môn chứ không phải là các CQCM. Thực tế, chưa có VBQPPL nào quy định các CQCM. thuộc UBND cấp xã. Nhưng nếu xét về tổ chức thì ở phường hiện nay đã tồn tại tổ chức thanh tra xây dựng ở phường (ở thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh) và công an ở các phường trên phạm vi cả nước. Cơ cấu tổ chức là sự sắp xếp, bố trí các yếu tố cấu thành tổ chức cũng như thiết lập các mối quan hệ giữa các bộ phận, đơn vị đó với nhau. Cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND được hiểu là cấu trúc các bộ phận, các đơn vị, tổ chức và quan hệ giữa các bộ phận cấu thành của CQCM nhằm bảo đảm cho sự vận hành có hiệu quả, đạt mục tiêu đề ra. Cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay gồm có văn phòng, thanh tra, các phòng nghiệp vụ, chi cục, tổ chức sự nghiệp các bộ phận này đảm nhiệm các công việc khác nhau, mỗi CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có thể có từ 3 đến 5 phòng. Đối với chi cục và tổ chức sự nghiệp thì không nhất thiết các sở đều có. Còn đối với các CQCM thuộc UBND cấp huyện, tuy cũng có sự phân công việc quản lý theo ngành, lĩnh vực như các CQCM ở cấp tỉnh, nhưng cơ cấu bên trong của nó không được tổ chức như các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Cách thức tổ chức này xuất phát từ phạm vi, chức năng, nhiệm vụ, đặc thù quản lý nhà nước của mỗi CQCM trong cùng một cấp và giữa các CQCM ở các cấp khác nhau. Điều đó cũng được thể hiện rõ về thẩm quyền, phạm vi thẩm quyền của các CQCM cấp huyện hẹp

hơn so với cấp tỉnh, nên trong tổ chức cấp tỉnh có những tính độc lập hơn. Chẳng hạn như các cấp tỉnh có 14 nhiệm vụ, quyền hạn, trong khi đó cấp huyện chỉ có 11 nhiệm vụ, quyền hạn, một số CQCM thuộc UBND cấp tỉnh còn có các đơn vị sự nghiệp trực thuộc, có tư cách pháp nhân như Phòng công chứng thuộc Sở tư pháp, trường trung cấp nghề thuộc Sở lao động thương binh - xã hội... Nhìn vào cơ cấu tổ chức và tổ chức của các CQCM hiện nay có thể thấy, nếu tổ chức của cơ quan này là cách thức tổ chức các CQCM theo nguyên tắc nhất định, do pháp luật quy định thì cơ cấu tổ chức là cách thức tổ chức các cơ quan, đơn vị, tổ chức sự nghiệp trong nội bộ các CQCM nhằm thực hiện nhiệm vụ, chức năng của mình đối với ngành, lĩnh vực công tác thuộc thẩm quyền của CQCM, các tổ chức sự nghiệp công lập này có tư cách pháp nhân, có nguồn thu sự nghiệp nên cần được quy định cụ thể, thống nhất về bộ máy của tổ chức sự nghiệp công lập như chế độ làm việc, cơ cấu tổ chức, số lượng cấp phó của tổ chức này... nhất là đối với các đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ [85]. Có như vậy, trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM mới đáp ứng yêu cầu khách quan và đòi hỏi thực tiễn của xã hội đặt ra.

2.1.4. Nội dung đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

2.1.4.1. Nội dung đổi mới tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc UBND hiện nay được Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định tại Chương IV, Mục 5, từ Điều 128 đến Điều 130 và đã được cụ thể hóa trong các nghị định của Chính phủ quy định về cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện tiếp tục đổi mới, kiện toàn tổ chức các CQCM thuộc UBND, bảo đảm cho các cơ quan này hoạt động có hiệu quả, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội ở địa phương phát triển.

Nội dung đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện được xây dựng trên cơ sở quán triệt những quan điểm cơ bản và phương hướng tiếp tục

xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN với những nội dung cơ bản nhất định sau:

- Việc đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện phải gắn với cải cách chính quyền địa phương, phù hợp nội dung quản lý hành chính của UBND, thẩm quyền quyết định của HĐND các cấp, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của UBND trong hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương.

- Trong quá trình sắp xếp các CQCM cần bảo đảm tính kế thừa để bộ máy hành chính hoạt động liên tục, khắc phục những hạn chế, bất cập trong tổ chức của CQCM (về chức năng, nhiệm vụ... của các cơ quan này), thể hiện tính khoa học, thống nhất sao cho tổ chức bộ máy hành chính vận hành thông suốt, hiệu quả, tạo điều kiện để UBND, Chủ tịch UBND điều hành công việc quản lý hành chính được linh hoạt, kịp thời trong giải quyết công việc cho tổ chức, công dân ở địa phương.

- Đổi mới về số lượng, nội dung hoạt động của các CQCM nhằm đáp ứng yêu cầu để UBND các cấp chuyển sang thực hiện chức năng QLHCNN ở địa phương, bảo đảm quản lý được mọi mặt hoạt động của các tổ chức, công dân cũng như mọi thành phần kinh tế ở địa phương cũng như bảo đảm kết hợp quản lý theo ngành, theo chức năng và theo địa giới hành chính ở địa phương.

- Đổi mới cách thức tổ chức truyền thống theo đơn ngành, đơn lĩnh vực sang quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, bao quát các thành phần kinh tế và có tính đến những tác động, ảnh hưởng của yếu tố vùng miền, yếu tố địa lý kinh tế, chính trị, địa lý tự nhiên, cơ cấu kinh tế - xã hội, những vấn đề mới, vấn đề nóng và bức thiết hiện nay như môi trường, biến đổi khí hậu, phát triển bền vững... ở mỗi địa phương, phù hợp với thực tiễn và phát huy tiềm năng, thế mạnh nguồn lực ở địa phương.

2.1.4.2. Nội dung đổi mới hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp làm việc theo chế độ thủ trưởng. Người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp chịu trách nhiệm trước UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp. Đồng thời, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp còn phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn do mình phụ trách.

Người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp được Chủ tịch UBND phân công phụ trách quản lý đối với một số lĩnh vực chuyên môn nhất định và bảo đảm sự thống nhất quản lý ngành hoặc lĩnh vực công tác Từ trung ương đến cơ sở. Vì vậy thủ trưởng các cơ quan chuyên môn phải chịu trách nhiệm cá nhân trước Chủ tịch UBND và trước HĐND cùng cấp về lĩnh vực được giao phụ trách. Đồng thời phải chịu trách nhiệm với cơ quan chuyên môn cấp trên [95, tr. 467].

Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được lập ra để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn gồm trình UBND cấp tỉnh dự thảo quyết định, chỉ thị; quy hoạch, kế hoạch dài hạn, 05 năm và hàng năm; chương trình, biện pháp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước về các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước được giao; dự thảo VBQPPL quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chi cục trực thuộc; dự thảo VBQPPL quy định cụ thể điều kiện, tiêu chuẩn, chức danh đối với Trưởng, Phó các đơn vị thuộc Sở; Trưởng, Phó phòng chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là UBND cấp huyện) trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý.

Trong hoạt động tư vấn, tham mưu, giúp chủ tịch UBND, CQCM trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh dự thảo quyết định thành lập, sát nhập, giải thể các đơn vị thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh theo quy định của pháp luật; dự thảo quyết định, chỉ thị cá biệt thuộc thẩm quyền ban hành của Chủ tịch UBND cấp tỉnh.

Trong hoạt động quản lý, các CQCM thuộc UBND tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật, quy hoạch, kế hoạch sau khi được phê duyệt; thông tin, tuyên truyền, hướng dẫn, phổ biến, giáo dục pháp luật về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước được giao, tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm về giám định, đăng ký, cấp giấy phép, văn bằng, chứng chỉ thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý của CQCM cấp tỉnh theo quy định của pháp luật, sự phân công hoặc ủy quyền của UBND cấp tỉnh, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, các hội và các tổ chức phi chính phủ thuộc các lĩnh vực quản lý của CQCM theo quy định của pháp luật; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật; thực hiện hợp tác quốc tế về các lĩnh vực quản lý của sở theo quy định

của pháp luật, sự phân công hoặc ủy quyền của UBND cấp tỉnh; hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ thuộc lĩnh vực quản lý đối với CQCM thuộc UBND cấp huyện và chức danh chuyên môn thuộc UBND cấp xã; tổ chức nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật; xây dựng hệ thống thông tin, lưu trữ phục vụ công tác quản lý nhà nước và chuyên môn nghiệp vụ được giao; kiểm tra, thanh tra theo ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách đối với tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các quy định của pháp luật; giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật hoặc phân công của UBND cấp tỉnh; quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của văn phòng, các phòng nghiệp vụ và các đơn vị sự nghiệp thuộc CQCM cấp tỉnh; quản lý biên chế, thực hiện chế độ tiền lương và chính sách, chế độ đãi ngộ, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý nhà nước của CQCM cấp tỉnh theo quy định của pháp luật và phân cấp của UBND cấp tỉnh; quản lý tài chính, tài sản của CQCM cấp tỉnh theo quy định của pháp luật và phân công của UBND cấp tỉnh; thực hiện công tác thông tin, báo cáo định kỳ và đột xuất về tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao theo quy định của UBND cấp tỉnh, các Bộ, cơ quan ngang Bộ...

Đối với hoạt động của CQCM thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh được lập ra để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn gồm trình UBND cấp huyện ban hành quyết định, chỉ thị; quy hoạch, kế hoạch dài hạn, 05 năm và hàng năm; chương trình, biện pháp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước được giao; tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật, quy hoạch, kế hoạch sau khi được phê duyệt; thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý được giao; giúp UBND cấp huyện thực hiện và chịu trách nhiệm về việc thẩm định, đăng ký, cấp các loại giấy phép thuộc phạm vi trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan chuyên môn theo quy định của pháp luật và theo phân công của UBND cấp huyện; giúp UBND cấp huyện quản lý nhà nước đối với tổ chức kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, các hội và tổ chức phi chính phủ hoạt động trên địa bàn thuộc các lĩnh vực quản lý của CQCM theo quy định của pháp luật; hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về lĩnh vực quản lý của CQCM cho cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn (sau đây gọi

chung là cấp xã); tổ chức ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ; xây dựng hệ thống thông tin, lưu trữ phục vụ công tác quản lý nhà nước và chuyên môn nghiệp vụ của CQCM cấp huyện; thực hiện công tác thông tin, báo cáo định kỳ và đột xuất về tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao theo quy định của UBND cấp huyện và sở quản lý ngành, lĩnh vực; kiểm tra theo ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách đối với tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các quy định của pháp luật; giải quyết khiếu nại, tố cáo; phòng, chống tham nhũng, lãng phí theo quy định của pháp luật và phân công của UBND cấp huyện; quản lý tổ chức bộ máy, biên chế, thực hiện chế độ, chính sách, chế độ đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo và bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ đối với cán bộ, công chức, viên chức và người lao động thuộc phạm vi quản lý của CQCM cấp huyện theo quy định của pháp luật, theo phân công của UBND cấp huyện; quản lý tài chính, tài sản của CQCM theo quy định của pháp luật và phân công của UBND cấp huyện; thực hiện một số nhiệm vụ khác do UBND cấp huyện giao hoặc theo quy định của pháp luật.

Những cơ quan đó trực thuộc UBND, là những CQCM thực hiện hoạt động quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực nhất định ở địa phương nhưng các CQCM này do ngành dọc đặt tại địa phương. Tổ chức và hoạt động của nó chủ yếu phụ thuộc vào ngành dọc, việc bổ nhiệm người đứng đầu do ngành dọc thực hiện. Để thực hiện các nội dung hoạt động trên đây, các CQCM thuộc UBND phải sử dụng các phương thức khác nhau nhằm đạt hiệu quả cao nhất trong hoạt động của mình. Phương thức hoạt động của các CQCM thuộc UBND các cấp là các phương pháp và những hình thức biểu hiện mà các CQCM thuộc UBND sử dụng để tiến hành các hoạt động của mình nhằm đạt được các mục tiêu, hoàn thành những nhiệm vụ cụ thể.

Những phương thức hoạt động cơ bản của các CQCM thuộc UBND như báo cáo công tác, ra quyết định hành chính, làm đề án, thông qua hoạt động của cán bộ, công chức, v.v... Trong các phương thức đó, quyết định hành chính là phương thức chủ đạo, thể hiện đặc thù của CQCM thuộc hệ thống hành chính nhà nước vì quyết định hành chính là "quyết định trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước". Quyết định hành chính thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, của người có chức vụ, tổ chức và cá nhân được nhà nước trao quyền,

được thực hiện trên cơ sở và để thi hành pháp luật, theo trình tự và hình thức do pháp luật quy định hướng tới việc thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính.

Quyết định hành chính gồm các loại như quyết định chỉ đạo, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt.

Quyết định chỉ đạo và quyết định quy phạm luôn được thể hiện bằng hình thức văn bản. Quyết định cá biệt chủ yếu được ban hành dưới hình thức văn bản.

Một số loại quyết định cá biệt được ban hành dưới hình thức lời nói, dấu hiệu...

Trên cơ sở phân tích những căn cứ pháp lý về tổ chức, nội dung và phương thức hoạt động của CQCM thuộc UBND các cấp cho thấy mối quan hệ biện chứng giữa cơ cấu tổ chức, nội dung và phương thức hoạt động của các cơ quan này. Tuy nhiên để phát huy hơn nữa hiệu lực và hiệu quả của các CQCM thuộc UBND các cấp, trong thời gian tới cần phải đổi mới những quy định pháp luật trên đây nhằm tạo ra sự phù hợp giữa chủ thể quản lý với đối tượng quản lý tức là đổi mới tổ chức, nội dung và phương thức hoạt động của các CQCM thuộc UBND các cấp.

2.2. QUAN NIỆM, MỤC TIÊU, NGUYÊN TẮC, CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG VÀ NHỮNG BẢO ĐẢM CHO VIỆC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN

2.2.1. Quan niệm, mục tiêu và nguyên tắc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

2.2.1.1. Quan niệm đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Tổ chức bộ máy nhà nước nói chung cũng như tổ chức CQCM thuộc UBND cần sự ổn định để bảo đảm các hoạt động của nhà nước được tiến hành thường xuyên, liên tục, không bị gián đoạn hoặc gây nên những xáo trộn ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Song "một bộ máy vững chắc cần phải thích hợp với mọi biến động. Nếu sự vững chắc chuyển thành khô cứng, cản trở những biến đổi thì tất yếu sẽ có đấu tranh. Vì vậy, cần phải bằng mọi cách đốc toàn lực để làm cho bộ máy phục tùng chính trị" [59, tr. 72]. Do đó, việc đổi mới tổ chức CQCM thuộc UBND phải kịp thời và phù hợp với những đổi thay của xã hội.

**** Quan niệm đổi mới tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND***

Để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, đòi hỏi tất yếu, khách quan khi hội nhập quốc tế, tổ chức các CQCM phải phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nhất là trong quá trình xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN bởi vì "pháp quyền không bao giờ có thể cao hơn chế độ kinh tế và trình độ phát triển văn hóa của xã hội do chế độ kinh tế quyết định" [60, tr. 115]. Trong thời gian qua, thực hiện đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước. Chúng ta đã từng bước thiết kế, tổ chức lại các CQCM thuộc UBND, cụ thể là tiến hành sáp nhập, hợp nhất nhiều chức năng QLHCNN vào một CQCM. Điều đó chứng tỏ rằng mỗi CQCM đang được tổ chức theo hướng QLHCNN từ đơn ngành, đơn lĩnh vực sang đa ngành, đa lĩnh vực, đó là kết quả của sự thể chế hóa tinh thần Nghị quyết số 17-NQ/TW vào trong quá trình thực hiện đổi mới tổ chức bộ máy hành chính nói chung và tổ chức và hoạt động của các CQCM ở nước ta hiện nay.

Tổ chức CQCM thuộc UBND được hiểu đó là cách thức tổ chức các CQCM thuộc UBND ở cấp tỉnh và cấp huyện do pháp luật quy định và được thực hiện trên thực tế, để tham mưu, giúp UBND và chủ tịch UBND cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi quản lý nhà nước ở mỗi cấp chính quyền địa phương. Vì vậy, đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND được hiểu là việc thiết kế tổ chức của CQCM về cách thức tổ chức, số lượng và cơ cấu của các cơ quan này ở UBND cấp tỉnh và cấp huyện sao cho khoa học, gọn nhẹ, đáp ứng các yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, bảo đảm vận hành thông suốt từ trung ương đến cơ sở, phù hợp với quy định của pháp luật.

Việc đổi mới tổ chức của CQCM thuộc UBND thực chất là đổi mới thành phần cơ cấu của CQCM trên cơ sở đổi mới nhiệm vụ, chức năng của các cơ quan này đối với hoạt động tham mưu, giúp UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp để thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực trong phạm vi thẩm quyền quản lý nhà nước, quản lý xã hội ở địa phương. Trong những năm gần đây, cùng với tiến trình cải cách hành chính, việc đổi mới tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và cấp huyện đã có những kết quả quan trọng, cụ thể là số lượng CQCM ở mỗi

cấp đã giảm đáng kể, một số CQCM được tổ chức lại, có những cơ quan được thành lập mới cho phù hợp với tính chất đặc thù của vùng miền hoặc lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương.

**** Quan niệm đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc UBND***

Trong quá trình đổi mới hoạt động của CQCM thuộc UBND cần hiểu rõ đó là đổi mới nội dung, phương pháp cũng như hình thức hoạt động nhằm loại bỏ hoặc khắc phục những hạn chế, bất cập đang tồn tại, thay đổi cách thức hoạt động sao cho hợp lý giữa nội dung và hình thức quản lý nhà nước ở mỗi cấp, mỗi vùng miền cũng như từng loại hình chính quyền chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn). Đáp ứng được những đòi hỏi khách quan trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, nền kinh tế cần sự nhanh chóng, kịp thời với đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn cao, tinh thần thái độ nghiêm túc, nhiệt tình và trách nhiệm cao phục vụ nhân dân, biết ứng dụng những thành tựu của khoa học công nghệ, sử dụng ngoại ngữ vào hoạt động giải quyết các công việc của công dân, tổ chức đối với những công việc thuộc phạm vi thẩm quyền của mình.

Việc đổi mới hoạt động của CQCM thuộc UBND không chỉ tiến hành trên cơ sở nhiệm vụ, chức năng của CQCM mà còn phải xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền giải quyết công việc được giao đối với đội ngũ công chức, bảo đảm tính chuyên nghiệp, chính quy hiện đại trong hoạt động QLHCNN... trên cơ sở đó xây dựng, lựa chọn và sử dụng hình thức, phương pháp quản lý cho thích hợp. Hoạt động quản lý trên ngành, lĩnh vực nào thì áp dụng các quy định của pháp luật để thực hiện hoạt động quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng kết hợp với quản lý theo địa phương (theo địa giới hành chính - lãnh thổ); hoạt động nào sẽ thực hiện nguyên tắc quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng và phối hợp quản lý liên ngành.

Thực tế, CQCM không chỉ có mối quan hệ với UBND mà còn có rất nhiều các mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác, CQCM cùng cấp, các cơ quan quản lý đối với ngành, lĩnh vực của trung ương được tổ chức và hoạt động tại địa phương hoặc quan hệ giữa CQCM với UBND cấp dưới, với cơ quan có thẩm quyền chuyên môn về quản lý ngành, lĩnh vực công tác của cơ quan nhà nước cấp trên hay mối quan hệ giữa các CQCM với các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội trong phạm vi

quản lý hành chính của UBND cùng cấp ở địa phương. Việc quy định mối quan hệ và quy chế phối hợp công tác của các CQCM với các cơ quan, tổ chức khác có vai trò và ý nghĩa quan trọng trong tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND.

Hiệu lực, hiệu quả hoạt động của UBND mỗi cấp phụ thuộc rất nhiều vào hoạt động của các CQCM thuộc UBND [91], các cơ quan này trực tiếp giải quyết các công việc trên các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương. Chính vì vậy, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định: "Hiệu quả hoạt động của Ủy ban nhân dân được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể Ủy ban nhân dân, các thành viên của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân" [79]. Do đó, việc đổi mới tổ chức các CQCM phải khắc phục tình trạng thiếu ổn định, không thống nhất trong cơ cấu tổ chức của các cơ quan này. Đây là những yếu tố cần khắc phục kịp thời nhằm kiện toàn hệ thống các CQCM thuộc UBND với mô hình hợp lý, khoa học và hoạt động hiệu quả hơn, thực hiện tổ chức các CQCM quản lý đa ngành, đa lĩnh vực đáp ứng yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế đang đặt ra. Nhất là khi Việt Nam đã trở thành thành viên của nhiều tổ chức quốc tế và khu vực, yêu cầu về hợp tác chuyên ngành, phát triển giáo dục, đẩy mạnh trao đổi thông tin, phát triển hợp tác y tế, lao động, pháp luật... [63, tr. 16] cũng như đòi hỏi phải hợp tác toàn diện trên mọi lĩnh vực mang tính tất yếu khách quan đang đặt ra cho đất nước.

Mặt khác, tổ chức các CQCM có thể được hiểu ở các khía cạnh khác nhau. Ở khía cạnh tổ chức và hoạt động, theo đó các CQCM được đề cập đến cả tổ chức về số lượng, nguyên tắc tổ chức và hoạt động, mối quan hệ chỉ đạo, điều hành của cấp trên đối với cấp dưới, sự quản lý của UBND cùng cấp cũng như sự phối hợp công tác của các CQCM với các cơ quan trong bộ máy chính quyền địa phương, giữa các CQCM cùng cấp và mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức khác ở địa phương trong thực hiện quản lý ngành, lĩnh vực công tác có liên quan. Khía cạnh thứ hai về cơ cấu tổ chức của các CQCM được hiểu là cách thức tổ chức trong bộ máy các CQCM như các đơn vị, tổ chức thuộc các CQCM số lượng của đơn vị, tổ chức đối với mỗi cấp cũng như nhiệm vụ, chức năng, trách nhiệm phối hợp của các đơn vị, tổ chức này khi thực hiện những hoạt động thuộc phạm vi thẩm quyền của

các CQCM. Khắc phục tình trạng trùng lắp hoặc bỏ trống chức năng, nhiệm vụ của các CQCM thuộc UBND đã bộc lộ trong thời gian qua.

Trong tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện không chỉ căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của địa phương mà cần xem xét cả tính toàn diện, sự ảnh hưởng của các yếu tố như văn hóa, truyền thống, vị trí địa lý... xác định rõ vị trí, tính chất, mối quan hệ trong tổ chức và hoạt động đối với UBND cùng cấp, UBND cấp dưới và với các CQCM cấp trên, giữa các CQCM cấp tỉnh với các cơ quan nhà nước quản lý về ngành, lĩnh vực ở trung ương để lựa chọn mô hình tổ chức, nguyên tắc hoạt động của các CQCM phù hợp với tính chất, nhiệm vụ quản lý và điều kiện phát triển kinh tế- xã hội ở từng địa phương cũng như của đất nước.

2.2.1.2. Mục tiêu và nguyên tắc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

**** Mục tiêu đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc UBND***

Trong suốt quá trình đổi mới đất nước, Đảng và Nhà nước ta luôn có chủ trương, đường lối, chính sách phù hợp đối với việc kiện toàn, xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính từ trung ương đến địa phương nói riêng, xây dựng nền hành chính trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hóa... thực hiện phân công, phân cấp mạnh mẽ, tạo chủ động cho địa phương... [88, tr. 156].

Trong thời gian tới mục tiêu đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện được xác định bao gồm:

Mục tiêu chung:

Cùng với việc cải cách hành chính nhà nước, hướng đến mục tiêu xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch và hiện đại, với đội ngũ cán bộ công chức có phẩm chất tốt, tinh thông về trình độ chuyên môn nghiệp vụ, hệ thống các cơ quan nhà nước vận hành thống nhất, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, tích cực, chủ động tham gia hội nhập kinh tế quốc tế nhằm thúc đẩy sự phát triển nhanh và bền vững kinh tế - xã hội của đất nước [83].

Mục tiêu chung về đổi mới CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và cấp huyện được xây dựng trên cơ sở quán triệt những quan điểm cơ bản và phương hướng tiếp

tục xây dựng, hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân. Nhằm xây dựng bộ máy hành chính tinh gọn, bảo đảm sự điều hành tập trung, thống nhất, thông suốt, có hiệu lực từ Chính phủ đến chính quyền địa phương, cơ sở và đổi mới đội ngũ cán bộ, công chức hành chính... [88, tr. 155]. Do đó, đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND phải đặt trong chương trình tổng thể của cải cách hành chính nhà nước, trong đó, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND nhằm tổ chức các CQCM ở mỗi cấp phù hợp với yêu cầu thực tiễn của địa phương, khắc phục kịp thời những bất cập, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND thời gian qua.

Mục tiêu chung về đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND, chỉ có thể đạt kết quả khi xác định các mục tiêu cụ thể đó là:

Các mục tiêu cụ thể về đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND:

a) Mục tiêu cụ thể về đổi mới tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND

- Trong giai đoạn từ nay đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020 cùng với việc cải cách đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy chính quyền địa phương, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM bảo đảm tinh gọn, theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, cơ cấu CQCM được thiết kế khoa học, hợp lý, vận hành thông suốt và hiệu quả.

- Thiết lập hệ thống CQHCCN ở địa phương phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện nay. Tổ chức chính quyền ở mỗi cấp đều có tổ chức bộ máy các sở, ban ở cấp tỉnh, phòng, ban ở cấp huyện... mỗi công việc tùy chức năng của từng tổ chức mà có sự phân công rành mạch, cùng phối hợp và kiểm tra chặt chẽ [58, tr. 73]. Quy định rõ sự phối hợp công tác của các CQCM cùng cấp với nhau, giữa CQCM với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đối với UBND cấp tỉnh và với CQCM trong tổ chức, hướng dẫn công tác chuyên môn, nghiệp vụ... và giữa CQCM với các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội

- Đổi mới và hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQCM trong điều kiện phát triển kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội của đất nước, phù hợp với tình hình thực tiễn ở địa phương, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt giữa các Bộ,

ngành Trung ương với UBND các cấp trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương. Đồng thời, phân biệt rõ sự khác nhau giữa chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn để tổ chức một số CQCM đặc thù, đáp ứng yêu cầu quản lý chuyên sâu một số ngành, lĩnh vực ở địa phương.

- Đổi mới công tác quản lý đi đôi với kiện toàn đội ngũ công chức, viên chức trong các CQCM, tập trung đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng giải quyết công việc khi thi hành nhiệm vụ, công vụ đối với cơ quan, tổ chức và công dân. Xác định chuyển dịch từ nền hành chính truyền thống, quản lý theo "mệnh lệnh - cai trị" sang nền hành chính "hiện đại - phục vụ" thông qua các dịch vụ công, theo nhu cầu của xã hội.

b) Mục tiêu cụ thể về đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc UBND

Cùng với mục tiêu cụ thể về đổi mới tổ chức của các CQCM thuộc UBND, mục tiêu cụ thể về đổi mới hoạt động của CQCM thuộc UBND trong thời gian tới được xác định như sau:

- Tiếp tục rà soát điều chỉnh, khắc phục những chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, làm rõ mối quan hệ phối hợp giữa các CQCM để xác định trách nhiệm của cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp trong hoạt động của CQCM thuộc UBND.

- Rà soát và thống kê kịp thời đối với những CQCM quản lý đa ngành, đa lĩnh vực để có biện pháp đổi mới nội dung và phương thức hoạt động cho phù hợp với thực tiễn, tránh trùng lặp, chồng chéo trong hoạt động quản lý giữa các đơn vị trong CQCM và giữa các CQCM, các tổ chức khác cùng cấp trên phạm vi địa phương với nhau.

- Phân công, phân cấp cụ thể cho mỗi cơ quan, xác định rõ trách nhiệm của mỗi cán bộ, công chức trong thi hành nhiệm vụ, công vụ của mình, đổi mới cơ chế kiểm tra, giám sát trong hoạt động của các CQCM

- Đổi mới cả nội dung, hình thức và phương pháp hoạt động của CQCM thuộc UBND, bảo đảm thực hiện tốt yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra ở giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo.

** Nguyên tắc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND*

Đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện trong điều kiện tiếp tục xây dựng, hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương phải được tiến hành trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản đó là:

- Các nguyên tắc chung:

Một là, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cùng cấp, bảo đảm vai trò lãnh đạo, phù hợp với chủ trương, đường lối đổi mới của Đảng đề ra..

Hai là, nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân lao động, nguyên tắc này phù hợp với bản chất chế độ của nhà nước XHCN.

Ba là, đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM gắn với sự ổn định an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị trong quản lý nhà nước. Hệ thống chính trị Việt Nam luôn phản ánh những điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội của đất nước và môi trường quốc tế [32, tr. 73].

Bốn là, quán triệt sâu rộng, đầy đủ, khách quan và toàn diện về quan điểm đổi mới các CQCM thuộc UBND, góp phần xây dựng nền hành chính dân chủ, công khai minh bạch và hiện đại.

Năm là, tiếp tục đẩy mạnh cải cách nền hành chính, nghiên cứu đánh giá tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, căn cứ vào yêu cầu, nhiệm vụ và điều kiện kinh tế, chính trị xã hội thực tiễn của đất nước hiện nay và trong thời gian tới.

- Các nguyên tắc cụ thể:

Thứ nhất, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện phải gắn với nội dung QLHCNN của UBND và thẩm quyền quyết định của HĐND mỗi cấp, bảo đảm phù hợp với tình hình thực tế và trên cơ sở quy định của pháp luật về nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn thuộc phạm vi quản lý của mỗi cấp chính quyền địa phương. Cần đổi mới từ chế độ tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách hiện nay sang chế độ thủ trưởng, Xác định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức... Đối với các CQCM trực thuộc chỉ thành lập ở một số lĩnh vực quan trọng, có chức năng tương đối độc lập và có tính điều hành... các CQCM

chủ yếu thực hiện chức năng quản lý chuyên ngành [101, tr. 496]. Vì tổ chức và hoạt động của các CQCM nhằm giúp UBND thực hiện chức năng QLHCNN, nội dung, mục đích tổ chức các CQCM để thực hiện các hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực trong phạm vi quản lý hành chính của UBND cùng cấp ở địa phương.

Thứ hai, việc sắp xếp tổ chức các CQCM thuộc UBND bảo đảm về số lượng, đáp ứng yêu cầu thống nhất về cơ cấu trong CQCM, bảo đảm phù hợp với thực tế. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động đó phải được thực hiện đồng bộ với tiến trình cải cách bộ máy hành chính ở địa phương.

Thứ ba, bảo đảm tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực phải bao quát được các thành phần kinh tế, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường, đòi hỏi khách quan của hội nhập kinh tế quốc tế. Khi tổ chức CQCM ở mỗi cấp phải kết hợp với yếu tố về tự nhiên, địa lý, vùng miền, đô thị, nông thôn, dân tộc, văn hóa, truyền thống... của từng địa phương để tổ chức các CQCM theo đặc thù cụ thể của mỗi địa phương.

Thứ tư, cùng với đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND, cần từng bước thực hiện thi tuyển cán bộ lãnh đạo các CQCM thuộc UBND, thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng về kỹ năng, chuyên môn nghiệp vụ, nâng cao tinh thần trách nhiệm phục vụ nhân dân của công chức, viên chức làm việc trong các CQCM hoặc các tổ chức sự nghiệp thuộc các cơ quan này, đáp ứng yêu cầu của cải cách hành chính nhà nước, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác của cán bộ, công chức nhà nước nói chung và đối với công chức, viên chức trong các CQCM thuộc UBND nói riêng.

2.2.2. Các nhân tố ảnh hưởng đến việc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Thành tựu của công cuộc đổi mới trong những năm qua, tiếp tục thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, đã khẳng định đường lối đúng đắn của Đảng và Nhà nước. Nhận thức rõ tính tất yếu về xu thế phát triển của thời đại, Đảng ta xác định:

Đẩy mạnh cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng xây dựng cơ quan hành pháp thống nhất,

thông suốt, hiện đại.... tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, bảo đảm tinh gọn và hợp lý. Phân cấp mạnh, giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương... [26, tr. 126-127].

Cùng với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương, tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cũng chịu sự tác động, nhất định đến quá trình đổi mới của mình. Những yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND đó là:

Thứ nhất, đối với hệ thống pháp luật, cần có khung pháp lý đồng bộ, tương thích, ổn định tương đối tạo cơ sở pháp lý để thực hiện đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND hiện nay.

Với điều kiện kinh tế phát triển mạnh, hệ thống các chính sách pháp luật của Nhà nước ở thời kỳ quản lý theo cơ chế tập trung, bao cấp không còn phù hợp đã bộc lộ bất cập nhất định về mối quan hệ giữa cơ sở hạ tầng với kiến trúc thượng tầng, nhiều quan hệ xã hội mới trong các lĩnh vực như thị trường bất động sản, thị trường tài chính tiền tệ, thị trường chứng khoán, hoạt động đầu tư (kể cả đầu tư nước ngoài vào Việt Nam và đầu tư của Việt Nam ra nước ngoài)... đặt ra nhiệm vụ mới về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam, tạo ra cơ sở pháp lý và công cụ hữu hiệu để quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Thứ hai, phân định rõ chức năng quản lý của mỗi cấp, trên cơ sở đó có sự phân cấp quản lý rõ ràng, phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương, bảo đảm tính linh hoạt, chủ động, sáng tạo trong hoạt động của các CQCM thuộc UBND.

Xuất phát từ đòi hỏi của nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế đối với các cấp chính quyền địa phương. Nhà nước đã đẩy mạnh phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương trên các lĩnh vực, trong đó phân cấp, giao quyền, trách nhiệm về tổ chức bộ máy và nhân sự được xác định là một trong những nội dung trọng tâm nhằm thúc đẩy mạnh mẽ cải cách hành chính của chính quyền địa phương. Trước thực tế đó, sự đòi hỏi thống nhất về không gian chính trị, không gian kinh tế và không gian pháp luật trong tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ [58, tr. 28-29]. Từ đó, xác định rõ vị trí, tính chất, nội dung quản lý nhà nước của CQCM thuộc UBND mỗi cấp hiện nay làm căn cứ cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động được khách quan và hiệu quả.

Thứ ba, đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM cần tính đến ảnh hưởng, sự tác động của yếu tố vùng, miền, khu vực cũng như đặc thù của mỗi địa phương.

Thực tế trong QLHCNN ở địa phương, các yếu tố vùng, miền có sự tác động, ảnh hưởng lớn đến tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND. Do đó, trong quá trình đổi mới phải bảo đảm sự phù hợp giữa tổ chức và hoạt động của CQCM với các nguyên tắc QLHCNN, đặc biệt là nguyên tắc tập trung dân chủ và nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương. yếu tố vùng miền, khu vực ở nước ta thể hiện rất khác biệt về điều kiện tự nhiên và xã hội, khu vực phân bố dân cư, nguồn tài nguyên thiên nhiên của đất nước...

Thứ tư, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong các CQCM thuộc UBND, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và xu thế toàn cầu hóa hiện nay.

Đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng và sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong các CQCM hoặc tổ chức sự nghiệp công lập của CQCM. Nhằm nâng cao năng lực, phẩm chất, trình độ nghiệp vụ hành chính của đội ngũ cán bộ công chức ở các cấp chính quyền địa phương và CQCM thuộc UBND, nâng cao đạo đức công vụ theo phương châm: "Đổi mới mạnh mẽ công tác cán bộ, bảo đảm thật sự dân chủ, khoa học và công minh..." [29, tr. 136-137]. Đồng thời, phân định rõ quyền hạn, trách nhiệm của cán bộ, công chức, đổi mới công tác đánh giá cán bộ, công chức.

Bên cạnh các yếu tố nêu trên, còn có những yếu tố khác như yếu tố về kinh tế - xã hội, nguồn kinh phí, tổ chức biên chế, trình độ dân trí, văn hóa, truyền thống....cũng có tác động, ảnh hưởng sâu sắc đến quá trình đổi mới tổ chức hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong giai đoạn hiện nay.

2.2.3. Những bảo đảm cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

**** Những bảo đảm chung cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND***

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND bảo đảm phải đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND phải đặt trong chương trình tổng thể về cải cách hành chính nhà nước, những nội dung, hình

thức về đổi mới phải đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam. Mọi quan điểm, chủ trương, đường lối về cải cách hành chính do Đảng đề ra cần được thể chế hóa kịp thời vào trong hệ thống chính sách, pháp luật của Nhà nước, những đường lối của Đảng về kiện toàn bộ máy nhà nước, đổi mới phương thức hoạt động của các cơ quan, tổ chức của nhà nước nhằm xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn, chính quy, hiện đại, hoạt động thống nhất và hiệu quả để phục vụ công cuộc xây dựng và phát triển đất nước. Các chỉ thị, nghị quyết của Đảng là cơ sở chính trị quan trọng cho quá trình tiếp tục thực hiện đổi mới các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói chung và CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay nói riêng.

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND bảo đảm nhận thức đầy đủ về chính trị, tư tưởng đối với các cơ quan, tổ chức và nhân dân

Một yếu tố quan trọng để bảo đảm cho việc tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND đạt kết quả cao, đó là cần tăng cường sự nhận thức thống nhất của đông đảo đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý, công chức, viên chức nhà nước về sự cần thiết phải cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các CQCM trong quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương. Đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND là vấn đề rộng, phức tạp đòi hỏi phải có quyết tâm chính trị cao và theo lộ trình nhất định.

Mục tiêu đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND nhằm tổ chức bộ máy các CQCM khoa học, gọn nhẹ, hoạt động linh hoạt và hiệu quả, bảo đảm quản lý thống nhất về ngành, lĩnh vực từ trung ương đến cơ sở, đáp ứng yêu cầu hội nhập khu vực, hội nhập quốc tế và phục vụ nhân dân tốt hơn. Vì vậy, cần thu hút các tầng lớp nhân dân tham gia rộng rãi, tạo sự đồng tình, ủng hộ của nhân dân về cải cách hành chính, củng cố và nâng cao vị trí, vai trò của CQCM thuộc UBND trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND bảo đảm phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước

Bên cạnh đó, để tiến trình cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND đạt được kết quả cao, cần phải bảo đảm cơ sở vật chất - kỹ thuật, đầu tư nguồn kinh phí thích đáng, trang bị đầy đủ các trang thiết bị

làm việc cần thiết cho CQCM, tranh thủ những điều kiện thuận lợi để thu hút mọi nguồn lực trong và ngoài nước, vận dụng và khai thác có hiệu quả các thành tựu khoa học, công nghệ nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các CQCM thuộc UBND mỗi cấp ở địa phương hiện nay.

**** Những bảo đảm riêng cho đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND***

Những bảo đảm về chính sách, pháp luật

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND phải được tiến hành trên cơ sở các quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương nói chung và các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện nói riêng. Vì vậy, việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về CQCM thuộc UBND có ý nghĩa quan trọng nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc về tổ chức và hoạt động của các CQCM theo hướng đổi mới, cải cách hành chính nhà nước. Xác định cụ thể các quy định của pháp luật nội dung và pháp luật hình thức. Cụ thể là:

- Về tổ chức các CQCM: Xác định rõ nội dung tiếp tục thực hiện cải cách hành chính, giảm đầu mối các CQCM, trên cơ sở thiết lập lại cơ cấu, tổ chức bên trong CQCM được gọn nhẹ, hợp lý, tái cấu trúc các đơn vị, tổ chức sự nghiệp công lập thuộc CQCM, bảo đảm vận hành thống nhất và hiệu quả. Các quy định của pháp luật nội dung về CQCM thuộc UBND phải xuất phát từ thực tế, phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước và xu thế phát triển của thời đại. Đồng thời, xác định rõ vị trí, tính chất của mỗi loại, mỗi cấp CQCM trong quản lý nhà nước nhằm phân định cụ thể, rõ hơn về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các CQCM hiện nay, quy định mối quan hệ phối hợp giữa các CQCM với nhau, giữa CQCM với cơ quan khác trong bộ máy nhà nước và giữa CQCM với các tổ chức chính trị - xã hội khi giải quyết công việc thuộc phạm vi quản lý của mình.

- Về hoạt động của CQCM, bảo đảm xác định rõ về nội dung, hình thức và phương pháp hoạt động của các CQCM nói chung, tính đặc thù cần áp dụng cho mỗi cấp, trong cùng cấp và mỗi loại CQCM. Bảo đảm kết hợp nguyên tắc quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng, kết hợp với quản lý theo địa phương được thống nhất, hiệu quả.

Bên cạnh đó, trong hoạt động phải bảo đảm cơ chế phối kết hợp của các CQCM cùng cấp với nhau, giữa CQCM với HĐND, UBND cùng cấp, giữa CQCM cấp dưới với cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực cấp trên, hoặc giữa CQCM cấp huyện với CQCM cấp tỉnh... Đặc biệt, trong hoạt động phải bảo đảm có các chế tài đủ mạnh thông qua hình thức xác định trách nhiệm của thủ trưởng CQCM, phó thủ trưởng CQCM và các vị trí, chức danh chuyên môn của đội ngũ công chức.

Những bảo đảm về tổ chức, bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước

Tổ chức bộ máy của CQCM thuộc UBND trong nền kinh tế thị trường phải được tiếp tục rà soát, xác định rõ nội dung công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của CQCM nào, cấp nào để trên cơ sở đó tổ chức các CQCM tương ứng cho phù hợp, tránh bỏ trống, bỏ sót hay trùng lắp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các CQCM trong bộ máy chính quyền địa phương. Trong quá trình rà soát chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của CQCM cần làm rõ nội dung, định hướng cải cách, tách chức năng quản lý nhà nước ra khỏi hoạt động kinh doanh của các đơn vị sự nghiệp công lập, làm rõ nội dung và phạm vi ủy quyền của UBND, chủ tịch UBND cho CQCM trực tiếp quản lý, tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm trước pháp luật. Do đó, tổ chức bộ máy của CQCM thuộc UBND cần gọn nhẹ, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quan hệ chặt chẽ giữa các bộ phận; có sự phối kết hợp nhịp nhàng, hiệu quả khi giải quyết công việc có liên quan.

Đối với đội ngũ cán bộ, công chức, thủ trưởng CQCM phải là người chịu trách nhiệm trong mọi hoạt động của cơ quan, có trình độ chuyên môn, kỹ năng giải quyết công việc và kinh nghiệm quản lý trong phạm vi hoạt động của CQCM thuộc UBND. Tiếp tục được nâng cao về trình độ chuyên môn, bảo đảm một đội ngũ cán bộ có phẩm chất đạo đức, văn hóa công sở và ngày càng được hoàn thiện hơn về chất lượng cán bộ, công chức sửa đổi, bổ sung kịp thời những quy định về tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, thường xuyên nhận xét, đánh giá kết quả công tác hàng năm của thủ trưởng và công chức làm việc trong CQCM sao cho đáp ứng được yêu cầu tất yếu khách quan của quản lý nhà nước hiện nay.

Những bảo đảm về cơ sở vật chất - kỹ thuật, khoa học - công nghệ

Cùng với quá trình cải cách hành chính, xây dựng nền hành chính hiện đại thì cần phải bảo đảm đầu tư thỏa đáng về cơ sở, vật chất, trang thiết bị, phương tiện

kỹ thuật nhằm nâng cao hiệu quả quản lý. Bảo đảm này là một trong những nội dung quan trọng của đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND các cấp. Ngày nay, khoa học, công nghệ đang phát triển mạnh mẽ và được hầu hết các nước trên thế giới đầu tư, ứng dụng, khai thác có hiệu quả các thành tựu đó, đầu tư đúng mức đó đã từng bước cải thiện điều kiện làm việc của các cơ quan nhà nước trong đó có CQCM. Do đó, với sự hiện đại hóa công sở, đầu tư trang thiết bị làm việc, quy định định mức sử dụng cơ sở vật chất cần thiết để trang bị, bảo đảm điều kiện làm việc cho cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, cần quy chế hóa chế độ làm việc của cán bộ, công chức, đổi mới phương thức phục vụ nhân dân theo hướng văn minh, hiện đại góp phần làm thay đổi căn bản tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay.

2.3. CƠ QUAN CHUYÊN MÔN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Trong xu thế phát triển của các quốc gia có nền hành chính hiện đại trên thế giới, vai trò quan trọng của chính quyền địa phương đối với việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước luôn được quan tâm thực hiện, những quyền (tự quản) theo nguyên tắc của "Nhà nước pháp quyền", xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh cho mọi người là mục tiêu quan trọng. Xuất phát từ xu hướng chung đó, trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay, các quốc gia trên thế giới đều rất quan tâm đến việc xây dựng hệ thống chính quyền mà theo đó, chính quyền Nhà nước trung ương sẽ chuyển giao một phần quyền lực cho các cấp chính quyền địa phương, phát huy dân chủ, tạo sự chủ động, linh hoạt, sáng tạo của chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý nhà nước, bảo đảm khai thác tốt tiềm năng, thế mạnh ở địa phương.

Mô hình chính quyền địa phương luôn có mối liên quan mật thiết đến việc tổ chức các cơ quan quản lý chuyên ngành, quản lý theo lĩnh vực chuyên môn. Đây là các cơ quan có vị trí, vai trò giúp chính quyền địa phương thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ quản lý các lĩnh vực trong đời sống xã hội ở địa phương. Do đó, có thể tham khảo mô hình tổ chức chính quyền địa phương của một số nước trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam khi tổ chức các CQCM thuộc UBND như sau:

Ở Cộng hòa Pháp, mô hình tổ chức của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước gồm có 3 loại (bộ máy hành chính nhà nước Trung ương; Cơ quan hành chính độc lập và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương). Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp và Luật hành chính của Cộng hòa pháp, mô hình các cơ quan quản lý chuyên ngành được tổ chức để thực hiện hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực có:a) Các tổ chức của bộ đặt tại địa phương (Điều 253, 254,255 và 256, Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp). Bên cạnh đó, Luật ngày 06/02/1992 về quản lý hành chính lãnh thổ Cộng hòa Pháp quy định: "việc quản lý hành chính lãnh thổ của cộng hòa pháp do chính quyền địa phương và các tổ chức hành chính nhà nước trung ương đặt tại địa phương đảm nhiệm". Các cơ quan hay tổ chức hành chính này thực hiện chức năng quản lý đối với các ngành, lĩnh vực theo thẩm quyền chuyên môn do pháp luật quy định. b) Người đại diện của Nhà nước trung ương tại địa phương (Điều 257, Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp). Việc quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương do tỉnh trưởng đứng đầu chịu trách nhiệm, bảo đảm trong các lĩnh vực an ninh, tư cách công dân, quyền tự do công dân và đời sống dân chủ (Điều 264, Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp). Còn vùng trưởng, thực hiện thẩm quyền quản lý của mình trên các lĩnh vực như phát triển nông thôn, môi trường, phát triển bền vững, văn hóa, lao động...(Điều 265 Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp).

Cải cách chính quyền địa phương của Nhật Bản gần đây được thực hiện gắn với chương trình phi tập trung hóa, dựa trên hai nguyên tắc: "từ trung ương về địa phương" (chuyển giao cho địa phương những công việc và doanh nghiệp do trung ương quản lý) và "từ quan chức về người dân" (phi điều tiết các công việc hành chính và quản lý doanh nghiệp). Quá trình này đã thúc đẩy sự phân công chức năng, nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và địa phương. Luật Chính quyền địa phương qui định: Cơ quan chính quyền địa phương có vai trò và trách nhiệm thực hiện các chức năng quản lý ở địa phương trên cơ sở độc lập hoặc cùng phối hợp với Nhà nước. Cuộc cải cách theo hướng phi tập trung hóa chú trọng đến mở rộng quyền tự quản của tổ chức, giảm bớt can thiệp của chính phủ. Ở Nhật Bản, việc kiểm tra hành chính chung đối với các cơ quan địa phương do chính phủ trung ương thực hiện thông qua Bộ về các vấn đề tự quản địa phương.

Hiến pháp năm 1997 của Thái Lan đã bổ sung một số điều khoản nâng cấp thành chính sách quan trọng của chính phủ. Sau đó, vào năm 1999, Thái Lan ban hành Luật Kế hoạch và qui trình phân cấp. Theo Luật này, Ủy ban Phân cấp quốc gia đã được thành lập gồm đại diện của chính phủ, chính quyền địa phương, giới chuyên môn có nhiệm vụ đề ra kế hoạch phân cấp. Chức năng, thẩm quyền hành chính, thu thuế và phí giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương cũng được qui định rõ hơn.

Sau hai năm thực hiện đạo luật về phân cấp, số cơ quan hành chính cơ sở tăng từ 2.761 lên 6.746 cơ quan. Những cơ quan này độc lập với nhau và chỉ chịu sự giám sát của chính quyền trung ương thông qua Cục Chính quyền địa phương thuộc Bộ Nội vụ. Đạo luật phân cấp đã phân định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan tự chủ địa phương với cấp tỉnh. Đồng thời, các nhiệm vụ tương ứng cũng được chuyển từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương. Tổ chức chính quyền địa phương của Vương quốc Thái Lan có nhiệm vụ, quyền hạn quản lý, bảo tồn nghệ thuật, văn hóa tốt đẹp, tri thức bản địa, bảo vệ và duy trì môi trường... (Điều 289, 290, Hiến pháp Vương quốc Thái Lan năm 2007). Các hoạt động cung cấp dịch vụ công, ban hành các quyết định giải quyết các vấn đề ở địa phương được nhà nước trao quyền tự chủ cho chính quyền địa phương, hoạt động quản lý được thực hiện thông qua việc chỉ đạo, điều hành trực tiếp của người đứng đầu chính quyền địa phương đối với cơ quan quản lý về ngành, lĩnh vực (Điều 281, Hiến pháp Vương quốc Thái Lan năm 2007).

Đất nước Phi-líp-pin được chia thành 13 khu vực hành chính và ở mỗi khu vực này, Chính phủ trung ương đều được thiết lập. Chính quyền địa phương của Cộng hòa Phi-líp-pin bao gồm các tỉnh, thành phố, khu đô thị tự trị (*municipality*) và các đơn vị cơ sở (*barangay*). Các khu tự trị được thành lập ở khu Hồi giáo Mindanao (*muslim Mindanao*) và khu cordilleras (Khoản 1, Điều X, Hiến pháp Cộng hòa Phi-líp-pin năm 1986). Xuất phát từ đặc thù của đất nước với 13 khu vực hành chính, các cơ quan giúp việc cho chính quyền địa phương ở phi-líp-pin thực hiện hoạt động quản lý trên các lĩnh vực của đời sống xã hội căn cứ vào đặc điểm chung và tính đặc thù về di sản lịch sử, văn hóa và cấu trúc kinh tế - xã hội...

Như vậy, mô hình chính quyền địa phương và tự quản của chính quyền địa phương đã và đang được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng. Cùng với tổ chức các cấp chính quyền ở địa phương, việc lựa chọn một mô hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực hợp lý, xác định rõ mối quan hệ trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan này với chính quyền địa phương là rất cần thiết. Thực tế, ở các nước trên thế giới, hoạt động của chính quyền địa phương thường thông qua vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu (như tỉnh trưởng, thị trưởng...). Vì vậy mối quan hệ giữa cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực hoặc được quy định với cơ quan quản lý (ngành, lĩnh vực ở trung ương) hoặc xác định rõ giữa người đứng đầu chính quyền địa phương với thủ trưởng các cơ quan quản lý chuyên môn ở địa phương. Qua đó cho thấy, cách thức thành lập, cơ cấu tổ chức, hoạt động và mối quan hệ của các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực (cơ quan chuyên môn) có ý nghĩa quan trọng trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Xuất phát từ vị trí, tính chất của các CQCM thuộc UBND nên việc tiếp tục nghiên cứu làm sâu sắc hơn nữa những cơ sở lý luận của CQCM thuộc UBND, tiếp tục đổi mới sắp xếp lại các CQCM thuộc UBND nhằm đáp ứng các yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Góp phần thúc đẩy quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Trên cơ sở những kết quả đạt được, những vấn đề lý luận mới có giá trị cao và thực tiễn đặt ra, khi áp dụng cần cân nhắc, lựa chọn thận trọng để thực hiện mục tiêu đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn từ 2011 đến 2020. Trong đó, các CQCM có vị trí quan trọng trong việc tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực trong phạm vi lãnh thổ hành chính ở địa phương. Vì vậy, đổi mới, sắp xếp lại các cơ quan này một cách tinh gọn, hợp lý theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và bảo đảm tính đặc thù của mỗi cấp chính quyền là mục tiêu quan trọng trong cải cách nền hành chính nhà nước nói chung và cải cách bộ máy hành chính của các CQHCCN ở địa phương nói riêng.

Chương 3

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG VÀ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

3.1. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN

3.1.1. Thực trạng tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

3.1.1.1. Tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Sự hình thành và phát triển của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là một quá trình với những giai đoạn khác nhau trong lịch sử của đất nước. Ở giai đoạn đầu (từ năm 1945 đến trước năm 1980), các cơ quan này chủ yếu được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc "tản quyền", do đó, cơ cấu tổ chức của nó thường do các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn (hay còn gọi là thẩm quyền riêng) ở trung ương quyết định. Từ những năm 1980 đến nay, các CQCM thuộc UBND luôn có sự chuyển đổi bắt đầu từ Hiến pháp năm 1980, được cụ thể hóa trong Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983 (sửa đổi năm 1989), theo đó, UBND một số tỉnh được sáp nhập làm cho số lượng UBND cấp tỉnh giảm mạnh, cùng với sự tăng lên của các bộ, cơ quan ngang bộ (số lượng là 37, trong đó có 29 bộ, 08 cơ quan ngang bộ); các CQCM thuộc UBND cũng tăng lên (số lượng các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh ở thời điểm này là 35 đầu mỗi cơ quan, đây là giai đoạn các CQCM thuộc UBND có số lượng cao nhất trong lịch sử nước ta). Đầu mỗi các CQCM thuộc UBND tăng cao về số lượng, hoạt động chồng chéo, trùng lặp, đôi khi thiếu thống nhất, biên chế của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó có biên chế của các CQCM tăng lên đáng kể đã kéo theo các chi phí hành chính cho hoạt động của các cơ quan ở chính quyền địa phương gặp nhiều khó khăn, công tác chỉ đạo điều hành của UBND đối với các CQCM chưa hiệu quả; sự phối hợp trong hoạt động giữa các CQCM với nhau còn lúng túng, chưa có những quy định cụ thể. Đây cũng là hệ quả tất yếu của cơ chế kế hoạch hóa tập trung và việc đề cao nguyên tắc tập trung - lãnh

đạo tập thể. Các CQCM chưa được tổ chức khoa học, chặt chẽ, hợp lý và không giải quyết được những vấn đề bức thiết phát sinh trong đời sống xã hội.

Thời gian qua, việc tổ chức, hoạt động và số lượng của các CQCM có những chuyển biến rõ rệt. Các CQCM đã được đổi mới về tổ chức theo hướng tinh gọn, cơ cấu từng bước được sắp xếp lại bảo đảm tính khoa học, hợp lý hơn, đáp ứng vận hành hiệu quả khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, đặc biệt là từ khi thực hiện theo tinh thần Nghị quyết số 17-NQ/TW tại Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước.

Cùng với quá trình hình thành, phát triển của bộ máy chính quyền địa phương với vị trí, tính chất là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền chuyên môn của CQCM thuộc UBND cùng cấp ở địa phương, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được pháp luật sửa đổi, bổ sung kịp thời. Do đó, tổ chức của chúng từng bước được kiện toàn phù hợp với điều kiện thực tiễn trong quản lý các ngành lĩnh vực công tác ở địa phương, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ tham mưu, giúp UBND, chủ tịch UBND thuận lợi trong chỉ đạo, điều hành hoạt động quản lý của mình

Trước thực trạng đó, việc ban hành Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi năm 2001), Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994; Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, cũng như các VBQPPL khác về tổ chức các CQCM thuộc UBND đánh dấu bước phát triển mới trong nhận thức về sự cần thiết phải đổi mới tổ chức của các CQCM thuộc UBND. Tuy nhiên, các VBQPPL này chỉ quy định chung về tổ chức của các CQCM thuộc UBND các cấp (cấp tỉnh và cấp huyện), nên cần có các VBQPPL riêng để quy định chi tiết, cụ thể việc tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND mỗi cấp, phù hợp với hoạt động quản lý nhà nước ở mỗi cấp chính quyền địa phương, góp phần đưa các CQCM này đi vào nền nếp, hoạt động ổn định và hiệu quả. Vì vậy, Nghị định số 171/2004/NĐ-CP ngày 29/9/2004 của Chính phủ đã được ban hành để quy định việc tổ chức các CQCM thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Do đó, việc tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh phải bảo đảm nguyên tắc "tinh gọn,

hợp lý, hiệu lực, hiệu quả" và theo hướng "đa ngành, đa lĩnh vực... phù hợp với điều kiện tự nhiên, dân số, tình hình phát triển kinh tế xã hội của từng địa phương và yêu cầu cải cách hành chính nhà nước". Đồng thời, Nghị định cũng quy định các CQCM là một bộ phận cấu thành của UBND, thuộc UBND, chịu sự chỉ đạo, quản lý của UBND trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh gồm văn phòng, thanh tra, phòng nghiệp vụ; chi cục; các tổ chức sự nghiệp. Bộ máy lãnh đạo của các CQCM, theo Nghị định, gồm có thủ trưởng, các phó Thủ trưởng các CQCM, các CQCM hoạt động theo chế độ Thủ trưởng. Thủ trưởng CQCM là người chịu trách nhiệm về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các CQCM trước UBND, chủ tịch UBND cấp tỉnh. Số lượng các CQCM được quy định thống nhất là 19, tùy theo đặc thù của từng địa phương mà tổ chức các CQCM có thể có số lượng tối đa đến 27 (xem phụ lục 2). Như vậy, trước đây, số lượng các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là 35, đến năm 2004 số lượng các CQCM này đã giảm đáng kể, bước đầu đáp ứng được yêu cầu của công cuộc đổi mới và cải cách hành chính nhà nước, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Từ năm 2008 đến nay, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức theo nguyên tắc tinh giản về số lượng đầu mối các CQCM và biên chế, xác định rõ vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức cũng như nội dung, hình thức hoạt động của các CQCM thuộc UBND. Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh tiếp tục được xác định là cơ quan tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở phạm vi địa phương. Việc quy định như vậy xuất phát từ phạm vi quản lý hành chính của UBND cấp tỉnh đối với các ngành, lĩnh vực trong đời sống xã hội ở địa phương, bảo đảm giải quyết kịp thời, hiệu quả các yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra để xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Theo kết quả khảo sát tổ chức các CQCM ở địa phương hiện nay, do Vụ Tổ chức - Biên chế tiến hành từ tháng 4/2012 đến tháng 7/2012 (kèm theo Tờ trình Chính phủ số 2851/TTr-BNV ngày 09/8/2012 của Bộ Nội vụ về việc ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ quy định tổ chức các CQCM thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và

Tờ trình Chính phủ số 2853/TTr-BNV ngày 09/8/2012 của Bộ Nội vụ về việc ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ quy định tổ chức các CQCM thuộc UBND tỉnh, thành phố thuộc trực thuộc Trung ương). Được thực hiện ở 15 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, với tổng số phiếu hỏi là 1048 phiếu phát ra, số phiếu thu lại là 1048 phiếu (đạt tỷ lệ 100%), với 05 nhóm câu hỏi liên quan đến công tác đánh giá thực trạng mô hình tổ chức và chức năng, nhiệm vụ của các CQCM, các yếu tố đặc thù về kinh tế - xã hội; vấn đề phân cấp trong quản lý ở một số lĩnh vực giữa Trung ương với địa phương. Trong đó:

- Theo đối tượng hỏi: Phiếu dùng cho lãnh đạo UBND cấp tỉnh là 72 phiếu bằng 7%; Phiếu dùng cho Sở nội vụ là 192 phiếu bằng 18%; Phiếu dùng cho Sở văn hóa, thể thao và du lịch là 104 phiếu bằng 10%; Phiếu dùng cho Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn là 200 phiếu bằng 19%; Phiếu dùng cho cấp huyện là 480 phiếu bằng 46%.

- Theo giới tính: Nam giới là 876 chiếm 83,58%; Nữ giới là 172 chiếm 16,42%.

- Theo thâm niên công tác: Người được hỏi ở độ tuổi 50-60 là 490 người chiếm 46,75%; 41- 49 tuổi là 414 người chiếm 39,50%; 30-40 tuổi là 101 người chiếm 9,64%; dưới 30 tuổi chiếm 4,11%.

Về phương pháp khảo sát: Phiếu hỏi được gửi trực tiếp đến đối tượng hỏi, làm việc trực tiếp và khảo sát thực tế tại 15 tỉnh đại diện cho các vùng miền Bắc, Trung, Nam có các yếu tố đặc thù của địa phương.

Hệ thống 16 câu hỏi tập trung đánh giá những nội dung gồm: Về tên gọi, chức năng nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các sở hiện nay: 640 /744 phiếu chiếm 86% ý kiến cho rằng đã phù hợp với thực tế; về tổ chức sở, phòng theo mô hình quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, 622/744 phiếu chiếm 89% cho rằng phù hợp; việc quy định khung tổ chức bên trong sở có 705/744 phiếu chiếm 95% ý kiến cho rằng không cần thiết.

Đối với kết quả khảo sát các CQCM đặc thù: Về tổ chức bộ máy làm công tác tôn giáo có: Hợp lý là 59/264 phiếu chiếm 22%; tương đối hợp lý là 193/264 phiếu chiếm 73%; còn nhiều hạn chế 12/264 phiếu chiếm 5%. Về lĩnh vực lâm nghiệp: Ý kiến đồng ý thành lập Sở lâm nghiệp là 407/464 phiếu chiếm 88%; không

đồng ý là 57/464 phiếu chiếm 12%. Về lĩnh vực thủy sản: Ý kiến đồng ý thành lập Sở thủy sản 413/464 phiếu chiếm 89%, không đồng ý 51/464 phiếu chiếm 11%. Về lĩnh vực du lịch: thành lập Sở du lịch phải có đủ 3 tiêu chí (có di sản được xếp hạng thế giới, quốc gia, có khu du lịch, điểm du lịch lớn...; có giá trị kinh tế từ du lịch hàng năm có tỷ trọng từ 10% trở lên so với GDP của địa phương, trước đây ở tỉnh đã thành lập Sở du lịch). Ý kiến đồng ý là 168/368 phiếu chiếm 46%, không đồng ý là 200/368 phiếu chiếm 54% (xem phụ lục 3).

Qua kết quả khảo sát trên, có thể đưa ra một số nhận xét về tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND ở nước ta hiện nay như sau:

- Về tên gọi, chức năng nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các sở hiện nay có 86% ý kiến cho rằng đã phù hợp với thực tế; về tổ chức sở, phòng theo mô hình quản lý đa ngành, đa lĩnh vực có 89% số người được hỏi cho rằng phù hợp; việc quy định khung tổ chức bên trong sở có 95% ý kiến cho rằng không cần thiết.

- Về tổ chức các CQCM theo tính đặc thù trong các lĩnh vực: Về lĩnh vực tôn giáo có: 22% cho là hợp lý; 73% cho là tương đối hợp lý; 5% đưa ra ý kiến còn nhiều hạn. Về lĩnh vực lâm nghiệp: Ý kiến đồng ý thành lập Sở lâm nghiệp là 88%; không đồng ý là 12%. Về lĩnh vực thủy sản: Ý kiến đồng ý thành lập Sở thủy sản là 89%, không đồng ý là 11%....

- Về mô hình tổ chức các CQCM đại đa số những người tham gia trả lời câu hỏi trong phiếu khảo sát đưa ra ý kiến giữ nguyên mô hình CQCM như hiện nay, song có thể thành lập một số CQCM có tính đặc thù ở một số lĩnh vực cụ thể.

Theo quy định của pháp luật, cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh gồm có từ 03 đến 05 đơn vị là văn phòng; phòng thanh tra; phòng nghiệp vụ. Ngoài ra, tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ của từng CQCM có thể còn có các tổ chức như chi cục; tổ chức sự nghiệp. Pháp luật cũng quy định không nhất thiết các CQCM đều có đầy đủ cả 05 tổ chức nêu trên và trong các tổ chức đó thì số lượng phòng nghiệp vụ trong một CQCM thuộc UBND cấp tỉnh (gọi chung là sở) cũng có thể được tổ chức khác nhau (Điều 5, Nghị định số 13/2008/NĐ-CP của Chính phủ). Đồng thời, bộ máy lãnh đạo của CQCM đã được quy định thống nhất về tên gọi (người đứng đầu CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được gọi chung là Giám

đốc sở), số lượng cấp phó của người đứng đầu CQCM không quá 03 người và xuất phát từ thực tế có tính chất đặc thù nên hai đô thị lớn nhất cả nước thì cấp phó này có số lượng không quá 04 người để giúp Giám đốc sở thực hiện một số mặt công tác thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm cách chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật,... các chức danh này đều do Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định theo những trình tự thủ tục do pháp luật quy định. Đối với chế độ làm việc của CQCM hoạt động theo nguyên tắc chế độ thủ trưởng và trách nhiệm của Giám đốc sở trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của mình về chỉ đạo điều hành hoạt động chung của sở, chấp hành sự phân công hoặc ủy quyền của chủ tịch UBND cấp tỉnh, chế độ báo cáo với UBND, chủ tịch UBND cấp tỉnh, Bộ, cơ quan ngang Bộ về tổ chức hoạt động của cơ quan mình hoặc báo cáo trước HĐND cấp tỉnh khi có yêu cầu; trách nhiệm phối hợp với Giám đốc CQCM khác và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp để giải quyết tốt những vấn đề liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong quản lý ngành, lĩnh vực công tác ở phạm vi quản lý của UBND cấp tỉnh, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt và hiệu lực, hiệu quả, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Về tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay gồm hai loại. Loại thứ nhất là các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức thống nhất ở các địa phương; loại thứ hai là các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức căn cứ vào đặc thù của từng địa phương. Cụ thể là:

** Loại CQCM được tổ chức hoặc sáp nhập, hợp nhất từ các sở, các ban thuộc UBND cấp tỉnh nhằm giảm các đầu mối, số lượng CQCM ở địa phương. Cùng với việc đẩy mạnh cải cách hành chính, tiếp tục rà soát và sắp xếp lại các cơ quan của bộ máy nhà nước, trong đó có bộ máy các CQHCNN ở địa phương, bảo đảm tinh giản, gọn nhẹ, phù hợp và hiệu quả. Các CQCM thuộc UBND tỉnh được thiết kế, tổ chức theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực, đáp ứng các yêu cầu đặt ra trong nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay. Vì vậy, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức như sau:*

Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức thống nhất ở các địa phương (được quy định tại Chương II, Điều 8, Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày

04/02/2008 của Chính phủ) gồm 17 cơ quan sau: *Sở Nội vụ, Sở Tư pháp, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính, Sở Công thương, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sở Giao thông vận tải, Sở Xây dựng, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Thông tin và Truyền thông, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Sở Khoa học và Công nghệ, Sở Giáo dục và Đào tạo, Sở Y tế, Thanh tra tỉnh, Văn phòng UBND tỉnh*

Như vậy, trong số 17 CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức thống nhất trong phạm vi cả nước nêu trên, có 11 cơ quan được tổ chức ổn định như Nghị định số 171/2008/NĐ-CP của Chính phủ; 03 cơ quan được tổ chức trên cơ sở hợp nhất giữa các sở hoặc cơ quan ngang sở thuộc UBND cấp tỉnh gồm: Sở công thương, Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn, Sở văn hóa, thể thao và du lịch; 01 cơ quan được sáp nhập từ các ban thuộc UBND cấp tỉnh (Sở nội vụ là CQCM có sự sáp nhập của ban thi đua - khen thưởng và ban tôn giáo các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc bộ phận làm công tác tôn giáo các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương vào Sở nội vụ) và các sở được thành lập mới hoặc cơ quan ngang sở được Nghị định số 13/2008/NĐ-CP của Chính phủ điều chỉnh, trước đây không thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 171/2004/NĐ-CP của Chính phủ gồm có: Sở thông tin và truyền thông: (được thành lập trên cơ sở Sở bưu chính, viễn thông và tiếp nhận chức năng và tổ chức quản lý nhà nước về báo chí, xuất bản từ sở văn hóa, thể thao và du lịch); văn phòng UBND tỉnh là cơ quan ngang sở, trước đây văn phòng UBND tỉnh được Nghị định số 171/2008/NĐ-CP đề cập đến trong vị trí là một tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chứ không quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức của văn phòng UBND, những vấn đề này sẽ được Chính phủ quy định trong một VBQPPL khác. Đến Nghị định số 13/2008/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định cụ thể: *Văn phòng UBND tỉnh là cơ quan ngang sở, là bộ máy giúp của việc UBND, chủ tịch UBND cấp tỉnh. Văn phòng UBND có chức năng tham mưu tổng hợp, giúp UBND tổ chức các hoạt động chung của UBND; tham mưu, giúp chủ tịch UBND và các Phó chủ tịch UBND về chỉ đạo điều hành các hoạt động chung của bộ máy hành chính ở địa phương* [15]. Với những quy định nêu trên, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của văn phòng UBND đã được xác định cụ thể hơn. Tuy nhiên, loại cơ quan

ngang sở này có những điểm khác biệt so với cơ quan ngang sở khác (như thanh tra tỉnh) cũng như các sở trong tổ chức CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đó là văn phòng UBND không chỉ có vị trí như một CQCM mà nó còn là bộ máy giúp việc của UBND, chủ tịch UBND cấp tỉnh, trong thực hiện chức năng của mình văn phòng UBND tham mưu, giúp chủ tịch UBND và các phó chủ tịch UBND về chỉ đạo điều hành một số mặt công tác thuộc phạm vi quản lý của UBND cấp tỉnh. Với quy định đó, thể hiện những khác biệt về cơ cấu, tổ chức bên trong của văn phòng UBND tỉnh cũng như khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, sự phối hợp giữa cơ quan này với các CQCM khác, các tổ chức chính trị - xã hội ở trong phạm vi địa bàn quản lý của UBND cấp tỉnh hiện nay.

Mặc dù chỉ 01 CQCM giải thể; 01 CQCM mới được sáp nhập; 03 CQCM được hợp nhất từ các sở khác nhau đã góp phần làm giảm đáng kể đầu mối trong tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Qua đó thể hiện quyết tâm cao của Đảng và Nhà nước ta trong công cuộc đổi mới, cải cách và xây dựng bộ máy hành chính nhà nước, đặc biệt là bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương với tổ chức tinh gọn, khoa học, phù hợp trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình nhằm phục vụ công cuộc xây dựng phát triển đất nước trong quá trình hội nhập và toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ.

** Loại CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức theo đặc thù riêng của từng địa phương (được quy định tại Chương II, Điều 9, Nghị định số 13/2008/NĐ-CP của Chính phủ) gồm: Sở Ngoại vụ, Ban dân tộc, Sở quy hoạch-kiến trúc (được thành lập ở thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh).*

Về số lượng tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh như đã nêu ở trên được Nghị định số 13/2008/NĐ-CP quy định thống nhất cho các địa phương trong phạm vi cả nước là 17 cơ quan; tổ chức căn cứ vào đặc thù riêng của từng địa phương là 03 cơ quan. Do đó, số lượng tối thiểu chỉ có 17 và tối đa có thể có đến 19 cơ quan (riêng thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có không quá 20 CQCM). Mặc dù số lượng các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được quy định khác nhau, sự khác nhau này xuất phát từ tình hình thực tiễn về vị trí địa lý, cơ cấu dân tộc trong dân cư hoặc sự phát triển của kinh tế, văn hóa, xã hội ở mỗi địa phương. Song,

chúng đều hướng đến bảo đảm việc tham mưu, giúp UBND, chủ tịch UBND trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực hoặc một số ngành lĩnh vực công tác ở địa phương được thông suốt từ trung ương đến địa phương luôn thống nhất và hiệu quả.

3.1.1.2. Tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

Cùng với sự phát triển và hoàn thiện tổ chức các CQCM thuộc UBND tỉnh thành phố trực thuộc trung ương thì các CQCM thuộc UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và quận, huyện, thị xã thuộc thành phố trực thuộc trung ương cũng được sắp xếp, tổ chức lại theo hướng gọn nhẹ, khoa học và phù hợp với điều kiện đặc thù của UBND cấp huyện. giống như các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Các CQCM thuộc UBND cấp huyện cũng là những cơ quan tham mưu, giúp UBND cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của UBND cùng cấp và theo quy định của pháp luật, góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở. Tuy nhiên, do phạm vi không gian, nội dung quản lý nhà nước của UBND cấp huyện có những vấn đề không giống phạm vi không gian, nội dung, tính chất quản lý nhà nước của UBND cấp tỉnh (thực tế, UBND cấp huyện chỉ là cấp trung gian ở địa phương nên hiện nay cấp này đang được thí điểm để có thể lựa chọn mô hình không tổ chức HĐND ở cấp quận, huyện trong lần sửa đổi Hiến pháp năm 2013). Cho nên pháp luật quy định tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện khác với tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Sự quy định này là cần thiết vì nó xuất phát từ thực tiễn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước của UBND cấp huyện ở nước ta hiện nay.

Theo quy định của pháp luật, các CQCM chỉ được tổ chức ở cấp tỉnh và cấp huyện, còn ở cấp xã các hoạt động QLHCNN do các công chức được pháp luật quy định về chức danh chuyên môn nghiệp vụ đảm nhiệm. Các công chức cấp xã do chủ tịch UBND cùng cấp trực tiếp chỉ đạo, điều hành và quản lý (mặc dù tại Điều 7 Quyết định số 112-QĐ-HĐBT ngày 15/10/1981 của Hội đồng Bộ trưởng về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của bộ máy chính quyền cấp xã, quy định các ban chuyên môn thuộc UBND cấp xã như ban kinh tế-kế hoạch, ban văn hóa -xã hội,

ban tài chính...[71], song khi xét về cơ cấu tổ chức thì các ban chuyên môn này không đủ các dấu hiệu để được xem đó là một CQCM). Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và cấp huyện đều được tổ chức ở các giai đoạn khác nhau, cơ cấu tổ chức của CQCM xuất phát từ vị trí, vai trò, tính chất của chúng và từ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của UBND cùng cấp. Do đó, khi nghiên cứu, thiết kế mô hình, số lượng, cơ cấu tổ chức của các CQCM ở các cấp chính quyền địa phương (cấp tỉnh và cấp huyện) đều phải xem xét đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như những nét đặc thù của mỗi cấp để tổ chức cho phù hợp với tình hình thực tiễn. Chính vì vậy, cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp huyện được tổ chức khác với cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

Hiện nay, tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp huyện được tổ chức theo nguyên tắc vừa bảo đảm tính thống nhất trong phạm vi cả nước, vừa bảo đảm tính đặc thù của từng địa phương, đáp ứng yêu cầu quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trong phạm vi quản lý nhà nước của UBND cùng cấp. Cụ thể là:

** Các CQCM được tổ chức thống nhất ở các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh gồm 10 phòng: Phòng nội vụ, Phòng tư pháp, Phòng tài chính-kế hoạch, Phòng tài nguyên và môi trường, Phòng thương binh lao động và xã hội, Phòng văn hóa và thông tin, Phòng giáo dục và đào tạo, Phòng y tế, Thanh tra huyện, Văn phòng HĐND và UBND*

** Các CQCM được tổ chức để phù hợp với từng loại hình đơn vị hành chính cấp huyện (được quy định tại Điều 8, Nghị định số 14/2008/NĐ-CP của Chính phủ), cụ thể như sau:*

- Ở các quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương và thị xã, thành phố thuộc tỉnh có: Phòng kinh tế, Phòng quản lý đô thị.

- Ở các huyện có: Phòng nông nghiệp và phát triển nông thôn, Phòng công thương.

** Tổ chức các CQCM ở các huyện đảo: Căn cứ vào điều kiện cụ thể của từng huyện đảo, UBND cấp tỉnh trình HĐND cấp tỉnh quyết định số lượng và tên gọi các phòng chuyên môn thuộc UBND huyện đảo. Số lượng các CQCM của UBND huyện đảo không quá 10 phòng [16].*

Quy định này thể hiện những điểm tiến bộ nhất định trong quá trình hình thành, phát triển đối với tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện được ghi nhận trong các văn bản pháp luật trước đây, thể hiện tính kế thừa những ưu điểm đã có trong lịch sử phát triển và phù hợp với thực tiễn của cải cách hành chính nhà nước nói chung và cải cách thủ tục hành chính của các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói riêng. Vì vậy, các CQCM thuộc chính quyền địa phương ở cấp trung gian này đã giảm được một số đầu mối nhất định. Bên cạnh đó, khi tổ chức các CQCM này đã được xem xét, lựa chọn phù hợp với đặc thù của các loại hình đơn vị hành chính ở cấp huyện. Tuy nhiên, khác với các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh là CQHCNN ở địa phương, tiếp nhận các văn bản pháp luật của nhà nước ở trung ương, bảo đảm cho các văn bản pháp luật này được tổ chức, thực hiện có hiệu quả, chức năng, thẩm quyền quản lý nhà nước rất khác về phạm vi, quy mô, tính chất so với UBND cấp huyện. Thực tế, UBND cấp huyện là cấp "trung gian" trong hệ thống bộ máy nhà nước ở địa phương nhất là trong giai đoạn nhà nước đang thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XII cho thấy sự cần thiết phải tiếp tục nghiên cứu, đổi mới mô hình chính quyền địa phương trong đó có cấp huyện. Với mô hình mới phù hợp, tinh gọn thì việc đổi mới, tổ chức lại các CQCM thuộc UBND cấp huyện có ý nghĩa quan trọng trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương hiện nay.

Ở cấp huyện, cách thức tổ chức nội bộ các CQCM không giống như cấp tỉnh, với cơ cấu gồm có thủ trưởng, các phó thủ trưởng CQCM và các công chức được phân công đảm nhiệm các chức danh nghiệp vụ cụ thể, các công chức này chịu sự quản lý trực tiếp của thủ trưởng CQCM (hoặc của phó thủ trưởng CQCM theo sự phân công trực tiếp của thủ trưởng CQCM). Nhưng cách thức tổ chức này vẫn bảo đảm các yêu cầu về tính thống nhất, sự phối, kết hợp nhịp nhàng, kịp thời trong quá trình giải quyết công việc của cán bộ, công chức thông qua việc quy định rõ quyền và trách nhiệm của các chức danh trong CQCM cấp huyện. Mô hình tổ chức này giúp CQCM cấp huyện được tinh gọn, giảm đáng kể được số lượng đầu mối CQCM cấp huyện cũng như biên chế nhà nước ở địa phương, điều này có ý nghĩa quan trọng góp phần thúc đẩy cải cách hành chính nhà nước đạt kết quả cao hơn nữa.

Đồng thời, tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp huyện không chỉ có những điểm khác biệt về cơ cấu tổ chức bên trong, nhiệm vụ, quyền hạn, các mối quan hệ so với CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, các CQCM thuộc UBND cấp huyện còn có những điểm khác biệt so với các CQCM được tổ chức theo ngành dọc (có thể gọi các CQCM thuộc UBND là cơ quan nội thuộc thì các CQCM của trung ương được tổ chức tại địa phương là cơ quan ngoại thuộc). các cơ quan như thuế, kho bạc, công an, quân đội... không chịu sự quản lý về tổ chức biên chế của UBND cùng cấp nhưng trong hoạt động của mình, các cơ quan này có mối quan hệ nhất định với UBND và CQCM cùng cấp. Song cơ cấu tổ chức của những cơ quan đó thường có các đơn vị, tổ chức trực thuộc của mình. Chẳng hạn, chi cục thuế ở cấp huyện có các đội chuyên môn như đội kê khai kế toán thuế và tin học, đội nghiệp vụ dự toán tổng hợp, đội tuyên truyền ấn chỉ hỗ trợ đối tượng nộp thuế... hoặc công an huyện có đội hình sự, đội quản lý hành chính... trong khi đó, các CQCM thuộc UBND cấp huyện thường chỉ có các tổ chức sự nghiệp trực thuộc (như phòng giáo dục - đào tạo có các trường học). Việc tổ chức các CQCM ở cấp huyện còn phụ thuộc vào sự phân chia địa giới hành chính, tính chất quản lý của cấp, loại chính quyền địa phương hiện nay nhằm bảo đảm phù hợp với điều kiện thực tiễn của địa phương và khai thác, phát huy tiềm năng thế mạnh ở mỗi địa phương, nâng cao hiệu quả quản lý chuyên ngành nói riêng và quản lý hành chính trên các lĩnh vực của nhà nước nói chung.

Như vậy, tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện (từ năm 1986 đến nay) đã được đổi mới cơ bản, bước đầu thu được những kết quả đáng khích lệ. Cụ thể là:

- Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn: Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện đã thực hiện tốt nhiệm vụ tham mưu, quản lý tổng hợp đối với ngành, lĩnh vực công tác ở địa phương. Trong đó, đã có sự phân định rõ về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn phù hợp hơn, phân cấp cụ thể hơn đối với những việc CQCM có trách nhiệm trình UBND, những việc trình Chủ tịch UBND, những việc CQCM tự quyết định và chịu trách nhiệm, cũng như các việc phân cấp quản lý của UBND các cấp để các CQCM hướng dẫn, kiểm tra thực hiện. Do đó, đã có sự điều chỉnh cơ bản, phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương, cơ chế phối hợp thực hiện

giữa các CQCM, góp phần khắc phục sự chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ, phạm vi quản lý của mỗi cơ quan. Xác định các CQCM quản lý theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực nên đã tạo sự liên thông, thống nhất trong hoạt động cùng ngành, lĩnh vực hoặc các lĩnh vực, giảm tối thiểu sự tham gia hoặc phối hợp giải quyết của nhiều CQCM trong cùng một ngành, lĩnh vực.

- Về tổ chức bộ máy: Các CQCM ở cả cấp tỉnh, cấp huyện đều đã được sắp xếp thu gọn đầu mối, đảm bảo tinh gọn, khoa học và hợp lý. Đáp ứng các yêu cầu nhiệm vụ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, tạo sự thống nhất trong giải quyết công việc, giảm sự điều hành phối hợp và tăng cường vai trò chỉ đạo điều hành trực tiếp của UBND cùng cấp, của cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cấp trên. Đồng thời, trong quá trình đổi mới này, tổ chức các CQCM cũng được thành lập căn cứ vào tính đặc thù của địa phương, bảo đảm phù hợp với thực tế địa phương và thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

3.1.2. Thực trạng hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

3.1.2.1. Thực trạng hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Hiệu quả hoạt động của mỗi cơ quan trong bộ máy nhà nước luôn phụ thuộc vào tổ chức và hoạt động của cơ quan đó. Vì vậy, cùng với việc đổi mới về tổ chức của các CQCM thuộc UBND, trong thời gian từ năm 1986 đến nay hoạt động của các cơ quan đó cũng không ngừng được đổi mới về nội dung, hình thức và phương pháp hoạt động, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

Tổ chức, biên chế và cơ cấu bên trong của CQCM có những ảnh hưởng nhất định đến hoạt động của CQCM thuộc UBND. Chính vì vậy, việc đổi mới hoạt động của các cơ quan này cần được tiến hành đồng bộ cả về nội dung, hình thức và phương pháp đổi mới. Đối với nội dung đổi mới, chúng ta đã xác định rõ hơn mối quan hệ chỉ đạo, điều hành của UBND, của CQCM cấp trên đối với cấp dưới, sự phối hợp giữa các CQCM cùng cấp với nhau, giữa CQCM với các cơ quan nhà

nước (như mối quan hệ với Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Cơ quan thi hành án dân sự...) hoặc giữa CQCM với các tổ chức xã hội ở địa phương.

Thực tế, hoạt động của UBND mỗi cấp đều được tiến hành trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Điều đó được thể hiện: "Hoạt động của Ủy ban nhân dân mang tính toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, an ninh, quốc phòng..." [99, tr. 452], để hoạt động của UBND được diễn ra nhịp nhàng, thống nhất và hiệu quả thì phải thông qua các CQCM thuộc UBND. Đây là các cơ quan quản lý chuyên ngành, thực hiện thẩm quyền về chuyên môn đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương, tham mưu và giúp cho hoạt động quản lý của UBND cùng cấp. Như vậy, trong mối quan hệ với các CQCM, UBND cùng cấp có quyền thành lập các CQCM; chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của các CQCM; chủ tịch UBND bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật đối với Thủ trưởng, Phó thủ trưởng các CQCM cùng cấp; UBND cùng cấp có quyền đình chỉ hoặc bãi bỏ các quyết định trái pháp luật của các CQCM cùng cấp. Mối quan hệ này thể hiện sự quản lý chặt chẽ về tổ chức và hoạt động của UBND đối với các CQCM. Các VBQPPL quy định về các CQCM đều xác định đó là sự phụ thuộc của các CQCM đối với UBND cùng cấp ở hai phương diện tổ chức và hoạt động. Ở phương diện tổ chức, UBND cùng cấp thành lập các CQCM; quản lý về biên chế, tổ chức và chỉ đạo điều hành hoạt động của các CQCM cùng cấp; quy định nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của các CQCM. Do đó, vấn đề cần tiếp tục làm rõ về tính hợp lý ở đây nữa là trong mối quan hệ của các CQCM với UBND cùng cấp - mối quan hệ ngang (quan hệ mang tính trội hơn so với mối quan hệ của các cơ quan, tổ chức khác) nhưng pháp luật chưa quy định cụ thể về cơ chế, nội dung hoạt động đối với các CQCM thuộc UBND mỗi cấp. Bởi vì trong các văn bản pháp luật đều mới chỉ quy định với cùng một nội dung giống nhau.

Mối quan hệ giữa CQCM với UBND cùng cấp trong hoạt động là mối quan hệ có tính chấp hành - điều hành của QLHCNN ở địa phương, tính chất mối quan hệ này được thể hiện thông qua nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền của UBND có quyền bổ nhiệm, quản lý về tổ chức, biên chế, ngân sách hoạt động của các CQCM thuộc cấp mình quản lý. Pháp luật quy định UBND và Chủ tịch UBND có những

thẩm quyền cụ thể trong hoạt động chỉ đạo, điều hành trực tiếp đối với các CQCM, thủ trưởng các CQCM thuộc UBND cùng cấp. Mối quan hệ và sự phụ thuộc đó là cơ sở để UBND, chủ tịch UBND thực hiện có hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước về ngành lĩnh vực cũng như trên mọi mặt đời sống xã hội ở địa phương được thống nhất và hiệu quả. Trong thời gian gần đây, hoạt động tham mưu cho UBND thực hiện quản lý ngành, lĩnh vực được thực hiện thông qua các hình thức phong phú, đa dạng đó là: tham mưu trực tiếp, trình các dự thảo VBQPPL như dự thảo quyết định, chỉ thị; quy hoạch, kế hoạch dài hạn, 05 năm và hàng năm; chương trình, biện pháp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước về các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước được giao; dự thảo VBQPPL quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chi cục trực thuộc; dự thảo VBQPPL quy định cụ thể điều kiện, tiêu chuẩn, chức danh đối với Trưởng, Phó các đơn vị thuộc Sở; Trưởng, Phó phòng chuyên môn thuộc UBND cấp huyện trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý để UBND cấp tỉnh xem xét ban hành.

Đối với hoạt động tham mưu, giúp Chủ tịch UBND cùng cấp thì CQCM thực hiện các hoạt động trình dự thảo quyết định thành lập, sát nhập, giải thể các đơn vị thuộc CQCM cấp tỉnh; dự thảo quyết định, chỉ thị cá biệt thuộc thẩm quyền ban hành của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Đồng thời, CQCM còn tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật, quy hoạch, kế hoạch sau khi được phê duyệt; thông tin, tuyên truyền, hướng dẫn, phổ biến, giáo dục pháp luật về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của mình. Tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm về giám định, đăng ký, cấp giấy phép, văn bằng, chứng chỉ thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý của CQCM cấp tỉnh theo quy định của pháp luật, sự phân công hoặc ủy quyền của UBND cấp tỉnh; giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, các hội và các tổ chức phi chính phủ thuộc các lĩnh vực quản lý của CQCM.

Bên cạnh các hoạt động nêu trên, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh còn thực hiện hoạt động hướng dẫn, kiểm tra các đơn vị sự nghiệp công lập; hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ đối với CQCM cấp huyện và chức danh chuyên môn thuộc UBND cấp xã và thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế, nghiên cứu, ứng dụng

các thành tựu của khoa học, công nghệ vào trong hoạt động quản lý của mình, thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng chống tham nhũng, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đối với các đơn vị, bộ phận trong CQCM. Đồng thời, để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong phạm vi thẩm quyền của mình, kiểm tra, thanh tra theo ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách đối với tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các quy định của pháp luật; giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật hoặc phân công của UBND cấp tỉnh là một trong những hoạt động không thể thiếu đối với CQCM thuộc UBND. Các hoạt động này thể hiện tính đặc thù (thường kiểm tra theo chức năng của cơ quan có thẩm quyền chuyên môn hay có thẩm quyền riêng trong hệ thống các cơ quan, đơn vị của bộ máy hành chính nhà nước) của CQCM nên nội dung, mục đích, phạm vi và hình thức, phương pháp tiến hành luôn có sự đổi mới cho phù hợp với thực tiễn hoạt động của CQCM thuộc UBND.

Hoạt động về quản lý của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh đối với các bộ phận (văn phòng, phòng nghiệp vụ, đơn vị sự nghiệp) đã được pháp luật quy định cụ thể hơn. Cụ thể là các CQCM quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cơ các tổ chức đơn vị này, quản lý về biên chế, tiền lương cũng như các chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức trong phạm vi quản lý của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Mặt khác, về quản lý tài chính, tài sản của CQCM được thực hiện trên cơ sở các quy định của pháp luật đối với quản lý tài sản nhà nước. Trong hoạt động của mình, các cơ quan này phải bảo đảm khai thác, sử dụng hiệu quả nguồn tài chính và các tài sản, trang thiết bị được giao. Thực hiện đúng chế độ mua sắm, sửa chữa, báo cáo đối với UBND cùng cấp và cơ quan, tổ chức hữu quan đối với các tài sản nhà nước mà CQCM quản lý, sử dụng đó.

Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đều quy định Thủ trưởng các CQCM thuộc UBND phải báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp khi được yêu cầu. Nghị định số 13/2008/NĐ-CP và số 14/2008/NĐ-CP tiếp tục xác định rõ mối quan hệ trong hoạt động của CQCM với HĐND cùng cấp, theo đó, Thủ trưởng các CQCM có trách nhiệm xin ý kiến về những vấn đề vượt quá thẩm quyền và báo cáo công tác trước. Theo quy định của pháp luật, trong khi thi hành nhiệm

vụ, các ban của HĐND cấp tỉnh có quyền yêu cầu các CQCM thuộc UBND cùng cấp cung cấp những thông tin, tài liệu cần thiết liên quan đến hoạt động giám sát. Các ban của HĐND còn tổ chức phiên họp thẩm tra báo cáo của các CQCM thuộc UBND. Như vậy, về hình thức mối quan hệ giữa các CQCM với HĐND cùng cấp không chỉ được thể hiện thông qua hoạt động báo cáo của UBND đối với HĐND về tổ chức, hoạt động của các CQCM, HĐND còn thực hiện quyền giám sát của mình đối với hình thức tổ chức, nội dung hoạt động quản lý, tổ chức thực hiện pháp luật đối với các ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước thuộc phạm vi quản lý của UBND cùng cấp và nhiệm vụ, chức năng cụ thể của các CQCM thuộc UBND. Pháp luật cũng quy định HĐND "phê chuẩn cơ cấu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện khi thành lập, sáp nhập, giải thể một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp theo hướng dẫn của Chính phủ" [99, tr. 424].

Thực tế, cùng với quá trình hình thành, phát triển của UBND ở nước ta, các CQCM được tổ chức và hoạt động khác nhau ở mỗi giai đoạn. Sự khác nhau đó thể hiện ở 3 giai đoạn đó là: a) Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1962: CQCM ở giai đoạn này được pháp luật quy định là cơ quan quản lý của Trung ương "đặt" tại địa phương, thời kỳ đầu (năm 1945), CQCM được các cơ quan nhà nước ở trung ương đặt tại địa phương để "kiểm soát" và "chỉ đạo, điều khiển" hoạt động của các CQCM. Vì vậy, vị trí của các CQCM đối với Ủy ban hành chính ở thời kỳ này chưa được xác định rõ đối với Ủy ban hành chính cấp tỉnh và cấp huyện ở địa phương, mối quan hệ giữa CQCM với cơ quan ngành dọc ở trung ương chặt chẽ hơn, thể hiện nguyên tắc tản quyền của bộ máy nhà nước ở trung ương lúc bấy giờ, theo đó, các cơ quan nhà nước ở trung ương tiến hành "đặt" các CQCM tại chính quyền địa phương để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác của mình. Còn về tính chất của các CQCM đối với Ủy ban hành chính (hay Ủy ban kháng chiến) thì các CQCM vẫn được xác định là loại cơ quan "giúp việc" "tham mưu" cho UBND theo quy định của pháp luật. Giai đoạn này các CQCM được xác định là cơ quan quản lý của Trung ương ở địa phương. b) Giai đoạn từ năm 1962 đến năm 2003: trong giai đoạn này, các CQCM được quy định tại mục 4, luật Tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp, được Quốc hội nước Việt Nam dân chủ

Cộng hòa, khóa II, kỳ họp thứ 5 thông qua ngày 27/10/1962. Với vị trí, tính chất là CQCM thuộc Ủy ban hành chính nên việc thành lập hoặc bãi bỏ các cơ quan này hay các bộ phận chuyên môn thuộc Ủy ban hành chính do Ủy ban hành chính các cấp thành lập theo nguyên tắc và thủ tục được Hội đồng Chính phủ quy định. Tổ chức và hoạt động của CQCM theo sự lãnh đạo của Ủy ban hành chính, đồng thời đối với cơ quan chuyên môn cấp trên thì cơ quan này chỉ chịu sự chỉ đạo về kỹ thuật và nhiệm vụ của CQCM cấp trên. Thủ trưởng CQCM vừa chịu trách nhiệm báo cáo công tác với cơ quan hành chính cùng cấp, vừa phải báo cáo công tác với CQCM cấp trên. c) Giai đoạn từ năm 2003 đến nay: CQCM được quy định là cơ quan tham mưu, giúp UBND cùng cấp thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương (mà cụ thể là quản lý ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của UBND cùng cấp ở địa phương). Từ năm 2003 đến nay được pháp luật quy định CQCM vừa chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, vừa chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cấp trên, báo cáo với Bộ, cơ quan ngang Bộ về tổ chức hoạt động của cơ quan mình. (Khoản 2, Điều 3 và Khoản 4, Điều 7 Nghị định số 13/NĐ-CP ngày 04/02/2008). Sự trực thuộc hai chiều này (theo chiều ngang và theo chiều dọc) phù hợp với tổ chức và hoạt động của UBND trong hoạt động QLHCNN ở địa phương. Đồng thời, khi cần thiết CQCM phải thực hiện hoạt động báo cáo HĐND cùng cấp đối với hoạt động quản lý về ngành, lĩnh vực ở địa phương, phối hợp với thủ trưởng các CQCM khác và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp, cụ thể là trong hoạt động của mình, Giám đốc sở có trách nhiệm báo cáo với UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp, đối với cơ quan quản lý có thẩm quyền chuyên môn cấp trên thì phải báo cáo Bộ, cơ quan ngang Bộ (báo cáo Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ) về tổ chức, hoạt động thuộc phạm vi thẩm quyền quản lý nhà nước của cơ quan mình; xin ý kiến về những vấn đề vượt quá thẩm quyền và báo cáo công tác trước HĐND và UBND cùng cấp khi có yêu cầu; phối hợp với Giám đốc CQCM khác và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp để giải quyết các vấn đề liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Trên thực tế, hoạt động của CQCM thuộc UBND

thời gian trước khi tiến hành công cuộc đổi mới luôn chịu sự tác động sâu sắc và mang dấu ấn của "nền kinh tế kế hoạch hóa" hoạt động mang nặng tính hình thức, thiếu tính chủ động linh hoạt, không xác định cụ thể về vai trò, vị trí cũng như trách nhiệm của người đứng đầu (tổ chức và hoạt động chủ yếu theo chế độ tập thể) nên đã làm giảm sút hiệu quả quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, nội dung quản lý của CQCM thời kỳ này chỉ được tiến hành trong phạm vi một ngành, một lĩnh vực (quản lý đơn ngành, đơn lĩnh vực) nên tính chất và hình thức hoạt động thiếu tính linh hoạt, chủ động và sáng tạo. Đây là những yếu tố cần thiết, quan trọng trong hoạt động QLHCNN nói chung và QLHCNN cũng như hoạt động của các CQCM thuộc UBND nói riêng. Đồng thời, việc thực hiện quản lý đơn ngành, đơn lĩnh vực diễn ra trong một thời gian khá dài (từ khi giải phóng miền nam, thống nhất đất nước đến năm 1986) là nguyên nhân dẫn đến tình trạng hoạt động của CQCM trì trệ, lạc hậu, không phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, hoạt động của các CQCM được đổi mới đã tạo chuyển biến tích cực, những thay đổi trong phương thức hoạt động của CQCM thuộc UBND trong những năm đầu thực hiện công cuộc đổi mới đã tạo ra bước ngoặt có ý nghĩa quan trọng, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Những đổi mới đó được tiến hành đồng bộ trong hoạt động của các CQCM thuộc UBND, trước hết là cùng với đổi mới tổ chức bộ máy nên các cơ quan này đã vận hành thống nhất, từng bước khắc phục những chông chéo, nhiều tầng nấc, kéo dài thời gian trong quá trình giải quyết công việc của công dân, tổ chức hoặc sự phối kết hợp giữa các CQCM với nhau trong thực hiện các công việc thuộc thẩm quyền quản lý của mình chưa thống nhất, thiếu cụ thể.

Cùng quá trình cải cách thủ tục hành chính đòi hỏi việc đổi mới hoạt động của CQCM cho phù hợp với tình hình mới, bảo đảm hoạt động liên thông, giải quyết nhanh chóng, kịp thời những công việc trong hoạt động quản lý hành chính của các CQCM. Nhất là trước đây, một CQCM chỉ tập trung giải quyết ở một ngành, một lĩnh vực thì đến nay phải giải quyết ở nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau ở mỗi CQCM. Bên cạnh đó, để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, các CQCM phải giảm bớt các loại thủ tục, giấy tờ, tài liệu không cần thiết (đơn giản hóa thủ tục

hành chính trong hoạt động của các CQCM) và ứng dụng mạnh mẽ các thành tựu của khoa học công nghệ vào trong hoạt động quản lý nhà nước, nên các cơ quan này đã đổi mới đáng kể các phương thức hoạt động của mình.

Một yếu tố quan trọng trong đổi mới hoạt động của CQCM đó là yếu con người, vì hoạt động của CQCM được tiến hành thông qua đội ngũ cán bộ, công chức. Với đội ngũ cán bộ, công chức có đầy đủ điều kiện về trình độ chuyên môn, đạo đức, tác phong, phẩm chất, năng lực... và nguyên tắc tổ chức, hoạt động của CQCM là theo chế độ thủ trưởng đã cho phép chúng ta tiến hành đổi mới trên mọi phương diện hoạt động của CQCM. Việc xác định rõ nguyên tắc, chế độ, thẩm quyền, trách nhiệm của cán bộ (thủ trưởng, phó thủ trưởng) cũng như mỗi công chức chuyên môn. Phân định rõ ràng hợp lý phạm vi quản lý cho mỗi cấp, mỗi bộ phận trong nội bộ CQCM, trên cơ sở bảo đảm sự thống nhất trong hoạt động quản lý điều hành của CQCM. Hoạt động của các CQCM là loại hoạt động bao trùm lên nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội nên cần thể hiện tính tập trung thống nhất, tránh tình trạng chồng lấn lên nhau hoặc sự chỉ đạo điều hành không thống nhất giữa các cơ quan quản lý về ngành, lĩnh vực ở trung ương với địa phương.

3.1.2.2. Thực trạng hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

Cũng như quá trình đổi mới hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh từ khi thực hiện công cuộc đổi mới đất nước đến nay, các CQCM thuộc UBND cấp huyện không chỉ được kiện toàn về tổ chức trên cơ sở hợp nhất, sáp nhập, được thành lập mới hay giải thể nhằm thực hiện yêu cầu về quản lý đa ngành, đa lĩnh vực mà các cơ quan này còn được đổi mới cả về nội dung, hình thức hoạt động cho phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước. Góp phần đẩy nhanh tiến trình phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế. Thực tế, khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình CQCM thuộc UBND cấp huyện tiến hành các hoạt động tham mưu, giúp UBND cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của UBND huyện. Cụ thể là: CQCM trình UBND cấp huyện ban hành quyết định, chỉ thị; quy hoạch, kế hoạch dài hạn, 05 năm và hàng năm; chương trình, biện pháp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cải

cách hành chính nhà nước; Tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật, quy hoạch, kế hoạch sau khi được phê duyệt; thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của mình; giúp UBND cấp huyện thực hiện và chịu trách nhiệm về việc thẩm định, đăng ký, cấp các loại giấy phép thuộc phạm vi trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan chuyên môn; giúp UBND cấp huyện quản lý nhà nước đối với tổ chức kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, các hội và tổ chức phi chính phủ hoạt động trên địa bàn thuộc các lĩnh vực quản lý của cơ quan chuyên môn theo quy định của pháp luật. Đồng thời, CQCM thuộc UBND cấp huyện còn thực hiện hoạt động hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về lĩnh vực quản lý của cơ quan chuyên môn cho cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn, chức ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ; xây dựng hệ thống thông tin, lưu trữ phục vụ công tác quản lý nhà nước và chuyên môn nghiệp vụ của mình. CQCM thuộc UBND cấp huyện cũng tiến hành định kỳ hoặc đột xuất về công tác thông tin, báo cáo đối với những hoạt động thuộc phạm vi thẩm quyền của CQCM. Kiểm tra các tổ chức, cá nhân trong chấp hành pháp luật đối với ngành, lĩnh vực công tác được phân công.

Đối với hoạt động quản lý, sử dụng nguồn kinh phí, tài chính và các tài sản nhà nước. CQCM thực hiện sử dụng tiết kiệm, hợp lý, khai thác có hiệu quả trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật

Bên cạnh đó, có những vấn đề đặt ra trong tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp huyện là hiện nay chúng ta đang thực hiện thí điểm Nghị quyết số 26/2008/NQ-QH12 ngày 28/11/2008 của Quốc hội khóa XII thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, ngày 16/01/2009 Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 724/2009/NQ-UBTVQH12 về danh sách huyện, quận, phường của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND. Thực hiện các hai nghị quyết này, đến nay cả nước đã thí điểm không tổ chức HĐND tại 69 huyện, 32 quận, 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1682/2011/QĐ-TTg ngày 27/9/2011 nhằm tiếp tục thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở cấp huyện, quận, phường với mục đích xác định nội dung và lộ trình thí điểm không tổ chức HĐND giai đoạn 2011 - 2014 theo quy định của hai nghị quyết trên. Mục tiêu của

việc thí điểm nhằm tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước [108, tr. 72]. Việc thí điểm này không chỉ nhằm làm cơ sở để tiếp tục nghiên cứu, đề xuất sửa đổi, bổ sung một số quy định của Hiến pháp năm 1992 và các VBQPPL quy định về tổ chức, hoạt động của HĐND và UBND trong bộ máy chính quyền địa phương, mà còn liên quan đến tổ chức, hoạt động của các CQCM cấp huyện, quận, xác định mối quan hệ trong cơ chế thực hiện quyền giám sát hoạt động thi hành pháp luật đối với các CQCM trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác ở địa phương. chế độ báo cáo về hoạt động của các CQCM ở những cấp này cần xác định phù hợp để tổ chức của các CQCM được khoa học, hợp lý và hoạt động thống nhất, hiệu quả.

Nhìn chung, các CQCM thuộc UBND cấp huyện cũng được tổ chức và hoạt động theo 3 thời kỳ (từ 1945 đến năm 1962; từ năm 1962 đến năm 2003 và từ năm 2003 đến nay) cũng giống như các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, ở mỗi thời kỳ, vị trí, tính chất của CQCM được. Hiện nay, với vị trí, tính chất là CQCM thuộc UBND cấp huyện, trong hoạt động của chúng vừa chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND cấp huyện, vừa chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ của của CQCM cấp trên (của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh).

3.2. THỰC TRẠNG ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN

3.2.1. Thực trạng đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

3.2.1.1. Ưu điểm, thành tựu và nguyên nhân trong đổi mới tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Việc tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện ở nước ta hiện nay đã từng bước được sửa đổi, bổ sung và quy định cụ thể hơn, các CQCM nhìn chung đang hoạt động tương đối ổn định, phát huy được vai trò, tác dụng nhất định đối với quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương. Việc điều chỉnh này tuy chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra về tính đồng bộ, nhưng trong thực tế đã giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương ngày càng tốt

hơn, phù hợp và hiệu quả hơn, góp phần tích cực trong phát triển kinh tế-xã hội, giữ gìn an ninh và bảo vệ tổ quốc trong tình hình mới ở nước ta hiện nay.

Với cách thức tổ chức các CQCM theo mô hình phân chia địa giới hành chính thể hiện tính hợp lý trong phân cấp quản lý đối với CQHCCN ở địa phương, bảo đảm xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các CQCM trong quá trình giải quyết công việc thuộc phạm vi thẩm quyền của CQCM, của cán bộ, công chức nhà nước đối với các tổ chức cá nhân. Đồng thời, mô hình quản lý theo địa giới hành chính cũng tạo điều kiện để phát huy dân chủ, tạo sự chủ động, linh hoạt, sáng tạo trong hoạt động quản lý của CQCM cũng như UBND cùng cấp ở địa phương, kết hợp khai thác triệt để những thế mạnh đặc thù, những yếu tố về vùng miền, khu vực, vị trí địa lý, dân số... và khắc phục những hạn chế đang phát sinh và tồn tại ở mỗi cấp, mỗi loại hình chính quyền địa phương trong điều kiện thực tế ở địa phương.

Cùng với cách thức tổ chức theo mô hình phân chia địa giới hành chính ở ba cấp chính quyền địa phương, thời gian qua tổ chức của các CQCM đã được xác định hợp lý ở hai cấp tỉnh và huyện nên khắc phục được quy định về tổ chức chuyên môn ở cấp xã (như ban tư pháp, ban văn hóa xã hội...) theo Quyết định số 112/QĐ-HĐBT ngày 15/10/ 1981 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của chính quyền cấp xã. Ở cấp cơ sở này nếu tổ chức các ban sẽ làm cho bộ máy CQCM chồng chéo, nhiều tầng nấc, nhiều cấp trong quản lý nhà nước.

Những ưu điểm, thành tựu về đổi mới tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh do một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, trên cơ sở tổ chức của các CQCM thuộc UBND các cấp, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Chính phủ, Bộ Nội vụ đã thực hiện nhiệm vụ rà soát, xem xét, đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND các cấp, kịp thời xây dựng dự thảo đề án tổ chức và hoạt động của các cơ quan này với sự tham gia đóng góp ý kiến của các Bộ, Ngành có liên quan, các cấp chính quyền địa phương. Vì vậy, ở mỗi giai đoạn phát triển của đất nước, tổ chức và hoạt động của các CQCM luôn được sửa đổi, bổ sung kịp thời trong hệ thống các VBQPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chẳng hạn, trong khoảng thời gian từ năm 1981 đến năm 1983 Chính phủ đã ban hành 03 VBQPPL về tổ chức CQCM thuộc UBND

(Nghị định số 152/HĐBT ngày 15/12/1982, Nghị định số 86/HĐBT ngày 04/8/1983, Quyết định số 202/CP ngày 26/5/1981). Mặc dù các văn bản này đều được ban hành trước thời kỳ đổi mới của đất nước, song các văn bản này tạo cơ sở pháp lý quan trọng để nhà nước thực hiện hoạt động quản lý đối với ngành, lĩnh vực ở thời kỳ kế hoạch hóa tập trung của đất nước và để lại những kinh nghiệm, chỉ ra ưu điểm, hạn chế của các văn bản pháp luật để chúng ta kế thừa, vận dụng phù hợp vào thời kỳ đổi mới, xây dựng và hoàn thiện bộ máy hành chính nhà nước nói chung cũng như đổi mới và hoàn thiện tổ chức các CQCM thuộc UBND hiện nay.

Theo báo cáo số 484/BC-TCBC ngày 19/10/2012 của Vụ Tổ chức biên chế, Bộ Nội vụ về tổng hợp tình hình biến động về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, biên chế thuộc Chính phủ quản lý từ nhiệm kỳ Chính phủ khóa XI đến khóa XIII cho thấy, cùng với sự biến động của tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, số lượng các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện giảm so với trước đây. Cụ thể là: Nhiệm kỳ Chính phủ khóa XI số lượng các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có từ 19 đến 26 cơ quan, trong đó có 19 CQCM được tổ chức thống nhất, 07 CQCM được tổ chức theo đặc thù của từng địa phương. Đến nhiệm kỳ Chính phủ khóa XII, XIII số lượng các CQCM cấp tỉnh đã giảm xuống còn từ 17 đến 20 cơ quan, trong đó 17 CQCM được tổ chức thống nhất và 03 cơ quan được tổ chức theo đặc thù của từng địa phương. Đối với cấp huyện, nhiệm kỳ Chính phủ khóa XI các CQCM thuộc UBND cấp huyện có từ 12 đến 15 cơ quan, trong đó các CQCM được tổ chức thống nhất là 12, các CQCM tổ chức căn cứ vào tính đặc thù của từng địa phương là 03. Đến nhiệm kỳ Chính phủ khóa XII, XIII số lượng đầu mỗi các CQCM này đã giảm đáng kể, các CQCM được tổ chức thống nhất là 10 và các cơ quan tổ chức theo đặc thù của từng địa phương có từ 02 đến 03 cơ quan.. Như vậy, từ năm 2008 (nhiệm kỳ XII của Chính phủ) đến nay (nhiệm kỳ XIII của Chính phủ) số lượng các CQCM đã giảm rõ rệt. Việc giảm các CQCM thuộc UBND mỗi cấp dựa trên quá trình thực hiện nguyên tắc sở, phòng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, tổ chức lại để phù hợp với mô hình chính quyền đô thị và chính quyền ở nông thôn nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn địa phương.

Thứ hai, cùng với công cuộc cải cách hành chính nhà nước, bộ máy chính quyền địa phương đang dần được đổi mới toàn diện theo hướng chính quy, hiện đại.

Trong đó tổ chức và cơ cấu của các CQCM được tinh giảm về số lượng, gọn nhẹ về tổ chức, đổi mới về nội dung, phạm vi, hình thức quản lý. Để xây dựng các VBQPPL nói chung và VBQPPL về CQCM thuộc UBND nói riêng thành một hệ thống, thống nhất, hợp lý và ổn định tương đối, Hiến pháp 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001 tiếp tục khẳng định chủ trương, đường lối, chính sách pháp luật đổi mới của Đảng và Nhà nước, Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 là cơ sở pháp lý để tổ chức hệ thống cơ quan hành pháp được kiện toàn, tổ chức phù hợp từ trung ương đến cơ sở.

Ngoài ra, trong phạm vi thẩm quyền của mình, các bộ, cơ quan ngang bộ cũng ban hành nhiều VBQPPL (như thông tư của bộ, cơ quan ngang bộ hoặc thông tư liên bộ giữa các bộ, cơ quan ngang bộ với nhau) nhằm quy định, hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, công tác chuyên môn của UBND cấp xã. Việc ban hành kịp thời các VBQPPL của các cơ quan nhà nước đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để tổ chức các CQCM phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong thực hiện chức năng tham mưu, giúp UBND cùng cấp quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác ở địa phương.

Thứ ba, cùng với việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992, Quốc Hội đã sửa đổi Luật tổ chức HĐND và UBND, ban hành kịp thời Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND tạo cơ sở pháp lý quan trọng để đổi mới và kiện toàn tổ chức, hoạt động của CQCM thuộc UBND phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh kinh tế - xã hội của đất nước và xu thế toàn cầu hóa trở thành một tất yếu khách quan đang diễn ra mạnh mẽ. Trước những đòi hỏi khách quan đó, Chính phủ đã ban hành kịp thời Nghị định số 13/2008/NĐ-CP và Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 nhằm hướng dẫn và quy định cụ thể về tổ chức các CQCM thuộc UBND trong điều kiện mới của đất nước

Thứ tư, trên cơ sở các quy định của pháp luật, vị trí, vai trò của các CQCM được xác định rõ hơn. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này có sự quy định cụ thể, tổ chức CQCM, cơ cấu tổ chức đối với CQCM thuộc UBND mỗi cấp cũng từng bước được sửa đổi, bổ sung phù hợp, tạo chuyển biến tích cực trong

tổ chức và hoạt động của các cơ quan thực hiện chức năng tham mưu, giúp UBND cùng cấp trên các lĩnh vực quản lý được quy định cụ thể, chặt chẽ hơn, khắc phục kịp thời những quy định mang tính hình thức trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Trong giai đoạn này, với vị trí, vai trò tham mưu, tư vấn cho UBND cùng cấp, các CQCM xây dựng kế hoạch, nội dung cụ thể và việc giúp UBND, chủ tịch UBND thực hiện quản lý nhà nước khi được UBND giao hoặc ủy quyền đã được quy định rõ hơn, hoạt động nào được giao, được phân công và khi nào được ủy quyền, nhiệm vụ quyền hạn, trách nhiệm của CQCM, thủ trưởng CQCM khi thực hiện những công việc giúp UBND cùng cấp thực hiện quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương tiếp tục được hoàn thiện hơn.

Thứ năm, cùng với xu thế phát triển chung của nhân loại trong thế kỷ XXI, những yếu tố về kinh tế, chính trị luôn đan xen lẫn nhau và chịu sự chi phối về địa lý, sự quan tâm, chuyển hướng đối ngoại chuyển dịch về một khu vực, một châu lục nào đó luôn thu hút sự quan tâm của quốc tế, nhất là vấn đề về biển và hải đảo được xác định là hướng quan trọng kể cả các quốc gia có biển đảo và quốc gia không có biển đảo. Vấn đề này đã tác động và ảnh hưởng sâu sắc đến sự phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam, cùng với việc kiện toàn thiết chế bộ máy quản lý nhà nước về biển và hải đảo từ trung ương (tổng cục biển và hải đảo) thì ở các CQCM thuộc UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có bờ biển hoặc hải đảo cũng được kiện toàn, các huyện đảo đã và đang được thành lập, các CQCM quản lý nhà nước về biển, đảo, du lịch, an ninh, quốc phòng... gắn với biển, đảo được xem xét tổ chức hợp lý để phát huy lợi thế, khai thác các tiềm năng từ biển đảo, góp phần bảo vệ, giữ vững chủ quyền quốc gia và thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội của đất nước...

Ưu điểm, thành tựu về hoạt động của CQCM thuộc UBND, trong quá trình đổi mới đã tiếp tục xác định CQCM là loại cơ quan có thẩm quyền riêng, làm việc theo chế độ thủ trưởng. Các nội dung về thẩm quyền, trách nhiệm đã có những chuyển biến nhất định, được thể hiện thông qua việc phân cấp, tạo cơ sở cho địa phương ban hành các văn bản về phân cấp, về công tác quản lý tổ chức, biên chế, bổ nhiệm cán bộ, công chức. Đồng thời, cùng với đổi mới nội dung, phương thức hoạt động của CQCM mỗi cấp, việc phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của

người đứng đầu đã tạo điều kiện phù hợp với thực tiễn để người đứng đầu CQCM chủ động hơn trong hoạt động chỉ đạo, điều hành nội dung công việc thuộc phạm vi quản lý của mình và của CQCM, tham mưu kịp thời cho UBND những công việc có tính chất liên ngành, và đa lĩnh vực trong hoạt động quản lý ở địa phương.

Nhìn chung, tổ chức các CQCM thuộc UBND trong quá trình thực hiện đổi mới đã được sắp xếp thu gọn đầu mối, bộ máy và cơ cấu tổ chức bảo đảm tinh gọn, hợp lý, bảo đảm tổ chức sắp xếp các CQCM từ quản lý đơn ngành, đơn lĩnh vực được đổi mới theo hướng CQCM quản lý đa ngành, đa lĩnh vực phù hợp yêu cầu cải cách hành chính, tạo sự thống nhất trong giải quyết công việc, giảm sự điều hành phối hợp, tăng cường vai trò chỉ đạo điều hành trực tiếp của UBND cùng cấp, các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cấp trên và của thủ trưởng CQCM đối với hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương hiện nay.

3.2.1.2. Nhược điểm và nguyên nhân trong đổi mới tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh bước đầu đã có những chuyển biến, tiến bộ nhất định. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện còn chậm, chưa bổ sung và giải quyết kịp thời những vấn đề mới phát sinh nên đã bộc lộ những bất cập, nhược điểm cần được khắc phục như sau:

Một là, việc tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay vẫn còn phân tán, thiếu thống nhất và chưa đồng bộ. Các VBQPPL về tổ chức các CQCM chưa bảo đảm tính tổng thể, toàn diện và tính ổn định không cao (như chỉ một năm sau khi thực hiện Nghị định số 13/2008/NĐ-CP đã phải ban hành Nghị định số 16/2009/NĐ-CP ngày 16/02/2009 của Chính phủ để sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 8 Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04 tháng 02 năm 2008 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương), có những VBQPPL khi ban hành quy định về chức năng, nhiệm vụ của CQCM chưa phù hợp, không sát với vị trí, tính chất và nhiệm vụ thực tiễn của mỗi CQCM nên tính khả thi không cao. Đồng thời, trên thực tế hiện nay có những

VBQPPL không còn phù hợp nhưng chưa có văn bản mới thay thế hoặc việc ban hành văn bản để thay thế còn chưa kịp thời.

Hai là, việc đổi mới tổ chức các CQCM cấp tỉnh còn diễn ra chậm chạp, chưa đảm bảo tính ổn định; việc phân định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn chưa rõ ràng, vẫn còn tình trạng chồng chéo hoặc quy định chưa cụ thể về phối hợp trong giải quyết công việc có liên quan ở một số cơ quan, sự phối hợp giữa CQCM với các cơ quan nhà nước khác còn nhiều bất cập, chưa xác định rõ trách nhiệm phối hợp của mỗi cơ quan, tổ chức và cá nhân công chức trong giải quyết công việc thuộc phạm vi thẩm quyền của mình (như giữa cơ quan thi hành án dân sự với Tòa án nhân dân khi tòa án ra những bản án, quyết định không rõ ràng, án tuyên xong khó thi hành hoặc bản án quyết định rõ ràng, đúng pháp luật nhưng việc quá trình thi hành án hầu như chỉ do các cơ quan thi hành án thực hiện...). Đây là những yếu tố gây ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước, gây mất lòng tin của các tổ chức, cá nhân đối với nhà nước.

Ba là, cơ chế phối hợp giữa các CQCM với nhau, trong đó việc xác định mối quan hệ giữa CQCM với các cơ quan được tổ chức theo ngành dọc, do cơ quan nhà nước ở trung ương đặt tại địa phương hoặc giữa CQCM với các tổ chức chính trị - xã hội chưa rõ ràng, cụ thể do pháp luật quy định sự phối hợp này thể hiện sự thiếu thống nhất, toàn diện. Trên thực tế, khi tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước của mình, các CQCM rất cần có sự phối hợp tham gia của tất cả các tổ chức xã hội chứ không chỉ đối với các tổ chức chính trị - xã hội. Chẳng hạn, khi sở tư pháp phối hợp với một tổ chức phi Chính phủ; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Y tế phối hợp với Hội người mù hoặc Hội chữ thập đỏ... để giải quyết những vấn đề có liên quan đến hoạt động quản lý của mình, đây là một trong các tổ chức xã hội, một bộ phận quan trọng của hệ thống chính trị nước ta. Sự phối hợp, tham gia rộng rãi của các tổ chức xã hội nó không chỉ bảo đảm phát huy dân chủ mà còn thu hút đông đảo nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước, góp phần nâng cao hiệu quả và thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ quản lý của nhà nước của các CQCM. Hạn chế này xuất phát từ thực tiễn quá trình khảo sát, phân tích đánh giá của chúng ta chưa thực sự khách quan, khoa học, nhận thức về chính trị, tư tưởng chưa đầy đủ về các CQCM thuộc UBND.

Bốn là, việc hướng dẫn, chỉ đạo về nghiệp vụ, chuyên môn của của các bộ ngành ở trung ương đối với CQCM thuộc UBND các cấp chưa thường xuyên, kịp thời, chưa có sự phối hợp để ban hành các văn bản liên tịch nhằm bảo đảm cho hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương không chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ trống hoặc xảy ra hiện tượng "khép kín" trong hoạt động ngành, lĩnh vực... Chính vì thế, các CQCM khi thực hiện nhiệm vụ, chức năng của mình còn lúng túng, thiếu tính thống nhất, đồng bộ, không bảo đảm nguyên tắc quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng và kết hợp với quản lý theo địa phương trong quản lý hành chính theo quy định của pháp luật..

Năm là, cùng với cải cách bộ máy hành chính ở địa phương, chúng ta chưa phân biệt rõ nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền nông thôn với chính quyền đô thị, việc phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương chưa được đẩy mạnh, phương thức quản lý, điều hành chậm được đổi mới, thủ tục hành chính còn rườm rà, chưa thống nhất, vẫn còn tồn tại nhiều sở quản lý đơn ngành, đơn lĩnh vực [103, tr. 23-24]. Thực trạng hiện nay của bộ máy nhà nước ta còn cồng kềnh, kém hiệu quả, hiệu lực... do vậy chưa phù hợp với các yêu cầu hội nhập quốc tế và đòi hỏi của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Những hạn chế này đã tác động không nhỏ, ảnh hưởng trực tiếp đến tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND

Sáu là, mặc dù tổ chức các CQCM thuộc UBND được các VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhiều lần, song việc bổ sung này còn mang nặng tính cơ học, chỉ quan tâm nhiều đến giảm số lượng các CQCM mà chưa thật sự xem xét đến cơ cấu của mỗi cơ quan này, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của CQCM khi thực hiện tham mưu, giúp UBND với quản lý các tổ chức sự nghiệp thuộc CQCM chưa được phân định và làm rõ. bởi vì khi CQCM với vị trí là "cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân" và chức năng "tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân" thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác được giao trên địa bàn thì đây là những hoạt động được thực hiện bởi đội ngũ công chức nhà nước để thực thi quyền lực nhà nước nên hoạt động công vụ này có tính ổn định cao, theo trình tự nhất định...được quy định trong các nguyên tắc khi thi hành công vụ của cán bộ, công chức, còn hoạt động trong các đơn vị, tổ chức sự nghiệp của CQCM (như phòng công chứng thuộc sở tư pháp, trung tâm giáo dục thường xuyên, các trường học

thuộc sở giáo dục và đào tạo, trường trung cấp, cao đẳng nghề thuộc sở lao động, thương binh và xã hội, bệnh viện thuộc sở y tế...) được thực hiện bởi các viên chức nhà nước và khi thực hiện nhiệm vụ, công việc của mình được tiến hành theo các nguyên tắc hoạt động nghề nghiệp của viên chức.

Bảy là, công tác quản lý, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức hiện nay chưa được quan tâm đúng mức, quy trình bổ nhiệm cán bộ ở các sở đôi khi chưa bảo đảm tính khách quan, cần có những quy định hợp lý hơn đối với điều kiện, tiêu chuẩn chức danh của cán bộ ở một số địa phương vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn so với cán bộ ở đồng bằng, đô thị. Vì chúng ta đang trong quá trình đổi mới để tiếp tục hoàn thiện nên có thể thí điểm tổ chức thi tuyển để bổ nhiệm đối với một số vị trí cán bộ lãnh đạo của CQCM ở một số thành phố trực thuộc Trung ương hoặc thành phố, thị xã thuộc tỉnh. Đồng thời, đội ngũ công chức trong bộ máy nhà nước nói chung và trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nói riêng cũng là vấn đề còn nhiều hạn chế, việc tuyển dụng chưa có cơ chế hợp lý để thu hút người tài, còn mang nặng tính hình thức, chưa đảm bảo khách quan để lựa chọn được những người phù hợp vào vị trí chức danh để đảm nhiệm công vụ.

Tám là, mặc dù tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND đạt được những kết quả ban đầu đáng khích lệ (như đã phân tích trong phần ưu điểm). Song nhìn tổng thể thì các cơ quan này vẫn chưa đáp ứng yêu cầu khi thực hiện nhiệm vụ tham mưu, giúp UBND, chủ tịch UBND các cấp trong chỉ đạo, điều hành công việc QLHCNN (nhất là đối với văn phòng UBND cấp tỉnh và Văn phòng HĐND và UBND cấp huyện). Tổ chức còn cồng kềnh, không tương thích với nhiệm vụ và khối lượng công việc của mỗi CQCM, chưa bảo đảm tính đặc thù của các đơn vị hành chính khi chuyển sang cơ chế quản lý mới, hoạt động chưa thông suốt, chậm được điều chỉnh. Việc phân định chức năng quản lý ngành, lĩnh vực cũng như việc kết hợp quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ với UBND cấp tỉnh và giữa các sở, phòng, ban ở tỉnh với UBND cấp huyện chưa rõ ràng nên tình trạng phân tán không được khắc phục kịp thời. Mặt khác, vấn đề phân cấp quản lý CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện đối với một số ngành, lĩnh vực như: giáo dục, y tế, kiểm lâm, lao động thương binh xã hội thiếu

thống nhất dẫn đến tình trạng đùn đẩy, né tránh trong quá trình giải quyết một số đối với công dân, tổ chức, ảnh hưởng đến kết quả hoạt động của CQCM.

Tóm lại, tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã bộc lộ những hạn chế nhất định, đòi hỏi về tổ chức CQCM gọn nhẹ, phù hợp để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội trở thành yêu cầu bức thiết, việc đổi mới đó không chỉ đơn giản là sáp nhập hay hợp nhất các CQCM để quản lý theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực mà tổ chức các cơ quan này phải phù hợp với yêu cầu thực tiễn của địa phương và bảo đảm tính thống nhất, thông suốt giữa các Bộ, ngành Trung ương với UBND các cấp trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực ở địa phương. Đồng thời, bảo đảm nguyên tắc vừa áp dụng mô hình tổ chức thống nhất trên phạm vi cả nước, vừa tính đến yếu tố đặc thù về kinh tế, xã hội của địa phương và sự khác nhau giữa chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn để tổ chức một số CQCM đặc thù cho phù hợp và đáp ứng yêu cầu quản lý chuyên sâu một số ngành, lĩnh vực ở địa phương, quy định rõ trách nhiệm phối hợp thực hiện, khắc phục sự chồng chéo, giao thoa, phân công chưa rõ hoặc bỏ trống chức năng nhiệm vụ, không rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm thực hiện.

Những tồn tại nêu trên do những nguyên nhân chủ yếu dưới đây:

Thứ nhất, việc cải cách hành chính ở địa phương diễn ra chậm chạp. Khi thực hiện việc sắp xếp lại tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có nhiều vấn đề nhạy cảm và phức tạp có liên quan phát sinh. Việc thực hiện chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước về tổ chức các CQCM theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, giảm đầu mối các cơ quan này không tránh khỏi sự đụng chạm đến vấn đề tổ chức và cán bộ. Công tác bố trí, sử dụng cán bộ, công chức (nhất là đối với cán bộ quản lý) chưa tốt, yêu cầu về xác định biên chế, xác định chức danh công chức chưa thực sự gắn với vị trí công việc của công chức. Một bộ phận cán bộ công chức chưa vững vàng về tư tưởng, bản lĩnh chính trị không cao, chậm thích nghi với yêu cầu nhiệm vụ của cải cách bộ máy hành chính, sự chuyển đổi từ nền hành chính tập trung, bao cấp sang nền kinh tế thị trường cũng như "quản lý hành chính cai trị" sang "quản lý hành chính phục vụ" nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND các cấp.

Bên cạnh đó, việc quán triệt để nâng cao nhận thức trách nhiệm trong cán bộ công chức chưa được tiến hành kịp thời, nhất là công chức làm việc trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp chưa thích nghi với điều kiện, tình hình mới mà cải cách hành chính nhà nước và hội nhập quốc tế đặt ra. Vì vậy, phần lớn cán bộ, công chức chưa xác định rõ nhiệm vụ và sự phối hợp để giải quyết công việc được giao giữa công chức với công chức trong CQCM, giữa công chức với công chức thuộc CQCM khác cùng cấp. Chính vì vậy họ đã không chủ động trong công việc, gây ra tình trạng trì trệ, không bảo đảm giải quyết đúng quy định của pháp luật đối với công việc, lĩnh vực thuộc phạm vi thẩm quyền và trách nhiệm của mình.

Thứ hai, cơ sở pháp lý cho việc đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chưa thống nhất, đồng bộ, thiếu tính ổn định. Giữa văn bản hành chính của cơ quan cấp trên với văn bản hướng dẫn thi hành của cơ quan cấp dưới đôi khi chưa thống nhất về nội dung. Việc ban hành các VBQPPL về quản lý hành chính vẫn chưa kịp thời cho nên đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương. Quy định về sự phối hợp giữa các CQCM với CQCM (giữa CQCM cấp trên với cấp dưới và các CQCM cùng cấp với nhau) cũng như CQCM với các tổ chức xã hội chưa cụ thể, có những vấn đề chồng chéo, đùn đẩy hoặc phải đợi cấp trên (theo ngành) hoặc UBND quyết định mới có cơ sở pháp lý để thực hiện. Từ những khiếm khuyết trong hệ thống pháp luật quy định về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND đã phần nào cản trở việc thực hiện một hệ thống CQCM ở địa phương gọn nhẹ, khoa học, hoạt động thống nhất trong thực hiện QLHCNN đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương, nhằm khai thác tiềm năng, thế mạnh đối với đặc thù của mỗi địa phương trong cả nước.

Thứ ba, trình độ, năng lực, kỹ năng, kinh nghiệm tổ chức quản lý, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, ngoại ngữ, tin học của một số cán bộ công chức trong các CQCM còn yếu chưa đáp ứng các yêu cầu về chuẩn hóa đối với cán bộ, công chức trong giai đoạn hiện nay. Đây là một trở ngại lớn khi ứng dụng khoa học - công nghệ vào tác nghiệp, quản lý điều hành và thực hiện mô hình tổ chức các CQCM quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, nhất là khi chúng ta đang thực hiện cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế liên thông một cửa.

Mặc dù chúng ta đã tiến hành đổi mới và hội nhập quốc tế được hơn 20 năm, nhưng đội ngũ cán bộ, công chức chưa có sự nhận thức đầy đủ, cố gắng nỗ lực để nâng cao trình độ chuyên môn của mình, một bộ phận còn ảnh hưởng của cơ chế quản lý thời kỳ kế hoạch hóa tập trung hoặc tuổi cao nên không có động cơ phấn đấu, ngại hoặc có những khó khăn nhất định trong tiếp thu những thành tựu của khoa học công nghệ. Đây là một trong những bất cập vẫn còn tồn tại trong đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước nói chung và trong các CQCM thuộc UBND nói riêng. Những hạn chế đó phải được khắc phục nhanh chóng mới đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi trong nền kinh tế thị trường, phù hợp với xu thế phát triển chung của thời đại.

Thứ tư, việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị, các tỉnh có bờ biển, có biển, đảo và của các thành phố trực thuộc trung ương (gồm thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng, thành phố Hải Phòng và thành phố Cần Thơ) chưa thống nhất, rõ ràng và không phù hợp với thực tế. Bởi vì trong thực tế, hoạt động quản lý của hai loại hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn đang được tiếp tục nghiên cứu, cung cấp cơ sở lý luận để vận dụng vào thực tiễn. Việc quy định CQCM ở các tỉnh có biển, đảo, các huyện đảo như hiện nay không phát huy được thế mạnh của biển, đảo đối với bảo vệ an ninh, quốc phòng, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Thứ năm, về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của một số CQCM chưa đủ rõ về nội dung, cũng như chưa được bổ sung để phù hợp với thực tế và thống nhất với một số VBQPPL mới được ban hành có liên quan như Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức, Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại... nên quá trình triển khai thực hiện còn gặp những khó khăn, vướng mắc nhất định.

Thứ sáu, khi hợp nhất, giải thể, sáp nhập các sở chưa có sự chuẩn bị, khảo sát đánh giá đầy đủ, có những vấn đề lý luận về loại cơ quan này chưa được làm rõ, có những tổ chức CQCM được thành lập chỉ tính đến đặc thù của địa phương (quản lý theo lãnh thổ) mà không xem xét đến thế mạnh của ngành hoặc lĩnh vực nên không bảo đảm phát huy thế mạnh, tiềm năng của ngành ở địa phương. Chẳng hạn

một số tỉnh như Quảng Bình, Quảng Ninh, Khánh Hòa và Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng... sở du lịch cần được tổ chức riêng không nên hợp nhất với một số sở khác mà cần tổ chức thành một sở độc lập... Thực tế, trong quá trình sáp nhập, hợp nhất trên cơ sở chuyển hoặc giải thể các sở mang tính cơ học (chỉ tập trung giảm số lượng và tính đa ngành) khi tổ chức các CQCM nên một số sở khi tiếp nhận gặp nhiều khó khăn, đôi khi bộc lộ rõ sự bất cập về quản lý lĩnh vực mới được chuyển từ sở này sang sở khác, việc chỉ đạo, hướng dẫn của các bộ, ngành ở trung ương đối với lĩnh vực công tác trong phạm vi của ngành vì thế lại phát sinh mối quan hệ phối hợp "chỉ đạo" hoặc "hướng dẫn" của các cơ quan quản lý ngành ở địa phương với nhau, không bảo đảm tính nhanh chóng, kịp thời, chủ động, linh hoạt của QLHCNN. Mặt khác, nguồn kinh phí hạn hẹp, cơ sở vật chất chưa đầy đủ cho nên không bảo đảm sự phát triển cho ngành, lĩnh vực và cũng là nguyên nhân làm giảm sút hiệu quả trong tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay.

Thứ bảy, về nguyên tắc thiết kế các CQCM thuộc UBND chưa đầy đủ, chưa thể hiện được nguyên tắc "một việc chỉ giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện, những việc có liên quan thì quy định rõ trách nhiệm phối hợp thực hiện", khắc phục sự chồng chéo, phân công chưa rõ hoặc bỏ sót chức năng, nhiệm vụ, không rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm thực hiện.

Tóm lại, nguyên nhân của những hạn chế trong CQCM thuộc UBND cấp tỉnh chủ yếu là do trong quá trình ban hành văn bản pháp luật, tổ chức thực hiện chưa chú ý đúng mức và đầy đủ đến các yếu tố cơ bản, đặc thù tác động đến cơ cấu tổ chức của các CQCM. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, ngành trung ương còn chồng chéo, giao thoa chưa có sự phân định rõ ràng nên khi quy định nhiệm vụ hoặc hướng dẫn các CQCM chưa thống nhất, làm bộc lộ những khó khăn hạn chế nhất định. Đồng thời, việc phân cấp tại một số địa phương cũng chưa cụ thể, thống nhất hoặc có phân cấp nhưng lại chồng chéo, không khoa học, thiếu hợp lý, tình trạng buông lỏng quản lý, hoạt động kiểm tra, đánh giá mang tính hình thức và không kịp thời vẫn tồn tại, gây ảnh hưởng lớn đến hiệu quả quản lý của CQCM ở địa phương.

3.2.1.3. Cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

*** Về ưu điểm và nguyên nhân**

- Về số lượng các CQCM. Nếu tổ chức các CQCM từ năm 2004 đến năm 2008 cấp huyện có từ 12 đến 15 cơ quan thì từ 2008 đến nay, các CQCM thuộc UBND cấp huyện cũng giảm xuống còn từ 10 đến 12 cơ quan. Qua đó cho thấy việc sáp nhập, giải thể các CQCM thuộc UBND cấp huyện hiện nay đang có những bước chuyển biến nhất định, những đổi thay trong tổ chức các CQCM được căn cứ theo mô hình chung về tổ chức bộ máy hành chính ở địa phương do pháp luật quy định. Đồng thời, căn cứ vào thực tế các điều kiện, đặc điểm phát triển kinh tế xã hội của chính quyền cấp huyện hoặc dựa vào tính chất đặc thù về quản lý của chính quyền đô thị và nông thôn, chính quyền ở các huyện đảo để xác định tổ chức CQCM cho phù hợp, ví dụ ở các huyện đảo số lượng các CQCM thuộc UBND cấp huyện không quá 10 phòng, còn các huyện, quận, thành phố, thị xã thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không quá 12 phòng. Việc thành lập, sáp nhập các CQCM thuộc UBND cấp huyện được thực hiện trên cơ sở quy định của pháp luật, UBND cấp huyện căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương để xây dựng đề án thành lập các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Sau khi xem xét đề án, UBND cấp tỉnh có thể ra quyết định thành lập các CQCM và trình lên HĐND phê chuẩn. Việc thành lập mới các CQCM theo yêu cầu, nhiệm vụ quản lý của từng địa phương được thực hiện theo nguyên tắc: Xác định đúng, đầy đủ chức năng, nhiệm vụ của CQCM cấp phù hợp với phạm vi thẩm quyền quản lý của UBND cùng cấp, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt về quản lý ngành, lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở theo hướng phòng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, tổ chức được tinh gọn, hợp lý, hiệu quả, với mô hình tổ chức phù hợp với mỗi loại hình đơn vị hành chính cấp huyện và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương [20].

- Về cơ cấu tổ chức. Ở cấp huyện, các CQCM có cơ cấu tổ chức đơn giản hơn, không có các tổ chức như văn phòng, tổ chức nghiệp vụ, thanh tra... Vì vậy, cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp huyện chỉ có thủ trưởng, các phó thủ trưởng và các công chức chuyên môn nghiệp vụ, các phó thủ trưởng với số lượng

không qua 03 người. Các CQCM thuộc UBND cấp huyện được tổ chức và hoạt động theo chế độ thủ trưởng, thủ trưởng CQCM chịu trách nhiệm trước UBND về thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan mình và các công việc được UBND, chủ tịch UBND cấp huyện phân công hoặc ủy quyền theo quy định của pháp luật và báo cáo với UBND, chủ tịch UBND cấp huyện và sở quản lý ngành, lĩnh vực về tổ chức, hoạt động của cơ quan mình; báo cáo trước HĐND, UBND cùng cấp khi được yêu cầu; phối hợp với người đứng đầu CQCM, các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp giải quyết những vấn đề có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cho từ chức, kỷ luật đối với trưởng phòng, các phó trưởng phòng ngày càng được quy định đầy đủ, phù hợp hơn, các quy định đó nhằm lựa chọn, sử dụng những người có đủ các điều kiện, tiêu chuẩn về trình độ, kỹ năng nghiệp vụ, phẩm chất đạo đức... vào vị trí lãnh đạo để các CQCM hoạt động ngày càng hiệu quả. Chủ tịch UBND cấp huyện thực hiện việc bổ nhiệm chức danh Trưởng, Phó phòng các CQCM thuộc UBND cấp mình. Khi các chức danh này vì lý do nào đó không thể tiếp tục công tác được hoặc có hành vi vi phạm pháp luật thì chủ tịch UBND cấp huyện căn cứ vào trường hợp cụ thể để miễn nhiệm hay cho từ chức hoặc tùy theo mức độ vi phạm pháp luật để áp dụng một trong các hình thức kỷ luật theo quy định của Luật Cán bộ, công chức cũng như các VBQPPL luật khác có liên quan. Đồng thời, pháp luật cũng quy định căn cứ vào năng lực, nguyện vọng, nhu cầu công tác, nhiệm vụ... chủ tịch UBND cấp huyện có thể điều động, luân chuyển công tác đối với các chức danh này, áp dụng các hình thức khen thưởng khi trưởng, phó phòng CQCM có thành tích hoặc hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao.

- *Về tuyển dụng công chức*: Trong các giai đoạn phát triển của đất nước, đặc biệt là thời kỳ chúng ta bắt đầu thực hiện công cuộc đổi mới, vấn đề về tổ chức, biên chế các CQCM thuộc UBND cấp huyện cũng luôn được quan tâm, có những sự thay đổi theo hướng tinh giản, gọn nhẹ hơn. Đến Nghị định số 116/2003/NĐ-CP của Chính phủ thì việc tuyển dụng công chức được tiến hành thông qua thi tuyển hoặc xét tuyển. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật, các CQCM ở cấp tỉnh, huyện không có thẩm quyền tuyển dụng công chức mà chỉ đề xuất ý kiến, CQCM

quản lý nhà nước về cán bộ, công chức sẽ tư vấn với UBND cùng cấp để UBND cấp tỉnh quyết định. Trên thực tế, công tác tuyển dụng cán bộ, công chức trong các CQCM chịu sự ảnh hưởng trực tiếp của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của các huyện để xác định chính xác vai trò thiết yếu đối với vị trí chức danh của mỗi cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước nói chung và các CQCM thuộc UBND cấp huyện nói riêng.

Như vậy, việc tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện đã được pháp luật quy định cụ thể, dựa trên cơ sở phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước của UBND cùng cấp. Vì vậy, tổ chức các CQCM không chỉ được thành lập thống nhất, mà chúng còn được tổ chức để phù hợp với từng loại đơn vị hành chính cấp huyện. Quy định này thể hiện sự đổi mới, từng bước hoàn thiện tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện sao cho phù hợp với điều kiện thực tế ở mỗi loại hình đơn vị hành chính cấp huyện (ở đô thị, nông thôn và huyện đảo) cũng như điều kiện phát triển kinh tế-xã hội, các yêu cầu nhiệm vụ phát sinh trong quản lý nhà nước ở chính quyền cấp huyện. Nếu như trước đây, pháp luật chỉ đề cập đến tính đặc thù của từng địa phương, căn cứ vào tính đặc thù này làm cơ sở để thành lập các tổ chức chuyên môn như phòng kinh tế, phòng tôn giáo, phòng dân tộc làm cho số lượng của CQCM thuộc UBND tăng cao, không bảo đảm theo hướng phòng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực được thông suốt, thống nhất và đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính đặt ra thì hiện nay, tình trạng đó đã cơ bản được khắc phục.

Cùng với tiến trình đổi mới, cải cách hành chính nhà nước, bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương trong đó có tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện đang được tiếp tục củng cố, kiện toàn theo hướng tinh giản về số lượng, với cơ cấu tổ chức gọn nhẹ, khoa học, xác định rõ tính chất quản lý của chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn, vừa bảo đảm tính thống nhất, vừa bảo đảm tính đặc thù của mỗi địa phương, nhất là trong điều kiện bộ máy hành chính nhà nước ta được tổ chức theo ngành, chức năng kết hợp với quản lý theo địa phương. Theo nguyên tắc này, mỗi ngành đều có thể khai thác tốt nhất những tiềm năng, thế mạnh ở từng địa phương, tạo điều kiện cho sự phát triển thống nhất, hiệu quả của ngành trong phạm vi cả nước.

Có được những ưu điểm về cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp huyện nêu trên là do những nguyên nhân dưới đây:

Một là, cùng với việc đổi mới CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, các CQCM cấp huyện tiếp tục được đổi mới với cách thức tổ chức theo mô hình phân chia địa giới hành chính ở địa phương, trong đó CQCM được đổi mới tổ chức theo tính chất, phạm vi nội dung, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị, bên cạnh đó, việc tổ chức còn căn cứ vào tính đặc thù của mỗi địa phương;

Hai là, trong hoạt động xây dựng pháp luật về tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện, mặc dù hoạt động sửa đổi, bổ sung các VBQPPL còn chậm nhưng các quy định trong hệ thống văn bản pháp luật đã có những quy định cụ thể, thống nhất hơn, tạo cơ sở pháp lý để tổ chức CQCM ở cấp trung gian này hoạt động sát với tình hình thực tiễn, đạt hiệu quả nhất định;

Ba là, việc xác định nhiệm vụ rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi vị trí, chức danh cán bộ, công chức trong nội bộ CQCM, sự phối hợp giữa các công chức trong quá trình giải quyết công việc và chuẩn hóa trình độ chuyên môn với các chức danh đó đã góp phần nâng cao chất lượng cán bộ, công chức trong thi hành nhiệm vụ công vụ của mình;

Bốn là, hòa chung với tiến trình cải cách toàn diện bộ máy hành chính, việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở cấp quận, huyện và phường trong thời gian qua đã tác động tích cực đến tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp huyện, kết quả trong quá trình tổ chức thí điểm làm sâu sắc hơn cơ sở lý luận và thực tiễn của tổ chức bộ máy chính quyền cấp trung gian ở địa phương nói chung và tiếp tục đổi mới tổ chức các CQCM trong phạm vi thẩm quyền quản lý của cơ quan hành chính cùng cấp ở địa phương trong điều kiện hiện nay và những năm tiếp theo ở nước ta;

Năm là, cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội, cơ sở vật chất, trang thiết bị, kinh phí hoạt động được quan tâm đầu tư đúng mức, cùng với việc áp dụng những thành tựu của khoa học, công nghệ đã làm thay đổi cách thức tổ chức và phương pháp, hình thức, nội dung hoạt động của CQCM, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương.

*** Về nhược điểm và nguyên nhân**

Bên cạnh những tiến bộ, cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp huyện cũng còn một số hạn chế sau đây:

Thứ nhất, sau thời gian dài, chúng ta thực hiện kế hoạch của nền hành chính tập trung, địa giới hành chính của các tỉnh hầu hết không có chia tách mà chỉ sáp nhập (như tỉnh Hà Sơn Bình, Vĩnh Phú, Hoàng Liên Sơn, Hà Tuyên, Hà Nam Ninh, Bình Trị Thiên, Nghệ Tĩnh, Quảng Nam-Đà Nẵng...). Sau này, để phù hợp với vị trí địa lý, tính chất quản lý cũng như các yếu tố khác, chính quyền địa phương ở cấp tỉnh, cấp huyện được chia tách đã tạo ra những xáo trộn nhất định trong tổ chức, bộ máy hành chính ở địa phương, một số tỉnh tách ra số đơn vị hành chính cấp huyện quá ít, nhưng phạm vi lãnh thổ của các đơn vị hành chính này lại rất rộng nên trong quá trình quản lý đã bộc lộ những bất cập nhất định (như tỉnh Vĩnh phúc chỉ có 7 đơn vị hành chính cấp huyện sau khi tách tỉnh Vĩnh Phú thành tỉnh Phú Thọ và Vĩnh Phúc; Bắc Ninh sau khi tách tỉnh Hà Bắc thành tỉnh Bắc Giang và Bắc Ninh...). Vì vậy, phải tiến hành thành lập hoặc chia tách một số đơn vị hành chính cấp huyện nên ít nhiều đã tạo ra sự thay đổi về phạm vi lãnh thổ, những CQCM mới được thành lập gặp những khó khăn nhất định về tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức, cơ sở vật chất.... làm ảnh hưởng đến hoạt động trong một thời gian nhất định.

Thứ hai, việc kiện toàn chính quyền cấp huyện diễn ra chậm, nhiều đơn vị cấp huyện khi được Chính phủ điều chỉnh nhưng trên thực tế phải một thời gian dài sau đó mới đi vào hoạt động, khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình còn nhiều lúng túng về tổ chức bộ máy các CQCM, thiếu về cán bộ, công chức chuyên môn, cơ sở vật chất, hạ tầng kỹ thuật chưa đáp ứng đầy đủ, kịp thời để các cơ quan thực hiện chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật, đây là một trong các nhược điểm phổ biến khi thành lập chia tách các đơn vị hành chính ở địa phương (kể cả cấp tỉnh, huyện và xã) nhưng chúng ta chưa có sự chuẩn bị trước hoặc rút kinh nghiệm để có những khắc phục kịp thời.

Thứ ba, mặc dù hiện nay pháp luật đã quy định đối với tổ chức các CQCM thuộc ủy ban nhân dân cấp huyện, song có quy định còn thiếu tính thống nhất và cụ thể hoặc tính ổn định không cao, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của một số

CQCM chưa phù hợp với vị trí, vai trò của mình. Chính từ những quy định thiếu tính toàn diện, cụ thể, phân tán đó đã làm phát sinh một số vấn đề mới khi thực hiện kiện toàn, sắp xếp hay quyết định thành lập các CQCM cấp huyện, hạn chế này được thể hiện ở các điểm như quy định về đơn vị hành chính ở huyện, huyện đảo, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nhưng chúng ta chưa có các quy chế pháp lý cụ thể cho các huyện đảo nói riêng. Bởi vì đặc thù, vị trí, tính chất, tầm quan trọng về kinh tế, an ninh, quốc phòng ở các huyện đảo là khác nhau; quy định các thành phố, thị xã thuộc tỉnh cũng chưa phân biệt các thành phố, thị xã có cửa khẩu quốc tế hoặc đường biên giới với các quốc gia khác; chính quyền nông thôn ở miền núi với chính quyền nông thôn cấp huyện ở đô thị hoặc ở thành phố trực thuộc trung ương. Nhược điểm này làm cho tổ chức các CQCM ở các loại hình chính quyền địa phương khác nhau thiếu sự phù hợp trong tổ chức và làm giảm sút hiệu quả quản lý nhà nước.

Thứ tư, việc quy định số lượng cứng của các CQCM cấp huyện là 10; các huyện đảo không quá 10 cơ quan là chưa phù hợp. Trong thực tế, một số CQCM được tổ chức thống nhất chung ở cấp huyện là không cần thiết vì khi thành lập các CQCM, cần xem xét tính đặc thù của mỗi loại hình đơn vị hành chính ở cấp huyện. Chẳng hạn, ở một số huyện đảo có thể sáp nhập một số CQCM với nhau (như Phòng Nội vụ, Lao động - Thương binh và Xã hội). Do đó cần đẩy mạnh nghiên cứu để tổ chức các phòng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, giảm đầu mỗi các phòng ở cấp huyện xuống 08 đến 10 trong đó 08 phòng được tổ chức thống nhất và 02 phòng được tổ chức căn cứ vào tính đặc thù của địa phương hoặc được tổ chức để phù hợp với từng loại hình đơn vị hành chính cấp huyện.

Thứ năm, cùng với việc thực hiện các mục tiêu, kế hoạch và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Chúng ta đã xác định đúng định hướng, song chưa có lộ trình cụ thể. Bên cạnh đó, việc cải cách bộ máy hành chính là một trong những nội dung quan trọng cần phải có sự chuẩn bị, khảo sát, đánh giá kỹ lưỡng để tìm ra các giải pháp tối ưu, phù hợp nhất nhưng chúng ta còn chưa thật sự chú trọng đúng mức. Vấn đề chuẩn bị nguồn nhân lực (trình độ, năng lực, thái độ, tinh thần, trách nhiệm... của cán bộ, công chức) đôi khi còn xem nhẹ, chưa có sự đầu tư thích đáng cho công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đáp ứng với yêu cầu,

nhệm vụ đặt ra. Vì vậy quá trình đổi mới tổ chức, hoạt động của các CQCM thuộc UBND ở các cấp còn lúng túng và diễn ra chậm chạp.

Những nhược điểm, tồn tại nêu trên do những nguyên nhân sau đây:

Một là, trong quá trình thực hiện kiện toàn các CQCM thuộc UBND cấp huyện còn rập khuôn, máy móc theo mô hình tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh mà chưa thấy cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp huyện có những điểm khác so với cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, sự khác biệt cơ bản về phạm vi, tính chất và thẩm quyền quản lý nhà nước của UBND mỗi cấp được pháp luật quy định khác nhau. Vì vậy, thẩm quyền, phạm vi, nhiệm vụ của các CQCM cũng phụ thuộc vào phạm vi quản lý của chính quyền địa phương cùng cấp.

Hai là, sự đổi mới tổ chức các CQCM nói chung và CQCM thuộc UBND cấp huyện nói riêng diễn ra chưa thường xuyên và kịp thời cũng làm ảnh hưởng đến nhận thức của các cơ quan nhà nước về các CQCM thuộc UBND cấp huyện. Nguyên nhân này dẫn đến tình trạng cán bộ, công chức không có động cơ phấn đấu học tập, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, thậm chí ở một số địa phương việc chuyển chuyên, điều động, luân chuyển cán bộ từ cấp xã lên phòng và ngược lại không đáp ứng về chuyên môn để đảm nhiệm công việc của mình.

Ba là, pháp luật quy định tổ chức các CQCM thuộc UBND cấp huyện cũng được tổ chức theo nguyên tắc "phụ thuộc hai chiều" [66, tr. 215] nhưng thực tế, nguyên tắc đó không được thực hiện triệt để như các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, bởi vì như chúng ta thấy, ở cấp tỉnh sự phụ thuộc theo chiều dọc, các sở luôn chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra về chuyên môn nghiệp vụ của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và sự phụ thuộc này thường được thực hiện thông qua VBQPPL, một công cụ phương tiện hữu hiệu để điều chỉnh các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh. Đối với các phòng, mặc dù tại khoản 2, Điều 3, Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ có quy định: "Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện..., đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh". Nhưng trên thực tế, các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh không có thẩm quyền ban hành VBQPPL để thực hiện thẩm quyền quản lý của mình đối với các CQCM thuộc UBND cấp

huyện. Vì vậy, hình thức được sử dụng phổ biến và duy nhất trong mối quan hệ quản lý này là công văn giải thích, truyền đạt, nhắc nhở hoặc các quyết định hành chính cá biệt. Vì thế, giá trị và hiệu lực pháp lý của các văn bản pháp luật này chưa bảo đảm để CQCM cấp trên thực hiện hoạt động chỉ đạo, kiểm tra..., đối với các CQCM thuộc UBND cấp huyện theo quy định của pháp luật hiện hành.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Trong điều kiện chuyển đổi cơ chế quản lý tập trung, kế hoạch hóa sang cơ chế thị trường định hướng XHCN, hội nhập kinh tế quốc tế, thực trạng về tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND không còn phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước hiện nay. Do đó, việc xác định sự tồn tại của các CQCM thuộc UBND là cần thiết, song chúng cần được đổi mới, tổ chức lại cho phù hợp với vị trí là CQCM thuộc UBND cùng cấp, thực hiện chức năng tham mưu, giúp UBND quản lý đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi quản lý nhà nước của UBND cùng cấp.

Hiện nay, tổ chức và hoạt động của các CQCM theo ngành hẹp không còn phù hợp nên cần nghiên cứu kiện toàn, sắp xếp tổ chức các cơ quan này theo hướng thực hiện chức năng tham mưu đa ngành, đa lĩnh vực, giảm bớt số lượng, thu gọn cơ cấu, tổ chức. Các CQCM thuộc UBND phải được tổ chức lại cho phù hợp với vị trí, chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước ở mỗi cấp chính quyền địa phương, mỗi loại hình chính quyền cũng như các điều kiện tự nhiên, đặc điểm của mỗi địa phương.

Chương 4

NHỮNG GIẢI PHÁP TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. NHỮNG GIẢI PHÁP TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN

4.1.1. Xác định rõ vị trí, tính chất của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND nhằm tổ chức các cơ quan này được tinh gọn, hợp lý bảo đảm giải quyết kịp thời, hiệu quả hoạt động quản lý đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi thẩm quyền quản lý của UBND cấp tỉnh, cấp huyện hiện nay cũng như trong những năm tiếp theo, phù hợp với điều kiện thực tiễn của đất nước. Tuy nhiên, để đạt được những yêu cầu đặt ra trong quá trình đổi mới đó, cần căn cứ vào tình hình thực tế, xác định rõ vị trí, tính chất và vai trò của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Trên cơ sở đó, có những giải pháp đồng bộ để đổi mới cơ cấu tổ chức, hoạt động, xác định mối quan hệ giữa CQCM với UBND cùng cấp, với các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực (CQCM cấp trên) và giữa CQCM với các cơ quan nhà nước khác, các CQCM cùng cấp hay giữa CQCM với các tổ chức xã hội... ở địa phương.

Thực tế, trong các thời kỳ khác nhau ở nước ta (từ năm 1945 đến nay), các CQCM được tổ chức với những cách thức khác nhau, có thời kỳ do cơ quan quản lý ở Trung ương "đặt" các CQCM tại địa phương, có thời kỳ do Chính phủ hướng dẫn, UBND thành lập hoặc theo quy trình, thủ tục thành lập nhất định đối với các cơ quan này, UBND xây dựng đề án thành lập CQCM trình HĐND cùng cấp và Bộ Nội vụ thẩm định. Những quy định về cách thức tổ chức và nội dung, phương thức hoạt động của CQCM thể hiện vị trí, tính chất và vai trò của các cơ quan này trong hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực ở mỗi cấp chính quyền địa phương. Điều đó được thể hiện rõ trong 3 thời kỳ lịch sử của đất nước (thời kỳ từ năm 1945 đến năm

1962; từ năm 1962 đến năm 2003 và từ năm 2003 đến nay). Cùng với những quy định về cách thức tổ chức và hoạt động của CQCM như vậy nên vị trí, tính chất của các cơ quan này cũng được xác định khác nhau ở mỗi thời kỳ. Cụ thể là: "là cơ quan quản lý của Trung ương ở địa phương"; "là CQCM thuộc UBND, giúp UBND quản lý nhà nước ở địa phương" và "là CQCM thuộc UBND, tham mưu, giúp UBND". CQCM có vai trò là thực hiện các hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương, nhưng nếu vị trí, tính chất là cơ quan quản lý của Trung ương "đặt" tại địa phương thì nó sẽ không có mối quan hệ về tổ chức, biên chế với UBND cùng cấp. Vì vậy, vai trò quản lý được thực hiện thông qua sự chỉ đạo, điều hành trực tiếp của các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương. Với vị trí, tính chất là cơ quan CQCM thuộc UBND, vai trò của các cơ quan này đối với hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực (hoặc một số ngành, một số lĩnh vực) ở địa phương được CQCM thực hiện để tham mưu, giúp, tư vấn cho UBND, Chủ tịch UBND (như xây dựng các dự thảo văn bản QPPL, dự thảo các chỉ thị hoặc quyết định cá biệt...), thực hiện một số hoạt động quản lý đối với công chức, viên chức, quản lý tài sản nhà nước hay giải quyết những công việc theo sự ủy quyền của Chủ tịch UBND cùng cấp.

Như vậy, vị trí, tính chất và vai trò của CQCM thuộc UBND khác với vị trí vai trò, của Bộ, cơ quan ngang Bộ ở Trung ương, các CQCM chỉ là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương nên chúng không phải là cơ quan hành chính nhà nước, không có thẩm quyền quản lý riêng và cũng không phải là cơ quan quản lý nhà nước độc lập mà chỉ có vai trò giúp các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp ở địa phương hoạt động đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi thẩm quyền của UBND.

Tuy nhiên, hiện nay có những quan niệm khác nhau về vị trí, vai trò của CQCM, có quan niệm nên tổ chức các CQCM theo hướng thực hiện hoạt động quản lý đa ngành, đa lĩnh vực nhưng vẫn thuộc UBND cùng cấp, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý của mình như hiện nay. Song cần quy định rõ hơn về cơ chế ủy quyền, không phải tất cả các CQCM hiện nay đều được thực hiện hoạt động quản lý theo ủy quyền (như Luật thanh tra sửa đổi, bổ sung năm 010, Luật khiếu nại năm 2011 quy định cơ quan thanh tra không thực hiện giải quyết theo ủy quyền). Bên

cạnh đó, Nghị định số 13/2008/NĐ-CP và Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ vẫn quy định CQCM được thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo ủy quyền của UBND. Có quan niệm nên tổ chức CQCM theo hướng là một cơ quan quản lý độc lập, có thẩm quyền quản lý riêng đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương như trước đây (thời kỳ năm 1945 đến năm 1962), nhằm bảo đảm để các cơ quan này nâng cao tính chủ động, xác định rõ hơn trách nhiệm và quyền hạn của các CQCM.

Trong các quan niệm trên, quan niệm về tổ chức lại CQCM theo hướng là một cơ quan độc lập, có thẩm quyền quản lý riêng sẽ hợp lý và hiệu quả hơn. Vì lý mô hình này, với vị trí, tính chất là một cơ quan quản lý, CQCM sẽ chủ động trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mình theo ngành, lĩnh vực ở địa phương, tạo điều kiện để các cơ quan này hoạt động chuyên sâu trong hoạt động quản lý của mình. Đồng thời, với vị trí, tính chất và vai trò của CQCM như vậy sẽ góp phần giảm đáng kể hoạt động chỉ đạo, điều hành của UBND đối với CQCM, tạo điều kiện để UBND tập trung vào những vấn đề chuyên môn, chuyên sâu của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung ở địa phương hiện nay. Nhưng khi quan niệm tổ chức CQCM là một cơ quan độc lập, có thẩm quyền riêng như vậy cũng bộc lộ những hạn chế nhất định như thẩm quyền quản lý của CQCM không còn phụ thuộc vào phạm vi thẩm quyền của UBND cùng cấp, không thực hiện tinh giản về số lượng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương....

4.1.2. Về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân theo mô hình phân chia địa giới hành chính

Việc tiếp tục đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND theo mô hình phân chia địa giới hành chính nhằm bảo đảm cho các CQCM tinh gọn, thực hiện quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và hiệu quả, phát huy triệt để năng lực của mỗi CQCM trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Chúng tôi đề xuất các phương án sau đây:

- Phương án 1

Tổ chức các CQCM thuộc UBND được duy trì theo cách thức tổ chức ở hai cấp chính quyền địa phương là cấp tỉnh và cấp huyện. Theo phương án này, tổ chức

CQCM thuộc UBND được thiết lập theo mô hình địa giới hành chính cấp tỉnh và cấp huyện. Cụ thể là:

Đối với cấp tỉnh, các CQCM thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể tổ chức theo mô hình tổ chức thống nhất ở các tỉnh và mô hình tổ chức thống nhất ở 5 thành phố trực thuộc trung ương

a) Các CQCM thuộc UBND tỉnh (ở 58 tỉnh) với 17 CQCM được tổ chức thống nhất (gồm: Sở nội vụ, Sở tư pháp, Sở kế hoạch - đầu tư, Sở tài chính, Sở công thương, Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn, Sở giao thông vận tải, Sở xây dựng, Sở tài nguyên và môi trường, Sở thông tin và truyền thông, Sở lao động - thương binh và xã hội, Sở văn hóa, thể thao và du lịch, Sở khoa học và công nghệ, Sở giáo dục và đào tạo, Sở y tế, thanh tra tỉnh, Văn phòng UBND) và các CQCM được tổ chức theo đặc thù riêng của từng địa phương bao gồm Sở Ngoại vụ (được thành lập khi đáp ứng các tiêu chí nhất định về đường biên giới, cửa khẩu hoặc một trong các tiêu chí); Ban dân tộc (được thành lập ở các tỉnh khi đáp ứng 2 trong 3 tiêu chí theo quy định tại Nghị định số 53/2004/NĐ-CP ngày 18/4/2004 của Chính phủ về kiện toàn tổ chức bộ máy làm công tác dân tộc thuộc UBND các cấp); Sở lâm nghiệp; Sở thủy sản; Sở du lịch; Ban tôn giáo.

b) Các CQCM thuộc 05 thành phố trực thuộc trung ương gồm 17 CQCM được tổ chức thống nhất và các CQCM được tổ chức theo đặc thù riêng của từng địa phương, gồm Sở ngoại vụ (được thành lập khi đáp ứng các tiêu chí nhất định về đường biên giới, cửa khẩu hoặc một trong các tiêu chí); Ban dân tộc (được thành lập ở các thành phố trực thuộc Trung ương khi đáp ứng 2 trong 3 tiêu chí theo quy định tại Nghị định số 53/2004/NĐ-CP ngày 18/4/2004 của Chính phủ về kiện toàn tổ chức bộ máy làm công tác dân tộc thuộc UBND các cấp); Sở lâm nghiệp; Sở thủy sản; Sở du lịch; Ban tôn giáo; Sở quy hoạch - kiến trúc.

Đối với cấp huyện, các CQCM được tổ chức thống nhất ở các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh gồm 10 phòng. Đối với những huyện có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống nhưng chưa đủ tiêu chí để thành lập cơ quan làm công tác dân tộc, Văn phòng HĐND và UBND hoặc Văn phòng UBND nơi thí điểm không tổ chức HĐND tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công

tác dân tộc. Đối với đơn vị hành chính cấp huyện có đường biên giới lãnh thổ quốc gia trên đất liền, trên biển và hải đảo, Văn phòng HĐND và UBND hoặc Văn phòng UBND nơi thí điểm không tổ chức HĐND tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác ngoại vụ, biên giới.

Ngoài ra, các CQCM được tổ chức phù hợp với từng loại hình đơn vị hành chính cấp huyện.

Đối với UBND quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, có Phòng kinh tế; Phòng quản lý đô thị; Phòng dân tộc.

Đối với UBND huyện, có Phòng nông nghiệp và phát triển nông thôn; Phòng giao thông và xây dựng; Phòng công thương, khoa học và công nghệ; Phòng dân tộc.

Đối với các huyện đảo phát triển như Cát Bà (thành phố Hải Phòng), Cô Tô, (tỉnh Quảng Ninh), Lý Sơn (tỉnh Quảng Ngãi)... có thể tổ chức không quá 10 phòng. Tuy nhiên, đối với các huyện đảo được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt để phát triển đặc khu kinh tế (như huyện đảo Phú Quốc thuộc tỉnh Kiên Giang, huyện đảo Vân Đồn tỉnh Quảng Ninh) thì có thể số lượng CQCM không quá 12 phòng.

Căn cứ vào các điều kiện cụ thể của từng huyện đảo, UBND cấp tỉnh trình HĐND cấp tỉnh quyết định số lượng và tên gọi các phòng chuyên môn thuộc UBND huyện đảo cho phù hợp, có thể tổ chức một số lĩnh vực như nội vụ, phòng tư pháp, Văn phòng Phòng lao động - thương binh và xã hội, Phòng văn hóa và thông tin, Phòng giáo dục và đào tạo Phòng y tế vào một CQCM (có thể gọi là khối văn hóa - xã hội) và Phòng tài chính - kế hoạch, Phòng tài nguyên và môi trường, Phòng nông nghiệp và phát triển nông thôn, phòng địa chính - xây dựng (có thể gọi là khối kinh tế-xã hội) và Thanh tra huyện đối với các huyện đảo nhỏ hoặc chưa có điều kiện phát triển kinh tế-xã hội cũng như hoàn thiện về tổ chức bộ máy hành chính ở huyện đảo đó như xã, thị trấn (ví dụ như huyện đảo Trường Sa của tỉnh Khánh Hòa, huyện đảo Cồn Cỏ của tỉnh Quảng Trị...).

Theo phương án này, tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh khi được tổ chức theo mô hình (chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị) sẽ đáp ứng được

yêu cầu thực tế hiện nay về phân định chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý đối với hai loại chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn cấp tỉnh, trên cơ sở đó, phân biệt rõ hơn chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn ở cấp tỉnh để áp dụng mô hình tổ chức hợp lý trong thời gian tới, vừa bảo đảm tính thống nhất vừa tính đặc thù của mỗi địa phương, phù hợp với vị trí, tính chất và vai trò quản lý của UBND cùng cấp đối với ngành, lĩnh vực công tác ở địa phương, nhất là trong điều kiện tiếp tục thực hiện công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, kéo theo quá trình đô thị hóa đang diễn ra mạnh mẽ đòi hỏi cần phải xác định và tổ chức các CQCM thuộc UBND ở mỗi địa phương cho thích hợp.

Đối với CQCM thuộc UBND cấp huyện, khi tổ chức theo mô hình này tạo ra sự thích ứng, linh hoạt cho mỗi loại chính quyền ở cấp trung gian này, là câu nổi quan trọng trong hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực ở cấp xã (cấp cơ sở) với cấp tỉnh hiện nay, bảo đảm sự thống nhất và hiệu quả đối với hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương. Với mô hình này, các CQCM cấp huyện không chỉ bao quát ở góc độ phân loại chính quyền (đô thị hay nông thôn) mà còn khắc phục được hạn chế như bỏ trống hay tổ chức mang tính hình thức, không phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh thực tiễn đối với tổ chức CQCM thuộc UBND các huyện đảo. Thực tế, có thể sáp nhập, một số CQCM thuộc UBND quận hoặc đặt một số đơn vị, tổ chức của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh tại cấp huyện (như đội thanh tra xây dựng của Sở xây dựng, Hạt kiểm lâm của Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn) cho phù hợp với tính chất quản lý và không gian lãnh thổ hiện nay.

Tuy nhiên, nếu được tổ chức theo mô hình trên thì trong tổ chức bộ máy một số CQCM thuộc UBND sẽ có thêm đầu mối, tăng biên chế và cần có thời gian chuẩn bị cho việc tổ chức các CQCM thuộc UBND mỗi cấp, mỗi loại hình chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, có những địa phương ở khu vực miền núi, hải đảo hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội chưa phát triển sẽ không điều chỉnh kịp thời, thậm chí sẽ rơi vào tình trạng bỏ trống hoặc không phát huy hiệu quả như các tổ chức, trung tâm được hợp nhất, sáp nhập hoặc giải thể trước đây. Đồng thời, mô hình này đòi hỏi phải có sự phân công, phối hợp chặt chẽ giữa các CQCM với nhau và với các tổ chức khác, sự phân cấp cho UBND mỗi cấp để UBND chỉ đạo và điều hành hoạt động của CQCM, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương.

- Phương án 2

Căn cứ vào điều kiện thực tế, có thể áp dụng mô hình tổ chức các CQCM thuộc UBND ở cả ba cấp chính quyền địa phương (cấp tỉnh, huyện và cấp xã).

Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức theo hai mô hình ở phương án 1:

a) Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh được tổ chức thống nhất ở các địa phương, có số lượng gồm 17 cơ quan. Các CQCM được tổ chức theo đặc thù riêng của từng địa phương, số lượng có thể có từ 5 đến 7 cơ quan gồm: Sở ngoại vụ, Ban dân tộc, Sở quy hoạch - kiến trúc, Sở thủy sản (tách từ Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn), Sở du lịch (tách từ Sở văn hóa, thể thao và du lịch), Sở lâm nghiệp (tách từ Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn), Ban tôn giáo.

b) Các CQCM thuộc UBND cấp huyện, được tổ chức theo hai loại:

- Các CQCM được tổ chức thống nhất ở các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh gồm 10 phòng. Đối với những huyện có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống nhưng chưa đủ tiêu chí để thành lập cơ quan làm công tác dân tộc, Văn phòng HĐND và UBND hoặc Văn phòng UBND nơi thí điểm không tổ chức HĐND tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác dân tộc.

- Các CQCM được tổ chức phù hợp với từng loại hình đơn vị hành chính cấp huyện.

Đối với UBND quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, gồm có 3 phòng: phòng kinh tế, phòng quản lý đô thị và phòng dân tộc.

- Đối với UBND các huyện, gồm 4 phòng: Phòng nông nghiệp và phát triển nông thôn, phòng giao thông và xây dựng, Phòng công thương, khoa học và công nghệ, phòng dân tộc.

c) Ở UBND cấp xã không gọi là các CQCM thuộc UBND mà gọi là các Ban (tổ chức) chuyên môn, gồm Ban tư pháp, Ban văn hóa - xã hội, Ban công an, Ban quân sự, Ban địa chính xây dựng, Ban kinh tế - kế hoạch.

Khi lựa chọn phương án 2 sẽ giảm số lượng đầu mỗi CQCM cấp huyện xuống còn 5 đến 8 cơ quan (có thể sáp nhập, hoặc hợp nhất một số cơ quan với nhau).

Ở phương án 2, các CQCM thuộc UBND được tổ chức ở 3 cấp chính quyền địa phương (cấp tỉnh, cấp huyện và xã) tạo thành một hệ thống, trong đó tổ chức chuyên môn ở cấp xã được củng cố, hoàn thiện tạo điều kiện tốt cho việc giải quyết công việc của công dân, tổ chức ở địa phương. Ở đó, các công chức làm việc trong các ban chuyên môn của UBND cấp xã là những người gần dân nhất, trực tiếp nhận và giải quyết các công việc của nhân dân, có thể gặp gỡ, trao đổi, đối thoại thường xuyên với nhân dân. Qua đó, hiểu rõ về nội dung vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền giải quyết của mình, góp phần đưa ra những quyết định hợp lý, kịp thời cho công dân, tổ chức, giảm bớt các công việc giải quyết cho CQCM cấp trên. Song phương án này cũng có những khó khăn, hạn chế nhất định hiện nay đó là chúng ta đang tiến hành cải cách thủ tục hành chính, giảm bớt các tầng nấc trung gian, hạn chế số cấp giải quyết trong cùng một thủ tục, cùng một loại công việc. Nếu tổ chức mô hình CQCM theo 3 cấp cũng sẽ làm phát sinh nhiều vấn đề như đầu mối các CQCM không giảm, cơ cấu tổ chức bên trong chưa được thu gọn, làm tăng biên chế, tăng nguồn kinh phí hoạt động và phải đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ công chức cấp xã để họ có đủ khả năng đảm nhiệm công vụ được phân công.

- Phương án 3

Các CQCM thuộc UBND chỉ được tổ chức ở hai cấp (tỉnh và huyện)

a) Các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh (được tổ chức theo phương án 1) nhưng cần căn cứ vào tình hình cụ thể của mỗi địa phương để tách một số lĩnh vực công tác trong các CQCM hiện nay thành một CQCM riêng (như thủy sản, lâm nghiệp, du lịch...) hoặc thành lập mới CQCM ở những lĩnh vực mới phát sinh và phát triển hoặc chuyển một số cơ quan theo hệ thống ngành dọc của cơ quan thuộc Chính phủ vào UBND, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

Tuy nhiên, trong các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có thể đặt một số phòng nghiệp vụ, hoặc đội, chi cục như thanh tra xây dựng, kiểm lâm... ở cấp huyện để thực hiện hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực phù hợp với thực tế.

b) Các CQCM thuộc UBND cấp huyện (được tổ chức theo phương án 1) nhưng cần thiết lập gọn nhẹ (theo đa ngành, đa lĩnh vực) và thành lập mới một số CQCM để khai thác thế mạnh ở mỗi địa phương như chi cục thủy sản, chi cục kiểm

lâm... đối với huyện có thể mạnh về các lĩnh vực cụ thể này (ở các CQCM có thể tổ chức các đơn vị sự nghiệp ở một số ngành, lĩnh vực theo mô hình liên huyện như hạt kiểm lâm, chi cục bảo vệ đê điều ở cấp huyện). Ở một số huyện đảo chưa phát triển sẽ sáp nhập một số lĩnh vực vào thành một CQCM đối với những ngành, lĩnh vực hoạt động gần nhau như Phòng nội vụ - lao động, thương binh và xã hội, Văn Phòng - tư pháp, Phòng tài nguyên, môi trường - xây dựng...(trong CQCM cấp huyện có cơ cấu tổ chức, các bộ phận trực thuộc CQCM cấp huyện) nhưng vẫn bảo đảm sự phát triển đồng bộ, thống nhất của mỗi ngành.

c) Có thể tổ chức các CQCM của ngành dọc đặt tại địa phương (như thuế, kho bạc, hải quan) thành các CQCM ngoại thuộc, có quy định mối quan hệ chỉ đạo của UBND và mối quan hệ phối hợp với các CQCM cùng cấp ở địa phương nhằm hoạt động thống nhất và tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong thời gian tới.

Mô hình tổ chức CQCM theo phương án 3 không chỉ có những ưu điểm như cách thức tổ chức ở phương án 1 và phương án 2, mà còn có ưu điểm là tạo sự phối hợp, nhịp nhàng cho các CQCM ở cấp tỉnh, cấp huyện với các cơ quan của trung ương được tổ chức theo ngành dọc đặt tại địa phương. Khắc phục tình trạng trùng lẫn hoặc chồng chéo khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình và gây khó khăn cho các cơ quan tổ chức khi thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình, làm giảm sút hiệu quả quản lý nhà nước của ngành ở địa phương và ngược lại. Bên cạnh đó, mô hình này còn thể hiện sự kết hợp hài hòa của nguyên tắc quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng kết hợp quản lý theo địa phương trong quản lý hành chính hiện nay ở nước ta. Nhưng mô hình tổ chức này cũng có những hạn chế nhất định trong sự phân định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này, tính chủ động của địa phương và sự chỉ đạo trong hoạt động chấp hành - điều hành của UBND và chủ tịch UBND đối với các cơ quan của trung ương đặt tại địa phương.

- Phương án 4

Tổ chức mô hình CQCM như phương án 1, nhưng nghiên cứu, vận dụng mô hình các thành phố trực thuộc trung ương (có 5 thành phố), mang tính đặc thù của chính quyền đô thị trực thuộc Trung ương (nhất là hiện nay Luật Thủ đô năm

2012 đã có hiệu lực từ ngày 01/7/2013). Có thể tham khảo mô hình tổ chức thành phố của một số quốc gia trên thế giới như Anh, Nhật Bản, ...Cụ thể là:

*** *Tổ chức của chính quyền đô thị London***

Theo trang web chính thức của thành phố London, chính quyền đô thị London gồm các bộ phận như sau:

Thị trưởng London: Thị trưởng London đóng vai trò cốt yếu trong việc điều hành London. Ông là người lập ra tầm nhìn cho sự phát triển, lập kế hoạch và chính sách để hiện thực hóa các tầm nhìn cho sự phát triển của chính quyền London.

Chính quyền London mở rộng hay Cơ quan quyền lực London mở rộng (Greater London Authority - GLA): Là một chính quyền mang tính chất chiến lược có vai trò đối với toàn bộ London nhằm thiết kế một tương lai tốt đẹp hơn cho thủ đô. GLA được thành lập theo Đạo luật GLA năm 1999 và chính thức được thành lập vào ngày 3 tháng 7 năm 2000. Đạo luật GLA năm 2007 bổ sung và trao thêm quyền cho Thị trưởng London và Nghị viện London trong một vài lĩnh vực bao gồm: nhà ở, lập kế hoạch, biến đổi khí hậu, rác thải, sức khỏe và văn hóa. GLA cũng cộng tác với các tổ chức khác bao gồm nhóm chính quyền London mở rộng (Wider GLA group), chính quyền địa phương, chính quyền trung ương và một loạt các cơ quan từ thiện tới các công ty tư nhân.

Công việc của GLA là lập kế hoạch chi tiết trong kế hoạch chiến lược.

Bên cạnh đó, GLA còn có nhiệm vụ hỗ trợ Thị trưởng và Nghị viện London. Cụ thể là GLA hỗ trợ công việc của Thị trưởng London, giúp đỡ Văn phòng của Thị trưởng trong việc phát triển và đưa ra các chiến lược cho London. GLA giúp đỡ Nghị viện London trong việc cụ thể hóa công việc của Thị trưởng và trình bày lại nguyện vọng của người dân London.

Với tổ chức chính quyền đô thị hiện đại ở thành phố London cho thấy:

Thứ nhất, Thị trưởng là chính trị gia có quyền lực cao nhất và được bầu trực tiếp. Nghị viện có vai trò quan trọng trong việc cân bằng quyền lực thay mặt cho người dân London. Công việc này được thực hiện bằng việc Nghị viện trực tiếp đối chất Thị

trưởng và các thành viên tư vấn của Thị trưởng về các hoạt động, chiến lược và quyết định đối với tất cả các lĩnh vực chính sách bao gồm kiểm soát và tội phạm, giao thông, môi trường, nhà ở và sự cải tạo.

Thứ hai, bí quyết "phát triển bền vững" của thành phố London là sự xuyên suốt từ địa phương đến Trung ương thông qua hệ thống các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực và các tổ chức xã hội, vừa lâu đời, vừa được lập mới để phù hợp với xã hội đương đại và các mối quan hệ trực tiếp và gián tiếp [38, tr. 153].

Từ những kinh nghiệm này, chúng ta có thể nghiên cứu, vận dụng từ tổ chức chính quyền đô thị của London để xây dựng chính quyền đô thị ở nước ta, thành lập các CQCM thuộc chính quyền thủ đô Hà Nội, tổ chức quản lý tốt hơn và hiệu quả cao hơn đối với ngành, lĩnh vực ở nước ta hiện nay.

*** Tổ chức chính quyền đô thị ở thành phố Tokyo**

Chính quyền thành phố Tokyo được tổ chức tập trung với cơ cấu tổ chức bộ máy tinh gọn nhưng có đội ngũ công chức, viên chức chất lượng cao.

Thủ đô Tokyo hiện nay có 23 quận (*ward*), 26 thành phố (*shi*), 5 thị trấn (*cho*) và 8 làng (*son*). Mỗi quận hay thành phố đều có những đặc thù riêng và có tính độc lập cao trong hệ thống quản lý Thủ đô (*The Structure of the Tokyo Metropolitan Government, TMG*). Tuy có những khác biệt nhưng ở tất cả các quận đều có các cơ quan chuyên trách về hành chính, thu thuế, cấp thoát nước, cứu hỏa... Các cơ quan này đặt ở cấp quận nhưng nằm trong sự điều hành chung của thành phố để tạo nên sự thống nhất trong điều hành toàn bộ thành phố nhất là khi có sự cố lớn xảy ra [56, tr. 171].

Trong cấu trúc chính trị của Thủ đô Tokyo, cùng với HĐND còn có UBND. Cương vị Đô trưởng (Chủ tịch UBND thành phố) do công dân Thủ đô bầu trực tiếp và có nhiệm kỳ 4 năm. Đô trưởng chịu trách nhiệm về điều hành chung những công việc của thành phố, bảo đảm cho các hoạt động của Thủ đô và bộ máy hành chính được vận hành một cách nhịp nhàng, hiệu quả. Giúp việc cho Đô trưởng là các Phó Đô trưởng, Tổng điều hành (*Comptroller General*) và các thành

viên khác. Tính đến tháng 4-2005, tổng số viên chức của chính quyền các cấp ở Tokyo là 171.283 người. Nếu tính cả các viên chức của HĐND và giới công chức hưởng lương từ thành phố thì con số đó là 28.338 người. Trong đó, các viên chức hành chính, chuyên viên trong các cơ quan là 16.181 người, cảnh sát và lực lượng phòng hỏa là 63.447 người, giáo viên, viên chức giáo dục là 62.200 người. Để tuyển dụng những viên chức có năng lực làm việc trong các cơ quan của thành phố, việc tuyển dụng công chức do Ban nhân sự (*Personnel Commission*) quyết định. Ban nhân sự tổ chức các kỳ thi tuyển dụng và đề cử bổ nhiệm ngay cả những cương vị cao của thành phố như Đô trưởng. Thông báo tuyển dụng được niêm yết công khai. Quá trình và kết quả tuyển dụng viên chức luôn bảo đảm sự bình đẳng giới, trình độ học vấn và địa vị xã hội. Công việc tuyển dụng ngày nay đã được mở ra cho cả người nước ngoài, đặc biệt là những người có kỹ năng và trình độ học vấn cao có thể phục vụ hữu hiệu cho các cơ quan của Thủ đô.

Tổ chức chính quyền đô thị hiện đại ở thành phố Tokyo cho chúng ta kinh nghiệm vận dụng về sự đa dạng của tổ chức các cấp chính quyền nhằm phục vụ nhân dân ở các đơn vị hành chính nhưng thống nhất trong sự quản lý tập trung của cấp cao nhất. Đồng thời, nó cũng cho chúng ta một số kinh nghiệm về việc xây dựng, sử dụng và phát huy một đội ngũ công chức, viên chức chất lượng cao.

*** Tổ chức chính quyền đô thị ở thành phố Bangkok**

Theo Đạo luật Đặc khu hành chính Bangkok năm 1973 sáp nhập thành phố tự trị với các tổ chức hành chính tỉnh của Bangkok và Thonburi để hình thành nên một đơn vị hành chính phân quyền mới. Cấu trúc này sau đó được xác nhận trong Đạo luật năm 1985. Tổ chức chính quyền đô thị hiện đại ở thành phố Bangkok (đặc khu hành chính thủ đô Bangkok - BMA) được cấu trúc như sau: "Một cơ quan hành pháp, đứng đầu là Thống đốc thủ đô Bangkok, và cơ quan lập pháp do Hội đồng BMA làm đại diện. Trong cơ quan hành pháp là bộ máy hành chính công thực hiện các hoạt động hàng ngày" [89, tr. 206].

Thống đốc Thủ đô Bangkok do người dân trực tiếp bầu, nhiệm kỳ 4 năm.

Hội đồng đặc khu Thủ đô Bangkok là "cơ quan lập pháp của Chính quyền được trao các quyền lập pháp chính cũng như quyền kiểm tra và tư vấn cho Thống đốc.

Đứng đầu là Chủ tịch, Hội đồng bao gồm các thành viên được các cử tri xung quanh Bangkok bầu. Họ được bầu trong nhiệm kỳ 4 năm" [89, tr. 207].

Bộ máy BMA dành cho các hoạt động hàng ngày, gồm các đơn vị sau:

1. Văn phòng Thống đốc: Có trách nhiệm hỗ trợ Thống đốc, phối hợp, theo dõi đơn yêu cầu và trình bày liên quan đến việc quản lý BMA.
2. Văn phòng Hội đồng: Có trách nhiệm tổ chức các phiên họp của Hội đồng BMA.
3. Văn phòng Thư ký thường trực của BMA: Có trách nhiệm quản lý và điều phối chung các vấn đề hỗ trợ cho hoạt động của BMA.
4. Ủy ban Quản lý nhân sự: Có trách nhiệm quản lý công chức và BMA.
5. Phòng kế hoạch: Có trách nhiệm lập kế hoạch và giám sát.
6. Phòng Y tế: Có trách nhiệm điều trị y tế, đào tạo và phòng ngừa.
7. Phòng Sức khỏe cộng đồng: Có trách nhiệm đảm bảo vệ sinh cộng đồng, môi trường và kiểm soát bệnh tật.
8. Phòng Giáo dục: Chịu trách nhiệm về các vấn đề tiền đại học ở Bangkok.
9. Phòng Công trình công: Chịu trách nhiệm về đất đai, xây dựng, quy hoạch thành phố và phân tích các vấn đề liên quan đến công trình công cộng.
10. Phòng Vệ sinh: Chịu trách nhiệm các vấn đề vệ sinh, kiểm soát chất thải và chất thải bệnh viện.
11. Phòng Thoát nước và chất thải: Chịu trách nhiệm về vấn đề thoát nước, phòng chống lũ lụt, xử lý nước ô nhiễm, ngăn chặn việc xâm lấn kênh đào và kiểm soát chất lượng nước.
12. Phòng Phúc lợi xã hội: Có trách nhiệm tăng cường phúc lợi trong gia đình, cho trẻ em và các nạn nhân của các thảm họa; và cung cấp tiện nghi thể thao và giải trí.
13. Phòng Tài chính: Có trách nhiệm về các vấn đề tài chính như là thu thuế, tài sản.
14. Phòng Thi hành quy định: Có trách nhiệm thi hành việc tuân thủ các quy định của BMA.
15. Phòng Phát triển cộng đồng: Có trách nhiệm hỗ trợ cộng đồng đông dân cư, phát triển việc làm và thành lập các tổ chức xã hội.
16. Phòng Giao thông và Vận tải: Có trách nhiệm phát triển hệ thống kiểm soát giao thông, vận tải hàng hóa và an toàn giao thông.
17. Phòng Quy hoạch thành phố: Có trách nhiệm thực hiện các kế hoạch sử dụng đất đai và phát triển thành phố [89, tr. 209].

Mô hình tổ chức chính quyền đô thị hiện đại ở thành phố Bangkok cho chúng ta kinh nghiệm về quản lý đô thị một cách tập trung, thống nhất, ít đầu mối; đặc biệt là kinh nghiệm phát huy dân chủ trong việc xây dựng và giám sát hoạt động của chính quyền đô thị.

Như vậy, trong khi lựa chọn mô hình tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND, cần có lựa chọn hợp lý, phân biệt giữa chính quyền nông thôn với chính quyền đô thị, kết hợp các yếu tố tổ chức thống nhất với tính đặc thù của địa phương, quy định phân cấp theo ngành dọc giữa bộ, cơ quan ngang bộ với UBND cấp tỉnh, giữa các cơ quan của bộ, ngành đặt tại địa phương, Xác định rõ phân quyền và tản quyền, mối quan hệ giữa phân cấp quản lý của các cơ quan trong quản lý theo ngành, theo chức năng và phối hợp quản lý liên ngành, bảo đảm sự phát triển hài hòa của các ngành, lĩnh vực ở mỗi địa phương cũng như từ trung ương đến cơ sở.

Từ những phân tích ưu điểm và hạn chế của 3 phương án với các mô hình tổ chức CQCM khác nhau, chúng tôi cho rằng trong thời gian tới, có thể lựa chọn phương án 3 để tổ chức CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện ở nước ta. Bởi vì cách thức tổ chức theo mô hình này phù hợp với điều kinh tế - xã hội và đáp ứng được các yêu cầu của cải cách hành chính nhà nước nói chung và cải cách hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương nói riêng, trong đó có tổ chức CQCM thuộc UBND. Mô hình này vừa thể sự áp dụng thống nhất cho các địa phương, vừa bảo đảm vận dụng tính đặc thù của mỗi ngành, mỗi địa phương. Hơn nữa, mô hình này cũng bảo đảm các yếu tố để phân biệt vị trí, tính chất, vai trò, chức năng nhiệm vụ của chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị đã gây nhiều tranh luận thời gian qua. Nhất là trong điều kiện thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở quận, huyện và phường theo Nghị quyết Trung ương 5 khóa X của Đảng và Nghị quyết số 26 của Quốc hội ở 67 huyện, 32 quận, 438 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, mô hình này làm sâu sắc thêm cơ sở lý luận và thực tiễn, bảo đảm tính khách quan, khoa học để tổ chức CQCM thuộc UBND trong điều kiện không tổ chức HĐND các cấp nêu trên trong thời gian tới.

Đồng thời, khi thiết lập tổ chức các CQCM thuộc UBND cần đặt trong mối liên hệ và những tác động có tính nội tại của chúng. Vị trí, tính chất và vai trò của

CQCM chỉ có thể bảo đảm được khi tổ chức bộ máy được thành lập với cơ cấu tổ chức hợp lý, mỗi cơ quan, đơn vị thuộc CQCM thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn của mình với sự phối hợp kịp thời, nhịp nhàng giữa các đơn vị trong cùng cơ quan, hướng đến hoạt động thống nhất và thực hiện tốt chức năng tham mưu, giúp UBND cùng cấp thực hiện hoạt động quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực theo sự phân cấp của cơ quan có thẩm quyền. Kết quả đó chỉ đạt được nếu tổ chức CQCM được sắp xếp hợp lý, phân định rõ ràng, bảo đảm tinh gọn, khoa học và phù hợp với thực tiễn. Khi nghiên cứu về tổ chức các CQCM, các yếu tố thường được chú trọng là mối tương quan giữa các vấn đề như: cấu trúc bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Việc xác định cơ cấu tổ chức của CQCM hợp lý, phân định đúng đắn chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi CQCM giúp cho việc xây dựng cơ chế điều hành, phối hợp linh hoạt, kịp thời hơn, góp phần thực hiện đồng bộ, thống nhất và hiệu quả trong tổ chức và hoạt động của CQCM hiện nay.

Để thực hiện các phương hướng chung về đổi mới tổ chức của các CQCM thuộc UBND, trong điều kiện thực tiễn ở nước ta hiện nay và những năm gần đây, cần phải thực hiện các đồng bộ các giải pháp chung có tính chiến lược lâu dài về đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND, cụ thể là:

- Tiếp tục xác định rõ tổ chức CQCM thuộc UBND, về số lượng CQCM, cơ cấu tổ chức bên trong và biên chế đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, duy trì cách thức tổ chức CQCM theo sự phân chia địa giới hành chính. Bảo đảm nguyên tắc quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng, kết hợp với quản lý theo địa phương và vừa áp dụng mô hình CQCM thống nhất cho cấp tỉnh, cấp huyện trên phạm vi cả nước, vừa áp dụng mô hình CQCM mang tính đặc thù ở mỗi địa phương để tạo sự phù hợp, linh hoạt trong tổ chức, chỉ đạo, điều hành hoạt động quản lý ở địa phương được thống nhất, hiệu quả.

Đối với cấp xã không tổ chức CQCM thuộc UBND nhưng cần tăng cường công chức đảm nhiệm chức danh chuyên môn nghiệp vụ theo vị trí, tính chất, QLHCNN ở cơ sở. Bảo đảm phát huy dân chủ, hướng đến mục tiêu giải quyết hiệu quả, kịp thời các công việc của công dân, tổ chức ở cơ sở, phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn.

- Rà soát lại đối với tổ chức của mỗi CQCM thuộc UBND, căn cứ vào tình hình thực tiễn có những quy định cụ thể nhằm xác định chức năng, nhiệm vụ, phạm vi thẩm quyền, trách nhiệm của CQCM, việc xác định này cần bảo đảm tính bao quát, ổn định tương đối, có tính khoa học và hợp lý.

Trên cơ sở sự xác định hợp lý về chức năng, nhiệm vụ của mỗi CQCM, từng đơn vị, tổ chức thuộc CQCM để tăng cường phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương nói chung và phân cấp quản lý ngành, lĩnh vực đối với các CQCM trong phạm vi quản lý hành chính của UBND cùng cấp nói riêng. Để thực hiện được giải pháp này, cần có sự phối hợp không chỉ của các cơ quan nhà nước ở địa phương mà nó cần có sự phối hợp đồng bộ của các bộ, ngành ở trung ương trong hoạt động chỉ đạo, điều hành về cả tổ chức và hoạt động của CQCM thuộc UBND hiện nay.

Bên cạnh việc xác định chức, nhiệm vụ của CQCM, vấn đề xem xét phân biệt hoạt động sản xuất kinh doanh với hoạt động quản lý nhà nước cần được tiến hành nghiêm túc, khẩn trương. Từ sự phân biệt đó, tách hoạt động sản xuất kinh doanh ra khỏi hoạt động quản lý nhà nước, tạo sự minh bạch, công khai trong QLHCNN. Đồng thời, với hoạt động này, chúng ta có thể thực hiện thu gọn cơ cấu, tổ chức của CQCM, góp phần giảm biên chế của các cơ quan này, làm cho bộ máy được tinh giản, gọn nhẹ, vận hành hiệu quả hơn.

- Cùng với việc đổi mới tổ chức CQCM về số lượng, cơ cấu, tổ chức biên chế và xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của CQCM thuộc UBND nêu trên, phải tiếp tục phân biệt tính chất, vị trí, vai trò và chức năng, nhiệm vụ trong quản lý nhà nước của chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị, chính quyền cấp huyện ở hải đảo, những sự khác biệt trong tổ chức và hoạt động của các cấp, các loại chính quyền này là cơ sở để tổ chức các CQCM phù hợp với yêu cầu, điều kiện thực tiễn ở địa phương trong thời gian tới.

Hiệu quả hoạt động của UBND chỉ được phát huy và tăng cường khi có mô hình tổ chức hợp lý và trong thực tế, tổ chức của CQCM phụ thuộc rất lớn vào phạm vi thẩm quyền của UBND cùng cấp, các CQCM được thành lập để thực hiện nhiệm vụ tham mưu và giúp UBND, chủ tịch UBND trong quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương. Ở mỗi loại, mỗi cấp chính quyền, hoặc chính quyền ở mỗi vùng, mỗi

khu vực khác nhau có thể thành lập các CQCM khác nhau (kể cả về cơ cấu, số lượng) để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước. Mặc dù có những yếu tố khác nhau như đã phân tích ở trên, song các CQCM thuộc UBND vẫn được tổ chức và hoạt động thống nhất từ trung ương đến cơ sở.

- Tăng cường công tác đào tạo, đào tạo lại nhằm nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng giải quyết công việc của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong CQCM và chức danh chuyên môn của công chức cấp xã.

Thực tế, trong tổ chức và hoạt động của mọi cơ quan, tổ chức, vấn đề con người là nhân tố quan trọng quyết định sự thành công hay thất bại trong tổ chức và hoạt động của cơ quan tổ chức đó. Vì vậy, để có những công chức có năng lực, trình độ, phẩm chất và tinh thần thái độ tốt có thể đảm nhận được nhiệm vụ của tổ chức bộ máy nhà nước, cũng như nhiệm vụ của CQCM thuộc UBND, làm cho tổ chức CQCM vận hành nhịp nhàng, đạt hiệu quả như mục tiêu chúng ta đặt ra thì công tác đào tạo, bồi dưỡng có ý nghĩa quan trọng trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các CQCM, của mỗi cán bộ, công chức, viên chức của CQCM thuộc UBND.

Bên cạnh đó, tổ chức CQCM ở cấp huyện theo mô hình này không chỉ kế thừa những ưu điểm mang tính truyền thống trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta, mà còn thể hiện sự vận dụng kinh nghiệm của một số nước có nền hành chính phát triển trên thế giới như Cộng hòa Pháp, Vương quốc Thụy Điển và cả những quốc gia có nét tương đồng về chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội như Trung Quốc, góp phần tổ chức CQCM thuộc UBND bảo đảm tính khách quan, khoa học, phù hợp và hoạt động hiệu quả hơn nữa.

4.1.3. Những giải pháp tiếp tục đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

4.1.3.1. Đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Việc đổi mới tổ chức các CQCM thuộc UBND phải gắn với việc xác định rõ giới hạn về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm cho mỗi cơ quan, tổ chức, quy định quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm cụ thể đối với từng cán bộ, công chức,

bảo đảm công việc phải có người chịu trách nhiệm rõ ràng, một việc chỉ giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện, những việc có liên quan thì quy định rõ trách nhiệm phối hợp thực hiện, khắc phục sự chồng chéo, giao thoa, phân công chưa rõ hoặc bỏ trống chức năng nhiệm vụ, không rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm thực hiện.

Đổi mới tổ chức CQCM thuộc UBND mỗi cấp nói chung và cấp tỉnh nói riêng không chỉ là việc sắp xếp, thành lập lại các cơ quan đó một cách cơ học (giảm hoặc thu gọn số lượng các CQCM) mà còn phải chú ý đến việc đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của các cơ quan này một cách khoa học, hợp lý bảo đảm gọn nhẹ, thống nhất và vận hành thông suốt, hiệu quả. Trên thực tế, cơ cấu tổ chức bên trong của mỗi CQCM cần được thiết kế phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan đó. Các CQCM thuộc UBND có chức năng nhiệm vụ khác nhau thì cơ cấu tổ chức bên trong có thể được tổ chức khác nhau, (về số lượng, các phòng nghiệp vụ hay tổ chức sự nghiệp,... có đơn vị có tư cách pháp nhân, tổ chức và hoạt động thể hiện sự khác biệt nhất định). Trong nhiệm kỳ Chính phủ khóa XII, XIII các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh có giảm về đầu mối, song các đơn vị, tổ chức bên trong đã tăng mạnh mẽ làm phát sinh những bất cập trong cơ cấu tổ chức, biên chế. Vì vậy, việc đổi mới cần được tiến hành thường xuyên và kịp thời.

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh gồm sở và cơ quan ngang sở (sau đây gọi chung là sở), được tổ chức ở 58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương, các sở đều có cơ cấu tổ chức thống nhất đó là văn phòng, phòng nghiệp vụ, thanh tra sở. Ngoài các đơn vị được áp dụng thống nhất trên, có những sở còn có các chi cục, tổ chức sự nghiệp trực thuộc tạo thành tổ chức bộ máy của sở và vận hành thống nhất dưới sự chỉ đạo của giám đốc sở trong hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi thẩm quyền của sở.

- Xây dựng và kiện toàn bộ máy lãnh đạo sở có trình độ chuyên môn sâu, kinh nghiệm và năng lực lãnh đạo, có uy tín và theo tiêu chuẩn nghiệp vụ do cơ quan có thẩm quyền quy định. Bộ máy lãnh đạo được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc chế độ thủ trưởng, xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu, cá nhân cấp phó của người đứng đầu CQCM thuộc UBND.

Việc tổ chức bộ máy lãnh đạo trong CQCM hợp lý về cơ cấu, số lượng cụ thể, giám đốc sở nên quy định là sở trưởng giống mô hình CQCM của một số nước trên thế giới (như Trung Quốc, Cộng hòa Pháp). Như vậy, bảo đảm thể hiện tính khoa học, hợp lý, xác định rõ trách nhiệm cá nhân và tạo điều kiện thuận lợi cho việc chỉ đạo điều hành được thống nhất. Bên cạnh đó cần tiếp tục hoàn thiện các quy định về thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cho từ chức, khen thưởng hoặc kỷ luật... các chức danh lãnh đạo của CQCM theo một quy trình thống nhất, để tổ chức nội bộ của CQCM bảo đảm tính quy hoạch, ổn định.

- Thu gọn cơ cấu tổ chức bên trong của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh theo hướng sắp xếp lại cơ cấu bộ máy (bao gồm cả ban lãnh đạo, các phòng, các tổ chức thuộc sở và tổ chức biên chế), chức danh công chức và biên chế phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương và hướng dẫn liên tịch của bộ quản lý ngành và Bộ nội vụ. Trong đó, tập trung sáp nhập một số phòng nghiệp vụ, tổ chức sự nghiệp, chi cục thuộc CQCM cấp tỉnh để tinh gọn về bộ máy (như sáp nhập Văn phòng, Phòng hành chính, phòng tổ chức thành Phòng tổ chức - hành chính hoặc một số chi cục, tổ chức sự nghiệp công lập trong một số CQCM). Bên cạnh đó cũng có thể áp dụng đổi mới tổ chức theo mô hình đối với một số đơn vị, tổ chức trong CQCM cấp tỉnh không có bộ máy lãnh đạo phòng, vị trí này được thay bằng hình thức quy định giao cho công chức trực tiếp phụ trách lĩnh vực công việc do phòng đảm nhiệm nhằm giảm tầng nấc và sự chồng chéo trong tổ chức CQCM cấp tỉnh hiện nay.

Khi nghiên cứu về tổ chức cơ cấu bên trong của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, việc xác định tổ chức biên chế của đội ngũ cán bộ, công chức phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế được giao để tuyển dụng, yếu tố biên chế này phải đặt trong tổng định biên của địa phương, có kế hoạch, bảo đảm sự kế thừa trong những cơ cấu nhất định. Có như vậy, cơ cấu tổ chức bên trong của CQCM cấp tỉnh mới phát triển ổn định và bền vững, góp phần thu gọn tổ chức bộ máy, biên chế của CQCM thuộc UBND các tỉnh trong quá trình đẩy mạnh cải cách hành chính ở nước ta.

- Khẩn trương rà soát, kiện toàn tổ chức bộ máy của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh nhằm xây dựng tổ chức bộ máy thống nhất với cơ cấu bên trong phù hợp

hơn, khắc phục kịp thời những việc làm, quy định mang tính cơ học trước đây mà việc quy định số lượng phó giám đốc của CQCM như hiện nay là một ví dụ điển hình (số lượng chung cho các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là 03 phó giám đốc, riêng số lượng Phó Giám đốc các sở thuộc UBND thành phố Hà Nội và UBND Thành phố Hồ Chí Minh không quá 04 người). Có thể quy định riêng đối với các CQCM thuộc UBND thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và những sở được tổ chức theo đa ngành, đa lĩnh vực không quá 04 người. Việc quy định đối với các sở quản lý đa ngành, đa lĩnh vực như vậy là phù hợp, mỗi phó giám đốc theo sự phân công của giám đốc sở sẽ phụ trách đối với 1 số ngành, lĩnh vực công tác nhất định nhằm giúp giám đốc sở thực hiện tốt nhiệm vụ trong hoạt động quản lý của mình.

- Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của văn phòng, thanh tra, các phòng nghiệp vụ và các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc CQCM cấp tỉnh, nhất là các chi cục, tổ chức sự nghiệp, thanh tra ngành, lĩnh vực (gọi chung là thanh tra chuyên ngành thuộc tổ chức thanh tra sở, đây là những tổ chức có tư cách pháp nhân, trong khi đó phòng nghiệp vụ không có tư cách pháp nhân. Từ đó cần được quy định cụ thể hơn, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ với các văn bản pháp luật khác có liên quan. Chẳng hạn, hoạt động quản lý biên chế công chức, viên chức trong các CQCM trước đây được thực hiện theo quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2000 và năm 2003), trong Pháp lệnh này và các Nghị định có liên quan đều chỉ quy định cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, trong đơn vị sự nghiệp của Nhà nước nên việc quản lý, sử dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức đều được xếp vào một đối tượng. Đến năm 2008, Luật cán bộ, công chức được Quốc hội ban hành chỉ còn điều chỉnh đối tượng là cán bộ, công chức với chức danh, chức vụ, ngạch, bậc và nơi làm việc, chế độ làm việc... khác viên chức. Vì vậy, các quy định đối với đội ngũ công chức, viên chức trong các CQCM thuộc UBND nói chung và UBND cấp tỉnh nói riêng cần được quy định, tổ chức, sắp xếp lại cho phù hợp, đối với công chức theo quy định của Luật cán bộ, công chức năm 2008 và đối với viên chức hoặc công chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc CQCM thì việc áp dụng phải theo Luật viên chức năm

2010. Cụ thể là đối với các đơn vị sự nghiệp cần quy định là phải căn cứ vào vị trí việc làm, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp và số lượng viên chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập phải được xác định cụ thể, phù hợp với quy định của pháp luật đối với viên chức.

Cần hiểu đầy đủ về tổ chức sự nghiệp công là một phương thức được các đơn vị hành chính lãnh thổ cũng như các cơ quan nhà nước trung ương sử dụng để quản lý các hoạt động khác nhau. Sự gia tăng hoạt động quản lý nhà nước đã kéo theo sự gia tăng tương ứng số lượng các tổ chức sự nghiệp công [66, tr. 290], cần có sự quy định rõ là "các tổ chức sự nghiệp công lập của nhà nước" và phân biệt cụ thể tổ chức sự nghiệp công lập nào mang tính hành chính và tổ chức sự nghiệp công lập nào mang tính sản xuất kinh doanh, phân biệt giữa tổ chức sự nghiệp công lập với doanh nghiệp công (doanh nghiệp nhà nước) trong các CQCM thuộc UBND hiện nay, việc phân biệt này có ý nghĩa quan trọng trong tổ chức, hoạt động và quản lý, sử dụng đội ngũ công chức [82], viên chức trong các tổ chức sự nghiệp công lập hợp lý và hiệu quả.

Thứ ba, việc đổi mới tổ chức của các CQCM thuộc UBND phải bảo đảm nâng cao năng lực quản lý theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, có sự phối hợp nhịp nhàng chặt chẽ và hiệu quả trong công việc, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường, mở rộng hợp tác quốc tế thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế ổn định bền vững.

Muốn vậy, cần xem xét, nghiên cứu, đánh giá cụ thể để có thể sáp nhập, hợp nhất hoặc thành lập các CQCM mới để thống nhất quản lý nhà nước đối với những vấn đề mới phát sinh hoặc cần thiết trong điều kiện thực tế của đất nước (phân định rõ chức năng của quản lý của chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn, tổ chức hợp lý trong thực tiễn; quản lý hiệu quả hơn đối với những ngành, lĩnh vực có tính đặc thù, phát huy thế mạnh của địa phương như quản lý biển đảo; quản lý về du lịch...). Bảo đảm các mục tiêu chung được xác định trong chiến lược xây dựng, phát triển kinh tế xã hội của đất nước giai đoạn 2010 đến năm 2020.

Hiện nay, theo quy định của pháp luật, các CQCM thuộc UBND được tổ chức ở hai cấp tỉnh và cấp huyện. Trong đó, cấp tỉnh gồm có 18 sở và cơ quan ngang sở. Đồng thời, pháp luật cũng quy định cụ thể đối với các địa phương sẽ căn

cứ vào tính đặc thù có thể có đến 20, riêng thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có thêm một CQCM là Sở quy hoạch và kiến trúc. Như vậy, thông thường cấp tỉnh có số lượng CQCM được tổ chức là 17; địa phương có tính đặc thù có thể có 19; thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có 20 CQCM thuộc UBND. Các cơ quan này có cơ cấu tổ chức bao gồm: Văn phòng; Thanh tra; Phòng nghiệp vụ; Chi cục; Tổ chức sự nghiệp. Tuy nhiên, không nhất thiết các sở đều có các chi cục hoặc tổ chức sự nghiệp. Chẳng hạn, Sở tư pháp có Trung tâm trợ giúp pháp lý, Trung tâm bán đấu giá tài sản; Sở y tế có các Bệnh viện, Trung tâm giám định; Sở giáo dục và đào tạo có các trường học, Trung tâm giáo dục thường xuyên; Sở lao động thương binh - xã hội có các trường trung cấp nghề... Về quy chế pháp lý, đây là những tổ chức có tư cách pháp nhân, khi tham gia các quan hệ pháp luật để thực hiện hoạt động, nhiệm vụ của mình, các tổ chức này có những quyền nghĩa vụ pháp lý không giống các tổ chức, đơn vị khác trong CQCM thuộc UBND.

Để bảo đảm yêu cầu QLHCNN đối với ngành, lĩnh vực được thống nhất, hiệu quả, đáp ứng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay thì bộ máy các CQCM thuộc UBND cần được tiếp tục sắp xếp lại theo hướng thu gọn... mỗi CQCM thuộc UBND cấp tỉnh phải là cơ quan quản lý đa ngành, đa lĩnh vực [92, tr. 578-579]. Việc đổi mới cần bảo đảm thu gọn theo hướng giảm về số lượng, cơ cấu bộ máy của CQCM gọn nhẹ, hợp lý, khoa học, phù hợp với điều kiện thực tế của phát triển kinh tế - xã hội. Trên cơ sở rà soát, điều chỉnh, chức năng nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước nói chung, bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương nói riêng, đặc thù của mỗi địa phương cũng như tính chất quản lý của chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn, đô thị của thành phố trực thuộc trung ương với đô thị của các tỉnh, có thể nghiên cứu giữa các huyện đảo với nhau (Chẳng hạn cũng là huyện đảo, nhưng sự phát triển của huyện đảo Phú Quốc thuộc tỉnh Kiên Giang khác với huyện đảo Côn Cỏ thuộc tỉnh Quảng Trị hoặc căn cứ vào vị trí địa lý, sự phát triển kinh tế - xã hội với sự đảm bảo chiến lược về an ninh, quốc phòng...) để có thể tổ chức các CQCM thuộc UBND theo hướng quản lý nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực bao quát các thành phần kinh tế. Mặt khác, có xem xét đầy đủ yếu tố định tính và định lượng trong tổ chức và hoạt động của các CQCM. Từ đó, xác định và tinh giản các CQCM thuộc UBND mỗi cấp, giảm ngay các đầu

mối không hợp lý (ở trung ương có thể giảm các cơ quan thuộc Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, ở địa phương giảm các cơ quan, đơn vị trực thuộc UBND hoặc các tổ chức sự nghiệp trực thuộc CQCM). Các giải pháp cải cách cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương vừa nâng cao tính năng động của chính quyền địa phương, đồng thời lại phải bảo đảm sự quản lý thống nhất, thông suốt của nền hành chính. Sắp xếp, cắt bỏ những khâu trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các CQCM cùng cấp và cấp trên, cấp dưới với nhau.

- Trên cơ sở điều chỉnh chức năng, thẩm quyền của UBND cấp tỉnh cho sát với vị trí, tính chất quản lý nhà nước của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn (trong đó cần chú trọng đến đề án tổ chức chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh đang được xây dựng dự thảo để trình Quốc hội quyết định và có thể nghiên cứu để tổ chức thí điểm ở thành phố Hà Nội trong thời gian tới), xác định cơ cấu, nguyên tắc tổ chức của chúng phù hợp với yêu cầu của thời kỳ đổi mới, hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay. Tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về tổ chức của HĐND và UBND. Trước mắt, cần khẩn trương sửa đổi, bổ sung Nghị định số 13/2008/NĐ của Chính phủ, điều chỉnh về tổ chức của các CQCM thuộc UBND. Bảo đảm sắp xếp tổ chức bộ máy với cơ cấu bên trong CQCM phù hợp với yêu cầu thực tế đặt ra, các cơ quan này phải theo kịp đòi hỏi thực tiễn của quản lý đối với chính quyền địa phương, chú trọng đến quản lý đa ngành, đa lĩnh vực nhưng vẫn đảm bảo sự phát triển nhịp nhàng, đồng bộ của mỗi ngành, lĩnh vực khác nhau. Đồng thời, cũng cần xem xét và tính đến yếu tố đặc thù không chỉ của địa phương, vùng miền mà còn phải tính đến tính đặc thù của một số lĩnh vực mới phát sinh hoặc có tính nhạy cảm, tránh sự trùng lặp, cắt khúc thủ tục hành chính trong quá trình thực hiện. Cần xem xét toàn bộ các yếu tố có thể tác động đến tổ chức, hoạt động và ảnh hưởng tới hiệu quả của các CQCM thuộc UBND.

Một vấn đề quan trọng trong giải pháp đổi mới tổ chức hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong giai đoạn hiện nay là phải có sự rà soát, đánh giá cụ thể hệ thống các quy định của pháp luật, tránh sự tồn tại các văn bản một cách tản mạn, mang tính chắp vá, thiếu đồng bộ, không thống nhất. Khi xây dựng

các văn bản pháp luật phải tiếp tục quán triệt các quan điểm, định hướng của Đảng về xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước, vừa kết hợp đúng đắn quản lý theo ngành, quản lý theo chức năng kết hợp với quản lý theo lãnh thổ, việc tổ chức các cơ quan này theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực (tuy nhiên cũng sẽ vẫn còn những CQCM đơn ngành, đơn lĩnh vực) ở địa phương. Mục đích của những công việc này là nhằm để xây dựng bộ máy nhà nước, trong đó có bộ máy chính quyền địa phương, có các CQCM thuộc cấp chính quyền địa phương để quy định về số lượng CQCM cho phù hợp (hiện nay tuy số lượng cơ quan này đã giảm nhưng vẫn chưa đáp ứng so với đòi hỏi cải cách hành chính đặt ra). Nếu trước đây, qua nhiều lần sửa đổi, quy định số lượng các CQCM mỗi thời kỳ khác nhau, ở thời kỳ trước năm 1986, cấp tỉnh có đến 27 sở và cơ quan ngang sở, cấp huyện có 18-18 phòng và cơ quan ngang phòng thì đến năm 2008 số lượng này đã giảm đáng kể; cấp tỉnh chỉ còn 18-20. Mặc dù vậy, điểm hạn chế có thể nhận thấy đó là trong quá trình thực hiện chúng ta còn quan tâm chưa đúng mức đến chất lượng, cơ cấu tổ chức của mỗi CQCM, có những cơ quan khi sáp nhập hoặc hợp nhất vào một cơ quan khác đã làm giảm tính chuyên môn trong hoạt động của một số CQCM. Chính vì vậy, trong thời gian tới cần thiết kế các mô hình các CQCM thuộc UBND theo hướng thu gọn đầu mối của các cơ quan này, giảm thiểu hợp lý các CQCM, không nhất thiết cấp trên có CQCM nào thì cấp dưới cũng phải tổ chức CQCM đó, xác định rõ các cơ quan quản lý theo chức năng, theo ngành dọc ở trung ương đặt tại địa phương như Kho bạc, thuế, hay những cơ quan đặc thù như quân đội, công an. Từ đó, quy định mối quan hệ, trách nhiệm của mỗi cơ quan được phù hợp, khoa học, tránh tình trạng tổ chức các CQCM tương ứng hay sáp nhập các cơ quan có chức năng, nhiệm vụ quản lý chồng lấn nhau sẽ không phát huy tối đa hiệu quả trong tổ chức thực hiện. Chẳng hạn, khi sáp nhập Sở Nhà đất với Sở địa chính; đưa một số tổ chức có chức năng tham mưu, tổng hợp như: Thường trực ban thi đua, Biên giới, tôn giáo, ngoại vụ... vào văn phòng UBND cấp tỉnh.

- Tiếp tục duy trì và xác định rõ hơn để tổ chức các CQCM mang tính đặc thù ở mỗi địa phương, mỗi loại chính quyền như: các CQCM ở các thành phố trực thuộc trung ương (hiện nay chúng ta chỉ quy định cho thành phố Hà Nội và Thành

phố Hồ Chí Minh); các CQCM thuộc UBND tỉnh phải khác các CQCM thuộc UBND thành phố trực thuộc trung ương, ở miền núi, hải đảo phải khác với đồng bằng... Mặc dù, việc quy định các CQCM căn cứ vào thực tiễn của xã hội nhưng phải bảo đảm tính cân đối, tổng thể và không phá vỡ tính thống nhất trong quản lý của các cơ quan này. Việc thu gọn đầu mối các CQCM không chỉ chú ý về số lượng, chất lượng mà còn phải dự liệu đến những biến động trong sự phát triển kinh tế xã hội, sự tác động bởi các yếu tố chủ quan (tình hình phát triển kinh tế-xã hội của đất nước), các yếu tố khách quan, sự tác động của nền kinh tế thị trường, đòi hỏi hội nhập cả chiều sâu và chiều rộng trong khu vực và quốc tế.

- Cùng với việc cải cách bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương như cơ cấu sắp xếp lại các bộ, ngành, chuyển hoặc hợp nhất các cơ quan thuộc chính phủ vào các bộ, ngành thì ở bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương cũng cần có những nghiên cứu, đánh giá và có kế hoạch cụ thể, tìm kiếm mô hình hợp lý để tổ chức các cơ quan trực thuộc UBND như Đài truyền hình tỉnh, Ngân hàng nhà nước tỉnh... thành các CQCM hoặc sáp nhập, hợp nhất vào các CQCM thuộc UBND nhằm quy định thống nhất trong một VBQPPL. Căn cứ vào tình hình thực tế, trước đây CQCM thuộc UBND:

Có chức năng là sở chủ quản đối với các cơ sở sản xuất. Hiện nay, các sở này là cơ quan giúp Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện chức năng quản lý theo kế hoạch định hướng đối với hoạt động sản xuất kinh doanh ở địa bàn tỉnh, trên cơ sở của pháp luật và hướng điều hành chung của Nhà nước. Như vậy, số lượng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cần giảm số lượng, tăng hiệu quả nhất là các nhóm ngành kinh tế - kỹ thuật; phù hợp với sự sắp xếp cơ cấu của bộ máy Chính phủ theo hướng giảm thiểu số cơ quan quản lý chuyên ngành [34, tr. 406].

Đồng thời, nâng cao năng lực và trách nhiệm của mỗi cơ quan trong bộ máy hành chính ở địa phương, góp phần cải cách bộ máy hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

Trong thời gian tới cần tiếp tục thực hiện xây dựng bộ máy hành chính ở địa phương, trong đó có các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh theo nguyên tắc thực

hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất trong quản lý ngành, lĩnh vực trên phạm vi cả nước; các CQCM thuộc UBND cần được nghiên cứu khách quan, khoa học, cơ cấu tổ chức tinh gọn, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả, tổ chức sẽ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; khắc phục tình trạng dập khuôn máy móc dẫn đến tình trạng chỉ chú trọng đến giảm số lượng của các cơ quan này mà không tính đến các yếu tố đặc thù, thế mạnh hoặc căn cứ vào điều kiện tự nhiên, dân số, tình hình phát triển kinh tế - xã hội cụ thể của từng địa phương (không nhất thiết ở trung ương có bộ, cơ quan ngang bộ thì cấp tỉnh có tổ chức tương ứng). Bên cạnh đó, thông qua rà soát, xác định mô hình tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh để thiết kế các cơ cấu tổ chức phù hợp, có kế hoạch kiện toàn, sắp xếp lại tổ chức các CQCM đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước ở địa phương. Khắc phục tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn với các tổ chức thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ đặt tại địa phương hoặc trùng lặp chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn với các CQCM khác thuộc phạm vi quản lý hành chính của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Khẩn trương kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong các CQCM thuộc UBND, bảo đảm cho đội ngũ này có bản lĩnh chính trị vững vàng, giỏi về chuyên môn, tinh thông về kỹ năng nghiệp vụ, có phẩm chất đạo đức tốt, tinh thần thái độ phục vụ nhân dân, có ý thức đấu tranh chống những hành vi cửa quyền, quan liêu, sách nhiễu, tham nhũng, góp phần nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân. Cần tổ chức thực hiện nghiêm các quy định, quy trình về đánh giá cán bộ, công chức, viên chức hàng năm, đánh giá kết quả thực hiện công việc, nhiệm vụ được giao, khen thưởng kịp thời đối với cá nhân có thành tích xuất sắc và áp dụng hình thức kỷ luật nghiêm minh đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỷ luật, đạo đức công vụ, tăng cường và nâng cao trách nhiệm trong thi hành nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, thường xuyên tiến hành công tác thanh, kiểm tra hoạt động công vụ của các chủ thể này trong CQCM. Đồng thời, nâng cao chất lượng công tác lập kế hoạch, quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng sử dụng cán bộ, công chức chuyên môn nghiệp vụ gắn với vị trí chức danh của cán bộ, công chức nói chung và trong CQCM thuộc UBND nói riêng.

4.1.3.2. Đổi mới cơ cấu tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

Sau Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng, tại Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã triển khai Nghị quyết của Đại hội, ban hành Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8/2007 về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước và Chỉ thị số 31-CT/TW, ngày 12/3/2009 của Bộ Chính trị về lãnh đạo thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Tại các văn bản này, sau khi đánh giá về những yếu kém trong quản lý nhà nước, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị đã đề ra đường lối về đổi mới tổ chức chính quyền đô thị trong phần nói về chính quyền địa phương (trong đó có UBND huyện và quận), đó là khẩn trương xây dựng và đưa vào thực hiện quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính các cấp, trên cơ sở đó ổn định cơ bản các đơn vị hành chính ở cả ba cấp tỉnh, huyện, xã; kiện toàn thống nhất hệ thống cơ quan chuyên môn của các cấp chính quyền.

- Đổi mới tổ chức CQCM thuộc UBND cấp huyện, thiết kế mô hình tổ chức bộ máy phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền quản lý, bảo đảm bao quát đầy đủ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của UBND cấp huyện.

Cần rà soát, đánh giá thực trạng quản lý của các phòng chuyên môn thuộc UBND cấp huyện để tổ chức theo mô hình phòng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực ở cấp hành chính trung gian, nhất là khi thí điểm (hoặc áp dụng chính thức) không tổ chức HĐND ở cấp quận, huyện, phường, bảo đảm tinh gọn, hợp lý, hiệu quả, có sự phân cấp quản lý cụ thể, không nhất thiết ở cấp tỉnh có sở nào thì cấp huyện có tổ chức tương ứng. Bên cạnh đó, cũng phải căn cứ vào từng loại hình đơn vị hành chính cấp huyện và điều kiện tự nhiên, dân số, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương để tổ chức các CQCM không trùng lặp hay bỏ trống chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của CQCM trong quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương, không chồng chéo với các tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ đặt tại địa bàn quản lý của UBND cấp huyện.

- Cùng với việc đổi mới chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 1992 sửa đổi trong thời gian tới, cơ cấu tổ chức của các CQCM cũng phải kiện toàn theo hướng tinh giảm đầu mối nhưng bảo đảm tính khách quan, khoa học và hợp lý.

- Cần khắc phục kịp thời tình trạng tồn tại những CQCM với nhiều tầng nấc trung gian không cần thiết, kể cả về tổ chức CQCM và nội bộ (cơ cấu tổ chức của CQCM) ở mỗi cấp; tổ chức các CQCM thuộc UBND phù hợp với yêu cầu thực tiễn của địa phương và bảo đảm tính thống nhất, thông suốt giữa Chính phủ, các bộ, ngành trung ương với UBND các cấp trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ. Nghiên cứu thí điểm tổ chức một số CQCM thuộc UBND xã, phường, thị trấn như Ban văn hóa xã hội, Ban tư pháp... hoặc tổ chức thí điểm CQCM quản lý về địa chính - xây dựng ở UBND cấp xã ở 05 thành phố trực thuộc trung ương cho sát với tình hình thực tiễn ở địa phương; khảo sát, đánh giá cụ thể làm cơ sở để tổ chức, sáp nhập hoặc hợp nhất một số CQCM ở cấp tỉnh, cấp huyện, ở chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn. Cũng có thể tổ chức mới các CQCM dựa vào thực tế sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, nhằm tạo điều kiện cho việc khai thác và phát huy thế mạnh của địa phương.

- Vừa áp dụng mô hình tổ chức thống nhất trên phạm vi cả nước, vừa tính đến yếu tố đặc thù về kinh tế, xã hội của địa phương; sự khác nhau giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn để tổ chức một số CQCM đặc thù cho phù hợp và đáp ứng yêu cầu quản lý chuyên sâu một số ngành, lĩnh vực ở địa phương, không nhất thiết theo như mô hình tổ chức các bộ, ngành trung ương và UBND cấp tỉnh. Sắp xếp lại các phòng, cơ quan ngang phòng bảo đảm tính khoa học, linh hoạt và phù hợp với mỗi vùng, miền, khu vực và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của mỗi địa phương cụ thể. Nếu có đủ các điều kiện cần thiết, yếu tố cần thiết hoặc phải hợp nhất, sáp nhập vào các phòng để trở thành phòng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Đối với cấp huyện, CQCM thuộc UBND được tổ chức thống nhất nên giảm từ 10 xuống 8 phòng và cơ quan ngang phòng. Ngoài ra đối với các đơn vị hành chính (quận, huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) sẽ căn cứ vào tính đặc thù có thể tổ chức thêm 02 CQCM cho phù hợp với điều kiện thực tế của mình; các huyện đảo có không quá 8 CQCM. Giảm bớt số lượng phòng, cơ quan ngang phòng, thành lập mới các phòng "có tính chuyên môn tổng hợp" quản lý nhiều ngành, lĩnh vực gần nhau hoặc có liên quan, bảo đảm giải quyết được những công việc mang tính liên ngành, liên vùng để thực hiện tốt mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Để bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức và hoạt động thống nhất từ trung ương đến cơ sở, thực hiện theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực đáp ứng yêu cầu đổi mới tổ chức quản lý kinh tế - xã hội hiện nay, việc nghiên cứu đổi mới hoạt động của các CQCM thuộc UBND phải dựa trên cơ sở xác định sự cần thiết, vai trò và nhu cầu quản lý của đời sống xã hội ở từng cấp chính quyền địa phương. Trong đó, cấp tỉnh thực hiện sự chỉ đạo, kiểm tra, hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở phạm vi lãnh thổ ở địa phương trong phạm vi thuộc chức năng QLHCNN của UBND tỉnh, cấp huyện nên xác định là cấp trung gian nên phải được sắp xếp cơ cấu tổ chức gọn nhẹ, không nên quy định theo nguyên tắc chung và chỉ chú trọng đến số lượng mà không căn cứ vào thực tế chức năng, nhiệm vụ, của UBND cấp huyện (cấp trung gian ở chính quyền địa phương). Trong khi đó, cấp xã là nơi trực tiếp tổ chức thực thi pháp luật, đưa pháp luật vào quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, bảo vệ lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân tiếp tục phải được củng cố và hoàn thiện hơn nữa.

Cần tiến hành điều chỉnh chức năng và nhiệm vụ của CQCM theo hướng tăng cường quản lý những công việc thiết yếu, những ngành, lĩnh vực quan trọng, xã hội hóa một số hoạt động của các đơn vị sự nghiệp cho các tổ chức khác thực hiện nhằm giảm những sự việc cụ thể, mang tính vụ việc cụ thể, sự vụ. Bên cạnh đó, hoạt động của UBND cấp huyện được thực hiện trên phạm vi lãnh thổ nhỏ hơn rất nhiều so với cấp tỉnh, chức năng và thẩm quyền cũng được xác định hẹp hơn nên khi tổ chức cơ cấu của CQCM thuộc UBND cấp huyện thường đơn giản, gọn nhẹ hơn so với cấp tỉnh. Do đó, phải xem xét để phân cấp cụ thể, đồng bộ để khai thác và sử dụng được các nguồn lực ở địa phương, góp phần phát triển kinh tế - xã hội, từng bước cải thiện và nâng cao chất lượng đời sống nhân dân, thúc đẩy kinh tế - xã hội ngày càng phát triển cao hơn.

Bảo đảm nguyên tắc một việc chỉ giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện, những việc có liên quan thì quy định rõ trách nhiệm phối hợp thực hiện, khắc phục sự chồng chéo, phân công chưa rõ hoặc bỏ sót chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Quy định về thẩm quyền, thời hạn, nội dung... đối với mỗi lĩnh vực, mỗi loại công việc cụ thể, tạo ra

cơ chế linh hoạt, khoa học, hợp lý và hiệu quả trong việc tiếp, giải quyết công việc đối với các cơ quan, tổ chức và cá nhân. Bảo đảm nguyên tắc đúng chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của UBND cấp huyện và sự thống nhất, thông suốt, quản lý ngành, lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở.

Xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ của các bộ phận trong CQCM thuộc UBND đối với hoạt động quản lý của mình. Tùy theo tính chất, chức năng, nhiệm vụ của từng CQCM ở mỗi cấp để quyết định cơ cấu tổ chức cho phù hợp. Ở cấp tỉnh gồm có 3 đến 5 đầu mối bao gồm văn phòng; thanh tra; phòng nghiệp vụ; chi cục; tổ chức sự nghiệp (bởi vì chi cục và tổ chức sự nghiệp không nhất thiết sở nào cũng đều có). Mặc dù ở cấp huyện, pháp luật không quy định về các bộ phận (cơ cấu) của CQCM nhưng tùy thuộc vào tình hình thực tế, vào chức năng, nhiệm vụ của mỗi CQCM cụ thể, ở một số phòng có các đội hoặc tổ thực hiện những công việc nhất định (thậm chí còn có các trung tâm như trung tâm đăng ký nhà đất thuộc Phòng tài nguyên và môi trường). Chính sự quy định không cụ thể đó nên khi tổ chức các cơ quan này thường bộc lộ những hạn chế nhất định như thiếu tính ổn định, không thống nhất, đôi khi trùng lặp nhiệm vụ đã góp phần cản trở tính thông suốt và hiệu quả đối với hoạt động ngành, lĩnh vực trong nội bộ một CQCM hoặc giữa các CQCM cùng cấp với nhau. Vì vậy, trong thời gian tới, cùng với việc rà soát, sắp xếp lại các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở.

Hiện nay, cơ cấu tổ chức của các CQCM thuộc UBND cấp huyện được pháp luật quy định về cơ cấu tổ chức của chúng nhưng có những bất hợp lý nhất định, cần quy định cơ cấu thống nhất và cơ cấu áp dụng đối với các đơn vị, tổ chức đặc thù. Trên cơ sở của tính đặc thù đó xác định cụ thể đối với tổ chức này về cơ cấu, quyền hạn, nhiệm vụ, tổ chức biên chế, hoạt động... của các CQCM (vì tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ của CQCM mà có các tổ chức sự nghiệp khác nhau)

Trong thực tế, khi tổ chức các CQCM chúng ta không chỉ chú ý tới việc thu gọn đầu mối các cơ quan này như hợp nhất, giải thể hoặc sáp nhập mà còn phải xem xét đến cơ cấu tổ chức của mỗi CQCM, làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn, khả năng vận dụng vào thực tế trong quá trình ban hành văn bản pháp luật để quy định tổ chức của các CQCM, cơ cấu tổ chức phải phù hợp với nhiệm vụ quyền hạn

của chúng. Đồng thời, đáp ứng được yêu cầu về xây dựng bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương trong một chỉnh thể thống nhất, đồng bộ. Có như vậy mới khắc phục được tình trạng đùn đẩy hoặc ôm đồm công việc, dẫn đến sự trùng lặp và khó xác định trách nhiệm. Vấn đề này có ý nghĩa quan trọng trong giai đoạn hiện nay ở nước ta, khi chúng ta đang tiếp tục cải cách hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, thực hiện tổ chức các cơ quan hành chính (gồm bộ, cơ quan ngang bộ) và các CQCM thuộc UBND theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Nghiên cứu để làm rõ và thực hiện tốt hơn vị trí, vai trò QLHCNN của các CQCM với hoạt động quản lý kinh doanh của các doanh nghiệp, giảm bớt sự can thiệp không cần thiết của CQCM vào quá trình sản xuất kinh doanh làm mất tính tự chủ trong hoạt động của các đơn vị, tổ chức khi thực hiện hoạt động của mình. Đây là một trong các giải pháp quan trọng góp phần thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo tinh thần thể hiện trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng đề ra.

Bên cạnh đó, vấn đề hiện đã và đang tồn tại rất nhiều năm trong tổ chức của các cơ quan của bộ máy nhà nước nói chung, các CQHCCNN nói riêng (trong đó có các CQCM thuộc UBND) là chưa xác định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan. Đây là một trong những hạn chế góp phần làm cho tổ chức của các CQCM nhiều tầng nấc trung gian, dẫn đến tình trạng chồng chéo, hoạt động kém hiệu quả và không ổn định. Mặt khác, khi ban hành các văn bản pháp luật, việc quy định sự phối hợp giữa cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cấp trên (như bộ đối với sở, sở đối với phòng ở cấp huyện và phòng đối với các chức danh chuyên môn nghiệp vụ ở cấp xã) chưa cụ thể. Mọi quan hệ giữa các CQCM cùng cấp còn khá mờ nhạt. Vì vậy cần có giải pháp cụ thể để khắc phục kịp thời những hạn chế, tồn tại này. Cụ thể là căn cứ vào tình hình, điều kiện thực tiễn trong nước, tiếp thu kinh nghiệm của các quốc gia có nền hành chính phát triển trong khu vực và trên thế giới, từ đó xác định rõ mục tiêu, mô hình các CQCM thuộc UBND theo hướng giảm thiểu các CQCM thuộc UBND cơ cấu, tổ chức các CQCM phải gọn nhẹ, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước, bảo đảm

tính khả thi và hoạt động hiệu quả. Giải pháp này có ý nghĩa quan trọng vì nó trực tiếp thúc đẩy quá trình đổi mới, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND. Đáp ứng được mục tiêu xây dựng bộ máy nhà nước gọn nhẹ, chuyên nghiệp, hiện đại để thực hiện quản lý của các CQCM theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực phù hợp xu thế phát triển chung của thời đại.

- Xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong cơ quan chuyên môn, cùng với tiến trình cải cách hành chính nhà nước, đội ngũ cán bộ của cơ quan nhà nước nói chung và trong các CQCM thuộc UBND nói riêng đã có những thay đổi tích cực, những thay đổi, tiến bộ đó phù hợp điều kiện đổi mới từ nền hành chính tập trung, bao cấp sang quản lý nhà nước theo nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, có sự điều tiết của nhà nước. Tuy nhiên, đó mới chỉ là kết quả ban đầu, những vấn đề tồn tại trong một thời gian dài đối với đội ngũ cán bộ công chức nhà nước cần được khắc phục kịp thời.

Hiện nay, đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước chiếm một số lượng khá đông. Đội ngũ này được hình thành và phát triển từ nhiều nguồn khác nhau, năng lực, kinh nghiệm, kỹ năng và chuyên môn nghiệp vụ chưa đồng đều nên dẫn đến tình trạng vừa thừa, vừa thiếu hoặc "đông mà không mạnh". Nguyên nhân của tình trạng này là do trong quá trình đổi mới, yêu cầu về đổi mới đối với cán bộ công chức còn diễn ra chậm chạp, chưa triệt để, một số bộ phận cán bộ, công chức ở thời kỳ tập trung bao cấp ở độ tuổi cao có tư tưởng giải quyết công việc được giao bằng kinh nghiệm hoặc chờ chế độ hưu trí. Một số mặc dù rất trẻ mới được tuyển dụng nên chưa có kinh nghiệm, chất lượng trong tuyển dụng chưa đáp ứng yêu cầu, đôi khi còn mang tính hình thức. Đồng thời, trong những năm qua pháp luật còn thiếu các quy định cụ thể về đào tạo, bồi dưỡng đối với cán bộ, công chức, cơ chế, chính sách pháp luật chưa hợp lý để sử dụng và thu hút nhân tài. Mặc dù trong quản lý nhà nước, đội ngũ cán bộ công chức giữ vai trò quan trọng, nhưng sau một thời gian khá dài (53 năm) kể từ khi giành được độc lập đến năm 1998 Nhà nước mới ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức, pháp lệnh này lại không đáp ứng tính ổn định tương đối (sửa đổi, bổ sung năm 2000 và năm 2003), còn mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản pháp luật khác nên hiệu quả không cao. Trước tình hình đó,

ngày 13/11/2008, Quốc hội đã ban hành Luật cán bộ, công chức nhằm đáp ứng những đòi hỏi khách quan của xã hội và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức. Tuy nhiên, việc ban hành các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành còn chậm, công tác quy hoạch, quản lý sử dụng còn nhiều bất cập, thiếu tính thống nhất chưa sát hợp với thực tế nên trong quá trình thực hiện còn nhiều lúng túng. Vì vậy, để khắc phục được những tồn tại, hạn chế hiện nay cần phải tiếp tục tiến hành nghiên cứu, khảo sát, đánh giá nhằm xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong CQCM. Cụ thể là:

- Cần nhận thức đầy đủ về vai trò, tầm quan trọng của cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước và ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Từ đó có kế hoạch xây dựng chiến lược phát triển đội ngũ cán bộ, công chức trên cơ sở phát huy yếu tố con người để thực hiện có hiệu quả công cuộc cải cách hành chính nhà nước đã được Hội nghị Trung ương ba khóa VIII xác định: "Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực là yếu tố quyết định chất lượng của bộ máy nhà nước". Để đáp ứng các yêu cầu đặt ra trong điều kiện đổi mới của đất nước và tình hình toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ trong khu vực và trên thế giới.

- Trên cơ sở rà soát, tổng kết, đánh giá những vấn đề quan trọng về cán bộ, công chức, xác định rõ vị trí công tác, chức danh, trình độ chuyên môn, kỹ năng, kinh nghiệm... từ đó xây dựng quy hoạch, kế hoạch cụ thể về biên chế, quản lý sử dụng cũng như quy trình đánh giá, khen thưởng cán bộ công chức hàng năm, quy định cơ chế điều động, luân chuyển, biệt phái cán bộ, công chức phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ, các hình thức trách nhiệm pháp lý khi họ thực hiện hành vi vi phạm pháp luật để xử lý nghiêm minh, kịp thời. Tiến hành rà soát chức năng, nhiệm vụ của các CQCM thuộc UBND ở cấp tỉnh, cấp huyện làm cơ sở để kiện toàn tổ chức bộ máy của các CQCM, sắp xếp cán bộ, công chức theo hướng tinh giảm biên chế. Xây dựng các chức danh của mỗi sở, phòng, ban, tiêu chuẩn mỗi chức danh cũng như bằng cấp, chuyên môn nghiệp vụ, tin học, ngoại ngữ cụ thể đối với từng vị trí của cán bộ, công chức. Những cán bộ, công chức không đủ điều kiện, tiêu chuẩn phù hợp với chức danh cần được bố trí công việc khác theo hướng sắp xếp lại cho phù hợp với thực tế.

- Đổi mới công tác tuyển dụng cán bộ, công chức cho phù hợp với thực tế, hoạt động này phải tiến hành thường xuyên. Ở một số vị trí của cán bộ lãnh đạo hiện nay nên thay thế hình thức bầu, bổ nhiệm bằng hình thức thi tuyển cán bộ lãnh đạo (bước đầu có thể thí điểm), tăng cường sự phân cấp cho các CQCM nhưng xác định rõ chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức đơn vị. Đối với công chức, xác định rõ nhu cầu công tác, vị trí công việc, chức danh đảm nhiệm để tuyển dụng. Khắc phục tình trạng hiện nay một số CQCM khi tuyển dụng chỉ chú trọng đến chỉ tiêu biên chế, bằng cấp, mang tính hình thức, đôi khi còn là sự hợp lý hóa cho những đối tượng đang hợp đồng chờ biên chế, không bảo đảm về tính chuyên môn, chuyên nghiệp hóa và nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ trong quá trình tuyển dụng, quản lý sử dụng cán bộ, công chức nhà nước. Đây là một trong những nguyên nhân làm cho đội ngũ cán bộ, công chức tăng về số lượng, bộ máy cồng kềnh mà chất lượng không cao, hoạt động chồng chéo, khó xác định trách nhiệm và không đáp ứng giải quyết kịp thời đối với các yêu cầu, đề nghị hợp pháp của cá nhân, tổ chức khi họ tham gia thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình. Từ đó làm giảm sút lòng tin của nhân dân đối với nhà nước. Vì vậy, cần khẩn trương khắc phục kịp thời bằng các biện pháp cụ thể như: Thực hiện việc ban hành quy chế về chế độ công vụ và công chức, quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của cán bộ, công chức, các biện pháp khen thưởng khi đạt thành tích xuất sắc và kỷ luật khi có hành vi vi phạm pháp luật đối với cán bộ, công nhà nước. Quy định tiêu chuẩn chức danh của cán bộ công chức, chế độ đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng phù hợp để xây dựng đội ngũ cán bộ công chức hành chính có chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng cao. Bên cạnh đó, phải thường xuyên bồi dưỡng, giáo dục về lý luận chính trị nhằm nâng cao phẩm chất đạo đức, tinh thần, thái độ, trách nhiệm và công tâm, tận tụy phục vụ nhân dân.

- Tiếp tục đẩy mạnh công tác đào tạo bồi dưỡng cán bộ công chức, có chính sách thu hút người có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cao, tập trung phát triển nguồn nhân lực. Coi trọng yếu tố con người, xác định đây là một trong các yếu tố quan trọng của cải cách hành chính của chính quyền địa phương. Vì thế, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức phải được tiến hành thường xuyên, theo quy hoạch, kế hoạch thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Trong quá trình thực hiện cần rà soát, cân nhắc

để việc đào tạo phù hợp với nhu cầu công vụ, nhiệm vụ, vị trí công tác, tiêu chuẩn về phẩm chất đạo đức, năng lực và trình độ chuyên môn của cán bộ, công chức.

- Có chiến lược tổng thể, đồng bộ về xây dựng, hoàn thiện quy định của pháp luật về cán bộ, công chức (cần sớm ban hành Luật công vụ, quy định cụ thể nguyên tắc trong thi hành công vụ của cán bộ, công chức, quyền hạn, nhiệm vụ, trách nhiệm thực thi công vụ của công chức...) theo hướng đổi mới, tăng cường trách nhiệm và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức có kiến thức hiểu biết pháp luật, áp dụng đúng pháp luật, tôn trọng pháp luật và nâng cao ý thức trách nhiệm, có phẩm chất đạo đức, bản lĩnh chính trị, tinh thần thái độ tận tụy phục vụ nhân dân. Bên cạnh đó, từng bước xây dựng và hoàn thiện tiêu chuẩn chức danh, vị trí công tác của công chức, quy định đạo đức nghề nghiệp, văn hóa ứng xử của cán bộ, công chức nhà nước trong thi hành nhiệm vụ công vụ, giải quyết công việc, tinh thần thái độ trong giao tiếp với công dân, tổ chức phù hợp với yêu cầu xây dựng nền hành chính chính quy, hiện đại và theo kịp những đổi mới về hình thức tổ chức, nội dung hoạt động của các CQCM.

Tóm lại, cùng với chức năng của chính quyền cấp tỉnh được cơ cấu lại cho phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và nhiệm vụ cải cách hành chính. Tổ chức bộ máy các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện cần được tiếp tục sắp xếp lại theo hướng thu gọn, ở cấp tỉnh cần tiếp tục giảm số lượng đầu mối cơ quan, các sở, cơ quan ngang sở phải bảo đảm là cơ quan quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Trong mỗi cơ quan chuyên môn cấp tỉnh cũng cần cơ cấu lại theo hướng giảm bớt cơ cấu phòng, ban, tổ chức sự nghiệp và thực hiện chế độ chuyên viên trực tiếp phụ trách về lĩnh vực công việc, báo cáo trực tiếp với lãnh đạo sở về công việc được giao.

Đối với CQCM thuộc UBND cấp huyện, cần xác định mô hình CQCM (các phòng, cơ quan ngang phòng) tương thích với UBND huyện, quận trong điều kiện không tổ chức HĐND, tiếp tục giảm số lượng phòng, thành lập phòng, liên phòng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, hạn chế tổ chức hoặc giảm số lượng đội, tổ trong phòng, thực hiện chế độ chuyên viên trực tiếp thực hiện lĩnh vực công việc quản lý ngành, báo cáo và chịu trách nhiệm trực tiếp trước lãnh đạo phòng.

4.2. NHỮNG GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN

4.2.1. Giải pháp đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Hình thức hoạt động của UBND không chỉ được thực hiện thông qua hoạt động của tập thể UBND, chủ tịch, các phó chủ tịch, các thành viên của UBND mỗi cấp mà nó còn được thực hiện thông qua hoạt động của CQCM thuộc UBND (đối với UBND cấp xã còn thông qua hoạt động của các công chức chuyên môn nghiệp vụ của UBND). Do đó, việc đổi mới hoạt động của CQCM có vai trò quan trọng và ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả hoạt động của các CQCM trong quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương.

Trong giai đoạn hiện nay, cùng với quá trình đổi mới tổ chức hoạt động của các cơ quan trong hệ thống các cơ quan hành pháp (như Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các cấp) việc đổi mới hoạt động của các CQCM thuộc UBND đã và đang tiếp tục được qua tâm hơn bao giờ hết, nó trở thành yêu cầu bức xúc trong đời sống hằng ngày của nhân dân. Vì vậy, xuất phát từ tình hình thực tiễn, sự tác động của các nhân tố chủ quan và khách quan đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Thời gian tới, việc đổi mới hoạt động của CQCM thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cần thực hiện theo những giải pháp đó là:

- Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của cơ quan chuyên môn, tiếp tục xác định đổi mới nội dung hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước

Để các CQCM thực hiện hoạt động tham mưu, giúp UBND cùng cấp ở địa phương quản lý thống nhất đối với ngành, lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở có hiệu quả, phù hợp điều kiện chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường thì sự tồn tại của các CQCM thuộc UBND có vai trò quan trọng để "tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân" khi tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước. Chính sự chuyển đổi này đòi hỏi các CQCM thuộc UBND phải chuyển từ nội dung hoạt động quản lý đơn ngành, đơn lĩnh vực sang nội dung quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, giảm bớt các tầng

nắc trung gian không cần thiết, tập trung các đầu mối các CQCM gọn nhẹ, khoa học hợp lý, thực hiện tinh giản biên chế bộ máy nhà nước, thích ứng với sự tồn tại, phát triển của nền kinh tế thị trường và nhu cầu khách quan trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở nước ta hiện nay.

Với những thay đổi nội dung, phạm vi, tính chất quản lý nêu trên của CQCM thì việc tập trung để hoàn thiện thể chế điều hành và quản lý của CQCM cần chủ động, linh hoạt hơn trong hoạt động của mình. Vấn đề này đặt nhiệm vụ xây dựng pháp luật trở thành nhiệm vụ trọng tâm, tạo cơ sở pháp lý vững chắc để CQCM thực hiện chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền của mình, đề cao trách nhiệm của CQCM trong việc tham mưu, tư vấn, trình các dự thảo văn bản pháp luật, xây dựng cụ thể chương trình, kế hoạch, nội dung hoạt động của mình trước UBND và chủ tịch UBND đối với ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi thẩm quyền quản lý của UBND.

Việc đổi mới nội dung còn được thể hiện thông qua rà soát, phân biệt hoạt động của quản lý với hoạt động sản xuất kinh doanh, cung ứng các dịch vụ công... của các đơn vị, doanh nghiệp nhà nước hoặc tổ chức sự nghiệp, nên cần nghiên cứu nhằm đưa ra các giải pháp đổi mới hoạt động phù hợp, đề xuất cơ quan có thẩm quyền quyết định cách thức quản lý đối với các cơ quan, tổ chức thuộc CQCM (đối với các tổ chức sự nghiệp công lập, doanh nghiệp... chỉ quản lý về tổ chức nhân sự, còn hoạt động kinh doanh, cung ứng dịch vụ... nên phân cấp để các tổ chức đó thực hiện hoạt động quản lý). Bảo đảm sự vận hành của nền kinh tế thị trường, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động sản xuất kinh doanh... của các đơn vị, tổ chức sự nghiệp thuộc CQCM. Góp phần giảm bớt sự chồng chéo trong hoạt động và làm tăng đáng kể về biên chế của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh.

- Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn để đổi mới và lựa chọn hình thức hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân sao cho phù hợp với thực tiễn, bảo đảm đạt hiệu quả cao trong quá trình thực hiện quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương

Hình thức hoạt động của CQCM thuộc UBND nói chung là những hoạt động biểu hiện ra bên ngoài được tiến hành thông qua hoạt động của CQCM thuộc UBND. Khác với hoạt động của hệ thống các cơ quan chính quyền địa phương (như

HĐND, UBND), hình thức hoạt động của các cơ quan này được thực hiện thông qua hoạt động của tập thể (thông qua kỳ họp của HĐND, phiên họp của UBND) và thông qua chủ tịch, các phó chủ tịch và các thành viên của UBND. Hình thức hoạt động của CQCM ở cấp tỉnh chỉ được thực hiện thông qua hoạt động của thủ trưởng, các phó thủ trưởng CQCM, các đơn vị, tổ chức thuộc CQCM và đội ngũ công chức trong thi hành nhiệm vụ công vụ do pháp luật quy định.

Đối với hoạt động của thủ trưởng CQCM, hiện nay trong hệ thống các văn bản pháp luật của nhà nước quy định thiếu tính cụ thể, không rõ ràng, đôi khi khó xác định trách nhiệm (bởi các yếu tố như tập trung dân chủ, tập thể ban giám đốc, ban lãnh đạo CQCM). Từ thực tế này, cần tiếp tục thực hiện chế độ thủ trưởng hành chính trong hoạt động của CQCM, bảo đảm phân cấp mạnh hơn cho CQCM, thủ trưởng CQCM, nhưng phải xác định rõ vai trò trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu CQCM trong hoạt động quản lý, chỉ đạo, điều hành của mình. Quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu CQCM trong hoạt động của mình đối với HĐND, UBND, chủ tịch UBND cấp tỉnh và cấp trên, trách nhiệm tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật trong hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực được phân công. Thẩm quyền và trách nhiệm trong hoạt động quản lý, sử dụng đội ngũ công chức, viên chức thuộc CQCM cũng như giải quyết những công việc của công dân, tổ chức thuộc phạm vi thẩm quyền giải quyết của mình hoặc của công chức, viên chức do mình quản lý.

Bên cạnh đó, để hoạt động của bộ máy lãnh đạo trong CQCM thuộc UBND cấp tỉnh hoạt động nhịp nhàng, thống nhất thì việc phân công xác định nhiệm vụ, trách nhiệm đối với mỗi phó thủ trưởng CQCM cần được quy định cụ thể, bằng văn bản trong CQCM, bảo đảm thứ bậc hành chính và theo một nguyên tắc nhất định. Xác định rõ trách nhiệm "giúp" giám đốc sở thực hiện những lĩnh vực, nhiệm vụ được giám đốc phân công, chế độ báo cáo, cơ chế phối hợp giải quyết công việc giữa giám đốc sở với các phó giám đốc, giữa các phó giám đốc với nhau hoặc với thủ trưởng các đơn vị, tổ chức thuộc sở, với công chức, viên chức trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ hoặc hoạt động nghề nghiệp có liên quan.

Hình thức hoạt động của CQCM phần lớn còn được thực hiện thông qua đội ngũ công chức, viên chức nhà nước, đây là lực lượng quan trọng quyết định hiệu

quả quản lý của CQCM thuộc UBND mỗi cấp nói chung và UBND cấp tỉnh nói riêng. Vì vậy, đổi mới hình thức hoạt động của công chức trong thực thi nhiệm vụ, công vụ và của viên chức khi thực hiện công việc, nhiệm vụ trong hoạt động nghề nghiệp của họ là một yêu cầu mang tính tất yếu, khách quan của mỗi quốc gia, ở mọi thời đại, nhất là trong thời đại ngày nay, sự phát triển của khoa học, kỹ thuật và công nghệ, xu thế toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ trong đời sống của nhân loại.

Việc đổi mới hình thức hoạt động phải được thực hiện từ nhận thức đầy đủ của mỗi công chức chuyên môn nghiệp vụ, từ nền hành chính "cai trị, truyền thống" sang nền hành chính "phục vụ, hiện đại". Ở đó, cần nâng cao tinh thần thái độ, văn hóa ứng xử của đội ngũ công chức trong nền hành chính phát triển, nhất là hiện nay các cơ quan nhà nước nói chung và CQCM thuộc UBND nói riêng đang tiếp tục triển khai hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO trong quản lý hành chính ở một số sở, ngành... Trong những năm tiếp theo, việc tiếp tục nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức cần phải được tiến hành thường xuyên với các giải pháp cơ bản đó là:

- Đổi mới hình thức tuyển dụng, quy định về tiêu chuẩn, trình độ chuyên môn và các yêu cầu khác đối với vị trí cần tuyển dụng. Đồng thời, có chính sách đãi ngộ, ưu tiên hợp lý nhằm thu hút nguồn nhân lực có trình độ cao vào làm việc trong các cơ quan nhà nước cũng như trong CQCM thuộc UBND.

- Tổ chức đào tạo theo quy hoạch, kế hoạch cụ thể, căn cứ vào tiêu chuẩn, nhu cầu sử dụng với các hình thức phong phú, đa dạng nhằm nâng cao trình độ, chuyên môn, kỹ năng cho cán bộ, công chức nhà nước.

- Kiện toàn, sắp xếp, bố trí hợp lý chức danh cán bộ, vị trí công việc... bảo đảm khai thác, phát huy khả năng của cán bộ, công chức trong quá trình giải quyết công việc thuộc phạm vi thẩm quyền và trách nhiệm của mình

- Tăng cường và đổi mới công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động công vụ, xây dựng và ban hành các chế tài đủ mạnh, xử lý nghiêm minh, kịp thời đối với những hành vi vi phạm trong thi hành nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, hoạt động nghề nghiệp của viên chức.

- Cùng với đổi mới nội dung, hình thức hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, tiếp tục nghiên cứu đổi mới phương pháp hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, tạo sự thống nhất, đồng bộ, hiệu quả trong hoạt động của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh hiện nay.

Phương pháp hoạt động của mỗi cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước luôn phụ thuộc vào chức năng của cơ quan, tổ chức đó. Với chức năng giúp UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương, CQCM thuộc UBND cấp tỉnh trong thời gian qua đã đổi mới phương thức hoạt động của mình, bảo đảm "với tư cách là nền hành chính phục vụ nhân dân, cấu trúc và thứ bậc của nó, phương pháp làm việc, cơ chế vận hành phải được tổ chức sao cho nó thực sự là nền hành chính thân dân, gần dân, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho nhân dân" [70, tr. 117]. Nếu đặc trưng trong phương pháp quản lý hành chính trước thời kỳ đổi mới đất nước (trước năm 1986) là bằng phương pháp "mệnh lệnh, đơn phương, bắt buộc" mang nặng tính "quyền lực - phục tùng", thể hiện cách thức tác động đơn phương thông qua việc ban hành các quyết định hành chính, thực hiện các hành vi hành chính bởi các chủ thể quản lý nhà nước. Đến nay, các hình thức đó đã được "chuyển đổi, linh hoạt và mềm dẻo hơn".

Việc đổi mới phương thức quản lý trong những năm gần đây là những biểu hiện sinh động trong hoạt động quản lý hành chính ở nước ta, thể hiện tính khoa học và phù hợp của nền hành chính hiện đại. Tuy nhiên, các phương pháp đó vẫn còn đơn điệu, nghèo nàn, chưa thể hiện được sự phong phú, đa dạng cách thức hoạt động để tác động đến các tổ chức, cá nhân trong quản lý nhà nước, nhất là ở các CQCM thuộc UBND, nơi trực tiếp giải quyết các công việc của chính quyền địa phương. Chính vì vậy, giải pháp tiếp tục đổi mới phương pháp hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp tỉnh là một trong những yếu tố quan trọng để giải quyết triệt để những hạn chế, tồn tại đó. Việc đổi mới phương pháp này bao gồm:

- Đổi mới về phương pháp lãnh đạo của cán bộ (ban lãnh đạo như giám đốc, phó giám đốc, trưởng, phó các đơn vị thuộc sở hoặc cơ quan ngang sở). cách thức báo cáo UBND cần thay đổi để bảo đảm tính kịp thời, không nhất thiết phải đến phiên họp của UBND mới báo cáo, báo cáo, xin ý kiến của chủ tịch UBND cần quy

định rõ việc gì, lĩnh vực nào, tính chất công việc cần giải quyết có thể báo cáo trực tiếp theo ngày, tuần, tháng.... trước UBND, chủ tịch UBND (không nên áp dụng máy móc rập khuôn thông qua Văn phòng UBND để tổng hợp, sau đó mới trình UBND, chủ tịch UBND).

- Đổi mới về phương thức giải quyết công việc của cán bộ, công chức thông qua việc khai thác, ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng mô hình "*Cơ quan chuyên môn điện tử*", kết hợp phương pháp giải quyết liên thông giữa các sở, cơ quan ngang sở. Nhằm rút ngắn thời gian, giảm chi phí và đơn giản hóa thủ tục, tạo mọi điều kiện thuận lợi cho công dân, tổ chức khi tham gia thủ tục hành chính.

- Tăng cường phương pháp tuyên truyền giáo dục, kết hợp với các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội... ban hành văn bản liên tịch để phối hợp thực hiện đối với những lĩnh vực liên quan. Bảo đảm phát huy dân chủ và thực hiện xã hội hóa những hoạt động của CQCM, nhất là những hoạt động của đơn vị kinh doanh, tổ chức sự nghiệp thuộc các sở và cơ quan ngang sở.

Tóm lại, cùng việc cải cách hệ thống cơ quan chính quyền địa phương, các phương hướng và giải pháp đổi mới hoạt động của CQCM thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải được thực hiện đồng bộ, thống nhất, tạo ra một cơ chế vận hành thông suốt, đáp ứng được yêu cầu cải cách và đổi mới hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó có CQCM thuộc UBND, nhằm phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn.

4.2.2. Giải pháp đổi mới hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện

Hiện nay, cùng với mô hình chính quyền cấp huyện được phân chia theo địa giới hành chính lãnh thổ mang tính truyền thống, việc thí điểm không tổ chức HĐND ở huyện, quận và phường, việc nghiên cứu thí điểm chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh cho phù hợp với đô thị hiện đại đã và đang tác động mạnh đến mô hình các CQCM thuộc UBND ở cấp huyện. Vì vậy, tiếp tục đổi mới hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp huyện nội dung, hình thức và phương pháp hoạt động của CQCM, bảo đảm tính chủ động sáng tạo trong quản lý đối với ngành lĩnh

vực, theo nguyên tắc quản lý ngành, lĩnh vực kết hợp với quản lý theo lãnh thổ hoặc phối hợp quản lý liên ngành có ý nghĩa quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các CQCM thuộc UBND trong những năm tới.

Như đã phân tích ở giải pháp đổi mới tổ chức của CQCM thuộc UBND, trong đó có cấp huyện (cấp trung gian trong hệ thống cơ quan hành chính ở địa phương) và phường trong điều kiện không tổ chức HĐND, mối quan hệ trong hoạt động của CQCM về báo cáo hoặc hoạt động cung cấp tài liệu, những nội dung vấn đề có liên quan khi được cơ quan quyền lực nhà nước yêu cầu sẽ được thiết kế lại. Cụ thể là đối với cấp quận huyện, trong hoạt động của CQCM về quản lý ngành, lĩnh vực phải đổi mới cách thức hoạt động, tăng cường chế độ báo cáo đối với UBND cùng cấp, CQCM trong hoạt động của mình không chỉ chịu sự kiểm tra của UBND, cơ quan nhà nước cấp trên mà cần tăng cường hình thức, nội dung giám sát của các CQCM, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội cùng cấp. Việc đổi mới chức năng giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương có thể chuyển giao cho ban hoặc tổ hay bộ phận chuyên trách của HĐND cấp tỉnh. Đồng thời, khi không tổ chức HĐND ở huyện, quận và phường nhằm thực hiện tổ chức chính quyền nhân dân theo mô hình chính quyền đô thị, thể hiện tính khoa học, hợp lý chính quyền địa phương trên cơ sở phân biệt rõ đặc điểm đặc thù, sự khác nhau về chức năng nhiệm vụ, quản lý ở chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị, giảm bớt các cơ quan trung gian để hoạt động của các CQCM cấp huyện tránh chồng lấn hoặc bỏ trống chức năng nhiệm vụ của CQCM trong hoạt động quản lý ở địa phương, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý của chính quyền địa phương, hướng đến phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn, có trách nhiệm hơn.

Việc đổi mới hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp huyện phải được thực hiện với những giải pháp phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương. Cụ thể là:

- Về đổi mới nội dung hoạt động cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của CQCM thuộc UBND cấp huyện và tính đặc thù của mỗi địa phương hiện nay

Đổi mới nội dung hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp huyện, bên cạnh việc xác định vị trí, chức năng, nhiệm vụ của UBND mỗi cấp (nhất là khi thực hiện

không tổ chức HĐND ở cấp huyện) thì các CQCM thuộc UBND cấp huyện cần hoạt động điều chỉnh theo hướng phù hợp với nội dung, mục đích quản lý, đối tượng quản lý, hoạt động quản lý của các cơ quan này phù hợp với tính chất quản lý ở khu vực nông thôn với thành thị, ở khu vực miền núi với đồng bằng, ở những tỉnh có thể mạnh về các lĩnh vực như phát triển biển đảo, phát huy thế mạnh về du lịch, về vị trí địa lý cũng như điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương. Trên cơ sở đó thành lập các cơ quan tương ứng để quản lý, sắp xếp cán bộ, công chức đáp ứng với vị trí công việc, chức danh công chức tại các CQCM cho hợp lý. Đồng thời, cần quy định rõ cơ chế phối hợp hoạt động, điều hành giữa các CQCM cấp trên với cấp dưới, giữa các CQCM cùng cấp và với các tổ chức đoàn thể quần chúng tại địa phương. Bên cạnh đó, có những quy định về thủ trưởng CQCM chịu trách nhiệm trực tiếp hoặc phải giải trình trước UBND, chủ tịch UBND cùng cấp về các quyết định trong hoạt động quản lý đối với ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi của mình.

Đổi mới nội dung hoạt động của các CQCM thuộc UBND phải bảo đảm nguyên tắc phù hợp với điều kiện tự nhiên như huyện miền núi, huyện đồng bằng, huyện hải đảo, nông thôn, đô thị hoặc theo vị trí địa lý, văn hóa, truyền thống, phong tục, tập quán... và cũng có thể theo vùng (như vùng Tây Bắc, Đông Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ) cũng như về dân số, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương. Trên cơ sở đó, có quy hoạch, kế hoạch sát hợp với mỗi vùng miền, khắc phục những khó khăn, phát huy thuận lợi, khai thác tiềm năng thế mạnh của vùng miền, tổ chức các CQCM và nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu cụ thể của mỗi yếu tố nêu trên, đưa ra phương hướng hoạt động phù hợp để nâng cao hiệu quả quản lý đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương.

- Cùng với việc phân định chức năng, nhiệm vụ, phạm vi thẩm quyền quản lý của CQCM, tiếp tục rà soát lại nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi CQCM, mỗi bộ phận thuộc CQCM và của từng công chức, vị trí, yêu cầu công việc của từng chức danh trong CQCM. Trên cơ sở đó, quy định cụ thể về quyền và trách nhiệm của công chức, những biện pháp xử lý khi công chức không hoàn thành nhiệm vụ, công vụ được giao cũng như hình thức kỷ luật khi công chức có hành vi vi phạm kỷ luật

lao động, đạo đức nghề nghiệp nhằm làm trong sạch, lành mạnh đội ngũ cán bộ công chức trong các CQCM hiện nay.

- Đổi mới hình thức hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp huyện phù hợp với điều kiện đổi mới chính quyền địa phương ở nước ta trong thời gian tới.

Phạm vi thẩm quyền hoạt động của CQCM luôn phụ thuộc vào phạm vi cơ quan quản lý hành chính cùng cấp ở địa phương, vì vậy, cùng với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, tổ chức lại các cơ quan quyền lực, xác định chức năng nhiệm vụ của các chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn các cấp. Trên cơ sở đó, đổi mới hình thức hoạt động của các CQCM cho phù hợp với tổ chức bộ máy nhà nước (đối với cấp không tổ chức HĐND) và với loại hình chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn và mô hình phân chia địa giới hành chính. Vì vậy, việc đổi mới, đa dạng hóa cách thức tổ chức với các hình thức phong phú, sáng tạo hơn cho phù hợp với điều kiện thực tiễn là một trong những giải pháp quan trọng góp phần khai thác triệt để tiềm năng thế mạnh, khai thác mọi nguồn lực của địa phương, nhất là ở nước ta các yếu tố vùng, miền, khu vực, vị trí địa lý đặc thù trong lịch sử hình thành và phát triển (như một số huyện đảo, có những huyện đảo mới được thành lập hoặc kiện toàn về tổ chức nên có tác động nhất định đến hình thức hoạt động của CQCM, có huyện đảo hoạt động của ngành du lịch, thủy sản... phát triển cần có quy định hoạt động mang tính đặc thù cho CQCM thuộc UBND cấp huyện này). Đồng thời, tiếp tục rà soát để không chỉ phân biệt chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị mà phải phân loại cụ thể loại đô thị và loại nông thôn ở miền núi và đồng bằng, căn cứ vào những yếu tố này làm cơ sở xác định hình thức hoạt động của CQCM cho phù hợp với điều kiện thực tế. Từ đó, khắc phục được hình thức hoạt động mang tính "truyền thống" và "thiếu linh động, sáng tạo" đã và đang tồn tại trong các CQCM thuộc UBND thời gian qua.

- Đổi mới phương pháp hoạt động, cải tiến phương thức quản lý nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của CQCM phù hợp với điều kiện ở mỗi địa phương

Đổi mới cách thức hoạt động, lề lối làm việc của CQCM cấp huyện, xác định rõ nguyên tắc làm việc và quy chế phối hợp trong sự vận hành của UBND và các CQCM, nhất là khi ở cấp huyện đang tồn tại các loại hình chính quyền khác

nhau (như chính quyền huyện, quận, thành phố, thị xã). Chính sự đa dạng này đặt ra nhiệm vụ phải xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền, phạm vi và tính chất hoạt động của mỗi loại chính quyền nhằm phát huy hiệu lực và nâng cao chất lượng hoạt động của CQCM thuộc UBND cấp trung gian này. Những phương pháp hành chính truyền thống trước đây, nay có thể được bổ sung bằng các phương pháp thuyết phục, phương pháp xã hội hóa, nhất là trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, pháp luật, cung ứng dịch vụ. Đổi mới phương pháp hoạt động của CQCM nhằm đa dạng hóa các phương thức hoạt động, giảm sự can thiệp của nhà nước vào một số hoạt động sản xuất, kinh doanh, cung ứng dịch vụ cho xã hội, giảm biên chế và chi phí hành chính trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, việc đổi mới đó vẫn phải có sự quản lý vĩ mô của nhà nước đối với các hoạt động trên những lĩnh vực, công việc được xã hội hóa, bảo đảm cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ngày càng hoàn thiện và phát triển, phục vụ nhân dân ngày càng thuận lợi, ngày càng tốt hơn.

Bên cạnh đó, các CQCM thuộc UBND cấp huyện cần thực hiện một số giải pháp quan trọng khác như cải cách chế độ công vụ, nâng cao năng lực làm trong sạch đội ngũ cán bộ công chức làm việc trong CQCM ở phạm vi cấp huyện. Triển khai việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động chỉ đạo, điều hành, áp dụng các công cụ, phương tiện, phương pháp quản lý hiện đại vào quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của CQCM thuộc UBND cấp huyện ở địa phương, tăng cường công tác thanh tra, kiểm hoạt động công vụ của cán bộ, công chức cũng như thực hiện đầy đủ chế độ thông tin, báo cáo kịp thời. Khi không tổ chức HĐND huyện, quận cũng cần tăng cường sự chỉ đạo, điều hành, quản lý của UBND cùng cấp đối với việc thanh tra, kiểm tra hoạt động thi hành công vụ, thực hiện nội quy, quy chế làm việc của cơ quan, việc chấp hành kỷ luật hành chính, kỷ luật lao động của công chức trong CQCM, kiểm tra, hướng dẫn nghiệp vụ kịp thời của cơ quan quản lý chuyên ngành cấp trên. Thông qua hoạt động quản lý về tổ chức, biên chế, hoạt động của UBND cùng cấp và sự kiểm tra, chỉ đạo, hướng dẫn về chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan chuyên ngành, lĩnh vực cấp trên sẽ tác động tích cực đến hiệu quả hoạt động của CQCM và phát hiện, khắc phục kịp thời những hạn chế, bất cập đối với hoạt động của CQCM thuộc UBND trong thời gian tới.

Đây là các giải pháp quan trọng, góp phần nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân tốt nhất và hiệu quả nhất.

Để giải quyết được những vấn đề nêu trên phải đổi mới nội dung hoạt động của CQCM, trong nội dung đó cần xác định rõ địa vị pháp lý của mỗi CQCM, mỗi cán bộ, công chức trong hoạt động giải quyết công việc thuộc phạm vi thẩm quyền của mình. Bên cạnh đó, hình thức và phương pháp hoạt động phải khoa học, hợp lý và quy định cụ thể, có sự phân cấp rõ ràng, kiểm tra, giám sát thường xuyên để xử lý kịp thời những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện. Khắc phục ngay những tình trạng né tránh, đùn đẩy trong công việc làm ách tắc hoạt động của CQCM, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức và cá nhân trong thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Trên cơ sở phương hướng, giải pháp chung, và những phương hướng và giải pháp cụ thể về đổi mới tổ chức và hoạt động của các CQCM thuộc UBND, việc xác định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của mỗi CQCM ở cấp tỉnh, cấp huyện nhằm tổ chức các cơ quan này vừa bảo đảm tính thống nhất, vừa bảo đảm tính đặc thù phù hợp với yêu cầu thực tiễn của địa phương, vận hành thông suốt trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực ở địa phương hiện nay.

Với những phương hướng và giải pháp chung, đây là những định hướng quan trọng, là cơ sở tiền đề để tổ chức các CQCM thuộc UBND đáp ứng được tiêu chí về sự thống nhất và ổn định, góp phần tổ chức bộ máy CQCM thuộc UBND mỗi cấp gọn nhẹ theo hướng tiếp tục tinh giảm đầu mối, gọn nhẹ về cơ cấu, khắc phục tình trạng bộ máy chồng chéo, nhiều tầng nấc trung gian với những cấp không cần thiết. Đồng thời, với các phương hướng và giải pháp cụ thể để tổ chức cơ cấu bên trong CQCM bảo đảm tính hợp lý, khoa học hơn, loại bỏ sự chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ trống hay phân định cụ thể đối với những công việc còn chưa được phân cấp cụ thể, chưa xác định rõ chức năng, thẩm quyền thuộc về cơ quan nào.

Giải pháp về tiếp tục thu gọn đầu mối các CQCM (sáp nhập, hợp nhất) kết hợp với thành lập mới một số CQCM thuộc UBNDS thể hiện tính toàn diện, tổng

thể và căn cứ vào tình hình thực tiễn của địa phương. Song giải pháp này vẫn được đặt trong mục tiêu tổng thể của cải cách hành chính nhà nước đó là giảm số lượng đầu mối CQCM, cơ cấu hợp lý, tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Bên cạnh đó, giải pháp hoạt động của các CQCM thuộc UBND luôn gắn với tổ chức của các cơ quan này, có mối liên hệ mật thiết với nhau. Chính vì vậy, các giải pháp về đổi mới nội dung, hình thức và phương pháp hoạt động của các CQCM thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện thể hiện mối quan hệ biện chứng, khách quan và tạo nên sự đồng bộ với cơ cấu tổ chức được đổi mới, kiện toàn và nội dung, hình thức, phương pháp hoạt động linh hoạt, phù hợp là điều kiện nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của CQCM thuộc UBND mỗi cấp ở địa phương, đáp ứng các nhiệm vụ đặt ra hiện nay của đất nước.

KẾT LUẬN

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, nhân dân ta đang tiến hành công cuộc đổi mới, phấn đấu vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Những thành tựu đạt được trong hơn 20 năm qua đã khẳng định đường lối đổi mới đúng đắn của Đảng và Nhà nước. Tuy nhiên, đó chỉ là những kết quả ban đầu, để hoàn thiện nhiệm vụ đặt ra, yêu cầu chúng ta phải tiếp tục thực hiện đồng bộ các giải pháp về cải cách bộ máy nhà nước nói chung, bộ máy chính quyền địa phương nói riêng (trong đó có CQCM thuộc UBND) để chủ động hội nhập quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ đòi hỏi chúng ta phải có kế hoạch cụ thể với một quyết tâm chính trị cao. Nhận thức sâu sắc về vấn đề đó, Đảng, Nhà nước đã đề ra chủ trương tiếp tục đẩy mạnh cải cách, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong đó cải cách nền hành chính giữ vai trò đặc biệt quan trọng. Với vị trí là CQCM tham mưu cho UBND cùng cấp, các CQCM thuộc UBND cần được tiếp tục đổi mới về tổ chức và hoạt động cho phù hợp với điều kiện, đặc điểm của chính quyền địa phương ở đô thị và nông thôn, khắc phục kịp thời những bất cập về việc tổ chức mô hình chung các CQCM thuộc UBND ở cấp tỉnh, cấp huyện như hiện nay.

Tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nhà nước nói riêng có vị trí quan trọng, việc xây dựng mô hình chính quyền các cấp phù hợp có ý nghĩa to lớn trong hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội đối với mỗi quốc gia. Vì vậy, ngay sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, Đảng, Nhà nước ta đã quan tâm xây dựng, củng cố phát triển và hoàn thiện các cơ quan của bộ máy nhà nước. Đặc biệt là bộ máy chính quyền địa phương, nơi trực tiếp đưa các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước vào thực tiễn đời sống xã hội, bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Trước những yêu cầu nhiệm vụ mới đặt ra, thực hiện chủ trương đổi mới của Đảng, các CQHCCNN ở địa phương luôn được quan tâm kiện toàn cho phù hợp với nhiệm vụ của mỗi thời kỳ, trong từng giai đoạn. Ở đó, các CQCM thuộc UBND được sắp xếp, tổ chức lại theo hướng tăng cường trách nhiệm, đổi mới phương thức quản lý nhà nước trong điều kiện mở rộng dân chủ, chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch

hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Qua đó, bộ máy chính quyền địa phương cũng như các CQCM thuộc UBND từng bước được củng cố vững mạnh, đây là những kết quả đáng khích lệ trong hoạt động quản lý nhà nước. Sự thay đổi đó, xuất phát từ nhu cầu khách quan, từ những đòi hỏi thực tiễn đặt ra để phát triển kinh tế - xã hội, phục vụ công cuộc đổi mới và sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước.

Tuy nhiên, CQCM thuộc UBND là một bộ phận cấu thành của UBND nên trong tổ chức cũng như hoạt động của các cơ quan này còn tồn tại những bất cập, yếu kém nhất định, những hạn chế đó do những yếu tố nội tại trong tổ chức các CQCM đã đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi cần tiếp tục được nghiên cứu, trao đổi để tìm ra những nguyên nhân của ưu, khuyết điểm và đề xuất các phương hướng, giải pháp phù hợp khi sắp xếp, kiện toàn các cơ quan này, góp phần nâng cao hơn nữa hiệu lực hiệu quả hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương trong điều kiện kinh tế-xã hội và hợp tác quốc tế hiện nay của đất nước. Đây là một vấn đề khó khăn, phức tạp, nó đòi hỏi phải có sự kiên trì, bền bỉ với những khảo sát, đánh giá khách quan, khoa học phù hợp với lý luận và thực tiễn trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc ở nước ta hiện nay.

CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Tạ Quang Ngọc (2013), "Mối quan hệ giữa cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân với các cơ quan nhà nước khác và với các tổ chức chính trị - xã hội", *Nhà nước và pháp luật*, 3(299), tr. 43-46.
2. Tạ Quang Ngọc (2013), "Đổi mới và hoàn thiện tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện ở nước ta hiện nay", *Nghề luật*, (2), tr. 35-40.
3. Tạ Quang Ngọc (2013), "Vị trí, tính chất của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân ở nước ta hiện nay", *Quản lý nhà nước*, (4), tr. 30-35.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nội vụ (2004), *Phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương*, Tài liệu Hội thảo khoa học, Tổ chức tại Điện Biên Phủ ngày 09, 10/7.
2. Chính phủ (1945), *Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11 của Chủ tịch Nước quy định về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp ở nông thôn*, Hà Nội.
3. Chính phủ (1945), *Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12 của Chủ tịch Nước quy định về tổ chức chính quyền ở các thị xã, thành phố*, Hà Nội.
4. Chính phủ (1950), *Sắc lệnh số 103-SL ngày 5/6 của Chủ tịch Nước quy định Ủy ban kháng chiến hành chính các cấp có nhiệm vụ lãnh đạo và điều khiển các ngành chuyên môn cấp tương đương*.
5. Chính phủ (1993), *Nghị định số 15/CP ngày 02/3 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ*, Hà Nội.
6. Chính phủ (2001), *Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa X ngày 22/5*, Hà Nội.
7. Chính phủ (2001), *Nghị định số 12/2001/NĐ-CP ngày 27/3 về việc tổ chức lại một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân quận, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*, Hà Nội.
8. Chính phủ (2001), *Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình tổng thể cải cách thủ tục hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010*, Hà Nội.
9. Chính phủ (2002), *Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 6/11 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ*, Hà Nội.
10. Chính phủ (2003), *Nghị định số 30/2003/NĐ-CP ngày 01/4 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan thuộc Chính phủ*, Hà Nội.
11. Chính phủ (2004), *Nghị định số 171/2004/NĐ-CP ngày 29/9 về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*, Hà Nội.

12. Chính phủ (2004), *Nghị định số 172/2004/NĐ-CP ngày 29/9/2004 về tổ chức các các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*, Hà Nội.
13. Chính phủ (2007), *Nghị định số 36/2013/NĐ-CP ngày 18/4 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ*, Hà Nội.
14. Chính phủ (2007), *Nghị định số 178/2007/NĐ-CP ngày 3/11 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ*, Hà Nội.
15. Chính phủ (2008), *Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 02/4 về tổ chức các các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*, Hà Nội.
16. Chính phủ (2008), *Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 02/4 về tổ chức các các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*, Hà Nội.
17. Nguyễn Đăng Dung (2004), *Hình thức của các nhà nước đương đại*, Nxb Thế giới, Hà Nội.
18. Nguyễn Đăng Dung, Bùi Xuân Đức (1994), *Luật Hiến pháp của các nước tư bản*, Khoa Luật, Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội, Hà Nội.
19. Lê Sĩ Dục (2000), *Cải cách bộ máy hành chính cấp trung ương trong công cuộc đổi mới hiện nay ở nước ta*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
20. Đại học Quốc gia Hà Nội (2011), *Phân cấp quản lý nhà nước Việt Nam thực trạng và triển vọng, Decentralization in VietNam-Situation and prospects*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
21. Vũ Đức Đán (1996), *Chính quyền nhà nước cấp thành phố trực thuộc trung ương trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước trên địa bàn thành phố*, Luận án phó tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (1987), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Sự thật, Hà Nội.

23. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
24. Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), *Văn kiện hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa 7*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
25. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
26. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
27. Đảng Cộng sản Việt Nam (2002), *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành trung ương Đảng khóa X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
28. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng năm 2020*, Hà Nội.
29. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
30. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
31. Phạm Văn Đạt (2012), *Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học Xã hội, Hà Nội.
32. Nguyễn Minh Đoan (Chủ biên) (2006), *Các nguyên tắc pháp luật xã hội chủ nghĩa Việt Nam thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
33. Đỗ Xuân Đông (1996), *Đổi mới tổ chức bộ máy hành chính đô thị trong cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
34. Bùi Xuân Đức (2004), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
35. Bùi Xuân Đức (2007), "Tự quản địa phương: Vấn đề nhận thức và vận dụng ở nước ta hiện nay", *Nhà nước và pháp luật*, (1).
36. Gustave Peiser (1994), *Luật hành chính (văn bản hành chính, tổ chức hành chính, cảnh sát, cơ quan, trách nhiệm tài phán hành chính*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

37. Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trí, Nguyễn Hữu Đức (Đồng chủ biên) (1998), *Cải cách hành chính địa phương - Lý luận và thực tiễn*, Sách chuyên khảo, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
38. Lê Thanh Hải (2009), "Câu chuyện phát triển đô thị nhìn từ một khu phố London", Kỷ yếu Hội thảo khoa học: *Nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức và quản lý nhà nước đặc thù của các đô thị trực thuộc Trung ương nước ta hiện nay*, Viện Việt Nam học và khoa học phát triển, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
39. Hannah von Bloh (2009), "Chính quyền thành phố ở Đức", Kỷ yếu Hội thảo khoa học: *Nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức và quản lý nhà nước đặc thù của các đô thị trực thuộc Trung ương nước ta hiện nay*, Viện Việt Nam học và khoa học phát triển, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
40. Đàm Bích Hiền (2005), "Bàn về phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay", *Dân chủ và pháp luật*, (9).
41. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1946; 1959; 1980 và 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001)* (2002), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
42. Hoàng Phước Hiệp (2007), "WTO và một số yêu cầu đối với chính quyền địa phương", *Dân chủ và pháp luật*, (4).
43. Hoàng Phước Hiệp (2007), "WTO và một số yêu cầu đối với chính quyền địa phương", *Dân chủ và pháp luật*, (9).
44. Học viện Cảnh sát nhân dân (2006), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
45. Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh (2011), *Cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam dưới góc nhìn của các nhà khoa học*, Tài liệu Hội thảo khoa học, Tổ chức tại Hà Nội ngày 28/6.
46. Học viện Hành chính Quốc gia (1996), *Về nền hành chính nhà nước Việt Nam, những kinh nghiệm xây dựng và phát triển*, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
47. Học viện Hành chính Quốc gia (2007), *Giáo trình Lịch sử nền hành chính nhà nước Việt Nam*, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
48. Hội đồng Bộ trưởng (1981), *Quyết định số 112/QĐ-HĐBT ngày 15/10 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của chính quyền cấp xã*, Hà Nội.

49. Hội đồng Bộ trưởng (1987), *Quyết định số 227/QĐ-HĐBT ngày 29/12 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về việc sắp xếp lại tổ chức, tinh giản biên chế các cơ quan hành chính sự nghiệp*, Hà Nội.
50. Hội đồng Chính phủ (1978), *Nghị quyết số 33/CP ngày 04/12 về việc bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền nhà nước cấp huyện trong lĩnh vực lệnh quản lý kinh tế*, Hà Nội.
51. Lê Quốc Hùng (2004), *Thống nhất phân công và phối hợp quyền lực nhà nước ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
52. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2005), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
53. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2005), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
54. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2008), *Chính quyền địa phương trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam hiện nay*, Tài liệu Hội thảo khoa học, Tổ chức tại Hà Nội ngày 20/12.
55. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội và Trung tâm thông tin thư viện và Nghiên cứu khoa học (Văn phòng Quốc hội) (2012), *Sửa đổi Hiến pháp 1992 - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, tập I, Nxb Hồng Đức, Thanh Hóa.
56. Nguyễn Văn Kim (2009), "Mô hình tổ chức chính quyền và quản lý đô thị trực thuộc Trung ương ở Nhật Bản", Kỷ yếu Hội thảo khoa học: *Nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức và quản lý nhà nước đặc thù của các đô thị trực thuộc Trung ương nước ta hiện nay*, Viện Việt Nam học và khoa học phát triển, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
57. *Kinh nghiệm xây dựng đội ngũ cán bộ ở Trung Quốc* (2009), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
58. Nguyễn Ký, Nguyễn Hữu Đức, Đinh Xuân Hà (Đồng chủ biên) (2006), *Đổi mới nội dung hoạt động các cấp chính quyền địa phương trong kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế*, Sách chuyên khảo, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
59. V.I Lênin (1978), *Toàn tập*, tập 43, Nxb Tiến bộ, Mátxcova.
60. V.I. Lênin (2005), *Toàn tập*, tập 33, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

61. Trương Đắc Linh (2002), *Chính quyền địa phương với việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và luật ở địa phương*, Luận án tiến sĩ Luật học.
62. Trương Đắc Linh (2007), "Cơ chế giám sát Hiến pháp theo các Hiến pháp Việt Nam và vấn đề xây dựng tài phán Hiến pháp ở nước ta hiện nay", *Nhà nước và pháp luật*, (1).
63. Nguyễn Thu Mỹ (Chủ biên) (1998), *Asean hôm nay và triển vọng trong thế kỷ XXII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
64. Hà Quang Ngọc (2007), "Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh, huyện đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa", *Nhà nước và pháp luật*, (1).
65. Bùi Thị Nguyệt (2002), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân tỉnh qua kinh nghiệm của Ủy ban nhân dân tỉnh Nam Định*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
66. Nhà pháp luật Việt - Pháp, Maison du droit VietNamo - Francaise (2007), *Pháp luật hành chính của Cộng hòa pháp, Sách chuyên khảo*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
67. Pathana Souk Aloun (2007), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
68. Thang Văn Phúc (Chủ biên) (2001), *Cải cách hành chính nhà nước - Thực trạng, nguyên nhân và giải pháp*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
69. Nguyễn Thị Phụng (2005), "Vai trò của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thực hiện quyền công dân", *Quản lý nhà nước*, (7).
70. Phạm Ngọc Quang (2006), "Một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại - Điều cần thiết của chúng ta", Trong sách: *Đảng với công tác cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước*, Nxb Lao động, Hà Nội.
71. Quốc hội (1962), *Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.
72. Quốc hội (1981), *Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng*, Hà Nội.
73. Quốc hội (1983), *Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.

74. Quốc hội (1989), *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi, bổ sung)*, Hà Nội.
75. Quốc hội (1992), *Luật Tổ chức Chính phủ*, Hà Nội.
76. Quốc hội (1994), *Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.
77. Quốc hội (1996), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
78. Quốc hội (2001), *Luật Tổ chức Chính phủ*, Hà Nội.
79. Quốc hội (2003), *Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.
80. Quốc hội (2004), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.
81. Quốc hội (2008), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
82. Quốc hội (2008), *Luật Cán bộ, công chức*, Hà Nội.
83. Quốc hội (2010), *Luật Thanh tra*, Hà Nội.
84. Quốc hội (2010), *Luật Viên chức*, Hà Nội.
85. Quốc hội (2011), *Luật Khiếu nại*, Hà Nội.
86. Quốc hội (2011), *Luật Tố cáo*, Hà Nội.
87. Nguyễn Duy Quý và Nguyễn Tất Viễn (Đồng chủ biên) (2008), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
88. Lê Minh Tâm (2003), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
89. Thaveeporn Vasavakul (2009), "Một số đặc điểm của đặc khu hành chính Thủ đô Bangkok - mô hình quản lý đô thị tiêu biểu", Kỷ yếu Hội thảo khoa học: *Nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức và quản lý nhà nước đặc thù của các đô thị trực thuộc Trung ương nước ta hiện nay*, Viện Việt Nam học và khoa học phát triển, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
90. Trần Nho Thìn (1996), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân xã*, Luận án phó tiến sĩ Luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.
91. Huỳnh Thu Thảo (2011), "Đổi mới và hoàn thiện cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp huyện từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh", *Khoa học chính trị*, (4)

92. Lê Minh Thông (2011), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
93. Vũ Thư (2004) "Về xu hướng phát triển của bộ máy chính quyền địa phương nước ta" *Nhà nước và pháp luật*, (6).
94. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển Giải thích thuật ngữ Luật học*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
95. Trường Đại học Luật Hà Nội (2007), *Giáo trình Luật Hiến pháp*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
96. Trường Đại học Luật Hà Nội (2009), *Giáo trình Thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
97. Trường Đại học Luật Hà Nội (2010), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật*, Nxb Công an nhân dân; Hà Nội.
98. Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
99. Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân; Hà Nội.
100. Trường Đại học Luật Hà Nội, Đại học Văn Nam (2010), *Cải cách bộ máy nhà nước ở Việt Nam và Trung Quốc trong thời kỳ xây dựng nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá*, Tài liệu Hội thảo khoa học, Tổ chức tại Hà Nội ngày 29 - 30/7.
101. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2011), *Một số vấn đề cơ bản của Luật hành chính Việt Nam*, (sách chuyên khảo), Nxb Lao động, Hà Nội.
102. Đoàn Trọng Truyền (Chủ biên) (1999), *So sánh hành chính các nước Asean*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
103. Đào Trí Úc (Chủ biên) (2007), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
104. Ủy ban thường vụ Quốc hội (1996), *Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân mỗi cấp*, Hà Nội.

105. Đỗ Thị Thanh Vân (2012), *Tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương trong điều kiện không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường - Thực tiễn thí điểm tại tỉnh Nam Định*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
106. Viện Đại học Mở Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
107. Viện Khoa học pháp lý (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển Bách khoa và Nxb Tư pháp, Hà Nội.
108. Viện Khoa học Tổ chức nhà nước - Bộ Nội vụ (2012), *Những vấn đề cơ bản về hành chính nhà nước và chế độ công vụ, công chức*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.
109. Viện Ngôn ngữ học (2000), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng.
110. Viện Nhà nước và pháp luật và Liên minh Châu Âu (2012), *Sửa đổi, bổ sung chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và các chế định khác trong Hiến pháp 1992*, Nxb khoa học xã hội, Hà Nội.
111. Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1998), *Đại Từ điển tiếng Việt*, Nxb Văn hoá thông tin, Hà Nội.

TIẾNG ANH

112. Joachim Jens Hesse (1991), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Published Nomos verlagsgesellschaft, Postfach 610.7570 Baden-Baden.
113. Leslie Lipson (1965), *The great issues of politics*.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1

CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN ĐƯỢC THÀNH LẬP THEO ĐIỀU KIỆN ĐẶC THÙ RIÊNG Ở TỪNG ĐỊA PHƯƠNG

I. Ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

Ngoài 17 cơ quan chuyên môn được tổ chức thống nhất ở 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, tổ chức một số cơ quan chuyên môn để phù hợp với điều kiện đặc thù từng địa phương như sau:

1. Sở Ngoại vụ:
2. Ban Dân tộc:
3. Sở Quy hoạch - Kiến trúc (được thành lập ở thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh):
4. Sở Lâm nghiệp:
5. Sở Thủy sản:
6. Sở Du lịch:
7. Ban Tôn giáo:

II. Ở cấp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh

Ngoài 10 cơ quan chuyên môn được tổ chức thống nhất ở tất cả các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, tổ chức một số cơ quan chuyên môn để phù hợp với từng loại hình đơn vị hành chính cấp huyện như sau:

1. Ở các quận
 - a) Phòng Kinh tế
 - b) Phòng Quản lý đô thị
2. Ở các thị xã, thành phố thuộc tỉnh
 - a) Phòng Kinh tế
 - b) Phòng Quản lý đô thị
3. Ở các huyện
 - a) Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

- b) Phòng Giao thông và Xây dựng
- c) Phòng Công Thương, Khoa học và Công nghệ
- d) Phòng Dân tộc

Tổ chức các cơ quan chuyên môn ở các huyện đảo

1. Căn cứ vào các điều kiện cụ thể của từng huyện đảo, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định số lượng và tên gọi các phòng chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện đảo.

2. Số lượng cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân huyện đảo không quá 10 phòng.

Phụ lục 2**TỔNG HỢP ĐẦU MỐI TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN****THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH****(Tính đến ngày 30/3/1999)**

STT	TỈNH, THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG	ĐẦU MỐI CƠ QUAN CHUYÊN MÔN			Ghi chú
		Tổng số	Sở	Ban và tương đương ban	
1.	Thành phố Hà Nội	27	16	11	
2.	Thành phố Hồ Chí Minh	26	16	10	
3.	Thành phố Hải Phòng	27	16	11	
4.	Thành phố Đà Nẵng	23	16	7	
5.	Lạng Sơn	20	15	5	
6.	Cao Bằng	23	15	8	
7.	Lào Cai	21	14	7	
8.	Yên Bái	22	15	7	
9.	Hà Giang	21	14	7	
10.	Tuyên Quang	21	14	7	
11.	Sơn La	21	14	7	
12.	Lai Châu	21	15	6	
13.	Bắc Kạn	19	13	6	
14.	Thái Nguyên	20	15	5	
15.	Vĩnh Phúc	20	14	6	
16.	Phú Thọ	20	14	6	
17.	Bắc Giang	23	15	8	
18.	Bắc Ninh	21	15	6	
19.	Quảng Ninh	23	17	6	
20.	Hòa Bình	22	15	7	
21.	Hà Tây	22	16	6	
22.	Hải Dương	21	15	6	
23.	Hưng Yên	21	15	6	
24.	Thái Bình	21	15	6	
25.	Nam Định	22	16	6	
26.	Hà Nam	20	15	5	
27.	Ninh Bình	22	16	6	
28.	Thanh Hóa	25	17	8	
29.	Nghệ An	25	17	8	
30.	Hà Tĩnh	24	16	8	
31.	Quảng Bình	23	16	7	
32.	Quảng Trị	24	16	8	
33.	Thừa Thiên Huế	25	17	8	

34.	Quảng Nam	23	16	7
35.	Quảng Ngãi	25	16	9
36.	Bình Định	24	16	8
37.	Phú Yên	24	16	8
38.	Khánh Hòa	23	17	6
39.	Ninh Thuận	24	16	8
40.	Bình Thuận	24	16	8
41.	Gia Lai	23	15	8
42.	Kon Tum	22	15	7
43.	Đắk Lắk	23	15	8
44.	Lâm Đồng	24	16	8
45.	Bình Dương	22	15	7
46.	Bình Phước	21	15	6
47.	Tây Ninh	22	15	7
48.	Đồng Nai	22	15	7
49.	Long An	22	15	7
50.	Đồng Tháp	22	15	7
51.	An Giang	21	15	6
52.	tiền Giang	22	16	6
53.	Bến Tre	22	16	6
54.	Vĩnh Long	22	15	7
55.	Trà Vinh	24	16	8
56.	Cần Thơ	23	16	7
57.	Sóc Trăng	23	16	7
58.	Kiên Giang	24	16	8
59.	Bạc Liêu	20	15	5
60.	Bà Rịa-Vũng Tàu	20	17	8
61.	Cà Mau	22	16	6

Tổng hợp chung:

- Tổng số có 1.374 sở, ban và tương đương
- Trong đó: Sở: 943

Ban và tương đương: 431

* Thành phố Hà Nội và thành phố Hải Phòng có số lượng nhiều nhất: 27 sở, ban và tương đương

* Bắc Kạn có số lượng ít nhất: 19 sở, ban và tương đương

(Nguồn: Ban Tổ chức Chính phủ, nay là Bộ Nội vụ).

Phụ lục 3

**BÁO CÁO KẾT QUẢ KHẢO SÁT TỔ CHỨC
CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN Ở ĐỊA PHƯƠNG
THEO NGHỊ ĐỊNH SỐ 13/2008/NĐ-CP VÀ NGHỊ ĐỊNH SỐ 14/2008/NĐ-CP**

*(Kèm theo Tờ trình Chính phủ số 2851/TTr- BNV ngày 09/8/2012
của Bộ Nội vụ về việc ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 14/2008/NĐ-CP
ngày 04/02/2008 và Tờ trình Chính phủ số 2853/TTr- BNV ngày 09/8/2012
của Bộ Nội vụ về việc ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 13/2008/NĐ-CP
ngày 04/02/2008 của Chính phủ)*

I. NỘI DUNG, ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP TIẾN HÀNH

1. Nội dung

Căn cứ vào kế hoạch năm 2012 đã được UNDP và Bộ Nội vụ phê duyệt, sau khi nhóm chuyên gia phối hợp cùng Vụ Tổ chức- Biên chế tiến hành xong việc thiết kế phương pháp, bảng câu hỏi điều tra khảo sát, Vụ Tổ chức - Biên chế đã tiến hành cuộc khảo sát về "Tổ chức các cơ quan chuyên môn ở địa phương theo Nghị định số 13/2008/NĐ-CP và Nghị định số 14/2008/NĐ-CP" từ tháng 4/2012 đến tháng 7/2012 với các nội dung sau:

- Ý kiến đánh giá về thực trạng về tổ chức cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện (liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, những mặt tích cực, những mặt tồn tại, nguyên nhân của những tồn tại trên, một số đề xuất, kiến nghị...);

- Ý kiến về xây dựng các tiêu chí đặc thù tổ chức cơ quan chuyên môn cấp tỉnh trong lĩnh vực: Tôn giáo, Lâm nghiệp, Du lịch, Thủy sản;

- Ý kiến về một số nội dung liên quan đến phân cấp giữa Trung ương và địa phương trong một số lĩnh vực (quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển, đất đai,...)

2. Đối tượng và số lượng khảo sát

- *Theo đối tượng hỏi:* có 05 nhóm câu hỏi liên quan đến công tác đánh giá thực trạng mô hình tổ chức và chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh cấp huyện, các yếu tố đặc thù về kinh tế- xã hội, vấn đề phân cấp một số lĩnh vực giữa Trung ương - địa phương, cụ thể như sau:

Tổng số phiếu hỏi: 1.048 phiếu, trong đó gồm:

+ Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo UBND cấp tỉnh, Chánh phó văn phòng UBND cấp tỉnh: 72 phiếu

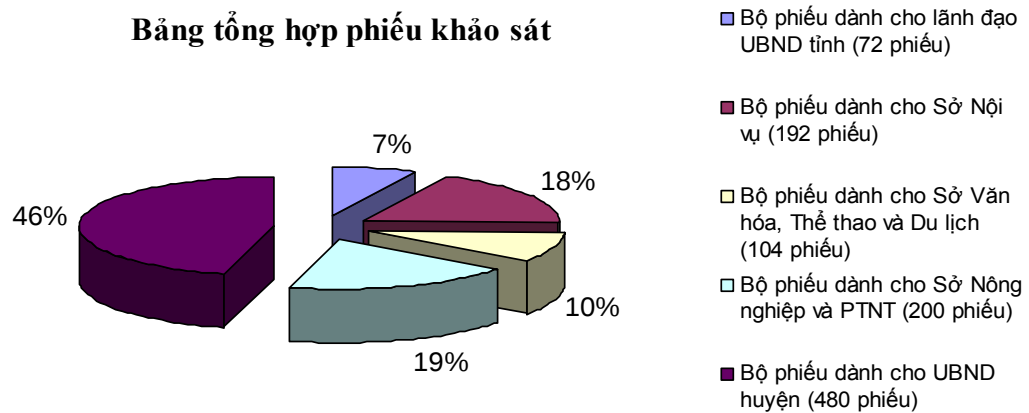
+ Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Nội vụ: 192 phiếu

+ Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch: 104 phiếu.

+ Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: 200 phiếu.

+ Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo và trưởng phó phòng chuyên môn của UBND cấp huyện: 480 phiếu.

Bảng tổng hợp phiếu khảo sát

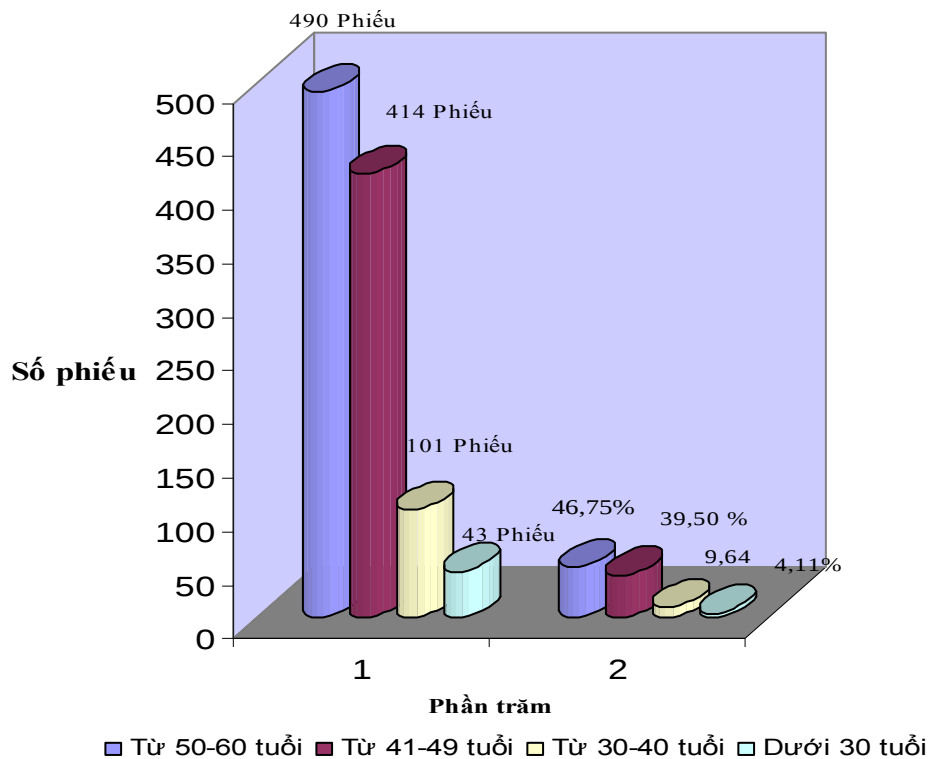


Theo giới tính: các đối tượng khảo sát có 876 nam chiếm 83,58% và 172 nữ chiếm 16,42%. Qua đó, có thể thấy nam giới vẫn chiếm tỷ lệ lớn vị trí lãnh đạo trong cơ quan nhà nước.



Theo thâm niên công tác: có 490 người trong độ tuổi từ 50-60 tuổi, 414 người trong độ tuổi từ 41-49 tuổi, 101 người trong độ tuổi từ 30-40 tuổi và 43 người dưới độ tuổi 30. Lãnh đạo công tác trên 10 năm 895 người. Tổng số phiếu khảo sát là 1.048.

Biểu thống kê thâm niên



3. Phương pháp tiến hành

Công tác khảo sát thu thập ý kiến được thực hiện bằng phương pháp gửi bảng câu hỏi trực tiếp đến cá nhân người được hỏi, thu thập thông qua báo cáo, làm việc trực tiếp và tiến hành đi khảo sát thực tế tại 15 tỉnh đại diện cho các vùng miền Bắc, Trung, Nam và có các yếu tố đặc thù; tổ chức các cuộc làm việc với các Sở, ngành có liên quan để triển khai, hướng dẫn phương pháp, quy trình và bảng hỏi khảo sát ý kiến đến lãnh đạo UBND tỉnh, lãnh đạo và Trưởng, phó phòng tương đương thuộc Sở Nội vụ, Sở Nông nghiệp và Nông thôn, Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch và lãnh đạo và trưởng các phòng chuyên môn thuộc 30 UBND huyện, thị xã, thành phố trực

thuộc tỉnh. Đầu mỗi điều tra là các sở Nội vụ gửi bộ phiếu hỏi đến từng đối tượng được lựa chọn trong kế hoạch khảo sát; thu thập đủ số liệu và gửi lại cho Sở Nội vụ.

+ Mẫu số 1: Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo UBND cấp tỉnh, Chánh phó văn phòng UBND cấp tỉnh: 72 phiếu

+ Mẫu số 2: Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Nội vụ: 192 phiếu

+ Mẫu số 3: Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch: 104 phiếu.

+ Mẫu số 4: Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: 200 phiếu.

+ Mẫu số 5: Bộ câu hỏi dùng cho lãnh đạo và trưởng phó phòng chuyên môn của UBND cấp huyện: 480 phiếu.

- Số phiếu thu lại: 1.048 phiếu (đạt tỷ lệ 100%)

II. MỤC ĐÍCH VÀ KẾT QUẢ THU ĐƯỢC QUA ĐỢT KHẢO SÁT

Trong các mục đích được nêu trong phiếu khảo sát, các lãnh đạo tại cơ quan hành chính nhìn chung có quan điểm giống nhau. Đa số cho rằng kết quả đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện cần phải có được tổ chức và bộ máy phù hợp với điều kiện thực tế. Chính vì thế đối tượng khảo sát cho các mục đích này là phù hợp.

1. Mục đích sử dụng kết quả khảo sát cơ quan chuyên môn đặc thù cấp tỉnh

- Làm căn cứ để thiết kế tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp huyện vì việc thiết kế tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện bị tác động bởi nhiều yếu tố khách quan và chủ quan; trong đó có các yếu tố đặc thù về kinh tế, xã hội của từng địa phương tác động đến thiết kế tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện.

- Nghiên cứu các yếu tố đặc thù về kinh tế, xã hội của địa phương dưới tác động đến việc thiết kế các cơ quan chuyên môn theo các yếu tố đặc thù; vì vậy, thực chất là xác định rõ đối tượng đặc thù cần thành lập tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc ngành, lĩnh vực nào. Theo đó, việc thành lập tổ chức cần đáp ứng được các điều kiện, tiêu chí nhất định có tính khách quan, khoa học và pháp lý bắt buộc cần thiết.

- Làm rõ mối quan hệ giữa các yếu tố đặc thù về kinh tế, xã hội của địa phương với sự tác động đến thiết kế tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện trong mô hình Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực ở trung ương và đặt trước yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, mà trực tiếp là cải cách tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn ở địa phương đang là vấn đề đặt ra có tính bức thiết hiện nay.

Các yếu tố đặc thù

- Các yếu tố đặc thù ở một số địa phương thể hiện qua đối tượng quản lý ngành, lĩnh vực có nhiều loại, nhưng khái quát lại như sau:

- + Yếu tố đặc thù về kinh tế: tương ứng có các ngành, lĩnh vực kinh tế.
- + Yếu tố đặc thù về xã hội: tương ứng có các lĩnh vực xã hội.
- + Phân biệt về sự khác nhau giữa chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn.

2. Phân nhận xét, đánh giá chung về các Sở, phòng thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện

- *Mục đích sử dụng kết quả khảo sát các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện*

- Trong 16 câu hỏi hỏi chung về các Sở, phòng thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện được nêu trong phiếu khảo sát các đối tượng là lãnh đạo UBND, chánh, phó văn phòng UBND cấp tỉnh; lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương của Sở Nội vụ; lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Lãnh đạo và trưởng một số phòng chuyên môn cấp huyện thì điểm chung nhất đây là những đối tượng quản lý chính, hiểu rõ về tổ chức bộ máy từ cấp tỉnh đến cấp huyện.

- Mục đích của những câu hỏi này là làm rõ mức độ phù hợp của tổ chức bộ máy cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện hiện nay còn có những vấn đề gì bất cập, chưa phù hợp với thực tế hoạt động hiện nay, những vấn đề gì cần điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp với thực tế để bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả hơn

- Trong các mục đích được nêu trong phiếu khảo sát, các lãnh đạo tại cơ quan hành chính nhìn chung có quan điểm giống nhau. Đa số cho rằng kết quả đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện cần phải có được tổ chức và bộ máy phù hợp với điều kiện thực tế. Chính vì thế đối tượng khảo sát cho các mục đích này là phù hợp.

Hệ thống 16 câu hỏi bao gồm:

	Câu hỏi chung về các Sở, phòng thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện	Số phiếu đánh giá (phiếu)	Tỷ lệ đánh giá (%)
1	<i>Việc quy định tên gọi, chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các Sở như hiện nay:</i>	744	100
A	Đã phù hợp với thực tế chưa?	744	100
	- Phù hợp	640	86
	- Không phù hợp	104	14
B	Những nội dung cần điều chỉnh	104	14
	- Tên gọi	24	3
	- Chức năng, nhiệm vụ	27	4
	- Cơ cấu tổ chức	53	7
2	<i>Tổ chức các Sở, phòng theo mô hình quản lý đa ngành, đa lĩnh vực như hiện nay:</i>	744	100
A	Có phù hợp với địa phương chưa?	744	100
	- Có phù hợp	662	89
	- Không phù hợp	82	11
B	Có cần thiết phải điều chỉnh theo hướng quản lý chuyên ngành, lĩnh vực mang tính chất chuyên sâu không	314	42
	- Có	237	32
	- Không	77	10
3	<i>Trong phạm vi quản lý nhà nước trên địa bàn còn ngành, lĩnh vực nào bỏ sót, hoặc mới phát sinh chưa giao</i>	744	100
	- Có	15	2
	- Không	729	98
4	<i>Việc quy định khung tổ chức bên trong các Sở có cần thiết không?</i>	744	100
	- Có	705	95
	- Không	39	5
5	<i>QL kết cấu hạ tầng giao thông, vỉa hè, đường đô thị, bãi đỗ xe, hệ thống đường, hầm giao thông, cầu vượt</i>	744	100
A	Nên giao cho Sở Giao thông quản lý thống nhất	509	68
B	Tiếp tục thực hiện như hiện nay	235	32
6	<i>Quản lý lập quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản</i>	744	100
A	Giao cho Sở Công thương quản lý thống nhất có phù hợp không?	649	87
	- Có	234	31
	- Không	415	56
B	Tiếp tục thực hiện như hiện nay	95	13
7	<i>Quản lý an toàn lao động trong khai thác mỏ và chế biến khoáng sản</i>	844	100
A	Chuyển từ Sở Công Thương sang Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	721	97
	- Có phù hợp	629	85
	- Không phù hợp	92	12
B	Nếu không chọn phương án	88	12
	- Giữ nguyên như hiện nay	72	10
	- Điều chỉnh cho phù hợp	16	2
8	<i>Chuyển nhiệm vụ quản lý làng nghề ở NT từ Sở NN và PTNT sang Sở Công Thương có phù hợp không?</i>	744	100
	- Có	663	89
	- Không	81	11

9	<i>Giao cho Sở Tài Nguyên và Môi trường cấp phép xả nước thải có phù hợp không?</i>	744	100
	- Có	622	84
	- Không	122	16
10	<i>Việc quy định cứng tổ chức pháp chế thuộc Sở và Phòng KSTTHC thuộc VP UBND cấp tỉnh</i>	744	100
A	<i>Có phù hợp với thực tế địa phương chưa?</i>	722	97
	- Có	58	8
	- Không	664	89
B	<i>Địa phương tự sắp xếp có phù hợp không ?</i>	554	74
	- Có	516	69
	- Không	38	5
11	<i>Việc phân công QLNN về VSATTP như hiện nay giao 4 Sở: Y tế, KHCN, Công Thương và NN và PTNT</i>	744	100
A	<i>Có chồng chéo không?</i>	732	98
	- Có	708	95
	- Không	24	3
B	<i>Nếu có cần phân định lại ở nội dung nào</i>	540	73
	- Giao Sở Y tế chủ trì với các ngành	540	73
12	<i>Việc giao Sở Y tế quản lý các bệnh viện huyện và TT y tế như hiện nay có phù hợp với địa phương không?</i>	744	100
	- Có	76	10
	- Không	668	90
13	<i>Việc đề xuất thành lập riêng phòng QLGT và phòng quản lý đô thị ở cấp huyện đối với khu vực thành thị</i>	744	100
	- Có cần thiết	508	68
	- Không cần thiết	236	32
14	<i>Mô hình tổ chức thí điểm Thanh tra xây dựng có cần áp dụng ở địa phương hay không?</i>	744	100
	- Có	203	27
	- Không	541	73
15	<i>Quy định về số lượng lãnh đạo cấp phó của các Sở, ngành như hiện nay có phù hợp không?</i>	744	100
	- Có	634	85
	- Không	110	15
16	<i>Ý kiến khác</i>	20	3

3. Phần nhận xét, đánh giá chung về kết quả khảo sát các cơ quan chuyên môn đặc thù (Tôn giáo, Lâm nghiệp, Thủy sản và Du lịch)

Mục đích sử dụng kết quả khảo sát các cơ quan, tổ chức có tính chất đặc thù:

+ Về lĩnh vực Tôn giáo: Trong 7 câu hỏi chung về lĩnh vực tôn giáo tại sở Nội vụ được nêu trong phiếu khảo sát các đối tượng là lãnh đạo UBND, chánh, phó văn phòng UBND cấp tỉnh; lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương của Sở Nội vụ; thì điểm chung nhất đây là những đối tượng quản lý trực tiếp lĩnh vực này, hiểu rõ về tổ chức bộ máy, tính chất công việc trong lĩnh vực tôn giáo.

Hệ thống các câu hỏi bao gồm:

	Lĩnh vực tôn giáo	Số phiếu (Phiếu)	Tỷ lệ đánh giá (%)
1	<i>Việc tổ chức bộ máy làm công tác tôn giáo ở nước ta như hiện nay</i>	264	100
A	Hợp lý	59	22
B	Tương đối hợp lý	193	73
C	Còn nhiều hạn chế	12	5
2	<i>Những yếu tố ảnh hưởng chính đến hiệu quả phối hợp của bộ máy làm công tác tôn giáo các cấp</i>	264	100
A	Tổ chức bộ máy	156	59
B	Đội ngũ cán bộ, công chức	87	33
C	Cơ sở vật chất	21	8
3	<i>Nguyên nhân chính gây hạn chế hiệu quả của hoạt động của bộ máy làm tôn giáo các cấp</i>	264	100
A	Cơ cấu tổ chức chưa hợp lý	56	21
B	Năng lực đội ngũ, cán bộ công chức chưa đáp ứng được yêu cầu công việc	36	14
C	Số lượng cán bộ, công chức còn thiếu	26	10
D	Năng lực lãnh đạo, điều hành của cấp đội ngũ cán bộ lãnh đạo chưa cao	23	9
Đ	Việc tổ chức công việc chưa hợp lý	35	13
E	Cơ chế phối hợp giải quyết với các cơ quan hữu quan còn nhiều bất cập	58	22
F	Điều kiện cơ sở vật chất còn hạn chế	25	9
G	Nguyên nhân khác	5	2
4	<i>Ý kiến về việc thành lập Ban tôn giáo trực thuộc UBND tỉnh</i>	264	100
A	Đồng ý	243	92
B	Không đồng ý ²¹	8	
5	<i>Việc đề xuất thành lập Ban tôn giáo trực thuộc UBND tỉnh dựa trên lý do chủ yếu</i>	264	100
A	Hoạt động quản lý tôn giáo chịu sự chỉ đạo trực tiếp của lãnh đạo UBND tỉnh	140	53
B	Nhiệm vụ quản lý nhà nước về Tôn giáo không có mối liên hệ trực tiếp với nhiệm vụ QLNN của sở Nội vụ	48	18
C	QLTG là lĩnh vực nhạy cảm, có sự phối hợp của nhiều CQ, nên cần có sự điều hành, chỉ đạo trực tiếp từ UBND tỉnh	76	29
6	<i>Tiêu chí thành lập Ban Tôn giáo trực thuộc UBND tỉnh</i>	264	100
	(1)- Có hoạt động tôn giáo diễn ra thường xuyên trên địa bàn tỉnh	264	100
	(2)- Có từ 10% dân số của tỉnh trở lên là tín đồ tôn giáo	264	100
	(3)- Có số lượng chức sắc, chức việc, nhà tu hành từ 200 người trở lên	264	100
	(4) - Có trụ sở, văn phòng của Tôn giáo (Tòa giám mục, Đại chủng viện, học viện Phật học...)	264	100
	(5)- Có từ 100 cơ sở thờ tự trở lên	264	100
	(6 - Có địa bàn khó khăn, phức tạp	264	100
	- Tiêu chí khác	14	5
7	<i>Ý kiến khác</i>	8	5

- Mục đích của những câu hỏi này là làm rõ mức độ phù hợp của tổ chức bộ máy làm công tác tôn giáo hiện nay còn có những vấn đề gì bất cập, chưa phù hợp với thực tế hoạt động hiện nay, những vấn đề gì cần điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp với thực tế để hoạt động có hiệu quả hơn; đánh giá những yếu tố ảnh hưởng chính đến hiệu quả của bộ máy làm công tác tôn giáo; cơ sở đề xuất việc thành lập Ban tôn giáo trực thuộc UBND tỉnh; lấy ý kiến về 6 tiêu chí thành lập Ban Tôn giáo.

+ Về lĩnh vực Lâm nghiệp: Trong 4 câu hỏi hỏi chung về lĩnh vực lâm nghiệp được nêu trong phiếu khảo sát các đối tượng là lãnh đạo UBND, chánh, phó văn phòng UBND cấp tỉnh; lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương của Sở Nội vụ; lãnh đạo, trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thì điểm chung nhất đây là những đối tượng quản lý trực tiếp lĩnh vực này, hiểu rõ về tổ chức bộ máy, tính chất công việc trong lĩnh vực lâm nghiệp.

Hệ thống các câu hỏi bao gồm:

	Lĩnh vực Lâm nghiệp	Số phiếu (Phiếu)	Tỷ lệ phiếu (%)
1	<i>Trước năm 1997 tỉnh có thành lập Sở Lâm nghiệp trực thuộc UBND tỉnh</i>	407	88
a	Có	134	29
b	Không	83	18
c	Ý kiến khác	190	41
2	<i>Trước năm 2004 Chi cục Kiểm lâm trực thuộc cơ quan nào</i>	464	100
a	UBND tỉnh	427	92
b	Cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh	37	8
3	<i>Ý kiến có đồng ý với việc thành lập Sở Lâm nghiệp trực thuộc UBND tỉnh</i>	464	100
	Có	407	88
	Không	57	12
4	<i>Tiêu chí thành lập Sở Lâm nghiệp</i>	464	100
a	Có tổng diện tích rừng và đất quy hoạch phát triển lâm nghiệp tối thiểu từ 200.000 ha trở lên....	464	100
b	Có tổ chức Chi Cục Kiểm lâm, Chi Cục Lâm nghiệp thuộc Sở NN và PTNT....	464	100
c	Giá trị kinh tế trong GDP từ kinh tế rừng chiếm tỷ trọng 5% trở lên	464	100
d	Tiêu chí khác	29	6
5	<i>Ý kiến khác</i>	013	3

- Mục đích của những câu hỏi này là làm rõ mức độ phù hợp của tổ chức bộ máy làm công tác lâm nghiệp hiện nay còn có những vấn đề gì bất cập, chưa phù hợp với thực tế hoạt động hiện nay, những vấn đề gì cần điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp với thực tế để hoạt động có hiệu quả hơn; đánh giá những yếu tố ảnh

hưởng chính đến hiệu quả của bộ máy làm công tác lâm nghiệp; cơ sở đề xuất việc thành lập Sở Lâm nghiệp trực thuộc UBND tỉnh.

+ Về lĩnh vực Thủy sản: Trong 6 câu hỏi chung về lĩnh vực thủy sản được nêu trong phiếu khảo sát các đối tượng là lãnh đạo UBND, chánh, phó văn phòng UBND cấp tỉnh; lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương của Sở Nội vụ; lãnh đạo, trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thì điểm chung nhất đây là những đối tượng quản lý trực tiếp lĩnh vực này, hiểu rõ về tổ chức bộ máy, tính chất công việc trong lĩnh vực thủy sản.

Hệ thống các câu hỏi bao gồm:

	Lĩnh vực Thủy sản	Số phiếu (phiếu)	Tỷ lệ (%)
1	Tỉnh có khu bảo tồn biển, khu bảo tồn....	464	100
2	Trước năm 2007 tỉnh có lập Sở Thủy sản trực thuộc UBND cấp tỉnh	464	100
3	Đề nghị cho biết phương hướng của tỉnh về phát triển ngành thủy sản	464	100
4	Đề nghị đánh giá mặt được và hạn chế của Chi Cục quản lý lĩnh vực thủy sản trực thuộc Sở NN và PTNN	464	100
	- Mặt được	464	100
	- Mặt hạn chế	464	100
5	Ý kiến về việc thành lập Sở Thủy sản thuộc UBND tỉnh	464	100
a	Đồng ý	413	89
b	Không đồng ý	51	11
6	Tiêu chí thành lập Sở Thủy sản	464	100
	(1) Tỉnh (thành phố) có biển, có TS là ngành kinh tế chính có vai trò quan trọng đối với phát triển KT-XH địa phương	464	100
	(2) Giá trị kinh tế từ thủy sản hàng năm với tỷ trọng từ 10% trở lên	464	100
	(3) Trước đây có Sở thủy sản trực thuộc UBND tỉnh	464	100
	(4) Một số tiêu chí khác	33	7
7	Ý kiến khác	18	4

- Mục đích của những câu hỏi này là làm rõ mức độ phù hợp của tổ chức bộ máy làm công tác thủy sản hiện nay còn có những vấn đề gì bất cập, chưa phù hợp với thực tế hoạt động hiện nay, những vấn đề gì cần điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp với thực tế để hoạt động có hiệu quả hơn; đánh giá những yếu tố ảnh hưởng chính đến hiệu quả của bộ máy làm công tác thủy sản; cơ sở đề xuất việc thành lập Sở Thủy sản trực thuộc UBND tỉnh.

+ Về lĩnh vực Du lịch: Trong 6 câu hỏi chung về lĩnh vực Du lịch được nêu trong phiếu khảo sát các đối tượng là lãnh đạo UBND, chánh, phó văn phòng UBND cấp tỉnh; lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương của Sở Nội vụ; lãnh đạo, trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch thì điểm chung nhất đây là những đối tượng quản lý trực tiếp lĩnh vực này, hiểu rõ về tổ chức bộ máy, tính chất công việc trong lĩnh vực du lịch.

Hệ thống các câu hỏi bao gồm:

	Câu hỏi về cơ quan, tổ chức có tính chất đặc thù	Số phiếu (phiếu)	Tỷ lệ (%)
	Lĩnh vực du lịch	368	100
1	<i>Trước tháng 8/2007 ở địa phương đã thành lập</i>	368	100
a	Sở Du lịch	195	53
	- Có	90	24
	- Không	138	38
b	Sở Du lịch và Thương mại	64	17
	- Có	61	17
	- Không	3	1
c	Sở Thương mại và Du lịch	124	34
	- Có	96	26
	- Không	28	8
2	<i>Cho biết số lượng các di sản xếp hạng thế giới, quốc gia, số các khu du lịch, điểm du lịch lớn...</i>	368	100
a	Số lượng các di sản thế giới	368	100
b	Số lượng các di sản quốc gia	368	100
c	Số lượng các khu du lịch	368	100
d	Số lượng các điểm du lịch lớn	368	100
3	<i>Tiêu chí thành lập Sở Du lịch trực thuộc UBND tỉnh</i>	368	100
a	Thành lập Sở Du lịch phải có đủ 3 tiêu chí sau	168	46
	- Đồng ý	200	54
	- Không đồng ý		
	(1) Có di sản xếp hạng thế giới, quốc gia, có các khu du lịch, điểm du lịch lớn...		
	(2) Có giá trị kinh tế từ du lịch hàng năm có tỷ trọng từ 10% trở lên so với GDP của địa phương		
	(3) Trước đây ở tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương đã thành lập Sở Du lịch		
b	Thành lập Sở Du lịch:	216	59
	- Chỉ cần 2 trong 3 tiêu chí nêu trên	212	58
	- Chỉ cần 1 trong 3 tiêu chí nêu trên	11	3
	- Chỉ cần có tiêu chí thứ 2 và 1 trong 2 tiêu chí còn lại nêu trên		
	- Cần bổ sung tiêu chí nào		
	- Cần bỏ tiêu chí nào?		
	+ Tiêu chí 1		
	+ Tiêu chí 2		
	+ Tiêu chí 3		
	- Cần quy định cụ thể hơn về tiêu chí nào		
	- Ý kiến khác		
4	<i>Cho biết phương hướng của tỉnh về phát triển ngành Du lịch</i>	368	100
5	<i>Đánh giá mặt được và hạn chế của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch cho UBND tỉnh</i>	368	100
	- Mặt được	192	100
	- Mặt hạn chế	192	52
6	<i>Ý kiến về việc thành lập Sở Du lịch trực thuộc UBND tỉnh</i>	368	100
a	Đồng ý	336	91
b	Không đồng ý	32	9
7	<i>Ý kiến khác</i>	11	3

- Mục đích của những câu hỏi này là làm rõ mức độ phù hợp của tổ chức bộ máy làm công tác du lịch hiện nay còn có những vấn đề gì bất cập, chưa phù hợp với thực tế hoạt động hiện nay, những vấn đề gì cần điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp với thực tế để hoạt động có hiệu quả hơn; đánh giá những yếu tố ảnh hưởng chính đến hiệu quả của bộ máy làm công tác du lịch ở địa phương; cơ sở đề xuất việc thành lập Sở Du lịch trực thuộc UBND tỉnh.

4. Phần nhận xét, đánh giá chung về kết quả khảo sát về phân cấp quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực

Trong 4 câu hỏi chung về phân cấp quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực nêu trong phiếu khảo sát các đối tượng là lãnh đạo UBND, chánh, phó văn phòng UBND cấp tỉnh; lãnh đạo, Trưởng, phó phòng và tương đương của Sở Nội vụ; lãnh đạo, trưởng, phó phòng và tương đương thuộc Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch, lãnh đạo, trưởng phó phòng và tương đương thuộc sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, lãnh đạo và trưởng phòng thuộc UBND huyện. Điểm chung nhất đây là những đối tượng thực hiện chức năng quản lý nhà nước, hầu hết liên quan đến các nội dung phân cấp quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực lĩnh vực này, hiểu rõ về tổ chức bộ máy, tính chất công việc trong lĩnh vực được phân cấp.

Hệ thống các câu hỏi bao gồm:

	Phân cấp quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực	Số phiếu (Phiếu)	Tỷ lệ (%)
1	<i>Ý kiến về các nội dung phân cấp trong các ngành, lĩnh vực theo NQ số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004</i>	1048	100
a	Nội dung chính		
	- Quản lý quy hoạch, kế hoạch	1048	100
	+ Phù hợp	792	76
	+ Chưa phù hợp	256	24
	- Quản lý đầu tư phát triển	1048	100
	+ Phù hợp	800	76
	+ Chưa phù hợp	248	24
	- Quản lý đất đai	1048	100
	+ Phù hợp	662	63
	+ Chưa phù hợp	386	37
	- Quản lý tài nguyên	1048	100
	+ Phù hợp	489	47
	+ Chưa phù hợp	559	53
	- Quản lý tài sản nhà nước	1048	100
	+ Phù hợp	775	74
	+ Chưa phù hợp	273	26

	- Quản lý doanh nghiệp nhà nước	1048	100
	+ Phù hợp	364	35
	+ Chưa phù hợp	684	65
	- Quản lý đơn vị sự nghiệp công lập	1048	100
	+ Phù hợp	489	48
	+ Chưa phù hợp	550	52
b	Đối với các lĩnh vực chưa phù hợp	75	7
2	<i>Để thực hiện nội dung phân cấp, cần kiện toàn tổ chức bộ máy và biên chế cơ quan nào</i>	1048	100
a	Đề nghị ghi rõ	958	91
b	Phương án kiện toàn tổ chức cần thiết	946	63
3	<i>Những nội dung nào cần phân cấp cho địa phương</i>	660	100
4	<i>Những nội dung nào cần để Trung ương tập trung, quản lý thống nhất để hiệu quả hơn</i>	1048	100

- Mục đích của những câu hỏi này là làm rõ mức độ phù hợp của các nội dung phân cấp hiện nay. Các nội dung phân cấp trong các ngành, lĩnh vực theo Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 còn có những vấn đề gì bất cập, chưa phù hợp với thực tế hiện nay, những nội dung gì cần điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp với thực tế để hoạt động quản lý nhà nước có hiệu quả hơn; đánh giá những yếu tố ảnh hưởng chính các nội dung phân cấp ở địa phương; cơ sở đề xuất cần tiếp tục phân cấp cho địa phương những nội dung nào cần để Trung ương tập trung, quản lý thống nhất để hiệu quả hơn.

Nguồn: Bộ Nội Vụ, năm 2012.