

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐẶNG QUANG HÙNG

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TỪ THỰC TIỄN
HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI – Năm 2017

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

ĐẶNG QUANG HÙNG

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG
CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TỪ THỰC TIỄN
HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG**

**Chuyên ngành : Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số : 60.38.01.02**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS. NGUYỄN THỊ VIỆT HƯƠNG**

HÀ NỘI – Năm 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan rằng các số liệu và kết quả trong luận văn là hoàn toàn trung thực và chưa được sử dụng để bảo vệ một học vị nào; mọi số liệu và thông tin trích dẫn trong luận văn đều được chỉ rõ nguồn gốc.

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

Đặng Quang Hùng

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ	8
1.1. Nhận thức lý luận về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã	8
1.2. Điều chỉnh pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã ở Việt Nam	18
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã ở Việt Nam hiện nay.....	22
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TẠI HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG	31
2.1. Các yếu tố đặc thù của huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã	31
2.2. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại huyện hòa Vang, thành phố Đà Nẵng	34
2.3. Thực trạng hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.....	46
2.4. Một số kinh nghiệm từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng	55
CHƯƠNG 3. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ	63
3.1. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã.....	63
3.2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã trong thời gian tới.....	67
KẾT LUẬN	77
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

HĐND	Hội đồng nhân dân
MTTQVN	Mặt trận tổ quốc Việt Nam
QPPL	Quy phạm pháp luật
UBND	Ủy ban nhân dân

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ở nước ta đòi hỏi phải tiếp tục cải cách, đổi mới mạnh mẽ bộ máy nhà nước, trong đó có chính quyền địa phương.

Trong những năm qua, Đảng ta xây dựng và ban hành Nghị quyết quan trọng trong lĩnh vực cải cách bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, thực tiễn cải cách bộ máy nhà nước cho thấy hệ thống chính quyền địa phương chưa được quan tâm cải cách đúng mức đặc biệt là cấp chính quyền cơ sở. Một số giải pháp đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương không thật sự tạo ra những đổi mới có tính đột phá, có rất nhiều vấn đề đang đặt ra cần phải đi sâu nghiên cứu và tìm giải pháp khắc phục.

Chính quyền địa phương của Việt Nam là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước thống nhất, bao gồm các cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra và các cơ quan, tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương, trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp hài hòa giữa lợi ích nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước.

Chính quyền địa phương ở Việt Nam gồm 3 cấp đó là: tỉnh, huyện và xã. Trong đó, cấp xã có ảnh hưởng lớn tới tính hiệu quả của các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, có ý nghĩa vô cùng to lớn với việc củng cố sự phát triển bền vững của xã hội, đảm bảo dân chủ và nâng cao đời sống nhân dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ: *“Cấp xã là cấp gần dân nhất, là nền tảng của hành chính. Cấp xã làm được việc thì mọi việc đều xong xuôi”* [14, tr.371]. Chính vì vậy, chính quyền cấp xã mà trung tâm là UBND cấp xã đóng vai trò vô cùng quan trọng trong hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Trong những năm gần đây, hoạt động của UBND cấp xã đã có những mặt

tiền bộ rõ nét, có sự chuyển biến rõ rệt, nhất là sự chuyển biến cả về tổ chức và hoạt động về nhận thức, tư duy, phong cách lãnh đạo quản lý không còn thụ động hành chính như trước. Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động của UBND cấp xã còn chưa được chuyên sâu, thiếu ổn định về nhân sự; tình trạng lãng phí, hình thức trong hoạt động quản lý vẫn phổ biến. Bên cạnh đó, trình độ quản lý, chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã còn nhiều hạn chế, luôn rơi vào trạng thái lúng túng, ngỡ ngàng trước sự thay đổi và xu thế phát triển chung của thời đại, dẫn đến hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu của xã hội.

Khẳng định tầm quan trọng của Ủy ban nhân dân cấp xã trong hệ thống chính trị ở nước ta. Nghị quyết Trung ương 5 khoá IX đã đề ra phương hướng *“đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị cơ sở ở xã, phường, thị trấn”*. Nghị quyết chỉ đạo: *“Cần nâng cao hiệu lực của cơ quan hành chính theo hướng đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan hành chính cấp xã”* [4]. Gần đây, tại hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khoá X đã ban hành Nghị quyết số 17- NQ/TW ngày 01/08/2007 về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước trong đó có UBND cấp xã. Hiến pháp năm 2013 ra đời tiếp tục khẳng định: *“Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do luật định”* [16], tiếp theo đó ngày 19 tháng 6 năm 2015 tại kỳ họp thứ 9 - Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2016, trong đó quy định nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã *“Xây dựng, trình HĐND xã quyết định các nội dung tại các khoản 1,2 và 4 Điều 33 của Luật này và tổ chức thực hiện các nghị quyết của HĐND xã; Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền cho UBND xã”* [19]. Đó là những cơ sở quan trọng để chúng ta tiếp tục xây dựng chiến lược cải

cách, nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Nhận thức được tầm quan trọng của Ủy ban nhân dân cấp xã trong hệ thống chính trị ở nước ta, góp phần thực hiện mục tiêu “ Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng văn minh”. Vì vậy, học viên chọn đề tài “*Tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã từ thực tiễn huyện Hòa Vang, Thành phố Đà Nẵng*” trong điều kiện cải cách hành chính nhà nước làm luận văn thạc sĩ Luật học.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Vấn đề tổ chức, hoạt động của UBND cấp xã là vấn đề không mới được nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau. Đến nay đã có một số đề tài nghiên cứu tiến sĩ, thạc sĩ, đề tài cấp Bộ và các bài báo, tạp chí, chuyên đề nghiên cứu làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến tổ chức và hoạt động UBND cấp xã đó là:

Luận văn Thạc sĩ: “*Về Nhà nước xã hội chủ nghĩa và công tác cán bộ chính quyền cấp xã ở Hải Hưng*”, Luận văn thạc sĩ triết học của Lê Đình Chéch, Hà Nội, 1994; “*Nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn trên địa bàn tỉnh Đồng Nai*”, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công, của Phạm Tấn Linh, Học viện hành chính Quốc Gia, Hồ Chí Minh 2005; “ *Đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp huyện ở nước ta hiện nay*”, Luận văn thạc sĩ luật học của Trịnh Tuấn Thành, Đại học quốc gia Hà Nội, 2005, “ *Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã trên địa bàn Hà nội trong giai đoạn hiện nay*”, Luận văn thạc sĩ ngành lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật của Nguyễn Thị Minh Phương, Đại học quốc gia Hà nội, 2011.

Các bài báo, tạp chí, chuyên đề nghiên cứu: “*Cộng đồng làng xã Việt Nam hiện nay*” của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh do tiến sĩ Nguyễn Văn Sáu và giáo sư Hồ Thông chủ biên, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001; “*Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*” của Học viện Hành chính Quốc gia do tiến sĩ Nguyễn Ngọc Hiến chủ biên, Nxb Chính trị quốc gia,

Hà Nội, 2001; "*Chính quyền cấp xã và quản lý nhà nước ở cấp xã*" của Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ, Viện Khoa học tổ chức Nhà nước do tiến sĩ Chu Văn Thành chủ biên, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000; "Một số vấn đề tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong giai đoạn hiện nay" do phó giáo sư, tiến sĩ Bùi Tiến Quý chủ biên ; "*55 năm xây dựng Nhà nước của dân, do dân, vì dân - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*" Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001; "*Một số giải pháp tăng cường năng lực đội ngũ cán bộ cơ sở*" của GS.TSKH Vũ Huy Từ, 2002; "*Đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND xã*" của TS. Trần Nho Thìn, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.

Nhìn chung các công trình nghiên cứu có liên quan đến vấn đề tổ chức, hoạt động của chính quyền cấp xã đề cập hoặc là ở dạng chung nhất hoặc ở một vài khía cạnh thuộc về tổ chức hoạt động của UBND cấp xã, có khi trực tiếp nhưng cũng có bài chỉ đề cập một cách gián tiếp mà chưa có công trình nghiên cứu sâu có hệ thống dưới một luận án khoa học về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở một huyện cụ thể như đề tài nêu trên. Vì vậy, với đề tài "*tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã trên địa bàn huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng*" học viên sẽ kế thừa, vận dụng những kết quả nghiên cứu của các công trình nêu trên kết hợp với thực tiễn địa phương đi sâu phân tích làm sáng tỏ các vấn đề có liên quan cả về mặt lý luận và thực tiễn, góp phần tìm ra giải pháp khoa học trong công tác tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã trong thời gian tới theo quy định pháp luật .

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn có mục đích tổng quát là xây dựng luận cứ khoa học cho các giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng nói riêng, trên địa bàn cả nước nói chung.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Nghiên cứu làm sáng tỏ một số khía cạnh lý luận và pháp luật liên quan

đến tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã ở Việt Nam.

- Khảo sát và đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở huyện Hòa Vang. Từ đó, chỉ rõ những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của những ưu điểm và hạn chế trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

- Xác định các quan điểm và đề xuất các giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng nói riêng, trên địa bàn cả nước nói chung

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

- Các quan điểm về xây dựng và đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Việt Nam.

- Pháp luật về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở Việt Nam.

- Thực tiễn tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

- Kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại một số địa phương.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi nội dung: Luận văn tập trung nghiên cứu khía cạnh pháp lý về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã ở Việt Nam.

- Phạm vi không gian: Luận văn nghiên cứu tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng (bao gồm các xã và thị trấn). Luận văn có nghiên cứu so sánh với UBND cấp xã tại một số địa phương khác có những nét tương đồng với huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

- Phạm vi thời gian: Luận văn triển khai nghiên cứu trong giai đoạn từ năm 2010 đến nay. Đây là khoảng thời gian mà UBND cấp xã của Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng được tổ chức và hoạt động theo tinh thần của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và bắt đầu triển khai thực hiện Luật Tổ chức

chính quyền địa phương năm 2015.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Luận văn nghiên cứu dựa trên cơ sở phương pháp luận của luận văn là Chủ nghĩa duy vật biện chứng và Chủ nghĩa duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác Lênin.

Luận văn sử dụng và kết hợp các phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp quy nạp, phương pháp thống kê, phương pháp chuyên gia.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn dựa trên cơ sở lý luận về khoa học tổ chức nhân sự, khoa học quản lý, các quan điểm, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận văn góp phần làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về chính quyền cấp xã nói chung, về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã nói riêng.

Luận văn đề xuất các giải pháp có tính khả thi nhằm góp phần đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã ở huyện Hòa Vang thành phố Đà Nẵng và ở nước ta hiện nay.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận văn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý, các nhà nghiên cứu. Kết quả nghiên cứu luận văn có thể được sử dụng trong nghiên cứu, giảng dạy trong khoa học luật học và khoa học quản lý hành chính công.

7. Cơ cấu của luận văn

Luận văn gồm phần mở đầu, kết luận và 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận và pháp luật về tổ chức và hoạt động của

Ủy ban nhân dân cấp xã.

Chương 2: Thực trạng tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

Chương 3: Quan điểm và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã từ thực tiễn huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ

1.1. Nhận thức lý luận về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

1.1.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của Ủy ban nhân dân cấp xã

1.1.1.1. Khái niệm về Ủy ban nhân dân cấp xã

Theo Từ điển Bách khoa Việt Nam: “UBND là cơ quan chính quyền nhân dân của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, được lập ra ở các cấp xã, phường, thị trấn trực thuộc huyện; huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh; tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương” [12, tr.759].

Theo từ điển luật học: “UBND là tên gọi của các cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương” [21, tr.538].

Điều 114 Hiến pháp 2013 quy định: “UBND ở cấp chính quyền địa phương do HĐND cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. UBND tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao”.

Điều 8 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: “UBND do HĐND cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. UBND gồm Chủ tịch, Phó chủ tịch và các Ủy viên. Số lượng cụ thể Phó Chủ tịch UBND các cấp do Chính phủ quy định”.

Từ các định nghĩa và các quy định trên, ta có thể hiểu khái niệm UBND

cấp xã như sau: UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, do HĐND cấp xã bầu ra, chịu trách nhiệm trước HĐND cấp xã và cơ quan nhà nước cấp trên về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Ngoài ra, UBND cấp xã còn thực hiện chế độ thông báo tình hình địa phương cho Ủy ban MTTQVN và các đoàn thể nhân dân, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế xã hội ở địa phương; phối hợp với Ủy ban MTTQVN và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân cùng nhà nước thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội; quốc phòng – an ninh ở địa phương.

Như vậy, UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương có thẩm quyền chung, chịu sự giám sát của HĐND cấp xã, chịu trách nhiệm và báo cáo các hoạt động của mình trước HĐND cấp xã. Đồng thời có nhiệm vụ triển khai thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống, quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội và dân cư trên địa bàn.

1.1.1.2. Đặc điểm của Ủy ban nhân dân cấp xã

Xét từ bản chất tổ chức và hoạt động là cơ cấu trong hệ thống các cơ quan của chính quyền địa phương, xuất phát từ đặc điểm cấp xã là đơn vị hành chính lãnh thổ nhỏ nhất trong hệ thống bộ máy nhà nước. UBND cấp xã có những đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, Tính tự chủ trong việc thực hiện quyền lực nhà nước

Trong thực tế, các cơ quan nhà nước thường có xu hướng ôm đồm nhiều việc còn người dân thì muốn trông chờ nhiều vào nhà nước. Ở nước ta, việc phân chia các cấp chính quyền địa phương như hiện nay được xác định theo cơ chế tổ chức quyền lực cho các đơn vị hành chính lãnh thổ, theo đó bộ máy nhà nước được cấu tạo là bộ máy nhà nước ở Trung ương và bộ máy nhà nước ở địa phương và việc tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước trong toàn hệ thống phải đảm bảo tính liên thông của quyền lực nhà nước từ Trung ương xuống địa phương, thể hiện cơ chế quyền lực vừa độc lập vừa phụ thuộc, đảm bảo tính liên

hệ và kiểm soát lẫn nhau. Vì vậy, trong quan hệ quyền lực theo chiều ngang đã có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Trong quan hệ theo chiều dọc theo các đơn vị hành chính lãnh thổ thì quyền lực nhà nước được xác định theo sự phân công, phân cấp giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp trong hệ thống chính quyền địa phương nhằm đảm bảo nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Nói cách khác, việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước ở mỗi đơn vị lãnh thổ phải bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia và phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, thực tế cho thấy UBND cấp xã vừa thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất, vừa là cơ chế để thực hiện quyền tự chủ của cộng đồng dân cư trên địa bàn. Điều này có nghĩa, UBND cấp xã phải thực thi thống nhất quyền lực nhà nước tại địa bàn xã theo đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của nhà nước. Đồng thời, hoạt động của UBND cấp xã còn thực hiện ý chí, nguyện vọng của cộng đồng dân cư phù hợp với đặc điểm, điều kiện kinh tế, xã hội và mức độ thực hành dân chủ của người dân trên địa bàn xã và chịu sự giám sát của nhân dân. Kết hợp hai yếu tố trên, UBND cấp xã phải được phân công và ủy quyền theo những phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn nhất định để có thể tự chủ trong việc giải quyết các công việc hàng ngày của địa phương.

Thứ hai, Tính chất phụ thuộc trong tổ chức quyền lực nhà nước

Hoạt động của UBND cấp xã là hoạt động chấp hành- hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và là một bộ phận trong guồng máy hành chính nhà nước thống nhất do Chính phủ chỉ đạo, điều hành . Với vị trí này, UBND cấp xã chịu sự lãnh đạo của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trong phạm vi và mức độ được phân cấp theo quy định của pháp luật. Đồng thời, sự phân cấp như vậy cũng là cơ sở để UBND cấp xã thực hiện sự tự chủ của

mình trong tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước trên địa bàn. Phân cấp không có nghĩa là trao độc lập cho chính quyền địa phương mà là hình thức chính quyền Trung ương uỷ quyền cho chính quyền địa phương các cấp thực hiện những công việc nhất định. Trong phạm vi thực hiện nhiệm vụ được giao, UBND cấp xã được trao thẩm quyền, những nguồn lực nhất định và chịu sự kiểm soát của chính quyền Trung ương và chính quyền cấp trên trong việc thực hiện thẩm quyền của mình.

Thứ ba, UBND cấp xã là cấp thấp nhất, cấp gần dân nhất, trực tiếp tiếp xúc với nhân dân, ở ngay trong dân

Trong hệ thống đơn vị hành chính lãnh thổ thì xã, phường, thị trấn là đơn vị hành chính nhỏ nhất, vì vậy UBND cấp xã còn được gọi là chính quyền cấp cơ sở trong hệ thống chính quyền 4 cấp hoàn chỉnh: Trung ương, tỉnh, huyện, xã. Theo quy định của Hiến pháp 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015, thì không có cấp chính quyền nào thấp hơn cấp xã. Cấp xã thỏa mãn các yếu tố cấu thành của một cấp chính quyền, đó là được Nhà nước trao chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý công việc ở địa phương.

Là cấp thấp nhất, là đầu mối quan trọng đóng vai trò trực tiếp truyền tải chủ trương đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước đến với nhân dân là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước với nhân dân, là cấp gần gũi dân nhất, là nơi trực tiếp đáp ứng và giải quyết các yêu cầu chính đáng của nhân dân. Đồng thời tiếp thu ý kiến của nhân dân gửi đến Đảng và Nhà nước. UBND cấp xã có nhiệm vụ quan trọng trong việc quyết định, tổ chức thực hiện các biện pháp nhằm phát huy quyền làm chủ của người dân, phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, từ việc truyền tải các văn bản luật cho đến quyền quyết định các vấn đề liên quan đến kinh tế, văn hóa, xã hội của cấp xã thể hiện rõ vai trò là *“cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền làm chủ của Nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương”*. Thực tiễn cho thấy có hệ thống đường lối, chính sách pháp luật

đúng đắn, khoa học nhưng ở đó UBND cấp xã hoạt động yếu kém thì đường lối, chính sách pháp luật chưa thực sự đi vào cuộc sống, chưa phát huy được sức mạnh của mình. Ở đâu UBND cấp xã hoạt động hiệu quả thì ở đó đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước được thực thi nghiêm minh, chính trị ổn định, kinh tế - xã hội phát triển, đời sống nhân dân ngày càng được nâng cao. UBND cấp xã là nơi thử nghiệm chính xác đường lối chính sách pháp luật của Đảng và nhà nước trên thực tiễn.

Thứ tư, là nơi diễn ra mọi hoạt động của đời sống gắn liền mật thiết với những lợi ích, nhu cầu thường nhật của quần chúng, là hình ảnh thu nhỏ của một xã hội

Cán bộ cấp xã hàng ngày sinh hoạt với dân trong mối quan hệ không chỉ là giữa chính quyền với dân mà còn là quan hệ gia tộc và xóm làng lâu đời với cả những tập quán tốt đẹp cơ bản cũng như một số tập quán lạc hậu; là người giải quyết trực tiếp hàng ngày không qua chính quyền trung gian nào khác những vấn đề dân quyền, dân sinh, dân trí, dân tâm, làm sao một mặt phải theo đúng chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; mặt khác phải sát hợp với tình hình thực tế trong xã hội và thấu tình đạt lý trong quan hệ xóm làng. Sự đổi mới từng ngày của nông thôn về các mặt đòi hỏi cán bộ chính quyền cấp xã phải có tư duy mới, trình độ và kiến thức mới về chính trị, kinh tế, khoa học - kỹ thuật, quản lý. Chính vì vậy, UBND cấp xã sẽ là cấp cơ quan mang những chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước vào trong từng ngõ ngách của nhân dân, đồng thời sẽ là nhịp cầu nối vận chuyển tâm tư, tình cảm, ý chí của nhân dân đến với cơ quan nhà nước. UBND cấp xã không những triển khai thực hiện các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên mà còn tạo điều kiện để nhân dân địa phương thể hiện vai trò làm chủ của mình, tự quyết những vấn đề có liên quan đến đời sống của mình. Giảm bớt sức nặng của chính quyền Trung ương, tạo điều kiện để chính quyền Trung ương tập trung sức lực giải quyết công việc mang tầm cỡ quốc gia. Đây chính là cơ quan giúp nhà nước thực hiện tốt nhất

phương châm: “*Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*” đối với các quyết sách quản lý xã hội của nhà nước ta.

Thứ năm, tổ chức bộ máy ở cấp xã không giống như ở các đơn vị hành chính cấp trên, ở xã chỉ có HĐND và UBND thực hiện việc quản lý địa phương, không có Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân. Vì thế chính quyền cấp xã phải quản lý nhà nước về chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh trật tự, an toàn xã hội theo thẩm quyền do pháp luật quy định. Nó có một vị trí quan trọng trong hệ thống chính quyền nhà nước, nối liền trực tiếp chính quyền với quảng đại quần chúng nhân dân. Cho nên HĐND xã phải thực sự là đại biểu cho nhân dân ở cơ sở; UBND là cơ quan chấp hành của HĐND xã và là cơ quan hành chính nhà nước ở cơ sở, xử lý kịp thời những yêu cầu hàng ngày của nhân dân.

Thứ sáu, UBND cấp xã là nơi phát huy tính tự quản của cộng đồng dân cư, là nơi trực tiếp vận động và tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân

UBND cấp xã là cấp trực tiếp tổ chức thực hiện các quy định, quyết định của Nhà nước, giải quyết những yêu cầu, thắc mắc, bức xúc của dân. Đồng thời cũng là những người trực tiếp thu nhận, lắng nghe, tiếp thu các ý kiến, những đề xuất, kiến nghị của nhân dân. Do vậy, họ cũng là cấp phải phản ánh một cách trung thực những nguyện vọng, mong muốn, nhu cầu của người dân lên các cơ quan cấp trên và đề xuất những giải pháp trong việc giải quyết những vướng mắc, thoả mãn những nhu cầu, mong muốn của nhân dân nói chung và của mỗi người dân nói riêng.

UBND cấp xã là nơi trực tiếp vận động người dân, cùng chung sống hàng ngày với dân, hiểu dân, am hiểu những phong tục, tập quán, truyền thống của địa phương hơn cả, nên những người đại diện Nhà nước ở cấp xã phải giải quyết các công việc đa dạng, phức tạp của dân, sao cho không trái pháp luật, nhưng có hiệu quả cao nhất. Cán bộ xã trong công việc, đòi hỏi phải thực sự vì dân, thương dân, lấy dân làm gốc, không thể vì cái toàn cục mà quên đi hoàn cảnh điều kiện của mỗi người dân, nhưng cũng không vì mỗi người dân cụ thể mà

làm trái pháp luật, trái đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước. Có thể nói công việc hàng ngày của UBND cấp xã là công việc của dân và ngược lại công việc của dân cũng chính là công việc của UBND cấp xã. Mọi chủ trương, chính sách của nhà nước đều bắt nguồn từ đây và cũng chính từ đây các chủ trương, chính sách đó đi vào cuộc sống. Do đó, đây cũng là nơi phát sinh từ thực tế biến những kinh nghiệm có thể tổng kết để khái quát thành lý luận, để điều chỉnh, bổ sung vào chính sách của Đảng trong giai đoạn đổi mới hiện nay của nước ta.

1.1.1.3. Vai trò của UBND cấp xã

Các cơ sở xã, phường, thị trấn là nơi tuyệt bộ phận nhân dân cư trú, sinh sống. Hệ thống chính trị ở cơ sở có vai trò rất quan trọng trong việc tổ chức và vận động nhân dân thực hiện đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, tăng cường đại đoàn kết toàn dân tộc, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, huy động mọi khả năng phát triển kinh tế - xã hội; tổ chức cuộc sống của cộng đồng dân cư. Trong đó, vai trò của UBND cấp xã là rất quan trọng, nó thể hiện trên tất cả các mặt của đời sống xã hội và trên mọi lĩnh vực như: Kinh tế, nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, văn hóa xã hội, an ninh - quốc phòng. Cụ thể sau:

Một là, UBND cấp xã có hai tư cách: là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở cấp cơ sở. UBND xã có vai trò quan trọng là cơ quan đại diện cho quyền lực của nhà nước trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội ở địa phương bằng pháp luật, theo pháp luật. Tổ chức và chỉ đạo việc thi hành pháp luật, nghị quyết của HĐND cùng cấp. Là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, UBND xã có vai trò trong việc quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội ở địa phương mình. UBND vừa chịu trách nhiệm theo trực dọc của cơ quan hành chính cấp trên, vừa tuân thủ nghị quyết của HĐND theo trực ngang.

Hai là, UBND cấp xã giữ vai trò chăm lo đời sống, gắn kết các mối quan

hệ hài hòa của người dân. Vai trò của chính quyền cấp xã thể hiện trong việc điều tiết mối quan hệ giữa các hộ gia đình, chủ động giải quyết những vướng mắc về đời sống, sinh hoạt, mâu thuẫn giữa các xóm, làng và các nhóm cộng đồng, dòng tộc để tạo sự đồng thuận trong dân cư. Chính quyền cấp xã làm tốt vai trò của mình sẽ là điều kiện để địa phương phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội.

Ba là, UBND cấp xã có vai trò quan trọng trong việc quyết định những chủ trương, biện pháp để địa phương xây dựng và phát huy mọi tiềm năng nhằm đưa địa phương phát triển các mặt kinh tế - xã hội, củng cố an ninh, quốc phòng và nâng cao đời sống văn hóa, tinh thần của người dân.

Bốn là, UBND cấp xã có vai trò trong việc thực hiện các nhiệm vụ do chính quyền cấp trên giao. Các nhiệm vụ này thường gắn với phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Chính quyền cấp xã chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, phát hiện những phát sinh, vướng mắc, khó khăn trong quá trình thực hiện để báo cáo chính quyền cấp trên tháo gỡ và hỗ trợ khi cần thiết.

1.1.2. Tổ chức của Ủy ban nhân dân cấp xã

Khái niệm tổ chức là một thuật ngữ được sử dụng khá phổ biến trong đời sống xã hội, có mặt ở mọi nơi khi con người cần có sự liên kết với nhau để đạt được mục đích và sau khi hoàn thành thì họ sẽ sự giải tán. Tổ chức là một hệ thống tập hợp của hai hay nhiều người có sự phối hợp một cách có ý thức một phạm vi lĩnh vực chức năng hoạt động tương đối rõ ràng hoạt động để đạt được một hoặc nhiều mục tiêu chung.

Tổ chức được cắt nghĩa là *“làm cho thành một chỉnh thể, có một cấu tạo, một cấu trúc và những chức năng chung nhất”* [31]; *“sắp đặt và đưa vào nền nếp hoặc sắp xếp để một số đông người tập hợp nhằm thực hiện một đích”* [13].

Xét về cơ cấu bộ máy là việc phân chia hệ thống quản lý thành các bộ phận và xác định các mối quan hệ giữa chúng với nhau tức là chúng ta xác định chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của các bộ phận trong bộ máy và lựa chọn, bố

trí cán bộ vào các cương vị phụ trách các bộ phận đó.

Theo Chester I. Barnard thì tổ chức là một hệ thống những hoạt động hay nỗ lực của hai hay nhiều người được kết hợp với nhau một cách có ý thức. Nói cách khác, khi người ta cùng nhau hợp tác và thoả thuận một cách chính thức để phối hợp những nỗ lực của họ nhằm hoàn thành những mục tiêu chung thì một tổ chức sẽ được hình thành.

Từ các định nghĩa trên, ta có thể hiểu tổ chức là cách thức sắp xếp, bố trí một cách có ý thức cho các bộ phận cấu thành một chỉnh thể hoàn chỉnh có cấu trúc và những chức năng nhất định nhằm phối hợp những nỗ lực của họ thực hiện mục đích chung nhất định.

Như vậy về ngữ nghĩa, tổ chức là sự kết hợp các nỗ lực của các thành viên bằng những nỗ lực vật chất hay trí tuệ của họ để hoàn thành nhiệm vụ chung được giao. Các thành viên trong tổ chức đều có mục đích chung cùng nhau phấn đấu cho những quyền lợi chung nhất định. Và mục tiêu chung đó dựa trên sự phân công lao động các nhiệm vụ phức tạp thành những công việc cụ thể theo hệ thống thứ bậc quyền lực mà ở đó người cao nhất có quyền ra quyết định và điều khiển hành động của những người còn lại.

Tổ chức của UBND cấp xã làm việc theo nguyên tắc tập thể. Chủ tịch là người đứng đầu UBND cấp xã chỉ đạo chung, chịu trách nhiệm trước HĐND cấp mình và UBND cấp trên. Mỗi ủy viên UBND cấp xã chịu trách nhiệm cá nhân về phần công tác của mình trước HĐND, UBND và Chủ tịch UBND cấp huyện. UBND xây dựng và thực hiện quy chế làm việc, định rõ các mối quan hệ về phân công trách nhiệm và nguyên tắc làm việc giữa ủy viên UBND; quan hệ giữa UBND cấp xã với HĐND và Ủy ban MTTQVN cùng cấp.

Các yếu tố cấu thành tổ chức trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước của UBND cấp xã bao gồm:

- Mục tiêu và nhiệm vụ của tổ chức;
- Loại hình tổ chức;

- Các phương pháp tiến hành để đạt được mục tiêu nhiệm vụ đã định;
- Đội ngũ lãnh đạo thực hiện nhiệm vụ;
- Phương tiện vật chất cần thiết cho hoạt động;
- Tiến độ thực hiện mục tiêu nhiệm vụ;
- Kiểm tra, giám sát hoạt động

1.1.3. Hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Hoạt động được hiểu là *“tiến hành những việc làm có quan hệ với nhau chặt chẽ nhằm một mục đích nhất định trong đời sống xã hội”* [31]; *“tham gia việc gì đòi hỏi phải tốn công sức”* [13]. Có thể hiểu, hoạt động là cụm từ được sử dụng chỉ sự vận động do con người thực hiện nhằm đạt được mục đích nhất định.

Theo tâm lí học duy vật biện chứng: *“Hoạt động là phương thức tồn tại của con người; là sự tác động 1 cách tích cực giữa con người với hiện thực, thiết lập mối quan hệ giữa con người với thế giới khách quan. Nhằm tạo ra sản phẩm cả về phía thế giới, cả về phía con người”*.

Theo đó, hoạt động UBND cấp xã, theo nghĩa chung nhất được hiểu là những công việc do các chủ thể có trách nhiệm thực hiện theo quy định pháp luật nhằm một mục đích nhất định trong đời sống xã hội. Đồng thời, *“UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch UBND”* [19, tr.10].

Như vậy, tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã được hiểu là cách thức sắp xếp, bố trí hoạt động của UBND cấp xã nhằm nhiệm thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống, UBND cấp xã quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội và dân cư trên địa bàn theo quy định pháp luật nhằm mục đích đảm bảo phát triển tốt các hoạt động kinh tế - chính trị - xã hội của địa phương, thực hiện các nhiệm vụ được giao. UBND cấp xã tổ chức và hoạt động trên nguyên tắc

tập trung dân chủ, là cơ quan gần dân nhất, hoạt động và làm việc theo chế độ tập thể.

1.2. Điều chỉnh pháp luật về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã ở Việt Nam

1.2.1. Điều chỉnh pháp luật về tổ chức của Ủy ban nhân dân cấp xã ở Việt Nam

1.2.1.1. Cơ cấu của Ủy ban nhân dân cấp xã

Cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân xã “Ủy ban nhân dân xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an. Ủy ban nhân dân xã loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; xã loại II và loại III có một Phó Chủ tịch” [19]. So với các văn bản pháp luật trước kia cơ cấu tổ chức của UBND cấp xã có sự thay đổi căn bản như sau:

- Chủ tịch phải là đại biểu HĐND. Các Ủy viên khác không nhất thiết phải là đại biểu HĐND. Khi HĐND bầu xong, danh sách Ủy viên UBND phải được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Trong nhiệm kỳ, nếu khuyết Chủ tịch UBND thì Chủ tịch HĐND cùng cấp giới thiệu người ứng cử Chủ tịch UBND để HĐND bầu. Người được bầu giữ chức vụ Chủ tịch UBND trong nhiệm kỳ không nhất thiết là đại biểu HĐND.

- Theo quy định “Ủy viên UBND cấp xã gồm Ủy viên phụ trách quân sự và Ủy viên phụ trách Công an ở cấp xã” [8].

- Số lượng tối đa Phó chủ tịch ở xã loại I có không quá 02 Phó Chủ tịch UBND; xã loại II, loại III có 01 Phó chủ tịch UBND [8]. Căn cứ tình hình thực tế của địa phương, HĐND bầu Phó chủ tịch UBND bảo đảm không vượt quá số lượng quy định.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã là người lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân, các thành viên UBND xã; chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình và cùng với tập thể Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm về hoạt động của Ủy ban nhân dân trước HĐND cấp

xã và trước cơ quan nhà nước cấp trên.

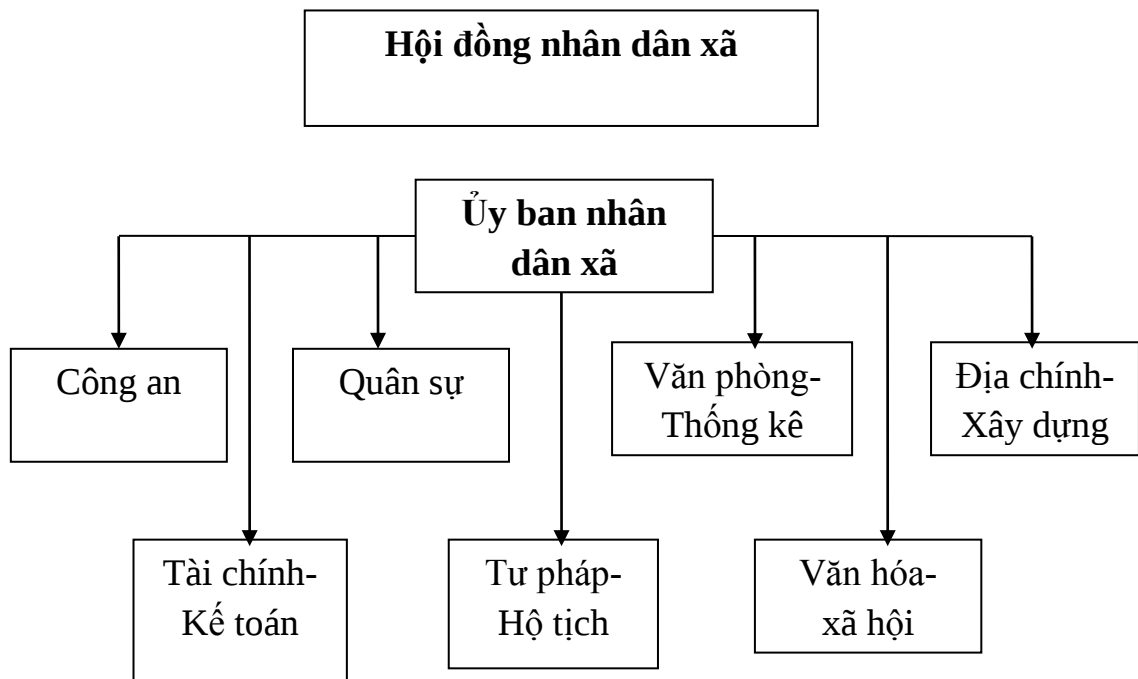
1.2.1.2. Chức danh và số lượng đội ngũ cán bộ, công chức của UBND cấp xã

- Cán bộ cấp xã có các chức vụ sau đây: Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy; Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân; Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân; Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Bí thư Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh; Chủ tịch Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam; Chủ tịch Hội Nông dân Việt Nam (áp dụng đối với xã, phường, thị trấn có hoạt động nông, lâm, ngư, diêm nghiệp và có tổ chức Hội Nông dân Việt Nam); Chủ tịch Hội Cựu chiến binh Việt Nam

- Công chức cấp xã có các chức danh sau đây: Trưởng Công an; Chỉ huy trưởng Quân sự; Văn phòng - thống kê; Địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc địa chính - nông nghiệp - xây dựng và môi trường (đối với xã); Tài chính - kế toán; Tư pháp - hộ tịch; Văn hoá - xã hội [9].

- Số lượng cán bộ, công chức cấp xã được bố trí theo loại đơn vị hành chính cấp xã; cụ thể như sau: Cấp xã loại 1: không quá 25 người; Cấp xã loại 2: không quá 23 người; Cấp xã loại 3: không quá 21 người [9]. Việc bố trí thêm cán bộ, công chức cấp xã ở mỗi xã tăng theo số dân do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định theo hướng dẫn của Bộ Nội vụ.

Ủy ban nhân dân xã không có các cơ cấu trực thuộc mà chỉ có các chức danh chuyên trách để phụ trách các mảng công việc thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã. Các mảng công việc đó là: Công an; Quân sự; Văn phòng - Thống kê; Địa chính - Xây dựng; Tài chính - Kế toán; Tư pháp - Hộ tịch; Văn hóa - Xã hội. Sơ đồ dưới đây mô tả sự phân công đó:



Với nhận thức về tầm quan trọng của cán bộ, là “*cái gốc của mọi công việc*”, từ nhiều năm qua Đảng và nhà nước ta đã quan tâm tới công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng nhất là đào tạo chuẩn hoá về trình độ lý luận chính trị, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, nhằm đảm bảo cho đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới. Do vậy, đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở đã được phát triển cả về số lượng và chất lượng. Tính đến cuối năm 2012, cả nước có gần 250.000 cán bộ, công chức cơ sở, bình quân mỗi xã, phường, thị trấn có 20 cán bộ; đồng thời đã chuẩn hoá theo quy định được trên 70% trong tổng số cán bộ, công chức. Công tác luân chuyển, tăng cường cán bộ cấp trên về làm bí thư, phó bí thư, chủ tịch, phó chủ tịch UBND cấp xã để thay thế số cán bộ hạn chế về trình độ, năng lực hoặc đưa cán bộ chủ chốt đi luân chuyển để có thêm thực tiễn công tác, đủ điều kiện cho công tác bổ nhiệm, đề bạt đã được các địa phương tích cực quan tâm. Để thực hiện trẻ hoá và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở, nhiều địa phương có chính sách thu hút trí thức trẻ, tuyển dụng những sinh viên đã tốt nghiệp các trường cao đẳng, đại học về công tác ở xã, phường, thị trấn. Đặc biệt, trong năm 2012, Bộ

Nội vụ đã hoàn thành Đề án đưa 600 sinh viên đã tốt nghiệp đại học về làm phó chủ tịch UBND xã thuộc 62 huyện nghèo trong cả nước.

1.2.2. Điều chỉnh pháp luật về hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ. Hiện đại, minh bạch, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân. Ủy ban nhân dân hoạt động theo chế độ tập thể Ủy ban nhân dân kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân [19].

Xây dựng, trình HĐND xã quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn xã. Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách xã; điều chỉnh dự toán ngân sách xã trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách xã. Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của xã trong phạm vi được phân quyền.

Là người lãnh đạo, điều hành công việc của UBND cấp xã, Chủ tịch UBND lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của HĐND và UBND xã; thực hiện các nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội; đấu tranh, phòng, chống quan liêu, tham nhũng; tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân; thực hiện các biện pháp quản lý dân cư trên địa bàn xã theo quy định của pháp luật [19]; Quy định chương trình hoạt động của UBND hàng tháng, hàng quý; phân công công việc cho các thành viên của UBND và kiểm tra, giám sát việc thực hiện các nhiệm vụ của các chủ thể đó. Chủ tịch UBND cấp xã chịu trách nhiệm cá nhân về các quyết định của mình và cùng với tập thể UBND chịu trách

nhiệm đối với các quyết định thuộc thẩm quyền của UBND cấp xã.

Các phó chủ tịch UBND cấp xã và các thành viên khác của UBND được Chủ tịch UBND cấp xã phân công phụ trách các lĩnh vực nhất định, góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý từ Trung ương tới cơ sở, đồng thời phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND trong việc quản lý các lĩnh vực được giao.

Như vậy, UBND cấp xã hoạt động trên nguyên tắc tập trung dân chủ, là cơ quan gần dân nhất, hoạt động và làm việc theo chế độ tập thể quyết định, cá nhân phụ trách, đảm bảo sự thống nhất trong quá trình quản lý hành chính nhà nước ở địa phương.

Trong thời gian qua, UBND cấp xã cũng đã có những đổi mới căn bản về phong cách điều hành và chỉ đạo, từ sự chỉ đạo theo cách đối phó tình thế từng bước đã chuyển sang sự chỉ đạo theo quy chế trong đó nổi bật là trách nhiệm của chức danh Chủ tịch UBND cấp xã. Chế độ trách nhiệm đã được xây dựng, cán bộ, công chức cấp xã có năng lực hơn, trẻ hơn, năng động hơn, biết cách tổ chức quản lý, xử lý tốt và kịp thời các tình huống phát sinh trong công việc trên cơ sở pháp luật. Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động của UBND cấp xã còn chưa được chuyên sâu, thiếu ổn định về nhân sự; tình trạng lãng phí, hình thức trong hoạt động quản lý vẫn còn phổ biến; một số nơi sự phối hợp giữa các tổ chức trong hệ thống chính trị chưa chặt chẽ, hiệu quả hoạt động chưa cao; Công tác kiểm tra nắm tình hình cơ sở ở một số địa bàn chưa thường xuyên, sâu sát, dẫn đến việc phát hiện và xử lý các vấn đề nảy sinh ở cơ sở còn bị động.

1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã ở Việt Nam hiện nay

1.3.1. Yếu tố chính trị

1.3.1.1. Về chủ quyền Nhân dân trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân

Bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước dân chủ, Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, tất cả quyền lực nhà

nước thuộc về Nhân dân " *Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức* " [16]. Như vậy, không chỉ quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà quyền lực trong các tổ chức chính trị xã hội khác cũng thuộc về Nhân dân. Nhân dân có toàn quyền quyết định đến việc tổ chức và định hướng phát triển của đất nước, nên phải khẳng định tất cả quyền lực ở nước Việt Nam thuộc về Nhân dân. Nhà nước chỉ thay mặt Nhân dân quyết định những vấn đề mà Nhân dân giao phó (ủy quyền), "*Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, HĐND và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước*" [16].

1.3.1.2. Về tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân

Tập trung dân chủ là một trong những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nguyên tắc này đã được ghi nhận tại Điều 6 Hiến pháp 2013 "*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ*". Không những ở nước ta, các nước xã hội chủ nghĩa cũng ghi nhận nguyên tắc này trong Hiến pháp và cũng xác định là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Nghị quyết Đại hội XI của Đảng còn mở rộng nội hàm của nguyên tắc tập trung dân chủ trong Đảng, đó là: "*Phát huy dân chủ phải đi liền với tăng cường pháp chế, đề cao trách nhiệm công dân, giữ vững kỷ luật, kỷ cương xã hội; phê phán và nghiêm trị những hành vi vi phạm quyền làm chủ của nhân dân*".

Như vậy, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ phải là một hoạt động thường xuyên trong quá trình tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và của Ủy ban nhân dân cấp xã nói riêng góp phần đảm bảo giữ nghiêm

kỷ luật trong bộ máy nhà nước, phát huy được trí tuệ tập thể trong xác định chủ trương, biện pháp lãnh đạo, tạo sự đồng thuận cao trong Đảng và trong xã hội; khắc phục được những biểu hiện nghi kỵ, hiềm khích, bằng mặt nhưng không bằng lòng, thiếu tôn trọng nhau trong sinh hoạt và hoạt động. Đồng thời, là cơ sở để đấu tranh ngăn chặn các hiện tượng độc đoán, chuyên quyền, cục bộ địa phương, dân chủ vô độ, vi phạm nguyên tắc tập trung dân chủ trong cấp ủy, tổ chức Đảng và bộ máy nhà nước từ Trung ương tới địa phương.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, ở nhiều nơi cũng còn bộc lộ không ít bất cập, có biểu hiện hình thức; chưa gắn việc thực hiện dân chủ với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị và chức trách của từng cá nhân. Các quy chế, quy định về phát huy dân chủ ở cơ sở tuy đã ban hành, nhưng một số cấp ủy, tổ chức đảng và chính quyền cơ sở thực hiện thiếu nghiêm túc, không triệt để dẫn đến vi phạm quyền dân chủ trong Đảng. Tình trạng “dĩ hòa vi quý”, thấy đúng không bảo vệ, thấy sai không đấu tranh, nói và làm tùy tiện, chấp hành nghị quyết của Đảng và pháp luật của Nhà nước không nghiêm, giảm sút tinh thần đấu tranh bảo vệ nguyên tắc Đảng, bảo vệ chân lý,... của một số cán bộ, đảng viên chưa được khắc phục.

1.3.1.3. Sự lãnh đạo và vai trò của Đảng

Ở Việt Nam, bản chất và mô hình tổng thể của hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước đã được xác định trong cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung, phát triển năm 2011) đó là nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Trong đó khẳng định “ *Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và*

tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội” [16]. Chính do bản chất và nền tảng tư tưởng của Đảng như vậy cho nên Nhân dân ta thừa nhận vai trò lãnh đạo Nhà nước và xã hội của Đảng.

Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo chính thức và toàn diện đối với Nhà nước thông qua các quyết sách chính trị và tổ chức thực hiện các quyết sách chính trị đó. Sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được thể hiện ở những mặt cơ bản sau:

Đảng lãnh đạo trong quản lý hành chính nhà nước bằng việc đưa ra những đường lối, chủ trương, chính sách của mình về các lĩnh vực hoạt động khác nhau của quản lý hành chính nhà nước. Đảng lãnh đạo trong công tác cán bộ, nhân sự nhà nước, cũng như toàn bộ hệ thống chính trị. Đảng lãnh đạo trong quản lý hành chính nhà nước không chỉ bằng đường lối, chủ trương, chính sách bằng công tác tổ chức cán bộ mà còn bằng hình thức kiểm tra, giám sát việc thực hiện đường lối chính sách. Đảng lãnh đạo thông qua vai trò tiên phong, gương mẫu của các đảng viên làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước.

1.3.2. Yếu tố pháp luật

Pháp luật là cơ sở quan trọng cao nhất cho toàn bộ hoạt động quản lý hành chính nói chung và hoạt động của UBND cấp xã nói riêng. Pháp luật mang tính nền tảng và quan trọng nhất. Rất nhiều chính sách, kế hoạch, thiết chế là những công cụ để quản lý nhưng xét cho cùng không thể bằng vai trò bao trùm của pháp luật. Pháp luật là điều kiện, ràng buộc đối với toàn bộ quá trình thực hiện mục tiêu của hoạt động của UBND cấp xã. Mỗi ngành nghề đều có những văn bản pháp luật điều chỉnh riêng.

Với tư cách là công cụ thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương, UBND cấp xã được tổ chức và hoạt động tuân theo những quy định của Hiến pháp và pháp luật, đồng thời yêu cầu mọi công dân và tổ chức trong xã hội phải nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật.

Đảm bảo tính pháp quyền của nền hành chính là một trong những điều

kiện để xây dựng nhà nước chính quy hiện đại, trong đó UBND phải tổ chức và hoạt động có kỷ luật, kỷ cương. Điều đó đòi hỏi hoạt động của UBND, công chức phải nắm vững quy định pháp luật, sử dụng quyền lực, thực hiện đúng chức năng và thẩm quyền trong thực thi công vụ. Mỗi cán bộ, công chức cần chú trọng trong việc nâng cao uy tín về chính trị, phẩm chất đạo đức và năng lực thực thi để phục vụ nhân dân.

Tổ chức và hoạt động của UBND bằng pháp luật và theo pháp luật, có nghĩa là một mặt UBND sử dụng pháp luật là công cụ điều chỉnh các mối quan hệ xã hội mang tính bắt buộc đối với các đối tượng quản lý; mặt khác, UBND cũng như cán bộ, công chức phải được tổ chức và hoạt động theo pháp luật chứ không được tự do, tùy tiện vượt lên trên hay đứng ngoài pháp luật.

1.3.3. Yếu tố nguồn lực

1.3.3.1. Yếu tố vật chất

Điều kiện làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước được hiểu là các yếu tố vật chất tác động đến tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã, các yếu tố vật chất tác động đến hoạt động lao động của cán bộ, công chức trong cơ quan, chất lượng làm việc và thái độ, tinh thần làm việc. Cụ thể là khung cảnh làm việc và cách bố trí, sắp xếp các bộ phận làm việc trong công sở có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả làm việc của cán bộ công chức trong công sở. Điều kiện làm việc tốt sẽ tạo ra tinh thần làm việc thoải mái, vui vẻ, cởi mở, chất lượng công việc được tăng cường, tuy nhiên nếu điều kiện làm việc hạn chế sẽ ảnh hưởng lớn đến chất lượng và hiệu quả công việc.

Khi kinh tế phát triển, đời sống tinh thần, vật chất được cải thiện, các cán bộ, công chức Nhà nước, các tầng lớp nhân dân có điều kiện mua sắm các phương tiện nghe, nhìn, có điều kiện thỏa mãn các nhu cầu cho hoạt động quản lý, và chấp hành điều hành. Các chính sách, quy trình cũng như các mục tiêu, đề án phát triển sẽ dễ dàng được với đông đảo cán bộ và nhân dân chấp hành; nhu cầu tìm hiểu, trang bị thông tin, kiến thức của người dân trong việc tham gia hỗ trợ

công tác, hoạt động quản lý sẽ trở thành nhu cầu tự giác, thường trực trong suy nghĩ và hành động của họ. Điều đó giúp cho hoạt động của UBND cấp xã có hiệu quả cao.

Như vậy, phương tiện làm việc là yếu tố quan trọng giúp nhà lãnh đạo, quản lý hoàn thành tốt công tác quản lý; giúp cán bộ công chức nâng cao năng suất lao động, hoàn thành yêu cầu công việc được giao; giúp cán bộ công chức giữ gìn sức khỏe, chống lại sự mệt mỏi trong công việc hằng ngày; giảm thiểu chi phí, tiết kiệm thời gian, giảm hao tổn sức lực trong lao động; tạo ra sự linh hoạt hơn trong công việc, trong sử dụng thiết bị; chống lại sự ỷ lại, khuyến khích người cán bộ công chức hăng say lao động, sáng tạo trong công việc.

1.3.3.2. Yếu tố nhân lực

Nguồn nhân lực là một trong những yếu tố rất quan trọng và mang tính quyết định trong tổ chức và hoạt động của UBND. Trong quá trình hoạt động công vụ mang tính quyền lực nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước tác động đến mọi mặt đời sống xã hội, đến quyền và lợi ích của công dân, tổ chức và cả cộng đồng xã hội như: thể chế, cơ cấu tổ chức, tài chính công và tiến trình quản lý đều do đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước xây dựng và tổ chức thực hiện. Để công sở hoạt động có hiệu quả, đạt được mục tiêu chung thì phải dựa vào các điều kiện, nguồn lực của UBND. Trong các nguồn lực đó thì con người là nguồn lực vô cùng quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả làm việc của UBND cũng như mục tiêu chung của tổ chức, nếu cán bộ công chức nắm bắt tốt công việc thì công việc của tổ chức sẽ được thực hiện thuận lợi nhanh chóng.

Bên cạnh đó, có thể nói rằng cấp xã là cấp trực tiếp tiếp xúc với nhân dân, nên thái độ và trách nhiệm của cán bộ công chức ảnh hưởng nhiều đến sự thành bại trong hoạt động quản lý nhà nước. Mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ công bằng, văn minh chỉ được thực hiện khi những cán bộ công chức quản lý hành chính phải biết “Cần Kiệm Liêm Chính – Chí Công vô tư”. Nếu cán bộ có trách nhiệm, có đạo đức trong công vụ thì sẽ là nhịp cầu thân ái, đưa dân đến

gần với các chính sách, pháp luật của nhà nước, thu được lòng dân, dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra. Do đó việc gần dân, tiếp xúc với nhân dân sẽ đạt được kết quả cao trong quản lý hành chính, Ngược lại, cán bộ những nhieu, quan liêu, hay vơ vét, vòi vĩnh, hách dịch thì khi tiếp xúc với dân sẽ là bức tường ngăn cách lòng dân với Đảng, với nhà nước, là sự chia rẽ mối quan hệ của Nhà nước và nhân dân dẫn đến mất niềm tin vào nhà nước, chính quyền và gây ra bạo loạn.

Chính vì vậy, yếu tố nguồn nhân lực được nhà nước ta hiện nay vô cùng chú trọng, nhiều chính sách pháp luật quy định tiêu chuẩn của cán bộ công chức, trách nhiệm của cán bộ công chức, những điều cán bộ công chức được làm, không được làm, những điều cấm, hay các quy định thi tuyển cán bộ công chức, các chính sách quan tâm đến cán bộ công chức. Đây chính là sự đầu tư thích đáng cho nền hành chính công trong thời đại mới. Đó chính là biểu hiện của nền hành chính trong sạch, vững mạnh, phù hợp với ý Đảng, lòng dân mà chính các cán bộ công chức hành chính nhà nước là chiếc cầu nối giữa Nhà nước với nhân dân.

1.3.4. Yếu tố xã hội

Môi trường xã hội cũng là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng hiệu quả làm việc của cán bộ công chức trong công sở, các yếu tố của môi trường xã hội bao gồm yếu tố văn hóa, yếu tố con người, xã hội.

Trong quá trình giao dịch của công sở với công dân thì các quan hệ xã hội sẽ phát sinh và ngày càng phong phú thêm, người dân ngày càng có cơ hội để đóng góp nhiều hơn cho nhà nước, cán bộ công chức được gọi là công bộc của nhân dân, là người phục vụ cho nhân dân, tạo ra niềm tin cho nhân dân. Đồng thời trong quá trình hoạt động của công sở thì cán bộ công chức là người thực hiện trực tiếp các giao dịch với người dân, giải quyết những vấn đề phát sinh trong đời sống của nhân dân cũng như trong hoạt động của nhân dân với công sở.

Văn hóa cũng là yếu tố quan trọng trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã. Văn hóa trong cơ quan hành chính có thể kể đến những khía cạnh sau:

Quan hệ giữa cán bộ công chức với nhau trong thực hiện công việc, chuẩn mực xử sự, nghi thức giao tiếp, các phương thức giải quyết các mâu thuẫn trong nhân viên, ý thức chấp hành kỷ luật của cán bộ trong và ngoài công sở, ý thức lãnh đạo điều hành trong cơ quan hành chính trong quá trình giao dịch của công sở với công dân thì các quan hệ xã hội sẽ phát sinh và ngày càng phong phú thêm, người dân ngày càng có cơ hội để đóng góp nhiều hơn cho nhà nước, cán bộ công chức được gọi là công bộc của nhân dân, là người phục vụ cho nhân dân, tạo ra niềm tin cho nhân dân. Đồng thời trong quá trình hoạt động của công sở thì cán bộ công chức là người thực hiện trực tiếp các giao dịch với người dân, giải quyết những vấn đề phát sinh trong đời sống của nhân dân cũng như trong hoạt động của nhân dân với công sở.

Chính vì vậy việc nâng cao trình độ dân trí cho người dân ở đại phương phải được chú trọng đúng mức. Khi người dân hiểu các hoạt động của UBND trong quản lý nhà nước, thì niềm tin sẽ được củng cố, duy trì, lòng dân được thu phục. Thế trận lòng dân vững mạnh thì mọi công tác hoạt động quản lý sẽ thành công.

Về lao động, việc làm và đào tạo nghề cũng là yếu tố xã hội ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động và tổ chức của UBND cấp xã. Các hoạt động hỗ trợ, tạo việc làm và tự tạo việc làm của người lao động được tăng cường; trong đó, chú trọng việc đào tạo nghề gắn với giải quyết việc làm cho lao động nông thôn... được phát triển sẽ là điều kiện hạn chế các tệ nạn xã hội, trộm cướp xảy ra trên địa bàn, tình trạng thất nghiệp sẽ không còn là bài toán khó của chính quyền khi quản lý hành chính. Đây là yếu tố căn bản nhất trong việc thực hiện mục tiêu Dân giàu, nước mạnh tại địa phương.

Kết luận Chương 1

Chương 1 đã phân tích kỹ về định nghĩa, đặc điểm, vai trò của Ủy ban nhân dân cấp xã có vị trí rất quan trọng trong bộ máy hành chính ở nước ta hiện nay để nhấn mạnh hơn về sự cần thiết tồn tại Ủy ban nhân dân cấp xã trong giai đoạn xây dựng NNQPXHCN; đồng thời phân tích nội dung cơ bản của tổ chức và hoạt động của UBND theo quy định pháp luật hiện hành. Bên cạnh đó còn chỉ ra được các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động UBND cấp xã ở Việt Nam. Những nội dung này cung cấp những vấn đề lý luận, pháp luật thực định về tổ chức và hoạt động UBND cấp xã ở Việt Nam. Đây sẽ là cơ sở để phân tích, đánh giá những nội dung của các chương sau.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TẠI HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

2.1. Các yếu tố đặc thù của huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

2.1.1. Yếu tố địa lý – dân cư

Huyện Hoà Vang nằm bao bọc quanh phía Tây khu vực nội thành của thành phố Đà Nẵng, có tọa độ từ 15055' đến 16013' độ vĩ Bắc và 107049' đến 108013' độ kinh Đông. Phía Bắc giáp: các huyện Nam Đông, A Lưới và Phú Lộc của tỉnh Thừa Thiên Huế; Phía Nam giáp: Thị xã Điện Bàn, huyện Đại Lộc của tỉnh Quảng Nam; Phía Đông giáp: Quận Cẩm Lệ, quận Ngũ Hành Sơn của thành phố Đà Nẵng; Phía Tây giáp: Huyện Đông Giang của tỉnh Quảng Nam.

Diện tích đất tự nhiên là 73.488 ha (chiếm 74,8% diện tích của thành phố Đà Nẵng). Trong đó Đất nông nghiệp 65.316 ha, đất phi nông nghiệp 7.271 ha và đất chưa sử dụng 901,7 ha. Dân số 124.844 người, mật độ dân số 172 người/km²; trên địa bàn huyện có 03 thôn với gần 1.000 đồng bào dân tộc Cơ-tu người Hoa sinh sống. Toàn huyện có 11 xã với 119 thôn, trong đó có 3 xã đồng bằng, 4 xã trung du, 4 xã miền núi.

2.1.2. Yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội

Huyện Hòa Vang là một huyện nông nghiệp, hàng năm cung cấp các mặt hàng nông sản cho thành phố. Hòa Vang còn tập trung các dãy rừng phòng hộ cho thành phố Đà Nẵng, đặc biệt là rừng Bà Nà - Núi Chúa, đây không chỉ là rừng nguyên sinh với nhiều loại gỗ quý mà còn là một khu du lịch nổi tiếng của thành phố Đà Nẵng.

Kinh tế - xã hội của huyện Hòa Vang trong những năm qua phát triển khá,

tốc độ tăng trưởng bình quân hằng năm ở mức 10%, cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng Dịch vụ (tỷ lệ 51,4%) - Công nghiệp (tỷ lệ 30,5%) - Nông nghiệp (tỷ lệ 18,1%). Cơ cấu lao động chuyển dịch theo hướng giảm lao động nông nghiệp, tăng lao động dịch vụ và công nghiệp, Cơ cấu lao động: Nông nghiệp 25,84%, Công nghiệp 33,61%, Dịch vụ 40,55%. Giá trị công nghiệp xây dựng tăng bình quân 9,4%/năm. Dịch vụ phát triển khá về quy mô, đa dạng về loại hình, tốc độ tăng trưởng 12,8%/năm, các điểm du lịch lớn trên địa bàn huyện đưa vào khai thác hiệu quả Nổi tiếng như: Khu du lịch Bà Nà Hills, Khu du lịch nước nóng Phước Nhơn, Khu du lịch Hòa Phú Thành, Du lịch Ngầm Đồi, Suối Hoa. Hạ tầng Thương mại cơ bản đáp ứng nhu cầu giao thương, tổng mức bán lẻ hàng hóa tăng 16,6%/năm. Thu nhập bình quân đầu người đạt 27,24 triệu đồng/người/năm (năm 2015). Giá trị sản xuất ngành nông nghiệp tăng bình quân 5,6%/năm, năng suất chất lượng sản phẩm nông nghiệp đạt khá, từng bước phát triển theo hướng hàng hóa phục vụ đô thị, ứng dụng công nghệ cao.

Văn hóa, xã hội, môi trường có nhiều chuyển biến tích cực, chất lượng giáo dục tăng lên cả về số lượng và chất lượng, mạng lưới trường lớp được mở rộng, trang bị cơ sở vật chất đảm bảo phục vụ tốt sự nghiệp giáo dục, toàn huyện có 29/53 trường đạt chuẩn quốc gia, có 11/11 xã đạt chuẩn quốc gia về y tế; các thiết chế văn hóa cơ sở được đầu tư, công tác bảo tồn, phát huy di sản văn hóa được chú trọng. Thực hiện chính sách an sinh xã hội đạt nhiều kết quả tích cực, giảm 8.133 hộ nghèo, đưa tỷ lệ hộ nghèo từ 6,3% xuống còn 0,52%; giải quyết việc làm hằng năm trên 2.000 lao động. Công tác quốc phòng, an ninh đảm bảo, ổn định. Đảng bộ huyện không có Chi bộ, Đảng bộ cơ sở yếu kém, nhiều năm liền được công nhận Đảng bộ "*Trong sạch vững mạnh*".

2.1.3. Hệ thống chính trị cơ sở

Hệ thống chính trị cấu thành bởi ba bộ phận, gồm: tổ chức đảng, tổ chức chính quyền, tổ chức mặt trận và các đoàn thể chính trị - xã hội. Ba bộ phận này có mối quan hệ mật thiết, gắn bó với nhau và mỗi bộ phận có vai trò, vị trí riêng

được thể hiện trong cơ chế tổ chức và phương thức hoạt động của từng bộ phận. Điều này thể hiện sự tập hợp đoàn kết các lực lượng quần chúng đông đảo để thực hiện các nhiệm vụ chính trị của Đảng và Nhà nước. Phương thức tổ chức và hoạt động của các tổ chức này tuy khác với tổ chức Đảng và các cơ quan nhà nước nhưng đều gắn chặt với việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ do Đảng và Nhà nước giao phó. Các tổ chức chính trị - xã hội là hình thức tổ chức động viên, triển khai nguồn lực con người cho các mục tiêu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam trong công cuộc do Đảng lãnh đạo, Nhà nước thống nhất quản lý. Cùng với Đảng, Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội hợp thành hệ thống chính trị ở cơ sở, trong đó Đảng giữ vai trò và trọng trách là người lãnh đạo trực tiếp. Trong hệ thống chính trị - xã hội cơ sở hiện nay, với tính chất chính trị và tính chất xã hội rộng lớn, các tổ chức chính trị - xã hội đóng vai trò là người tổ chức, vận động đông đảo quần chúng nhân dân thực hiện các nhiệm vụ đặt ra đối với cách mạng Việt Nam thông qua những hình thức phù hợp.

2.1.4. Tác động của yếu tố địa lý, dân cư; hệ thống chính trị cơ sở đến hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Thứ nhất, Việc thực hiện chính sách của nhà nước cũng còn có mặt chưa tốt, một số chính sách chủ yếu phát triển kinh tế, chưa chú trọng phát triển xã hội nâng cao dân trí, gìn giữ bản sắc dân tộc, đây cũng là một trong những nguyên nhân tác động đến hoạt động điều của UBND cấp xã hiện nay.

Thứ hai, Cán bộ cấp xã hàng ngày sinh hoạt với dân trong mối quan hệ không chỉ là giữa chính quyền với dân mà còn là quan hệ gia tộc và xóm làng lâu đời với cả những tập quán tốt đẹp cơ bản cũng như một số tập quán lạc hậu; là người giải quyết trực tiếp hàng ngày không qua chính quyền trung gian nào khác những vấn đề dân quyền, dân sinh, dân trí, dân tâm, làm sao một mặt phải theo đúng chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

Thứ ba, Chính quyền cấp xã ngoài thực hiện việc quản lý địa phương về các mặt chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh trật tự, an toàn xã hội, văn hoá, y tế,

giáo dục, thi hành pháp luật... theo quy định của pháp luật. Song bên cạnh đó chính quyền cấp xã có các hợp tác xã thủ công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp ngoài việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã nói chung, còn phải thực hiện việc quản lý ngành nghề; Đồng thời trong quản lý ngành nghề đòi hỏi phải áp dụng những tiến bộ khoa học kỹ thuật công nghệ cao để tăng năng suất, chất lượng sản phẩm, phát triển các ngành nghề mới, năng động tìm thị trường tiêu thụ sản phẩm, giải quyết việc làm, cải thiện đời sống của nhân dân địa phương.

Thứ tư, Hoạt động điều hành của UBND cấp xã hiện nay vẫn chưa thực sự đi vào nề nếp, nhiều nơi còn vi phạm pháp luật. Việc ban hành các văn bản quản lý, áp dụng pháp luật còn nhiều sai trái, gây tổn thất không nhỏ cho Nhà nước và nhân dân.

Những tác động xuất phát từ vị trí địa lý - dân cư; hệ thống chính trị cơ sở ở huyện Hòa Vang, Thành phố Đà Nẵng bên cạnh những thuận lợi còn có nhiều khó khăn gây hạn chế trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã hiện nay.

2.2. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại huyện hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

2.2.1. Thực trạng về tổ chức bộ máy chính quyền Ủy ban nhân dân xã

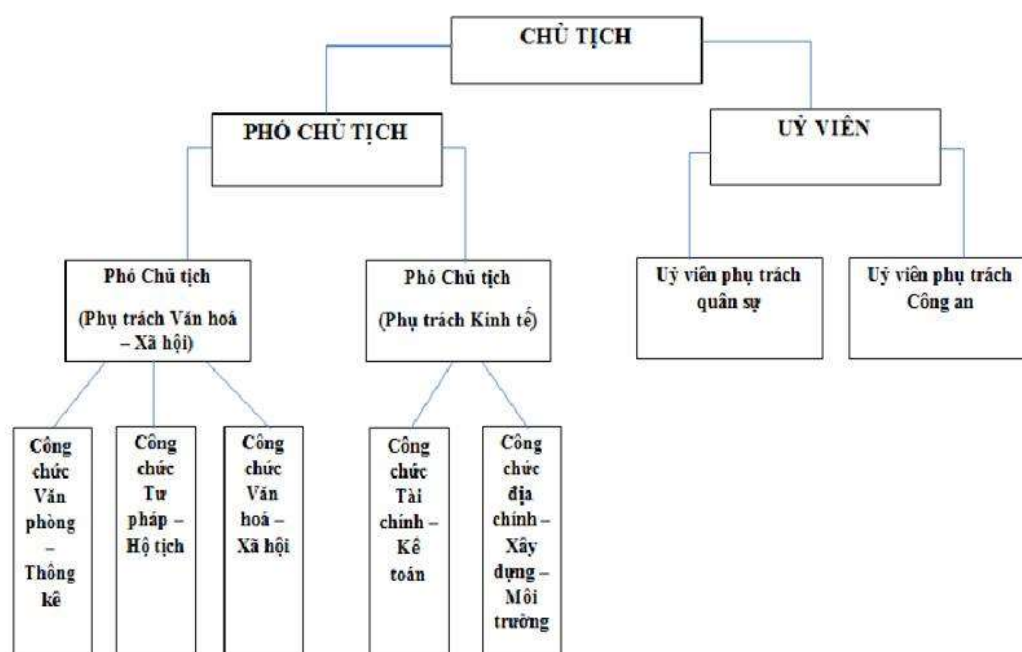
Từ năm 1997 đến nay, huyện Hòa Vang đã trải qua 2 lần chia tách (tháng 01/1997 Hòa Vang được tách 05 xã về quận Ngũ Hành Sơn và Liên Chiểu, đến tháng 9/2005 tiếp tục tách 03 xã về quận Cẩm Lệ). Hiện nay huyện Hòa Vang còn lại 11 xã trong đó có 08 xã loại 1 và 03 xã loại 2, cơ cấu tổ chức và bộ máy hệ thống chính trị ở cơ sở cũng được thành lập như các địa phương trong cả nước dựa trên các quy định của pháp luật.

Trong số 11 Chủ tịch UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang tất cả đều là đại biểu Hội đồng nhân dân. Các thành viên khác của Ủy ban nhân dân không nhất thiết phải là đại biểu Hội đồng nhân dân nhưng trên thực tế, các thành viên khác của Ủy ban nhân dân đa số là đại biểu Hội đồng nhân dân cùng cấp. Không có

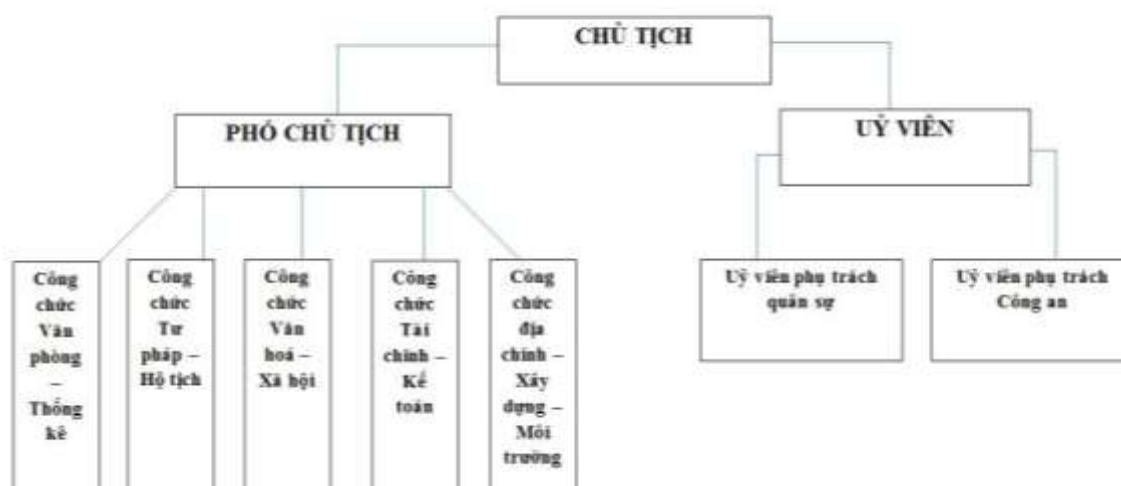
trường hợp Chủ tịch UBND, Chủ tịch HĐND xã giữ chức vụ đó quá 2 nhiệm kỳ liên tục trong một đơn vị hành chính và cũng không có Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp cơ sở nào đồng thời là Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay thành viên Ủy ban nhân dân cấp cơ sở.

Do những đặc điểm đa dạng về địa lý, huyện Hòa Vang vừa là huyện đồng bằng, vừa mang dáng dấp của một đô thị đang trong đà phát triển, vừa là một huyện có đặc điểm của huyện miền núi. Trong tổng số 11 xã thì có 8 xã loại 1 và 03 xã loại 2. Vì vậy, số lượng các Phó chủ tịch UBND xã trong toàn huyện là không giống nhau mà căn cứ vào tình hình kinh tế - xã hội, vào đặc điểm địa lý, dân cư của các xã để có sự bố trí, sắp xếp cho phù hợp nhưng nhìn chung việc bố trí sắp xếp các Phó Chủ tịch theo đúng các quy định của Luật chính quyền địa phương 2015. Ủy ban nhân dân xã loại I có không quá hai Phó Chủ tịch; xã loại II và loại III có một Phó Chủ tịch. Cụ thể:

** Đối với xã loại I:*



* Đối với xã loại II:



Thực hiện Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ về chức danh, số lượng, một số chế độ chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã; Thông tư liên tịch số 03/TTLT – BNV – BTC- BLĐTB và XH ngày 27/5/2010 của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, Bộ Lao động thương binh và Xã hội hướng dẫn thực hiện Nghị định 92 của Chính phủ. Theo đó, công chức cấp xã hiện nay có 07 chức danh bao gồm: Chức danh văn hóa - xã hội được bố trí 02 công chức (01 làm công tác văn hóa và 01 làm công tác lao động thương binh và xã hội); chức danh địa chính - nông nghiệp - xây dựng và môi trường được bố trí 02 công chức (01 đảm nhiệm nhiệm vụ địa chính và 01 đảm nhiệm nhiệm vụ về lĩnh vực nông nghiệp – xây dựng (nông thôn mới)- môi trường); Chức danh Văn phòng- Thống kê bố trí 02 công chức đảm bảo có người thường trực làm công tác tiếp nhận hồ sơ hành chính ở bộ phận “một cửa”; chức danh tư pháp – hộ tịch được bố trí 02 công chức (01 đảm nhiệm công tác hộ tịch và 01 đảm nhiệm về công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật). Số công chức còn lại được bố trí phù hợp theo yêu cầu nhiệm vụ và đội ngũ cán bộ, công chức hiện có của cấp xã theo hướng ưu tiên bố trí thêm các chức danh Tài chính-Kế toán. Với các chức danh chuyên môn trên tại các xã của huyện Hòa Vang hầu hết đều do

các công chức chuyên trách đảm nhiệm.

Theo số liệu thống kê của Ủy ban nhân dân huyện Hòa Vang về số lượng cán bộ, công chức cũng như trình độ chuyên môn, lý luận chính trị từ năm 2011 đến năm 2015, cụ thể:

Năm	Tổng	Trình độ chuyên môn								Chính trị			
		Thạc sĩ		Đại học		Cao đẳng		Trung cấp		Cao cấp		Trung cấp	
		SL	%	SL	%	SL	%	SL	%	SL	%	SL	%
2011	545	0	0%	23	4%	300	55%	222	41%	4	1,64%	240	98,36%
2012	549	6	1%	100	18%	210	38%	233	42%	10	3,92%	245	96,08%
2013	549	36	7%	160	29%	240	44%	113	21%	15	5,08%	280	94,92%
2014	557	70	13%	195	35%	132	24%	160	29%	19	6,05%	295	93,95%
2015	561	96	17%	210	37%	90	16%	165	29%	23	7,08%	302	92,92%

- Về tuổi đời:

Tuổi đời	Số lượng	Tỉ lệ
Dưới 35 tuổi	254	45,2%
Từ 36 – 45 tuổi	123	21,9%
Từ 46 – 55 tuổi	141	25%
Từ 51 – dưới 60	34	6%

Tính đến cuối 07/2016, tổng số cán bộ, công chức cấp xã ở Huyện Hòa Vang có 561 cán bộ, công chức có 100% trình độ văn hóa 12/12. Trong đó có 133 đồng chí là cán bộ chuyên trách, 278 đồng chí là cán bộ không chuyên trách và 149 đồng chí là công chức chuyên môn. Cụ thể:

a) Về công chức cấp xã, có 149 trong đó đều đạt chuẩn từ trung cấp trở lên chiếm tỷ lệ: 100%, cụ thể:

- Về trình độ chuyên môn:

+ Thạc sĩ 54 người, chiếm 36,2%;

+ Đại học 75 người, chiếm 50,3%;

+ Trung cấp: 20 người, chiếm 13,4%.

- Về Trình độ lý luận chính trị:

+ Cao cấp LLCT có 1 người, chiếm 0,67%;

- + Trung cấp 48 người, chiếm 32,2 %;
- + Chưa qua đào tạo: 100 người, chiếm 67,1%;

b) Đối với những người hoạt động không chuyên trách, hiện có 278 người trong đó:

- *Trình độ chuyên môn:*

- + Trình độ đại học 78 người, chiếm 28,1%;
- + Cao đẳng 24 người, chiếm 8,63%;
- + Trung cấp 122 người, chiếm 43,8%;
- + Sơ cấp 54 người, chiếm 19,4%.

- *Trình độ lý luận chính trị:*

- + Cao cấp LLCT 5 người, chiếm 1,79%;
- + Trung cấp 78 người, chiếm 28,1%;
- + Sơ cấp 23 người, chiếm 8,27%;
- + Chưa qua đào tạo 172, chiếm 61,87%.

Từ năm 2014 đến nay, thực hiện chính sách thu hút cán bộ trẻ có trình độ đại học chuyên môn về công tác tại xã. Huyện Hòa Vang đã tuyển dụng và tiếp nhận 64 cán bộ (14 sinh viên khá giỏi, 31 cán bộ đề án 89 và 19 cán bộ được tuyển dụng). Đa số cán bộ thu hút tuổi đời dưới 30, có phẩm chất đạo đức tốt, năng lực chuyên môn, được các xã tiếp nhận bố trí phù hợp, sau khi bổ nhiệm bước đầu phát huy năng lực và hiệu quả công tác.

2.2.3. Các mối quan hệ về tổ chức của Ủy ban nhân dân xã

2.2.3.1. Mối quan hệ giữa UBND cấp xã với các cơ quan nhà nước ở Trung ương.

Trong mối quan hệ với cơ quan địa phương, các cơ quan ở Trung ương có thẩm quyền quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, địa giới hành chính, tổ chức, hoạt động của UBND các cấp trong phạm vi cả nước, trong đó có tổ chức UBND cấp xã ở địa phương.

Quốc hội có quyền thành lập mới, nhập, chia tách, điều chỉnh địa giới

tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Và theo sự thay đổi về địa giới hành chính cấp tỉnh, các cơ quan địa phương được tổ chức theo địa giới hành chính cấp tỉnh cũng có thể thay đổi. Các cơ quan nhà nước ở trung ương thông qua các đạo luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn, những nguyên tắc về tổ chức và hoạt động của UBND các cấp; quyết định phân bổ ngân sách, kinh phí hoạt động cho cơ quan địa phương, thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của cơ quan địa phương. Hay việc ban bố tình trạng khẩn cấp ở các địa phương. UBND là cơ quan hành chính ở địa phương có trách nhiệm tổ chức thực hiện các văn bản của cấp trên (Chủ tịch nước). Hiệu quả thực hiện của UBND cấp xã ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả thực thi văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên ở phạm vi địa bàn.

Chính phủ và UBND đều thuộc hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Vì vậy, chúng có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Theo quy định của pháp luật, Chính phủ có quyền điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh. Chính phủ quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND để HĐND quyết định thành lập các cơ quan chuyên môn này tại địa phương mình. Thủ tướng lãnh đạo và quy định chế độ làm việc với Chủ tịch UBND các cấp. UBND các cấp là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, có trách nhiệm tổ chức triển khai các văn bản của Chính phủ trên phạm vi địa bàn. Hiệu quả hoạt động của các cơ quan địa phương ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hoạt động của Chính phủ.

2.2.3.2. Mối quan hệ giữa UBND với các cơ quan nhà nước ở địa phương

** Mối quan hệ giữa UBND với HĐND*

Nếu ở Trung ương, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội - cơ quan quyền lực của cả nước, thì ở địa phương, UBND là cơ quan chấp hành của HĐND - cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Quan hệ giữa UBND và HĐND cấp xã là mối quan hệ phức tạp, bao gồm quan hệ trực tuyến, quan hệ theo chức năng và cả mối quan hệ hai chiều phụ thuộc.

UBND và HĐND cấp xã không phải là hai hệ thống mà là một cơ cấu. Theo qui định của luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 thì UBND do HĐND bầu ra, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương. Nên mối quan hệ giữa UBND với HĐND là mối quan hệ phụ thuộc của cơ quan hành chính Nhà nước vào cơ quan quyền lực Nhà nước cùng cấp. UBND phải chịu sự kiểm tra, giám sát của HĐND cùng cấp. HĐND ra các nghị quyết có tính chất bắt buộc phải thực hiện đối với UBND. Là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, HĐND cấp xã bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp xã; giám sát hoạt động và bãi bỏ những quyết định trái pháp luật của UBND cấp xã, yêu cầu UBND cấp xã báo cáo về tình hình thực hiện nghị quyết của HĐND và thi hành các biện pháp cần thiết để đảm bảo thực hiện nghị quyết của HĐND.

Tuy vậy, với tư cách là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương UBND cấp xã lại có tính “*độc lập tương đối*” với HĐND cấp xã, HĐND cấp xã không có quyền ra lệnh về mặt hành chính đối với UBND cấp xã, do không phải là cơ quan cấp trên của UBND nên ở khía cạnh này quan hệ giữa HĐND và UBND là mối quan hệ theo chức năng do Nhà nước phân công giữa cơ quan quyền lực và cơ quan hành chính ở cơ sở. UBND cấp xã có những thẩm quyền chức năng do HĐND xã trao cho nhưng UBND cấp xã có địa vị pháp lý riêng, có quyền hạn, chức năng trong quản lý hành chính Nhà nước chỉ thuộc riêng cơ quan hành chính. Mặt khác HĐND và UBND lại là một thể thống nhất không phân chia tạo thành chính quyền cấp xã, cùng phối hợp, giải quyết những vấn đề nảy sinh khi thực hiện nghị quyết của HĐND, phối hợp trong việc quyết định việc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp xã theo đề nghị của Ủy ban mặt trận tổ quốc cấp xã.

Trong các cuộc họp hàng tháng của UBND, Chủ tịch HĐND cấp xã được mời tham dự để cùng bàn việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế, ngân sách và các nhiệm vụ khác liên quan đến HĐND; UBND cấp xã có trách nhiệm cung cấp

cho Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND và các đại biểu HĐND cấp xã những văn bản, tài liệu của UBND ban hành liên quan đến hoạt động của HĐND cấp xã.

Như vậy, giữa HĐND và UBND có mối quan hệ khăng khít, hữu cơ nhưng không đồng nhất, hòa lẫn mà mỗi loại cơ quan có những chức năng nhiệm vụ riêng do Nhà nước phân công. HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương thảo luận và quyết định những chủ trương, biện pháp lớn về kinh tế, xã hội, an ninh, trật tự, trị an ở cơ sở. UBND cấp xã là cơ quan hành chính Nhà nước, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật của Nhà nước, mệnh lệnh của cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cấp xã, thống nhất gồm hai bộ phận tạo nên chính quyền địa phương. Hai bộ phận này có chức năng khác nhau (chức năng ra nghị quyết, giám sát và chức năng điều hành). Quan hệ giữa UBND cấp xã với HĐND cấp xã là mối quan hệ đặc biệt, thể hiện sự thống nhất chính trị trong tổ chức bộ máy Nhà nước ở địa phương. Mối quan hệ này một mặt thể hiện yếu tố tập trung quyền của cơ quan quyền lực Nhà nước trong việc thành lập, thay đổi, bãi nhiệm cơ quan hành chính Nhà nước và các thành viên của nó, trong việc chỉ đạo, giám sát hoạt động của cơ quan hành chính. Mặt khác thể hiện yếu tố dân chủ trong việc cơ quan quyền lực Nhà nước trao quyền chủ động, sáng tạo cho cơ quan hành chính Nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng điều hành, quản lý trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội.

** Mối quan hệ với Ủy ban nhân dân cấp trên*

Ủy ban nhân dân cấp xã có mối quan hệ trực tiếp với Ủy ban nhân dân cấp huyện. Đây là mối quan hệ trực tiếp trên dưới, quan hệ phục tùng và mệnh lệnh.

- Là cấp dưới UBND xã và chủ tịch UBND xã chịu sự chỉ đạo của UBND huyện và chịu trách nhiệm báo cáo trước UBND huyện. Trong chỉ đạo, điều hành, khi gặp những vấn đề vượt quá thẩm quyền hoặc chưa được pháp luật quy định, UBND xã phải báo cáo kịp thời để xin ý kiến chỉ đạo của UBND huyện, thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo định kỳ, đột xuất với UBND huyện và cơ

quan chuyên môn cấp huyện.

- UBND xã chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc về chuyên môn, nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp huyện trong thực hiện nhiệm vụ chuyên môn trên địa bàn xã; có trách nhiệm phối hợp với cơ quan chuyên môn cấp huyện trong đào tạo bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ cán bộ, công chức cấp xã, từng bước nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã; UBND xã bố trí cán bộ, công chức đủ năng lực đáp ứng yêu cầu theo dõi các lĩnh vực công tác theo hướng dẫn nghiệp vụ của cấp trên, giữ mối liên hệ chặt chẽ với cơ quan chuyên môn cấp huyện, tuân thủ sự chỉ đạo thống nhất của cơ quan chuyên môn cấp trên.

- Là cấp trên, UBND cấp huyện có trách nhiệm phê chuẩn nhân sự của UBND cấp xã, thực hiện sự chỉ đạo toàn diện trên mọi lĩnh vực hoạt động của UBND cấp xã.

Mối quan hệ về công tác chuyên môn nghiệp vụ là mối quan hệ dựa trên nguyên tắc quản lý theo ngành kết hợp với quản lý theo địa phương trong hoạt động quản lý nhà nước. Các bộ phận chuyên môn của UBND cấp xã chịu sự chỉ đạo trực tiếp của các phòng ban chuyên môn của UBND cấp huyện. Trong những năm qua, nhờ phát huy mối quan hệ này tốt mà UBND cấp xã đã tranh thủ sự chỉ đạo kịp thời của các cơ quan chuyên môn của huyện, tỉnh và Trung ương.

2.2.3.3. Mối quan hệ với Đảng ủy – Hội đồng nhân dân - Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể xã

** Mối quan hệ với Đảng ủy*

UBND xã chịu sự lãnh đạo trực tiếp của Đảng ủy trong việc thực hiện nghị quyết của Đảng, pháp luật Nhà nước, các văn bản chỉ đạo của cơ quan nhà nước cấp trên.

UBND xã chủ động đề xuất với Đảng ủy về phương hướng, nhiệm vụ, kế hoạch cụ thể về phát triển kinh tế xã hội; giữ vững an ninh trật tự, an toàn xã hội, nâng cao đời sống nhân dân và những vấn đề quan trọng khác ở địa phương;

có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng để giới thiệu với Đảng ủy những cán bộ, đảng viên có phẩm chất năng lực đảm nhiệm các chức vụ công tác chính quyền.

** Mối quan hệ với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể*

UBND xã phối hợp chặt chẽ Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân cấp xã trong thực hiện các nhiệm vụ công tác, chăm lo đời sống và bảo vệ lợi ích của nhân dân; tạo điều kiện cho tổ chức này hoạt động có hiệu quả; định kỳ 6 tháng 1 lần hoặc khi thấy cần thiết thông báo tình hình phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương và các hoạt động của UBND cho các tổ chức này biết để phối hợp, vận động các tầng lớp nhân dân chấp hành đúng đường lối chính sách, pháp luật và thực hiện tốt nghĩa vụ công dân đối với nhà nước.

** Mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân xã với Trưởng thôn*

Chủ tịch UBND xã phân công các thành viên UBND phụ trách, chỉ đạo nắm tình hình các thôn, các thành viên UBND phải trực tiếp làm việc với các thôn thuộc địa bàn được phân công phụ trách để nghe phản ánh tình hình, kiến nghị và giải quyết các khiếu nại của nhân dân theo quy định của pháp luật.

Trưởng thôn phải thường xuyên liên hệ với HĐND, UBND xã để tổ chức quán triệt các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, các văn bản chỉ đạo điều hành của cơ quan nhà nước cấp trên và của HĐND, UBND xã để triển khai thực hiện; phát huy quyền làm chủ của nhân dân và thực hiện tốt quy chế dân chủ cơ sở; Trưởng thôn kịp thời báo cáo UBND và Chủ tịch UBND xã tình hình mọi mặt của thôn, đề xuất biện pháp giải quyết khi cần thiết, góp phần giữ vững an ninh trật tự trên địa bàn.

2.2.4. Ưu điểm và hạn chế về tổ chức của Ủy ban nhân dân xã

2.2.4.1. Về mặt ưu điểm

Do nhận thức được vị trí, vai trò của chính quyền xã là một tế bào quan trọng cấu thành đất nước, là nơi tổ chức thực hiện thắng lợi mọi chủ trương đường lối của đảng, chính sách pháp luật của nhà nước .

Trong thời kỳ đổi mới toàn diện đất nước đội ngũ cán bộ chính quyền

UBND xã ở huyện Hà Vang, thành phố Đà Nẵng đã có những chuyển biến kịp thời, bước đầu đáp ứng yêu cầu của quá trình đổi mới, trong thực thi nhiệm vụ đã năng động sáng tạo hơn, tư tưởng bao cấp, tác phong thụ động từng bước được khắc phục, từ đó tạo ra sức làm việc mới, đóng vai trò tích cực trong cải cách hành chính của Thành phố Đà Nẵng nói chung. Trong đó đáng kể là những tiến bộ về tinh thần, thái độ phục vụ nhân dân, các thủ tục hành chính, đặc biệt thực thi nhiệm vụ đã dần dần dựa trên cơ sở pháp luật. Tình trạng chủ quan tùy tiện của quyền đã giảm

Chất lượng đội ngũ cán bộ được nâng lên về trình độ, phát huy tính năng động và ngày càng trẻ hóa, nhất là đội ngũ cán bộ chủ chốt ở xã, chế độ chính sách được quan tâm và từng bước được cải thiện. Số lượng đội ngũ cán bộ, công chức không những tăng lên về số lượng đáng kể mà chất lượng và năng lực chuyên môn cũng được cải thiện rõ rệt, đội ngũ cán bộ được trẻ hóa, chuẩn hóa, góp phần quan trọng vào việc lãnh đạo, điều hành quản lý và phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Nhìn vào bảng thống kê, nhận thấy rằng cán bộ, công chức Ủy ban nhân dân xã tại huyện Hòa Vang qua các năm đều tăng lên không những về số lượng mà trình độ chuyên môn nghiệp vụ cũng không ngừng tăng cao. Biểu hiện, số lượng cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn là thạc sỹ, đại học tăng nhanh, trình độ cao đẳng, trung cấp giảm xuống đáng kể. Đây là một dấu hiệu đáng mừng trong việc chuẩn hóa nguồn nhân lực chất lượng cao phục vụ cho công tác quản lý nhà nước tại địa phương. Đội ngũ cán bộ, công chức không những được đào tạo vững vàng về chuyên môn nghiệp vụ mà còn được trang bị bản lĩnh lý luận chính trị vững chắc góp phần nâng cao, chất lượng hiệu quả hoạt động công vụ. Với chính sách thu hút các học viên, sinh viên từ các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp về công tác tại địa phương đã đem lại cho huyện Hòa Vang một lực lượng trẻ, đáp ứng yêu cầu về trình độ chuyên môn.

Như vậy, so với yêu cầu cán bộ, công chức cấp xã phải có trình độ chuyên

môn từ trung cấp trở lên thì số lượng cán bộ công chức cấp xã trên địa bàn Huyện Hòa Vang đã đạt được yêu cầu về chuyên môn. Đội ngũ cán bộ, công chức xã đạt tiêu chuẩn chức danh theo quy định, được tham gia đào tạo bồi dưỡng các lớp dài hạn, ngắn hạn nên trình độ chuyên môn ngày càng được nâng cao. Công tác quy hoạch cán bộ có nhiều đổi mới theo hướng mở rộng dân chủ để phát hiện và giới thiệu nguồn cán bộ, đảm bảo phương châm “động” và “mở”, chất lượng cán bộ quy hoạch được nâng cao; công tác đào tạo và sử dụng cán bộ sau đào tạo được gắn với kết quả quy hoạch và tiêu chuẩn chức danh quy hoạch.

2.2.4.2. Về mặt hạn chế

Tuy được nâng cao một bước rõ rệt về nhận thức, trình độ học vấn, chuyên môn nghiệp vụ và năng lực quản lý nhưng vẫn còn nhiều cán bộ chuyên môn giúp việc UBND có trình độ trung cấp. Cụ thể: chức danh trưởng công an, Chỉ huy trưởng quân sự, đây vẫn là một trở ngại lớn cho hoạt động của UBND cấp xã trong điều kiện thực hiện mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đồng thời làm giảm đi hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp cơ sở. Chỉ có 60/149 công chức được đào tạo về quản lý hành chính, chiếm tỷ lệ 40,2%; 39/149 công chức biết ngoại ngữ (chủ yếu trình độ A), chiếm 26,2%; 76/149 công chức biết sử dụng tin học, chiếm tỷ lệ 51%. Trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội vẫn còn không ít cán bộ chính quyền xử lý giải quyết công việc theo ý muốn chủ quan hoặc vi phạm pháp luật, chính sách của Đảng và Nhà nước một cách vô thức. Đây là một hạn chế rất lớn có ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp cơ sở nói chung, UBND cấp xã nói riêng bởi vì chính quyền cấp cơ sở trong thời kỳ hội nhập rất cần những con người trẻ tuổi năng động có khả năng nắm bắt và vận dụng những tiến bộ của khoa học công nghệ, những kiến thức về quản lý mới ngày càng hiện đại vào thực tiễn quản lý tại địa phương. Những hạn chế trên của đội ngũ cán bộ chuyên môn là một trở ngại lớn cho hoạt động của UBND cấp xã ở huyện Hòa Vang trong điều kiện chúng ta

đang phấn đấu đến năm 2020 cơ bản trở thành nước công nghiệp cũng như mục tiêu hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn theo mục tiêu của Đảng và Nhà nước đã đề ra.

2.3. Thực trạng hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 và Nghị định 08 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ, thành viên UBND xã thuộc huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng được cơ cấu 01 chủ tịch, 02 phó chủ tịch, 02 Ủy viên phụ trách Công An, quân sự

Việc tổ chức và thực hiện thẩm quyền của UBND cấp xã được quy định tại điều 114 Hiến pháp 2013 và điều 35, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Thực tế các xã tại Huyện Hòa Vang căn cứ vào các quy định trên mà có kết cấu tổ chức cũng như hoạt động phù hợp để thực hiện thẩm quyền nhiệm vụ của mình trên cơ sở quy định của pháp luật đề ra. Với chức năng là cơ quan quản lý hành chính nhà nước tại địa phương, chịu trách nhiệm quản lý chung các lĩnh vực của đời sống. Mặc dù pháp luật không quy định cụ thể vai trò của UBND cấp xã trên các lĩnh vực, tuy nhiên từ thực tế hoạt động của 11 xã trên địa bàn, có thể khái quát thực trạng của việc tổ chức thực hiện thẩm quyền của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang như sau:

2.3.1. Hoạt động thực hiện thẩm quyền của tập thể Ủy ban nhân dân

Hoạt động của tập thể UBND xã biểu hiện thông qua các kỳ họp. UBND họp mỗi tháng họp ít nhất một lần theo đúng quy định của pháp luật, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số các vấn đề thuộc thẩm quyền thông qua hình thức biểu quyết. Đây là hình thức hoạt động quan trọng nhất của UBND cấp xã. Ngoài ra UBND còn tiến hành giao ban tuần và họp đột xuất khi cần thiết. Nhiều UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang họp mỗi tuần một lần vào sáng thứ 2 hoặc chiều thứ 6 để triển khai nhiệm vụ trong tuần. Về thời gian họp, thông thường một buổi họp theo định kỳ chỉ diễn ra trong khoảng thời gian từ 2 đến 3

tiếng. Về thành phần tham dự: Ngoài số lượng thành viên của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thường có thêm Ban Thường vụ Đảng ủy, Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, các chức danh chuyên môn của Ủy ban, Trưởng các thôn và nhiều khi còn mời cả các ngành, đoàn thể ở địa phương. UBND cấp xã ở huyện Hòa Vang đã có nhiều hình thức hoạt động tập thể linh hoạt đảm bảo sự nhanh nhạy trong hoạt động quản lý điều hành. UBND cấp xã huyện Hòa Vang khi đưa ra tập thể Ủy ban nhân dân thảo luận những vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của UBND xã đều yêu cầu Chủ tịch và cán bộ chuyên môn phụ trách trực tiếp phải chuẩn bị tài liệu, phương án, báo cáo, đề xuất kỹ lưỡng trước khi trình ra tập thể Ủy ban xem xét, quyết định nhằm giảm bớt thời gian thảo luận, đáp ứng nhanh việc giải quyết các vấn đề do nhu cầu quản lý đặt ra.

Tuy nhiên, nội dung các buổi họp của UBND cấp xã hàng tháng trên địa bàn chủ yếu là để kiểm điểm tình hình thực hiện nhiệm vụ trong tháng và xây dựng chương trình công tác của tháng sau, đó chính là những buổi họp để giải quyết những công việc mang tính sự vụ chứ chưa thực sự để quyết định những vấn đề cơ bản trọng tâm trong tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã như các quyết định và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, các biện pháp thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân...Nên có thể thấy rằng UBND cấp xã ở huyện Hòa Vang hàng tháng đều tiến hành rất nhiều các cuộc họp khác nhau, nhưng hiệu quả thu được lại không cao. Lịch tiếp dân của các xã, cũng rất khác nhau, có nơi tiếp dân vào tất cả các ngày làm việc, có nơi dành riêng một số ngày (ví dụ, Ủy ban nhân dân xã Hòa Nhơn tiếp dân vào các ngày thứ 3, 5; Ủy ban nhân dân xã Hòa Tiến tiếp dân vào các ngày thứ 2, 4, 6).

2.3.2. Hoạt động của các thành viên ủy ban và của các chức danh chuyên môn

Chủ tịch UBND cấp xã là người đứng đầu UBND, lãnh đạo và điều hành mọi công việc của UBND cấp xã, chịu trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ quyền

hạn của mình theo quy định tại điều 121 Luật tổ chức chính quyền địa phương các thành viên của UBND. Là người triệu tập và chủ tọa các phiên họp của UBND; là người chỉ đạo và áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng chống thiên tai, cháy, nổ, dịch bệnh, an ninh trật tự và báo cáo UBND trong phiên họp gần nhất. Phó Chủ tịch và các ủy viên UBND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn do Chủ tịch phân công và chịu trách nhiệm trước Chủ tịch về công việc được giao. Các Phó chủ tịch thường được phân công các mảng công tác như kinh tế-tài chính, văn hóa-xã hội. Các ủy viên được phân công phụ trách các mặt công tác như công an, quân sự, tổ chức, kế hoạch, tài chính, văn phòng. Các cán bộ chuyên môn của UBND thực hiện các nhiệm vụ, công vụ được giao theo quy định của từng chức danh. Cụ thể, cán bộ văn phòng Ủy ban nhân dân thường đảm nhiệm các công việc như theo dõi, tổng hợp, báo cáo tình hình hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn; đôn đốc các đơn vị thực hiện kế hoạch đã đề ra, quản lý con dấu, nhận đơn thư khiếu nại tố cáo...; cán bộ địa chính có nhiệm vụ theo dõi quỹ đất công, lưu giữ hồ sơ địa chính, kiểm tra đất đai theo định kỳ, lập hồ sơ đăng ký, xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; cán bộ tư pháp hộ tịch thường thực hiện những công việc như phổ biến, tuyên truyền pháp luật, theo dõi về hộ tịch, khai sinh, khai tử, đăng ký kết hôn...; cán bộ phụ trách công tác kế toán-ngân sách thường có nhiệm vụ lập kế hoạch thu chi ngân sách hàng năm, lập báo cáo tài chính, trực tiếp thu phí, lệ phí...

Hiện nay, tại các xã ở huyện Hòa Vang, phần lớn các thành viên UBND và các cán bộ chuyên môn đã có nhiều cố gắng, nhiệt tình, trong công tác được giao. Song bên cạnh đó, cũng còn nhiều hạn chế trong việc học tập nghiên cứu chuyên môn nghiệp vụ nên trong hoạt động vẫn chưa đạt được kết quả cao. Bên cạnh đó, cũng vẫn còn một bộ phận cán bộ, công chức cấp xã còn kém nhiệt tình trong công việc, còn đùn đẩy trách nhiệm trong công tác, dẫn đến tình trạng một số chính quyền cấp xã trong tổ chức và hoạt động còn nhiều bất cập. Tình trạng

chi tiêu lãng phí, không tính đến thực chất hiệu quả của công việc, không nắm vững chế độ chính sách, đồng thời ở một số nơi đội ngũ cán bộ cấp xã còn có biểu hiện quan liêu, cửa quyền, hách dịch, thiếu dân chủ,... Một bộ phận cán bộ có hiện tượng thụ động, trông chờ ỷ lại vào sự chỉ đạo, hướng dẫn của cấp trên, không phát huy được tính tích cực chủ động của mình nên dẫn đến tình trạng giải quyết công việc không kịp thời hoặc hiệu quả không cao.

2.3.3. Tổ chức thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã và cải cách thủ tục hành chính trong Ủy ban nhân dân

Trong công tác chỉ đạo, điều hành của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang, nhiều địa phương đã gắn với công tác cải cách hành chính và thực hiện Pháp lệnh dân chủ ở xã, phường, thị trấn, do đó đã tạo sự chuyển biến trong phong cách làm việc của các cán bộ, công chức, đảm bảo giải quyết các công việc cho công dân cũng như công việc của chính quyền được nhanh chóng, kịp thời. Hiện nay tình trạng công việc tồn đọng, ứ đọng hầu như không còn, việc triển khai thực hiện các văn bản và quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân, các kiến nghị, đề xuất của quần chúng nhân dân được thực hiện nhanh chóng, kịp thời và hiệu quả hơn. Đến nay, 100% các xã ở huyện Hòa Vang đã thực hiện tốt, có nề nếp Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 cũng như cơ chế "một cửa" UBND cấp xã trên địa bàn huyện Hòa Vang. Theo đó tất cả các xã, đều niêm yết công khai các thủ tục hành chính trước trụ sở, quy định chế độ làm việc, lịch tiếp dân, giải quyết đơn thư, khiếu nại, tố cáo. Thông tin công khai cho dân biết cụ thể về ngày, giờ, địa điểm tiếp xúc cử tri các kỳ họp Hội đồng nhân dân. Công khai các khoản chi có nguồn gốc do dân đóng góp, công khai việc đấu thầu quỹ đất công ích. Bên cạnh đó cũng còn những tồn tại cần khắc phục, đó là tình trạng một số công việc được bàn bạc thống nhất nhưng việc thực hiện lại kéo dài, chất lượng không cao. Hoặc khi bàn bạc nhân dân đồng tình thống nhất thực hiện, nhưng khi thực hiện xong thu tiền đóng góp của nhân dân lại gặp khó khăn. Người dân đôi khi chưa hiểu đúng

quyền dân chủ dẫn đến dân chủ quá trớn.

2.3.4. Một số hoạt động cụ thể của Ủy ban nhân dân cấp xã

2.3.4.1. Trong lĩnh vực kinh tế

Những năm vừa qua nền kinh tế của huyện Hòa Vang đã đạt được sự tăng trưởng đáng kể, đời sống nhân dân không ngừng được cải thiện. Tốc độ phát triển kinh tế của địa phương có nhiều tăng trưởng hơn so với cùng kỳ với năm trước 23%. Có được những kết quả kể trên một phần quan trọng do sự đóng góp của Ủy ban nhân dân cấp Huyện đã tổ chức triển khai thực hiện khá tốt công tác quản lý nhà nước về kinh tế trên địa bàn. Nền kinh tế chủ yếu là nông nghiệp, song quá trình cải tạo giống cây trồng cũng như thực hiện tốt chính sách khuyến nông, chăm lo nhân rộng mô hình hợp tác xã kinh tế, nên nền kinh tế của địa phương có nhiều khởi sắc.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được thì vẫn còn nhiều những hạn chế, đó là: Với chức năng nhiệm vụ là cơ quan quản lý nhà nước ở cơ sở, nhưng một số UBND xã chưa thực sự phát huy hết vai trò của mình trong việc định hướng giúp đỡ cho nhân dân tại địa phương, tình trạng người dân tự phát trong hoạt động sản xuất, kinh doanh là phổ biến, chính quyền cấp cơ sở chưa xây dựng được các phương án sản xuất kinh doanh hữu hiệu. Vì vậy trong toàn Huyện vẫn còn xảy ra tình trạng các mặt hàng nông sản khi sản xuất ra cung quá xa so với cầu tại địa phương (đặc biệt là các loại rau màu, hoa quả) nên giá thành của các mặt hàng này bị giảm dẫn đến giảm thu nhập trực tiếp của người lao động hoặc có những mặt hàng lại chưa đáp ứng được so với cầu (đặc biệt là các mặt hàng nông sản đã được bao tiêu sản phẩm).

2.3.4.2. Trong quản lý đất đai

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá của Quốc gia, là tư liệu sản xuất của ngành nông nghiệp, lâm nghiệp; là địa bàn phân bố các khu dân cư và xây dựng cơ sở kinh tế, văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng. Vì vậy, đất đai cần phải được quản lý chặt chẽ theo đúng quy hoạch, kế hoạch và phải được sử dụng có hiệu

quả. Có thể nói, UBND cấp xã là nơi gần gũi và nắm bắt rõ nhất với những biến động về đất đai tại địa phương. Giúp việc cho UBND cấp xã trong hoạt động quản lý đất đai ở mỗi xã, phường, thị trấn là công chức Địa chính.

Ở huyện Hòa Vang trong những năm qua, nhiều địa phương đã làm tốt công tác này như: đã tiến hành việc chuyển dịch cơ cấu cây trồng vật nuôi, dồn đổi ruộng đất từ ô thửa nhỏ thành ô thửa lớn khắc phục dần tình trạng manh mún trong việc sử dụng đất. UBND cấp xã đã phối hợp với các cấp chính quyền hoàn thiện các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cá nhân, hộ gia đình trên địa bàn Huyện. Đến nay, theo số liệu của Ủy ban nhân dân huyện Hòa Vang toàn huyện đã có 09/11 xã cơ bản hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và xử lý các trường hợp sử dụng đất chưa hợp pháp. Điều này tạo tiền đề cho việc xác lập đất đai là một yếu tố rất quan trọng vận động theo quá trình phát triển của sản xuất hàng hóa, cho việc phân phối lại lao động và cho việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng giảm tỷ trọng nông nghiệp, lâm, ngư nghiệp, tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ.

Bên cạnh đó cũng còn một số tồn tại cần khắc phục là: Công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của các xã chưa thật sự khoa học. Công tác kiểm kê, thống kê biến động đất đai chậm; các hành vi lấn chiếm đất công, sử dụng sai mục đích, gây ô nhiễm đất...còn chưa được phát hiện kịp thời, có nơi trong xử lý còn thiếu sự cương quyết; cá biệt có địa phương còn tiến hành cấp đất, bán đất cho nhân dân trái với quy định của pháp luật. Trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai, do các quyết định thu hồi đất, phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng, thực hiện quyết định sau thanh tra, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không đúng quy định và không đảm bảo thời gian nên đã xảy ra tình trạng khiếu tố đông người. Trình độ năng lực của một số cán bộ, công chức có thẩm quyền giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai còn hạn chế, không nắm rõ được các quy định của pháp luật, có khi còn lợi dụng chức

quyền cố ý làm trái các quy định của pháp luật, bao che cho cấp dưới, giải quyết khiếu nại, tố cáo sai, gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

2.3.4.3. Trong lĩnh vực văn hóa, giáo dục

UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang đã tổ chức thực hiện tương đối tốt Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; xây dựng thành công các phong trào văn hóa, văn nghệ thể dục thể thao. Thực hiện tốt cuộc vận động nhân đạo từ thiện, cuộc vận động xây dựng đời sống văn hóa khu dân cư, đăng ký và bình xét gia đình văn hóa hàng năm đến tận thôn, xóm... Tất cả các xã của huyện Hòa Vang đều đã có trường tiểu học, trung học cơ sở khá khang trang đảm bảo cho học sinh học 2 buổi trên ngày, trường mầm non được đầu tư cơ bản thu hút trẻ em đến lớp. UBND cấp xã đã phối hợp với các nhà trường huy động trẻ em đến trường đúng độ tuổi. Công tác y tế chăm sóc sức khỏe ban đầu cho nhân dân được quan tâm, các cháu trong độ tuổi được tiêm chủng mở rộng, uống vitamin A. Duy trì chuẩn quốc gia y tế về cơ sở, tăng cường công tác khám, tư vấn sức khỏe cho nhân dân, phòng dịch bệnh...

2.3.4.4. Trong quản lý thu - chi ngân sách cấp xã

Trong công tác thu ngân sách, trên cơ sở kế hoạch được giao hàng năm, Ủy ban nhân dân xã đã tổ chức rà soát toàn bộ các nguồn thu trên địa bàn quản lý, đánh giá khả năng thực hiện các chỉ tiêu thu ngân sách. Xây dựng kế hoạch triển khai, đề ra mục tiêu phấn đấu và chỉ đạo thực hiện. Hàng năm, ngân sách xã đạt cao hay thấp phụ thuộc vào ba nguồn thu chính là: Các khoản thu 100%, các khoản thu phân chia với ngân sách cấp trên, các nguồn thu bổ sung từ ngân sách cấp trên. Chi ngân sách cấp xã bao gồm chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.

Những năm gần đây, thực hiện Nghị quyết của Đảng về công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn mới, xóa đói, giảm nghèo, phát triển văn hóa giáo dục, chăm sóc sức khỏe nhân dân nên chi ngân sách ngày càng nhiều,

nhu cầu chi và quy mô chi ngày càng lớn, hầu như các hoạt động chi thường xuyên tăng nhanh hơn các hoạt động chi đầu tư phát triển cả về nội dung và quy mô chi trả. Qua kết quả thu - chi ngân sách xã hàng năm của cấp chính quyền ở huyện Hòa Vang thì vẫn còn nhiều xã chưa đủ khả năng tự chủ cân đối được thu - chi, các địa phương này vẫn phải dựa vào nguồn ngân sách cấp trên bổ sung. Để khắc phục tình trạng này, cần phải tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý ngân sách cấp xã, phân cấp nhiều cho các xã nguồn thu ổn định, bảo đảm cho các xã ở trình độ trung bình ít nhất có thể tự cân đối được phần chi thường xuyên, giao quyền tự chủ tài chính nhiều hơn nữa cho chính quyền cấp cơ sở, tạo điều kiện để cấp chính quyền này phát triển và nuôi dưỡng nguồn thu trên địa bàn, hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng giành phần lớn nguồn thu về ngân sách cấp trên, sau đó lại xem xét để cấp bổ sung, có như vậy mới tránh được tình trạng cấp dưới ỷ lại, trông chờ vào cấp trên, không phát huy được hết tinh thần sáng tạo, chủ động của chính quyền cấp cơ sở.

2.3.5. Ưu điểm và hạn chế về hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

2.3.5.1. Về mặt ưu điểm

Trong thời gian qua, UBND cấp xã cũng đã có những đổi mới căn bản về phong cách điều hành và chỉ đạo, từ sự chỉ đạo theo cách đối phó tình thế từng bước đã chuyển sang sự chỉ đạo theo quy chế trong đó nổi bật là trách nhiệm của chức danh Chủ tịch UBND cấp xã. Chế độ trách nhiệm đã được xây dựng, cán bộ, công chức cấp xã có năng lực hơn, trẻ hơn, năng động hơn, biết cách tổ chức quản lý, xử lý tốt và kịp thời các tình huống phát sinh trong công việc trên cơ sở pháp luật.

Trên cơ sở quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc và mối quan hệ công tác của HĐND và UBND ở xã bảo đảm gắn kết thống nhất giữa HĐND và UBND cùng cấp trong chính thể chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm cấp xã thuộc huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng; Kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân

định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa chính quyền cơ sở đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn xã.

Phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND và Chủ tịch UBND theo hướng đề cao trách nhiệm của Chủ tịch UBND trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình

2.3.5.2. Về mặt hạn chế

Hoạt động quản lý hành chính của UBND xã còn nhiều yếu kém, tùy tiện, ở một số nơi còn có biểu hiện chưa thực sự dựa theo pháp luật mà còn nặng về tập quán, thói quen, tình cảm đạo đức... việc ban hành các quyết định, văn bản quản lý, áp dụng pháp luật còn có nhiều sai sót, có khi không đúng thẩm quyền, thể thức kể cả có nơi giải quyết một số vụ việc còn sai luật (quản lý đất đai, tài chính, xử phạt vi phạm hành chính...)

Số lượng người hoạt động không chuyên trách ở các xã quá nhiều, chưa tinh gọn, tạo nên một bộ máy cấp cơ sở chồng chéo, người nhiều, việc ít, thụ động trong công việc; trình độ chuyên môn không đáp ứng theo yêu cầu nhiệm vụ; một số chế độ chính sách cho cán bộ cấp xã chưa thỏa đáng dẫn đến tình trạng đơn, thư kiến nghị về chế độ, chính sách đối với những đối tượng này là khá nhiều..

Một bộ phận cán bộ, công chức cấp cơ sở còn kém nhiệt tình trong công việc, còn đùn đẩy trách nhiệm trong công tác, dẫn đến tình trạng một số chính quyền cấp cơ sở trong tổ chức và hoạt động còn nhiều bất cập. Tình trạng chi tiêu lãng phí, không tính đến thực chất hiệu quả của công việc, không nắm vững chế độ chính sách, đồng thời ở một số nơi đội ngũ cán bộ cơ sở còn có biểu hiện quan liêu, cửa quyền, hách dịch, thiếu dân chủ,... Một bộ phận cán bộ có hiện tượng thụ động, trông chờ ỷ lại vào sự chỉ đạo, hướng dẫn của cấp trên, không phát huy được tính tích cực chủ động của mình nên dẫn đến tình trạng giải quyết công việc không kịp thời hoặc hiệu quả không cao.

2.4. Một số kinh nghiệm từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

2.4.1. Những thành tựu chủ yếu đạt được

Một là, các chủ trương, chính sách pháp luật luôn được Ủy ban nhân dân xã quan tâm chỉ đạo triển khai đã và đang đi vào cuộc sống, đến với người dân. Góp phần phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền, hoàn thiện hệ thống pháp luật, khẳng định vị trí, vai trò của pháp luật trong việc tiếp cận công lý, công bằng xã hội, bảo đảm quyền con người. Đã kịp thời giúp đỡ, hỗ trợ người dân tiếp cận pháp luật; biết sử dụng pháp luật khi tham gia vào các quan hệ xã hội; đưa pháp luật trên giấy vào cuộc sống, trở thành hành vi thực tế, hợp pháp của các chủ thể. Đã và đang huy động toàn dân tham gia quản lý xã hội và đoàn kết cộng đồng đấu tranh phòng chống các vi phạm pháp luật, giữ gìn trật tự xã hội trên địa bàn.

Hai là, cấp ủy đảng từ Thành phố đến cơ sở quan tâm lãnh đạo việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã. Phân định cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền giữa tập thể UBND và cá nhân Chủ tịch UBND theo hướng đề cao trách nhiệm người đứng đầu.

Ba là, tăng cường công khai, minh bạch, bảo đảm sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội và Nhân dân trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của UBND cấp xã trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật; Bản thân đội ngũ cán bộ, công chức xã đã có nhiều cố gắng rèn luyện, tu dưỡng nâng cao trình độ mọi mặt, củng cố đoàn kết khắc phục khó khăn hoàn thành tốt nhiệm vụ.

Bốn là, phong trào xây dựng chính quyền vững mạnh được cấp ủy Đảng cơ sở trực tiếp lãnh đạo gắn với xây dựng Đảng bộ vững mạnh và được MTTQ và các đoàn thể tham gia tích cực. Đảng bộ huyện Hòa Vang không có Chi bộ, Đảng bộ cơ sở yếu kém, nhiều năm liền được công nhận Đảng bộ "Trong sạch

vững mạnh"; tốc độ tăng trưởng bình quân hằng năm ở mức 10%; Giá trị công nghiệp xây dựng tăng bình quân 9,4%/năm. Dịch vụ phát triển khá về quy mô, đa dạng về loại hình, tốc độ tăng trưởng 12,8%/năm; Thu nhập bình quân đầu người đạt 27,24 triệu đồng/người/năm.

Năm là, đã gắn quy chế dân chủ ở cơ sở với cải cách hành chính, rà soát, bãi bỏ những vấn đề văn bản, quy định trái pháp luật, đơn giản thủ tục hành chính, thực hiện mô hình "một cửa liên thông" tại UBND xã, các loại thủ tục, phí và lệ phí, thời gian nhận và trả hồ sơ được niêm yết công khai; giải quyết kịp thời đơn thư, khiếu kiện của dân, được dân hoan nghênh. Nhiều công trình giao thông, thủy lợi ở nông thôn được nhân dân bàn bạc và quyết định trực tiếp, tổ chức đóng góp kinh phí và quản lý, giám sát thực hiện. Vai trò tự quản của thôn, làng, bản, ngày càng được thể hiện rõ và được khẳng định, khắc phục dần thói quen bao cấp, ỷ lại, trông chờ vào Nhà nước. Thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở đã có tác động tích cực đến phẩm chất và tác phong của cán bộ và công chức cấp xã, giảm bớt quan liêu, hách dịch, sách nhiễu, cửa quyền, có tiến bộ trong gần dân, tôn trọng và lắng nghe ý kiến của dân, tự khép mình trong kỷ luật, chịu khó học tập, nâng cao trình độ.

2.4.2. Một số hạn chế bất cập

Bên cạnh những thành tựu nổi bật thì vẫn tồn tại một số vướng mắc trong việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng. Cụ thể sau:

Thứ nhất, việc nhận thức về vị trí vai trò, nhiệm vụ của bộ máy chính quyền còn chưa đủ rõ, chưa đạt đến sự thống nhất cao. Hiện nay, quan hệ làm việc giữa UBND cấp xã với UBND cấp trên và Đảng ủy không rõ ràng, thiếu thủ tục làm việc. Không tạo điều kiện cho việc chủ động sáng tạo của UBND cấp xã, nặng về cơ chế "*cấp phát-xin cho*" dẫn đến làm giảm hiệu lực và hiệu quả trong thực tiễn quản lý, điều hành.

Thứ hai, cán bộ cấp cơ sở do chế độ bầu cử mà hình thành, sau mỗi nhiệm kỳ hoạt động nếu không trúng cử lại trở về lao động sản xuất, gây cho cán bộ tâm lý coi công tác ở xã là hoạt động nghiệp dư. Chưa có một chiến lược quy hoạch, xây dựng đội ngũ cán bộ đáp ứng yêu cầu đổi mới; chưa xác định rõ những yêu cầu tiêu chuẩn cụ thể cho từng loại cán bộ xã nên việc bố trí sử dụng thiếu ổn định, nhất quán.

Thứ ba, năng lực, hiệu quả hoạt động của các chức danh chuyên môn trên một số lĩnh vực còn hạn chế, tính kỷ luật của một bộ phận cán bộ, công chức còn yếu. Hoạt động tư pháp chưa theo kịp yêu cầu nhiệm vụ chính trị, xu thế phát triển của xã hội. Tình trạng khiếu kiện vượt cấp, kéo dài, khiếu kiện đông người, chưa tập trung giải quyết nhưng còn diễn biến phức tạp, ảnh hưởng đến an ninh, trật tự trên địa bàn. Tình hình an ninh chính trị vùng dân tộc, tôn giáo luôn tiềm ẩn sự phức tạp, nhạy cảm.

Thứ tư, quá trình triển khai thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, thực tế đã cho thấy kết quả bước đầu là rất quan trọng. Tuy vậy, vẫn còn bộc lộ những thiếu sót, yếu kém như: quyền làm chủ của nhân dân còn bị vi phạm ở nhiều nơi, trên nhiều lĩnh vực. Tệ quan liêu, cửa quyền, hách dịch, mệnh lệnh, gây phiền hà cho dân vẫn còn khá phổ biến và nghiêm trọng mà chưa đẩy lùi được, phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” chậm đi vào cuộc sống. Nhiều xã triển khai chưa tốt, làm hình thức “đầu voi đuôi chuột”. Hoạt động cải cách hành chính mặc dù đã được quan tâm đẩy mạnh, nhưng ý thức thái độ và tinh thần làm việc phục vụ nhân dân của một bộ phận cán bộ, công chức, chuyên môn còn chưa tận tình, chu đáo, đôi khi còn biểu hiện gây khó khăn, quan liêu, rườm rà.

Thứ năm, tác động của nền kinh tế thị trường cũng ảnh hưởng lớn đến tâm tư tình cảm, đời sống cán bộ, công chức. Nhiều người có vốn, có năng lực, kinh nghiệm không thích tham gia vào công tác chính quyền mà thích đi vào con đường sản xuất kinh doanh, quan tâm nhiều hơn đến lợi ích kinh tế cuối cùng mục tiêu lý tưởng bị phai nhạt.

Thứ sáu, cơ sở vật chất, trang thiết bị hiện đại thiếu thốn, việc áp dụng các tiến bộ, khoa học công nghệ trong quản lý, nâng cao trình độ, hiểu biết của cán bộ, công chức bị hạn chế, dẫn đến việc tùy tiện, chậm trễ trong giải quyết công việc, nhất là trong quan hệ với dân.

2.4.3. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

2.4.3.1. Nguyên nhân khách quan

- Do tính chất, đặc điểm truyền thống của làng xã Việt Nam với các phong tục, tập quán “*đất lề, quê thói*”, các quan hệ họ mạc phức tạp nên đã nảy sinh tâm lý ngại va chạm, né tránh... đã phần nhiều tác động đến hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã.

- Các quy định của pháp luật hiện hành liên quan đến tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã còn thiếu cụ, chưa phù hợp, gây khó khăn trong áp dụng và hoạt động. Pháp luật hiện hành đã cải cách theo hướng đề cao trách nhiệm cá nhân Chủ tịch UBND xã, song vẫn còn tình trạng không phân biệt được trách nhiệm của cá nhân Chủ tịch với trách nhiệm của tập thể UBND. Lợi dụng tình trạng này nhiều cán bộ đã dùng chức vụ quyền hạn để thu vén lợi ích cá nhân cho gia đình, dòng họ, gây bất bình trong nhân dân.

- Cơ chế chính sách, chế độ đãi ngộ hiện nay của Nhà nước đối với cán bộ cơ sở xã, phường, thị trấn nói chung còn nhiều bất cập, chưa động viên khuyến khích đội ngũ này cống hiến hết khả năng của mình và chưa tâm huyết với công việc. Hoạt động của họ chủ yếu khép kín trong từng địa phương, dẫn đến không ít cán bộ, công chức từ khi bắt đầu công tác đến khi nghỉ hưu đã lần lượt đảm nhận hầu hết các chức danh ở cấp cơ sở từ công tác đảng cho đến công tác chính quyền và đoàn thể.

- Việc triển khai áp dụng các giải pháp kỹ thuật, nhất là công nghệ tin học vào hoạt động quản lý nhà nước còn chậm, đạt hiệu quả thấp. Một phần cũng do một số xã không tự cân đối được ngân sách, hoạt động trên cơ sở nguồn tài chính thiếu hụt thâm niên nên không còn khả năng đầu tư các trang thiết bị và

điều kiện làm việc. Vì vậy mà không tạo ra được diện mạo của cơ quan công quyền theo yêu cầu của một nền hành chính hiện đại, hoạt động có hiệu quả.

- Theo quy định của pháp luật, UBND chịu trách nhiệm và chịu sự giám sát của HĐND. Tuy nhiên không phải ở địa phương nào, HĐND cũng kiểm soát được UBND một cách chặt chẽ. Với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước, UBND cấp xã chịu sự chỉ đạo của UBND huyện. Như vậy, trong tình trạng này, UBND khó có thể vừa thực hiện đầy đủ nhiệm vụ của một cơ quan chấp hành, đồng thời bảo đảm sự lãnh đạo tập trung, thống nhất của toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước. Chính sự mâu thuẫn nội tại của mô hình song trùng trực thuộc này đã dẫn đến bất cập trong hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng.

- Nguồn nhân lực tại địa phương chưa đảm bảo về mặt số lượng, chất lượng nên tổ chức thực hiện còn lúng túng, thiếu quyết liệt. Việc kết hợp giữa tổ chức và hoạt động UBND cấp xã với chủ trương, chính sách và quy phạm xã hội khác, đặc biệt là chính sách của Đảng và đề cao đạo đức xã hội chưa tốt.

2.4.3.2. Về nguyên nhân chủ quan

- Chúng ta vẫn chưa thực sự đề cao vai trò của UBND cấp xã. Coi cấp xã là cấp cuối cùng trong hệ thống chính trị từ Trung ương tới cơ sở nên phải gánh chịu mọi trách nhiệm, nghĩa vụ mà đáng ra phải là của cấp tỉnh và cấp huyện. Bên cạnh đó, việc coi UBND cấp xã là “điểm đến” của mọi chủ trương, chính sách, và các giải pháp đổi mới hay cải cách nên cấp xã dường như đã và đang rơi vào tình trạng “*quá tải*”. Bởi vậy, hiện tượng công việc bị dồn ứ là điều hết sức dễ hiểu

- Năng lực và trách nhiệm lãnh đạo của một số cán bộ chủ chốt còn kém, chưa phát huy tính năng động, sáng tạo, mang nặng tư tưởng củ không dám nghĩ dám làm.

- Công tác quản lý nhà nước ở một số xã còn yếu kém, nhất là trong quản lý kinh tế, đất đai, tài nguyên rừng và khoáng sản, và nhất là trong giai đoạn hiện

nay, khi cấp xã được phân cấp, phân quyền về đầu tư xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng ở xã; đội ngũ cán bộ tham mưu về các lĩnh vực đầu tư, xây dựng, tư pháp - hộ tịch, địa chính chưa đáp ứng được nhu cầu nhiệm vụ; cán bộ khuyến nông, thú y cấp xã chưa được đào tạo chuyên môn, không có biên chế chuyên trách, làm việc kiêm nhiệm nên hiệu quả thấp.

- Do trong một thời gian dài, đội ngũ cán bộ cấp xã chưa được đặt trong tổng thể đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước; cán bộ công chức cấp xã chưa được nhìn nhận như một nghề nghiệp ổn định, mang tính chuyên nghiệp, mà chỉ được xem là một công việc bán thời gian, hưởng chế độ phụ cấp hoặc sinh hoạt phí chứ chưa phải là tiền lương. Quá trình hoạch định, ban hành các chế độ chính sách đối với cán bộ công chức cấp xã chưa được đầu tư đúng mức, còn mang nặng giải pháp tình thế, chưa xuất phát từ yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn ở cơ sở. Tất cả những biểu hiện trên đây đều thể hiện rất rõ nét trong tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở, không chỉ ở huyện Hòa Vang mà ở tất cả các địa phương trong toàn quốc.

2.4.4. Bài học kinh nghiệm trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

Thứ nhất, phải giữ vững đoàn kết nội bộ Đảng, thống nhất ý chí và hành động của cả hệ thống chính trị là tiền đề có ý nghĩa quyết định thực hiện thắng lợi nhiệm vụ chính trị của địa phương.

Thứ hai, phát triển kinh tế - xã hội phải gắn chặt với quốc phòng, an ninh và thực hiện tốt các chính sách an sinh xã hội đối với các gia đình chính sách, hộ nghèo, hộ có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; Coi trọng phát huy tinh thần tự chủ, sáng tạo trong công việc, đồng thời tranh thủ tối đa sự hỗ trợ của cấp trên trong thực hiện các nhiệm vụ chính trị của địa phương.

Thứ ba, xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo xã phải có năng lực, phẩm chất, có tâm và có tầm; có ý thức tôn trọng, tuân thủ và thi hành pháp luật nghiêm chỉnh, thống nhất, có khả năng vận động quần chúng đáp ứng được yêu cầu

công việc cũng như thực tiễn công tác.

Thứ tư, thường xuyên làm tốt công tác tuyển chọn, bố trí, sắp xếp, quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Phải bố trí đủ cán bộ, công chức, sắp xếp, phân công hợp lý, có kế hoạch dài hạn và ngắn hạn để đào tạo bồi dưỡng nghiệp vụ chuyên môn, kỹ năng cho cán bộ, công chức đáp ứng với yêu cầu nhiệm vụ hiện nay.

Thứ năm, công tác vận động quần chúng phải luôn bám sát nhiệm vụ chính trị, sâu sát cơ sở, làm tốt vai trò tham mưu cho cấp ủy các cấp là điều kiện tiên quyết để thực hiện thắng lợi nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội đối với cơ sở. Thực hiện tốt các chính sách an sinh xã hội đối với các gia đình chính sách, hộ nghèo, hộ có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn.

Kết luận Chương 2

Qua nghiên cứu thực trạng tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng cho thấy vấn đề này đã đạt được các kết quả nhất định như từng bước hoàn thiện tổ chức và hoạt động; chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức ngày càng vững vàng về trình độ chuyên môn; cải cách thủ tục hành chính ngày thông thoáng, hiệu quả, hạn chế những phiền hà người dân. UBND cấp xã đã nắm bắt kịp thời tình hình tâm tư, nguyện vọng của quần chúng Nhân dân để có biện pháp bổ sung, sửa đổi, khắc phục những hạn chế yếu kém một cách kịp thời; đã thực hiện mở rộng dân chủ trong các hội nghị đối thoại giữa lãnh đạo huyện, xã và Nhân dân trên địa bàn. Do vậy kết quả xử lý giải quyết những đơn thư khiếu nại của người dân một cách kịp thời nhất là vấn đề bất cập nảy sinh trong hoạt động thực hiện nhiệm vụ chung của UBND cấp xã, cũng như vấn đề cửa quyền, quan liêu, tham nhũng đã được khắc phục từng bước có hiệu quả. Bên cạnh những kết quả đạt được và đáng ghi nhận trong việc tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã thời gian qua, vẫn còn một số khó khăn, hạn chế, nguyên nhân của những hạn chế, bất cập trong tổ chức và hoạt

động của UBND cấp xã trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm thực tế. Vì vậy, trong thời gian tới cần có biện pháp nhằm nâng cao tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã, vừa tạo sự năng động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho UBND cấp xã, nhất là chúng ta đang trong giai đoạn ngày càng hội nhập kinh tế quốc tế là yêu cầu đòi hỏi bức thiết trong giai đoạn hiện nay.

CHƯƠNG 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ

3.1. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã phải gắn với những yêu cầu đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, cải cách hành chính và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ở nước ta hiện nay. Đánh giá vai trò, vị trí, tổ chức và hoạt động, những hạn chế và nguyên nhân cùng những yêu cầu của nền hành chính nhà nước hiện nay, ở bình diện nào đó, ở góc độ hiệu lực, hiệu quả hoạt động thì sẽ thấy rằng chúng ta phải có một cách nhìn mới về tổ chức hoạt động của UBND các cấp nói chung và UBND cấp xã nói riêng. Điều đó cho thấy tầm quan trọng và sự cần thiết đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã với vị trí là cấp quản lý nhà nước có tính chất gần nhất đối với nhân dân, làm cho xã hội ổn định và phát triển, đời sống nhân dân được nâng cao, “*Hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã là kết quả đạt được khi UBND cấp xã thực hiện quản lý nhà nước trên các lĩnh vực thuộc thẩm quyền của UBND cấp xã*”. Từ đó, trong khuôn khổ luận văn học viên trình bày một số quan điểm về đổi mới tổ chức hoạt động UBND cấp xã từ thực tiễn huyện Hòa Vang thành phố Đà Nẵng như sau:

3.1.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã phải gắn liền với sự đổi mới, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế

Thực tế cách mạng Việt Nam cho thấy Đảng Cộng sản Việt Nam thực hiện vai trò lãnh đạo của mình thông qua Nhà nước, bộ máy nhà nước là hệ thống các cơ quan thực hiện các đường lối, chủ trương của Đảng được thể chế hóa bằng pháp luật. Chính vì vậy, đổi mới tổ chức và hoạt động UBND cấp xã

phải nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước, dưới sự lãnh đạo của Đảng, yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy tính tự chủ của địa phương, tôn trọng pháp luật. Tại Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, trong chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001- 2010. Đảng và Nhà nước đã giao cho Chính phủ chỉ đạo công tác xây dựng chính quyền địa phương nói chung trong đó có UBND cấp xã. Nghị quyết đề ra phương hướng: *“phân công, phân cấp nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý theo lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ, tổ chức hợp lý HĐND, kiện toàn các cơ quan chuyên môn của UBND và bộ máy chính quyền cấp xã, phường, thị trấn”* [3, tr.113].

3.1.2. *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã phải đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội phù hợp với thực tế địa phương cấp xã*

Sự thay đổi trong đời sống xã hội đòi hỏi phải có sự đổi mới, điều chỉnh trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước nói chung và UBND cấp xã nói riêng nhằm thích ứng với những yêu cầu trong quản lý nhà nước, thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội. Đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã phải căn cứ vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và đặc thù của mỗi xã và khả năng thực tế để phù hợp với xu hướng và những yêu cầu mới trong quản lý nhà nước ở cấp xã để từ đó không đặt lên những tiêu chuẩn, kế hoạch không thiết thực, không có tính khả thi nhằm đảm bảo hiệu quả quản lý theo ngành, lĩnh vực và đổi mới đồng bộ cả ba yếu tố cấu thành là đội ngũ cán bộ, công chức; tổ chức bộ máy và chính trị hành chính.

3.1.3. *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã phải đi đôi với nâng cao vai trò và trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã, tăng cường hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân và các cơ quan nhà nước cấp trên*

Là một cơ quan chủ đạo trong quản lý nhà nước ở địa bàn cấp xã, UBND

phải thực sự thể hiện vai trò trong việc thực hiện tốt chức năng chấp hành và điều hành. Để đạt được mục tiêu đó, UBND cấp xã phải có vai trò chủ đạo trong việc tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật trong cộng đồng dân cư trên địa bàn xã nhằm nâng cao ý thức pháp luật của người dân, xây dựng văn hóa pháp lý và thói quen tuân thủ pháp luật, giúp cho người dân, từ nhận thức và thực hiện tốt các quyền và nghĩa vụ của mình và đòi hỏi chính những cán bộ, công chức UBND cấp xã phải không ngừng nâng cao trình độ để đáp ứng những yêu cầu ngày càng cao trong quản lý nhà nước, đảm bảo đúng pháp luật các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Đồng thời, việc đổi mới tổ chức và hoạt động UBND cấp xã phải gắn với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước khác nói chung và các cơ quan chính quyền cấp xã nói chung, trong đó có HĐND nhằm nâng cao sự phối hợp, kiểm tra, giám sát việc thi hành các chủ trương, chính sách và pháp luật tại địa phương. Muốn vậy, UBND cần thực hiện tốt chế độ thủ trưởng trong hoạt động quản lý điều hành. Hạn chế việc thực hiện chế độ tập thể trong quản lý hành chính bởi vì nếu thiên về quyết định tập thể trong quản lý hành chính thì khó hình thức có thể ra được những quyết sách nhanh chóng, mất đi tính thời sự trong quản lý nhà nước, không xác định rõ trách nhiệm cá nhân.

Việc quyết định trong quản lý hành chính thông qua tập thể như hiện nay đã làm mờ nhạt và không phát huy hết tính chủ động, tích cực và tự chịu trách nhiệm cá nhân đối với người đứng đầu UBND cấp xã nhưng trong thực tế việc quyết định thông qua tập thể, do nhiều yếu tố quản lý nhà nước, cơ chế tổ chức chi phối nên việc quyết định qua tập thể các thành viên UBND cấp xã còn mang nhiều tính hình thức, các quyết định đó phụ thuộc rất nhiều vào ý chí của chủ tịch UBND. Như vậy, ý chí của chủ tịch UBND được thể hiện dưới danh nghĩa tập thể nên trách nhiệm cá nhân không rõ ràng, nếu quyết định được thực hiện thuận lợi thì vai trò cá nhân của chủ tịch UBND sẽ được đánh giá cao, nếu có thất bại, không suôn sẻ thì trách nhiệm thuộc về tập thể UBND.

Với việc quy định không rõ ràng này nên trong thực tế quản lý nhiều quyết định hành chính chậm trễ, thiếu linh hoạt, khi ban hành không còn tính hợp thời.

Từ đó, để khắc phục tình trạng này, cần cơ cấu lại thẩm quyền của cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan đại diện (HĐND) và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nói chung và ở cấp xã nói riêng theo hướng HĐND tập trung chủ yếu vào việc thực hiện chức năng tự quản ở địa phương và giám sát hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. UBND tập trung vào việc thực hiện thẩm quyền trong quản lý hành chính với tư cách là cơ quan trực thuộc chính phủ và UBND cấp huyện. Cụ thể là UBND cấp xã có thể được tổ chức theo mô hình chủ tịch xã là người đứng đầu có nhiều quyền hạn và trách nhiệm cá nhân pháp trong quản lý nhà nước.

Theo đề xuất này chủ tịch UBND cấp xã là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thực chất là người đại diện cho quyền lực hành chính nhà nước trên địa bàn xã hoạt động cơ quan hệ chấp hành và điều hành từ Trung ương đến địa phương, các chức danh chuyên môn thuộc UBND xã thực hiện những nhiệm vụ cho người đứng đầu UBND cấp xã ủy quyền, thực hiện chế độ người đứng đầu UBND cấp xã lựa chọn cấp phó cho đề nghị cấp trên bổ nhiệm để giúp việc cho Chủ tịch trong việc thực thi công vụ tại địa phương.

3.1.4. Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã cần được xác định là một nhiệm vụ trọng tâm trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Thực tế cho thấy công cuộc cải cách hành chính những năm vừa qua tập trung nhiều vào việc đổi mới các thiết chế, cơ cấu ở tỉnh, huyện mà chưa thực sự chú ý đến cấp xã. Luật chính quyền địa phương 2015 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND năm 2015 đã thể hiện sự chú ý hơn đến vai trò của chính quyền địa phương, bởi vì, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung với UBND cấp xã nói riêng là

nhằm để tương thích với những cải cách hành chính ở cấp trên. Hơn nữa, thực tế hoạt động quản lý nhà nước những năm vừa qua cho thấy nhập văn bản quy phạm pháp luật, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước được ban hành khác nhưng việc triển khai thực sự đồng bộ và có hiệu quả. Các cơ quan ở trung ương và tỉnh thường tập trung vào việc tập huấn, triển khai, tuyên truyền, chỉ đạo nhưng thực sự chưa đi vào cuộc sống, theo nhiều người thì phải trông chờ nhiều vào vai trò của chính quyền cấp xã bởi vì UBND cấp xã là chủ thể quản lý nhà nước gần với dân nhất, bám sát với nhân dân nên hiểu được những nhu cầu cũng như tâm tư nguyện vọng của nhân dân. Do đó việc trọng tâm đổi mới UBND cấp xã sẽ tạo cơ hội cho việc đổi mới nâng cao khả năng thực hiện quyền tự chủ cũng như việc thực thi nhiệm vụ quyền hạn được giao.

3.2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã trong thời gian tới

3.2.1. Nhóm giải pháp chung

3.2.1.1. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về Ủy ban nhân dân các cấp trong đó có những quy định chi tiết, cụ thể đối với Ủy ban nhân dân cấp xã

UBND cấp xã có chức năng, nhiệm vụ tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, các mục tiêu kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng ở cơ sở; thực hiện việc quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn theo thẩm quyền được giao, chỉ đạo và hướng dẫn hoạt động tự quản của dân, tạo thuận lợi cho nhân dân phát triển kinh tế. Nhưng hiện nay, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã cũng như các thành viên của UBND vẫn chưa được quy định thống nhất, rõ ràng, cụ thể trong một văn bản pháp luật mà lại nằm rải rác ở các văn bản pháp luật chuyên ngành như: Luật Đất đai năm 2013, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, Luật Hộ tịch 2015.

Thứ nhất, cần phân cấp và quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể cũng như trách nhiệm của UBND trong việc thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở địa phương thông qua việc xây dựng một Nghị định hướng dẫn chi

tiết Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015, trong đó cụ thể hoá chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu, tổ chức, hoạt động của UBND cấp xã để thuận tiện trong việc tổ chức thực hiện.

Thứ hai, cần tăng biên chế cho các chức danh chuyên môn của UBND cấp xã trên cơ sở xác định cụ thể các chức danh công chức xã theo hướng ổn định và chuyên sâu về nghiệp vụ. Trên thực tế, số lượng công chức chuyên môn còn quá ít so với khối lượng công việc được giao phó, dẫn tới tình trạng không thể giải quyết triệt để các yêu cầu của nhân dân, không thực hiện được mục tiêu cải cách thủ tục hành chính. Vì vậy, khi giao thêm nhiệm vụ, quyền hạn cho UBND cấp xã thì cần phải tăng cường biên chế cho UBND cấp xã. Có như vậy mới đảm bảo cho việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã có hiệu quả.

3.2.1.2. Tăng cường giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã

Hiến pháp 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định rõ vai trò, trách nhiệm của UBND cấp xã trong quan hệ với chính quyền cấp huyện, HĐND cấp xã và UBND cấp xã cùng với các tổ chức trong hệ thống chính trị ở địa phương, trong đó thể hiện trách nhiệm giám sát của các cơ quan, tổ chức có liên quan đối với hoạt động của UBND cấp xã. Tuy nhiên, trong thực tế do tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã hiện nay; do thiếu thông tin cập nhật; thiếu điều kiện hoạt động; do trình độ kỹ năng hoạt động đại biểu nên HĐND cấp xã chưa thể hiện hết vai trò giám sát của mình với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Hơn nữa, trong hoạt động của mình, HĐND hầu như phụ thuộc vào UBND các báo cáo, kế hoạch chủ chương, trình HĐND cơ bản đều do UBND chuẩn bị. Chính vì vậy, trong thời gian, việc nâng cao chất lượng hoạt động nói chung và chất lượng giám sát nói riêng của HĐND cấp xã là cơ sở để hoạt động của UBND phải đúng theo quy định của pháp luật.

3.2.1.3. Nâng cao chất lượng hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân cấp xã

Cán bộ là khâu then chốt, khâu trọng yếu trong toàn bộ hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, quyết định đến sự thành công hay thất bại của cách mạng. Mác- Lênin đã chỉ rõ: *“Trong lịch sử chưa hề có một giai cấp nào giành được quyền thống trị nếu không đào tạo ra được hàng ngũ của mình những lãnh tụ chính trị, những đại biểu tiên tiến có đủ khả năng tổ chức và lãnh đạo phong trào”* [29, tr.473]. Khi đã có chính quyền, qua thực tiễn, Lênin đã khẳng định: *“nghiên cứu con người, tìm những cán bộ có bản lĩnh hiện nay là then chốt; nếu không thế thì tất cả mọi mệnh lệnh và quyết định sẽ chỉ là mớ giấy lộn”* [30, tr.499].

Các quyết định trong quá trình quản lý Nhà nước đều tác động đến nhân tố con người, vì vậy hiệu lực quản lý Nhà nước trước hết phụ thuộc vào trình độ và năng lực đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước.

Trong quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế- xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Chúng ta đang đứng trước một thực tế khó khăn đó là sự hẫng hụt về năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức của UBND cấp xã. Phần thiếu hụt cơ bản của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã là trình độ học vấn, trình độ quản lý hành chính nhà nước, pháp luật, ngoại ngữ, tin học... Trong khi thực hiện nhiệm vụ, các cán bộ, công chức cấp xã vẫn chưa quen với cách điều hành công việc theo pháp luật, vẫn chủ yếu làm theo thói quen cũ hoặc theo cảm tính, mang nặng tính chất của thời kỳ bao cấp và tập tục truyền thống của làng, xã từ thời kỳ trước. Chúng ta chưa phát huy được tính dân chủ mạnh mẽ trong công tác xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã. Cán bộ, công chức cấp xã là cán bộ trực tiếp làm việc với nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, nhưng hiện nay chưa có một cơ chế hữu hiệu nào để đảm bảo cho nhân dân được trực tiếp tham gia tuyển chọn và giám sát các chức danh cán bộ, công chức cấp xã.

Để đáp ứng nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội của đất nước trong thời kỳ đổi mới và hội nhập, thời kỳ mà nền kinh tế tri thức đang phát triển và chiếm vị trí quan trọng trong xã hội. Việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã cũng là vấn đề cốt lõi để nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước nói chung và UBND cấp xã nói riêng. Để làm được điều đó chúng ta cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Một là, đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức phù hợp với quá trình phát triển kinh tế- xã hội và tiến trình cải cách hành chính. Cần tập trung nghiên cứu, làm rõ đặc điểm, tính chất của dân cư trên địa bàn các xã và cán bộ, công chức cấp xã. Tiến hành tổng điều tra, đánh giá đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã. Trên cơ sở đó có thể đưa ra khỏi bộ máy những cán bộ kém phẩm chất, không đủ tiêu chuẩn, thực hiện trong sạch bộ máy hành chính nhà nước cấp cơ sở. Bởi vì, trong thực tế quản lý hành chính nhà nước hiện nay, tình trạng “*người làm không biết, người biết lại không làm được*” đã nói lên việc cán bộ, công chức còn thiếu hụt những kiến thức và kỹ năng tối thiểu để hoàn thành nhiệm vụ. Bên cạnh đó, cần có chính sách tinh giản biên chế đối với những người không đủ năng lực, trình độ, ý thức, trách nhiệm trong thực thi công vụ.

Hai là, phải khách quan trong đánh giá cán bộ, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã, bởi vì con người là tổng hòa các quan hệ xã hội, nhận định về tư cách, tố chất của một người là việc làm không đơn giản, phụ thuộc vào ý chí chủ quan của những người lãnh đạo. Do vậy, khi đánh giá cán bộ, công chức, người lãnh đạo phải thực sự khách quan, công tâm. Sự khách quan, công tâm trong đánh giá cán bộ sẽ là điều kiện cho cán bộ, công chức phát huy được sự dân chủ, cộng tác, hợp tác trong thực thi công vụ, phát huy dân chủ, góp phần nâng cao khả năng lãnh đạo, điều hành trong quản lý nhà nước, bởi vì khi đó mọi cán bộ, công chức mới tự do thể hiện ý kiến của mình về hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan, có những giải pháp, sáng kiến mới trong thực thi công vụ.

Ba là, nhiệm vụ của UBND cấp xã là quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực ở địa phương. Vì vậy, Chủ tịch và phó chủ tịch UBND cấp xã cần thiết phải có kiến thức về quản lý nhà nước và kiến thức pháp luật và phải được bồi dưỡng kiến thức hàng năm chứ không phải chỉ đầu khoá mới được bồi dưỡng kiến thức như hiện tại bởi đời sống xã hội luôn biến động, các văn bản pháp luật thay đổi hàng năm. Mặt khác, nếu kiến thức của Chủ tịch và phó chủ tịch UBND cấp xã hạn chế thì sẽ rất dễ đi đến mệnh lệnh, cán bộ chuyên môn sẽ không có điều kiện tranh luận đúng, sai để đi đến chân lý nên pháp luật sẽ không được thực thi một cách nghiêm túc và dẫn tới tình trạng “*trên bảo, dưới không nghe*”.

3.2.1.4. Cải thiện quan hệ giữa Ủy ban nhân dân cấp xã với người dân

Cải thiện quan hệ giữa Ủy ban nhân dân cấp xã với người dân là một trong những khâu quan trọng để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Để thực hiện được yêu cầu này:

Thứ nhất, UBND cấp xã phải phối hợp với các cơ quan hữu quan rà soát và loại bỏ sự phiền hà về thủ tục hành chính khi giải quyết công việc của dân. Các quy định về thể chế và thủ tục hành chính phải xuất phát từ thực tế, đáp ứng nhu cầu và lợi ích của dân, khắc phục cách nghĩ, cách làm chỉ quan tâm đảm bảo tiện lợi cho việc quản lý của cơ quan nhà nước, tôn trọng quyền tự quyết, tự kiểm tra, và tự chịu trách nhiệm của dân trước pháp luật về các hành vi của mình, nâng cao tính tự giác của dân trong thực hiện pháp luật. Cần có cơ chế, phương thức để tăng cường việc lấy ý kiến của người dân trước khi ban hành văn bản pháp luật có liên quan. Việc rà soát và điều chỉnh các quy định, thủ tục hiện hành phải nhằm loại bỏ các thủ tục không cần thiết, giảm mạnh xin – cho; những thủ tục còn phải giữ thì cố gắng đơn giản hóa, dễ cho dân.

Thứ hai, phải hệ thống hóa những quy định về các thủ tục và giấy tờ cần có đối với từng loại công việc, công bố công khai, minh bạch, trên các phương tiện thông tin đại chúng và trụ sở cơ quan. Nghiêm cấm các cơ quan, đơn vị tùy tiện đề ra thủ tục hành chính ngoài những quy định đã được công bố.

Thứ ba, coi trọng nâng cao chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước theo cơ chế “một cửa” bảo đảm giải quyết thông suốt các yêu cầu của dân theo những quy trình, công đoạn giải quyết các loại công việc; định rõ thời hạn trả lời dân; khâu nào ách tắc, chậm trễ phải quy được trách nhiệm cá nhân; thường xuyên kiểm tra, khen thưởng, kỷ luật kịp thời, nghiêm túc và có thể công khai số điện thoại của người đứng đầu cơ quan tiếp nhận hồ sơ và giải quyết các công việc để dân liên hệ.

Thứ tư, chấn chỉnh bộ máy, ngăn chặn và đẩy lùi quan liêu, tham nhũng nhằm ngăn chặn từ gốc và phát hiện, xử lý kịp thời các vụ tham nhũng. Đồng thời phải xây dựng văn hóa lãnh đạo và quản lý, văn hóa nơi công sở, thể hiện trước hết trong trách nhiệm và thái độ ứng xử khi giải quyết công việc của dân; thực hiện dân chủ trong nội bộ cơ quan và trong quan hệ với dân, kết hợp với những thông tin qua báo chí và dư luận quần chúng để tự phê bình và phê bình nghiêm túc. Hết sức coi trọng trau dồi đạo đức, phẩm chất, ý thức trách nhiệm của công chức, đề cao trách nhiệm và vai trò gương mẫu của người đứng đầu cơ quan, có đó là yếu tố quyết định để xây dựng cơ quan hành chính trong sạch vững mạnh.

Thứ năm, thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở trong nội bộ UBND xã phát huy tinh thần tự chủ, phát hiện và đấu tranh với những vi phạm, những thiếu, tiêu cực của cán bộ, công chức. Khuyến khích và tạo điều kiện cho mọi người dân phát huy tinh thần làm chủ theo pháp luật, phát hiện và đấu tranh với những hiện tượng vi phạm, những thiếu và tiêu cực của cán bộ, công chức; thường xuyên tự kiểm tra nội bộ của từng cơ quan, đơn vị, cơ quan hành chính cấp trên có trách nhiệm kiểm tra và xử lý nghiêm những người có trách nhiệm ở cơ quan, đơn vị cấp dưới để xảy ra sự chậm trễ, phiền hà, những thiếu khi giải quyết công việc cho người dân.

Thứ sáu, tăng cường công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân. UBND cấp xã cần giải quyết về cơ bản các vụ còn tồn đọng, làm rõ nguyên nhân, đặc

biệt là những sai sót tồn đọng trong công tác quản lý nhà nước để chấn chỉnh và xử lý nghiêm những cán bộ, công chức có quyết định hoặc những hành vi vi phạm khiến dân phải kiện.

3.2.1.5. *Hiện đại hoá nền hành chính nhà nước ở Ủy ban nhân dân cấp xã*

Hiện đại hoá nền hành chính nhà nước ở xã, phường, thị trấn tức là đảm bảo cho UBND cấp xã đủ điều kiện, phương tiện làm việc, đáp ứng yêu cầu quản lý Nhà nước trong điều kiện nền kinh tế tri thức phát triển. Đẩy mạnh đào tạo, bồi dưỡng nâng cao tính chuyên nghiệp của bộ máy hành chính, của cán bộ, công chức cấp xã, đặc biệt là kỹ năng hành chính và áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở cấp xã.

Trong công cuộc đổi mới hiện nay, thực hiện yêu cầu của việc cần thiết xây dựng một nền hành chính hiện đại: nền hành chính mà người dân là “*khách hàng*” của chính quyền. Mọi yêu cầu của người dân sẽ được chính quyền đáp ứng một cách nhanh nhất, thuận lợi nhất thông qua các phương tiện hiện đại, ứng dụng những thành tựu của khoa học kỹ thuật tiên tiến nhất hiện nay để thực hiện các dịch vụ hành chính công. Việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng ISO 9001: 2008 vào công tác quản lý hành chính vào dịch vụ hành chính công là một trong những yếu tố quan trọng đảm bảo cho cải cách hành chính thành công. Nhưng hiện nay mô hình này vẫn chưa được phát triển trên diện rộng ở cấp xã. Áp dụng ISO 9001: 2008 để loại bỏ nhiều thủ tục rườm rà, rút ngắn thời gian, giảm chi phí, đồng thời làm cho năng lực, trách nhiệm cũng như ý thức phục vụ của người cán bộ nâng lên rõ rệt, làm phá vỡ *bức tường chắn* giữa cơ quan nhà nước với nhân dân. Vì thế mà ISO 9001:2008 được xem là giải pháp tốt và cần thiết để nâng cao hiệu quả hoạt động của các chủ thể quản lý, đảm bảo chất lượng dịch vụ hành chính công, giảm nhẹ bộ máy và nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ công chức.

Ngoài ra, UBND cấp xã cũng phải tích cực trong việc triển khai áp dụng đề án *Tin học hoá quản lý hành chính nhà nước* để góp phần xây dựng một

Chính phủ điện tử vững mạnh trong tương lai. Bảo đảm tốt hệ thống truyền thanh, bưu điện- văn hoá xã để nhân dân tiếp nhận thông tin một cách nhanh chóng và chính xác nhất.

3.2.2. Giải pháp riêng cho tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã, huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

3.2.2.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở

Thông qua việc quyết định quan điểm, chủ trương và giải pháp lớn trong từng giai đoạn; đồng thời lãnh đạo, kiểm tra, đôn đốc việc cụ thể hóa gắn với công tác tuyên truyền, vận động thực hiện. Tiếp tục củng cố hệ thống chính quyền cơ sở với UBND đóng vai trò trung tâm, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt. phân định rõ mối quan hệ công việc và có sự phân công phối hợp giữa các bộ phận của hệ thống chính trị cơ sở. Tăng cường phân cấp hợp lý giữa các cấp chính quyền, xác định rõ chức năng nhiệm vụ ở từng cấp, tránh chồng chéo, cắt khúc.

3.2.2.2. Đổi mới và phát huy vai trò của HĐND cấp xã, chất lượng phản biện của các tổ chức xã hội và phát huy trí tuệ của nhân dân.

Nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát của HĐND cấp xã gắn với nâng tầm chất lượng đại biểu HĐND. Tăng cường thanh tra công vụ, giữ vững kỷ luật, kỷ cương hành chính; xây dựng đạo đức công vụ gắn với phòng chống quan liêu, hách dịch, tham nhũng, nâng cao hiệu quả phục vụ nhân dân; quan tâm giải quyết dứt điểm khiếu nại, tố cáo và những bức xúc liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. Thực hiện tốt qui chế dân chủ ở cơ sở, bảo đảm cho cán bộ công chức và nhân dân được biết, được quyết định được tham gia ý kiến đối với những vấn đề do pháp luật qui định.

3.2.2.3. Thực hiện đánh giá, bố trí, sử dụng, quy hoạch, đề bạt cán bộ cơ sở gắn với hiệu quả công việc và sự tín nhiệm của nhân dân.

Nâng cao tinh thần trách nhiệm và phẩm chất đạo đức cán bộ, công chức ở

cấp xã, cán bộ thực sự là công bộc của nhân dân. Trong những việc khó khăn, phức tạp, liên quan đến lợi ích của nhân dân, thực hiện quyền dân chủ của nhân dân thì cán bộ, nhất là cán bộ chủ chốt phải tận tụy, hết mình. Cán bộ phải thường xuyên tự phê bình, trước hết là trong hệ thống chính quyền, trong Đảng và phải xử lý nghiêm minh những cán bộ suy thoái phẩm chất đạo đức, tham nhũng, vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, làm sai chính sách, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước, coi quyền lực do dân uỷ quyền là quyền lực của riêng mình. Có như vậy mới khắc phục được tình trạng *dân trao quyền sẽ bị mất quyền*.

3.2.2.4. Xây dựng nhân rộng mô hình tự quản ở thôn

Mô hình tự quản là mô hình không mới tại địa phương Huyện Hòa vang nói riêng và của toàn thành phố Đà Nẵng nói chung trong những năm qua, Thực tế hiệu quả của mô hình tự quản tạo nên tính quản lý tập thể trong cộng đồng dân cư. Tuy nhiên, thiết nghĩ cần nhân rộng hơn nữa mô hình này trong tổ, thôn để phát huy tính làm chủ một cách thiết thực nhất tại chính nơi người dân sinh sống.

Vì vậy, trong điều kiện hiện nay, cần tiếp tục củng cố tổ chức tự quản này. Đây là hình thức dân chủ trực tiếp của từng cộng đồng dân cư. Vấn đề này phù hợp với tiến trình đẩy mạnh việc thực hiện dân chủ ở cơ sở mà chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước đã đề ra. Những vấn đề lợi ích của người dân liên quan đến lợi ích chung của cả đô thị thì sẽ được giải quyết ở HĐND thành phố; ở địa bàn nông thôn sẽ được giải quyết ở HĐND xã, thị trấn. Còn những vấn đề cụ thể liên quan đến cuộc sống dân sinh trên địa bàn thì sẽ được giải quyết theo hình thức dân chủ trực tiếp qua cơ chế sinh hoạt của các tổ dân phố, thôn, xóm tự quản. Ví dụ, trưởng thôn vận động nhân dân tiến hành hòa giải các mâu thuẫn, tranh chấp trong nội bộ nhân dân, cùng bài trừ các tệ nạn xã hội, thậm chí cùng bảo vệ trật tự an ninh, quản lý giáo dục những đối tượng cải tạo tại chỗ, chăm sóc người già, đối tượng chính sách; quản lý và sử dụng các loại quỹ do

nhân dân đóng góp... Điều này không mâu thuẫn với vai trò đại diện dân cư của trưởng thôn, tổ trưởng dân phố, bởi những nhiệm vụ trên cũng nhằm mục đích là tổ chức đời sống tự quản tại cộng đồng.

Kết luận Chương 3

Từ nhu cầu cấp thiết của việc đổi mới tổ chức và hoạt động UBND cấp xã, dựa trên những quan điểm chỉ đạo của Đảng, Nhà nước, học viên đã mạnh dạn đưa ra một số giải pháp để tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã nói chung trên địa bàn huyện Hòa Vang nói riêng tiếp tục đẩy mạnh trong thời gian đến. Các giải pháp hướng đến hoàn thiện, nâng cao chất lượng hệ thống thể chế; đẩy mạnh sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hiệu quả, chú trọng nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cả về năng lực, chuyên môn và phẩm chất đạo đức của người cán bộ. Bên cạnh đó, các giải pháp được đưa ra với mục đích tạo điều kiện thuận lợi để địa phương thực hiện tốt nhằm thực hiện tốt hơn công tác quản lý cấp chính quyền cơ sở; đồng thời tạo sự đồng bộ, thống nhất trong công tác tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã trên phạm vi cả nước. Riêng đối với huyện Hòa Vang, đây là những nội dung đề xuất để lãnh đạo huyện nhìn nhận, xem xét, đưa ra những đường lối, chủ trương chỉ đạo đúng đắn nhất để hoạt động của huyện nhà đạt kết quả cao nhất.

KẾT LUẬN

Đất nước ta đang trên đà đổi mới, phát triển, hội nhập với khu vực và quốc tế. Sự nghiệp đổi mới theo con đường xã hội chủ nghĩa ở nước ta nhất là trong lĩnh vực kinh tế- xã hội đang đòi hỏi phải đổi mới một cách căn bản tổ chức, hoạt động của cả hệ thống chính trị nói chung và bộ máy quản lý nhà nước nói riêng trong đó có UBND cấp xã nhằm tạo ra một cơ cấu hợp lý, đủ năng lực, hoạt động thực sự có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu của nền hành chính Quốc gia, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng.

UBND cấp xã với tư cách là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, có chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội và dân cư, trực tiếp tiếp xúc với công việc hàng ngày của nhân dân, lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của nhân dân... Thời gian qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước và các cơ quan Nhà nước cấp trên, UBND cấp xã đã góp một phần quan trọng vào sự ổn định và phát triển kinh tế- xã hội, giữ vững an ninh trật tự và an toàn xã hội, củng cố quốc phòng, từng bước thực hiện xóa đói, giảm nghèo, ổn định và nâng cao đời sống nhân dân, thực hiện sự nghiệp công nghiệp hoá- hiện đại hoá đất nước.

Tuy nhiên bên cạnh những ưu điểm trên, trong quá trình phát triển trong xu thế đô thị hoá, giao lưu, hội nhập đang diễn ra mạnh mẽ, hoạt động quản lý của UBND cấp xã đã và đang bộc lộ khá nhiều điểm hạn chế: quản lý còn buông lỏng, chất lượng và số lượng đội ngũ cán bộ, công chức thừa hành nhiệm vụ vừa yếu, vừa thiếu... dẫn tới hiệu quả hoạt động chưa cao.

Vì vậy, cần đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND cấp xã, phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế thị trường là yêu cầu bức thiết đối với nền hành chính của chúng ta trong giai đoạn hiện nay, đó phải là một quá trình liên tục và lâu dài thích ứng với sự phát triển kinh tế - xã hội và phải được thực hiện trên cơ sở

những căn cứ pháp lý vững chắc . Đây là vấn đề tương đối phức tạp, cần có sự chỉ đạo, hướng dẫn của các cấp uỷ Đảng, các ban, ngành, đoàn thể, cơ quan, tổ chức xã hội và của cả hệ thống chính trị ở nước ta.

Đổi mới tổ chức và hoạt động chính quyền cấp xã về nguyên tắc phải xuất phát từ yêu cầu chung của cải cách bộ máy nhà nước, đồng thời phải tính đến những nét đặc trưng riêng tạo ra một cơ chế thích hợp cho hoạt động quản lý các quá trình kinh tế - xã hội trên địa bàn xã của Thành phố thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa – hiện đại hóa và động lực phát triển vùng nông thôn mới. Điều này có ý nghĩa rất lớn trong công cuộc cải cách nền hành chính của chúng ta .

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
3. Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Bộ Chính trị, *Nghị quyết hội nghị lần thứ 5*, Ban chấp hành TW Đảng khoá IX
5. Bộ Chính trị, *Nghị quyết hội nghị lần thứ 5*, Ban chấp hành TW Đảng khoá X
6. Bộ Chính trị, *Nghị quyết số 17/2007/NQ-TW*
7. Bộ chính trị, *Nghị quyết số 53/2007/ NQ- CP về chương trình hành động của chính phủ thực hiện NQ 17/2007/NQ- TW*
8. Chính phủ (2016), *Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016 của chính phủ quy định số lượng Phó chủ tịch UBND và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên UBND*, Hà Nội
9. Chính phủ (2009), *Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã*, Hà Nội
10. Đại học Luật Hà Nội (2007), *Giáo trình Luật hành chính*.
11. Đại học Luật Hà Nội (2007), *Giáo trình Luật Hiến pháp*
12. Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn từ điển Bách Khoa Việt Nam (2005), *Từ điển Bách Khoa Việt Nam*, tập 1,2,3,4, Nxb từ điển bách khoa Hà Nội
13. Nguyễn Lân (2000), *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, NXB TP. Hồ Chí Minh

14. *Hồ Chí Minh toàn tập* (1995), Tập 5, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
15. Nghị quyết Đảng bộ huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng nhiệm kỳ 2015-2020
16. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước cộng hòa XHCN Việt Nam*, Hà Nội.
17. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Hà Nội.
18. Quốc hội (2013), *Luật tiếp công dân*
19. Quốc hội (2015), *Luật tổ chức chính quyền địa phương*, Hà Nội.
20. Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách Nhà nước*
21. Nguyễn Hữu Quỳnh (chủ biên) (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb từ điển Bách Khoa.
22. Tài liệu nghiên cứu các Nghị quyết Trung ương 5, khoá IX, NXB Chính trị Quốc gia, năm 2007.
23. Tạp chí Tổ chức Nhà nước số 01+ 02 năm 2008
24. Tạp chí Luật học số 02+ 04 năm 2003
25. Tạp chí Quản lý Nhà nước số 02 năm 2004
26. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 01 năm 2007
27. TS Nguyễn Thị Kim Thoa (2005), *Tìm hiểu về chính quyền địa phương các cấp*, NXB Tư Pháp.
28. Ủy ban nhân dân huyện Hòa Vang, *Báo cáo tình hình tổ chức và hoạt động UBND từ năm 2010 đến 2015*.
29. *V.I.Lênin toàn tập* (1976), tập 4- NXB Tiến Bộ, Hà Nội,
30. *V.I.Lênin toàn tập* (1976), tập 44 - NXB Tiến Bộ, Hà Nội
31. Viện Ngôn ngữ học (2004), *Từ điển Tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng.
32. [Http://www.chinhphu.vn](http://www.chinhphu.vn)
33. [Http://www.na.gov.vn](http://www.na.gov.vn)
34. [Http://www.vietnamnet.vn](http://www.vietnamnet.vn)
35. [Http:// www.dantri.com.vn](http://www.dantri.com.vn)