
NGHIÊN CỨU

Chức năng giám sát của hội đồng địa phương

Nguyễn Đăng Dung*

Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 15 tháng 12 năm 2015

Chỉnh sửa ngày 22 tháng 01 năm 2016; Chấp nhận đăng ngày 18 tháng 3 năm 2016

Tóm tắt: Mặc dù không được quy định cụ thể trong Hiến pháp và luật, nhưng giống như Quốc hội / Nghị viện, Hội đồng địa phương ngày càng cố gắng thực thi tốt chức năng giám sát bên cạnh chức năng quyết định. Thực hiện tốt chức năng này với những công cụ, hình thức đa dạng khác nhau có tác dụng tăng cường hiệu quả hoạt động của các cơ quan đại diện của địa phương⁽¹⁾.

Từ khóa: Hội đồng địa phương, cơ quan hành chính địa phương, chức năng giám sát, tự quản địa phương, trách nhiệm.

1. Phạm vi hoạt động khác nhau, nhưng hình thức và chức năng hoạt động giống nhau

Mặc dù với phạm vi hiệu lực và chức năng khác nhau, nhưng cùng là cơ quan đại diện của người dân nên việc tổ chức và hoạt động của Quốc hội / Nghị viện và Hội đồng các địa phương có rất nhiều điểm rất giống nhau. Alfred De Grazia viết:

“Những Hội đồng địa phương hoạt động theo những thủ tục lập pháp tương tự như những thủ tục của nền lập pháp quốc gia. Đành rằng chính sách lưỡng viện rất hiếm trong những chính quyền địa phương, song Hội đồng đô thị hay thị xã duy nhất góp lại những đề

nghị, họp thành uỷ ban để cứu xét những đề nghị đó rồi thảo luận và bỏ thăm về những đề nghị ấy theo thể thức tương tự như thể thức trong nền lập pháp quốc gia. Vị Chủ tịch Hội đồng, một khi được nhân dân bầu ra, cũng xử sự trong nhiều phương diện như một vị Tổng thống hay Thủ tướng, và hợp lực cùng các viên chức hành chính cao cấp khác để hoàn thành những nhiệm vụ như ấn định kế hoạch, tổ chức, tuyển mộ nhân viên điều khiển, ấn định ngân sách, v.v... Nói tóm lại, các chức vụ tương tự về nhiều phương diện chính như những chức vụ do những viên chức khác thuộc cấp bậc lớn hơn thực hiện...”[1, tr. 650].

Vì vậy việc nghiên cứu lịch sử hình thành chức năng giám sát của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng cho việc hiểu và luận giải cho chức năng giám sát của Hội đồng địa phương.

Thuở mới ra đời Quốc hội / Nghị viện của các nước trên thế giới gắn liền với chức năng lập pháp, mà không có chức năng giám sát. Đó

*ĐT.: 84-4-37547913

Email: dangdung52.pld@gmail.com

⁽¹⁾: Bài viết này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài nghiên cứu khoa học cấp ĐHQGHN “Chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân”, Mã số đề tài: QG 15.62.

là một trong những yêu cầu của học thuyết phân quyền của Montesquieu khi ông quan sát nhà nước Anh mà khái quát lên học thuyết phân quyền của mình. Cho đến cuối thế kỷ XIX, và thế kỷ XX, theo cách thức tổ chức của nhà nước đại nghị, lấy Anh quốc là điển hình, Chính phủ - hành pháp và Quốc hội/ Hạ nghị viện - lập pháp đều cùng phản ánh ý chí của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là đảng chiếm đa số ghế thông qua một cuộc bầu cử phổ thông bầu ra Nghị sỹ Quốc hội, có quyền đứng ra thành lập Chính phủ. Thủ lĩnh của Đảng cầm quyền sẽ là Thủ tướng Chính phủ. Các thành viên của Chính phủ về nguyên tắc đều là những người trong ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Với nguyên tắc nghị sỹ của đảng nào chỉ được bỏ phiếu cho ý chí của đảng đó, cộng với quyền trình dự án luật trước Quốc hội, nên gần như một nguyên tắc mọi dự luật đều xuất phát từ Chính phủ - hành pháp. Mọi hoạt động của Quốc hội - lập pháp và Chính phủ - hành pháp đều do đảng cầm quyền quyết định. Quốc hội chỉ còn lại là kiểm soát Chính phủ và sẵn sàng thay đổi Chính phủ đảng cầm quyền của đảng đối lập. Ở nhiều nghị viện có tới hơn 90% tổng số các dự án luật được Quốc hội/Nghị viện thông qua là dự án đệ trình từ Chính phủ.

Chế định giám sát của nghị viện này được hình thành như vậy trong lịch sử của Anh mà không bằng một đạo luật nào của họ ghi nhận. Mãi về sau này chế định quan trọng nói trên mới được hiến pháp của nhiều nước ghi nhận, và chính nó trở thành một nguyên tắc quan trọng bậc nhất của mô hình chính thể đại nghị kể cả của các nền cộng hoà lẫn cả của quân chủ lập hiến. Đó là cơ sở pháp lý - lịch sử hình thành nên chức năng giám sát của Quốc hội Anh quốc hiện nay. Chính phủ do Quốc hội bầu ra, và chính Chính phủ - hành pháp phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, cơ sở cơ bản hình thành nên chức năng giám sát của Quốc hội của các nhà nước theo chế độ đại nghị, mà Anh quốc là một điển hình. Điều thật không ngờ rằng quy luật trên đã được J. S. Mill viết ra năm 1861, cách đó gần 100 năm. Trong cuốn Chính thể đại diện, ông đã cho rằng:

“Thay cho chức năng cai trị hoàn toàn không thích hợp với mình, chức năng đích thực của một quốc hội đại diện là giám sát và kiểm soát chính phủ, soi ánh sáng của tính công khai lên các hành vi cai trị, buộc chính phủ phải giải trình và biện minh tất cả các hành vi ấy khi bất cứ ai đó thấy chúng đáng nghi ngờ, phê bình chỉ trích chúng nếu thấy chúng đáng lên án, và nếu những thành viên Chính phủ lạm dụng sự tín nhiệm trong các công việc được giao phó hay thực hiện chúng theo một cung cách xung đột với tinh thần cân nhắc vì quốc gia thì đuổi họ ra khỏi nhiệm sở và bổ nhiệm những người kế nhiệm, hoặc là bằng cách công bố, hoặc là bằng cách thực hiện trên thực tế. Rõ ràng đây là quyền lực dư dật và đủ an toàn cho nền tự do của quốc gia”[2].

Vào đầu thế kỷ 20, chính M. Weber, trong luận văn của mình với tên gọi *“Các chính Đảng và nghị viện của nước Đức tái thiết”* được công bố đã phải tuyên bố rằng có sự phân bổ lại quyền lực giữa lập pháp và hành pháp. Ông tiên đoán chính xác rằng các nghị viện sẽ trở thành nơi giám sát đối với chính phủ và kiểm soát ngân sách và ít đưa ra các sáng quyền lập pháp hơn. Mặc dù không phải là thiết chế lập pháp như ở trung ương, nhưng Hội đồng địa phương với tư cách là cơ quan đại diện cũng có một sự dịch chuyển chức năng tương tự.

2. Vai trò của giám sát của Hội đồng địa phương

Bên cạnh hoạt động quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, Hội đồng địa phương là một kiểm soát các công việc ở địa phương, thể hiện ý chí qua bầu cử và qua tác động lên các nhà chức trách, nhất là khi chịu ảnh hưởng từ các chính sách của trung ương. Đây cũng là nơi duy nhất ở địa phương mà các quan chức chịu trách nhiệm giải trình trước các cơ quan dân cử - Hội đồng địa phương do người dân bầu ra. Các tác giả nghiên cứu về chính quyền địa phương đều cho rằng cần có một cơ quan đại diện ở địa phương, được lập nên thông qua bầu cử dân chủ và trực tiếp của người dân địa phương; có quyền thay mặt người dân địa

phương quyết định các công việc của địa phương. Hội đồng địa phương thông qua các chính sách, văn bản dưới luật, ngân sách địa phương trong năm, quyết định và đảm bảo việc phát triển, cung cấp dịch vụ cho dân cư địa phương. Ở Anh, Luật Chính quyền địa phương 2000 quy định rõ vai trò của Hội đồng gồm: quyết định ngân sách, chính sách tổng thể, phê chuẩn các dạng kế hoạch do luật định, xem xét phê chuẩn quyết định của các ban chuyên môn chuyên tới.

Giám sát là một trong những chức năng quan trọng của Hội đồng địa phương ở các nước, bởi lẽ với tư cách là thiết chế do cử tri địa phương bầu ra, đại diện cho cử tri, Hội đồng theo dõi, đánh giá xem cơ quan hành chính địa phương thực hiện các quyết định Hội đồng đưa ra, thực hiện như thế nào trong phạm vi lãnh thổ địa phương, đảm bảo các hoạt động hành chính địa phương hiệu quả, tin cậy, minh bạch và trung thực, các khoản ngân sách Hội đồng phê duyệt được sử dụng một cách hợp pháp, có hiệu quả, và đúng mục đích đã đề ra[3]. Các hoạt động giám sát do Hội đồng tiến hành xuất phát từ những thẩm quyền như: yêu cầu hành chính địa phương trình các chương trình, kế hoạch, dự thảo chính sách trước Hội đồng; yêu cầu cung cấp thông tin; triệu tập các quan chức điều trần trước toàn thể Hội đồng hoặc tiểu ban của Hội đồng; điều tra về những vấn đề nhất định thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của hành chính; theo dõi, đánh giá việc chi tiêu của hành chính địa phương.

Giám sát của Hội đồng có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh cần phải tăng cường quản trị địa phương. Đây là phương thức để buộc cơ quan, cá nhân có trách nhiệm phải giải trình trước cơ quan đại diện của nhân dân. Trong khuôn khổ chính quyền địa phương, cơ quan hành chính địa phương phải giải trình trước toàn thể Hội đồng và đại biểu Hội đồng, và trước nhân dân địa phương. Giám sát nhằm phát hiện, ngăn chặn việc lạm dụng quyền lực, các hành vi tùy tiện, bất hợp pháp của các quan chức, công chức địa phương. Các cơ quan, cá nhân hành pháp địa phương phải giải trình về việc sử dụng công quỹ trước Hội đồng.

Giám sát được áp dụng nhằm đánh giá chất lượng đầu ra của các quyết sách, thẩm định chính sách hoặc việc thực hiện chính sách. Giám sát có thể phát hiện sự lãng phí, thiếu hiệu quả của chính sách, được coi là một cách thức để tăng cường tiếng nói của người sử dụng dịch vụ do chính quyền địa phương cung cấp. Qua đó, giám sát góp phần cải thiện lòng tin của công chúng vào chính quyền.

Mục tiêu của giám sát của Hội đồng địa phương rất giống Quốc hội là để bảo đảm rằng hoạt động của các cơ quan hành pháp thỏa mãn được những quy định do Quốc hội và Hội đồng địa phương quy định. Giám sát về mặt nội dung là tìm hiểu các quyết định của Quốc hội và của Hội đồng được thực thi phù hợp với các mục tiêu lập pháp và quyết định của Hội đồng như cách hiểu của đa số trong Quốc hội hoặc Hội đồng. *Giám sát là một liệu pháp biện chứng để tăng cường chức năng lập pháp của Quốc hội ở trung ương, cũng như của chức năng quyết định/ lập pháp của hội đồng ở địa phương.* Về mặt pháp lý, giám sát để chống lại sự độc đoán và không công bằng trong quản lý hành chính nhà nước. Giám sát để chống lại sự lãng phí, sự thiếu trung thực và bảo đảm sự hiệu quả. Các quyết định của Quốc hội, của Hội đồng địa phương được thực thi theo cách có hiệu quả so với chi phí bỏ ra.

3. Khuôn khổ pháp lý giám sát Hội đồng địa phương không được quy định rõ

Các nước khác nhau thường có quy định khác nhau về chính quyền địa phương. Có nước quy định trong Hiến pháp như Brazil, Đan Mạch, Pháp, Ấn Độ, Italia, Nhật Bản, Thụy Điển; Úc, Mỹ... Có nhiều nước khuôn khổ pháp lý việc tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương chỉ được quy định trong luật quốc gia như ở UK, New Zealand và hầu hết các nước thường có tên gọi là Luật Chính quyền địa phương và một số nước có tên gọi là Luật tự quản địa phương, Luật quản lý ngân sách địa phương[4].

Trong khi các quy định pháp luật của các quốc gia về Hội đồng địa phương khá chi tiết, cụ thể về cơ cấu, tổ chức hoạt động, thì lại rất ít quy định trực tiếp về chức năng giám sát của Hội đồng. Nhất là trong Hiến pháp các nước, chương quy định về chính quyền địa phương hầu như không đề cập đến chức năng giám sát của Hội đồng. Nhiều khi chỉ có thể rút ra những biểu hiện của giám sát Hội đồng từ những quy định khác về mối quan hệ giữa Hội đồng và cơ quan hành chính địa phương, về phạm vi cung cấp dịch vụ, về việc chi – tiêu của chính quyền địa phương. Chỉ có ở một vài nước có những quy định riêng biệt, chi tiết về chức năng giám sát của Hội đồng. Việt Nam là một trong những số ít nước Hiến pháp quy định rõ chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân của địa phương.

Ở hầu hết các nước, khuôn khổ pháp luật không tách biệt thiết chế hành chính địa phương (local executive) ra khỏi Hội đồng, mà nằm ngay trong Hội đồng, là một phần của Hội đồng. Ở nhiều nước có nhiều địa phương, thị trường – thiết chế thực thi quyền hành chính địa phương – do cử tri bầu, là một đại biểu Hội đồng. Ở nhiều địa phương khác, thiết chế hành chính địa phương được gọi là nội các mang tính tập thể, nhưng cũng với thành phần từ một số đại biểu Hội đồng. Thiết chế hành chính này của nhiều nước nằm ngay trong Hội đồng, một phần của quá trình ra quyết sách ở Hội đồng. Với tính chất như vậy, quá trình ra quyết sách ở địa phương không phải do hai chủ thể của hai nơi riêng biệt tiến hành, mà hai chủ thể của cùng một quá trình. Do đó, chức năng giám sát của Hội đồng địa phương hầu như không được quy định riêng, mà được ngầm hiểu[5].

4. Phạm vi giám sát và đối tượng giám sát

Giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật luôn là một trong những mảng công việc của Hội đồng địa phương, bao gồm việc giám sát tuân thủ các quy định của Hiến pháp, luật, các văn bản của chính phủ, và các quy định do chính Hội đồng thông qua. Ở CHLB Đức các nhiệm vụ quản lý địa phương chia ra 3 nhóm:

1) Loại việc tự nguyện, tất cả các công việc mà các cộng đồng tự quản giải quyết theo sự phán xét của mình; 2) Loại việc bắt buộc, những nhiệm vụ được quy định bởi pháp luật bang; 3) Những việc uỷ quyền thường có liên quan tới chức năng cảnh sát, phục vụ giao thông đường phố, thanh tra xây dựng và các hoạt động mang tính chất nghề nghiệp khác, giám sát đối với những người vô gia cư, thống kê dân số, v.v...[6]

Giống như Quốc hội/ Nghị viện trung ương, Hội đồng địa phương các nước trên thế giới thực hiện chức năng giám sát rất đa dạng. Nếu như Hội đồng địa phương được tổ chức giống như Quốc hội/ Nghị viện của chế độ đại nghị, thì hình thức giám sát của Hội đồng càng đa dạng hơn. Ở chính thể đại nghị Hội đồng giống như Quốc hội có thể thực hiện chức này bằng các hình thức rất khác nhau như: nghe báo cáo ở phiên toàn thể, chất vấn, các đoàn kiểm tra, bỏ phiếu bất tín nhiệm, cho đến việc lật đổ cả cơ quan hành pháp địa phương... Nhưng ở các nhà nước theo chế độ này chức năng giám sát có một sự biến dạng rất lớn, với sự hiện diện của đảng cầm quyền, của đảng chiếm đa số ghế ở Hội đồng, hoặc liên minh của các đảng cầm quyền ở địa phương có thể sử dụng sự chiếm đa số ghế của Hội đồng mà quay trở lại giám sát ngay chính Hội đồng, bắt Hội đồng phải phụ thuộc vào cơ quan hành chính của địa phương, mà không phải là ngược lại cơ quan hành chính địa phương phải chịu sự giám sát của Hội đồng.

Ngược lại chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình chế độ Tổng thống, chức năng giám sát của Hội đồng đối với hành pháp như là một chức năng phụ kèm theo, thậm chí không được quy định trong Hiến pháp, và Luật địa phương, các hình thức biểu hiện của chức năng giám sát hết sức đơn giản, không đa dạng bằng của mô hình chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình đại nghị, nhưng dễ phát huy hiệu quả giám sát hơn. Ngoài việc Hội đồng giống như Quốc hội có quyền luận tội và buộc tội các quan chức của hành pháp địa phương, các ban của Hội đồng có quyền bắt các quan chức này phải điều trần tại các phiên họp của ban.

Đối tượng giám sát: hành chính địa phương

Ở hầu hết các nước, cơ quan dân cử địa phương do dân bầu giám sát cơ quan hành chính thường là thị trường, tỉnh trường, đô trường, xã trường, hoặc một tập thể nội các gồm một số đại biểu Hội đồng thực hiện quyền hành pháp địa phương. Nhiều nơi, thị trường đồng thời là người đứng đầu Hội đồng. Ví dụ, cơ quan đại diện ở ba cấp địa phương ở Uzbekistan có tên gọi là Hội đồng các đại biểu nhân dân do Chủ tịch đứng đầu (*hokim*), và chủ tịch Hội đồng cũng đồng thời là người đứng đầu cơ quan chấp hành ở địa phương (*hokimiyat*). *Hokim* đứng đầu *hokimiyat* với một trợ lý giúp việc; dưới nhân vật này có một số vị phó phụ trách về nông nghiệp và các nguồn nước; về sản xuất, thương mại, các dịch vụ công cộng, xây dựng, nhà đất, giao thông, viễn thông; về việc làm, doanh nghiệp và các vấn đề xã hội; thanh tra; về bảo hộ xã hội đối với gia đình, phụ nữ, trẻ em; về các vấn đề kinh tế[7].

Vì thẩm quyền cũng như cách thức hoạt động của hành pháp cả trung ương lẫn địa phương luôn luôn phức tạp nên không có cách nào để Quốc hội và Hội đồng có thể giám sát được tất cả các hoạt động hành pháp. Cần phải có một số lựa chọn. Về cơ bản có hai cách tiếp cận với việc lựa chọn này: Thông thường, Quốc hội và Hội đồng yêu cầu các cơ quan hành pháp cung cấp cho họ các báo cáo thường kỳ (có thể là báo cáo năm) về những lĩnh vực đã được lựa chọn từ trước về những hoạt động của các cơ quan này. Báo cáo về ngân sách là báo cáo thường kỳ quan trọng nhất được các cơ quan hành pháp trình lên Quốc hội và Hội đồng. Những báo cáo này thường được các ủy ban và toàn thể Quốc hội hay Hội đồng xem xét và có thể dẫn đến các cuộc điều tra sâu hơn hoặc các kết luận mang tính chính trị. Quốc hội và Hội đồng cũng có thể thường xuyên điều tra các hoạt động hành pháp mà không cần có những báo cáo từ phía hành pháp. Giám sát theo kiểu chủ động hoặc kiểu “*cánh sát tuần tra*” được sử dụng cho loại giám sát này. Với cách tiếp cận này, các cơ quan hành pháp có nhiều thông tin hơn Quốc hội và Hội đồng khó có thể biết và

tiếp cận được. Vì những lý do chính trị, các cơ quan hành pháp có thể giữ không cho Quốc hội và Hội đồng biết những thông tin liên quan.

Một cách tiếp cận khác là kiểu giám sát bị động hoặc giám sát theo kiểu “báo cháy”. Quốc hội và Hội đồng nhận những “tín hiệu” từ các cơ quan thông tin đại chúng, cá nhân các công dân, các nhóm lợi ích hoặc bản thân chính quyền về những vấn đề trong ngành hành pháp và phản ứng lại bằng cách bắt đầu những cuộc điều tra về những vấn đề đó. Cách tiếp cận này có nguy cơ cao hơn cách tiếp cận thứ nhất ở chỗ: Quốc hội, Hội đồng bỏ qua một số vấn đề, thậm chí là những vấn đề nghiêm trọng. Chỉ khi một ai đó hoặc một nhóm lợi ích nào đó nhận thấy mình bị ảnh hưởng bởi một vấn đề nào đó thì “chuông báo cháy” mới reo. Nhằm khắc phục nhược điểm của từng cách, nhiều nước có kinh nghiệm phối hợp giữa hai cách tiếp cận này[8].

Giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật

Giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật là một trong những mảng công việc của Hội đồng địa phương, bao gồm các quy định của Hiến pháp, luật, các văn bản của chính phủ, và chính các quy định do Hội đồng đã thông qua. Ở CHLB Đức, tất cả các nhiệm vụ quản lý địa phương có thể chia ra 3 nhóm: 1) *Loại việc tự nguyện* bao gồm tất cả các công việc mà các cộng đồng tự quản giải quyết theo sự phán xét của mình; 2) *Loại việc bắt buộc* là những nhiệm vụ được quy định bởi pháp luật bang; 3) *Những việc uỷ quyền* thường có liên quan tới chức năng cảnh sát, phục vụ giao thông đường phố, thanh tra xây dựng và các hoạt động mang tính chất nghề nghiệp khác, giám sát đối với những người vô gia cư, thống kê dân số, v.v...[6] Trong ba nhóm công việc này, giám sát việc thực hiện các công việc thuộc nhóm 2 và 3 được coi là giám sát thực hiện chính sách, pháp luật. Ở Anh, bên cạnh việc các đại biểu Hội đồng quan tâm nhiều đến việc bảo vệ, giám sát thực hiện quyền lợi của cử tri với mục đích hỗ trợ cử tri giải quyết các vấn đề của cá nhân cử tri trong khu vực bầu cử, là việc Hội đồng

thường xuyên giám sát việc thực hiện các chính sách chung của địa phương.

Giám sát việc cung cấp dịch vụ công

Giám sát việc cung cấp dịch vụ công đóng vai trò quan trọng nhằm bảo đảm dịch vụ đến tay người sử dụng, làm cho họ hài lòng, đồng thời không bị lãng phí, đúng mục tiêu, đúng đối tượng, hiệu quả cũng là trọng tâm của chức năng giám sát Hội đồng. Các dịch vụ do chính quyền địa phương cung cấp vừa có tính chất hàng hóa tư như nước sạch, thoát nước, vệ sinh, vừa là hàng hóa công cộng như hệ thống chiếu sáng công cộng, đường sá. Ở nhiều nước thực hiện việc cung cấp dịch vụ cho người dân theo phân quyền. Theo nguyên tắc kinh điển, chính quyền địa phương là cấp phù hợp nhất để cung cấp các dịch vụ công địa phương.

Giám sát về tài chính – ngân sách

Cùng với việc phân quyền thiếu rõ ràng về tài chính – ngân sách cho chính quyền địa phương, rủi ro tham nhũng, sử dụng ngân sách công sai mục đích, thiếu hiệu quả cũng tăng lên. Giám sát về tài chính – ngân sách càng phải được coi trọng trong hoạt động của các đại biểu Hội đồng địa phương, từ các nước đang phát triển như Uganda, Nam Phi, Ấn Độ, Indonesia, Chile, Brasil, cho đến các nước phát triển như Anh, Pháp, Nhật...[4]. Giám sát về tài chính – ngân sách là một trong những công cụ mạnh để bảo đảm trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính địa phương trước Hội đồng, nhất là từ vài thập niên gần đây khi các cuộc cải cách làm cho khu vực công vận hành theo những nguyên lý ngày càng giống với khu vực tư. Bằng cách kiểm soát túi tiền, Hội đồng có điều kiện tốt nhất để hạn chế sự lạm quyền của hành chính, vì không cấp tiền thì không có tiền để hoạt động.

Như đã nhấn mạnh, pháp luật về chính quyền địa phương ở các nước hầu như không đề cập đến chức năng giám sát nói chung của Hội đồng địa phương, nhất là giám sát về tài chính – ngân sách. Từ các quy định và các nghiên cứu về phân quyền ngân sách, về thẩm quyền của Hội đồng trong lĩnh vực tài chính - ngân sách, về quy trình ngân sách ở địa phương, nguồn

thu, chế độ chi tiêu ở địa phương..., có thể rút ra một số nhận định về những nội dung được chú ý ở các nước trong việc giám sát về tài chính – ngân sách của Hội đồng địa phương.

Thứ nhất, về tài chính – ngân sách Hội đồng quan tâm gồm có: quy trình lập ngân sách; sổ sách, chứng từ tài chính, báo cáo tài chính; quản lý dòng tiền mặt; quy trình đấu thầu; trách nhiệm giải trình giữa các cấp chính quyền địa phương và trong từng cấp; quản lý thuế... Những chủ đề giám sát tài chính ngân sách của Hội đồng thường là tính hiệu quả, hiệu lực, sự công bằng sử dụng ngân sách...

Thứ hai, Hội đồng cần chú ý giám sát việc thu các nguồn thu sau: 1) các loại thuế và phí như thuế bất động sản, thuế bán lẻ, thuế thu nhập cá nhân địa phương, phí xe cộ, phí kinh doanh... 2) Các khoản trợ cấp giữa các cấp chính quyền, thường là của cấp cao hơn dành cho cấp thấp hơn. Các khoản trợ cấp phải công bằng nhưng không bình quân, không tước đi quyền tự chủ của địa phương, ổn định, minh bạch, hướng đến cung cấp dịch vụ. 3) Các khoản đi vay của chính quyền địa phương. Các khoản vay này có thể hợp lý nếu dùng vào những việc như các dự án phát triển dài hạn, nhưng không thích hợp nếu dùng cho các khoản chi thường xuyên. Do hệ quả có thể xảy ra đối với nền kinh tế, chính quyền trung ương các nước thường quản lý chặt chẽ lĩnh vực này.

Thứ ba, ngân sách là một phần quan trọng của kế hoạch chiến lược của Hội đồng. Quy trình quyết định và giám sát ngân sách phải được xem xét trên cơ sở của Kế hoạch chiến lược, được xây dựng thông qua sự tham vấn sâu rộng với cộng đồng, vai trò và trách nhiệm khác nhau của thị trường, người điều hành và cán bộ, công chức. Ngân sách cần phải phản ánh các nhu cầu của cộng đồng cùng với sự cộng tác của các cấp chính quyền khác. Ngân sách cùng với một kế hoạch hàng năm đặt ra các dịch vụ, các chương trình và các công trình hạ tầng sẽ được triển khai và dự kiến các khoản chi, khoản thu và các khoản vay cần thiết cho một năm. Các chỉ số đánh giá thực hiện cũng được gộp trong kế hoạch hàng năm và ngân sách được xem xét lại hàng quý trong năm.

Thứ tư, giám sát ngân sách có thể đạt được kết quả tốt thông qua: các quy trình ngân sách tốt có thể giúp tạo ra các đầu ra của chính sách bền vững trong ngắn và dài hạn; các quy trình lập kế hoạch toàn diện có thể đảm bảo sự xem xét, cân nhắc một phạm vi rộng các lựa chọn sẵn có đối với Hội đồng; các thông tin chính xác và đáng tin cậy cho quá trình ra quyết định; Việc giám sát ngân sách cần phải phản ánh các nguyên tắc và chuẩn mực quản trị nhà nước tốt và đồng thời củng cố vai trò cũng như trách nhiệm của chính quyền địa phương. Các Hội đồng có các hệ thống kiểm soát nội bộ để giúp duy trì một chuẩn mực cao về sự chính xác và đáng tin cậy của việc quản lý ngân sách của Hội đồng. Nhiều Hội đồng có một uỷ ban kiểm toán bên ngoài để xem xét các báo cáo tài chính của Hội đồng.

5. Các công cụ giám sát

Xem xét báo cáo, tài liệu

Hội đồng địa phương thường phải xem xét, phê chuẩn các báo cáo của hành chính địa phương như: báo cáo hàng năm, báo cáo giám sát, kế hoạch phát triển địa phương, báo cáo kiểm toán, báo cáo tài chính... Các loại báo cáo này đều có thể sử dụng để thực hiện giám sát. Báo cáo hàng năm của địa phương cung cấp thông tin về tình hình hoạt động của địa phương, tình hình cung cấp dịch vụ cho nhân dân địa phương. Hội đồng sử dụng báo cáo này xác định tình hình tài chính của địa phương, các mục tiêu cung cấp dịch vụ đạt được trong giới hạn nguồn lực tài chính. Một số không ít Hội đồng địa phương thành lập riêng một tiểu ban giám sát với thành phần các đại biểu không phải thành viên cơ quan hành chính để xem xét, thẩm tra báo cáo hàng năm, xây dựng báo cáo giám sát để toàn thể Hội đồng thảo luận.

Các uỷ ban /ban

Hoạt động của Quốc hội và Hội đồng địa phương tập trung vào các uỷ ban bởi những lẽ sau đây: i, quyết định Quốc hội và Hội đồng ngày càng mang tính chuyên môn mà không thể

tất cả các đại biểu đều có đầy đủ khả năng giải quyết; ii, với thành phần khoảng trên dưới 100 người không cho phép Quốc hội và Hội đồng giải quyết các nhiệm vụ phức tạp, lại mang cả tính chuyên môn. “*Một đại biểu thì quá ít, mà cả Quốc hội hoặc cả Hội đồng thì lại quá nhiều. Đó là nguyên nhân vì sao các Uỷ ban là hình thức hoạt động hiệu quả ở Quốc hội hoặc của Hội đồng trong trường hợp cần phải điều tra, làm rõ một vấn đề nào đó liên quan đến chuyên môn.*”[9] iii, các đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân địa phương do dân bầu ra với những trình độ chuyên môn đa dạng, không phải bất kể đại biểu nào cũng có thể có chuyên môn đáp ứng giải quyết những vấn đề mà Quốc hội hoặc của Hội đồng cần quyết định.

Ở nhiều nước Hội đồng có thể thành lập các ban thường trực hoặc lâm thời để giám sát hoặc thảo luận các dự thảo chính sách và trình báo cáo của tiểu ban cho Hội đồng, ví dụ như Nam Phi, Tanzania, Philippines. Công cụ giám sát này có thể mạnh trong việc xem xét kỹ lưỡng hơn các vấn đề chuyên sâu, có tính kỹ thuật mà toàn thể Hội đồng khó có thể đảm nhận, qua đó nâng cao hiệu quả, hiệu lực giám sát. Luật tổ chức chính quyền địa phương của Nam Phi quy định, một trong những tiêu chí để thành lập các tiểu ban là sự cần thiết phải ủy quyền của Hội đồng cho các tiểu ban để bảo đảm tính hiệu quả, hiệu lực trong việc thực thi các chức năng, thẩm quyền của Hội đồng[3].

Thông thường, các tiểu ban của Hội đồng địa phương được phân chia theo các lĩnh vực chính sách như y tế, giáo dục, tài chính, phụ nữ, trẻ em, gia đình... và có thẩm quyền xem xét các chính sách, giám sát việc thực hiện chính sách trong các lĩnh vực đó. Ở một số nước như Philippines, thành phần của các tiểu ban này được quy định trong luật của quốc gia hoặc trong văn bản của địa phương: mỗi tiểu ban không quá 5 thành viên gồm chủ tịch, phó chủ tịch và các thành viên; mỗi đại biểu Hội đồng chỉ có thể làm chủ tọa nhiều nhất là 2 tiểu ban; nhưng có thể là thành viên của 3 tiểu ban[10].

Nói chung, các đại biểu Hội đồng chọn tiểu ban theo thể mạnh chuyên môn và mối quan tâm của mình. Còn chủ tịch của các tiểu ban

thường do các đảng có ghế trong Hội đồng hoặc đảng đa số cầm quyền lựa chọn để đảm bảo tỷ lệ tương tự như tỷ lệ giữa các đảng trong Hội đồng. Đảng cầm quyền cũng sắp xếp để đảm bảo họ chiếm đa số ở tất cả các tiểu ban. Bên cạnh đó, tầm quan trọng của tiểu ban cũng đóng vai trò quan trọng trong việc sắp xếp ghế chủ tịch tiểu ban. Đảng cầm quyền trong Hội đồng địa phương ở Philippines sẽ cố gắng đưa đại biểu của mình làm chủ tịch các tiểu ban quan trọng như về tài chính, cơ sở hạ tầng, giáo dục, các dịch vụ xã hội, y tế, nông nghiệp, phụ nữ. Còn các tiểu ban khác được coi ít quan trọng hơn, chức danh chủ tịch dành cho các đại biểu thuộc các đảng thiểu số. Ở Nam Phi, chỉ có các đại biểu Hội đồng không phải là thành viên của cơ quan hành chính địa phương mới được làm chủ tịch các tiểu ban của Hội đồng.

Phiên điều trần

Hội đồng địa phương nhiều nước cần tổ chức các cuộc điều trần công khai để thu nhận thông tin về các chính sách và việc thực hiện chính sách ở địa phương: Ukraine, Philippines. Thậm chí ở một số nước, luật quy định số lượng các cuộc điều trần dạng này, ở Honduras là 5 cuộc/năm, ở Karnataka (Ấn Độ) ít nhất 2 cuộc/năm. Tuy nhiên, việc thực hiện các quy định này trên thực tế còn khác nhau. Theo một nghiên cứu về chính quyền địa phương, ở Ukraine, Philippines, trong khi có những Hội đồng tổ chức nhiều cuộc điều trần, thu nhận nhiều thông tin từ công chúng phục vụ cho việc ban hành chính sách và giám sát, thì nhiều nơi lại bỏ qua các quy định này. Ở Honduras, có những chính quyền địa phương tổ chức các cuộc điều trần một cách hình thức, cũng có những địa phương đã dùng kênh này để thu hút sự tham gia của nhân dân vào quá trình hoạt động, trong đó có giám sát.

Các công cụ giám sát về tài chính – ngân sách

Ngoài các công cụ giám sát chung, trong lĩnh vực ngân sách Hội đồng nhiều nước còn có hai công cụ giám sát không thể thiếu là cơ quan kiểm toán và các tiểu ban trong lĩnh vực ngân sách. Cơ quan Hội đồng địa phương ở

Philippines tiếp nhận, đánh giá và phê chuẩn báo cáo kiểm toán hàng năm của Ủy ban kiểm toán[10]. Ở Nam Phi, kiểm toán nội bộ của chính quyền địa phương có thể hỗ trợ Hội đồng giám sát hành chính. Hội đồng có thể sử dụng thông tin thu nhận được từ kiểm toán nội bộ để giám sát, buộc cơ quan hành chính giải trình về những sai phạm, thiếu sót về tài chính[3]. Theo Luật Quản lý tài chính địa phương năm 1998 của Nam Phi kiểm toán nội bộ phải báo cáo cho một ủy ban kiểm toán với người đứng đầu do Hội đồng bổ nhiệm, báo cáo trực tiếp và tư vấn cho Hội đồng. Ủy ban có ít nhất 3 người có uy tín chuyên môn, đạo đức, đều không phải là đại biểu Hội đồng họp ít nhất 4 lần hàng năm. Cả kiểm toán nội bộ và ủy ban kiểm toán đều phải cung cấp thông tin đánh giá khách quan về hiện trạng tài chính của địa phương, cũng như sự hiệu quả, hiệu năng của nó, về quản lý rủi ro, đánh giá hoạt động, quản trị hiệu quả. Bên cạnh đó, Luật cũng bắt buộc các địa phương phải thành lập Ủy ban kiểm toán hoạt động. Ủy ban này có nhiệm vụ rà soát hệ thống quản lý công việc của địa phương và báo cáo, đề xuất kiến nghị với Hội đồng địa phương đó; thẩm tra các báo cáo hoạt động quý; ít nhất hai lần trong năm tài chính trình báo cáo kiểm toán cho Hội đồng. Khác với Ủy ban kiểm toán, đại biểu Hội đồng có thể là thành viên Ủy ban kiểm toán. Ủy ban này có thể tiếp cận các tài liệu của chính quyền địa phương, triệu tập bất kỳ ai và yêu cầu cung cấp thông tin[3].

Kết luận

Mặc dù ở nhiều nước không được quy định trực tiếp, rõ ràng trong Hiến pháp và các luật liên quan, nhưng chức năng giám sát của Hội đồng địa phương đóng vai trò quan trọng trong hoạt động của Hội đồng, với mục đích bảo đảm tính giải trình, kiểm soát quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền, bảo đảm các nguồn lực công được sử dụng đúng mục tiêu, hiệu quả, hiệu lực. Chức năng này xuất phát từ chức năng gốc của Hội đồng là đại diện cho cử tri địa phương, ra

quyết sách về phát triển của cộng đồng địa phương. Kết quả của việc thực hiện chức năng này có tác dụng trở lại hoàn thiện thêm chức năng quyết định của Hội đồng địa phương.

Tài liệu tham khảo

- [1] Xem, Alfred De Grazia: The Elements of Political Science. Copyright 1959 by Metron Princeton, New Jersey. p.650
- [2] Xem, J.S. Mill, Chính thể đại diện, Nxb. Trí thức, 2008 tr. 171-172
- [3] Elizabeth-Ann Williams, Improving political oversight in municipalities: examining the law and practice surrounding oversight by the Council over the municipal Executive and the municipal administration, Research Paper, Faculty of Law of the University of the Western Cape, 2012.
- [4] Về phân quyền về ngân sách ở các nước đang phát triển, xem Local Governance in Developing Countries, edited by Anwar Shah, WB, Washington D.C., 2006
- [5] Xem, Nguyễn Đức Lam: Chức năng giám sát của Hội đồng địa phương một số quốc gia trên thế giới/ Trong kỷ yếu Hội thảo Về Chức năng giám sát của Hội đồng Nhân dân, Viện PLD 2014
- [6] Ủy ban Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Một số vấn đề cơ bản về Hiến pháp các nước trên thế giới, sách tham khảo, Hà Nội 2012.
- [7] Nguyễn Lê, Chính quyền địa phương Uzbekistan: Hệ thống chính quyền địa phương kiểu mới, báo Đại biểu nhân dân, số 19/12/2008
- [8] Xem, Nguyễn Đức Lam, Báo cáo kinh nghiệm giám sát Hội đồng địa phương của các nước trên thế giới, Viện PLD, 2014
- [9] Xem, Văn phòng Quốc hội, Thường thức về hoạt động giám sát Quốc hội, Nxb. Tư pháp 2006 tr. 162
- [10] Eilen May V. Abellera, Explaining Legislative Oversight in Philippine Sub-National Governments: Institutional Impediments in Good Governance, trong sách Limits of Good Governance in Developing Countries.

Oversight Functions of Local Councils

Nguyễn Đăng Dung

Vietnam National University, Hanoi, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam

Abstract: Although often not specified in Constitution and law, but like Congress / Parliament, local councils increasingly tend to implement oversight functions besides the decision making functions. Good performance this function by using diverse tools and forms is to enhance operational efficiency of the local agencies of representatives.

Keywords: Oversight functions, local councils, local executive, municipalitie, responsibility.