

CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH LÃNH THỔ ĐỊA PHƯƠNG VÀ CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG Ở CỘNG HÒA PHÁP¹

I. Giới thiệu các đơn vị hành chính lãnh thổ ở Pháp

Các đơn vị hành chính lãnh thổ chính là những thiết chế hành chính ở Pháp, độc lập với chính quyền trung ương và có tính tự chủ nhất định, có trách nhiệm phục vụ lợi ích của nhân dân



trên phạm vi lãnh thổ nhất định. Định nghĩa và tổ chức của các đơn vị hành chính lãnh thổ được nêu trong Hiến pháp ngày 4 tháng 10 năm 1958 của Cộng hòa Pháp (Chương XII), các luật và nghị định khác. Theo Điều 72 Hiến pháp, « các đơn vị hành chính lãnh thổ có chức năng đưa ra quyết định đối với toàn bộ các thẩm quyền có thể được thực hiện tốt nhất ở cấp đó » : điều này thể hiện nguyên tắc bổ trợ. Theo nguyên tắc này, cấp tối cao (Nhà nước trung ương) chỉ tiếp tục đảm đương những chức năng mà cấp dưới (các đơn vị hành chính lãnh thổ) thực hiện ít hiệu quả hơn.

Các đơn vị hành chính lãnh thổ theo quy định chung bao gồm các vùng, các tỉnh và các xã, đây chính là ba cấp hành chính lãnh thổ của Pháp. Mỗi vùng bao gồm nhiều tỉnh (trừ một số vùng ở hải ngoại chỉ bao gồm 1 tỉnh) và mỗi tỉnh lại được chia thành nhiều xã. Mỗi đơn vị hành chính lãnh thổ này bao gồm một hội đồng dân cử được bầu với nhiệm kỳ 6 năm theo hình thức phổ thông trực tiếp và một cơ quan chấp hành do hội đồng dân cử bầu ra từ các thành viên của mình. Các đơn vị hành chính lãnh thổ này được trao cho thẩm quyền chung² đối với những vấn đề đang diễn ra trên phạm

¹ Sử dụng hình ảnh trên trang expatica.com (Civillawinfor)

² Thẩm quyền chung : thẩm quyền của các đơn vị hành chính lãnh thổ, dưới sự giám sát của tòa án, được can thiệp vào mọi lĩnh vực mà pháp luật không cấm nhằm phục vụ lợi ích công (Điều 72 Hiến pháp Cộng hòa Pháp).

vi lãnh thổ đó. Tuy nhiên, các hoạt động cụ thể của các đơn vị này đều được chuyên môn hóa trong từng lĩnh vực xác định.

Các vùng

Các vùng đã trở thành các đơn vị hành chính lãnh thổ theo Luật ban hành ngày 2 tháng 3 năm 1982 và đến năm 2011, nước Pháp đã có 26 vùng. Cơ quan dân cử của vùng là Hội đồng vùng, được hỗ trợ bởi một Ủy ban kinh tế và xã hội cấp vùng (với vai trò tham vấn). Hội đồng vùng bầu ra một Ủy ban thường trực có thẩm quyền ra quyết định mà không cần thông qua biểu quyết của Phiên họp thành phần đầy đủ, nhất là đối với những vấn đề ngân sách. Người nắm quyền hành pháp cấp vùng là Chủ tịch Hội đồng vùng. Chính quyền vùng chịu trách nhiệm phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa với tầm nhìn hướng tới tương lai và hoạt động của vùng chủ yếu liên quan đến công tác điều phối trong lĩnh vực phát triển kinh tế (thông qua quy hoạch và tổng kết các nguồn viện trợ thường niên), các trường cấp 3 và đào tạo nghề, giao thông trong vùng hoặc bộ phận điều tra và tổng kiểm kê di sản văn hóa.

Các tỉnh

Các tỉnh đã trở thành các đơn vị hành chính lãnh thổ theo Luật ban hành ngày 10 tháng 8 năm 1871 và đến năm 2011, ở Pháp đã có 101 tỉnh. Cơ quan dân cử của tỉnh là Hội đồng tỉnh, hội đồng này cũng bầu ra một Ủy ban thường trực như Hội đồng vùng. Chủ tịch Hội đồng tỉnh là người nắm quyền hành pháp của tỉnh. Tỉnh chịu trách nhiệm quản lý các dịch vụ và các hoạt động liên kết và hoạt động của tỉnh chủ yếu liên quan đến các vấn đề phúc lợi và y tế (phục vụ trẻ em, người khuyết tật, người cao tuổi) và quy hoạch không gian và cơ sở vật chất (đường bộ ở tỉnh, các trường cấp 2, xe đưa đón học sinh, quản lý nguồn nước, ao hồ và quy hoạch nguồn nước công cộng).

Các xã

Các xã đã trở thành các đơn vị hành chính lãnh thổ theo Luật ban hành ngày 5 tháng 4 năm 1884 và năm 2011, nước Pháp có tổng cộng 36 680 xã (trong đó 80% các xã có dưới 1 000 dân). Khác với các nước khác, nơi mà một số vùng lãnh thổ chỉ có thể chịu sự

quản lý trực tiếp của một cấp cao hơn, ở Pháp, toàn bộ lãnh thổ đều được chia thành các xã (trừ một số ngoại lệ là các vùng lãnh thổ hải ngoại). Cơ quan dân cử của xã là Hội đồng xã, gồm từ 9 đến 69 thành viên tùy vào dân số của xã (trừ Paris, Lyon và Marseille). Năm quyền hành pháp của xã là xã trưởng và những người giúp việc, đây là những người có thể được xã trưởng ủy quyền thực hiện một số chức năng, dĩ nhiên là vẫn do xã trưởng giám sát và chịu trách nhiệm. Chính quyền xã phụ trách những hoạt động tại cơ sở và thẩm quyền của xã chủ yếu liên quan đến những lĩnh vực như giao thông đô thị, giáo dục (các trường mẫu giáo và tiểu học), phúc lợi, văn hóa, quy hoạch đô thị (xây dựng và thông qua các đề án quy hoạch đô thị tại địa phương) và cả vấn đề nhà ở (đặc biệt là nhà ở xã hội và dành cho sinh viên).

II. Quan hệ thứ bậc giữa chính quyền trung ương và các đơn vị hành chính lãnh thổ

Trong suốt một thời gian dài, Nhà nước trung ương vẫn duy trì chức năng chủ quản đối với các đơn vị hành chính lãnh thổ, điều này dựa trên nguyên tắc thống nhất của Quốc gia được quy định trong Hiến pháp (Điều 1). Tuy nhiên, nguyên tắc bổ trợ và tính chính danh của các cơ quan dân cử thuộc các đơn vị hành chính lãnh thổ (được bầu theo hình thức phổ thông trực tiếp) đòi hỏi phải dần dần nâng cao tính tự chủ của các đơn vị hành chính lãnh thổ. Quá trình này đã được thực hiện qua việc áp dụng đồng thời hai phương thức : phân quyền và tản quyền. Cuối cùng, Luật ban hành ngày 2 tháng 3 năm 1982 về các quyền và quyền tự do của các xã, các tỉnh và các vùng đã thay thế chức năng chủ quản về hành chính do vùng trưởng thực hiện ở *khâu tiền kiểm* bằng cơ chế giám sát tính hợp pháp ở *khâu hậu kiểm* do tòa án hành chính và hội đồng kiểm toán cấp vùng thực hiện.

Như vậy, Nhà nước trung ương không còn thực hiện chức năng chủ quản đối với các đơn vị hành chính lãnh thổ nữa. Không còn phải tuân theo quan hệ thứ bậc nói trên, các đơn vị hành chính lãnh thổ này đã trở nên tự chủ : đây chính là nguyên tắc tự quản. Tuy nhiên, Cộng hòa Pháp vẫn là một quốc gia thống nhất và vì thế, các đơn vị hành chính lãnh thổ này không thể độc lập hoàn toàn. Họ vẫn

chịu sự giám sát của cơ quan tài phán hành chính (đối với các văn bản) và của hội đồng kiểm toán cấp vùng (về mặt ngân sách). Mặt khác, Nhà nước vẫn bố trí đại diện của mình ở các cấp hành chính lãnh thổ, những người này vẫn chịu sự quản lý theo quan hệ thứ bậc của Nhà nước trung ương: các vùng trưởng, tỉnh trưởng. Các đơn vị hành chính lãnh thổ chịu sự giám sát của các vùng trưởng, những người này có thể yêu cầu tòa án hành chính can thiệp nếu nhận thấy có hành vi, quyết định hành chính trái pháp luật.

Phân quyền, phương thức đảm bảo tính tự chủ của các đơn vị hành chính lãnh thổ

Phân quyền là việc Nhà nước trung ương trao cho một đơn vị hành chính lãnh thổ (tức chính quyền địa phương, do dân cử và tự chủ) một thẩm quyền vốn do mình phụ trách. Trong một Nhà nước thống nhất như Cộng hòa Pháp, mọi quyền lực đều nằm trong tay chính quyền trung ương, nhưng thông qua phương thức phân quyền, chính quyền trung ương có thể chuyển giao một phần chức năng, nhiệm vụ của mình ở cấp địa phương cho các cơ quan tự chủ nói trên, theo nguyên tắc bổ trợ. Phương thức phân quyền đã được ghi nhận tại Điều 72 Hiến pháp Cộng hòa Pháp, tức là văn bản có giá trị cao nhất trong trật tự thứ bậc các quy phạm trong hệ thống pháp luật Pháp.

Trong khuôn khổ của phương thức phân quyền, các đơn vị hành chính lãnh thổ được phân quyền được tách rời với Nhà nước trung ương và có sự tự chủ nhất định trong việc đưa ra quyết định cũng như có ngân sách riêng. Tuy nhiên, sự tự chủ này không đồng nghĩa với tính độc lập, vì các đơn vị hành chính lãnh thổ này vẫn chịu sự giám sát của một đại diện Nhà nước trung ương (vùng trưởng, tỉnh trưởng) và tính hợp pháp của các văn bản do họ ban hành vẫn chịu sự giám sát của các cơ quan tài phán hành chính.

Tản quyền, phương thức bảo đảm tính thống nhất của Quốc gia

Tản quyền là việc Nhà nước chuyển giao một số thẩm quyền của mình cho các viên chức hoặc cơ quan địa phương, thuộc Nhà nước trung ương và chịu sự quản lý của Nhà nước trung ương. Phương

thức này được quy định trong Luật định hướng về quản lý lãnh thổ Cộng hòa Pháp (ngày 6 tháng 2 năm 1992) và Nghị định ban hành Quy chế tản quyền (ngày 1 tháng 7 năm 1992). Theo Điều 20 Hiến pháp, Chính phủ nắm giữ, điều hành hệ thống hành chính. Trên thực tế, sự quản lý của Nhà nước trung ương bao gồm sự quản lý ở cấp trung ương do các Bộ trưởng đảm nhận và sự quản lý ở cấp địa phương (hay còn gọi là quản lý theo lãnh thổ của Nhà nước trung ương) do các vùng trưởng, tỉnh trưởng thực hiện.

Cũng giống như phương thức phân quyền, phương thức tản quyền dựa trên nguyên tắc bổ trợ nhưng cần phân biệt rõ hai cơ chế này. Các đơn vị hành chính lãnh thổ được phân quyền do dân bầu ra và được hưởng nguyên tắc tự quản. Trong khi đó, các vùng trưởng, tỉnh trưởng và các sở địa phương lại do Nhà nước bổ nhiệm và như vậy, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Nhà nước trung ương (thông qua các cơ chế giám sát tính hợp pháp và hợp lý của những văn bản mà họ ban hành). Phương thức tản quyền được coi là sự tái phân phối lại các quyền quyết định trong nội bộ của một pháp nhân, ở đây là Chính phủ (hay vẫn thường gọi là « Nhà nước trung ương »).

Phương thức tản quyền mang lại hai lợi ích. Trước hết, phương thức này nhằm giảm tải hoạt động cho các cơ quan quản lý Nhà nước ở cấp cao để các cơ quan này có thể chuyên tâm thực hiện một các chức năng, nhiệm vụ chính của mình (đối ngoại, quốc phòng, tư pháp, an ninh...). Tuy nhiên, cơ quan quản lý hành chính trung ương vẫn có quyền điều hành và giám sát các cấp dưới để đảm bảo sự thống nhất trên phạm vi cả nước.

Tiếp theo, phương thức tản quyền cho phép Nhà nước trung ương tiếp cận gần hơn với người dân : về khía cạnh này, tản quyền chính là hệ quả của phân quyền. Quả vậy, các cơ quan tản quyền có thể đánh giá được tình hình địa phương và rút ngắn thời gian đưa ra quyết định. Các cơ quan này chính là đối tác ưu tiên của các đơn vị hành chính lãnh thổ và giám sát các đơn vị này để đảm bảo sự thống nhất của Quốc gia. Vùng trưởng, tỉnh trưởng phải là người trung thành tuyệt đối do được bổ nhiệm theo Nghị định của Tổng thống nước Cộng hòa, được thông qua trong cuộc họp Hội đồng Bộ

trưởng và theo đề nghị của Thủ tướng. Vùng trưởng, tỉnh trưởng có thể mặc nhiên bị chuyển công tác hoặc tùy ý bị cách chức.

III. Nguyên tắc tự quản của các đơn vị hành chính lãnh thổ

Nguyên tắc mang tính chất hiến định

Nguyên tắc tự quản của các đơn vị hành chính lãnh thổ bắt nguồn từ phương thức phân quyền và được quy định ở cấp độ cao nhất trong trật tự thứ bậc các quy phạm, đó là các Điều 34 và 72 đoạn 3 Hiến pháp. Như vậy, nguyên tắc này không chỉ áp dụng cho các cơ quan hành chính mà còn áp dụng cho nhà lập pháp. Hội đồng bảo hiến đã định nghĩa nguyên tắc này là yêu cầu, theo đó các đơn vị hành chính lãnh thổ phải có các hội đồng dân cử có thẩm quyền riêng biệt.

Như vậy, các đơn vị hành chính lãnh thổ sẽ có tư cách pháp nhân và tự chủ về hành chính. Khả năng bầu ra các hội đồng giúp họ không chịu sự ràng buộc của quan hệ trật tự thứ bậc và kỷ luật của Nhà nước trung ương và có thẩm quyền riêng biệt trong việc ra quyết định : tính độc lập trước Nhà nước trung ương thể hiện ở quyền khởi kiện ra tòa án nếu bị Nhà nước trung ương lấn quyền. Ngoài ra, giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ cũng không có quan hệ chủ quản hay trật tự thứ bậc nào : đơn vị ở cấp cao hơn không có quyền lực gì đối với đơn vị ở cấp thấp hơn.

Các văn bản do các chính quyền địa phương ban hành có hiệu lực thi hành trực tiếp (sau khi được công bố hoặc thông báo và gửi cho vùng trưởng, tỉnh trưởng trong một số trường hợp), mà vùng trưởng, tỉnh trưởng không thể thực hiện chức năng chủ quản hay giám sát tính hợp lý của các văn bản đó, hoặc thậm chí là giám sát *ở khâu tiền kiểm*. Để thực hiện thẩm quyền của mình, các đơn vị hành chính lãnh thổ cần phải được trang bị đủ nhân lực và tài chính – điều này đòi hỏi phải có sự tự chủ về tài chính, trong tuyển dụng và quản lý nhân sự - cũng như các đặc quyền của Nhà nước (các văn bản hành chính đơn phương). Cuối cùng, một quy chế chung về công vụ ở địa phương (độc lập với quy chế công vụ của Nhà

nước trung ương) sẽ được áp dụng cho toàn bộ nhân sự của của các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Mặc dù mang tính chất hiến định, nguyên tắc tự quản có thể bị hạn chế bởi các nguyên tắc, các quyền và các quyền tự do khác được quy định trong Hiến pháp. Chẳng hạn, theo nguyên tắc về sự thống nhất của nước Cộng hòa, các đơn vị hành chính lãnh thổ chỉ được tự chủ về hành chính chứ không được tự chủ về chính trị. Vì vậy, họ không thể tùy ý lựa chọn cách thức tổ chức, thẩm quyền, các nguồn lực hay chế độ bầu cử, vì tất cả những nội dung này đều thuộc thẩm quyền của cơ quan lập pháp (Điều 34 Hiến pháp).

Sự giám sát về tài chính và ngân sách và duy trì vai trò quản lý của vùng trưởng, tỉnh trưởng trong một số trường hợp

Trong quá trình thực hiện thẩm quyền chuyên biệt của mình, theo nguyên tắc về tính thống nhất của hệ thống pháp luật, các đơn vị hành chính lãnh thổ phải tuân thủ Hiến pháp, các luật và văn bản dưới luật. Như vậy, tòa án hành chính có thể tự mình hoặc theo yêu cầu của vùng trưởng, tỉnh trưởng, hoặc bất cứ người nào thực hiện việc kiểm tra ở khâu hậu kiểm đối với tính hợp pháp của các văn bản do các đơn vị hành chính lãnh thổ ban hành trong thời hạn 2 tháng. Kèm theo đó có thể yêu cầu hoãn thi hành các văn bản đó (Tòa án có thể cho hoãn thi hành nếu một trong các căn cứ viện dẫn là xác thực) và Tòa án hành chính phải hủy bất kỳ văn bản nào đi ngược lại các quy phạm có hiệu lực cao hơn trong trật tự quy phạm pháp luật.

Sự giám sát này nhằm kiểm tra xem văn bản đó có phù hợp quy định pháp luật về hình thức và về nội dung hay không. Chẳng hạn, văn bản về đấu thầu mua sắm công có thể bị Tòa án hành chính hủy nếu như cơ quan ban hành không có thẩm quyền hoặc do không tuân thủ các quy định về công bố công khai và cạnh tranh. Mặt khác, các văn bản này không được đi ngược lại với lợi ích quốc gia được xác định trong chính sách Nhà nước (lợi ích quốc gia chỉ bao gồm quốc phòng, đối ngoại và trật tự xã hội).

Bên cạnh việc giám sát hành chính, các hành vi, văn bản về ngân sách của các chính quyền địa phương cũng chịu sự giám sát ngân

sách và tài chính rất cụ thể, do các Tòa kiểm toán cấp vùng (các cơ quan tài phán xét xử các tài khoản Nhà nước được sử dụng tại địa phương) tiến hành, nội dung giám sát xoay quanh lịch trình, quy định cân đối ngân sách, tính trung thực của các tài liệu ngân sách và việc ghi chép các khoản chi bắt buộc vào ngân sách. Qua kiểm tra, văn bản được xem xét có thể bị sửa đổi hoặc hủy bỏ và thay bằng một quyết định của Tòa án.

Mặt khác, nếu như sự quản lý ngay từ đầu của Nhà nước trung ương đã chấm dứt và được thay thế bằng vai trò kiểm tra tính hợp pháp ở khâu hậu kiểm, vùng trưởng, tỉnh trưởng vẫn có thẩm quyền thay thế thực hiện chức năng này trong trường hợp cơ quan hành pháp tại địa phương không thực hiện sau khi được yêu cầu. Việc duy trì một phần chức năng chủ quản này cũng đã được quy định trong Hiến pháp (Điều 72, đoạn 6) và chủ yếu được thực hiện trong các lĩnh vực cảnh sát và ngân sách (chẳng hạn, trường hợp ngân sách không được thông qua kịp thời, không cân đối hoặc không dự kiến một khoản chi bắt buộc nào đó).

Tính tự chủ về tài chính của các đơn vị hành chính lãnh thổ, khó khăn nhưng cần thiết Tính tự chủ về tài chính được quy định tại Điều 72-2 Hiến pháp Cộng hòa Pháp chính là biến thể tất yếu của nguyên tắc tự chủ của các đơn vị hành chính lãnh thổ trong lĩnh vực ngân sách và thuế.

Các nguồn tài chính của các đơn vị hành chính lãnh thổ

Năm 2011, nguồn tài chính của các đơn vị hành chính lãnh thổ vào khoảng 200 tỷ ơ-rô và đến từ 4 nguồn thu chính : thuế và phí, chuyển khoản và hỗ trợ của Nhà nước, các khoản vay và các nguồn thu khác.

Thuế trực thu (chiếm $\frac{3}{4}$ nguồn thu từ thuế) và thuế gián thu chính là nguồn thu lớn nhất (chiếm hơn 40% nguồn tài chính). Trong phạm vi do pháp luật quy định, các đơn vị hành chính lãnh thổ có thể tùy ý ấn định thuế suất của 4 loại thuế trực thu tại địa phương (thuế đất đai đối với đất đã xây dựng, thuế đất đai đối với đất chưa xây dựng, thuế nhà ở và thuế dành cho các doanh nghiệp). Tuy nhiên, các nguồn thu từ thuế này rất bất bênh bởi hai lý do : một

mặt, Nhà nước có xu hướng giảm hoặc miễn thuế trực thu, mặt khác, thuế gián thu rất dễ bị ảnh hưởng bởi biến động kinh tế.

Các khoản trợ cấp của Nhà nước trung ương đang liên tục tăng chính là nguồn thu chiếm vị trí thứ hai (chiếm khoản 40% nguồn tài chính). Các khoản trợ cấp này được sử dụng vào ba mục đích là chi cho vận hành các đơn vị hành chính lãnh thổ (chi thường xuyên), hoạt động đầu tư của các địa phương và bù đắp sự thâm hụt do miễn, giảm thuế trực thu tại địa phương và chi cho việc thực hiện các thẩm quyền được trung ương chuyển giao.

Các khoản vay chiếm dưới 10% các nguồn tài chính của các đơn vị hành chính lãnh thổ, nhưng đây chỉ là nguồn thu tạm thời, còn các nguồn thu khác mang tính cố định. Các đơn vị hành chính lãnh thổ được quyền tự chủ trong việc vay vốn, nhưng các khoản vay này bắt buộc phải được sử dụng để đầu tư chứ không phải để thanh toán một khoản chi thường xuyên. Xu hướng hiện nay là hạn chế hoạt động vay vốn vì cùng với khủng hoảng kinh tế và lạm phát, các khoản nợ phải trả cao hơn rất nhiều.

Các nguồn thu khác (khoảng 10%) chủ yếu bao gồm các nguồn thu từ việc bán sản phẩm và dịch vụ của các đơn vị hành chính lãnh thổ. Đây chính là các quỹ cơ cấu châu Âu – đặc biệt là Quỹ phát triển địa phương châu Âu (FEDER) và Quỹ xã hội châu Âu, nhằm mục đích tăng cường đoàn kết giữa các thành viên Liên minh châu Âu để nâng cao sức cạnh tranh trên trường quốc tế.

Những khó khăn trong việc đưa nguyên tắc tự chủ tài chính vào thực tiễn

Để áp dụng nguyên tắc tự chủ tài chính, hay nói chung là nguyên tắc tự quản thì không nên có sự can thiệp của Nhà nước vào ngân sách riêng của các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Tuy nhiên, quá trình phân quyền kéo theo sự chuyển giao một số thẩm quyền của Nhà nước trung ương cho các đơn vị hành chính lãnh thổ và như vậy, Nhà nước phải trang trải những chi phí phát sinh từ quá trình này, bằng cách chuyển giao vai trò thu thuế và hỗ trợ kinh phí vận hành cho các đơn vị này. Ngoài ra, theo các chính sách khuyến khích của Nhà nước, đôi khi luật quy định miễn

hoặc giảm thuế tại địa phương : nguồn thu thuế bị thiếu hụt sẽ được Nhà nước bù đắp bằng các khoản trợ cấp. Như vậy, cùng với việc chuyển giao các thẩm quyền mới thì tổng ngân sách Nhà nước trung ương cấp cho các đơn vị hành chính lãnh thổ cũng tăng lên và một phần nguồn thu thuế tại địa phương bị giảm đi sẽ được bù đắp bằng các nguồn trợ cấp của Nhà nước trung ương (hiện nay, Nhà nước trung ương bù đắp đến hơn 1/3 nguồn thu từ thuế tại địa phương). Hai xu hướng này đã làm gia tăng sự phụ thuộc về tài chính của các đơn vị hành chính lãnh thổ với Nhà nước trung ương, nhất là khi Nhà nước trung ương vừa đóng vai trò thu thuế, vừa đảm bảo nguồn thu cho các đơn vị này.

Để các đơn vị hành chính lãnh thổ có được sự tự chủ đích thực về tài chính và nhằm kiểm soát được sự tăng giảm các khoản trợ cấp, Nhà nước đã đề ra một loại hợp đồng nhằm ổn định các khoản trợ cấp trong trường hợp có lạm phát. Đạo luật mới đây về kế hoạch ngân sách nhiều năm (giai đoạn 2011-2014) đã quy định tạm ngưng việc trợ cấp. Cuối cùng, Luật tổ chức ban hành ngày 29 tháng 7 năm 2004 quy định rằng tỷ lệ các nguồn tài chính tự có trong ngân sách của các đơn vị hành chính lãnh thổ không được thấp hơn so với năm 2003 (tức là 60% đối với ngân sách các xã, 58% đối với ngân sách các tỉnh và 42% đối với các vùng).

Sự tương trợ về tài chính và bù đắp sự chênh lệch giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ

Giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ hiển nhiên luôn có sự bất bình đẳng, do những khác biệt về dân số, tiềm năng thu thuế và phí mang lại. Điều này khiến cho các vùng lãnh thổ luôn có sự chênh lệch to lớn, dai dẳng và gây ra nhiều bất lợi. Vì vậy, mục tiêu đặt ra trong Hiến pháp là phân bổ lại sao cho hợp lý : đây là cơ chế cho phép tái phân phối các nguồn lực nhằm giảm chênh lệch giàu nghèo, hay nói cách khác là sự bất bình đẳng giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ khác nhau. Sự phân bổ này có thể được thực hiện theo phương ngang hoặc theo chiều dọc. Cơ chế phân bổ theo phương ngang được tiến hành giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ với nhau và nhằm chuyển một phần nguồn lực của các địa phương « giàu » nhất sang cho các địa phương khó khăn nhất. Trong khuôn

khổ hợp tác liên xã, các Cơ quan hợp tác liên xã (EPCI) có thể thiết lập cơ chế trợ cấp giữa các xã. Cơ chế phân bổ theo chiều dọc được thực hiện thông qua các khoản trợ cấp của Nhà nước trung ương dành cho các đơn vị hành chính lãnh thổ. Chẳng hạn, khi chuyển giao một số thẩm quyền của Nhà nước trung ương cho các đơn vị hành chính lãnh thổ, tổng ngân sách trợ cấp cho hoạt động thường xuyên sẽ thay đổi tùy theo điều kiện của từng địa phương.

Tuy trong thời gian gần đây, sự tương trợ giữa các địa phương đã được đẩy mạnh nhưng nỗ lực này vẫn chưa đủ mạnh, thiếu trọng tâm và ít hiệu quả. Triển vọng phát triển của cơ chế này trong thời gian tới là mở rộng phạm vi phân bổ theo phương ngang nhằm tăng cường sự đoàn kết giữa các địa phương và hạn chế phạm vi phân bổ theo chiều dọc vì cơ chế này vẫn còn phụ thuộc vào Nhà nước trung ương.

IV. Các cơ chế hợp tác giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ

Số lượng các đơn vị hành chính lãnh thổ, nhất là các xã, quá nhiều khiến cho việc quản lý các địa phương ở Pháp trở nên khó khăn và tốn kém. Do đó, Luật ban hành ngày 16 tháng 7 năm 1971 về hợp nhất và tập hợp các xã cho phép các xã lân cận có thể tập hợp lại với nhau sau khi tham khảo ý kiến của vùng trưởng, tỉnh trưởng, các Hội đồng xã và những người có tên trong danh sách bầu cử. Do phức tạp và cứng nhắc nên cơ chế này rất hiếm khi được sử dụng.

Vì vậy, cơ chế này đã được thay thế bằng một cơ chế đơn giản và linh hoạt hơn thông qua đạo luật cải cách ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2010. Theo đó, các xã có thể được áp dụng cơ chế này là các xã lân cận (đã liên kết hoặc chưa) mong muốn hợp thành « một xã mới ». Trong trường hợp không có sự đồng ý của toàn bộ các Hội đồng xã có liên quan, xã mới sẽ không thể được thành lập nếu chưa tham khảo ý kiến của nhân dân, như vậy kế hoạch thành lập xã mới chỉ có thể được thông qua nếu có sự tán thành của cử tri tại mỗi xã có liên quan. Hơn nữa, cải cách này cũng cho phép hợp nhất các tỉnh hoặc các vùng nếu có sự tán thành của toàn bộ các hội đồng dân cử và người dân của các địa phương có liên quan

theo kết quả trưng cầu dân ý. Cuối cùng, cải cách này cũng tính đến khả năng thành lập một « đơn vị hành chính lãnh thổ duy nhất » tại các vùng nằm ở hải ngoại và chỉ có một tỉnh : chỉ có đảo Guyane và Martinique lựa chọn phương án này. Toàn bộ các cơ chế nói trên đều dựa trên ý kiến của các đơn vị hành chính lãnh thổ có liên quan – chúng không mang tính áp đặt – và sau khi tham khảo ý kiến của nhân dân qua hình thức trưng cầu dân ý.

Tuy nhiên, sự phân chia lãnh thổ ở Pháp vẫn rất ổn định, thậm chí là không thay đổi. Số lượng các xã, các tỉnh và vùng vẫn giữ nguyên, mặc dù đã có nhiều biện pháp được triển khai để đơn giản hóa mạng lưới các địa phương. Vì thế, hệ thống của Pháp chủ yếu hướng đến sự hợp tác giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ (cùng cấp hoặc khác cấp) nhằm giải quyết sự gia tăng của các đơn vị này. Có thể nhận thấy thành quả hợp tác giữa các địa phương rõ nhất là ở cấp xã.

Hợp tác giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ cùng cấp

Hợp tác liên vùng

Để thực hiện thẩm quyền của mình, các vùng có thể cùng ký các thỏa thuận hoặc thành lập các thiết chế nhằm phục vụ lợi ích chung.

Ngoài ra, qua thảo luận giữa các Hội đồng vùng có liên quan và sau khi tham khảo ý kiến của các Hội đồng kinh tế và xã hội cấp vùng, các vùng còn có thể thành lập một liên minh các vùng tập hợp hai, ba hoặc bốn vùng lân cận. Đứng đầu thiết chế này là một Hội đồng (gồm các đại biểu dân cử của các Hội đồng vùng), hội đồng này bầu ra một Ủy ban thường trực với những điều kiện tương tự như Hội đồng vùng. Liên minh này sẽ thực hiện những chức năng nêu trong quyết định thành lập (theo nguyên tắc chuyên biệt về chức năng) và đảm bảo sự thống nhất trong chính sách giữa các vùng thành viên. Nguồn thu của liên minh vùng bao gồm các khoản đóng góp của các vùng thành viên, phí cung cấp dịch vụ, các khoản vay. Liên minh này chịu sự giám sát của vùng trưởng với cùng những điều kiện như đối với các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Hợp tác liên tỉnh

Hai hoặc nhiều Hội đồng tỉnh có thể phối hợp để thành lập một liên minh các tỉnh, với tư cách là một đơn vị sự nghiệp, nhằm điều hành những mục tiêu phục vụ lợi ích chung của các tỉnh và cũng thuộc quyền hạn của các tỉnh đó. Các Hội đồng này cũng có thể ký các thỏa thuận để cùng góp vốn thực hiện hoặc duy trì các công trình hoặc các tổ chức phục vụ lợi ích chung. Những vấn đề liên quan đến lợi ích chung được đưa ra thảo luận tại các phiên họp với sự tham gia của đại diện các Hội đồng tỉnh. Các quyết định đưa ra phải được các Hội đồng tỉnh phê chuẩn mới có hiệu lực thi hành.

Các thiết chế hoặc cơ quan liên tỉnh có thể do các tỉnh không lân cận tùy ý thành lập và có thể bao gồm các Hội đồng xã và Hội đồng vùng. Đây chính là những tổ chức sự nghiệp được thành lập qua quá trình thảo luận thống nhất ý kiến của các Hội đồng tỉnh, xác định mục tiêu và thời hạn cũng như các quy định về phân bổ chi tiêu của các thiết chế hoặc cơ quan này. Đứng đầu các thiết chế và cơ quan này là một Hội đồng gồm các đại diện của các Hội đồng tỉnh và các Hội đồng thành viên khác (nếu có).

Hợp tác liên xã và các Cơ quan hợp tác liên xã (EPCI)

Để bù đắp sự thiếu hụt các nguồn tài chính và nhân lực, các xã có thể kết hợp với nhau trong khuôn khổ một cơ quan hợp tác liên xã (EPCI). Dù việc kết hợp này dựa trên tinh thần tự nguyện của các xã, các EPCI chỉ được thành lập theo quyết định do Nhà nước trung ương ban hành (luật hoặc quyết định của vùng trưởng), tiếp đó phải có sự nhất trí theo đa số tuyệt đối của các Hội đồng xã có liên quan. Khác với các đơn vị hành chính lãnh thổ được trao cho thẩm quyền chung, các thiết chế liên xã đều phải tuân theo nguyên tắc chuyên biệt về thẩm quyền và chỉ được thực hiện một số thẩm quyền nhất định, được quy định chặt chẽ bởi quyết định thành lập. Như vậy, các thiết chế liên xã không được coi là những cấp hành chính bổ sung, mà là những thiết chế được các xã ủy quyền để thực hiện các chức năng của mình. Hợp tác liên xã rất phát triển ở Pháp và có đến 95,5% số xã lựa chọn hình thức này : với đạo luật cải cách ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2010, tiến trình hợp tác

liên xã ở Pháp phải được hoàn thành trước ngày 30 tháng 6 năm 2013.

Có hai phương thức kết hợp các xã, như vậy sẽ có hai loại EPCI : các EPCI thực hiện chức năng quản lý (là đơn vị sự nghiệp không có thu) để cùng nhau quản lý một số dịch vụ công hoặc thực hiện một số công trình địa phương, và các EPCI có chức năng thực hiện các dự án (là đơn vị sự nghiệp có thu) để điều hành các dự án phát triển địa phương.

Các EPCI là đơn vị sự nghiệp có thu có nguồn thu thuế riêng và bao gồm các xã tạo thành một tổng thể thống nhất. Đó có thể là một cộng đồng các xã (không kèm theo điều kiện về dân số), một cộng đồng dân cư (vào thời điểm thành lập, tập hợp một hoặc nhiều xã có trên 15 000 dân tạo thành một tổng thể với tổng số dân là 50 000 dân) và cộng đồng đô thị (với tổng số dân trên 500 000 người vào thời điểm thành lập). Một xã không thể tham gia vào trên 1 EPCI có thu, bởi vì một số thẩm quyền bắt buộc và không bắt buộc đã được trao cho EPCI để đơn vị này thực hiện thay cho xã (theo nguyên tắc chuyên biệt về thẩm quyền). Các thẩm quyền này bao gồm phát triển kinh tế, quy hoạch không gian chung, đảm bảo công bằng xã hội về nơi ở, chính sách của thành phố, đường sá, vệ sinh, nước, môi trường, cơ sở vật chất thể thao và văn hóa và hoạt động xã hội vì lợi ích chung. Để thực hiện các thẩm quyền này, các EPCI có ngân sách riêng, bao gồm các khoản thuế, phí và lệ phí, trợ cấp của Nhà nước trung ương và các khoản trợ cấp khác.

Trái lại, các EPCI là đơn vị sự nghiệp không có thu lại phụ thuộc vào các khoản đóng góp của các xã. Đó là các tổ hợp liên xã một chức năng (SIVU) hoặc đa chức năng (SIVOM), có thể bao gồm nhiều xã lân cận hoặc cách xa nhau nhằm quản lý một hoặc nhiều hoạt động vì lợi ích liên xã. Các đơn vị này có thể tồn tại trong thời gian nhất định. Các tổ hợp liên xã có ngân sách riêng lấy từ các khoản đóng góp của các xã, các khoản trợ cấp, các khoản vay và nguồn thu từ việc cung cấp dịch vụ.

Cơ quan quyết nghị của các EPCI có thu là một Hội đồng chung, có số thành viên theo thỏa thuận hoặc tỷ lệ với số dân, sao cho mỗi xã đều có ít nhất một đại diện và không có xã nào có số đại diện chiếm quá nửa thành viên Hội đồng. Cơ quan quyết nghị của các EPCI không có thu là một Ủy ban liên đoàn, bao gồm hai đại biểu do Hội đồng của mỗi xã bầu ra. Các cơ quan quyết nghị này sẽ bầu ra một chủ tịch là người chịu trách nhiệm thừa hành. Các quy định về hoạt động của các EPCI cũng giống như các quy định áp dụng cho các xã.

Hợp tác giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ không cùng cấp

Các nghiệp đoàn hỗn hợp

Các đơn vị hành chính lãnh thổ, thậm chí các pháp nhân công quyền khác, cũng có thể kết hợp lại dưới hình thức tổ hợp để cùng thực hiện một hoặc nhiều hoạt động vì lợi ích chung (hoạt động kinh tế, du lịch, phát triển địa phương, môi trường, nước, vệ sinh...). Cơ quan quyết nghị của các tổ hợp này là Ủy ban tổ hợp và người chịu trách nhiệm thừa hành là chủ tịch Ủy ban.

Các tổ hợp cơ chế khép kín tập hợp các thành viên đều là là các xã hoặc đều là các EPCI : các tổ hợp này cũng phải tuân thủ những quy định như các EPCI. Các tổ hợp cơ chế mở có thể tập hợp các thành viên đa dạng : các đơn vị hành chính lãnh thổ các cấp khác nhau và các thiết chế tập hợp các đơn vị này (các liên minh, EPCI), các bộ phận kinh tế (phòng thương mại và công nghiệp, nông nghiệp hoặc ngành nghề), các đơn vị sự nghiệp ... Các nghiệp đoàn hỗn hợp cơ chế mở phải có ít nhất một thành viên là một đơn vị hành chính lãnh thổ.

Các vùng lãnh thổ

Trước đây, các vùng lãnh thổ có thể do các xã hoặc EPCI có cùng lợi ích kinh tế thành lập trên một khu vực thống nhất về mặt địa lý, văn hóa, kinh tế hoặc xã hội. Vùng lãnh thổ là nền tảng để xây dựng một kế hoạch phát triển bền vững chung. Kế hoạch này nhằm thực hiện 2 mục tiêu : phát huy những thế mạnh của khu vực lãnh thổ đó và tăng cường sự đoàn kết, tương trợ lẫn nhau giữa thành phố và nông thôn.

Vùng lãnh thổ được quản lý và đại diện bởi một tổ hợp lãnh thổ (là một EPCI không có thu), nguồn tài chính của tổ hợp dựa trên đóng góp của các thành viên cũng như các khoản trợ cấp của Liên minh châu Âu (nếu có), của Nhà nước, các vùng hoặc các tỉnh trong trường hợp có ký với các địa phương này một thỏa thuận hay hợp đồng lãnh thổ để thực hiện một số chương trình phát triển.

Đạo luật cải cách các đơn vị hành chính lãnh thổ ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2010 đã loại bỏ khả năng thành lập các vùng lãnh thổ : các vùng lãnh thổ đã có sẽ dần dần chuyển sang cơ cấu của một EPCI. Các hợp đồng lãnh thổ đã được ký kết sẽ được thực hiện theo các điều kiện trước đây cho đến khi hết hạn.

V. Cải cách các đơn vị hành chính lãnh thổ thông qua đạo luật ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2010

Việc công bố đạo luật ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2010 về cải cách các đơn vị hành chính lãnh thổ là bằng chứng cụ thể thể hiện mong muốn đơn giản hóa các cơ cấu tổ chức lãnh thổ (xã, liên xã, tỉnh, vùng), giảm số lượng các cấp hành chính lãnh thổ, quy định rõ thẩm quyền và ngân sách. Việc thi hành đạo luật này sẽ được triển khai dần dần cho đến năm 2015, nhưng còn phụ thuộc nhiều vào kết quả của kỳ bầu cử Tổng thống Pháp, vòng đầu tiên sẽ diễn ra vào ngày 22 tháng 4 năm 2012.

Lý do tiến hành cải cách

Mục tiêu cải cách là chấm dứt tình trạng có quá nhiều cơ cấu tổ chức lãnh thổ (xã, liên xã có thu, tổ hợp liên xã một chức năng hoặc đa chức năng, tổ hợp cơ chế khép kín hoặc cơ chế mở, vùng lãnh thổ, tỉnh, vùng, Nhà nước trung ương và châu Âu), sự chông chéo về thẩm quyền và sự cạnh tranh giữa các thiết chế. Cơ chế « xếp lớp » hành chính của các đơn vị hành chính lãnh thổ không rõ ràng, kéo dài thời gian đưa ra quyết định và làm phát sinh thêm chi phí : cải cách này nhằm giảm chi phí quản lý hành chính lãnh thổ và khôi phục lại sức hút của Pháp trên trường quốc tế.

Tập hợp các đơn vị hành chính lãnh thổ thành hai nhóm

Nhóm tỉnh-vùng

Hai cấp hành chính lãnh thổ này vẫn được duy trì, nhưng kể từ tháng 3 năm 2014, các chức danh ủy viên hội đồng tỉnh và ủy viên hội đồng vùng sẽ được thay thế bằng ủy viên hội đồng lãnh thổ, hoạt động ở cả Hội đồng tỉnh và Hội đồng vùng. Sự hợp nhất này nhằm giảm số lượng đại biểu dân cử (xuống còn 3500 người thay cho con số trước đây là 6000 người), thiết lập một người đại diện duy nhất (cho các nhà chức trách địa phương, các doanh nghiệp, người dân) và tạo ra sự thống nhất và bổ sung lẫn nhau giữa các chính sách do các tỉnh và vùng triển khai.

Như vậy, các tỉnh và vùng vẫn không có sự thay đổi, vì tính chính danh và sự cần thiết của các đơn vị hành chính lãnh thổ này đã được khẳng định. Tuy nhiên, trước những khó khăn trong việc phân bổ thẩm quyền và sự cạnh tranh đôi khi nảy sinh giữa hai đơn vị này, đạo luật cải cách đã thiết lập chức danh ủy viên hội đồng lãnh thổ nhằm tổ chức hiệu quả hơn.

Lưu ý rằng ngày 16 tháng 11 năm 2011, Thượng viện (cơ quan đại diện các đơn vị hành chính lãnh thổ tại Nghị viện, hiện nay Đảng đối lập đang chiếm đa số tại đây kể từ lần bỏ phiếu diễn ra từ tháng 9 năm 2011) đã thông qua ngày 16/11/2011 một kiến nghị luật nhằm bãi bỏ toàn bộ các điều khoản về việc thiết lập chức danh ủy viên hội đồng lãnh thổ trong đạo luật cải cách các đơn vị hành chính lãnh thổ năm 2010. Kiến nghị này hiện đang được Quốc hội xem xét.

Nhóm xã-liên xã

Tiến trình hợp tác liên xã, đã được triển khai đến hơn 95% các xã, phải được hoàn thành trước ngày 30 tháng 6 năm 2013. Đến thời điểm này, toàn bộ các xã của Pháp sẽ được sáp nhập vào một cộng đồng các xã có ít nhất 5 000 dân.

Để hoàn thành tiến trình này, vùng trưởng và Ủy ban hợp tác liên xã cấp tỉnh đã lập các sơ đồ liên kết các xã tại các tỉnh. Trên cơ sở đó, vùng trưởng và Ủy ban này sẽ tạm thời (từ năm 2012 đến

2013) được trang bị các thẩm quyền đặc biệt để thành lập, mở rộng hoặc hợp nhất các EPCI là đơn vị sự nghiệp có thu cũng như giải thể hoặc hợp nhất các tổ hợp liên xã.

Quy định rõ các thẩm quyền

Chuyên môn hóa thẩm quyền của các đơn vị hành chính lãnh thổ

Với cải cách này, nguyên tắc đề ra là một số thẩm quyền do nhà lập pháp trao cho mang tính chuyên biệt còn việc nhiều cấp hành chính lãnh thổ cùng chia sẻ một số thẩm quyền trở thành ngoại lệ (chỉ áp dụng trong các lĩnh vực thể thao, du lịch và văn hóa). Như vậy, điều khoản quy định về thẩm quyền chung của các đơn vị hành chính lãnh thổ trong phạm vi quản hạt của mình sẽ bị xóa bỏ kể từ ngày 1 tháng 1 năm 2015, nhưng các đơn vị này vẫn có khả năng can thiệp vào một lĩnh vực trong trường hợp lĩnh vực này liên quan đến lợi ích công tại địa phương và luật chưa quy định trao thẩm quyền can thiệp vào lĩnh vực đó cho bất cứ pháp nhân công nào khác.

Mặt khác, nhằm nâng cao tính minh bạch cho quá trình tài trợ dự án, việc gộp chung các khoản trợ cấp do tỉnh và vùng cấp sẽ bị cấm trong trường hợp các đơn vị hành chính lãnh thổ này không thông qua một sơ đồ phân chia thẩm quyền, trong đó quy định việc phân bổ các nguồn tài trợ.

Trường hợp của các EPCI

Việc các xã tăng cường thẩm quyền cho các EPCI mà mình là thành viên cho thấy các đơn vị sự nghiệp này đang dần tiến đến một nền tảng dân chủ hơn. Như vậy, đại diện các xã thành viên của EPCI (có số lượng được ấn định theo thỏa thuận hoặc theo quy định của pháp luật dựa trên dân số) sẽ không còn do Hội đồng xã bầu ra, mà sẽ được bầu theo hình thức phổ thông trực tiếp kể từ tháng 3 năm 2014, nhờ hệ thống « chỉ đường »³ được triển khai vào thời điểm bầu cử hội đồng xã.

³ Hệ thống cho phép cử tri bầu ra các ủy viên Hội đồng liên xã và ủy viên Hội đồng xã chỉ qua một lần bầu cử duy nhất và trên cùng một danh sách : những ứng viên có số phiếu cao nhất sẽ đồng thời là ủy viên Hội đồng liên xã và Hội đồng xã ; những ứng viên có số phiếu thấp hơn chỉ có thể là ủy viên Hội đồng xã mà thôi. Hệ thống này chỉ áp dụng đối với các xã có trên 500 dân.

Như vậy, cử tri sẽ bỏ phiếu một lần cho cùng một danh sách ứng viên : những ứng viên có số phiếu cao nhất sẽ đồng thời là ủy viên Hội đồng xã và Hội đồng chung. Những ứng viên có số phiếu thấp hơn chỉ có thể đảm nhiệm chức vụ ủy viên Hội đồng của xã nơi mình cư trú. Việc duy trì hình thức bầu cử một lần duy nhất nhằm hạn chế sự cạnh tranh về tính chính danh giữa các xã và các EPCI.

Phản ứng đối với cải cách này

Cải cách này đã khiến cho các đại biểu dân cử quan ngại, nhất là vì những vấn đề liên quan đến thẩm quyền và tài trợ vẫn còn bỏ ngỏ. Đã có nhiều ý kiến chỉ trích được đưa ra và được các thượng nghị sĩ ủng hộ, đây là những người được các đại biểu dân cử bầu ra (theo hình thức phổ thông gián tiếp) và đa số đều thuộc đảng đối lập của Chính phủ đương nhiệm.

Như vậy, có khả năng ủy viên kiêm nhiệm (vừa là ủy viên Hội đồng tỉnh vừa là ủy viên Hội đồng vùng) sẽ thể chế hóa việc gộp các nhiệm kỳ (chỉ có một đại biểu dân cử dành cho cả cấp tỉnh và cấp vùng), tạo ra sự thừa nhân sự tại các Hội đồng vùng (do việc gộp các ủy viên của các Hội đồng tỉnh) và thiết lập cơ chế chủ quản *trên thực tế* của vùng đối với tỉnh (thông qua việc áp dụng những quyết định được thông qua ở cấp vùng tại tỉnh).

Hình thức bỏ phiếu được áp dụng để bầu ra chức danh ủy viên kiêm nhiệm, tức là bỏ phiếu theo đa số theo hai vòng⁴ sẽ hạn chế sự đa nguyên chính trị (hiện nay, hình thức bỏ phiếu hỗn hợp theo hai vòng, được áp dụng trong việc bầu cử các ủy viên Hội đồng vùng, giúp đảm bảo sự phân bổ các chức danh tương ứng với dân số) và sự bình đẳng giới (hiện nay, các danh sách của mỗi tỉnh phải lần lượt bao gồm cả ứng viên nam và nữ).

Ngoài ra, sự gia tăng các quyền hạn của vùng trưởng cũng được các đại biểu dân cử coi như một sự thụt lùi của phương thức phân quyền. Cuối cùng, quy định cấm nhiều pháp nhân công quyền cùng tài trợ vốn cho một dự án công cũng có thể khiến cho nguồn ngân

⁴ Trong vòng bầu cử đầu tiên, ứng viên được đa số quá bán thì được coi là thắng cử, nếu không, sẽ tổ chức bầu cử lần hai (với số ứng viên thấp hơn), ứng viên đạt đa số tương đối sẽ được coi là thắng cử

sách của các đơn vị hành chính lãnh thổ trở nên eo hẹp và không thể đủ sức trang trải toàn bộ kinh phí của một dự án.

Trước những ý kiến chỉ trích này, chủ yếu đến từ đảng đối lập của Chính phủ đương nhiệm, dường như việc áp dụng đạo luật cải cách các đơn vị hành chính lãnh thổ có khả năng bị xem xét lại trong trường hợp có sự thay đổi chính sách trong các kỳ bầu cử sắp tới.

VI. Tính cạnh tranh của các đô thị

Tại Pháp, các đơn vị hành chính lãnh thổ ở đô thị và ở nông thôn đều giống nhau (vùng, tỉnh, xã). Không có sự khác biệt về cấu trúc, trừ trường hợp của ba thành phố Paris, Lyon và Marseille. Cấu trúc đặc biệt của nước Pháp (đã trình bày ở trên) nhằm mục đích củng cố sự tương trợ giữa khu vực nông thôn và thành thị. Đạo luật cải cách ban hành ngày 16 tháng 12 năm 2010 đã xóa bỏ hình thức hợp tác này nhưng thiết lập nên hai hình thức mới – đô thị trung tâm và khu đô thị - nhằm mục tiêu thúc đẩy tính cạnh tranh quốc tế của các đô thị lớn của Pháp.

Quy chế đặc biệt của Paris, Lyon và Marseilles

Trường hợp đặc biệt của Paris

Lãnh thổ của thành phố Paris ngày nay bao trùm hai đơn vị hành chính lãnh thổ : đó là một xã và một tỉnh. Luật ban hành ngày 31 tháng 12 năm 1982 đã trao một quy chế đặc biệt cho thành phố Paris, vừa vì những lý do lịch sử (chính quyền trung ương không tin tưởng vào tính chính danh của Thị trưởng của thủ đô) vừa do quy mô dân số của thành phố này.

Thành phố được chia thành 20 quận⁵. Mỗi quận có một Hội đồng quận (cơ quan quyết nghị), trong đó một phần ba là ủy viên của Paris được bầu trong quận và hai phần ba là các ủy viên quận. Kết quả bầu cử sẽ xác định một ủy viên là “ủy viên của Paris” hay “ủy viên quận”. Các vị trí được phân bổ theo thứ tự các ứng cử viên

⁵ Không được nhầm lẫn giữa quận (đơn vị chia nhỏ của tỉnh nơi quận trưởng hỗ trợ tỉnh trưởng) và quận thuộc thành phố (Paris, Lyon và Marseille). Hai cấu trúc này đều có cùng mục đích là đưa những người hoạch định chính sách về gần với công dân hơn, nhưng không ở cùng một cấp. Các quận là các địa hạt hành chính theo phương thức tản quyền, nơi các quận trưởng có thẩm quyền quản lý hành chính các xã hợp thành nên quận. Khác với các vùng, tỉnh và xã, quận không phải là một đơn vị hành chính lãnh thổ (pháp nhân công quyền) và không có tên gọi riêng. Ở Pháp có 342 quận.

trên danh sách : những ứng cử viên có số phiếu cao nhất trong danh sách trở thành các ủy viên của Paris và những người tiếp theo là ủy viên quận.

- Các ủy viên của Paris họp tại Hội đồng thành phố Paris nơi họ sẽ bầu Thị trưởng và bỏ phiếu cho các dự án của thành phố Paris cũng như của tỉnh. Họ có chức vụ kép, vừa là ủy viên hội đồng thành phố vừa là ủy viên hội đồng tỉnh. Các ủy viên này cũng họp tại Hội đồng quận nơi họ được bầu ra, như tất cả các ủy viên quận khác.
- Các ủy viên quận chỉ họp tại Hội đồng quận. Họ có thể đưa ra ý kiến về các công việc của quận cũng như các đề xuất.

Quận trưởng là cơ quan hành pháp, được bầu ra trong số các ủy viên Paris của quận. Hội đồng quận quản lý các cơ sở vật chất ở cơ sở và cấu thành một hình thức phân quyền bên trong công xã Paris nhằm giữ các mối liên hệ gần gũi giữa các công dân, các dịch vụ công và các đại biểu dân cử. Luật ban hành ngày 27 tháng 2 năm 2002 đã củng cố vai trò của Hội đồng quận khi trao cho Hội đồng quận trách nhiệm thành lập các cơ quan tham vấn mới, các Hội đồng phường.

Hội đồng thành phố Paris, gồm 163 thành viên, là cơ quan quyết nghị của cả công xã (Hội đồng thành phố) và của tỉnh (Hội đồng tỉnh). Thị trưởng Paris là cơ quan hành pháp của xã cũng như của tỉnh. Thị trưởng Paris là một trong các ủy viên Paris, được bầu cho nhiệm kỳ sáu năm bởi chính các ủy viên của Paris. Thị trưởng Paris được hưởng các quyền hạn giống như các xã trưởng khác, trừ các quyền cảnh sát, được thực thi bởi Cảnh sát trưởng do Chính phủ bổ nhiệm.

Công xã Lyon và Marseille

Luật ban hành ngày 31 tháng 12 năm 1982 đã trao cho Lyon và Marseille một quy chế giống như Paris bởi quy mô dân số của hai thành phố này. Các thành phố này cũng được chia thành các quận (Marseille gồm 16 quận và Lyon gồm 9 quận), mỗi quận có một Hội đồng quận, hoạt động giống như Paris. Cử tri chỉ bỏ phiếu một lần để bầu ra các thành viên của Hội đồng thành phố cũng như Hội

đồng quận. Số ủy viên hội đồng thành phố của Marseille là 101 và của Lyon là 73.

Thành phần của các Hội đồng quận cũng giống như Paris. Hội đồng quận đóng vai trò trung gian giữa người dân và chính quyền trung ương của xã. Các hội đồng này chỉ có thẩm quyền tham vấn và chỉ quản lý các cơ sở vật chất văn hóa, xã hội và thể thao, được thực hiện qua liên kết với Hội đồng thành phố. Quận không có các phương tiện cũng như ngân sách riêng.

Quận trưởng được Hội đồng quận bầu ra trong số các thành viên của Hội đồng đồng thời là ủy viên hội đồng thành phố. Thẩm quyền của quận trưởng bị hạn chế : đứng đầu Hội đồng quận, thực hiện các chức năng về hộ tịch, giám sát việc tuân thủ các nghĩa vụ phổ cập giáo dục và đưa ra các ý kiến cho xã trưởng.

Những cách tập hợp mới nhằm tăng tính cạnh tranh quốc tế

Đô thị trung tâm, một kiểu EPCI mới

Đô thị trung tâm là một EPCI mà trong đó sự sáp nhập thẩm quyền và khung tài chính được tăng cường. Dành cho các khu vực thành thị có dân cư lên đến 500 000 người (tính trong địa hạt thống nhất và không bị chia cắt), nó có xu hướng thay thế các đơn vị hành chính đã có trước đây trên lãnh thổ. Việc thành lập đô thị trung tâm được tiến hành dựa trên sự tự nguyện của các xã và tạo điều kiện thực hiện một dự án quy hoạch và phát triển kinh tế, sinh thái, xã hội và văn hóa thật sự trên lãnh thổ của các xã. Để làm được điều đó, các xã có liên quan có thể được các tỉnh và vùng có liên quan chuyển giao thẩm quyền một cách tự nguyện.

Đô thị trung tâm được hợp thành từ hai cơ quan : một cơ quan quyết nghị, Hội đồng đô thị trung tâm và một cơ quan chấp hành, chủ tịch của Hội đồng. Hiện nay ở Pháp chỉ tồn tại một ví dụ duy nhất về đô thị trung tâm : từ ngày 01 tháng 01 năm 2012, Nice Côte d'Azur tập hợp 46 xã và số dân 550 000 người.

Khu đô thị

Luôn trên tinh thần tự nguyện, các EPCI có thu tạo thành một tổng thể với dân số trên 300 000 người, nếu một trong số các EPCI có

dân số lớn hơn 150 000 người thì có thể lập nên các khu đô thị. Tuân theo chế độ của các tổ hợp, các khu đô thị phối hợp các hoạt động có lợi ích chung được triển khai trên phạm vi rộng, nhằm cải thiện khả năng cạnh tranh và sức hấp dẫn của lãnh thổ có liên quan. Các khu đô thị chủ yếu can thiệp vào sự phát triển kinh tế, tăng cường đổi mới, nghiên cứu, giáo dục đại học và văn hóa, quy hoạch không gian.

Có rất nhiều dự án đang được tiến hành và nước Pháp đã có hai khu đô thị. Từ ngày 23 tháng 1 năm 2012, Sillon Lorrain tập hợp cộng đồng đô thị của Grand Nancy và các cộng đồng dân cư của Porte de France Thionville, Metz Métropole và Epinal-Golbey, với 1 200 000 dân. Tương tự, khu đô thị Strasbourg-Mulhouse đã được thành lập từ ngày 10 tháng 2 năm 2012 và có dân số trên 720 000 người.

Các văn bản hiến pháp, văn bản pháp quy và lập quy điều chỉnh tổ chức và sự hoạt động của các đơn vị hành chính lãnh thổ:

- Hiến pháp ngày 04 tháng 10 năm 1958
- Luật số 1871-08-10 ngày 10 tháng 8 năm 1871 về các hội đồng tỉnh
- Luật ngày 5 tháng 4 năm 1884 về tổ chức xã
- Luật số 82-213 ngày 2 tháng 3 năm 1982 về các quyền và quyền tự do của các xã, tỉnh và vùng
- Luật số 82-1169 ngày 31 tháng 12 năm 1982 về tổ chức hành chính của Paris, Marseille và Lyon và các cơ quan hợp tác liên xã
- Luật số 84-53 ngày 26 tháng 1 năm 1984 về các quy chế liên quan đến công vụ địa phương
- Luật số 92-125 ngày 06 tháng 02 năm 1992 về hành chính lãnh thổ của Cộng hòa Pháp
- Nghị định số 92-604 ngày 01 tháng 07 năm 1992 về Hiến chương tản quyền

- Luật số 95-115 ngày 4 tháng 2 năm 1995 định hướng quy hoạch và phát triển lãnh thổ
- Luật số 99-586 ngày 12 tháng 7 năm 1999 về tăng cường và đơn giản hóa hoạt động hợp tác liên xã
- Luật số 2002-276 ngày 27 tháng 2 năm 2002 về dân chủ cơ sở
- Luật hiến định số 2003-276 ngày 28 tháng 3 năm 2003 về tổ chức phân quyền tại Cộng hòa Pháp
- Nghị định số 2004-374 ngày 29 tháng 4 năm 2004 về các thẩm quyền của vùng trưởng, tỉnh trưởng, tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước trung ương ở các vùng và các tỉnh
- Luật tổ chức số 2004-758 ngày 29 tháng 7 năm 2004 áp dụng điều 72-2 Hiến pháp về tự chủ tài chính của các đơn vị hành chính lãnh thổ
- Luật số 2004-809 ngày 13 tháng 08 năm 2004 liên quan đến các quyền tự do và trách nhiệm địa phương
- Luật số 2010-1563 ngày 16 tháng 12 năm 2010 cải cách các đơn vị hành chính lãnh thổ
- Luật số 2010-1645 ngày 28 tháng 12 năm 2010 về chương trình tài chính công cho giai đoạn 2011-2014



SOURCE: Tài liệu tham khảo do Nhà Pháp luật Việt-Pháp tổng hợp, biên soạn
Hà Nội, thời điểm lưu trữ: Thứ 2, ngày 10 tháng 12 năm 2012