

MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ VIỆT NAM TRONG XU HƯỚNG CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

PGS.TS. NGUYỄN THỊ PHƯƠNG (*)

Tóm tắt: Tại Việt Nam, tổ chức hành chính nhà nước ở địa phương luôn có mối quan hệ chặt chẽ với xây dựng chính quyền địa phương. Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã có những quy định về tổ chức chính quyền ở đô thị và nông thôn. Bài viết nêu lên thực trạng, quan điểm của Đảng và một số văn bản quy phạm pháp luật về phân định chính quyền đô thị và nông thôn trong xu hướng cải cách bộ máy hành chính nhà nước, qua đó đưa ra một số giải pháp cho việc tổ chức mô hình chính quyền đô thị hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Từ khóa: Chính quyền đô thị; tổ chức hành chính nhà nước.

Abstract: In Vietnam, the administrative organization of local government has a close relationship with the development of local government. The Law on Organization of Local Governments 2015 provides a number of provisions on the organization of local government in urban and rural areas. This paper addresses this current situation, the stances of the Party, and a number of legal documents and regulations on differentiating urban and rural governments in the trend of reforming the State administrative system, and then recommends a number of solutions to organize the urban government model in an effective and efficient manner.

Keywords: Urban government; organization of State administrative machinery.

Ngày nhận bài: 02/01/2019 Ngày biên tập: 21/01/2019 Ngày duyệt đăng: 19/02/2019

1. Yêu cầu và mục đích của việc tổ chức mô hình chính quyền đô thị

Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đều xác định: chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính nhà nước, đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Trong mấy thập niên qua, mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta là mô hình tổ chức 3 cấp (theo Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003) gồm: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Theo đánh giá, việc tổ chức chính quyền địa phương 3 cấp làm cho năng lực quản lý, điều hành của bộ máy chính quyền cũng như hiệu lực, hiệu quả hoạt động của

một số địa phương và cơ quan nhà nước ở Trung ương còn nhiều hạn chế. Sự phối hợp giữa các cấp, các ngành, các địa phương có lúc, có nơi thiếu chặt chẽ. Chưa phân định rõ tính đặc thù của chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo. Bên cạnh đó, chính quyền ở địa bàn đô thị được tổ chức và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn tương tự như chính quyền ở địa bàn nông thôn, miền núi, hải đảo cùng cấp, chưa chú ý đến những khác biệt về đặc điểm địa lý, lịch sử, văn hóa, truyền thống và trình độ phát triển khác nhau cũng như những nhiệm vụ khác biệt.

Thực tế quản lý nhà nước ở các khu vực đô thị cho thấy, nhiều vấn đề cấp thiết⁽¹⁾ hiện nay đặt ra như quy hoạch, kiến trúc, xây dựng hạ tầng, xử lý ô nhiễm môi trường, chống ùn tắc giao thông, quản lý dân cư và trật tự an toàn xã hội chưa được giải quyết kịp thời làm cho mô hình tổ chức chính

(*) Học viện Hành chính Quốc gia

quyền địa phương hoạt động chưa hiệu quả. Điều này xuất phát từ việc tổ chức bộ máy không còn phù hợp với nguyên tắc kết hợp giữa quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ. Bên cạnh đó, bộ máy chính quyền của đô thị còn tồn tại nhiều cấp chưa thật sự phù hợp với các đặc điểm, tính chất của quản lý đô thị. Do đó, nhu cầu phải xây dựng chính quyền đô thị trong bối cảnh hiện nay là tất yếu và cần thiết.

Từ giữa năm 2012, Chính phủ đã thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương xây dựng Đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị do Bộ Nội vụ làm cơ quan thường trực. Ban chỉ đạo đã có báo cáo dự thảo đầu tiên các phương án mô hình tổ chức chính quyền đô thị, trong đó chú trọng xác định nội dung cơ chế hoạt động của chính quyền đô thị. Tuy nhiên, cho tới nay mô hình chính quyền đô thị vẫn chưa ra đời, mặc dù Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã được sửa đổi và ban hành.

Để tiếp tục nghiên cứu và đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp với tiến trình cải cách bộ máy nhà nước, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị Trung ương lần thứ 6, khóa XII (Nghị quyết số 18-NQ/TW) đã xác định rõ mục tiêu của việc tổ chức mô hình chính quyền theo vùng và theo lãnh thổ, trong đó đã khẳng định: "Tiếp tục phân định rõ và tổ chức thực hiện mô hình chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Cơ bản hoàn thành việc sắp xếp thu gọn các đơn vị hành chính cấp huyện, xã... theo tiêu chuẩn quy định."

Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; cải động thí điểm ở những nơi có đủ điều kiện...

Rà soát, sắp xếp tổ chức bên trong của các cơ quan chuyên môn của tỉnh, huyện theo hướng tinh gọn đầu mối, kiên quyết cắt giảm số lượng, sắp xếp lại phòng, chi cục, trung tâm, ban quản lý dự án và đơn vị sự nghiệp thuộc sở, ngành.

Rà soát, điều chỉnh, sắp xếp tổ chức bộ máy, cơ chế hoạt động của chính quyền địa phương, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính theo hướng dân chủ, công khai, minh bạch, chuyên nghiệp;...⁽²⁾.

Để thực hiện những mục tiêu nêu trên, việc tổ chức chính quyền đô thị cần được áp dụng thống nhất trong cả nước, mà không có bất kỳ sự điều chỉnh nào cho những điểm đặc thù do sự khác biệt về vị trí hay cộng đồng dân cư hoặc năng lực của các chủ thể quản lý hoặc quy mô đô thị ở mỗi cấp, mặc dù cũng đã có những kiến nghị, đề xuất khác nhau ở nhiều công trình nghiên cứu khác⁽³⁾.

2. Một số giải pháp cho việc tổ chức mô hình chính quyền đô thị hiện nay

Từ sự cấp thiết đối với việc xây dựng chính quyền đô thị và nông thôn cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ quản lý của các cấp chính quyền cũng như của chính quyền vùng, lãnh thổ hoạt động hiệu lực, hiệu quả, nhanh nhạy, kịp thời và giảm thiểu các tầng nấc trung gian, cần tập trung giải quyết những vấn đề sau:

Một là, mô hình tổ chức chính quyền của đô thị phải khác với mô hình tổ chức chính quyền ở nông thôn. Điều này xuất phát từ vai trò của đô thị là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học, giao thông của cả nước, của địa phương hoặc của vùng nên cần có sự tập hợp các nguồn lực cho phát triển. Cần xác định rõ việc tổ chức mô hình chính quyền đô thị phải hướng tới những mục tiêu gì trong khoảng thời gian 10 năm, 20 năm tới hoặc lâu hơn. Bên cạnh đó, việc tổ chức chính quyền đô thị cần có những điều kiện gì, những bước đi cụ thể như thế nào để những thay đổi về mô hình chính quyền đô thị sắp tới đạt hiệu quả cao.

Để áp dụng mô hình chính quyền đô thị, cần tiếp tục sửa đổi các quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 theo hướng quy định rõ khung pháp lý có liên quan như: chính quyền đô thị mấy cấp, cấp nào có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, cấp nào không tổ chức Hội đồng nhân dân mà chỉ tổ chức Ủy ban nhân dân. Bên cạnh đó, cần

có những quy định cụ thể về quyền hạn, nhiệm vụ và trách nhiệm của từng cấp chính quyền đô thị tương ứng với từng loại đô thị (loại đặc biệt, loại I đến loại V).

Mặc dù có nhiều ý kiến khác nhau về tổ chức chính quyền hai cấp hoặc một cấp, nhưng để tạo đà bứt phá cho công cuộc cải cách bộ máy chính quyền địa phương, nhất là ở đô thị, nên tổ chức chính quyền đô thị chỉ có một cấp chính quyền duy nhất là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp thành phố dù đô thị có quy mô lớn hay nhỏ. Những đô thị có quy mô lớn thì cần thêm quận và phường. Nhưng trên địa bàn quận và phường chỉ thành lập cơ quan hành chính địa phương, không thiết lập cấp chính quyền đầy đủ (đều có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân), hay còn gọi là cấp chính quyền trung gian (như đề án của thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng)⁽⁴⁾. Còn các đô thị là thành phố thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn thì chỉ cần có Ủy ban nhân dân (sau này nếu không tổ chức Hội đồng nhân dân thì chỉ nên gọi là Ủy ban hành chính).

Hai là, đối với những đô thị loại đặc biệt như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh dù có nhiều đô thị (thị xã, thị trấn) trong một thành phố, thì vấn đề quy hoạch tổng thể về bố trí không gian lãnh thổ và quy hoạch tổng thể phải đáp ứng các yêu cầu được quy hoạch tại Điều 21 Luật số 21/2017/QH14 ngày 24/11/2017 có hiệu lực ngày 01/01/2019 (sau đây gọi là Luật quy hoạch 2017). Căn cứ vào khoản 4 Điều 6 Luật quy hoạch 2017 thì việc lập quy hoạch đô thị, nông thôn phải phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh. Theo khoản 2, khoản 3 Điều 30 Luật quy hoạch năm 2017, có thể đề xuất cơ quan giúp việc cho Hội đồng thẩm định lập quy hoạch đô thị đặc biệt là một đơn vị hoặc tổ chức chuyên nghiên cứu, tư vấn gồm các chuyên gia, nhà nghiên cứu trong và ngoài nước về quy hoạch hoặc liên quan tới quy hoạch thực hiện các chức năng nghiên cứu phát triển đô thị và xây dựng quy hoạch cho toàn bộ thành phố bên cạnh việc Hội đồng thẩm định lập quy hoạch có kế hoạch cụ thể trong việc tổ

chức lấy ý kiến chuyên gia, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và tổ chức khác có liên quan trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch đô thị.

Ba là, việc xây dựng và tổ chức mô hình chính quyền đô thị cần gắn với nhiệm vụ cải cách bộ máy hành chính của chính quyền, trong đó các đô thị lớn như thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ, Hải Phòng cần bố trí lại các cơ quan chuyên môn cho phù hợp với mô hình chính quyền đô thị theo tinh thần của Nghị quyết số 18-NQ/TW. Theo đó, các sở Tư pháp, Tài nguyên và Môi trường, Lao động - Thương binh và Xã hội, Y tế vẫn được tổ chức thống nhất trên cả nước theo dự án của Bộ Nội vụ, các sở, ngành còn lại sẽ giao cho địa phương quyết định sáp nhập, sắp xếp lại theo tính chất và khả năng phát triển của địa phương.

Ví dụ, nếu hợp nhất Sở Giao thông vận tải với Sở Xây dựng thì phải căn cứ vào quá trình hình thành và phát triển các không gian đô thị hiện đại vì trên thế giới, việc phát triển đô thị không thể tách rời giữa quy hoạch xây dựng với hạ tầng giao thông đô thị, nhất là hiện nay Chính phủ đang chỉ đạo triển khai thực hiện các dự án theo hình thức đầu tư công - tư (BOT, BT, PPP). Vì vậy, việc sáp nhập thành sở với chức năng quản lý thống nhất hai lĩnh vực này sẽ nâng cao tính hiệu quả, khắc phục những bất cập, chồng chéo, thiếu đồng bộ trong quản lý hạ tầng đô thị hiện nay.

Đối với 4 sở đặc thù, như Sở Quy hoạch - Kiến trúc (thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh) và 3 sở do Chính phủ quy định tiêu chí thành lập là Ban Dân tộc, Sở Ngoại vụ, Sở Du lịch, Bộ Nội vụ đề xuất trao quyền để cấp tỉnh có thể xem xét quyết định giữ ổn định hoặc sáp nhập. Tuy nhiên, khi sửa Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 cần quy định rõ đơn vị đô thị loại nào mới được tổ chức những sở đặc thù. Vì nếu phân cấp hoặc buông lỏng cho địa phương thì tình trạng thành lập sở không theo quy hoạch, kế hoạch sẽ dẫn đến việc cải cách bộ máy nhà nước không khả thi.

Đối với Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, nếu hợp nhất với Sở Công Thương phải tính tới đặc điểm của các thành phố trực thuộc Trung ương do quá trình đô thị hóa và chuyển dịch cơ cấu nghiêng về các ngành công nghiệp và dịch vụ là chính, vì thế không cần thiết thành lập một sở chuyên trách tham mưu về lĩnh vực nông nghiệp.

Về phương án hợp nhất Sở Thông tin và Truyền thông với Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch ở một số địa phương có dân cư ít thì yêu cầu quản lý về báo chí, xuất bản, in và phát hành; bưu chính; viễn thông... không cần có một cơ quan tham mưu chuyên trách về các lĩnh vực này.

Trên cơ sở việc đánh giá, tổ chức lại các sở tại các đô thị loại I, thị xã thuộc tỉnh cũng cần xem xét và cơ cấu lại các phòng, ban chuyên môn cho phù hợp và thống nhất như ở các đô thị cấp tỉnh.

Về chủ trương thí điểm hợp nhất Văn phòng Ủy ban nhân dân với Văn phòng Hội đồng nhân dân và Văn phòng đoàn đại biểu Quốc hội cấp tỉnh, cấp huyện, quân thành một văn phòng chung, hợp nhất Văn phòng của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tại các khu vực đô thị trong thời gian tới là phù hợp với cơ cấu tổ chức mới theo tinh thần của Nghị quyết số 18-NQ/TW có thể nhân rộng ra các tỉnh nhằm bảo đảm tính thống nhất về nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy sau khi Ủy ban thường vụ Quốc hội nhất trí thông qua việc thực hiện thí điểm tại 10 địa phương, kể từ ngày 01/01/2019 đến ngày 31/12/2019.

Bên cạnh đó, chính quyền đô thị tiếp tục rà soát, đánh giá lại cơ cấu tổ chức, biên chế bên trong của các sở, phòng, ban chuyên môn của địa phương, kể cả số lượng cấp phó tối thiểu hoặc tối đa của một cơ quan, của từng cấp để cấp có thẩm quyền phê duyệt phù hợp với đặc điểm của chính quyền đô thị trên cơ sở Nghị quyết số 12/11/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Bốn là, để áp dụng mô hình chính quyền đô thị, ngoài việc sửa đổi Luật tổ chức chính

quyền địa phương năm 2015 và các luật có liên quan, cần phải có nguồn lực tài chính, nhân lực và cơ chế để tạo điều kiện cho sự phát triển. Vì vậy, đối với các thành phố trực thuộc Trung ương, Chính phủ cần trao quyền hay phân quyền rộng hơn trong cơ chế tài chính (thu chi ngân sách địa phương), trong huy động các nguồn lực, theo các mô hình hay phương thức khác nhau để đầu tư phát triển cho phù hợp với đặc thù của địa phương.

Năm là, bảo đảm nguyên tắc phân quyền, phân cấp theo hướng ngày càng rộng hơn, nhất là đối với những loại đô thị có thể áp dụng cơ chế phân cấp mạnh như các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã.

Sáu là, bám sát sự chỉ đạo của Đảng và Nhà nước trong quá trình triển khai, thực hiện Đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã để có sự điều chỉnh kịp thời và phù hợp./.

Ghi chú:

(1) Cục Hạ tầng kỹ thuật, Bộ Xây dựng, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 12/2016*: tính đến tháng 12/2016, cả nước đã có 795 đô thị, gồm: 02 đô thị đặc biệt (thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh), 17 đô thị loại I trong đó có 03 đô thị loại I trực thuộc Trung ương, 25 đô thị loại II, 41 đô thị loại III, 84 đô thị loại IV và 626 đô thị loại V. Sự phát triển của các đô thị kể từ sau những năm 1990 đã dẫn tới không gian và dân số tại các đô thị tăng nhanh chóng, trong đó dân số đô thị chiếm 34,7% (33.287.512 người/96.956.945 người tính đến ngày 29/12/2018 (xem <http://w.danso.org>).

(2),(4) Trường Đại học Kinh tế - Luật thành phố Hồ Chí Minh, *Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng*, H.2013.

(3) Xem: Báo An ninh Thủ đô, *Hai phương án thí điểm chính quyền đô thị ở Hà Nội*. Cập nhật, ngày 07/08/2018, 14:35.

(5) Xem: Thời báo Tài chính, *Từ 01/01/2019, thí điểm sáp nhập 3 văn phòng đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân*, ngày 19/9/2018 10:21.