

Tổ chức bộ máy chính quyền đô thị ở các thành phố lớn của Việt Nam

Lê Thị Thu Hường
Trưởng Chính trị tỉnh Ninh Bình

Ở Việt Nam hiện nay, việc triển khai xây dựng mô hình chính quyền đô thị đang được thực hiện ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Đà Nẵng với những mục tiêu, yêu cầu rõ ràng. Đây là một vấn đề mới, do đó, mô hình có nhiều nội dung cần được nghiên cứu và làm rõ. Mặc dù đạt được một số thành tựu nhưng bộ máy chính quyền đô thị ở Việt Nam vẫn tồn tại những hạn chế nhất định. Vì vậy, trên cơ sở những hạn chế, tác giả đưa ra một số gợi ý giải pháp nhằm hoàn thiện các mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam trong thời gian tới để tổ chức bộ máy chính quyền đô thị ở Việt Nam đạt được hiệu quả cao nhất.

1. Khái quát về tổ chức bộ máy chính quyền đô thị ở Việt Nam

Quan niệm về mô hình đô thị rất phong phú, đa dạng với nhiều cách hiểu khác nhau. Tuy nhiên, tựu trung lại, có thể hiểu mô hình chính quyền đô thị là mô hình chính quyền địa phương thành lập ở các đô thị, tập trung quản lý ở cấp thành phố và phân biệt với mô hình chính quyền nông thôn. Mô hình chính quyền đô thị hướng đến bộ máy tổ chức quyền tinh, gọn, ít tầng nấc, hoạt động hiệu lực, hiệu quả nhằm đảm bảo chỉ đạo tập trung, nhưng điều hành, vận hành thông suốt, giải quyết kịp thời các công việc phát sinh của đô thị.

Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (khóa XII) đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”, trong đó có nhiệm vụ trọng tâm là: “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, chủ động thí điểm ở những nơi có đủ điều kiện,...”. Do vậy, đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị cho phù hợp với các đặc trưng của đô thị là đòi hỏi cấp bách, tất yếu trong quá trình triển khai thực hiện Nghị quyết 18-NQ/TW.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các văn bản hướng dẫn thực hiện đã có sự điều chỉnh về tổ chức bộ máy chính quyền đô thị so với chính quyền nông thôn. Luật sửa đổi cho phép Quốc hội quyết định ở cấp quận và phường có thể tổ chức mô hình chính quyền đô thị không phải là cấp chính quyền địa phương, tức không có HĐND và mà chỉ có UBND, làm căn cứ pháp lý cho việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Điều đó đòi hỏi việc tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải bảo đảm những mục tiêu sau:

+ Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền đô thị và nâng cao chất lượng, hiệu quả cung ứng dịch vụ công trên địa bàn thành phố, phù hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, an ninh, quốc phòng, đối ngoại...;

+ Nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền đô thị nhằm huy động cao nhất và sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực cho sự phát triển bền vững và việc hình thành đô thị văn minh, hiện đại...

+ Nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị, tăng cường vai trò lãnh đạo của cấp ủy Đảng, phát huy vai trò, trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, xây dựng đô thị văn minh, hiện đại...

Do vậy, đặc điểm của bộ máy chính quyền đô thị chính là tinh gọn một số cấp chính quyền, người đứng đầu chính quyền đô thị thường sẽ do dân bầu trực tiếp. Từ những đặc điểm này, chính quyền đô thị có quyền tự chủ lớn để có thể trực tiếp giải quyết và giải quyết nhanh chóng, kịp thời các vấn đề phát sinh. Tuy nhiên, đi đôi với quyền lực lớn hơn thì trách nhiệm cũng nặng nề hơn.

Từ những mục tiêu và đặc điểm như trên thì yêu cầu đặt ra đối với tổ chức bộ máy chính quyền đô thị:

- Tổ chức bộ máy quản lý phải phù hợp với quy mô, tính chất, đặc điểm của đối tượng quản lý là các đô thị lớn. Những đặc điểm về kinh tế - xã hội và cộng đồng dân cư đô thị đông đúc và phức tạp đòi hỏi phải có một mô hình tổ chức chính quyền đô thị thích hợp, mà đặc trưng nổi bật là không nên và không cần phân chia ra thành nhiều cấp chính quyền khác nhau trong phạm vi một đô thị, tức là chỉ cần 1 hoặc 2 cấp chính quyền đầy đủ cả HĐND và UBND...

- Hoạt động quản lý của chính quyền đô thị phải có tính tập trung thống nhất cao, có sự phân công và

phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành, các cơ quan khác nhau, có sự chỉ đạo thường xuyên và sử dụng triệt để các tiềm năng vật chất, tinh thần của các lực lượng trong thành phố; xác định rõ quyền hạn, nhiệm vụ, trách nhiệm, phương tiện hợp lý, rõ ràng giữa các cấp chính quyền...

- Tổ chức bộ máy chính quyền đô thị cần tăng cường nâng cao năng lực, hoàn thiện bộ phận tham mưu, giúp việc, đặc biệt ở các lĩnh vực công - thương nghiệp, quản lý thị trường, du lịch, bảo vệ trật tự trị an, xây dựng kết cấu hạ tầng cảnh quan môi trường đô thị...

- Trong hoạt động, thực hiện phân cấp quản lý theo chuyên môn hẹp từng vấn đề cụ thể cho cấp dưới, thực hiện kiểm tra, giám sát thường xuyên. Đội ngũ cán bộ quản lý của chính quyền đô thị phải được chuyên môn hóa có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cao, am hiểu về hành chính, về đô thị và quản lý đô thị...

2. Thực trạng xây dựng tổ chức bộ máy chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay

Ba thành phố lớn của Việt Nam là TP Hà Nội, TP Hồ Chí Minh và TP Đà Nẵng đã và đang xây dựng chính quyền đô thị từ tháng 7/2021 (TP Hà Nội và TP Đà Nẵng thực hiện thí điểm từ trước đó) nhằm tinh gọn tổ chức bộ máy và phục vụ Nhân dân nhanh chóng, thuận tiện hơn.

Đến thời điểm hiện tại, tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị cũng như hoạt động quản lý nhà nước tại đô thị đã có những bước phát triển mới, ó những tiến bộ nhất định về năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân. Cụ thể:

Thứ nhất, mô hình chính quyền đô thị ở cả ba thành phố có điểm chung là tinh gọn bộ máy, không tổ chức Hội đồng nhân dân một số cấp nhằm mục đích tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm của đô thị. Song cũng có những điểm khác nhau. Cụ thể, TP Hà Nội chỉ bỏ HĐND phường (các phường thuộc khu vực đô thị quận, thị xã); TP Hồ Chí Minh và TP Đà Nẵng bỏ cả HĐND ở phường và quận. TP Hà Nội xây dựng mô hình chính quyền hai cấp đô thị (thành phố, quận), còn TP Hồ Chí Minh và TP Đà Nẵng là chính quyền địa phương một cấp (thành phố). Do vậy, thẩm quyền của UBND các cấp của mỗi thành phố cũng có khác nhau...

Ở TP Hồ Chí Minh và TP Đà Nẵng, không tổ chức HĐND cấp quận và phường, nhưng không làm giảm vai trò của cơ quan dân cử. Vai trò của HĐND và mỗi đại biểu HĐND thành phố được nâng cao chất lượng và đổi mới phương thức hoạt động cho phù hợp với chính quyền đô thị. Đoàn Đại biểu Quốc hội thành phố, các đại biểu Quốc hội cũng thực hiện vai trò giám sát, đại diện cho cử tri thành phố ở mức cao

hơn, qua đó bảo đảm quyền đại diện và phát huy dân chủ của người dân. Thông qua vai trò của cả hệ thống chính trị ở địa phương, trong đó có Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên thì việc thực hành quyền dân chủ và giám sát, phản biện của nhân dân vẫn tiếp tục được thực hiện thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, dân chủ ở cơ sở... Để tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực với chính quyền địa phương và cơ quan tư pháp ở quận, HĐND thành phố đã được bổ sung thẩm quyền trong việc giám sát hoạt động của UBND quận, UBND phường, Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân quận. HĐND thành phố có thẩm quyền lấy phiếu tín nhiệm với chủ tịch UBND quận.

Ở TP Hồ Chí Minh và TP Đà Nẵng có chính quyền đô thị một cấp, UBND quận làm việc theo chế độ thủ trưởng, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ. Chủ tịch UBND quận là người đứng đầu UBND quận, chịu trách nhiệm trước HĐND, UBND, Chủ tịch UBND thành phố và trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND quận.

UBND cấp quận ở TP Hà Nội và TP Hồ Chí Minh có chủ tịch và không quá 3 phó chủ tịch. Ở TP Đà Nẵng, UBND quận loại I có chủ tịch và không quá 3 phó chủ tịch; UBND quận loại II có chủ tịch và không quá 2 phó chủ tịch.

Điểm khác biệt lớn nhất của chính quyền đô thị TP Hồ Chí Minh với chính quyền đô thị ở TP Hà Nội và TP Đà Nẵng là mô hình thành phố thuộc thành phố. HĐND thành phố Thủ Đức thuộc TP Hồ Chí Minh có trách nhiệm quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, trong đó bao gồm dự toán ngân sách của phường trực thuộc...UBND và Chủ tịch UBND thành phố Thủ Đức thuộc TP Hồ Chí Minh thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn tương tự cấp quận...

Thứ hai, chức năng, nhiệm vụ cơ cấu tổ chức, bộ máy của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân đã được sắp xếp, điều chỉnh theo các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019) và của chính quyền thành phố, phù hợp hơn với đặc điểm, tính chất của quản lý đô thị. Theo đó, chức năng, nhiệm vụ của UBND cấp phường ở ba thành phố (TP Hà Nội, TP Hồ Chí Minh và TP Đà Nẵng) khá tương đồng. Theo đó, UBND cấp phường ở TP HCM gồm chủ tịch và không quá 2 phó chủ tịch; còn ở TP Hà Nội và TP Đà Nẵng, UBND cấp phường: loại I và loại II có chủ tịch và không quá 2 phó chủ tịch; phường loại III có chủ tịch và 1 phó chủ tịch. UBND phường làm việc theo chế độ thủ trưởng, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ. Chủ tịch UBND phường chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND quận hoặc trước Chủ tịch UBND thành phố thuộc thành phố và trước pháp

luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của phường. UBND phường thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị dự toán ngân sách trực thuộc UBND quận hoặc UBND thành phố thuộc thành phố; đề xuất chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công với cấp trên quản lý trực tiếp... UBND phường không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật...

Thứ ba, phương thức hoạt động của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân từng bước được đổi mới, hoàn thiện theo hướng bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy trong hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền đô thị.

Thứ tư, trình độ, năng lực, trách nhiệm, phong cách, thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức của chính quyền đô thị đã có những tiến bộ đáng kể. Kết quả, chất lượng cung cấp dịch vụ công từng bước được cải thiện, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của các tổ chức và người dân.

Mặc dù vậy, bên cạnh những kết quả đạt được, ổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị vẫn còn một số hạn chế, bất cập cần sớm khắc phục như sau:

Một là, ở nhiều nơi, chính quyền đô thị vẫn trực tiếp can thiệp vào nhiều hoạt động của thị trường và người dân, gây khó khăn, trở ngại cho hoạt động tự do kinh doanh của các chủ thể kinh tế, vẫn tồn tại cơ chế xin - cho làm giảm năng lực và hạn chế hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị.

Hai là, tổ chức bộ máy chính quyền đô thị vẫn còn nhiều tầng nấc, nhiều đầu mối dẫn đến phân tán quyền lực và nguồn lực, chưa bảo đảm nguyên tắc tập trung, thống nhất. Công tác quản lý của các sở, phòng, ban chuyên môn của chính quyền các đô thị vẫn còn chông chéo, thiếu sự phối hợp trong công tác xây dựng kế hoạch, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội với các quy hoạch về phát triển ngành, quy hoạch không gian đô thị, hạ tầng kỹ thuật đô thị, quản lý dự án đầu tư...

Ba là, năng lực chuyên môn và trách nhiệm, đạo đức công vụ của cán bộ, công chức chính quyền đô thị vẫn còn những hạn chế, bất cập.

3. Một số đề xuất giải pháp nhằm xây dựng hiệu quả bộ máy chính quyền đô thị

Thứ nhất, Quốc hội và Chính phủ cần rà soát, hoàn thiện, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức bộ máy chính quyền đô thị; luật hóa vào Luật Tổ chức chính quyền đô thị... Từ đó, Chính phủ ban hành nghị định quy định về tổ chức bộ máy, cơ chế hoạt động, chế độ trách nhiệm của UBND, chủ tịch UBND quận, phường; nơi không tổ chức HĐND; Chính phủ phân cấp, phân quyền, ủy quyền về một

số cơ chế, chính sách đặc thù về kinh tế, tài chính, ngân sách, đất đai... cho UBND thành phố. Bên cạnh đó, cần thực hiện chế độ bầu cử trực tiếp đối với chức danh chủ tịch UBND thành phố, bên cạnh đó, không nên quy định Chủ tịch UBND đồng thời là thành viên của HĐND thành phố, để nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND. Hoạt động giám sát của HĐND sẽ thực sự phát huy hiệu quả khi Chủ tịch UBND thành phố không phải là đại biểu HĐND thành phố.

Thứ hai, Chính phủ trao quyền tự chủ mạnh hơn nữa cho chính quyền đô thị ở các thành phố trực thuộc Trung ương trong thu hút và sử dụng hiệu quả các nguồn lực cho phát triển, nâng cao hiệu quả quản trị đô thị thông qua đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số, xây dựng thành phố thông minh. Cần tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và sử dụng công nghệ thông minh, kết nối và vận hành thông suốt các phần mềm quản lý đô thị để từng bước mở rộng việc cung cấp các loại hình dịch vụ công. Cổng thông tin điện tử mỗi ngành, mỗi cấp sẽ là cầu nối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, giữa các đơn vị trong thành phố và giữa thành phố với Trung ương, với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khác...

Thứ ba, xây dựng, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có trình độ chuyên môn và năng lực quản lý tốt. Cần thiết tạo lập được đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có tinh thần trách nhiệm cao, chuyên nghiệp, năng động và có đức, có tài. Cần sử dụng đúng người, đúng việc thông qua tổ chức sắp xếp, bố trí đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức theo năng lực, dựa trên bản mô tả công việc vị trí việc làm và quy trình tuyển dụng, sử dụng, quản lý. Bên cạnh đó, cần có chính sách đãi ngộ nhân tài; có các chương trình, đào tạo, bồi dưỡng kinh nghiệm trong và ngoài nước hiệu quả để nâng cao trình độ cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức./.

Tài liệu tham khảo

Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25-10-2017, “Về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”, Hội nghị Trung ương 6 khóa XII

Viện Khoa học Tổ chức nhà nước (2019), “Điều tra thực trạng và đề xuất giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị”, Báo cáo kết quả thực hiện Dự án, Bộ Nội vụ.

Lê Anh Tuấn (2021), Thực trạng và giải pháp xây dựng hiệu quả chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay, Viện Khoa học Tổ chức nhà nước - Bộ Nội Vụ, <http://isos.gov.vn/cds/thuc-trang-va-giai-phap-xay-dung-hieu-qua-chinh-quyen-do-thi-o-nuoc-ta-hien-nay-42916.html>