

PHÁT TRIỂN MÔ HÌNH MỚI VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

Bùi Thế Vĩnh*

1. Đặt vấn đề

1. Việt Nam đã trải qua 22 năm đổi mới (1986 - 2008), đã thực hiện một sự chuyển đổi lớn lao từ cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung (hệ quả của nó là quan liêu, bao cấp) sang cơ chế kinh tế thị trường. Mô hình quản lý kinh tế mới đã làm cho Việt Nam phát triển và hội nhập nhanh chóng. Tiềm lực và vị thế kinh tế đã được tăng so với trước năm 1986 nhiều lần. Hai thành tựu nổi bật là Việt Nam không chỉ sản xuất đủ gạo tiêu dùng trong nước mà còn xuất khẩu, có thứ hạng cao ở thị trường xuất khẩu, số lượng nhà kiên cố được xây dựng khắp mọi miền tổ quốc, bộ mặt quốc gia thay đổi hàng năm.

Sự chuyển đổi đó tất yếu làm cho mô hình tổ chức chính quyền đô thị cũng có sự thay đổi nhất định về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm. Nhưng rõ ràng về căn bản vẫn là mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo luật tổ chức HĐND và UBHC năm 1983 và luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994, theo Hiến pháp 1980 và hiến pháp 1992. Mô hình tổ chức chính quyền đô thị về căn bản đồng nhất với mô hình tổ chức chính quyền nông thôn. Có thể nói tính áp đặt và thừa kế quá nhiều.

2. Tại hội nghị lấy ý kiến của Bộ, Ngành về cơ chế quản lý và phát triển thành phố Hồ Chí Minh, tổ chức tại Hà Nội ngày 5/6/2002, Bộ trưởng, Trưởng ban TCCB chính phủ (nay là Bộ nội vụ) Đỗ Quang Trang đã phát biểu:

“Chúng tôi rất muốn thành phố Hồ Chí Minh tiến hành thí điểm chính quyền đô thị. Bởi nhiều nước trên thế giới, tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn là khác nhau, trong khi ở nước ta lại giống nhau. Thành phố cũng 3 cấp chính quyền mà tỉnh cũng 3 cấp chính quyền..., làm sao cho bộ máy được tinh gọn hơn, nhanh nhạy hơn”.

3. Ở thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có nhiều đề xuất các mô hình khác nhau về cải cách tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, đòi hỏi phải có một luận chứng có sức thuyết phục để tổ chức lại (mô hình mới) một cách căn bản chính quyền trong khu vực nội thành, có sự phân biệt rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm so với chính quyền nông thôn, tổ chức hợp lý HĐND và UBND ở từng cấp như chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 đã chỉ ra.

4. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X (2006), đòi hỏi phải: “Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân định lại thẩm quyền đối với chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo”.

* GS.TS, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh

5. Với bài tham dự Hội thảo về lĩnh vực Đô thị và Đô thị hoá, tôi chọn tiêu đề “Phát triển mô hình mới về tổ chức chính quyền đô thị” ở Việt Nam trong những năm sắp tới. Đây là một vấn đề đã được nhiều độc giả quan tâm từ lâu, nhưng còn rất nhiều ý kiến khác nhau. Cho đến nay chưa thể có một mô hình mới trong bối cảnh trách nhiệm và thẩm quyền của cơ quan và người đứng đầu cơ quan còn rất “rối ren”, cơ quan tư pháp đang đứng trước một thực tiễn quá bất cập. Hy vọng của tác giả là tổ chức chính quyền đô thị Việt Nam trong quá trình hội nhập và phát triển sẽ có sự thay đổi căn bản mô hình tổ chức, nhờ đó cải cách tổ chức bộ máy chính quyền đô thị tiếp cận được với thông lệ quốc tế, phù hợp với thực tiễn Việt Nam là tốc độ đô thị hoá phát triển nhanh hơn, hiệu quả hơn.

2. Hai điều kiện cơ bản để phát triển mô hình mới về tổ chức chính quyền đô thị

2.1. Điều kiện 1: đổi mới tư duy hành chính

Một trong những kinh nghiệm của Đổi mới kinh tế Việt Nam thành công là sự khởi đầu bằng đổi mới tư duy kinh tế.

Gốc rễ mọi sự đột phá là đổi mới tư duy. Không có tư duy mới thì không có sự đổi mới và cũng không thể hình thành một mô hình tổ chức mới. Nội dung cơ bản của đổi mới tư duy hành chính trong CCHC, theo chúng tôi được biểu hiện trên bốn mặt sau đây;

- Đổi mới tư duy về bản chất của Nhà nước, phải cân nhắc, tính toán mối tương quan giữa chức năng thống trị và chức năng phục vụ. Mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân: Nhà nước do dân lập ra, dân bầu ra, dân giám sát và dân bãi miễn; Nhà nước làm việc gì cũng phải “Dân biết, dân làm, dân bàn, dân kiểm tra”.

Chủ tịch Hồ Chí Minh khi ký sắc lệnh 76 ngày 20/5/1950 ban hành quy chế công chức, trong lời nói đầu:

“Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền hành trong nước là của toàn thể nhân dân”

Như vậy, nguyên tắc nhà nước phục vụ dân sẽ trở thành một trong những nguyên tắc cơ bản.

- Đổi mới tư duy về mối quan hệ biện chứng giữa Nhà nước và thị trường.

Nhà nước cần đến thị trường.

Thị trường cũng cần đến Nhà nước

Cách tư duy một chiều, đối lập hoặc cường điệu nhân tố Nhà nước hay nhân tố thị trường đều không mang đến hiệu quả trong việc xây dựng một nền kinh tế phát triển với tốc độ tăng trưởng cao, bền vững và một xã hội lành mạnh.

- Đổi mới tư duy về vai trò, chức năng và sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan hành pháp, cơ quan hành chính và các quá trình xã hội. Việt Nam luôn luôn chú ý đến kinh nghiệm của nhiều nước, đó là quản lý hành chính nhà nước chỉ nên đảm nhận những chức năng phù hợp nhất và có thể thực hiện tốt nhất trong lĩnh vực hoạt động của mình:

- Hoạch định chiến lược, chính sách, lập quy hoạch phát triển;
- Điều tiết thu nhập;
- Buộc mọi tổ chức và công dân phải tuân theo công bằng, bình đẳng theo luật pháp;
- Ngăn chặn sự phân biệt chủng tộc, sắc tộc, tôn giáo;
- Ngăn chặn sự bóc lột, tệ nạn xã hội và xoá đói giảm nghèo;
- Tập trung tinh lực cho xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, tạo môi trường lành mạnh trong cạnh tranh;

Để thực hiện tư duy này, cần có bốn kỹ năng tư duy:

- Chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước có cần không? Không cần thì loại bỏ.
- Chức năng, nhiệm vụ này có nhất thiết phải do Nhà nước đảm nhận không?

Không nhất thiết thì xã hội hoá.

- Tất cả các công việc này phải do cán bộ, công chức thực hiện? Không nhất thiết thì phải thuê khoán hợp đồng một số công việc nhất định.

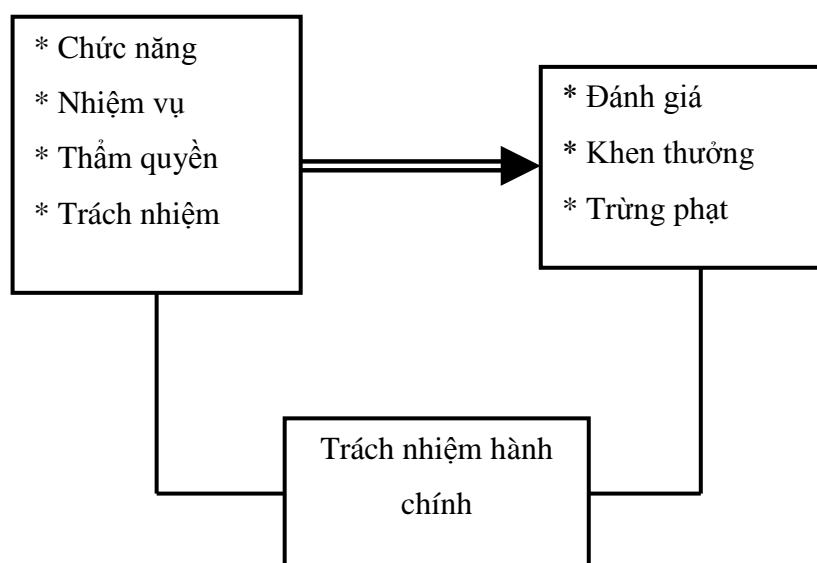
- Phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ đích thực cho cơ quan hành chính Trung ương và cơ quan hành chính Địa phương đảm nhận thông qua phân công, phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương.

Có quy tắc gì chi phối phân công, phân cấp, phân quyền?

Quy tắc 1: Những hoạt động hành chính mà cấp dưới làm được thì giao cho họ đảm nhận.

Quy tắc 2: Những hoạt động hành chính mà cấp dưới không thể làm được thì cấp trên phải đảm nhận.

Quy tắc 3: Mỗi một hoạt động hành chính chỉ giao cho một cấp, một tổ chức, một cơ quan đảm nhận, tránh trùng lặp, chồng chéo, tranh giành.



Quy tắc 4: Mọi hoạt động hành chính phải tương ứng với một dòng ngân sách nhất định khi thay đổi, chuyển giao hoạt động hành chính từ cơ quan này sang cơ quan khác, từ cấp này sang cấp khác thì phải kèm theo nguồn ngân sách. Tài chính công là căn cứ tính hiệu quả và phòng ngừa tham nhũng và lãng phí.

Quy tắc 5: Các nhiệm vụ hành chính nhà nước càng được chia nhỏ bao nhiêu càng tốt bấy nhiêu. Chỉ như vậy mới mô tả được công việc một cách rõ ràng, rành mạch cho từng công chức, từng bộ phận tổ chức. Phân tích bao giờ cũng là cơ sở để thực hiện chuyên môn hoá và chuyên nghiệp hoá.

• Đổi mới tư duy về hội nhập quốc tế về hành chính là phải từng bước, kiên trì và kiên quyết chuyển đổi từ nền hành chính công truyền thống sang nền hành chính công hiện đại, phát triển; chuyển đổi từ quản lý theo mô hình tập trung sang mô hình phi tập trung. Đây là vấn đề mang tính quy luật, tất yếu trong quá trình phát triển xã hội trong lĩnh vực lý luận hành chính.

2.2. Điều kiện 2: đổi mới nhận thức về đô thị

Đứng trên góc độ tổ chức và quản lý có 5 nhận thức cơ bản như sau:

• Mỗi một đô thị là một đơn vị hành chính - lãnh thổ thống nhất, không thể chia cắt. Đó là sự thống nhất về mặt lãnh thổ và sự thống nhất về kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội công cộng. Là một đô thị dù lớn hay nhỏ việc quy hoạch xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng, công trình phúc lợi công cộng, quy hoạch các khu dân cư... đều gắn chặt chẽ với nhau trên phạm vi toàn đô thị, đều phải theo quy hoạch, kế hoạch chung của cả đô thị, chứ không thể theo từng đơn vị hành chính nội bộ. Đây là căn cứ thiết kế hệ thống giao thông, chống ùn tắc.

• Mỗi một đô thị là một chỉnh thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, cần nhấn mạnh rằng tất cả các hoạt động sản xuất, kinh doanh, thương mại, dịch vụ không bị ràng buộc bởi ranh giới hành chính trong nội bộ, mà là sự đan xen, gắn kết chặt chẽ trong phạm vi toàn đô thị (thành phố, thị xã). Sự gắn kết của người dân với nơi cư trú không chặt chẽ, thường xuyên như ở các vùng nông thôn, không chịu ảnh hưởng của những tập quán, truyền thống, lễ nghi riêng biệt, mà nếu có thì chỉ là những nét đặc trưng của từng đô thị. Cũng cần nói rằng, đặc điểm dân cư đô thị phức tạp và đa dạng hơn các vùng nông thôn, làm gia tăng yêu cầu và chất lượng công tác lãnh đạo, quản lý.

• Quản lý nhà nước ta ở đô thị mang tính tập trung cao. Ở đây việc áp dụng việc phân cấp, phân quyền quản lý giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị không thể giống như các cấp chính quyền nông thôn (vì Quận, Phường khác với Huyện, Xã). Vì thế, thường thường là sử dụng cơ chế ủy quyền của chính quyền Thành phố, Thị xã cho các cơ quan hành chính và quản lý cấp dưới thực thi một số công việc nhất định, nhưng phải đảm bảo tính thống nhất, không phân tán, tản mạn.

• Tính phức tạp, đa dạng với khối lượng lớn, loại hình phong phú trong cung ứng dịch vụ công bao hàm dịch vụ hành chính công, dịch vụ công và dịch vụ công

cộng. Công dân đô thị có nhu cầu cung ứng dịch vụ chất lượng ngày càng cao đòi hỏi hưởng thụ các giá trị văn hoá và giải trí đa dạng với phương thức cung ứng thuận lợi nhất. Điều này gắn liền với cải cách thủ tục hành chính, đổi mới hoạt động doanh nghiệp nhà nước công ích và các tổ chức dịch vụ.

• Quản lý nhà nước về mặt xã hội trong đô thị là một đặc trưng nổi bật luôn luôn phát sinh nhiều vấn đề mới, nhất là đi lại, công ăn việc làm, bệnh hoạn xã hội và cũng là nơi có nhiều việc rất khó kiểm tra, kiểm soát so với nông thôn.

3. Định hướng thiết kế mô hình mới tổ chức chính quyền đô thị

1. Trước hết, nước ta cần lập một danh mục công việc phản ánh nội dung quản lý nhà nước. Từ danh mục công việc mà tiến hành việc phân bổ vào hệ thống các cơ quan (lập pháp, hành pháp, tư pháp) từ trung ương đến địa phương theo những tiêu chí nhất định gắn với 7 cuộc cải cách hiện nay (cải cách phương thức lãnh đạo của Đảng; cải cách lập pháp; cải cách tư pháp; cải cách hành chính; cải cách kinh tế; cải cách doanh nghiệp nhà nước; cải cách hoạt động của các đoàn thể chính trị - xã hội. Mỗi một danh mục công việc là phản ánh chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của từng thành tố trong hệ thống tổ chức, hệ thống chính trị và có thể do một tổ chức đảm nhận. Mô hình mới tổ chức chính quyền đô thị là một thành tố trong hệ thống tổ chức nhà nước và như vậy nó mới vận hành được (“Cơ chế hoạt động”).

Mỗi một danh mục công việc có dòng ngân sách kèm theo. Ý nghĩa của “dòng ngân sách kèm theo” là để chúng ta chú ý đầy đủ “chi tiêu ngân sách nhà nước” hoạt động tự quản, “xã hội hoá”, “hoạt động phi chính phủ” và khu vực tư nhân, từ đó mới có khả năng đưa tiêu chí “hiệu quả” để đánh giá hoạt động các cơ quan hành chính nhà nước.

2. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Chính quyền đô thị chỉ nên nhận những nhiệm vụ đích thực. Nhiệm vụ đích thực là những nhiệm vụ mà có thể thực hiện tốt nhất để phục vụ xã hội, phục vụ nhân dân, với điều kiện có quyền hạn và nguồn kinh phí kèm theo tương ứng. Đây là giải pháp có hiệu lực để chấm dứt việc nói không gắn với làm.

3. Chúng tôi cho rằng, từ 1983 đến nay, số lượng và loại nhiệm vụ mà HĐND và UBND Chính quyền đô thị đảm nhận là quá tải, cần giảm bớt đầu việc so với quy định hiện hành và những việc do Bộ, Ngành cấp trên quy định. Việc “đo lường” thực thi nhiệm vụ đã giao chưa được triển khai, hiện trạng này không còn thích hợp với tiến trình CNH, HĐH, ĐTH và hội nhập quốc tế trong những năm tới.

HĐND Chính quyền đô thị chỉ nên tập trung vào 3 chức năng:

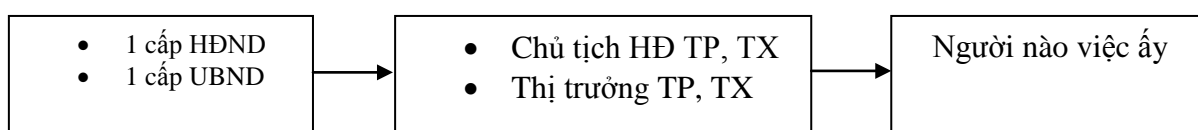
- Chức năng đại diện
- Chức năng quyết định
- Chức năng giám sát

Việc ra các quyết định HĐND cũng nên thu gọn vào những vấn đề có tính chính sách, giải pháp (kế hoạch, ngân sách, đánh giá tổ chức và nhân sự).

UBND chính quyền đô thị cũng nên thu gọn đầu việc và nên quy thành 3 loại việc sao cho rõ ràng, mạch lạc, dễ hiểu.

- Những việc đã quy định cụ thể trong luật theo sự phân cấp, phân công, phân quyền giữa trung ương - địa phương.
- Những việc theo sự ủy quyền của cấp trên, có văn bản quy định rõ ràng (gắn với định biên và ngân sách nhà nước).
- Những việc có tính tự quản của địa phương do HĐND quyết định

4. Mô hình mới tổ chức chính quyền đô thị về đại thể:



Theo chúng tôi, mô hình tổ chức hiện nay không chỉ là chồng chéo mà quá phức tạp, các mối quan hệ ngang dọc chồng chéo lên nhau. Một nhiệm vụ chiến lược là đơn giản hoá bộ máy, đơn giản hoá cơ chế tổ chức.

Đối với những thành phố, thị xã có quy mô lớn, dân số đông, mặt bằng phức tạp thì có thể tổ chức các Ban đại diện hành chính tại các khu vực dân cư trong nội bộ đô thị để thực thi một số công việc cụ thể theo cơ chế ủy quyền UBND thành phố thị xã. Có thể giao toàn quyền tổ chức bộ máy cho Thị trưởng đảm trách.

Để vận hành tổ chức bộ máy chính quyền đô thị mới, cần phải thiết lập thể chế mới:

Một là: Trong luật tổ chức HĐND và UBND sẽ sửa đổi năm 2003, tách thành một chương riêng: “Tổ chức HĐND và UBND đô thị”, không nhập chung với Tỉnh.

Hai là: Áp dụng chế độ Thị trưởng hành chính. Thị trưởng có thể do HĐND thành phố bầu hoặc dân bầu trực tiếp số lượng ứng cử viên từ 2-3 người. Ai nhiều phiếu thì trúng cử. Đồng thời thiết lập mối quan hệ giữa (HĐND và Thị trưởng dựa trên vai trò chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan (HĐND và UBND), mọi hoạt động của Thị trưởng đều đặt dưới sự giám sát của HĐND và cơ quan có thẩm quyền cấp trên. Sự giám sát này với nhiều hình thức khác nhau, kể cả bỏ phiếu bất tín nhiệm.

Ba là: Áp dụng các hình thức dân chủ trực tiếp ở đô thị, như thực hiện phương châm “dân biết, dân làm, dân tham gia, dân kiểm tra”; hoặc thực hiện hình thức “trung cầu dân ý” đối với những việc gay gắt liên quan đến vận mệnh của đô thị, còn nhiều ý kiến khác nhau.

Bốn là: Tổ chức lại bộ máy chuyên môn của Thị trưởng. Việc tổ chức lại phụ thuộc vào quy mô, loại hình đô thị theo quy định của pháp luật (như số lượng Phó Thị trưởng, Phó Thị trưởng kiêm Giám đốc một số Sở, Ban, Ngành quan trọng, có mối quan hệ mật thiết đến nhu cầu tổ chức và công dân, mà Phó Thị trưởng này, có thể

nhân danh Thị trường giải quyết công việc. Phương thức làm việc của các Sở, Ban, Ngành Thành phố, Thị xã là theo tuyến dọc ngành dọc, đến tận đối tượng phục vụ, nghĩa là theo nguyên tắc trực tuyến.

Năm là: Áp dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin, tin học hoá quản lý hành chính nhà nước, triển khai công giao dịch điện tử, Internet về thủ tục hành chính..., Đây là một lợi thế khách quan cho việc áp dụng mô hình tổ chức mới.

Như vậy việc phát triển mô hình mới về tổ chức chính quyền đô thị Việt Nam là hết sức phức tạp, cần một dự án thiết kế tổ cơ chức và liên quan đến hàng loạt văn bản quy phạm pháp luật hiện hành (từ hiến pháp, các bộ luật, luật, nghị định...), do đó cần có chủ trương cấp thẩm quyền cao nhất, đặt dự án thiết kế tổ chức trong hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Không nên tiếp cận đến thuật ngữ “thí điểm”, mà phải là một quyết sách mới, đột phá sâu sắc đến hệ thống tổ chức hành chính hiện hành và thực hiện đồng loạt như là một dự án luật mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Viện khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ; *“Dự án điều tra thực trạng tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*, Hà nội, 2007.
- [2] Viện Việt nam học và khoa học phát triển, Đại học quốc gia Hà Nội, kỷ yếu Hội thảo khoa học: *“Phương pháp luận và cách tiếp cận vấn đề xây dựng mô hình tổ chức và quản lý nhà nước, đặc thù các Đô thị trực thuộc Trung ương”*, Hà nội 2008. (Đề tài KX.02-03/06-10).
- [3] GS.TS Bùi Thế Vĩnh: *Mười hai vấn đề về thiết kế và phân tích tổ chức các cơ quan hành chính Nhà nước*, NXB giao thông vận tải, năm 2006.
- [4] Đề tài khoa học cấp thành phố: *Tổ chức lại hệ thống chính quyền khu vực nội thành Hà Nội*, GS.TS Bùi Thế Vĩnh Chủ nhiệm, năm 2003.