

Ý NGHĨA VÀ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ HIỆN NAY

PHẠM THỊ HOÀN (*)

Tóm tắt: Là một trong những hình thức tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, chính quyền đô thị ở cấp nào cũng luôn chịu sự ảnh hưởng của những yếu tố chủ quan và khách quan tác động đến tổ chức và hoạt động. Việc nghiên cứu, làm rõ những yếu tố tác động này sẽ góp phần cung cấp luận cứ khoa học để xác định mô hình, cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị bảo đảm tính khoa học, hợp lý, sự vận hành thông suốt, góp phần hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước và thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị.

Từ khóa: Chính quyền địa phương; chính quyền đô thị; tổ chức và hoạt động; yếu tố tác động.

Abstract: As one of the forms of local government organization, the activities of urban government at any level are always affected by subjective and objective factors. Investigating and clarifying these affecting factors will contribute to providing a scientific basis to determine the model, organizational structure and operations of urban government to ensure the scientific aspects, appropriateness, and smooth operation, contributing to improving the state management of institutions and promoting the socio-economic development in urban areas.

Keywords: Local government; urban government; organization and operations; affecting factor.

Ngày nhận bài: 01/8/2023 Ngày biên tập: 29/8/2023 Ngày duyệt đăng: 18/9/2023

1. Nhận diện các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị

Thứ nhất, thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị.

Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định". Đối với chính quyền đô thị, thể chế về phân loại đô thị và cấp chính quyền quản lý đô thị có mối liên hệ mật thiết, theo đó loại đô

thị sẽ quyết định cấp chính quyền quản lý. Văn bản hợp nhất số 18/VBHN-VPQH ngày 12/02/2023 Nghị quyết về phân loại đô thị quy định chính quyền đô thị: "... là cấp chính quyền, là thành phố trực thuộc Trung ương thì đô thị thuộc quyền phải đạt các tiêu chí của đô thị loại đặc biệt hoặc đô thị loại I. Cấp hành chính thành phố thuộc tỉnh quản lý đối với đô thị loại I, loại II, loại III, loại IV; cấp hành chính thị xã quản lý đối với đô thị loại III, loại IV; cấp hành chính thị trấn quản lý đối với đô thị loại IV, loại V. Quy định phân loại đô thị nhằm mục đích đánh giá tính chất, quy mô, tầm quan trọng của mỗi đô thị, có ý nghĩa đối với tổ chức, quy hoạch, sắp xếp và phát triển hệ thống đô thị, ban hành chính sách, pháp luật cho quản lý nhà nước về đô thị và tổ chức, vận hành chính quyền đô thị"⁽¹⁾.

(*) ThS; Trưởng phòng, Phòng Tư pháp, UBND thành phố Thủ Đức

Thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị cũng xác định mức độ phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước, quy định mối quan hệ giữa hai thiết chế cơ bản là Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND). Nhà nước Việt Nam có hình thức cấu trúc đơn nhất, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập quyền, cơ quan hành pháp chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực cùng cấp; chính quyền cấp dưới chịu trách nhiệm, chịu sự chỉ đạo và phục tùng chính quyền cấp trên. Quy mô, mô hình tổ chức bộ máy của mỗi cấp chính quyền đô thị không chỉ phụ thuộc vào vị trí, chức năng mà còn phụ thuộc vào nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Khi chính quyền đô thị được phân định thêm nhiệm vụ, quyền hạn, tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm thì tổ chức bộ máy phải đáp ứng yêu cầu công việc, hoạt động phải chuyên nghiệp hơn, không thể dựa dẫm vào cấp trên. Chính quyền đô thị không còn tập trung chủ yếu vào cụ thể hóa, thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên mà phải quan tâm vào việc nghiên cứu, quyết định chủ trương, biện pháp phát huy tiềm năng, lợi thế của đô thị, đáp ứng các nhu cầu cuộc sống của nhân dân.

Sự khác biệt về đặc thù kinh tế - xã hội tất yếu dẫn đến việc thiết kế mô hình chính quyền đô thị không thể tương đồng với mô hình chính quyền nông thôn. Tuy nhiên, các quy định hiện hành của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) về vị trí, tính chất, cơ cấu tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND vẫn giống nhau ở các đơn vị hành chính lãnh thổ cùng cấp. Mặc dù Luật đã chia chính quyền địa phương thành chính quyền ở nông thôn và chính quyền ở đô thị nhưng sự đổi mới này chưa thật sự triệt để. Xét về khoa học quản lý thì chưa thật sự hợp lý, dẫn đến hoạt động của HĐND và UBND không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra trong xu thế hiện đại hóa đô thị hiện nay.

Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mức độ hoàn thiện thể chế là yếu tố nền tảng để xác lập

vị trí pháp lý của chính quyền đô thị. Thể chế chính sách, pháp luật trước hết cần bảo đảm tính ổn định, thống nhất và công khai, minh bạch. Nếu hệ thống thể chế chứa nhiều mâu thuẫn nội tại thì việc thực hiện sẽ trở nên khó khăn. Nói cách khác, hệ thống thể chế chưa đồng bộ sẽ trở thành yếu tố làm suy giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị các cấp.

Thứ hai, đặc thù kinh tế đô thị.

Kinh tế đô thị là loại hình kinh tế phi nông nghiệp, bao gồm đa ngành công nghiệp, thương mại, dịch vụ, du lịch... Trong cơ cấu lao động của đô thị hiện nay, "... tỷ lệ lao động phi nông nghiệp được tính trong phạm vi ranh giới nội thành, nội thị, khu vực xây dựng tập trung phải đạt mức tối thiểu"⁽²⁾ so với tổng số lao động. Hoạt động kinh tế ở đô thị từ việc sản xuất đến các hình thức cung cấp dịch vụ, sản phẩm đều mang tính chuyên môn hóa cao, liên kết sâu rộng, khác với nông thôn thường nặng về nhỏ lẻ, rời rạc, tự phát; chính sách của Nhà nước về quy hoạch, tài chính tiền tệ sẽ được biểu hiện rõ rệt qua đời sống kinh tế đô thị. Đặc điểm của kinh tế đô thị dẫn tới quản lý nhà nước về kinh tế của chính quyền đô thị phải tính đến giải quyết những vấn đề khó khăn, phức tạp, đặc biệt là ở các đô thị lớn.

Kinh tế đô thị càng phát triển thì khả năng mở rộng đô thị càng mạnh mẽ. Nói cách khác, khi đô thị có tiềm năng và sức mạnh kinh tế thì tất yếu tạo sức hút đối với các nguồn vốn đầu tư và nguồn nhân lực, đến một lúc nào đó kết cấu hạ tầng hiện có của đô thị sẽ bị quá tải, dẫn đến giải pháp mở rộng quy mô đô thị để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế trong dài hạn; đồng nghĩa với việc thiết kế điều chỉnh chính quyền đô thị tương ứng.

Trong yếu tố kinh tế đô thị, không thể bỏ qua đặc điểm về điều kiện kết cấu hạ tầng kinh tế. Hạ tầng kinh tế đô thị thường có tính đồng bộ, liên thông và phức tạp hơn địa bàn nông thôn, tạo thành những mạng lưới, đòi hỏi sự quản lý thống nhất theo lãnh thổ kết hợp với quản lý ngành, lĩnh vực. Quản lý kinh tế đô thị của chính quyền đô thị không thể manh mún trong phạm vi từng phường,

thị trấn cấu thành đô thị mà phải gắn kết toàn lãnh thổ đô thị - vùng đô thị, bao gồm cả lõi đô thị và vùng ngoại thành, ngoại thị. Trách nhiệm điều phối kinh tế của chính quyền đô thị đòi hỏi trong cơ cấu tổ chức phải thiết kế được những cơ quan chuyên môn được ủy quyền ở mức độ cao trong lĩnh vực quy hoạch, xây dựng, đầu tư, gắn với mức độ chuyên nghiệp hóa, tự chủ nhiều hơn về quyền hạn, trách nhiệm quản lý nhà nước của chính quyền đô thị.

Thứ ba, đặc thù về dân cư và xã hội đô thị.

Về quy mô dân số, các đô thị luôn có quy mô dân số lớn với mật độ cao, thậm chí đạt đến tầm "siêu đô thị". Kinh tế phi nông nghiệp, quy mô dân số lớn và mật độ dân số cao là những yếu tố quan trọng để đô thị tồn tại và phát triển bền vững; ví dụ như đơn vị hành chính lãnh thổ không đạt chuẩn quy mô dân số theo quy định của Nhà nước thì không đủ điều kiện để được công nhận là đô thị⁽³⁾. Về kết cấu dân cư, nguồn dân cư đô thị được hình thành từ nhiều vùng, miền khác nhau, có lối sống hợp cư, luôn biến động, có xu hướng đề cao những chuẩn mực pháp lý, có tính bắt buộc chung hơn là những quy tắc của cộng đồng.

Trình độ dân trí, nhận thức và khả năng thực hiện quyền làm chủ của nhân dân cũng là một trong những yếu tố tác động đến tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị. Trước hết, nhân sự các cơ quan dân cử và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương được hợp thành bởi đại biểu thuộc mọi thành phần trong xã hội, do đó chất lượng nhân sự trong chính quyền sẽ phụ thuộc một phần vào trình độ dân trí. Khi nhân dân nhận thức rõ về quyền làm chủ của mình sẽ tích cực trong việc tham gia lựa chọn người có tài, có đức để bầu vào HĐND, từ đó giúp lựa chọn được nhân sự có năng lực đảm nhiệm các vị trí trong bộ máy UBND cùng cấp. Tiếp đến, trình độ dân trí, nhận thức của người dân càng cao thì càng đặt ra yêu cầu cao về hiệu lực và hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị. Vì vậy, nhân sự chính quyền đô thị phải không ngừng học hỏi, nâng cao trình độ, kỹ năng để phục vụ nhân dân một cách chuyên nghiệp, qua đó giữ được sự tín nhiệm, đồng

thuận và ủng hộ của nhân dân đối với chính quyền. Ngược lại, nếu trình độ và nhận thức của người dân không cao thì sẽ gặp khó khăn trong tiếp nhận hoạt động quản lý của chính quyền, cản trở quá trình ban hành chính sách mới, chuyển đổi số, cải cách hành chính từ chính quyền đô thị.

Hiện nay, việc nâng cao trình độ và nhận thức của nhân dân là xu hướng đang nổi lên trong đời sống xã hội ở các đô thị. Sự phát triển mạnh mẽ về số lượng các phương tiện thông tin, truyền thông một mặt tạo thuận lợi cho chính quyền nắm bắt thông tin nhanh, tiếp nhận phản ánh, phản hồi của công luận về các vấn đề quản lý nhà nước; nhưng mặt khác cũng gây ra những áp lực không nhỏ như sự phức tạp trong sàng lọc thông tin, bảo mật thông tin, hoàn thiện cơ chế minh bạch, công khai thông tin quản lý nhà nước tại đô thị đến với người dân.

Thứ tư, quá trình cải cách hành chính nhà nước, xây dựng chính phủ số.

Việc thiết kế hoàn thiện mô hình chính quyền đô thị và tổ chức vận hành phải gắn liền với cải cách hành chính, bởi hiện nay nước ta đang trong quá trình xây dựng chính phủ điện tử, chính quyền điện tử hướng tới chính phủ số, chính quyền số, xã hội số, ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin, đẩy mạnh cung cấp dịch vụ công nhanh chóng cho người dân và doanh nghiệp. Muốn đảm bảo hiện đại hóa nền hành chính, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công thì chính quyền đô thị cũng phải thích ứng với sự thay đổi. Dưới áp lực mở rộng quy mô đô thị, nhu cầu thụ hưởng dịch vụ công của cư dân và sự gia tăng nhiệm vụ quản lý nhà nước, tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị không thể đi ngược xu hướng cải cách hành chính, đặt trọng tâm vào đơn giản hóa thủ tục hành chính, tinh gọn bộ máy chính quyền, chuyển đổi số để tối ưu hóa tổ chức và hoạt động.

Bên cạnh đó, quá trình cải cách hành chính cũng đặt ra yêu cầu cao hơn về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền đô thị. Điều này là hợp lý vì ở góc nhìn thể chế, tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND trong chính quyền đô thị có xu thế được hưởng mức độ phân cấp

và ủy quyền cao hơn nhờ vào khả năng tự chủ kinh tế của chính đơn vị hành chính lãnh thổ; đô thị lúc này được hiểu là một pháp nhân công⁽⁴⁾ đáp ứng điều kiện hàng đầu là tiềm năng phát triển bằng nội lực, thông qua đó trở thành trung tâm kinh tế - xã hội của địa phương. Quyền hạn càng lớn thì trách nhiệm giải trình của chính quyền càng được coi trọng để đảm bảo chất lượng kiểm soát quyền lực nhà nước⁽⁵⁾.

2. Phát huy ý nghĩa, vai trò của các yếu tố ảnh hưởng vào việc tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị hiện nay

Một là, tiếp tục hoàn thiện và phát huy vai trò của thể chế về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị. Trong quá trình thiết kế, vận hành chính quyền đô thị cần có sự hỗ trợ từ Trung ương thông qua điều chỉnh hành lang pháp lý, mở ra phương hướng phát huy quyền tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm của các đô thị dựa trên nguyên tắc chung về tổ chức chính quyền địa phương đã ghi nhận trong Hiến pháp. Ví dụ, trong lĩnh vực tư pháp - hộ tịch, có thể nhân rộng quy định từ Nghị định số 32/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 97/2019/QH14 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội; Nghị định số 33/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, đó là chủ tịch UBND phường được ủy quyền cho công chức tư pháp thực hiện ký chứng thực và đóng dấu đối với chứng thực bản sao các giấy tờ, văn bản do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp hoặc chứng nhận, chứng thực chữ ký trong các giấy tờ, văn bản theo quy định pháp luật. Điều này sẽ giúp cho chính quyền phường cung cấp dịch vụ công nhanh chóng hơn.

Hai là, nâng cao chất lượng công tác dự báo quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch đô thị nói riêng để tránh tình trạng “đô thị hóa giả tạo”⁽⁶⁾ hoặc vỡ quy hoạch do phát triển ồ ạt trong khi nền tảng kinh tế và hạ tầng đô thị thiếu vững chắc, dẫn đến chính quyền đô thị gặp khó khăn trong tổ chức và hoạt động, phát triển thiếu bền vững.

Ba là, để tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội đô thị, cần nghiên cứu ban hành cơ chế đặc thù cho chính quyền đô thị các địa phương có tiềm lực lớn trở thành đầu tàu phát triển của vùng và toàn quốc; xem xét phương án xây dựng thành phố trong thành phố, đô thị vệ tinh và thiết lập mô hình chính quyền đô thị tương ứng. Nghiên cứu mô hình chính quyền đô thị hai cấp ở thành phố trực thuộc Trung ương, chính quyền đô thị cần được tổ chức thành cấp thành phố và cấp trực thuộc (phường), chỉ thành lập cơ quan hành chính với các vị trí được ủy quyền để thực hiện chức năng quản lý của chính quyền thành phố nhằm tránh tình trạng phân tán không phát huy được các nguồn lực như ở mô hình chính quyền địa phương ba cấp hiện nay.

Bốn là, xây dựng chính quyền đô thị gắn với xây dựng đô thị thông minh, cải cách hành chính, triển khai dịch vụ công trực tuyến để góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ công phục vụ người dân. Nhiệm vụ này đòi hỏi phải hiện đại hóa các phương tiện quản lý theo mục tiêu cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Muốn xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số, cần tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, kết nối và vận hành thông suốt các phần mềm quản lý tác nghiệp để từng bước mở rộng việc cung ứng các loại hình dịch vụ công tại đô thị. Theo đó, các cấp chính quyền đô thị cần ban hành kịp thời các quy định và hỗ trợ việc xây dựng chính quyền số trên địa bàn./.

Ghi chú:

(1), (2), (3) Văn phòng Quốc hội, *Văn bản hợp nhất số 18/VBHN-VPQH ngày 12/02/2023 Nghị quyết về phân loại đô thị*, H. 2023.

(4) Alex Weill, Francois Terré, *Droit civil - Les personnes. La Famille. Les incapacités*, Précis Dalloz, Paris, 1993, p.139.

(5) Học viện Hành chính Quốc gia, *Hành chính công*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, H. 2006.

(6) Đào Hoàng Tuấn, *Phát triển bền vững đô thị - Những vấn đề lý luận và kinh nghiệm của thế giới*, Nxb. Khoa học xã hội, TP. Hồ Chí Minh, 2008.