

THƯỚC ĐO THAM CHIẾU HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

LÊ THỊ TƯƠI*

Quản trị đô thị hiệu quả là việc duy trì khu vực đô thị hoạt động liên tục và quy hoạch phục vụ sự phát triển trong tương lai ở đô thị có liên quan đến nhiều thực thể, như: chính phủ, khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ và cư dân đô thị sinh sống. Do đó, quản trị đô thị cần phải phát huy vai trò tham gia của công dân trong quản lý điều hành của Nhà nước. Bài viết đưa ra những tiêu chí đánh giá quản trị đô thị hiệu quả và những kiến nghị nhằm giải quyết những vấn đề quản trị đô thị ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Quản lý; quản trị, hiệu quả quản trị đô thị, thước đo tham chiếu.

Effective urban governance is the maintenance of urban areas in continuous operation and planning for future development in urban areas, involving many entities such as governments, the private sector, non-governmental organizations, especially urban residents. Therefore, urban governance needs to promote the role of residents in the management of the State. The article provides several criteria for evaluating effective urban governance and recommendations to address urban governance issues in Vietnam.

Keywords: Management; governance, effectiveness of urban governance, reference measures.

NGÀY NHẬN: 12/7/2023 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 19/8/2023 NGÀY DUYỆT: 18/9/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.332.2023.608>

1. Đô thị và quản trị đô thị ở Việt Nam

Đô thị là điểm dân cư tập trung đông, mật độ dân số cao, chủ yếu là lao động phi nông nghiệp, tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng; có mức sống và dân trí nhìn chung cao hơn so với dân cư ở nông thôn. Ở đô thị, tỷ lệ dân nhập cư cao, gồm nhiều thành phần, có phong tục, tập quán, lối sống khác nhau, liên kết xã hội chủ yếu theo nghề nghiệp, cơ quan, đơn vị công tác; có hạ tầng kỹ thuật và xã hội phát triển tạo thành những mạng lưới, hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn. Điều này được quy định rõ tại khoản 1 Điều 3 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.

Hiện nay, đô thị được phân thành sáu loại: loại I, loại II, loại III, loại IV, loại V và loại đặc biệt theo các tiêu chí: vị trí, vai trò, chức năng, cơ cấu, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đô thị, quy mô dân số, mật độ dân số, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp, sự phát triển kết cấu hạ tầng. Căn cứ Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13, ngày 25/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đô thị có quy mô lớn nhất, có quy mô dân số đông từ 5 triệu người trở lên, riêng khu nội thành đạt trên 3 triệu người, tỷ lệ phi nông nghiệp toàn đô thị đạt từ 70% trở lên, riêng nội thành đạt từ 90% trở lên.

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

Đô thị có quy mô nhỏ nhất là đô thị loại V, có dân số từ 4.000 người trở lên, có tỷ lệ lao động phi nông nghiệp toàn đô thị từ 55% trở lên¹. Theo căn cứ phân loại đô thị, các thành phố trực thuộc trung ương phải là đô thị loại đặc biệt hoặc đô thị loại I; các thành phố thuộc tỉnh sẽ là đô thị loại II hoặc đô thị loại III; các thị xã thuộc tỉnh hoặc thuộc thành phố trực thuộc trung ương sẽ là đô thị loại II hoặc đô thị loại IV; các thị trấn thuộc huyện phải là đô thị loại IV hoặc loại V tùy vào việc đáp ứng các tiêu chí cụ thể.

Các đô thị và kinh tế đô thị đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, như: (1) Đô thị tạo ra môi trường cạnh tranh, đổi mới, sáng tạo, sự thịnh vượng cho xã hội; (2) Đô thị thực hiện những trọng trách lớn trong việc cung cấp môi trường đáng sống cho cư dân, tạo điều kiện cho hoạt động kinh tế, mang lại lợi ích cho mọi công dân và thúc đẩy sự phát triển đô thị bền vững về môi trường, công bằng xã hội, kiên cường trước các thế lực gây rối, bền bỉ chống chịu với thiên tai, dịch bệnh; (3) Đô thị hóa là yếu tố chuyển đổi trong nền kinh tế quốc gia, chuyển đổi việc làm từ nguồn thu nhập thấp sang các khu công nghiệp và dịch vụ với năng suất, thu nhập cao hơn góp phần phát triển bền vững.

Trong quản lý và phát triển đô thị, Nhà nước là chủ thể quản lý thông qua thiết lập định hướng, mục tiêu, chiến lược, quy hoạch, kiến tạo thể chế, môi trường, tổ chức không gian,... Còn các giai tầng cộng đồng, nhóm xã hội được tập hợp thông qua các tổ chức xã hội hình thành một cách tự nguyện trên mối quan hệ về lợi ích, huyết thống, hôn nhân, nghề nghiệp, đức tin,... tạo thành một hệ thống phức tạp. Bởi vậy, cần có sự chuyển đổi từ quản lý đô thị sang quản trị đô thị, đó chính là bước chuyển quan trọng bảo đảm sự vận hành của các đô thị ở nước ta.

Về thuật ngữ “Quản trị đô thị là mối quan hệ giữa xã hội công dân và nhà nước, giữa người lãnh đạo và người bị lãnh đạo, giữa trung ương và địa phương. Các mối quan hệ đó bao hàm tính pháp lý chính trị và sự tín

nhiệm, chúng (pháp lý và tín nhiệm) đạt được thông qua tinh thần trách nhiệm, sự minh bạch, sự đáp ứng nhiệt tình từ tất cả các đối tác (chính phủ, chính quyền các cấp, cộng đồng dân cư, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ, tổ chức nhân dân) tham gia vào hoạt động xã hội trên tinh thần đồng tham gia”². Theo cách hiểu này, quản trị đô thị được hiểu là quá trình mà chính phủ (địa phương, khu vực, quốc gia) và các bên liên quan cùng nhau quyết định cách thức lập kế hoạch, tài chính và quản lý các khu vực đô thị. Trên cơ sở tiếp cận trên, có thể đưa ra định nghĩa: *Quản trị đô thị là quá trình sử dụng các công cụ chính trị, kinh tế, pháp luật, xã hội và hành chính để quản lý các công việc chung, giải quyết vấn đề công, cung ứng dịch vụ công trong phạm vi của một đô thị nhất định, qua đó, nhằm tối đa hóa lợi ích công và nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân.*

Ở Việt Nam hiện nay, để hiện đại hóa đô thị, trước tiên cần phải hiện đại hóa quản trị đô thị, trong đó một khía cạnh thể hiện tính hiện đại của quản trị đô thị chính là quản trị lấy công dân làm trung tâm, tức quản trị vì công dân và có sự tham gia của công dân trong quản lý điều hành của Nhà nước.

Khái niệm “Quản trị đô thị hiệu quả” được hình thành từ những năm 90 thế kỷ XX trong bối cảnh tư nhân hóa các nguồn lực công cộng như điện và nước. Quản trị đô thị hiệu quả là việc duy trì khu vực đô thị hoạt động liên tục và quy hoạch phục vụ sự phát triển trong tương lai ở đô thị, có liên quan đến nhiều thực thể, như: chính phủ, khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ và cư dân đô thị sinh sống trong việc giải quyết những vấn đề nghèo đói, tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm môi trường.

2. Các tiêu chí đánh giá quản trị đô thị hiệu quả

Thứ nhất, tính bền vững trong phát triển đô thị: trong phát triển đô thị bền vững là việc các đô thị phải cân bằng các nhu cầu xã hội, kinh tế và môi trường giữa các thế hệ hiện đại và tương lai, trong đó đòi hỏi một cam kết rõ ràng về giảm nghèo đô thị. Vì vậy, cần thực

hiện tham vấn giữa các bên liên quan trong cộng đồng để thống nhất về một sứ mệnh và tầm nhìn chiến lược dài hạn cho đô thị.

Tính bền vững trong phát triển đô thị được thông qua việc lập kế hoạch quản lý môi trường theo hướng phát triển lâu dài, ổn định; tăng cường bảo tồn di sản văn hóa lịch sử; lồng ghép các chiến lược xóa đói, giảm nghèo đô thị vào quy hoạch phát triển; bảo đảm khả năng tài chính bằng chính sách thúc đẩy hoạt động kinh tế thông qua sự tham gia của công dân vào đời sống kinh tế của thành phố, thúc đẩy việc chuyển giao công nghệ.

Thứ hai, hiệu quả trong việc cung cấp dịch vụ công và thúc đẩy phát triển kinh tế: hiệu quả quản trị đô thị được đo bằng mức độ lành mạnh về tài chính và hiệu quả trong việc quản lý các nguồn thu, chi; quản lý và cung cấp các dịch vụ, tạo điều kiện huy động sự đóng góp chính thức và không chính thức của chính phủ, khu vực tư nhân cũng như cộng đồng vào nền kinh tế đô thị. Việc cung cấp các dịch vụ cơ bản đầy đủ giá cả, chất lượng hàng hóa là chức năng cốt lõi của chính quyền đô thị nhằm bảo đảm sức khỏe và hạnh phúc của người dân đô thị.

Để quản trị đô thị tốt cần tăng cường cung cấp và điều tiết các dịch vụ công thông qua quan hệ đối tác với khu vực tư nhân, thúc đẩy nguyên tắc trả tiền công bằng cho người dung đối với các dịch vụ, kết cấu hạ tầng của thành phố; khuyến khích các sở, ban, ngành, thành phố tìm ra các giải pháp sáng tạo cung cấp hàng hóa và dịch vụ công thông qua các hợp đồng quản lý.

Thứ ba, sự công bằng trong việc tiếp cận quá trình ra quyết định và tiếp cận nhu cầu cơ bản: trong xã hội có nhiều nhóm người yếu thế, nhóm người dễ bị tổn thương, nghèo đói, tàn tật, người theo tôn giáo, dân tộc thiểu số... tiếp cận công bằng quá trình ra quyết định đối với những vấn đề cơ bản của đời sống xã hội. Trong đó, phụ nữ và nam giới bình đẳng tham gia vào tất cả các quá trình ra quyết định, thiết lập ưu tiên và phân bổ nguồn lực của đô thị. Các thành phố hòa nhập cung cấp cho tất cả mọi người được tiếp cận công bằng

với dinh dưỡng, giáo dục, việc làm, sinh kế, chăm sóc sức khỏe, nơi ở, nơi ăn uống an toàn, vệ sinh và các dịch vụ cơ bản.

Thứ tư, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình: trách nhiệm giải trình của chính quyền đô thị đối với người dân là nguyên lý cơ bản của quản trị đô thị tốt. Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình là điều cần thiết để các bên liên quan thấy được tầm quan trọng và người được hưởng lợi của các quyết định và hành động của chính quyền địa phương đối với công dân. Tiếp cận thông tin là nền tảng cho sự hiểu biết để quản trị tốt. Luật pháp và chính sách công phải được áp dụng một cách minh bạch và dễ đoán trước. Đội ngũ cán bộ được bầu, bổ nhiệm phải được nêu gương trong bảo đảm các tiêu chuẩn cao về nghề nghiệp và tính liêm chính của cá nhân. Sự tham gia của người dân là yếu tố then chốt trong việc thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Quản trị đô thị hiệu quả là cơ sở phòng, chống tham nhũng và được dựa trên các tiêu chí đánh giá: (1) Mức độ và hiệu quả tương tác với chính quyền địa phương; (2) Giải đáp khiếu nại, tố cáo, khúc mắc của người dân; (3) Tiếp cận dịch vụ tư pháp.

Thứ năm, sự tham gia của công dân: yếu tố nguồn lực con người là của cải vật chất, tinh thần chính của đô thị, là đối tượng, phương tiện của sự phát triển bền vững đô thị. Sự tham gia của cộng đồng trong cuộc sống và hoạt động của đô thị là việc công dân tham gia chủ động, tích cực đóng góp vào lợi ích chung trên địa bàn sinh sống. Người dân, đặc biệt nhóm người yếu thế trong xã hội, người nghèo được trao quyền tham gia vào những quyết sách của địa phương.

Để thu hút đông đảo sự tham gia của người dân vào công việc chung trên địa bàn phải bảo đảm nguyên tắc dân chủ và mở rộng các quá trình ra quyết định có sự tham gia của người dân; khuyến khích tinh thần trách nhiệm của người dân, sử dụng hiệu quả cơ chế chất vấn, điều trần, mở rộng diễn đàn công dân, hoạt động tham vấn cộng đồng.

Thứ sáu, an ninh cá nhân và môi trường sống: trong quản trị đô thị phải cố gắng tránh những xung đột con người và thảm họa thiên nhiên bằng cách thu hút được các bên liên quan tham gia phòng, chống tội phạm, bạo lực, giải quyết các mâu thuẫn và ứng phó với thiên tai. Các cấp chính quyền đô thị làm việc với các cơ quan hòa giải xã hội, khuyến khích sự phối hợp giữa các cơ quan thực thi và các nhà cung cấp dịch vụ xã hội về giáo dục, y tế, nhà ở,... nhằm giảm các căng thẳng về xã hội.

An ninh và môi trường xã hội tốt là giải pháp tạo nền văn hóa hòa bình, khuyến khích khoan dung, đoàn kết xã hội, nâng cao ý thức cộng đồng. Việc giải quyết những vấn đề về an sinh xã hội cho người nghèo ở thành thị, thông qua luật pháp phù hợp với khả năng tiếp cận việc làm, tín dụng, giáo dục và đào tạo, giải quyết các nhu cầu của nhóm người dễ bị tổn thương trong xã hội nhằm nâng cao chất lượng môi trường sống cho người dân...

3. Một số kiến nghị về việc thực hiện hiệu quả quản trị đô thị ở nước ta hiện nay

Một là, đổi mới tư duy quản lý chính quyền đô thị từ việc lấy chính quyền làm trung tâm sang lấy công dân làm trung tâm.

Vai trò của chính quyền địa phương, chính quyền đô thị có vai trò quan trọng trong quản trị đô thị, do vậy, hoạt động quản trị của chính quyền đô thị cần thể hiện đầy đủ tính dân chủ, minh bạch, công khai, có năng lực đáp ứng linh hoạt và tinh thần trách nhiệm cao. Quản trị đô thị lấy công dân làm trung tâm thay cho Nhà nước đòi hỏi cần đổi mới nhận thức toàn diện về tính hiệu quả của quản trị đô thị, trong đó tiêu chí sự hài lòng của công dân làm đánh giá tính hiệu quả của quản trị đô thị.

Để quản trị đô thị hiệu quả, yêu cầu phải xuất phát từ quyền, lợi ích của công dân và dựa vào sức mạnh và huy động đồng đảo tham gia của công dân vào công việc của Nhà nước. Trong quá trình đó, chính quyền, doanh nghiệp và các đoàn thể, tổ chức xã hội và công dân xã hội phát huy những thế mạnh của mình và phối hợp, hợp tác cùng nhau tham gia quản lý có hiệu quả các vấn đề

chung của đô thị (trong đó có quá trình phân bổ các nguồn lực phát triển, trong quản lý, giải quyết các vấn đề liên quan đến phát triển đô thị).

Hai là, thực hiện công khai thông tin để bảo đảm quyền được biết của công dân.

Ở nước ta hiện nay đã có nhiều văn bản pháp luật, như: *Pháp lệnh Dân chủ ở cơ sở, Luật Tiếp cận thông tin, Luật Khiếu nại, tố cáo công dân, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, Luật Phòng, chống tham nhũng...* và nhiều hình thức đăng tải công khai thông tin tới người dân. Báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2021 cho thấy: “đánh giá về sự nghiêm túc của chính quyền địa phương trong bảo vệ môi trường, chưa đến 75% số người trả lời ở tất cả các tỉnh, thành phố cho biết doanh nghiệp hoạt động ở địa phương họ sinh sống không phải “chung chi” với chính quyền để trốn tránh nghĩa vụ bảo vệ môi trường. Điều này cũng có nghĩa là hơn 25% số người trả lời cho rằng chính quyền địa phương cần nghiêm túc hơn trong việc yêu cầu doanh nghiệp tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường ở địa phương”³. Trên cơ sở đó, đẩy mạnh việc công khai và minh bạch thông tin, để dân biết, dân làm và dân kiểm tra cùng với các cấp chính trong quản trị địa phương và quản trị đô thị là hướng tới chất lượng và hiệu quả.

Ba là, đẩy mạnh thực hiện mô hình đối tác công - tư trong quản lý và phát triển đô thị.

Để quản trị đô thị hiệu quả, chính quyền các cấp cần thực hiện tốt việc phối hợp với Mặt trận Tổ quốc, tổ chức xã hội, đoàn thể nhân dân bảo đảm tính tự chủ trong các hoạt động nêu sáng kiến chính sách, phản biện chính sách, tư vấn, giám sát và đánh giá chính sách lĩnh vực công và tư ở đô thị.

Ngoài ra, chính quyền các cấp cần tạo môi trường, điều kiện thuận lợi để phát huy tốt vai trò và chức năng của các tổ chức xã hội, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức phi chính phủ trong quản trị đô thị, nhất là trong hoạt động tư vấn chính sách, phản biện chính sách, giám

định chính sách, cung ứng dịch vụ công và đánh giá hiệu quả quản trị của chính quyền.

Bốn là, vận dụng nhiều sách lược khác nhau để nâng cao hiệu quả tham gia của công dân.

Các cấp chính quyền căn cứ vào những lĩnh vực tham gia và các giai đoạn tham gia của công dân cần lựa chọn phương thức phù hợp. Chính quyền không xác định được quan điểm của người dân và cần trung cầu ý kiến của người dân trước khi có ý định ban hành chính sách, vì thế, chính quyền có thể sử dụng các hình thức như điều tra ý kiến của công dân, tiếp xúc với đại diện của công dân, tiếp nhận ý kiến qua cổng thông tin điện tử và tổ chức diễn đàn công dân. Trong quá trình hoạch định chính sách, khi chưa tìm kiếm được sự đồng thuận của các bên liên quan thì chính quyền có thể sử dụng các hình thức như hội nghị bàn tròn, đối thoại, hội nghị tọa đàm... để tìm kiếm sự đồng thuận của các bên với nhau.

Năm là, xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số, thành phố thông minh.

Khi xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số cần quan tâm đến một số vấn đề sau: (1) Thông qua các phương thức khác nhau để thông báo cho người dân biết về hoạt động đối thoại (thời gian, địa điểm và nội dung); (2) Bảo đảm tính đại diện của người tham gia đối thoại, theo đó cần căn cứ vào đơn vị hành chính, tuổi và giới tính để lựa chọn ngẫu nhiên số lượng người dân tham gia đối thoại; (3) Trong quá trình đối thoại, cần sử dụng ngôn ngữ dễ hiểu, gần gũi với người dân, tránh sử dụng các thuật ngữ khó hiểu hoặc các thuật ngữ chuyên ngành; (4) Các ý kiến của người dân cũng như kết luận của buổi đối thoại cần được ghi chép trung thực và đầy đủ; (5) Phản hồi kịp thời, đầy đủ và có trách nhiệm đối với các ý kiến, kiến nghị do người dân nêu lên. Các cấp chính quyền sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông hiện đại để tăng cường sự kết nối với người dân, như: thiết lập “đường dây nóng”, hộp thư điện tử, trên các cổng thông tin điện tử của chính quyền cần mở kênh tiếp nhận ý kiến của người dân; thành lập diễn đàn thảo luận,

đánh giá hiệu quả và chất lượng hoạt động của chính quyền, đặc biệt là nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công trên cổng thông tin điện tử. Do đó, tinh thần và trách nhiệm công dân là một trong những điều kiện và cơ sở để thực hiện quản trị dân chủ.

Sáu là, bồi dưỡng tinh thần công dân và trách nhiệm công dân.

Trong quản trị đô thị, vai trò trọng tinh thần và trách nhiệm của công dân thể hiện: (1) Tinh thần và trách nhiệm công dân thực hiện tự giác các vấn đề chung; (2) Tinh thần và trách nhiệm công dân tự nguyện cống hiến tài trí và sức lực của mình vào việc giải quyết các vấn đề của địa phương; (3) Tinh thần và trách nhiệm công dân góp phần thực hiện phúc lợi chung; (4) Tinh thần và trách nhiệm công dân hình thành nên ở công dân năng lực tự chủ, thực hiện việc tự giáo dục và tự quản lý⁴.

4. Kết luận

Để quản trị đô thị hiệu quả yêu cầu đặt ra là thực hiện đổi mới nhận thức tư duy của các cấp chính quyền và tổ chức đoàn thể, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, người dân ở đô thị, trong đó nhấn mạnh vai trò của những công dân với tinh thần, trách nhiệm làm trung tâm tham gia công tác quản trị đô thị cùng các cấp chính quyền địa phương. Do vậy, tăng cường sự tham gia của công dân và doanh nghiệp vào quản lý phát triển bền vững đô thị thông qua các hình thức khác nhau như chính trị, kinh tế, văn hóa, giáo dục và xã hội để bồi dưỡng tinh thần và trách nhiệm công dân là một nội dung quan trọng trong quản trị đô thị hiệu quả ở nước ta hiện nay □

Chú thích:

1. Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phân loại đô thị.

2. Porio, Emma (1997). *Urban governance and poverty alleviation in Southeast Asia: trends and prospects*. Manila: Global Urban Research Initiative in Southeast Asia.

3. Báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2021. <http://papi.org.vn>.

4. Nguyễn Trọng Bình. *Mô hình xã hội của chính sách công và một số gợi mở đối với Việt Nam*. Tạp chí Khoa học Chính trị, số 8/2016.