

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN THỊ XÃ, THÀNH PHỐ THUỘC TỈNH

ĐÀO MẠNH HOÀN*

Xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả là yêu cầu, đòi hỏi tất yếu khách quan đối với mỗi quốc gia trong quá trình phát triển. Ở Việt Nam, đây cũng là một nội dung quan trọng, có tính cấp thiết đặt ra trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh nói riêng. Bên cạnh những kết quả về đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh trước yêu cầu của xã hội, của đất nước, tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh ở nước ta hiện nay vẫn còn những hạn chế, yếu kém nhất định. Điều này làm hạn chế sự phát triển, năng động của các thị xã, thành phố thuộc tỉnh hiện nay, dẫn đến chưa thực sự đáp ứng được những yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả.

Từ khóa: Chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh; tổ chức; hoạt động; quản trị quốc gia; hiện đại và hiệu quả.

Building modern and effective national governance is an indispensable and objective requirement for each country in the development process. In Vietnam, this is also an important and urgent content in the organization and operation renovation of the state apparatus in general, and the provincial authorities of towns and cities in particular. In addition to the results of organizational renewal, there are still certain limitations and weaknesses in these authorities' operation. This hinders the development and dynamism of towns and provincial cities leading to not really meeting the requirements of national governance innovation in the direction of modernity and efficiency.

Keywords: Town and provincial city governments; organization; operation; national governance; modern and effective.

NGÀY NHẬN: 06/8/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 16/9/2023

NGÀY DUYỆT: 10/10/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.333.2023.649>

1. Đặt vấn đề

Thực hiện Nghị quyết của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 6 (khóa XII), Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 24/12/2018 của Bộ Chính trị và căn cứ quy định của pháp luật về sắp xếp, thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, trong giai đoạn 2019 - 2021, cả

nước đã giảm được 8 đơn vị hành chính cấp huyện và 561 đơn vị hành chính cấp xã, nhiều đô thị được hình thành, đầu tư phát triển mở rộng cả về quy mô và chất lượng. Tính đến tháng 12/2022, nước ta có 705 đơn vị hành

* TS, Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

chính cấp huyện (1 thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, 81 thành phố thuộc tỉnh, 50 thị xã, 46 quận và 528 huyện) và 10.599 đơn vị hành chính cấp xã (1.723 phường, 612 thị trấn và 8.264 xã)¹. Thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh ở Việt Nam được tổ chức theo *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015.

Trên cơ sở quy định của pháp luật hiện hành, các thị xã, thành phố thuộc tỉnh phân bố tương đối đồng đều trong cả nước và ngày càng khẳng định vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống các đơn vị hành chính cấp huyện trên nhiều lĩnh vực khác nhau: tỷ lệ đô thị hóa xác định theo địa bàn có chức năng đô thị đã tăng từ 30,5% năm 2010 lên gần 40% năm 2020². Không gian đô thị được mở rộng; hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng kinh tế - xã hội được quan tâm đầu tư theo hướng ngày càng đồng bộ và hiệu quả hơn; chất lượng sống của cư dân đô thị từng bước được nâng cao. Đô thị hóa và phát triển đô thị trở thành động lực quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Kinh tế khu vực đô thị tăng trưởng ở mức cao, tỷ trọng đóng góp của các đô thị cho sự tăng trưởng của nền kinh tế quốc dân ngày càng lớn.

2. Những bất cập trong hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh hiện nay

Bên cạnh những tiến bộ đáng ghi nhận, cùng với quá trình đô thị hóa, tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh hiện nay vẫn còn những bất cập, yếu kém nhất định, làm hạn chế sự phát triển, năng động của các thị xã, thành phố thuộc tỉnh, chưa thực sự đáp ứng được những yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả. Thực tiễn quản lý điều hành của bộ máy chính quyền ở các thị xã, thành phố thuộc tỉnh ở nước ta trong những năm qua ngày càng tỏ ra bất cập so với yêu cầu, nhiệm vụ của quản lý nhà nước ở đô thị lớn: vai trò quyết định và giám sát của Hội

đồng nhân dân (HĐND) các cấp chưa được phát huy đúng mức; năng lực quản lý điều hành, tổ chức thực hiện của Ủy ban nhân dân (UBND) còn nhiều yếu kém, việc duy trì kỷ cương, luật pháp không nghiêm; công tác quản lý nhà nước đối với các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội còn lỏng lẻo, các tệ nạn xã hội có chiều hướng gia tăng. Việc tổ chức cung cấp các dịch vụ công còn nhiều lúng túng, bị động, chất lượng thấp, chi phí cao, thời gian xử lý hồ sơ chậm...

Những hạn chế, yếu kém nêu trên có nhiều nguyên nhân, nhưng nguyên nhân chủ yếu là nhận thức về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh chưa đầy đủ và chưa được quan tâm đúng mức, chậm đổi mới, thiếu đột phá; thể chế, chính sách đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh còn thiếu đồng bộ và chưa thực sự ổn định; công tác chỉ đạo, tổ chức triển khai thực hiện pháp luật, cơ chế, chính sách về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh còn thiếu quyết liệt, chưa đồng bộ; trình độ, năng lực của phần lớn cán bộ, công chức còn yếu. Chưa xây dựng được mô hình chính quyền đô thị phù hợp, thống nhất trong cả nước; việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh còn hạn chế; đầu tư còn dàn trải, thiếu đồng bộ; chưa phát huy và khai thác tốt các nguồn lực của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh và nguồn lực từ xã hội cho phát triển đô thị.

3. Khắc phục những hạn chế, bất cập đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố thuộc tỉnh

Một là, sự thay đổi tư duy từ quản lý sang quản trị, từ quản lý địa phương sang quản trị địa phương trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Quản lý nhà nước, quản lý địa phương với đặc trưng liên kết dọc, đề cao tính quyền lực, mệnh lệnh, phục tùng. Quản trị nhà nước, quản trị địa phương

mang đặc trưng liên kết đa chiều cạnh với sức mạnh kết nối vượt ra khỏi không gian và thời gian. Trong mối liên kết này, chính quyền là chủ thể trung tâm nhưng không phải độc tôn quyết định mọi vấn đề, mà các quyết định có sự tham gia, chịu sự ảnh hưởng của các chủ thể trong xã hội. Các chủ thể bình đẳng hơn, đòi hỏi tính dân chủ và hợp tác hơn khi tham gia giải quyết các vấn đề xã hội. Người dân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội ngày càng có tiếng nói quyết định trong các quyết sách của chính quyền.

Điều này tạo nên xu hướng phân tán quyền lực, đề cao tính tự quản, sự tham gia của người dân, các tổ chức xã hội vào quá trình ra các quyết sách quản trị. Quản trị địa phương không chỉ có một hệ thống quyền lực tập trung theo chiều dọc, theo trật tự của hệ thống pháp luật, được bảo đảm bằng sức mạnh cưỡng chế của chính quyền; mà còn có các hệ thống cấu trúc đa dạng, đa tầng, đa chiều, nhiều kiểu liên kết đan xen, phụ thuộc và chi phối lẫn nhau, bảo đảm thực hiện bởi chuẩn mực pháp lý, niềm tin, sự cam kết, trách nhiệm giải trình của các chủ thể cùng hướng tới mục tiêu chung. Điều này đòi hỏi đội ngũ lãnh đạo, quản lý địa phương thành phố, thị xã phải có kiến thức nền tảng vững chắc về tư duy quản trị hệ thống để kết nối, huy động sự đồng thuận xã hội cùng chung tay giải quyết các vấn đề của địa phương.

Hai là, sự phát triển kinh tế thị trường đặt ra yêu cầu cần có sự thay đổi trong cách tiếp cận cung cấp dịch vụ công của chính quyền thành phố, thị xã từ “cai trị” sang “phục vụ”, từ trách nhiệm công vụ sang trách nhiệm phục vụ, từ tư duy “chọn cho” sang tư duy “chọn bỏ”. Hoạt động của chính quyền thành phố, thị xã chuyển từ vai trò là người cho phép sang vai trò là người bảo đảm, người tạo điều kiện cho các chủ thể khác có không gian sáng tạo và phát triển; chuyển từ vai trò là chủ thể trực tiếp cung ứng dịch vụ công, phân phối phúc lợi sang vai trò là

người bảo đảm an sinh xã hội và cung cấp dịch vụ công cơ bản, thiết yếu; và là trọng tài bảo đảm sự bình đẳng, dân chủ, minh bạch.

Sự phát triển của kinh tế thị trường cũng làm cho ranh giới phân biệt khu vực công với khu vực tư; giữa chính quyền với xã hội sẽ ngày càng thu hẹp. Khu vực tư nhân, các lĩnh vực xã hội ngày càng được tham gia nhiều hơn và có tiếng nói mạnh mẽ hơn vào các công việc của Nhà nước theo xu hướng “Nhà nước nhỏ - xã hội lớn”. Vì vậy, bộ máy chính quyền cần tinh gọn và bảo đảm về chất lượng để giải quyết khối lượng công việc sẽ ngày càng lớn hơn, nhiều hơn và khó hơn. Điều này đòi hỏi đội ngũ lãnh đạo, quản trị địa phương phải thực sự là tầng lớp tinh hoa, ưu tú của địa phương để thích ứng với sự phát triển thời đại.

Ba là, yêu cầu phát triển chính quyền thông minh, chính quyền số. Thế kỷ XXI, sự bùng nổ của khoa học - công nghệ, đánh dấu sự ra đời cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 với Big Data (dữ liệu lớn), Internet of Things (vạn vật kết nối), Cloud Computing (điện toán đám mây), AI (trí tuệ nhân tạo), máy in 3D... Cá nhân, tổ chức nào sở hữu dữ liệu, họ sẽ nắm giữ tương lai. Điều đó làm chuyển đổi các phương thức sản xuất, sinh hoạt của cá nhân, tổ chức và xã hội diễn ra nhanh hơn, mạnh hơn. Nền kinh tế chia sẻ, kinh tế số, chính quyền điện tử, chính quyền thông minh, chính quyền số hình thành... Vì vậy, chính quyền số không chỉ đơn giản là việc ứng dụng các nền tảng công nghệ vào trong phương thức hoạt động của chính quyền địa phương, mà bản chất là quá trình thay đổi cốt lõi trong tư duy vận hành, thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền thích ứng với sự phát triển của khoa học - công nghệ. Đây là cuộc cách mạng thực sự, để hướng tới xây dựng, vận hành hiệu quả mô hình chính quyền không giấy tờ, mô hình chính quyền phi địa giới hành chính...

Bốn là, tiếp tục cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy tổ chức và hoạt động chính quyền thành phố, thị xã hiệu lực, hiệu quả. Tổ chức bộ máy chính quyền thành phố, thị xã được cải cách, đổi mới theo mô hình của chính quyền đô thị tinh gọn phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị, bảo đảm giải quyết công việc được liên tục, không phân mảnh, không quá lệ thuộc vào sự phân chia lãnh thổ hành chính. Tổ chức theo mô hình một cấp hành chính. Các đầu mối được sắp xếp, kiện toàn, thiết kế vận hành theo hướng đề cao trách nhiệm cá nhân người đứng đầu, cơ chế thủ trưởng chịu trách nhiệm.

Trong hoạt động của chính quyền thành phố, thị xã được vận hành theo hướng rõ người, rõ việc, rõ tuyến trách nhiệm, sự liên thông các đầu việc. Đề cao sự tự quản địa phương, có sự tham gia của các bên liên quan cùng với chính quyền thành phố, thị xã để cùng trách nhiệm giải quyết các vấn đề của địa phương.

Năm là, nâng cao năng lực đội ngũ lãnh đạo, quản lý và đội ngũ công chức thực thi là điều kiện tiên quyết để quản trị thành phố, thị xã hiệu lực, hiệu quả thích ứng với bối cảnh hiện nay. Đối với đội ngũ quản trị, đặc biệt là lãnh đạo, quản lý địa phương vào năng lực hoạch định tầm nhìn; năng lực thấu hiểu, thấu cảm; năng lực thích ứng; năng lực quản trị hệ thống, quản trị tổ chức; quản trị truyền thông, quản trị sự thay đổi. Khi môi trường liên tục biến động, nhà lãnh đạo, quản lý tập trung vào hoạch định tầm nhìn, vào những chiến lược trọng tâm để ổn định hệ thống của tổ chức. Một tầm nhìn rõ ràng, định hướng cụ thể sẽ truyền cảm ứng, thúc đẩy cam kết thực thi của toàn hệ thống. Sự bất chắc, không chắc chắn làm cho các chủ thể trong xã hội phải thường trực đối diện với rủi ro. Khi đó, rất cần sự thấu hiểu, thấu cảm để tạo sự đồng tình, đồng thuận của mọi chủ thể trong xã hội cùng vượt qua khủng hoảng.

Năng lực thích ứng, đòi hỏi nhà lãnh đạo, quản lý luôn có tư duy đổi mới, mở rộng tâm thức, thích nghi với sự thay đổi. Họ phải có óc phản biện, sự chân thành và cầu thị, lắng nghe sự phản biện để sẵn sàng ứng biến trong mọi hoàn cảnh.

Quản trị địa phương trong bối cảnh đa chủ thể cùng tham gia vào những vấn đề quan trọng của địa phương, làm cho xu hướng dịch chuyển từ lãnh đạo là trung tâm sang tổ chức là trung tâm, từ năng lực cá nhân sang năng lực tổ chức. Tài năng lãnh đạo là hữu hạn, mang tính chu kỳ nhưng năng lực tổ chức thì trường tồn. Nhà lãnh đạo từ vị trí độc tôn sang vị trí trung tâm của sự kết nối các năng lực cá nhân thành năng lực tổ chức, năng lực của toàn hệ thống chính quyền thành phố, thị xã. Vì vậy, nhà lãnh đạo thành phố, thị xã cần có năng lực tổ chức, năng lực quản trị hệ thống, quản trị truyền thông, chú trọng vào việc xây dựng và thiết kế hệ thống tổ chức. Và làm việc với giá trị cốt lõi là lợi ích công, giá trị công.

Đối với công chức thực thi, phải thể hiện tinh thần, thái độ chuyên nghiệp, có năng lực chuyên môn tốt và luôn làm việc với tinh thần thái độ phục vụ người dân, doanh nghiệp. Công chức thực thi phải là những người chuyên nghiệp ở cả ba phương diện: tâm lực, trí lực và thể lực. Muốn vậy, chính quyền cần quan tâm bảo đảm điều kiện làm việc về tiền lương, tạo môi trường làm việc khuyến khích sự sáng tạo và đổi mới để công chức an tâm, toàn ý cống hiến “phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân”.

Sáu là, trong tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố, thị xã bảo đảm sự công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Bối cảnh hiện nay làm cho sự dịch chuyển từ liên kết dọc sang liên kết ngang với sức mạnh kết nối vượt ra khỏi không gian và thời gian. Liên kết dọc mang tính thứ bậc, mệnh lệnh uy quyền dễ độc đoán, chuyên quyền, quan liêu, cát cứ và cứng nhắc, áp

đặt. Liên kết ngang với sức mạnh kết nối vượt ra khỏi không gian và thời gian có tính chất hợp tác, phối hợp, bình đẳng, đề cao tính liên kết cá nhân, liên kết nhóm nhiều hơn. Từ đó, khả năng kết nối cộng đồng, hiệu lực lan tỏa, cộng hưởng nhanh, hiệu quả hơn so với liên kết dọc. Vì vậy, tính dân chủ của xã hội cao hơn, tiếng nói của các chủ thể trong xã hội vào quản trị địa phương sẽ nhiều hơn, bình đẳng hơn. Người dân và xã hội đòi hỏi chính quyền địa phương và nhà lãnh đạo phải tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Việc thực hiện các đòi hỏi này không chỉ dừng lại ở mức độ là nghĩa vụ và sự đáp ứng mà còn là sự chủ động thực hiện quyền công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền thành phố, thị xã để tạo sự đồng thuận của xã hội. Thông tin càng minh bạch, trách nhiệm giải trình càng được chính quyền thực hiện chủ động thì niềm tin xã hội càng tăng lên, sự đồng thuận sẽ tăng, quá trình ra quyết định xử lý khủng hoảng sẽ dễ triển khai thực hiện hơn.

Bấy là, đề xuất mô hình chính quyền địa phương ở thị xã, thành phố phù hợp với điều kiện, tình hình và đặc thù của thị xã, thành phố. Mô hình chính quyền mới phải có sự khác biệt về cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động, mối quan hệ công tác giữa HĐND và UBND thị xã, thành phố với chính quyền địa phương ở tỉnh, chính quyền địa phương ở xã, phường và các cơ quan chuyên môn.

Với yêu cầu khuyến khích sự sáng tạo và đổi mới trong hoạt động của chính quyền thị xã, thành phố. Tạo điều kiện và khuyến nghị cho cán bộ, công chức để đưa ra ý tưởng mới, giải pháp sáng tạo và thực hiện các dự án thích ứng với nhu cầu cộng đồng. Xây dựng một hệ thống thu thập và đánh giá ý kiến từ công dân, đề xuất cải tiến và giải pháp từ cán bộ và công chức để thúc đẩy sự đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động.

Tăng cường thẩm quyền và trách nhiệm của UBND thị xã, thành phố trong việc quản lý và ra quyết định về các vấn đề địa phương.

Bảo đảm UBND thị xã, thành phố có đủ quyền lực và tài chính để thực hiện chính sách, quyết định và quản lý các lĩnh vực của thị xã, thành phố, dựa trên nguyên tắc phân quyền và phân trách nhiệm.

Xây dựng cơ chế giao quyền và trách nhiệm cho chính quyền xã, phường: tăng cường vai trò và trách nhiệm của chính quyền xã, phường trong việc quản lý và phát triển địa phương. Bảo đảm chính quyền xã, phường có quyền lực và nguồn lực đủ để đáp ứng nhu cầu và quyền lợi của cộng đồng địa phương, thông qua việc phân cấp quyền hành và tài chính.

Mô hình này nhấn mạnh sự phân quyền quyết định, sự minh bạch và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quản trị thị xã, thành phố. Đồng thời, mô hình này tạo điều kiện cho sự tham gia của công dân và tổ chức xã hội để tạo ra một môi trường quản trị hiện đại và hiệu quả. Tuy nhiên, cụ thể về cơ cấu tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND và các cơ quan chuyên môn có thể thay đổi tùy thuộc vào quy định và cấu trúc chính quyền địa phương của từng thị xã, thành phố cụ thể □

Chú thích:

1. Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Tài liệu tham khảo:

1. Lê Anh Tuấn. *Cơ sở khoa học xây dựng mô hình tổ chức chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương*. Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội, 2020.

2. *Đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*. <https://hcma3.hcma.vn>, ngày 17/7/2021.

3. *Mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay và một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện*. <https://tcnn.vn>, ngày 21/9/2021.

4. *Thực trạng và định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam*. <https://tcnn.vn>, ngày 05/01/2022.