

THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH CẦN MỘT MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN PHÙ HỢP ĐỂ QUẢN LÝ MỘT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT

■ DIỆP VĂN SƠN

Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng bộ thành phố Hồ Chí Minh lần thứ VIII có nội dung: *"Tăng cường quản lý nhà nước về đô thị: xây dựng để án, kiến nghị Trung ương cho làm thí điểm mô hình chính quyền đô thị ở thành phố"*. Nghị quyết Trung ương ba Khoá VIII, có yêu cầu: *"... Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của Hội đồng nhân dân và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của Hội đồng nhân dân và nhiệm vụ quản lý hành chính ở nông thôn..."*. Báo cáo chính trị trình Đại hội Đảng lần thứ X đề cập: *Điều chỉnh lại cơ cấu chính quyền địa phương cho phù hợp với những thay đổi ở Trung ương. Nghiên cứu áp dụng cơ chế Thủ tướng bổ nhiệm chức danh người đứng đầu cơ quan chính quyền địa phương. Nghiên cứu để có thể giảm bớt Hội đồng nhân dân cấp quận ở đô thị*. Trong diễn văn chào mừng đọc tại phiên khai mạc Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ VIII, Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh nói: *Tôi đồng tình với phương hướng của thành phố để ra là "kiện toàn và sắp xếp lại bộ máy quản lý nhà nước theo hướng tinh, gọn, chuẩn hoá các chức danh cán bộ quản lý hành chính nhà nước phù hợp với xã hội đô thị từ cấp thành phố đến cơ sở". Tôi cũng ủng hộ đề nghị của thành phố "làm thí điểm mô hình chính quyền đô thị ở thành phố"*.

Mô hình chính quyền đô thị là vấn đề bức bách và đã được nhận thức rõ là phải tổ chức quản lý đô thị khác với địa bàn nông thôn. Việc quản lý đô thị (QLĐT) là vấn đề phức tạp. Đối tượng QLĐT rất khác nhau và rất khác với quản lý nông thôn (QLNT). Thực trạng QLĐT ở nước ta những năm gần đây xuất hiện nhiều dấu hiệu đáng lo ngại, nhiều biểu hiện tiêu cực. Điều đó bắt nguồn từ các nguyên nhân sau:

– Hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về đô thị nói riêng chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, pháp chế chưa thật nghiêm để vận hành có hiệu quả cao nhất nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đô thị là nơi tiếp giáp giữa cung và cầu, là hàn thử biểu về tình hình kinh tế, rất nhạy cảm với các chính sách kinh tế vĩ mô.

– Cơ sở hạ tầng của đô thị lạc hậu, không đồng bộ, xuống cấp nghiêm trọng làm phát sinh những hậu quả xấu.

– Công tác tổ chức và quản lý đô thị chưa khoa học, chưa đáp ứng được yêu cầu.

– Công tác quy hoạch đô thị tiến hành chậm, chưa đồng bộ.

– Chưa phân biệt được QLĐT với QLNT (điều này thể hiện trong công tác tổ chức bộ máy, chức năng nhiệm vụ, trình độ cán bộ...).

Trước thực trạng như vậy, đòi hỏi công tác QLĐT phải tính đến những nét đặc thù riêng:

– Tổ chức QLĐT theo nguyên tắc tập trung thống nhất cao, tránh tình trạng “cắt khúc”.

– QLĐT nhất thiết phải dựa theo quy hoạch.

– Tổ chức QLĐT theo nguyên tắc trực tiếp.

– Phân cấp quản lý rành mạch giữa ngành và cấp ở đô thị.

– Triệt để sử dụng công cụ pháp luật để QLĐT; luật pháp phải đồng bộ, pháp chế nghiêm.

– Bộ máy QLĐT phải tinh gọn, con người phải có kiến thức về QLĐT, hiểu biết về đô thị, phương tiện quản lý dần dần phải được hiện đại hoá, ưu tiên hơn so với các vùng khác.

Trên bình diện chung, chính sách phát triển các địa phương ở nước ta hầu như không có sự phân biệt về tổ chức và quản lý giữa đô thị và nông thôn. Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp không phân biệt tính đặc thù giữa đô thị và nông thôn; cả 3 cấp ở nông thôn cũng như thành thị đều có cơ quan dân cử và cơ quan hành chính. Thực tiễn cho thấy các cơ quan dân cử cấp quận, huyện và phường tại đô thị hoạt động ít hiệu quả, phần nào còn mang tính hình thức. Tuy đã thực hiện một bước phân cấp thẩm quyền hành chính, nhưng nhìn chung vẫn mang nặng tính tình thế và do áp lực của phát triển, chứ không theo một khung pháp lý và một hệ thống quan điểm nhất quán. Việc điều hành và phân cấp từ trung ương chưa thoát khỏi cơ chế “xin-cho”, do đó không phát huy đầy đủ tính chủ động của địa phương. Nếu không có luật về đô thị hay ít ra có mô hình quản lý đô thị thì việc “chữa cháy” vẫn xảy ra thường xuyên vì không chữa cháy tận gốc, “chữa triệu chứng chứ không chữa nguyên nhân”. Nguyên nhân là:

Thứ nhất, chúng ta QLĐT bằng các quy định để QLNT. Có ý kiến ví von “dùng chiếc áo nông thôn mặc cho đô thị thì quá chật”. Sự “quá chật” này càng thấy rõ hơn khi đó là một đô thị cực lớn như TP. Hồ Chí Minh

Thứ hai, do còn suy nghĩ bình quân chủ nghĩa nên thiết kế bộ máy quản lý đô thị, ngay cả một đô thị cực lớn cũng không nhiều khác biệt so với những nơi khác trong cả nước. Khi đối tượng quản lý khác nhau mà dùng công cụ quản lý như nhau thì trái với khoa học tổ chức, quản lý...

Thứ ba, đội ngũ cán bộ, công chức để QLĐT nói chung và QLĐT cực lớn như TP. Hồ Chí Minh không được chuẩn bị chính quy và trang bị những kiến thức không có gì khác so với đội ngũ cán bộ, công chức ở các địa phương khác, thiếu kiến thức về QLĐT.

Thứ tư, lâu nay, chúng ta chưa quan tâm đúng mức vai trò tài chính công đối với sự vận hành của bộ máy nhà nước, bộ máy chính quyền từ Trung ương đến địa phương. Điều này càng khó khăn hơn đối với những đòi hỏi của một nền tài chính công đô thị có hiệu quả.

Nghiên cứu lịch sử xây dựng chính quyền địa phương cho thấy, Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945 của Chính phủ lâm thời do Chủ tịch Hồ Chí Minh lãnh đạo, thiết kế “ở mỗi thành phố đặt 3 thứ cơ quan: Hội đồng nhân dân (HĐND) thành phố, ủy ban Hành chính thành phố và ủy ban Hành chính khu phố” (Điều 3). Như vậy là tổ chức chính quyền ở thành phố theo Sắc lệnh này có 2 cấp và HĐND chỉ có ở cấp thành phố. Phải chăng đây là tư tưởng Hồ Chí Minh trong việc xây dựng chính quyền nhân dân: lấy hiệu quả làm mục tiêu, gọn, nhẹ, theo đúng khoa học về tổ chức và đỡ tốn tiền của dân, có hiệu lực để phục vụ tốt cho dân. Mô hình tổ chức đô thị 2 cấp chính quyền theo Sắc lệnh 77 giống như tổ chức quản lý đô thị của các thành phố như Pa-ri, Tô-ky-ô...

Thiết nghĩ trước mắt, nên thực hiện phân cấp cho TP. Hồ Chí Minh về một số nội dung sau:

Chính phủ đã có Nghị định số 93/2001/NĐ-CP (NĐ 93), phân cấp quản lý cho thành phố trên 4 lĩnh vực: quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư và phát triển kinh tế – xã hội; quản lý nhà đất và hạ tầng kỹ thuật đô thị; quản lý ngân sách nhà nước; tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ, công chức. Thời gian đầu NĐ 93 phù hợp với xu hướng cải cách hành chính và yêu cầu phát triển đô thị của thành phố, góp phần tạo ra một bước phát triển mới cho thành phố. Tuy nhiên, một số nội dung quy định của NĐ 93 hiện nay khó thực hiện do không còn phù hợp với tình hình hoặc đã được quy định mới tại các văn bản khác, nên không được triển khai. Mặt khác, trong quá trình triển khai, môi trường pháp lý đã có sự thay đổi, một số luật mới đã ra

đời như: Luật đất đai, Luật xây dựng, Luật ngân sách nhà nước. Nội dung phân cấp theo NĐ 93 vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn trong quản lý đô thị vì:

– NĐ 93 chỉ phân cấp cho thành phố đối với 4 lĩnh vực, trong khi nhiều lĩnh vực khác có liên quan trực tiếp đến quản lý trật tự đô thị chưa được phân cấp như: vấn đề quy định về xử lý vi phạm hành chính, quản lý trật tự an toàn giao thông, trật tự xây dựng, quản lý các hoạt động dịch vụ văn hóa...

– Một số nội dung trong NĐ 93 chưa có quy định của pháp luật hoặc nếu có cũng chỉ là những nguyên tắc chung, nên rất lúng túng khi xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của thành phố về vấn đề xã hội hóa các dịch vụ công ích, hình thành các tổ chức thẩm định giá và giao dịch bất động sản v.v..

Chính phủ cũng chỉ có quyền phân cấp những nội dung thuộc thẩm quyền của mình, trong khi nhiều vấn đề bức xúc vướng ngay từ quy định của các luật, pháp lệnh nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung.

Hiện nay, hệ thống nhà nước 4 cấp thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật, thực hiện việc giao đất, cho thuê đất với tư cách là đại diện quản lý nhà nước về đất đai. Nhưng việc phân cấp thực hiện quyền đại diện nhà nước trong giao đất, cho thuê đất hiện nay khá phức tạp, nhất là những thẩm quyền này gắn với những vấn đề: thu hồi đất, đền bù thiệt hại khi thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, đầu tư để nâng cao giá trị và giá trị sử dụng của đất, giao và cho thuê những diện tích đất được thu hồi này cho các chủ sử dụng mới. Như vậy, nếu quyền đại diện quản lý nhà nước về đất đai cần được phân cấp thì phải thực hiện phân cấp đầy đủ, đồng bộ.

Như vậy, cần mở rộng nội dung phân cấp thay vì chỉ gói gọn trong 4 lĩnh vực như quy định tại NĐ 93 để TP. Hồ Chí Minh có cơ sở pháp lý trong việc xử lý các nội dung vượt quá thẩm quyền hoặc chưa được quy định trong các đạo luật, pháp lệnh hiện hành. Đặc biệt, cần phải có một văn bản phân cấp có những nội dung phù hợp với việc quản lý theo mô hình chính quyền đô thị mới. Thành phố Hồ Chí Minh đang thực

hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường và bổ nhiệm Chủ tịch UBND và các thành viên. Đây là một bước đi quan trọng, là tiền đề tiến đến thực hiện mô hình tổ chức chính quyền phù hợp để quản lý một đô thị đặc biệt như thành phố Hồ Chí Minh □

PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN ...

(Tiếp theo trang 33)

quy hoạch từng chức danh cán bộ, công chức theo tiêu chuẩn quy định; còn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức... thực hiện theo phân cấp quản lý cho người đứng đầu cơ quan hành chính được quyền lựa chọn và quyết định khi có nhu cầu.

Bốn là, xây dựng quy chế làm việc của UBND rõ ràng, cụ thể. Đây cũng là một nội dung quan trọng để làm rõ thêm thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể, cá nhân và lề lối làm việc của UBND các cấp.

Năm là, xây dựng quy chế phối hợp giữa UBND với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể trong hệ thống chính trị ở địa phương; đồng thời tăng cường công tác giám sát kiểm tra của các cơ quan chức năng đối với hoạt động của UBND, của chủ tịch UBND trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Sáu là, sớm tổng kết mô hình không tổ chức HĐND huyện, quận, phường và mô hình nhất thể hóa bí thư đồng thời là chủ tịch UBND để áp dụng rộng rãi trong các đơn vị hành chính các cấp trên toàn quốc. Đây là một giải pháp cơ bản để nâng cao vai trò, trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Việc thực hiện hai mô hình này vừa để thực hiện cải cách hành chính nhà nước ở địa phương, giảm tổ chức bộ máy; đồng thời để giải quyết tốt mối quan hệ giữa cấp ủy đảng với chính quyền, góp phần nâng cao năng lực lãnh đạo của cấp ủy đảng và năng lực quản lý, điều hành của chính quyền các cấp hành chính ở địa phương □