

Đề xuất các phương án thí điểm MÔ HÌNH QUẢN LÝ ĐÔ THỊ Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

■ **DIỆP VĂN SƠN (*)**

Trong Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng bộ TP.Hồ Chí Minh lần thứ VIII, tại phần thứ ba mục 2 tăng cường hiệu lực và hiệu quả quản lý của chính quyền có đề cập nội dung: *"Tăng cường quản lý nhà nước về đô thị: Xây dựng đề án, kiến nghị Trung ương cho làm thí điểm mô hình chính quyền đô thị ở thành phố"*. Cũng tại Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khoá IX trình Đại hội Đảng lần thứ X tại báo cáo Phương hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006-2010 mục Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội có 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 đọc tại phiên khai mạc Đại hội Đảng bộ TP.Hồ Chí Minh lần thứ VIII, Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh thay mặt Ban Chấp hành Trung ương có 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". Thế là đã rõ, việc tổ chức lại mô hình chính quyền đô thị hầu như là ý nguyện của toàn Đảng, của các cấp chứ không phải riêng gì Đảng bộ TP.Hồ Chí Minh.

Để góp phần nghiên cứu thí điểm mô hình quản lý đô thị, chúng tôi xin nêu ra các phương án và bước đi... xuất phát từ yêu cầu phân biệt sự khác nhau giữa mô hình quản lý hành chính địa bàn nông thôn với mô hình quản lý đô thị.

Mô hình tổ chức hành chính thành phố phải phù hợp với đặc điểm tính chất của một đô thị trung tâm của vùng và cả nước. Khác với các vùng nông thôn, các đô thị bản thân nó luôn luôn và cần phải là một chỉnh thể thống nhất không thể chia cắt được. Điều đó được thể hiện ở những khía cạnh chủ yếu sau:

Các công trình kinh tế, văn hoá, xã hội được xây dựng và sắp đặt theo quy hoạch chung của cả thành phố nhằm đáp ứng thuận lợi nhất nhu cầu của các cụm dân cư mà không phân tán theo từng phường, phục vụ trực tiếp các nhu cầu của nhân dân ở thành phố.

Cộng đồng dân cư của đô thị gắn bó chặt chẽ với nhau về các nhu cầu sinh hoạt và thống nhất lợi ích (vật chất, văn hoá, giáo dục, y tế, phúc lợi xã hội...) các yếu tố này là thống nhất trong đô thị chứ không phải theo đường ranh giới phường, quận (chẳng hạn việc học tập, chữa bệnh của người dân

(*) Phó Vụ trưởng - Cơ quan TTMN - Bộ Nội vụ

đô thị không nên tổ chức theo tuyến phường, quận mà phải là chung trong một khu vực của thành phố, tránh cát cứ, phiền hà theo ranh giới phường).

Chúng tôi đề xuất bốn phương án tổ chức như sau:

Phương án 1: Giữ nguyên ba cấp như hiện nay: thành phố, quận, phường nhưng cần làm rõ chức năng nhiệm vụ phân cấp rành mạch giữa các cấp và tổ chức lại cơ quan giúp việc cho hợp lý.

Phương án 2: Cũng còn đủ ba cấp nhưng chuyển chủ yếu nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước của quận xuống cho phường. Quận lúc này là cánh tay nối dài của thành phố chủ yếu làm nhiệm vụ kiểm tra, giám hộ hành chính. Thực hiện phương châm “đưa hành chính xuống cơ sở”. Trong điều kiện này tăng cường tổ chức bộ máy cho phường (nhẹ quận, nặng phường).

Phương án 3: Cũng còn đủ ba cấp nhưng phường chỉ là đại diện hành chính của quận trên địa bàn khu vực, phường chỉ là cánh tay nối dài của quận (nặng quận, nhẹ phường).

Phương án 4: Chỉ còn hai cấp: cấp thành phố và cấp cơ sở. Trong đề xuất này chúng tôi không đề cập đến huyện và xã vì lý do huyện và xã là địa bàn thuần túy nông thôn, việc nghiên cứu tổ chức xin dành cho các đề tài khác. Hơn nữa, ở TP.Hồ Chí Minh huyện và xã ngày càng có xu hướng dần dần đô thị hoá. Bộ phận nào không thể đô thị hoá được có nên chăng chuyển về cho các tỉnh giáp ranh, còn trước mắt thì vẫn tiếp tục quản lý như các đơn vị hành chính ở địa bàn nông thôn.

Trong quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước tất yếu dẫn đến quá trình đô thị hoá phát triển song hành. Quá trình đô thị hoá xảy ra chủ yếu ở các vùng ngoại vi thành phố (các xã và huyện ngoại thành). Quá trình này có thể xảy ra với tốc độ nhanh hay chậm

tùy thuộc vào tốc độ phát triển của đất nước nhưng nói chung là cả một quá trình. Vì vậy cần phải nghiên cứu có một khung pháp lý “tương đối mềm” để áp dụng cho những nơi đang diễn ra quá trình đô thị hoá.

Chúng tôi quan niệm bốn phương án tổ chức là các bước đi nằm trong một tiến trình tuần tự thực hiện cải cách bộ máy để đạt đến một mô hình tổ chức bộ máy tối ưu.

Phương án 1: Có thể chủ động bắt tay làm ngay, vì không đụng chạm đến luật pháp và các quy định hiện hành. Nếu làm tốt phương án 1 sẽ góp phần không nhỏ nâng cao hiệu quả và hiệu lực quản lý nhà nước của bộ máy chính quyền thành phố.

Phương án 2 và 3: Có thể chọn một trong hai coi như bước quá độ. Muốn thực hiện một trong hai phương án này cần phải có những bước chuẩn bị, cần phải bổ sung, và cho phép vượt qua một số điều khoản của pháp luật và các văn bản quy định hiện hành.

Thời kỳ quá độ (thực hiện theo phương án 2 hoặc 3) có thời gian thích hợp vừa đủ tạo điều kiện để chuẩn bị đội ngũ cán bộ phù hợp với một mô hình tổ chức gọn nhẹ năng động hơn. Phương án 4 là cái đích cuối cùng xây dựng một mô hình tổ chức quản lý đô thị tối ưu (giống như các thành phố lớn trên thế giới như Tô-ki-ô, Pa-ri...). Muốn thực hiện phương án 4 phải có bước chuẩn bị kỹ về nhận thức, luật pháp, đội ngũ cán bộ công chức, điều kiện làm việc...

Sau đây, chúng tôi xin phác thảo mô hình một số phương án:

1. Phương án 1: Giữ nguyên ba cấp như hiện nay, thành phố, quận và phường, nhưng tổ chức lại các cơ quan tham mưu giúp việc của UBND các cấp.

Cấp thành phố: Thành phố là cấp chính quyền hoàn chỉnh, có HĐND và UBND theo luật định, thực thi nhiệm vụ là một đơn vị kinh tế kế hoạch, ngân sách. Giúp việc cho Chủ tịch UBND thành phố có các cơ quan

tham mưu giúp quản lý nhà nước có thể chia thành 5 khối: khối nội chính, hạ tầng đô thị, văn hoá - xã hội, kinh tế - kỹ thuật và khối ngành dọc trung ương.

Trong khối nội chính và khối kinh tế kỹ thuật có một loại cơ quan làm tham mưu tổng hợp cho UBND một cách trực tiếp (Văn phòng UBND, Thanh tra, Tư pháp, Tài chính, Kinh tế kế hoạch, Khoa học công nghệ, Nội vụ, Xây dựng, Tài nguyên môi trường). Các cơ quan này đưa về Khu hành chính tập trung, các sở này thụ lý hồ sơ giúp Chủ tịch hoặc các Phó Chủ tịch cấp phép hoặc ban hành các văn bản quản lý nhà nước thực hiện "một cửa".

Cấp quận: thực hiện quy chế "một cửa, một dấu", tổ chức lại các phòng ban chuyên môn thành 4 khối Nội chính, Kinh tế, Văn hoá-Xã hội, Văn phòng đưa về Khu hành chính tập trung của mỗi quận.

Cấp phường: rà soát, sửa đổi, bổ sung "Quy định về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy chính quyền cấp phường".

2. Phương án 2 (nhẹ quận, nặng phường):

Tổ chức cấp thành phố như phương án 1. Thực hiện phương châm đưa hành chính xuống cơ sở gần dân. Áp dụng triệt để nguyên tắc tản quyền hành chính "Việc gì cấp dưới làm được có đủ điều kiện thì để cấp dưới làm". Về cơ bản cấp thành phố vẫn giữ nguyên.

Cấp quận không có HĐND, chỉ có nhóm đại biểu HĐND thành phố ở quận. Quận lúc này làm nhiệm vụ kiểm tra giám sát hành chính đối với phường, quận được thành phố ủy quyền thực hiện một số công việc. Phường có quy mô lớn (trên dưới 40 nghìn dân), phường không có HĐND, cần thay vào đó xây dựng quy chế dân chủ để bảo đảm dân chủ trực tiếp của dân. Tăng cường công chức cho phường thực hiện công chức hoá toàn bộ, thực hiện nhiệm vụ của quận trước đây.

Thực hiện chế độ thị trưởng, quận trưởng, phường trưởng.

3. Phương án 3: (nặng quận, nhẹ phường): cấp phường chỉ là đại diện hành chính của quận trên địa bàn khu vực. Phường là cánh tay nối dài của quận.

Theo chúng tôi trong bước quá độ, thành phố có thể chọn một trong hai phương án 2 hoặc 3.

4. Phương án 4: Sau một thời gian thực hiện phương án 2 (hoặc 3), tổng kết rút ra mặt được, mặt chưa được rồi mới tiến tới thực hiện phương án 4. Về nguyên tắc, các bước đi phải thận trọng có chuẩn bị đầy đủ về cơ chế, đội ngũ công chức. Thể thức tiến hành phương án 4 là giảm dần vai trò quản lý hành chính của một cấp nào đó chuyển dần sang chức năng giám sát và là đầu mối cho cơ quan phối hợp chung các chương trình phát triển đô thị trên địa bàn.

Về mặt tổ chức cấp thành phố vẫn giống phương án 1. Đối với cấp cơ sở quy mô như thế nào cần xem xét thêm. Dưới cấp cơ sở tùy vùng, tùy thời gian có thể tổ chức các tổ công tác ở các điểm giải quyết các dịch vụ hành chính công... tùy tình hình công việc cụ thể.

Theo chúng tôi quá trình chuyển đổi tổ chức bộ máy chính quyền thành phố phải có bước đi qua nhiều giai đoạn. Lộ trình này ngắn hay dài tùy thuộc vào việc chuẩn bị khung pháp lý, cơ chế vận hành và trình độ đội ngũ công chức. Quá trình tiến hành phải vừa làm vừa nhìn lại đánh giá, làm đến đâu chắc đến đấy, từng bước thực hiện từ thấp đến cao. Công việc nghiên cứu đóng góp tìm ra một mô hình tổ chức tối ưu rất cần có sự đóng góp tập trung trí tuệ cao của các nhà nghiên cứu và các nhà quản lý có nhiều kinh nghiệm. Đặc biệt là phải tập trung nghiên cứu khi giảm cấp hành chính thì hoạt động của cả hệ thống chính trị tương ứng của cấp đó tổ chức và hoạt động như thế nào. Vấn đề này cần được xử lý thống nhất cao trước khi tiến hành thí điểm mô hình quản lý đô thị. ■