

Tổ chức bộ máy chính quyền đô thị tại một số quốc gia phát triển

ThS. Đào Thị Thanh Thủy - Học viện hành chính quốc gia

1. Một số mô hình tổ chức bộ máy chính quyền đô thị điển hình

Tổ chức hành chính đô thị được thành lập từ các đơn vị hành chính lãnh thổ trong một quốc gia. Tùy thuộc vào sự phân chia các đơn vị hành chính lãnh thổ của các quốc gia mà hệ thống tổ chức hành chính địa phương đô thị được tổ chức theo các mô hình như sau:

- Mô hình thứ bậc: tổ chức hành chính địa phương đô thị được tổ chức theo chiều dọc với nhiều cấp khác nhau. Trong cùng một cấp thành lập nhiều tổ chức hành chính địa phương ngang cấp, độc lập và phối hợp với nhau trong hoạt động quản lý nhà nước (tương tự mô hình chính quyền địa phương 3 cấp ở Việt Nam).

- Mô hình đại diện: chính quyền do nhân dân bầu ra và là người đại diện hợp pháp cho quyền lợi của địa phương, có quyền quyết định những vấn đề của địa phương nhưng không trái với quy định của luật pháp nhà nước. Theo mô hình này, hội đồng nhân dân địa phương có quyền tự quản nhưng không hợp thành hệ thống thứ bậc trong hệ thống các cơ quan quyền lực và lập pháp, điển hình như ở Anh và Đức. Để thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, các hội đồng địa phương bầu ra cơ quan chấp hành nhằm thực hiện các quyết định của cơ quan bầu ra nó và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Tuy nhiên, cơ quan chấp hành đó vẫn phải chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra của cơ quan hành chính nhà nước trung ương.

- Mô hình nằm ngang: theo cách tổ chức này, các tổ chức hành chính địa phương không tổ chức theo trật tự thứ bậc. Tính thứ bậc chỉ tồn tại trong mối quan hệ giữa chính phủ trung ương với chính quyền địa phương. Các tổ chức hành chính địa phương có vị trí ngang nhau, không có sự phụ thuộc cấp trên, cấp dưới. Sự khác nhau của các tổ chức hành chính địa phương ở quy mô, chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định. Chính quyền địa phương là các chính quyền cùng cấp và trực tiếp của chính quyền bang hay vùng lãnh thổ. Mô hình này đòi hỏi chính quyền địa phương phải được phân cấp triệt để, trao quyền tự chủ để thực hiện nhiều chức năng, nhiệm vụ khác nhau. Ví dụ như New Zealand đã thực hiện trao quyền tự chủ hoàn toàn cho địa phương(1).

- Mô hình hỗn hợp: là mô hình tổ chức của chính quyền địa phương có sự kết hợp giữa mô hình thứ bậc và mô hình nằm ngang, một cấp. Trong mô hình này, chính quyền địa phương được tổ chức theo mô hình thứ bậc, cấp trên cấp dưới. Tuy nhiên, pháp luật lại quy định, nếu mỗi cộng đồng trong tỉnh, nếu có đủ điều kiện để thành lập chính quyền địa phương đều được chính phủ trung ương xem xét. Khi được trao quyền

đó, tỉnh không có quyền can thiệp vào các vấn đề của cộng đồng độc lập trong tỉnh. Các mối quan hệ chỉ thiết lập với chính quyền trung ương. Mô hình này cũng được áp dụng ở những quốc gia có quy định luật thành phố. Một khu vực nằm trong một tỉnh, huyện đều trở thành một loại thành phố, chỉ hoạt động theo đúng quy định cho thành phố, không phụ thuộc vào chính quyền vùng hay tỉnh mà thành phố đóng. Tỉnh, huyện không phải là cấp trên của thành phố đó.

2. Tổ chức chính quyền đô thị tại một số quốc gia

2.1 Úc

Là một đất nước theo thể chế liên bang với 6 bang và hai vùng lãnh thổ, hiện tại nước Úc có 769 đơn vị chính quyền địa phương, trong đó bang có nhiều đơn vị chính quyền địa phương nhất là New South Wales (102 đơn vị). Trong khi đó bang vùng lãnh thổ phía Bắc (Northern Territory) có 5 đơn vị chính quyền địa phương; vùng thủ đô Canberra không phân chia thành các đơn vị địa phương. Trong Hiến pháp của Úc hệ thống chính quyền địa phương không được đề cập một cách chính thức. Tùy thuộc vào từng bang mà việc thành lập chính quyền địa phương có những quy định riêng. Việc phân loại chính quyền địa phương dựa trên hai tiêu chí: theo khu vực (nông thôn và thành thị) và theo quy mô dân số (nhỏ, trung bình, lớn, rất lớn). Khu vực đô thị được chia ra một số loại như sau:

- Thành phố thủ phủ của các bang và vùng lãnh thổ: 7 (không kể thủ đô Canberra).
- Khu vực đô thị phát triển chia làm bốn cấp theo quy mô của dân số: dưới 30.000 dân có 28 đơn vị; từ 30.000-70.000 dân có 27 đơn vị; từ 70.000-120.000 dân có 21 đơn vị; trên 120.000 dân có 18 đơn vị.
- Khu vực thành phố, thị trấn cũng được chia làm bốn nhóm tương tự như trên.

Cơ cấu tổ chức chính quyền đô thị của Úc được tổ chức theo mô hình hội đồng mạnh với sự có mặt của cả người đứng đầu hành pháp và nhà quản lý. Hội đồng thành phố do cử tri bầu ra theo nguyên tắc trực tiếp. Số lượng đại biểu hội đồng phụ thuộc vào vị trí địa lý, địa điểm của khu vực (từ 5 đến 14 đại biểu), nhiệm kỳ là ba hoặc bốn năm do bang quy định. Hội đồng bao gồm nhiều ủy ban, số lượng tùy thuộc vào quy mô của chính quyền đô thị (về dân số và diện tích). Người đứng đầu chính quyền đô thị có thể do nhân dân trực tiếp bầu. Trong trường hợp này, nhiệm kỳ của thị trưởng giống như nhiệm kỳ của hội đồng. Thị trưởng cũng có thể do các đại biểu hội đồng bầu hàng năm luân phiên. Trong tổ chức hoạt động quản lý của chính quyền đô thị, hội đồng bầu ra người đứng đầu hành pháp nhằm thực hiện các hoạt động quản lý của hội đồng.

Chính quyền đô thị thực hiện cung cấp nhiều loại dịch vụ khác nhau và toàn bộ các bộ phận cung cấp dịch vụ đặt dưới sự chỉ đạo của người đứng đầu hành pháp. Khả năng cung cấp dịch vụ và hệ thống tổ chức là khác nhau giữa các bang và các chính quyền đô thị. Hoạt động của chính quyền đô thị ở Úc được thực hiện thông qua luật

của các bang và do đó có thể được trao quyền nhiều hay ít. Trên lĩnh vực tài chính, chính quyền đô thị ít có quyền và sự không cân bằng trong phân chia tài chính và nguồn thu nhập cũng là một trong những hạn chế hoạt động của chính quyền đô thị.

2.2 Mỹ

Chính quyền đô thị ở Mỹ do các tiểu bang tự quyết định và đóng vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị vì nó thực hiện những nhiệm vụ thiết yếu trong việc quản lý và cung cấp các dịch vụ xã hội. Do mức độ đô thị hóa cao, nên chính quyền đô thị được coi là hình thức chính quyền địa phương quan trọng nhất. Chính quyền đô thị có 3 hình thức chính:

- Thị trưởng- hội đồng: đây là hình thức có từ lâu đời và phổ biến ở Mỹ cho đến đầu thế kỷ 20. Cấu trúc của chúng tương tự như chính quyền liên bang và tiểu bang. Thị trưởng được bầu trực tiếp và đứng đầu hành pháp, trong khi hội đồng được bầu như là cơ quan lập pháp. Thị trưởng có quyền bổ nhiệm các viên chức thuộc về các cơ quan hành pháp (các phòng, ban, sở); hội đồng chủ yếu làm công việc lập pháp: thông qua các quy định, pháp lệnh, ngân sách, thuế suất của địa phương.

- Ủy ban: hình thức này kết hợp cả hành pháp và lập pháp vào một nhóm người, tức là ủy ban, được bầu trực tiếp. Mỗi ủy viên đồng thời chịu trách nhiệm một đơn vị hành pháp (sở hay ban, phòng). Người đứng đầu ủy ban được gọi là thị trưởng nhưng không có thực quyền lớn hơn so với các ủy viên khác, vì vậy khác hẳn các thị trưởng trong mô hình thị trưởng - hội đồng.

- Thuê giám đốc: với hình thức này, người dân bầu ra hội đồng thành phố. Hội đồng chỉ thực hiện hoạt động lập pháp và hoạch định chính sách. Việc quản lý và thi hành chính sách được giao cho một nhà quản lý chuyên nghiệp, tương tự như mô hình của các công ty. Thông thường, nhà quản lý này không có nhiệm kỳ (vì được thuê) và phải thể hiện được khả năng quản lý thì mới có thể được tiếp tục thuê. Tại Mỹ có nhiều thị trấn và thành phố được điều hành như một doanh nghiệp, thậm chí có thể phá sản nếu không đủ chi trong nhiều năm. Mặc dù hình thức này mới xuất hiện gần đây nhưng đang có triển vọng và phát triển nhanh tại Mỹ bởi nó thể hiện được tính chuyên nghiệp trong quản lý, đồng thời cũng đảm bảo thỏa mãn các yêu cầu của người dân mà hội đồng thành phố là đại diện. Trong hình thức này, nhà quản lý (được hội đồng thuê) có những quyền điều hành độc lập khá lớn được xác định rõ trong luật pháp quy định của địa phương; hội đồng dân cử trong mô hình này có khi chỉ gồm 3 người, chủ yếu theo dõi việc thực hiện chính sách mà bản thân chính sách này đã tương đối ổn định trong nhiều năm. Mô hình này được người dân Mỹ đánh giá cao về tính hiệu quả trong điều hành nhà nước ở địa phương.

2.3 Vương quốc Anh

Vương quốc Anh bao gồm 4 vùng lãnh thổ (Anh, Scotland, Wales và Bắc Ireland). Chính quyền địa phương bao gồm 3 cấp: tỉnh, quận (huyện) và xã. Hệ thống tổ chức được định hình tương đối nhất quán ngay từ giữa thế kỷ 19, mặc dù cũng có

một số thay đổi quan trọng như chính quyền Thatcher đã giải tán chính quyền cấp thành phố, chuyển giao cho chính quyền cấp quận. Hiện nay ở Anh có 39 tỉnh, 296 huyện và gần 1.000 xã. Riêng khu vực đô thị có khoảng 66 quận, trong đó khu vực Luân Đôn chiếm 32 quận - chỉ có cấp quận không bao gồm cấp xã như các khu vực khác. Tại mỗi cấp này đều có hội đồng dân cử được bầu 4 năm một lần bằng phương pháp bầu trọn gói vào ngày thứ năm đầu tiên của tháng 5. Các ủy viên hội đồng không được nhận lương, tuy có nhận trợ cấp cho các hoạt động của mình (như họp, công tác...). Hoạt động xã hội không lương cũng là một truyền thống quan trọng của Anh, đặc biệt ở cấp địa phương cơ sở. Thông thường hội đồng địa phương sẽ thành lập các bộ phận chức năng quản lý nhà nước và thuê các viên chức chuyên nghiệp. Các bộ phận này do các ủy viên hội đồng điều hành. Các thành phố khác đều có cùng cơ cấu tổ chức như vậy, riêng Luân Đôn có những đặc điểm riêng như: chính quyền Luân Đôn được hình thành từ hai cấp bậc quản lý toàn thành phố mang tính chiến lược và cấp bậc địa phương. Chính quyền thành phố do Cơ quan quyền lực Luân Đôn mở rộng thực hiện điều phối, trong khi chính quyền địa phương được quản lý bởi 33 cơ quan nhỏ hơn. Cơ quan quyền lực Luân Đôn mở rộng bao gồm hai thành phần được chọn thông qua bầu cử: Thị trưởng Luân Đôn - người nắm quyền hành pháp và Hội đồng Luân Đôn - chịu trách nhiệm xem xét kỹ những quyết định của thị trưởng và có quyền chấp thuận hoặc bác bỏ đề xuất ngân sách mỗi năm của thị trưởng.

Chính quyền đô thị nói riêng và chính quyền địa phương nói chung ở Anh được kiểm soát chặt chẽ bởi chính quyền trung ương. Nghị viện Anh có thể bãi bỏ hoặc phân thêm quyền cho chính quyền đô thị. Các chính đảng ở Anh đều nhất trí về khuynh hướng kiểm soát này (mô hình top down) để đảm bảo sự nhất quán trong các chuẩn mực về cung cấp dịch vụ xã hội. Hơn nữa, do sự phát triển kinh tế - xã hội, sự tương đồng giữa các địa phương (về các đặc điểm đời sống xã hội) các nước lớn ngày càng củng cố khuynh hướng phát triển mô hình tổ chức chính quyền địa phương này.

3. Kinh nghiệm cho tổ chức bộ máy chính quyền đô thị ở Việt Nam

Chính quyền đô thị được tổ chức để quản lý các vấn đề trên địa bàn lãnh thổ đô thị. Cách thức tổ chức chính quyền đô thị không giống nhau giữa các nước. Chính quyền đô thị chịu ảnh hưởng bởi các yếu tố như: chính trị, kinh tế, pháp luật, văn hóa, xã hội, vị trí, tính chất đô thị... khác nhau. Đô thị có những đặc trưng khác biệt về kinh tế, chính trị, xã hội, vì vậy quản lý nhà nước ở đô thị đóng vai trò quan trọng tác động tới sự phát triển của nền kinh tế - xã hội của một nước và có những đặc trưng riêng so với cấp chính quyền nông thôn. Từ nghiên cứu các mô hình tổ chức chính quyền đô thị các nước trên thế giới có thể rút ra một số bài học trong tổ chức bộ máy quản lý chính quyền đô thị ở Việt Nam:

Thứ nhất, quản lý xã hội đô thị phải dựa trên nền tảng về quy hoạch đô thị bền vững. Quy hoạch đô thị là một vấn đề tổng hợp, cấu trúc lãnh thổ trên cơ sở tối ưu hoá mối quan hệ giữa các yếu tố về điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, lãnh thổ của đô thị và trong mối quan hệ với các lãnh thổ

bên ngoài như quy hoạch vùng, quốc gia... Bên cạnh đó, quy hoạch đô thị phải quan tâm tới vấn đề dự báo các khả năng sẽ xảy ra và đưa ra phương án đối phó với các khả năng đó. Điều đó đòi hỏi các chính quyền đô thị cần có cơ chế dài hạn và tổng thể trong quy hoạch phát triển nhân sự; nâng cao năng lực, trình độ cho đội ngũ thông qua đào tạo, bồi dưỡng. Cần phải xây dựng một đội ngũ có kiến thức về kiến trúc đô thị một cách chuyên nghiệp, có tầm nhìn chiến lược về quy hoạch tổng thể đô thị, có những sáng kiến tạo ra sự đột phá trong xây dựng đô thị. Trong đó, cần đảm bảo vừa tiếp thu kinh nghiệm quản lý đô thị của các thành phố phát triển trên thế giới, vừa gìn giữ được bản sắc dân tộc trong lòng đô thị hiện đại.

Thứ hai, cần thực hiện hợp tác liên vùng. Đây là xu hướng phát triển đô thị nói chung trên cơ sở kết hợp yếu tố vùng kinh tế và vùng địa lý. Khi quy mô của các hoạt động kinh tế gia tăng đến một mức độ nhất định sẽ dẫn đến sự phát triển của các điểm dân cư nội vùng đô thị và giữa các đô thị. Điều này đòi hỏi phải có chính sách và cơ chế hợp tác liên vùng. Thực tế cho thấy các vùng đô thị phát triển là những vùng xây dựng được cơ chế hợp tác hiệu quả.

Thứ ba, cần thực hiện phân cấp quản lý đô thị. Các kiểu và mức độ tự quản của nhà nước trao cho chính quyền đô thị có sự khác nhau ở từng nước, có sự phân cấp quản lý giữa trung ương, các cấp địa phương và chính quyền đô thị (điển hình là mô hình tổ chức bộ máy tự quản). Xu hướng phi tập trung hóa đang diễn ra ở nhiều nước, phân công trách nhiệm rõ ràng đang là điều kiện để gia tăng tính hiệu quả của công tác quản lý bộ máy.

Thứ tư, chính quyền đô thị phải tự chủ về nguồn tài chính. Tài chính mạnh và minh bạch là yếu tố căn bản cho sự phát triển của đô thị. Sự tập trung về cơ chế quản lý tài chính và chi tiêu khiến các nguồn thu, chi của đô thị bị lệ thuộc và thiếu tính tự chủ. Do đó, nguồn tài chính phải xuất phát từ chính yếu tố nội tại mới đảm bảo cho phát triển bền vững do không bị lệ thuộc vào hệ thống cấp phát và mối quan tâm chính trị bên ngoài. Khi triển khai chính quyền đô thị, tự chủ về tài chính là vấn đề thiết yếu quyết định sự tự quản của địa phương đô thị nhằm thực hiện được các chức năng do chính quyền trung ương trao cho. Nguồn tài chính này có thể khai thác trên địa bàn đô thị trên cơ sở cân đối nguồn thu với nhu cầu chi hoặc hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Trong đó, cần tăng cường kiểm soát tài chính, cân đối ngân sách giữa các khu vực dân cư và thực hiện nuôi dưỡng nguồn thu ở các khu vực./.

Ghi chú:

(1) Xem: Public Management - New Zealand Model. Nxb Oxford 1996.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Ký, Nguyễn Hữu Đức, Đinh Xuân Hà: “Đổi mới nội dung hoạt động của các cấp chính quyền địa phương trong kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế”, Nxb CTQG, H.2006.

2. Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trí, Nguyễn Hữu Đức: “Cải cách chính quyền địa phương, lý luận và thực tiễn”, Nxb CTQG, H.1998.
3. Nguyễn Hữu Hải: Nghiên cứu mô hình chính quyền đô thị một cấp ở Việt Nam, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Học viện Hành chính, H.2011.
4. Richard Batley and Gerry Stoker, Local Government in Europe: Trends and Development, GBC - Macmillan Press Ltdm, 1991.
5. The UNDP role in Decentralization and local governance. 28/February 2000.