

BẤT CẬP TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH HIỆN NAY

*Nguyễn Thị Ngọc Mai**

Tóm tắt: Chính quyền đô thị Tp. Hồ Chí Minh được chính thức triển khai từ ngày 01/7/2021 theo Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Sau hơn một thời gian thực hiện, mô hình này đang bộc lộ những khó khăn, vướng mắc cần tháo gỡ. Bài viết tập trung phân tích thực trạng tổ chức chính quyền đô thị Tp. Hồ Chí Minh hiện nay và chỉ ra những bất cập trong tổ chức và hoạt động để từ đó đưa ra các kiến nghị, đề xuất đổi mới mô hình chính quyền đô thị Tp. Hồ Chí Minh.

Abstract: The urban government of Ho Chi Minh City has been officially in place since 1st July 2021, pursuant to Resolution No. 131/2020/QH14 dated 16th November 2020, of the National Assembly on the organization of urban government in Ho Chi Minh City. After more than a year of implementation, this model has begun to reveal various difficulties and obstacles that require prompt resolution. This article analyzes the current structure of Ho Chi Minh City's urban government and identifies the key inadequacies in both its organization and operation. Building on that analysis, the article offers recommendations and proposals aimed at reforming and improving the city's urban government model.

1. Khái quát về chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

Lãnh thổ của một quốc gia có thể chia thành nông thôn và đô thị. Sự hình thành của đô thị chính là kết quả chủ yếu của quá trình dịch chuyển từ lao động nông nghiệp sang lao động phi nông nghiệp dưới sự tác động của nhiều yếu tố khách quan và chủ quan. Về mặt thuật ngữ, khái niệm đô thị được dùng để chỉ một cộng đồng dân cư cư trú trên một lãnh thổ nhất định mà ở đó, sự tập trung, tích tụ của các quan hệ kinh tế, thương mại, xã hội có độ “đậm đặc” rất cao. Trong lịch sử tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP) ở nước ta từ khi thành lập cho đến trước khi Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017 và 2019)

(Luật 2015) được ban hành, chưa xuất hiện thuật ngữ chính quyền đô thị (CQĐT) trong luật mà chỉ có “CQĐP ở vùng đô thị” với nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy được tổ chức tương tự như mô hình CQĐP ở vùng nông thôn¹. Sau này, cùng với tốc độ đô thị hóa mạnh mẽ trên phạm vi cả nước, nhất là ở các đô thị lớn như Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh (TPHCM), Đà Nẵng đã “thôi thúc” phải thay đổi thể chế tổ chức bộ máy chính quyền ở các đô thị cho phù hợp, từ đó thuật ngữ CQĐT mới chính thức được ghi nhận, sử dụng trong các văn kiện của Đảng và trong các văn bản pháp luật². Vậy CQĐT

¹ Luật Tổ chức CQĐP không dùng thuật ngữ CQĐT mà dùng thuật ngữ CQĐP ở vùng đô thị.

² Xem: Nghị quyết số 08 - NQ/HNTW của Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII (1995); Nghị quyết số 03 - NQ/HNTW ngày

* TS., Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

là gì? Thật khó để có thể đưa ra một định nghĩa chuẩn xác, thống nhất về CQĐT khi trên thực tế nước ta đang ở giai đoạn đầu để xây dựng một CQĐT thực sự hiện đại, văn minh. Xét về thực chất, vai trò của Nhà nước trong quản lý đô thị chính là sự can thiệp bằng quyền lực vào các quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị với mục đích làm cho các đô thị trở thành những trung tâm hoạt động kinh tế, chính trị, văn hóa, khoa học kỹ thuật và giao lưu quốc tế để phát triển một vùng lãnh thổ hay quốc gia. Với cách tiếp cận như vậy, CQĐT có thể được hiểu là một mô hình tổ chức CQĐP để quản lý, lãnh đạo một xã hội cư dân nhằm thực hiện những vấn đề về kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa cần có của một đô thị.

Trong suốt thời gian dài, mô hình CQĐP ở nước ta hầu như không có sự khác biệt về tổ chức giữa CQĐP ở nông thôn và đô thị, thậm chí CQĐP ở nông thôn còn được coi là mô hình chuẩn³. Điều này đã kìm hãm sự phát triển về mọi mặt của các đô thị lớn. Trước thực trạng đó, trung ương đã tạm thời tháo gỡ bằng các “cơ chế đặc thù” cho từng thành phố, trong đó có TPHCM⁴. Song, những “cơ chế đặc thù

manh mún” này cũng không giải quyết được một cách căn bản những “bức xúc” của quản lý đô thị. Các quy định của trung ương đã trở thành khuôn khổ chật chội, hạn hẹp để đáp ứng yêu cầu phát triển rất khác nhau ở các địa bàn vùng miền khác nhau, đặc biệt là rất không phù hợp với nhu cầu quản lý ở các vùng đô thị như TPHCM⁵. Chính vì vậy, Hiến pháp năm 2013 và sau đó Luật 2015 với những quy định mới về CQĐP đã được coi là sự mở đường cho sự đổi mới toàn diện về CQĐP ở nước ta, trong đó đã có sự phân định CQĐP ở nông thôn và CQĐP ở đô thị, nhưng cũng “chưa thật sự sát hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị và quản lý nhà nước ở đô thị”⁶... Trên thực tế, mô hình tổ chức chính quyền nông thôn và CQĐT dù được quy định thành hai chế định khác nhau trong Luật 2015 nhưng chỉ là vấn đề kỹ thuật biên tập chứ còn về nội dung thì không khác nhau về chất. Nhiệm vụ, quyền

18/6/1997 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII, Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X,...

³ Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được gọi chung là cấp tỉnh; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh gọi chung là cấp huyện; xã, phường, thị trấn gọi chung là cấp xã.

⁴ Nghị quyết 20-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX “Về Phương hướng, nhiệm vụ phát triển TPHCM đến năm 2010”; Nghị quyết số 16-NQ/TW ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về Phương hướng, nhiệm vụ phát triển TPHCM đến năm 2020; Nghị định số 93/2001/NĐ-CP của Chính phủ số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 về Phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho TPHCM; Nghị định số 124/2004/NĐ-CP

của Chính phủ quy định về Một số cơ chế tài chính ngân sách đặc thù đối với TPHCM (đã được sửa đổi một phần tại Nghị định số 61/2014/NĐ-CP ngày 19/6/2014); Nghị quyết số 21/NQ-CP năm 2016 của Chính phủ về Phân cấp quản lý nhà nước giữa chính phủ với UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Nghị định số 48/2017 quy định Một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với TPHCM; Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội về Thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TPHCM,...

⁵ Nguyễn Thị Thiện Trí, *Thực trạng mô hình chính quyền TPHCM và khả năng tự chủ của chính quyền thành phố từ cơ chế đặc thù*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế: Quy định pháp luật đặc thù về phát triển TPHCM và kinh nghiệm nước ngoài, Trường Đại học Luật TPHCM tổ chức ngày 14/12/2018, tr.211.

⁶ Trần Ngọc Đường, Nguyễn Mạnh Hùng, *Xây dựng chính quyền đô thị theo định hướng xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo “Pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị TPHCM, Trường Đại học Luật TPHCM tổ chức tháng 12/2022, tr.3.

hạn của CQĐP ở vùng đô thị chính là nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP vùng nông thôn cùng cấp cộng thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng của đô thị⁷. Với khuôn khổ pháp lý đậm tính cào bằng đó, Luật 2015 vì thế vẫn chưa phải là thể chế pháp lý phù hợp cho việc xây dựng CQĐT chủ động, sáng tạo, tự chủ, đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững, vượt trội⁸.

Ở Việt Nam, sự hình thành và phát triển đô thị Sài Gòn - TPHCM hơi muộn so với lịch sử phát triển đô thị của các nước trên thế giới nói chung và so với một số đô thị ở Việt Nam nói riêng⁹. Tuy nhiên, do có vị trí địa lý vô cùng thuận lợi nên suốt hơn 300 năm qua, TPHCM luôn là trung tâm kinh tế - chính trị - văn hóa lớn, là địa bàn chính trị nhạy cảm và là nơi tập trung các quan hệ

đối nội, đối ngoại trên nhiều lĩnh vực, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội của vùng Nam Bộ và cả nước. Với quy mô dân số hơn 09 triệu người và theo dự kiến, đến năm 2030 tỷ lệ đô thị hóa TPHCM đạt khoảng 80% - 90%¹⁰, TPHCM đang phát triển thành một siêu đô thị (Megacity) và đang định hướng phát triển theo hình thức một chuỗi đô thị (Metropolitan) của nước ta cũng như của khu vực.

Đô thị TPHCM có đặc trưng khác biệt so với nông thôn và các đô thị khác nên việc quản lý TPHCM cần thiết phải có cơ chế phù hợp, không thể áp dụng một khuôn khổ chung. Sự phù hợp đó là nền tảng pháp lý bảo đảm cho sự phát triển đô thị một cách khách quan, toàn diện, đáp ứng nhu cầu phát triển chính đô thị, sau đó thúc đẩy phát triển cả nước và khu vực. TPHCM với sự “nhẫn nại”, kiên trì của mình đã không ngừng nghỉ “đấu tranh” suốt một thời gian dài để trung ương đáp ứng nhu cầu chính đáng của mình. Sau hai lần đề xuất mô hình CQĐT vào năm 2007 và 2014 nhưng không được chấp thuận, đến năm 2021, việc triển khai mô hình CQĐT, không cần thí điểm tại TPHCM đã được Quốc hội thông qua bằng Nghị quyết số 131/2020/NQ14. Như vậy, về lý thuyết, có thể nhận thấy quy định này hướng tới để bảo đảm tính ổn định, lâu dài chứ không thí điểm như thành phố Hà Nội hay Đà Nẵng¹¹ sau gần 15 năm ấp ủ. Việc

⁷ Hội đồng nhân dân (HĐND) ở thành phố trực thuộc trung ương ngoài thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn như HĐND ở nông thôn cùng cấp (Điều 19 là điều luật liệt kê nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh) còn tập trung thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn riêng phù hợp với yêu cầu của địa bàn đô thị như quyết định về quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị, dự án đầu tư công trình đô thị; cơ chế, chính sách thu hút đầu tư phát triển đô thị, chương trình, kế hoạch xây dựng công trình hạ tầng đô thị, giao thông; biện pháp quản lý dân cư và tổ chức đời sống dân cư, bảo đảm trật tự công cộng, cảnh quan đô thị trên địa bàn (4 nhiệm vụ, quyền hạn dành riêng cho lãnh thổ đô thị). Tương tự, với Ủy ban nhân dân (UBND) và Chủ tịch UBND thành phố trực thuộc trung ương là nhóm nhiệm vụ, quyền hạn của UBND và Chủ tịch UBND tỉnh và các nhiệm vụ khác do nhu cầu của lãnh thổ đô thị.

⁸ Nguyễn Thị Thiện Trí, Nguyễn Hoàng Anh, *Cơ sở khoa học về tổ chức chính quyền đô thị và tham chiếu cho tổ chức chính quyền đô thị TPHCM*, Kỷ yếu Hội thảo “Pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị TPHCM”, Trường Đại học Luật TPHCM tổ chức tháng 12/2022, tr.28.

⁹ Viện nghiên cứu xã hội TPHCM (Phan Xuân Biên chủ biên), *Một số vấn đề về xây dựng chính quyền đô thị - Từ thực tiễn TPHCM*, Nxb. Tổng hợp TPHCM, năm 2007, Lời nói đầu.

¹⁰ Sơn Lam, *Tỷ lệ đô thị hóa vùng ở TPHCM sẽ rất cao*, <http://www.sggp.org.vn/ty-le-do-thi-hoa-vung-tphcm-se-rat-cao-527966.html>, công bố ngày 22/6/2018, truy cập ngày 16/3/2023.

¹¹ Sở dĩ, TPHCM được phép áp dụng ngay mà không cần thí điểm như Hà Nội và Đà Nẵng là vì thành phố này đảm bảo cả về cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn. (Xem thêm: Nguyễn Thị Ngọc Mai, *Bát cập trong tổ*

thực hiện CQĐT tại thành phố lớn nhất cả nước được kỳ vọng sẽ làm tinh gọn bộ máy, tiết kiệm ngân sách và tăng hiệu quả quản lý cho TPHCM.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật 2015, Nghị quyết số 131/2020/NQ14 của Quốc hội, ngày 09/12/2020, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã ban hành Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập Tp. Thủ Đức thuộc TPHCM - thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đầu tiên và duy nhất của cả nước. Đồng thời, để quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 131/2020/NQ-QH14, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 33/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021¹², trong đó có những quy định đặc thù cho Tp. Thủ Đức. Kể từ ngày 01/7/2021, TPHCM chính thức hoạt động theo mô hình CQĐT. Một trong những nội dung trọng tâm của CQĐT TPHCM theo Nghị quyết số 131/2020/QH14 là không tổ chức HĐND tại 16 quận và 249 phường. Theo đó: (i) CQĐP ở TPHCM, thành phố thuộc TPHCM¹³ và các đơn vị huyện, xã, thị trấn là cấp CQĐP hoàn chỉnh

gồm có HĐND và UBND; (ii) CQĐP ở đơn vị quận và phường tại TPHCM là UBND quận, UBND phường (không có HĐND quận, HĐND phường). Việc không tổ chức HĐND quận, phường có nhiều ưu điểm, phù hợp với điều kiện thực tế của TPHCM trong việc xây dựng CQĐT, phù hợp với xu thế cải cách hành chính.

Tuy nhiên, TPHCM ngay khi bắt đầu triển khai CQĐT đã bị chi phối bởi một loạt các vấn đề cần giải quyết như đại dịch Covid-19, chống ngập lụt, giảm thiểu ô nhiễm môi trường, tắc nghẽn giao thông... Những vấn đề này ngày càng trở nên cấp bách, đòi hỏi chính quyền thành phố cần quan tâm, xử lý triệt để. Vì vậy, bên cạnh những thuận lợi về phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ, việc tổ chức và hoạt động theo mô hình CQĐT ở TPHCM cũng đang gặp một số khó khăn, vướng mắc cần sớm được tháo gỡ.

2. Những bất cập trong tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh

2.1. Bất cập trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh

Thứ nhất, về cơ cấu tổ chức, HĐND TPHCM được thành lập Ban Pháp chế, Ban Kinh tế - Ngân sách, Ban Văn hóa - Xã hội, Ban Đô thị. Điều 4 Nghị định số 33/2021/NĐ-CP ngày 29/03/2021 quy định mỗi Ban thuộc HĐND TPHCM có 01 Ủy viên hoạt động chuyên trách với tiêu chuẩn: a) Là đại biểu HĐND TPHCM đương nhiệm; b) Có trình độ đại học trở lên, có khả năng tham gia xây dựng chính sách và tổ chức các hoạt động giám sát, có

chức và hoạt động của bộ máy chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh hiện nay, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp trường: “Pháp luật về chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh”, Trường Đại học Luật TPHCM, tháng 12/2022).

¹² Kể từ ngày 01/01/2021, TPHCM có 22 đơn vị hành chính cấp huyện, gồm 16 quận, 05 huyện và 01 thành phố; 312 đơn vị hành chính cấp xã, gồm 58 xã, 249 phường và 05 thị trấn.

¹³ Tp. Thủ Đức được hình thành trên cơ sở sáp nhập quận 2, quận 9 và quận Thủ Đức (3 quận được tách ra từ huyện Thủ Đức trước đây), thuộc phía Đông TPHCM với tổng diện tích 211,56 km² quy mô dân số 1.013.795 người, 34 phường trực thuộc.

chuyên môn, kinh nghiệm thực tiễn, năng lực phù hợp chức danh Ủy viên chuyên trách. Tuy nhiên, thực hiện CQĐT thì HĐND TPHCM không chỉ giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và việc thực hiện nghị quyết của HĐND Thành phố trên địa bàn quận, phường thuộc quận mà còn giám sát hoạt động của UBND quận, UBND phường thuộc quận, Tòa án nhân dân quận, Viện kiểm sát nhân dân quận¹⁴. Chính vì vậy, nếu mỗi Ban thuộc HĐND TPHCM chỉ có 01 Ủy viên hoạt động chuyên trách là quá ít, khó đáp ứng được yêu cầu công việc trong bối cảnh không còn HĐND quận và HĐND phường.

Thứ hai, về chức năng giám sát của HĐND. Theo quy định của pháp luật, giám sát là một trong những chức năng cơ bản, quan trọng của HĐND. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành quy định đối tượng giám sát của HĐND quá rộng¹⁵, không thực tế và hết sức khái quát. Bên cạnh đó, vì không tổ chức HĐND phường, quận nên gánh nặng giám sát thuộc về HĐND TPHCM (16 quận không tổ chức HĐND quận, phường) trong khi tổ chức, nhân sự của HĐND TPHCM là không thay đổi. HĐND thực hiện 05 hình thức giám sát cơ bản¹⁶, song trên thực tế, HĐND TPHCM thường tập trung vào 3 hình thức giám sát chủ yếu là giám sát theo chuyên đề¹⁷, xem xét báo cáo của các cơ

quan thuộc đối tượng giám sát, hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp HĐND. Còn hai hình thức giám sát là giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND phường và lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm ít được thực hiện. Hơn nữa, hiện nay Nghị quyết số 594/NQ-UBTVQH15 của UBTVQH ngày 12/09/2022 về hướng dẫn hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND cũng không có hướng dẫn về hai hình thức giám sát này. Việc HĐND TPHCM tập trung vào 3 hình thức giám sát trên là phù hợp trong bối cảnh thành phố vừa triển khai mô hình CQĐT. Song, chất lượng của các hoạt động giám sát này của HĐND vẫn còn hình thức, chưa được thực hiện thường xuyên, một số cuộc giám sát chưa sâu; việc theo dõi, đôn đốc thực hiện kiến nghị giám sát chưa thường xuyên, một số kiến nghị giám sát chưa được các cơ quan hữu quan thực hiện nghiêm túc và bị lãng quên. Hoạt động giám sát của các tổ đại biểu HĐND còn hạn chế, hầu như chưa có hoạt động giám sát nào dưới danh nghĩa của cá nhân đại biểu được thực hiện. Vai trò hoạt động của một số ít đại biểu HĐND trong việc thực hiện chức năng đại biểu còn hạn chế do một số đại biểu kiêm nhiệm, ít thời gian nghiên cứu tài liệu, ít tham gia chất vấn, việc sắp xếp thời gian

¹⁴ Điều 2 Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức CQĐT tại TPHCM.

¹⁵ Điều 5 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND các cấp năm 2015 về thẩm quyền giám sát của HĐND.

¹⁶ Khoản 1 Điều 57 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND năm 2015.

¹⁷ Trong nhiệm kỳ 2016-2021, HĐND TPHCM đã ban hành 09 nghị quyết giám sát chuyên đề. Giữa hai

kỳ họp, HĐND cũng tổ chức 129 cuộc giám sát với 7 chuyên đề; 11 phiên giải trình tại phiên họp; 315 cuộc giám sát và 1.046 cuộc khảo sát của Thường trực và các Ban của HĐND thành phố; các Tổ đại biểu HĐND thành phố tổ chức 463 cuộc giám sát (Xem: Nghị quyết số 01/NQ-HĐND ngày 07/4/2022 về Nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND TPHCM trong điều kiện thực hiện CQĐT nhiệm kỳ 2021-2026).

hoạt động giám sát còn hạn chế¹⁸. Có ý kiến cho rằng: Do đặc thù của hệ thống chính trị nước ta, kiểm soát quyền lực nhà nước của HĐND đối với UBND cùng cấp trong việc tuân thủ pháp luật bằng việc thực hiện quyền giám sát như quy định của Luật 2015 là không phù hợp, kém hiệu lực và hiệu quả. HĐND chỉ giám sát UBND cùng cấp trong việc tổ chức và thực hiện nghị quyết của mình mà không giám sát được việc thực hiện pháp luật bởi HĐND và UBND cùng cấp theo Hiến pháp năm 2013 là một thiết chế thống nhất, là CQĐP của cấp đó¹⁹.

Thứ ba, về chức năng quyết định của HĐND. HĐND TPHCM có quyền quyết định liên quan đến nhiều lĩnh vực trong đó “nổi cộm” lên là trong hai lĩnh vực kế hoạch, đầu tư và ngân sách. Một là, theo quy định tại khoản 7 Điều 17 Luật Đầu tư công năm 2019, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư các dự án sử dụng vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách TPHCM thuộc HĐND quận. Tuy nhiên, khi thực hiện CQĐT, 16 quận trên địa bàn TPHCM không còn tổ chức HĐND quận nữa, nhưng vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về thực hiện thẩm quyền này²⁰. Hai là, trong mô hình CQĐT, hoạt động của UBND quận và

phường chuyển sang cơ chế hoạt động theo chế độ thủ trưởng và quy trình ngân sách tại các cấp này không còn theo quy định tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015. Toàn bộ quy trình ngân sách nhà nước từ giai đoạn lập dự toán, chấp hành và quyết toán ngân sách nhà nước không còn được trao quyền quyết định và giám sát cho cơ quan quyền lực là HĐND quận, phường vì thiết chế này đã hoàn toàn bị tháo bỏ mà quyền quyết định ngân sách được đẩy lên và quyết định bởi HĐND TPHCM.

2.2. Bất cập trong tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh

Thứ nhất, về cơ cấu tổ chức. Theo các quy định chung của Luật 2015 và Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020, cơ cấu tổ chức của UBND TPHCM cũng giống như cơ cấu tổ chức UBND cấp tỉnh nói chung, bao gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên (các Ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an). Điểm khác biệt trong cơ cấu tổ chức của UBND TPHCM so với các tỉnh là ở số lượng Phó Chủ tịch UBND và số lượng các sở và cơ quan tương đương sở²¹. Ngoài ra, UBND TPHCM có 4 cơ quan chuyên môn đặc thù bên cạnh số lượng các sở và cơ quan tương đương sở giống như các tỉnh, thành khác, gồm: Sở Quy hoạch – Kiến trúc; Sở Du lịch,

¹⁸ Xem: Đề án Nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND TPHCM trong điều kiện thực hiện CQĐT nhiệm kỳ 2021-2026, ban hành kèm theo Nghị quyết số 01/NQ-HĐND ngày 07/4/2022.

¹⁹ Trần Ngọc Đường, *Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18 (346) tháng 9/2017, tr.7.

²⁰ Hội đồng nhân dân TPHCM, Dự thảo Báo cáo kết quả giám sát thực hiện Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức CQĐT tại TPHCM, 2022, tr.24.

²¹ Khoản 1 Điều 20, khoản 1 Điều 41 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017 và 2019).

Sở Ngoại vụ, Ban dân tộc, mặc dù những cơ quan này không phải duy nhất chỉ riêng TPHCM²². Như vậy, với cấu trúc hiện tại, UBND TPHCM vẫn đang thực hiện chức năng của một cơ quan hành chính nhà nước cấp tỉnh, trong một mô hình CQĐP truyền thống. Liệu rằng điều này có thể tạo ra sự khác biệt để đáp ứng được kỳ vọng của thành phố và trung ương khi thực hiện CQĐT từ ngày 01/7/2021. Tác giả đồng ý với ý kiến cho rằng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND TPHCM chưa được thành lập theo nguyên tắc quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, xu hướng chung chủ yếu vẫn là quản lý đơn ngành, đơn lĩnh vực và về cơ bản “ở trung ương có bộ gì thì ở TPHCM có sở đó”²³. Vì quản lý đơn ngành, đơn lĩnh vực đã khiến hoạt động của các sở, cơ quan tương đương sở bị chông chéo, không bảo đảm tính thống nhất, đồng thời làm cho toàn thể bộ máy hành chính ở nơi được đánh giá là “thành phố trung tâm” của cả nước thường xuyên ở trong tình trạng bị quá tải về công việc và còn kém hiệu quả²⁴. Cũng cần phải nói thêm rằng, trước đó Bộ Nội vụ đã có văn bản yêu cầu các địa phương đăng ký thí điểm hợp nhất các cơ quan chuyên

môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện để tổng hợp, báo cáo Chính phủ. Tuy nhiên, TPHCM chính thức xin trung ương không đăng ký thí điểm hợp nhất các cơ quan chuyên môn với một trong những lý do là khối lượng công việc của các sở, ngành ở TPHCM rất lớn và ngày càng nhiều. Theo báo cáo UBND TPHCM gửi Bộ Nội vụ thì TPHCM là đô thị đặc biệt, một trung tâm lớn về kinh tế, văn hoá, giáo dục... với quy mô dân số lớn nhất nước (gần 9 triệu người), đóng góp cho ngân sách nhiều nhất cả nước (30%) nên khối lượng giải quyết công việc của các sở, ngành là rất lớn và ngày càng nhiều. Việc thí điểm hợp nhất các cơ quan chuyên môn thuộc UBND TPHCM và cấp huyện cần phải được nghiên cứu chặt chẽ, bảo đảm hiệu quả trước khi thực hiện. Hơn nữa, TPHCM đã xin trung ương cho xây dựng đề án mô hình CQĐT, cần ổn định tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn²⁵. Có thể thấy rằng trong lần sắp xếp lại tổ chức bộ máy cấp tỉnh này, trung ương đã thực hiện phân quyền nhiều hơn cho địa phương. HĐND và UBND TPHCM có quyền quyết định việc giữ nguyên hay hợp nhất các sở trên cơ sở quy định khung cũng như sự kiểm soát của cấp hành chính trung ương. Rõ ràng sự phân quyền này có nhiều thuận lợi, tăng tính hiệu quả quản lý nhưng cũng chứa đựng những yếu tố làm ảnh hưởng đến vấn đề hợp nhất các sở - đó có thể là nguy cơ từ việc không kiểm soát được các mối quan hệ phi chính thức.

²² Vì Hà Nội cũng có cả 4 cơ quan này, Hải Phòng chỉ không có Sở Quy hoạch – Kiến trúc, Đà Nẵng không có Sở Quy hoạch – Kiến trúc và Ban dân tộc, còn Cần Thơ cũng có 02 cơ quan là Sở Ngoại vụ và Ban dân tộc.

²³ Nguyễn Đức Chính, Trần Thị Thu Hà, *Tổ chức và hoạt động của UBND TPHCM trong mô hình CQĐT*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp trường: “Pháp luật về CQĐT TPHCM”, Trường Đại học Luật TPHCM, tháng 12/2022, tr.73.

²⁴ Phan Hải Hồ, Bùi Nam Hồng, *Những vấn đề đặt ra đối với cơ chế quản lý hành chính TPHCM khi thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 23, năm 2017, tr.49.

²⁵ Phan Anh, *Thành phố Hồ Chí Minh chính thức xin trung ương không hợp nhất sở, ngành*, <https://nld.com.vn/thoi-su/tp-hcm-chinh-thuc-xin-trung-uong-khong-hop-nhat-so-nganh-2020021018561148.htm>, công bố ngày 10/02/2020, truy cập ngày 20/3/2023.

Thứ hai, về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND TPHCM. Trước thời điểm Quốc hội chấp nhận thực hiện CQĐT tại TPHCM, UBND TPHCM đã có được một số những nhiệm vụ quyền hạn mang tính đặc thù quy định trong Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TPHCM như quyền được điều chỉnh tên gọi, chức năng, nhiệm vụ các phòng thuộc các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố (khoản 4 Điều 6) – một đặc quyền mà UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác không có, tức là không được quy định trong Luật 2015. Đến khi Nghị quyết số 131/2020/QH14 và Nghị định số 33/2021/NĐ-CP được ban hành thì nhiệm vụ, quyền hạn của UBND thành phố và Chủ tịch UBND TPHCM đã mở rộng hơn rất nhiều so với trước kia²⁶. Nếu Luật 2015 quy định, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền ủy quyền cho Phó Chủ tịch, người đứng đầu cơ quan chuyên môn cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thì Nghị quyết số 54/2017/QH14 mở rộng hơn đối tượng nhận ủy quyền thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn từ Chủ tịch UBND TPHCM là Chủ tịch UBND quận, huyện. Hiện nay UBND TPHCM đang tích cực triển khai những nội dung ủy quyền của UBND thành phố, Chủ tịch UBND thành phố đối với các sở ngành, UBND 24 quận, huyện. Trong đó, UBND ủy quyền 55 nhóm nhiệm vụ quyền hạn còn Chủ tịch UBND ủy quyền 31 nhóm nhiệm vụ, quyền hạn. Trên thực tế, việc ủy quyền thường theo vụ việc cụ thể, nhưng giả sử việc ủy quyền cho cấp dưới thực hiện nhiệm

vụ, quyền hạn của cấp trên một cách thường xuyên để giải quyết một loại công việc gì đó²⁷ thì lại chuyển sang “phân cấp” chứ không còn là ủy quyền nữa, mà muốn phân cấp thì phải sử dụng hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Do đó, sẽ rất khó khăn, phức tạp khi Chủ tịch UBND muốn ủy quyền cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ của mình một cách thường xuyên, ổn định lâu dài. Ngoài ra, “hiện nay hệ thống pháp luật của chúng ta chưa đồng bộ, vẫn có một số văn bản pháp luật chuyên ngành quy định Chủ tịch UBND cấp tỉnh có thẩm quyền phân cấp cho cơ quan cấp dưới trong khi Chủ tịch UBND cấp tỉnh không có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật”²⁸. Tác giả cho rằng, đây là một bất hợp lý lớn, cần phải được khắc phục trong điều kiện Luật 2015 và nghị quyết của Quốc hội về tổ chức CQĐT tại TPHCM đã bổ sung thêm một số quyền mới hoặc chỉnh sửa lại quyền nhằm đề cao vị trí vai trò của người đứng đầu UBND thành phố²⁹. Nên chăng, pháp luật cần trao cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh

²⁷ Trong một số trường hợp ủy quyền có khả năng dẫn đến việc thay đổi thủ tục hành chính so với các địa phương khác, tác động của thủ tục hành chính có thể tác động tiêu cực hoặc tích cực đến quyền lợi của tổ chức cá nhân. Ví dụ, UBND Thành phố ủy quyền cấp phép cho các sở chuyên ngành. Vậy giấy phép do các sở chuyên ngành cấp và đóng dấu có được chấp nhận lưu hành ở địa phương khác hay không?

²⁸ Tham luận của Sở Tư pháp TPHCM, *Thực trạng phân cấp, ủy quyền trong quản lý nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền thành phố; giữa các cơ quan hành chính trên địa bàn thành phố* trong Kỳ yếu Hội thảo quốc tế: Quy định pháp luật đặc thù về phát triển TPHCM và kinh nghiệm nước ngoài, Trường Đại học Luật TPHCM, 12/2018, tr.134.

²⁹ Khoản 2, 6, 9 Điều 22 Luật Tổ chức CQĐT năm 2015.

²⁶ Xem Điều 3 Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020.

thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trong mô hình CQĐT hiện nay, UBND TPHCM vẫn tiếp tục vận hành theo chế độ tập thể lãnh đạo kết hợp với đề cao vai trò người đứng đầu trên nguyên tắc “thảo luận tập thể, biểu quyết theo đa số”; còn các quận, phường trên địa bàn thành phố đã chuyển sang hoạt động theo chế độ thủ trưởng³⁰. Tức là, các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND quận và UBND phường vẫn sẽ được thảo luận tập thể, nhưng người đưa ra quyết định và chịu trách nhiệm về quyết định đó là Chủ tịch UBND³¹. Vậy, liệu rằng có hợp lý không khi mà ở trên thì “thắt” ở dưới lại “mở”? Từ trước đến nay chúng ta thường tư duy theo hướng UBND là cơ quan có thẩm quyền chung, quản lý toàn diện mọi lĩnh vực của đời sống xã hội địa phương nên phải hoạt động theo chế độ tập thể (tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách) để huy động trí tuệ tập thể, tránh chủ quan, duy ý chí, quan liêu, lạm dụng quyền lực. Nhưng thực ra, UBND là cơ quan thực thi quyền hành pháp, là nơi “cần hành động hơn là lý luận, cần sự ứng phó nhanh và mau lẹ, đúng lúc, quả quyết với những diễn biến phức tạp, đa dạng, nhanh chóng, thường xuyên và liên tục của đối tượng quản lý, của những nhiệm vụ mới phát sinh đòi hỏi phải giải quyết gấp rút”³²

vốn là những đặc trưng của bộ máy hành chính nhà nước, nghĩa là cần đến chế độ thủ trưởng với trách nhiệm cá nhân rõ ràng. Vì thế, nếu UBND TPHCM vẫn tiếp tục hoạt động theo nguyên tắc tập thể có thể coi là một hạn chế.

Khi triển khai CQĐT, có nhiều lĩnh vực trước đây thuộc thẩm quyền chung của UBND nay chuyển sang cho Chủ tịch UBND không còn phù hợp. Chẳng hạn, việc thực hiện các biểu mẫu giải quyết thủ tục hành chính cấp huyện liên quan lĩnh vực đất đai như cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất lần đầu; quyết định thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình/cá nhân; thông báo thu hồi đất... theo quy định của Luật Đất đai năm 2013³³ thuộc thẩm quyền chung của UBND quận/huyện, biểu mẫu được hướng dẫn ký dưới hình thức là “TM.UBND”. Song, khi thực hiện CQĐT từ ngày 01/7/2021, 16 UBND quận thuộc TPHCM làm việc theo chế độ thủ trưởng nên thể thức ký thay mặt không còn phù hợp. Trong khi đó, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là một trong những giấy tờ quan trọng, thường xuyên có khiếu kiện. Vì vậy, nếu ban hành không đúng biểu mẫu, khi bị khiếu kiện dễ bị Tòa án tuyên hủy, gây ra hàng loạt các hệ lụy khác. Để khắc phục hạn chế này, ngày 18/01/2024, tại Kỳ họp bất thường lần thứ

³⁰ Xem Điều 8 và Điều 18 Nghị định số 33/2021/NĐ-CP ngày 29/03/2021.

³¹ Khoản 4 Điều 8 và khoản 2 Điều 18 Nghị định số 33/2021/NĐ-CP.

³² Nguyễn Cửu Việt, *Vấn đề cải cách tổ chức và hoạt động của Chính phủ và UBND: nhìn từ nguyên tắc kết hợp chế độ tập thể lãnh đạo với chế độ thủ trưởng*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6, năm 1992, tr.42.

³³ Xem Điều 59, 66, 105 Luật Đất đai năm 2013; Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ địa chính.

5, Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật Đất đai số 31/2024/QH15 và Luật số 43/2024/QH15 ngày 29/6/2024 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai số 31/2024/QH15 để thay thế cho Luật Đất đai năm 2013. Hai đạo luật này chính thức có hiệu lực vào ngày 01/8/2024, sớm hơn 5 tháng so với dự kiến ban đầu là ngày 01/01/2025. Sau đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư số 10/2024/TT-BTNMT ngày 31/7/2024 quy định về hồ sơ địa chính, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất có hiệu lực từ ngày 01/8/2024³⁴. Tại Điều 38 Thông tư số 10/2024/TT-BTNMT đã xác định rõ thẩm quyền ký Giấy chứng nhận được xác định theo chế độ làm việc. Theo đó, (i) Trường hợp cơ quan làm việc theo chế độ tập thể thì Chủ tịch UBND thay mặt UBND ký; (ii) Trường hợp cơ quan làm việc theo chế độ thủ trưởng thì do Chủ tịch UBND ký. Sự sửa đổi này là phù hợp với việc tổ chức mô hình chính quyền đô thị hiện nay.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh

Thực hiện CQĐT tại TPHCM sẽ mang lại nhiều lợi ích³⁵, nhưng trong quá trình

triển khai vẫn còn gặp không ít những vướng mắc. Vì vậy, để phát huy những thành tựu, khắc phục những hạn chế nhằm xây dựng CQĐT TP.HCM hoạt động thực sự hiệu lực, hiệu quả thì trong thời gian tới cần tập trung:

3.1. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện thể chế về chính quyền đô thị

Một là, tiếp tục hoàn thiện cơ sở lý luận, khoa học, chính trị và thực tiễn về tổ chức CQĐT để tổ chức bộ máy phù hợp. Tác giả cho rằng cơ sở hạ tầng đô thị là một thể thống nhất và được quản lý đồng bộ, liên thông,... nên CQĐT tốt nhất là chỉ nên tổ chức một cấp hoàn chỉnh với thẩm quyền đầy đủ. Những công việc mà CQĐT phải thực hiện rõ ràng là có sự khác biệt rất quan trọng so với chính quyền nông thôn cả về phạm vi, loại công việc và cả về thứ tự ưu tiên giải quyết. Về nguyên tắc, CQĐT chủ yếu quản lý theo ngành, lĩnh vực, còn chính quyền nông thôn là quản lý theo lãnh thổ. Vì vậy, việc quản lý hành chính ở đây cũng phải khác với địa bàn nông thôn mà trong đó trước hết là về nội dung quản lý hành chính. Một bộ máy chính quyền hoạt động có hiệu quả cần phải có cơ chế vận hành hợp lý và khoa học, đảm bảo tính thống nhất, tránh tình trạng phải đi “xin cơ chế đặc thù” manh mún như hiện nay. Có thể nói, cơ chế đặc thù không phải là giải pháp bền vững cho một đô thị phát triển như TPHCM. Tác giả thiết nghĩ, có lẽ cần tính tới phương án xây dựng Luật Đô thị chung, phân chia ra từng cấp độ phát triển của đô thị dựa trên các tiêu chí cụ thể, từ đó có quy

³⁴ Các Thông tư sau đây hết hiệu lực kể từ ngày Thông tư số 10/2024/TT-BTNMT có hiệu lực thì hành: Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ địa chính;...

³⁵ Xem thêm: Nguyễn Thị Ngọc Mai, *Tổ chức bộ máy chính quyền thành phố trực thuộc trung ương và những kiến nghị cho đô thị TPHCM hiện nay*, Kỷ yếu hội thảo khoa học: Mô hình chính quyền thành phố thuộc thành phố: Triển vọng và thách thức đối

với TPHCM, trường Đại học Luật TPHCM, tháng 12/2020, tr.175.

định phù hợp cho từng loại đô thị. Đô thị ở loại nào thì áp dụng quy chế của loại đô thị đó và đây chính là cơ sở nền tảng quan trọng để tạo hành lang pháp lý chắc chắn cho CQĐT hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Hai là, rà soát lại toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật hiện nay có quy định về CQĐT để sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản mới nhằm hạn chế tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản, bảo đảm phù hợp với tình hình phát triển đô thị. Song song đó, tiến hành rà soát, bổ sung, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến các vấn đề về: Đất đai, quy hoạch đô thị, xây dựng, tài chính... bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, thống nhất, liên thông, minh bạch. Chẳng hạn như đã phân tích ở trên, trong Nghị quyết số 594/NQ-UBTVQH15 không có hướng dẫn về hình thức giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND phường³⁶ (do UBND phường không còn quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định tại khoản 7 Điều 9 Nghị quyết số 131/2020) và lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu (do không còn tổ chức HĐND quận, phường) nữa. Việc bỏ đi những quy định không phù hợp để vừa đảm bảo sự thống nhất giữa các văn bản pháp luật vừa nhằm giúp tăng hiệu quả của các hình thức giám sát của HĐND TPHCM.

³⁶ Xem thêm: Nguyễn Thị Ngọc Mai, *Bật cập trong tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh hiện nay*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp trường: Pháp luật về chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh, trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, tháng 12/2022, năm 2022, tr. 102,103.

3.2. Hoàn thiện tổ chức và hoạt động chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh

Thứ nhất, đối với HĐND

Để HĐND thực sự là cơ quan có quyền quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương trước hết cần kiện toàn bộ máy tổ chức HĐND. Luật 2015 quy định trong cơ cấu HĐND TPHCM có 04 Ban chuyên trách: Ban Kinh tế - Ngân sách, Ban Văn hóa - Xã hội, Ban Pháp chế và Ban Đô thị; ngoài ra, còn có Văn phòng HĐND Thành phố là cơ quan tham mưu, giúp việc cho HĐND thành phố. Để các ban hoạt động hiệu quả ngoài việc cần lựa chọn đúng đại biểu (đúng chuyên môn) vào cơ cấu của chúng như Ban Pháp chế phải gồm những đại biểu có sự hiểu biết sâu về pháp luật, được đào tạo về pháp luật; người đứng đầu các ban phải có kiến thức sâu về ngành, lĩnh vực mình phụ trách thì đồng thời, như đã phân tích ở trên cần phải tăng số lượng Ủy viên chuyên trách lên ít nhất hai người thay vì một người như hiện nay để đảm bảo hiệu quả hoạt động của ban.

Hiện nay, TPHCM có 16 quận không tổ chức HĐND quận, phường, do đó, bên cạnh những đối tượng giám sát trực tiếp được quy định thì HĐND thành phố dĩ nhiên phải giám sát luôn hoạt động và giám sát quyết định của UBND quận, Chủ tịch UBND các phường. Do vậy, quy trình giám sát cũng cần phải thay đổi cho phù hợp với đối tượng giám sát mới, việc HĐND TPHCM giám sát hoạt động của UBND TPHCM không thể giống quy trình HĐND TPHCM đi giám sát UBND các quận, phường thuộc thành phố. Bên cạnh đó, như đã phân tích ở trên, vì HĐND và UBND

là một thiết chế thống nhất, là CQĐP của TPHCM nên cần phải tăng cường công tác giám sát và thanh tra của HĐND và UBND TPHCM đối với UBND quận, phường cũng như cần phải tăng cường công tác thanh tra của Chính phủ đối với HĐND và UBND TPHCM, không nên quá đề cao, nhấn mạnh vai trò giám sát của HĐND TPHCM đối với UBND cùng cấp trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước.

Ngoài ra, để thực hiện Luật Đầu tư công năm 2019 và Nghị quyết số 131/2020/QH14 cũng như tháo gỡ vướng mắc cho TPHCM trong quá trình vận hành CQĐT, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần sớm có hướng dẫn về quy trình thực hiện Kế hoạch vốn đầu tư công của các quận và hướng dẫn về cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư các dự án sử dụng vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách TPHCM để có cơ sở thực hiện.

Thứ hai, đối với UBND

Về mô hình tổ chức và hoạt động của UBND, nguyên cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt đã khẳng định: “Đối với một nền quản trị quốc gia hiện đại, chế độ trách nhiệm là đòi hỏi quan trọng hàng đầu”³⁷ và “ngày nào mà vấn đề hành pháp không quy định trách nhiệm cá nhân rõ ràng thì ngày đó cũng khó mà đưa đất nước đi nhanh được”³⁸. Vì vậy, vấn đề xác định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước là rất quan trọng,

nhưng đi đôi với trách nhiệm là thẩm quyền. Tác giả cho rằng trong mô hình CQĐT ở TPHCM hiện nay cần phải đổi mới phương thức hoạt động của bộ máy hành chính thành phố. Trước hết cần thay đổi từ chế độ tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách sang thực hiện chế độ thủ trưởng hành chính trong các cơ quan hành chính đô thị bao gồm cả UBND TPHCM. Với chế độ này sẽ khắc phục được tình trạng trách nhiệm không rõ ràng, đùn đẩy trách nhiệm cho nhau hoặc dựa dẫm vào tập thể để né tránh trách nhiệm của chế độ ủy ban; đồng thời có ưu điểm là giải quyết công vụ mau lẹ, hạn chế thời gian hội họp, xác định trách nhiệm cá nhân rõ ràng, không còn chuyện “đổ lỗi” quyết định đó do HĐND quyết được nữa. Với một nền hành chính thủ trưởng, chắc chắn công việc sẽ được giải quyết nhanh gọn hơn rất nhiều do không phải trình lên trình xuống. Bên cạnh đó, tác giả cũng đồng ý với những đề xuất UBND TPHCM nên chuyển đổi sang mô hình CQĐT theo chế độ “*thị trưởng - hội đồng thị chính - cảnh sát đô thị*” với những vai trò và chức năng đáp ứng được đặc trưng của xã hội đô thị đã được các nhà khoa học thảo luận trước đây và hiện nay³⁹. Trong lịch sử, TPHCM đã

³⁷ Thủ tướng Võ Văn Kiệt, *Vì một Quốc hội thực sự đại diện cho dân*, Pháp lý, số cuối tháng 3/2011, tr.7.

³⁸ Phát biểu của đại biểu Nguyễn Bá Thanh tại buổi thảo luận tại Hội trường về Dự thảo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 (sửa đổi) chiều ngày 28/5/2003 (nguồn: Quốc hội, Biên bản thảo luận tại hội trường).

³⁹ Viện nghiên cứu xã hội TPHCM (Phan Xuân Biên chủ biên), *Một số vấn đề về xây dựng CQĐT từ thực tiễn TPHCM*, Nxb .Tổng hợp TPHCM, 2007, tr.36, 387, 388; Nguyễn Thị Thiện Trí, *Chế độ tự quản địa phương trên thế giới và vấn đề áp dụng trong đổi mới tổ chức CQĐP Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TPHCM, năm 2020, tr.183; Nguyễn Đức Chính, Trần Thị Thu Hà, *Tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân TPHCM trong mô hình chính quyền đô thị*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp trường; Pháp luật về chính quyền đô thị TPHCM, Trường Đại học Luật TPHCM, tháng 12/2022, tr.79.

từng được áp dụng theo mô hình này, vì vậy nếu áp dụng mô hình này không chỉ xuất phát từ đặc điểm và xu hướng phát triển của đô thị mà còn là sự kế thừa kinh nghiệm lịch sử của chính vùng lãnh thổ này⁴⁰. Hoặc, có thể tham khảo mô hình “*Thị trường – Hội đồng*” được áp dụng phổ biến hơn ở các thành phố của Hoa Kỳ, Nhật Bản, Đông Âu và một số nước đang phát triển ở châu Á⁴¹. Theo các mô hình này, UBND Thành phố sẽ được đổi tên thành Tòa Thị chính/Ủy ban hành chính, do Thị trưởng (Chủ tịch Ủy ban hành chính) đứng đầu. Thị trưởng là người đứng đầu bộ máy hành chính thành phố, sẽ đưa ra những quyết sách để phát triển kinh tế - xã hội. Chế độ thị trưởng đã được nhiều đô thị trong khu vực và trên thế giới áp dụng, trong đó có Trung Quốc – một nước có thể chế chính trị như Việt Nam đã áp dụng từ năm 1995. Tuy nhiên, cũng như việc tổ chức bộ máy CQĐT, việc bầu Thị trưởng tại các đô thị sẽ có sự khác biệt nhất định: Có thể do người dân hay cơ quan đại biểu địa phương hoặc cũng có thể được bổ nhiệm bởi người có thẩm quyền.

Thứ ba, đối với các cơ quan chuyên môn thuộc UBND

Khi xác định cơ cấu tổ chức bộ máy phải xuất phát từ quy mô, khối lượng và tính chất nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước. Đối với đô thị, việc quản lý đòi hỏi phải có sự tập trung và thống nhất cao độ nên các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cần phải được tổ chức theo ngành dọc theo hướng tinh gọn đầu mối. Do đó, việc sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND TPHCM hiện nay cần được triển khai theo mô hình quản lý đa ngành, đa lĩnh vực phù hợp với điều kiện cụ thể của CQĐT. Căn cứ vào chủ trương của Trung ương⁴², TPHCM có thể cân nhắc, tham khảo các địa phương khác đã tiến hành sáp nhập để thấy được những ưu điểm, những hạn chế của từng mô hình, từ đó lựa chọn được phương án phù hợp. Nếu TPHCM quyết định sắp xếp lại tổ chức bộ máy theo hướng sáp nhập, tinh gọn các sở/ngành thì phải đưa ra được cơ sở khoa học của việc sáp nhập, trong đó phải làm rõ cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn. Ngược lại, nếu không tổ chức, sáp nhập, sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn thì cũng phải đưa ra được lý do thỏa đáng (phải căn cứ vào lý thuyết tổ chức và tình hình thực tiễn cụ thể của TPHCM).

⁴⁰ CQĐT trên thế giới thường có hai đặc điểm: Rút bớt cấp hành chính lãnh thổ và thị trưởng do dân bầu trực tiếp. Hai đặc điểm này, kéo theo một số đặc điểm trong tổ chức vận hành của chính quyền đô thị, chi phối hiệu quả hoạt động (Xem thêm: Võ Trí Hào, *Chính quyền đô thị trên thế giới tổ chức vận hành như thế nào?*, <http://ashui.com/mag/tuongtac/phanbie-n/8633-chinh-quyen-do-thi-tren-the-gioi-to-chuc-van-hanh-nhu-the-nao.html>, công bố ngày 04/5/2013, truy cập ngày 16/3/2023).

⁴¹ Nguyễn Thị Hoàng, *Tổ chức và hoạt động chính quyền đô thị một số nước*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số tháng 6, năm 2007.

⁴² Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”; Nghị quyết số 56/2017/QH14 của Quốc hội về tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”; Kết luận số 34 –KL/TW ngày 07/8/2018 của Bộ Chính trị về thực hiện một số mô hình thí điểm theo Nghị quyết số 18-NQ/TW,...