

Việc thực hiện Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19-06-2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị ở thành phố Đà Nẵng và những vấn đề đặt ra

PGS,TS LÊ VĂN ĐÍNH

Học viện Chính trị khu vực III

1. Tình hình thực hiện nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19-6-2020 của Quốc hội

Thành phố Đà Nẵng sau 25 năm xây dựng và phát triển, được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, sự quyết tâm, nỗ lực của cả hệ thống chính trị và Nhân dân địa phương đã trở thành thành phố năng động, sáng tạo, là đô thị loại I trực thuộc Trung ương, trung tâm lớn nhất của khu vực miền Trung - Tây Nguyên và trung tâm kinh tế lớn của cả nước.. Tốc độ tăng trưởng kinh tế của thành phố luôn ở mức cao so với bình quân của cả nước, là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. Để thành phố Đà Nẵng phát triển, trong thời gian qua Đảng, Chính phủ đã có nhiều Nghị quyết, cơ chế, chính sách đặc thù cho thành phố Đà Nẵng¹. Tuy nhiên, tổng kết 25 năm xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng và gần 20 năm thực hiện Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 16-10-2003 của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đã chỉ ra thành phố đang gặp nhiều khó khăn và nảy sinh nhiều áp lực trong quá trình xây dựng và phát triển: Mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương hiện nay đã bộc lộ nhiều hạn chế về phân định nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức bộ máy; phương thức hoạt động, cơ chế điều hành, chính sách phân cấp quản lý, ủy quyền trên một số lĩnh vực chưa phù hợp với đối tượng, đặc thù quản lý ở đô thị và quá trình đô thị hóa ở khu vực nông thôn. Bên cạnh đó, các cơ chế, chính sách đặc thù cho

Đà Nẵng chậm được ban hành, một số rào cản, vướng mắc chưa được tháo gỡ kịp thời; các thách thức về công tác quản lý như: quy hoạch đô thị và đất đai, nguồn vốn đầu tư phát triển chưa đáp ứng nhu cầu; thu hút đầu tư nước ngoài còn hạn chế; kết cấu hạ tầng giao thông đô thị thiếu tính đồng bộ kết nối...

Tính đến tháng 12 - 2021, thành phố có 08 đơn vị hành chính cấp huyện (gồm 06 quận, 02 huyện), 56 đơn vị hành chính cấp xã (gồm 45 phường, 11 xã).. Thực tế thí điểm xây dựng *Đề án Chính quyền đô thị Đà Nẵng giai đoạn 2008 - 2015* đã đạt được những kết quả khả quan. Năm 2015, khi Luật Chính quyền địa phương được ban hành, mô hình chính quyền thành phố Đà Nẵng phải thực hiện theo quy định của pháp luật. Tuy vậy, những thách thức về đô thị hóa, hội nhập quốc tế, sự gia tăng dân số, áp lực về hạ tầng cơ sở, giao thông, môi trường, an ninh trật tự... đòi hỏi một cơ chế, chính sách hợp lý cũng như mô hình quản lý phù hợp với đặc thù đô thị. Do đặc điểm, tính chất tập trung, thống nhất cao của đô thị, các vấn đề quy hoạch phát triển, kết cấu hạ tầng và kinh tế - xã hội cần phải được quyết định ở cấp thành phố; quận, huyện, phường, xã chỉ là cấp hành chính tổ chức thực hiện một số công việc cụ thể của quản lý hành chính nhà nước và cung ứng một số dịch vụ công theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền cấp trên... Để khắc phục những hạn chế, thách thức trên đây và để huy động tối đa các nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội và quá trình phát triển đô thị, việc đề xuất nghiên

cứu và thí điểm mô hình chính quyền đô thị cho thành phố Đà Nẵng là yêu cầu phù hợp với thực tiễn, từng bước nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, năng lực quản lý, điều hành của chính quyền thành phố Đà Nẵng phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội; đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người dân. Cùng với sự phát triển về kinh tế - xã hội và quá trình đô thị hóa, trong những năm qua (nhất là giai đoạn 2015 - 2019) thành phố Đà Nẵng luôn là đơn vị đi đầu cả nước trong thực hiện cải cách hành chính và thí điểm những mô hình tổ chức mới. Hiện nay, thành phố Đà Nẵng là 01 trong 03 thành phố thực hiện tổ chức mô hình chính quyền đô thị với những đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo *Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19-6-2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng* và Nghị định số 34/2021/NĐ-CP ngày 29-3-2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 119/2020/QH14.

Qua gần 2 năm thực hiện Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19-6-2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng, một số kết quả có thể nhận thấy:

Công tác thực hiện các nhiệm vụ để triển khai thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị đã thực hiện đúng kế hoạch, đảm bảo tiến độ các yêu cầu đặt ra, việc chuyển tiếp thực hiện nhiệm vụ giữa hai giai đoạn chưa có vướng mắc, phát sinh lớn làm ảnh hưởng hay cản trở đến công tác quản lý, điều hành của UBND quận, phường.

Thành ủy, HĐND, UBND thành phố đã tổ chức quán triệt tạo nhận thức trong cán bộ đảng viên, công chức, viên chức và nhân dân; sớm hoàn thiện các văn bản, tạo cơ sở pháp lý trong quá trình thực hiện thí điểm. Công tác bố trí, sắp xếp tổ chức bộ máy, công tác cán bộ khi triển khai thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị về cơ bản đã hoàn thành tốt. Đối với việc sắp xếp, bố trí các chức danh, tinh giản biên chế phù hợp với trình độ chuyên môn và nguyện vọng của từng cán bộ. Đến nay, đa số cán bộ được sắp xếp, bố trí lại cơ bản yên tâm công tác và bước đầu thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

Về quản lý tài chính, ngân sách, các quận, phường đều đã được phân bổ dự toán 6 tháng cuối năm 2021 và năm 2022 để thực hiện các nhiệm vụ là đơn vị dự toán ngân sách; đồng thời, bổ sung dự toán theo đề nghị của các quận để thực hiện các nhiệm vụ trong phòng, chống dịch Covid-19; các chính sách an sinh xã hội, hỗ trợ các đối tượng khó khăn; các nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao theo quy định...

Thời gian triển khai còn ngắn trong điều kiện đại dịch Covid-19 nên cần tiếp tục sơ kết, theo dõi thường xuyên để có thể đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính quận, phường khi đổi mới cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ theo Nghị quyết số 119/2020/QH14 và Nghị định số 34/2021/NĐ-CP. Nhìn chung bước đầu đã thu được kết quả tích cực, phát huy tính chủ động, thẩm quyền và chế độ trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu quận, phường; công tác quản lý điều hành của UBND các quận, phường vẫn ổn định, thông suốt, hiệu quả, nhất là trong tình hình phòng chống dịch bệnh Covid-19 ngày càng phức tạp. Kết quả này đã góp phần tổ chức bộ máy tinh gọn hơn, thủ tục hành chính được cắt giảm, tăng tính chủ động điều hành của chính quyền, tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính cấp quận, phường; nâng cao hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước.

2. Một số vấn đề đặt ra cần giải quyết

Qua thực tiễn thực hiện *Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19-6-2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng* cho thấy một số vấn đề khó khăn, vướng mắc² và những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện thêm như:

Thứ nhất, khi thực hiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị thì quyền đại diện của người dân trực tiếp thông qua đại biểu HĐND phường và HĐND quận không còn mà được thực hiện thông qua các kênh khác như đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội của thành phố; Thường trực HĐND, các ban, tổ đại biểu và của đại biểu HĐND thành phố, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội các cấp... Tuy nhiên, số lượng đại biểu hoạt động kiêm nhiệm chiếm đa số; chức năng, nhiệm vụ của HĐND thành phố tăng thêm do không tổ chức HĐND quận,

phường, nên đã ảnh hưởng đến việc tiếp nhận, xử lý các ý kiến của người dân ở đô thị.

Do vậy, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần sớm ban hành Nghị quyết hướng dẫn hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND, trong đó nêu rõ trách nhiệm của cơ quan chịu sự giám sát trong việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát; chủ trương tăng thêm số lượng đại biểu chuyên trách của HĐND thành phố Đà Nẵng theo hướng tăng thêm số lượng ủy viên chuyên trách của các Ban HĐND thành phố. Bộ Nội vụ cần sớm có văn bản hướng dẫn chi tiết, cụ thể về tổ chức hội nghị đối thoại với nhân dân của Chủ tịch UBND quận, phường theo Nghị định này và trách nhiệm tổng hợp, giải quyết, trả lời các kiến nghị của Nhân dân tại buổi đối thoại, đồng thời làm cơ sở để HĐND thành phố giám sát việc thực hiện.

Thứ hai, ưu điểm rõ nét là thống nhất chế độ quản lý công chức phường được giao biên chế; quản lý, sử dụng thống nhất liên thông công chức quận; gắn với phân cấp quản lý cán bộ. Tuy nhiên, các chức danh cán bộ phường (Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch Ủy ban Mặt trận, trưởng các đoàn thể chính trị - xã hội) không được liên thông với quận theo quy định tại Luật Cán bộ, công chức và các Nghị định hướng dẫn thi hành³. Vấn đề này cần tiếp tục nghiên cứu thống nhất chung về chế độ công vụ đối với cán bộ tại phường để chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức phường theo hướng chuyên nghiệp; bảo đảm thống nhất trong hệ thống chính trị ở phường, cũng như trong công tác quản lý, sử dụng cán bộ, công chức liên thông giữa các cơ quan đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội và chính quyền; giữa phường với quận; tạo sự chủ động, linh hoạt trong công tác quy hoạch, đào tạo, luân chuyển, điều động cán bộ giữa quận - phường và ngược lại.

Đặc thù công tác của UBND phường khác với UBND xã, đặc biệt ở những nơi khu vực đông dân cư (60 - 70 nghìn dân), áp lực giải quyết khối lượng lớn công việc với yêu cầu cao. Do vậy, cần có cơ chế để được bố trí tăng thêm biên chế công chức làm việc tại UBND phường phù hợp với mật độ dân số, khối lượng công việc trên thực tế. Hiện nay, Chính phủ đang dự thảo Nghị định về hợp đồng lao động, do vậy để giải quyết các nhiệm vụ phát sinh và vấn đề quản

lý của đô thị đang phát triển khi thực hiện thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị, cần bổ sung quy định cho phép được hợp đồng lao động một số vị trí việc làm đáp ứng yêu cầu cấp thiết tại UBND phường từ nguồn ngân sách chi thường xuyên.

Thứ ba, khó khăn, vướng mắc trong việc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật quy định về tài chính, ngân sách đối với cấp ngân sách để áp dụng thí điểm cho mô hình UBND quận, phường là đơn vị dự toán. Đề nghị hướng dẫn tháo gỡ khó khăn, đề quận, phường bảo đảm tính chủ động như là cấp ngân sách, đặc biệt là nguồn tăng thu, kết dư ngân sách để chủ động bổ sung dự toán phục vụ phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng an ninh và công tác đảm bảo an sinh xã hội ở địa phương; bố trí quỹ thi đua khen thưởng đối với đơn vị dự toán là quận, phường⁴. Do vậy cần, hướng dẫn thêm các giải pháp mà thành phố đã thực hiện để khắc phục hạn chế, khó khăn khi thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị trên địa bàn thành phố Đà Nẵng trong thời gian qua, tạo điều kiện để thành phố Đà Nẵng triển khai thực hiện công tác quản lý tài chính, ngân sách cho phù hợp thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị trong thời gian đến. Xem xét quy định bố trí tỷ lệ dự phòng ngân sách cho các quận thí điểm thực hiện mô hình chính quyền đô thị để đảm bảo chủ động sử dụng chi theo các nội dung quy định tại Điều 10 Luật Ngân sách nhà nước

Trong năm 2023, thành phố tiếp tục phải thực hiện nhiều nhiệm vụ chi quan trọng, nhất là việc hỗ trợ người dân, doanh nghiệp tháo gỡ khó khăn, phục hồi sản xuất kinh doanh, trong khi mức độ phục hồi của các ngành kinh tế chưa đồng đều, ngành du lịch dịch vụ là mũi nhọn nhưng nhiều thị trường khách quốc tế quan trọng vẫn chưa phục hồi do dịch bệnh Covid-19. Tại Khoản 1, Điều 9, Nghị quyết số Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19-6-2020 của Quốc hội có quy định: “Năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, Chính phủ xem xét, trình Quốc hội quyết định tỷ lệ điều tiết phù hợp cho ngân sách thành phố Đà Nẵng để bảo đảm nguồn lực thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của thành phố”. Do đó, đề nghị Quốc hội quan tâm tỷ lệ điều tiết các khoản thu cho ngân sách thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2023 - 2025 phù hợp để tạo nguồn lực thực hiện các mục tiêu phát triển

kinh tế - xã hội của thành phố theo Nghị quyết số 43-NQ/TW của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 119/2020/QH14 của Quốc hội.

Thứ tư, qua rà soát, một số nội dung liên quan đến thẩm quyền quyết định của HĐND quận trước đây chưa được quy định cụ thể theo Nghị quyết số 119/2020/QH14 và Nghị định số 34/2021/NĐ-CP (khi không còn tổ chức HĐND quận) ví dụ như quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất⁵. Tuy nhiên, trên thực tế, chưa có căn cứ pháp lý triển khai thực hiện. Do vậy, đề nghị Quốc hội bổ sung Nghị quyết 119/2020/QH14 giao thẩm quyền cho HĐND thành phố quyết định các nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND quận trước đây để bảo đảm kịp thời, thông suốt trong việc thực hiện nhiệm vụ của chính quyền đô thị (trên cơ sở đó, HĐND thành phố có thể phân cấp, ủy quyền theo quy định của pháp luật).

Thứ năm, đề nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quan tâm, thống nhất để thành phố Đà Nẵng thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù tăng thu nhập cán bộ, công chức, viên chức, cụ thể như sau:

Nguồn kinh phí, đối tượng thực hiện: Sau khi ngân sách thành phố bảo đảm đủ nguồn thực hiện cải cách tiền lương và các chính sách an sinh xã hội cho cả thời kỳ ổn định ngân sách theo quy định của cấp có thẩm quyền, Hội đồng nhân dân thành phố được quyết định sử dụng *nguồn thực hiện cải cách tiền lương còn dư* của ngân sách thành phố; cho phép ngân sách cấp dưới sử dụng nguồn cải cách tiền lương còn dư để đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách và chi thu nhập tăng thêm cho *cán bộ, công chức, viên chức thuộc khu vực quản lý nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và đơn vị sự nghiệp công lập do thành phố quản lý*. Việc chi thu nhập bình quân tăng thêm trên cơ sở tuân thủ theo quy định của pháp luật hiện hành về cơ chế tự chủ tài chính đối với cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập với mức lương *không quá 0,8 lần mức lương ngạch bậc, chức vụ* và phải gắn với vị trí việc làm, sắp xếp bộ máy tổ chức, tinh giản biên chế, cải cách tiền lương theo chủ trương của Đảng, Nhà nước. Trong thời gian gần đây, một số tỉnh, thành phố đã được Quốc hội cho chủ trương thực hiện cơ chế tiền lương và thu nhập tăng

thêm như thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hải Phòng, thành phố Cần Thơ... Do vậy, thành phố Đà Nẵng kiến nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiếp tục quan tâm để thành phố Đà Nẵng được thực hiện cơ chế tăng thu nhập cán bộ, công chức, viên chức.

1. Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 16-10-2003 của Bộ Chính trị khóa IX về xây dựng và phát triển thành phố Đà Nẵng trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; Kết luận số 75-KL/TW ngày 12-11-2013 của Bộ Chính trị về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết số 33-NQ/TW; Nghị định số 144/NĐ-CP ngày 01-11-2016 của Chính phủ quy định một số cơ chế đặc thù về đầu tư, tài chính, ngân sách và phân cấp quản lý đối với thành phố Đà Nẵng; Nghị định số 04/2018/NĐ-CP ngày 04-1-2018 của Chính phủ quy định về cơ chế, chính sách ưu đãi đối với Khu công nghệ cao Đà Nẵng.
 2. Tại dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của 03 Nghị định của Chính phủ về tổ chức chính quyền đô thị (trong đó có Nghị định số 34/2021/NĐ-CP) đã cơ bản giải quyết một số bất cập khi thực hiện.
 3. Nghị định số 34/2019/NĐ-CP ngày 24-4-2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố; Nghị định số 138/2020/NĐ-CP ngày 27-11-2020 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.
 4. Để kịp thời giải quyết vướng mắc, đảm bảo công tác quản lý, điều hành của UBND quận, phường khi thực hiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị, UBND thành phố đã trình HĐND thành phố ban hành Nghị quyết số 52/2021/NQ-HĐND; trong đó phân bổ 4% chi khác ngân sách tại UBND các quận, phường (bao gồm kinh phí khen thưởng) để thực hiện các nhiệm vụ đột xuất phát sinh trên địa bàn.
 5. Theo quy định tại Điểm c Khoản 2 Điều 24, Khoản 4 Điều 34 Luật Xây dựng năm 2014 và Khoản 2, Khoản 7, Khoản 9 Điều 28, Luật số 35/2018/QH14 ngày 20-11-2018 của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch thì: UBND cấp huyện có thẩm quyền tổ chức lập nhiệm vụ và đồ án quy hoạch chi tiết xây dựng khu chức năng tại khu vực được giao quản lý và có trách nhiệm trình HĐND cùng cấp quyết định trước khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, phê duyệt.
- Điều 45 Luật Đất đai quy định về thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Điều này được sửa đổi bởi Khoản 1 Điều 6 Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch 2018) thì UBND cấp huyện trình HĐND cùng cấp thông qua kế hoạch sử dụng đất cấp huyện trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt.