

VAI TRÒ CỦA HIỆP HỘI NGÀNH NGHỀ TRONG BỐI CẢNH XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

TRẦN KIM ANH (*)

Tóm tắt: Việt Nam là một quốc gia có tốc độ đô thị hóa cao. Trước yêu cầu phát triển ở khu vực đô thị, đòi hỏi chính quyền đô thị phải tiếp tục đổi mới cả về tổ chức và hoạt động. Một trong những xu hướng nổi lên hiện nay nhằm tinh gọn bộ máy và tăng tính hiệu quả trong hoạt động cung ứng hàng hóa, dịch vụ công của chính quyền đô thị là huy động sự tham gia của toàn xã hội nói chung và các hiệp hội ngành nghề nói riêng.

Từ khóa: Chính quyền đô thị; hiệp hội ngành nghề; vai trò của hiệp hội; quản lý nhà nước.

Abstract: Vietnam is a country with a high urbanization rate. Facing with development requirements in urban areas, urban governments are required to continue innovating both their organizational structure and operations. To streamline the system and increase the efficiency in the provision of public goods and services by urban governments, one of the existing emerging trends is to mobilize the participation of the entire society in general and professional associations in particular.

Keywords: Urban government; professional association; role of associations; state management.

Ngày nhận bài: 21/3/2024

Ngày biên tập: 28/3/2024

Ngày duyệt đăng: 22/4/2024

1. Vai trò của hiệp hội ngành nghề đối với hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền đô thị

Chính quyền đô thị là một hình thức của chính quyền địa phương được tổ chức để phù hợp với đặc điểm của đô thị (phát triển nhanh, cư dân tập trung đông đúc, đòi hỏi cao về an sinh xã hội...) nhưng vẫn đảm bảo về bản chất, vị trí, vai trò. Chức năng, mối quan hệ giữa chính quyền các cấp theo quy định của luật. Trong bối cảnh Việt Nam xây dựng mô hình chính quyền đô thị, bộ máy chính quyền theo hướng tinh gọn, giảm tải đầu mối, tập trung chức năng vào việc quản lý, hoạch định chính sách, thì các hiệp hội ngành nghề ở khu vực đô thị đóng vai trò quan trọng việc giám sát cũng như đồng hành cùng với chính quyền đô thị trên các lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Theo Điều 2, Nghị định số 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội

thì hội được hiểu là tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, cùng sở thích, cùng giới, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, được tổ chức và hoạt động theo Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

Hiệp hội ngành, nghề bao gồm: hiệp hội ngành hàng và hiệp hội nghề nghiệp, là tổ chức phi lợi nhuận tập hợp các doanh nghiệp hoạt động trong cùng một ngành nghề hoặc lĩnh vực kinh doanh và đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển của chính quyền đô thị. Cụ thể là:

Một là, hỗ trợ hoạt động quản lý của chính quyền đô thị.

Các hiệp hội ngành, nghề thực hiện giám sát văn bản quy phạm pháp luật nhằm phát hiện những bất hợp lý để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền nghiên cứu, có những

(*) **ThS; Học viện Hành chính Quốc gia**

sửa đổi, bổ sung cần thiết. Ví dụ như, các hoạt động về góp ý trong quy hoạch đô thị như quy hoạch đường cao tốc, mạng lưới đường sắt⁽¹⁾, nhà ở xã hội, xây dựng, quản lý và phát triển chỉ dẫn địa lý tại Việt Nam⁽²⁾... luôn có sự góp mặt của Hiệp hội các đô thị Việt Nam, Hội Quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam, Hội Kiến trúc sư Việt Nam, Hội Xây dựng Việt Nam. Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam trong hoạt động tư vấn, phản biện và giám định các đề án, luật của Nhà nước như Luật Đất đai (sửa đổi), Luật Giao dịch điện tử, chuyển đổi số của chính quyền địa phương...

Thông qua hoạt động cung cấp hàng hóa dịch vụ, hiệp hội định hướng, dẫn dắt, hỗ trợ doanh nghiệp và người lao động nâng cao năng lực phù hợp với yêu cầu của thị trường và pháp luật. Bên cạnh đó, hoạt động điều tiết của các hội viên nhằm khắc phục những bất cập của thị trường, ổn định và nâng cao hiệu quả hoạt động của hội viên và nền kinh tế. Chẳng hạn, các hiệp hội ngành nghề tài chính (VAFI, VFCA,...) thông qua các hoạt động cung cấp dịch vụ tài chính cá nhân, tư vấn/cung cấp thông tin về thị trường cho tổ chức, doanh nghiệp... để đề cao đạo đức nghề nghiệp của người hành nghề dịch vụ, của tổ chức và cá nhân cũng như trách nhiệm của các thành viên, hội viên trong việc chấp hành nghiêm pháp luật của Nhà nước.

Hai là, tham gia việc hình thành các thỏa thuận chia sẻ dịch vụ liên địa phương.

Vai trò này thể hiện qua việc các hiệp hội ngành nghề cung cấp cơ chế phổ biến và các chuẩn mực dịch vụ công chuyên nghiệp và giá trị⁽³⁾. Liên kết địa phương, liên kết vùng và rộng hơn khiến chính quyền đô thị phải giải quyết ngày càng nhiều hơn các vấn đề vượt qua địa giới hành chính quản lý. Sự phân tán thẩm quyền làm phức tạp việc quản lý kết cấu hạ tầng, ô nhiễm môi trường, tội phạm, kinh tế khu vực và các vấn đề khác. Sự phức tạp này đòi hỏi phải có các giải pháp đa thẩm quyền để xử lý, trong đó các thỏa thuận chia sẻ dịch vụ liên địa phương là một lựa chọn có tính khả thi. Các thỏa thuận chia sẻ dịch vụ liên địa phương có thể là chính thức hoặc không chính thức, trong đó chính quyền địa phương ký hợp đồng với người khác để cung cấp dịch vụ sang đơn vị khác để sản xuất dịch vụ chung⁽⁴⁾. Tính

linh hoạt khiến các thỏa thuận liên địa phương được sử dụng rộng rãi để lan tỏa hiệu ứng quản lý và nắm bắt quy mô nền kinh tế, là phương pháp hữu ích trong vấn đề phân định quyền tài phán. Điều này đòi hỏi chính quyền địa phương phải có đa thẩm quyền thông qua sự phối hợp, hợp tác độc lập với các mạng lưới liên địa phương.

Bên cạnh đó, sự tin tưởng của bộ máy chính quyền địa phương là điều kiện cần thiết để có được sự liên kết giữa các thỏa thuận chia sẻ dịch vụ liên địa phương. Sự tham gia của người quản lý vào các hiệp hội ngành, nghề không làm tăng sự hợp tác giữa các khu vực pháp lý nhưng tạo ra các mạng lưới mang lại cơ hội để đạt được nhiều tương tác trực tiếp hơn kết quả tốt hơn cho quan hệ đối tác dịch vụ hiệu quả⁽⁵⁾. Tại Việt Nam, Hiệp hội các đô thị Việt Nam có chức năng tăng cường sự hợp tác, hỗ trợ, liên kết giữa các đô thị Việt Nam trên các lĩnh vực: kinh tế, văn hóa, xã hội, quy hoạch đô thị... phối hợp xây dựng những chương trình liên đô thị, tìm kiếm những khả năng, điều kiện để thúc đẩy sự phát triển bền vững của hệ thống đô thị Việt Nam.

Ba là, góp phần phát triển các hoạt động hợp tác quốc tế trên lĩnh vực nghề nghiệp, phát triển kinh tế đối ngoại.

Việt Nam là thành viên của nhiều tổ chức quốc tế, cũng như tham gia vào nhiều hiệp định thương mại khu vực và quốc tế (ASEAN, WTO,...). Các hiệp hội ngành, nghề Việt Nam thường tham gia làm thành viên của các tổ chức quốc tế ngành nghề tương ứng, thực hiện thường xuyên các hoạt động xúc tiến thương mại ở nước ngoài thông qua các hình thức như: tham quan học tập kinh nghiệm, hội thảo quốc tế, tham gia triển lãm, hội chợ để quảng bá thương hiệu và tham gia xử lý các vụ kiện, tranh chấp thương mại.

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, việc phát huy vai trò của hiệp hội ngành nghề đối với hoạt động quản lý nhà nước tại Việt Nam cũng còn một số hạn chế nhất định, cụ thể là:

Thứ nhất, vai trò cầu nối giữa doanh nghiệp, người lao động, nhà chuyên môn với Nhà nước trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện môi trường chính sách, pháp luật chưa thật sự tích cực, chủ động và hiệu quả. Các hiệp hội ngành nghề chưa coi hoạt động này

như là một nhu cầu tất yếu cho sự tồn tại và phát triển của tổ chức; mới quan tâm đến những vấn đề chung của ngành, nghề mà chưa đưa ra được những kiến nghị để các cơ quan nhà nước xử lý, giải quyết những vụ việc cụ thể của từng hội viên.

Thứ hai, việc gắn kết hiệp hội với hội viên thông qua cung cấp hàng hóa dịch vụ còn đơn giản, chất lượng chưa cao, chưa tạo được động lực để hội viên gắn bó với hiệp hội. Các hoạt động dịch vụ thường ở mức đơn giản là cung cấp thông tin thị trường, tư vấn kinh doanh, xuất bản ấn phẩm, đào tạo, tổ chức đoàn đi khảo sát thị trường... Dịch vụ thông tin còn nghèo nàn, thiếu phân tích và dự báo, công tác đào tạo chưa thường xuyên và thiếu chuyên nghiệp...

Thứ ba, vai trò liên kết hội viên để điều tiết hành động, khắc phục các bất cập của thị trường còn rất mờ nhạt, tình trạng mạnh ai nấy làm khá phổ biến.

Những hạn chế nêu trên đến từ các nguyên nhân chủ yếu sau:

Một là, hoạt động của hiệp hội nhiều khi còn mang tính hình thức, nhiều hiệp hội còn có xu hướng hành chính hóa. Vẫn phụ thuộc nhiều vào bộ chủ quản trong tổ chức và hoạt động, chủ yếu làm nhiệm vụ tham vấn cho bộ chủ quản hơn là thực hiện tư vấn, trợ giúp, quan tâm đến quyền lợi của hội viên. Có những hiệp hội không hoạt động trong một thời gian dài; hội viên tham gia theo phong trào, để giao lưu hơn là thấy quyền lợi và trách nhiệm của mình.

Hai là, năng lực của các hiệp hội ngành, nghề chưa cao. Kinh phí hoạt động khó khăn và không ổn định. Các nguồn tài trợ từ Nhà nước, các nhà hảo tâm và từ nước ngoài rất hạn chế. Điều này xuất phát từ khung năng lực của các hiệp hội, hội cũng như việc ỷ lại vào nguồn trợ cấp từ ngân sách nhà nước khiến cho các hội không năng động trong việc tìm kiếm các nguồn kinh phí để hoạt động.

Ba là, công tác quản lý nhà nước đối với các hiệp hội vẫn còn nhiều bất cập. Sự tham gia của hiệp hội đối với các vấn đề của chính quyền đô thị có sự khác nhau giữa các cấp ở Trung ương và địa phương. Các quy định về tổ chức và hoạt động và các điều kiện bảo đảm để hiệp hội ngành nghề tham gia xây dựng pháp luật, phản biện và giám sát xã hội chưa đồng bộ, chưa cụ thể.

2. Phát huy vai trò của các hiệp hội ngành, nghề trong bối cảnh xây dựng chính quyền đô thị tại Việt Nam

Vai trò của các hiệp hội ngành, nghề trong tham gia hỗ trợ hoạt động và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị là một trong những hình thức thực hiện có hiệu quả phương châm “Chính phủ nhỏ - xã hội lớn”, và giúp chính quyền địa phương nói chung, chính quyền đô thị nói riêng thực hiện tốt hơn trách nhiệm giải trình trong hoạt động quản lý nhà nước. Điều này ngày càng trở nên quan trọng trong bối cảnh đẩy mạnh xây dựng chính quyền đô thị tại Việt Nam hiện nay và thời gian tới. Để phát huy hiệu quả vai trò của các hiệp hội ngành, nghề trong bối cảnh xây dựng chính quyền đô thị tại Việt Nam hướng tới mục tiêu chung, cần xem xét, thực hiện tốt một số giải pháp cơ bản sau:

Một là, các hiệp hội ngành, nghề cần chủ động tăng cường năng lực để đảm bảo được vai trò khi thực hiện các nhiệm vụ xã hội. Điều này vô cùng cần thiết bởi các nhà quản lý đô thị khi đặt hàng hiệp hội để nghiên cứu hay triển khai thực hiện các vấn đề quản lý đô thị; tiếp nhận góp ý dự thảo chính sách thì đều mong muốn hiệp hội ngành nghề phải có đủ năng lực thực hiện các việc đó. Vì vậy, các hiệp hội ngành nghề cần thu hút các chuyên gia có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực hoạt động chủ yếu của hiệp hội, cũng như tìm kiếm các cơ hội từ xã hội để khẳng định vai trò của họ đối với xã hội, từ đó thu hút các nguồn tài trợ hợp pháp và có được tiếng nói ủng hộ, niềm tin từ phía chính quyền đô thị.

Hai là, các hiệp hội ngành nghề cần nghiêm túc trong việc liên kết với nhau để đạt được mục tiêu chung. Việc hợp tác, liên kết giữ các hiệp hội là một trong những xu hướng hoạt động phổ biến của các tổ chức hiệp hội bởi tính hiệu quả, gia tăng nguồn lực, tăng cường mức độ nhận diện của lĩnh vực mà các hiệp hội theo đuổi. Các hiệp hội cần chủ động trong việc kết nối để liên kết với các tổ chức có cùng mục tiêu cũng như tìm kiếm sự giúp đỡ từ phía các cơ quan chủ quản.

Ba là, chính quyền đô thị cần có mối quan hệ cởi mở hơn với các hiệp hội ngành nghề. Mặc dù có sự nghi ngại do năng lực cũng như một số vấn đề khác trong hoạt động của các

hiệp hội ngành nghề, tuy nhiên chính quyền đô thị với tư cách là cơ quan quản lý có thể bằng cách thức của mình để tạo ra các hình thức tăng cường sự kết nối các hiệp hội, cũng như gia tăng năng lực của các hiệp hội ngành nghề để các hiệp hội trở thành đối tác tin cậy của Nhà nước như là tổ chức hội nghị/đối thoại, hội chợ xúc tiến thương mại... Chính quyền đô thị cũng cần có các hình thức ghi nhận, biểu dương những đóng góp của các hiệp hội ngành, nghề, như: khen thưởng, phúc đáp ý kiến góp ý của các hiệp hội và hội viên... Bên cạnh đó, cần tăng nguồn kinh phí cho công tác tư vấn, giám sát và phản biện xã hội của các hiệp hội ngành nghề thông qua các hình thức như đơn đặt hàng, trao quyền để cung ứng một số dịch vụ công trong khuôn khổ ngành, nghề của hiệp hội.

Các hiệp hội ngành, nghề đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ chính quyền đô thị thông qua sự tham gia của họ vào quá trình hoạch định chính sách, thực thi một số hoạt động cung ứng dịch vụ, là cầu nối giữa các bên với nhà nước và phát triển kinh tế đối ngoại. Tuy nhiên, các hiệp hội ngành, nghề cũng cần tăng cường năng lực để đáp ứng

điều kiện tham gia phát triển kinh tế - xã hội để các nhà quản lý đô thị có cái nhìn cởi mở hơn với sự tham gia của hiệp hội./.

Ghi chú:

(1) *Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). 1985. Intergovernmental Service Agreements for Delivering Local Public Services: Update 1983. Washington, DC: Government Printing Office.*

(2) <https://vusta.vn/tac-dong-cua-do-thi-hoa-va-doi-moi-he-thong-quy-hoach-doi-voi-duong-sat-p62658.html>.

(3) Đặng Thị Thanh Thủy, Nguyễn Văn Hiếu, Trần Minh Tiến, *Oleg nicetic, "Vai trò của các tổ chức tập thể trong xây dựng, quản lý và phát triển chỉ dẫn địa lý tại Việt Nam*, Báo Nông nghiệp và phát triển nông thôn - Kỳ 1 - tháng 9/2021.

(4) Brown, Trevor L., and Matthew Potoski. 2003. *Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4): 441–68.

(5) Frederickson, H. George. 1999. *The Re-positioning of American Public Administration*. *PS: Political Science and Politics* 32(4): 701-711

Hoàn thiện pháp luật để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát ... (tiếp theo trang 21)

kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh tại địa phương, khắc phục sự không phù hợp trong cơ chế, chính sách của Trung ương, địa phương và quá trình hoàn thiện thể chế về hoạt động giám sát của HĐND, góp phần làm thay đổi kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của địa phương theo hướng tích cực.

Bốn là, kết quả đạt được so với chi phí bỏ ra.

Chi phí ở đây bao gồm nhân lực, vật lực, thời gian... dành cho hoạt động giám sát ở mức thấp nhất nhưng kết quả đạt được phải ở mức cao nhất thì mới đảm bảo hiệu quả giám sát. Như vậy, các tiêu chí để đánh giá hoạt động giám sát của HĐND bao gồm: hiệu lực giải quyết các kiến nghị của hoạt động giám sát; mức độ đạt được của kết quả giám sát so với mục đích giám sát đã đề ra; tác động của hoạt động giám sát đến đời sống kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, công tác quản lý nhà nước ở địa phương; kết quả đạt được

so với chi phí bỏ ra. Sử dụng các tiêu chí trên khi đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND sẽ giúp cho quá trình đánh giá được toàn diện, từ đó thấy được hạn chế của hoạt động giám sát (nếu có) để có giải pháp khắc phục cụ thể và hiệu quả./.

Ghi chú:

(1) Trích Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011): *"Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của Trung ương"*.

(2) Nguyễn Đăng Dung, *Chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân (sách chuyên khảo)*, Nxb Tư pháp, H.2016, tr.150.

(3) Lê Thị Tươi, *Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội, H.2022, tr.56.