**MỤC LỤC**

[Phần thứ nhất SỰ CẦN THIẾT, CĂN CỨ VÀ CƠ SỞ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN XÂY DỰNG ĐỀ ÁN 1](#_Toc16256580)

[1. Sự cần thiết 1](#_Toc16256581)

[2. Căn cứ xây dựng Đề án 3](#_Toc16256582)

[*2.1. Các chủ trương, quan điểm của Đảng* 3](#_Toc16256583)

[*2.2. Căn cứ pháp lý* 4](#_Toc16256584)

[3. Mục tiêu, nhiệm vụ và phạm vi Đề án 4](#_Toc16256585)

[*3.1. Mục tiêu* 4](#_Toc16256586)

[*3.2. Nhiệm vụ* 5](#_Toc16256587)

[*3.3. Phạm vi Đề án* 5](#_Toc16256588)

[4. Cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức chính quyền đô thị 5](#_Toc16256589)

[*4.1. Đô thị và đặc điểm, tính chất của đô thị, chính quyền đô thị và quá trình đô thị hóa* 5](#_Toc16256590)

[*4.1.1. Đô thị và đặc điểm của đô thị* 5](#_Toc16256591)

[*4.1.2. Tính chất của đô thị* 7](#_Toc16256592)

[*4.1.3. Chính quyền đô thị, chức năng, đặc điểm* 8](#_Toc16256593)

[*4.1.4. Đô thị hóa* 11](#_Toc16256594)

[*4.2. Chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước về tổ chức chính quyền đô thị* 13](#_Toc16256595)

[*4.3. Quá trình lịch sử tổ chức chính quyền địa phương ở các đô thị Việt Nam qua các giai đoạn và một số kinh nghiệm* 16](#_Toc16256596)

[*4.4. Tính chất, đặc điểm của quản lý nhà nước ở đô thị* 17](#_Toc16256597)

[*4.4.1. Quản lý nhà nước ở đô thị mang tính tập trung cao* 17](#_Toc16256598)

[*4.4.2. Quản lý nhà nước ở đô thị có tính đa dạng, phức tạp* 18](#_Toc16256599)

[*4.4.3. Đô thị đòi hỏi quản lý theo ngành là chủ yếu* 19](#_Toc16256600)

[*4.4.4. Quản lý đô thị theo quy hoạch* 19](#_Toc16256601)

[*4.4.5. Cơ quan hành chính của chính quyền đô thị đa phần áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính* 20](#_Toc16256602)

[*4.4.6. Việc quản lý các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội và đời sống nhân dân ở đô thị chỉ có thể thực hiện một cách thống nhất, đồng bộ, nhanh nhạy khi có sự quản lý, điều hành bởi các chủ thể tạo ra được một sự liên kết phối hợp và tập trung, không lệ thuộc nhiều vào điều kiện sống, địa lý, lãnh thổ, họ tộc... của cư dân trên địa bàn lãnh thổ như nông thôn* 20](#_Toc16256603)

[*4.5. Nội dung thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị* 21](#_Toc16256604)

[5. Kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị ở một số nước 22](#_Toc16256605)

[6. Kinh nghiệm thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tại thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Đà Nẵng 24](#_Toc16256606)

[Phần thứ hai THỰC TRẠNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI 26](#_Toc16256607)

[I. ĐIỀU KIỆN, ĐẶC ĐIỂM, TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI 26](#_Toc16256608)

[1. Về điều kiện tự nhiên, đơn vị hành chính 26](#_Toc16256609)

[2. Kết quả phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô 27](#_Toc16256610)

[*2.1. Tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, gắn với cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của kinh tế Thủ đô* 27](#_Toc16256611)

[*2.2. Quy hoạch, xây dựng, quản lý, phát triển đô thị được chú trọng, nhiều lĩnh vực có chuyển biến, tiến bộ rõ rệt* 29](#_Toc16256612)

[*2.3. Sự nghiệp văn hóa, giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học - công nghệ tiếp tục phát triển và đạt được nhiều kết quả quan trọng* 30](#_Toc16256613)

[*2.4. Quốc phòng, an ninh của Thủ đô tiếp tục được củng cố, tăng cường; giữ vững ổn định chính trị - xã hội, bảo đảm an toàn tuyệt đối các cơ quan đầu não của Đảng, Nhà nước, các hoạt động đối ngoại quốc gia, các sự kiện chính trị lớn diễn ra trên địa bàn* 30](#_Toc16256614)

[*2.5. Hoạt động đối ngoại, hợp tác phát triển, hội nhập khu vực và quốc tế tiếp tục được đẩy mạnh; vị thế, uy tín của Thủ đô ngày càng được nâng cao* 31](#_Toc16256615)

[II. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN CÁC CẤP THÀNH PHỐ HÀ NỘI 33](#_Toc16256616)

[1. Thực trạng tổ chức chính quyền thành phố và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố 33](#_Toc16256617)

[*1.1. Về HĐND thành phố* 33](#_Toc16256618)

[*1.2. Về UBND thành phố* 37](#_Toc16256619)

[*1.3. Về các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố* 38](#_Toc16256620)

[2. Thực trạng tổ chức bộ máy chính quyền quận, huyện, thị xã 40](#_Toc16256621)

[*2.1. Đặc điểm của quận, huyện, thị xã* 40](#_Toc16256622)

[*2.2. Tổ chức, hoạt động của HĐND* 41](#_Toc16256623)

[*2.3. Tổ chức, hoạt động quản lý của UBND* 43](#_Toc16256624)

[3. Thực trạng tổ chức và hoạt động quản lý của chính quyền phường, xã, thị trấn 46](#_Toc16256625)

[*3.1. Đặc điểm của đơn vị hành chính phường, xã, thị trấn* 46](#_Toc16256626)

[*3.2. Thực trạng tổ chức, hoạt động của HĐND phường, xã, thị trấn* 46](#_Toc16256627)

[*3.3. Thực trạng tổ chức, hoạt động quản lý của UBND phường, xã, thị trấn* 47](#_Toc16256628)

[4. Nhận xét chung 48](#_Toc16256629)

[*4.1. Ưu điểm* 48](#_Toc16256630)

[*4.2. Hạn chế, vướng mắc* 49](#_Toc16256631)

[*4.3. Một số nguyên nhân chủ yếu* 52](#_Toc16256632)

[III. THỰC TRẠNG CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH PHÂN CẤP 54](#_Toc16256633)

[1. Thực trạng phân cấp quản lý giữa Chính phủ, Bộ, ngành với chính quyền thành phố Hà Nội 54](#_Toc16256634)

[*1.1. Kết quả đạt được* 55](#_Toc16256635)

[*1.2. Một số hạn chế, bất cập* 55](#_Toc16256636)

[2. Đánh giá thực trạng phân cấp giữa chính quyền thành phố với chính quyền cấp huyện. 56](#_Toc16256637)

[*2.1. Kết quả đạt được* 56](#_Toc16256638)

[*2.2. Một số hạn chế, bấp cập* 57](#_Toc16256639)

[3. Một số vấn đề về phân cấp đặt ra khi thí điểm mô hình chính quyền đô thị của thành phố Hà Nội 58](#_Toc16256640)

[IV. XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐIỆN TỬ VÀ ĐÔ THỊ THÔNG MINH TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI 58](#_Toc16256641)

[1. Xây dựng kiến trúc Chính quyền điện tử (e-Hanoi) 59](#_Toc16256642)

[2. Về hạ tầng kỹ thuật, hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu cốt lõi và chuyên ngành 59](#_Toc16256643)

[3. Về ứng dụng CNTT phục vụ người dân, doanh nghiệp và điều hành, tác nghiệp trong nội bộ 60](#_Toc16256644)

[4. Về đào tạo nguồn nhân lực 61](#_Toc16256645)

[5. Về xây dựng Thành phố thông minh 61](#_Toc16256646)

[V. MỐI QUAN HỆ GIỮA CHÍNH QUYỀN VỚI CẤP ỦY ĐẢNG, MẶT TRẬN TỔ QUỐC VÀ CÁC TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI 62](#_Toc16256647)

[1. Việc ban hành hệ thống các văn bản nhằm thể chế hóa mối quan hệ lãnh đạo của cấp ủy với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân 62](#_Toc16256648)

[2. Thực trạng mối quan hệ giữa cấp ủy với chính quyền các cấp 62](#_Toc16256649)

[*2.1. Đối với HĐND các cấp* 62](#_Toc16256650)

[*2.2. Đối với UBND các cấp* 63](#_Toc16256651)

[*2.3. Về mối quan hệ giữa cấp ủy với các đảng viên hoạt động trong HĐND, UBND; giữa người đứng đầu cấp ủy với người đứng đầu HĐND, UBND* 64](#_Toc16256652)

[3. Thực trạng mối quan hệ giữa Ủy ban MTTQ, các đoàn thể chính trị xã hội với chính quyền các cấp 65](#_Toc16256653)

[4. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân 66](#_Toc16256654)

[*4.1. Hạn chế trong mối quan hệ giữa cấp ủy đảng với chính quyền* 66](#_Toc16256655)

[*4.2. Hạn chế trong mối quan hệ giữa Ủy ban MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội với chính quyền các cấp* 67](#_Toc16256656)

[VI. ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ THỰC HIỆN LUẬT THỦ ĐÔ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ MỚI ĐẶT RA 69](#_Toc16256657)

[1. Kết quả thực hiện Luật Thủ đô của HĐND Thành phố 70](#_Toc16256658)

[*1.1. Quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền của HĐND do Luật Thủ đô quy định* 70](#_Toc16256659)

[*1.2. Việc tổ chức giám sát thực hiện Luật Thủ đô và các văn bản quy phạm pháp luật quy định* 71](#_Toc16256660)

[2. Đánh giá chung về việc thực hiện Luật Thủ đô năm 2012 71](#_Toc16256661)

[*2.1. Kết quả đạt được* 71](#_Toc16256662)

[*2.2. Những hạn chế, bất cập* 73](#_Toc16256663)

[*2.3. Những vấn đề đặt ra trong phát triển Thủ đô những năm tới* 74](#_Toc16256664)

[Phần thứ ba ĐỊNH HƯỚNG VÀ NỘI DUNG THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI 76](#_Toc16256665)

[I. BỐI CẢNH, ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI THÀNH PHỐ HÀ NỘI 76](#_Toc16256666)

[1. Bối cảnh 76](#_Toc16256667)

[2. Định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố Hà Nội 78](#_Toc16256668)

[*2.1. Phát triển kinh tế* 78](#_Toc16256669)

[*2.2. Đẩy mạnh công tác quy hoạch, xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển và quản lý đô thị* 78](#_Toc16256670)

[*2.3. Phát triển văn hóa - xã hội* 79](#_Toc16256671)

[*2.4. An ninh, quốc phòng* 80](#_Toc16256672)

[*2.5. Mở rộng hoạt động đối ngoại và hợp tác phát triển* 80](#_Toc16256673)

[II. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU, NGUYÊN TẮC QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI 80](#_Toc16256674)

[1. Quan điểm 80](#_Toc16256675)

[2. Mục tiêu 81](#_Toc16256676)

[*2.1. Mục tiêu chung* 81](#_Toc16256677)

[*2.2. Mục tiêu cụ thể* 81](#_Toc16256678)

[3. Các nguyên tắc cần quán triệt 82](#_Toc16256679)

[*3.1. Đảm bảo sự lãnh đạo toàn diện, xuyên suốt của Đảng đối với chính quyền đô thị* 82](#_Toc16256680)

[*3.2. Đảm bảo phát huy quyền dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện của nhân dân trong việc tham gia quản lý nhà nước trên địa bàn đô thị, xây dựng chính quyền đô thị thực sự là của dân, do dân, vì dân.* 82](#_Toc16256681)

[*3.3. Tổ chức thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị phải đảm bảo tính tập trung, thống nhất, hoạt động nhanh nhạy, thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả cao* 83](#_Toc16256682)

[*3.4. Mô hình tổ chức, hoạt động quản lý của bộ máy chính quyền/cơ quan hành chính các cấp phải phù hợp với đặc điểm, tính chất của từng loại hình đơn vị hành chính của thành phố.* 83](#_Toc16256683)

[III. ĐỊNH HƯỚNG THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI 84](#_Toc16256684)

[1. Thí điểm đổi mới cơ chế, chính sách phân cấp quản lý 84](#_Toc16256685)

[*1.1. Cơ chế, chính sách phân cấp quản lý giữa Trung ương với chính quyền thành phố Hà Nội* 84](#_Toc16256686)

[*1.2. Hoàn thiện phân cấp giữa chính quyền thành phố với chính quyền cấp quận, huyện, thị xã.* 93](#_Toc16256687)

[2. Định hướng thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội. 94](#_Toc16256688)

[*2.1. Chính quyền thành phố* 95](#_Toc16256689)

[*2.2. Tổ chức chính quyền quận, huyện, thị xã* 96](#_Toc16256690)

[*2.3. Tổ chức chính quyền xã, phường thị trấn* 98](#_Toc16256691)

[*2.4. Ưu, nhược điểm của phương án* 102](#_Toc16256692)

[3. Các giải pháp để thực hiện thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội 104](#_Toc16256693)

[*3.1. Đổi mới cơ chế quản lý, phương thức hoạt động và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức theo mô hình chính quyền đô thị* 104](#_Toc16256694)

[*3.2. Định hướng xây dựng chính quyền điện tử và thành phố thông minh nhằm đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp để người dân tham gia xây dựng chính quyền* 106](#_Toc16256695)

[4. Nhóm giải pháp về củng cố chính quyền nông thôn 110](#_Toc16256696)

[*4.1. Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của các tổ chức trong hệ thống chính trị xã (xã, thị trấn).* 110](#_Toc16256697)

[*4.2. Nhóm giải pháp về chức danh cán bộ, công chức xã và người hoạt động không chuyên trách ở xã, ở thôn.* 111](#_Toc16256698)

[*4.3. Đổi mới cơ chế tuyển dụng, quản lý, sử dụng cán bộ, công chức và người hoạt động không chuyên trách ở xã và ở thôn.* 112](#_Toc16256699)

[*4.4. Nhóm giải pháp về chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức xã và người hoạt động không chuyên trách ở xã, ở thôn* 112](#_Toc16256700)

[*4.5. Nhóm giải pháp về đẩy mạnh cải cách hành chính ở xã* 113](#_Toc16256701)

[IV. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TỔ CHỨC ĐẢNG, MẶT TRẬN TỔ QUỐC VÀ CÁC TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI KHI THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ VÀ CỦNG CỐ CHÍNH QUYỀN NÔNG THÔN 113](#_Toc16256702)

[1. Thực hiện thí điểm mô hình tổ chức hai cấp chính quyền (cấp thành phố và quận) và cơ quan hành chính tại phường ở khu vực đô thị; mô hình tổ chức ba cấp chính quyền (cấp thành phố; cấp huyện và xã, thị trấn) ở khu vực nông thôn. 113](#_Toc16256703)

[*1.1. Mô hình tổ chức Đảng, MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội ở phường* 113](#_Toc16256704)

[*1.2. Mối quan hệ giữa cấp ủy Đảng với UBHC phường.* 114](#_Toc16256705)

[*1.3. Mối quan hệ của Ủy ban MTTQ và các tổ chức CT-XH với UBHC phường* 115](#_Toc16256706)

[*1.4. Đổi mới tổ chức và hoạt động của tổ dân phố* 115](#_Toc16256707)

[2. Đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của tổ chức đảng và công tác mặt trận, các đoàn thể nhân dân, tổ chức thôn tại xã để củng cố chính quyền nông thôn. 116](#_Toc16256708)

[*2.1. Đối với tổ chức Đảng ở xã* 116](#_Toc16256709)

[*2.2. Đối với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội* 116](#_Toc16256710)

[*2.3. Đổi mới tổ chức và hoạt động của thôn* 117](#_Toc16256711)

[Phần thứ tư TỔ CHỨC THỰC HIỆN 118](#_Toc16256712)

[I. DỰ BÁO TÁC ĐỘNG CỦA VIỆC TRIỂN KHAI THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ ĐỐI VỚI SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA THỦ ĐÔ HÀ NỘI 118](#_Toc16256713)

[1. Về mặt pháp lý 118](#_Toc16256714)

[2. Về tổ chức bộ máy của chính quyền thành phố 118](#_Toc16256715)

[3. Về phương thức hoạt động của chính quyền thành phố 119](#_Toc16256716)

[4. Về đội ngũ cán bộ, công chức 119](#_Toc16256717)

[5. Về kinh tế 120](#_Toc16256718)

[6. Về xã hội 125](#_Toc16256719)

[II. LỘ TRÌNH TRIỂN KHAI ĐỀ ÁN 125](#_Toc16256720)

[III. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ 126](#_Toc16256721)

**DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **STT** | **NỘI DUNG** | **VIẾT TẮT** |
| 1 | Chính quyền địa phương | CQĐP |
| 2 | Công nghiệp hóa – Hiện đại hóa | CNH-HĐH |
| 3 | Cán bộ công chức | CBCC |
| 4 | Chính quyền điện tử | CQĐT |
| 5 | Đô thị thông minh | ĐTTM |
| 6 | Hội đồng nhân dân | HĐND |
| 7 | Mặt trận tổ quốc | MTTQ |
| 8 | Quản lý nhà nước | QLNN |
| 9 | Thành phố | TP |
| 10 | Chính trị - xã hội | CT-XH |
| 11 | Tòa án nhân dân | TAND |
| 12 | Ủy ban hành chính | UBHC |
| 13 | Ủy ban nhân dân | UBND |
| 14 | Ủy ban kiểm tra | UBKT |
| 15 | Ủy ban | UB |
| 16 | Viện Kiểm sát nhân dân | VKSND |
| 17  | Xã hội chủ nghĩa | XHCN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ỦY BAN NHÂN DÂN****THÀNH PHỐ HÀ NỘI** |  | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập – Tự do – Hạnh phúc***Hà nội, ngày tháng 01 năm 2019* |

**ĐỀ ÁN**

**THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ**

**TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

# Phần thứ nhất SỰ CẦN THIẾT, CĂN CỨ VÀ CƠ SỞ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN XÂY DỰNG ĐỀ ÁN

# 1. Sự cần thiết

1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị là nhiệm vụ quan trọng, luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm chỉ đạo thực hiện nhằm đáp ứng những yêu cầu thực tiễn về nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước theo mô hình chính quyền đô thị trong bối cảnh đô thị hóa ở nước ta hiện nay.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc khóa XII đã chỉ rõ “Hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm ở nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định”.

Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6, 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" đã xác định nguyên nhân, hạn chế, yếu kém của tổ chức bộ máy hệ thống chính trị, đó là: Mô hình tổng thể về tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị chưa được hoàn thiện, một số bộ phận, lĩnh vực chưa phù hợp. Đồng thời đã đề ra nhiêm vụ: (1) Khẩn trương nghiên cứu, hoàn thiện và tổ chức thực hiện mô hình tổ chức tổng thể của hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động, tích cực hội nhập quốc tế; (2) Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; (3) Mạnh dạn thí điểm một số mô hình mới về thu gọn tổ chức bộ máy và kiêm nhiệm chức danh để tinh gọn đầu mối, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động; (4) Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm; đồng thời, xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình và tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện. Khuyến khích sự năng động, sáng tạo và phát huy tính tích cực, chủ động của các cấp, các ngành, các địa phương trong việc xây dựng, kiện toàn tổ chức, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế.

Điều 111, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do luật định*”.*

Như vậy, Đảng và Nhà nước ta luôn xác định việc tổ chức hợp lý CQĐP, phân biệt giữa chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo; đẩy mạnh phân cấp giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp CQĐP, gắn quyền hạn với trách nhiệm có vai trò vô cùng quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý xã hội, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt trong tổ chức và hoạt động của CQĐP các cấp, trong đó có chính quyền tại các đô thị.

2. Nhiều công trình khoa học nghiên cứu đã chỉ ra sự khác biệt lớn giữa đô thị và nông thôn, đó là: ở nông thôn, mật độ dân cư thưa thớt, mang tính cộng đồng, làng xã, phân tán, ít phức tạp; kinh tế nông thôn chủ yếu là kinh tế cá thể, hộ gia đình...; trong khi đó ở đô thị, mật độ và quy mô dân số lớn; điều kiện kinh tế - xã hội ngày càng phát triển nhanh chóng; đô thị là nơi tập trung các trung tâm, tập đoàn kinh tế lớn, là đấu mối giao lưu với các tỉnh, thành phố thuộc trung ương và quốc tế, nhiều yếu tố đan xen phức tạp; nhiều sự biến động đa dạng; đô thị cũng là nơi tiếp thu nhanh chóng các tiến bộ khoa học kỹ thuật tiên tiến, trong đó có cuộc cách mạng công nghiệp 4.0...Tất cả các yếu tố đó đã và đang làm thay đổi mạnh mẽ trong nhận thức và phương thức quản lý, tác động trực tiếp đến công tác quản lý xã hội. Những thách thức về đô thị hóa, hội nhập quốc tế, sự gia tăng dân số, áp lực về cơ sở hạ tầng, giao thông... nêu trên đòi hỏi một cơ chế, chính sách hợp lý cũng như bộ máy quản lý phù hợp. Do đó, cần thiết phải có một mô hình quản lý mới, phù hợp với đặc thù đô thị của Thủ đô. Bối cảnh và thực trạng trên đã tác động mạnh, đòi hỏi mô hình tổ chức chính quyền và hoạt động quản lý ở các cấp chính quyền tại thành phố Hà Nội – một đô thị đặc biệt phải được thiết kế, hoạt động phù hợp.Hà Nội phải trở thành đầu tầu mã lực lớn giữ vai trò quan trọng, thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế - xã hội của cả nước.

3. Thủ đô Hà Nội có vai trò đặc biệt quan trọng, là trung tâm chính trị - hành chính Quốc gia, kinh tế, khoa học công nghệ, văn hóa - xã hội của cả nước, có quy mô dân số đứng thứ hai trong cả nước. Trong những năm gần đây, dân số Hà Nội trung bình mỗi năm tăng khoảng 1,8%; mật độ dân số trung bình lớn, dân cư phân bố không đều, mật độ dân số tập trung tại các quận khá cao (mật độ dân số trung bình của 12 quận là 11.220 người/km2)( ). Sự gia tăng dân số tại Thủ đô trên tạo ra áp lực lớn về hạ tầng kinh tế và các vấn đề xã hội cho thành phố Hà Nội.

Là đô thị đặc biệt, có tốc độ đô thị hóa rất nhanh, nhất là các quận mới thành lập, các huyện và các xã. Kết cấu hạ tầng kinh tế và hạ tầng xã hội ở các khu vực đô thị lớn của Thành phố tương đối ổn định, nhưng chưa tương xứng với sự phát triển của xã hội, không đồng đều, thiếu đồng bộ, chưa có sự khớp nối giữa các khu vực đô thị, giữa các vùng, các địa phương của Thành phố. Các hoạt động kinh tế, văn hóa xã hội và đời sống nhân dân có sự đan xen giữa các yếu tố đô thị và nông thôn và ngày càng chuyển dịch theo hướng đô thị hóa. Quản lý quy hoạch đô thị còn nhiều hạn chế, công tác lập quy hoạch, phát triển đô thị chưa theo kịp tốc độ đô thị hóa, tính bền vững chưa cao, chưa phản ánh rõ nét các bản sắc văn hóa của từng khu vực. Mô hình quản lý hiện hành của Thành phố chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra, chưa tự chủ, thiếu linh hoạt, khả năng tự quyết định, tự chịu trách nhiệm để giải quyết kịp thời những vấn đề đặt ra đối với đô thị rất thấp. Cơ chế, chính sách phân cấp giữa Trung ương và Thành phố còn nhiều bất cập; một số lĩnh vực chưa phân định rõ ràng, chưa tạo được sự khác biệt giữa khu vực đô thị và nông thôn; giữa Thủ đô và các tỉnh, thành phố trong cả nước, không tạo được sự chủ động cho Hà Nội thực hiện nhiệm vụ, đáp ứng nhu cầu của người dân, yêu cầu để phát triển hội nhập của Thủ đô hiện đại, văn minh...

4. Tại Kết luận số 22-KL/TW ngày 07/11/2012 của Bộ Chính trị về sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết số 11-NQ/TWcủa Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011 - 2020, Bộ Chính trị đã "đồng ý để thành phố Hà Nội được triển khai thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị trong khu vực các quận; tiếp tục củng cố chính quyền nông thôn theo quy định của pháp luật".

Xuất phát từ những căn cứ, cơ sở thực tiễn trên, việc triển khai xây dựng Đề án thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội là cần thiết và có ý nghĩa quan trọng.

# 2. Căn cứ xây dựng Đề án

## *2.1. Các chủ trương, quan điểm của Đảng*

- Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X, XI và XII;

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 BCHTW khoá IX (tháng 2/2002) về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn;

- Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 06/01/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011 – 2020;

- Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2013 của Ban chấp hành TW Đảng khóa XI về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở;

- Kết luận số 89-KL/TW ngày 03/3/2014 của Bộ Chính trị về tổng kết thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường;

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của BCHTW Đảng 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;

- Kết luận số 22-KL/TW ngày 07/11/2017 của Bộ Chính trị về sơ kết 05 năm thực hiện Nghị quyết số 11-NQ/TW của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011 – 2020;

- Kết luận số 46-KL/TW ngày 19/4/2019 của Bộ Chính trị về Đề án thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội.

## *2.2. Căn cứ pháp lý*

- Hiến pháp năm 2013;

- Luật Quy hoạch đô thị năm 2009;

- Luật Thủ đô năm 2012;

- Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015;

- Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015;

- Nghị quyết 15/NQ-QH12 ngày 29/5/2008 của Quốc hội về mở rộng địa giới hành chính thành phố Hà Nội;

- Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 25/05/2016 về phân loại đô thị;

- [Nghị định 63/2017/NĐ-CP ngày 19/05/2017 quy định cơ chế, chính sách tài chính ngân sách đặc thù đối với Thủ đô Hà Nội](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Nghi-dinh-63-2017-ND-CP-co-che-chinh-sach-tai-chinh-ngan-sach-dac-thu-voi-Thu-do-Ha-Noi-350053.aspx);

- Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

# 3. Mục tiêu, nhiệm vụ và phạm vi Đề án

## *3.1. Mục tiêu*

Nghiên cứu, đề xuất các nội dung thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội (đô thị đặc biệt) theo hướng xây dựng chính quyền điện tử và đô thị thông minh, nâng cao tính minh bạch, năng lực tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong quản lý của chính quyền; tăng cường phân cấp, phân quyền từ Trung ương cho Thành phố, huy động mọi nguồn lực cho sự phát triển bền vững của Thủ đô; nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho nhân dân, giải quyết nhu cầu chính đáng của người dân và doanh nghiệp, phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế; góp phần xây dựng hệ thống chính trị vững mạnh, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

## *3.2. Nhiệm vụ*

- Nghiên cứu cơ sở lý luận về mô hình tổ chức, phương thức và nội dung quản lý chính quyền đô thị; quan điểm, định hướng, nội dung các vấn đề cơ bản về thiết kế mô hình tổ chức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy chính quyền đô thị thành phố Hà Nội.

- Đánh giá thực trạng tổ chức bộ máy và phương thức quản lý, hoạt động của chính quyền các cấp của Thành phố.

- Đề xuất, kiến nghị các nội dung thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị trong khu vực các quận của Thành phố, các giải pháp nhằm củng cố chính quyền nông thôn, nâng cao năng lực quản lý điều hành của chính quyền các cấp, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; phân biệt rõ chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn theo các chủ trương của Đảng và Nhà nước.

## *3.3. Phạm vi Đề án*

 Phạm vi của Đề án đề cập đến cả 3 cấp chính quyền của Thủ đô Hà Nội: cấp Thành phố, cấp huyện và cấp xã. Việc thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội cần có những điểm đặc biệt, nổi trội so với các tỉnh, thành phố trực thuộc TW trong cả nước; cả về tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức quản lý, cơ chế phân cấp, ủy quyền; khăng định vị thế của Thủ đô.

 Vì vậy, Đề án tập trung đề xuất, kiến nghị các nội dung thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị trong khu vực các quận theo hướng xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị (về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; tổ chức bộ máy, phương thức quản lý…); từng bước đổi mới, củng cố chính quyền khu vực nông thôn của thành phố Hà Nội theo quy định của pháp luật; đổi mới cơ chế, chính sách phân cấp, ủy quyền giữa các cơ quan Trung ương và thành phố, giữa các cấp chính quyền thành phố; thực hiện các giải pháp về đổi mới cơ chế quản lý, phương thức hoạt động; xây dựng chính quyền điện tử và đô thị thông minh; đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội ở cấp huyện, cấp xã trong điều kiện thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội.

# 4. Cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức chính quyền đô thị

## *4.1. Đô thị và đặc điểm, tính chất của đô thị, chính quyền đô thị và quá trình đô thị hóa*

### *4.1.1. Đô thị và đặc điểm của đô thị*

“Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ rất cao, lực lượng sản xuất tập trung, chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã, thị trấn”[[1]](#footnote-1)

Đô thị là một khu vực lệ thuộc về nông nghiệp, về cân bằng sinh thái và nguyên liệu sản xuất. Xã hội và không gian đô thị được tổ chức để thích nghi với đặc điểm này với hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội, thể chế, quy tắc, và sự đảm bảo các giao dịch làm nền tảng cho sự vận động và phát triển.

Sự phụ thuộc lẫn nhau trong cuộc sống ở đô thị bắt nguồn từ sự chia sẻ các tài nguyên công cộng, không gian chung, và đặc biệt là hệ thống công trình công cộng và hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội. Đô thị có những đặc điểm cơ bản sau đây:

- Về vị trí, vai trò: Các đô thị là trung tâm chính trị, trung tâm kinh tế, hoặc trung tâm văn hóa, giáo dục, khoa học - kỹ thuật; là đầu mối giao thông quan trọng... của cả nước, của khu vực, của một tỉnh, một huyện; là động lực cho sự phát triển đối với địa phương, vùng, miền đó, cả nước hoặc khu vực và quốc tế.

- Về dân cư: Dân cư đô thị đông đúc[[2]](#footnote-2), được hình thành từ nhiều nguồn với những yếu tố văn hoá, xã hội, tâm lý, tập quán, truyền thống, lễ nghi rất khác nhau, không có sự gắn kết chặt chẽ, có tính cục bộ địa phương như khu vực nông thôn, không có sự phân biệt cụ thể giữa quận này với quận khác, phường này với phường khác.

Đô thị là nơi tập trung dân cư với mật độ cao, mang nặng tính hợp cư hơn là quần cư so với các vùng nông thôn.Ở đô thị, trình độ dân trí và nhu cầu cuộc sống cao, đa dạng nhưng tính cộng đồng không cao.Điều này đòi hỏi phương pháp quản lý của bộ máy chính quyền đối với người dân phải có sự thống nhất cao trong toàn đô thị, không cần tính đến những nét đặc thù riêng biệt của dân cư ở mỗi địa bàn lãnh thổ như ở vùng nông thôn.

- Về cơ sở hạ tầng: Cơ sở hạ tầng ở đô thị (đường giao thông, hệ thống điện, cấp thoát nước, thông tin liên lạc, giao thông công cộng, cây xanh…) có tính thống nhất, liên thông và phức tạp, tạo thành những mạng lưới, hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn thành phố, không phụ thuộc vào địa giới hành chính, đặc biệt là ở các quận trung tâm, đòi hỏi có sự quản lý tập trung, thống nhất trên toàn địa bàn toàn thành phố. Ở nông thôn cơ sở hạ tầng còn đơn giản, chưa liên hoàn và chưa đồng bộ, đòi hỏi quản lý theo lãnh thổ là chủ yếu.

- Về kinh tế - xã hội: Ở khu vực nội thành, nội thị, kinh tế chủ yếu là phi nông nghiệp[[3]](#footnote-3), đa ngành, đa lĩnh vực, có tốc độ phát triển cao; các hoạt động kinh doanh phát triển mạnh. Các hoạt động sản xuất kinh doanh thương mại, dịch vụ không bị ràng buộc bởi những ranh giới hành chính trong nội bộ (đô thị quận, phường) mà có sự đan xen, gắn kết chặt chẽ với nhau trong phạm vi toàn đô thị.

- Về địa giới hành chính: Cơ sở hạ tầng ở đô thị là một chỉnh thể thống nhất nên việc phân chia địa giới hành chính trong khu vực nội thành, nội thị chỉ có ý nghĩa là khu vực hành chính, mang tính chất quản lý hành chính là chủ yếu. Ở nông thôn, việc phân chia địa giới hành chính gắn với các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra trong phạm vi địa bàn lãnh thổ đó.

- Về văn hóa: Các hoạt động văn hoá xã hội ở đô thị không bị giới hạn theo từng địa bàn quận, phường mà thường trên phạm vị toàn đô thị. Nhân dân ở mỗi quận, phường thường không có những tập quán, truyền thống, lễ nghi riêng biệt, nếu có thì chỉ có những nét đặc thù của từng đô thị.

- Về quản lý: Các vấn đề an ninh và trật tự, an toàn xã hội thường đa dạng, phức tạp, có thể diễn ra trên quy mô cả đô thị hoặc có thể ở một số địa điểm, khu vực dân cư nào đó nhưng không phải theo ranh giới các đơn vị hành chính quận, phường riêng rẽ như ở các huyện, xã vùng nông thôn (Ví dụ không thể giải quyết vấn đề an ninh, trật tự của riêng 01 phường, 01 quận). Các vấn đề về nhà ở, xây dựng, cấp - thoát nước, giao thông, bảo vệ môi trường, an ninh công cộng thường là những vấn đề bức xúc, phức tạp diễn ra hàng ngày trong quản lý nhà nước ở đô thị.

 - Về lối sống: Đời sống dân cư khu vực nông thôn ở các tỉnh, nhất là miền núi, vùng sâu, vùng xa chủ yếu là tự túc, tự cấp; dân cư những khu vực này có thể tự túc những nhu yếu phẩm cơ bản trong cuộc sống hàng ngày. Trong khi đó cuộc sống của dân cư đô thị và khu vực nông thôn đang đô thị hóa hoàn toàn phụ thuộc vào thị trường; những nhu yếu phẩm cần cho cuộc sống hàng ngày chủ yếu do thị trường cung cấp.

- Về xã hội: Đô thị là nơi hội tụ và trao đổi thông tin, là ‘‘vườn ươm” và thử nghiệm các tư duy đổi mới nhưng cũng là nơi dễ nẩy sinh các tệ nạn xã hội, các hiện tượng làm mất ổn định an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội.

### *4.1.2. Tính chất của đô thị*

a. Mỗi đô thị là một đơn vị hành chính thống nhất:

Ranh giới các đơn vị hành chính trong nội bộ đô thị (quận trong thành phố, phường trong quận, phường trong thị xã, thành phố thuộc tỉnh) được hình thành một cách "nhân tạo", theo ý chí chủ quan của các nhà lãnh đạo quản lý, xuất phát từ yêu cầu quản lý điều hành hành chính trên địa bàn đô thị, không có nghĩa quản lý về mặt lãnh thổ mà chỉ có ý nghĩa về mặt quản lý hành chính.

Các quận, thị xã, phường trong nội bộ một đô thị thực chất chỉ là các đơn vị hành chính có tính quy ước để thực thi công việc quản lý hành chính. Các đơn vị hành chính trong nội bộ một đô thị không thể được coi là những đơn vị hành chính (như ở vùng nông thôn) mà chỉ là những đơn vị hành chính được chia ra để tiện cho công việc quản lý hành chính, giám sát việc thực thi pháp luật trên từng khu vực dân cư trong nội bộ một đô thị.

 b. Đô thị có tính thống nhất và liên thông trên địa bàn:

Ở các đô thị, việc quy hoạch xây dựng và phát triển kết cấu hạ tầng, công trình phúc lợi công cộng, quy hoạch các khu dân cư, khu thương mại dịch vụ, khu văn hoá - thể thao… đều gắn kết chắt chẽ với nhau trên phạm vi toàn đô thị, đều phải theo quy hoạch chung của cả đô thị chứ không thể theo từng đơn vị hành chính trong nội bộ các đô thị (quận, phường), đặc biệt là về hạ tầng kỹ thuật (điện, giao thông công cộng, cây xanh, cấp thoát nước, xử lý rác thải), hạ tầng xã hội (bệnh viện, trường học, tiện ích văn hoá - thể thao), đất đai, nhà ở, an ninh trật tự, phòng cháy chữa cháy, bảo vệ môi trường.

 Việc xây dựng đến việc khai thác, sử dụng, sửa chữa, nâng cấp, quản lý…các công trình kết cấu hạ tầng, phúc lợi công cộng phải do các cơ quan chức năng của cấp đô thị thống nhất quản lý, điều hành chứ không thể cắt khúc, chia nhỏ theo từng quận, phường trong nội bộ một đô thị.

### *4.1.3. Chính quyền đô thị, chức năng, đặc điểm*

a. Chính quyền đô thị:

Sự phức tạp, đa dạng về hoạt động kinh tế - xã hội của đô thị ngày càng gia tăng ở nước ta đang đặt ra những yêu cầu mới về nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền đô thị các cấp cũng như đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị. Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII ngày 25/10/2017 "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" đề ra yêu cầu “Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; chủ động thí điểm ở những nơi có đủ điều kiện”. Điều 4, Luật Tổ chức CQĐP quy định: “Chính quyền địa phương ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường, thị trấn” và "Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam...".

Hiện nay, trên thế giới chưa có một khái niệm hoàn chỉnh về chính quyền đô thị. Ở góc độ lý luận, thuật ngữ "chính quyền " được hiểu từ nhiều góc độ khác nhau: chính quyền là quyền lực chính trị, giành chính quyền là giành lấy quyền lực chính trị, quyền nắm bộ máy nhà nước; "chính quyền" còn được hiểu là những thể chế nhà nước nắm quyền lực chính trị; là bộ máy điều khiển, quản lý công việc của Nhà nước[[4]](#footnote-4). Xuất phát từ thuật ngữ chính quyền được hiểu là bộ máy điều khiển, quản lý công việc của nhà nước thì chính quyền đô thị được hiểu là bộ máy quản lý các vấn đề trên địa bàn lãnh thổ đô thị.

Ở các nước trên thế giới, chính quyền đô thị là chính quyền địa phương tại một đô thị của một nước. Việc phân chia đơn vị hành chính và thiết lập chính quyền đô thị của các nước trên thế giới, đặc biệt là các thành phố thủ đô là rất đa dạng. Ngay trong cùng một nước cũng không áp dụng một mô hình chính quyền đô thị chung cho cả nước. Mỗi thành phố, tùy thuộc đặc điểm địa lý, số lượng, mật độ dân cư lựa chọn mô hình chính quyền riêng phù hợp nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý địa phương, chính quyền đô thị có thể là chính quyền đô thị - quốc gia, chính quyền đô thị - thủ đô, chính quyền đô thị - thủ phủ bang, chính quyền đô thị - thành phố trực thuộc trung ương, chính quyền đô thị- thành phố trực thuộc bang, chính quyền đô thị - thành phố, thị xã thuộc tỉnh...

Từ lịch sử tổ chức chính quyền đô thị qua các thời kỳ và quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, từ tính chất và đặc điểm của đô thị, qua nghiên cứu, khảo sát, có thể khái quát rằng *Chính quyền đô thị ở Việt Nam là chính quyền ở thành phố trực thuộc trung ương; thị xã, thành phố thuộc tỉnh; quận,thị xã, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương; phường, thị trấn, gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, quản lý các vấn đề trên địa bàn lãnh thổ phù hợp với những đặc thù kinh tế - xã hội của đô thị”.*

Như vậy, chính quyền đô thị là một dạng cụ thể của chính quyền địa phương, được tổ chức phù hợp với các đặc điểm của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và các điều kiện tự nhiên của đô thị nhằm quản lý đô thị và mang đầy đủ đặc điểm cơ bản của chính quyền địa phương. Chính quyền đô thị vừa thể hiện các vấn đề chung của chính quyền địa phương về bản chất, vị trí, vai trò, chức năng đại diện của nhân dân và các mối quan hệ giữa chính quyền các cấp theo quy định của pháp luật, vừa thể hiện các yêu cầu đặc thù riêng của phương thức tổ chức, quản lý và phát triển đô thị. *Chính quyền đô thị mà thành phố hướng tới là chính quyền tinh gọn, minh bạch, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; có tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao; được phân cấp, ủy quyền trên nhiều lĩnh vực; giải quyết tốt hơn những yêu cầu của người dân, doanh nghiệp, thực hiện chính quyền điện tử và xây dựng đô thị thông minh, phát huy mọi năng lực, tiềm năng của đô thị, thúc đẩy phát triển, tiếp tục phát huy vị trí đầu tầu của cả nước và vị thế trong khu vực*

b. Chức năng của chính quyền đô thị

Xuất phát từ đặc điểm, tính chất của đô thị, chính quyền đô thị cũng là một dạng chính quyền địa phương nên có 02 chức năng chủ yếu sau:

*Một là, chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ*, bao gồm:

- Xây dựng và quản lý chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, sử dụng đất đai, tài nguyên, lao động…của địa phương;

- Tổ chức thực hiện pháp luật, chính sách của Nhà nước trên địa bàn;

- Kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật, cơ chế, chính sách của công dân, tổ chức trên địa bàn;

Chức năng này được thực hiện dưới 02 hình thức: phân cấp và ủy quyền:

1- Loại nhiệm vụ quản lý nhà nước theo phân cấp của Trung ương - địa phương, là những nhiệm vụ được pháp luật quy định của chính quyền đô thị, được giao đủ thẩm quyền đề thực hiện nhiệm vụ đã được phân cấp.

2- Loại nhiệm vụ quản lý nhà nước theo ủy quyền. Đây là những nhiệm vụ quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước Trung ương nhưng được ủy quyền cho chính quyền đô thị thực hiện. Đối với nhiệm vụ này, chính quyền đô thị (cấp được ủy quyền) chỉ có trách nhiệm và thẩm quyền hạn chế (không đầy đủ như loại nhiệm vụ phân cấp) vì cơ quan nhà nước cấp trên (cấp ủy quyền) còn có trách nhiệm và thẩm quyền nhất định trong việc thực hiện nội dung nhiệm vụ đã ủy quyền.

*Hai là, chức năng tổ chức cung ứng dịch vụ công ở đô thị:* Là việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ phục vụ nhu cầu của cộng đồng dân cư ở đô thị, bao gồm:

- Hướng dẫn và tạo điều kiện, môi trường thuận lợi để nhân dân thực hiện nhiệm vụ phát triển sản xuất, kinh doanh, dịch vụ nâng cao đời sống vật chất, văn hóa, tinh thần, xây dựng cuộc sống mới của nhân dân;

- Tổ chức thực hiện và mở rộng xã hội hóa dịch vụ công để cung ứng các phúc lợi công cộng như phát triển kết cấu hạ tầng đô thị, công trình phúc lợi công cộng: y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, bảo vệ trật tự trị an, vệ sinh, môi trường… trên địa bàn đô thị.

Tuy nhiên, do đặc điểm riêng có của đô thị nên 02 chức năng trên phải được quy định cho phù hợp với chính quyền đô thị.

c. Đặc điểm tổ chức chính quyền đô thị

- *Một là,* do tính thống nhất, liên thông của hạ tầng kinh tế - kỹ thuật đòi hỏi sự quản lý và điều hành thống nhất, liên tục, nên mô hình tổ chức chính quyền đô thị phải được tổ chức sao cho không tạo ra quá nhiều sự cắt khúc trong tổ chức các cấp quản lý hành chính trong phạm vi lãnh thổ của đô thị, việc phân chia các đơn vị hành chính trực thuộc chỉ mang tính tương đối.

*- Hai là,* mức độ phân cấp, phân quyền cho chính quyền đô thị chủ yếu được xử lý trong mối quan hệ quyền và trách nhiệm giữa trung ương và chính quyền thành phố trực thuộc trung ương; giữa chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc tỉnh với chính quyền thành phố, thị xã trực thuộc, nhằm tạo cho chính quyền đô thị khả năng tự chủ cao, tự chịu trách nhiệm trong các quyết định quản lý, phát triển đô thị phù hợp với yêu cầu của từng loại đô thị. Phân cấp, phân quyền chủ yếu được thực hiện với cấp quản lý cao nhất trong đô thị là chính quyền Thành phố, còn giữa các đơn vị hành chính với mô hình chính quyền đô thị tương ứng thì việc phân cấp, phân quyền được thực hiện theo các mức độ cần thiết, nhằm đảm bảo sự quản lý và điều hành thống nhất của chính quyền thành phố, thị xã trực thuộc chính quyền thành phố trực thuộc trung ương, chính quyền tỉnh.

*- Ba là,* mô hình chính quyền đô thị được tổ chức đa dạng, tùy thuộc vào vị trí, vai trò, đặc điểm của từng loại đô thị.

*- Bốn là,* đặc điểm của đô thị chi phối, quyết định không chỉ mô hình tổ chức, bộ máy, thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền đô thị mà còn quyết định đến phương thức hoạt động của cơ quan đại diện (HĐND), cơ quan hành chính và chấp hành (UBND).

### *4.1.4. Đô thị hóa*

 Đô thị hóa là quá trình biến đổi nông thôn thành đô thị, là kết quả tổng hợp của quá trình tập trung dân cư sinh sống với mật độ cao, chuyển từ kinh tế nông nghiệp tự cung, tự cấp sang kinh tế phi nông nghiệp và nông nghiệp hàng hóa; chuyển từ lao động nông nghiệp sang lao động phi nông nghiệp. Đô thị hóa gắn liền với quá trình phát triển đồng bộ cơ sở hạ tầng kĩ thuật: giao thông, điện, cấp – thoát nước, truyền thông, môi trường….

Đô thị hóa là quy luật tất yếu trong tiến trình lịch sử phát triển của tất cả các quốc gia, gắn chặt với sự phát triển lực lượng sản xuất và những hình thức quan hệ xã hội. Đô thị hóa gắn liền với sự cải biến kinh tế - xã hội sâu sắc ở thành phố cũng như ở nông thôn trên cơ sở phát triển công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng nhà ở, giao thông công cộng, dịch vụ..

Quá trình đô thị hóa ở nước ta đang diễn ra với quy mô lớn, tốc độ nhanh, các đô thị đã có ngày càng mở rộng và nhiều đô thị mới hình thành đã chi phối trực tiếp đến quản lý nhà nước về đô thị, có sự đan xen giữa khu vực đô thị và nông thôn trong một đơn vị hành chính từ đó đòi hỏi phải có những đặc trưng riêng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền đô thị, đó là: Trong đơn vị hành chính đô thị có đơn vị hành chính nông thôn trực thuộc (huyện, xã, thị trấn); trong đơn vị hành chính nông thôn có đơn vị hành chính đô thị trực thuộc (thị xã, thành phố thuộc tỉnh); nhiều đô thị, phần nông thôn (huyện, xã) chiếm tỷ trọng lớn về diện tích, dân số. Phần đang đô thị hóa (phần giáp ranh giữa đô thị và nông thôn) ngày càng lớn so với phần đã đô thị hóa; nhiều đô thị đang có quá trình mở rộng địa giới hành chính, chuyển cả huyện thành thị xã hoặc chuyển các xã lân cận thành phường để đưa vào khu vực nội thành, nội thị.

Thành phố Hà Nội, với vai trò là thủ đô của cả nước, là đô thị loại đặc biệt, mang đầy đủ các tính chất đặc trưng về đô thị nêu trên.Hơn thế nữa, thành phố Hà Nội còn mang những đặc trưng riêng của mình với vai trò là trung tâm chính trị, kinh tế xã hội của cả nước.

- Thành phố Hà Nội vẫn đang tiếp tục quá trình phát triển, có tốc độ đô thị hóa rất cao. Ở khu vực các quận nội thành đang có sự chuyển mình phát triển theo hướng đô thị hiện đại, tập trung mật độ dân số rất cao; quá trình đô thị hóa từ các quận nội thành cũng đã lan tỏa sang các huyện ngoại thành - khu vực nông thôn của thành phố làm khu vực này cũng đang chuyển biến, mang nhiều đặc trưng của đô thị hơn là của nông thôn: như số lượng dân cư lớn, lĩnh vực sản xuất nông nghiệp bị thu hẹp và chuyển hướng sang sản xuất hiện đại, áp dụng công nghệ tiên tiến, lĩnh vực sản xuất, thương mại, dịch vụ phát triển cao với các khu cụm công nghiệp tập trung, dịch vụ thương mại đa dạng hình thức; cơ sở hạ tầng giao thông, hạ tầng kỹ thuật được đầu tư xây dựng theo quy hoạch, kết nối lan tỏa với hệ thống giao thông đô thị của các quận nội thành…

 Thành phố Hà Nội đang là một trong những địa phương dẫn đầu cả nước trong thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới, với kết quả đạt được 297 xã/386 xã đã được công nhận xã nông thôn mới (đạt 76,9% số xã của thành phố), và dự kiến đến năm 2020 sẽ đạt mục tiêu 90% số xã được công nhận xã nông thôn mới. Không chỉ đạt tiêu chuẩn về nông thôn mới, nhiều huyện của thành phố Hà Nội đã đáp ứng cơ bản, gần đủ các tiêu chuẩn đô thị về cơ sở hạ tầng, tiêu chuẩn về kiến trúc, cảnh quan đô thị; các chỉ số về phát triển kinh tế xã hội như thu nhập bình quân đầu người, mức tăng trưởng kinh tế, tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ trong cơ cấu kinh tế, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp…

Với mức độ phát triển đô thị ở các huyện ngoại thành cũng như phù hợp chung với quy hoạch thủ đô đến năm 2020 - 2030 đã được Chính phủ phê duyệt, thành phố Hà Nội đang thực hiện kế hoạch tập trung đầu tư, xây dựng các huyện Hoài Đức, Gia Lâm, Đông Anh, Thanh Trì,.. đạt đủ các tiêu chuẩn thành lập quận vào năm 2020.

Với những đặc điểm chung của đô thị và những đặc trưng riêng của thành phố Hà Nội, quản lý đô thị và phát triển đô thị tại thành phố Hà Nội cần có sự nghiên cứu để đề xuất các cơ chế quản lý đặc thù, đảm bảo được mục tiêu chung là phát triển thành phố Hà Nội thành một đô thị hiện đại, thành phố thông minh trong tương lai.

## *4.2. Chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước về tổ chức chính quyền đô thị*

Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị là một đòi hỏi của thực tiễn, là nhiệm vụ quan trọng của Đảng và Nhà nước ta nhằm đáp ứng những yêu cầu mới đặt ra về nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền đô thị các cấp trong bối cảnh đô thị hóa nhanh chóng ở nước ta hiện nay.

Ngay từ năm 1995, Nghị quyết Trung ương 8, khóa VII về “tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam”, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính đã đề ra chủ trương: “Tổ chức bộ máy hành chính thành phố, thị xã phù hợp với đặc điểm quản lý đô thị mang tính tập trung thống nhất cao. Xác định hợp lý phạm vi ngoại thành, ngoại thị trên cơ sở quy hoạch đô thị. Xác định vị trí và chức năng của chính quyền cấp huyện với thẩm quyền trách nhiệm rõ ràng”.

Hội nghị lần thứ 3 BCHTW khoá VIII (tháng 6/1997) ra Nghị quyết “phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam trong sạch vững mạnh” đề ra nhiệm vụ: “Phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ”. “Việc phân định trách nhiệm và thẩm quyền của các cấp chính quyền phải phù hợp với tính chất và yêu cầu của từng ngành và lĩnh vực hoạt động, với chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền trên từng địa bàn, phù hợp với điều kiện, khả năng của các địa phương có quy mô, vị trí khác nhau. Giữa các cấp chính quyền địa phương cần cụ thể hoá việc phân cấp theo hướng việc nào do cấp nào giải quyết sát với thực tế hơn thì giao nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp đó”. “Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở đô thị với hoạt động của HĐND và nhiệm vụ quản lý hành chính ở nông thôn, có thể tiến hành thí điểm ở một vài địa phương để thấy hết các vấn đề cần giải quyết”.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 5 khoá IX (tháng 2/2002) về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn đã xác định: “chính quyền phường không quản lý toàn diện các hoạt động sản xuất, đời sống dân cư trên địa bàn như chính quyền xã, thị trấn, song có nhiệm vụ rất quan trọng trong quản lý đô thị. Cần phân định rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm và tạo điều kiện để chính quyền phường thực hiện tốt nhiệm vụ, đặc biệt trong việc quản lý thực hiện quy hoạch, quản lý đất đai, nhà ở, hộ tịch, vệ sinh môi trường, trật tự đô thị”.

Báo cáo của Bộ Chính trị kiểm điểm giữa nhiệm kỳ thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ IX (tháng1/2004) chỉ rõ: “HĐND các cấp ở nhiều nơi hoạt động còn hình thức, nhiều đại biểu còn ít đóng góp vào công việc chung của hội đồng; một số vấn đề về tổ chức của HĐND vẫn chưa được làm rõ và chưa có định hướng đổi mới một cách căn bản, nhất là cấp huyện và mô hình tổ chức chính quyền đô thị”. Đồng thời, báo cáo của Bộ Chính trị cũng đề ra nhiệm vụ: “Đổi mới tổ chức để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp; kiện toàn HĐND và UBND ba cấp thông qua việc tổ chức tốt cuộc bầu cử đại biểu HĐND”. Khẩn trương hoàn thành việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương trên từng ngành, từng lĩnh vực một cách đồng bộ, bảo đảm hiệu lực quản lý thống nhất xuyên suốt của Trung ương đối với địa phương và khuyến khích tinh thần tự chịu trách nhiệm của từng địa phương, “thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn”.

Nghị quyết Đại hội X tiếp tục chủ trương “Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân định lại thẩm quyền đối với chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo”. Nghị quyết Trung ương 5 khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đề ra yêu cầu “Tổ chức chính quyền đô thị phải bảo đảm tính thống nhất và liên thông trên địa bàn về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng (như điện, đường, cấp thoát nước, xử lý rác thải, bảo vệ môi trường) và đời sống dân cư...

Triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội X của Đảng, Hội nghị Trung ương 5 khóa X đã thông qua Nghị quyết về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước, trong đó đề ra yêu cầu “xây dựng tổ chức bộ máy hành chính tinh gọn, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính; hoạt động có tính kỷ luật, kỷ cương và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước”, “tổ chức hợp lý chính quyền địa phương phân biệt rõ những khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị”. Trên cơ sở các quan điểm, yêu cầu, nguyên tắc xây dựng chính quyền địa phương ở nước ta theo tinh thần xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở cửa hội nhập kinh tế quốc tế, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khoá X cho phép thực hiện thí điểm “không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường”.

Đối với chính quyền đô thị: “tổ chức chính quyền đô thị phải đảm bảo tính thống nhất và liên thông trên địa bàn về quy hoạch đô thị, kết cấu hạ tầng (như điện, đường, cấp thoát nước, xử lý rác thải, bảo vệ môi trường) và đời sống dân cư. Xác định cấp đô thị có HĐND là: HĐND thành phố trực thuộc Trung ương, HĐND thành phố thuộc tỉnh, HĐND thị xã; không tổ chức HĐND ở quận, ở phường. Tại quận, phường có UBND là đại diện của cơ quan hành chính cấp trên đặt tại địa bàn để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của chính quyền cấp trên".

Nghị quyết Đại hội XI yêu cầu “Nghiên cứu tổ chức, thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo”. Nghị quyết Đại hội XII tiếp tục đưa ra nhiệm vụ: “Hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm ở nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định”. Nghị quyết số 18 Trung ương 6 (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" nhấn mạnh: “Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; chủ động thí điểm ở những nơi có đủ điều kiện”.

Thực hiện chủ trương, quan điểm của Đảng nêu trong các nghị quyết nói trên, Quốc hội thông qua Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, tại tại 67 huyện, 32 quận, 483 phường thuộc 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Chính phủ đã ban hành chương trình, nghị quyết chỉ đạo thực hiện cụ thể như: Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 đề ra yêu cầu phải “phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị với chính quyền ở nông thôn”; xây dựng “Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị”...

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 theo Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 8/11/2011 của Chính phủ đề ra nhiệm vụ “Tổng kết, đánh giá mô hình tổ chức và chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương nhằm xác lập mô hình tổ chức phù hợp, bảo đảm phân định đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, sát thực tế, hiệu lực, hiệu quả; xây dựng mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn phù hợp”.

Hiến pháp năm 2013 quy định: “Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định” (Khoản 2, Điều 111).

Tại khoản 3, điều 4, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: “Chính quyền địa phương ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường, thị trấn”. Và Khoản 2, Điều 11 về việc phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương quy định một trong những nguyên tắc “phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực”. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thực hiện đã bước đầu có sự điều chỉnh về tổ chức bộ máy của chính quyền đô thị so với chính quyền nông thôn.

## *4.3. Quá trình lịch sử tổ chức chính quyền địa phương ở các đô thị Việt Nam qua các giai đoạn và một số kinh nghiệm*

Quá trình lịch sử tổ chức chính quyền địa phương ở các đô thị ở Việt Nam cho thấy từ năm 1945 đến nay, những quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị và nông thôn đã có những sự thay đổi đáng kể qua các thời kỳ (*chi tiết tại Phụ lục 1*). Ở giai đoạn đầu, khi mới thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa, chức năng, nhiệm vụ cũng như tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn được quy định riêng biệt trong những văn bản pháp luật khác nhau, phù hợp với đặc thù của đô thị và nông thôn nước ta giai đoạn đó. Các giai đoạn tiếp theo, sự phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn dần dần được thu hẹp lại. Những văn bản, những quy định chung về chức năng, nhiệm vụ cũng như tổ chức, hoạt động cho cả chính quyền ở đô thị, nông thôn được ban hành.

Trong giai đoạn 1960 –1994, chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn không có sự khác biệt đáng kể. Bước sang thời kỳ đổi mới đất nước, những thành tựu về kinh tế – xã hội đã đẩy nhanh quá trình đô thị hóa ở nước ta. Sự phát triển quá nhanh của các đô thị, đặc biệt là những đô thị lớn đã làm xuất hiện nhiều vấn đề phức tạp, khó khăn về dân số, môi trường, giao thông, nhà ở, quản lý dân cư, an ninh trật tự v.v... đồng thời, sự phân hóa giữa đô thị và nông thôn (phân hóa giàu nghèo[[5]](#footnote-5), phân tầng xã hội) ngày càng rõ rệt hơn, đòi hỏi phải có cơ chế quản lý mới, phù hợp với điều kiện hiện tại của đô thị và tạo điều kiện để các đô thị có thể phát triển nhanh hơn, phát huy được những thế mạnh của mình. Như vậy, chính quyền đô thị cần được quy định những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn phù hợp, khác với nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền nông thôn.

Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có một số quy định đặc thù về nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền đô thị nhưng chỉ là những quy định để *áp dụng thêm* cho các đô thị. Các quy định đặc thù này cũng được các cơ quan nhà nước quy định lại tại nhiều văn bản mang tính chất đối phó hoặc giải quyết những tình huống trước mắt, không có tính ổn định, lâu dài, áp dụng cho từng loại đô thị, thậm chí cả khu vực nông thôn dẫn đến sự trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn; tổ chức bộ máy giữa các cấp chính quyền đô thị và nông thôn chưa có sự khác biệt cơ bản; việc bố trí cán bộ và quản lý biên chế chưa tương xứng với khối lượng công việc và vị trí việc làm được giao dẫn tới hiệu lực, hiệu quả quản lý thấp; không phản ánh rõ nét được tính chất của các đơn vị hành chính , không phát huy được lợi thế, đặc trưng của từng địa phương,

 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã phân biệt sự khác nhau về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn, nhưng trên thực tế vẫn chưa rõ, chưa cụ thể, chưa hoàn toàn phù hợp với đặc điểm, tính chất của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên địa bàn đô thị. Vì vậy, cần có những văn bản quy phạm pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức riêng cho chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn để tạo điều kiện phát triển thuận lợi, phù hợp cho cả hai địa bàn này.

## *4.4. Tính chất, đặc điểm của quản lý nhà nước ở đô thị*

### *4.4.1. Quản lý nhà nước ở đô thị mang tính tập trung cao*

Đô thị có tính tập trung cao với các điều kiện sinh sống đa dạng và phức tạp nên quản lý nhà nước ở đô thị phải phù hợp với tính chất này cũng như phù hợp đặc thù về cơ sở hạ tầng đô thị. Quản lý đô thị đòi hỏi tính thống nhất, đồng bộ, liên thông, tính quản trị đô thị, tính cân bằng, tính đa diện, nên đòi hỏi công tác quản lý nhà nước ở đô thị phải đa chiều, xử lý trên nhiều khía cạnh, góc độ khác nhau. Đô thị càng lớn, phạm vi khối lượng công việc giải quyết càng nhiều, xu hướng ngày càng tăng, nhịp độ, mức độ phức tạp của công việc càng cao, việc tuân thủ quy trình, quy chuẩn, quy hoạch, kế hoạch, pháp luật càng phải triệt để, chính xác, kịp thời. Vì vậy, việc tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải bảo đảm việc quản lý nhà nước tập trung, thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy, có hiệu lực, hiệu quả cao.

Chính quyền đô thị phải cung cấp dịch vụ hạ tầng kỹ thuật và xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái, cung ứng các loại phúc lợi công cộng gắn với đặc điểm đô thị và đặc điểm của không gian đô thị. Chính quyền đô thị phải quản lý hạ tầng kỹ thuật thống nhất, tập trung một số lĩnh vực cấp thoát nước, cấp điện, chiếu sáng công cộng, giáo dục, bảo vệ sức khoẻ, vệ sinh môi trường, giao thông, thông tin liên lạc. Đồng thời quản lý hạ tầng xã hội về nhà ở, dịch vụ, thương mại, giáo dục - đào tạo, nghiên cứu khoa học, chăm sóc sức khoẻ, văn hóa, thể dục thể thao, giải trí, an ninh chính trị - trật tự an toàn xã hội... Các công trình kết cấu hạ tầng, phúc lợi công cộng, kinh tế - xã hội đều được quy hoạch xây dựng, khai thác sử dụng và quản lý thống nhất trên phạm vitoàn đô thị. Mỗi quận, phường trong nội thành, nội thị không thể có quy hoạch, kế hoạch xây dựng và phát triển riêng biệt.

Việc quản lý nhà nước đối với các hoạt động kinh tế, văn hoá, xã hội và đời sống nhân dân ở đô thị chỉ có thể thực hiện một cách thống nhất theo tiêu chuẩn luật pháp, chính sách, cơ chế, thể lệ chung trên quy mô toàn đô thị. Vai trò quản lý nhà nước của cơ quan hành chính các cấp quận, phường ở đô thị chủ yếu chỉ là chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra việc thực thi pháp luật chính sách phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao đời sống nhân dân trên địa bàn.

Tính chất tập trung cao của quản lý nhà nước ở đô thị xuất phát từ những đặc điểm chủ yếu của đô thị về mặt hành chính - lãnh thổ, về hoạt động kinh tế xã hội, về hoạt động chính trị, an ninh, trật tự và đời sống cộng đồng dân cư.

Những nội dung chủ yếu của quản lý nhà nước trên địa bàn đô thị đều cần phải được thực hiện một cách tập trung thống nhất toàn đô thị thông qua bộ máy chính quyền đô thị; còn bộ máy chính quyền các cấp trong nội bộ đô thị không thể nào thực hiện được đầy đủ các nhiệm vụ của quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội trên từng địa bàn riêng biệt, không thể quyết định được những chủ trương, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội riêng cho mỗi quận, phường mà chủ yếu chỉ tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát về mặt nhà nước các hoạt động kinh tế - xã hội, an ninh, trật tự và đời sông nhân dân trên địa bàn.

### *4.4.2. Quản lý nhà nước ở đô thị có tính đa dạng, phức tạp*

Sự đa dạng, phức tạp của các hoạt động kinh tế - xã hội và nhu cầu, trình độ dân trí ngày càng cao của cộng đồng dân cư ở đô thị chi phối trực tiếp nội dung quản lý nhà nước, phương thức điều hành của bộ máy chính quyền đô thị.

Quá trình đô thị hóa, bên cạnh mặt tích cực, mang đến sự phát triển nhanh về kinh tế làm gia tăng nguy cơ xuất hiện các tệ nạn xã hội.Quan hệ xã hội ở đô thị đa dạng, phức tạp và đan xen nhau.Đô thị có rất nhiều giai cấp và tầng lớp xã hội.Phân tầng xã hội, phân hóa giàu nghèo ở đô thị diễn ra rất mạnh mẽ. Lối sống đô thị là lối sống rất phức tạp, đa dạng, vừa có chung của những người ở đô thị, vừa có cái riêng của từng giai cấp xã hội. Lối sống đô thị bao giờ đi trước dẫn dắt lối sống ở nông thôn.Lối sống đô thị nhanh nhạy trong việc tiếp nhận các dòng văn hóa khác nhau. Tuy nhiên, mật độ dân số quá cao cũng gây nên nhiều khó khăn cho hoạt động quản lý của CQĐT, như vấn đề giải quyết công ăn việc làm, dịch vụ hạ tầng như cung cấp điện, nước, nhà ở, giao thông, văn hoá, các vấn đề an ninh đô thị.*.*. Với trình độ dân trí cao hơn nông thôn, cùng với lượng thông tin đa chiều nên dễ nảy sinh các vấn đề về tư tưởng, văn hóa. Việc tiếp thu những cái mới cũng đòi hỏi công dân đô thị có sự lựa chọn những yếu tố thích hợp, những yếu tố tiêu cực cũng dễ dàng du nhập vào đời sống người dân thành phố. Chính vì vậy, nhiệm vụ quản lý của chính quyền đô thị cũng phức tạp, đa dạng hơn so với chính quyền nông thôn, đòi hỏi quản lý nhà nước ở đô thị phải thực hiện một cách nhanh nhạy, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả cao để kịp thời giải quyết những vấn đề phát sinh ở đô thị. Bộ máy quản lý đô thị cần chuyên nghiệp, gọn nhẹ, trong sạch, vững mạnh.

Tính phức tạp, đa dạng trong hoạt động quản lý ở các đô thị đòi hỏi có sự phân cấp, uỷ quyền nhiều hơn giữa chính quyền trung ương và chính quyền đô thị. Xuất phát từ những đặc điểm, tính chất riêng của đô thị, trong đó những lĩnh vực liên quan đến quản lý đô thị cần phải được phân cấp mạnh đến cho chính quyền đô thị, đảm bảo cho nó đủ thẩm quyền, trách nhiệm cần thiết để chủ động quản lý, điều hành một cách nhanh nhạy, có hiệu lực, hiệu quả.

Các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội và đời sống nhân dân ở đô thị phức tạp, đa dạng hơn so với ở nông thôn, vì vậy, để công tác quản lý nhà nước ở đô thị có thể được thực hiện một cách thống nhất, đồng bộ, nhanh nhạy cần có sự quản lý, điều hành bởi các chủ thể tạo ra được một sự liên kết phối hợp và tập trung, không lệ thuộc nhiều vào điều kiện sống, địa lý, lãnh thổ, họ tộc... của cư dân trên địa bàn lãnh thổ như nông thôn.

### *4.4.3. Đô thị đòi hỏi quản lý theo ngành là chủ yếu*

Do đô thị là một loại hình kinh tế - xã hội với những đặc trưng về vị trí vai trò, hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, địa giới hành chính, dân cư, cơ cấu kinh tế, trình độ phát triển, lối sống… nên nội dung và hình thức tổ chức thực hiện quản lý nhà nước ở đô thị cũng có những điểm riêng biệt, khác rất nhiều với nông thôn: nông thôn quản lý theo lãnh thổ là chủ yếu, đô thị đòi hỏi quản lý theo ngành là chủ yếu. Theo đó, đô thị quản lý các đơn vị, tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội có cùng cơ cấu kinh tế - kỹ thuật hoặc hoạt động với mục đích giống nhau làm cho hoạt động của các tổ chức, đơn vị này phát triển một cách đồng bộ, nhịp nhàng, đáp ứng được yêu cầu của nhà nước và xã hội. Cụ thể hơn, khi thực hiện quản lý theo ngành đòi hỏi các chủ thể quản lý phải thực hiện rất nhiều việc chuyên môn khác nhau như: Lập quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành, quản lý thực hiện các khoản thu, chi, giám sát, kiểm tra việc thực hiện pháp luật. Trong điều kiện khối lượng các công việc quản lý ngày càng nhiều và mang tính phức tạp thì sự đòi hỏi của việc chuyên môn hóa cao các công việc nêu trên luôn được đặt ra.

### *4.4.4. Quản lý đô thị theo quy hoạch*

Việc quản lý và phát triển đô thị phải phù hợp với các quy hoạch đất đai, quy hoạch phát triển vùng, quy hoạch chung và quy hoạch phát triển không gian, quy hoạch môi trường nhằm đảm bảo sử dụng tài nguyên hợp lý, tiết kiệm đất đai, tiết kiệm sử dụng đất nông nghiệp, phát huy vai trò và hỗ trợ nhau cùng phát triển… Việc mở rộng quá mức không gian đô thị, mâu thuẫn giữa quy mô và chất lượng đô thị, mâu thuẫn với quy hoạch chung và các loại quy hoạch khác sẽ dẫn đến nguy cơ là phá vỡ toàn bộ tổ chức không gian, kiến trúc cảnh quan của đô thị, việc khai thác và sử dụng kém hiệu quả các nguồn lực, không đảm bảo hài hoà giữa bảo tồn và phát triển. Tuy nhiên, để làm được điều này, các quy hoạch cần mang tính chiến lược, hợp nhất, thực tế, có sự tham gia của nhiều đối tác, tầm nhìn được nhiều chủ thể đồng thuận, đồng thời cần được công bố rộng rãi và minh bạch hơn.

### *4.4.5. Cơ quan hành chính của chính quyền đô thị đa phần áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính*

Do đặc thù của quản lý đô thị đòi hỏi nhanh nhạy, tập trung, thống nhất, thông suốt, có hiệu lực cao; đồng thời nhằm đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân trong quản lý nhà nước tại đô thị nên cơ quan hành chính của chính quyền đô thị ở nhiều nước đều áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính với các chức danh thống đốc, tỉnh trưởng, thị trưởng; huyện trưởng, quận trưởng; xã trưởng, trấn trưởng tương ứng với từng cấp hành chính. Người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp của chính quyền đô thị thường được bầu cử trực tiếp theo hình thức phổ thông đầu phiếu; hoặc có thể được bầu cử thông qua cơ quan đại diện nhân dân cùng cấp hoặc có thể do người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên bổ nhiệm. Người đứng đầu cơ quan hành chính được quyền bổ nhiệm hoặc đề nghị cấp phó, người đứng đầu các cơ quan chuyên môn trực thuộc để cơ quan đại diện nhân dân hoặc chính quyền cấp trên quyết định.

Người đứng đầu Cơ quan hành chính có nhiệm vụ tổ chức thực hiện tốt các nghị quyết của Cơ quan đại diện nhân dân, đồng thời tổ chức, chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện luật pháp, chính sách của nhà nuớc và các quyết định, chỉ thị hành chính của các Cơ quan hành chính cấp trên theo cơ chế phân cấp và uỷ quyền. Mọi hoạt động của người đứng đầu cơ quan hành chính và bộ máy hành chính giúp việc đều đặt dưới sự giám sát của Cơ quan đại diện nhân dân. Mặt khác, người đứng đầu cơ quan hành chính và bộ máy hành chính giúp việc còn chịu sự kiểm tra, giám sát trực tiếp của Cơ quan hành chính cấp trên.

### *4.4.6. Việc quản lý các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội và đời sống nhân dân ở đô thị chỉ có thể thực hiện một cách thống nhất, đồng bộ, nhanh nhạy khi có sự quản lý, điều hành bởi các chủ thể tạo ra được một sự liên kết phối hợp và tập trung, không lệ thuộc nhiều vào điều kiện sống, địa lý, lãnh thổ, họ tộc... của cư dân trên địa bàn lãnh thổ như nông thôn*

Vai trò quản lý đô thị của cấp hành chính quận, huyện chủ yếu tập trung vào công tác chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực thi pháp luật chính sách phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao đời sống nhân dân trên địa bàn. Mặt khác, quản lý ở đô thị trong xu thế thỏa mãn nhu cầu ngày càng cao; sự phát triển sản xuất chú trọng đến các lĩnh vực thương mại, dịch vụ, sản xuất công nghiệp, giao lưu hợp tác kinh tế, văn hóa với các vùng, miền và cả nước…, đồng thời phải có tính chuyên nghiệp, hiện đại trong quá trình tổ chức quản lý.

*Tóm lại***,** đô thị có vị trí, vai trò rất quan trọng, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa… của một địa phương, vùng, miền, của cả nước. Quản lý nhà nước ở đô thị rất phức tạp do đây là nơi tập trung dân cư, mật độ dân số cao cũng như là nơi diễn ra các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng. Đặc biệt việc quản lý nhà nước về an ninh, trật tự an toàn xã hội, giao thông, điện, nước, nhà ở, xây dựng, môi trường… ở đô thị luôn là vấn đề bức xúc hàng ngày và phức tạp hơn nhiều so với khu vực nông thôn. Thực tế đó đòi hỏi tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải có đặc thù riêng để đảm bảo cho việc quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị được thực hiện tập trung, thống nhất, nhanh nhạy, giảm thiểu các tầng nấc trung gian và thực sự có hiệu lực, hiệu quả. Tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị phải phù hợp với đặc điểm, tính chất quản lý đô thị, với quá trình hình thành, phát triển đô thị ở Việt Nam, bảo đảm sự phát triển bền vững của đô thị trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

## *4.5. Nội dung thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị*

Thực tiễn quản lý đô thị đặc biệt đòi hỏi phải mang tính tập trung cao; quản lý theo ngành, quản lý theo quy hoạch; có tính thống nhất, đồng bộ, liên thông về hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội; Việc quản lý và phát triển đô thị phải phù hợp với các quy hoạch chung, quy hoạch vùng đảm bảo tính bền vững.

 Luật Thủ đô năm 2012 đã quy định việc xây dựng và phát triển Thủ đô"…được thực hiện theo quy hoạch chung xây dựng Thủ đô, các quy định của pháp luật về xây dựng, về quy hoạch đô thị và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô phải bảo đảm xây dựng Thủ đô văn hiến, văn minh, hiện đại, phát triển bền vững, bảo vệ môi trường; bảo đảm quốc phòng, an ninh, kết nối hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội của Thủ đô với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong Vùng Thủ đô và cả nước"…
 Để thực hiện mục tiêu của Đề án, nội dung thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội tập trung vào các nội dung chủ yếu sau:

 1. Nâng cao tính tự chủ cho chính quyền Thành phố trong các quyết định quản lý và phát triển đô thị bằng việc đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền từ Chính phủ, các bộ ngành Trung ương;

2. Thiết kế, xây dựng thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị trong khu vực các quận tinh gọn và quản lý phù hợp, bảo đảm việc quản lý nhà nước tập trung, thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy, có hiệu lực, hiệu quả cao; giảm bớt các tầng nấc trung gian…

*Để thực hiện các nội dung thí điểm trên, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:*

 - Đổi mới cơ chế, phương thức hoạt động của HĐND, UBND các cấp. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền đô thị Thành phố theo hướng chuyên nghiệp, hội nhập, hiện đại, có năng lực chuyên môn cao, kỹ năng thực thi công vụ giỏi.

 - Triển khai chính quyền điện tử gắn với xây dựng đô thị thông minh nhằm đẩy mạnh công tác cải cách thủ tục hành chính, nâng cao chất lượng phục vụ đối với người dân và doanh nghiệp cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững, hướng tới kinh tế tri thức, kinh tế số;

- Đề xuất các giải pháp củng cố chính quyền nông thôn tại xã, thị trấn.

 - Đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức đảng, Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội ở trong điều kiện thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị, đảm bảo vai trò lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với hệ thống chính trị.

#  5. Kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị ở một số nước

Qua nghiên cứu, khảo sát về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị ở một số nước trên thế giới *(Chi tiết tại Phụ lục 2)*, có thể rút ra một số kinh nghiệm sau:

1. Đô thị là nơi tiêu biểu cho sự phát triển, thịnh vượng và văn minh của một quốc gia, một khu vực hoặc một vùng lãnh thổ; là động lực thúc đẩy các vùng xung quanh phát triển. Trong quá trình phát triển, nếu đô thị nào mất dần vai trò trung tâm về hành chính, kinh tế, văn hoá…thì quá trình đô thị hoá và phát triển từng bước sẽ ngừng trệ, đô thị dần dần bị suy thoái và lãng quên.

Việc phân chia đơn vị hành chính và thiết lập chính quyền đô thị của các nước trên thế giới, đặc biệt là các thành phố thủ đô (Bắc Kinh, Paris) là rất đa dạng. Ngay trong cùng một nước cũng không áp dụng một mô hình chính quyền đô thị chung cho cả nước. Mỗi thành phố, tùy thuộc đặc điểm địa lý, số lượng, mật độ dân cư lựa chọn mô hình chính quyền riêng phù hợp nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý địa phương.

2. Các đô thị đạt đẳng cấp quốc tế thường là nơi tập trung dân cư sinh sống với mật độ cao; tổng giá trị sản phẩm của đô thị và thu nhập bình quân đầu người cao; tập trung đầu mối giao thông; tập trung hàng hoá; tập trung khoa học và công nghệ cao; tập trung các hoạt động văn hoá, giáo dục, y tế; tập trung các hoạt động du lịch; quy hoạch không gian mở với kiến trúc cảnh quan đô thị đặc trưng, lồng ghép hài hoà với môi trường cảnh quan thiên nhiên; bảo vệ môi trường và có nhiều trụ sở của các tổ chức quốc tế, các tập đoàn danh tiếng trong nước và trên thế giới…

3. Ở các nước, hệ thống cấu trúc thứ bậc chính quyền đô thị gồm chính quyền đô thị thành phố và chính quyền cơ sở; có thể có chính quyền trung gian. Tuỳ theo việc phân vùng hành chính của từng quốc gia, chính quyền đô thị có thể trực thuộc chính quyền trung ương hoặc có thể trực thuộc chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

4. Chính quyền đô thị tại các thành phố, nói chung đều tổ chức theo mô hình chính quyền một cấp, là cấp chính quyền hoàn chỉnh gồm Cơ quan đại diện nhân dân (Hội đồng dân biểu) và Cơ quan hành chính của thành phố. Cơ quan hành chính thành phố đều tổ chức theo thiết chế Thủ trưởng hành chính (Thị trưởng). Các chính quyền cấp dưới trực thuộc thường chỉ có cơ quan hành chính, không nhất thiết phải có Cơ quan đại diện nhân dân (Hội đồng).

Mô hình tổ chức chính quyền ở các Thủ đô và đô thị lớn có bộ máy gọn nhẹ, giảm cấp trung gian (2 cấp chính quyền, 1 cấp hành chính ở Bắc Kinh, Thượng Hải; 2 cấp chính quyền ở Paris nhưng thẩm quyền cấp quận rất hạn chế). Tổ chức chính quyền ở cơ sở chỉ có cơ quan hành chính, trực tiếp cung cấp dịch vụ công cho người dân, không tổ chức cơ quan đại diện (Hội đồng) ở chính quyền cơ sở.

5. Đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền đô thị, bảo đảm cho chính quyền mỗi cấp quyền tự chủ (tự quản) trong các lĩnh vực từ ngân sách, tài chính, tổ chức bộ máy đến quản lý dân cư, bảo vệ môi trường… Xu hướng trao quy chế tự quản cho các cấp chính quyền đô thị đang diễn ra một cách mạnh mẽ từ những năm 1980.

6. Ở các nước có quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá diễn ra từ lâu và ở trình độ cao, hầu hết các đơn vị hành chính trực thuộc thành phố là quận. Việc tồn tại các đơn vị huyện, xã chỉ là tạm thời, theo thời gian sẽ chuyển hoá thành quận, thị trấn. Đồng thời, do trình độ dân trí cao và để tăng cường năng lực quản lý đô thị hiệu quả nên hệ thống chính quyền đô thị tại các thành phố quy mô lớn có xu hướng xây dựng 2 cấp chính quyền là chính quyền thành phố và chính quyền cơ sở (quận), cấp phường (phố) nếu có thì không phải là cấp hành chính mà chỉ có Cơ quan hành chính đại diện để thực thi một số nhiệm vụ cụ thể của quản lý hành chính và dịch vụ công theo cơ chế uỷ quyền.

7. Do đặc thù của quản lý đô thị đồng thời nhằm đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân trong quản lý nhà nước tại đô thị nên cơ quan hành chính của chính quyền đô thị đều áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính tương ứng với từng cấp hành chính. Người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp của chính quyền đô thị thường được bầu cử trực tiếp theo hình thức phổ thông đầu phiếu; hoặc có thể được bầu cử thông qua Cơ quan đại diện cùng cấp hoặc cũng có thể do người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên bổ nhiệm. Người đứng đầu Cơ quan hành chính được quyền bổ nhiệm hoặc đề nghị cấp phó, người đứng đầu các cơ quan chuyên môn trực thuộc để Cơ quan đại diện nhân dân hoặc chính quyền cấp trên quyết định

8. Người đứng đầu Cơ quan hành chính có nhiệm vụ tổ chức thực hiện tốt các nghị quyết của Cơ quan đại diện nhân dân, đồng thời tổ chức, chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện luật pháp, chính sách của nhà nuớc và các quyết định, chỉ thị hành chính của các Cơ quan hành chính cấp trên theo cơ chế phân cấp và uỷ quyền. Mọi hoạt động của người đứng đầu cơ quan hành chính và bộ máy hành chính giúp việc đều đặt dưới sự giám sát của Cơ quan đại diện nhân dân. Mặt khác, người đứng đầu cơ quan hành chính và bộ máy hành chính giúp việc còn chịu sự kiểm tra, giám sát trực tiếp của Cơ quan hành chính cấp trên.

# 6. Kinh nghiệm thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tại thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Đà Nẵng

Qua 8 năm thực hiện chủ trương thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tại TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và 8 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008 của Quốc hội *(chi tiết tại Phụ lục 3)*, có thể rút ra một số một số kinh nghiệm sau:

1. Thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước, vì vậy cần có sự quyết tâm cao, phối hợp đồng bộ của cả hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở.

2. Chú trọng công tác lãnh đạo, chỉ đạo, tăng cường công tác giám sát, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên và của cấp uỷ đảng cùng cấp; tạo điều kiện cho Ủy ban MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp tham gia giám sát đối với hoạt động của UBND huyện, quận, phường, TAND, VKSND huyện, quận; bảo đảm và tăng cường dân chủ trực tiếp của nhân dân.

3. Thực hiện tốt công tác tuyên truyền về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường bằng nhiều hình thức; cập nhật thông tin kịp thời, đầy đủ về kết quả thực hiện thí điểm để tạo sự đồng thuận trong nhân dân về chủ trương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là nhằm mục tiêu tổ chức hợp lý chính quyền địa phương.

4. Hệ thống văn bản pháp luật cần được ban hành đầy đủ; các chế độ, chính sách được ban hành phù hợp với thực tiễn để giải quyết tốt, kịp thời việc sắp xếp tổ chức bộ máy, nhân sự.

5. Coi trọng công tác đánh giá, lựa chọn, bố trí cán bộ có đủ phẩm chất, năng lực đảm nhiệm các chức vụ Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND huyện, quận, phường ở nơi thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND.

6. Cùng với việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, chú trọng phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân ở địa bàn.

7. Việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là chủ trương lớn liên quan đến mô hình tổ chức bộ máy mới, nên cần có sự thận trọng trong quá trình triển khai, thường xuyên chỉ đạo, kiểm tra, tổ chức sơ kết, tổng kết, đánh giá khách quan những kết quả đạt được, những hạn chế, vướng mắc cần tháo gỡ để vừa thực hiện vừa rút kinh nghiệm.

8. Việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường làm cho tổ chức bộ máy chính quyền ở địa phương thí điểm gọn nhẹ hơn, hoạt động nhanh nhạy, thông suốt hơn; cơ quan hành chính ở xã, phường, thị trấn sẽ tích cực, chủ động điều hành, quyết định nhanh chóng những vấn đề cấp bách tại địa bàn trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm, rõ người, rõ việc qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước nhưng vẫn bảo đảm được quyền đại diện và quyền làm chủ của nhân dân.

# Phần thứ haiTHỰC TRẠNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

# I. ĐIỀU KIỆN, ĐẶC ĐIỂM, TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI

## 1. Về điều kiện tự nhiên, đơn vị hành chính

Thành phố Hà Nội là thủ đô nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, có vị trí địa lý - chính trị đặc biệt quan trọng. Hà Nội là ‘trung tâm chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế, một động lực phát triển của vùng đồng bằng sông Hồng và cả nước’.

Thành phố Hà Nội có vị trí địa lý thuận lợi, nằm ở phía Tây Bắc vùng đồng bằng sông Hồng, tiếp giáp với 8 tỉnh: Bắc Giang, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hoà Bình, Phú Thọ, Hà Nam, Hoà Bình, Thái Nguyên, Vĩnh Phúc. Hà Nội nằm ở vị trí có đường giao thông thuận lợi cả về đường bộ, đường sắt, đường thủy, đường hàng không. Hà Nội có hai sân bay dân dụng; là đầu mối giao thông của 5 tuyến đường sắt quan trọng đi thành phố Hồ Chí Minh, Lạng Sơn, Lào Cai, Hải Phòng, Thái Nguyên; trên địa bàn thành phố có nhiều tuyến quốc lộ lớn. Đặc biệt, có Cảng hàng không quốc tế hiện đại là cửa ngõ giao thương đặc biệt quan trọng của Hà Nội nói riêng, Việt Nam nói chung với các nền kinh tế trên thế giới. Hà Nội còn có vị trí quan trọng trong hai hành lang kinh tế Việt Nam -Trung Quốc: Côn Minh - Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng và Nam Ninh - Lạng Sơn - Hà Nội - Hải Phòng. Bên cạnh đó, Hà Nội còn là đô thị trung tâm của vùng Thủ đô và vùng kinh tế trọng điểm bắc Bộ; là nơi tập trung các cơ quan cao nhất của Đảng, Quốc hội, Chính phủ; nhiều văn phòng của các tổ chức quốc tế, các văn phòng đại diện nước ngoài và nhiều trường đại học, cao đẳng.

Hà Nội được chia làm 30 đơn vị hành chính cấp huyện, bao gồm: 12 quận, 17 huyện và 01 thị xã (Thị xã Sơn Tây) với 584 đơn vị hành chính cấp xã, gồm: 386 xã; 177 phường và 21 thị trấn.

Tính đến hết năm 2017, dân số của Thủ đô là 7.654,8 nghìn người, trong đó dân số thành thị là 3.764,1 nghìn người, chiếm 49,2% và dân số nông thôn là 3.890,7 nghìn người, chiếm 50,8%, với mật độ trung bình là 1.935 người/km2 (cao thứ 2 ở Việt Nam)[[6]](#footnote-6). Tỷ lệ cán bộ, công chức/quy mô dân số của Hà Nội cao nhất cả nước, ước tính khoảng 1/100 (tỷ lệ chung của cả nước là 1/40). Đây là áp lực rất lớn cho đội ngũ cán bộ, công chức Thủ đô trong thực thi công vụ.

## 2. Kết quả phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô

### *2.1. Tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, gắn với cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của kinh tế Thủ đô*

Thành phố đã triển khai thực hiện nghiêm túc Nghị quyết số 05/NQ-TW ngày 01/11/2016 của Hội nghị Trung ương 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm *tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế;* Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020; Nghị quyết 27/NQ-CP ngày 21/02/2017 của Chính phủ về ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 05/NQ-TW, Thành ủy Hà Nội đã ban hành *Chương trình hành động 16-Ctr/TU* ngày 30/12/2016 thực hiện Nghị quyết 05-NQ/TW và chỉ đạo sâu sát thực hiện *Chương trình số 03-CTr/TU* ngày 28/6/2016 của Thành ủy Hà Nội về “Đẩy mạnh tái cơ cấu kinh tế, nâng cao năng lực cạnh tranh, tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, phát triển Thủ đô nhanh, bền vững giai đoạn 2016-2020”.

Giai đoạn 2011 – 2017, tăng trưởng GRDP bình quân đạt 7,62%/năm; trong đó, dịch vụ tăng 7,54%, công nghiệp - xây dựng tăng 8,54%, nông nghiệp tăng 3,2%. Dự kiến, năm 2018 tăng trưởng GRDP đạt 8,56-8,65% (cách tính mới từ 7,35% trở lên). Quy mô GRDP năm 2017 (theo giá cố định 2010) đạt 519.568 tỷ đồng, gấp 1,67 lần so với năm 2010, đóng góp 16,46% trong tổng GDP cả nước. GRDP bình quân đầu người theo đó tăng lên, năm 2017 đạt 86 triệu đồng (gấp 1,83 lần so với 46,95 triệu đồng/người vào năm 2010), năm 2018 ước đạt 94 triệu đồng (tương đương với 4.080 USD và theo cách tính mới là 4.910 USD). Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực: tỷ trọng các ngành dịch vụ, công nghiệp - xây dựng tăng, tỷ trọng ngành nông nghiệp giảm. Nếu cơ cấu năm 2010 là: dịch vụ 56,8%; công nghiệp - xây dựng 29%; nông nghiệp 4% (thuế sản phẩm 10,2%), thì năm 2017 cơ cấu các ngành tương ứng là: 57,6%; 29,7% và 2,9% (thuế sản phẩm 9,8%). Tuy nhiên, tốc độ chuyển dịch cơ cấu nội ngành theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển các ngành dịch vụ chất lượng cao, công nghiệp công nghệ cao, nông nghiệp ứng dụng công nghệ, kỹ thuật cao còn chậm, chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế của Thủ đô.

*Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Thủ đô tiếp tục được hoàn thiện và phát triển.* Các thành phần kinh tế được khuyến khích phát triển và có sự biến đổi tích cực về tỷ trọng: Kinh tế nhà nước 43,6%; kinh tế ngoài nhà nước 38,9%; kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài 16,5%. Kinh tế hợp tác xã ổn định, tỷ lệ hợp tác xã loại tốt và khá tăng; đã có 74,9% số hợp tác xã đã chuyển đổi hoạt động theo Luật Hợp tác xã năm 2012([[7]](#footnote-7)). Kế hoạch sắp xếp, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước được triển khai tích cực.Tuy nhiên, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trên địa bàn những năm qua còn bộc lộ một số hạn chế, yếu kém cần khắc phục. Tác động mặt trái của cơ chế thị trường chưa được kiểm soát hiệu quả, ảnh hưởng đến đời sống vật chất và tinh thần của xã hội; trên địa bàn xảy ra không ít hiện tượng tiêu cực: buôn lậu, gian lận thương mại, làm hàng giả, hàng kém chất lượng, không bảo đảm an toàn vệ sinh thực phẩm, không thực hiện nghiêm đăng ký kinh doanh, vi phạm sở hữu trí tuệ,…

*Thu ngân sách nhà nước trên địa bàn luôn đạt và vượt dự toán.* Giai đoạn 2011-2017, thu ngân sáchliên tục đạt và vượt dự toán, cơ cấu thu NSNN có sự chuyển dịch theo hướng tích cực, tăng dần tỷ trọng thu nội địa, bình quân hằng năm tăng 10,09%/năm. Ước thu ngân sách năm 2018 đạt 100,2% dự toán (khoảng 238.793 tỷ đồng), gấp 2,2 lần năm 2010 (đóng góp 19,05% vào tổng thu ngân sách nhà nước của cả nước). Tỷ lệ huy động vào NSNN so với GRDP bình quân 5 năm đạt 23,5% là mức khá cao, song tỷ trọng thu từ tiền sử dụng đất còn cao. Đây là vấn đề bất cập Thành phố cần có giải pháp hiệu quả để chủ động trong công tác quản lý cơ cấu thu ngân sách nhà nước đảm bảo tính bền vững trong thời gian tới.

*Chi ngân sách địa phương tăng bình quân 8,3%/năm,* năm 2018 ước thực hiện chi ngân sách 90.804 tỷ đồng, gấp 2,19 lần so với năm 2010. Điều hành ngân sách chủ động, linh hoạt, tiết kiệm, hiệu quả, bảo đảm cân đối ngân sách các cấp; quyết liệt rà soát, cơ cấu và điều chỉnh lại các khoản chi NSNN theo hướng tiết kiệm, hiệu quả, giảm chi thường xuyên để dành chi đầu tư phát triển, gắn với thực hiện tốt các quy định về mua sắm tài sản công và nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN (tỷ trọng chi thường xuyên trong dự toán ngân sách giảm từ 58,8% năm 2016 xuống còn 53,5% năm 2018). Cân đối ngân sách luôn đảm bảo theo dự toán Trung ương và HĐND Thành phố giao, góp phần quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô.

*Huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, đẩy mạnh xã hội hóa, tập trung cho đầu tư phát triển.* Giai đoạn 2011-2017, tổng đầu tư xã hội đạt 1,64 triệu tỷ đồng. Năm 2018, vốn đầu tư xã hội ước đạt 340,78 nghìn tỷ đồng, gấp 2,3 lần so với năm 2010, tăng trung bình hàng năm 11,03%. Đầu tư ngoài ngân sách vốn trong nước hết năm 2017 khoảng 2.200 dự án với tổng mức đầu tư khoảng 1,07 triệu tỷ đồng. Đầu tư theo hình thức PPP có 115 dự án với tổng mức đầu tư 312.663 tỷ đồng, trong đó: 08 dự án đã hoàn thành (TMĐT 13.683 tỷ đồng); 12 dự án đang triển khai thực hiện (TMĐT 29.292 tỷ đồng); 95 dự án đang thực hiện thủ tục (TMĐT 269.688 tỷ đồng). Tổng kế hoạch vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ NSNN giai đoạn 2011-2017 đạt 191.765 tỷ đồng; Năm 2017 đạt 33.106 tỷ đồng, gấp 1,33 lần so với năm 2011. Lũy kế đến hết năm 2017, tổng số dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài còn hiệu lực là 4.250 với vốn đăng ký 27,64 tỷ USD. Quốc gia có vốn đầu tư lớn nhất vào Hà Nội là Singapore (5,5 tỷ USD), Nhật Bản (5,38 tỷ USD), Hàn Quốc (5,34 tỷ USD). Thu hút đầu tư nước ngoài 9 tháng đầu năm 2018 đạt 6.265 triệu USD, tăng 5,4 lần so với cùng kỳ, vượt 64% kế hoạch cả năm, đứng đầu cả nước. Thành phố đang triển khai 31 dự án sử dụng vốn ODA với tổng mức đầu tư 110,7 nghìn tỷ đồng (vốn ODA chiếm 74%), tập trung vào việc hoàn thiện hạ tầng giao thông. Thành phố tập trung quyết liệt cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp; xây dựng các cơ chế, chính sách để tháo gỡ khó khăn trong giải phóng mặt bằng, đẩy nhanh tiến độ các dự án trong và ngoài nước; tăng cường đối thoại doanh nghiệp ở các cấp, các ngành, hiệp hội. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) của Hà Nội có cải thiện đáng kể, năm 2017 xếp thứ 13/63.Thực hiện chủ trương xã hội hóa đầu tư đạt nhiều kết quả, nhất là lĩnh vực văn hóa, giáo dục, y tế, nước sạch.

### *2.2. Quy hoạch, xây dựng, quản lý, phát triển đô thị được chú trọng, nhiều lĩnh vực có chuyển biến, tiến bộ rõ rệt*

*Công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch được tập trung chỉ đạo:* Hoàn thành khối lượng lớn các quy hoạch ngành, lĩnh vực, các quy hoạch phân khu; cơ bản hoàn thành các đồ án quy hoạch chung các huyện, thị xã, thị trấn, các đô thị vệ tinh; tiếp tục tập trung hoàn thành các quy hoạch chi tiết đối với các khu vực quan trọng theo chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050, gắn kết với vùng Thủ đô và kết nối giao thông trong vùng.

*Phát triển đồng bộ và từng bước hiện đại hóa hệ thống kết cấu hạ tầng:* Chú trọng đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông: các tuyến cao tốc, quốc lộ hướng tâm; các tuyến đường vành đai, các trục chính đô thị và các tuyến giao thông quan trọng trên địa bàn Thủ đô; phát triển nhiều công trình lớn, hiện đại. Chất lượng dịch vụ đô thị tiếp tục được nâng cao. Tỷ lệ hộ dân sử dụng nước sạch khu vực đô thị năm 2017 đạt xấp xỉ 100%, khu vực nông thôn đạt 49,4% (năm 2018 tương ứng là 100% và 55,5%).

*Công tác xây dựng, quản lý và phát triển đô thịcó chuyển biến rõ rệt:* Tập trung cải tạo các khu chung cư cũ; rà soát, bổ sung quy hoạch, giới thiệu các quỹ đất xây dựng các khu nhà ở xã hội tập trung quy mô lớn, đồng bộ, các bãi đỗ xe ngầm, khách sạn, bệnh viện, công viên, sân chơi, vườn hoa. Ban hành, tổ chức thực hiện 04 quy chế quản lý kiến trúc quan trọng và triển khai xây dựng 28 quy chế quản lý quy hoạch, nhằm thực hiện mục tiêu xây dựng Thủ đô phát triển bền vững, hài hòa giữa phát triển kinh tế với bảo tồn, phát huy các giá trị lịch sử, văn hóa. Thực hiện quyết liệt, đồng bộ các giải pháp đảm bảo trật tự đô thị, xử lý các vi phạm lấn chiếm vỉa hè, lòng đường, quảng cáo trái phép;… góp phần bảo đảm trật tự, mỹ quan đô thị theo hướng văn minh, hiện đại.

Công tác quản lý đất đai, tài nguyên, môi trường được chú trọng, phòng chống, phát hiện, xử lý các vi phạm đất đai. Nhiệm vụ bảo vệ môi trường, khắc phục tình trạng ô nhiễm, bảo đảm vệ sinh môi trường có chuyển biến tốt; xử lý ô nhiễm môi trường nước tại 80 hồ trên địa bàn. Tỷ lệ rác thải sinh hoạt được thu gom, xử lý đạt tiêu chuẩn môi trường Việt Nam: khu vực đô thị đạt 98%, nông thôn đạt 87%.

### *2.3. Sự nghiệp văn hóa, giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học - công nghệ tiếp tục phát triển và đạt được nhiều kết quả quan trọng*

Lĩnh vực văn hóa tiếp tục phát triển, một số mặt có chuyển biến tích cực; đời sống văn hóa, tinh thần của các tầng lớp nhân dân Thủ đô được cải thiện rõ rệt; Giáo dục và đào tạo tiếp tục được đổi mới, phát triển; nhiều tiêu chí dẫn đầu cả nước; công tác y tế và chăm sóc sức khoẻ ban đầu cho nhân dân có nhiều tiến bộ; Khoa học và công nghệ được đẩy mạnh, đóng góp tích cực cho phát triển; Các vấn đề an sinh, xã hội được tập trung giải quyết có hiệu quả; Thể dục, thể thao Thủ đô tiếp tục phát triển, khẳng định vị trí dẫn đầu cả nước.

### *2.4. Quốc phòng, an ninh của Thủ đô tiếp tục được củng cố, tăng cường; giữ vững ổn định chính trị - xã hội, bảo đảm an toàn tuyệt đối các cơ quan đầu não của Đảng, Nhà nước, các hoạt động đối ngoại quốc gia, các sự kiện chính trị lớn diễn ra trên địa bàn*

Tiếp tục xây dựng lực lượng vũ trang Thủ đô “cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại”, thực sự là nòng cốt trong thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh; đấu tranh kiên quyết, ngăn chặn có hiệu quả âm mưu “diễn biến hòa bình” và các hành động chống phá cách mạng của các thế lực thù địch. Thực hiện tốt nhiệm vụ xây dựng nền quốc phòng toàn dân, thế trận quốc phòng toàn dân gắn với thế trận an ninh nhân dân; xây dựng khu vực phòng thủ Thành phố ngày càng vững chắc; thực hiện tốt nhiệm vụ quốc phòng, quân sự địa phương; kết hợp chặt chẽ giữa nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội với củng cố quốc phòng, an ninh và đối ngoại.

Tổ chức thực hiện đồng bộ, hiệu quả các chủ trương, giải pháp bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội; đấu tranh trấn áp tội phạm; giữ vững môi trường an ninh, an toàn; chủ động nắm chắc tình hình, ngăn ngừa, giải quyết kịp thời, hiệu quả, đúng pháp luật các vụ việc phức tạp về an ninh trật tự, tôn giáo, biểu tình, gây rối; không để hình thành và công khai tổ chức chính trị đối lập; xử lý kịp thời những vấn đề bức xúc, không để xảy ra đột biến, bất ngờ, bảo vệ cuộc sống thanh bình cho nhân dân Thủ đô, giữ vững ổn định để phát triển, góp phần vào thành tựu chung của đất nước.

Phối hợp chặt chẽ với các lực lượng vũ trang trên địa bàn nâng cao cảnh giác, sẵn sàng chiến đấu, tăng cường tuần tra, cảnh giác, bảo đảm an toàn tuyệt đối các cơ quan đầu não của Đảng và Nhà nước, các hoạt động đối ngoại quốc gia, các sự kiện chính trị lớn diễn ra trên địa bàn Thủ đô.

### *2.5. Hoạt động đối ngoại, hợp tác phát triển, hội nhập khu vực và quốc tế tiếp tục được đẩy mạnh; vị thế, uy tín của Thủ đô ngày càng được nâng cao*

Hoạt động đối ngoại của Đảng bộ, công tác ngoại giao của chính quyền, hoạt động đối ngoại nhân dân của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội Thành phố được tăng cường, đồng bộ trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa. Đến nay, Hà Nội đã có quan hệ hữu nghị, hợp tác với hơn 100 thành phố, thủ đô của các nước; là thành viên của nhiều tổ chức quốc tế có uy tín trên thế giới; công tác đối ngoại nhân dân và đối ngoại phục vụ kinh tế được coi trọng.

Chủ động mở rộng quan hệ hợp tác với các địa phương trong cả nước, nhất là các tỉnh trong Vùng kinh tế trọng điểm Bắc bộ, Vùng Thủ đô, Vùng đồng bằng sông Hồng. Hà Nội đã tích cực hợp tác với các địa phương trong Vùng. Một số lĩnh vực đã đi vào chiều sâu, đạt được những kết quả thiết thực như: đầu tư, công nghiệp, thương mại, nông nghiệp, y tế, du lịch, hạ tầng giao thông, giải quyết các vấn đề lao động, việc làm, an sinh xã hội, đảm bảo quốc phòng – an ninh, trật tự an toàn xã hội, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của mỗi địa phương. Vai trò vị thế của Thủ đô ngày càng được khẳng định. So sánh với Vùng Kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và cả nước: dù chỉ bằng 21,2% và 1% về diện tích, 41,7% và 8,1% về dân số nhưng Hà Nội đóng góp tương ứng 51,1% và 16,46% về GRDP, 54,1% và 19,05% về thu ngân sách, 20,3% và 5,51% tổng kim ngạch xuất khẩu. Kinh tế Thủ đô xứng đáng giữ vị trí đầu tầu và là động lực phát triển Vùng Kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và ngày càng đóng vai trò quan trọng đối với kinh tế của cả nước.

*\*Hạn chế, bất cập*

 Bên cạnh những kết quả đạt được, phát triển kinh tế - xã hội ở Thủ đô còn một số hạn chế, bất cập sau:

1- Kinh tế phát triển chưa tương xứng với tiềm năng và thế mạnh Thủ đô; chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh nhìn chung còn thấp. Thực hiện một số tiêu chí cơ bản tái cơ cấu kinh tế chưa đạt yêu cầu đề ra; kinh tế tri thức, hàm lượng chất xám có giá trị gia tăng cao của các ngành kinh tế chủ lực chưa rõ nét. Tình hình sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp còn nhiều khó khăn.Kết quả hợp tác phát triển kinh tế vùng và với các địa phương trên một số lĩnh vực chưa thực sự có chiều sâu.Môi trường đầu tư, kinh doanh chưa được cải thiện rõ rệt, chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) còn thấp và hạn chế.

Chưa phát huy hết thế mạnh các nguồn lực về vốn, khoa học, công nghệ, nguồn nhân lực chất lượng cao và thị trường lao động. Hiệu quả sử dụng nguồn lực đất đai, tài sản công chưa cao. Công nghệ, quản lý sản xuất chậm đổi mới, năng suất lao động và chất lượng hàng hóa nhìn chung còn thấp. Sản xuất nông nghiệp hàng hóa theo hướng tập trung, chuyên canh chưa được nhân rộng; tỷ lệ cơ giới hóa trong sản xuất chưa cao, ứng dụng công nghệ cao để phát triển nông nghiệp và tạo thành chuỗi giá trị còn hạn chế. Việc khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp chưa được quan tâm đúng mức, nhất là đầu tư cho các khâu chế biến, bảo quản, tiêu thụ sản phẩm.

2- Công tác quản lý quy hoạch, xây dựng chưa đáp ứng được yêu cầu; tình trạng vi phạm trật tự xây dựng, lấn chiếm đất, nhất là đất nông nghiệp còn nhiều và chậm được xử lý; việc lập quy hoạch ở một số địa phương và quy hoạch các khu đô thị vệ tinh còn chậm. Công tác giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn; tỷ lệ giãn dân khu vực nội đô còn thấp, thiếu cơ chế, chính sách hiệu quả để thu hút đầu tư theo hướng xã hội hóa; cơ chế chính sách giải phóng mặt bằng ở một số địa phương, đơn vị chưa đồng bộ. Việc cải tạo, nâng cấp, chỉnh trang các khu chung cư cũ trong nội thành chậm và còn nhiều vướng mắc về cơ chế, chính sách chưa được xử lý kịp thời.

Ô nhiễm môi trường đang trở thành vấn đề bức xúc và có xu hướng tăng, đặc biệt tại các khu công nghiệp, làng nghề, ô nhiễm môi trường không khí (do bụi và tiếng ồn cao) tại các khu đô thị. Việc di dời các cơ sở sản xuất gây ô nhiễm môi trường, trường đại học, cao đẳng, cơ sở khám, chữa bệnh ra ngoài khu vực nội đô cũ chưa bảo đảm tiến độ. Tình trạng úng, ngập, ô nhiễm môi trường, nhất là ở các sông, hồ, làng nghề,… ở một số nơi vẫn còn nghiêm trọng. Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông chưa theo kịp tốc độ tăng dân số cơ học. Tiến độ và hiệu quả xử lý tình trạng ùn tắc giao thông chuyển biến chậm; năng lực vận tải hành khách công cộng và chất lượng dịch vụ của các tuyến chưa cao, tỷ lệ vận tải hành khách công cộng đạt thấp.Cấp nước sạch chưa đáp ứng nhu cầu người dân khu vực ngoại thành, xử lý nước thải chưa đạt yêu cầu.

3- Lĩnh vực văn hóa - xã hội phát triển chưa tương xứng và ngang tầm với vị thế, vai trò của Thủ đô, chưa thể hiện tốt vai trò nền tảng tinh thần xã hội.Thành phố có số lượng di tích lớn nhất cả nước, nhưng nhiều di tích đã bị xuống cấp, trong đó có trên 500 di tích xuống cấp nghiêm trọng. Nếp sống văn hóa, trật tự, kỷ cương, văn minh đô thị có mặt còn yếu kém. An toàn thực phẩm vẫn diễn biến phức tạp, gây bức xúc cho nhân dân.

Giáo dục đạo đức học đường, nếp sống, ứng xử văn minh ở các cấp học còn bất cập; chất lượng đào tạo nghề, nhất là cho lao động nông thôn còn chưa đáp ứng yêu cầu. Kết quả thực hiện chính sách trọng dụng nhân tài còn hạn chế. Khoa học và công nghệ chưa phát huy được vai trò là động lực phát triển Thủ đô, nhiều lĩnh vực chưa theo kịp trình độ phát triển của khu vực. Công tác y tế, chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân có mặt còn chưa đáp ứng nhu cầu, vẫn còn tình trạng quá tải ở một số chuyên khoa tại các bệnh viện tuyến Thành phố.Việc đầu tư cho y tế chủ yếu vẫn dựa vào nguồn lực ngân sách, thực hiện xã hội hóa chưa mạnh.

Quản lý nhà nước đối với một số thị trường dịch vụ, lao động, bất động sản, dịch vụ văn hóa - xã hội còn một số bất cập. Một số hoạt động dịch vụ của các thị trường mới chưa có giải pháp quản lý hiệu quả. Khoảng cách thu nhập giàu nghèo của Hà Nội cũng có xu hướng tăng cao xấp xỉ mức cả nước; vấn đề nghèo đa chiều đang đặt ra những bất cập mới. Một số cơ chế, chính sách và vận hành thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Thành phố chưa cụ thể, chưa thúc đẩy các thành phần kinh tế phát triển đúng tiềm năng.

4- Tình hình tội phạm và tệ nạn xã hội còn diễn biến phức tạp; công tác phòng cháy, chữa cháy của một số cán bộ, đảng viên, người dân chưa tốt. Chất lượng, hiệu quả hợp tác, đối ngoại để thu hút các nguồn lực phục vụ phát triển Thủ đô một số mặt còn hạn chế.

# II. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN CÁC CẤP THÀNH PHỐ HÀ NỘI

## 1. Thực trạng tổ chức chính quyền thành phố và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố

Tổ chức và hoạt động quản lý của chính quyền thành phố cũng như của chính quyền các quận, huyện, thị xã và các phường, xã, thị trấn trên địa bàn được điểu chỉnh bởi Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2015; theo đó, tất cả các đơn vị hành chính ở 3 cấp đều tổ chức HĐND và UBND.

### *1.1. Về HĐND thành phố*

*1.1.1. Kết quả đạt được*

Đầu nhiệm kỳ 2016-2021, HĐND Thành phố có 105 đại biểu (đủ số lượng đại biểu theo quy định); trong đó: đại biểu nữ: 25 đại biểu (23,81%); đại biểu là người ngoài đảng: 12 đại biểu (11,43%); đại biểu tái cử: 30 đại biểu (28,57%); đại biểu là chức sắc tôn giáo: 02 đại biểu (1,9%); đại biểu trẻ, dưới 35 tuổi: 03 đại biểu (2,86%); đại biểu có trình độ Đại học: 25 đại biểu (23,81%); đại biểu có trình độ trên đại học: 79 đại biểu (75,24%).

Tính đến hết tháng 3/2018, số lượng đại biểu HĐND Thành phố còn 102 đại biểu, trong đó đại biểu chuyên trách là 18 đại biểu, chiếm tỷ lệ 17,6%.

Thường trực HĐND thành phố hiện có Chủ tịch HĐND, 02 Phó Chủ tịch HĐND, Chánh Văn phòng và Trưởng 04 Ban HĐND Thành phố. Số lượng thành viên các Ban của HĐND cơ bản đã được bổ sung đủ 15 thành viên theo đúng Nghị quyết mà HĐND Thành phố thông qua.

Trong những năm qua, HĐND Thành phố đã luôn thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ, quản lý theo Luật định. Nhiệm kỳ 2016-2021 căn cứ theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, HĐND Thành phố có thêm các nhiệm vụ, quyền hạn của đô thị (Điều 40) như sau:

- Quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của thành phố trực thuộc trung ương, bao gồm cả quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các quận, phường trực thuộc.

- Quyết định quy hoạch về xây dựng và phát triển đô thị trong phạm vi được phân quyền.

- Quyết định các biện pháp phát huy vai trò trung tâm kinh tế - xã hội của đô thị lớn trong mối liên hệ với các địa phương trong vùng, khu vực và cả nước theo quy định của pháp luật.

- Quyết định các biện pháp quản lý dân cư ở thành phố và tổ chức đời sống dân cư đô thị; điều chỉnh dân cư theo quy hoạch, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân.

Nhiệm kỳ 2016-2021, bên cạnh công tác củng cố, tăng cường chất lượng của tổ chức bộ máy, HĐND các cấp, đặc biệt là HĐND Thành phố đã thực hiện quyền và nhiệm vụ của mình đảm bảo chất lượng, tiến độ và đúng quy định, đồng thời không ngừng đổi mới, nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động, xứng đáng là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, thể hiện trên 4 mặt cơ bản sau:

*- Hoạt động kỳ họp của HĐND các cấp Thành phố: đã có nhiều cải tiến, đổi mới, theo hướng đi vào thực chất, phát huy dân chủ, trí tuệ của đại biểu để quyết định những vấn đê quan trọng của Thủ đô.* Công tác chuẩn bị kỳ họp, thẩm tra được chú trọng, đảm bảo đúng quy định của pháp luật và đảm bảo chất lượng; Báo cáo thẩm tra cơ bản thể hiện rõ tính phản biện, rõ quan điểm, cung cấp nhiều thông tin, luận cứ khoa học, tạo thuận lợi cho quá trình xem xét, quyết nghị tại các kỳ họp. Chất lượng các nghị quyết HĐND Thành phố và các cấp ban hành có tính khả thi cao, đi vào đời sống và phát huy hiệu quả rõ rệt, được nhân dân đồng tình, hưởng ứng. Hoạt động chất vấn, trả lời chất vấn tại kỳ họp có nhiều đổi mới, từng bước nâng cao chất lượng, hiệu quả. Cách thức tiến hành chất vấn có những đổi mới, làm tốt công tác chuẩn bị; tổ chức tái chất vấn những nội dung, vấn đề UBND trả lời chưa rõ, giải quyết chưa dứt điểm; thực hiện chất vấn theo nhóm vấn đề, truyền hình trực tiếp để cử tri và nhân dân theo dõi, được dư luận ghi nhận và đánh giá cao.

*- Hoạt động giám sát của HĐND có sự chuyển biến tích cực ở tất cả các cấp HĐND, trong đó nhấn mạnh đó là các hoạt động giám sát sâu, giám sát chuyên đề, giám sát đến cùng vấn đề và các hình thức giám sát luôn được đổi mới, thiết thực và hiệu quả.* So với nhiệm kỳ trước, nhiệm kỳ 2016-2021, HĐND đã tiếp tục đổi mới hoạt động giám sát với phương châm giám sát đến cùng vấn đề. Từ đầu nhiệm kỳ đến nay HĐND Thành phố tổ chức 07 đợt giám sát chuyên đề. Nội dung giám sát là các vấn đề cần tập trung của địa phương, các lĩnh vực bức xúc được cử tri quan tâm như: công tác quản lý đất đai, trật tự xây dựng; đầu tư xây dựng cơ bản, xây dựng nông thôn mới; việc sử dụng biên chế và thực hiện chính sách tinh giản biên chế; công tác đảm bảo an toàn vệ sinh thực phẩm; công tác thi hành án dân sự…

Nét mới trong hoạt động giám sát của nhiệm kỳ này là Thường trực HĐND tổ chức các phiên giải trình, đây là hoạt động giám sát giữa hai kỳ họp. Thường trực HĐND Thành phố đã tổ chức thành công 03 phiên giải trình, từ sự thành công này đã lan tỏa đến Thường trực HĐND các quận, huyện, thị xã và đến cả cấp xã, phường, thị trấn. Hiệu quả của hoạt động giám sát được thể hiện rõ nhất trong việc thực hiện các kết luận, kiến nghị. Theo kết quả tổng hợp, đến nay đã có trên 72% trên tổng số kiến nghị của HĐND đã được UBND giải quyết, số kiến nghị còn lại đang được triển khai ở các cấp.

HĐND Thành phố tiếp tục đổi mới hình thức, giao các Tổ đại biểu, đại biểu HĐND Thành phố ứng cử tại các địa phương phối hợp với HĐND các quận huyện tăng cường giám sát chuyên đề việc tổ chức thực hiện các kết luận, kiến nghị giám sát và các vấn đề bức xúc mà cử tri địa phương quan tâm, ngay trong năm 2018, 30 Tổ Đại biểu HĐND Thành phố đã tổ chức thực hiện 57 cuộc giám sát của Tổ. Qua giám sát của HĐND Thành phố cho thấy, kết quả giám sát của HĐND các cấp đã góp phần tháo gỡ khó khăn nhiều vấn đề lớn của Thành phố và các địa phương, đồng thời thấy rõ trách nhiệm, tính chủ động, nghiêm túc trong việc triển khai thực hiện Nghị quyết của HĐND các cấp.

 *Công tác tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND các cấp Thành phố đã không ngừng nâng cao về chất lượng và được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật.*Đối tượng, thành phần tham gia tiếp xúc cử tri được mở rộng.Thời gian tiếp xúc cử tri được thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng của địa phương để cử tri biết và đến dự.Các ý kiến, kiến nghị chính đáng của cử tri được tổng hợp phân loại kịp thời và chuyển đến các cơ quan liên quan trả lời tại các cuộc tiếp xúc cử tri trước, sau kỳ họp. Một số nội dung nổi cộm đề nghị UBND cùng cấp trả lời tại kỳ họp. Đối với những vấn đề cụ thể, Thường trực HĐND có văn bản hoặc tổ chức đoàn giám sát các cơ quan có trách nhiệm giải quyết theo thẩm quyền và trả lời cử tri theo từng vấn đề, từng nội dung theo quy định của pháp luật.

*Công tác tiếp công dân, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân được quan tâm, từng bước được đổi mới theo hướng gần Dân, sát Dân và vì Dân hơn.* Thường trực HĐND Thành phố đã xây dựng, triển khai thực hiện Đề án 531/ĐA-HĐND về “Đổi mới công tác tiếp công dân của đạỉ biểu HĐND Thành phố”. Nhiệm kỳ 2016-2021, đại biểu HĐND Thành phố vẫn thực hiện tiếp dân tại nơi ứng cử.Từ thực tế thực hiện cho thấy chủ trương đổi mới công tác tiếp dân của đại biểu HĐND cấp Thành phố là đúng hướng và phát huy hiệu quả.

Nhiệm kỳ 2016-2021, Thường trực HĐND Thành phố đã ban hành Quy chế Tiếp công dân của Thường trực HĐND và đại biểu HĐND thành phố Hà Nội khóa XV để thực hiện thống nhất trên toàn Thành phố. Đặc biệt, hàng tháng Thường trực HĐND Thành phố dành 01 buổi tiếp công dân theo vụ việc cụ thể, có sự tham dự của đại diện lãnh đạo của sở, ngành, địa phương liên quan. Đồng thời HĐND Thành phố đã quan tâm chỉ đạo giám sát công tác giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân đặc biệt là những vụ việc phức tạp, kéo dài, ban hành 02 Nghị quyết về việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân trên địa bàn Thành phố, từ đó đẩy nhanh quá trình giải quyết các vụ việc khiếu nại tố cáo phức tạp, góp phần ổn định tình hình tại các địa phương. Điều này đã thể hiện rõ trách nhiệm của HĐND Thành phố với phương châm vì Dân, gần Dân, sát Dân, lắng nghe tâm tư nguyện vọng của Nhân dân.

Nhìn chung, số lượng đại biểu, số đại biểu chuyên trách, số tổ đại biểu, số đại biểu, số phó chủ tịch, số ban và thành viên của từng Ban thuộc HĐND Thành phố; về quyền và nhiệm vụ của HĐND thành phố hiện nay về cơ bản là phù hợp.

*1.1.2. Hạn chế, bất cập*

- Chất lượng hoạt động giám sát của HĐND thành phố có nhiều đổi mới nhưng so với yêu cầu, đòi hỏi từ các cử tri còn có những hạn chế. Một số kiến nghị sau giám sát của HĐND chưa được các cơ quan có trách nhiệm tiếp thu nghiêm túc và giải quyết có kết quả.

- Công tác phối hợp giữa Thường trực, các Ban và đại biểu HĐND một số quận, huyện với UBND các cấp, các cơ quan chức năng chưa đồng bộ, chưa thật quyết liệt trong việc đôn đốc giải quyết đơn thư KNTC của công dân và đôn đốc việc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại, kết luận giải quyết tố cáo của công dân đã có hiệu lực pháp luật; đồng thời chưa tổ chức được nhiều cuộc kiểm tra, giám sát lĩnh vực này.

- Một số đại biểu kiêm nhiệm còn vắng mặt trong các cuộc tiếp xúc cử tri. Hàng năm, việc tự kiểm điểm, đánh giá hoạt động của đại biểu HĐND trước cử tri nơi ứng cử chưa thực hiện có nền nếp.Còn nhiều đại biểu chưa hoặc ít phát biểu thảo luận, chất vấn. Một số ý kiến phát biểu chưa tập trung vào nội dung cần bàn.

- Số lượng cán bộ, chuyên viên Văn phòng tham mưu giúp việc cho Thường trực và các Ban HĐND còn thiếu, chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu công việc.

*1.1.3. Nguyên nhân của những hạn chế, bấp cập*

- Các đại biểu HĐND tham gia theo nhiệm kỳ (thông qua bầu cử) nên không ổn định, thiếu tính chuyên nghiệp. Mặt khác, xuất phát từ tính đại diện (đại biểu HĐND được phân bổ theo cơ cấu) nên năng lực, trình độ một số đại biểu còn có những hạn chế nhất định.

- Chế độ, chính sách cho đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách còn bất cập, chưa động viên được nhiều đại biểu chuyên trách yên tâm công tác lâu dài ở HĐND. Chưa có chính sách khuyến khích, thu hút nguồn nhân lực có chất lượng về công tác tại các cơ quan chuyên môn giúp việc cho HĐND. Các điều kiện về cơ sở vật chất cho hoạt động của HĐND, các ban của HĐND cần tiếp tục quan tâm nhiều hơn nữa để nâng cao chất lương công tác thẩm tra, giám sát...

\*Nguyên nhân chủ quan:

- Thường trực HĐND chưa chủ động trong đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND, thiếu quan tâm đến công tác bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND nên kết quả hoạt động còn hạn chế.

- Hoạt động của HĐND chủ yếu tập trung ở hoạt động của Thường trực và các Ban HĐND; các tổ và đại biểu HĐND hầu như chỉ hoạt động tập trung ở kỳ họp. Hoạt động của thành viên các ban HĐND chưa đồng đều, chủ yếu là Trưởng ban, Phó Trưởng ban chuyên trách đảm nhiệm.

- Công tác tập huấn, bồi dưỡng cho đại biểu HĐND được quan tâm và duy trì, song do nhiều nguyên nhân, hiệu quả chưa cao.

### *1.2. Về UBND thành phố*

Theo Điều 8, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, UBND Thành phố do HĐND cùng cấp bầu, là cơ quan hành chính nhà nước; là cơ quan chấp hành của [HĐND thành phố Hà Nội](https://vi.wikipedia.org/wiki/H%E1%BB%99i_%C4%91%E1%BB%93ng_nh%C3%A2n_d%C3%A2n_th%C3%A0nh_ph%E1%BB%91_H%C3%A0_N%E1%BB%99i), chịu trách nhiệm trước HĐND Thành phố và cơ quan nhà nước ở Trung ương, chịu trách nhiệm thi hành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của [Chính phủ](https://vi.wikipedia.org/wiki/Ch%C3%ADnh_ph%E1%BB%A7_Vi%E1%BB%87t_Nam)  và các Nghị quyết của Hội đồng nhân dân Thành phố.

UBND thành phố trực thuộc trung ương thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn như UBND cấp tỉnh và có thêm những nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng cho quản lý nhà nước ở đô thị gồm:

- Xây dựng, trình HĐND thành phố trực thuộc trung ương quyết định và tổ chức thực hiện các nội dung quy định tại các khoản 2, 3,4 và 5 Điều 40 của Luật CQĐP (những nhiệm vụ, quyền hạn đặc thù của HĐND thành phố trực thuộc Trung ương).

- Thực hiện chủ trương, biện pháp tạo nguồn tài chính, huy động vốn để phát triển đô thị; xây dựng và quản lý thống nhất công trình hạ tầng đô thị theo quy định của pháp luật.

- Quyết định cơ chế khuyến khích phát triển công trình hạ tầng đô thị trên địa bàn thành phố.

Đối với UBND thành phố Hà Nội gồm có Chủ tịch, 6 Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Ủy viên UBND gồm các Ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an.

UBND thành phố hoạt động theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số những vấn đề thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của UBND; Chủ tịch UBND thành phố, ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn như của Chủ tịch UBND cấp tỉnh, còn có một số thẩm quyền riêng trong quản lý đô thị (như chỉ đạo và tổ chức thực hiện kế hoạch xây dựng các công trình hạ tầng đô thị trên địa bàn; quản lý quỹ đất đô thị; quản lý nhà đô thị; chỉ đạo sắp xếp mạng lưới thương mại, dịch vụ, du lịch đô thị; xây dựng kế hoạch và biện pháp giải quyết việc làm; phòng, chống các tệ nạn xã hội ở đô thị; chỉ đạo và tổ chức thực hiện các biện pháp quản lý dân cư và tổ chức đời sống dân cư đô thị; thực hiện các biện pháp quản lý, bảo vệ không gian, kiến trúc và cảnh quan đô thị; tổ chức, chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ bảo đảm trật tự công cộng, an toàn giao thông, chống ùn tắc giao thông) và chịu trách nhiệm cá nhân đối với những công việc thuộc thẩm quyền riêng của mình.

### *1.3. Về các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố*

 Cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên; chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của UBND thành phố, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cấp trên. Việc thành lập, bãi bỏ cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố do HĐND cùng cấp quyết định.

Theo quy định tại Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trên cơ sở hướng dẫn của các Bộ, ngành trung ương, Thành phố đang chỉ đạo các cơ quan chuyên môn thuộc Thành phố rà soát để tổ chức sắp xếp lại tổ chức bộ máy, chức năng nhiệm vụ theo đúng quy định. Được sự đồng ý của Thủ Chính phủ Thành phố đã thành lập mới Sở Du lịch trên cơ sở tách chức năng quản lý nhà nước về du lịch từ Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch Thành phố. Hiện nay, số lượng các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố là 20, trong đó có một số cơ quan được tổ chức đặc thù như Sở Quy hoạch Kiến trúc, Ban Dân tộc thành phố Hà Nội và Sở Du lịch.

*1.3.1.Kết quả:*

Hiện nay, UBND thành phố có 20 cơ quan chuyên môn. Các cơ quan chuyên môn đã tham mưu, giúp UBND cấp thành phố thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước, quản lý ngành, lĩnh vực được giao, đồng thời thực hiện có hiệu quả những nhiệm vụ, quyền hạn theo ủy quyền hoặc được phân cấp của UBND thành phố; đã chủ động tham mưu cho Thành ủy, HĐND, UBND thành phố ban hành các chủ trương, chính sách nhằm phát triển kinh tế, văn hóa - xã hội, an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội của địa phương, giúp UBND thành phố Hà Nội quản lý nhà nước trên các lĩnh vực và chỉ đạo, điều hành các mặt kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng một cách hiệu quả.

Cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn đã từng bước được sắp xếp hợp lý, thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ theo quy định; đảm bảo tinh gọn, hiệu quả, có sự phối hợp hiệu quả giữa các phòng ban trong đơn vị, tránh tình trạng chồng chéo chức năng và phù hợp với tính chất quản lý ở khu vực đô thị.

Các cơ quan chuyên môn thường xuyên trao đổi, chủ động phối hợp, hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ, về từng lĩnh vực cho các huyện, quận, thị xã. Do đó, các Sở đều có mối quan hệ rất tốt với UBND quận, huyện trên địa bàn thành phố.

Đội ngũ công chức các cơ quan chuyên môn đều được đào tạo và có trình độ, năng lực, kinh nghiệm làm việc cao qua thực tiễn, có tinh thần trách nhiệm trong các công việc và nhiệm vụ được giao, đoàn kết trong nội bộ, có thái độ hòa nhã, lịch sự đúng quy định khi làm việc với nhân dân.

Nhìn chung, trong thời gian qua, các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố đã thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật; đã tham mưu cho chính quyền thành phố ban hành các chủ trương chính sách và thực hiện việc quản lý tốt trên các lĩnh vực, góp phần vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của thành phố.

*1.3.2. Hạn chế, vướng mắc*

Tuy nhiên, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của một số cơ quan chuyên môn của UBND thành phố còn có nhiều tồn tại, hạn chế về cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động và đặc biệt là chức năng, nhiệm vụ giữa một số sở còn trùng lắp, chồng chéo, một số nhiệm vụ còn bỏ sót, chưa rõ cấp nào thực hiện hoặc chưa được quy định (*chi tiết tại Phụ lục 4*). Sự phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ có liên quan của một số Sở, ngành đơn vị liên quan đôi khi chưa chặt chẽ; công tác thanh tra, kiểm tra giữa các cơ quan chuyên môn thuộc thành phố Hà Nội còn yếu kém.

Tổ chức bộ máy của cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố Hà Nội theo quy định pháp luật hiện nay chưa phù hợp với điều kiện thực tế, chưa đảm bảo việc quản lý của ngành, lĩnh vực cũng như việc đảm bảo lực lượng thực hiện các nhiệm vụ liên quan của chính quyền địa phương.

Về phương thức điều hành: chưa có quy chế phối hợp chung giữa các Sở, Ban, ngành nên việc trao đổi thông tin chưa thường xuyên, sâu sát; chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, còn thiếu sự ăn khớp, đồng bộ giữa các ngành, các lĩnh vực có liên quan, chưa tạo điều kiện thực tế cho địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và các nhu cầu cụ thể của mình.

Một bộ phận công chức các cơ quan chuyên môn còn hạn chế về trình độ chuyên môn nghiệp vụ, thường xuyên bị động, thiếu linh hoạt, thiếu kinh nghiệm chưa đáp ứng về đòi hỏi của công việc trong thời kỳ mới. Các Sở được giao biên chế còn ít, không đủ để bố trí tại các bộ phận, do đó phải bố trí các cán bộ không phù hợp với trình độ và chuyên môn được đào tạo kiêm nhiệm các công việc.

## 2. Thực trạng tổ chức bộ máy chính quyền quận, huyện, thị xã

### *2.1. Đặc điểm của quận, huyện, thị xã*

Thành phố Hà Nội, hiện gồm có 12 quận. Đơn vị hành chính quận, có thể phân thành hai nhóm:

- *Nhóm quận đã đô thị hóa*, gồm các quận lõi của thành phố, đã hình thành và phát triển từ khá lâu, có trình độ đô thị hóa cao, như các quận: Hoàn Kiếm, Ba Đình, Đống Đa, Hai Bà Trưng.

- *Nhóm quận đang đô thị hóa*, gồm các quận được ra đời muộn hơn, vốn trước kia là các khu vực nông thôn vùng ngoại thành. Hiện nhóm quận này chiếm đa số và có trình độ độ thị hóa khác nhau, với mức độ phát triển khác nhau về kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, về không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị…Trong đó có những quận có vị trí địa lý, không gian đô thị tương đối độc lập như quận Long Biên, quận Hà Đông.

Huyện là các đơn vị hành chính vùng nông thôn, trong đó huyện là đơn vị hành chính trung gian giữa tỉnh (thành phố trực thuộc TW) và xã. Do vậy, về tổ chức chính quyền ở huyện, có thể có hoặc không có cơ quan đại diện của nhân dân (HĐND). Trong lịch sử Việt Nam, sau cách mạng Tháng Tám năm 1945, có thời kỳ dài (từ 1945 đến 1959) ở huyện không tổ chức HĐND mà chỉ có cơ quan hành chính huyện, gọi là Ủy ban hành chính. Đối với thành phố Hà Nội, các huyện ngoaị thành (gồm 17 huyện) nói chung đang diễn ra quá trình đô thị hóa nhanh chóng, các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội và đời sống của nhân dân có sự đan xen giữa các yếu tố của nông thôn và đô thị và ngày càng phát triển theo hướng đô thị hóa; các vấn đề kinh tế - xã hội riêng có của địa phương, cũng như các yếu tố truyền thống, tập quán của cộng đồng làng xã đang bị xóa nhòa dần, và thay thế vào đó là các yếu tố của đời sống đô thị ngày càng đậm nét hơn. trong đó khá nhiều huyện hiện đang có mức độ phát triển kinh tế - xã hội theo các chuẩn mực của khu vực đô thị.

Thị xã Sơn Tây gồm 9 phường, 6 xã, có vị trí địa lý tường đối độc lập, có không gian lãnh thổ riêng biệt so với các quận trên địa bàn thành phố Hà Nội. Thị xã Sơn Tây cũng là một địa phương đang trong quá trình đô thị hóa.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, tổ chức, hoạt động của bộ máy chính quyền các quận, huyện, thị xã về cơ bản giống nhau, từ nhiệm vụ, quyền hạn, đến cơ cấu bộ máy, phương thức hoat động, cũng như về phân cấp, ủy quyền quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công.

### *2.2. Tổ chức, hoạt động của HĐND*

*2.2.1. Về tổ chức bộ máy*

Theo quy định của Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2015, tổ chức HĐND các quận, huyện, thị xã đều gồm có Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Văn phòng HĐND và Tổ đại biểu HĐND.

- Thường trực HĐND, gồm 5 thành viên: Chủ tịch HĐND; 2 Phó Chủ tịch và 2 ủy viên thường trực là Trưởng 2 ban chuyên môn của HĐND. Chủ tịch HĐND đồng thời là Bí thư quận ủy, huyện ủy, thị ủy; hai Phó chủ tịch HĐND hoạt động chuyên trách.

- HĐND tổ chức 2 ban chuyên môn: Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - Xã hội; mỗi ban gồm 7 thành viên, trong đó Phó Trưởng ban hoạt động chuyên trách; Trưởng ban và các thành viên khác hoạt động kiêm nhiệm.

- Văn phòng HĐND có 1 Phó chánh Văn phòng và 1 chuyên viên chuyên trách lĩnh vực HĐND.

- Số lượng đại biểu HĐND mỗi quận, huyện, thị xã từ trên 30 đến 40 đại biểu (một số quận, huyện có số lượng đại biểu đông như Quận Đống Đa, huyện Đông Anh: 40 đại biểu; HĐND Thị xã Sơn Tây có 35 đại biểu…)

Như vậy, mô hình tổ chức HĐND cấp huyện hiện nay chưa phân định rõ sự khác biệt địa bàn nông thôn và địa bàn đô thị.Mô hình này mang tính cắt khúc, thiếu thống nhất và thiếu tính hệ thống. Chất lượng đại biểu HĐND còn có một số hạn chế về trình độ, năng lực và kỹ năng thực hiện nhiệm vụ, tỷ lệ đại biểu của các cơ quan hành chính còn cao, phần lớn đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, đại biểu chuyên trách ít phần nào ảnh hưởng đến chất lượng hoạt đông.

*2.2.2. Về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND*

Trong hoạt động của mình, HĐND ở các quận, huyện và thị xã của TP Hà Nội đã có nhiều cố gắng, tiến bộ trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn nêu trên, nổi bật là:

- Đã ban hành nhiều nghị quyết chung và nghị quyết chuyên đề để quyết định các biện pháp lớn thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội được chính quyền thành phố giao, tạo cơ sở pháp lý cho UBND tổ chức thực hiện.

- Đã thực hiện việc tiếp xúc cử tri, tiếp nhận nhiều ý kiến của cử tri kiến nghị với UBND giải quyết hoặc phản ảnh với cấp trên giải quyết theo thẩm quyền.

- Đã tích cực thực hiện hoạt động giám sát tại kỳ họp và giám sát chuyên đề. Qua giám sát đã chỉ ra những thiếu sót, hạn chế, những vấn đề bất cập, tồn tại của UBND và các cơ quan nhà nước khác trên địa bàn trong các hoạt động quản lý nhà nước, cung ứng dịch vụ công, kiến nghị các cơ quan hữu quan xem xét giải quyết.

Bên cạnh những kết quả tiến bộ đã đạt được, trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, HĐND các quận, huyện, thị xã còn bộc lộ những hạn chế chủ yếu sau:

- Việc quyết định các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của địa phương còn mang nhiều tính hình thức, quyết nghị có tính thủ tục hành chính để thực hiện những vấn đề mà cấp trên hoặc cấp ủy cùng cấp đã quyết định. Theo quy định của pháp luật, cũng như theo cơ chế phân cấp quản lý của thành phố hiện nay, hầu hết các chỉ tiêu, nhiệm vụ kinh tế - xã hội của quận, từ quy hoạch, đầu tư, thu chi ngân sách, tổ chức, nhân sự…đều đã được quyết định một cách cụ thể bởi chính quyền thành phố, rồi giao cho chính quyền quận, huyện, thị xã triển khai thực hiện *(chi tiết tại Phụ lục 6 của Đề án)*

- Việc tiếp nhận và giải quyết ý kiến cử tri còn nhiều hạn chế vì nói chung người dân đô thị, mỗi khi có vấn đề cần giải quyết thường muốn gặp để phản ảnh trực tiếp với người đứng đầu UBND hoặc người có trách nhiệm trực tiếp giải quyết hơn là với đại biểu HĐND và thường trực HĐND. Mặt khác, nhiều kiến nghị của HĐND chưa được UBND quận, huyện, thị xã và các sở ngành của Thành phố giải quyết khẩn trương, dứt điểm.

- Hiệu lực, hiệu quả giám sát của HĐND chưa cao. Các hoạt động chất vấn, giám sát của HĐND trong nhiều trường hợp chưa đi vào thực chất mà còn mang tính hình thức, chiếu lệ.

*2.2.3. Về phương thức hoạt động của HĐND*

Hoạt động của HĐND được thực hiện thông qua các hình thức chủ yếu là: hoạt động tại kỳ họp, hoạt động của thường trực HĐND, hoạt động của các Ban chuyên môn của HĐND, hoạt động của tổ đại biểu HĐND và hoạt động của từng đại biểu HĐND.Nhìn chung, phương thức hoạt động của HĐND quận, huyện, thị xã của Thành phố Hà Nội trong nhiệm kỳ hiện tại đã có những tiến bộ nhất định.

Trong các kỳ họp HĐND, bên cạnh việc thảo luận và thông qua nghị quyết kỳ họp, còn tăng cường hoạt động chất vấn tại kỳ họp. Hoạt động của Thường trực HĐND và các ban chuyên môn của HĐND bước đầu có nền nếp hơn, cụ thể hơn, sát hợp hơn với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi tổ chức, mỗi cá nhân.

Tuy nhiên, phương thức hoạt động của HĐND đang còn một số hạn chế, bất hợp lý:

- Kỳ họp HĐND mỗi năm 2 lần nhưng thường khá ngắn nhưng giải quyết nhiều nội dung, nhiệm vụ khác nhau.

- Công việc của thường trực HĐND và của các ban của HĐND không nhiều, không thường xuyên, thường chỉ tập trung vào dịp chuẩn bị các kỳ họp HĐND. Hoạt động của 2 ban chuyên môn của HĐND có phần còn mang tính hình thức, không có kết quả cụ thể.

- Hoạt động của tổ đại biểu và của từng đại biểu HĐND giữa hai kỳ họp HĐND rất mờ nhạt, hầu như không có tác dụng cụ thể.

### *2.3. Tổ chức, hoạt động quản lý của UBND*

*2.3.1. Về tổ chức UBND*

 a) Ưu điểm:

UBND của các quận, huyện, thị xã trên địa bàn Hà Nội được tổ chức theo đúng quy định của Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015: UBND quận, huyện, thị xã gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên UBND. Ủy viên UBND gồm toàn bộ những người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND và cơ quan quân sự, cơ quan công an cùng cấp.

- Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND quận, thị xã gồm có 12 phòng và cơ quan tương đương phòng, theo cơ cấu cứng, chung cho các địa phương, theo quy định của pháp luật.

 b) Hạn chế:

 Việc quy định tất cả người đứng đầu các phòng ban chuyên môn đều là ủy viên UBND có phần chưa hợp lý; bởi lẽ, mỗi ủy viên này chỉ am hiểu, nắm vững một lĩnh vực chuyên môn nhất định, không thể tham gia quyết định tất cả mọi vấn đề của UBND, nên việc biểu quyết tập thể UBND khó đảm bảo tính chính xác; mặt khác, với số lượng ủy viên đông đảo này làm cho việc tổ chức các kỳ họp UBND gặp khó khăn hơn.

Việc bố trí các cơ quan chuyên môn theo cơ cấu số lượng các phòng tương đối giống nhau là có phần chưa phù hợp với đặc điểm của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên từng đơn vị hành chính; chưa phù hợp với thực tiễn điều hành quản lý, trong đó giữa quận với thị xã, với huyện có sự khác nhau nhất định về đối tượng quản lý, về khối lượng, độ phức tạp của mỗi nhiệm vụ chuyên môn…

*2.3.2. Về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn*

Các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND quận, huyện, thị xã tập trung vào hai mảng công việc chính:

*Một là*, thực thi các nhiệm vụ cụ thể của quản lý nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn theo phân cấp và ủy quyền của UBND thành phố;

*Hai là*, tổ chức cung ứng một số dịch vụ công trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

a) Ưu điểm:

- Về thực hiện quản lý nhà nước, UBND quận, huyện, thị xã đã có những tiến bộ rõ rệt trong việc duy trì kỷ cương, phép nước trên các lĩnh vực khác nhau: quản lý thực hiện quy hoạch, đầu tư, xây dựng, đất đai, môi trường, trật tự đô thị, các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội… trên địa bàn.

- Về tổ chức cung ứng dịch vụ công, UBND quận, huyện, thị xã đã có tiến bộ rõ rệt trong phục vụ người dân như: tổ chức bộ phận dịch vụ một cửa tại UBND cấp huyện và UBND cấp xã, đơn giản hóa các thủ tục hành chính; mở rộng và nâng cao chất lượng giáo dục đào tạo, chăm sóc, bảo vệ sức khỏe, vệ sinh môi trường…, theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền thành phố; Phong cách, thái độ, cách ứng xử trong quan hệ với người dân của cán bộ, công chức, viên chức đã có những thay đổi đáng kể theo tinh thần phục vụ…

Những kết quả trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND quận, huyện, thị xã đã góp phần đắc lực, trực tiếp vào việc thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố và nâng cao chất lượng, hiệu quả phục vụ người dân trên địa bàn đô thị.

b) Hạn chế, vướng mắc:

Bên cạnh những kết quả, tiến bộ đã đạt được, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND quận, huyện, thị xã cũng còn những hạn chế nhất định, cũng như gặp phải những vướng mắc, bất hợp lý cần giải quyết, cụ thể như sau:

- Công tác quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực: quy hoạch, kiến trúc, xây dựng, đất đai, kết cấu hạ tầng đô thị, an ninh, trật tự xã hội…còn nhiều hạn chế, kỷ cương, trật tự chưa nghiêm, tình trạng vi phạm pháp luật trên của tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và người dân trên địa bàn đô thị còn tương đối phổ biến và chậm được khắc phục. Hiệu lực quản lý nhà nước của UBND đối với một số lĩnh vực kinh tế - xã hội trên địa bàn còn thấp.

- Hoạt động cung ứng dịch vụ công, kể cả dịch vụ hành chính công, sự nghiệp công và dịch vụ công ích của chính quyền quận, huyện, thị xã còn có những hạn chế nhất định về chất lượng, hiệu quả và thời gian, chưa đáp ứng tốt những nhu cầu, lợi ích ngày càng đa dạng, phức tạp của dân cư đô thị; nhất là trong một số lĩnh vực như: nhà đất, xây dựng, giáo dục, y tế, giao thông công cộng, điện, nước sinh hoạt, vệ sinh môi trường…

- Việc phân cấp quản lý giữa các sở ngành của Thành phố với quận, huyện, thị xã còn có những bất hợp lý trong một số lĩnh vực như: quản lý quy hoạch, dự án đầu tư, chỉnh trang đô thị, giáo dục, y tế, chăm sóc sức khỏe, bảo vệ cảnh quan, môi trường…Trong phân cấp quản lý còn có tính cào bằng, giống nhau theo từng cấp hành chính (quận giống huyện, thị xã; quận đã đô thị hóa giống quận đang đô thị hóa…) chưa phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình đơn vị hành chính. Điều đó làm hạn chế đáng kể hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và chất lượng, hiệu quả phục vụ nhân dân của bộ máy chính quyền quận, huyện, thị xã.

*2.3.3. Về phương thức hoạt động của UBND*

a) Ưu điểm:

UBND quận, huyện, thị xã hoạt động theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số những vấn đề thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của UBND; Chủ tịch UBND có một số thẩm quyền riêng và chịu trách nhiệm cá nhân đối với những công việc thuộc thẩm quyền riêng của mình. Trong thực tế hoạt động của UBND quận, thị xã, phường đã bước đầu phân định được thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND với của Chủ tịch UBND, theo quy định của pháp luật.

Với vai trò là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, UBND và Chủ tịch UBND có mối quan hệ chặt chẽ với HĐND và Thường trực HĐND trong việc tổ chức nghị quyết của HĐND, thường xuyên trao đổi, báo cáo với Thường trực HĐND về tình hình và kết quả thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của địa phương, những khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thực hiện.

UBND quận, huyện, thị xã còn có mối quan hệ chặt chẽ, thường xuyên để tiếp nhận sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của cấp ủy Đảng, cũng như thực hiện đúng quy chế phối hợp giữa UBND với MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp. UBND thường xuyên thông báo kết quả hoạt động đối với lãnh đạo MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp, tôn trọng và tạo điều kiện để các tổ chức này giám sát hoạt động của bộ máy chính quyền và cán bộ, công chức.

b) Hạn chế, vướng mắc:

Bên cạnh những ưu điểm trên, về phương thức hoạt động của UBND quận, huyện, thị xã đang bộc lộ một số hạn chế, vướng mắc sau:

 - Chế độ làm việc tập thể của UBND các cấp, một mặt, làm chậm trễ các quyết định trong quản lý, điều hành hành chính, do những công việc quan trọng phải được quyết định tập thể của UBND tại kỳ họp theo định kỳ; mặt khác lại không rõ trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân.

- Chưa phân định rõ ràng, mạch lạc giữa thẩm quyền chung của tập thể UBND với thẩm quyền riêng của Chủ tịch UBND, nhất là trong chỉ đạo, điều hành, dẫn đến tình trạng hội họp nhiều, phản ứng chậm, kém hiệu quả trong hoạt động hành chính.

- Quan hệ chỉ đạo, điều hành giữa cấp trên và cấp dưới trong hệ thống hành chính nhà nước các cấp chưa thật sự tập trung, thống nhất, thông suốt, nhiều vấn đề đã có chỉ đạo của cấp trên nhưng thực hiện của cấp dưới còn chậm trễ, kéo dài, thiếu dứt điểm.

## 3. Thực trạng tổ chức và hoạt động quản lý của chính quyền phường, xã, thị trấn

### *3.1. Đặc điểm của đơn vị hành chính phường, xã, thị trấn*

Phường là một loại hình đơn vị hành chính trong nội bộ của đô thị, trực thuộc quận hoặc thị xã. Các phường thuộc các quận của thành phố Hà Nội cũng có thể phân thành hai nhóm: nhóm đã đô thị hóa và nhóm đang đô thị hóa, trong đó không ít các phường đang tồn tại xen kẽ các yếu tố nông thôn với đô thị, nhất là với các phường mới được thành lập từ các vùng nông thôn trước đây.

Xã là đơn vị hành chính cơ sở vùng nông thôn, có sự độc lập tương đối về ranh giới lãnh thổ, về các hoạt động kinh tế - xã hội, và truyền thống, tập quán riêng của cộng đồng. Tuy nhiên, các xã thuộc khu vực ngoại thành của Hà Nội nói chung cũng đang trong quá trình đô thị hóa nhanh, những yếu tố nông thôn ngày càng mờ nhạt dần và những yếu tố đặc trưng của đô thị ngày càng đậm nét hơn, nhiều xã trong tương lại không xa sẽ trở thành phường hoặc nằm trong phạm vi xây dựng các thành phố vệ tinh và khu đô thị sinh thái…

Thị trấn là một loại hình đô thị, nhưng có quy mô nhỏ, thường là các huyện lỵ, có vị trí là trung tâm chính trị, văn hóa của một huyện; hoặc các địa điểm tập trung dân cư, có sự phát triển cao hơn trong địa phương về tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ. Hiện nay, hầu hết các thị trấn trên địa bàn Hà Nội đều là các huyện lỵ, đều có trình độ đô thị hóa tương đối cao.

### *3.2. Thực trạng tổ chức, hoạt động của HĐND phường, xã, thị trấn*

*3.2.1. Về tổ chức HĐND:*

Theo quy định của pháp luật, tổ chức HĐND phường, xã, thị trấn nói chung là giống nhau, theo đó:

- Thường trực HĐND gồm Chủ tịch và một Phó Chủ tịch. Số đông Chủ tịch HĐND đồng thời là Bí thư Đảng ủy; Phó Chủ tịch HĐND hoạt động chuyên trách.

- HĐND phường, xã, thị trấn có 2 ban chuyên môn là Ban pháp chế và Ban kinh tế - xã hội. Mỗi ban gồm có Trưởng ban, một Phó Trưởng ban và các Ủy viên. Trưởng ban, Phó Trưởng ban và các Ủy viên của các Ban của HĐND hoạt động kiêm nhiệm.

- Số lượng đại biểu HĐND mỗi phường, xã, thị trấn trong khoảng từ 25 đến 30 đại biểu; trong đó số lượng đại biểu là cán bộ, công chức, viên chức đã nghỉ hưu chiếm tương đối, số còn lại hầu hết là cán bộ, công chức đương chức của phường.

- Tại các địa phương vùng nông thôn của Hà Nội hiện nay, tính hình thức trong hoạt động của HĐND xã, thị trấn có phần rõ nét hơn, kể cả trong việc quyết định và giám sát, cả trong vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và vai trò đại diện của người dân địa phương.

*3.2.2. Về hoạt động của HĐND*

Hiện nay, hoạt động của HĐND phường, xã, thị trấn của thành phố Hà Nội đã có được một số kết quả, tiến bộ nhất định trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật, trong đó chủ yếu là những kết quả trong giám sát hoạt động của UBND cùng cấp.

Tuy nhiên, nhìn chung, hoạt động của HĐND phường, xã, thị trấn đang còn nhiều hạn chế, yếu kém. HĐND không quyết định được các vấn đề kinh tế - xã hội của địa phương, mà chủ yếu là quyết lại những vấn đề cấp trên đã quyết. Việc giám sát của HĐND đối với UBND còn mang nặng tính hình thức; kết quả, hiệu quả, tác dụng của giám sát chưa rõ nét. Nhân dân địa phương chưa thực sự tin tưởng vào vai trò đại diện của HĐND cũng như của đại biểu HĐND do mình bầu ra *(chi tiết tại Phụ lục 6 của Đề án).*

### *3.3. Thực trạng tổ chức, hoạt động quản lý của UBND phường, xã, thị trấn*

*3.3.1. Về tổ chức UBND*

UBND phường gồm Chủ tịch, một hoặc hai Phó Chủ tịch (tùy theo phân loại đơn vị hành chính), Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an.

Giúp việc cho UBND phường thực hiện nhiệm vụ là 6 chức danh chuyên môn của UBND: Văn phòng – Thống kế; Tài chính – Kế toán; Tư pháp - Hộ tịch; Địa chính – Môi trường - Quản lý đô thị; Văn hóa – Xã hội; Quân sự. Tùy theo khối lượng công việc của mỗi chức danh chuyên môn mà bố trí biên chế công chức cụ thể

*3.3.2. Về hoạt động quản lý của UBND*

Nhìn chung UBND phường, xã, thị trấn của Hà Nội đã có nhiều cố gắng, tiến bộ trong việc thực thi các nhiệm vụ cụ thể của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công theo quy định của pháp luật và theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền cấp trên; trong đó nổi bật là đã thực hiện có hiệu quả rõ rệt các dịch vụ hành chính công theo cơ chế một cửa.

Tuy nhiên, trước bước phát triển nhanh chóng của các khu vực nông thôn theo hướng đô thị hóa, UBND phường, xã, thị trấn đang bộc lộ khá nhiều hạn chế, yếu kém, cả trong hoạt động quản lý nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội, cũng như hoạt động cung ứng dịch vụ công đáp ứng nhu cầu, lợi ích của người dân địa phương.

Năng lực, trình độ và phong cách, thái độ, trách nhiệm phục vụ người dân của một số cán bộ, công chức cấp xã đang còn những hạn chế, thiếu sót nhất định, chưa đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước hiện nay.

- Mối quan hệ giữa UBND phường với Tổ trưởng tổ dân phố và các tổ chức tự quản của người dân trên địa bàn chưa được xác định rõ ràng, cụ thể; theo đó, Tổ trưởng tổ dân phố còn phải thực hiện khá nhiều việc có tính chất hành chính, vốn là công việc của UBND phường, trong khi chưa thực hiện đúng và có kết quả những công việc có tính tự quản, tự chủ của cộng đồng dân cư ở tổ dân phố.

Việc điều chỉnh lại quy mô tổ dân phố theo hướng sát nhập lại để giảm bớt số lượng tổ dân phố trên địa bàn là chủ trương đúng đắn của lãnh đạo Thành phố, nhưng đồng thời cũng đặt ra những thách thức mới đối với hoạt động của Tổ trưởng tổ dân phố cũng như của cấp ủy Đảng và các tổ chức chính trị - xã hội ở tổ dân phố. Điều đó đòi hỏi phải tiếp tục đổi mới, hoàn thiện mối quan hệ giữa UBND phường với Tổ trưởng tổ dân phố, xác định đúng, rõ, cụ thể đâu là việc của chính quyền phường, đâu là việc của Tổ trưởng tổ dân phố, phù hợp với vai trò, chức năng của tổ chức chính quyền (UBND phường), cũng như của tổ chức tự quản cộng đồng (Tổ dân phố).

## 4. Nhận xét chung

Từ thực trạng tổ chức, hoạt động của HĐND và UBND quận, huyện, thị xã và xã, phường, thị trấn trên địa bàn thành phố Hà Nội, có thể rút ra một số nhận xét chung sau đây:

### *4.1. Ưu điểm*

Trong bối cảnh cải cách nền hành chính nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN hiện nay, bộ máy chính quyền quận, huyện, thị xã, và phường, xã, thị trấn của Thành phố Hà Nội đã được điều chỉnh lại về tổ chức (chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy) và hoạt động theo tinh thần Hiến pháp 2013, Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015 và trên thực tế đã có những bước tiến bộ đáng ghi nhận về năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, phù hợp hơn với đặc điểm, tính chất của quản lý đô thị và phục vụ nhân dân trên địa bàn.

- HĐND bên cạnh công tác củng cố, tăng cường chất lượng của tổ chức bộ máy, đã thực hiện quyền và nhiệm vụ của mình đảm bảo chất lượng, tiến độ và đúng quy định, đồng thời không ngừng đổi mới, nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động trong việc quyết định các giải pháp để thực hiện chính sách pháp luật, các nhiệm vụ, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn theo phân cấp; cải tiến, đổi mới hoạt động tại các kỳ họp; hoạt động giám sát của HĐND có sự chuyển biến tích cực; công tác tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND đã không ngừng nâng cao về chất lượng và được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật; công tác tiếp công dân, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân được quan tâm, từng bước được đổi mới.

- UBND với tinh thần cải cách hành chính, ngày càng có nhiều đổi mới về nhiệm vụ quyền hạn, cơ cấu tổ chức bộ máy, phương thức hoạt động, cũng như về chế độ công chức, công vụ, tài chính công và hiện đại hóa nền hành chính. Trong hoạt động của mình, UBND đã thực hiện ngày càng có hiệu lực, hiệu quả hơn công tác quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực kinh tế - xã hội trên địa bàn theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền Thành phố, cũng như ngày càng quan tâm nhiều hơn đến việc đảm bảo các dịch vụ công, đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng của dân cư đô thị, giải quyết được một phần những bức xúc trong đời sống vật chất và tinh thần của người dân đô thị.

- Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã đã tham mưu cho Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn.

- Phương thức hoạt động cuả HĐND và UBND được từng bước đổi mới, hoàn thiện theo hướng đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy trong hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền đô thị.

- Trình độ, năng lực, trách nhiệm, phong cách, thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức đã có những tiến bộ nhât định. Kết quả, chất lượng thực thi công vụ của cán bộ, công chức ngày càng cao.

Những đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền quận, huyện, thị xã, và phường, xã, thị trấn trong những năm gần đây đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao năng lực của cả bộ máy chính quyền Thành phố cũng như của mỗi cơ quan, đơn vị trong bộ máy đó.

### *4.2. Hạn chế, vướng mắc*

Bên cạnh những ưu điểm, tiên bộ đã đạt được, tổ chức và hoạt động của chính quyền quận, huyện, thị xã, và phường, xã, thị trấn của Hà Nội đang còn những hạn chế, thiếu sót và bộc lộ một số vướng mắc cần khắc phục.

*4.2.1. Về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn*

- HĐND Thành phố vẫn chưa đủ thẩm quyền, chưa được phân cấp những vấn đề quan trọng như quyết định một số khoản thu đặc thù phù hợp với đặc điểm của Thành phố (thuế, phí, lệ phí, tăng mức xử phạt) để tạo thêm nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội, phát triển Thủ đô, góp phần quản lý, đảm bảo trật tự đô thị, môi trường, giảm thiểu ùn tắc giao thông.

Thẩm quyển của HĐND ở cấp huyện và nhất là cấp xã, về thực chất, chưa quyết định được những vấn đề quan trọng về kinh tế - xã hội trên địa bàn. Các vấn đề về quy hoạch, đầu tư, kết cấu hạ tầng đô thị, tài chính - ngân sách, tổ chức - nhân sự… chủ yếu do chính quyền Thành phố quyết định. Hoạt động tiếp xúc cử tri, chất vấn của HĐND quận, huyện, phường, xã còn mang nhiều tính hình thức.

Thường trực HĐND một số quận, huyện, thị xã; phường, xã, thị trấn chưa chủ động trong đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND. Hoạt động của HĐND cấp quận, huyện, phường, xã ở một số nơi còn hạn chế như: xây dựng chương trình để thực hiện các nội dung kỳ họp còn chưa khoa học; chất lượng một số kỳ họp HĐND chưa được đổi mới và nâng cao; công tác thẩm tra các báo, tờ trình, dự thảo nghị quyết còn hạn chế, đặc biệt cấp xã, phường; chưa xây dựng được nhiều nghị quyết chuyên đề, thời gian dành cho chất vấn không nhiều, hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn còn hạn chế (chủ yếu ở cấp phường, xã).

Công tác tập huấn, bồi dưỡng cho đại biểu HĐND vẫn duy trì, tuy nhiên hiệu quả vẫn chưa cao; cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ hoạt động của HĐND và đại biểu HĐND ở cấp cơ sở vẫn còn thiếu, việc đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của HĐND còn hạn chế.

- UBND quận, huyện, thị xã và phường, xã, thị trấn trong hoạt động quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực kinh tế - xã hội, nhất là các lĩnh vực liên quan đến quản lý đô thị còn khá nhiều hạn chế, yếu kém; kỷ cương, trật tự đô thị còn yếu. Việc thực hiện các một số nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lý hạ tầng đô thị theo phân cấp của chính quyền thành phố có phần còn lúng túng.

Trong nhận thức của một số UBND quận, huyện, phường, xã về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình chưa đầy đủ dẫn đến ý thức chấp hành các quy định của pháp luật trong công tác quản lý nhà nước một số đơn vị về một số lĩnh vực còn chưa nghiêm túc, công tác quản lý cán bộ, công chức, viên chức, người lao động khi thực thi công vụ, nhiệm vụ còn chưa chặt chẽ.

Ở một số mặt công tác quản lý hành chính nhà nước, UBND còn thiếu tính chủ động trong đổi mới phương thức, nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động của mình; có việc còn buông lỏng quản lý, kết quả hoạt động còn hạn chế: đến nay vẫn để xảy ra tình trạng vi phạm công tác quản lý nhà nước ở một số lĩnh vực như:

Một số đơn vị chưa chủ động trong việc giải quyết các kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo của công dân, nhất là các quyết định giải quyết khiếu nại và thông báo tố cáo đã có hiệu lực và chưa thực hiện Nghị quyết 15-NQ/TU hiệu quả, dẫn đến bức xúc trong nhân dân; gây ra tình trạng khiếu kiện tập trung đông người; tiềm ẩn phức tạp về an ninh chính trị trên địa bàn.

Năng lực chuyên môn của một số cán bộ, công chức, viên chức ở một số UBND các cấp còn yếu về chuyên môn nghiệp vụ, nhận thức về trách nhiệm còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ.

Công tác phối hợp giữa UBND các cấp trong quá trình thực thi công vụ còn chưa chặt chẽ ở một số mặt công tác quản lý hành chính nhà nước (chủ yếu là quản lý đất đai, trật tự xây dựng, trật tự xã hội, trật tự đô thị, môi trường...).

Việc tổ chức cung ứng một số dịch vụ hành chính công, sự nghiệp công của UBND, theo quy định của pháp luật còn có những hạn chế, bất hợp lý, nhất định và chậm được khắc phục, quy trình, thủ tục hành chính vẫn còn rườm rà, gây khó khăn, phiền toái nhất định cho người dân đô thị.

*4.2.2. Về tổ chức bộ máy*

Cơ cấu tổ chức bộ máy của chính quyền cấp huyện và cấp xã, kể cả HĐND và của UBND, thực hiện theo quy định của pháp luật còn bộc lộ một số bất hợp lý, đang tồn tại nhiều cấp, nhiều tầng nấc trung gian, chưa thật sát hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình đơn vị hành chính, chưa thực sự tinh, gọn, hiệu quả theo tinh thần cải cách hành chính nhà nước.

Ở khu vực đô thị, nhất là các quận đô thị hóa cao, HĐND quận, phường chưa thực sự phát huy vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Ở khu vực nông thôn đang trong quá trình đô thị hóa, việc tồn tại HĐND xã ở mức độ nào đó là chưa thực sự cần thiết, làm phân tán, cắt khúc bộ máy chính quyền địa phương thành nhiều tầng cấp khác nhau, ảnh hưởng đến tính thống nhất thông suốt nhanh nhạy của quản lý nhà nước trên địa bàn. Việc tổ chức các phòng, ban chuyên môn của UBND quận, huyện, thị xã đã bước đầu có sự phân biệt nhưng vẫn chưa với đặc điểm của mỗi loại hình đơn vị hành chính này.

*4.2.3. Về phương thức hoạt động*

- Cơ chế hoạt động tập thể của UBND chứa đựng nhiều bất hợp lý, không phát huy được vai trò, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu, đang làm hạn chế tính nhanh nhạy, thông suốt của hoạt động quản lý hành chính nhà nước, nhất là đối với quản lý đô thị.

- Vấn đề phát huy quyền làm chủ của người dân đô thị còn có những hạn chế nhất định; trong khi trình độ dân trí và nhu cầu dân chủ của người dân đô thị ngày càng cao, nhưng hiện đang còn thiếu cơ chế cụ thể đảm bảo quyền dân chủ trực tiếp của người dân trong xây dựng, giám sát bộ máy chính quyền đô thị. Việc thực hiện quyền dân chủ đại diện của người dân thông qua HĐND còn mang nhiều tính hình thức, nhất là đối với HĐND phường, xã, thị trấn.

- Mối quan hệ trên dưới giữa bộ máy chính quyền các cấp trong thành phố, giữa chính quyền quận, huyện, thị xã với các sở, ngành của UBND thành phố chưa thực sự thống suốt, nhanh nhạy, có chỗ, có vịệc chưa phù hợp với đặc điểm, tính chất của quản lý đô thị.

### *4.3. Một số nguyên nhân chủ yếu*

Những hạn chế, yếu kém, bất hợp lý trong tổ chức, hoạt động của chính quyền quận, thị xã, phường và huyện, xã, thị trấn là do các nguyên nhân chủ yếu sau:

*Một là, mô hình tổ chính quyền ở khu vực đô thị quận, thị xã, phường và khu vực nông thôn đang đô thị hóa (huyện, xã, thị trấn) chưa phù hợp với đặc điểm, tính chất của quản lý đô thị.* Đặc điểm, tính chất tập trung, thống nhất cao của đô thị về kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, về không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị, cũng như về các hoạt động kinh tế - xã hội và đời sống dân cư đô thị…đòi hỏi mỗi đô thị phải được quản lý thống nhất theo quy hoạch phát triển chung của toàn đô thị (thành phố, thị xã) mà không bị giới hạn bởi ranh giới địa lý và không gian của từng đơn vị hành chính nội bộ (quận, phường).

Ở khu vực nội thành, nội thị, việc quản lý tập trung, thống nhất của chính quyền Thành phố về các lĩnh vực chủ yếu (quy hoạch, đầu tư, ngân sách, tổ chức, cán bộ, quản lý kết cấu hạ tầng đô thị …) là phù hợp với đặc điểm tính chất của quản lý nhà nước ở đô thị. Đây là đặc điểm tập trung, thống nhất, xuyên suốt cao của đô thị, HĐND và đại biểu HĐND thành phố có thể và cần phải giám sát trực tiếp hoạt động của cả hệ thống hành chính đô thị, từ thành phố đến quận và phường. Mặt khác đặc điểm của dân cư đô thị đòi hỏi nhu cầu về dân chủ trực tiếp cao hơn nhiều so với dân cư vùng nông thôn, không nhất thiết phải có nhiều cơ quan đại diện của người dân (HĐND) ở các cấp hành chính khác nhau trong một đô thị.

*Hai là, một số quy định của pháp luật hiện hành về tổ chức, hoạt động của HĐND quận, huyện, thị xã và xã, phường, thị trấn chưa phù hợp với đặc điểm, tính chất của đơn vị hành chính ở thành phố thuộc Trung ương – đô thị đặc như Hà Nội;* chẳng hạn:

- Quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND quận, phường còn nhiều và chưa cụ thể, chưa sát hợp với đặc điểm của từng loại hình đơn vị hành chính nội bộ đô thị (quận, phường); trong đó có những việc không phải đích thực là của chính quyền quận, phường hoặc những việc không thể thực hiện được (các vấn đề về quy hoạch, đầu tư, tài chính - ngân sách, quản lý, chỉnh trang đô thị…).

- Quy định việc lựa chọn đại biểu HĐND, còn nặng về cơ cấu, chưa coi trọng đúng mức đến chất lượng đại biểu (năng lực, phẩm chất, sức khỏe). Quy định ủy viên UBND quận, huyện, thị xã gồm tất cả người đứng đầu các cơ quan chuyên môn của UBND gây khó khăn cho hoạt động quản lý, điều hành của UBND.

- Mô hình tổ chức HĐND cấp xã (Thường trực HĐND và 2 ban chuyên môn của HĐND) có phần còn tính hình thức; cơ cấu thành viên UBND và cơ cấu các cơ quan chuyên môn của UBND theo quy định, chưa sát hợp với thực tế hoạt động của bộ máy hành chính cấp huyện.

*Ba là, việc phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền của thành phố chưa phù hợp cới đặc điểm, tính chất của quản lý đô thị.*

Hiện nay, việc phân cấp quản lý giữa chính quyền Thành phố với chính quyền các quận, huyện, thị xã, cũng như với xã, phường, thị trấn trên địa bàn về cơ bản là giống nhau, trong khi đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình đơn vị hành chính này có sự khác nhau nhất định.

 Sự không phù hợp về phân cấp quản lý trên đây đã gây ra một số khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền quận, thị xã, cũng như cả đổi với các sở, ngành và UBND thành phố; mặt khác còn làm phá vỡ tính chỉnh thể thống nhất về không gian đô thị.

*Bốn là, năng lực, trách nhiệm của đại biểu HĐND cũng như của cán bộ, công chức của chính quyền quận, huyện, thị xã và xã, phường, thị trấn còn nhiều hạn chế.*

Hiện nay trước đòi hỏi của quá trình phát triển đô thị trong bối cảnh mới của đất nước, đội ngũ cán bộ, công chức cũng như của đại biểu HĐND các cấp còn nhiều hạn chế cả về năng lực và trách nhiệm. Mặt khác, nhiều cán bộ, công chức của UBND lại là đại biểu HĐND, hoặc là thành viên các ban chuyên môn của HĐND, nên việc giám sát của HĐND lại do chính những người có trách nhiệm thực thi công việc quản lý nhà nước, thuộc bộ máy của UBND thực hiện. Do vậy việc chất vấn, giám sát của HĐND còn mang tính hình thức.

*Năm là, nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức và nhân dân về chính quyền đô thị còn ít, chưa tạo được sự đột phát trong đổi mới mô hình tổ chức, hoạt động của chính quyền phù hợp với đặc điểm của đô thị.*

Hiện nay, nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức và nhân dân về sự cần thiết, ý nghĩa, tác dụng của việc áp dụng mô hình tổ chức chính quyền đô thị chưa đủ rõ, đủ cụ thể. Do vậy còn có những quan điểm khác nhau và chưa có được sự đồng thuận cao trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền các cấp của Thành phố theo mô hình chính quyền đô thị. Điều đó đang là trở ngại đáng kể cho việc triển khai áp dụng mô hình mới.

Trên đây là những nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế, bất hợp lý trong tổ chức hoạt động của chính quyền quận, huyện, thị xã và xã, phường, thị trấn thuộc Thành phố Hà Nội hiện nay. Để khắc phục những hạn chế, bất hợp lý trên đây, cần thiết phải đổi mới tổ chức bộ máy, cơ chế hoạt động của các cấp chính quyền thành phố theo mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Đây thực sự là một đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, nhằm nâng cao năng lực của bộ máy chính quyền thành phố, thực hiện có hiệu lực, hiệu quả các nhiệm vụ của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên địa bàn thành phố Hà Nội.

# III. THỰC TRẠNG CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH PHÂN CẤP

## 1. Thực trạng phân cấp quản lý giữa Chính phủ, Bộ, ngành với chính quyền thành phố Hà Nội

Việc thực hiện phân cấp của thành phố Hà Nội trên một số lĩnh vực giữa Chính phủ, Bộ, ngành trong thời gian qua đã có nhiều chuyển biến nhằm phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền địa phương, vừa tăng cường quyền hạn, trách nhiệm và tính tích cực, chủ động cho cơ sở, vừa bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của chính quyền thành phố, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn thành phố, nhằm phục vụ nhân dân tốt hơn, phát triển thủ đô ngày càng giàu đẹp, văn minh, hiện đại.

Đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo chủ trương của Chính phủ, thành phố đã ban hành nhiều văn bản quy định phân cấp cho cấp huyện, cấp xã. Đảm bảo sát thực tế và phù hợp với điều kiện, khả năng của từng quận, huyện, thị xã. Các lĩnh vực thành phố đã thực hiện phân cấp mạnh cho cấp huyện theo Quyết định số 41/2016/QĐ-UBND ngày 19/9/2016 của UBND Thành phố ban hành quy định phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực hạ tầng, kinh tế- xã hội trên địa bàn thành phố Hà Nội bao gồm: quản lý đường bộ; chiếu sáng công cộng; quản lý công viên, vườn hoa, cây xanh, thảm cỏ; quản lý thoát nước đô thị và xử lý nước thải; quản lý vệ sinh môi trường; quản lý bến, bãi xe ô tô; quản lý cấp nước sạch; quản lý thủy lợi, đê điều; quản lý rừng; quản lý thông tin và truyền thông; quản lý giáo dục và đào tạo, dạy nghề; quản lý văn hóa- thể thao- du lịch; quản lý y tế; quản lý công tác phục vụ tang lễ. Nội dung phân cấp đảm bảo thống nhất với các quy định pháp luật và phù hợp với tình hình thực tế của thành phố, không có sự chồng chéo, bỏ sót chức năng, nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền. Các quy định phân cấp của thành phố đã quy định rõ nhiệm vụ, trách nhiệm quản lý của cấp huyện, cấp xã tạo sự chủ động cho các cấp trong việc giải quyết nhanh chóng, kịp thời các vấn đề dân sinh, xã hội trên địa bàn thành phố; giảm tải các công việc mang tính sự vụ cho cấp thành phố *(Xem thêm Phụ lục 5).*

Nhìn chung, theo đánh giá của các sở, ban, ngành thuộc thành phố, việc thực hiện phân cấp QLNN trên một số lĩnh vực cơ bản trên địa bàn Thành phố đã đạt được những kết quả quan trọng, nhưng cũng có một số hạn chế nhất định trong tổ chức thực hiện phân cấp; cụ thể như sau:

### *1.1. Kết quả đạt được*

- Trong phạm vi nhiệm vụ, thẩm quyền của mình các Bộ, ngành đã tích cực triển khai việc thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương nói chung và thành phố Hà Nội trên nhiều lĩnh vực: đã chủ động xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Đảm bảo cho chính quyền địa phương có thể thực hiện tốt các chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn.

- Việc thực hiện các quy định pháp luật về phân cấp quản lý nhà nước trong các lĩnh vực đã được thực hiện tương đối thống nhất. Nhiều nhiệm vụ phân cấp cho địa phương đã nâng cao tính chủ động trong quản lý, sử dụng các nguồn lực phù hợp với những đặc điểm kinh tế - xã hội của từng địa phương. Việc thực hiện phân cấp quản lý nhà nước trong thời gian qua đã góp phần đẩy mạnh công tác cải cách hành chính, cắt giảm nhiều thủ tục hành chính, góp phần phục vụ doanh nghiệp và người dân tốt hơn, đáp ứng yêu cầu phát triển của các địa phương.

- Việc phân cấp đã từng bước nâng cao năng lực bộ máy, trình độ đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của Thành phố

### *1.2. Một số hạn chế, bất cập*

- Quá trình thực hiện phân cấp còn chậm và thiếu kiên quyết. Nhiều Bộ, ngành chưa thực sự mạnh dạn phân cấp. Vẫn còn tâm lý không muốn phân cấp cho thành phố vì sợ mất quyền lực và lợi ích.

- Mối quan hệ giữa quản lý ngành và quản lý lãnh thổ cũng chưa được quy định rành mạch, cụ thể.

- Việc hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của chính quyền Trung ương đối với các nội dung phân cấp cho thành phố có lĩnh vực còn chưa kịp thời, buông lỏng, do vậy dẫn đến trình trạng nhiều lĩnh vực chưa thật sự hiệu quả

- Quy định về phân cấp mới chỉ chủ yếu là sự chuyển giao quyền hạn từ các Bộ, ngành cho Ủy ban nhân dân thành phố, thiếu sự phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm cho từng cấp chính quyền địa phương. Chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân đối với những nhiệm vụ đã được phân cấp.

- Việc phân cấp từ các Bộ, ngành cho thành phố mới chỉ dừng ở mức chuyển giao nhiệm vụ mà thiếu các điều kiện, nguồn lực đảm bảo thực hiện nhiệm vụ.

## 2. Đánh giá thực trạng phân cấp giữa chính quyền thành phố với chính quyền cấp huyện.

Những năm trước đây, việc phân cấp quản lý nhà nước của thành phố Hà Nội đã thực hiện phân cấp đến cấp xã, tuy nhiên, phân cấp này chỉ được quy định trong một vài lĩnh vực, không rõ nét, không đầy đủ và thực tế việc thực hiện phân cấp đến cấp xã ở các quận, huyện, thị xã là rất hạn chế.

Để khắc phục những hạn chế này, tạo tính linh hoạt, chủ động cho cấp huyện trong việc phân cấp, giao nhiệm vụ cho cấp xã, đảm bảo sát thực tiễn, phù hợp điều kiện cụ thể, khả năng, năng lực, đặc thù của từng xã, phường, thị trấn Thành phố Hà Nội đã ban hành phân cấp mới trong quản lý hạ tầng, kinh tế - xã hội trên địa bàn Thành phố theo Quyết định số 41/2016/QĐ-UBND ngày 19/9 /2016 của Ủy ban nhân dân Thành phố; theo đó Thành phố chỉ phân cấp đến cấp huyện; trên cơ sở đó, cấp huyện có thể tiếp tục phân cấp cho cấp xã quản lý từng lĩnh vực và nội dung công việc trên địa bàn, đảm bảo sát thực tế và phù hợp với điều kiện, khả năng cụ thể của mỗi địa phương, phù hợp thẩm quyền, trách nhiệm của cấp xã theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015.

### *2.1. Kết quả đạt được*

*Một là,* các quy định phân cấp QLNN trên địa bàn thành phố Hà Nội thời gian qua đã quy định khá rõ nhiệm vụ, trách nhiệm quản lý của các cấp; tuân thủ các quy định phân cấp QLNN của trung ương, phù hợp thực tiễn quản lý của Thủ đô; tạo sự chủ động cho UBND cấp huyện trong việc giải quyết nhanh chóng, kịp thời các vấn đề dân sinh, xã hội trên địa bàn; giảm tải công việc cho cấp Thành phố;

*Hai là,* phân cấp QLNN từng bước nâng cao năng lực bộ máy, trình độ cán bộ của các quận, huyện, thị xã; góp phần huy động cao nhất mọi nguồn lực để thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, đồng thời góp phần hoàn thành nhiệm vụ QLNN chung của Thành phố;

*Ba là,* phân cấp QLNN về hạ tầng, KT-XH là cơ sở để Thành phố thực hiện các phân cấp khác (phân cấp quản lý nguồn thu nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách nhà nước và phân cấp quản lý tổ chức bộ máy, biên chế, cán bộ, công chức, viên chức của Thành phố); là căn cứ để các đơn vị tổ chức thực hiện công tác QLNN, đồng thời làm cơ sở để xây dựng kế hoạch đầu tư, lập dự toán kinh phí duy tu, bảo trì hàng năm;

*Bốn là,* cơ chế phối hợp quản lý theo phân cấp của Thành phố ngày càng hoàn thiện, làm cơ sở cho việc phối hợp giữa ngành với ngành, giữa ngành với cấp trong tổ chức thực hiện quyết định phân cấp quản lý của Thành phố; tạo sự chuyển biến tích cực trong QLNN ;

*Năm là,* phân cấp QLNN của Thành phố được thực hiện khá hiệu quả và cũng là một trong các giải pháp quan trọng góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính, đáp ứng yêu cầu phát triển của Thủ đô.

Việc thực hiện phân cấp QLNN trên địa bàn Thành phố đã thu được nhiều kết quả quan trọng, các quận, huyện, thị xã đã có sự thay đổi rõ nét trong công tác chỉ đạo điều hành, nâng cao nghiệp vụ chuyên môn; cơ sở hạ tầng kỹ thuật - xã hội của Thành phố, cấp huyện và cấp xã được đầu tư nâng cấp, đáp ứng nhu cầu đời sống dân sinh và phát triển KT-XH của địa phương; bộ mặt đô thị ngày càng khang trang, hạ tầng nông thôn ngày càng được cải thiện rõ nét.v.v.

### *2.2. Một số hạn chế, bấp cập*

*Một là,* việc lập, trình phê duyệt, công bố công khai danh mục công trình do Thành phố quản lý và danh mục công trình phân cấp cho cấp huyện quản lý chưa kịp thời, dẫn đến việc bàn giao, tiếp nhận danh mục công trình theo phân cấp giữa các đơn vị quản lý của Thành phố với cấp huyện chưa đáp ứng tiến độ thời gian quy định, từ đó làm hạn chế tác động tích cực của phân cấp.

*Hai là,* một số nội dung, lĩnh vực (trạm y tế xã, phường, thị trấn; đội ngũ thú y, bảo vệ thực vật, khuyến nông cấp xã; …) các quận, huyện, thị xã đề nghị phân cấp quản lý cho cấp huyện cho phù hợp với tình hình thực tế nhưng vướng các quy định (thông tư hướng dẫn) của các bộ ngành trung ương, nên không thực hiện được trên thực tế.

*Ba là,* thời điểm và mức độ phân cấp quản lý một số lĩnh vực có liên quan như: quản lý quy hoạch, quản lý chỉ giới, thu hồi đất, giao đất… chưa đồng bộ với phân cấp quản lý hạ tầng, KT-XH nên đã làm giảm hiệu quả của phân cấp quản lý hạ tầng, KT-XH.

*Bốn là,* việc sửa chữa, khắc phục các sự cố hư hỏng một số các hạng mục hạ tầng kỹ thuật (chiếu sáng, thoát nước, cây xanh …) của đơn vị được giao quản lý chưa nhanh nhạy, kịp thời.

*Năm là,* việc kiểm tra, đánh giá*,* giám sát từ phía Thành phố về những kết quả tích cực đạt được cũng như kịp thời nắm bắt các tồn tại, bất cập, hạn chế trong quá trình tổ chức thực hiện các quy định phân cấp quản lý hạ tầng, KT-XH chưa được tăng cường đúng mức và thường xuyên.

## 3. Một số vấn đề về phân cấp đặt ra khi thí điểm mô hình chính quyền đô thị của thành phố Hà Nội

- Khi hình thành mô hình thí điểm chính quyền đô thị, chính quyền Thành phố đòi hỏi có sự phân cấp, uỷ quyền nhiều hơn từ chính quyền trung ương; các quận, huyện, thị xã cần phân cấp và ủy quyền nhiều hơn từ chính quyền Thành phố; trong khi đó việc phân cấp của trung ương cho chính quyền địa phương các tỉnh nói chung và Thủ đô Hà Nội nói riêng những năm qua diễn ra còn chậm chạp, hạn chế.

- Đối với khu vực đô thị (quận, thị xã, phường) là một thể thống nhất, liên hoàn, không thể chia cắt thành bộ phận riêng lẻ; quy mô dân số lớn, tập trung, cơ cấu đa dạng phức tạp; trình độ dân trí cao, nhu cầu đa dạng có tính chất khép kín, người dân sống phụ thuộc hoàn toàn vào thị trường; Kinh tế có tính đa ngành, đa lĩnh vực; Cơ sở hạ tầng có tính chất liên hoàn, phức tạp, tạo thành mạng lưới thống nhất, có tính xuyên suốt, đồng bộ, nên đòi hỏi phải quản lý theo ngành, lĩnh vực là chủ yếu.

- Đối với khu vực nông thôn: Lãnh thổ bị chia cắt, đứt đoạn và không liên tục; Quy mô dân số nhỏ, lẻ, dân cư tập trung thưa thớt, phân bố không đồng đều, trình độ dân trí thấp, người dân có lối sống đoàn kết, cởi mở, mang đậm chất của phong tục, tập quán; không phụ thuộc hoàn toàn vào thị trường, có thể tự cung, tự cấp được; kinh tế nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp là chủ yếu, cơ sở hạ tầng khá đơn giản, chưa có sự liên hoàn và đồng bộ. Tuy nhiên, khu vực nông thôn (huyện, xã, thị trấn) của thành phố Hà Nội đang trong quá trình đô thị hóa mạnh, đẩy mạnh chính quyền điện tử nên bên cạnh việc quản lý theo lãnh thổ là chủ yếu phải từng bước đổi mới việc quản lý, như đối với khu vực đô thị là quản lý theo ngành.Từ đó cần phân định lại chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế hoạt động phù hợp đối với chính quyền cấp Thành phố, chính quyền ở địa bàn đô thị và chính quyền ở địa bàn nông thôn.

# IV. XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐIỆN TỬ VÀ ĐÔ THỊ THÔNG MINH TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI

Thực hiện Nghị quyết số 36a/NQ-CP, ngày 14/10/2015 của Chính phủ “*Về chính phủ điện tử*” và yêu cầu quản lý ở Thủ đô, thành phố Hà Nội đã triển khai xây dựng CQĐT, gắn với việc thực hiện Chương trình mục tiêu giai đoạn 2016-2020 và kế hoạch ứng dụng CNTT hàng năm của Thành phố. Qua 02 năm thực hiện Nghị quyết, các chỉ tiêu, nhiệm vụ về xây dựng CQĐT và ĐTTM trong các Chương trình mục tiêu, Kế hoạch của Ban Chỉ đạo công nghệ thông tin của Thành phố về cơ bản đều bảo đảm so với yêu cầu đề ra. 2 năm 2016 - 2017, Hà Nội được đánh giá xếp thứ 3 về mức độ sẵn sàng phát triển và ứng dụng CNTT và xếp thứ nhất về chỉ số công nghiệp CNTT; năm 2017, Hà Nội xếp thứ 12/63 tỉnh, thành phố về ứng dụng CNTT và CPĐT, cụ thể như sau:

## 1. Xây dựng kiến trúc Chính quyền điện tử (e-Hanoi)

Thành phố đã chỉ đạo xây dựng khung CQĐT trên cơ sở cụ thể hóa Khung kiến trúc CPĐT Việt Nam (ver 1.0), phù hợp với điều kiện đô thị lớn của cả nước và tình hình thực hiện ứng dụng CNTT trong các cơ quan Nhà nước của Thành phố, với 9 thành phần tiêu chuẩn[[8]](#footnote-8); đồng thời cụ thể hóa 04 kiến trúc thành phần của kiến trúc CQĐT[[9]](#footnote-9).

Khung CQĐT của Hà Nội được xây dựng gắn với lộ trình phát triển của CQĐT Hà Nội, dự kiến gồm 2 giai đoạn:

- Giai đoạn e-Hanoi (2016-2020) với các mục tiêu: hoàn thành cơ bản mô hình CQĐT, hầu hết các DVC đều có thể cung cấp trực tuyến; chỉ đạo, điều hành, quản lý, tác nghiệp nội bộ trên môi trường mạng; hoàn thành các hệ thống thông tin và 4 CSDL cốt lõi; xây dựng hạ tầng kỹ thuật hiện đại, an toàn.

- Giai đoạn hiệu quả và sáng tạo (tầm nhìn 2030): CQĐT Hà Nội phát triển ở mức độ cao, cùng với các sự phát triển các hệ thống dịch vụ dân sinh, tạo điều kiện sống thuận lợi nhất cho người dân.

## 2. Về hạ tầng kỹ thuật, hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu cốt lõi và chuyên ngành

Hạ tầng kỹ thuật được đầu tư hiện đại, tập trung, đồng bộ, thống nhất. Mạng diện rộng của Thành phố kết nối tới tất cả các cơ quan thuộc hệ thống chính quyền Thành phố; 100 % sở, ngành, quận, huyện, phường, xã có mạng LAN và kết nối Internet. Trung tâm dữ liệu của Thành phố bảo đảm vận hành 216 hệ thống ứng dụng CNTT của các đơn vị; đồng thời, Thành phố đã thuê Trung tâm dữ liệu chính của Tập đoàn bưu chính Quân đội, tăng cường đầu tư trang thiết bị CNTT để triển khai các ứng dụng cung cấp dịch vụ hành chính công, hệ thống thông tin ứng dụng trong ngành giáo dục, y tế và cơ sở dữ liệu dân cư và phục vụ công tác chỉ đạo, điều hành trực tuyến. Hiện, tỷ lệ máy tính/cán bộ khối sở, ngành, quận, huyện và xã, phường đạt 100%.

- Triển khai xây dựng Trung tâm giám sát, điều hành tập trung của Thành phố với các chức năng gồm: Điều khiển giao thông; phân tích dữ liệu và cung cấp dịch vụ thông tin cho công dân, tổ chức; giám sát đảm bảo an toàn, an ninh thành phố; giám sát bảo mật và an toàn thông tin; hỗ trợ khắc phục sự cố, hỗ trợ kỹ thuật khi ứng dụng CNTT; tiếp nhận phản ánh của công dân, doanh nghiệp; tích hợp tổng đài xử lý các sự cố khẩn cấp của Thành phố (thiên tai, cháy nổ...); trung tâm thông tin báo chí...

 - Tiếp tục số hóa, triển khai hoàn thiện các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu cốt lõi, trên các lĩnh vực Tư pháp, Tài nguyên môi trường, Tài chính. Đặc biệt, đã hoàn thành và tổ chức khai thác hiệu quả CSDL dân cư với hơn 7,5 triệu người, CSDL quản lý doanh nghiệp, bảo hiểm để triển khai các các ứng dụng, dịch vụ phục vụ công dân, doanh nghiệp và phục vụ công tác quản lý điều hành của Thành phố. Tập trung triển khai các hệ thống thông tin trong các ngành: giao thông vận tải, giáo dục, y tế, tư pháp, xây dựng quản lý đô thị, tài nguyên môi trường, nông nghiệp và phát triển nông thôn, lao động, thương binh và xã hội, văn hóa thể thao.

 - Đầu tư xây dựng Hệ thống hội nghị truyền hình trực tuyến trên diện rộng, hiện Thành phố đang tiến hành triển khai đến UBND cấp xã kết nối với Thành phố, quận, huyện, sở, ngành.

- Việc bảo đảm an toàn thông tin được chú trọng. Đã tổ chức các hội nghị tuyên truyền, tập huấn về công tác an toàn thông tin và an ninh mạng. Phối hợp với Ban cơ yếu Chính phủ thực hiện nhiệm vụ bảo mật, xác thực và giám sát an toàn thông tin với hệ thống CNTT của Thành phố.

## 3. Về ứng dụng CNTT phục vụ người dân, doanh nghiệp và điều hành, tác nghiệp trong nội bộ

- Hệ thống dịch vụ công trực tuyến được triển khai đồng bộ, tăng về cả số lượng và phạm vi người tham gia. Đã triển khai Cổng thông tin DVC trực tuyến mức độ 3,4 trên nền tảng thống nhất đồng bộ tại 30 quận, huyện, thị xã và 584 xã, phường, thị trấn. Tính đến hết năm 2017, Thành phố đã cung cấp 457 dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 (323 DVC mức độ 3; 134 DVC mức độ 4); số lượng cán bộ, công chức được cấp tài khoản tham gia là 5.660 người; trên 2.609 triệu lượt (công dân, tổ chức) truy cập Cổng dịch vụ công trực tuyến; tỷ lệ hồ sơ giao dịch qua mạng đạt 94% cao nhất cả nước.

Hình thành hệ thống phần mềm một cửa liên thông 3 cấp của Thành phố, tích hợp dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 gắn với rà soát các thủ tục hành chính và xây dựng quy trình ISO thống nhất. Thực hiện có hiệu quả việc triển khai các DVC trực tuyến đăng ký khai sinh liên thông với đăng ký thường trú, cấp thẻ bảo hiểm y tế cho trẻ dưới 6 tuổi tại 30 quận, huyện, thị xã và 584 xã, phường, thị trấn. Thành phố đã ban hành danh mục 903 thủ tục hành chính ở cả 3 cấp tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính qua dịch vụ bưu chính công ích, đang triển khai thí điểm và bước đầu đạt kết quả tốt. Triển khai thí điểm biên lai điện tử tại sở Kế hoạch và Đầu tư; liên thông dữ liệu giữa cơ quan thuế và cơ quan tài nguyên, môi trường, v.v..

- Thực hiện việc kết nối, liên thông, quản lý văn bản điện tử: Bảo đảm sự kết nối và tính thống nhất trong QLVBĐT dùng chung và hệ thống dùng riêng của các đơn vị. Từ tháng 3/2016, Thành phố đã thực hiện kết nối liên thông phần mềm quản lý văn bản với Văn phòng Chính phủ qua Hệ thống trục liên thông. Đồng thời 100% các sở, ban ngành; UBND các quận, huyện và xã, phường đã sử dụng phần mềm quản lý văn bản thống nhất và liên thông trên môi trường mạng và được duy trì ổn định. Tỷ lệ văn bản điện tử trao đổi giữa các cơ quan hành chính dưới dạng điện tử đạt 88%; tỷ lệ thống kê văn bản giấy và văn bản điện tử đạt 100%. Tuy nhiên, Hà Nội chưa thực hiện tích hợp chữ ký số trong hệ thống QLVBĐT; tần suất trao đổi VBĐT có chữ ký số trong nội bộ TP mỗi tháng trên 7.000 văn bản; ngoài Thành phố (giữa UBND TP với các bộ, ngành, địa phương) trên 900 văn bản.

## 4. Về đào tạo nguồn nhân lực

Công tác đào tạo nguồn nhân lực phục vụ xây dựng CQĐT được triển khai đồng bộ, có nhiều đổi mới, đặc biệt chú trọng đào tạo, bồi dưỡng cập nhật kiến thức. Tính đến hết năm 2017, Thành phố đã đào tạo CNTT cho 5.591 cán bộ, công chức; tổ chức tập huấn cho 1.891 lượt học viên về sử dụng dịch vụ công trực tuyến, 66.254 lượt học viên về sử dụng các phần mềm chuyên dùng trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, y tế.

## 5. Về xây dựng Thành phố thông minh

Việc xây dựng ĐTTM của Hà Nội đang trong giai đoạn xác định những mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ và lộ trình cụ thể để xây dựng chiến lược phát triển, cũng như khung tham chiếu ICT phát triển ĐTTM. Tuy nhiên, cùng với việc phát triển hạ tầng CNTT cho CQĐT cũng đồng thời cho ĐTTM, Hà Nội cũng đã thực hiện việc ứng dụng các công nghệ thông minh trong một số lĩnh vực như y tế, giáo dục, quản lý dân cư, v.v.. Đặc biệt, Thành phố tích cực thực hiện triển khai hệ thống giao thông thông minh theo chỉ đạo của Chính phủ. Tiến hành triển khai nâng cấp hệ thống điều khiển tín hiệu giao thông, rà soát, nâng cấp hệ thống ứng dụng CNTT phục vụ quản lý giao thông. Đã triển khai thí điểm và đang chỉ đạo mở rộng sử dụng ứng dụng I-Parking; thí điểm lắp đăt hệ thống vé điện tử thông minh trên tuyến BRT; xử lý vi phạm thông qua hệ thống camera giám sát ở Ga Giáp Bát. Triển khai hệ thống thông tin giao thông tích hợp phục vụ công tác quản lý, người dân và du khách. Ngoài ra, Thành phố cũng đã triển khai thí điểm hệ thống thông tin điện tử xác định mã QR truy xuất nguồn gốc sản phẩm tại các cửa hàng kinh doanh trái cây trên địa bàn, v.v..

*Tuy nhiên,* khung kiến trúc CQĐT của Thành phố chưa được ban hành, Khung tham chiếu ICT phát triển ĐTTM mới trong giai đoạn nghiên cứu xây dựng. Một số nội dung XDCQ đô thị như cung cấp dịch vụ công trực tuyến cấp độ 3, 4, nhất là những dịch vụ thiết yếu chưa bảo đảm theo kế hoạch, hiệu quả chưa cao; tiến độ thực hiện các hoạt động ứng dụng CNTT của Thành phố còn chậm; tỷ lệ giải ngân đạt thấp, v.v..

# V. MỐI QUAN HỆ GIỮA CHÍNH QUYỀN VỚI CẤP ỦY ĐẢNG, MẶT TRẬN TỔ QUỐC VÀ CÁC TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI

## 1. Việc ban hành hệ thống các văn bản nhằm thể chế hóa mối quan hệ lãnh đạo của cấp ủy với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân

Ngay sau mỗi kỳ Đại hội Đảng bộ, căn cứ vào quy định của Điều lệ Đảng và chức năng, nhiệm vụ của tổ chức đảng, Ban Chấp hành Đảng bộ Thành phố đã nghiêm túc ban hành Quy chế làm việc; chỉ đạo các quận, huyện, thị ủy ban hành Quy chế làm việc của Ban Chấp hành, Ban Thường vụ cấp ủy và các cấp ủy trực thuộc. Đến nay, 100% các quận, huyện, thị ủy và các xã, phường, thị trấn đã xây dựng Quy chế làm việc của cấp ủy, Ban Thường vụ cấp ủy, hàng năm đều rà soát và bổ sung Quy chế làm việc. Quy chế luôn khẳng định việc lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy đối với chính quyền, các tổ chức tổ chức chính trị - xã hội bằng chủ trương, phương hướng công tác, bằng công tác tư tưởng, tổ chức cán bộ và kiểm tra việc thực hiện thông qua tổ chức đảng; đảng viên; Xác định rõ mối quan hệ công tác giữa cấp ủy với HĐND và UBND; giữa cấp ủy với các tổ chức chính trị - xã hội; giữa các tổ chức chính trị xã hội với chính quyền các cấp.

Một số quận, huyện ủy đã ban hành Quy chế phối hợp giữa Ủy ban kiểm tra với HĐND cùng cấp trong thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, giám sát và thi hành kỷ luật của Đảng đối với các đại biểu là HĐND, nhất là các đại biểu giữ các vị trí chủ chốt trong hệ thống chính trị, tăng cường giám sát đối với vai trò người đứng đầu cấp ủy đồng thời là Chủ tịch HĐND hoặc Chủ tịch UBND.

## 2. Thực trạng mối quan hệ giữa cấp ủy với chính quyền các cấp

### *2.1. Đối với HĐND các cấp*

Các cấp ủy đã lãnh đạo, chỉ đạo HĐND hoạt động có nhiều đổi mới, sáng tạo trong hoạt động theo các quy định của Hiến pháp, Pháp luật hiện hành; lãnh đạo HĐND quyết định những chủ trương, định hướng, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng, thế mạnh của địa phương, xây dựng và phát triển kinh tế-xã hội; củng cố an ninh quốc phòng; lãnh đạo triển khai thực hiện tốt vai trò là cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân giám sát hoạt động của UBND, TAND, Viện KSND, các tổ chức kinh tế, xã hội, các lực lượng vũ trang…. trong việc thực thi pháp luật, các văn bản của các cơ quan cấp trên và Nghị quyết của HĐND cùng cấp; tập trung chỉ đạo giám sát theo chuyên đề vào các lĩnh vực quan trọng, còn nhiều tồn tại, những vấn đề cử tri quan tâm, bức xúc, như: quản lý trật tư đô thị, trật tự xây dựng, giải phóng mặt bằng, quản lý kinh tế… chỉ đạo tăng cường công tác tiếp xúc cử tri, tiếp công dân; đôn đốc giải quyết các kiến nghị của cử tri ngay từ cơ sở; tăng cường các hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại các kỳ họp, các kỳ tiếp xúc cử tri…

Bên cạnh đó, cấp ủy các cấp đã quan tâm nhiều hơn đến việc bố trí các đại biểu chuyên trách có trình độ, năng lực vào các cơ quan của HĐND, cùng Thường trực HĐND nâng cao chất lượng hoạt động, đổi mới công tác điều hành theo hướng khoa học, hiệu quả, nâng cao chất lượng các kỳ tiếp xúc cử tri, các hoạt động giám sát đã được nâng lên; sau giám sát đã kiến nghị UBND các cấp giải quyết dứt điểm nhiều vụ việc còn tồn tại từ nhiều năm.

Cấp ủy các cấp đã luôn quan tâm đến việc kiểm tra, giám sát HĐND và UBND cùng cấp trong việc thực hiện nhiệm vụ; tạo điều kiện thuận lợi để HĐND, UBND hoạt động theo luật định; thành ủy đã chỉ đạo thực hiện nghiêm túc công tác kiểm tra, giám sát; tăng cường kiểm tra, giám sát các cấp. Qua đó, đã nâng cao ý thức, trách nhiệm của cán bộ, đảng viên trong các cơ quan HĐND, UBND, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của chính quyền các cấp.

### *2.2. Đối với UBND các cấp*

Xác định rõ vai trò lãnh đạo, cấp ủy các cấp đã luôn lãnh đạo, chỉ đạo UBND cùng cấp thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo luật định. Lãnh đạo UBND xây dựng chương trình, kế hoạch thực hiện nghị quyết của cấp ủy, HĐND cùng cấp; định hướng các chủ trương, biện pháp lớn và lãnh đạo việc chuẩn bị đề án về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh; đẩy mạnh cải cách hành chính; phòng, chống tham nhũng, quan liêu, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, đảm bảo an sinh xã hội... Trong nhiều nhiệm kỳ, đặc biệt là trong giai đoạn hiện nay, sự lãnh đạo của cấp ủy đã có nhiều chuyển biến rõ nét, thể hiện sự đổi mới và tiến bộ trong lãnh đạo, chỉ đạo chính quyền tỉnh phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương, đảm bảo giữa vững an ninh - quốc phòng và trật tự an toàn xã hội, tạo thế vững chắc trong phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững là một trong những địa phương đầu tầu của cả nước, xứng đáng là trung tâm chính trị, hành chính quốc gia.

Quá trình lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ chính trị, cấp ủy các cấp của Thành phố đã luôn bám sát và triển khai thực hiện có hiệu quả mục tiêu tổng quát, phương hướng chung của nghị quyết đại hội Đảng các cấp. Đã thực hiện đổi mới trên nhiều lĩnh vực, tiếp tục nâng cao năng lực và sức chiến đấu của toàn Đảng bộ Thành phố, phát huy được sức mạnh khối đại đoàn kết toàn dân trong thực hiện nhiệm vụ chính trị. Kinh tế của Thủ đô tiếp tục có bước phát triển và đạt mức tăng trưởng khá, cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực, đúng hướng, tỷ trọng kinh tế trong khu vực dịch vụ, tạo sự chuyển biến tích cực trong công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế. Kết hợp chặt chẽ giữa phát triển kinh tế với giữ vững quốc phòng-an ninh. Triển khai quan hệ hợp tác kinh tế-xã hội với một số tỉnh, thành phố trong cả nước, mở rộng hợp tác kinh tế quốc tế.xây dựng và quản lý đô thị có nhiều tiến bộ; phát triển nông nghiệp và nông thôn đạt nhiều kết quả tích cực; sự nghiệp giáo dục-đào tạo, khoa học-công nghệ phát triển; công tác chăm sóc sức khỏe nhân dân có tiến bộ. An sinh xã hội được đảm bảo. Chính trị - xã hội luôn ổn định, góp phần quan trọng giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn của đất nước…

### *2.3. Về mối quan hệ giữa cấp ủy với các đảng viên hoạt động trong HĐND, UBND; giữa người đứng đầu cấp ủy với người đứng đầu HĐND, UBND*

Trong lãnh đạo, chỉ đạo cấp ủy các cấp Thành phố cũng luôn coi trọng và p*hát huy vai trò của các tổ chức đảng, tính tiên phong, sự gương mẫu của đảng viên hoạt động trong HĐND,UBND địa phương.*

Việc thực hiện chủ trương Bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch HĐND ở quận, huyện, thị xã; xã, phường, thị trấn ([[10]](#footnote-10)) đã tạo điều kiện thuận lợi cho công tác lãnh đạo, chỉ đạo, cơ bản phát huy được vai trò lãnh đạo toàn diện của cấp ủy Đảng đối với chính quyền địa phương; phát huy được tinh thần trách nhiệm, chức trách, nhiệm vụ, thẩm quyền của Bí thư cấp ủy trong việc chủ động đề xuất với cấp ủy những định hướng, chủ trương lớn để cấp ủy bàn, ra nghị quyết lãnh đạo. Với vai trò là Chủ tịch HĐND chủ động chỉ đạo HĐND cụ thể hóa nghị quyết của cấp ủy, triển khai, tổ chức thực hiện, quyết định những chủ trương và biện pháp quan trọng, xây dựng và phát triển về kinh tế - xã hội của địa phương sát với yêu cầu thực tiễn. Đồng thời Người đứng đầu cấp ủy đồng thời là Chủ tịch HĐND đã phát huy được vị trí là trung tâm đoàn kết, điều hòa mối quan hệ công tác giữa cấp ủy với chính quyền, trong lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành đã có sự bao quát, sát với yêu cầu của công tác xây dựng Đảng, chỉ đạo chính quyền phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng, giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Về thực hiện chủ trương Bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch UBND. Qua triển khai thực hiện thí điểm cho thấy, về cơ bản các đồng chí Bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch UBND đã làm tốt chức năng nhiệm vụ được giao, tạo được sự đồng bộ, thống nhất trong chỉ đạo, điều hành các mặt công tác ở địa phương, góp phần đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy, chính quyền.

Bên cạnh những ưu điểm trên, qua thực tiễn áp dụng thí điểm mô hình Bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch UBND tại Thành phố cũng có một số hạn chế sau:

*Thứ nhất,* Bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch UBND - *"một người gánh hai vai"*, khối lượng công việc nhiều, việc tổ chức nhiều cuộc họp do cấp ủy và chính quyền cấp trên triệu tập làm hạn chế thời gian giải quyết công việc của cơ sở, dẫn đến việc quá tải công việc. *Thứ hai,* do quyền lực tập trung vào một người, nên dễ nảy sinh sự lạm dụng quyền lực, độc đoán, mất dân chủ.*Thứ ba,* việc hội họp của Bí thư đồng thời là Chủ tịch UBND thực tế ở cơ sở là giảm nhiều, song phải tham dự nhiều cuộc họp do cấp ủy, chính quyền cấp trên triệu tập. *Thứ tư,* việc thực hiện mô hình này khó trong việc tìm kiếm cán bộ. Cán bộ tại cơ sở nhiều khi chưa đủ tầm, cán bộ cấp trên tăng cường xuống chưa được tập thể tín nhiệm (nhất là ở cấp xã, phường, thị trấn).

## 3. Thực trạng mối quan hệ giữa Ủy ban MTTQ, các đoàn thể chính trị xã hội với chính quyền các cấp

Nhận thức đầy đủ ý nghĩa và tầm quan trọng trong mối quan hệ phối hợp đó, Ủy ban MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp đã chủ động phối hợp với Thường trực HĐND, UBND các cấp và Đoàn ĐBQH Thành phố xây dựng và ban hành Quy chế phối hợp công tác quy định về phối hợp xây dựng khối đại đoàn kết dân tộc; công tác tuyên truyền, vận động nhân dân, tổ chức các phong trào thi đua yêu nước và các cuộc vận động; về tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri, về phối hợp trong hoạt động giám sát, phản biện xã hội; về hoạt động đối ngoại nhân dân và tham dự các phiên họp, kỳ họp và chế độ thông tin báo cáo của hai bên.

*Về công tác giám sát,* hàng năm MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội các cấp đã phối hợp với HĐND, UBND cùng cấp xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát, trong đó đã tập trung giám sát việc thực hiện Nghị quyết của HĐND về phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội, các chính sách an sinh xã hội, việc thực hiện chính sách đối với người có công; giám sát việc thực hiện Pháp lệnh dân chủ ở xã, phường, thị trấn, cải cách thủ tục hành chính và xây dựng nông thôn mới; việc thực hiện văn minh đô thị; giám sát các cơ quan chức năng trong việc giải quyết các ý kiến, kiến nghị của cử tri qua các kỳ tiếp xúc cử tri với Đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân và việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; tham gia tốt việc kiểm tra, giám sát hàng năm của Ban Chỉ đạo xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở các cấp trong việc thực hiện Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11, ngày 05/4/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; các nghị định và quy chế dân chủ trong các loại hình mới; hoạt động giám sát của Ban Thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng cũng được đẩy mạnh...

*Về công tác phản biện xã hội:* Hàng năm, MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội đã phối hợp với HĐND, UBND thống nhất nội dung phản biện xã hội, tập trung vào việc phản biện các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội, các đề án, dự án... do HĐND, UBND Thành phố và các quận, huyện, thị xã ban hành. Ngoài ra, MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội đã phối hợp với các cơ quan, ban, ngành Trung ương, Thành phố tổ chức phản biện các dự thảo chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước, dự thảo các bộ luật, các văn bản quy phạm pháp luật... Để phối hợp thực hiện tốt công tác phản biện, HĐND, UBND, UB MTTQ Thành phố đã ký *“Quy chế phối hợp phản biện xã hội”*, qua đó tạo điều kiện thuận lợi để MTTQ các cấp và các tổ chức thành viên tham gia phản biện xã hội.

*Các tổ chức chính trị - xã hội Thành phố*đã xây dựng kế hoạch và tổ chức phản biện, lấy ý kiến của cán bộ, đoàn viên, hội viên của tổ chức mình tham gia vào các văn bản dự thảo về chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà Nước; các văn bản dự thảo Luật([[11]](#footnote-11)); các quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước, Thành phố và địa phương.

## 4. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân

### *4.1. Hạn chế trong mối quan hệ giữa cấp ủy đảng với chính quyền*

Quan hệ giữa cấp ủy Đảng với chính quyền các cấp là mối quan hệ lãnh đạo.Qua thực tiễn công tác lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy đối với chính quyền các cấp thuộc Thành phố Hà Nội trong những năm qua, tuy có được những tiến bộ cơ bản và khá toàn diện về sự lãnh đạo của cấp uỷ đối với chính quyền, nhưng vẫn còn nhiều mặt bất cập, hạn chế như:

(1). Chất lượng lãnh đạo của một số cấp ủy, tổ chức đảng đối với chính quyền còn hạn chế, chưa hiệu quả, còn tình trạng buông lỏng lãnh đạo, hoặc bao biện làm thay; đổi mới phương thức lãnh đạo chậm.

(2). Tại một số địa phương công tác kiểm tra, giám sát của cấp ủy đối với một số lĩnh vực khó, dễ xảy ra sai phạm còn chưa toàn diện.

(3). Việc chấp hành của HĐND, UBND đối với công tác lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy có lúc, có việc còn chưa nghiêm túc, đúng quy định, còn để xảy ra vi phạm trong đó tập trung ở một số lĩnh vực khó như quản lý đất công, GPMB, giải quyết đơn thư, quản lý trật tự xây dựng, đầu tư xây dựng cơ bản

(4). Trong thực tiễn hiện nay, mối quan hệ giữa cấp ủy đảng và người đứng đầu chính quyền cònnhiều hạn chế. Đối với mô hình người đứng đầu cấp ủy đồng thời là người đứng đầu chính quyền mặc dù không tồn tại tình trạng mất đoàn kết, nhưng lại tồn tại thực trạng lạm quyền, chuyên quyền, độc đoán, dẫn đến cơ chế Đảng “lấn sân” quá sâu vào công việc của chính quyền, Đảng làm thay, bao biện cho chính quyền. Còn ở mô hình người đứng đầu cấp ủy không đồng thời là người đứng đầu chính quyền thì còn tình trạng mất đoàn kết nội bộ, đó là chưa kể việc khó phân định trách nhiệm khi xảy ra những sai sót trong hoạt động của cơ quan đơn vị.

(5). Quy định về mối quan hệ giữa cấp ủy và người đứng đầu chính quyền trong các văn bản của Trung ương, Thành ủy chưa rõ; chưa phân định rõ nhiệm vụ nào là của cấp ủy, nhiệm vụ nào là của người đứng đầu chính quyền, nhất là trong mô hình Bí thư cấp ủy kiêm Chủ tịch HĐND hoặc Chủ tịch UBND.

(6). Quy định, quy chế làm việc, mối quan hệ công tác giữa Bí thư cấp ủy, đồng thời là Chủ tịch HĐND hoặc Chủ tịch UBND chưa được thực hiện thống nhất do Trung ương chưa ban hành, mỗi địa phương tự xây dựng quy chế, do vậy chưa có sự đồng bộ, thống nhất. Quy chế, quy định còn mang tình hình thức, chưa phù hợp với tình hình thực tiễn.

(7). Trong triển khai thực hiện quy định về trách nhiệm, quyền hạn đối với cá nhân còn một số tồn tại: mặc dù thực hiện nguyên tắc “tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách”, nhưng thực tế hiện nay khi gặp sai sót, hạn chế thì nguyên nhân vẫn chủ yếu do “tập thể lãnh đạo” việc quy trách nhiệm cá nhân còn chưa rõ.

 (8). Các quy định của Trung ương, Thành phố chưa đề cập rõ trách nhiệm quyền hạn đối với cá nhân Bí thư cấp ủy trong mối quan hệ với Chủ tịch UBND và cấp trưởng tổ chức chính trị xã hội.

(9). Tư tưởng ngại chất vấn, ngại giám sát vào các lĩnh vực do đồng chí Bí thư kiêm Chủ tịch hoặc Phó Bí thư kiêm Chủ tịch phụ trách.

### *4.2. Hạn chế trong mối quan hệ giữa Ủy ban MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội với chính quyền các cấp*

(1). Công tác chỉ đạo, hướng dẫn, tạo điều kiện trong hoạt động giám sát của nhân dân ở cơ sở hiệu quả chưa cao; chất lượng phối hợp của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội với chính quyền cùng cấp còn hình thức; công tác phối hợp trong công việc tổ chức tiếp xúc cử tri, tuy đã có nhiều đổi mới song vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra. Nhất là hoạt động giám sát đầu tư cộng đồng đối với các dự án đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước.

(2). Các văn bản quy phạm pháp luật về mối quan hệ giữa các tổ chức đoàn thể với chính quyền các cấp còn mang tình định hướng, chưa đầy đủ, chậm đươc hướng dẫn, triển khai. Cơ chế phối hợp chưa rõ ràng, chỉ mang tính nguyên tắc, nên khi vận hành gặp nhiều khó khăn.

- Mối quan hệ phối hợp giữa chính quyền và MTTQ còn hạn chế; hoạt động giám sát, phản biện xã hội chưa bài bản, chưa đồng bộ; chưa có cơ chế, quy trình thống nhất để thể quan hệ của 4 bên: MTTQ , các tổ chức thành viên, cơ quan QLNN; đối tượng được giám sát; cấp ủy các cấp

- Vai trò tham gia QLNN của các tổ chức chính trị - xã hội còn hạn chế; nhất là việc tham gia vào việc thực hiện các chính sách pháp luật ở cơ sở; một số cấp chính quyền chưa thực sự tạo điều kiện cho đoàn viên, hội viên tham gia giám sát.

- Một số chưa chủ động, đề xuất, kiến nghị các vấn đề liên quan khi thực hiện giám sát; cơ chế hậu giám sát chưa có.

- Một số tổ chức chính trị - xã hội chưa xây dựng quy chế với HĐND, như Hội LHPN các cấp; chỉ phối hợp giám sát khi có văn bản yêu cầu

(3). Giám sát của Ủy ban MTTQ và các tổ chức thành viên đối với hoạt động của HĐND, UBND và cán bộ công chức còn mang tính hình thức; cơ chế đảm bảo cho hoạt động giám sát thiếu đồng bộ;  Công tác phối hợp với các cơ quan chuyên môn của UBND còn chồng chéo, hiệu quả thấp.

(4). Việc tổng hợp ý kiến kiến nghị của cử tri cũng thiếu sự thống nhất giữa các cơ quan. Công tác phối hợp trong tổ chức tiếp xúc cử tri, tuy đã có nhiều cố gắng để đổi mới, nhằm phát huy hiệu quả một cách thực chất việc tham gia xây dựng chính quyền của nhân dân, nhưng nhìn chung chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra. Các cơ quan chính quyền tiếp thu và giải quyết các ý kiến, kiến nghị của cử tri do UB MTTQ và các tổ chức chính trị tổng hợp còn chậm.

(5). Các ý kiến phản ánh của nhân dân được Ủy ban MTTQ các cấp tổng hợp, thông qua thông báo Ủy ban MTTQ tham gia xây dựng chính quyền được trình bày trước các kỳ họp HĐND còn chưa nhận được các ý kiến trả lời của các cơ quan quản lý Nhà nước theo pháp luật quy định;

(6). Việc tổ chức sơ kết thực hiện Quy chế phối hợp hàng năm chưa được duy trì và tổ chức đúng quy định, nên chưa đánh giá kịp thời những ưu khuyết điểm trong quá trình thực hiện; công tác chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra, thực hiện Quy chế phối hợp hoạt động ở các quận, huyện, xã, phường, thị trấn chưa được quan tâm đúng mức; có nơi buông lỏng, có nơi phối hợp rời rạc kém hiệu quả làm ảnh hưởng đến chất lượng hệ thống chính trị cơ sở.

(7). Việc tổ chức thực hiện Quy chế phối hợp ở cấp xã chưa được duy trì thường xuyên, nên hoạt động phối hợp ở một số xã vẫn còn hạn chế, tồn tại chưa được khắc phục, giải quyết kịp thời.

(8). Một số quy chế chưa quy định rõ đơn vị đầu mối hoặc đơn vị chủ trì việc đánh giá tổng kết quá trình phối hợp nên việc khớp nối, tổng hợp thông tin còn bấp cập.

 (9). Trụ sở của Uỷ ban MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội ở một số Quận, huyện có trụ sở tách biệt, cách xa nhau, chưa thực sự thuận tiện cho các hoạt động, chương trình phối hợp với HĐND, UBND Quận.

(10). Thời gian cung cấp tài liệu phục vụ hội nghị phản biện xã hội còn chưa đảm bảo. Việc thông báo kết quả giải quyết các kiến nghị của nhân dân thông qua kênh MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội có việc còn chậm.

(11).Việc triển khai thực hiện Quy chế phối hợp của huyện ở một số cơ quan và chính quyền cơ sở chưa được đồng bộ và có cơ sở chưa thực sự vào cuộc nên kết quả chưa cao. Một số cơ sở chưa đảm bảo chế độ làm việc định kỳ 06 tháng/lần giữa UBND và Ủy ban MTTQ, các tổ chức chính trị-xã hội cùng cấp. Cơ sở vật chất cho Ủy ban MTTQ, các tổ chức chính trị-xã hội tại một số xã chưa đáp ứng được yêu cầu công việc hiện nay.

(12). Còn một số ít đơn vị trang thiết bị, điều kiện về phòng làm việc còn khó khăn, xuống cấp; trụ sở làm việc chưa tập trung... ; chế độ chính sách đối với cán bộ bán chuyên trách cấp xã, thị trấn còn một số bất cập nên chưa khuyến khích phát huy tối đa năng lực sở trường.

(13). Giám sát, phản biện các vấn đề về phát triển kinh tế, xã hội chưa triển khai đầy đủ, chưa mang lại hiệu quả.

(14). Chất lượng hoạt động của MTTQ và các đoàn thể chưa được đổi mới, chất lượng, hiệu quả còn hạn chế; chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ; tổ chức bộ máy chưa hợp lý, chưa phù hợp với thực tiễn hoạt động

(15). Vai trò của MTTQ và các đoàn thể còn hạn chế, công tác giám sát, phản biện xã hội chưa được thực hiện thường xuyên, còn hình thức, hiệu quả chưa cao; công tác phối hợp với các cơ quan chuyên môn của UBND còn chồng chéo, hiệu quả thấp. Chưa chủ động phát động các phong trào thi đua riêng, chưa gắn với thực tiễn cơ sở.

# VI. ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ THỰC HIỆN LUẬT THỦ ĐÔ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ MỚI ĐẶT RA

Ngày 21/11/2012, Quốc hội đã thông qua Luật Thủ đô. Luật Thủ đô là văn bản pháp lý đặc biệt quan trọng, có ý nghĩa lịch sử to lớn đối với Hà Nội, trong đó quy định nhiều cơ chế, chính sách đặc thù, tạo động lực cho sự nghiệp xây dựng, phát triển, quản lý và bảo vệ Thủ đô.

Ngay khi Luật Thủ đô được ban hành, Thành phố Hà Nội đã chủ động phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan, tích cực triển khai thực hiện. Thành phố đã kịp thời xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của thành phố Hà Nội và chủ động phối hợp xây dựng các văn bản thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành. Sau hơn 05 năm triển khai, các quy định của Luật đã từng bước đi vào cuộc sống, có tác dụng tích cực trong việc xây dựng và phát triển Thủ đô.

## 1. Kết quả thực hiện Luật Thủ đô của HĐND Thành phố

### *1.1. Quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền của HĐND do Luật Thủ đô quy định*

Về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thể hóa các quy định của Luật Thủ đô thuộc thẩm quyền của Thành phố Hà Nội 14 nội dung, trong đó: HĐND Thành phố 11 nội dung và UBND Thành phố 03 nội dung.

Kết quả 14 nội dung thuộc thẩm quyền của thành phố Hà Nội đã được HĐND Thành phố ban hành các nghị quyết đảm bảo đúng quy định: UBND Thành phố đã xây dựng kế hoạch phân công các sở, ngành chuyên môn chuẩn bị các nội dung trình HĐND, phối hợp với Bộ Tư pháp và các Bộ chủ quản để thẩm định theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ cơ bản ngay trong năm đầu tiên khi Luật Thủ đô có hiệu lực. UBND Thành phố đã chủ động xây dựng các văn bản thuộc trách nhiệm được giao, trong đó có sự vào cuộc ngay từ đầu của các Ban HĐND Thành phố (có mời sự tham gia tư vấn của các nhà khoa học, chuyên gia, cố vấn khi thẩm tra), do vậy đã đảm bảo tiến độ, chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của HĐND Thành phố do Luật Thủ đô quy định. Cùng với đó, UBND Thành phố đã ban hành kế hoạch và chỉ đạo, giao nhiệm vụ cho các sở, ngành chuyên môn thực hiện các văn bản quy định chi tiết Luật Thủ đô theo các nghị quyết của HĐND Thành phố.

Nhìn chung, công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của HĐND, UBND Thành phố đã đảm bảo kịp thời, quy trình chặt chẽ, hồ sơ đầy đủ, đúng tiến độ, đảm bảo tính thống nhất về cơ chế, chính sách xây dựng, phát triển, quản lý và bảo vệ Thủ đô. Các dự thảo nghị quyết có sự tham gia thẩm định của các bộ, ngành liên quan như Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên& Môi trường, Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Xây dựng… Các Nghị quyết của HĐND Thành phố đã quy định chi tiết cụ thể những cơ chế, chính sách mang tính đột phá, mang tính định hướng lâu dài và là tiền đề để các cấp chính quyền của Thành phố tổ chức triển khai thực hiện trong việc phát triển kinh tế- xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội của Thủ đô.

### *1.2. Việc tổ chức giám sát thực hiện Luật Thủ đô và các văn bản quy phạm pháp luật quy định*

HĐND Thành phố đã thường xuyên thực hiện hoạt động giám sát đối với UBND Thành phố và các cơ quan có liên quan trong việc thực hiện các quy định của Luật Thủ đô và Nghị quyết HĐND thông qua các hoạt động chất vấn tại các kỳ họp, các hoạt động giám sát, khảo sát theo chuyên đề của HĐND, Thường trực HĐND và các Ban HĐND Thành phố (riêng đối với hoạt động giám sát, khảo sát chuyên đề, từ năm 2014 đến hết năm 2017, đã có 15 cuộc giám sát của Thường trực HĐND và 105 cuộc giám sát, khảo sát của các Ban HĐND).

Nhiều chủ đề chất vấn tại các kỳ họp hoặc tại các cuộc giám sát, khảo sát chuyên đề của HĐND, Thường trực HĐND và các Ban HĐND Thành phố được lựa chọn trên cơ sở các quy định của Luật Thủ đô như: việc thực hiện quy định về trường chất lượng cao; quản lý, sử dụng biệt thự, nhà thuộc sở hữu nhà nước; cải tạo, xây dựng chung cư cũ, phát triển hệ thống vận tải, hành khách công cộng, việc triển khai các biện pháp bảo đảm thực hiện quy hoạch chung xây dựng Thủ đô, xử phạt lĩnh vực đất đai, xây dựng, vi phạm về an toàn phòng cháy chữa cháy… đã thu hút được sự quan tâm rất lớn của đại biểu HĐND, được dư luận cử tri và nhân dân Thủ đô đồng tình, đánh giá cao.

Qua giám sát cho thấy: các quy định của Luật Thủ đô và các Nghị quyết của HĐND Thành phố đều được UBND Thành phố và các cơ quan có liên quan tổ chức thực hiện nghiêm túc; các quy định có tính khả thi, giúp cho hoạt động quản lý nhà nước thuộc các lĩnh vực, phạm vi văn bản điều chỉnh có kết quả chuyển biến tích cực, góp phần thúc đẩy quá trình phát triển của Thủ đô Hà Nội. Kết quả giám sát, khảo sát những chủ đề trên là một trong những cơ sở quan trọng để Thành ủy, UBND Thành phố có những lãnh đạo, chỉ đạo kịp thời nhằm khắc phục hạn chế, yếu kém trong tổ chức thực hiện hoạt động quản lý nhà nước nói chung và thực hiện Luật Thủ đô nói riêng trong thời gian qua.

## 2. Đánh giá chung về việc thực hiện Luật Thủ đô năm 2012

### *2.1. Kết quả đạt được*

- Triển khai Luật Thủ đô đã góp phần nâng cao nhận thức về trách nhiệm xây dựng, phát triển và quản lý Thủ đô của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và người dân cả nước.

- Chính phủ ban hành 01 văn bản về Kế hoạch triển khai thi hành Luật Thủ đô, ban hành Nghị định số 63/2017/NĐ-CP ngày 19/5/2017 quy định một số cơ chế, chính sách tài chính ngân sách đặc thù đối với thủ đô Hà Nội. Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành 01 văn bản về quy định quy chuẩn môi trường đối với nước thải, khí thải và tiếng ồn trên địa bàn Thủ đô *(Khoản 3, Điều 14 Luật Thủ đô)*; HĐND, UBND thành phố Hà Nội đã phối hợp với các Bộ, ngành Trung ương ban hành 17 Nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội, 13 Quyết định của UBND thành phố Hà Nội, đảm bảo tính thống nhất về cơ chế, chính sách xây dựng, phát triển và quản lý Thủ đô.

- Các quy định liên quan đến biện pháp bảo đảm quy hoạch, quản lý đất đai, không gian, kiến trúc, cảnh quan và xây dựng đô thị đã được triển khai thực hiện. Các đồ án quy hoạch, quy chế, quy hoạch chi tiết, thiết kế đô thị, quy hoạch nông thôn mới, đã được phê duyệt, tạo hành lang pháp lý quản lý và phát triển đô thị, phát triến kinh tế xã hội, nâng cao đời sống và chất lượng cuộc sống của nhân dân, xây dựng Thủ đô Hà Nội trở thành Thành phố “Xanh - Văn hiến - Văn minh - Hiện đại”.

- Các cơ chế đặc thù quy định trong Luật bước đầu đã giúp thành phố Hà Nội huy động được nguồn lực to lớn, đầu tư đồng bộ, tạo đột phá về kết cấu hạ tầng, nhất là giao thông và hạ tầng kỹ thuật khung, tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, ổn định chính trị, nâng cao đời sống nhân dân, đảm bảo quốc phòng, an ninh, trật tự an, toàn xã hội, xây dựng Thủ đô văn minh, hiện đại.

- Một số cơ chế chính sách đặc thù đã được triển khai và có tác động tích cực như: Xây dựng cơ sở giáo dục công lập chất lượng cao; tập trung phát triển hạ tầng giao thông, phát triển vận tải hành khách công cộng. Chính sách thu hút trọng dụng nhân tài được Thành phố đặc biệt chú trọng…

- Các ngành, các cấp chính quyền đã quan tâm, tận trung nguồn lực để bảo tồn và phát huy giá trị văn hóa quy định trong Danh mục phố cổ, làng cổ, làng nghề truyền thống tiêu biểu, biệt thự cũ, công trình kiến trúc khác xây dựng trước năm 1954 và di sản văn hóa phi vật thể trên địa bàn Thủ đô.

- Công tác đảm bảo an ninh trật tự, quản lý dân cư, đăng ký cư trú và xử phạt vi phạm hành chính bước đầu đạt được nhũng kết quả tốt, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân cũng như hạn chế vi phạm pháp luật, góp phần bảo vệ vững chắc an ninh quốc gia và giữ gìn trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn Thủ đô trong tình hình mới.

- Tạo khuôn khổ pháp lý về cơ chế quản lý tài chính - ngân sách cho Thủ đô về ưu tiên bố trí vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn viện trợ, định mức phân bố chi ngân sách địa phương, mức huy động vốn đầu tư phát triển, thưởng vượt dự toán thu ngân sách và đầu tư trở lại.

- Việc tăng cường phân cấp nguồn thu gắn với cơ chế thưởng vượt dự toán thu và đầu tư trở lại đã góp phần nâng cao vai trò, trách nhiệm, tạo chủ động cho các cấp chính quyền địa phương trong việc quan tâm nuôi dưỡng, khai thác nguồn thu trên địa bàn. Qua đó, Thành phố đã có thêm nguồn lực để đầu tư kết cấu hạ tầng, phát triển kinh tế - xã hội.

### *2.2. Những hạn chế, bất cập*

- Công tác tuyên truyền, phổ biến Luật Thủ đô vẫn cần tiếp tục đẩy mạnh để nâng cao, thấm sâu vào trong nhận thức và tổ chức triển khai ở các cấp các ngành, đơn vị và cộng đồng, đặc biệt là khu vực nông thôn.

- Sự phối hợp giữa Hà Nội và một số Bộ, ngành TW trong việc xây dựng một số văn bản triển khai cụ thể hóa Luật Thủ đô còn chậm. Công tác hoàn thiện cơ chế, chính sách đặc thù xây dựng và phát triển Thủ đô còn hạn chế so với yêu cầu. Một số cơ chế, chính sách đã được phân cấp nhưng chưa có điều kiện thực hiện, chưa cụ thể.

- Việc di dời một số cơ sở sản xuất công nghiệp, bệnh viện, cơ sở giáo dục đại học, cơ sở giáo dục nghề nghiệp ra khỏi nội thành còn chậm; công tác quản lý quỹ đất sau khi di dời cơ sở sản xuất công nghiệp, bệnh viện, cơ sở giáo dục đại học, cơ sở giáo dục nghề nghiệp chưa được thực hiện do các bộ, ngành chưa thực hiện theo Quyết định số 130/QĐ-TTg ngày 23/01/2015 của Thủ tướng Chính phủ.

- Việc cải tạo, xây dựng lại khu chung cư, nhà cũ xuống cấp trên địa bàn Thành phố còn chậm. Công tác quản lý biệt thự, công trình kiến trúc cổ mới dừng ở công tác rà soát, lập danh mục.Nhiều biệt thự, công trình kiến trúc cổ biến dạng, xuống cấp có nguy cơ sập đổ nhưng chưa được bảo tồn đúng quy định.

- Việc quản lý dân cư trong khu vực nội đô được thực hiện theo quy định tại Điều 19 Luật Thủ đô đã bước đầu hạn chế tình trạng di dân tự phát vào nội thành. Tuy nhiên, tình trạng dân số cơ học vào nội thành vẫn tiếp tục tăng, nên chưa giải quyết được vấn đề quá tải về hạ tầng giao thông cũng tạo áp lực lớn về hạ tầng xã hội đối với khu vực này.

- Chính sách trọng dụng nhân tài của Thành phố mới chỉ dừng ở chế độ tuyển dụng không qua thi tuyển; chế độ đãi ngộ thu hút mới ở bề nổi, chưa đi vào chiều sâu nên chưa thực sự thu hút được người tài.

- Việc triển khai các quy định của Luật Thủ đô và văn bản cụ thể hóa Luật Thủ đô của Thành phố trong lĩnh vực giáo dục mặc dù đã có chuyển biến nhưng còn gặp nhiều khó khăn, đặc biệt là ở các huyện, thị xã. Việc phát triển trường học chất lượng cao còn chậm do đây là mô hình mới, đội ngũ cán bộ quản lý và giáo viên còn thiếu kinh nghiệm, việc đầu tư xây dựng, nâng cấp cơ sở vật chất đòi hỏi về thời gian...

- Nguồn vốn hỗ trợ từ ngân sách Trung ương cho Thành phố để thực hiện các chương trình dự án lớn theo khoản 3 Điều 21 Luật Thủ đô được triển khai. Tuy nhiên, so với yêu cầu và để đáp ứng nhiệm vụ xây dựng, phát triển Thủ đô, thì nguồn hỗ trợ của Trung ương còn rất hạn hẹp, chưa đảm bảo chính sách ưu đãi theo quy định của Luật Thủ đô.

### *2.3. Những vấn đề đặt ra trong phát triển Thủ đô những năm tới*

- Luật Thủ đô Hà Nội đã khẳng định:*“Thủ đô Hà Nội là trung tâm chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước”.* Hà Nội cần xác định rõ vai trò đầu, tiên phong, phát huy tiềm năng, thế mạnh, tập trung đẩy nhanh tiến trình CNH, HĐH, góp phần sớm xây dựng nước ta thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Xác định rõ mục tiêu, nhiệm vụ, tiêu chí, chỉ tiêu, lộ trình thực hiện cho từng giai đoạn. Gắn kết việc tổ chức thực hiện đồng bộ nhiệm vụ đẩy nhanh tiến trình CNH, HĐH, đô thị hóa với phát triển kinh tế - xã hội theo hướng bền vững, hiệu quả.

- Là trung tâm giao dịch quốc tế của cả nước, với vị thế Thủ đô ngày càng tăng cường, Hà Nội có nhiều tiềm năng và đặt ra yêu cầu đẩy mạnh hợp tác quốc tế. Hoạt động đối ngoại và hợp tác phát triển, chủ động hội nhập kinh tế khu vực, quốc tế tiếp tục cần được mở rộng và nâng cao hiệu quả, góp phần đổi mới mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu kinh tế, phát triển kinh tế tri thức.

- Yêu cầu chuyển đổi hiệu quả mô hình tăng trưởng kinh tế, thu hút nguồn lực chất lượng cao: Trong định hướng phát triển, yêu cầu Hà Nội phải tái cơ cấu kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng. Định hướng chiến lược phát triển khoa học công nghệ; chọn lọc và tập trung hình thành hệ sinh thái khởi nghiệp và đổi mới, sáng tạo, cộng đồng khoa học công nghệ gắn kết chặt chẽ, kết nối hạ tầng, thông tin, hợp tác. Đồng thời, cần tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, công khai, minh bạch thông tin về thủ tục hành chính.

- Yêu cầu xây dựng Hà Nội thành đô thị thông minh: Hà Nội cần hướng đến phát triển thành “thành phố thông minh” với việc cải thiện hạ tầng; ứng dụng khoa học - công nghệ vào quản lý và phục vụ người dân; bảo vệ và cải thiện môi trường; phát triển các dịch vụ công và phúc lợi xã hội. Bộ máy hành chính của Thủ đô phải được xây dựng theo hướng lấy sự hài lòng của người dân và doanh nghiệp là tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành công việc.

- Tiếp tục phát triển sự nghiệp giáo dục, tăng cường hội nhập quốc tế trong giáo dục, đưa giáo dục Thủ đô phát triển, hội nhập với nền giáo dục tiển tiến trong khu vực và thế giới.

- Yêu cầu bảo tồn bản sắc Hà Nội nghìn năm văn hiến bên cạnh Hà Nội hiện đại và năng động: Tiếp tục phát triển sự nghiệp văn hóa - xã hội gắn với tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa Thủ đô.Phát triển khoa học - công nghệ thực sự là động lực then chốt để phát triển kinh tế tri thức, nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của kinh tế Thủ đô. Giải quyết tốt mối quan hệ giữa đảm bảo đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hóa với giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc (lao động, việc làm, giảm nghèo, tệ nạn xã hội, ô nhiễm môi trường...). Tiếp tục xây dựng, ban hành và thực hiện có hiệu quả các chính sách an sinh xã hội. Thực hiện đồng bộ các giải pháp để nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân Thủ đô.

- Yêu cầu tối ưu hóa các nguồn lực phát triển, coi trọng chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của sự phát triển trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ 4. Tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh, minh bạch; huy động và sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực của đất nước, phát huy tối đa khả năng của mọi người dân, của các thành phần kinh tế, đặc biệt là khu vực kinh tế tư nhân, coi đó là một động lực của phát triển, góp phần quan trọng giải quyết việc làm, phát triển kinh tế Thủ đô.

- Cần nghiên cứu, đề xuất bổ sung, hoàn thiện Luật Thủ đô và các văn bản pháp luật liên quan; đề xuất các cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thủ đô, đáp ứng những yêu cầu mới trong sự nghiệp xây dựng và phát triển Thủ đô (về phát huy vai trò vị thế Thủ đô, về đẩy mạnh CNH, HĐH, Cách mạng công nghiệp 4.0, chính quyền điện tử, chính quyền đô thị, thành phố thông minh, phát triển bền vững, phát triển bao trùm, kinh tế tri thức, kinh tế chia sẻ, tăng trưởng xanh, hợp tác vùng, cả nước và hội nhập quốc tế).

# Phần thứ ba ĐỊNH HƯỚNG VÀ NỘI DUNG THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNHCHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI

# I. BỐI CẢNH, ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI THÀNH PHỐ HÀ NỘI

## 1. Bối cảnh

Bộ máy Nhà nước ở nước ta được hình thành và phát triển qua nhiều giai đoạn. Những nguyên tắc và hình thức tổ chức ban đầu được thể hiện ở Hiến pháp năm 1946, được sửa đổi và bổ sung qua các lần cải cách theo Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp năm 2013.

Trên 70 năm qua, hệ thống các cơ quan nhà nước ở nước ta không ngừng được củng cố, đổi mới tổ chức và hoạt động nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý, phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Dưới sự lãnh đạo của Đảng, bộ máy nhà nước ở cả Trung ương và địa phương đã nhiều lần được sắp xếp, tổ chức lại hướng tới việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Mặc dù đạt được nhiều kết quả tích cực trong cải cách bộ máy nhà nước, đã góp phần quan trọng vào những thành tựu chung trong phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nhưng hoạt động của HĐND và UBND các cấp trên cả nước và ở thành phố Hà Nội cho thấy: hệ thống chính quyền địa phương nói chung và chính quyền ở đô thị vẫn còn cồng kềnh, nhiều tầng nấc, tính thống nhất của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước chưa được bảo đảm; hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương chưa cao. Đổi mới, cải cách bộ máy nhà nước nói chung và chính quyền địa phương đã trở thành yêu cầu cấp thiết từ thực tiễn cuộc sống. Yêu cầu này lại càng cấp thiết hơn trong sự nghiệp đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế của đất nước. Nhiều yếu tố tác động và đòi hỏi phải đẩy mạnh cải cách bộ máy nhà nước, cải cách hành chính, trong đó có 3 yếu tố chủ yếu là:

*1.1. Thứ nhất,* nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà chúng ta đang xây dựng và phát triển đòi hỏi Nhà nước ta phải có những thay đổi tương ứng, trước hết là thay đổi về vai trò và chức năng của Nhà nước. Cơ chế thị trường đặt ra yêu cầu khách quan về việc giảm bớt sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào hoạt động của thị trường. Nhà nước phải tập trung làm tốt chức năng quản lý ở tầm vĩ mô: hoạch định thể chế, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, điều hành vĩ mô, thanh tra và kiểm tra việc thực hiện. Các cơ quan nhà nước ở Trung ương, chính quyền địa phương các cấp không thể làm những việc giống như trong cơ chế kinh tế tập trung, kế hoạch hóa.

*1.2.Thứ hai,* quá trình hội nhập sâu và toàn diện của nền kinh tế nước ta vào nền kinh tế thế giới bên cạnh những yêu cầu về cải cách kinh tế cũng đang đặt ra những yêu cầu về cải cách nhà nước, đẩy mạnh cải cách hành chính. Thể chế và chính sách do nhà nước ban hành phải phù hợp với thông lệ quốc tế, đơn giản hóa thủ tục hành chính, công khai thủ tục và quy trình giải quyết công việc, giảm bớt các tầng nấc ra quyết định v.v… là những yêu cầu xác đáng từ phía người dân, tổ chức và doanh nghiệp đang đặt ra đối với quá trình cải cách bộ máy nhà nước nói chung, chính quyền địa phương các cấp nói riêng.

*1.3.Thứ ba,* phát huy quyền làm chủ của dân, phát huy dân chủ trong điều kiện mới đang đòi hỏi phải có những hình thức dân chủ theo hướng mở rộng quyền quyết định trực tiếp của người dân trong xây dựng bộ máy nhà nước. Kinh nghiệm thực tiễn của Việt Nam cho thấy cần phải phát huy cả hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp, thông qua đó tăng cường hơn nữa sự tham gia có hiệu quả của người dân vào việc xây dựng, tổ chức và hoạt động cũng như giám sát, kiểm tra hoạt động của cơ quan nhà nước.

Trong bối cảnh như vậy, việc cải cách bộ máy nhà nước không những phải thực hiện ở các cơ quan nhà nước Trung ương, mà còn phải đổi mới đồng bộ tổ chức và hoạt động của hệ thống chính quyền địa phương các cấp, nhất là ở các đô thị, trong đó có thủ đô Hà Nội. Thông qua cải cách phải bảo đảm cho được tính thống nhất và thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước, xác định rõ vị trí trách nhiệm của chính quyền địa phương trong hệ thống cơ quan nhà nước. Chính quyền địa phương được xây dựng, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc nhà nước đơn nhất, quyền lực nhà nước là thống nhất. Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân biệt rõ những khác biệt giữa chính quyền nông thôn với chính quyền đô thị và phát huy chế định dân chủ trực tiếp đang đặt ra những vấn đề cần được nghiên cứu, thử nghiệm để rút ra những bài học, những kinh nghiệm cho đổi mới một cách toàn diện và đồng bộ hệ thống chính quyền địa phương nước ta trong thời gian tới.

*1.4. Thứ tư,* Thủ đô Hà Nội đang trên đường phát triển, hướng tới vị thế của một đại đô thị quốc tế (international metropolitan) và là một trong 17 đại đô thị của thế giới. Xu hướng toàn cầu hóa và bối cảnh cạnh tranh quyết liệt giữa các thành phố lớn, nhất là tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương, đã và đang mang tới những đổi thay đáng kể cho thủ đô Hà Nội trên nhiều lĩnh vực, đồng thời đặt ra các thách thức mới đối với công tác quản lý nhà nước của chính quyền; giải quyết mâu thuẫn; tăng cường thu hút đầu tư; mở cửa hội nhập và chú trọng phát triển bền vững...

 Trong bối cảnh như vậy, việc cải cách bộ máy nhà nước không những phải thực hiện ở các cơ quan nhà nước Trung ương, mà còn phải đổi mới đồng bộ tổ chức và hoạt động của hệ thống chính quyền địa phương các cấp, nhất là ở các đô thị, trong đó có chính quyền đô thị tại Thủ đô Hà Nội.

## 2. Định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố Hà Nội

### *2.1. Phát triển kinh tế*

Đổi mới mô hình tăng trưởng; tăng cường ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, phát triển kinh tế tri thức, nâng cao năng suất lao động, chất lượng nguồn nhân lực; đẩy mạnh đổi mới công nghệ, ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ, thúc đẩy nghiên cứu và phát triển, nhập khẩu công nghệ mới; thực hiện phương thức quản lý, quản trị hiện đại.

Tiếp tục chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển kinh tế tri thức, đổi mới sáng tạo, phát triển các ngành dịch vụ chất lượng cao, công nghiệp công nghệ cao, nông nghiệp ứng dụng công nghệ và kỹ thuật cao.

Phát huy tiềm năng, lợi thế, tích cực, chủ động hợp tác Vùng, trong nước và hội nhập kinh tế quốc tế; khuyến khích tinh thần doanh nhân, tinh thần khởi nghiệp và khởi nghiệp sáng tạo, khai thác triệt để tiềm năng, lợi thế, nâng cao giá trị gia tăng, chất lượng tăng trưởng, khả năng cạnh tranh và tham gia có hiệu quả vào chuỗi giá trị toàn cầu. Phấn đấu đến năm 2020, tăng trưởng GRDP bình quân 8,5-9%; GRDP bình quân/ người: 140-145 triệu đồng[[12]](#footnote-12).

### *2.2. Đẩy mạnh công tác quy hoạch, xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển và quản lý đô thị*

*Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch:* Hoàn thiện, thực hiện đồng bộ, có hiệu quả các quy hoạch phát triển, trọng tâm là triển khai thực hiện điều chỉnh Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội thành phố Hà Nội đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Đẩy nhanh tiến độ xây dựng 05 đô thị vệ tinh theo quy hoạch đảm bảo gắn kết với đô thị trung tâm, các đô thị thuộc các địa phương trong Vùng Thủ đô, góp phần xây dựng mạng lưới các đô thị Vùng Thủ đô phát triển bền vững. Từng bước triển khai xây dựng chính quyền điện tử, thành phố thông minh theo kế hoạch chung của Chính phủ trong mạng lưới thành phố thông minh của cả nước và khu vực.

*Phát triển hệ thống hạ tầng giao thông:* Ưu tiên đầu tư hệ thống hạ tầng giao thông phục vụ phát triển đô thị, tập trung phát triển giao thông công cộng; chuẩn bị các điều kiện cần thiết tiến tới dừng hoạt động xe máy trên địa bàn các quận vào năm 2030 nhằm giảm ùn tắc giao thông. Tiếp tục xây dựng, hiện đại hóa hệ thống quản lý giao thông và mạng lưới giao thông tĩnh.Quy hoạch, xây dựng và phát triển đồng bộ kết cấu hạ tầng giao thông ở ngoại thành.

*Phát triển các khu đô thị mới, đồng thời cải tạo, chỉnh trang và tăng cường quản lý đô thị:* Thu hút đầu tư và tập trung phát triển các đô thị vệ tinh theo lộ trình. Hoàn thiện cơ chế, chính sách thu hút các nguồn lực kinh tế tham gia cải tạo chung cư cũ trên địa bàn. Xây dựng thành phố Hà Nội trở thành một đô thị xanh, văn hiến, văn minh, hiện đại, có bản sắc trên nền tảng phát triển bền vững.

### *2.3. Phát triển văn hóa - xã hội*

Thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp để Hà Nội thực sự trở thành trung tâm lớn, tiêu biểu của cả nước về văn hóa. Phát triển công nghiệp văn hóa đi đôi với xây dựng, hoàn thiện thị trường văn hóa; nâng cao chất lượng, hiệu quả các hoạt động văn hóa; xây dựng và tăng cường quản lý, đầu tư, khai thác có hiệu quả các thiết chế văn hóa. Thực hiện tốt mục tiêu xây dựng người Hà Nội thanh lịch, văn minh, phát triển toàn diện.

Xây dựng nền thể dục, thể thao tiên tiến, nâng cao thể chất người Hà Nội.Phát huy vị trí dẫn đầu cả nước của thể thao Hà Nội.Mở rộng các phong trào thể dục thể thao, các loại hình tập luyện, thi đấu.

Chú trọng công tác quy hoạch, quản lý và nâng cao chất lượng hoạt động báo chí, xuất bản, thông tin, truyền thông. Hiện đại hóa hệ thống cơ sở hạ tầng thông tin - truyền thông, bưu chính - viễn thông, phát thanh, truyền hình,… Ứng dụng công nghệ thông tin quản lý nhà nước phục vụ cải cách hành chính theo Nghị quyết 36a/NQ-CP của Chính phủ trong việc xây dựng hệ thống thiết bị giao ban trực tuyến từ Thành phố xuống cấp huyện.

Ưu tiên sử dụng công nghệ hiện đại, sạch và thân thiện với môi trường. Khai thác, phát huy có hiệu quả tiềm lực, xây dựng Hà Nội trở thành trung tâm sáng tạo, ứng dụng và chuyển giao công nghệ hàng đầu của cả nước và có vị trí cao về một số lĩnh vực trong khu vực.

Phát huy tối đa các nguồn lực để xây dựng Thủ đô thực sự là một trung tâm lớn, tiêu biểu hàng đầu của cả nước về giáo dục, đào tạo chất lượng cao của cả nước.

 *Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực:* Hoàn thiện mạng lưới các cơ sở giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học - cao đẳng, bảo đảm cơ cấu ngành, nghề và trình độ đào tạo phù hợp với quy hoạch phát triển nhân lực Thủ đô.

 *Đảm bảo an sinh xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân:* Phát triển thị trường lao động, đẩy mạnh giải quyết việc làm. Tích cực hỗ trợ, duy trì việc làm ổn định cho người lao động và bảo đảm thực hiện tốt phúc lợi xã hội; đẩy mạnh xuất khẩu lao động. Tổ chức thực hiện tốt các chương trình dạy nghề, nhất là dạy nghề cho lao động nông thôn, gắn với quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp và nông thôn.

Phát triển y tế, chăm sóc sức khỏe nhân dân.Sắp xếp, kiện toàn, nâng cao chất lượng mạng lưới y tế dự phòng.

Đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tệ nạn xã hội.Tiếp tục nhân rộng và nâng cao chất lượng các mô hình không có tệ nạn xã hội.

### *2.4. An ninh, quốc phòng*

Tiếp tục giữ vững ổn định chính trị, bảo đảm tốt an ninh, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn Thủ đô. Bảo vệ tuyệt đối an toàn các mục tiêu, sự kiện quan trọng diễn ra trên địa bàn, tạo môi trường hoà bình, ổn định, an ninh và an toàn để xây dựng, phát triển Thủ đô, đất nước.

### *2.5. Mở rộng hoạt động đối ngoại và hợp tác phát triển*

Chủ động, tích cực nắm bắt, tận dụng các cơ hội, đồng thời giảm thiểu tác động tiêu cực của hội nhập kinh tế quốc tế; tăng cường các hoạt động đối ngoại, nhất là với thủ đô một số nước; mở rộng và nâng cao hiệu quả hợp tác, liên kết với một số địa phương trong vùng và cả nước.

# II. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU, NGUYÊN TẮC QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI

## 1. Quan điểm

1.1. Quán triệt các chủ trương, nghị quyết của Đảng, Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật của Nhà nước về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của Đảng và hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; thực hiện tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách, đổi mới chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt…

1.2. Tổ chức thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội phải phù hợp với đối tượng quản lý, yêu cầu và tính chất quản lý ở Thủ đô – đô thị đặc biệt nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Nghiên cứu, đề xuất đổi mới mô hình tổ chức, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền; phương thức hoạt động; cơ chế chính sách phân cấp, ủy quyền của Trung ương cho Thành phố phù hợp với yêu cầu, mục tiêu quản lý của chính quyền đô thị tại Thành phố, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, hiệu quả; đồng thời nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phát huy quyền chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền tại Thành phố.

1.3. Đề xuất đổi mới mô hình tổ chức, phương thức quản lý và cơ chế chính sách phân cấp, ủy quyền của chính quyền đô thị gắn với mục tiêu, yêu cầu đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng với chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị xã hội các cấp của Thành phố.

## 2. Mục tiêu

### *2.1. Mục tiêu chung*

Thực hiện thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị trong khu vực các quận tại thành phố Hà Nội đảm bảo bộ máy chính quyền tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; phát huy quyền làm chủ của nhân dân; nâng cao tính minh bạch, năng động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền thành phố; xây dựng chính quyền điện tử, đô thị thông minh nhằm huy động cao nhất mọi nguồn lực cho sự phát triển bền vững của Thành phố; đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, giải quyết tốt các yêu cầu của người dân và doanh nghiệp, phát huy các hình thức dân chủ trực tiếp của người dân, góp phần xây dựng hệ thống chính trị vững mạnh.

### *2.2. Mục tiêu cụ thể*

- Đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền từ chính quyền trung ương cho chính quyền Thành phố nhằm nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền Thành phố trên các lĩnh vực; phát huy mọi tiềm năng, nguồn lực của thành phố cho sự phát triển bền vững, thúc đẩy việc phát triển kinh tế - xã hội, hình thành Thủ đô văn minh, hiện đại, xứng đáng là đầu tầu thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của của cả nước và hội nhập quốc tế.

- Đề xuất mô hình tổ chức chính quyền đô thị trong khu vực các quận, thị xã Sơn Tây đảm bảo tinh gọn; củng cố chính quyền nông thôn; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước theo mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố và chất lượng, hiệu quả cung ứng dịch vụ công trên địa bàn Thành phố phù hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị và khu vực nông thôn đang đô thị hóa.

- Đổi mới cơ chế, phương thức quản lý của chính quyền các cấp Thành phố; Xây dựng chính quyền điện tử, đô thị thông minh, phù hợp với tính chất đô thị đặc biệt; Thủ đô Hà Nội phải được xây dựng thành một thành phố hiện đại, thông minh, giàu bản sắc, xây dựng “xã hội thông minh, người dân thông mimh”; nâng cao khả năng thích ứng với những thay đổi, đáp ứng cho quá trình phát triển bền vững trong tương lai.

- Đổi mới phương thức lãnh đạo, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị, giữ vững vai trò lãnh đạo của cấp ủy Đảng, phát huy vai trò, trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân.

## 3. Các nguyên tắc cần quán triệt

Việc tổ chức thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, cần quán triệt những nguyên tắc chủ yếu sau:

### *3.1. Đảm bảo sự lãnh đạo toàn diện, xuyên suốt của Đảng đối với chính quyền đô thị*

Quán triệt đường lối, chủ trương của Đảng, Kết luận số 22/KL của Bộ Chính trị ngày 17/11/2017, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Một số vấn đề về tiếp tục, đổi mới sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt đông hiệu lực, hiệu quả; đảm bảo nguyên tắc Hiến định.

Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là một tất yếu khách quan, một nhân tố quyết định hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền nhà nước nói chung và chính quyền đô thị nói riêng.

Việc thiết kế mô hình tổ chức, hoạt động quản lý của chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội phải quán triệt đầy đủ, sâu sắc đường lối, quan điểm, chủ trương của Đảng đối với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, cũng như quán triệt các nghị quyết của Thành ủy về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện bộ máy chính quyền thành phố với đặc thù là Thủ đô của đất nước và là đô thị đặc biệt; đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của thủ đô Hà Nội văn minh, hiện đại. Đổi mới và hoàn thiện nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy, phương thức hoạt động của chính quyền các cấp phải gắn liền với đổi mới tổ chức, hoạt động của cả hệ thống chính trị của thành phố; đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền, MTTQ và các tổ chức CT-XH.

 Đây là một nguyên tắc chủ đạo, định hướng cho việc tổ chức thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố, cũng như của từng cấp chính quyền/hành chính của Thành phố.

### *3.2. Đảm bảo phát huy quyền dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện của nhân dân trong việc tham gia quản lý nhà nước trên địa bàn đô thị, xây dựng chính quyền đô thị thực sự là của dân, do dân, vì dân.*

 Tổ chức thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố; xây dựng chính quyền điện tử và đô thị thông minh đảm bảo cho bộ máy chính quyền gần dân hơn, sát dân hơn, tạo điều kiện để người dân dễ tiếp cận với bộ máy chính quyền, dễ tham gia xây dựng và giám sát các hoạt động của các cơ quan, đơn vị và của cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền, nhằm phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của người dân đô thị về quyền dân chủ đại diện và quyền dân chủ trực tiếp; trong đó việc thực hiện nhiều hơn quyền dân chủ trực tiếp của người dân đô thị có những thuận lợi hơn và cũng là đòi hỏi cao hơn của các tầng lớp nhân dân trong bối cảnh phát huy dân chủ XHCN ở nước ta hiện nay.

### *3.3. Tổ chức thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị phải đảm bảo tính tập trung, thống nhất, hoạt động nhanh nhạy, thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả cao*

Việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị đòi hỏi phải có sự tập trung, thống nhất cao, đảm bảo cho cả bộ máy chính quyền hoạt động thông suốt, nhanh nhạy trên phạm vi toàn đô thị, phục vụ tốt yêu cầu của Nhân dân. Điều đó đòi hỏi ở các đô thị, bộ máy chính quyền/hành chính không được phân chia thành nhiều tầng nấc, cấp độ khác nhau, làm cho các hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền thành phố bị cắt khúc, gián đoạn. Qua đó, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước và nâng cao chất lượng, hiệu quả cung ứng các dịch vụ công, đáp ứng tốt hơn các nhu cầu, lợi ích và quyền của người dân trên địa bàn đô thị.

### *3.4. Mô hình tổ chức, hoạt động quản lý của bộ máy chính quyền/cơ quan hành chính các cấp phải phù hợp với đặc điểm, tính chất của từng loại hình đơn vị hành chính của thành phố.*

Hiện nay, trong thành phố Hà Nội đang tồn tại một số các loại hình đơn vị hành chính: quận, huyện, thị xã và xã, phường, thị trấn; trong đó mỗi loại hình này có những đặc điểm, tính chất khác nhau về địa lý lãnh thổ, về các hoạt động kinh tế - xã hội, cũng như về cuộc sống của người dân. Đây là những khác biệt của đối tượng quản lý và phục vụ của bộ máy chính quyền ở từng đơn vị hành chính; đòi hỏi phải có sự khác nhau về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của mỗi cơ quan trong bộ máy chính quyền, cấp hành chính ở mỗi loại hình đơn vị hành chính theo hướng vừa đảm bảo tính tập trung, thống nhất cao trên một số lĩnh vực quản lý; vừa phát huy tính tích cực, chủ động, sáng tạo của mỗi cấp chính quyền, mỗi cấp hành chính trên một số lĩnh vực khác, phù hợp với đặc điểm cụ thể của từng địa phương.

***3.5. Tổ chức thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội cần phải tập trung lãnh đạo, chỉ đạo quyết liệt; vừa làm, vừa rút kinh nghiệm, từng bước hoàn thiện, mở rộng dần, không cầu toàn, nóng vội; phải bảo đảm sự ổn định và phát triển bền vững của Thủ đô, có lộ trình, bước đi phù hợp.***

Việc tổ chức thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội một nhiệm vụ rất khó, phức tạp, nhạy cảm và chưa có tiền lệ, nhất là đối với Thủ đô có vai trò, vị trí địa lý - chính trị đặc biệt quan trọng. Vì vậy, trong quá trình tổ chức thí điểm cần phải tập trung lãnh đạo, chỉ đạo quyết liệt; vừa làm, vừa rút kinh nghiệm, từng bước hoàn thiện, mở rộng dần, không cầu toàn, nóng vội bảo đảm sự ổn định và phát triển bền vững của Thủ đô và có lộ trình thận trọng, phù hợp với phương án đổi mới theo các giai đoạn để có đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm.

#  III. ĐỊNH HƯỚNG THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI

## 1. Thí điểm đổi mới cơ chế, chính sách phân cấp quản lý

### *1.1. Cơ chế, chính sách phân cấp quản lý giữa Trung ương với chính quyền thành phố Hà Nội*

*1.1.1. Yêu cầu đổi mới cơ chế, chính sách phân phân cấp quản lý*

Nhu cầu quản lý, tổ chức công việc của chính quyền đô thị đòi hòi phải có phản ứng, chỉ đạo, điều hành nhanh nhạy, kịp thời, xuyên suốt, một việc chỉ do một cơ quan chỉ đạo, điều hành, đồng thời phải là cơ quan đó chịu trách nhiệm chính.

Quan hệ giữa Chính phủ, các bộ, ngành và thành phố phải bảo đảm sự rõ ràng, minh bạch do vận dụng nguyên tắc tập trung dân chủ vào điều kiện thực tiễn của đô thị. Trong phân cấp quản lý, các bộ quản lý ngành, lĩnh vực phải giảm dần thẩm quyền đối với một số việc cụ thể, ngược lại, trách nhiệm quản lý ngành, lĩnh vực trên địa bàn thành phố phải minh bạch, rõ ràng hơn.

Cơ chế hoạt động tập thể của UBND như hiện nay khó có thể đáp ứng yêu cầu của chính quyền đô thị, kéo theo tình trạng hội họp nhiều và không xác định rõ trách nhiệm người đứng đầu, phản ứng chậm, hiệu quả kém, thậm chí có khi dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm; nhất là đối với một số nhiệm vụ cần sự năng động, kịp thời, linh hoạt.

Việc tổ chức một số cơ quan ngành dọc ở Trung ương đóng trên địa bàn của thành phố cũng cần đổi mới tổ chức và hoạt động để nâng cao hiệu quả phối hợp quản lý nhà nước trên địa bàn giữa chính quyền thành phố với các cơ quan này, nhất là đối với cấp quận, huyện, có thể tổ chức một số cơ quan nghiệp vụ như thuế, hải quan, kho bạc… tại các khu công nghiệp, khu chế xuất… cách thức tổ chức như vậy sẽ giúp các cơ quan nghiệp vụ triển khai các chỉ đạo, điều hành của chính quyền thành phố nhanh hơn, đồng bộ hơn.

\* Cơ sở đề nghị Trung ương phân cấp quản lý:

(1) Do những điểm đặc thù về đối tượng, khối lượng quản lý hạ tầng, kinh tế xã hội của thành phố Hà Nội ở thời điểm hiện tại cũng như trong những năm tới là quá lớn so với các tình/thành khác trong nước, với yêu cầu tiến độ thời gian hoàn thành là sớm nhất, nên cần sự tăng cường sự phân cấp của Trung ương để giảm bớt các thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian thực hiện hoàn thành các công việc trên địa bànThành phố.

(2) Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 06/1/2012 của Bộ Chính trị "Về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011 - 2020" có nội dung chỉ đạo: *Ban cán sự đảng Chính phủ lãnh đạo việc xây dựng một số cơ chế, chính sách và phân cấp cho chính quyền Hà Nội thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết công việc phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ đặc thù của Thủ đô, trọng tâm là các lĩnh vực đầu tư, tài chính, quản lý trật tự xây dựng, trật tự giao thông, quản lý môi trường, quản lý dân cư…;*

 (3) Điều 4 Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 21/3/2015 của Chính phủ về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có nội dung quy định:*Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương…. kiến nghị với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Bộ quản lý ngành các nội dung cần phân cấp quản lý phù hợp với điều kiện, khả năng, thế mạnh của địa phương.*

(4) Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/1017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII quy định “*Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm; đồng thời, xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình và tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện*”

(5) Thành phố Hà Nội có khả năng cân đối các nguồn lực cần thiết và tập trung một lực lượng đông đảo cán bộ công chức, viên chức quản lý, cùng đội ngũ cán bộ khoa học kỹ thuật có trình độ chuyên môn cao, vững vàng, nhiều kinh nghiệm…có khả năng quản lý, điều hành, tổ chức thực hiện tốt các nhiệm vụ được Trung ương phân cấp.

(6) Thực tế một số lĩnh vực trong các lĩnh vực đề nghị phân cấp nêu trên, Trung ương đã phân cấp cho Thành phố Hồ Chí Minh quản lý theo Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24-11-2017 của Quốc hội.

*1.1.2. Quan điểm, định hướng phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ, bộ, ngành với chính quyền thành phố Hà Nội*

- Bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng trong quá trình đề xuất và tổ chức thực hiện phân cấp. Bảo đảm tuân thủ Hiến pháp và khung khổ pháp luật, phù hợp với chủ trương định hướng của Đảng, Quốc hội về phương hướng, nhiệm vụ phát triển thành phố, nhất là Kết luận số 22-KL/TW ngày 07/11/2017 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011-2020.

- Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, tăng tính tự chủ, gắn với tăng cường trách nhiệm của chính quyền thành phố.Nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước trên địa bàn, phù hợp với đặc điểm tính chất của đô thị và điều kiện vận hành của cơ chế kinh tế thị trường, xu hướng hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế.

- Tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát của người dân, các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể và cơ quan có thẩm quyền (Quốc hội, Chính phủ), bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

- Phải đặt trong tổng thể xu thế phát triển chung của cả nước, kết hợp hài hòa giữa cái chung và cái riêng, đề cao tính tự chủ của thành phố trên nền tảng lợi thế so sánh và đặc thù của thành phố, phát triển thành phố ngày càng phát triển văn minh, hiện đại, đồng thời bảo tồn những giá trị văn hóa lâu đời của Thủ đô, xây dựng con người Hà Nội thanh lịch, văn minh. Đồng thời, bảo đảm phù hợp với khả năng nguồn lực của Nhà nước, huy động đa dạng các nguồn lực xã hội để tập trung phát triển kinh tế- xã hội.

- Bảo đảm phát triển kinh tế tương xứng với tiềm năng và lợi thế của thành phố, nhất là phát triển kinh tế tri thức và ứng dụng công nghệ cao; bảo đảm an sinh xã hội, cải thiện và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người dân; xây dựng nông thôn mới đồng bộ; an ninh, chính trị, trật tự an toàn xã hội được giữ vững, nhiệm vụ quốc phòng, quân sự địa phương và hoạt động đối ngoại được tăng cường và mở rộng; giải quyết việc làm, giảm tỷ lệ hộ nghèo, khắc phục úng ngập, ùn tắc giao thông, kiểm soát và xử lý nước thải, rác thải, ô nhiễm môi trường.

- Quá trình triển khai thực hiện phải có bước đi phù hợp, chuẩn bị chu đáo để không làm ảnh hưởng đến nhiệm vụ thường xuyên của chính quyền các cấp hiện nay, đặc biệt là không tạo nên tâm lý gây trì trệ trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

*1.1.3. Nguyên tắc phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ, Bộ, ngành với chính quyền thành phố Hà Nội*

- Trung ương nắm các vấn đề quan trọng, có ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, dân tộc, những vấn đề chiến lược lớn; Thành phố giải quyết những vấn đề cụ thể, phù hợp với thực trạng của địa phương, trực tiếp cung ứng những dịch vụ công cho nhân dân một cách tốt nhất. Do vậy, Trung ương nên tập trung vào xây dựng chính sách vĩ mô, pháp luật, đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất về mặt thể chế, Thành phố được quyền chủ động, sáng tạo trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn được trao.

- Việc phân cấp phải bảo đảm nguyên tắc việc của cấp này không được trùng lặp với cấp khác, việc của Trung ương không trùng với việc của Thành phố. Cần có quan niệm đúng về vị trí, vai trò, chức năng của HĐND - cơ quan quyết nghị và giám sát những loại việc được phân cấp ở địa phương, giám sát việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật ở địa phương để có những giải pháp củng cố thiết chế dân chủ này ở các địa phương.

- Nếu Thành phố hay cấp dưới đủ năng lực để tiến hành các hoạt động nhà nước nào đó có hiệu quả hơn so với Trung ương, so với cấp trên thì cần mạnh dạn phân cấp cho địa phương, cho cấp dưới để Trung ương, cấp trên có điều kiện giải quyết các vấn đề vĩ mô, mang tính chất chiến lược cho đất nước, không mất nhiều công sức, thời gian vào những công việc mà Trung ương hoặc cấp trên giải quyết ít hiệu quả.

- Bảo đảm sự quản lý thống nhất từ Trung ương tới cơ sở tạo ra chính quyền thống nhất, hùng mạnh, tránh hiện tượng không kiểm soát được đối với sự phát triển của địa phương, của chính quyền địa phương. Quá trình phân cấp phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa Trung ương với địa phương theo chiều dọc, giữa các ngành theo chiều ngang. Giữa Trung ương và địa phương, giữa các ngành và các cấp chính quyền phải luôn có sự phối hợp, giúp đỡ lẫn nhau, kiểm tra, giám sát lẫn nhau để cùng phát triển vì mục tiêu chung dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

*1.1.4. Đề xuất phương án phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ, bộ, ngành với chính quyền thành phố Hà Nội*

a) Hoàn thiện thể chế phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ, bộ, ngành với chính quyền thành phố Hà Nội

- Do phân cấp quản lý liên quan chặt chẽ đến thẩm quyền của các cấp hành chính nhà nước, nên cần phải sửa đổi, bổ sung các văn bản qui phạm pháp luật có liên quan. Nhìn chung, những việc hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý phải được thực hiện theo 3 cấp độ:

- Phân định thẩm quyền giữa Chính phủ và chính quyền Thành phố theo Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 theo hướng:

+ Chính phủ quản lý tập trung thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực và phân công các Bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện quản lý theo ngành, lĩnh vực.

+ Chính phủ phân cấp cho chính quyền Thành phố quyết định hoặc thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực trên địa bàn quản lý phù hợp với điều kiện của chính quyền đô thị; hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện những nhiệm vụ phân cấp.

+ Trong trường hợp cần thiết, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ủy quyền cho chính quyền Thành phố thực hiện một số nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của Chính phủ với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó.

- Các bộ quản lý ngành, lĩnh vực rà soát lại các quy định hiện hành. Đề xuất sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới một số văn bản để đáp ứng yêu cầu thực tiễn của chính quyền đô thị.

Tập trung hoàn thiện hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý ngành, lĩnh vực. Đây là giải pháp cơ bản để thực hiện các định hướng phân cấp quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực giữa Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ và Thành phố. Thông qua việc hoàn hiện hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực, và thực hiện các nguyên tắc phân cấp, thẩm quyền, trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước được phân định cụ thể, rõ ràng và hợp lý hơn. Theo đó, sẽ giảm thiểu tối đa các quan hệ “xin - cho” trong việc thực hiện thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước giữa các cấp, các ngành. Trong quá trình hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật đối với ngành, lĩnh vực, cần đáp ứng các yêu cầu chủ yếu sau:

*Một là,*giảm hợp lý các loại giấy phép có tính hành chính và đơn giản hoá các hoạt động cấp phép mang tính thủ tục hành chính để giảm quan hệ “xin - cho” trong cấp phép.

Đối với giải pháp này, các Bộ, ngành tập trung rà soát tổng thể các loại giấy phép thuộc phạm vi quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực của cơ quan mình để đề xuất giảm hoặc đơn giản hoá thủ tục cấp phép; hoàn thiện và ban hành các tiêu chuẩn, tiêu chí, điều kiện đối với hoạt động thay cho việc cấp phép, làm cơ sở để phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn; đồng thời tăng cường cơ chế giám sát, kiểm tra việc chấp hành và tổ chức thực hiện theo quy định.

 *Hai là,* ban hành các tiêu chí, điều kiện, tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức thay cho việc cấp phép hoặc xin phép và cho phép trong giải quyết công việc trên cơ sở các tiêu chí, điều kiện cụ thể, rõ ràng.

Giải pháp này hướng tới hoạt động xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Yêu cầu đối với giải pháp này đòi hỏi các cơ quan quản lý nhà nước thay đổi phương thức cung ứng dịch vụ công, nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân, đề cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân hoạt động trong các ngành, lĩnh vực có điều kiện.

*Ba là,*rà soát, cắt giảm mạnh các thủ tục hành chính và chỉnh sửa quy trình giải quyết công việc với dân, với doanh nghiệp còn chưa phù hợp.

Trong thời gian tới, trong quá trình phân cấp quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực giữa Trung ương và địa phương, các Bộ, ngành cần bám sát định hướng này để hoàn thiện các quy trình, trình tự, thủ tục hành chính cho phù hợp hơn.

Để bảo đảm định hướng giải pháp này có hiệu quả, các Bộ, ngành ở Trung ương cần tập trung vào quản lý vĩ mô và sử dụng hiệu quả các công quản lý vĩ mô, gồm: quy hoạch, cơ chế, chính sách, bảo đảm cân đối hiệu quả các nguồn lực giữa Trung ương và địa phương. Trên cơ sở đó, các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương được chủ động tổ chức thực hiện theo thẩm quyền và thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm báo cáo, giải trình về kết quả sản phẩm đầu ra so với mục tiêu ban đầu đã đặt ra đối với từng vấn đề.

*Năm là,* loại bỏ tối đa cơ chế thỏa thuận, chấp thuận hoặc cho ý kiến đối với những vấn đề đã được quy định bằng tiêu chuẩn, quy trình, điều kiện và đã được phân cấp quản lý.

*Sáu là,* bảo đảm công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền trong hoạt động quản lý nhà nước; đặc biệt là việc cấp phép và các quy trình thủ tục giải quyết công việc của dân, doanh nghiệp.

Đây là giải pháp nhằm tiến tới xây dựng một Chính phủ điện tử, tạo điều kiện tối đa cho các tổ chức, doanh nghiệp và người dân tham gia vào giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước; từng bước hình thành tổ chức đánh giá độc lập về hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Bổ sung thêm các quy định pháp luật liên quan đến việc bảo đảm các điều kiện về chuyên môn nghiệp vụ, vật chất kỹ thuật và các điều kiện khác để chính quyền địa phương các cấp có thể hoàn thành tốt những nhiệm vụ, quyền hạn được trao theo tinh thần Nghị quyết số 18 NQ/TW Hội nghị lần 6 Ban Chấp hành TW khóa XII “*Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm; đồng thời, xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình và tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện…”*

- Hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách; phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi; xây dựng nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ ngân sách cho phù hợp với yêu cầu của việc phát triển kinh tế - xã hội nhanh và bền vững; thực hiện chính sách động viên hợp lý; bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương; cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn bền vững; xác định tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia ngân sách hợp lý.

b) Các nội dung phân cấp cụ thể trên các lĩnh vực:

Các nội dung đề xuất phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ, Bộ ngành trung ương với thành phố Hà Nội là những nội dung tương tự mà các cơ quan trung ương và các bộ, ngành đã phân cấp cho thành phố Hồ Chí Minh được quy định tại Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24 tháng 11 năm 2017 của Quốc hội trên 6 lĩnh vực. Ngoài ra, dự thảo Đề án sẽ bổ sung một số nội dung cần đề xuất, kiến nghị Chính phủ, các bộ ngành trung ương phân cấp cho thành phố Hà Nội (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân Thành phố) để làm rõ tính đặc thù của thành phố là Thủ đô của cả nước và đặc biệt là được điều chỉnh theo các quy định của Luật Thủ đô năm 2012 *(chi tiết tại Phụ lục 5 của Đề án).*

Nội dung đề nghị Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ phân cấp gồm 6 lĩnh vực với 22 nội dung, cụ thể như sau:

**1. Lĩnh vực tài chính, ngân sách**: đề nghị phân cấp 07 nội dung

***\* Thẩm quyền của Quốc hội: 07 nội dung***

(1) Hội đồng nhân dân Thành phố quyết định áp dụng trên địa bàn Thành phố: Phí chưa được quy định trong Danh mục phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí; Tăng mức hoặc tỷ lệ thu phí đã được cấp có thẩm quyền quyết định đối với các loại phí được quy định trong Danh mục phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí.Ngân sách Thành phố được hưởng 100% số thu tăng thêm từ các khoản thu này so với quy định hiện hành để đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Thành phố và không dùng để xác định tỷ lệ phần trăm (%) đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách Thành phố

(2) Ngân sách thành phố Hà Nội được hưởng 50% khoản thu tiền sử dụng đất khi bán tài sản công gắn liền trên đất theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (sau khi đã trừ kinh phí di dời, xây dựng cơ sở vật chất tại địa điểm mới) do các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc trung ương quản lý trên địa bàn Thành phố (trừ các cơ quan, đơn vị thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh) để đầu tư hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ đầu tư công của Thành phố.

3) Hội đồng nhân dân Thành phố được quyền quyết định bố trí ngân sách Thành phố để chi thu nhập bình quân tăng thêm cho cán bộ, công chức, viên chức do Thành phố quản lý theo hiệu quả công việc ngoài việc thực hiện chi trả thu nhập tăng thêm theo quy định của pháp luật hiện hành, với mức không quá 1,8 lần mức lương ngạch bậc, chức vụ. Mức thu nhập cho các chuyên gia, nhà khoa học, tài năng đặc biệt của Thành phố do Hội đồng nhân dân Thành phố quy định.

(4) Thành phố được vay thông qua phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ các tổ chức tài chính trong nước, các tổ chức khác trong nước và từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ về cho Thành phố vay lại với tổng mức dư nợ vay không vượt quá 90% số thu ngân sách Thành phố được hưởng theo phân cấp.

(5) Ngân sách Thành phố được hưởng toàn bộ số thu từ sắp xếp, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, thoái vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp do Ủy ban nhân dân Thành phố làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước để bổ sung nguồn vốn đầu tư phát triển hạ tầng khung (đường sắt đô thị…), xử lý các vấn đề giảm thiểu ùn tắc giao thông, ô nhiễm môi trường, dân sinh bức xúc của Thành phố và các nhiệm vụ trọng tâm khác của Thành phố.

(6) Thành phố Hà Nội được phép tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính để để đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng quan trọng thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách thành phố nhưng chưa được bố trí trong phạm vi kế hoạch đầu tư công trung hạn (hoặc đã được bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn nhưng cần bổ sung để đẩy nhanh tiến độ thực hiện). Thời gian tạm ứng không quá 36 tháng, kể từ ngày tạm ứng.

(7) Giữ ổn định tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách thành phố Hà Nội là 45% cho giai đoạn 2020-2025.

**2. Lĩnh vực kế hoạch - đầu tư**: đề nghị phân cấp 04 nội dung

***\* Thẩm quyền của Quốc hội:*** *04 nội dung*

(1) Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A thực hiện theo hình thức hợp đồng BT thuộc Thành phố quản lý.

(2) Chủ tịch UBND Thành phố được quyết định hình thức và phương án lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư trong trường hợp đặc biệt theo quy định tại Điều 26 Luật Đấu thầu và Điều 42, Điều 43 Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng có các quy định về xây dựng các công trình đặc thù; quyết định hình thức đấu thầu rộng rãi quốc tế hoặc đấu thầu rộng rãi trong nước để lựa chọn nhà đầu tư dự án PPP, dự án đầu tư có sử dụng đất.

(3) Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội được thực hiện quy trình thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư kinh doanh có sử dụng đất chỉ có 01 nhà đầu tư đăng ký tham gia sau khi phê duyệt, công bố danh mục trong thời hạn 30 ngày.

(4) Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội được quyết định phê duyệt dự án đầu tư quy định tại Khoản 3 Điều 26 Luật Đê điều sau khi được Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thẩm định; phê duyệt dự án đầu tư đối với công trình có quy mô nhỏ (như nhà ở riêng lẻ của người dân, công trình có diện tích nhỏ...).

 **3. Lĩnh vực xây dựng, quy hoạch đô thị:** đề nghị phân cấp 7 nội dung

***\* Thẩm quyền của Quốc hội:*** 04 nội dung

(1) Ủy ban nhân dân thành phố quyết định việc giao tổ chức lập, phê duyệt các quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, tổng mặt bằng và phương án kiến trúc (bao gồm cả lập mới và điều chỉnh) trong phạm vi địa giới hành chính Thành phố. Đối với các quy hoạch thuộc thẩm quyền của cấp trên theo quy định của các luật khác thì phải lấy ý kiến của các Bộ quản lý chuyên ngành trước khi phê duyệt. Các nội dung đã phê duyệt điều chỉnh ở quy hoạch cấp dưới được cập nhật trong kỳ rà soát mà không phải thực hiện thủ tục điều chỉnh quy hoạch cấp trên.

(2) Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội được ban hành cơ chế đặc thù cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư cũ sau khi có ý kiến thống nhất của các Bộ quản lý chuyên ngành.

(3) Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội cấp phép xây dựng toàn bộ công trình do Thành phố quyết định chủ trương đầu tư.

(4) Đối với dự án sử dụng vốn ngoài ngân sách, cơ quan chuyên môn Nhà nước không thực hiện việc thẩm định thiết kế cơ sở; chủ đầu tư có trách nhiệm thuê đơn vị tư vấn đủ điều kiện năng lực hoạt động thẩm định thiết kế cơ sở và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả thẩm định.

***\* Thẩm quyền của Chính phủ:*** 02 nội dung

(1) Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội tự tổ chức thẩm định, phê duyệt chấp thuận chủ trương dự án đầu tư xây dựng nhà ở có quy mô từ 2.500 căn trở lên; Quyết định điều chỉnh dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại sang nhà ở xã hội và nhà ở phục vụ tái định cư; Điều chỉnh cơ cấu diện tích sàn xây dựng nhà ở thương mại, nhà ở xã hội đối với các dự án đầu tư xây dựng nhà ở có quy mô từ 500 căn trở lên.

(2) Để khuyến khích phát triển, thu hút đầu tư, giảm áp lực về dân số, hạ tầng đô thị cho khu vực trung tâm Thành phố, UBND thành phố Hà Nội được tự quyết định về tỷ lệ % quỹ đất phát triển nhà ở xã hội đối với các dự án ngoài đô thị trung tâm, phù hợp với quy định tại khoản 2, Điều 19 Luật Thủ đô; Cho phép thành phố Hà Nội tự quyết định hình thức thực hiện bằng việc dành quỹ đất, quỹ nhà hoặc nộp bằng tiền tương đương giá trị quỹ đất đối với các trường hợp dự án phát triển nhà ở thương mại, dự án đầu tư phát triển đô thị có quy mô sử dụng đất từ 10 ha trở lên.

***\* Thẩm quyền của Bộ, ngành:*** 01 nội dung

(1) Cho phép Thành phố Thành phố Hà Nội chủ động phê duyệt dự toán chi phí lập quy hoạch đối với các đồ án quy hoạch đặc thù có yếu tố tư vấn nước ngoài sau khi có kết quả thẩm tra của Viện Kinh tế xây dựng (Bộ Xây dựng).

**4. Lĩnh vực nông nghiệp, tài nguyên và môi trường:** đề nghị phân cấp 03 nội dung

***\* Thẩm quyền của Quốc hội:*** 02 nội dung

(1) Hội đồng nhân dân Thành phố Hà Nội quyết định chuyển mục đích sử đụng đất trồng lúa từ 10ha trở lên phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trồng lúa đã được Chính phủ phê duyệt; thông qua việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất rừng đặc dụng, phòng hộ có quy mô trên 20ha sang mục đích khác theo quy hoạch được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

(2) Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội được tự quyết định đối với những hoạt động quy định tại Khoản 2, Điều 25 Luật Đề điều khi xây dựng dốc dân sinh lên, xuống đê, xây dựng hệ thống điện, đèn chiếu sáng, biển báo, biến chỉ dẫn trên đê và các hoạt động ít ảnh hưởng đến đê điều.

***\* Thẩm quyền của Chính phủ:*** 01 nội dung

(3) Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội được tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án: (1) Dự án có sử dụng từ 01 ha đất trở lên của khu di tích lịch sử - văn hóa cấp quốc gia; (2) Dự án xây dựng hạ tầng kỹ thuật, khu vui chơi giải trí, khu du lịch, khu đô thị, khu dân cư, trung tâm mua sắm có sử dụng đất rừng phòng hộ hoặc rừng đặc dụng từ 20 ha trở lên, đất rừng tự nhiên từ 100 ha trở lên hoặc có sử dụng từ 10 ha đất trồng lúa trở lên.

**5. Lĩnh vực tư pháp:** đề nghị phân cấp 01 nội dung

***\* Thẩm quyền của Chính phủ:*** 01 nội dung

(1) Chủ tịch UBND cấp xã của thành phố Hà Nội được phép ủy quyền cho công chức Tư pháp - Hộ tịch ký chứng thực bản sao từ bản chính các giấy tờ, văn bản do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp hoặc chứng nhận; Chứng thực chữ ký trong giấy tờ, văn bản, trừ việc chứng thực chữ ký người dịch (theo quy dịnh tại điểm a, b khoản 2, điều 5, Nghị định số 23/2015/NĐ-CP ngày 16/02/2015 của Chính phủ).

**6. Lĩnh vực tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức, viên chức:** đề nghị phân cấp 01 nội dung

***\* Thẩm quyền của Chính phủ:*** 01 nội dung

(1) Thành phố Hà Nội được chủ động quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND Thành phố, đảm bảo quán triệt nghiêm túc Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII; Quyết định điều chỉnh vị trí việc làm trong cơ quan hành chính; Quyết định điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn cấp Thành phố, cấp huyện trên địa bàn.

### *1.2. Hoàn thiện phân cấp giữa chính quyền thành phố với chính quyền cấp quận, huyện, thị xã.*

*1.2.1. Quan điểm hoàn thiện*

- Hoàn thiện phân cấp quản lý phải đảm bảo nguyên tắc không trùng, không sót trong thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền quản lý nhà nước; “Không có công việc nào bị quản lý đến hai lần”.

Một việc đã giao cho cấp này quản lý thì không giao cho cấp khác; cấp nào làm thuận lợi, tốt, kịp thời hơn thì giao cho cấp đó.

- Phân cấp quản lý vừa đảm bảo tính thống nhất trong chỉ đạo, điều hành của Thành phố, vừa đảm bảo tính độc lập, tự chủ, năng động sáng tạo của chính quyền đô thị các cấp, các địa phương.

-Hoàn thiện phân cấp quản lý phải chú trọng và kết hợp hài hòa việc phân cấp quản lý theo ngành, lĩnh vực là chủ yếu đối với các khu vực đô thị, quản lý theo theo lãnh thổ là chủ yếu đối với các khu vực nông thôn.

*1.2.2. Căn cứ hoàn thiện*

- Căn cứ vào thực tế cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ của mô hình chính quyền đô thị mỗi cấp, mỗi địa phương

- Căn cứ vào những bất cập, vướng mắc trong các lĩnh vực phân cấp hiện nay khi chuyển sang mô hình chính quyền đô thị

- Căn cứ vào thực tế cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và văn hóa của mỗi địa phương.

- Căn cứ vào tính đặc thù, trình độ phát triển, trình độ, năng lực đội ngũ cán bộ, công chức, nguồn lực thực hiện của mỗi địa phương.

*1.2.3. Nội dung hoàn thiện*

Các nội dung phân cấp giữa các cấp chính quyền của Thành phố thể hiện trong Phụ lục 5 kèm theo Đề án *(chi tiết tại Phụ lục 5),* cụ thể trên các lĩnh vực:

*1)Lĩnh vực kế hoạch - đầu tư*, đề xuất 4 nội dung sau:

(1) Cho phép thành phố được thực hiện cơ chế đặc thù đối cấp huyện đầu tư một số công trình kết cấu hạ tầng thuộc cấp Thành phố quản lý bằng nguồn vốn cân đối ngân sách cấp huyện;

 (2) Phân cấp cho Phòng Quản lý đô thị thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện chủ trì thẩm định Báo cáo nghiên cứu khả thi dự án đầu tư xây dựng nhóm B, nhóm C; Báo cáo kinh tế - kỹ thuật đầu tư xây dựng do Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã quyết định đầu tư;

 (3) Phân cấp, ủy quyền cho Phòng Quản lý đô thị thuộc UBND cấp huyện chủ trì thẩm định thiết kế, dự toán công trình theo quy định của Nghị định số 42/2017/NĐ-CP;

(4) Chủ tịch UBND cấp huyện phê duyệt thiết kế, dự toán dự án ứng dụng công nghệ thông tin sử dụng nguồn vốn đầu tư công cấp huyện sau khi có kết quả thẩm định của Sở Thông tin và Truyền thông.

*2)Lĩnh vực xây dựng*, đề xuất 3 nội dung:

(1) Phân cấp cho quận, huyện, thị xã quản lý kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, quy hoạch, xây dựng phát triển;

(2) Phân cấp nhiệm vụ “Cấp phép xây dựng công trình nhà ở nông thôn” cho UBND cấp huyện thực hiện (hiện nay đang được miễn giấy phép xây dựng);

(3) Thẩm định dự án và thiết kế, dự toán đầu tư xây dựng các công trình do UBND quận, huyện, thị xã quyết định đầu tư.

 *3)Lĩnh vực đất đai*, đề xuất 01 nội dung:

Phân cấp thẩm quyền trong đăng ký biến động đối về sử dụng đất, sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất;

 *4) Lĩnh vực tư pháp:* Cho phép thành phố Hà Nội đươc nghiên cứu, xem xét ủy quyền cho cấp huyện được giải quyết một số việc cấp phiếu lý lịch tư pháp.

*5)Lĩnh vực văn hóa*: Phân cấp cho UBND cấp huyện tiếp nhận hồ sơ thông báo sản phẩm quảng cáo của các đơn vị; UBND cấp huyện trực tiếp quản lý công tác quảng cáo.

*6) Lĩnh vực y tế:* Phân cấp cho cấp huyện quản lý an toàn thực phẩm, giám sát, kiểm tra và cấp phép trên địa bàn.

*7) Lĩnh vực lao động, thương binh, xã hội:* đề xuất 2 nội dung:

(1)Phân cấp giao trách nhiệm cho phòng Lao động –Thương binh và Xã hội cấp huyện thực hiện thẩm định cấp Giấy chứng nhận giáo dục nghề nghiệp đối với các doanh nghiệp trên địa bàn quản lý;

(2) Đề nghị UBND thành phố phân cấp cho Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định giải quyết chế độ mai táng phí đối với các đối tượng hưởng chính sách ưu đãi do lĩnh vực người có công thực hiện.

## 2. Định hướng thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội.

Trên cơ sở quán triệt các quan điểm, nguyên tắc, việc thí điểm tổ chức quản lý theo mô hình tổ chức chính quyền đô thị của Hà Nội dự kiến được thiết kế theo phương án:

 ***Xây dựng mô hình tổ chức hai cấp chính quyền (cấp thành phố và quận) và cơ quan hành chính tại phường ở khu vực đô thị; mô hình tổ chức ba cấp chính quyền (cấp thành phố; cấp huyện, thị xã và xã, thị trấn) ở khu vực nông thôn.***

*Sơ đồ tổ chức chính quyền TP Hà Nội*

**UBND thành phố**

**HĐND**

**thành phố**

**HĐND thị xã**

**UBND Thị xã**

**Sơn Tây**

**HĐND huyện**

**UBND huyện**

**HĐND quận**

**UBND quận**

**UBND và HĐND**

**xã**

**UBHC**

**phường**

**UBND và HĐND**

**xã, thị trấn**

**UBHC**

**phường**

**NHÂN DÂN**

Thực hiện phương án trên, mô hình các cấp chính quyền đô thị thành phố Hà Nội sẽ được thiết kế như sau:

### *2.1. Chính quyền thành phố*

*a) Tổ chức chính quyền thành phố*

Gồm HĐND và UBND thành phố về cơ bản giữ nguyên như hiện nay.

*b) Về các cơ quan chuyên môn của UBND thành phố*

Thực hiện theo quy định mới của Chính phủ sau khi ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 24/2014/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh.

 Hiện nay, dự thảo Nghị định thay thế được xây dựng theo hướng kế thừa những quy định hợp lý về nội dung quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực và tên gọi của các sở thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tại Nghị định số 24/2014/NĐ-CP, tiếp tục kiện toàn mô hình tổ chức sở quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; không nhất thiết Trung ương có Bộ, cơ quan ngang Bộ nào thì cấp tỉnh có sở tương ứng; quy định khung số lượng các sở, tiêu chí thành lập các sở đặc thù và giao quyền cho địa phương quyết định việc giữ ổn định hoặc thí điểm hợp nhất, thành lập hoặc không thành lập (kể cả trường hợp đáp ứng đủ tiêu chí thành lập) một số sở nhằm tinh gọn bộ máy, phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và yêu cầu quản lý nhà nước của từng địa phương.

Theo phân loại đơn vị hành chính cấp tỉnh, dự thảo Nghị định đề xuất khung số lượng cơ quan chuyên môn tối đa theo 02 phương án:

*Phương án 1:* Không quá 20 đối với thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh; Không quá 19 đối với cấp tỉnh loại I; Không quá 18 đối với cấp tỉnh loại II; Không quá 17 đối với cấp tỉnh loại III.

*Phương án 2:*Không quá 19 đối với thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh; Không quá 18 đối với cấp tỉnh loại I; Không quá 17 đối với cấp tỉnh loại II và loại III.

Sau khi dự thảo Nghị định được ban hành, Ủy ban nhân dân thành phố căn cứ theo quy định của Nghị định trình Hội đồng nhân dân thành phố sẽ quyết định những cơ quan chuyên môn được quy định cứng và các cơ quan chuyên môn giữ ổn định hoặc hợp nhất, thí điểm hợp nhất (kèm theo điều chỉnh về tên gọi, chức năng) thống nhất thực hiện theo các quy định của Nghị định. Đồng thời, sẽ tiếp tục điều chỉnh các chức năng, nhiệm vụ chồng chéo giữa các Sở, các nhiệm vụ còn bỏ sót, chưa rõ trách nhiệm và các nhiệm vụ cần quy định *(Xem Phụ lục 4 của Đề án).*

### *2.2. Tổ chức chính quyền quận, huyện, thị xã*

Cơ bản giữ nguyên như hiện nay gồm có HĐND và UBND.

Quận, huyện, thị xã là 3 loại hình đơn vị hành chính khác nhau: Quận là đơn vị hành chính nội bộ của một đô thị, thị xã là một đô thị, huyện là đơn vị hành chính vùng nông thôn. Trong nội dung đánh giá thực trạng, bên cạnh những ưu điểm, hợp lý, tổ chức chính quyền quận, huyện, thị xã (HĐND và UBND) vẫn còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế. Tuy nhiên, trong điều kiện cụ thể của thành phố Hà Nội hiện nay, các quận, huyện và thị xã Sơn Tây đều có quy mô lớn, dân số đông, với các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng, phức tạp; chính quyền thành phố chưa thể trực tiếp điều hành, quản lý đến tận chính quyền xã, phường, thị trấn.

Vì vậy, trong điều kiện của thành phố hiện nay, chính quyền quận, huyện, thị xã vẫn cần thiết phải là một cấp chính quyền đầy đủ (có HĐND và UBND) và phải được phân cấp, phân quyền quản lý trên một số lĩnh vực nhất định về kinh tế - xã hội. HĐND quận, huyện, thị xã ở mức độ nào đó vẫn có vai trò để quyết định một số vấn đề được phân cấp, phân quyền và giám sát hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở cùng cấp (UBND và các cơ quan nhà nước khác trên địa bàn).Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền quận, huyện, thị xã cần điều chỉnh về tổ chức của HĐND và UBND quận, huyện, thị xã.

a) Về tổ chức HĐND

Mô hình tổ chức của HĐND cấp huyện (quận, huyện, thị xã) giữ nguyên theo quy định của luật hiện hành; từng bước được sắp xếp, kiện toàn theo hướng bố trí hợp lý số lượng đại biểu HĐND cấp huyện, coi trọng chất lượng đại biểu, không nặng về cơ cấu, giảm thiểu các thành viên UBND tham gia HĐND (chỉ nên để chủ tịch UBND tham gia HĐND), nhằm đảm bảo cho hoạt động giám sát, chất vấn của HĐND đối với UBND đi vào thực chất, có chất lượng, hiệu quả. Đồng thời cần tăng cường số đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách để thực hiện có thực chất và có kết quả nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, cũng như để giám sát có hiệu quả hoạt động của UBND quận, huyện, thị xã và UBND xã, thị trấn, UBHC phường, trong điều kiện không tổ chức HĐND phường ở các quận và thị xã Sơn Tây.

b) Về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND

HĐND quận, huyện, thị xã tập trung vào thực hiện chức năng giám sát là chính, vì xuất phát từ đặc điểm của đô thị (như phân tích ở phần thực trạng) và của cấp hành chính trung gian, thẩm quyền quyết định của HĐND quận, huyện, thị xã khá hạn hẹp. HĐND quận, huyện thị xã chỉ quyết định những công việc được phân cấp, phân quyền quản lý và những công việc riêng có của địa phương; không quyết lại những vấn đề mà chính quyền cấp trên đã quyết.

c) Về tổ chức của UBND

UBND quận, huyện, thị xã gồm Chủ tịch, 3 Phó Chủ tịch, một số ủy viên UBND: Trưởng Công an, Trưởng Ban chỉ huy quân sự, Chánh Văn phòng UBND, Trưởng phòng Nội vụ, Trưởng phòng Tài chính – Kế hoạch, Trưởng phòng Quản lý đô thị, Chánh Thanh tra; không nên bao gồm toàn bộ người đứng đầu các phòng, ban chuyên môn của UBND như hiện nay.

\*Về cơ quan chuyên môn thuộc UBND quận, huyện, thị xã:

Thực hiện theo quy định mới của Chính phủ sau khi ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 37/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện.

Hiện nay, dự thảo Nghị định thay thế được xây dựng theo hướng kế thừa quy định hợp lý về nội dung quản lý nhà nước theo từng ngành, lĩnh vực và tên gọi của các phòng thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện tại Nghị định số 37/2014/NĐ-CP, tiếp tục kiện toàn mô hình tổ chức phòng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; không nhất thiết cấp tỉnh có Sở, Ban, ngành nào thì cấp huyện có phòng tương ứng; Quy định khung số lượng các phòng, tiêu chí thành lập phòng đặc thù và giao quyền cho địa phương quyết định việc giữ ổn định hoặc thí điểm hợp nhất, thành lập hoặc không thành lập (kể cả trường hợp đáp ứng đủ tiêu chí thành lập) một số phòng nhằm tinh gọn bộ máy, phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và yêu cầu quản lý nhà nước của từng địa phương.

Theo phân loại đơn vị hành chính cấp huyện, dự thảo Nghị định đề xuất khung số lượng cơ quan chuyên môn tối đa theo 02 phương án:

**-** *Phương án 1:* Tổng số lượng phòng (bao gồm cả cơ quan thí điểm hợp nhất) sau khi thực hiện việc thí điểm hợp nhất, thành lập hoặc không thành lập bảo đảm không vượt quá số lượng phòng hiện có tại thời điểm tổ chức thực hiện Nghị định và khung số lượng phòng tối đa theo phân loại đơn vị hành chính cấp huyện như sau:

+ Đối với cấp huyện loại I và huyện đảo Phú Quốc: không quá 12 phòng.

+ Đối với cấp huyện loại II: không quá 11 phòng;

+ Đối với cấp huyện loại III và các huyện đảo còn lại: không quá 10 phòng.

*- Phương án 2:*Tổng số lượng phòng (bao gồm cả cơ quan thí điểm hợp nhất) sau khi thực hiện việc thí điểm hợp nhất, thành lập hoặc không thành lập phải bảo đảm không vượt quá số lượng phòng hiện có của cấp huyện tại thời điểm tổ chức thực hiện Nghị định.

Sau khi dự thảo Nghị định được ban hành, Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã sẽ trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định những cơ quan chuyên môn được quy định cứng và các cơ quan chuyên môn giữ ổn định hoặc hợp nhất, thí điểm hợp nhất (kèm theo điều chỉnh về tên gọi, chức năng) thống nhất thực hiện theo các quy định của Nghị định.

d) Về nhiệm vụ, quyền hạn

UBND quận, huyện, thị xã thực hiện 02 loại nhiệm vụ:

- Thực thi các nhiệm vụ cụ thể của quản lý hành chính nhà nước, tập trung vào hướng dẫn và kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện quy hoạch, kiến trúc, xây dựng, văn hóa – xã hội, giữ gìn an ninh trật tự xã hội…trên địa bàn.

- Tổ chức cung ứng một số dịch vụ công theo phân cấp, uỷ quyền của UBND thành phố.

###  *2.3. Tổ chức chính quyền xã, phường thị trấn*

a) Tại Phường thuộc quận và thị xã Sơn Tây: không tổ chức HĐND phường, chỉ tổ chức cơ quan hành chính theo thiết chế UBHC.

*\*Cơ sở đề xuất:*

- Các phường có vị trí là đơn vị hành chính trong nội bộ đô thị, không phải là một đơn vị hành chính có tính độc lập về kinh tế - xã hội riêng biệt. Trong thực tế, HĐND phường hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả, không quyết định được những vấn đề kinh tế - xã hội trên địa bàn, cũng như hoạt động giám sát còn hình thức. Mặt khác việc tồn tại HĐND phường lại làm gián đoạn, cắt khúc các hoạt động quản lý, điều hành hành chính nhà nước, vốn đòi hỏi phải rất nhanh nhạy, thống nhất và thống suốt trên địa bàn đô thị. Do vậy, tại phường không cần tổ chức một cấp chính quyền, mà tổ chức một cấp hành chính là phù hợp.

Cơ quan hành chính phường được tổ chức theo thiết chế Ủy ban hành chính (UBHC). UBHC phường có vị trí là một cơ quan hành chính, trực thuộc UBND quận. Cụ thể như sau:

*\*Về tổ chức UBHC phường:* UBHC phường gồm: Chủ tịch, hai Phó Chủ tịch và ủy viên phụ trách quân sự, ủy viên phụ trách công an.

Các thành viên UBHC do Chủ tịch UBND quận, thị xã bổ nhiệm, bãi nhiệm đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ. Tổ chức Đảng tại phường đề xuất việc lựa chọn, giới thiệu cán bộ để Ban Thường vụ cấp ủy quận, thị xã quyết định trên cơ sở thực hiện các bước quy trình về công tác cán bộ. Chủ tịch UBND quận, thị xã Sơn Tây bổ nhiệm, bãi nhiệm theo quy định.

Sắp xếp, bố trí lại cán bộ, công chức chuyên môn ở UBND phường hợp lý hơn gắn với việc triển khai Nghị quyết số 18 –NQ/TW Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương 6 (khóa XII)

*\* Về nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của UBHC phường*

Nhiệm vụ chính của UBHC phường là 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 và ủy quyền của UBND quận.

Ngoài ra UBHC phường còn phải hướng dẫn và phối hợp với tổ trưởng dân phố thực hiện các nhiệm vụ có tính chất tự quản của cộng đồng dân cư trên địa bàn.

Do không tổ chức HĐND ở phường nên phường không phải là một cấp quy hoạch, một cấp ngân sách; UBHC phường không có nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lý quy hoạch và quản lý ngân sách.

*\*Phương án xử lý khi không tổ chức HĐND phường*

Không tổ chức HĐND ở phường đòi hỏi phải xử lý những nhiệm vụ, quyền hạn mà HĐND phường đang thực hiện theo quy định của pháp luật. Để giải quyết vấn đề này cần thực hiện những những biện pháp sau:

- Về nhiệm vụ, quyền hạn:

1-Chuyển giao một số nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND phường để HĐND và UBND, Chủ tịch UBND quận thực hiện; một số nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND phường trong quyết định những vấn đề quan trọng liên quan đến quy hoạch đô thị, hạ tầng giao thông sẽ giao cho UBND thành phố và UBND quận thực hiện.

2-Chuyển giao một số nhiệm vụ, quyền hạn để UBHC và Chủ tịch UBHC phường thực hiện

3-Những nhiệm vụ, quyền hạn gắn với sự tồn tại của HĐND, nay không tổ chức HĐND phường thì chấm dứt không thực hiện.

Ngoài ra, trong dự thảo Đề án đã đề xuất các phương án thay thế nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND phường khi không tổ chức HĐND phường. (*Chi tiết tại Phụ lục 7 của Đề án*).

- Về hoạt động:

*1-Tiếp xúc cử tri:*

- Việc tiếp xúc cử tri sẽ được đảm bảo thông qua Tổ Đại biểu Quốc hội, Tổ Đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố và Tổ đại biểu HĐND quận, thị xã; qua đó, cử tri đã phản ánh tâm tư, nguyện vọng, kiến nghị và được chính quyền các cấp ghi nhận, giải quyết thỏa đáng theo thẩm quyền.

- Việc tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND thành phố; HĐND quận, thị xã cũng được đổi mới cho phù hợp với việc thí điểm, như mở rộng đối tượng, tăng điểm tiếp xúc, tăng số lượng cử tri tham dự và lượt ý kiến tham gia, lựa chọn những vấn đề bức xúc được dư luận và cử tri quan tâm. Trong các cuộc tiếp xúc cử tri, sẽ có sự tham gia của thành viên UBHC phường để giải đáp và ghi nhận các ý kiến của cử tri thuộc trách nhiệm giải quyết của cấp mình, những nội dung chưa giải đáp tại buổi tiếp xúc được đại biểu HĐND cấp trên ghi nhận và tổng hợp gửi về Thường trực HĐND, Thường trực Ủy ban MTTQ cùng cấp để chuyển đến cơ quan có thẩm quyền trả lời, giải trình tại kỳ họp.

Thường trực HĐND, các Ban, Tổ đại biểu HĐND thành phố, HĐND quận, thị xã sẽ chủ động phối hợp chặt chẽ với MTTQ Việt Nam các cấp để thực hiện nhiệm vụ tiếp xúc cử tri và giám sát theo quy định….

- Ban hành Quy chế phối hợp hoạt động giữa UBHC với MTTQ Việt Nam cùng cấp trong việc tiến hành xử lý, trả lời các kiến nghị của nhân dân thông qua MTTQ.

- Tăng cường cung cấp, công bố các thông tin, các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đến nhân dân, công khai, minh bạch hoạt động của UBHC phường; tạo thuận lợi để các cơ quan, tổ chức và nhân dân thực hiện việc kiểm tra, giám sát đối với các hoạt động của UBHC phường.

- Duy trì thường xuyên công tác tiếp dân, kịp thời giải quyết những kiến nghị của công dân, lịch tiếp công dân được công khai.

*2- Về thực hiện quyền đại diện và quyền làm chủ của nhân dân ở phường:*

- Quyền lực nhân dân và quyền đại diện của người dân ở phường sẽ được đảm bảo thông qua các cuộc tiếp xúc cử tri của Đại biểu Quốc hội, Đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố và HĐND quận, thị xã; qua đó, cử tri sẽ phản ánh tâm tư, nguyện vọng, kiến nghị và sẽ được chính quyền các cấp ghi nhận, giải quyết thỏa đáng theo thẩm quyền.

- Thông qua hoạt động của Tổ dân phố (thể hiện qua các cuộc họp định kỳ), khu phố, Ban Thanh tra nhân dân, Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên hoặc người dân trực tiếp phản ánh tại UBHC phường.

- Dự kiến tổ chức các Hội nghị nhân dân ở phường (tổ chức mỗi năm 2 lần) để người dân góp ý xây dựng chính quyền, đóng góp cho chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước và mọi mặt công tác của địa phương.

- Thực hiện thường xuyên công tác tiếp công dân nghiêm túc, UBHC phường sẽ phân công lãnh đạo trực tiếp công dân. Lịch trực, tiếp công dân được thông báo để nhân dân biết; có bố trí phòng tiếp công dân nghiêm túc.Những vụ việc phản ánh được ghi nhận đầy đủ, được chuyển đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Đối với những vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của phường, UBHC cùng cấp phối hợp với các ban ngành đoàn thể cùng bàn bạc giải quyết; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết và thông báo kết quả giải quyết cho người dân bằng nhiều hình thức.

Tổ chức hội nghị đối thoại trực tiếp giữa người đứng đầu cấp ủy, chính quyền với đại diện nhân dân theo Quyết định 2200-QĐ/TU ngày 25/5/2017 của Thành ủy Hà Nội về ban hành quy chế tiếp xúc, đối thoại trực tiếp giữa người đối đầu cấp ủy, chính quyền các cấp với MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội với nhân dân trên địa bàn Thành phố Hà Nội. Đây là một kênh quan trọng để phát huy quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân phường trong khi không tổ chức HĐND phường, giúp cấp ủy chính quyền địa phương trực tiếp nghe, tiếp thu và lãnh đạo chỉ đạo giải quyết những vấn đề quan trọng, bức xúc, nổi cộm của cơ sở.

*3- Về việc thực hiện quyền giám sát.*

- HĐND quận, thị xã sẽ thực hiện vai trò giám sát UBHC phường trong việc thực hiện các nhiệm vụ mà HĐND và UBND quận, thị xã giao cho UBHC phường thông qua hoạt động giám sát của các Tổ đại biểu HĐND quận, thị xã.

- Tăng cường vai trò giám sát của MTTQ, các tổ chức CT-XH và trực tiếp người dân. Xây dựng và thực hiện quy chế phối hợp giữa UBHC và Ủy ban MTTQ, các tổ chức CT-XH phường. Xác định rõ các nội dung phối hợp, các vấn đề có liên quan trực tiếp đến người dân, đến việc thực hiện nhiệm vụ cấp trên giao có ý nghĩa quyết định đến sự phát triển của địa phương cần có sự tham gia đóng góp ý kiến của MTTQ và các tổ chức CT-XH. UBHC thực hiện nghiêm túc việc công khai các nhiệm vụ và kết quả thực hiện cấp trên giao, cũng như chương trình hoạt động. Người đứng đầu và cấp phó của người đứng đầu UBHC tạo điều kiện thuận lợi để MTTQ, các tổ chức CT -XH và nhân dân giám sát. Trong các phiên họp UBHC phường sẽ mời Chủ tịch Ủy ban MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp dự, bàn bạc các vấn đề có liên quan, tạo điều kiện thuận lợi để Mặt trận, các tổ chức chính trị - xã hội tham gia giám sát các hoạt động của UBHC, các hoạt động của cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức ở phường. Ủy ban hành chính phường sẽ thường xuyên thông báo tình hình kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng cho Ủy ban MTTQ và các đoàn thể cùng cấp; Ủy ban MTTQ và các tổ chức CT-XH ở phường phản ảnh các ý kiến, kiến nghị của người dân, trên cơ sở đó UBHC phường ghi nhận, chỉ đạo, phân công giải quyết và có phản hồi kết quả thực hiện.

Hoạt động giám sát của Ủy ban MTTQ phường còn được tăng cường thông qua việc tổ chức lấy phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBHC phường theo quy định.

- Thực hiện việc tương tác giữa chính quyền và người dân bằng nhiều kênh thông tin để tiếp nhận kiến nghị, khiếu nại của người dân như mạng xã hội, điện thoại đường dây nóng… UBHC phường sẽ phân công các thành viên tham dự các cuộc họp của Khu dân cư, tổ dân phố, thôn để giải đáp các ý kiến đóng góp, phản ánh của người dân và ghi nhận các ý kiến báo cáo cho UBHC phường có hướng giải quyết hoặc báo cáo cơ quan cấp trên giải quyết theo thẩm quyền.

 - Tăng cường hoạt động giám sát trực tiếp của nhân dân theo Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Ban Thanh tra nhân dân và Ban giám sát đầu tư của cộng đồng duy trì thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình như trước đây. Thông qua các buổi giao ban khu phố, sinh hoạt tổ dân phố, các buổi hội nghị nhân dân, người dân tham gia đóng góp ý kiến hoặc trực tiếp đến trụ sở UBHC phường để phản ánh ý kiến và trên cơ sở đó, UBHC phường tổng hợp, chuyển đến các bộ phận, cơ quan chức năng giải quyết và có văn bản trả lời cụ thể gởi khu phố, tổ dân phố để trả lời cho người dân.

 *4-Về quyết định những vấn đề kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng, nhân sự lãnh đạo của địa phương*

 Trên cơ sở nghị quyết lãnh đạo của cấp ủy đảng cùng cấp, UBHC phường sẽ tổ chức họp mở rộng với các tổ chức đoàn thể xã hội (MTTQ, Hội CCB, Hội PN, Đoàn TN,...) để tranh thủ các giải pháp thực hiện các nhiệm vụ về tài chính ngân sách, quản lý đất đai, phát triển kinh tế - xã hội, ANQP được cấp trên giao.

*\* Về phương thức hoạt động*

UBHC phường hoạt động theo chế độ tập thể, nhưng cần đề cao thẩm quyền, trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch UBHC trong quản lý điều hành hành chính.

UBHC phường chịu sự giám sát trực tiếp của cấp ủy, HĐND và đại biểu HĐND quận; đồng thời chịu sự giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp.

b) Tại xã, thị trấn thuộc các huyện; xã thuộc thị xã Sơn Tây

Tổ chức cấp chính quyền đầy đủ gồm có HĐND và UBND. Mô hình tổ chức của HĐND xã, thị trấn ở các huyện; xã của thị xã Sơn Tây giữ nguyên theo quy định của Luật hiện hành, song số lượng đại biểu HĐND cần bố trí hợp lý như đối với cấp quận. Thực hiện một số giải pháp để củng cố chính quyền nông thôn tại các xã, thị trấn thuộc các huyện và các xã của thị xã Sơn Tây theo quy định của pháp luật.

### *2.4. Ưu, nhược điểm của phương án*

\* Ưu điểm:

- Tiếp tục thực hiện việc đổi mới tổ chức chính quyền địa phương theo tinh thần Nghị quyết số 17/QN-TƯ Hội nghị lần thứ V Ban Chấp hành khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước.

- Tổ chức bộ máy chính quyền thành phố trong khu vực các quậngọn nhẹ hơn, hoạt động nhanh nhạy, thông suốt hơn, cơ quan hành chính phường sẽ tích cực, chủ động điều hành, quyết định nhanh chóng những vấn đề cấp bách tại địa bàn trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm, rõ người, rõ việc qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước nhưng vẫn bảo đảm được quyền đại diện và quyền làm chủ của nhân dân.

- Đảm bảo tính kế thừa cao, giữ được tương đối ổn định về mô hình tổ chức chính quyền quận, huyện, thị xã; chỉ có một số điều chỉnh nhất định về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND quận, huyện, thị xã và UBHC phường cho phù hợp với đặc điểm của quản lý của chính quyền đô thị trong khu vực các quận, thị xã Sơn Tây của thành phố Hà Nội.

- Tạo được sự đa dạng về tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc thù của từng loại đơn vị hành chính (phường khác với xã, thị trấn); tạo nên sự năng động, tự chủ trong hoạt động của bộ máy chính quyền đô thị và UBHC phường.

- Các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND phường trước đây (về thực hiện quyền đại diện, quyền làm chủ của nhân dân; quyết định những vấn đề quan trọng và thực hiện quyền giám sát ở địa phương) không phải bỏ đi mà đã được điều chỉnh hợp lý cho HĐND, UBND quận, thị xã để có điều kiện và khả năng thực hiện tốt hơn các nhiệm vụ, quyền hạn này.

- Thực hiện cơ chế Chủ tịch UBND quận, thị xã trực tiếp bổ nhiệm (có thời hạn) Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên UBHC phường khi thực hiện thí điểm sẽ bảo đảm sự linh hoạt cho cấp ủy đảng và UBND cấp trên trong việc lựa chọn, bố trí cán bộ tại UBND phường và không nhất thiết phải là người ở địa phương,

- Thực hiện tinh giản biên chế, tiết kiệm được phần ngân sách chi cho hoạt động của HĐND phường.

\* Nhược điểm:

- Việc tổ chức thí điểm mô hình chính quyền đô thị thành phố Hà Nội gồm 2 cấp chính quyền (cấp thành phố và quận, huyện, thị xã) là chưa thực hiện triệt để yêu cầu tinh gọn bộ máy gắn với chủ trương cải cách hành chính, chưa thể hiện rõ nét mô hình tổ chức chính quyền đô thị như một số nước trên thế giới.

- Dự báo có thể tạo ra sự phát triển không đồng đều giữa các khu vực trong cùng một địa bàn Thủ đô; phải có thời gian để thực hiện việc nghiên cứu sâu về phân cấp, phân quyền cho mỗi cấp chính quyền và cấp hành chính để đảm bảo rõ ràng, phù hợp với điều kiện hoàn cảnh của từng địa bàn.

- Việc không tổ chức HĐND phường đã tác động đến tâm tư, nguyện vọng của những người đang công tác ở phường, còn nhiều ý kiến băn khoăn trong việc bảo đảm quyền đại diện, thực hiện ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân.

- Trong quá trình thực hiện thí điểm, nếu cấp ủy Đảng, HĐND quận, thị xã MTTQ và các cơ quan có liên quan không quan tâm, kịp thời ban hành các quy định thì công tác giám sát đối với hoạt động của UBHC phường và các cơ quan, đơn vị trên địa bàn phường sẽ không được thường xuyên và chặt chẽ như trước khi còn tổ chức HĐND phường.

##  3. Các giải pháp để thực hiện thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội

### *3.1. Đổi mới cơ chế quản lý, phương thức hoạt động và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức theo mô hình chính quyền đô thị*

*3.1.1. Đối với HĐND*

Đổi mới phương thức hoạt động của HĐND theo hướng thiết thực, phù hợp với đặc điểm của đô thị; cụ thể là:

- Đổi mới việc xây dựng Nghị quyết kỳ họp HĐND theo hướng gọn, rõ, cụ thể, chỉ đề cập đến những vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND cấp mình, không quyết lại những vấn đề cấp trên đã quyết.

- Nâng cao chất lượng kỳ họp HĐND, giành nhiều thời gian cho thảo luận, chất vấn, tập trung vào những vấn đề trọng tâm, đích thực là nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND. Đẩy mạnh thực hiện giám sát theo chuyên đề, coi trọng công tác giám sát. Tăng cường hình thức chất vấn trực tiếp của đại biểu HĐND cùng cấp và đại biểu HĐND cấp trên với người đứng đầu cơ quan hành chính quận, huyện, thị xã, phường, xã; quan tâm trọng tâm, trọng điểm của thành phố và địa phương; những vấn đề và những vấn đề dân sinh bức xúc, cử tri quan tâm.

- Đổi mới phương thức hoạt động của đại biểu HĐND và của các ban chuyên môn của HĐND (nếu có) theo hướng thiết thực, thực chất, hiệu quả. Điều chỉnh số lượng và cơ cấu đại biểu HĐND chuyên trách sát hợp với thực tế hoạt động của HĐND mỗi cấp, mỗi loại hình đơn vị hành chính.

- Đổi mới phương thức lựa chọn, bầu cử đại biểu HĐND, coi trọng năng lực, phẩm chất, uy tín, không cứng nhắc về cơ cấu đại biểu.

- Đề cao vai trò, trách nhiệm của đại biểu HĐND trong việc gặp gỡ, tiếp xúc cử tri thường xuyên, không chỉ theo định kỳ; lắng nghe và phản ảnh kịp thời nhưng nguyện vọng, kiến nghị của cử tri với các cơ quan, cá nhân có trách nhiệm giải quyết.

*3.1.2. Đối với UBND, UBHC các cấp*

- Xác định rõ, cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể UBND và cá nhân người đứng đầu và từng thành viên UBND, khắc phục tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, không rõ trách nhiệm trong quản lý, điều hành hành chính.

- Xác định rõ ràng, cụ thể mối quan hệ giữa các sở, ngành của thành phố với chính quyền quận, huyện, thị xã, cũng như giữa các phòng, ban chuyên môn của chính quyền quận, huyện, thị xã với chính quyền xã, phường, thị trấn trong một số lĩnh vực đang còn chồng chéo, vướng mắc, bất hợp lý, (quản lý đất đai, xây dựng, cảnh quan, môi trường, điện chiếu sáng, vỉa hè, lòng đường, các dịch vụ đô thị khác…).

- Phân định rõ công việc của UBHC phường với công việc của Tổ trưởng tổ dân phố (ở đô thị) và giữa UBND xã với Trưởng thôn (ở nông thôn) sao cho mỗi tổ chức thực hiện đúng, đủ chức trách, nhiệm vụ của mình, không đùn đầy công việc của chính quyền xã, phường cho Tổ trưởng tổ dân phố. Tổ trưởng tổ dân phố, Trưởng thôn chỉ thực hiện những công việc có tính chất tự quản của cộng đồng dân cư, không thực hiện những công việc của quản lý hành chính nhà nước thuộc trách nhiệm của chính quyền xã, phường.Không hành chính hóa hoạt động của Trưởng thôn và Tổ trưởng tổ dân phố. Khắc phục quan niệm cho rằng Tổ trưởng tổ dân phố, Trưởng thôn là cánh tay nối dài của chính quyền phường, xã; xây dựng quan hệ giữa chính quyền phường, xã với Tổ trưởng tổ dân phố, Trưởng thôn là quan hệ đối tác, phối hợp, bình đẳng, tạo thuận lợi cho hai bên cùng thực hiện có kết quả, hiệu quả chức năng, nhiệm vụ của mình.

*3.1.3. Đối với đội ngũ cán bộ, công chức*

Tăng cường công tác xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền đô thị Thành phố theo hướng chuyên nghiệp, hiện đại, có năng lực chuyên môn cao, kỹ năng thực thi công vụ giỏi và đạo đức công chức tốt, có khả năng hoà nhập với các nền công vụ tiên tiến trong khu vực và trên thế giới. Nâng cao chất lượng công tác đánh giá cán bộ, công chức theo hiệu quả công việc, bảo đảm tính công bằng trong đánh giá, không đánh đồng và đồng nhất kết quả đánh giá giữa các đối tượng công chức khác nhau và giữa các công chức chuyên môn với công chức giữ vị trí lãnh đạo, quản lý.

Chuẩn bị thay thế một bộ phân cán bộ, công chức không đáp ứng yêu cầu mới và tăng cường việc chuẩn bị, đào tạo một đội ngũ cán bộ, công chức mới theo các tiêu chuẩn, chức danh, cơ cấu phù hợp với yêu cầu hiện đại hoá nền hành chính hiện nay và yêu cầu quản lý theo mô hình chính quyền đô thị của thành phố.

*3.1.4. Một số giải pháp khác quản lý theo mô hình chính quyền đô thị*

- Đổi mới công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của các cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền đô thị Thành phố theo hướng vừa phát huy nhiều hơn tính tự chủ, tự quản của chính quyền Thành phố trong việc giải quyết những vấn đề cụ thể, riêng có của mỗi đô thị; vừa đảm bảo tính thống nhất về thể chế, chính sách chung cũng như tăng cương tính kỷ cương, nghiêm minh của pháp luật. Xây dựng cơ chế tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc của các địa phương khi thực hiện các chính sách theo hướng dẫn của các bộ, ngành Trung ương.

- Đề nghị các cơ quan trung ương đổi mới việc giao các chỉ tiêu kinh tế - xã hội cho Thành phố, chỉ nên giữ lại một số chỉ tiêu quan trọng, loại bỏ những chỉ tiêu còn mang tính hình thức (vd chỉ tiêu gia đình văn hóa, sinh con thứ ba…). Phân cấp cho chính quyền Thành phố định lượng việc xác định các chỉ tiêu phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của địa phương.

- Tiếp tục nghiên cứu, xác định phạm vi những nội dung quản lý theo ngành (quy hoạch, kiến trúc, quản lý di sản quốc gia đặc biệt, biểu diễn nghệ thuật …); những nội dung quản lý phân tán theo các lĩnh vực quản lý nhà nước của Thành phố. Đây là giải pháp cơ bản để thực hiện các định hướng phân cấp quản lý nhà nước giữa các cấp chính quyền của Thành phố theo mô hình chính quyền đô thị. Thông qua việc xác định phạm, nội dung quản lý của từng ngành, lĩnh vực, và thực hiện các nguyên tắc phân cấp, thẩm quyền, trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước của Thành phố được phân định cụ thể, rõ ràng và hợp lý hơn.

- Rà soát, điều chỉnh, đổi mới các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy chính quyền và của mỗi cấp hành chính theo mô hình chính quyền đô thị phù hợp với cơ chế thị trường định hướng XHCN, với Nhà nước pháp quyền XHCN, với yêu cầu mở cửa, hội nhập quốc tế và với thông lệ chung của thể giới ngày nay, theo hướng chung đảm bảo tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật, rõ ràng, không chồng chéo, minh bạch.

- Thực hiện tốt cơ chế, trách nhiệm phối hợp giữa các sở ban ngành của Thành phố theo nguyên tắc mỗi nhiệm vụ giao cho một cơ quan chủ trì và chịu trách nhiệm, tránh tình trạng đùn đẩy, không rõ trách nhiệm quản lý giữa các cơ quan.

- Thực hiện công khai, minh bạch thông tin (về quy trình, đơn giá, định mức,…), công khai, minh bạch trong công tác chỉ đạo, điều hành cũng như các hoạt động của chính quyền tới người dân để cùng tham gia trong công tác giám sát, kiểm tra; góp phần hạn chế các cuộc thanh, kiểm tra và đảm bảo hiệu quả hoạt động của toàn hệ thống.

- Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu, hệ thống phần mềm liên thông và các phần mềm chuyên ngành phục vụ công tác phân tích, đánh giá; phục vụ tốt công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm, từ tại trụ sở các cơ quan, đơn vị sang giám sát, kiểm tra trực tuyến

### *3.2. Định hướng xây dựng chính quyền điện tử và thành phố thông minh nhằm đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp để người dân tham gia xây dựng chính quyền*

*3.2.1. Mục tiêu chung*

- Đổi mới, nâng cao hiệu quả quản trị đô thị, đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử, hướng tới chính quyền số, chính quyền thông minh, làm cơ sở, nền tảng định hướng xây dựng và phát triển đồng bộ ĐTTM; nhằm đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính.

- Đảm bảo phát triển kinh tế - xã hội bền vững, hướng tới kinh tế tri thức, kinh tế số; Nâng cao chất lượng môi trường sống cho cư dân; Tăng cường, mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp, bảo đảm sự tham gia hiệu quả của cộng đồng, người dân, tổ chức trong công tác quản lý xã hội, phát triển đô thị, giám sát hoạt động của bộ máy chính quyền.

*3.2.2. Định hướng tiếp tục đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử*

Sớm hoàn thiện, ban hành và triển khai thực hiện đồng bộ, có hiệu quả Khung kiến trúc CQĐT theo chỉ đạo của Chính phủ, yêu cầu quản lý và phù hợp với việc thí điểm thực hiện mô hình CQĐT của thành phố Hà Nội. Tăng cường ứng dụng CNTT và sử dụng công nghệ thông minh để từng bước mở rộng việc cung cấp các loại hình dịch vụ công và vận hành thông suốt các hệ thống thông tin trong hoạt động điều hành, tác nghiệp của các cơ quan Nhà nước, tăng cường mối quan hệ Nhà nước và công dân. Trước mắt, phấn đấu hoàn thành giai đoạn 4 của Chính quyền điện tử bảo đảm dịch vụ hành chính công được cung cấp chủ yếu ở mức độ 3,4 thông qua Cổng Dịch vụ công trực tuyến kết nối với Cổng Dịch vụ công quốc gia.

Kết nối và vận hành thông suốt các phần mềm quản lý tác nghiệp, điều hành giữa các đơn vị trong Thành phố và giữa Thành phố với Trung ương và các tỉnh, thành phố.Xây dựng cơ chế vận hành đảm bảo rõ trách nhiệm, hiệu quả, nhanh chóng, kịp thời, không đùn đẩy.Việc điều hành trong nội bộ cơ quan, hay giữa các cơ quan với nhau không còn bị giới hạn về không gian, thời gian, có thể thực hiện ở bất cứ nơi nào.

Tập trung hoàn thiện cơ sở dữ liệu lớn (big data) về dân cư, quản lý đất đai, doanh nghiệp, du lịch, y tế, giáo dục, xây dựng, nội vụ, giao thông, an ninh, trật tự…, triển khai kết nối đồng bộ với Cơ sở dữ liệu quốc gia, tăng cường chia sẻ thông tin nhằm nâng cao hiệu quả điều hành trên các lĩnh vực. Đưa vào vận hành có hiệu quả Trung tâm phân tích, dự báo, Trung tâm điều hành thông minh Thành phố Hà Nội (điều khiển giao thông; giám sát đảm bảo an toàn, an ninh thành phố; tiếp nhận phản ánh của công dân, doanh nghiệp; tích hợp tổng đài xử lý các sự cố khẩn cấp của Thành phố...).

*3.2.3. Định hướng từng bước xây dựng thành phố thông minh*

Thực hiện theo lộ trình “Đề án xây dựng đô thị thông minh bền vững của Việt Nam giai đoạn 2018-2025 và định hướng đến năm 2030”. Cùng với việc triển khai thí điểm mô hình Chính quyền đô thị, Hà Nội cần đi đầu trong xây dựng ĐTTM, trên nền tảng và đồng bộ với với CQĐT. Xuất phát từ điều kiện, tình hình cụ thể, Hà Nội phát triển ĐTTM cơ bản theo mô hình toàn diện trên các lĩnh vực, đồng thời cũng chú trọng áp dụng nhất định mô hình phát triển theo lĩnh vực có lợi thế.

*- Trong lĩnh vực phát triển kinh tế:* Nghiên cứu, ứng dụng có hiệu quả những công nghệ mới như Trí tuệ nhân tạo, Internet vạn vật, dữ liệu lớn, điện toán đám mây, v.v.., tập trung chuyển đổi phương thức sản xuất kinh doanh theo hướng thông minh hơn, nhanh hơn, hiệu quả hơn, năng lực cạnh tranh cac hơn. Tập trung đẩy mạnh phát triển kinh tế tri thức, nền tảng kinh tế của ĐTTM; tiếp tục phát triển các ngành, lĩnh vực chất lượng, trình độ, hiệu quả cao; tăng cường ứng dụng công nghệ, giải pháp thông minh nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh trên các lĩnh vực, như nông nghiệp, du lịch thông minh, công nghiệp công nghệ thông tin; xây dựng và thúc đẩy các phương thức kinh doanh mới như kinh tế chia sẻ, thanh toán điện tử; phát triển mạnh thương mại điện tử, dịch vụ logistic trình độ cao, bảo đảm chất lượng hàng hóa, dịch vụ và quyền lợi của các bên tham gia thương mại điện tử, v.v.. Chú trọng các giải pháp đầu tư thông minh, thu hồi vốn linh hoạt, thực hiện tốt công tác tái đầu tư. Từng bước xây dựng hệ sinh thái và có các chính sách hỗ trợ khởi nghiệp và đổi mới, sáng tạo phù hợp.

*- Trong lĩnh vực xây dựng và phát triển đô thị:* Xây dựng các hệ thống thông tin quy hoạch, quản lý hệ thống cây xanh, cung cấp thông tin quan trắc môi trường, lượng mưa, không khí, bản đồ úng ngập...). Chú trọng phát triển giao thông minh hướng tới giao thông đa phương tiện, bao gồm cả nội dung di chuyển tích cực (đi bộ và xe đạp) và tiện ích cho người tàn tật; trước mắt, tập trung ứng dụng CNTT trong việc quản lý phương tiện giao thông cá nhân nhằm giảm ùn tắc giao thông trên địa bàn Thành phố; quản lý cung cấp dịch vụ, cấp giấy phép liên quan đến ngành; triển khai dự án bãi đỗ xe thông minh và một số ứng dụng thiết yếu khác. Triển khai có hiệu quả các dự án về thành phố thông minh (Dự án thành phố thông minh tại xã Hải Bối, Đông Anh).

*- Trong lĩnh vực văn hóa - xã hội:* Quan tâm xây dựng hệ thống thông tin và ứng dụng các công nghệ thông minh, nâng cao hiệu quả trên các lĩnh vực văn hóa – xã hội. Trong lĩnh vực giáo dục, từng bước xây dựng mô hình giáo dục thông minh chú trọng đầu tư công nghệ giáo dục hiện đại, trước mắt cần tiếp tục thực hiện hiệu quả tuyển sinh trực tuyến vào các trường mầm non, lớp 1, lớp 6, hệ thống sổ điểm điện tử, học bạ điện tử đảm bảo kết nối với cơ sở dữ liệu Quốc gia và phát triển một số ứng dụng khác. Trong lĩnh vực y tế, xây dựng hệ thống quản lý khám chữa bệnh, các cơ sở hành nghề y dược tư nhân, hệ thống quản lý thông tin về an toàn thực phẩm; bảo đảm sự liên thông trong công tác khám, chữa bệnh, quản lý bệnh án; xây dựng và chia sẻ cơ sở dữ liệu về giá thuốc, các cơ sở cung cấp thuốc. Trong lĩnh vực khoa học công nghệ, phát triển các công nghệ thông minh; triển các đề tài nghiên cứu khoa học theo hướng hiệu quả, thiết thực; từng bước hình thành và phát triển hệ sinh thái số phục vụ công nghiệp CNTT và ứng dụng CNTT trên các lĩnh vực. Trong lĩnh vực văn hóa, thể thao: Xây dựng hệ thống quản lý di tích, di sản văn hóa phi vật thể, gắn với phát triển du lịch thông minh; quản lý thông tin vận động viên và các cơ sở vật chất phục vụ phát triển thể thao.

*- Trong lĩnh vực môi trường:* Tiếp tục ứng dụng công nghệ thông minh để thu thập, đánh giá chất lượng môi trường; xử lý chất thải; khuyến khích sử dụng các giải pháp thông minh tiết kiệm năng lượng, sử dụng năng lượng sạch, năng lượng tái tạo.

*- Về xây dựng cộng đồng thông minh:* Thành phố thông minh hướng tới 4 chủ thể chính của đô thị: chính quyền, người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội. Xây dựng các không gian sinh hoạt, kết nối cộng đồng, phát triển cộng đồng sáng tạo, hỗ trợ, chia sẻ thông tin, hợp tác phát triển, giữ gìn bản sắc văn hóa, bảo vệ môi trường, cùng giải quyết, khắc phục những thách thức trong quá trình phát triển, thúc đẩy sự phát triển chung.

Người dân, tổ chức có thể dùng máy tính, điện thoại thông minh truy cập các ứng dụng thông minh để tra cứu thông tin đô thị, thực hiện các thủ tục hành chính, chi trả hóa đơn dịch vụ, tham gia một số lĩnh vực quản lý với chính quyền.

Thông qua các ứng dụng thông minh chính quyền và người dân, doanh nghiệp, tổ chức có thể tương tác hai chiều hoặc đa chiều với nhau.Chính quyền có thể tổ chức tuyên truyền, phổ biến chính sách, cung cấp thông tin đến từng người dân.Các dịch vụ đô thị, dịch vụ công đều có thể thực hiện trên môi trường mạng. Các hoạt động của chính quyền được công khai, chia sẻ để người dân có thể theo dõi, giám sát và phản hồi tới cấp có thẩm quyền về những bất cập, chậm trễ, vi phạm hoặc những hành vi tiêu cực, nhũng nhiễu… Người dân có thể tham gia vào công tác quản lý đô thị thông qua hình thức góp ý kiến, phản biện xã hội, hiến kế trực tiếp đến chính quyền, hoặc cung cấp thông tin về vệ sinh môi trường, an ninh trật tự, cháy nổ, giao thông… để chính quyền biết, xử lý kịp thời.

*3.2.4. Một số giải pháp chủ yếu thực hiện*

1. Rà soát lại Khung kiến trúc CQĐT, cập nhật, bổ sung các nhiệm vụ, giải pháp phù hợp: Thực hiện việc kết nối, sử dụng, thiết kế những phần mềm dùng chung và các hệ thống thông tin quản lý, đảm bảo thông suốt, hiệu quả không ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ công cho tổ chức, cá nhân trên địa bàn.

Nghiên cứu, xây dựng Kế hoạch tổng thể xây dựng thành phố thông minh đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 với nội dung, lộ trình, nguồn lực cụ thể theo Đề án của Chính phủ và yêu cầu phát triển của Hà Nội; gắn kết đồng bộ với Quy hoạch phát triển Thủ đô giai đoạn 2021-2030..

2. Đào tạo, đào tạo lại, tăng cường cập nhật kiến thức, xây dựng đội ngũ cán bộ công chức có tư duy công nghệ thông tin, sử dụng thành thạo các ứng dụng công nghệ thông tin để hình thành một thế hệ công chức điện tử. Từ đó nâng cao hơn nữa chất lượng công tác tuyên truyền để xây dựng một xã hội công dân điện tử trong Thành phố thông minh với một chính quyền điện tử.

3. Xây dựng cơ sở hạ tầng CNTT đồng bộ, hiện đại cùng với việc chuẩn hóa, điện tử hóa quy trình công việc, gắn với CCHC. Xây dựng các hệ thống cơ sở dữ liệu dùng chung cùng với việc ban hành cơ chế cung cấp, quản lý, khai thác, chia sẽ dữ liệu thông tin giữa các sở, ban, ngành của Thành phố đáp ứng yêu cầu phát triển. Chú trọng xây dựng hệ thống bảo mật và an toàn thông tin; có phương án phòng chống tin tặc; ngăn chặn thông tin độc hại trên mạng; hỗ trợ khắc phục sự cố, hỗ trợ kỹ thuật khi ứng dụng CNTT.

4. Khuyến khích nghiên cứu xây dựng và triển khai các ứng dụng thông minh, giải pháp thông minh trên tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội. Tăng cường hợp tác, tranh thủ sự giúp đỡ của quốc tế, nhất là các nước có điều kiện tương tự, với các tỉnh, thành phố trong việc xây dựng và phát triển thành phố thông minh.

## 4. Nhóm giải pháp về củng cố chính quyền nông thôn

### *4.1. Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của các tổ chức trong hệ thống chính trị xã (xã, thị trấn).*

Nghiêm túc triển khai thực hiện Hiến Pháp 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, tập trung cụ thể vào các nội dung:

Thực hiện nghiêm túc chủ trương của Đảng về phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương theo hướng: “Việc nào do cấp nào quản lý và giải quyết sát thực tiễn hơn thì giao nhiệm vụ và thẩm quyền cho cấp đó”, xóa bỏ dấu ấn của cơ chế cấp dưới xin ý kiến chỉ đạo hoặc phê duyệt của cấp trên. Tiếp tục rà soát, xác định rõ nhiệm vụ và thẩm quyền của chính quyền xã theo hướng “một cấp”: những công việc giải quyết theo nhu cầu của người dân mà xã quyết định được thì giao quyền cho chính quyền xã thực hiện và chịu trách nhiệm trước pháp luật; công việc giải quyết theo nhu cầu của người dân phải qua cả chính quyền xã và chính quyền huyện thì giao cho huyện thực hiện.

*4.1.1. Đối với Hội đồng nhân dân xã:*

- Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân xã để thể hiện rõ vai trò Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước và là cơ quan đại diện nhân dân ở xã, đặc biệt là việc quyết định những vấn đề quan trọng ở địa bàn cho phù hợp với đặc điểm nông thôn, trên cơ sở đó hoàn thiện các quy định về Thường trực Hội đồng nhân dân, về cơ quan giúp việc của Hội đồng nhân dân, về đại biểu và số lượng đại biểu chuyên trách, tổ đại biểu Hội đồng nhân dân ở xã, về nội dung các kỳ họp Hội đồng nhân dân.

- Cần khẩn trương ban hành quy chế hoạt động của HĐND xã và quy chế làm việc của UBND xã theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

- Cần phân biệt tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của chính quyền ở khu vực nông thôn với những quy định mang tính đặc thù. Nghiên cứu sửa đổi quy định HĐND xã có 2 ban hoạt động kiêm nhiệm (Ban pháp chế và Ban kinh tế - xã hội), để khắc phục xu hướng “phình” bộ máy, phát sinh thêm chế độ, chính sách đối với chức danh Trưởng ban, Phó trưởng ban của HĐND xã. *4.1.2.Đối với Ủy ban nhân dân xã:*

- Xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân xã cho phù hợp với đặc điểm nông thôn (quản lý theo địa bàn, lãnh thổ gắn với phong tục tập quán của cộng đồng dân cư là chủ yếu). Xác định rõ mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân xã với các cơ quan nhà nước cấp trên, đặc biệt là các lĩnh vực về quản lý dân cư, thực hiện việc thi hành án dân sự, quản lý và xây dựng hạ tầng kỹ thuật (nhà ở, thủy lợi, giao thông, điện, nước…) và hạ tầng xã hội (y tế, giáo dục, các công trình văn hóa, thể dục, thể thao, phúc lợi xã hội). Căn cứ chức năng, nhiệm vụ khác nhau của Ủy ban nhân dân giữa xã, phường và thị trấn, tiếp tục hoàn thiện các quy định về thành viên Ủy ban nhân dân và công chức xã cho phù hợp, xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân và tập thể Ủy ban nhân dân xã, bảo đảm thống nhất, liên thông trong hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

- Thống nhất thực hiện nguyên tắc “tuân thủ pháp luật và việc ai nấy làm”, chính quyền xã chỉ giải quyết nhu cầu và phục vụ người dân theo đúng các nhiệm vụ đã được pháp luật quy định. Không chuyển việc hoặc đẩy việc thuộc trách nhiệm của huyện xuống xã thực hiện; không chuyển việc thuộc trách nhiệm của xã cho thôn thực hiện.Khắc phục xu hướng hành chính hóa hoạt động của thôn, hạn chế tính tự quản của cộng đồng dân cư.

### *4.2. Nhóm giải pháp về chức danh cán bộ, công chức xã và người hoạt động không chuyên trách ở xã, ở thôn.*

- Tiếp tục thực hiện nhất thể hóa chức danh bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch HĐND; phó bí thư cấp ủy kiêm chủ tịch UBND; chủ tịch ủy ban MTTQ Việt Nam và người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội ở cấp xã kiêm nhiệm một trong các chức danh: phó chủ tịch HĐND, các trưởng ban của HĐND cấp xã.

- Trước mắt tiếp tục thực hiện quy định số lượng cán bộ, công chức xã theo phân loại đơn vị hành chính. Về lâu dài, công chức xã đưa về thuộc biên chế của công chức cấp huyện để UBND cấp huyện quản lý, sử dụng phân công và luân chuyển về làm việc ở xã.

- Xác định lại các chức danh cán bộ xã và xác định các vị trí việc làm để bố trí công chức làm việc ở xã gắn với các nhiệm vụ của chính quyền xã và đặc điểm nông thôn.

Chính phủ quy định mức trần về số lượng các chức danh cán bộ, công chức và số lượng người hoạt động không chuyên trách ở xã. Trên cơ sở đó, phân cấp cho UBND Thành phố quyết định số lượng cán bộ, công chức và người hoạt động không chuyên trách ở xã phù hợp với tình hình cụ thể của từng đơn vị hành chính xã, thị trấn

- Thực hiện kiêm nhiệm những chức danh hoạt động không chuyên trách ở cấp xã như: trưởng ban tổ chức, trưởng ban tuyên giáo, chủ nhiệm ủy ban kiểm tra và phó các tổ chức chính trị - xã hội. Ở thôn thực hiện việc bí thư chi bộ kiêm trưởng thôn hoặc bí thư chi bộ kiêm trưởng ban công tác mặt trận thôn.

### *4.3. Đổi mới cơ chế tuyển dụng, quản lý, sử dụng cán bộ, công chức và người hoạt động không chuyên trách ở xã và ở thôn.*

- Trước mắt, sửa đổi quy định hiện hành về thẩm quyền tuyển dụng theo hướng giao UBND Thành phố quyết định hoặc phân cấp cho UBND huyện tổ chức thi tuyển công chức xã tập trung với người dự tuyển phải đăng ký theo địa chỉ và theo từng chức danh cụ thể.

- Lâu dài, sửa Luật cán bộ, công chức theo hướng đưa công chức xã về thuộc biên chế trong khối công chức huyện. Chuyển 02 chức danh chỉ huy trưởng quân sự và trưởng công an xã về thuộc lực lượng vũ trang chính quy ở cấp huyện.

- Xây dựng khung chương trình và bộ tài liệu đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức xã và người hoạt động không chuyên trách ở xã, ở thôn để thực hiện thống nhất, phù hợp với từng chức danh, hạn chế sự trùng lặp; gắn trang bị kiến thức với nghiệp vụ chuyên môn, kỹ năng thực hành, thông qua việc xử lý các tình huống cụ thể ở cơ sở.

### *4.4. Nhóm giải pháp về chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức xã và người hoạt động không chuyên trách ở xã, ở thôn*

- Cán bộ xã hoạt động theo nhiệm kỳ, được hưởng chế độ theo quy định; hết nhiệm kỳ không bầu vào chức danh mới, nếu đủ tiêu chuẩn, điều kiện thì được xem xét để bố trí công tác khác theo quy định, nếu không đủ tiêu chuẩn, điều kiện thì được nghỉ công tác, hưởng chế độ trợ cấp một lần và đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện.

- Trước mắt chỉ thực hiện chế độ phụ cấp hàng tháng đối với 02 chức danh ở thôn, tổ dân phố cộng với chế độ kiêm nhiệm. Các chức danh không chuyên trách ở thôn còn lại sẽ thực hiện theo cơ chế tự quản của cộng đồng dân cư.

- Nghiên cứu sửa đổi các quy định của pháp luật để đến năm 2021, các hoạt động ở thôn, tổ dân phố là hoạt động tự quản của cộng đồng dân cư, không hưởng phụ cấp lấy từ NSNN.

- Tăng mức phụ cấp kiêm nhiệm từ mức 20% như hiện nay lên mức 50% đối với cán bộ, công chức xã và người hoạt động không chuyên trách ở xã, ở thôn để khuyến khích việc kiêm nhiệm các chức danh.

### *4.5. Nhóm giải pháp về đẩy mạnh cải cách hành chính ở xã*

- Triển khai có hiệu quả Quyết định số 09/2015/QĐ-TTg ngày 25/3/2015 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

- Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính ở UBND xã, trong đó tập trung rà soát nhằm bảo đảm rút ngắn quy trình xử lý, giảm số lượng và đơn giản hóa, chuẩn hóa nội dung hồ sơ thủ tục hành chính; thực hiện cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông trong giải quyết tất cả thủ tục hành chính.

- Tổ chức thực hiện có hiệu quả việc tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định hành chính; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong giải quyết thủ tục hành chính; các dịch vụ công phổ biến được cung cấp trực tuyến ở mức độ 3 trở lên nhằm giảm chi phí, thời gian cá nhân, tổ chức khi giải quyết thủ tục hành chính ở xã những nơi có đủ điều kiện.

# IV. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TỔ CHỨC ĐẢNG, MẶT TRẬN TỔ QUỐC VÀ CÁC TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ XÃ HỘI CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI KHI THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ VÀ CỦNG CỐ CHÍNH QUYỀN NÔNG THÔN

## 1. Thực hiện thí điểm mô hình tổ chức hai cấp chính quyền (cấp thành phố và quận) và cơ quan hành chính tại phường ở khu vực đô thị; mô hình tổ chức ba cấp chính quyền (cấp thành phố; cấp huyện và xã, thị trấn) ở khu vực nông thôn.

### *1.1. Mô hình tổ chức Đảng, MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội ở phường*

Mô hình tổ chức Đảng, đoàn thể ở phường giữ nguyên mô hình như hiện nay, theo đúng Điều 10 của Điều lệ Đảng *“Tổ chức Đảng được thành lập tương ứng với hệ thống tổ chức nhà nước”* và các Điều lệ của các tổ chức chính trị - xã hội. Nhưng cần cơ cấu, bố trí lại đảm bảo tinh gọn theo đúng tinh thần Nghị quyết Trung ương 6 (khóa XII).

Tùy từng quy mô, tính chất và số lượng đảng viên, điều chỉnh cơ cấu, số lượng Ban Chấp hành Đảng bộ một cách hợp lý.

Thực hiện việc kiêm nhiệm một số chức danh lãnh đạo, quản lý Đảng – chính quyền như Bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch UBHC phường; các đồng chí Ủy viên Ban Chấp hành đảm nhiệm một số nhiệm vụ chuyên môn của Đảng ủy, MTTQ và các tổ chức chính trị xã hội.

- Nghiên cứu hợp nhất 2 bộ phận: Dân vận – Tuyên giáo Đảng ủy phường thành Khối Dân vận – Tuyên giáo. Thực hiện bố trí đồng chí Bí thư Đảng ủy là Trưởng Khối; nơi thực hiện chủ trương nhất thể hóa Bí thư cấp ủy đồng thời là Chủ tịch UBHC là đồng chí Ủy viên thường vụ, Chủ tịch Ủy ban MTTQ cùng cấp, là cán bộ chuyên trách. Đối với tổ dân phố, khu dân cư, thôn... thành lập Tổ Dân vận - Tuyên giáo trên cơ sở điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Tổ dân vận đã có.

Khối Dân vận – Tuyên giáo phường sẽ thực hiện chức năng tham mưu cho cấp ủy trong việc chỉ đạo, hướng dẫn, triển khai, kiểm tra, tổng kết thực tiễn về công tác chính trị - tư tưởng, văn hoá - văn nghệ, lịch sử Đảng, dư luận xã hội, biên soạn tin, bài viết; tuyên truyền, quán triệt, vận động nhân dân thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; thực hiện công tác dân vận ở địa phương; tham mưu cấp ủy chỉ đạo MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp hoạt động theo quy định của Luật định.

- Đẩy mạnh công tác kiểm tra, giám sát của cấp ủy cùng cấp; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát cách cấp.

- Đối với các tổ chức chính trị - xã hội phường: thực hiện kiêm nhiệm một số chức danh của các tổ chức CT-XH; một số chức danh các tổ chức Hội. Xây dựng và thực hiện nhất quán việc khoán kinh phí chi phụ cấp theo định mức cho người hoạt động không chuyên trách cấp xã, thôn, tổ dân phố trên địa bàn Thành phố.

Đối với các địa bàn dân cư, tiếp tục thực hiện Đề án số 06 - ĐA/TU ngày 24/9/2013 của Thành ủy Hà Nội về *“kiện toàn, sắp xếp tổ chức đảng và các tổ chức trong hệ thống chính trị trên địa bàn dân cư, tổ dân phố, thôn, xóm ở xã phường, thị trấn”;* đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất của tổ chức đảng đối với hệ thống chính trị ở địa phương theo mô hình 01 chi bộ lãnh đạo 01 tổ dân phố hoặc 01 khu dân cư, 01 ban công tác mặt trận, đi kèm với đó là các chi hội đoàn thể. Xây dựng mô hình tự quản ở cộng đồng dân cư thôn, tổ dân phố.

### *1.2. Mối quan hệ giữa cấp ủy Đảng với UBHC phường.*

Đảng bộ phường là Đảng bộ cơ sở trực thuộc quận, thị xã; là cơ quan lãnh đạo toàn diện đối với chính quyền. Chức năng nhiệm vụ cơ bản được thực hiện theoQuy định số 127-QĐ/TW ngày 01/3/2018 của Ban Bí thư về chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ công tác của đảng bộ, chi bộ cơ sở xã, phường, thị trấn. Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và mối quan hệ công tác cho phù hợp theo Nghị quyết số 18 - NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương (khóa XII)*.*

Khi không tổ chức HĐND phường, UBHC có nhiệm vụ thực thi các nghị quyết của HĐND; các quyết định của UBND cấp trên và giải quyết các công việc của địa phương. Như vậy, cấp ủy Đảng sẽ lãnh đạo UBHC bằng nghị quyết nhưng không phải là nghị quyết xây dựng nhiệm vụ chính trị của địa phương mà là nghị quyết lãnh đạo thực hiện nhiệm vụ chính trị khi được cấp ủy, HĐND, UBND cấp trên giao; lãnh đạo thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước và quản lý đô thị theo phân cấp, ủy quyền trên một số lĩnh vực. Đồng thời thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát chức trách, nhiệm vụ của UBHC cùng cấp; cấp trưởng, cấp phó của UBHC và cán bộ, đảng viên trong hệ thống UBHC.

Trong kiểm tra, giám sát của cấp ủy và UBKT cần phối hợp chặt chẽ với Ủy ban MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp; với Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư cộng đồng ở các khu dân cư, tổ dân phố hoặc Khu tự quản ở cộng đồng dân tổ dân phố.

Nâng cao chất lượng của cấp ủy các cấp; khắc phục tình trạng buông lỏng quản lý, khoán trắng cho “chính quyền” việc lãnh đạo thực hiện các nhiệm vụ ở địa phương.

### *1.3. Mối quan hệ của Ủy ban MTTQ và các tổ chức CT-XH với UBHC phường*

- Hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về mối quan hệ giữa MTTQ, các tổ chức CT-XH với UBHC cùng cấp.

- Xây dựng cơ chế, quy trình thống nhất để thể hiện rõ quan hệ của MTTQ, các tổ chức thành viên, cơ quan quản lý nhà nước; nâng cao hiệu quả công tác giám sát, phản biện xã hội. Chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ MTTQ và các đoàn thể.

- Tăng cường công tác phối hợp với HĐND, UBND cấp trên trong việc giám sát việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, thông qua các hoạt động thực tiễn của Mặt trận. Nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng.

- Giải quyết tốt mối quan hệ giữa cơ quan hành chính với nhân dân, huy động sự tham gia có hiệu quả của nhân dân và xã hội vào hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước ở đô thị…

Tăng cường công tác đối thoại trực tiếp giữa Người đứng đầu UBHC với Nhân dân, với sự tham gia giám sát của cấp ủy, MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội (ít nhất 2 lần/năm). Người đứng đầu UBHC ngoài việc xây dựng Chương trình hành động từ đầu nhiệm kỳ hoặc khi được bổ nhiệm, căn cứ vào nhiệm vụ cấp trên giao hàng năm, phải xây dựng Chương trình, kế hoạch của bản thân; thực hiện niêm yết công khai để cấp ủy, MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân biết và thực hiện giám sát.

### *1.4. Đổi mới tổ chức và hoạt động của tổ dân phố*

*Thực hiện việc nhất thể hóa một số chức danh đối với người hoạt động không chuyên trách ở các tổ dân phố,* như*:* Bí thư chi bộ kiêm Tổ trưởng Tổ dân phố; Phó Bí thư chi bộ là Trưởng ban công tác mặt trận kiêm một số chức danh của tổ chức đoàn thể (Hội người cao tuổi; Hội Phụ nữ, Hội Chữ thập đỏ*.*..)
 Việc nhất thể hóa này góp phần tinh gọn cơ cấu bộ máy từ cơ sở, phát huy vai trò nòng cốt “Đảng trong dân”, nâng cao hiệu quả trong việc điều hành, triển khai các nhiệm vụ tại khu dân cư, góp phần nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của tổ chức cơ sở đảng, đồng thời giảm được đáng kể số lượng người hoạt động không chuyên trách ở thôn, tổ dân phố.

## 2. Đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của tổ chức đảng và công tác mặt trận, các đoàn thể nhân dân, tổ chức thôn tại xã để củng cố chính quyền nông thôn.

Cần đặt trọng tâm vào việc đổi mới việc ra nghị quyết của đảng bộ, chi bộ, của cấp uỷ đảng, nhất là đối với những vấn đề lớn, quan hệ tới cuộc sống và quyền lợi của đông đảo nhân dân trong xã, đòi hỏi sự phối hợp của cả hệ thống chính trị ở cơ sở và đối với những chủ trương công tác thuộc thẩm quyền quyết định của chính quyền và đoàn thể. Cần coi trọng việc xây dựng và thực hiện quy chế làm việc giữa bí thư cấp ủy với chủ tịch HĐND, chủ tịch UBND, chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và những người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội. Đồng thời, đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội sát hợp với nhu cầu, lợi ích của hội viên, đoàn viên; đáp ứng yêu cầu tham gia giám sát, phản biện đối với công tác lãnh đạo, quản lý của tổ chức đảng và chính quyền xã.

### *2.1. Đối với tổ chức Đảng ở xã*

- Thực hiện đúng quan điểm về sự lãnh đạo toàn diện của Đảng, tránh hiện tượng đảng ủy ở xã bàn và quyết định mọi chủ trương công tác cho tới biện pháp cụ thể, sau đó, các đảng viên phụ trách cơ quan chính quyền và đoàn thể chuyển hóa thành quyết định của chính quyền, đoàn thể. Qua đó đảm bảo cho các cơ quan chính quyền do dân cử có thực quyền, các đoàn thể chính trị- xã hội chủ động trong hoạt động, quyền làm chủ của nhân dân được phát huy, hiệu lực và hiệu quả của hệ thống chính trị được tăng cường, khắc phục tình trạng bộ máy cồng kềnh, công việc chồng chéo, hội họp liên miên, chế độ trách nhiệm nhất là trách nhiệm cá nhân không rõ.

- Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo, đổi mới việc ra Nghị quyết của đảng bộ, chi bộ, của cấp ủy đảng. Đối với những vấn đề lớn, quan hệ tới cuộc sống và quyền lợi của đông đảo nhân dân địa phương, đòi hỏi sự phối hợp của cả hệ thống chính trị ở xã, đảng bộ, chi bộ và cấp ủy đảng đề ra chủ trương và các giải pháp có tính định hướng, không quyết định cụ thể phương án hành động và phân công, giao trách nhiệm cho các tổ chức trong hệ thống chính trị đề ra biện pháp và tổ chức thực hiện theo quyền hạn, trách nhiệm của từng tổ chức.

- Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, quy chế, quy trình công tác đảng bộ, chi bộ xã cho phù hợp với việc điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của chính quyền xã, thống nhất mô hình tổ chức đảng ở cơ sở cho phù hợp với tổ chức dân cư dưới xã (thôn, tổ dân phố).

### *2.2. Đối với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội*

- Tiếp tục đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội sát hợp với nhu cầu và lợi ích của quần chúng trên cơ sở đó, tập hợp rộng rãi và nâng cao tính tự giác của hội viên, đoàn viên, xây dựng tổ chức vững mạnh, tuyên truyền các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đến mọi người dân; vận động nhân dân thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng; tiến hành có hiệu quả các cuộc vận động và phong trào thi đua. Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội thúc đẩy việc thực hiện quy chế thực hiện dân chủ ở cấp xã; phản ánh ý kiến của quần chúng về xây dựng Đảng và chính quyền; phát giác hành vi tham nhũng, lãng phí, vi phạm dân chủ, tham gia hòa giải các mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân; bày tỏ thái độ đối với những khiếu kiện của dân để góp phần giải quyết từ gốc. Đa dạng hóa các hình thức, tập hợp quần chúng, coi trọng và mở rộng các tổ chức và hoạt động tự quản của nhân dân dưới nhiều hình thức phong phú; các hội viên, đoàn viên chủ động tham gia vào các tổ chức đó, làm nòng cốt vận động và tổ chức hoạt động đúng mục đích, đúng pháp luật.

### *2.3. Đổi mới tổ chức và hoạt động của thôn*

- Thôn tuy không phải là một cấp chính quyền song có vai trò ngày càng quan trọng trong thực hiện quản lý địa bàn nông thôn. Trưởng thôn là cánh tay nối dài của chính quyền xã, trực tiếp triển khai chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật Nhà nước đến người dân; tổ chức thực hiện các hoạt động tự quản của cộng đồng dân cư. Trong đổi mới, kiện toàn tổ chức chính quyền xã cần quan tâm đổi mới cách thức bầu trưởng thôn, để trưởng thôn thực sự là người được nhân dân trong thôn tín nhiệm cử ra gánh vác công việc chung; có sức khỏe, năng lực, trình độ đảm đương công việc.

- Chú trọng nhân rộng mô hình nhất thể hóa chức danh lãnh đạo, bí thư chi bộ kiêm trưởng thôn, làm cho mối quan hệ giữa tổ chức đảng và chính quyền chặt chẽ hơn, góp phần đảm bảo sự giám sát của nhân dân đối với tổ chức đảng và đảng viên. Hơn nữa, khi đó, số lượng cán bộ thôn sẽ giảm, thu nhập của cán bộ kiêm nhiệm chức danh tăng lên, đồng thời tiết kiệm một khoản không nhỏ cho ngân sách nhà nước. Đặc biệt, việc nhất thể hóa chức danh lãnh đạo tạo điều kiện giúp đội ngũ cán bộ, đảng viên trẻ rèn luyện, phấn đấu và trưởng thành, nâng cao trình độ, khả năng tư duy toàn diện, tính quyết đoán, tự chịu trách nhiệm trước tập thể. Để thực hiện chủ trương này, chi bộ, chi ủy cơ sở thống nhất phân công bí thư chi bộ ra tranh cử chức danh trưởng thôn, kết hợp theo phương thức “Đảng cử dân bầu” với sự lựa chọn cán bộ có năng lực từ người dân, từ thực tế cuộc sống. Thông qua đó, lựa chọn được những người xứng đáng và có năng lực quản lý thôn.

# Phần thứ tưTỔ CHỨC THỰC HIỆN

#  I. DỰ BÁO TÁC ĐỘNG CỦA VIỆC TRIỂN KHAI THÍ ĐIỂM QUẢN LÝ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ ĐỐI VỚI SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA THỦ ĐÔ HÀ NỘI

## 1. Về mặt pháp lý

Đề án thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội đã quán triệt sâu sắc đường lối, chủ trương của Đảng về việc đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước; hoàn thiện thêm một bước cơ sở lý luận khoa học và thực tiễn về tổ chức chính quyền địa phương theo hướng phân biệt rõ sự khác biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Tuy nhiên, việc xây dựng Đề án cũng làm nảy sinh những khác biệt so với các quy định của văn bản pháp luật hiện hành (các Luật, Nghị định, Thông tư…). Do vậy, đòi hòi có sự phối hợp triển khai đồng bộ của các Cơ quan trung ương (Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, ngành) trong việc sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các văn bản pháp luật liên quan về tổ chức bộ máy và hoạt động của chính quyền địa phương và chính quyền đô thị, để có những thay đổi cơ bản, toàn diện, mạnh mẽ, tạo hành lang pháp lý thích hợp cho chính quyền đô thị thành phố hoạt động hiệu quả.

## 2. Về tổ chức bộ máy của chính quyền thành phố

Tổ chức chính quyền đô thị thành phố Hà Nội nếu thực hiện xây dựng theo *Mô hình tổ chức hai cấp chính quyền (cấp thành phố và cấp quận, huyện, thị xã); cơ quan hành chính tại phường theo thiết chế UBHC*sẽ làm cho bộ máy chính quyền thành phố tinh gọn, hoạt động nhanh nhạy, thông suốt hơn, cơ quan hành chính ở cấp huyện và cấp xã sẽ tích cực, chủ động điều hành, quyết định nhanh chóng những vấn đề cấp bách ở địa phương trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm, rõ người, rõ việc. Các cơ quan chuyên môn trực thuộc được sắp xếp lại và giảm bớt; đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền giữa các cơ quan Trung ương và chính quyền thành phố, qua đó nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền. Do vậy, hiệu lực và hiệu quả quản lý của bộ máy Chính quyền thành phố được nâng cao, không chỉ trong quản lý đô thị hiện đại, phát triển mà còn đảm bảo cả trong những tình huống khẩn cấp, khó khăn như hoả hoạn, thiên tai, dịch bệnh...Cụ thể:

- Thực hiện tinh giản biên chế, tiết kiệm được phần ngân sách chi cho hoạt động của HĐND phường. Tiết kiệm được biên chế (được khoảng 177 người là Chủ tịch, Phó chủ tịch HĐND phường chuyên trách).

Trong năm 2017, ước tính tổng kinh phí từ NSNN chi cho hoạt động của HĐND và chi cho hoạt động phí của đại biểu HĐND phường là 188.005 triệu đồng, trong đó:

- Chi cho hoạt động phí của tổng số 15.240 đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn của thành phố Hà Nội là: 68.855 triệu đồng;

- Chi cho hoạt động của HĐND xã, phường, thị trấn là 119.150 triệu đồng. (Sở Tài chính tổng hợp và cung cấp).

## 3. Về phương thức hoạt động của chính quyền thành phố

Chính quyền đô thị thành phố Hà Nội được Chính quyền trung ương (Chính phủ, các Bộ, ngành) phân cấp, ủy quyền sâu rộng, hợp lý nhằm tạo điều kiện phát huy tính chủ động, tích cực, sáng tạo, nhanh nhạy, đồng thời đề cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền đô thị thành phố.

Làm rõ mối quan hệ giữa Thành uỷ, HĐND, UBND và tổ chức chính trị -xã hội; giữa cơ quan hành chính các cấp với cấp uỷ có thẩm quyền và các cơ quan đoàn thể cùng cấp.

Mối quan hệ và nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp hành chính (Thành phố, quận, huyện) và các cơ quan chuyên môn được điều chỉnh, phân công, phân cấp một cách cụ thể, rõ ràng thông qua việc quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, thực hiện quản lý đô thị tập trung, thông suốt, thống nhất, đặc biệt là trong các lĩnh vực quy hoạch không gian đô thị và quy hoạch kiến trúc, quản lý cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, bảo đảm an ninh trật tự, bảo vệ môi trường, phòng chống và ngăn ngừa thảm hoạ…

## 4. Về đội ngũ cán bộ, công chức

Việc tổ chức lại chính quyền thành phố, không tổ chức HĐND cấp huyện, cấp xã cùng với việc một số cơ quan chuyên môn phải tiến hành sáp nhập, hợp nhất, tổ chức lại hoặc bị giải thể sẽ dẫn đến một số cán bộ, công chức phải chuyển đổi công tác hoặc bị dôi dư, từ đó ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi và chế độ, chính sách đối với số cán bộ, công chức này. Do vậy, đòi hỏi thành phố phải triển khai các biện pháp đồng bộ để giải quyết tốt chế độ, chính sách cho đội ngũ cán bộ.

Mặt khác, đòi hỏi đội ngũ cán bộ công chức của thành phố phải tiếp tục đổi mới tư duy, tác phong, phương pháp làm việc; nắm vững chủ trương, đường lối của Đảng; am hiểu pháp luật và xu thế phát triển, hội nhập; tinh thông nghiệp vụ và có năng lực để bắt kịp quá trình phát triển của thành phố theo hướng phục vụ người dân, doanh nghiệp, xây dựng đô thị thông mình và xu thế hội nhập quốc tế…

## 5. Về kinh tế

Triển khai thí điểm quản lý mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội sẽ thúc đẩy tiến trình xây dựng chính quyền kiến tạo, năng động, hiệu quả, cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao năng lực cạnh tranh, tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài và trong nước, sử dụng hiệu quả các nguồn vốn đầu tư, hỗ trợ và tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp hoạt động,… góp phần chuyển đổi mô hình tăng trưởng, tái cấu trúc nền kinh tế, năng cao chất lượng tăng trưởng, phát triển kinh tế Thủ đô theo hướng nhanh và bền vững. Sự tác động toàn diện trên các ngành, lĩnh vực kinh tế của Hà Nội được thể hiện rõ nét ở yếu tố tiết kiệm, sử dụng hiệu quả các nguồn lực và tăng trưởng, cụ thể:

*5.1*. *Thực hiện tinh giản biên chế, tiết kiệm được phần chi ngân sách cho hoạt động của HĐND và phụ cấp các đại biểu HĐND ở quận, phường.* Bộ máy chính quyền thành phố gọn nhẹ hơn, hoạt động nhanh nhạy, thông suốt hơn, cơ quan hành chính ở quận, phường sẽ tích cực, chủ động điều hành, giải quyết kịp thời và hiệu quả những vấn đề cấp bách ở địa phương trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm, rõ người, rõ việc.

*5.2. Huy động thêm và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển thông qua thực hiện các cơ chế, chính sách mới*, cụ thể như sau:

(1) Ngân sách thành phố Hà Nội được hưởng 50% khoản thu tiền sử dụng đất khi bán tài sản nhà nước gắn với tài sản trên đất theo quy định.

Với cơ chế này, ngân sách Thành phố sẽ có thêm nguồn lực để xử lý những vấn đề dân sinh bức xúc trong các lĩnh vực môi trường, cấp thoát nước, giao thông,…, đặc biệt các vấn đề có liên quan đến công tác quy hoạch Thủ đô, góp phần phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn khi các cơ quan, đơn vị thuộc trung ương quản lý di dời trụ sở khỏi khu vực nội thành, phù hợp với định hướng xây dựng và phát triển Thủ đô. Theo dự kiến, hàng năm ngân sách Thành phố có thể được bổ sung thêm khoảng 500 tỷ đồng (dự kiến năm 2018 trên địa bàn Thành phố thu được khoảng 1.000 tỷ đồng từ bán nhà, đất thuộc các cơ quan trung ương quản lý trên địa bàn Thành phố và số thu này điều tiết toàn bộ về ngân sách Trung ương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước), bổ sung thêm nguồn lực để đầu tư các dự án hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội tại khu vực dự án (theo quy định tại Điều 15 của Luật Thủ đô).

(2) Về chính sách tiền lương:

- Việc trung ương chấp thuận cho Thành phố cơ chế được chủ động sử dụng nguồn cải cách tiền lương còn dư của ngân sách địa phương (sau khi đã đảm bảo các chế độ về tiền lương theo quy định) để đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương và chi thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức của Thành phố sẽ góp phần tăng hiệu quả trong việc huy động, sử dụng các nguồn lực nhàn rỗi của Thành phố .

- Hiện nay, CBCCVC đang được hưởng thu nhập từ hai nguồn chính là (1) Thu nhập từ tiền lương và phụ cấp theo chế độ quy định của Chính phủ; (2) Thu nhập tăng thêm từ việc tiết kiệm chi các nguồn kinh phí được giao tự chủ trong dự toán hàng năm của cơ quan, đơn vị. Số chi tăng thu nhập bình quân cho CBCC tại các cơ quan hành chính của thành phố Hà Nội là 1,2 triệu đồng/người/tháng. Năm 2019 Thành phố tăng thêm định mức phân bổ chi khác ngân sách cho khối cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp do ngân sách đảm bảo toàn bộ là 12 triệu đồng/người/năm thì dự kiến thu nhập tăng thêm là 2,2 triệu đồng/người/tháng.

- Việc chi đầu tư cho con người là chi đầu tư phát triển, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực của Thành phố. Dự kiến sau khi Trung ương thông qua chính sách về tiền lương nêu trên, thu nhập tăng thêm của cán bộ, công chức, viên chức của Thành phố sẽ có điều kiện để phấn đấu đến mức tương đồng với số chi tăng thu nhập cho cán bộ, công chức, viên chức của thành phố Hồ Chí Minh (với mức tăng tối đa 1,8 lần) với mức chi trả tương ứng năng suất lao động và khả năng ngân sách của Thành phố. Cùng với đó, Thành phố vẫn đảm bảo nguyên tắc việc chi trả thu nhập tăng thêm không làm ảnh hưởng đến các nhiệm vụ chi khác (đặc biệt các khoản chi đầu tư phát triển phục vụ hoàn thiện hạ tầng kinh tế - xã hội) thông qua việc chủ động, linh hoạt trong quá trình điều hành tài chính - ngân sách .

- Việc thông qua chính sách tiền lương với nguyên tắc chi trả căn cứ vào hiệu quả công việc nhằm bảo đảm nguyên tắc tinh giản biên chế, cải cách tiền lương gắn với hiệu quả công việc theo đề án vị trí, việc làm và không cào bằng, cùng với đó tạo điều kiện thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao, có trình độ, các chuyên gia, nhà khoa học phù hợp với điều kiện thực tiễn của Thành phố - trung tâm kinh tế - chính trị xã hội của cả nước, yêu cầu chất lượng, trình độ của cán bộ không ngừng nâng cao để đáp ứng nhu cầu công việc .

(3) Thành phố được phép sử dụng hoặc tạm ứng từ quỹ dự trữ tài chính để để đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng quan trọng thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương nhưng chưa được bố trí trong phạm vi kế hoạch đầu tư công trung hạn hoặc đã được bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn nhưng cần bổ sung để đẩy nhanh tiến độ thực hiện.

Nhu cầu vốn đầu tư phát triển để tiếp tục đẩy nhanh tiến độ đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật, xã hội của Thủ đô trong thời gian tới là rất lớn (giai đoạn 2016-2020 khoảng 300 ngàn tỷ đồng, khả năng cân đối từ ngân sách của Thành phố trong kế hoạch trung hạn 2016-2020 khoảng 119 ngàn tỷ đồng). Thành phố đã sắp xếp các dự án theo thứ tự ưu tiên trong kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020, nhưng cân đối ngân sách vẫn khó đáp ứng cho nhu cầu đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, đầu tư cơ sở hạ tầng của Thủ đô.

Cơ chế này sẽ tăng tính chủ động của địa phương, kịp thời ứng vốn cho các dự án theo tiến độ, góp phần làm giảm chi phí trong việc huy động các nguồn vốn vay của Thành phố (nếu với số tiền huy động 3.000 tỷ đồng: thông qua hình thức phát hành Trái phiếu xây dựng Thủ đô thì dự kiến trong một năm Thành phố sẽ phải thanh toán tiền lãi khoảng 200 tỷ đồng; Nếu huy động qua hình thức tạm ứng nguồn vốn nhàn rỗi Kho bạc Nhà nước, dự kiến trong một năm Thành phố sẽ phải thanh toán khoảng 75 tỷ đồng), giúp tập trung và sử dụng có hiệu quả hơn nữa các nguồn lực của Thành phố (số dư Quỹ dự trữ tài chính của Thành phố đến thời điểm hiện tại là khoảng hơn 6.000 tỷ đồng và dự kiến sẽ tiếp tục được bổ sung từ nguồn kết dư ngân sách hàng năm theo quy định).

(4) Giữ ổn định tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách thành phố Hà Nội là 45% cho giai đoạn 2020-2025. Trong những giai đoạn vừa qua, việc giảm tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách thành phố Hà Nội sau mỗi thời kỳ ổn định ngân sách làm ảnh hưởng lớn đến nguồn lực cho đầu tư phát triển và phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố (giai đoạn 2011-2016 là 42%, giai đoạn 2017-2020 giảm còn 35%). Với cơ chế này, lệ điều tiết các khoản thu phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương là 45% (tăng 10% so với hiện nay), dự kiến thu ngân sách Thành phố sau điều tiết tăng khoảng 15.000 tỷ đồng/năm (theo tỷ lệ 35%, số thu sau điều tiết năm 2018 về ngân sách Thành phố là hơn 53.000 tỷ đồng), cùng với các cơ chế chính sách huy động và sử dụng nguồn lực khác sẽ góp phần tạo động lực khuyến khích Thành phố tăng cường công tác quản lý thu, thu đúng, đủ và đảm bảo kịp thời các khoản thu vào NSNN, phấn đấu hoàn thành vượt chỉ tiêu dự toán giao và hàng năm đều có tăng thu, góp phần ổn định cân đối giữa ngân sách trung ương và ngân sách thành phố Hà Nội.

Cùng với đó, bổ sung thêm nguồn lực cho Thành phố để triển khai thực hiện các nhiệm vụ chi trên địa bàn, trong đó tập trung nguồn vốn đầu tư phát triển cho các dự án xây dựng cơ bản, dân sinh bức xúc trong các lĩnh vực môi trường, cấp thoát nước, giao thông,… tạo điều kiện cho Thành phố huy động được nguồn lực, đẩy nhanh tiến độ đầu tư các dự án, công trình quan trọng phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, mang lại hiệu quả đầu tư cao hơn, góp phần phát triển kinh tế - xã hội không chỉ riêng của Thủ đô Hà Nội mà còn góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội Vùng Thủ đô và Vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ.

(5) Thành phố được vay thông qua phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước và từ nguồn vay nước ngoài của Chính phủ về cho Thành phố vay lại với tổng mức dư nợ vay không vượt quá 90% số thu ngân sách Thành phố được hưởng theo phân cấp. Tổng mức vay và bội chi ngân sách Thành phố hằng năm do Quốc hội quyết định nhưng đảm bảo mức bội chi hàng năm của Thành phố đáp ứng đủ nhu cầu để thực hiện các nhiệm vụ trong năm, nhất là các dự án vay lại vốn ODA theo các hiệp định Chính phủ đã ký kết với nước ngoài.

Với quy định hiện hành, theo dự toán ngân sách năm 2018 được Trung ương giao, mức dư nợ vay tối đa của Thành phố năm 2018 là khoảng 65.000 tỷ đồng (dư nợ vay của Thành phố hết năm 2017 là 9.816 tỷ đồng, bằng khoảng 15% mức dư nợ vay cho phép). Nếu nâng mức dư nợ vay lên 90%, tính theo dự toán năm 2018, dư nợ vay tối đa của Thành phố khoảng 84.420 tỷ đồng, tăng 18.760 tỷ đồng so với quy định hiện hành và sẽ đảm bảo dư địa cho Thành phố trong những năm tới để thực hiện các công trình, dự án có nguồn vốn vay lớn (Dự kiến trong thời gian tới, thành phố Hà Nội vay lại từ nguồn Chính phủ vay ngoài nước đã ký Hiệp định để thực hiện đầu tư cơ sở hạ tầng trọng điểm có quy mô lớn[[13]](#footnote-13), đây chủ yếu là các dự án đầu tư có số vốn vay ODA rất lớn với thời gian vay kéo dài). Ngoài ra, việc đảm bảo hàng năm trung ương thông qua mức bội chi đủ đáp ứng nhu cầu để thực hiện các nhiệm vụ trong năm (nhất là các dự án vay lại vốn ODA theo các hiệp định Chính phủ đã ký kết với nước ngoài) sẽ giúp Thành phố chủ động hơn trong việc rà soát, cân đối để bố trí nguồn lực thực hiện các nhiệm vụ mà không ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện các dự án theo hiệp định đã ký kết (thực tế hiện nay, mức bội chi của thành phố Hà Nội không đủ đáp ứng nhu cầu giải ngân vốn vay lại ODA, dẫn đến Thành phố phải cân đối, điều chỉnh giảm dự toán chi ngân sách để có nguồn bội thu bù đắp[[14]](#footnote-14)).

(6) Cơ chế ứng vốn để thực hiện một số dự án đầu tư cơ sở hạ tầng quan trọng trên địa bàn Thành phố thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Trung ương.

Trên địa bàn Thành phố hiện có rất nhiều dự án lớn được thực hiện từ nguồn vốn ngân sách Trung ương thuộc các lĩnh vực giao thông, môi trường,…, theo quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công và các quy định hiện hành, nguồn vốn để thực hiện các dự án này được tổng hợp trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm của trung ương. Tuy nhiên, do ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố, một số dự án lớn thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Trung ương trên địa bàn Thành phố chưa được tổng hợp trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm, do vậy chưa được bố trí vốn để tiếp tục triển khai thực hiện và hoàn thành theo tiến độ dự kiến đã đề ra (Dự án Khu Công nghệ cao Hòa Lạc,…). Do vậy, việc Trung ương chấp thuận cơ chế này (ngân sách Thành phố ứng trước để thực hiện các dự án và ngân sách Trung ương sẽ bố trí hoàn trả ngân sách Thành phố đã ứng) sẽ giúp đẩy nhanh tiến độ thực hiện, đảm bảo sớm hoàn thành các dự án đưa vào sử dụng, góp phần hoàn thiện kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của Thành phố cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ngân sách.

(7) Giao Thành phố tiếp tục làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp sau sắp xếp, cổ phần hóa; Thành phố được quản lý, sử dụng toàn bộ số tiền thu được từ sắp xếp, cổ phần hóa DNNN giai đoạn từ năm 2016 trở về trước để bổ sung nguồn vốn thực hiện các dự án trọng điểm của Thành phố cũng như những chương trình, nhiệm vụ khác để phát triển kinh tế - xã hội

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, trong giai đoạn 2011-2015 thành phố Hà Nội đã thực hiện cổ phần hóa 56 doanh nghiệp; giai đoạn 2016-2020 thành phố Hà Nội tiếp tục thực hiện cổ phần hóa 15 doanh nghiệp. Về cơ bản, Thành phố đã thực hiện nghiêm túc và có hiệu quả công tác cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, đã đạt mục tiêu là thu hút được các nguồn vốn xã hội đầu tư vào sản xuất kinh doanh, giúp doanh nghiệp có điều kiện mở rộng sản xuất, đổi mới công nghệ, nâng cao khả năng cạnh tranh trên thị trường, tạo thêm việc làm và nâng cao thu nhập cho người lao động.

Trong điều kiện nguồn vốn đầu tư tập trung từ ngân sách của Thành phố còn khó khăn, việc Trung ương chấp thuận cơ chế cho Thành phố Thành phố được quản lý, sử dụng toàn bộ số tiền thu được từ sắp xếp, cổ phần hóa DNNN giai đoạn từ năm 2016 trở về trước (khoảng hơn 3.000 tỷ đồng) sẽ góp phần đảm bảo nguồn lực đáp ứng các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và xây dựng, hoàn thiện kết cấu hạ tầng của Thủ đô.

Việc phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền về công tác quản lý tài chính - ngân sách sẽ tạo động lực cho Thành phố tiếp tục phát triển nhanh, bền vững hơn, xứng đáng là vị trí, vai trò đầu não, động lực, có sức thu hút và lan tỏa lớn trong Vùng kinh tế trọng điểm phía phía Bắc, Vùng đồng bằng sông Hồng, đóng góp lớn hơn vào sự phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách chung của cả nước. Đồng thời, bảo đảm nhiệm vụ kiểm tra, giám sát của Quốc hội, Chính phủ, HĐND các cấp ở Thành phố.Thực hiện đầy đủ việc công khai, minh bạch để thực hiện việc giám sát của người dân, của các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể. Các cơ chế, chính sách được thông qua sẽ tạo điều kiện cho Thành phố huy động được nguồn lực, đẩy nhanh tiến độ đầu tư các dự án, công trình quan trọng phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, mang lại hiệu quả đầu tư cao hơn, góp phần phát triển kinh tế - xã hội không chỉ riêng của Thủ đô Hà Nội mà còn góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội Vùng Thủ đô và Vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ.

*5.3.Triển khai các nội dung phân cấp ở các lĩnh vực theo Đề án* (Kế hoạch – đầu tư; Xây dựng, quy hoạch đô thị; Đất đai, xây dựng, môi trường; Công Thương; Tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức, viên chức; Tư pháp; Văn hóa – xã hội; Y tế; Lao động, Thương binh và Xã hội) sẽ giảm thời gian thực hiện dự án, giảm lãng phí, thất thoát, tạo bước đột phá, tác động mạnh mẽ đến tăng trưởng kinh tế theo hướng nhanh và bền vững.

*5.4. Đối với người dân và doanh nghiệp:* Việc triển khai mô hình chính quyền đô thị gắn với xây dựng thành phố thông minh, cải cách hành chính, triển khai dịch vụ công trực tuyến mạnh mẽ sẽ giúp người dân và doanh nghiệp tiết kiệm thời gian, công sức đi lại thực hiện; nâng cao chất lượng dịch vụ.

Việc triển khai mô hình chính quyền đô thị sẽ làm tăng đầu tư xã hội và GRDP. Từ đó tác động đến tăng thu nhập bình quân đầu người; chính sách an sinh xã hội được cải thiện; chỉ số giảm nghèo đa chiều tăng lên; nâng cao chỉ số phát triển con người; thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa nông thôn và thành thị, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân Thủ đô.

*5.5. Dự kiến, triển khai mô hình chính quyền đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội* (từ năm 2021) sẽ đảm bảo tăng thu ngân sách địa phương khoảng 10%; tốc độ tăng trưởng kinh tế Thủ đô trung bình giai đoạn 2021-2025 cao hơn khoảng 1,0 – 1,5%/năm so với không áp dụng mô hình chính quyền đô thị.

## 6. Về xã hội

Hạn chế, giảm thiểu những bất cập nảy sinh trong quá trình phát triển đô thị hiện đại thông qua việc quản lý, khai thác hiệu quả các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội; tạo thêm nhiều việc làm; cung cấp các dịch vụ hành chính công, dịch vụ công với chất lượng ngày càng cao cho người dân; thiết lập nếp sống văn hoá, văn minh đô thị; trấn áp và ngăn ngừa hiệu quả các loại tội phạm xã hội…

Mối quan hệ giữa nhân dân với Chính quyền thành phố ngày càng được cải thiện theo hướng vừa đảm bảo quản lý nhà nước ở địa bàn đô thị, vừa phục vụ nhu cầu phát triển của xã hội thông qua việc đẩy mạnh cải cách hành chính, cơ chế “một cửa”, “một cửa liên thông”, cung cấp dịch vụ công trực tuyến cáp độ 3,4; tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra công vụ...Các tổ chức, doanh nghiệp, người dân được tham gia rộng rãi, trực tiếp, dân chủ hơn vào quá trình quản lý đô thị thông qua nhiều hình thức như bầu đại biểu HĐND, phản biện, giám sát, lấy ý kiến đóng góp, đánh giá tín nhiệm cán bộ…

# II. LỘ TRÌNH TRIỂN KHAI ĐỀ ÁN

 Thời gian thực hiện thí điểm: 05 năm. Hằng năm, Thành phố báo cáo Chính phủ và Quốc hội về tình hình thực hiện Nghị quyết.

Thành phố Hà Nội triển khai các nội dung của Đề án: từ năm 2019 sau khi Quốc hội ban hành các Nghị quyết, trong đó lộ trình thực hiện nội dung thí điểm xây dựng mô hình tổ chức hai cấp chính quyền (cấp thành phố và quận, thị xã); cơ quan hành chính tại phường trong khu vực 12 quận, thị xã Sơn Tây từ đầu nhiệm kỳ 2021-2026. Thời gian thực hiện thí điểm một nhiệm kỳ 2021 - 2026.

# III. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

UBND thành phố Hà Nội xin đề xuất, kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ một số nội dung sau:

1- Đề nghị Quốc hội:

- Ban hành Nghị quyết về thực hiện thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, bao gồm các cơ chế, chính sách phân cấp, phân quyền cho thành phố Hà Nội thuộc thẩm quyền của Quốc hội để Thành phố thực hiện Đề án;

- Đề nghị Quốc hội bổ sung vào Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc Hội về xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thủ đô khi có đủ điều kiện.

2. Đề nghị Chính phủ:

- Quyết định những cơ chế chính sách phân cấp, phân quyền thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và bổ sung, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan để tạo điều kiện cho thành phố Hà Nội thực hiện Đề án.

3. Đề nghị Các Bộ, cơ quan ngang bộ:

- Xây dựng bổ sung, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến thẩm quyền của các Bộ, cơ quan ngang bộ đã được nêu trong Đề án về thực hiện thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, bao gồm các cơ chế, chính sách ủy quyền, phân cấp cho thành phố Hà Nội để thực hiện Đề án.

Trên đây là một số nội dung cơ bản của Đề án thí điểm quản lý theo mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội. UBND thành phố Hà Nội kính trình Quốc hội, Chính phủ xem xét, quyết định./.

 **UBND THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

1. Điều 3, Luật Quy hoạch đô thị 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Mật độ dân số trung bình của Hà Nội là 1.979 người/km². Mật độ dân số cao nhất là ở [quận Đống Đa](https://vi.wikipedia.org/wiki/%C4%90%E1%BB%91ng_%C4%90a) lên tới 42.400 người/km2. Đối với các huyện ngoại thành như Đông Anh, mật độ dân số là: 2.060 người/km² vẫn cao hơn nhiều mật độ dân số trung bình của tỉnh Hưng Yên là: 1.490 người/km² [↑](#footnote-ref-2)
3. Năm 2017, tại quận Đống Đa: cơ cấu ngành công nghiệp chiếm 8,57%; Ngành xây dựng chiếm 30,40%; Ngành thương mại - dịch vụ chiếm 61,03%; huyện Chương Mỹ, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp là 69%. [↑](#footnote-ref-3)
4. Từ điển Tiếng Việt, Trung tâm Từ điển học, NXB Đà Nẵng, 1996, trang 157 [↑](#footnote-ref-4)
5. Vào năm 2004, con số về chênh lệch giàu nghèo giữa nông thôn - thành thị lên tới trên 6,9 lần. Hiện nay mức chênh lệch này ước khoảng 9 lần. [↑](#footnote-ref-5)
6. Báo cáo số 536/BC-CTK ngày 20/12/2017 của Cục Thống kê Hà Nội [↑](#footnote-ref-6)
7. () 756 HTX trên tổng số 1.009 HTX đã chuyển đổi hoạt động theo Luật HTX 2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. Gồm: (1) Người sử dụng (cơ quan Nhà nước, doanh nghiệp, công dân, cán bộ, công chức), (2) Kênh truy cập (trang thông tin/cổng thông tin điện tử, thư điện tử, điện thoại, kiosk,... ), (3) Dịch vụ cổng thông tin điện tử (quản lý nội dung; tìm kiếm truy vấn; quản lý người sử dụng, đăng nhập một lần; quản lý biểu mẫu điện tử; thông báo), (4) Dịch vụ công trực tuyến, (5) Ứng dụng và cơ sở dữ liệu (ứng dụng quốc gia, cấp tỉnh, nội bộ và tổng hợp, báo cáo, (6) Dịch vụ chia sẻ và tích hợp, (7) Nền tảng chia sẻ và tích hợp, (8) Hạ tầng kỹ thuật, (9) quản lý chỉ đạo [↑](#footnote-ref-8)
9. Gồm: Kiến trúc nghiệp vụ, kiến trúc ứng dụng, kiến trúc dữ liệu và kiến trúc kỹ thuật [↑](#footnote-ref-9)
10. Tính đến tháng 3/2017, toàn Thành phố có 335 đ/c Bí thư Đảng ủy xã phường, thị trấn đồng thời là Chủ tịch HĐND; 18/30 đ/c Bí thư Quận, huyện, thị ủy đồng thời là Chủ tịch HĐND. [↑](#footnote-ref-10)
11. Bộ luật Dân sự (sửa đổi); Bộ luật Hình sự (sửa đổi); Luật Hôn nhân gia đình (sửa đổi) ; Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi), Luật ban hành các văn bản QPPL (sửa đổi), Luật trưng cầu ý dân, Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi), Luật Tổ chức Chính phủ (sửa đổi), Luật MTTQ Việt Nam (sửa đổi), Luật Dân số, Luật Báo chí, Luật Bảo vệ chăm sóc trẻ em. [↑](#footnote-ref-11)
12. Báo cáo số 162 – BC/TU ngày 22 tháng 8 năm 2017 của Thành ủy Hà Nội về Sơ kết 05 năm thực hiện Nghị quyết 11-NQ/TW, ngày 06/01/2012 của Bộ Chính trị (khóa XI) “về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn 2011-2020” [↑](#footnote-ref-12)
13. Các tuyến đường sắt đô thị (Tuyến số 3 Nhổn - ga Hà Nội, ga Hà Nội - Hoàng Mai; Tuyến số 2 Nam Thăng Long - Trần Hưng Đạo, Trần Hưng Đạo - Nội Bài;...)... [↑](#footnote-ref-13)
14. Năm 2018 bội thu NSĐP là 360 tỷ đồng; năm 2019 là khoảng 1.194 tỷ đồng. [↑](#footnote-ref-14)