Chương 4

Cơ cấu tổ chức của chính quyền cấp dưới và chính quyền địa phương[1]

Trách nhiệm trong tổ chức chính quyền phải được quy định rõ ràng và các lĩnh vực hoạt động phải được phân biệt rạch ròi.

— Ali Pasha 1871

CÁC ĐƠN VỊ CHÍNH QUYỀN CẤP DƯỚI VÀ MỨC ĐỘ ĐỘC LẬP

Cơ cấu của chính quyền cấp dưới

Tại tất cả các nước, ngay bên dưới chính quyền trung ương là chính quyền cấp dưới với những thẩm quyền về pháp lý và hành chính khác nhau cùng những nguồn lực khác nhau để thực hiện những thẩm quyền đó. Các cơ quan chính quyền này có thể có nhiều cấp như cấp tỉnh và vùng là cấp cao; cấp quận, huyện hoặc thành phố là cấp thấp hơn; cấp xã hay các cộng đồng ở các thị trấn nhỏ là cấp thấp nhất. Chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp dưới có thể do hiến pháp hoặc do các văn bản của chính quyền trung ương quy định. Rõ ràng là trong trường hợp chức năng nhiệm vụ của chính quyền cấp dưới được quy định bởi hiến pháp, quyền lực và mức độ tự chủ của chính quyền cấp dưới được bảo vệ ở mức độ cao hơn.

Thuật ngữ "chính quyền địa phương" thường được hiểu là những đơn vị của chính quyền trực tiếp cung cấp dịch vụ cho các công dân tại cấp trung gian thấp và thấp nhất. Tại một số nước (ví dụ, ở Italia với mô hình thành phố-bang và tại nhiều nước châu Âu khác), các đơn vị chính quyền địa phương đã có quyền tự trị từ

rất lâu trước khi các quốc gia đó được thành lập với cơ cấu tổ chức chính quyền như hiện nay và do đó, không cần sự phân cấp thẩm quyền từ cấp chính quyền cao hơn cho các đơn vị này. Ngược lại, các nước đang phát triển lại bắt đầu từ việc xây dựng chính quyền trung ương vững mạnh sau khi giành được độc lập, và nhìn chung, thói quen quản lý, điều hành các địa phương thường không có truyền thống ăn sâu bám rễ lâu dài.

Các cơ cấu chính quyền cấp dưới là rất khác nhau tuỳ thuộc vào hệ thống chính trị. Các bản hiến pháp liên bang thường quy định quyền tự quyết cho các bang đối với một số chức năng cụ thể, và quy định các nguồn tài chính cụ thể mà chính quyền các bang có thể khai thác. Nhìn chung, các đơn vị chính quyền địa phương được thành lập theo quy định của hiến pháp và trách nhiệm của các tỉnh, mặc dù một số nước (ví dụ như Mêhicô, Philíppin và Thái Lan) có quy định về quy chế độc lập riêng cho khu vực thủ đô. Chính quyền liên bang thường không thực hiện việc kiểm soát trực tiếp đối với chính quyền địa phương, mặc dù, chẳng hạn như ở Hoa Kỳ, chính quyền liên bang có thể lựa chọn phương thức kiểm soát là thông qua việc quản lý các chương trình được thực hiện ở cơ sở.[2]

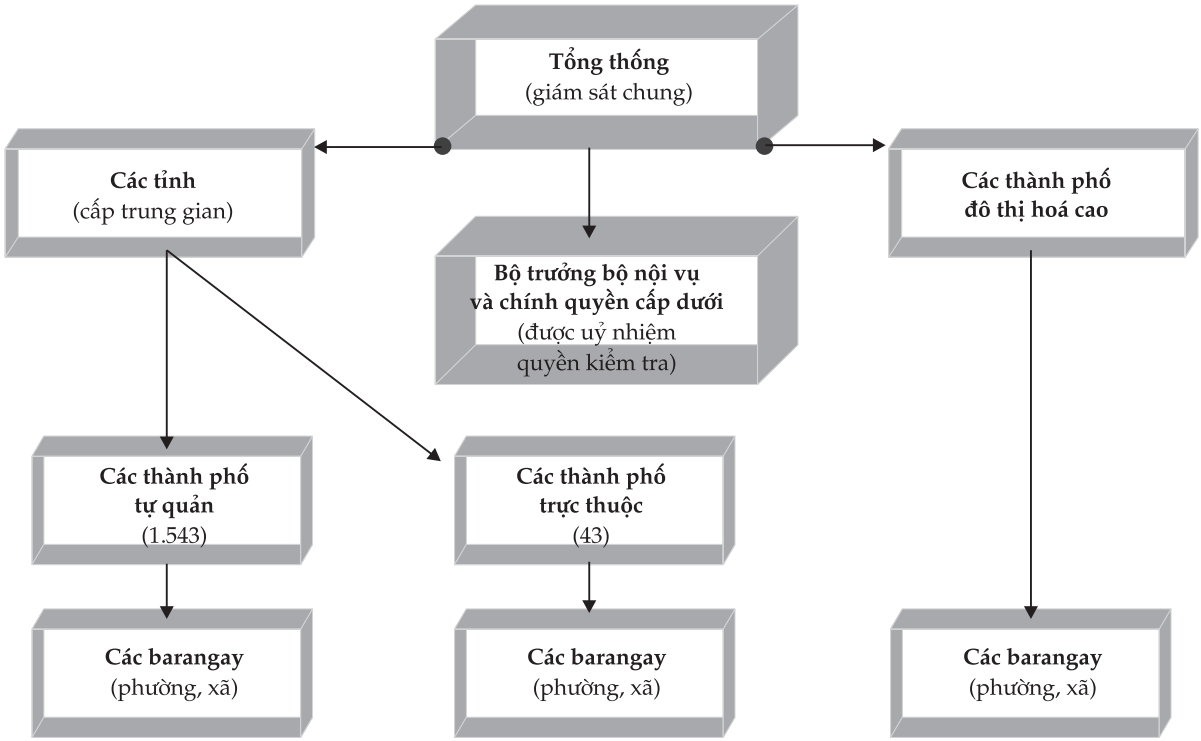
Tại một số nước có cơ cấu nhà nước đơn nhất, chính quyền địa phương thi hành quyền lực của mình theo nguyên tắc *ultra vires* (vượt khỏi quyền lực): quyền lực của chính quyền cấp dưới do chính quyền trung ương trực tiếp uỷ nhiệm, và cấp trung ương có thể bãi bỏ việc uỷ nhiệm đó.[3] Tại một số nước thuộc hệ thống đơn nhất khác, chính quyền địa phương hoạt động theo nguyên tắc *thẩm quyền chung*, và trên nguyên tắc được phép thực thi những thẩm quyền không thuộc chính quyền trung ương.

Cơ cấu tổ chức và thứ bậc của các cơ quan chính quyền địa phương ở các nước có sự khác biệt đáng kể, phụ thuộc vào các truyền thống của thời kỳ thuộc địa, các tập quán về quản lý địa phương và các xu hướng phân quyền được thực hiện sau khi giành được độc lập. Hầu hết các nước có cơ cấu tổ chức đơn nhất chia cơ cấu hành chính quốc gia thành các tỉnh hoặc khu vực. Mỗi tỉnh hoặc khu vực do một tỉnh trưởng/thống đốc đứng đầu. Tỉnh trưởng có thể do dân bầu trực tiếp hoặc do người đứng đầu nhà nước bổ nhiệm. Thông thường chính quyền cấp xã ở các nước đang phát triển là do dân bầu hoặc đó là các tổ chức được hình thành theo tập quán địa phương. Cơ chế này đã tồn tại trong suốt giai đoạn thuộc địa kéo dài hàng

thế kỷ. Trên thực tế, tại rất nhiều nước, cơ chế này có vai trò rất quan trọng đối với việc kiểm soát có chọn lọc của một số chính quyền thực dân trong khi thực hiện nguyên tắc "cai trị gián tiếp".

Các cơ quan chính quyền cấp dưới có sự khác biệt đáng kể về quy mô tại các nước, ngay cả các nước trong cùng nhóm. Và các chính quyền cấp cơ sở cũng có nhiều sự khác biệt giữa các nước. Chẳng hạn, tại Inđônêxia, chính quyền cấp vùng bao gồm chính quyền tỉnh (cấp tự trị thứ nhất) và các vùng tự trị cấp hai. Tuy nhiên, tại Philíppin, các tỉnh lại có quy mô gần với quy mô cấp quận, huyện ở Inđônêxia. Chính quyền thành phố là đơn vị hành chính cơ bản ở Philippin, và các *barangay* (phường, xã) là cấp phụ thuộc trực tiếp của chính quyền cấp thành phố và cấp xã. Trong khi cấp tỉnh có một số quyền giám sát đối với các thành phố và các thành phố lại có quyền giám sát đối với *barangay*, nhưng mỗi cấp chính quyền cấp dưới lại có quyền thực hiện các dịch vụ cơ bản trên phần lãnh thổ do mình quản lý (xem Hình 4.1).

Hình 4.1
Cơ cấu chính quyền cấp dưới ở Philippin



Quyền tự trị của đơn vị chính quyền cấp dưới

Mức độ độc lập của các cơ quan chính quyền cấp dưới là khác nhau giữa các nước. Một số nước thì trao quyền tự trị hoàn toàn cho chính quyền địa phương và được cơ quan dân cử ở địa phương giám sát. Tại một số nước khác, chính quyền địa phương chỉ đơn giản là các cơ quan trực thuộc chính quyền trung ương, do chính quyền trung ương thành lập và người đứng đầu chính quyền cấp dưới cũng do chính quyền trung ương bổ nhiệm và miễn nhiệm. (Trên thực tế, chính quyền cấp dưới ở các nước có cơ cấu đơn nhất không thể hoàn toàn độc lập với chính quyền trung ương).

Tỉnh trưởng hoặc thống đốc thường là những chính trị gia do chính quyền trung ương bổ nhiệm và họ đóng vai trò kép: vừa là người đứng đầu chính quyền tỉnh, vừa là người đại diện cho chính quyền trung ương. Tại một số nước, chính quyền cấp tỉnh - với đội ngũ nhân sự gồm những nhân viên của các bộ và cơ quan trung ương - chỉ là cánh tay kéo dài của các bộ ở trung ương xuống các đơn vị mà nó giám sát. Các quốc gia khác nhau cũng có những xu hướng đối lập nhau trong việc phân chia các khu vực theo ảnh hưởng chính trị (một số quốc gia, kể cả nhà nước liên bang và nhà nước đơn nhất như Inđônêxia và Vương quốc Anh đều trao quy chế tự trị cho một số vùng), và phân chia thành các khu vực hành chính (chẳng hạn như trường hợp của Pháp và Nhật Bản). Tại Italia, mặc dù các khu vực có quyền tự trị đáng kể, vẫn có một vài khu vực có quy chế đặc biệt dựa trên đặc trưng riêng về ngôn ngữ và dân tộc.

Tại các nền kinh tế chuyển đổi ở khu vực Đông Âu và Liên Xô cũ, các dịch vụ công được thực hiện thông qua các đơn vị chính quyền được phân cấp còn chưa rõ ràng do ảnh hưởng của truyền thống tập trung hóa cao độ trước đây. Các văn bản luật quy định việc thành lập chính quyền cấp cơ sở tại Đông Âu nhấn mạnh sự khác biệt giữa hệ thống mới so với hệ thống tập trung hóa đã tồn tại trước đây[4]. Thái độ đối với chính quyền tỉnh và vùng vẫn còn chưa rõ ràng. Một mặt, chính quyền vùng bị nghi ngờ là đại diện của chính quyền trung ương, và do vậy là mối đe dọa đối với quyền tự chủ mới mẻ của chính quyền cấp cơ sở. Mặt khác, lại có sự thừa nhận chung là do quy mô nhỏ của các cơ quan chính quyền tự chủ cấp cơ sở, nên rất khó có thể chuyển giao tất cả các chức năng cho họ, đặc biệt là các chức năng liên quan tới địa bàn rộng.

Do vậy, tại các nền kinh tế

chuyển đổi, có một cảm nhận về sự cần thiết phải có các cơ quan dân cử tại cấp tỉnh/vùng để thực hiện việc quản lý địa phương và một số chức năng điều tiết trong phạm vi thẩm quyền của địa phương. Tuy nhiên, điều này lại chưa được thực hiện bởi vẫn còn các tranh chấp về phạm vi lãnh thổ và bởi sự lo ngại của chính quyền cấp cơ sở về việc mọi quyền lực tập trung trong cơ quan có thẩm quyền do dân cử trong trường hợp cơ quan này thuộc về một lực lượng chính trị khác. Tại hầu hết các nước, mô hình chung là có các cơ quan của chính quyền trung ương ở địa phương - đó là thống đốc khu vực tại Bungari, văn phòng quận tại Cộng hoà Séc, *voivods* (khu vực) ở Ba Lan, chính quyền khu vực và quận, huyện ở Xlôvakia, v.v..

QUẢN LÝ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Khái quát

Trong khi chính quyền địa phương được hiểu là bao gồm các đơn vị hành chính cung cấp trực tiếp dịch vụ công cho dân chúng, thì các đơn vị này cũng không có vị trí như nhau trong cơ cấu chính quyền địa phương ở tất cả các nước. Philíppin coi tất cả các cấp chính quyền bên dưới là chính quyền "địa phương" trong khi Inđônêxia cũng như đa số các nước khác coi cấp địa phương chỉ là các cấp dưới cấp tỉnh. Trong cơ cấu chính quyền hai cấp ở Bắc Mỹ và nhiều nước châu Âu, cấp hạt là cấp chính quyền ở bên trên, thành phố tự trị hoặc cộng đồng thôn xã là cấp chính quyền bên dưới. Nhật Bản lại có cơ cấu chính quyền địa phương một cấp dưới cấp tỉnh hoặc khu vực. Cơ cấu chính quyền hai cấp dường như có một số ưu thế đáng kể trong việc thực hiện quản lý có hiệu quả đối với cộng đồng dân cư nằm ngoài phạm vi của chính quyền thành phố và việc phối hợp lập kế hoạch xây dựng cơ sở hạ tầng.

Theo truyền thống từ thời thuộc địa, Ấn Độ có gần 600 đơn vị hành chính cấp huyện, chịu trách nhiệm báo cáo lên cấp tỉnh mà nó trực thuộc. Các đơn vị cấp huyện này có sự khác biệt đáng kể về quy mô, có thể từ vài chục nghìn dân tới vài triệu dân. Chính quyền trung ương và chính quyền bang có quyền thay đổi ranh giới lãnh thổ của các đơn vị cấp huyện và dưới cấp huyện, và có thể sáp nhập các đơn vị với nhau bằng cách này hay cách khác. Nhìn chung, cấp dưới huyện không có vai trò tự trị, mặc dù như đã đề cập, các làng, xã thường có quyền tự trị.

Chính quyền thành phố tự trị có thể báo cáo trực tiếp lên chính

quyền trung ương hoặc tỉnh, hay có thể là một bộ phận của bộ máy hành chính huyện tuỳ theo quy mô và tính chất của thành phố. Các đơn vị trực thuộc thành phố, như các uỷ ban dân phố hoặc hội đồng dân cư, là mắt xích cuối cùng trong sợi dây liên kết giữa chính quyền và dân chúng.

Hệ thống hành chính cho khu vực nông thôn thường có sự khác biệt và phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố văn hóa và truyền thống. Tại rất nhiều quốc gia ở châu Á và châu Phi, các tổ chức thuộc làng, xã được coi như những viên gạch xây dựng nên cơ cấu chính quyền cấp cơ sở, và sau đó tạo nên cơ cấu chính quyền cấp huyện (là tập hợp của nhiều làng tiếp giáp nhau). Đồng thời, tại một số nước, đại diện của chính quyền trung ương hoặc cấp tỉnh được thiết lập để chịu trách nhiệm điều hành và phối hợp hoạt động của các cơ quan (theo mô hình quận của Pháp). Tại một số nước châu Á, cơ chế phi tập trung dân chủ hóa,theo hình thức hội đồng dân cử ở cấp huyện và cấp dưới huyện, cũng được đưa vào mô hình này.

Việc thành lập chính quyền địa phương đặt ra những vấn đề đặc biệt cho một số nước ở châu Phi và khu vực Thái Bình Dương - những nước vẫn tuân theo các mô hình mang tính tập quán ngay cả trong thời kỳ còn là thuộc địa. Hệ thống tập quán tồn tại chủ yếu ở các nước châu Phi, mặc dù các truyền thống tập quán vẫn được duy trì song song với hệ thống chính thống tại các nước phát triển như Niu Dilân và Hoa Kỳ, và một số nước đang phát triển như Ấn Độ. Tại châu Phi, Uganđa là nước đã có những nỗ lực nghiêm túc nhất trong việc dân chủ hóa các quyền của người bản địa (theo tập quán) thông qua các hội đồng địa phương không phụ thuộc vào các phe phái[5]. Tandania cũng đã thành công cả trong việc trao quyền cho các cấp cơ sở và xây dựng nhận thức ở tầm quốc gia vượt ra khỏi khuôn khổ chật hẹp của bộ tộc - là một trong những ví dụ điển hình của châu Phi.

Quá trình xây dựng hiến pháp ở các nước khu vực Thái Bình Dương làm bộc lộ hai vấn đề: phi tập trung hóa và vai trò của hệ thống tập quán cũng như của các nhà lãnh đạo. Việc lãnh thổ quốc gia nằm rải rác trên các hòn đảo và việc xây dựng hình ảnh đất nước mới làm cho vấn đề phi tập trung hóa và chia sẻ quyền lực dễ chấp nhận hơn đối với dân chúng. Tuy nhiên, vai trò truyền thống của các nhà lãnh đạo theo tập quán, được lựa chọn theo các phương thức đã được chấp nhận từ lâu đời, lại khác hẳn so với vai trò mà họ được phân công theo các quy định pháp luật đối với

chính quyền cấp cơ sở. Khi được giới thiệu tham gia vào chính quyền địa phương, các nhà lãnh đạo được bầu theo tập quán mất đi một số quyền và trách nhiệm mà họ vẫn được hưởng theo truyền thống. Như Hughes (1998) đã đề cập, tập quán được sắp xếp thành bộ luật không còn là tập quán, vì nó đã mất đi năng lực cố hữu là điều chỉnh cho phù hợp với những thay đổi hoàn cảnh và thái độ của cộng đồng.

Quản lý nông thôn

Quản lý nông thôn rất quan trọng đối với chất lượng cuộc sống của hàng triệu công dân, và chính vì thế ở hầu hết các nước, vấn đề quản lý nông thôn không chỉ đơn giản được coi là một chức năng của chính quyền cấp tỉnh. Đặc biệt ở các nước có lãnh thổ phân bổ rộng và rải rác cũng như các nước đang triển khai các chương trình xoá đói giảm nghèo và dịch vụ xã hội trên phạm vi rộng, việc quản lý bằng các quyết định "từ xa" của các cơ quan không có tính chất đại diện không mang lại hiệu quả và độ tin cậy. Nhu cầu phải có một cơ cấu tổ chức hiệu quả cho quản lý nông thôn xuống tới tận các làng xã đã được thừa nhận tại hầu hết các nước đang phát triển.

Mô hình chính quyền tự quản cho các vùng nông thôn mới xuất hiện tại nhiều nước châu Á là mô hình trong đó có một hội đồng xã ở cấp cơ sở, cấp thứ hai tiếp theo là cấp liên xã và đứng trên cùng của hệ thống là cấp huyện với các thành viên được bầu theo phương thức gián tiếp. Cơ cấu chính thức này được chỉnh sửa bằng các quy định của luật tục và các tổ chức tự quản.

Tại Ấn Độ - nơi hệ thống quản lý cấp huyện được quy định trực tiếp trong hiến pháp - các hội đồng huyện (cùng với các đại diện của khu vực đô thị) còn xây dựng kế hoạch phát triển cho toàn huyện. Luật phi tập trung hóa của Inđônêxia năm 1999 cũng quy định vai trò tương tự cho chính quyền cấp huyện được hình thành từ bầu cử. Dimbabuê hợp nhất các hội đồng nông thôn và hội đồng huyện thành 57 hội đồng huyện nông thôn vào năm 1993. Những cố gắng tương tự cũng được triển khai ở Nam Phi sau khi chế độ phân biệt chủng tộc sụp đổ và ở nhiều nước châu Phi khác. Tại hầu hết các nước, có rất nhiều ví dụ có thể dẫn ra về sự tồn tại song song của các cộng đồng địa phương và các cơ quan chính thức, trong đó các cộng đồng địa phương quản lý các trường học, cung cấp dịch vụ y tế, hệ thống thuỷ lợi, v.v..

Tại một số nước, các tổ chức bán chính phủ như các cơ quan phát triển cũng hoạt động như các cơ quan có thẩm quyền ở địa

phương, đại diện cho các khách hàng của họ. Trong một số trường hợp, các thị trấn được xây dựng xung quanh các nhà máy chế tạo lớn cũng được phép cung cấp các dịch vụ xã hội. Một số cơ quan có thẩm quyền địa phương không thuộc thành phố này còn được phép thu thuế và các khoản phí dịch vụ khác để trang trải chi phí hoạt động.

Quản lý các thành phố

Mặc dù quá trình đô thị hóa diễn ra ở tất cả các nước, nhưng lại có sự khác biệt đáng kể về mức độ, quy mô và tính chất của quá trình này tại các nước khác nhau. Trên toàn thế giới hiện nay có trên 300 thành phố có 1 triệu dân trở lên và trong số đó 200 thành phố là ở các nước đang phát triển. Trong năm 2000, trong số 20 thành phố cỡ lớn (hay "siêu thành phố") có trên 10 triệu dân, có tới 17 thành phố thuộc về các nước đang phát triển, trong đó 12 thành phố là ở khu vực châu Á. Vào năm 2025, dự tính có tới 20 siêu thành phố ở khu vực châu Á với tổng số dân vào khoảng 400 triệu người.

Tuy nhiên, trong khi một tỷ lệ đáng kể dân thành thị sống ở các thành phố lớn, thì các đô thị quy mô nhỏ hơn vẫn chiếm đa số tại hầu hết các nước trên thế giới. Ví dụ, hơn 90% chính quyền thành phố và thị xã tại Hoa Kỳ chỉ phục vụ cho dưới 10.000 người và có tới 28.000 trong số 36.000 cộng đồng của Pháp có số dân dưới hơn 1.000 người. Quá trình đô thị hoá đang tiếp tục là do sự mở rộng tự nhiên ranh giới của thành phố. Nó cũng phụ thuộc một phần vào việc chính quyền một số nước đã ban hành hiến chương mới về chính quyền đô thị, cho phép các công dân có quyền biểu quyết tự thành lập đô thị (như tại Hoa Kỳ và nhiều nước Đông Âu). Nhiều nước, như Nhật Bản và Vương quốc Anh, có các chủ trương hợp nhất nhiều đô thị nhỏ để đạt được cơ cấu dân số đô thị hợp lý. Các quốc gia đang phát triển như Ấn Độ và Inđônêxia - do thừa nhận tầm quan trọng của các thành phố loại hai với số dân dưới 300.000 người và nhằm sửa chữa sai lầm là đã bỏ qua điều này trong nhiều năm – đã thực hiện các chương trình phát triển cơ sở hạ tầng toàn diện tại các thành phố cỡ vừa và nhỏ này.

Chính quyền đô thị

Chính quyền đô thị phải làm gì, người nào làm việc đó và bằng nguồn lực nào là những điểm khác biệt ở từng nước và từng đô thị[6]. Tuy nhiên, nhìn chung, các dịch vụ công của đô thị ở hầu hết các nước đều bao gồm:

- thu gom rác và xử lý chất thải;
- cấp và thoát nước;

- dịch vụ môi trường, bảo dưỡng hệ thống đèn đường, công viên và khu vui chơi, giải trí;
- dịch vụ y tế và giáo dục cơ bản (chỉ có tại một số nước, thường là do chính quyền trung ương cung cấp);
- một số phúc lợi xã hội (chẳng hạn, chỗ ở cho người vô gia cư);
- giao thông nội thị;
- quy hoạch đô thị và bộ máy cưỡng chế;
- công trình công cộng và nhà ở;
- cứu hoả và các dịch vụ khẩn cấp khác;
- quy định về giao thông.

Trách nhiệm đối với cảnh sát và hệ thống nhà tù thường không được giao cho các cơ quan chính quyền thành phố, trừ một số nước thuộc Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) (ví dụ, Hoa Kỳ). Tại nhiều nước châu Á, việc phát triển các khu vực đô thị thường gặp khó khăn do định hướng của các chính trị gia trong việc chú ý phát triển khu vực nông thôn, làm cho các nguồn lực bị phân tán vào các dự án phát triển nông thôn không hiệu quả. Mặt khác, sự lo ngại về việc các dịch vụ ở đô thị lại phải cung cấp cho dòng người di cư từ khu vực nông thôn đã khiến cho chính quyền các đô thị kiên quyết ngăn chặn dòng người di cư tới thành phố, thậm chí bằng cách từ chối cung cấp những dịch vụ cơ bản cho người dân ở các khu ổ chuột. Số lượng lớn những người bầu cử từ khu vực nông thôn tiếp tục nuôi dưỡng xu hướng chống lại những khoản đầu tư quan trọng vào xây dựng cơ sở hạ tầng đô thị tại nhiều nước, trong khi các chính sách nhằm vào số đông dân cư cũng không ủng hộ việc tự hạch toán của các dịch vụ đô thị.

Cũng sẽ có ích khi xem xét các cách thức khác nhau để hình thành nên các chức năng đô thị. Các nước theo truyền thống tổ chức chính quyền địa phương của Anh có xu hướng coi các chính quyền tự quản địa phương là các cơ quan cung cấp dịch vụ, và xác định các chức năng, nguồn tài chính, ranh giới lãnh thổ cũng như sự kiểm soát của trung ương trong mối tương quan với vai trò này. Các nước theo truyền thống châu Âu lục địa lại có khuynh hướng quy định các chức năng khác nhau cho chính quyền trung ương và địa phương và cho phép có sự khác biệt đáng kể về quy mô chính quyền tự quản và năng lực cung cấp dịch vụ. Sự khác biệt này làm cho các đô thị ở những nước châu Âu lục địa có quy mô nhỏ hơn nhiều so với đô thị ở Vương quốc Anh hoặc các nước chịu ảnh hưởng của truyền thống Anh. Do đó, các nước theo truyền thống của Pháp có thể cho phép thực hiện sự phân quyền để bảo đảm

sự hợp tác ở cấp địa phương và cấp bang trong việc thực hiện các chức năng như thi hành pháp luật. Khác với các nước theo truyền thống của Anh, các nước châu Âu lục địa (và cả Nhật Bản) trao "thẩm quyền chung" cho các chính quyền thành phố: các thành phố tự quản có thể làm bất kỳ việc gì có lợi cho công dân địa phương mình và không thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương. Trong mô hình chức năng kép đang được thực hiện rộng rãi ở hầu hết các nước đang phát triển và các nước Đông Âu, các thành phố tự quản, trong khi vẫn là các đơn vị tự quản ở cấp cơ sở, còn phải chịu trách nhiệm thực hiện một số chức năng do chính quyền trung ương hay chính quyền tỉnh uỷ nhiệm (gọi là cơ quan hay vai trò được phân cấp).

Các hệ thống thành phố tự quản

"Đô thị" (urban) khác với "thành phố tự quản" (municipal). Một cơ quan dịch vụ của thành phố tự quản là một thực thể hành chính, trong khi các dịch vụ đô thị có thể và thường được nhiều cơ quan không thuộc thành phố thực hiện. Tuy nhiên, tại nhiều nước khác nhau, chính quyền đô thị luôn được xem là đồng nghĩa với chính quyền thành phố.

Quy chế thành phố tự quản ở các nước khác nhau là rất khác nhau, gồm có hình thức theo luật định và uỷ quyền. Tại các nước như Hoa Kỳ và Vương quốc Anh, chính quyền đô thị không được hiến pháp quy định, trong khi chính quyền đô thị tại hầu hết các nước châu Á, châu Phi, Đông Âu, Mỹ Latinh và châu Âu lục địa lại được quy định bởi hiến pháp. Đồng thời, chính quyền đô thị ở các nước khác nhau cũng lại khác nhau do sự khác biệt về đặc điểm dân cư và văn hoá. Do đó, vấn đề đặt ra là liệu các thành phố tự quản trong một nước có nên có cơ cấu thống nhất hay không, hay cơ cấu chính quyền thành phố nên được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện của từng địa phương cụ thể.

Một số nước quy định về quyền lực và nguồn lực của các cơ quan chính quyền đô thị trong hiến pháp, còn một số nước khác lại để cho chính quyền trung ương hoặc cấp tỉnh quy định các vấn đề này trong các mệnh lệnh hành pháp hoặc các quy định mà nó ban hành. Pháp luật thường quy định những cơ cấu khác nhau cho thành phố cỡ lớn và cỡ nhỏ, và đôi khi còn cho phép thành lập liên minh các thành phố tự quản và các hội đồng quận gồm có các đại diện của đô thị và của các khu vực địa phương trong các quy hoạch tổng thể. (Quy chế của các thành phố trung tâm thường được quy định trong một văn bản luật riêng).

Trong quá trình phục hồi các chính quyền địa phương tự quản, Hunggari đã tái thiết lập cơ cấu địa phương hai cấp truyền thống với các hạt, quận (*megyjk*) là cấp trên và các thành phố tự quản là cấp cơ sở. Việc có một hệ thống pháp luật và quy định thừa nhận sự khác biệt đáng kể trong năng lực quản lý các thành phố tự quản có quy mô khác nhau, thông qua việc phân loại chính quyền địa phương thành các cấp khác nhau, là điều cần thiết và có ích.

Các chính quyền thành phố tự quản được lập nên thông qua bầu cử không phải là phổ biến như người ta tưởng. Phần lớn các chính quyền thành phố tự quản được điều hành bởi các cơ quan do chính quyền trung ương hoặc chính quyền tỉnh bổ nhiệm. Sự miễn cưỡng trong việc thừa nhận chính quyền thành phố hình thành do bầu cử và các cơ quan địa phương tự quản với vai trò là các cơ quan chủ yếu để quản lý địa phương chính là lực cản chính đối với việc quản lý thành phố có hiệu quả.

Trong trường hợp cơ quan chính quyền thành phố tự quản hình thành qua bầu cử, quyền hành pháp có thể được trao cho (i) thị trưởng thành phố do dân trực tiếp bầu (như ở Trung và Đông Âu, Nhật Bản, hầu hết các thành phố ở Bắc và Nam Mỹ); (ii) các hội đồng uỷ ban (như ở các nước theo truyền thống của Anh ở khu vực châu Á và châu Phi); (iii) các hội đồng uỷ ban và một thống đốc do chính quyền hay do chính hội đồng bổ nhiệm (ở Nam Á); (iv) thị trưởng do hội đồng dân cử lựa chọn (một số nước Tây Âu và một số thành phố ở châu Á); hoặc (v) hệ thống thị trưởng trong hội đồng, trong đó, các uỷ viên hội đồng được bầu cùng lúc với người đứng đầu hội đồng.[7]

Mô hình lãnh đạo về mặt hành pháp thông qua chức danh thị trưởng hay thị trưởng trong hội đồng ngày càng trở nên phổ biến. Điều này phần nào giải thích cho tình trạng manh mún, phân hoá quyền lực trong nội bộ chính quyền thành phố tự quản. Cơ cấu lãnh đạo này sẽ có hiệu quả hơn nếu được một nhà quản lý cao cấp chuyên nghiệp như "người quản lý thành phố" hỗ trợ[8]. Cơ cấu này đặc biệt có hiệu quả trong tình hình có sự phân hoá chức năng bởi vì thị trưởng được bầu có thể đại diện cho các lợi ích của địa phương trước các cơ quan nhà nước khác, hoặc trước các cấp chính quyền; có thể liên kết sự lãnh đạo về chính trị với quản lý hành chính và tiến hành các giao dịch có tính thương lượng phối hợp để huy động các nguồn lực và thực hiện các chương trình phát triển.

Kinh nghiệm của các nước châu Á cho thấy năng lực của thị trưởng trong việc thực hiện quyền lãnh đạo có hiệu quả phụ thuộc vào cách thức bầu cử, độ dài của nhiệm kỳ, và vào việc thị trưởng thực hiện quyền lực của mình với cơ chế trách nhiệm cá nhân hay tập thể. Năng lực này cũng phụ thuộc vào cách thức chính quyền trung ương thực hiện sự kiểm soát hàng ngày đối với hoạt động của hội đồng thành phố. Tại Nhật Bản, Hoa Kỳ và một số nước đang phát triển ở khu vực châu Á, Đông Âu và Mỹ Latinh, thị trưởng được dân bầu trực tiếp. Quyền điều hành được tập trung vào thị trưởng và chỉ chịu sự giám sát của một hội đồng do nhân dân bầu ra để phê duyệt ngân sách, thành lập đơn vị mới, bổ nhiệm các chức vụ quan trọng và hoạch định các chính sách lớn. Hội đồng không thể miễn nhiệm thị trưởng (mặc dù một số nước như Ấn Độ quy định thị trưởng có thể bị chính quyền tỉnh miễn nhiệm theo các thủ tục công bằng). Có thể dẫn chứng rất nhiều vị thị trưởng có phương pháp lãnh đạo sáng tạo, hạn chế tham nhũng, phát triển cơ sở hạ tầng thành phố, thiết lập mối quan hệ hợp tác với xã hội công dân. (Chẳng hạn thị trưởng thành phố Colombo, Xri Lanca, đã thành công trong việc đưa hệ thống quản lý thành phố tới gần dân hơn, trên cơ sở hợp tác với các doanh nghiệp và xã hội dân sự và cho phép công dân tham gia vào các quá trình lập kế hoạch và ra quyết định). Thị trưởng thành phố La Paz, Bôlivia, vào đầu những năm 1990 đã biến một thành phố tham nhũng và kiệt quệ thành một thiết chế hoạt động tương đối hiệu quả và ổn định về tài chính.

Mô hình thị trưởng được bầu gián tiếp thông qua hội đồng thành phố cũng tương tự như mô hình bầu thủ tướng trong hệ thống cộng hoà nghị viện. Mô hình này thường được các nước châu Á và châu Phi theo truyền thống Anh áp dụng. Lợi thế của mô hình này là tránh được xung đột giữa thị trưởng với hội đồng , nhưng nó lại làm cho các thị trưởng phụ thuộc nhiều vào các động thái chính trị của đảng cầm quyền và vào chính vị trí của mình trong cơ cấu quyền lực của đảng cầm quyền. Tại một số nước theo truyền thống của Anh, quyền điều hành thường được chia sẻ giữa một uỷ ban thường trực và các uỷ ban chuyên môn của hội đồng. Gắn liền với mô hình uỷ ban, thậm chí ngay cả ở Vương quốc Anh là nguy cơ có sự chậm trễ và thao túng về chính trị trong các chính quyền địa phương.

Một hình thái khác của mô hình bầu thị trưởng gián tiếp là mô hình thị trưởng trong hội đồng, được áp dụng ở một số thành phố như Calcutta, Ấn Độ. Đảng chiếm đa số bầu ra nhóm uỷ

viên hội đồng cùng với người đứng đầu hội đồng. Mỗi uỷ viên hội đồng chịu trách nhiệm về một bộ phận cụ thể, nhưng lại đồng thời hoạt động với tư cách là thành viên của tập thể điều hành dưới sự lãnh đạo của thị trưởng. Hệ thống này chú ý nhiều đến các chi tiết quản lý và quy tắc hướng dẫn cho những người đứng đầu các bộ phận. Tuy nhiên, sự thành công của mô hình này lại phụ thuộc vào năng lực của thị trưởng trong việc xử lý những xung đột và chồng chéo về chức năng nhiệm vụ. Mô hình này cũng bị tác động bởi những rủi ro tương tự như trong mô hình nội các ở cấp trung ương, bao gồm cả chương trình hành động cá nhân của các uỷ viên hội đồng. Hệ thống của thành phố Calcutta hoạt động có hiệu quả, vì hệ thống thang bậc theo chiều dọc của đảng cầm quyền thắng thế ở cả cấp tỉnh và cấp thành phố, và tại đây cũng ít có rủi ro do những bất đồng nội bộ có thể làm hỏng các công việc được thực hiện trên cơ sở nguyên tắc tập thể.

Tại một số nước châu Á và châu Phi, nơi các thị trưởng không phải được bầu mà do chính quyền hành pháp trung ương bổ nhiệm, quyền lực của thị trưởng phụ thuộc vào mức độ độc lập mà chính quyền trung ương cho phép trong quản lý thành phố.

Trong bất kỳ mô hình nào, quyền lực chính trị cũng phải được hỗ trợ bởi một chính quyền hành pháp mạnh (uỷ viên hội đồng thành phố, người quản lý thành phố, thư ký thành phố hay các chức danh tương tự). Người đứng đầu cơ quan hành pháp thành phố ở các nước khác nhau lại được bổ nhiệm theo các cách thức khác nhau. Trong mô hình của Anh, người đứng đầu cơ quan hành pháp được thị trưởng bổ nhiệm và được hội đồng phê chuẩn, do đó phải chịu trách nhiệm báo cáo trước cả hai đối tượng trên. (Mô hình bổ nhiệm này thường được thể hiện bằng các hợp đồng có thời hạn nhưng có thể gia hạn trong một thời gian nhất định). Tại các nước theo truyền thống của Hoa Kỳ, thị trưởng mạnh có quyền lựa chọn người quản lý thành phố, thường là có sự chấp thuận của hội đồng thành phố. Tại các nước châu Âu lục địa và Nhật Bản, người đứng đầu cơ quan quản lý thành phố có thể là người được cơ quan trung ương biệt phái, hoặc có thể là người được thị trưởng bổ nhiệm và thực hiện chức năng theo hợp đồng có thể gia hạn, với sự phê chuẩn của hội đồng thành phố sau một quy trình tuyển chọn mang tính cạnh tranh.

Tại một số nước đang phát triển theo truyền thống tổ chức chính quyền địa phương của Anh, người quản lý hành chính đứng đầu tại các thành phố lớn do chính quyền trung ương hoặc chính quyền cấp

tỉnh bổ nhiệm trong số các nhân sự đang là cán bộ công chức. Thông thường, việc bổ nhiệm có rất ít hoặc hầu như không có sự tham gia ý kiến của thị trưởng và hội đồng thành phố, và người đứng đầu cơ quan quản lý hành chính của thành phố chỉ có thể do chính quyền bãi nhiệm. Nếu nhân vật này được bổ nhiệm trong số các quan chức hành chính cao cấp, việc bổ nhiệm họ vào chính quyền thành phố được coi như tương đương về mặt cấp bậc với việc bổ nhiệm các quan chức hành chính không cần có yêu cầu đặc biệt về kỹ năng làm việc. Một số nước như Ấn Độ bắt đầu quy định ngạch công chức chuyên giữ chức vụ quản lý các thành phố tự quản và các nhà quản lý cao cấp khác cho các hội đồng thành phố nhỏ, nhưng không phải cho các thành phố lớn hơn. Việc chính quyền trung ương hoặc chính quyền bang bổ nhiệm người quản lý hành chính cho các chính quyền thành phố lớn tạo ra sự chia rẽ trong nội bộ thành phố và giảm thiểu sự kiểm soát chính trị của địa phương. Thực tiễn này có nguồn gốc sâu xa từ sự thiếu tin cậy của chính quyền thực dân đối với các cơ chế tự quản của người bản xứ, và mong muốn có một đại diện của chính quyền thực dân ở địa phương để tránh việc lạm quyền hay chi tiêu lãng phí. Do vậy, hầu hết các thị trưởng ở các nước châu Á coi thực tế này là việc thiếu tôn trọng nguyên tắc dân chủ ở địa phương và nguyên tắc trao quyền cho các đơn vị thành phố. Nếu bảo đảm được sự minh bạch và tin cậy thì mô hình địa phương tự bổ nhiệm người quản lý cao nhất của thành phố sẽ có nhiều ưu thế nhờ phạm vi lựa chọn những chuyên gia chuyên nghiệp và có kinh nghiệm giải quyết những vấn đề rất khác nhau của chính quyền thành phố.

Tuy nhiên, dù các chính sách và quy định cho từng loại mô hình có khác nhau thế nào, thì người quản lý được bổ nhiệm đứng đầu thành phố cũng cần phải có quyền lực và địa vị pháp lý để thực thi quyền kiểm soát hoạt động quản lý, đặc biệt là đối với những người đứng đầu các đơn vị thuộc thành phố; phải có thoả thuận của những lãnh tụ chính trị cam kết không can thiệp vào việc quản lý thành phố; và phải có nhiệm kỳ tương đối dài. Một số nghiên cứu gần đây cho thấy nhiều ví dụ về cung cách lãnh đạo sáng tạo của những người quản lý thành phố đã thành công trong việc thiết lập các quan hệ gần gũi với cả các nhà lãnh đạo chính trị và các nhóm công dân.

Đối với các chức danh khác ở địa phương (Chương 10), hệ thống nhân sự trong chính quyền thành phố tại các nước đang phát triển có ba loại hình chính như sau:

- hệ thống riêng biệt, có nghĩa là mỗi cơ quan hay chính quyền thành phố tự quản tự bổ nhiệm và kiểm soát các nhân viên dưới quyền mình (đôi khi có sự trợ giúp của các uỷ ban quản lý công chức trung ương);
- hệ thống thống nhất, tức là các chức danh quản lý quan trọng ở địa phương được lấy từ bộ máy trung ương; và
- hệ thống hỗn hợp, trong đó nhân sự của các cơ quan chính quyền trung ương và địa phương được coi là nhân sự chung và có sự điều động tự do giữa các cấp chính quyền và các địa phương căn cứ vào chính sách điều động của trung ương.[9]

Các tổ chức cấp dưới thành phố tự quản

Việc thành lập các tổ chức cấp dưới thành phố tự quản ở một số nước phát triển và đang phát triển là nhằm đáp ứng đòi hỏi của việc cung cấp các dịch vụ tốt hơn cho cộng đồng và có ảnh hưởng quan trọng tới sự hợp tác giữa các tổ chức trong một xã hội dân sự. Đối với hầu hết cư dân đô thị, chất lượng cuộc sống được xác định bởi những điều đang xảy ra ngay xung quanh cộng đồng dân cư của họ. Các tổ chức cấp dưới thành phố tự quản đóng góp vào việc thực hiện bốn chức năng chính: điều phối các dịch vụ đô thị, đảm bảo sự tham gia của cộng đồng vào việc lựa chọn và cung cấp các dịch vụ, đại diện cho các cộng đồng trong các cơ quan của thành phố và huy động các nguồn lực và kỹ năng từ cộng đồng.

Ví dụ điển hình của các tổ chức cấp dưới thành phố tự quản là các hội đồng của cộng đồng được thành lập ở Hà Lan, các *barangay* (phường, xã) ở Philippin và các uỷ ban phường được quy định trong các văn bản pháp luật mới của Ấn Độ. Tại các nước như Braxin và Ấn Độ, các cộng đồng được tư vấn trong việc xác định ưu tiên chi ngân sách và các chương trình mới, được tham gia vào quá trình xây dựng kế hoạch phát triển. Loại hình tổ chức khác cũng có tầm quan trọng tương đương là phong trào hiến chương công dân (hay còn gọi là hiến chương dịch vụ) tại một số nước, và việc đăng công khai các chỉ số đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền thành phố và của các tổ chức cung cấp dịch vụ khác. Sự tham gia có hiệu quả của các công dân vào quá trình quản lý đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật quy định bắt buộc công khai các quyết định về phân bổ nguồn lực và ngân sách để người dân có thể tham khảo một cách đầy đủ, kịp thời và thuận tiện; phải có các kênh chính thức để dân chúng tham gia quản lý và

thực hiện giám sát. (Những vấn đề liên quan được trình bày cụ thể tại Phần III).

Vào những năm 1960-1970, chính quyền trung ương và cấp tỉnh ngày càng tham gia nhiều hơn vào việc cung cấp các dịch vụ đô thị bằng phương thức trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan trực thuộc. Động thái này được thực hiện một phần do năng lực yếu kém của các chính quyền thành phố trong việc xử lý các khoản đầu tư lớn. Một xu hướng quan trọng nữa là sự thất bại trong việc điều chỉnh địa giới thành phố cho phù hợp với sự lớn mạnh của đô thị. Điều này làm nảy sinh vấn đề định cư ở khu vực ngoại vi thành phố và sự phát triển khó kiểm soát của các khu vực phụ cận các thành phố lớn ở các nước đang phát triển. Việc thành lập các đơn vị thuộc chính quyền địa phương có quy mô lớn có tác động tương đối mạnh về chính trị, và sự thay đổi địa giới lãnh thổ đôi khi đi ngược lại các lợi ích chính trị dự kiến. Hậu quả là chính quyền đô thị trên toàn thế giới đều có chung một đặc trưng là bị manh mún ở các mức độ khác nhau:

- *manh mún về lãnh thổ địa lý:* lãnh thổ của đô thị và các khu vực phụ cận chịu sự quản lý của nhiều đơn vị (ví dụ, thành phố Calcutta có 107 đơn vị chính quyền địa phương, hoặc khu vực thủ đô Manila có hàng tá các thành phố vệ tinh tạo thành một tập hợp đô thị hỗn độn thiếu quy hoạch);
- *manh mún về chức năng:* trách nhiệm đối với chính quyền thành phố được trao phân tán cho nhiều cơ quan, bao gồm các bộ, các công ty công và chính quyền thành phố. Điều này đặc biệt gây nhiều khó khăn cho việc thực hiện các chức năng có tính liên ngành như cấp và thoát nước, thu gom và xử lý chất thải, quản lý đường sá và giao thông, quản lý môi trường, v.v..[10]

Tại Đông Âu, việc thành lập các thành phố tự quản có quy mô rất nhỏ là kết quả của việc chuyển giao quyền tự quản cho các cư dân đô thị. Các nước thuộc khu vực này có khoảng từ 3.000 đến 6.200 chính quyền thành phố tự quản, với số dân trung bình ở mỗi thành phố từ 1.800 tới 7.600 người[11]. Phần lớn các thành phố này là quá nhỏ nên không cần thuê các công chức chuyên nghiệp hay cung cấp các dịch vụ cơ bản một cách độc lập. Chi phí tài chính cho sự manh mún trong quản lý như đã đề cập ở trên là quá lớn. Do các đơn vị của chính quyền địa phương cấp trung gian chưa xuất hiện (vì lý do chính trị như đã đề cập ở trên), năng lực quản lý chỉ có thể được tăng cường thông qua sự hợp tác giữa các

chính quyền thành phố, tuy nhiên, trên thực tế, điều này không phải bao giờ cũng dễ thực hiện.

CÁC THÀNH PHỐ QUY MÔ LỚN VÀ CÁC KHU VỰC TRUNG TÂM[12]

Các thành phố trung tâm và các thủ đô đã là đối tượng thử nghiệm khác nhau của nhiều mô hình quản lý, từ việc thiết lập cơ cấu chính quyền riêng biệt cho tới việc thiết lập thiết chế tự trị khu vực giám sát các hội đồng địa phương. Sự lớn mạnh của các thành phố có quy mô lớn - tức là các khu vực dân cư có số dân lên tới trên 10 triệu người – là một đặc trưng nổi bật của giai đoạn đô thị hóa cuối thế kỷ XX. Như đã đề cập ở trên, dự báo tới năm 2025, châu Á sẽ có khoảng 20 thành phố quy mô lớn với tổng số dân khoảng 400 triệu người. Các thành phố quy mô lớn là kết quả của sự gia tăng dân số tự nhiên và dòng di cư, và đang tiếp tục mở rộng ra thành các khu vực đô thị mở rộng (Extended Metropolitan Region – EMR) bao gồm vùng lãnh thổ có bán kính rộng tới 50-100 km tính từ trung tâm thành phố.

Các thành phố quy mô lớn bao gồm khu vực nhà cao tầng ở trung tâm thành phố, khu vực vành đai và một EMR. Một số EMR,[13] như JABOTABEK (ở thủ đô Jakarta), khu đô thị Bangkok và khu vực thủ đô Manila có quy chế hành chính chính thức riêng. Các khu vực thành phố quy mô lớn có tỷ trọng dân số chiếm tỷ lệ đáng kể trong tổng số dân đô thị của các quốc gia - chẳng hạn Jakarta chiếm 20%; Bangkok - 50%, Seoul, Dhaka và thủ đô Manila là 33%[14]. Những thành phố có quy mô lớn kể trên và một số thành phố tương tự khác đã đạt tới giới hạn cơ học của sự phát triển, cần phải có định hướng chiến lược tổng hợp để quy hoạch tốt hơn, hướng sự phát triển trong tương lai tới các khu vực kém phát triển hơn với chi phí về sinh thái thấp hơn, và để thực hiện công tác quản trị nhà nước tốt hơn và có trách nhiệm hơn. Nếu không, sẽ xảy ra thảm họa cho con người và hệ sinh thái.

Các khu vực trung tâm và các thành phố có quy mô lớn có mức phát triển kinh tế lớn hơn nhiều so với các thành phố khác trong vùng và đóng góp của các thành phố này vào GNP là rất đáng kể (Bangkok đóng góp 36% vào tổng sản phẩm quốc dân, Manila - 24%, Tokyo - 36%). Ngoài ra, các thành phố này ngày càng tham gia tích cực hơn vào mạng lưới toàn cầu về trao đổi kiến thức, văn hoá và thương mại, công nghiệp. Đáng tiếc là bên cạnh những mặt tích cực nêu trên cũng song song tồn tại những vấn đề nghiêm trọng và bức xúc như bần cùng hoá một bộ phận dân cư đô thị, bệnh dịch, sự

giảm sút các dịch vụ cơ bản, tình trạng nhà ổ chuột hoặc tản mạn không có quy hoạch, thiếu hụt phương tiện giao thông, ô nhiễm môi trường, tội phạm và bạo lực.

Các thành phố quy mô lớn rất cần được quản lý tốt. Số lượng dân cư lớn và tầm quan trọng của các thành phố này đối với kinh tế quốc gia là những lý do quan trọng buộc phải có những biện pháp can thiệp để khắc phục tình trạng quản lý yếu kém. Những yếu kém này bao gồm sự thiếu rõ ràng trong chính sách phát triển và phối hợp, tình trạng vi phạm các quy định về sử dụng đất đai, thiếu tính đại diện và khả năng đáp ứng trong bộ máy quản lý và thiếu quan tâm tới các nhóm thiểu số.

Do các khu vực trung tâm bao gồm cả một vùng lãnh thổ đô thị hoá rộng lớn bao quanh trung tâm thành phố, số lượng chính quyền địa phương, kể cả đô thị và nông thôn cũng đều nằm trong phạm vi của các thành phố này (chẳng hạn, thành phố Chicago ở bang Illinois, Hoa Kỳ, có tới 1.250 chính quyền địa phương và cơ quan thẩm quyền trực thuộc). Do vậy, việc quản lý các thành phố này được hiểu là bao gồm thẩm quyền và trách nhiệm của nhiều tổ chức. Khu vực thủ đô Delhi ở Ấn Độ bao gồm các thành phố và các quận ở ba bang liền kề ngoài chính bang Delhi, và được điều hành bằng một đạo luật đặc biệt. Các thành phố Bắc Kinh, Thượng Hải, Thiên Tân và Jakarta được hưởng quy chế cấp tỉnh; hệ thống hai cấp chính quyền (chính quyền thành phố lớn và chính quyền thành phố vệ tinh) được áp dụng tại Manila và Tokyo; cơ chế kết hợp chính quyền thành phố lớn và chính quyền địa phương được áp dụng tại Karachi, Mumbai và New Delhi; còn ở khu vực Calcutta lại có các thoả thuận liên thành phố tự quản.

Như vậy rõ ràng là mô hình một đơn vị quản lý thành phố truyền thống đã bộc lộ những thiếu sót đáng kể khi áp dụng cho các thành phố trung tâm, mặc dù có rất nhiều trường hợp chỉ có một cơ quan thẩm quyền hay chính quyền quản lý cả thành phố (như trường hợp của Toronto gần đây). Các khu vực trung tâm thường có nhiều thành phố tự quản nhỏ hơn với các quy mô khác nhau. Sự phát triển của các đô thị không thể bị giới hạn trong một phạm vi lãnh thổ định trước, cũng như không thể buộc người dân chỉ sinh sống ở một địa điểm cụ thể nào đó trong khu vực trung tâm. Hậu quả là trách nhiệm cung cấp dịch vụ bị phân mảng, không chỉ giữa các thành phố tự quản, mà còn cả giữa các cơ quan chức năng của chính quyền trung ương và chính quyền bang với các tổ chức cung cấp dịch vụ tư nhân. Tuy nhiên, cũng có thể

Hộp 4.1

Giải quyết vấn đề sở hữu ôtô và tắc nghẽn giao thông: Các phương pháp của Xingapo, Hồng Công và Trung Quốc

Giải quyết vấn đề tắc nghẽn giao thông và chậm trễ quá mức trong việc vận chuyển hàng hóa và hành khách ở các thành phố lớn đòi hỏi phải có giải pháp quản lý theo cầu và mức giá khác nhau. Một biện pháp quan trọng để tăng cường hiệu quả trong sử dụng đường sá là việc áp dụng các biện pháp tài chính và điều tiết để hạn chế việc sở hữu và sử dụng phương tiện ôtô của tư nhân. Để có được sự chấp thuận cả từ phía công chúng và các lực lượng chính trị, các biện pháp đó phải tạo ra phương án tốt thay thế cho việc sử dụng ôtô cá nhân - đó chính là hệ thống giao thông công cộng an toàn với mức giá chấp nhận được.

Hồng Công, Trung Quốc, đã sử dụng kết hợp biện pháp đánh thuế cao khi mua phương tiện giao thông với tăng lệ phí sử dụng phương tiện hàng năm từ năm 1974 để giảm số lượng ôtô và xe máy cá nhân trên đường phố. Các biện pháp này lại được bổ sung thêm bằng việc áp đặt phí đường sá bằng phương pháp điện tử từ những năm 1990 (cũng đã được áp dụng tại Xingapo từ năm 1998) để thu phí của những người sử dụng phương tiện giao thông này tại một thời gian và địa điểm cụ thể.

Xingapo là một ví dụ sinh động về việc áp dụng chính sách công khai hạn chế tình trạng tắc nghẽn giao thông bằng cách phân công rõ ràng thẩm quyền về sở hữu (cho chính phủ) và việc sử dụng các công cụ thị trường để điều chỉnh các quyền này giữa những người sở hữu phương tiện.

Việc thu phí sử dụng ở Xingapo được hỗ trợ bởi chính sách sở hữu đối với các phương tiện có động cơ. Từ tháng 5-1990, chủ sở hữu một phương tiện mới phải có chứng nhận khẳng định quyền được sở hữu (COE) thì mới được đăng ký phương tiện. COE chỉ có giá trị trong thời hạn 10 năm và có thể được mua bán tại các cuộc bán đấu giá hạn chế do Cơ quan quản lý giao thông đường bộ tổ chức hàng tháng. Các mức giá được các nhà thầu đưa ra thông qua các máy điện tử. Giá của COE dao động tuỳ theo cung và cầu. Vào thời điểm tháng 10-1998, giá COE đối với một ôtô cỡ trung bình (động cơ từ 1.001 đến 1.600 cm khối) là vào khoảng 25.102 đôla Xingapo. Ngoài việc phải có COE, chủ sở hữu phương tiện có động cơ mới phải trả thuế nhập khẩu bằng 41% giá thị trường của phương tiện, thuế hàng hoá và dịch vụ 3%, phí đăng ký phương tiện là 140 đôla Xingapo, lệ phí đăng ký bổ sung bằng 140% giá trị thị trường của phương tiện và thuế đường sá hàng năm được xác định căn cứ vào dung tích động cơ của phương tiện. Hệ thống hạn ngạch đối với phương tiện có động cơ cho phép kiểm soát sự gia tăng hàng năm của số lượng phương tiện được ấn định từ trước. Vào năm 1990, tại Hoa Kỳ - quốc gia có mức thu nhập tương đồng với Xingapo, 9/10 các gia đình ở các thành phố lớn có ít nhất một phương tiện có động cơ so với mức bình quân 1/4 hộ gia đình ở Xingapo. (Các nước Đông Á khác có tỷ lệ sở hữu phương tiện cao hơn nhiều).

Cơ chế cấp phép theo khu vực của Xingapo là ví dụ tiêu biểu nhất về hệ thống thu phí đường sá thông minh trên thế giới kể từ năm 1975. Cơ chế này buộc các ôtô và xe máy tư nhân đi vào khu vực hạn chế ở trung tâm thành phố trong giờ làm việc phải có biển cho phép có màu riêng gắn trên kính chắn gió trước và phải trả phí hàng ngày hoặc hàng tháng khác nhau đối với giờ cao điểm và giờ thường. Cơ chế này được thực hiện bởi hệ thống kiểm tra giao thông tự động bằng mắt điện tử gắn trên các thanh ngang qua đường. Các biện pháp này cũng góp phần làm giảm mật độ ô nhiễm trong giờ cao điểm.

Hộp 4.1 (Tiếp)

Ngoài việc quy định về quyền sở hữu ôtô, cả Xingapo, Hồng Công và Trung Quốc, đều hạn chế giao thông bằng cách thực hiện việc kiểm soát đối với các điểm đỗ xe, và đặt ra mức phí đường và phí đỗ xe cao. Bằng cách kiểm soát việc đỗ xe trên đường phố, xây dựng những điểm đỗ xe và thu phí đỗ xe nơi công cộng, chính quyền có thể duy trì việc sử dụng đường phố một cách có hiệu quả vì lợi ích của số đông dân chúng. Các bước khuyến khích và trợ giá phương tiện giao thông công cộng là những biện pháp bổ sung, và cả ở Xingapo lẫn Hồng Công, Trung Quốc, các phương tiện giao thông công cộng đều có chất lượng dịch vụ cao và dễ dàng, thuận tiện cho người sử dụng.

Cũng cần phải nhấn mạnh rằng những biện pháp trên - được áp dụng tại các thành phố có địa giới hẹp – không dễ áp dụng tại các nước khác. Tuy nhiên, kinh nghiệm từ những thành phố trên cũng rất đáng tham khảo đối với các thành phố lớn của châu Á và các nơi khác trên thế giới.

Nguồn: Phang, Sock-Yong. 2000. Bài viết về giao thông đô thị và quản lý đất đai. Xingapo.

có sự chuyên biệt. Ví dụ, trách nhiệm về vệ sinh công cộng có thể là vấn đề mang tính địa phương, nhưng những vấn đề khác (như giao thông vận tải) lại cần phải có sự tham gia của chính quyền cấp cao hơn.

Như vậy là, trên phạm vi toàn thế giới, các chính quyền cấp trung ương và cấp tỉnh cần phải đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp dịch vụ cho các khu vực trung tâm, vì các chính sách quốc gia về di dân và cải cách kinh tế làm nảy sinh rất nhiều nhu cầu về tài chính và tổ chức đối với chính quyền các thành phố trung tâm. Các nước đang phát triển thường được các tổ chức tài trợ khuyến khích thành lập trong bộ máy chính quyền cấp thành phố các đơn vị chuyên trách về cấp, thoát nước, nhà cửa, giao thông, phát triển vùng theo mô hình của các nước phát triển. Tất nhiên, các cơ quan địa phương phải có trách nhiệm duy trì sau khi kết thúc chương trình tài trợ. Nhưng với nguồn tài chính rất hạn chế từ chính quyền trung ương và khả năng có hạn trong việc thu thuế đối với người sử dụng, các cơ sở vật chất được các chương trình này hỗ trợ đã bị xuống cấp nhanh chóng.

Một số giải pháp khác nhấn mạnh sự phối hợp liên ngành thông qua việc lập kế hoạch đầu tư, cơ sở vật chất và thông qua đàm phán. Kinh nghiệm về "giải pháp đầu tư trọn gói" của Manila khẳng định việc đầu tư theo kế hoạch tổng thể bằng cách đặt yêu cầu của các cơ quan cạnh tranh với nhau trong các giải pháp tập thể được đưa ra trên cơ sở thoả thuận. Thành phố Curitiba ở Braxin là một điển hình về cấu trúc của hệ

thống giao thông ở thành phố trung tâm. Xingapo đã giới thiệu mô hình quản lý giao thông hiệu quả, giúp tiết kiệm rất nhiều chi phí, tương phản với những thất bại trong quy hoạch giao thông và sự gia tăng mức độ ô nhiễm do ô tô tại nhiều thành phố lớn ở châu Á khác (hiện nay, Manila đã vượt Bangkok khá xa về quy mô và mức độ nghiêm trọng của những vấn nạn như tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm môi trường).

Các chính quyền cũng thường có sự phối hợp liên ngành đối với việc hình thành những cơ quan quy hoạch và phát triển với thẩm quyền trên phạm vi toàn vùng. Ví dụ về các cơ quan này có thể thấy ở Bombay, Calcutta, Colombo, Delhi, Karachi và thủ đô Manila. Tokyo là một ví dụ khác về chính quyền thủ đô có quy chế cấp tỉnh đặc biệt. Chính quyền thủ đô Tokyo thực thi thẩm quyền của mình trên cả 17 thành phố, 12 thị trấn và một số khu vực phụ cận khác trong vùng. Chính quyền cũng kiểm soát và giám sát các cơ quan chuyên ngành với sự tham gia của công chúng. Tuy nhiên, nhìn chung, những nỗ lực phát triển vẫn chưa đáp ứng được các nhu cầu của địa phương và chưa tận dụng được toàn bộ lợi thế của các cơ cấu đại diện. Thủ đô Manila vẫn còn đang tìm kiếm câu trả lời đúng để cân bằng giữa nhu cầu của chính quyền địa phương và sự hợp tác vùng. (Hộp 4.2).

Các vấn đề mà công tác quản lý thành phố quy mô lớn đang gặp phải bao gồm:

- không thể tăng các khoản chi tiêu công, đặc biệt là chi về vốn, tới mức có thể đáp ứng nhu cầu ngày càng gia tăng đối với trang thiết bị;
- nguồn nhân lực và kỹ năng không đủ để xử lý khối lượng lớn công việc quản lý một thành phố phức tạp và không ngừng phát triển với tốc độ nhanh chóng;
- thiếu khung pháp lý hỗ trợ và các cơ chế tạo điều kiện thuận lợi cần thiết từ phía chính quyền cấp cao hơn để bảo đảm phối hợp hoạt động của tất cả các cơ quan dịch vụ và điều tiết;
- không đủ khung thời gian cần thiết cho việc quy hoạch đô thị, lập ngân sách, tài chính và quá trình ra quyết định;
- thiếu các chính sách hợp lý và được thực thi hiệu quả về sử dụng và quản lý đất đai;
- thiếu các quy trình chính trị để các cơ quan của khu vực trung tâm có thể bảo đảm sự truy cập của công chúng và bảo đảm cho công chúng có thể lấy thông tin ở các địa điểm gần nhà;
- trách nhiệm của các cơ quan không rõ ràng; và
- xu hướng của các cơ quan thẩm quyền ở khu vực trung tâm thiên về thực hiện các dự án và

Hộp 4.2
Hình thành khu vực trung tâm: Kinh nghiệm của thủ đô Manila

Sự phát triển của 17 chính quyền địa phương thành cái ngày nay được gọi là khu vực thủ đô Manila đã được tiến hành trong ba thời kỳ. Lần thứ nhất là dưới chế độ Marcos vào năm 1975-1986; lần thứ hai là dưới thời Tổng thống Aquino 1986-1992; và lần thứ ba là dưới thời Tổng thống Ramos từ năm 1992 đến năm 1998.

Khu vực thủ đô Manila được thành lập năm 1975 dưới chế độ Marcos với tính chất là một thực thể địa chính trị và được điều hành bởi một cơ quan cấp quốc gia gọi là Uỷ ban thủ đô Manila do bà Imelda, vợ của Marcos đứng đầu. Quyền lập pháp của 17 chính quyền địa phương tại khu vực thủ đô được tập trung vào uỷ ban mới này. Toàn bộ quyền lập pháp và hành pháp được trao cho một ban điều hành gồm năm thành viên. Uỷ ban phải chịu trách nhiệm về mọi dịch vụ trong khu vực thủ đô, được thu thuế và các khoản phí và được lập quy hoạch tổng thể. Tuy nhiên, trên thực tế, uỷ ban chỉ hoạt động như một công cụ tạo thanh thế cho chế độ.

Sau khi chính quyền Marcos sụp đổ, uỷ ban cũng chìm vào quên lãng. Các hội đồng lập pháp của các chính quyền địa phương được bầu ra. Uỷ ban lãnh đạo là một hội đồng gồm 17 thành viên là thị trưởng từ các chính quyền địa phương. Uỷ ban không có quyền đánh thuế, việc quy hoạch và phối hợp của uỷ ban cũng rất hạn chế. Các đơn vị thành phố lớn hơn đòi tách ra khỏi uỷ ban.

Vào năm 1995, Quốc hội ban hành một đạo luật thành lập Cơ quan Phát triển thủ đô Manila và quy định khu vực thủ đô Manila là khu vực hành chính và phát triển đặc biệt. Việc hoạch định chính sách và ra quyết định được trao cho Hội đồng khu vực thủ đô Manila mở rộng, bao gồm các thị trưởng, quan chức chính quyền và cảnh sát trưởng. Uỷ ban được giao quyền quy hoạch phát triển, quản lý giao thông, quản lý thu gom và xử lý rác thải, xây dựng mới đô thị, quy hoạch phân vùng và sử dụng đất, y tế và vệ sinh, kiểm soát ô nhiễm và trật tự an toàn xã hội. Uỷ ban có thể ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về những lĩnh vực được giao, nhưng thẩm quyền này xung đột với quyền pháp lý của các hội đồng thành phố.

Mặc dù các công dân thừa nhận nhu cầu phải có một cơ quan phối hợp để giải quyết các vấn đề có tính chất khu vực, vượt ra khỏi phạm vi một thành phố, chính quyền vẫn chưa thể tìm ra một thể chế hỗn hợp phù hợp để cân bằng các nhu cầu đối lập nhau là hợp tác trong khi vẫn duy trì quyền tự quản của các hội đồng thành phố.

Nguồn: Bunye (1999).

phát triển đất đai, mà chưa thực hiện tốt vai trò chính cần có của mình là quản lý ở cấp thành phố, duy trì hệ thống thông tin, quy hoạch vùng và phối hợp giữa các thiết chế.[15]

Giới cử tri ở các thành phố quy mô lớn thường lớn tới mức một uỷ viên hội đồng duy nhất không thể đại diện cho quan điểm của các nhóm khác nhau, và cần có sự hỗ trợ của các cơ cấu dưới cấp thành phố tự quản để vươn tới được các khu vực dân cư nhỏ hơn. Mặt khác, chính quyền khu vực trung tâm lại cần phát triển mối quan hệ tương tác dân chủ với các khu vực

không chính thức và các nhóm thiểu số không được hưởng các dịch vụ đô thị hay tham gia vào các hoạt động kinh tế, hoặc vai trò chính trị quan trọng. Tuy nhiên, tại một số thành phố (ví dụ như Mumbai), người ta đang chứng kiến sự lớn mạnh của một mạng lưới các doanh nghiệp, các cộng đồng địa phương, các nhóm quản lý môi trường và các nhóm lợi ích khác.

Quá trình toàn cầu hoá, công nghệ thông tin và viễn thông và các quan ngại về môi trường có tác động chính yếu tới sự lan rộng về mặt không gian và tới việc quản lý các thành phố quy mô lớn. Nhằm nâng cao tính cạnh tranh của mình, các thành phố quy mô lớn cần phải xây dựng và cải thiện hệ thống giao thông và thông tin liên lạc cùng cơ sở hạ tầng để thu hút đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, năng lực cạnh tranh cần phải được cân bằng với các ưu tiên về xã hội cho người nghèo và tính bền vững của môi trường.

Trong khi một số thị trấn mới tại các nước đang phát triển đã thành công, thì nhìn chung, các chính quyền không thể dịch chuyển dân cư và các hoạt động sang các khu vực có mật độ dân số thưa thớt hơn. Do đó, cần tập trung chú ý vào việc lựa chọn chiến lược các hoạt động và phối hợp trong nội bộ thủ đô. Sự phối hợp đó đặc biệt cần thiết trong việc kiểm soát tội phạm, giao thông, thu gom và xử lý chất thải, kiểm soát ô nhiễm, nguồn nước và các hệ thống mạng lưới tương tự. Sự phụ thuộc lẫn nhau làm cho việc lãnh đạo tập thể trở thành một khẩu hiệu quan trọng đối với việc quản lý các thành phố trung tâm.

Dù những vấn đề đối với các thành phố quy mô lớn có nghiêm trọng và phức tạp đến đâu, cũng luôn có các giải pháp phù hợp. Thật không may, việc áp dụng các giải pháp đó với những dự đoán ngay khi vấn đề bắt đầu xuất hiện (như các thành phố Curitiba, Xingapo và ở một chừng mực nào đó là Seoul đã làm) thì dễ dàng hơn nhiều so với việc đối phó với tình trạng khủng hoảng khi các vấn đề đã trở nên trầm trọng và kéo dài hàng chục năm trời (như Jakarta và Manila). Một lần nữa, cần nhấn mạnh rằng điều đặc biệt quan trọng là phải quản lý tốt - chìa khoá của mọi thành công.

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

Các điểm then chốt

Mỗi nước đều có các cấp chính quyền dưới chính quyền trung ương. Các cơ quan chính quyền cấp dưới có các quyền lực, nguồn lực và cơ cấu tổ chức khác nhau, phụ thuộc vào việc nước đó theo

cơ cấu nhà nước liên bang hay đơn nhất, có từng là thuộc địa hay không, mức độ duy trì các hình thức quản lý địa phương theo tập tục như thế nào và tính chất của các phong trào độc lập ra sao. Tuy nhiên, nhìn chung các chính quyền cấp dưới lại được chia thành chính quyền cấp trung gian ("vùng", "tỉnh" hay "quận") và chính quyền địa phương (cấp thành phố tự quản và phường, xã). Trong một số hệ thống hành chính, các chính quyền cấp dưới chỉ có một số thẩm quyền được chính quyền trung ương quy định cụ thể; trong khi ở các hệ thống khác, các chính quyền cấp dưới lại hoạt động trên nguyên tắc "thẩm quyền chung", nghĩa là có thể thực thi mọi quyền không được quy định cho chính quyền trung ương.

Tại rất nhiều nước, quyền hạn và thẩm quyền của chính quyền địa phương được quy định rõ trong hiến pháp hay văn bản luật; tại một số nước khác, các quyền hạn và thẩm quyền này không được quy định cụ thể và nhìn chung phụ thuộc vào thái độ của chính quyền trung ương tại từng thời điểm cụ thể. Ngoài ra, tại hầu hết các nước đang phát triển, hoạt động trên thực tế của hệ thống hành chính địa phương chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của các tập quán và chuẩn mực văn hoá. Đặc biệt ở châu Phi và khu vực Thái Bình Dương, các cơ cấu chính thức được điều chỉnh cho phù hợp với các mô hình quản lý truyền thống của địa phương. Do đó, khi đánh giá khả năng nâng cao hiệu quả của bộ máy hành chính địa phương (kể cả những định hướng cải thiện được đề cập dưới đây), điều quan trọng là phải có tầm nhìn vượt ra khỏi phạm vi các cơ cấu chính thức này để thấy được vai trò của các hệ thống tập quán và vai trò của những người lãnh đạo theo phương thức truyền thống.

Có sự khác biệt đáng kể giữa chính quyền địa phương ở khu vực nông thôn, các thành phố và các "thành phố quy mô lớn" có số dân trên 10 triệu người. Tại các khu vực nông thôn của các nước đang phát triển, cấu trúc thường thấy của chính quyền địa phương là hội đồng phường, xã ở cấp cơ sở, gồm các thành viên do dân bầu ra, cấp cao hơn là chính quyền đại diện cho một nhóm làng, xã và cấp trên nữa là cấp quận với các thành viên chính quyền được bầu gián tiếp. Tại các thành phố, cơ cấu tổ chức của chính quyền thành phố phụ thuộc vào các chức năng và dịch vụ mà chính quyền đó cung cấp.

Chính quyền thành phố thường được tổ chức để cung cấp các dịch vụ (như thu gom phế thải, cấp nước, giao thông nội thị, cứu hoả, chăm sóc công viên và các dịch vụ tương tự khác) phục vụ trực tiếp

cho người dân địa phương. Trong một số ít trường hợp, các chính quyền thành phố do chính quyền trung ương hay chính quyền cấp tỉnh bổ nhiệm – đây là hệ thống ở các nước đang phát triển phản ánh phần nào sự thiếu tin tưởng của chính quyền trung ương đối với các cơ quan chức năng địa phương vốn tồn tại từ khi các nước đó còn đang là thuộc địa. Trong các chính quyền địa phương do bổ nhiệm, nhìn chung, việc quản lý ít căn cứ vào nhu cầu và các cá nhân thường bị chia rẽ. Trong chính quyền địa phương được bầu, vấn đề thường gặp phải là sự phân tán quyền lực, đặc biệt là khi người đứng đầu bộ máy hành chính (thị trưởng) do hội đồng thành phố bầu trong số các thành viên của hội đồng thành phố. Giải pháp chính của tình trạng này là tổ chức bầu thị trưởng và các thành viên hội đồng thành phố tại các cuộc bầu cử trực tiếp và riêng biệt, và mô hình thị trưởng trong hội đồng, trong đó đảng chiếm đa số sẽ bầu các thành viên hội đồng và người đứng đầu. Trong mô hình bầu trực tiếp (giống như mô hình bầu tổng thống), thị trưởng có thẩm quyền lớn nhất, xuất phát từ sự uỷ quyền của giới cử tri. Trong mô hình thị trưởng trong hội đồng (tương tự như mô hình nội các được trình bày ở chương 2), các thành viên hội đồng chịu trách nhiệm về các đơn vị của họ, nhưng cũng đồng thời hoạt động như các thành viên của hội đồng điều hành tập thể dưới sự lãnh đạo của thị trưởng. Dù việc bầu thị trưởng được tiến hành theo cách thức nào, thì các tổ chức chính trị địa phương cũng có thể hưởng lợi từ sự ủng hộ của một cơ quan hành chính mạnh ở địa phương (người quản lý thành phố hay một chức danh tương đương).

Việc mở rộng các thành phố quy mô lớn (đô thị với số dân trên 10 triệu người) là một trong những đặc điểm nổi bật nhất của quá trình đô thị hóa cuối thế kỷ XX. Tới năm 2025, chỉ riêng các thành phố quy mô lớn ở khu vực châu Á như Jakarta, Bangkok, Manila, Seoul và Calcutta sẽ có tổng số dân khoảng 400 triệu người. Các thành phố quy mô lớn thường có khu vực trung tâm, khu vực vành đai và các khu vực ngoại vi. Do đó, mô hình chính quyền thành phố đơn nhất truyền thống trở nên không phù hợp vì trách nhiệm cung cấp dịch vụ tại các thành phố quy mô lớn đang trong tình trạng manh mún một cách tồi tệ và không thể căn cứ vào ranh giới hành chính của từng thành phố tự quản. Các thành phố quy mô lớn rất cần có sự quản lý và phối hợp tốt trong việc quy hoạch, xử lý vấn đề môi trường xuống cấp và tình trạng nghèo khổ cùng cực. Sự phối hợp hoạt động liên ngành

là điều cốt yếu và các chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương trung gian phải đóng vai trò chủ chốt.

Các định hướng cải thiện

Yêu cầu đầu tiên để nâng cao trách nhiệm là sự phân công trách nhiệm rõ ràng. Do đó, quyền lực của mỗi cấp chính quyền địa phương, nếu còn chưa rõ ràng, thì cần phải được quy định rõ bằng văn bản luật. Tuy nhiên, không nên pháp điển hoá các tập quán hành chính hay các mô hình hành vi không chính thức khác, vì tập quán, khi đã được pháp điển hoá, sẽ mất đi khả năng tự nhiên của nó là thay đổi cho phù hợp với hoàn cảnh.

Năng lực yếu kém của chính quyền địa phương trong việc thực thi một số chức năng cần phải được coi là chỉ báo về nhu cầu nâng cao năng lực, chứ không phải là lý do để tạm hoãn các chế tài pháp luật đối với trách nhiệm mà chính quyền buộc phải thực hiện. Chính quyền trung ương và cấp trung gian có thể củng cố cả quyền lực và năng lực của chính quyền địa phương bằng cách:

- tin cậy các cơ quan chính quyền dân cử địa phương ở cả thành thị và nông thôn, trao quyền rõ ràng và các nguồn lực thích hợp;
- tránh bổ nhiệm người lãnh đạo địa phương từ trung ương và tránh can thiệp vào công việc địa phương, trừ khi có sự vi phạm trong công tác quản lý địa phương hay công tác quản lý đang gặp nguy cơ lớn;
- tăng cường các cơ chế trách nhiệm và khả năng đáp ứng của chính quyền địa phương đối với người dân và cho phép người dân tham gia quản lý ở mức độ phù hợp;
- cho phép chính quyền địa phương bổ nhiệm những người có chuyên môn và cung cấp cho chính quyền địa phương sự hỗ trợ về kỹ thuật và quản lý để có thể vận hành hiệu quả; và
- thực hiện kiểm toán có hiệu quả đối với các hoạt động của chính quyền địa phương và bảo đảm các kênh giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân.

Tính đến tầm quan trọng ngày càng tăng của các trung tâm đô thị và các thành phố quy mô lớn, và đặc biệt là một bộ phận đông đảo những người nghèo và nhóm thiểu số sống ở các vùng lân cận với các thành phố lớn ở các nước đang phát triển, chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh có trách nhiệm đặc biệt trong việc:

- giúp đề ra các giải pháp liên kết trong toàn khu vực về các vấn đề sử dụng đất đai, giao thông và môi trường, cũng như cung cấp các dịch vụ tối thiểu cho

các nhóm người nghèo chủ yếu là chỗ ở, nước sạch và xử lý chất thải;
- bảo đảm việc quản lý các thành phố quy mô lớn đáp ứng các yêu cầu cơ bản về quản lý nhà nước có hiệu quả nói chung, đặc biệt là việc tham gia của công chúng vào hoạt động quản lý;
- ngăn chặn tình trạng các nhóm lợi ích đặc thù của cá nhân các thành phố tự quản hay các nhóm đặc quyền khai thác việc mở rộng không có kế hoạch các thành phố quy mô lớn chỉ vì lợi ích của họ; và
- giúp giải quyết các vấn đề di dân trong nội vùng, cùng với việc áp dụng các biện pháp để hỗ trợ phục hồi các khu vực bị bần cùng hóa trong thành phố.

Dự đoán và phòng ngừa các vấn đề có thể xảy ra ở các thành phố quy mô lớn (như đã thực hiện ở Seoul) thì dễ dàng hơn nhiều so với việc xử lý vấn đề sau khi vấn đề đã trở nên nghiêm trọng (như ở Jakarta và Manila). Dù sao, việc hoàn thiện công tác quản lý các thành phố quy mô lớn và các biện pháp kiên quyết của mọi cấp chính quyền cũng là điều quan trọng hàng đầu để tránh tình trạng các vấn đề trở nên tồi tệ hơn, và là điều kiện cần để dẫn tới thành công nếu chúng được phối hợp triển khai một cách bền vững.

CHÚ THÍCH

1. Phần này chủ yếu dựa trên tài liệu của OECD (1997a); ADB (1995,1998b và 1999b); Davey (1993); Fesler và Kettl (1991); Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1995a); và Hyden (1999).

2. Trường hợp của Hoa Kỳ cung cấp một ví dụ đáng kinh ngạc về sự đa dạng và phong phú về các cơ quan chính quyền địa phương, tất cả đều có trách nhiệm cung cấp dịch vụ ở địa phương. Năm 1987, có 83.186 đơn vị chính quyền địa phương, trong đó có 3.042 hạt, 19.200 thành phố tự quản, 19.200 thị trấn, 14.721 học khu/quận và 29.532 quận đặc biệt.

3. Niu Dilân tổ chức chính quyền địa phương thành ba cấp: vùng, lãnh thổ và chính quyền đặc biệt hoặc để thực hiện một mục đích cụ thể. Hội đồng vùng có thẩm quyền ban hành các quy định về việc quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong khi đó, các hội đồng lãnh thổ cung cấp dịch vụ ở địa phương trong khuôn khổ điều tiết được xác định cho cấp này.

4. Davey (1993).

5. Hyden (1999).

6. Phần này chủ yếu được rút ra từ Davey (1993); Dillinger (1994); ADB (1998b và 1999b); Svara (1994); và Campbell (1997).

7. Một biến dạng khác, rất phổ biến ở một số thành phố như Calcutta, là hình thức thị trưởng trong hội đồng, tương tự như hệ thống nội các. Thị trưởng được bầu ra trong số các thành viên của đảng chiếm đa số trong hội đồng.

8. Svara (1994).

9. Davey (1993).

10. Oakerson, trong Perry (1989); Davey (1993).

11. Davey (1993).

12. Phần này chủ yếu dựa vào Sivaramakrishnan và Green (1986); Liên hợp quốc (1993); ADB (1995a và 1998b); và Bunye (1999).

13. Khu vực mở rộng của thủ đô ít khi có ranh giới rõ ràng giữa các vùng dân cư đô thị và nông thôn, các hoạt động nông nghiệp tập trung vào thị trường ở thành phố, các nhà máy sản xuất nằm rải rác và một số chức năng thương mại, cũng như một số khu nhà ở mới được hình thành và các công trình xây dựng riêng rẽ.

14. ADB (1999b).

15. Sivaramakrishnan và Green (1986).

Chương 5

Phi tập trung hoá: Cái gì, khi nào và như thế nào

▪ **Viết chung với Helena Ireen Vista-Baylon**

Sự thống nhất thật sự luôn đứng vững trước thử thách mà không bị đổ vỡ.

— Mahatma Gandhi

PHI TẬP TRUNG HOÁ: PHẠM VI VÀ CẤP ĐỘ

Phi tập trung hoá quyền lực và thẩm quyền trung ương cho các đơn vị cấp dưới là điều quan trọng đối với việc ổn định chính trị, cung cấp dịch vụ có hiệu quả, giảm đói nghèo và bình đẳng. Tuy vậy, khi bị nhận thức sai lệch hoặc không có khả năng áp dụng vào hoàn cảnh của đất nước, phi tập trung hoá cũng mang lại những rủi ro nghiêm trọng. Xu hướng phi tập trung hoá là rất mạnh mẽ ở châu Âu và Mỹ La tinh, nhưng ở rất nhiều nước đang phát triển, cũng có các sáng kiến khác nhau theo định hướng này. Khái niệm phi tập trung hoá được định nghĩa trong từ điển là "dỡ bỏ một số quyền lực hoặc sự kiểm soát tập trung đối với nhiều lĩnh vực khác nhau, thường là những lĩnh vực diễn ra hoạt động" (Webster 1995). Tuy nhiên, thường có sự nhầm lẫn về mặt ngữ nghĩa bởi khái niệm này có rất nhiều ý nghĩa trong bối cảnh các hoạt động khác nhau của đất nước. Do đó, chương này bắt đầu với việc định nghĩa các khái niệm cơ bản gắn liền với cụm từ phi tập trung hoá. Các khía cạnh phi tập trung hoá bao gồm lãnh thổ, chức năng, chính trị/hành chính và tài chính. Mức độ phi tập trung hoá gồm có: phi tập trung, uỷ quyền và trao quyền.

Các khía cạnh phi tập trung hoá

Phi tập trung hoá theo lãnh thổ

Phi tập trung hoá theo lãnh thổ

nghĩa là phân chia lãnh thổ quốc gia thành các khu vực nhỏ hơn và phân bổ thẩm quyền giữa các khu vực đó. Việc phân chia lãnh thổ tuỳ thuộc vào tiêu chuẩn thích hợp được áp dụng: phải căn cứ vào các mô hình định cư nếu tiêu chuẩn ở đây là đáp ứng các nhu cầu của dân chúng; vào ngôn ngữ và truyền thống nếu tiêu chuẩn là công nhận các nhóm dân tộc và nền văn hoá khác nhau; vào quy mô của nền kinh tế nếu tiêu chuẩn là hiệu quả. Các khu vực cấu thành của nhà nước liên bang được tổ chức tương ứng với các đơn vị chính quyền đô thị và nông thôn trong một nhà nước đơn nhất. Ví dụ, đó là các tỉnh và quận ở Dămbia; các vùng và xã ở Pháp; các hạt và quận ở Anh; các khu vực và quận ở Xcốtlen; các tỉnh, khu vực tự trị, huyện, xã và tổ sản xuất ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa.

Phi tập trung hoá theo chức năng

Phi tập trung hoá theo chức năng là việc phân chia thẩm quyền và trách nhiệm quốc gia cho các cơ quan chức năng khác nhau của chính quyền. Quá trình này bao gồm việc xác định chủng loại, số lượng và sự đan xen của các loại dịch vụ mà chính quyền cung cấp và thành lập các đơn vị để tổ chức thực hiện các dịch vụ đó. Vì vậy, các đơn vị chính quyền cấp dưới có thể là các văn phòng khu vực của các bộ, các đơn vị cấp quận, khu tự trị hoặc chính quyền cơ sở. Trên thực tế, phạm vi phi tập trung hoá theo lãnh thổ và theo chức năng là pha trộn với nhau.

Phi tập trung hoá chính trị và hành chính

Cấp độ phi tập trung hoá hành chính có liên quan chặt chẽ đến cơ cấu chính trị của quốc gia. Tuy vậy, việc phân biệt vẫn có ý nghĩa bởi một số chức năng nhất định có thể được thực hiện ở cấp trung ương ngay trong hệ thống liên bang, và ở cấp địa phương ngay trong hệ thống tập trung.

Phi tập trung hoá chính trị chuyển thẩm quyền ban hành quyết định cho các cấp chính quyền thấp hơn, cổ vũ công dân và các đại biểu dân cử của họ tham gia vào các quy trình ra quyết định. Trong một cơ cấu phi tập trung hoàn toàn, các cấp chính quyền thấp hơn xây dựng và thực thi các chính sách một cách độc lập, không có sự can thiệp từ các cấp chính quyền cao hơn.

Theo định nghĩa, hiến pháp liên bang là sự thoả thuận mang tính phi tập trung hoá nhiều hơn so với hiến pháp của nhà nước đơn nhất. Tuy vậy, như đã trình bày ở trên, nhà nước đơn nhất vẫn có thể chuyển giao quyền lực đáng kể cho các chính quyền cấp tỉnh sao cho một thoả thuận theo cơ cấu bán liên bang vẫn tồn tại như ở Papua Niu Ghinê. Ngược lại, một số bản hiến pháp liên bang thực thi các quyền

lực quan trọng với các chính quyền cấp dưới và hai cấp chính quyền ở nhà nước liên bang ngày càng trở nên phụ thuộc lẫn nhau. Ví dụ, ở Canađa và Thuỵ Sĩ, chính quyền liên bang có thể không công nhận luật pháp của cấp tỉnh hoặc các toà án địa phương cần phải đưa ra phán quyết về tính hiệu lực của pháp luật liên bang. Chính quyền trung ương của Canađa bổ nhiệm phó thống đốc và các quan chức quan trọng của cơ quan tư pháp bang. Ở Ấn Độ, các quyền lực rộng rãi được giao cho chính quyền liên bang. Việc tăng cường chi tiêu cho các chương trình do ngân sách liên bang tài trợ ở Hoa Kỳ có nghĩa là các cấp chính quyền bang và địa phương được yêu cầu thực hiện các chương trình đó dưới sự giám sát chặt chẽ của liên bang và do đó đã mất đi một số quyền tự trị của mình trên thực tế.

Phi tập trung hoá hành chính chủ yếu là việc thiết kế các vai trò tổ chức, xác định các nhiệm vụ hành chính cụ thể cần thiết để thực hiện các vai trò này và phân công thực hiện các nhiệm vụ đó. Một số vai trò hành chính chung bao gồm lãnh đạo điều hành, đổi mới chính sách, lập kế hoạch, quản lý tài chính, quản lý hoạt động, ban hành và giám sát quy định. Rõ ràng, sự khác biệt giữa phi tập trung hoá hành chính và chính trị là mờ nhạt trên thực tế.

Số lượng các nhiệm vụ hành chính do các chính quyền cấp dưới thực hiện phụ thuộc vào sự đa dạng, phong phú của các chức năng cung cấp dịch vụ được giao. Việc cung cấp dịch vụ có thể được chia nhỏ thành các phần. Ví dụ, trong lĩnh vực giáo dục công, các chính quyền cấp dưới có thể thực hiện một hoặc một số dịch vụ sau: xây dựng nội dung và phương pháp giảng dạy, in ấn và phát hành sách giáo khoa, tuyển dụng và đề bạt giáo viên, xây dựng và duy tu trường học, trả lương cho giáo viên. Thông thường, một tổ chức chính quyền cấp quốc gia sẽ đề ra các quy định tiêu chuẩn trong lĩnh vực này.

Phi tập trung hoá tài chính[1]

Phi tập trung hoá tài chính (đôi lúc còn được gọi là chủ nghĩa liên bang tài chính) liên quan tới việc chuyển giao trách nhiệm thu - chi từ chính quyền trung ương cho các chính quyền cấp dưới. Phi tập trung hoá tài chính có một số hình thức như: i) tự chủ về tài chính hoặc bù đắp chi phí thông qua phí sử dụng; ii) cùng đóng góp tài chính hoặc cùng sản xuất với khu vực tư nhân; iii) mở rộng các khoản thu nhập phi thuế và từ thuế của địa phương; iv) các khoản chuyển giao giữa các cơ quan chính quyền; và v) các khoản vay ở địa phương. Chương này không bàn về vấn đề phi tập trung hoá tài chính mà nội dung này sẽ được trình bày chi tiết ở Chương 8.

Các cấp độ phi tập trung hoá[2]

Cấp độ phi tập trung hoá (cho dù là phi tập trung hoá hành chính hay tài chính) có thể xác định được bằng mức độ độc lập của các đơn vị cấp dưới khỏi chính quyền trung ương.

Phi tập trung

Phi tập trung là việc chuyển khối lượng công việc hành chính từ các quan chức chính quyền trung ương ở thủ đô cho các nhân viên dưới quyền ở các vùng, tỉnh, hoặc các quận. Về cơ bản, phi tập trung là biện pháp hiệu quả được áp dụng bên trong các đơn vị chính quyền trung ương và do đó, không kéo theo việc chuyển giao thẩm quyền ra quyết định và quyền tự trị từ chính quyền trung ương cho cấp dưới. Tuy nhiên, do điều này làm giảm khối lượng công việc ở trung ương và làm cho chính quyền gần gũi hơn với người dân, nên phi tập trung có thể được xem là bước đầu tiên của việc phi tập trung hoá, đặc biệt ở các chính phủ có mức độ tập trung cao như ở các nền kinh tế chuyển đổi. Hơn nữa, có thể đạt được bước trung gian thông qua hệ thống hành chính địa phương nơi mà các nhân viên sở tại có một số quyền tự chủ hành động, trong phạm vi được hướng dẫn, để lập kế hoạch thi hành các chỉ thị của trung ương và điều chỉnh cho phù hợp với các điều kiện của địa phương.

Uỷ quyền

Ở cấp độ cao hơn của phi tập trung là uỷ quyền. Những cơ quan được uỷ thác quyền lực (i) có khả năng hành chính và kỹ thuật để thực hiện các chức năng có tính chuyên môn; (ii) có thể được miễn không áp dụng một số quy định của chính quyền trung ương về vấn đề nhân sự; (iii) có thể tính phí dịch vụ trực tiếp đối với người sử dụng; và (iv) có thẩm quyền rộng rãi trong việc lập kế hoạch và thực hiện các quyết định mà không có sự giám sát trực tiếp của các bộ ở trung ương (mặc dù các bộ này chịu trách nhiệm với chính phủ). Các ví dụ cho hình thức này là một số loại cơ quan điều hành (được trình bày ở Chương 6), các cơ quan phụ trách nhà ở và vận tải, các trường học của quận, các doanh nghiệp hoặc tập đoàn của nhà nước, các dịch vụ đặc biệt của quận, các đơn vị thực hiện các dự án đặc biệt và các tập đoàn về phát triển khu vực.

Một đặc điểm lớn của uỷ quyền là giúp phân tách việc thực hiện các dự án được ưu tiên đặc biệt cao khỏi các công việc chính trị thường nhật và những mâu thuẫn của bộ máy quan liêu. Điều này cũng giúp cho các khoản thu từ các hoạt động tạo thu nhập không bị trộn lẫn với ngân sách thường xuyên của chính phủ. Tuy nhiên, điều này nhìn chung chỉ thích hợp khi có sự liên kết trực tiếp giữa các

khoản thu và những người hưởng lợi từ dịch vụ được cung cấp (Chương 7).

Trao quyền[3]

Trao quyền là cấp độ cao nhất của tính độc lập trong việc ra quyết định và bao gồm việc nhường lại một số chức năng nhất định cho các chính quyền cấp dưới. Điều này dẫn đến việc thành lập các chính quyền tự trị cấp dưới có một số đặc điểm: (i) có tư cách công ty; (ii) tuyển chọn bộ máy nhân viên của mình; (iii) có ranh giới địa lý được công nhận một cách rõ ràng và hợp pháp; (iv) tạo ra các nguồn thu để chi cho các hoạt động của mình và (v) có thể tương tác qua lại với các đơn vị khác trong hệ thống chính quyền mà chúng là một bộ phận cấu thành.

Ở rất nhiều nước, mặc dù có việc trao một số chức năng cho các chính quyền cấp dưới, chính quyền trung ương vẫn giữ lại một số quyền hạn giám sát và có vai trò rất quan trọng về tài chính. Đồng thời, thỉnh thoảng, chính quyền trung ương còn cố gắng giữ vai trò của mình đối với chính quyền địa phương thông qua việc kiểm soát chính thức và không chính thức hoặc các biện pháp điều tiết, thường được gắn với việc tài trợ cho dự án hoặc chương trình. Điều này là nhằm bảo đảm rằng các chính quyền cấp dưới sẽ luôn hành động nhất quán với các chính sách và kế hoạch phát triển quốc gia và tuân theo các quy định tài chính chặt chẽ. (Tuy vậy, đôi khi cũng có sự miễn cưỡng trong việc cho phép tránh khỏi sự kiểm soát và quyền hạn của chính quyền trung ương).

Những bước phát triển trong quá trình phi tập trung hoá trên thế giới đã lạm dụng khái niệm này để áp dụng cho các hiện tượng rất khác biệt. Ý nghĩa của phi tập trung hoá đã được mở rộng bao gồm việc phân tán một số chức năng cho các tổ chức ở ngoài bộ máy nhà nước, theo các hình thức khác nhau của các hoạt động cung cấp dịch vụ thay thế (Chương 6) và thậm chí bao hàm cả vấn đề tư nhân hoá. Tuy nhiên, việc sử dụng quá rộng khái niệm này làm cho cuộc thảo luận về ý nghĩa của vấn đề này trở nên khó khăn. Trong chương này, chúng tôi sử dụng khái niệm phi tập trung hoá để chỉ các cấp độ khác nhau của việc phân chia chức năng và thẩm quyền theo cơ cấu chính quyền chính thức, tức là sự khớp nối quyền hạn và hoạt động của nhà nước theo lãnh thổ.

CƠ SỞ, CÁC LỢI THẾ, CHI PHÍ VÀ RỦI RO CỦA VIỆC PHI TẬP TRUNG HOÁ

Cơ sở và các lợi thế

Phần lớn quá trình phi tập trung hoá xảy ra nhiều nhất vào

những năm 1980, được thúc đẩy vì yếu tố chính trị.[4] Ở Mỹ Latinh, phi tập trung hoá tài chính và hành chính bắt nguồn từ các phong trào dân chủ hoá, khi các chính phủ dân cử hoạt động theo các hiến pháp mới thay thế cho những thể chế trung ương chuyên quyền. Ngược lại, nền dân chủ mạnh mẽ và được củng cố ở địa phương làm cho chính phủ trở nên có trách nhiệm hơn trong toàn quốc. Ở nhiều quốc gia châu Phi, chủ nghĩa địa phương, dân tộc và sự lan toả các hệ thống đa đảng làm tăng thêm sự kiểm soát và tham gia của địa phương trong việc ban hành các quyết định hành chính.

Trong những trường hợp cực đoan, phi tập trung hoá là cố gắng tuyệt vọng của nhà nước để giữ cho đất nước được thống nhất. Ví dụ, các áp lực chính trị và sắc tộc cùng với các cuộc nội chiến kéo dài ở Môdămbích và Uganđa đã mở đường cho việc trao nhiều quyền tự trị hơn cho các chính quyền địa phương, hoặc hình thành nên các cơ cấu liên bang mất cân đối. Trước cuộc đảo chính tháng Tám 1991, Dự thảo "Hiệp ước liên bang" của Mikhail Gorbachev là cố gắng cuối cùng để ngăn cho Liên bang Xôviết khỏi tan ra thành từng mảng. Ở một số nước châu Á mà trước đây do các thể chế chuyên quyền cai quản, phi tập trung hoá được nhìn nhận là một giải pháp thay thế tự nhiên. Các cuộc xung đột sắc tộc cũng gây ra áp lực mạnh đối với việc phi tập trung hoá như ở Inđônêxia, Philippin và Xri Lanca. Như Dillinger đã chỉ rõ, ở rất nhiều nước, phi tập trung hoá bắt nguồn từ những phản ứng đối phó mang tính tạm thời của chính phủ quốc gia hơn là hàng loạt các chính sách được tính toán và cân nhắc kỹ.

Tuy vậy, các tài liệu cũng nêu rõ cơ sở kinh tế của việc phi tập trung hoá. Có thể nâng cao được tính hiệu quả trong phân bổ các nguồn lực công nếu các quyết định chi tiêu được đưa ra ở các cấp chính quyền thấp hơn – vốn phản ứng nhanh nhạy hơn với các đòi hỏi của địa phương so với chính quyền trung ương xa xôi. Mối quan hệ chặt chẽ giữa các quyết định chi tiêu và đối tượng hưởng lợi của chúng cũng hạn chế các nguy cơ sử dụng không hiệu quả nguồn lực. Từ quan điểm hiệu quả, "định lý phi tập trung hoá" của Oates cho rằng mỗi dịch vụ công phải do cơ quan có thẩm quyền kiểm soát đối với một khu vực địa lý tối thiểu cung cấp để khu vực này có thể tiếp nhận các lợi ích và chi phí của những dịch vụ đó. Trên thực tế, quả là khó khăn để tiến hành và thoả mãn bài toán này. Một phương pháp tiếp cận thực tế hơn là nguyên tắc "phụ trợ" đã được áp dụng ở Cộng đồng châu Âu trong việc phân bổ trách nhiệm giữa các cấp chính

quyền. (Phi tập trung hoá tài chính được quy định trong Đạo luật về một Cộng đồng châu Âu đơn nhất năm 1987 và được Uỷ ban châu Âu chính thức thông qua vào năm 1993). Theo nguyên tắc này, các chức năng đánh thuế, chi tiêu và điều tiết phải do các cấp chính quyền thấp nhất thực hiện, trừ khi có lý do thuyết phục biện hộ cho việc giao các chức năng này cho các cấp chính quyền cao hơn.

Những lợi ích tiềm năng của việc phi tập trung hoá chủ yếu bắt nguồn từ mối liên hệ gần gũi giữa các thiết chế chính quyền với người dân ở địa phương. Thứ nhất, điều này mở ra môi trường cho công chúng tham gia vào việc ban hành các quyết định của chính quyền, dẫn đến: (i) một nền hành chính uyển chuyển hơn bởi chính quyền có thể thiết kế các loại hàng hoá và dịch vụ đáp ứng nhu cầu của các nhóm chính trị, sắc tộc, tôn giáo và bộ lạc đa dạng mà mình phục vụ; (ii) một nền hành chính có hiệu quả hơn bởi các nhà lãnh đạo địa phương có thể phân bổ các dịch vụ và cơ sở trong phạm vi cộng đồng một cách hợp lý hơn và hội nhập các khu vực biệt lập vào hoạt động kinh tế của vùng; và (iii) ổn định chính trị và thống nhất quốc gia bởi các tổ chức xã hội dân sự cũng có vai trò trong việc duy trì hệ thống chính trị (xem ví dụ minh hoạ của vùng Tây Bắc Braxin, Hộp 5.1).

Thứ hai, phi tập trung hoá có thể tạo ra các cơ hội để có một chính phủ trách nhiệm hơn. Người dân tham gia vào quá trình ra quyết định có thể dễ dàng giám sát và đánh giá việc chính phủ tuân thủ các quyết định của mình, có thể yêu cầu đẩy nhanh các hoạt động của chính phủ và thúc đẩy các thiết chế ở địa phương tăng cường năng lực của mình trong việc thi hành các chức năng thường không được chính quyền trung ương tự mình thực thi tốt.

Thứ ba, phi tập trung hoá có thể là bước đầu tiên hướng đến một chính quyền công khai và minh bạch hơn. Nhờ có các chính sách thích hợp trong việc chuyển giao thông tin, việc lập kế hoạch và ban hành chính sách của chính quyền cấp dưới có thể dễ tiếp cận hơn đối với người dân, ngay cả những người ở vùng sâu vùng xa.

Cuối cùng, phi tập trung hoá thẩm quyền tài chính cho các nhà lãnh đạo địa phương có thể làm giảm thiểu căng thẳng về tài chính đối với chính quyền trung ương bởi các chính quyền cấp dưới có thể sẵn sàng hơn trong việc huy động các khoản ngân quỹ bằng cách thu phí và lệ phí đối với các dịch vụ mà chính quyền cung cấp. Thật không may, điều này cũng dẫn đến xu hướng thường xuyên chuyển giao các trách nhiệm về chi tiêu cho các chính quyền cấp dưới - những

Hộp 5.1
Phát triển nông thôn và sự tham gia của cộng đồng ở vùng Tây Bắc Braxin

Tình trạng đói nghèo triền miên ở vùng Tây Bắc Braxin chủ yếu là do nguồn lực nghèo nàn của vùng này và sự thiếu vắng của hệ thống tài chính nông thôn phục vụ cho người nghèo. Các nỗ lực giảm đói nghèo ở vùng nông thôn làm cho chính phủ phải chi hơn 3,2 tỷ đôla trong vòng mấy thập kỷ qua. Các dự án phát triển nông thôn do chính quyền liên bang khởi xướng gồm có các dự án chống hạn và những dự án riêng lẻ theo lĩnh vực, cùng chương trình phát triển liên kết một số khu vực được lựa chọn nhằm tăng năng suất nông nghiệp. Tuy nhiên, các nỗ lực này hầu như không làm giảm tình trạng đói nghèo của vùng.

Vào giữa năm 1993, chính quyền liên bang và các chính quyền bang của Braxin với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, đã hoạch định lại chương trình can thiệp đói nghèo và xây dựng các dự án dựa vào cộng đồng, với ngân sách của dự án được trao trực tiếp cho các hiệp hội cộng đồng để tài trợ cho các dự án phụ có quy mô nhỏ do các hiệp hội tự xác định. Không giống như các chương trình phát triển nông thôn trước đây, chương trình được cơ cấu lại này đề cập các vấn đề mang tính thiết chế như phi tập trung hoá, đô thị hoá, tổ chức và tham gia hoạt động cộng đồng, minh bạch trong việc ra quyết định, đào tạo và hỗ trợ kỹ thuật cho các tổ chức chính quyền địa phương.

Việc đánh giá bước đầu chương trình đổi mới này cho thấy có sự cải thiện chung trong điều kiện sống của người nghèo ở nông thôn, sự tăng năng suất lao động và việc làm trong vùng. Bên cạnh thiết kế dự án được đổi mới và tính bền vững được tăng cường, yếu tố góp phần dẫn đến các kết quả tích cực là gia tăng sự tham gia của người dân trong vấn đề lựa chọn và thực hiện các dự án phụ, công khai minh bạch trong việc xây dựng và thực hiện dự án và phi tập trung hoá quá trình ra quyết định tài chính và đầu tư cho các cấp chính quyền bang và địa phương.

Nguồn: Johan van Zyl và những người khác, "Phi tập trung hoá phát triển nông thôn và tăng cường sự tham gia của cộng đồng: Trường hợp của vùng Tây Bắc Braxin," Tài liệu nghiên cứu chính sách số 1498 (Washington, DC: Ngân hàng Thế giới, 1995).

chính quyền không có năng lực và thẩm quyền tạo lập các nguồn thu cần thiết (Chương 8).

Chi phí và rủi ro[5]

Phi tập trung hoá cũng kéo theo những rủi ro nhất định. Thứ nhất, trừ khi được thiết kế hoàn hảo (điều rất ít khi xảy ra), phi tập trung hoá có thể dẫn đến việc làm mất đi quy mô của nền kinh tế, gây ra sự trùng lặp không cần thiết và sử dụng không hết nhân viên và trang bị. Thứ hai, điều này có thể tạo ra các vấn đề về điều phối và mâu thuẫn ở những nơi không tồn tại tình trạng này. Đặc biệt là đối với các nước không đồng nhất về sắc tộc, phi tập trung hoá quá trình ban hành quyết định có thể phá vỡ sự phân bổ nguồn lực tổng thể và các mục tiêu quản lý vĩ mô nền kinh tế của chính quyền trung ương (được

thảo luận cụ thể hơn ở Chương 8). Vấn đề quan trọng hơn cả là phi tập trung hoá có thể làm nguy hại các quyền dân sự và xã hội của một số nhóm dân tộc thiểu số.

Thứ ba, hiệu quả giả định thu được từ phi tập trung hoá có thể bị giảm thiểu do những ràng buộc về mặt thể chế. Các chính quyền cấp dưới ở các nước đang phát triển trên thế giới thường có năng lực hành chính rất yếu kém, làm cho việc cung cấp dịch vụ trở nên kém hiệu quả và năng suất thấp (Hộp 5.2). Khi nguồn vốn cấp và năng lực là không đồng đều, ví dụ như trong những quốc gia rộng lớn hoặc ở các hòn đảo khác nhau trong cùng quần đảo, phi tập trung hoá có thể làm cho sự bất bình đẳng càng thêm sâu sắc. Đồng thời, ở các nước có nhiều nhóm sắc tộc khác nhau với các phong trào ly khai diễn ra trong các khu vực rộng lớn, các vấn đề phi tập trung hoá/tập trung hoá có thể làm trầm trọng thêm các cuộc xung đột xã hội

Hộp 5.2
Các cấp chính quyền địa phương có đủ năng lực không?

Một trong những lý do phản đối việc phi tập trung hoá là các cấp chính quyền địa phương không có đủ năng lực. Trích dẫn các số liệu thống kê về số thị trưởng không đọc thông viết thạo, các hệ thống kế toán lạc hậu và chủ nghĩa gia đình trị tràn lan, các nhà phê bình lập luận rằng các chính quyền địa phương không có năng lực đảm trách các chức năng được mở rộng.

Lập luận này là không thuyết phục như nó tỏ ra ban đầu. Trên thực tế, khi một dịch vụ quan trọng được phi tập trung, các nhân viên sở tại thường cũng được phi tập trung theo. Như vậy, khi giáo dục tiểu học được phi tập trung hoá cho các bang ở Côlômbia và các bang ở Mêhicô, các giáo viên hiện tại của chính quyền trung ương cũng đồng thời được phi tập trung. Họ cũng không trở nên kém năng lực (hoặc nhiều hơn) so với khi họ được chính quyền trung ương sử dụng.

Năng lực kỹ thuật đã trở thành vấn đề khi các nhân viên của chính quyền trung ương từ chối trở thành những đối tượng bị phi tập trung. Ví dụ, ở Peru, có rất nhiều kỹ sư về đường cao tốc của chính quyền trung ương chọn việc nghỉ hưu hơn là chấp nhận làm việc cho chính quyền địa phương. Nhân viên của địa phương không đủ khả năng tự mình đảm đương nhiệm vụ (vấn đề này trở nên trầm trọng do thiếu khoản tài trợ của chính quyền trung ương cho hệ thống đường sá mới được phi tập trung). Điều này cuối cùng đã dẫn đến sự đổ vỡ của các cố gắng phi tập trung hoá và tiếp theo đó là tái tập trung hoá. Các chính phủ có thể hỗ trợ việc chuyển giao bộ máy nhân viên của chính quyền trung ương bằng cách yêu cầu các chính quyền địa phương cấp cho họ các khoản lương và bổng lộc tương tự như khi họ còn là nhân viên của chính quyền trung ương. Nhưng điều này giống như con dao hai lưỡi. Bên cạnh việc tạo điều kiện dễ dàng để phi tập trung bộ máy nhân viên, nó cũng gây khó khăn cho

Hộp 5.2 (Tiếp)

chính quyền địa phương trong việc chuyển đổi các khoản lương và bổng lộc phù hợp với điều kiện của địa phương hoặc tiến hành cải cách công tác quản lý và nhân sự.

Trong khi việc chuyển giao nhân viên có thể giải quyết vấn đề tiếp theo do phi tập trung hoá tạo ra, tình trạng yếu kém chung trong công tác quản lý của chính quyền địa phương vẫn còn là lý do để quan ngại. Đồng lương ít ỏi, địa vị thấp kém và luôn bị luân chuyển do sự can thiệp chính trị mạnh mẽ vào các quyết định nhân sự có thể gây khó khăn cho việc thu hút và duy trì những nhân viên có năng lực, nhất là ở các cấp có thẩm quyền nhỏ.

Cải cách thực sự gặp khó khăn. Việc quản lý chi tiêu công cũng đồng thời là quy trình mang nặng tính chính trị và kỹ thuật. Thách thức đối với các chính quyền địa phương là áp dụng vào thực tế các phương pháp hợp lý về mặt kỹ thuật, có tính khả thi về mặt chính trị và hoạt động của bộ máy công quyền (Nellis 1991). Quản lý nguồn nhân lực cũng là một thách thức. Khả năng của chính quyền địa phương tiến hành các cuộc cải cách nhân sự - gồm các cơ chế đánh giá hoạt động, đào tạo và trả lương gắn với năng suất lao động, các cơ chế khuyến khích để thu hút và duy trì các nhân viên có năng lực và kỹ năng - thường bị hạn chế bởi áp lực do các liên đoàn lao động của giới công chức chính phủ tạo ra. Tuy nhiên, đây không phải là vấn đề của riêng các chính quyền địa phương, mà nó cũng chính là yếu tố ảnh hưởng đến năng lực của đội ngũ nhân viên ở chính quyền trung ương.

Nguồn: Burki, Shahid Javed, Guillermo E.Perry và William R.Dillinger. 1999. "Vượt trên trung tâm: Phi tập trung hoá quốc gia". Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về Mỹ Latinh và các nước vùng Caribê. Hộp 2.3.

nội tại. Từ Kosovo đến Aceh, Đông Timo là các ví dụ về việc những hệ quả nghiêm trọng của vấn đề này đã không được đánh giá đúng mức.

Cuối cùng, phi tập trung hoá có thể làm trầm trọng hơn là cải thiện hoạt động quản lý toàn diện của nhà nước. Phép thử chung ở đây là liệu tính hợp pháp và chất lượng của quản lý nhà nước ở cấp địa phương nhìn chung có cao hơn so với cấp quốc gia hay không. Nếu câu trả lời là không thì phi tập trung hoá ở một môi trường quản lý nhà nước tương đối tồi sẽ có khuynh hướng làm xấu đi chất lượng quản lý nhà nước trên toàn quốc. Các quan chức của chính quyền địa phương có thể cũng tồi hoặc tồi tệ hơn các quan chức chính quyền quốc gia.

Do đó, các quốc gia cần đánh giá một cách thực tế các chi phí này so với các lợi ích có thể có. Không có một quyết định sẵn có ủng hộ hoặc phản đối việc phi tập trung hoá, nhất là tính đến các ý nghĩa khác nhau của khái niệm này và sự lúng túng vẫn đang tiếp diễn trong rất nhiều cuộc tranh luận.

CÁC CÁCH TIẾP CẬN ĐỐI VỚI VIỆC PHÂN ĐỊNH CÁC VÙNG LÃNH THỔ QUỐC GIA[6]

Bảng 5.1 liệt kê sáu cách tiếp cận để phân định các khu vực theo lãnh thổ địa lý và tiếp đó là phần trình bày cụ thể về các vấn đề này.

Tiếp cận theo chức năng

Quá trình làm tương thích khu vực với chức năng bao gồm việc xác định các chức năng của chính quyền, các thiết chế cần thiết liên quan và trên cơ sở đó, phân định ranh giới lãnh thổ sao cho trong phạm vi lãnh thổ đó, các chức năng của chính phủ được thực hiện. Theo định lý Oates, thứ bậc các cộng đồng theo lãnh thổ tương ứng với mức độ các hoạt động cần thiết để đạt tới hiệu quả cao nhất của chính quyền nói chung.

Nhưng cũng có một số khó khăn. Bên cạnh thực tế là các tiêu chuẩn chức năng khác nhau có thể tạo nên sự trùng lặp ranh giới, chúng ta cũng không thể hạn chế một cách khách quan khu vực địa lý "tự nhiên" của một vấn đề (như y tế, nhà ở và môi trường) vào một khu vực chức năng do chính phủ xác định vì lý do chính trị. Thực chất, việc xác định các khu vực chức năng đã trở thành một quyết định chính trị liên quan tới việc cái gì là thẩm quyền "đúng đắn" đối với một chức năng cụ thể. Cách tiếp cận theo chức năng vẫn là điểm tham chiếu chính, nhưng cần phải được bổ sung bằng các yếu tố, điều kiện khác nữa.

Bảng 5.1
Các cách tiếp cận để phân chia lãnh thổ địa lý

Cách tiếp cận	Đặc điểm chính
Chức năng	Tương xứng khu vực với chức năng
Cộng đồng	Chủ yếu xem xét yếu tố địa lý xã hội
Hiệu quả	Xem xét hiệu quả hoạt động
Quản lý	Xem xét năng lực quản lý của tổ chức chính quyền
Kỹ thuật	Xem xét quang cảnh hoặc nền kinh tế của đất nước - khí hậu, địa hình, các điều kiện về chất đất, v.v.
Xã hội	Xem xét việc hình thành tự nhiên cư dân ở các khu vực địa lý

Nguồn: B.C. Smith, Phi tập trung hoá: Phạm vi lãnh thổ của quốc gia (London: George Allen and Unwin, 1985).

Tiếp cận theo cộng đồng

Cách tiếp cận theo cộng đồng quy định rằng phạm vi ranh giới của chính quyền cần tương ứng theo lãnh thổ mà tại đó, các cư dân thể hiện hành vi ứng xử và thái độ chung của mình. Việc áp dụng cách tiếp cận này đòi hỏi phải xác định hai yếu tố cơ bản: (i) sự phân bổ theo không gian các khu vực dân cư như làng xã, thị trấn, thành phố và các khu đô thị trung tâm; và (ii) các hình thái hoạt động theo không gian của cư dân được thể hiện qua các giao dịch kinh tế của người dân, sự di chuyển của họ đến nơi làm việc,

cửa hàng để mua sắm, chỗ nghỉ ngơi và các mối liên kết văn hoá.

Quá trình này chủ yếu bao gồm việc xác định các vùng trung tâm và những nơi xa xôi hẻo lánh, và sự phụ thuộc lẫn nhau về xã hội và kinh tế giữa chúng được thể hiện bằng số lượng cư dân làm việc ở các ngân hàng, cửa hiệu, trường học, bệnh viện, các toà soạn báo, v.v.. Điều này là rất cần thiết cho việc xây dựng các kế hoạch sử dụng đất đai có hiệu quả, quản lý giao thông, phát triển hệ thống đường cao tốc và giao thông công cộng. Cũng được gọi là khái niệm "thành phố trung tâm", phương pháp tiếp cận này được áp dụng rất phổ biến ở Bỉ, Pháp, Đức, Thụy Điển và Nam Tư - những nơi đã thành công trong việc thiết lập các mối liên kết chặt chẽ giữa các trung tâm đô thị với các vùng xa xôi và các khu vực nông thôn. Nói chung, cách tiếp cận này cũng phù hợp với kế hoạch phát triển các khu vực gọi là "các vùng tăng trưởng" của nhà kinh tế học người Pháp Francois Perroux (rất phổ biến vào những năm 1960) nhưng lại ít thành công và thường dẫn đến sự lãng phí lớn.

Sự phức tạp trong các mối quan hệ giữa trung tâm và vùng sâu vùng xa khiến cho việc phân định ranh giới của các cộng đồng và đánh giá vị thế đô thị của các trung tâm là rất khó khăn. Nhưng nhiệm vụ làm cho ranh giới chính quyền trùng khớp với các trung tâm ở các thị trấn hoặc khu vực thành thị, tuy rất khó khăn, nhưng sẽ có thể " nội hoá" các dịch vụ bên ngoài do các chức năng của chính quyền địa phương tạo ra. Đồng thời, điều này còn làm cho việc phân bổ hàng hoá và phúc lợi của chính quyền được bình đẳng hơn giữa các cộng đồng cư dân. Thành phần dân cư của cộng đồng càng đồng nhất thì càng có nhiều khả năng hoạt động của chính quyền gần gũi hơn với sự lựa chọn tập thể của người dân.

Tiếp cận theo hiệu quả

Các khu vực địa lý có thể được chia nhỏ để chính quyền có thể cung cấp hàng hoá và các loại dịch vụ một cách hiệu quả và sử dụng tốt nhất các nguồn lực của mình. Phương pháp tiếp cận này đề xuất nên có các khu vực dân cư đông đúc với phạm vi thẩm quyền rộng để chính quyền địa phương có thể: (i) mở rộng các chức năng của mình để phục vụ được nhiều người hơn; (ii) hưởng lợi từ nguồn thu thuế lớn hơn và (iii) hợp lý hoá khối lượng công việc của mình. Cách tiếp cận theo hiệu quả là thích hợp nhất đối với các dịch vụ của chính quyền địa phương như quy hoạch đô thị, nhà ở, nước, nước thải và giao thông. Cách tiếp cận hiệu quả đối với quá trình phi tập trung hoá có thể được thể hiện trong "định lý phi tập trung hoá" của Oates như đã đề cập ở trên.

Xác định hiệu quả của một tổ chức theo đầu ra của nó là cơ sở cho việc mở rộng hoặc giảm bớt ranh giới thẩm quyền. Tuy vậy, không giống loại dịch vụ mà đầu ra có thể được tính bằng số lượng như các đường cao tốc, hệ thống nước thải hoặc cấp nước, rất khó tìm được tiêu chuẩn khách quan để đánh giá "đầu ra" của các dịch vụ của những đối tượng như giáo viên, nhân viên làm công tác xã hội, cảnh sát, nhân viên y tế và những người làm các công việc tương tự.

Rất nhiều nước ở Tây Âu (nổi bật là Đan Mạch, Đức, Thụy Điển và Vương quốc Anh) đã giảm bớt số lượng các cấp chính quyền thành phố bằng việc sáp nhập lại. Tuy vậy, không có bằng chứng khẳng định rằng hoạt động trong phạm vi thẩm quyền lớn hơn luôn có hiệu quả hơn so với hoạt động trong các cấp chính quyền nhỏ hơn. Việc giảm chi phí sản xuất liên tục thay đổi cùng với sự thay đổi công nghệ và chức năng của chính quyền. Đồng thời, việc tận dụng chi phí sản xuất giảm không nhất thiết đòi hỏi phải có đơn vị hành chính với quy mô hợp lý nhất. Việc giảm chi phí sản xuất có thể đạt được thông qua thoả thuận cung cấp dịch vụ chung và bằng cách uỷ quyền cho các chính quyền cấp tỉnh thực hiện các dịch vụ khác nhau ở địa phương.

Tiếp cận theo cách quản lý

Mục đích của việc tiếp cận theo cách quản lý là phân chia lãnh thổ quốc gia thành các phần khác nhau để có thể dễ quản lý hơn. Nó tương ứng với tiêu chuẩn "tầm kiểm soát" của tổ chức chính quyền trung ương (Chương 3). Cách tiếp cận này bao gồm việc vạch ranh giới để phản ánh nhận thức của những người ra quyết định ở trung ương liên quan tới việc làm thế nào để quản lý tốt nhất quy trình công việc. Số lượng và sự phân bổ các văn phòng ở địa phương được sở chỉ huy xác định nhằm bảo đảm có được tầm kiểm soát hợp lý nhất, hoặc phù hợp với khối lượng công việc được giao cho văn phòng ở địa phương. Cách tiếp cận này thích hợp hơn đối với cấp độ phi tập trung và uỷ quyền, chứ không phải đối với quá trình phi tập trung hoá chính trị hay hình thành các cơ quan chính quyền địa phương.

Tiếp cận về mặt kỹ thuật

Trong việc phân chia lãnh thổ quốc gia, người ta có thể tính đến các đặc trưng tự nhiên và các đặc điểm địa lý của vùng là những yếu tố quan trọng cho công tác quản lý. Mặc dù khái niệm vùng có thể mang nhiều ý nghĩa khác nhau trong hành chính công và lãnh thổ, các vùng hành chính thường được phân định trên cơ sở các vùng địa

lý, tức là các khu vực với những đặc điểm hoặc thuộc tính đồng nhất.

Ranh giới hành chính thường được xây dựng trên cơ sở địa lý tự nhiên, đặc biệt là khi chính phủ cố gắng quản lý các nguồn lực tự nhiên như nguồn cung cấp nước, hệ thống thoát nước trên bộ, kiểm soát xói mòn ở bờ biển, thuỷ lợi, bảo vệ đất, phát triển rừng, khu vực giải trí, xử lý chất thải hoặc bảo vệ các động - thực vật hoang dã. Đồng thời, khu vực địa lý tự nhiên có thể là cơ sở thích hợp cho việc lập kế hoạch kinh tế và xã hội, nhất là trường hợp cuộc sống của những người dân gắn bó chặt chẽ với việc khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Ví dụ, có thể rất thích hợp nếu ranh giới của các vùng được xác định xung quanh các lưu vực sông hoặc lưu vực các nguồn nước. Hộp 5.3 cho thấy cách tiếp cận về mặt kỹ thuật có thể được sử dụng làm cơ sở để xem xét hiệu quả quản lý của tổ chức như thế nào.

Văn phòng phát triển thung lũng Tennessee ở Hoa Kỳ là cơ cấu hành chính dựa vào các đặc điểm địa lý. Có thể nói rằng đây là ví dụ nổi tiếng nhất về một kiểu cơ quan phát triển đa mục đích được xây dựng dựa vào lưu vực nguồn nước. Ranh giới hoạt động của Văn phòng này được xác định theo lưu vực của dòng sông chảy qua đây. Và ranh giới của chính quyền địa phương cũng được tính đến trong việc phân chia một số vùng nước ở đây.

Tiếp cận về mặt xã hội

Cơ cấu phân chia chính quyền và nền hành chính theo lãnh thổ có thể xem xét các vùng khác nhau về mặt xã hội dựa vào lịch sử, dân tộc, ngôn ngữ hoặc kết hợp một số yếu tố này. Cách tiếp cận này đặc biệt hữu ích khi trong quá trình nhất thể hoá, một số khu vực hình thành nên các bộ phận hữu cơ của quốc gia có thể

Hộp 5.3
Ngành công nghiệp nước của Anh

Các tiêu chuẩn hành chính cũng có thể được xem xét trong việc phân định khu vực địa lý theo nguyên tắc kỹ thuật. Ngành công nghiệp nước ở Vương quốc Anh là minh chứng rõ nhất cho điều này. Có 10 cơ quan ở Anh và Xứ Uên chịu trách nhiệm về hàng loạt các chức năng gắn với việc sử dụng nước - duy trì, cung cấp và phân phối nước, nước thải và xử lý nước thải, thoát nước trên bộ, kiểm soát ô nhiễm và khu vui chơi, giải trí. Mỗi cơ quan quản lý một quy trình xử lý nước độc lập và do vậy có sự khác biệt với các cơ quan chức năng có những cơ cấu riêng rẽ, chỉ xử lý một số phần của quy trình xử lý nước. Các lưu vực, hoặc các khu vực thoát nước vào một dòng sông nhất định, là yếu tố xác định ranh giới của vùng thuộc thẩm quyền của mỗi cơ quan. Mỗi vùng nước gồm một số lưu vực, và chi nhánh của một số vùng nước định ra ranh giới của chính quyền địa phương. Như vậy, quy mô của mỗi vùng thể hiện quan niệm quản lý về khối lượng công việc mà một tổ chức có thể phụ trách được.

Nguồn: C.Gray, "Các cơ quan quản lý nước cấp vùng " được B.C. Smith trích dẫn từ tác phẩm "Phi tập trung hoá: Phạm vi lãnh thổ quốc gia" (London: George Allen and Unwin, 1985).

vẫn tiếp tục trải nghiệm cảm nhận về tính đồng nhất mà hệ thống hiến pháp và hành chính không thể bỏ qua được.

Thay đổi ranh giới của các bang trong nhà nước liên bang thường khó khăn hơn rất nhiều so với việc thay đổi ranh giới vùng trong nhà nước đơn nhất, bởi các bang trong nhà nước liên bang thường được hiến pháp bảo đảm. Tuy vậy, khi ranh giới các bang trong liên bang được phân định do các quyền lực bên ngoài (thường là bang thời kỳ thuộc địa), việc cơ cấu lại liên bang có thể dễ dàng hơn.

Các khía cạnh khác

Như đã đề cập, cách tiếp cận chủ yếu trong phi tập trung hoá lãnh thổ là làm cho khu vực địa lý tương thích với chức năng. Tuy vậy, các yếu tố khác cũng tác động đến việc thực hiện các mục tiêu kinh tế của quốc gia. Các nước phát triển có kinh nghiệm lịch sử lâu dài trong việc gắn kết những thay đổi về mặt không gian địa lý với phát triển kinh tế, nhưng các nước đang phát triển vốn là thuộc địa cũ lại có sự phân chia về mặt không gian theo định hướng các quyền lợi kinh tế của mẫu quốc. Rất nhiều khó khăn trong việc thiết lập các mối liên kết giữa các hoạt động kinh tế của quốc gia và giữa các nhóm sắc tộc có thể liên quan trực tiếp đến chủ nghĩa thực dân. Chủ nghĩa thực dân đã để lại cho các quốc gia những đường biên giới phi tự nhiên, không thuận lợi cho việc huy động các nguồn lực cho thị trường trong nước và có hại cho công cuộc tái thiết quốc gia, nhất là ở châu Phi.[7]

Có thể thực hiện các nỗ lực nhằm thu nhận lợi ích kinh tế từ sự phân định khu vực địa lý hiện hành thông qua việc sử dụng có chủ đích các khoản trợ cấp và thuế để hoặc khuyến khích các doanh nghiệp dịch chuyển từ khu vực này sang khu vực khác hoặc khuyến khích họ không làm như vậy. Nếu thành công, chiến lược phát triển vùng này có thể dẫn đến sự phân bổ thống nhất hơn nguồn của cải trong vùng và sự đồng đều trong mức sống của người dân. Ngoài ra, nếu thành công, một chiến lược cân bằng giữa các vùng như vậy có thể giảm bớt mức độ xung đột và đồng thời, tạo ra sự phát triển kinh tế nhanh hơn. Thật không may, cách tiếp cận như vậy nhìn chung là thất bại và chỉ tạo ra sự lãng phí tràn lan và các cơ hội đáng kể cho tham nhũng. Cũng không nên loại bỏ cách tiếp cận này, nhưng nó cần phải được giám sát cẩn thận và có những biện pháp phòng ngừa thực tế.

PHI TẬP TRUNG HOÁ HÀNH CHÍNH VÀ CHÍNH TRỊ

Do các khía cạnh, phi tập trung hoá hành chính và chính trị có mối

liên kết chặt chẽ với nhau trên thực tế nên các nội dung này được thảo luận ở đây trong cùng một đề mục. Tuy vậy, điều quan trọng cần nhớ là có sự khác biệt về mặt khái niệm giữa hai nội dung này như đã xác định ở phần đầu của chương này. Đặc biệt cần lưu ý rằng, trong khi các tiêu chuẩn kinh tế và hoạt động là nhằm xác định việc phân bổ một cách tốt nhất các chức năng theo khía cạnh hành chính, thì các quyết định cơ bản liên quan đến cơ cấu của nhà nước luôn mang yếu tố chính trị, bắt nguồn từ sự lựa chọn của người dân, bối cảnh thời gian và không thể phụ thuộc vào bất kỳ sự đánh giá kỹ thuật nào. (Vì lý do này mà các thiết chế tài chính quốc tế hoàn toàn không có thẩm quyền và vai trò pháp lý nào trong các vấn đề phi tập trung hoá chính trị.)

Tạo lập môi trường thuận lợi

Mối quan tâm chủ yếu của việc phi tập trung hoá chính trị là tạo lập môi trường chính trị thuận lợi cho phi tập trung việc ban hành quyết định. Các bộ phận cơ bản của một môi trường như vậy gồm có: (i) thẩm quyền độc lập của các cấp chính quyền thấp nhất trong việc ban hành quyết định; (ii) khả năng của công dân được tiếp cận việc ban hành quyết định (xem Chương 14 bàn về việc tham gia của công chúng). Đồng thời, cần phải tăng cường năng lực của các đơn vị tự quản địa phương. Nhằm ngăn chặn tình trạng hoạt động chồng chéo của các cấp chính quyền, hiến pháp quốc gia cần phải quy định khuôn khổ cho các chính quyền địa phương hoạt động.

Tình trạng căng thẳng giữa các khu vực đô thị và nông thôn ở hầu hết các nước đang phát triển là thích hợp để đánh giá các cơ hội cho việc phi tập trung hoá chính trị. Thông thường, tầng lớp tinh hoa ở thành thị giữ vai trò trung gian cho chính quyền thực dân có xu hướng chi phối việc ban hành chính sách của chính quyền trung ương ở thời kỳ thuộc địa. Ở nhiều nước châu Á, độc lập có nghĩa là sự xuất hiện các nhà lãnh đạo chính trị từ các khu vực nông thôn và tiếp đó là sự thay đổi trong thành phần của các cơ quan lập pháp và cơ quan hành chính về mặt không gian. Một số nhà lý luận chính trị vào những năm 1960 cũng làm tăng sự sợ hãi của những người ở nông thôn về các điều kiện bất lợi trong việc mua bán các sản phẩm nông nghiệp của các vùng nông thôn và vai trò "ăn bám" của các thành phố.[8] Ngược lại, tại châu Phi và ở nhiều nơi khác, các chính quyền thời kỳ hậu thuộc địa vẫn còn nằm trong tay giới tinh hoa thành thị và các chính sách được ban

hành thường thiên vị cho công nghiệp và chống nông thôn một cách mạnh mẽ.

Ở châu Á, các thành phố thường gặp khó khăn do ít được quan tâm trong các chính sách quốc gia. Hệ quả là sự lớn mạnh không được kiểm soát của các khu vực đô thị gây ra vấn đề phát triển các vùng ngoại vi và mở rộng cơ sở hạ tầng và các điều kiện cư trú cho các khu định cư xung quanh các thành phố. Các cách tiếp cận liên kết hướng tới sự phát triển các khu vực thành thị và nông thôn trong phạm vi quận chỉ có ở Nam Á và sau đó được phản ánh trong một số đạo luật về phi tập trung hoá ở một số nước châu Á. Cơ cấu quận hoặc hạt cho phép sửa đổi các cơ chế điều phối để quản lý chung các nguồn lực ở khu vực đô thị và nông thôn; để chuẩn bị các cơ sở hỗ trợ ở thành thị cần cho các khu vực nông thôn và để lập kế hoạch cho việc thúc đẩy sự phát triển bên ngoài các quận và thành phố. Một lần nữa, tình hình lại hoàn toàn trái ngược ở châu Phi, nơi mà các thành phố hấp thụ ngày càng nhiều phần của cải được sản xuất ở vùng nông thôn, trong khi cung cấp trở lại rất ít các dịch vụ công.

Khuôn khổ pháp lý cho phi tập trung hoá

Cho dù đất nước có tiến hành phi tập trung hay không, nhưng nếu muốn duy trì các hành động thống nhất của chính quyền cấp dưới thì vẫn cần một số hình thức điều tiết và giám sát của trung ương. Tất nhiên, sự điều tiết của trung ương là rất rõ trong các cơ cấu phi tập trung mà tại đó, các cơ quan chính quyền địa phương thực hiện một số chức năng thay mặt cho chính quyền trung ương. Nhưng mức độ điều tiết cũng là yếu tố quan trọng trong một nền hành chính được chuyển hoá, không chỉ để bảo đảm tiêu chuẩn quốc gia của các dịch vụ công mà còn nhằm ngăn ngừa việc các hành động của chính quyền địa phương có tính can thiệp hoặc mâu thuẫn với các chính sách và mục tiêu quốc gia.

Thông thường, hiến pháp của quốc gia phải phác hoạ tổng thể việc phi tập trung hoá, có nghĩa là sự phân vùng lãnh thổ; thẩm quyền chung và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương; mô tả chức năng và vai trò của các thiết chế chủ yếu ở các cấp chính quyền trung ương, địa phương; và các điều kiện khác, theo đó các quy tắc cụ thể của phi tập trung hoá được thiết lập hoặc thay đổi.[9]

Phù hợp với các quy định của hiến pháp, các văn bản luật sẽ xác định các thông số cụ thể của việc phi tập trung hoá và quy định về mối quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền; cơ cấu chính quyền bên dưới, gồm các thủ tục về bầu

cử, chế độ trách nhiệm và biện pháp giải quyết; phân loại các chính quyền địa phương theo từng cấp và phân định chức năng giữa các đơn vị chính quyền ở các cấp khác nhau; và cách thức mà người dân có thể tiếp cận và tham gia trong các hoạt động của chính quyền cấp dưới. Cuối cùng, các quy tắc hành chính sẽ quy định chi tiết việc thực hiện phi tập trung hoá, gồm các mục về mối quan hệ giữa các cấp chính quyền như ở Philippin (Hộp 5.4).

Tuy vậy, tại rất nhiều quốc gia, các đạo luật và quy định về phi tập trung hoá được xây dựng không đồng bộ và trên cơ sở ứng phó. Do đó, ở những nước này, toàn bộ các văn bản luật và quy định phải được hệ thống hoá, không chỉ nhằm mục đích duy trì một khuôn khổ lôgic và đồng bộ, tránh sự trùng lặp và thiếu nhất quán, mà còn cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách các mục tiêu chính sách rõ ràng. Tiếp theo việc hệ thống hoá và làm sáng tỏ (xoá bỏ các văn bản mâu thuẫn và lạc hậu), có thể thiết kế một khuôn khổ pháp lý với phạm vi trách nhiệm rõ ràng cho mỗi cấp chính quyền cũng như những trách nhiệm chung do các cơ quan trung ương và địa phương cùng chia sẻ.

Trong việc xây dựng các quy định pháp luật, trước hết cần phải đề cập đầy đủ những đặc tính nổi bật và mục tiêu bao trùm của phi tập trung hoá, tiếp sau đó mới là các bộ phận "đai, ốc" của nền hành chính quốc gia. Thông thường, vì không làm như vậy nên các mục tiêu tổng thể không được xác định rõ ràng. Cần xét đến một yếu tố khác là các kênh chính thức để công chúng tham gia. Tại nhiều quốc gia, các cuộc bầu cử ở địa phương tạo điều kiện cho công dân thể hiện sự lựa chọn của mình một cách có hiệu quả và buộc các nhà lãnh đạo phải thực hiện những mong muốn của họ. Trong một số trường hợp, các nhóm công dân và các tổ chức phi chính phủ (NGO) được giao một số vị trí trong các hội đồng địa phương chịu trách nhiệm về việc ban hành quyết định ở địa phương. Tuy vậy, cần phải nhìn nhận sự tham gia của công chúng không chỉ là công cụ để xây dựng nên khuôn khổ pháp lý, mà còn là một biện pháp trao quyền như mục đích tự thân của quá trình này và là căn cứ để đánh giá mức độ phi tập trung hoá.

Một số chỉ dẫn mang tính thực tiễn

Cần dự liệu các vấn đề phát sinh vì có rất nhiều biện pháp phi tập trung hoá khác nhau được áp dụng. Thứ nhất, chính quyền trung ương cần phải luôn xem xét năng lực khác nhau của các cấp chính quyền thấp nhất trong việc đảm nhận các trách nhiệm mới.

Hộp 5.4
Bộ luật năm 1992 của Philippin về chính quyền địa phương

Bộ luật về chính quyền địa phương là sự kiện pháp lý nổi bật của Philippin, được xem là chính sách có tầm ảnh hưởng sâu rộng nhất giải quyết vấn đề đã tồn tại nhiều thập kỷ về hệ thống quá tập trung ở quốc gia này.

Được ban hành năm 1991 và phù hợp với Hiến pháp năm 1987 của Philippin, tuyên bố rằng "nhà nước sẽ bảo đảm chế độ tự trị cho các chính quyền địa phương," Bộ luật này đã chuyển giao đáng kể thẩm quyền hành chính, chính trị và trách nhiệm cho các đơn vị chính quyền địa phương.

Bộ luật đã quy định về việc chuyển giao hai nhóm trách nhiệm chủ yếu của chính quyền là:

- Chuyển giao các chức năng và trách nhiệm:
  - **các dịch vụ bắt buộc:** y tế (y tế cơ sở, dịch vụ của bệnh viện và các dịch vụ khác); tài nguyên thiên nhiên và môi trường (các dự án về rừng dựa vào cộng đồng); nông nghiệp (khuyến nông và nghiên cứu thực địa); các công trình công cộng (đường sá, nước ở địa phương và cơ sở hạ tầng nhỏ); và các dịch vụ xã hội (các dịch vụ phúc lợi xã hội).
  - **các dịch vụ khác:** giáo dục (chương trình xây dựng trường học); du lịch (các cơ sở, xúc tiến và phát triển du lịch); các dịch vụ truyền thông và dự án nhà ở (cho các tỉnh và thành phố) và các dịch vụ khác như hỗ trợ đầu tư.
- Chuyển giao thẩm quyền và quyền hạn của trung ương:
  - **bảo đảm thi hành một số quy định:** phân loại lại đất nông nghiệp; thi hành pháp luật về môi trường; kiểm tra hàng hoá thực phẩm và kiểm dịch; thi hành bộ luật quốc gia về xây dựng; tổ chức các loại hình giao thông ở địa phương như xe ba bánh; xem xét và phê chuẩn các kế hoạch về phân chia các đơn vị hành chính nhỏ hơn; quy định chỗ chọi gà và tổ chức chọi gà.
  - **quản trị tài chính:** mở rộng thẩm quyền về thuế, dành cho các chính quyền địa phương một phần cụ thể trong các khoản thu từ việc khai thác các nguồn lực quốc gia trong khu vực của họ, như khai thác mỏ, đánh bắt cá và khai thác rừng; tăng phần phân bổ nguồn thu nội bộ, từ mức thấp 11% trước đây lên đến 40%; mở rộng khả năng tạo nguồn thu từ các khoản phí và lệ phí địa phương.
  - **các hoạt động của doanh nghiệp:** thiết lập các thoả thuận xây dựng - vận hành -chuyển giao với khu vực tư nhân, phát hành công trái và vay tiền từ các định chế tư nhân.
  - **tăng cường sự tham gia của xã hội dân sự vào quản lý ở địa phương:** phân bổ cho các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức dân sự khác một số vị trí cụ thể trong các cơ quan chuyên biệt của địa phương, bao gồm hội đồng phát triển địa phương, các ban về y tế và trường học ở cơ sở.

Nguồn: Luật quốc gia số 7160 (Bộ luật năm 1992 của Philippin về chính quyền địa phương).

Tác động và chi phí dự tính của việc phi tập trung hoá là không giống nhau ở tất cả các vùng. Điều cơ bản là các cơ quan trung ương cần căn cứ vào kết quả nghiên cứu năng lực của các chính quyền cấp dưới khác nhau mà gia giảm khối lượng thẩm quyền được phi tập trung. Sau đó, có thể tiến hành những điều chỉnh cần thiết trong quá trình thi hành.

Thứ hai, các cơ hội mở ra cho

việc tham gia của người dân không thể ngay lập tức dẫn đến sự tham gia có ý nghĩa của công chúng cho đến khi các cơ chế được thiết lập. Các cấp chính quyền địa phương cần phải bảo đảm rằng thông tin có ý nghĩa và hữu ích được cung cấp cho người dân và chính quyền trung ương cần khuyến khích việc làm này.

Thứ ba, trong một hệ thống phi tập trung, nơi mà các cơ quan trung ương cấp vùng chi phối thẩm quyền của địa phương, thì chắc chắn các chính quyền địa phương sẽ phải đối mặt với cuộc cạnh tranh khốc liệt từ các văn phòng sở tại của các cơ quan trung ương là những cơ quan thường được trang bị công nghệ và có nguồn nhân lực tốt hơn. Các vấn đề rắc rối và sự ganh đua về mặt hành chính có thể làm sai lệch quá trình phi tập trung hoá và làm cho việc phi tập trung ít hiệu quả. Các cơ quan trung ương cần phải vạch ra ranh giới rõ ràng giữa các chức năng cần phải phi tập trung và các chức năng cần uỷ thác cho cấp dưới.

Thành công của việc phi tập trung hoá được xác định cả ở hai khía cạnh: xây dựng chính sách và giai đoạn thực hiện. Ở rất nhiều quốc gia đang phát triển, thất bại của việc phi tập trung hoá hầu hết là do những yếu kém trong việc lập kế hoạch và tổ chức các chiến lược thi hành. Phi tập trung hoá là một quá trình phức tạp, đòi hỏi thử nghiệm từng bước và thận trọng. Ở các nước phát triển, phi tập trung hoá là sản phẩm của quá trình thử nghiệm xã hội kéo dài hàng thập kỷ. Những rủi ro của hành động vội vàng, bao gồm cả nguy cơ làm ảnh hưởng đến tính bền vững của chính quá trình phi tập trung hoá, là rất rõ ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, đơn giản là không có sự lựa chọn nào khác ngoài việc chuyển hoá ngay quyền lực của trung ương cho các vùng.

Vấn đề cũng rất nhạy cảm là cho phép một mức độ uyển chuyển trong việc thi hành luật. Cần nhớ rằng yêu cầu phi tập trung hoá thường được hình thành ở trung ương trong khi việc thực hiện lại được định hình và chịu ảnh hưởng của môi trường và bối cảnh ở địa phương, gồm hàng loạt các yếu tố như lịch sử, văn hoá và chính trị xã hội. Đồng thời, do phi tập trung hoá phải được xây dựng căn cứ vào cả mặt mạnh và yếu của các thiết chế cũ và mới nên những người thực hiện phải sáng tạo trong việc kịp thời đưa ra những lựa chọn và điều chỉnh thích hợp.

Trong các cơ cấu chính quyền tập trung, phi tập trung phải là bước đầu tiên tiến đến phi tập trung hoá. Việc thử nghiệm từng phần hoặc toàn bộ các biện pháp phi tập trung hoá có thể là hữu

ích. Việc ghi nhận cẩn thận các yếu tố dẫn đến thành công hoặc thất bại trong quá trình thử nghiệm sẽ đưa ra các chỉ dẫn để cải thiện việc thi hành ở các vùng khác và đánh giá đúng ngay từ đầu những cố gắng như vậy. Dù việc thi hành được lập kế hoạch tốt như thế nào thì cũng cần phải tính đến những thách thức, can thiệp và gián đoạn. Ví dụ, trong trường hợp của Philíppin, xảy ra gián đoạn do tiến hành các cuộc bầu cử địa phương và toàn quốc, tiếp tục duy trì cách phân bổ một "khoản kinh phí cho bầu cử" để các nghị sĩ phân phát nhỏ giọt tuỳ theo ý muốn của mình làm cho việc lập kế hoạch và ngân sách của địa phương trở nên kém hiệu quả và ít ý nghĩa.

CÁI GÌ THUỘC VỀ ĐÂU? KẾT NỐI VỀ MẶT ĐỊA LÝ CÁC CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH PHỦ

Bảng 5.2 phân loại các hoạt động của chính quyền tương ứng với việc phân công những hoạt động này cho các cấp chính quyền khác nhau. Bảng này có thể hiểu được mà không cần giải thích. Các thông tin trong bảng này tuy gắn liền với kinh nghiệm thực tế và tuân theo một lý thuyết có cơ sở, nhưng cần phải hiểu là chỉ có ý nghĩa trình bày mà không mang

Bảng 5.2
Phân công đại diện các trách nhiệm của chính quyền

Chức năng	Giám sát chính sách và các tiêu chuẩn	Quy định/ Quản lý	Sản xuất/ Phân phối	Bình luận
Nghị quyết về các cuộc xung đột giữa các vùng và quốc tế	U	U	N, P	Trong phạm vi lợi ích và chi phí quốc tế
Ngoại thương	U	U,N,S	P	Trong phạm vi lợi ích và chi phí quốc tế
Viễn thông	U,N	P	P	Các quy định của quốc gia là không thực hiện được
Giao dịch tài chính	U,N	P	P	Các quy định của quốc gia là không thực hiện được
Môi trường	U,N, S, L	U,N,S,L	N,S,L,P	Các yếu tố bên ngoài có phạm vi toàn cầu, quốc gia, bang và địa phương
Đầu tư trực tiếp nước ngoài	N,L	L	P	Cơ sở hạ tầng ở địa phương là rất quan trọng
Quốc phòng	N	N	N	Trong phạm vi lợi ích và chi phí quốc gia

Bảng 5.2 (Tiếp)

Chức năng	Giám sát chính sách và các tiêu chuẩn	Quy định/ Quản lý	Sản xuất/ Phân phối	Bình luận
Ngoại giao	N	N	N	Trong phạm vi lợi ích và chi phí quốc gia
Chính sách tiền tệ, tiền tệ, ngân hàng	U,ICB	ICB	ICB,P	Sự độc lập khỏi mọi cấp là rất quan trọng; một số vai trò quốc tế về kỷ luật chung
Thương mại liên tiểu bang	Hiến pháp, N	N	P	Các bảo đảm của hiến pháp là rất quan trọng để sản xuất và lưu thông hàng hoá
Di cư	U, N	N	N	Trách nhiệm của cấp trung ương do đây là lối thoát mang tính cưỡng bức
Chuyển các khoản thanh toán	N	N	N	Phân phối lại
Luật dân sự và hình sự	N	N	N	Chế độ pháp trị và mối lo ngại của quốc gia
Chính sách công nghiệp	N	N	P	Tránh các chính sách làm nghèo nàn các vùng phụ cận
Quy định	N	N, S,L	N,S,L,P	Thị trường nội địa chung
Chính sách tài chính	N	N,S,L	N,S,L,P	Có thể điều hoà, phối hợp
Tài nguyên thiên nhiên	N	N,S,L	N,S,L,P	Thúc đẩy bình đẳng giữa các vùng và thị trường nội địa chung
Giáo dục, y tế và phúc lợi xã hội	N,S,L	S,L	S,L,P	Chuyển giao bằng hiện vật
Các đường cao tốc	N,S,L	N,S,L	N,S,L	Lợi ích và chi phí của các con đường là khác nhau
Công viên và các khu vui chơi, giải trí	N,S,L	N,S,L	N,S,L,P	Các lợi ích chủ yếu ở địa phương
Cảnh sát	S,L	S,L	S,L	Lợi ích và chi phí của các cơ sở là khác nhau
Cấp nước, hệ thống cống rãnh, quản lý chất thải, phòng cháy	L	L	L,P	Các lợi ích chủ yếu là ở địa phương

Giải thích các từ viết tắt

ICB Ngân hàng trung ương độc lập
L Chính quyền địa phương
N Chính quyền quốc gia
P Các lĩnh vực phi chính phủ/Xã hội dân sự
S Chính quyền bang/tỉnh
U Trách nhiệm của các cấp trung ương

Nguồn: Anwar Shah, "Cân bằng, trách nhiệm và phản ứng," Tài liệu nghiên cứu chính sách số 2021 (Washington, DC: Ngân hàng Thế giới, 1998), Phụ lục bảng 1.

tính chỉ dẫn. Xem thêm phần chú giải ở cuối bảng giải thích về các chữ viết tắt.

CÁC MỐI QUAN HỆ VÀ SỰ ĐIỀU PHỐI GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN[10]

Hình thái của các mối quan hệ giữa các cấp chính quyền

Tại nhiều nước đang phát triển, các mối quan hệ và sự điều phối giữa các cấp chính quyền đã trở nên thiết yếu đối với sự gắn kết chiến lược của chính quyền, cũng như đối với việc duy trì bản sắc dân tộc mà thiếu chúng thì phi tập trung hoá trở nên tan rã và đây thường là nguyên nhân dẫn đến các cuộc đổ máu ở phạm vi lớn. Hình thái các mối quan hệ giữa chính quyền các cấp khác nhau sẽ khác nhau tuỳ thuộc vào tính chất của chính quyền, mức độ tập trung hoá các chức năng, nguồn lực và tư tưởng kiểm soát đối với các đơn vị cấp dưới. Các cơ quan cấp dưới tham dự ngày càng nhiều không chỉ vào việc cung cấp dịch vụ, điều tiết mà còn trong việc ban hành chính sách và giải quyết tranh chấp.

Nhiều nước xác định các biện pháp chính thức điều chỉnh quan hệ giữa các cấp chính quyền thông qua các quy định của pháp luật hoặc các quyết định của cơ quan hành pháp. Có hai loại quan hệ tách biệt nhưng liên quan với nhau: quan hệ theo chiều ngang giữa chính quyền địa phương với xã hội dân sự; và quan hệ theo chiều dọc giữa các cấp chính quyền (mà các hệ thống cung cấp phi tập trung được áp đặt vào). Sự rắc rối xuất hiện khi các cấp chính quyền khác nhau, không kể các nhà cung cấp dịch vụ phi chính phủ, đảm nhận các khía cạnh khác nhau của cùng một dịch vụ (ví dụ, giáo dục hoặc chăm sóc y tế). Vấn đề cung cấp dịch vụ lúc này không còn là sự lựa chọn địa phương - trung ương mà đã trở thành vấn đề về khả năng cạnh tranh giữa nhiều nhà cung cấp dịch vụ. Cả hai loại quy tắc về chiều ngang và chiều dọc đều có vai trò cốt yếu nếu các chính quyền địa phương muốn thực hiện tốt các chức năng của mình.

Các công cụ của mối quan hệ giữa các cấp chính quyền

Trong các hệ thống liên bang, các mối quan hệ giữa các cấp chính quyền được xác định chủ yếu qua: (i) sự thay đổi chính thức hiến pháp, xác định lại vai trò và trách nhiệm của các chính quyền liên bang và tỉnh; (ii) các thoả thuận liên bang - tỉnh không mang tính quy phạm (thường được các cơ chế tư vấn thường xuyên hỗ trợ) đề ra các nghĩa vụ và cam kết trong các lĩnh vực chính sách cụ thể như môi trường; (iii) các trách nhiệm và cam kết bắt buộc mang

tính quy phạm như các giao dịch tài chính giữa các cấp chính quyền; và (iv) các thoả thuận không chính thức giữa các nhà lãnh đạo chính trị cam kết thực hiện một số hành động nhất định. Các quy trình giữa các cấp chính quyền được xác định cụ thể tuỳ thuộc vào số lượng người tham gia (đa phương, khu vực hoặc song phương), các loại người tham gia (công chức hoặc nhà chính trị) hoặc tính chất của các mối tương tác (tư vấn hoặc ra quyết định).[11]

Một số cơ quan liên chính quyền có quyền hạn thiết lập sự đồng thuận thông qua hợp tác chính thức trong việc xử lý những thách thức cụ thể như dỡ bỏ các rào cản thương mại, chia sẻ nguồn nước sông hoặc xử lý vấn đề tội phạm xuyên quốc gia. Các quy trình tư vấn thúc đẩy việc chia sẻ thông tin và kinh nghiệm giữa mọi cấp chính quyền và xây dựng các cơ sở dữ liệu liên kết cho việc lập và đánh giá chính sách. (Các quy trình này cũng giúp xoá bỏ các quan hệ thù địch trong một hệ thống đa đảng). Các chính quyền cấp tỉnh cũng có vai trò tương tự trong mối quan hệ với các cấp chính quyền thấp hơn, mặc dù các thành phố không ngừng thiết lập các quan hệ trực tiếp với các cơ quan quốc gia trong một khuôn khổ phi điều tiết.

Trong các hệ thống đơn nhất, các phương tiện của mối quan hệ giữa các cấp chính quyền bao gồm việc điều phối hành chính và các biện pháp tài chính. Quy trình "tỉnh hoá" dự tính một vai trò điều phối và tư vấn cho chính quyền và thống đốc tỉnh hoặc vùng như ở Inđônêxia, Nhật Bản, Philippin, Dimbabuê và ở các quốc gia khác. Các vấn đề và mối nghi ngại trong việc thiết lập các cơ cấu vùng như vậy trong các nền kinh tế chuyển đổi đã được đề cập ở trên như một phản ứng đối với sự kiểm soát của trung ương. Tại các nước có nền hành chính truyền thống kiểu Pháp ở châu Á và châu Phi, những đại diện của chính quyền ở các quận hoặc vùng có chức năng điều phối quan trọng trong mối liên hệ với các bộ, các cơ quan chức năng và chính quyền địa phương.

Kiểm soát của quốc gia đối với các hoạt động của chính quyền địa phương

Có thể xác định ba dạng thức kiểm soát không hiệu quả của chính quyền quốc gia đối với chính quyền địa phương: kiểm soát quá nhiều là khi các chính quyền cấp dưới chỉ là cánh tay hành chính nối dài của chính quyền trung ương; kiểm soát không đầy đủ là khi mỗi đơn vị của chính quyền cấp dưới gần như có chủ quyền độc lập và cạnh tranh với các cấp chính quyền khác; và điều tiết sai lầm là khi mà

các chính quyền địa phương có một số quyền tự chủ về mặt chính trị nhưng có những động cơ sai lệch trong mối quan hệ với chính quyền trung ương.[12]

Việc kiểm soát quá nhiều có thể hạn chế khả năng phản ứng của chính quyền địa phương. Do đó, cần phải xóa bỏ các quy định cụ thể và cứng nhắc cùng chế độ kiểm soát chặt chẽ về tài chính để chuyển sang việc điều hành theo kết quả và quy trình hợp lý. Cách quản lý hiệu quả hơn là kiểm soát quy phạm, như các tiêu chuẩn về nhân viên được xác định thống nhất, xây dựng các tiêu chuẩn về cơ sở hạ tầng, bộ quy tắc về xây dựng, nhấn mạnh đến yếu tố cộng đồng và sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ và tất nhiên là việc bảo vệ các quyền con người và nhóm thiểu số. Có thể thúc đẩy tính công khai, minh bạch bằng cách yêu cầu các cơ quan địa phương công bố ngân sách của mình, bao gồm các khoản trợ cấp về dịch vụ được trình bày đơn giản. Ngoài chức năng kiểm soát của mình, chính quyền trung ương cũng có vai trò tích cực trong việc hỗ trợ nền hành chính phi tập trung hoá và thúc đẩy các mục tiêu xã hội của quốc gia.[13]

Việc chuyển hướng cách thức can thiệp của chính phủ, từ thẩm tra đến hỗ trợ và xây dựng năng lực, sẽ phát triển thái độ tích cực của đội ngũ nhân viên địa phương.

Các biện pháp kiểm soát tài chính và ngân sách là rất quan trọng; tuy vậy các nội dung này và các vấn đề có liên quan sẽ được trình bày ở Chương 8.

Các hình thức điều phối

Thách thức đặt ra trong việc tạo lập các mối quan hệ có hiệu quả giữa các cấp chính quyền là đạt đến sự cân bằng giữa một mặt là bảo đảm tự chủ cho các đơn vị cấp dưới và mặt khác là duy trì sự kiểm soát cần thiết đối với các đơn vị này; thúc đẩy sự đa dạng và bảo vệ sự bình đẳng; bảo đảm khả năng phản ứng nhanh nhạy; và duy trì hiệu quả. Điều cần thiết là việc sử dụng khôn ngoan các công cụ kiểm soát, điều phối, tư vấn và chế độ trách nhiệm và nhất là lương tri và thái độ hợp tác của tất cả các bên.

Như đã đề cập ở trên, các tác nhân khác nhau hoặc các nhiệm vụ khác nhau có thể yêu cầu các hình thức hợp tác khác nhau. Nói chung, việc điều phối có thể là:

- theo chiều ngang hoặc chiều dọc;
- chính thức và bắt buộc, hoặc không chính thức và tự nguyện;
- theo cơ cấu hoặc quy trình thủ tục; và
- được thể chế hoá hoặc theo tình hình.[14]

Việc điều phối theo chiều dọc giữa các cấp chính quyền khác nhau là nhằm bảo đảm sự gắn kết,

mạch lạc về mặt chính sách từ trên xuống dưới (Hộp 5.5). Ví dụ, ở Ôxtrâylia, Hội đồng các chính quyền của Ôxtrâylia gặp gỡ với các bộ trưởng liên bang, tiểu bang và các chủ tịch của Hiệp hội chính quyền địa phương để tăng cường hợp tác giữa các cấp chính quyền. Việc phối hợp theo chiều dọc được hỗ trợ bằng các quy định quốc gia về các mục đích chương trình, cùng những hướng dẫn thống nhất của các thiết chế tài chính. Các hiệp hội chính quyền địa phương và hội đồng các thị trưởng thường là những người đàm thoại chính với chính quyền quốc gia và tỉnh về những vấn đề ảnh hưởng đến chính quyền địa phương. Các chính phủ ở Bắc Âu thường xuyên tư vấn với các hiệp hội như vậy về các vấn đề tài chính và pháp luật ảnh hưởng đến chính quyền địa phương.

Hoạt động điều phối theo chiều ngang diễn ra giữa các cơ quan hoạt động ở cùng cấp chính

Hộp 5.5
Mối quan hệ hợp tác giữa các cấp chính quyền ở Nam Phi

Nguyên tắc quản lý nhà nước mang tính hợp tác được quy định tại Chương 3 của Hiến pháp Nam Phi và đã chứng tỏ là nền tảng của mối quan hệ giữa các cấp chính quyền. Tại những nơi mà các chức năng của chính quyền là trách nhiệm chung của chính quyền quốc gia và tỉnh, như trong các dịch vụ xã hội, thì chính quyền quốc gia có nhiệm vụ bảo đảm khuôn khổ chính sách trong khi các tỉnh chịu trách nhiệm về việc cung cấp dịch vụ. Sự phân chia trách nhiệm này, cộng với sự khác biệt đáng kể về kinh tế giữa các tỉnh, đòi hỏi quy trình phối hợp nhất quán để bảo đảm kế hoạch chi tiêu thống nhất với các mục tiêu chính sách và thúc đẩy bình đẳng trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho sự điều phối này, mỗi lĩnh vực hoạt động quan trọng của chính quyền đều có một diễn đàn gồm các bộ trưởng quốc gia và tỉnh để thảo luận về các vấn đề chính trị. Các cuộc họp chung giữa diễn đàn tài chính và các diễn đàn cá nhân thuộc lĩnh vực đó được tổ chức để cùng nhau xem xét các vấn đề chính sách và những hạn chế về ngân sách. Các cuộc họp chung này làm tăng cường sự hiểu biết về chi phí của các quyết định chính trị và khuyến khích phát triển các phương pháp thay thế trong việc cung cấp dịch vụ.

Các diễn đàn tài chính, giáo dục, y tế, phúc lợi xã hội và giao thông được sự hỗ trợ của các uỷ ban kỹ thuật gồm quan chức từ các bộ, ban ngành và cơ quan tài chính của tỉnh và quốc gia. Các uỷ ban này xem xét việc thi hành chính sách, xây dựng chính sách nhất quán trong các lĩnh vực, đề ra các quy tắc và tiêu chuẩn về việc cung cấp dịch vụ, đánh giá khả năng áp dụng các lựa chọn về chính sách, và các vấn đề kỹ thuật khác. Điều quan tâm nhất của các uỷ ban kỹ thuật trong thời gian sắp tới là xây dựng những chỉ số cung cấp dịch vụ để đo lường hiệu quả hoạt động của chính quyền trong lĩnh vực này.

Nguồn: Laura Walker, giao tiếp cá nhân, tháng 5-2000.

quyền, hoặc giữa chính quyền địa phương và xã hội dân sự tương ứng. Ở Pháp, các quận thuộc tỉnh điều phối quy trình thủ tục đối với các công trình công cộng quan trọng thông qua tư vấn với các cơ quan có thẩm quyền, tổ chức và các cơ quan kinh tế, xã hội ở địa phương. Cơ chế quy hoạch vùng ở nhiều nước gồm cả việc tư vấn với tất cả cơ quan có thẩm quyền ở địa phương và các cơ quan sở tại của các bộ nhằm bảo đảm sự điều phối trong các chính sách đầu tư và các chương trình bổ trợ. Ví dụ, cựu Phó Thủ tướng Malaixia Tunku Abdul Razak liệt kê sự ghen tỵ giữa các ban, ngành, thiếu sự hợp tác thường nhật và thiếu định hướng cần thiết từ trên xuống là thuộc về "bảy lỗi chết người" huỷ hoại các chương trình phát triển nông thôn.

Sự phối hợp theo chiều ngang cần phải cạnh tranh với khối quản lý chức năng theo chiều dọc, như các cơ quan y tế và giáo dục là những cơ quan phản đối việc hợp tác với các cơ quan khác, cũng như chỉ dẫn của các nhà điều hành chính trị ở địa phương do dân bầu và các quan chức được chỉ định thay mặt cho chính quyền để điều phối các cơ quan. Kinh nghiệm hoạt động của Chương trình thử nghiệm quận tự trị ở Inđônêxia chứng minh cho điểm này.[15]

Các chương trình giảm nghèo ở cấp quận hoặc các chương trình liên kết cơ sở hạ tầng đô thị ở nhiều nước thể hiện sự điều phối theo chiều ngang ở mức độ đáng kể. Các chương trình này được tiến hành thông qua các cơ quan dân cử ở địa phương và dựa vào sự tham gia đầy đủ của các đại biểu của cộng đồng và xã hội dân sự (Hộp 5.6).

Sự phối hợp là thành phần cơ bản không chỉ trong việc hình thành chính sách mà còn trong quá trình thực hiện. Thiếu sự tương tác có thể gây thiệt hại cho các chính sách được thiết kế tốt, như trường hợp của Inđônêxia - nơi các cơ quan trung ương xây dựng và thi hành các chính sách phi tập trung hoá mà hầu như không thảo luận với nhau, dẫn đến không có sự phối hợp trong hoạt động, mâu thuẫn và trùng lặp (Hộp 5.7). Các bộ trung ương đã chú trọng tới sự phát triển và các hoạt động của chính bộ mình hơn là bảo đảm rằng chính quyền địa phương được cung cấp các điều kiện hậu cần cần thiết cho công tác phi tập trung hoá. Như mọi lần, lý do chính là các động lực cho việc hỗ trợ các chính quyền địa phương là yếu hơn nhiều so với những gì gắn với các hoạt động của chính các bộ.

Hộp 5.6
Mở rộng phạm vi và làm sâu sắc cơ sở quan hệ

Cách tiếp cận hệ thống đối với hoạt động điều phối bao gồm việc mở rộng phạm vi và làm sâu sắc cơ sở của các mối quan hệ giữa các đối tác. "Mở rộng phạm vi" bao gồm việc áp dụng các phương thức hoạt động uyển chuyển hoặc các hình thức hợp tác mới giữa các cấp chính quyền, và các công việc chung do các cơ quan khác nhau cùng thực hiện. Có 10 cơ quan chính quyền trung ương và thành phố tiến hành gặp nhau tại Cali, Côlômbia để phát động một chương trình cải thiện khu nhà ổ chuột. Cách tiếp cận tương tự cũng được tiến hành trong chương trình phát triển xã hội NADI ở Malaixia, đối với các khu nhà ổ chuột ở Côlômbô và hỗ trợ cho các hộ gia đình nghèo nhất ở Seoul do Cục công tác xã hội của thành phố Seoul thực hiện. Một hệ thống thoát nước độc lập với chi phí thấp được cộng đồng dân cư ở Orangi (Karachi, Pakixtan) xây dựng trên cơ sở hợp tác với chính quyền thành phố, không chỉ vì vệ sinh của toàn thành phố mà còn vì các dịch vụ xã hội khác cần cho người nghèo.

"Làm sâu sắc cơ sở" vận hành theo một số hình thức: thông qua phi tập trung hoá và cung cấp dịch vụ theo khu vực, bằng cách liên kết các đơn vị ở địa phương; thông qua tăng cường tư vấn trong việc cung cấp dịch vụ; thông qua hợp danh giữa cộng đồng và công chúng; và thông qua việc thúc đẩy hỗ trợ kỹ thuật do các nhóm xã hội dân sự tổ chức cho các cộng đồng và các nhóm tự nguyện còn nghèo nàn về trang thiết bị. Tại Áchentina, Ấn Độ, Xri Lanca, Dămbia và ở nhiều nước khác, các chính quyền thành phố và quốc gia cùng phối hợp để tổ chức các chương trình cung cấp dịch vụ cơ bản cho thành phố với sự tham gia của cộng đồng. Trong nhiều năm qua, Chương trình FUNDASAL ở En Xanvađo đã hoạt động với tư cách là nhà xây dựng hàng đầu các khu nhà ở cho những nhóm cư dân có thu nhập thấp với sự hỗ trợ chính thức và cấp tài chính của chính phủ. Tương tự như vậy, các hệ thống hợp tác xã quốc gia của phụ nữ đã được công nhận ở Ấn Độ và nhiều nơi khác nữa vì sự phát triển và phúc lợi của phụ nữ, động viên tín dụng, bồi dưỡng kiến thức trong sự phối hợp ăn ý với thành phố và các cơ quan của bang.

Nguồn: Trung tâm của Liên hợp quốc về các khu định cư. 1990. "Vai trò, trách nhiệm và khả năng hoặc quản lý các khu định cư." Nairobi.

Hộp 5.7
Phi tập trung hoá được điều phối kém ở Inđônêxia

Mặc dù khuôn khổ pháp lý cho phi tập trung hoá được thiết lập vào năm 1979, Chính phủ Inđônêxia vẫn là một cơ cấu tập trung cao. Vào tháng Tư và tháng Năm 1999, Nghị viện Inđônêxia thông qua hai đạo luật để thay thế các đạo luật xác định hệ thống phi tập trung ở quốc gia này. Luật số 22 sửa đổi việc phân công chức năng và vai trò của các thiết chế ở mọi cấp chính quyền. Luật số 25 xác định hệ thống tài chính cho việc trao quyền, phi tập trung và cùng quản lý các chức năng của chính quyền. Nói chung, các đạo luật này đã cải thiện khuôn khổ pháp lý cho hệ thống phi tập trung hoá của Inđônêxia, mặc dù có xuất hiện một số vấn đề ở các giai đoạn ban đầu.

Các vấn đề phát sinh trong quá trình thực thi càng cản trở việc chuyển đổi êm thấm và có kết quả từ nền hành chính tập trung sang phi tập trung. Năm

Hộp 5.7 (Tiếp)

nhóm công tác đã được thành lập để soạn thảo các quy định thực thi và lập kế hoạch, giám sát quá trình thực thi. Tuy vậy, không có sự điều phối và hài hoà trong hoạt động của các nhóm này do thiếu sự tương tác giữa các bộ. Điều này dẫn đến sự trùng lặp trong các quy định, chính sách và sự cạnh tranh không cần thiết giữa các bộ có liên quan. Bộ Nội vụ phản ánh rằng cần phải có hơn 30 sắc lệnh nữa để bảo đảm thi hành các đạo luật về phi tập trung hoá. Bộ này đang soạn thảo từ bảy đến tám sắc lệnh để thi hành Luật về vùng, và Bộ Tài chính soạn thảo sáu quy định thực thi để hỗ trợ Luật tài chính. Tuy vậy, người ta vẫn cho rằng cần phải thông qua hàng trăm hoặc thậm chí hàng nghìn các quy định của địa phương để hoàn thiện hệ thống pháp luật. Inđônêxia sẽ phải mất nhiều năm mới có thể bắt đầu vận hành như một hệ thống đã được phi tập trung hoá.

Nguồn: Claudia Buentjen, đối thoại cá nhân, tháng 3-2000.

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

Các điểm then chốt

Phi tập trung hoá đã chuyển đổi cơ cấu quản lý nhà nước ở rất nhiều nước trong những thập kỷ gần đây. Điều này diễn ra vì các lý do khác nhau và chủ yếu là nhằm cải thiện hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công; nâng cao chất lượng quản lý nhà nước bằng cách trao quyền cho các cộng đồng địa phương; giảm bớt rủi ro của việc phân tán quốc gia theo các xu hướng dân tộc và vùng miền. Phi tập trung hoá bao gồm nhiều biện pháp khác nhau, phụ thuộc vào mức độ tự trị của các đơn vị cấp dưới khỏi chính quyền trung ương. Rõ ràng là ở các nhà nước liên bang, cấp độ tự trị lớn hơn so với ở các nhà nước đơn nhất. Thông thường, phi tập trung hoá gồm hàng loạt tiến trình từ phi tập trung đến uỷ quyền và trao toàn bộ quyền. Phi tập trung là bước đầu tiên của phi tập trung hoá, là việc chuyển trách nhiệm về một loại dịch vụ cho bộ máy nhân viên của chính quyền trung ương làm việc tại các vùng, tỉnh, hoặc quận nhưng không chuyển giao thẩm quyền của chính phủ trung ương. Uỷ quyền bao gồm việc cho phép miễn áp dụng một số quy tắc của chính quyền trung ương và thẩm quyền rộng rãi trong việc lập kế hoạch và thi hành quyết định mà không có sự giám sát trực tiếp của chính quyền trung ương. Trao quyền là việc chuyển giao hoàn toàn một số chức năng của chính quyền trung ương cho các đơn vị chính quyền cấp dưới, mặc dù chính quyền trung ương thường giữ lại một số vai trò tài chính và giám sát của mình.

Cơ sở kinh tế của phi tập trung hoá dựa trên "định lý phi tập trung hoá" của Oates, cho rằng mỗi dịch vụ công phải do cơ quan có thẩm quyền kiểm soát đối với một khu vực địa lý tối thiểu cung cấp để khu vực này có thể tiếp nhận các lợi ích và chi phí của các dịch vụ trên. Định lý này rất khó áp dụng trên thực tế. Có một quy tắc đơn giản hơn là "nguyên tắc bổ sung" được áp dụng ở cộng đồng châu Âu, theo đó vấn đề đánh thuế, chi tiêu và các chức năng điều tiết cần phải do cấp chính quyền thấp nhất thực hiện, trừ khi có lý do thuyết phục để giao các chức năng này cho các cấp chính quyền cao hơn.

Lợi ích tiềm năng của phi tập trung hoá bắt nguồn chủ yếu từ mối quan hệ tiếp xúc gần gũi mà các thiết chế chính quyền địa phương có thể có với cư dân của mình. Phi tập trung hoá có thể: (i) khuyến khích sự tham gia của công chúng vào việc ban hành quyết định của chính quyền; (ii) tạo ra các cơ hội để có một chính quyền có trách nhiệm hơn; (iii) lập nên một chính quyền công khai và minh bạch hơn và (iv) giảm thiểu căng thẳng và các khó khăn về tài chính đối với chính quyền trung ương. Do đó, phi tập trung hoá có thể dẫn đến một nền hành chính có hiệu quả và uyển chuyển hơn vì: (i) chính quyền có thể thiết kế các dịch vụ của mình phù hợp với các nhu cầu khác nhau của xã hội và thúc đẩy ổn định chính trị, thống nhất quốc gia và (ii) các tổ chức xã hội dân sự đều có vai trò trong việc duy trì hệ thống chính trị.

Tuy vậy, phi tập trung hoá cũng mang tới những chi phí và rủi ro nhất định, đặc biệt khi đó là phản ứng tạm thời đối với một vấn đề cấp bách chứ không phải là một cuộc cải cách cơ cấu được thiết kế thận trọng. Phi tập trung hoá có thể gây ra sự trùng lặp, lãng phí, sử dụng không hết bộ máy nhân viên và trang thiết bị của chính quyền, các vấn đề về điều phối, sự phát triển không đồng đều giữa các vùng và mâu thuẫn xã hội. Phi tập trung hoá cũng có tác động tích cực và tiêu cực đối với hoạt động quản lý nhà nước. Phép thử chung là liệu chất lượng và tính hợp pháp của quản lý nhà nước ở cấp địa phương có cao hơn so với ở cấp quốc gia hay không. Nếu câu trả lời là không thì việc phi tập trung hoá trong một môi trường quản lý nhà nước tương đối tồi ở cấp địa phương sẽ có xu hướng làm xấu đi chất lượng công tác quản lý trên toàn quốc.

Trong việc phi tập trung hoá theo lãnh thổ - cách thức mà lãnh thổ quốc gia được chia thành các khu vực nhỏ hơn với thẩm quyền cụ thể - nguyên tắc cơ bản là làm cho các khu vực tương ứng với chức năng, tức là trước hết cần xác

định rõ tính chất và phạm vi các chức năng của chính quyền và trên cơ sở đó, phân ranh giới của khu vực mà các chức năng được thực hiện trong phạm vi này. Các cách tiếp cận khác gồm tiếp cận cộng đồng là xét theo yếu tố địa lý xã hội; tiếp cận hiệu quả là xem xét các chi phí để tạo ra dịch vụ; tiếp cận quản lý là xem xét năng lực tổ chức tương đối của các cấp chính quyền; tiếp cận kỹ thuật dựa vào các nguồn lực, địa hình hoặc kinh tế của các vùng khác nhau, và tiếp cận xã hội là xem xét mối quan hệ tự nhiên của cư dân ở các vùng khác nhau trong lãnh thổ quốc gia.

Tất nhiên, mức độ phi tập trung hoá thích hợp phụ thuộc phần lớn vào chức năng cụ thể thuộc đối tượng xem xét. Kinh nghiệm thực tiễn và lý thuyết hợp lý chỉ ra rằng một số chức năng nhất định có mối liên hệ chặt chẽ với các cấp chính quyền cụ thể. Ví dụ, quốc phòng hoặc chính sách tiền tệ thường được giao cho chính quyền quốc gia; giáo dục, y tế và phúc lợi xã hội giao cho cấp tỉnh; phòng chống cháy và cấp nước giao cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, có thể có các cách phân công khác theo chức năng, nhất là đối với các bang - thành phố có quy mô nhỏ và bất kỳ sự phân loại chung các chức năng nào cũng cần được xem là mang tính chỉ dẫn chứ không phải có tính mệnh lệnh.

Phi tập trung hóa chính trị là việc chuyển thẩm quyền ban hành quyết định cho các cấp chính quyền thấp hơn và đề ra các quy định pháp lý và điều tiết nhằm bảo đảm: (i) môi trường chính trị thuận lợi cho việc thiết lập quy trình ban hành quyết định được phi tập trung; (ii) các đơn vị được phi tập trung điều phối và hợp tác với nhau; (iii) các sáng kiến phi tập trung được duy trì và mang tính ổn định chính trị thường xuyên; (iv) các đơn vị được phi tập trung hoạt động phù hợp với các tiêu chuẩn quốc gia; và (v) người dân được tiếp cận với việc ban hành các quyết định của địa phương.

Phi tập trung hóa chính trị thường gắn kết với phi tập trung hóa hành chính, tức là thành lập các tổ chức mới và thực hiện ở cấp địa phương một số nhiệm vụ hành chính nhất định. Tuy vậy, điều ngược lại là không chính xác: phi tập trung hoá hành chính không nhất thiết đòi hỏi phải phi tập trung hóa chính trị. Như đã trình bày, thông qua phi tập trung, các tổ chức chính quyền cấp dưới có thể thực hiện hàng loạt các nhiệm vụ hành chính mà vẫn không có thẩm quyền độc lập trong việc ban hành quyết định.

Trong khuôn khổ phi tập trung hóa, công tác điều phối và các mối quan hệ chặt chẽ giữa các cấp chính quyền có ý nghĩa quan

trọng không chỉ trong việc bảo đảm tính thống nhất chiến lược của chính quyền mà còn nhằm duy trì bản sắc dân tộc.

Các định hướng cải thiện

Kinh nghiệm trên toàn thế giới chỉ ra rằng phi tập trung hoá có thể là cơ chế cải thiện ổn định chính trị, bảo đảm cung cấp dịch vụ có hiệu quả và hiệu lực hơn, giảm thiểu đói nghèo và thúc đẩy công bằng. Các chính phủ dự định phi tập trung hóa các chức năng cần phải chú ý đến các nguyên tắc chung sau:

- Cần quan niệm phi tập trung hóa là phương tiện chứ không phải là mục đích tự thân. Mục đích của phi tập trung hóa là nâng cao chất lượng chung của hoạt động quản lý nhà nước.
- Cần có sự đồng thuận và hỗ trợ của các khu vực khác nhau trong việc áp dụng các biện pháp phi tập trung hóa.
- Trong trường hợp phi tập trung hóa là một bước phát triển mới, các tổ chức chính quyền bên dưới cần có thời gian để học hỏi và từng bước thích nghi với hệ thống mới. Đồng thời, cần thiết lập các cơ chế kiểm soát điều tiết để hướng dẫn các hoạt động của chính quyền cấp dưới.
- Phi tập trung hóa phải bao gồm hàng loạt các chính sách tiếp nối được tính toán, cân nhắc kỹ lưỡng và việc thi hành các chính sách cần phải được lập kế hoạch và thực hiện cẩn thận. Những rủi ro do các hành động vội vàng là rất lớn ở các nước đang phát triển.
- Thông thường, hiến pháp quốc gia cần bao hàm các định hướng cơ bản của việc phi tập trung hóa, các đạo luật xác định các thông số cụ thể và các quy tắc hành chính quy định chi tiết việc thi hành. Ở các nước mà các đạo luật về phi tập trung hóa được ban hành lẻ tẻ, thì cần phải hệ thống hóa toàn bộ luật pháp liên quan đến phi tập trung hóa nhằm duy trì tính thống nhất và phát hiện các điểm trùng lặp và không nhất quán.
- Bảo đảm rằng các cơ chế nhằm duy trì sự tham gia của công chúng và sự tự chủ trong việc ban hành quyết định được quy định trong khuôn khổ pháp lý, điều tiết và thể chế hoá trong quá trình thực hiện. Các cơ quan chính quyền cấp dưới cần được hướng dẫn trong việc khuyến khích công dân tham gia vào quá trình ban hành quyết định.
- Xác định rõ ràng trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền và những trách nhiệm chung của các cấp chính quyền trung ương và địa phương. Để tránh tình trạng cạnh tranh không

lành mạnh và nhầm lẫn trong các trách nhiệm, điều quan trọng là phải xác định cụ thể những chức năng nào sẽ được uỷ quyền, phi tập trung hoặc trao quyền. Phi tập trung các chức năng có phạm vi trong toàn quốc và chính quyền trung ương muốn kiểm soát trực tiếp; uỷ quyền các chức năng đặc biệt và thuần tuý kỹ thuật, và trao quyền thực hiện các chức năng thuộc phạm vi của địa phương.

- Trong phạm vi có thể được, các chức năng của chính quyền phải được phân cho cấp chính quyền thấp nhất. Phải có lý do xác đáng, như không đủ khả năng thực hiện hoặc cần phải mở rộng ra bên ngoài, thì mới có thể phân các chức năng đó cho các cấp chính quyền cao hơn.
- Bảo đảm rằng các cấp chính quyền bên dưới có đủ năng lực thực hiện chức năng và trách nhiệm được giao. Việc chuyển các chức năng và thẩm quyền cho chính quyền cấp dưới cần phải tương thích với việc chuyển giao công nghệ, kỹ năng và các nguồn nhân lực, tài chính.
- Bảo đảm sự phát triển nguồn nhân lực và xây dựng năng lực tổ chức cho đến thời điểm các chính quyền cấp dưới có thể độc lập duy trì các nhu cầu của mình.
- Đặc biệt trong việc trao quyền, chính quyền trung ương cần ban hành các quy định bảo đảm tiêu chuẩn quốc gia của các dịch vụ công và ngăn cản các hành động của chính quyền địa phương can thiệp vào hoặc mâu thuẫn với mục đích và chính sách quốc gia.
- Cho phép chính quyền địa phương có một mức độ linh hoạt trong việc thi hành các chỉ thị phi tập trung hóa.

Điều quan trọng là chính quyền có biện pháp bảo đảm sự phối hợp theo chiều dọc giữa các cấp chính quyền và khuyến khích sự phối hợp theo chiều ngang giữa các đơn vị và chính quyền cấp dưới ở cấp khu vực và thành phố. Sự phối hợp giữa các cơ quan cần dẫn đến các hành động đồng bộ của các cơ quan sở tại, tránh trùng lặp bộ máy nhân viên và các chương trình, và khai thác việc giảm chi phí. Cần chú ý để tránh tình trạng chính quyền trung ương kiểm soát quá nhiều hoặc kiểm soát không đầy đủ.

CHÚ THÍCH

1. Phi tập trung hóa tài chính khác với việc sử dụng các khoản trợ cấp và thuế để khuyến khích hoặc không khuyến khích hoạt động kinh tế hoặc chuyển từ một khu vực địa lý này đến khu vực địa lý khác; đây là các công cụ của chính quyền trung ương

áp dụng vì các mục đích quốc gia.

2. Phần này chủ yếu lấy từ tài liệu do Rondinelli và Cheema chủ biên (1983).

3. Một số nhà khoa học chính trị xác định việc trao quyền và phi tập trung hóa là các quy trình riêng biệt: trao quyền là từ bỏ quyền lực và thẩm quyền; phi tập trung hóa là phương thức chia nhỏ lãnh thổ và các khu vực địa lý của quốc gia. Tuy vậy, những định nghĩa mà chúng tôi đã dùng ở trên mang tính hiện thực nhiều hơn.

4. W.Dillinger (1995).

5. Rondinelli (1983), Ter - Minassian chủ biên (1997), Bahl (1998, 1999).

6. Phần này lấy từ Smith (1985). Đề nghị tham chiếu cuốn sách này để biết phần thảo luận chi tiết hơn về chủ đề này.

7. Blunden, Brook, Edge và Hay chủ biên (1973).

8. Tư tưởng này được biểu hiện dưới hình thức bệnh hoạn và tàn bạo nhất dưới chế độ Pol Pot ở Campuchia từ năm 1975 đến 1979.

9. Trích dẫn từ tài liệu của Ford trong Litvack và Seddon, chủ biên (1999).

10. Phần này dựa vào tài liệu của OECD (1997a), Dillinger (1994), Davey (1993), Ngân hàng Phát triển châu Á (1998b) và Ngân hàng Thế giới (1997).

11. OECD (1977a).

12. Dellinger (1994).

13. Tendler (1998).

14. OECD (1997a).

15. Ngân hàng Phát triển châu Á (1998b).