

BÀN VỀ PHI TẬP TRUNG

VÕ CÔNG KHÔI*

Ngày nhận bài: 27/05/2021

Ngày phản biện: 05/06/2021

Ngày đăng bài: 30/09/2021

Tóm tắt:

Phi tập trung (Decentralisation) đã trở thành một hiện tượng phổ biến trên toàn thế giới. Ở Việt Nam, phi tập trung đã được triển khai như là một phần quan trọng của công cuộc Đổi mới nhằm trao quyền nhiều hơn cho chính quyền địa phương. Các nghiên cứu về phi tập trung ngày càng phong phú, đa dạng với nhiều phương pháp, cách thức tiếp cận khác nhau. Tuy nhiên, hiểu biết có hệ thống của chúng ta về hiện tượng này còn khá hạn chế. Dựa trên phương pháp tiếp cận đa ngành, bài báo này trình bày khái quát quan niệm và các hình thức phi tập trung. Bài viết cũng trình bày một số lợi ích và bất lợi trong thực tế áp dụng chính sách phi tập trung ở nhiều quốc gia. Từ đó, tác giả rút ra một số gợi mở trong triển khai chính sách này ở Việt Nam thời gian tới.

Từ khóa:

phi tập trung, chính quyền địa

Abstract:

Decentralisation has become a prominent global phenomenon. In Vietnam, decentralisation has been implemented as a part of the national innovation programme (*Doi moi*) in order to grant powers to local government. Research on decentralization is increasingly rich and diverse with many different methods and approaches.. However, our systematic understanding on decentralisation still retains limited. Basing on the multi-disciplinary approach, this paper briefly presents a concept and dimensions of decentralisation. The article also presents some benefits and disadvantages in practice of applying decentralized policy in many countries. From there, the author draws some suggestions for implementing this policy in Vietnam in the coming time.

Key words:

decentralisation, local government,

* TS., Học viện Chính trị khu vực III; Email: vocongkhai.nnpl@gmail.com

phương, cải cách hành chính, Việt Nam. public administrative reform, Vietnam.

1. Đặt vấn đề

Trong những thập kỷ gần đây, nhiều nước trên thế giới đã và đang theo đuổi chính sách phi tập trung theo những cách thức và mô hình không giống nhau. Mặc dù phi tập trung đã trở nên phổ biến, các tranh luận về bản chất, ý nghĩa, lợi ích tiềm năng và bất lợi tiềm ẩn của chính sách này vẫn là đề tài thu hút sự quan tâm rất lớn từ các nhà nghiên cứu và hoạt động thực tiễn. Khối lượng đồ sộ các công trình nghiên cứu về phi tập trung cho thấy sự phong phú, đa dạng về phương pháp, góc độ và cấp độ tiếp cận.¹ Thực tế cho thấy, phi tập trung là khác nhau giữa các quốc gia, giữa các giai đoạn trong cùng một quốc gia. Việt Nam theo đuổi chính sách phi tập trung như là một bộ phận quan trọng của công cuộc cải cách hành chính từ năm 1991, với kỳ vọng sẽ thúc đẩy mạnh mẽ tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong quản lý và thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Hệ thống kiến thức và kinh nghiệm thực hiện chính sách phi tập trung của các nước là hết sức có giá trị đối với Việt Nam.

Bố cục của bài báo gồm ba phần. Ở phần thứ nhất, bài viết giới thiệu cách hiểu chung nhất về thuật ngữ phi tập trung cùng các hình thức của nó. Phần thứ hai trình bày một số lợi ích tiềm năng và bất lợi tiềm tàng của phi tập trung. Bài báo kết thúc bằng một số gợi mở đối với việc áp dụng chính sách phi tập trung ở Việt Nam trong thời gian tới.

2. Quan niệm chung về phi tập trung

Trên thế giới, phi tập trung được xem như một phần quan trọng của cải cách khu vực công. Khi đối mặt với tình trạng suy thoái tài chính trầm trọng từ hai cuộc khủng hoảng dầu mỏ, Chính phủ các nước đứng trước nhu cầu cải cách mạnh mẽ cấu trúc bộ máy. Phi tập trung hóa chức năng của chính quyền trung ương cho chính quyền các cấp thấp hơn đã trở nên một giải pháp khá phổ biến nhằm vượt qua tình trạng suy thoái và tái cấu trúc chính quyền trung ương. Đây cũng là nỗ lực nhằm cải thiện sự không

¹ Sử dụng công cụ tìm kiếm Google Scholar ngay lập tức kết xuất 484,000 kết quả về phi tập trung.

hài lòng của dân chúng về nền dịch vụ công “không phản hồi, không thông tin, không thể tiếp cận, quan liêu, không hiệu quả và thiếu trách nhiệm giải trình”.²

Các phong trào xã hội diễn ra ở các nước phương Tây từ sau những năm 1970 góp phần đáng kể đối với sự lan tỏa ngày càng mạnh mẽ của phi tập trung. Toàn cầu hóa kinh tế, sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) là những áp lực đòi hỏi thay đổi cấu trúc tổ chức truyền thống với đặc trưng vốn có là quan liêu và tập trung, sang các hình thức tổ chức linh hoạt và phi tập trung nhiều hơn.³

Phong trào Quản lý công mới (NPM - New Public Management) nổi lên ở các nước thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD - Organisation of Economic Co-operation and Development). Đó là nỗ lực nhằm thực hiện 3E trong khu vực công, cụ thể là kinh tế, hiệu lực và hiệu quả (Economy, Efficiency, and Effectiveness). Phi tập trung được đề cập trong bối cảnh của NPM bởi vì trao quyền cho chính quyền cấp dưới là khái niệm cốt lõi của NPM.

Hầu hết các nghiên cứu cho rằng, phi tập trung là một thuật ngữ hàm chứa sự đa nghĩa, đa diện và phức tạp. Cho đến nay, các nhà nghiên cứu đã có nhiều nỗ lực nhằm đưa ra một cách giải thích chính xác hơn về thuật ngữ này, nhưng chưa có một định nghĩa hoặc một cách hiểu chung nào về phi tập trung. Trong số hàng trăm định nghĩa về phi tập trung, có nhiều quan niệm rất gần với từ nguyên của phi tập trung. Ở góc độ ngữ nghĩa, phi tập trung - *Decentralisation* có gốc từ tiếng Latinh với nghĩa là “rời xa trung tâm”, ngụ ý sự di chuyển ra khỏi trung tâm và liên quan đến một loạt nội dung bao gồm quyền lực chính trị, hành chính và kinh tế, tự chủ địa phương và đa dạng văn hóa.⁴ Điển hình cho góc độ tiếp cận này là định nghĩa của Rondinelli, người đã mô tả phi tập trung là sự chuyển giao quyền lập kế hoạch, ra quyết định hoặc quyền hành chính từ chính quyền trung ương sang các đơn vị hành chính, chính quyền địa phương,

² Danny Burns, Robin Hambleton and Paul Hoggett (1994), *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, Macmillan Publishing House, London.

³ Sylvia Horton (2003), *Participation and Involvement - The Democratisation of New Public Management*, International Journal of Public Sector Management, 16(6), pp.403-411; Owen E. Hughes (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan Publishing House, Australia.

⁴ Brendan F. D. Barrett (2000), *Decentralisation in Japan: Negotiating the Transfer of Authority*, *Japanese Studies*, 20(1), online
<<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10371390050009057?journalCode=cjst20>> accessed 15 July 2016; Phan Thi Lan Huong (2012), *Reforming local government in Vietnam: Lesson learned from Japan*, PhD thesis, Nagoya University.

hoặc các tổ chức phi chính phủ.⁵ Thực chất, đây là cách tiếp cận phổ biến nhất trong các tài liệu nghiên cứu hoặc các chính sách về phi tập trung. Theo đó, phi tập trung được quan tâm ở mức độ mà quyền lực và nguồn lực được dịch chuyển ra khỏi chính quyền trung ương. Phương pháp tiếp cận này được sử dụng để khái niệm hóa thuật ngữ phi tập trung dựa trên loại hình (dimensions/types) và cấp độ (degrees/forms).

Cho đến nay, có rất nhiều quan điểm khác nhau về cách phân loại phi tập trung dựa vào tiêu chí và mức độ chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm. Có ý kiến cho rằng phi tập trung hóa bao gồm 4 loại cơ bản: Pháp, Anh, Xô-viết và truyền thống dựa vào nguồn gốc lịch sử.⁶ Một số học giả khác phân chia phi tập trung thành 3 loại: chính trị, hành chính và tài chính.⁷ Trong khi đó, một số nhà nghiên cứu khác lại chia phi tập trung thành 2 loại: theo chiều dọc và theo chiều ngang;⁸ từ trên xuống và từ dưới lên;⁹ bên trong và bên ngoài.¹⁰ Trong các cách phân loại nói trên, việc phân chia phi tập trung thành 3 loại được thừa nhận khá rộng rãi và trích dẫn khá phổ biến.

Phi tập trung chính trị (*Political Decentralisation*) là sự chuyển giao quyền ra quyết định cho cấp chính quyền thấp hơn, cho công dân hoặc người đại diện của cử tri.¹¹ Loại hình này hỗ trợ dân chủ hóa bằng cách trao cho công dân, hoặc đại diện của cử tri nhiều ảnh hưởng hơn trong hoạch định và thực thi chính sách. Nói cách khác, phi tập trung chính trị là sự chuyển giao quyền ra quyết định cho cấp chính quyền thấp hơn và khuyến khích công dân hoặc người đại diện tham gia nhiều hơn vào quy trình hoạch định chính sách. Chính vì thế, phi tập trung chính trị còn được gọi là phi tập trung dân chủ (democratic decentralisation).¹²

⁵ Shabbir G. Cheema and Rondinelli A. Dennis (eds) (1983), *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Washington DC.

⁶ Harold F. Alderfer (1964), *Local Government in Developing Countries*, McGraw-Hill Book Company, London, pp.1-16.

⁷ Harold Wolman, 'Decentralization: what it is and why we should care' in Robert J. Bennett (eds) (1990), *Decentralisation, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford University Press, the UK, pp.29-41; Jennie Litvack, Junaid Ahmad and Richard Bird (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank Publication, New York; Tulia G. Falleti (2010), *Decentralisation and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, the UK.

⁸ Henry Mintzberg (1980), *Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design*, Management Science, 26(3), online <<https://www.jstor.org/stable/2630506?seq=1>> accessed 15 July 2016.

⁹ Anwar Shah and Theresa Thompson (2004), *Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours, and road closures*, World Bank Publications, New York.

¹⁰ Christopher Pollitt (2007), *Decentralization: A central concept in contemporary public management*, Oxford University Press, the UK, p.371-397.

¹¹ Harold Wolman (1990), sđd.

¹² James Manor (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralisation*, The World Bank, New York.

Phi tập trung hành chính (*Administrative Decentralisation*) là sự phân bổ quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực trong quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương hoặc các chủ thể công quyền ở cấp thấp hơn.¹³ Đây là loại hình khá phổ biến ở các nhà nước đơn nhất, nơi mà tính thứ bậc của hệ thống chính quyền và sự kiểm soát chặt chẽ vẫn được duy trì bởi chính quyền trung ương.

Nội dung phi tập trung hóa hành chính khác nhau tùy thuộc vào mức độ chuyển giao quyền lực và nguồn lực. Có 3 cấp độ được thừa nhận rộng rãi. Tản quyền (*Deconcentration*) là cấp độ thấp nhất của phi tập trung, trong đó chính quyền trung ương trao trách nhiệm cho các cơ quan đại diện của mình ở các khu vực trong cả nước. Theo đó, chính quyền trung ương vẫn nắm giữ quyền quyết định và cơ quan đại diện đảm trách việc thực hiện các chính sách hoặc cung ứng dịch vụ công đã giao. Cấp độ này thường xảy ra trong các nhà nước tập trung cao độ hoặc các nhà nước có hệ thống thứ bậc chặt chẽ.¹⁴

Ủy quyền (*Delegation*) là cấp độ cao hơn tản quyền, trong đó chính quyền trung ương chuyển giao quyền quyết định và chức năng hành chính cho chính quyền địa phương. Nói cách khác, chính quyền cấp dưới được trao quyền quyết định có giới hạn, và chính quyền cấp trên vẫn nắm giữ thẩm quyền kiểm soát tối cao và chịu trách nhiệm cuối cùng về mọi hoạt động quản lý và cung ứng dịch vụ công. Ủy quyền góp phần giảm thiểu tình trạng quá tải cho chính quyền trung ương hoặc cấp trên, nhưng vẫn duy trì sự phụ thuộc của chính quyền địa phương hoặc cấp dưới.¹⁵

Trao quyền (*Devolution*) là cấp độ cao nhất của phi tập trung, trong đó chính quyền trung ương chuyển giao quyền quyết định, thẩm quyền tài chính và quản lý nhà nước cho chính quyền địa phương. Ở cấp độ này, chính quyền địa phương có quyền hình thành cơ quan điều hành riêng, đặt ra các nguồn thu riêng và quyền quyết định. Tất nhiên, những thẩm quyền nói trên vẫn phải đảm bảo tính thống nhất của các chính sách phát triển quốc gia.

¹³ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis and G. Shabbiz Cheema (1983), *Decentralisation in Developing Countries*, World Bank, New York.

¹⁴ Jennie Litvack, Junaid Ahmad and Richard Bird (1998), sđd.

¹⁵ Phan Thi Lan Huong (2012), sđd.

Phi tập trung tài chính (*Fiscal Decentralisation*) là sự chuyển giao trách nhiệm thu và chi tiêu công từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương.¹⁶ Thành phần cốt lõi của phi tập trung tài chính liên quan đến việc phân phối và kiểm soát thu nhập công thông qua tiền thuế thu tại địa phương hoặc các khoản thu khác do chính quyền trung ương giao cho địa phương. Bên cạnh đó, phi tập trung tài chính còn liên quan đến việc thiết kế chuyển giao tài khóa giữa chính quyền các cấp, trong đó chuyển nguồn thu từ thuế của các chính quyền trung ương sang địa phương và mức độ tùy ý vay từ các tổ chức tài chính tư nhân được cấp cho các cấp chính quyền địa phương.¹⁷

Tóm lại, có thể hiểu phi tập trung là sự chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực từ trung ương cho chính quyền địa phương. Trên thực tế, bối cảnh mà chính sách phi tập trung được thực hiện là rất khác nhau giữa các quốc gia và ngay cả trong một quốc gia cũng khác nhau theo thời gian. Vì thế, mỗi quốc gia theo đuổi và thực hiện phi tập trung theo các phương cách riêng dựa trên các điều kiện kinh tế - xã hội đặc thù của mình.

3. Lợi ích và bất lợi của phi tập trung

Cho đến nay, phi tập trung đã được công nhận là một hiện tượng có tính phức tạp, hàm chứa nhiều lợi ích và tiềm ẩn nhiều bất lợi. Nhiều tài liệu chỉ ra rằng lợi thế tiềm năng của phi tập trung chủ yếu đến từ sự liên hệ chặt chẽ của các cơ quan công quyền với người dân.¹⁸ Bằng cách đưa người dân tham gia nhiều hơn vào quy trình ra quyết định, phi tập trung được nhiều người tin rằng sẽ cải thiện mối quan hệ giữa chính quyền và công dân.¹⁹ Một mặt, phi tập trung tạo cơ hội cho người dân địa phương giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương khi nó thiết lập một cơ chế hiệu quả để người dân tham gia vào quản trị địa phương. Thật vậy, quản trị có sự tham gia ở cấp địa phương tạo điều kiện cho người dân tham gia hoặc có tiếng nói trong quá trình hoạch định chính sách có ảnh hưởng cuối cùng đến cuộc sống và hoạt động kinh tế của họ. Trên thực tế, quản trị dân chủ cho phép người dân tham gia thường xuyên và tranh luận công khai về các nội dung then chốt của địa phương.

¹⁶ James Manor (1999), sđd.

¹⁷ Jennie Litvack, Junaid Ahmad and Richard Bird (1998), sđd.

¹⁸ Salvatore Schiavo-Campo and Pachampet Sundaram (2000), *To serve and to preserve: Improving public administration in a competitive world*, Asian Development Bank.

¹⁹ World Bank (1997), *The State in a Changing World*, Oxford University Press, the UK.

Mặt khác, phi tập trung có khả năng nâng cao chất lượng quản trị. Nhờ chuyển giao quyền lực và trách nhiệm trong hệ thống chính quyền, phi tập trung có khả năng nâng cao khả năng phản ứng và trách nhiệm giải trình.²⁰ Trách nhiệm giải trình cũng được đề cao vì các quan chức địa phương dễ tiếp cận với người dân địa phương hơn và do đó có thể chịu trách nhiệm về các quyết định và kết quả hoạt động của mình hơn các quan chức cấp trên. Người dân có cơ hội tốt hơn để chia sẻ mong muốn của họ với chính quyền địa phương, và nhờ đó chính quyền địa phương có thể nắm bắt được chính xác thị hiếu của người dân và xây dựng cách thức phù hợp nhằm đáp ứng nhu cầu của nhân dân.

Cùng với các lợi ích tiềm năng, phi tập trung cũng mang lại những mặt hạn chế nhất định. Bất lợi tiềm ẩn đầu tiên là giới tinh hoa địa phương có thể nắm giữ quyền lực chính trị và kinh tế trên địa bàn. Do sự quan tâm của giới tinh hoa địa phương chiếm ưu thế ở các cấp địa phương, nên ý chí và sở thích của các cử tri không được thể hiện một cách hiệu quả và đầy đủ trong các cơ quan chính quyền địa phương.²¹ Nói cách khác, giới tinh hoa thống trị có thể dẫn đến nền dân chủ địa phương yếu hơn và do đó làm suy yếu các mục tiêu dự kiến về phi tập trung ngay từ đầu.

Một bất lợi tiềm ẩn khác là hoạt động cung cấp dịch vụ công của chính quyền địa phương trong bối cảnh phi tập trung. Sự khác biệt đáng kể về năng lực tài chính và năng lực chuyên môn giữa các địa phương có thể dẫn đến chất lượng dịch vụ công không đồng đều, nhất là ở các khu vực miền núi, vùng sâu vùng xa. Đặc biệt, dưới tác động của ngoại cảnh và sự bất đối xứng thông tin, chính quyền địa phương không thể cung cấp các dịch vụ công hoặc hàng hóa công đầy đủ và kịp thời. Bên cạnh đó, một số học giả cũng cho rằng có một số khiếm khuyết như nhân sự trình độ kém, thiếu trách nhiệm giải trình có thể ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ công của địa phương.²²

²⁰ Harold Wolman (1990), sđd.

²¹ Kai Kaiser, 'Decentralisation Reforms' in Aline Coudouel and Stefano Paternostro (eds) (2006), *Distributional Impact of Reforms*, World Bank, New York; Ron Duncan, *An Overview of Decentralisation and local governance structures in the Pacific Region*, online <<http://www.shareefweb.com/documents/LocalGovReforms/References/Duncan%20Pacific.pdf>> accessed 15 July 2016.

²² Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis and G. Shabbiz Cheema (1983), sđd; Kai Kaiser (2006), sđd; Vito Tanzi, 'Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects' in M. Bruno and B. Pleskovic (eds) (1995), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, World Bank, New York.

Một số học giả khác còn cho rằng có những thách thức đi kèm quá trình thực hiện phi tập trung, bao gồm việc tăng cường lực lượng đòi ly khai và bản sắc dân tộc, bất ổn kinh tế vĩ mô, nợ nần của chính quyền địa phương.²³ Các nhà nghiên cứu khác lại nhận định rằng phi tập trung vẫn có thể gây ra bất bình đẳng khu vực, hoặc làm nảy sinh trò chơi đổ lỗi giữa các cấp chính quyền khi quyền quyết định về tài chính và hành chính được chuyển giao không cân xứng.²⁴ Những người khác chỉ ra rằng việc chuyển giao quyền lực mạnh mẽ và nhiều nhiệm vụ hơn mà không có cơ chế kiểm tra và cân bằng phù hợp dẫn đến thất bại trong quản trị.²⁵

Tóm lại, mặc dù đã có những tranh luận, các ý kiến khác nhau về lợi ích và bất lợi của phi tập trung, hoặc các bất lợi có phải là những hạn chế cố hữu của phi tập trung hay không, nhưng một sự đồng thuận ngày càng tăng khi cho rằng phi tập trung thường được sử dụng như một chiến lược cải cách để đạt được các mục tiêu quản trị tốt và phát triển bền vững. Những điều này rất có giá trị đối với Việt Nam trong quá trình cải cách hành chính hiện nay.

4. Một số gợi mở đối với Việt Nam

Các quốc gia trên thế giới thực hiện phi tập trung với các loại hình, cấp độ và nội dung khác nhau. Kinh nghiệm thực hiện phi tập trung đã cho thấy rằng, phi tập trung ảnh hưởng mạnh mẽ đến quan hệ trung ương - địa phương, nhất là phân định quyền hạn, nhiệm vụ và trách nhiệm giữa chính quyền các cấp; phương thức kiểm soát của trung ương đối với chính quyền địa phương; mô hình tổ chức chính quyền địa phương, nhất là mô hình tự quản địa phương.

Thứ nhất, cải cách mối quan hệ trung ương - địa phương.

Thực tiễn tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở các quốc gia cho thấy rằng mối quan hệ trung ương - địa phương là một bộ phận cấu thành quan trọng của phi tập trung, bởi lẽ mối quan hệ này liên quan đến sự cân bằng quyền lực giữa trung ương và địa phương. Và theo đó, xác định hợp lý thẩm quyền giữa trung ương và địa phương giữ vai trò quan trọng đối với sự thông suốt, hiệu lực và hiệu quả của quá trình quản lý, điều hành của hệ thống chính quyền các cấp. Ở các nước, phân định thẩm quyền

²³ Mark Turner and David Hulme (1997), *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Macmillan Publishing House, London.

²⁴ Christopher Pollitt, sđd.

²⁵ Vito Tanzi (1995), sđd.

giữa các cấp chính quyền theo nguyên tắc từ dưới lên (những gì cấp dưới, địa phương không làm được thì giao cho cấp trên, trung ương), cấp nào giải quyết kịp thời và tốt hơn các yêu cầu của người dân thì giao nhiệm vụ cho cấp đó thực hiện, cấp nào đảm trách công việc gì thì chịu trách nhiệm đến cùng về công việc đó. Theo đó, đổi mới mối quan hệ này cần bắt đầu bằng việc xác định rõ quyền hạn, nhiệm vụ và trách nhiệm của từng cấp chính quyền. Công việc của các cấp chính quyền rất phong phú, đa dạng nhưng có thể phân chia thành các nhóm chính sau đây:

(i) Nhóm các công việc thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền trung ương liên quan đến chủ quyền quốc gia, sức mạnh của nhà nước, như lập pháp, quốc phòng, an ninh, chế độ bầu cử, ngoại giao, tài chính - tiền tệ, tư pháp (điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án), tài chính - tiền tệ, đo lường - thống kê, tiêu chuẩn quốc gia...

(ii) Nhóm các công việc thuộc chức năng hành chính được thực hiện thông qua cơ chế phối hợp giữa trung ương và địa phương, như quản lý nhà nước về đất đai, tài nguyên và môi trường; về kế hoạch, đầu tư và xây dựng; về lao động, khoa học, công nghệ, thông tin và truyền thông...

(iii) Nhóm các công việc thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương nhằm phát triển kinh tế - xã hội và đáp ứng nhu cầu quản lý của các địa phương, như cung ứng dịch vụ công (giáo dục, y tế, văn hóa, giao thông); phòng cháy chữa cháy, cứu nạn và cứu hộ, vệ sinh môi trường, điện chiếu sáng...

Ở Việt Nam, theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các luật chuyên ngành, nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương trên các lĩnh vực về cơ bản và na ná giống nhau, trùng lặp thẩm quyền của từng cấp chính quyền trong một số lĩnh vực kinh tế, văn hóa, khoa học, quốc phòng, an ninh trật tự và an toàn xã hội... Thậm chí, có nhiều lĩnh vực cả ba cấp chính quyền địa phương được giao thẩm quyền ngang nhau và không xác định rõ giới hạn phạm vi thẩm quyền của mỗi cấp. Trong khi đó, mỗi cấp lại khác nhau về mặt tính chất, điều kiện địa lý, văn hóa, năng lực và nguồn lực. Quy định đồng loạt và đại trà như trên, vô hình trung, dẫn đến hiện tượng là cấp dưới chủ yếu lo tổ chức triển khai một cách thụ động những công việc cấp trên giao phó. Ngược lại, một số địa phương có ưu thế về điều kiện kinh tế - xã hội đã “xé rào” trong quản lý điều hành công việc mang tính đặc thù của địa phương hoặc đề xuất cơ chế đặc thù nhằm hợp thức hóa các quy định “vượt rào” của

địa phương. Vì thế, các nguyên tắc phân định thẩm quyền của các quốc gia nêu trên là kinh nghiệm hữu ích mà Việt Nam có thể tham khảo trong thực thi phi tập trung.

Thứ hai, đổi mới phương thức kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương.

Các nước trên thế giới triển khai phi tập trung không theo một khuôn mẫu chung nào, nhưng rất chú ý đến cơ chế kiểm soát của trung ương đối với địa phương. Điều này đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước, tính hiệu lực và hiệu quả của công tác quản lý nhà nước, tính chuẩn hóa của hoạt động cung ứng dịch vụ công, bảo vệ người dân khỏi sự lạm quyền từ phía chính quyền địa phương. Các quốc gia này xem kiểm soát như là một “đối trọng tự nhiên” với các quyền của cộng đồng địa phương, và hài hòa lợi ích quốc gia với lợi ích cộng đồng địa phương. Theo đó, cơ chế kiểm soát được sử dụng khá phổ biến là tư pháp. Tòa án chính là cơ quan độc lập, khách quan và chuyên nghiệp nhất để đánh giá tính hợp pháp trong hoạt động của chính quyền địa phương đối với những lĩnh vực đã được trung ương chuyên giao.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương có những đặc thù: (i) nguyên tắc Đảng lãnh đạo và nguyên tắc tập trung dân chủ chi phối mạnh mẽ phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước. Theo đó, sự kiểm soát của Đảng vẫn là đầu tiên và cao nhất, và tính tập trung thống nhất trong kiểm soát của chính quyền trung ương được thực hiện nhất quán trong toàn bộ quá trình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; (ii) sự kiểm soát của trung ương đối với địa phương được thực hiện chủ yếu qua chính quyền cấp tỉnh nhưng, trung ương vẫn quan tâm và chú ý xem xét với cả chính quyền cấp huyện, xã; (iii) kiểm soát đối với chính quyền địa phương được thực hiện trên cả phương diện hợp pháp và hợp lý.

Trong bối cảnh phi tập trung hiện nay, hoạt động kiểm soát chính quyền địa phương cần phân biệt hai trường hợp: *một là*, đối với các công việc mà thẩm quyền chưa chuyển giao cho địa phương, nghĩa là những công việc trước khi địa phương quyết định phải được phê chuẩn, phê duyệt của cấp trên). Trong trường hợp này, cấp trên có quyền giám sát trực tiếp (giám sát hành chính) thông qua việc đình chỉ, bãi bỏ các văn bản của chính quyền địa phương nếu trái luật, trái văn bản cấp trên. *Hai là*, đối với những công việc đã chuyển giao cho địa phương, nghĩa là chính quyền địa phương

đã có quyền quyết định, thì chính quyền cấp trên không có quyền kiểm soát, chính quyền địa phương chỉ chịu sự kiểm soát duy nhất của pháp luật, mà đại diện là cơ quan tòa án.

Thứ ba, cải cách mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Quá trình cải cách khu vực công ở các nước cho thấy rằng sự thành công của chính sách phi tập trung phụ thuộc đáng kể vào chính quyền địa phương với mô hình tổ chức và thẩm quyền hợp lý trong quá trình thực thi nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Nói cách khác, việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương các cấp sẽ có ảnh hưởng trực tiếp tới phi tập trung. Theo đó, khi xác định mô hình chính quyền địa phương luôn dựa trên các nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

Ở Việt Nam, mô hình 3 cấp chính quyền địa phương hoàn chỉnh đã và đang bộc lộ sự bất cập, không tương thích với tính chất, đặc điểm, trình độ và tiềm năng phát triển của các địa phương trên cả nước. Cấu trúc chính quyền địa phương “đồng nhất” chưa phân biệt được bộ máy chính quyền nông thôn và đô thị, chưa có sự phân biệt rõ đơn vị hành chính cơ bản, hình thành một cách “tự nhiên” với đơn vị hành chính có tính chất trung gian, “nhân tạo”. Các đề án tổ chức thí điểm chính quyền đô thị của Hà Nội, Hồ Chí Minh và Đà Nẵng vừa được thông qua bởi Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội một lần nữa đặt ra yêu cầu cần phải nghiên cứu sâu sắc và đầy đủ vị trí, tính chất của từng đơn vị hành chính - lãnh thổ. Cũng cần chú ý rằng việc xác định mô hình tổng thể chính quyền địa phương phải phản ánh được: (i) vị trí của chính quyền địa phương các cấp trong cơ cấu quyền lực nhà nước; (ii) mức độ độc lập của địa phương trong mối quan hệ với trung ương; (iii) sự đa dạng về tính chất của các loại hình, các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Song song với việc xác định mô hình tổng thể chính quyền địa phương các cấp, cần tiến hành điều chỉnh, sắp xếp lại các đơn vị hành chính - lãnh thổ trên quy mô cả nước, từ việc phân định các tỉnh, thành, quận, huyện, thị xã, tới các xã, phường, thị trấn; bảo đảm quy mô, phạm vi, địa giới hành chính có nguyên tắc và căn cứ khoa học, trên cơ sở thực tế và lịch sử, để tạo điều kiện thuận lợi nhất cho sự phát triển của địa phương và quản lý của nhà nước.

5. Kết luận

Phi tập trung là thuật ngữ đa diện và là hiện tượng phổ biến trên toàn cầu. Những tranh luận về phi tập trung vẫn đang tiếp diễn cho thấy chính sách này phức tạp hơn những gì đã được thừa nhận thông thường. Bài viết trình bày ngắn gọn cách hiểu chung được công nhận rộng rãi về phi tập trung, cùng các loại hình và cấp độ của nó. Mặc dù vẫn còn những ý kiến trái chiều về động cơ, mô hình và cách thức tiến hành phi tập trung, phần lớn các quan điểm đều thừa nhận những tác động đa chiều của chính sách này trong thực tế. Quá trình ứng dụng chính sách phi tập trung ở các nước trên thế giới hiện nay là những gợi mở có giá trị mà Việt Nam có thể tham khảo nhằm hướng đến quản trị tốt và phát triển bền vững.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alderfer F. H. (1964), *Local Government in Developing Countries*, McGraw-Hill Book Company, London.
2. Barrett F. D. B. (2000), *Decentralisation in Japan: Negotiating the Transfer of Authority*, *Japanese Studies*, 20(1), online <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10371390050009057?journalCode=cjst20>> accessed 15 July 2016.
3. Burns D., Hambleton R., and Hoggett P. (1994), *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, Macmillan Publishing House, London.
4. Cheema G. S. and Rondinelli A. D. (eds) (1983), *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Washington DC.
5. Duncan R., *An Overview of Decentralisation and local governance structures in the Pacific Region*, online <<http://www.shareefweb.com/documents/LocalGovReforms/References/Duncan%20Pacific.pdf>> accessed 15 July 2016.
6. Falleti G. T. (2010), *Decentralisation and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, the UK.
7. Horton S. (2003), *Participation and Involvement - The Democratisation of New Public Management*, *International Journal of Public Sector Management*, 16(6).

8. Hughes E. O. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan Publishing House, Australia.
9. Kaiser K., 'Decentralisation Reforms' in Aline Coudouel and Stefano Paternostro (eds) (2006), *Distributional Impact of Reforms*, World Bank, New York.
10. Litvack J., Ahmad J. and Bird R. (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank Publication, New York.
11. Manor J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralisation*, the World Bank, New York.
12. Mintzberg H. (1980), *Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design*, *Management Science*, 26(3), online <<https://www.jstor.org/stable/2630506?seq=1>> accessed 15 July 2016.
13. Phan Thi Lan Huong (2012), *Reforming local government in Vietnam: Lesson learned from Japan*, PhD thesis, Nagoya University.
14. Pollitt C. (2007), *Decentralization: A central concept in contemporary public management*, Oxford University Press, the UK.
15. Rondinelli D. A., Nellis J. R. and Cheema G. S. (1983), *Decentralisation in Developing Countries*, World Bank, New York.
16. Shah A. and Thompson T. (2004), *Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours, and road closures*, World Bank Publications, New York.
17. Schiavo-Campo S. and Sundaram P. (2000), *To serve and to preserve: Improving public administration in a competitive world*, Asian Development Bank.
18. Tanzi V., 'Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects' in M. Bruno and B. Pleskovic (eds) (1995), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, World Bank, New York.
19. Turner M. and Hulme D. (1997), *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Macmillan Publishing House, London.
20. Wolman H., 'Decentralization: what it is and why we should care' in Robert J. Bennett (eds) (1990), *Decentralisation, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford University Press, the UK.

21. World Bank (1997), *The State in a Changing World*, Oxford University Press, the UK.