

Các hình thức phân cấp, phân quyền

Nguyễn Đăng Dung*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 30 tháng 10 năm 2010

Tóm tắt. Phân cấp và phân quyền là vấn đề quan trọng của mọi quốc gia được nhiều người nghiên cứu và có nhiều cách tiếp cận để phân loại khác nhau, nhưng quan trọng nhất là phân cấp, phân quyền hành chính giữa Trung ương và địa phương. Tác giả tập trung vào các loại hình phân cấp này, gồm: tản quyền và phân quyền.

1. Các hình thức phân cấp

Có nhiều cách phân loại các hình thức phân cấp đã phát triển qua các thập kỷ gần đây bởi những người phân biệt rõ ràng giữa tập trung hoá và phân cấp. Điểm chung cho hệ thống phân loại này là thừa nhận cần phải có một định nghĩa không chỉ dựa trên cơ sở yếu tố pháp lý mà dựa trên nhiều yếu tố khác nữa. Có sáu cách tiếp cận để xác định các hình thức phân cấp mà ta có thể thấy qua các tài liệu.

Cách tiếp cận thứ nhất: phân loại các hình thức dựa vào các nguồn gốc lịch sử. Việc nhấn mạnh vào lịch sử đã đưa một chuyên gia đến chỗ khẳng định rằng trước kia có bốn mô hình phân cấp cơ bản: đó là mô hình Pháp, Anh, Liên Xô và truyền thống. Ngày nay, hệ thống phân loại này được coi là quá đơn giản và yếu tố về mặt phân tích.

Cách tiếp cận thứ hai: phân biệt hình thức phân cấp bằng trật tự thứ bậc và chức năng. Theo quan điểm này, “việc phân cấp theo lãnh thổ” là sự chuyển các hàng hoá và dịch vụ do trung ương sản xuất và cung ứng sang các đơn

vị cấp địa phương trong hệ thống thứ bậc chính quyền.

“Phân cấp về chức năng” là việc chuyển trách nhiệm của cấp trung ương nói trên cho các tổ chức cận quốc doanh dưới sự quản lý của chính phủ hoặc cho các đơn vị ngoài sự quản lý của chính phủ, chẳng hạn các tổ chức phi chính phủ hoặc công ty tư nhân. Vấn đề ở đây là cách phân loại này quá sơ đẳng, khó giúp ta làm sáng tỏ các vấn đề thiết kế và thực hiện, chẳng hạn như cơ sở pháp lý, cơ cấu tổ chức, phân chia quyền hạn, hoặc các thủ tục về hành chính và ngân sách. Ngoài ra, sự nhấn mạnh về lãnh thổ đã làm nổi lên khái niệm sai lầm về phân cấp cho rằng tản quyền tập trung phần lớn vào các quá trình chuyển các nhiệm vụ khu vực nhà nước ra khỏi thủ đô và về các vùng xa. Quan điểm nhìn nhận phân cấp mang tính chất không gian là ngây thơ và làm tối thêm các tính chất phức tạp của khái niệm này. Khái niệm phân cấp theo chức năng có tính chất hữu ích hơn, bởi vì nó ẩn chứa quan điểm hiện nay, quan điểm cho rằng phân cấp hành chính là sự mở rộng hệ thống các cơ quan hoặc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ tập thể của khu vực nhà nước và điều này có thể xảy ra ở thủ đô cũng như các khu vực đô thị khác và nông thôn.

*ĐT: 84-904250244.

E-mail: dangdung52@yahoo.com

Cách tiếp cận thứ ba: xác định rõ các hình thức phân cấp qua vấn đề đang được đề cập và các giá trị của các nhà nghiên cứu điều tra. Cách tiếp cận này được minh họa trong công trình dự án phân cấp Berkeley, quan tâm chủ yếu đến việc tìm ra cách thức để đưa ra các chương trình và dự án phát triển đến các người nghèo ở nông thôn một cách hữu hiệu hơn. Nhóm Berkeley đã xác định 8 hình thức phân cấp: (1) phân quyền (2) phân quyền chức năng (3) tổ chức lợi ích (4) tản quyền cấp tỉnh (5) tản quyền cấp bộ (6) uỷ quyền cho các cơ quan tự quản (7) từ thiện và (8) thị trường hoá. Nhóm Berkeley không quan tâm tới việc nêu các vấn đề khái quát lớn hơn về khái niệm “phân cấp”. Họ thiên về nghiên cứu các mối liên kết của trung tâm và ngoại vi trên cơ sở từng ngành một. Trong việc nghiên cứu các mối liên kết đó, họ đã xây dựng được một tập hợp các hình thức theo tính cách đặc thù. Tập hợp này bảo đảm trên cơ sở từng dự án một, những can thiệp để phát triển nhằm bảo vệ tính dễ bị tổn thương của những người nghèo ở nông thôn chống lại mối đe dọa của những người có vai vế ở trung ương và địa phương mưu tìm lợi ích riêng. Khi xem xét sự yếu kém đặc biệt của tập trung hoá quá mức, cách tiếp cận này có vấn đề ở chỗ nó mang tính chất trung và phụ thuộc vào cơ sở lập luận về hành chính, chính trị, kinh tế và giá trị của vấn đề phân tích [1].

Cách tiếp cận thứ tư: tập trung vào các mẫu hình khung khổ và chức năng hành chính, chịu trách nhiệm sản xuất và cung ứng các hàng hoá và dịch vụ tập thể. Một trong những mẫu hình này được Liên hợp quốc trình bày năm 1962. Nó đã xác định được bốn hình thức phân cấp: các hệ thống chính quyền địa phương, các hệ thống đối tác, các hệ thống tay đôi và các hệ thống hành chính hội nhập.

Cách tiếp cận thứ năm: dùng một định nghĩa hẹp về phân cấp, dựa trên kinh nghiệm của một nước mà thôi. Theo quan điểm này, việc chính phủ Trung ương chuyển giao trách nhiệm, nhân lực và các nguồn lực cho các cơ quan địa phương không phải là phân cấp. Việc phân cấp chỉ diễn ra khi các đơn vị chính quyền

cấp địa phương: (1) được thành lập do luật pháp, điển hình là dưới hình thức một quy chế giao cho đơn vị đó tư cách pháp nhân theo pháp luật với quyền được truy tố và bị truy tố (2) nằm trong ranh giới được xác định rõ ràng, của một cấp có thẩm quyền mà người dân sống trong đó có tinh thần cộng đồng, ý thức và tình đoàn kết (3) được cai quản bởi các quan chức và đại diện do nhân dân địa phương bầu ra (4) được phép đề ra và thực hiện các quy định của địa phương liên quan đến các nhiệm vụ được giao về khu vực nhà nước (5) được phép hợp pháp thu các loại thuế được dành riêng hoặc được phân chia phần có thu nhập (6) được quyền quản lý ngân sách, chi phí và các hệ thống kế toán, được tuyển dụng các nhân viên riêng của mình, bao gồm cả những người chịu trách nhiệm về an ninh.

Cách tiếp cận thứ sáu: và là cách phân loại các hình thức phân cấp trên cơ sở các mục đích: chính trị, không gian, thị trường và quản lý. Như vậy nó quan tâm đặc biệt đến ba thể loại của phân cấp hành chính: tản quyền, phân quyền và uỷ quyền.

Việc phân cấp về “chính trị” xác định một cách điển hình sự chuyển quyền ra quyết định cho các công dân hoặc cho các đại diện do họ bầu ra. Việc phân cấp về “không gian” là một thuật ngữ được các nhà quy hoạch vùng sử dụng trong việc hoạch định các chính sách và chương trình nhằm giảm bớt sự tập trung quá đáng về đô thị vào một trong số ít các thành phố lớn, bằng cách đẩy mạnh các cực phát triển vùng có tiềm năng trở thành các trung tâm chế tác và mua bán nông phẩm. Phân cấp “thị trường” nhấn mạnh việc tạo điều kiện cho phép hàng hoá và dịch vụ được sản xuất và cung cấp bởi các cơ chế thị trường nhạy cảm với sở thích của các cá nhân. Hình thức phân cấp này đã trở thành có ưu thế hơn do các xu hướng gần đây về tự do hóa kinh tế, tư nhân hoá và cái chết của các nền kinh tế chỉ huy thoe mệnh lệnh. Theo hình thức này, các hàng hoá và dịch vụ công cộng được sản xuất và bảo đảm cung cấp bởi các công ty nhỏ và lớn, các nhóm cộng đồng, các hợp tác xã, các tổ chức liên kết tự nguyện

của tư nhân và các tổ chức phi chính phủ. Cuối cùng, phân cấp “hành chính” tập trung vào việc phân bổ theo trật tự thứ bậc và chức năng, các quyền hành và chức năng giữa các đơn vị chính quyền trung ương và địa phương. Hình thức phân cấp này là phần cốt lõi của quyền sách này.

Điều quan trọng cần chú ý là các hình thức nói trên tác động lẫn nhau. Các quyết định về phân cấp theo địa bàn (không gian) sẽ ảnh hưởng đến các nỗ lực của các chính phủ để theo đuổi một thể loại đặc biệt về phân cấp hành chính. Hoặc một quyết định của một chính phủ theo đuổi một thể loại cụ thể về phân cấp hành chính sẽ ảnh hưởng đến các mẫu hình về hình thức chính trị của việc phân cấp.

Việc không phân biệt được các hình thức là một trong những lý do chủ yếu gây lộn lộn trong các tài liệu về phân cấp. Sự rõ ràng rất khó mà thực hiện được, kể cả khi cố gắng để phân biệt các hình thức. Một số ví dụ có thể giúp ta giải thích tính chất phức tạp trong các mối quan hệ giữa các hình thức. Trước hết, việc phân cấp theo địa bàn một cách có hiệu quả thường dẫn đến nhu cầu về phân cấp hành chính. Khi các khu vực thành thị và nông thôn đều phát triển và trở thành đa dạng, thì đối với chính quyền trung ương việc quản lý, sản xuất và cung cấp các hàng hoá và dịch vụ tập thể trên toàn bộ đất nước trở thành khó khăn và tốn kém hơn. Đây là một vấn đề rất phổ biến, bởi vì đa số các miền trong những nước chậm phát triển có dân số và những đòi hỏi giống như toàn bộ đất nước họ thời mới độc lập. Hai là, việc phân cấp thị trường có xu hướng nổi lên khi việc phân phối từ trung ương khó thực hiện và khó duy trì được lâu bền và các công ty tư nhân hoặc các tổ chức phi quốc doanh có thể thực hiện việc đó tốt hơn. Ba là, tuy việc phân cấp hành chính không giống như phân cấp về chính trị, nó có thể, dưới sự lãnh đạo sáng suốt của trung ương, dẫn đến một sự dân chủ hoá và tham gia chính trị lớn hơn. Nhưng muốn điều đó xảy ra, thì ban lãnh đạo ở trung ương cần phải cam kết chấp nhận việc nổi lên của xã hội dân sự, ủy quyền ra quyết định và đẩy mạnh

bầu cử dân chủ chọn ra các cán bộ cấp dưới và các hội đồng cấp dưới.

2. Các thể loại phân cấp hành chính

Phần lớn các tài liệu về phân cấp đều chỉ tập trung vào một trong bốn hình thức phân cấp: đó là phân cấp hành chính. Định nghĩa được chấp nhận rộng rãi về khái niệm của loại hình này dựa trước hết vào chính sách đối với quần chúng nhân dân, việc cai trị và các vấn đề tài chính. Nó định nghĩa “phân cấp hành chính” như sau:

Sự chuyển giao trách nhiệm về lập kế hoạch, quản lý, nâng cao và phân bổ các nguồn lực từ chính phủ trung ương và các cơ quan của nó tới các đơn vị khu vực của các cơ quan chính phủ, các đơn vị cấp dưới hoặc các cấp chính quyền, các cơ quan chức năng hoặc các tổng công ty nhà nước bán tự chủ, các cơ quan cục chức năng hoặc khu vực trong phạm vi toàn địa bàn, hoặc các tổ chức tự nguyện hoặc tổ chức tư nhân ngoài quốc doanh.

Có ba thể loại về phân cấp hành chính: tản quyền, phân quyền và ủy quyền.

a) Tản quyền

“Tản quyền” là sự chuyển giao về những trường hợp ra quyết định cụ thể, những chức năng tài chính và quản lý cụ thể bằng các phương tiện hành chính cho các cấp khác nhau, song quyền lực về pháp lý vẫn là của chính phủ trung ương. Cốt lõi của nó, là các bộ vẫn giữ lại quyền lực đối với những nhiệm vụ then chốt tại cấp trung ương, và chuyển giao các vai trò thực hiện liên quan đến các nhiệm vụ đó xuống các cán bộ nằm tại các cơ quan khu vực của bộ. Ví dụ, các hoạt động được tản quyền là các hoạt động mà cấp trung ương, vì những lý do chính trị, tin rằng chỉ có cấp trung ương mới kiểm soát được, hoặc nên để cấp trung ương kiểm soát hoặc giám sát chặt chẽ nhưng lại cần thực hiện ở cấp khu vực để có thể tiến hành một cách có hiệu quả [2].

Mức thấp nhất của việc tản quyền này là chuyển giao khối lượng công tác xuống phía

dưới. Mức cao hơn liên quan đến khả năng của các nhân viên khu vực có thể giúp cho trung tâm đáp ứng tốt hơn nhu cầu và lợi ích của các công dân.

Trong các tài liệu nói về phân cấp hành chính, hệ thống tỉnh trưởng (prefet) của Pháp thường được nêu lên là một ví dụ của sự tản quyền, chủ yếu là nó dựa trên cách áp dụng hệ thống cấp bậc và kiểm soát quân sự kiểu Napoleon vào việc cai trị về hành chính. Thường người ta lý luận rằng chính phủ trung ương thích cách tiếp cận này để liên hệ với các cấp hành chính thấp hơn vì nó tạo thêm cho họ có quyền quản lý lớn hơn về chính trị, hành chính và kỹ thuật. Họ cũng lập luận rằng các cơ quan viện trợ ưa thích nó bởi vì nó đảm bảo một hệ thống phân phối cho phép hạ bớt chi phí thực hiện các dự án và chương trình do họ không cần phải đầu tư và việc xây dựng và cung cấp các cơ cấu đó. Nói chung, với sự chuyển giao các nhiệm vụ như thế thì các cán bộ ở cấp khu vực được phép có một số quyền tự do về lập kế hoạch, ra các quyết định bình thường hàng ngày và vận dụng việc thực hiện các chỉ thị của trung ương cho thích hợp với các điều kiện địa phương trong phạm vi những hướng dẫn do chính phủ trung ương đặt ra.

Như đã nói trên, đa số các nước đang phát triển thường áp dụng một trật tự thứ bậc có tính tản quyền của các cán bộ tổng hợp nằm tại khu vực trực thuộc chính quyền trung ương và có trách nhiệm theo dõi các quá trình quản lý trong địa phương mà họ phục vụ. Các cá nhân này thường đóng một vài trò chính trị và đại diện cho thẩm quyền nhà nước. Họ chịu trách nhiệm về luật pháp và trật tự. Trong một vài nước, họ còn có trách nhiệm thúc đẩy sự phối hợp các hoạt động của chính quyền và theo dõi các đơn vị cơ quan nhà nước ở cấp địa phương, nếu có, trong địa phương của họ. Chức năng của hệ thứ bậc này là có một viên chức nhà nước trong mỗi địa phương, đại diện cho bản thân nhà nước, do đó thúc đẩy sự ổn định chính trị trong những xã hội không yên ổn và bị chia nhỏ.

Mức độ của sự điều phối từ trung ương, hiệu quả và hiệu suất phần lớn phụ thuộc vào ai nắm quyền hành kỹ thuật đối với các cán bộ

khu vực của các bộ ngành theo ngành dọc. Theo mô hình “tỉnh (prefecture) hội nhập”, quan chức điều hành hoặc Chủ tịch hội đồng hành pháp có cả quyền giám sát hành chính và kỹ thuật đối với các cán bộ khu vực của các bộ/ngành trung ương. Theo mô hình “tỉnh không hội nhập”, các đại diện này có quyền hành chính nhưng không có quyền giám sát kỹ thuật đối với các nhân viên khu vực. Đó là do các bộ/ngành dọc thường chống lại việc chuyển giao thẩm quyền kỹ thuật đối với các cán bộ khu vực của mình. Sự chống đối này đặc biệt phổ biến đối với các bộ phụ trách việc bảo đảm kết cấu hạ tầng, nông nghiệp, y tế, giáo dục, an ninh và nhiệm vụ về phúc lợi. Các bộ/ngành đó đòi hỏi duy trì quyền hành để bảo đảm rằng các chính sách, tiêu chuẩn và chương trình của họ được thực hiện đúng đắn, mặc dù có các thống đốc, cao ủy, các tỉnh trưởng hoặc các chủ tịch hội đồng. Bằng chứng này cho ta thấy rõ rằng: các hệ thống tỉnh không hội nhập có nhiều khó khăn trong việc quản lý và làm nảy sinh những sự kém hiệu quả lớn về hành chính. Điều này quan trọng bởi vì phần lớn các nước theo đuổi việc tản quyền có thể được xếp theo loại mô hình tỉnh không hội nhập.

b) Phân quyền

Phân quyền xảy ra khi quyền hành được chuyển giao từ chính phủ trung ương đến các đơn vị chính quyền địa phương được hưởng quy chế theo luật định. Một số chuyên gia gọi sự phân quyền là “chính phủ địa phương”, do đó tạo ra vấn đề về từ ngữ. Phân quyền không xác định các quyền hành được phân chia từ trước theo hiến pháp trong hệ thống chính phủ liên bang, trong đó các bang, như trong trường hợp của Ấn Độ, nắm các quyền hành được chia sẻ và được xác định theo luật pháp. Tuy nhiên, có thể nói về sự phân quyền khi một hệ thống đơn nhất quyết định chấp nhận một hiến pháp mới dựa trên các bang, các xứ hoặc thành phố nắm quyền hành được phân một cách rộng rãi. Tình hình này dường như đang trở thành phổ biến hơn do những sức ép từ các nhóm tộc người hoặc tôn giáo trong các địa bàn đặc biệt tác động lên các chính phủ để xử lý những yêu cầu ngày càng tăng về các quyền dưới cấp quốc

gia. Do những yêu cầu đó, dường như một số nhà nước đơn nhất có tình hình lộn xộn sẽ xem xét việc quy định cụ thể các đơn vị chính quyền được xác định về mặt dân tộc thiểu số hoặc tôn giáo và trao cho họ quyền hành chính và quyền ra quyết định quan trọng. Đây là trường hợp của Ethiopia, trong đó hệ thống tản quyền chính quyền địa phương của vua Hailô Xelassiê đang được kết cấu lại thành một liên bang dựa trên các đơn vị khu vực nắm giữ quyền hành và trách nhiệm của chính quyền. Cuối cùng là từ ngữ phân quyền áp dụng cho các quyết định của các đơn vị đã được thành lập trong một hệ thống liên bang để phân quyền cho các đơn vị chính quyền cấp dưới; như trong trường hợp của Brazil và Nigeria trao cho các thành phố tự trị hoặc các đơn vị chính quyền cấp địa phương khác các quyền hành cụ thể và được ghi nhận.

Việc phân quyền ở các nước đang phát triển theo chế độ đơn nhất không phải là phổ biến, bởi nhiều nước đang phát triển có đặc trưng là các chính quyền thì yếu đuối lại phải lo lắng làm mất quyền kiểm soát về chính trị hoặc hành chính vào tay các đơn vị chính quyền địa phương. Ngay trong các nước đang phát triển là liên bang, cũng có những hạn chế đáng kể trong việc phân giao quyền hành và trách nhiệm. Nhưng việc phân giao này là hoàn toàn phổ biến về phương diện quản lý các vùng đô thị. Tất nhiên, ta cũng thường thấy các đơn vị thành phố hoặc thị trấn được phân quyền trong một nhà nước đơn nhất đang theo đuổi một chiến lược tản quyền về quản lý khu vực nhà nước.

Điều đó có nghĩa là, phân quyền thường được gắn liền với các thành phố và thị trấn được vận hành theo quy chế đặc biệt và hoạt động trong các giới hạn thẩm quyền được quy định. Những yêu cầu đối với thể loại phân cấp hành chính này trước kia đã được sử dụng để minh họa cách tiếp cận thứ sáu trong khái niệm về phân cấp, một cách tiếp cận thường xác định một cách sai lầm rằng, phân quyền là một văn bản ra lệnh phân cấp rộng rãi.

Tóm lại, phân quyền đòi hỏi phải có luật pháp quốc gia và các quy định hỗ trợ quy định rõ: (1) trao cho các đơn vị cụ thể cấp địa

phương được quyền theo một quy chế tập thể nhất định (2) thiết lập thẩm quyền rõ ràng và các ranh giới chức năng cho các đơn vị đó (3) chuyển giao các quyền nhất định về lập kế hoạch, ra quyết định và quản lý các nhiệm vụ nhà nước cho các đơn vị đó (4) ủy quyền cho phép các đơn vị đó sử dụng đội ngũ cán bộ riêng của họ (5) thiết lập các quy tắc về quan hệ hoạt động tương tác của các đơn vị đó với các đơn vị khác của hệ thống chính quyền mà họ là một bộ phận (6) cho phép các đơn vị đó tạo thu nhập từ các nguồn đặc biệt đã được hoạch định như thuế tài sản, mức ấn định về thuế sản xuất nông nghiệp và thương nghiệp, phí cấp phép, các khoản thu về tiện ích công cộng (điện, nước...), hoặc từ các khoản được các bộ ở trung ương cấp, các khoản vay và (7) cho phép các đơn vị đó thành lập, quản lý các hệ thống riêng của họ về ngân sách, kế toán và đánh giá.

Các luật lệ và quy tắc điều chỉnh việc phân quyền được giám sát và thi hành bởi các cơ quan chính quyền trung ương, thường là do một bộ về chính quyền địa phương hoặc bộ nội vụ phụ trách. Các hoạt động tài chính của các đơn vị cấp địa phương được phân quyền cũng được Bộ Tài Chính giám sát và điều chỉnh theo một cách khác. Các hành vi chống lại hoạt động của các đơn vị được phân quyền thường được xử lý qua các hệ thống tòa án đã được thiết lập. Trong trường hợp có hiệu quả, việc phân quyền có thể mở rộng cơ hội cho một loạt rộng lớn hơn các nhiệm vụ thuộc khu vực nhà nước để phối hợp tốt hơn và tiến hành có hiệu quả hơn. Hệ thống chính quyền địa phương của Anh là một ví dụ điển hình của phân quyền.

Một phương án phân quyền không phổ biến lắm là khi một đơn vị ở cấp địa phương nắm giữ một quyền tùy ý lại phân giao quyền đó cho các dự án hoặc công ty nào đó. Việc phân quyền cũng xảy ra đối với các đơn vị được hưởng quy chế tập thể và tiến hành các dịch vụ và bảo dưỡng công ích nhất là về mặt đường bộ.

c) Ủy quyền

Ủy quyền là việc chuyển giao quyền quyết định của chính quyền và quyền hành để thực

hiện các nhiệm vụ được xác định một cách rõ ràng cho các tổ chức hoặc công ty dưới quyền quản lý gián tiếp của chính phủ hoặc tổ chức/ công ty độc lập. Điển hình nhất, là trường hợp chính phủ trung ương uỷ quyền cho các tổ chức nửa tự chủ mà chính phủ không quản lý toàn bộ nhưng chịu trách nhiệm báo cáo với chính phủ. Ví dụ về các loại hình tổ chức được uỷ quyền bao gồm các doanh nghiệp quốc doanh công nghiệp hoặc chế tác, các cơ quan tiện ích công cộng (điện, nước...), các cơ quan nhà cửa và vận tải và các tổng công ty phát triển đô thị hoặc phát triển vùng. Đầu những năm 1980, việc một chính phủ uỷ quyền cho hàng trăm tổ chức bán tự chủ như thế không phải là không phổ biến. Từ thời đó việc tư nhân hoá hoàn toàn các tổ chức như vậy là một mục tiêu chủ yếu của các điều kiện điều chỉnh cơ cấu do cơ quan viện trợ đặt ra.

Việc uỷ quyền cũng là phổ biến đối với các cơ quan quy hoạch vùng đặc biệt hoặc các cơ quan phát triển đặc biệt của địa bàn và các dự án phát triển phức hợp. Điển hình là các cơ quan liên quan đến Chính phủ đang tham gia vào việc tiếp thị nông nghiệp, tiện ích công cộng, năng lượng, thông tin liên lạc, cảng và các ngành giao thông. Tính chất đa dạng của mẫu hình uỷ quyền này được minh hoạ rõ ràng bằng các cơ quan chức năng phát triển nông thôn hội nhập, rất phổ biến vào những năm 1970. Các dự án này được các cơ quan viện trợ tài trợ. Sau khi nhận ra tính chất phức tạp của các mối liên hệ giữa các cấp chính quyền ảnh hưởng đến sự đầu tư của họ, các cơ quan viện trợ này đã thúc ép các chính phủ phải uỷ quyền cho các ban quản lý dự án (PMU) phụ trách những vùng lãnh thổ nằm ken giữa nhiều địa bàn của nhiều cấp chính quyền.

Nếu họ có quyền hợp pháp, các đơn vị nhà nước được tản quyền hoặc uỷ quyền có thể uỷ quyền cho các công ty tư nhân. Việc uỷ quyền này thường được tiến hành khi các đơn vị khu vực nhà nước thừa nhận rằng họ có những hạn chế làm cho các cán bộ của họ gặp nhiều khó khăn trong việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ cần thiết cho nhân dân. Có khá nhiều ví dụ

về mô hình này theo kiểu ký hợp đồng nhà nước với tư nhân: ở Sudan, các cơ quan khu vực Bộ Y tế ký hợp đồng với các công ty địa phương để giữ cho các vùng nông thôn không có rác thải tích tụ; ở Nêpan các chính quyền thành phố sử dụng các nhà thầu tư nhân để thu thuế địa phương; và ở Tunisie và SriLanka các chợ ở thành phố được khoán cho các nhà buôn tư nhân để quản lý tất cả các người buôn bán.

Các thoả thuận theo hợp đồng này thường được tiến hành vì các đơn vị chính quyền thiếu khả năng quản lý và kỹ thuật hoặc thiết bị, như các kế toán viên, các kỹ sư có trình độ, máy tính hoặc xe cộ chuyên dụng. Nói chung người ta hy vọng rằng những người được uỷ quyền sẽ trang trải vốn đầu tư và các chi phí lắp đi lắp lại của họ thông qua các khoản viện trợ từ các cơ quan viện trợ hoặc các tổ chức phi chính phủ. Nhưng trong thực tế nhiều tổ chức và công ty như vậy không được quản lý tốt, ngân sách của họ bị thâm hụt và không thanh toán được các khoản vay trong nhiều trường hợp đã làm cho chính quyền trung ương phải trang trải theo các hợp đồng bảo lãnh.

Việc uỷ quyền không chỉ giới hạn trong phạm vi cho các công ty tư nhân. Các chuyên gia phát triển ngày càng khuyến nghị uỷ quyền cho các nhóm có lợi ích độc lập như các hiệp hội nghề nghiệp, các công đoàn, các nhóm cộng đồng, các hợp tác xã, các hiệp hội tư nhân tự nguyện, các tổ chức phi chính phủ và các câu lạc bộ phụ nữ hoặc thanh niên. Chẳng hạn trong một số nước, các hiệp hội nghề nghiệp được uỷ quyền cấp giấy phép, điều hành và giám sát các hội viên của mình. Một ví dụ phổ biến khác là trong các khu nhà ổ chuột ở các thành phố, các hội người dân địa phương được uỷ quyền thực hiện và quản lý các kế hoạch phát triển nhà tại địa điểm, kết hợp với dịch vụ. Điều kiện chủ yếu để uỷ quyền cho một nhóm như vậy là họ có một tổ chức được thành lập, do các hội viên quản lý, cũng như có khả năng về quản lý, hoặc kỹ thuật để thực hiện các trách nhiệm được giao một cách có hiệu quả [3].

“Tư nhân hóa”, đôi khi còn gọi là “quan hệ đối tác giữa nhà nước và tư nhân” hoặc “phân

cấp thị trường” là một thể loại phụ của ủy quyền. Nó xảy ra khi một chính quyền từ bỏ trách nhiệm tiến hành một nhiệm vụ hoặc cung cấp một dịch vụ thuộc khu vực nhà nước. Các lý lẽ làm cơ sở cho việc tư nhân hóa các nhiệm vụ quản lý của chính quyền là các công ty nước ngoài quốc doanh có thể cung cấp hàng hóa và dịch vụ một cách hiệu quả hơn và có trách nhiệm hơn bởi vì không bị ngăn trở bởi các chính sách và cách làm quan liêu hoặc bị các thủ tục hành chính phiền hà về lập ngân sách, rót tiền, hạch toán và kiểm toán. Kết quả là chúng được cho là có khả năng tốt hơn trong việc đáp ứng các mục tiêu và kế hoạch tiến độ. Cuối cùng vì theo cách dàn xếp này người sử dụng phải trả tiền hàng hóa và dịch vụ theo hợp đồng, nên các công ty đó phải chịu sức ép để đáp ứng các yêu cầu của người sử dụng.

Một vài người phân biệt “giải điều tiết” như là một loại hình tư nhân hóa. Giải điều tiết là việc tháo bỏ các quy định pháp luật hạn chế tư nhân sản xuất hoặc cung cấp các hàng hóa và dịch vụ do một đơn vị độc quyền nhà nước hoặc đại diện ủy quyền của nhà nước chính thức nắm

giữ. Bằng cách giải điều tiết, một chính quyền làm cho các hãng tư nhân hoặc tổ chức phi chính phủ có thể phục vụ nhân dân, do đó giúp đỡ chính quyền giải toả bớt gánh nặng tài chính hoặc hành chính, giảm bớt quy mô và sự hiện diện của khu vực nhà nước trong nền kinh tế, và có hy vọng sản xuất và cung cấp hàng hóa dịch vụ với chất lượng tốt hơn cho nhân dân. Một ví dụ về giải điều tiết là khi một chính quyền thành phố từ bỏ độc quyền của nó về thu nhập rác thải và cho phép các công ty tư nhân cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ đó.

Tài liệu tham khảo

- [1] Viện nghiên cứu khoa học tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ, *Phân cấp quản lý Nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006.
- [2] Võ Kim Sơn, *Phân cấp quản lý Nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2007.
- [3] Nguyễn Như Phát, Lê Minh Thông (đồng chủ biên), *Chính quyền địa phương Cộng hòa Liên bang Đức*, NXB Khoa học Xã hội, 2007.

Types of decentralization

Nguyen Dang Dzung

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Decentralization is an important issue of every countries. This issue has been examined by many researchers, applying different approaches. However, the main approach is administrative decentralization between central and local governments. In this paper, the author focuses on that type of decentralization and examines two aspects of deconcentration and devolution.