

PHÂN CẤP Ở ĐÔNG Á - ĐỂ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG PHÁT HUY TÁC DỤNG

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI. Phân cấp ở Đông Á - Để
chính quyền địa phương phát huy tác dụng. H.:
Văn hoá Thông tin, 2005, 313 tr.

HẢI BÌNH
lược thuật

Cuốn sách Phân cấp ở Đông Á - Để chính quyền địa phương phát huy tác dụng là kết quả nghiên cứu của các chuyên gia thuộc Ngân hàng thế giới (WB) về các vấn đề của phân cấp tại một số nước Đông Á. Công trình này phân tích và đưa ra đánh giá những gì mà các nước này đã thực hiện được cho đến nay, tìm ra những điểm cốt lõi, nêu lên những kinh nghiệm tích cực và nhận diện những lĩnh vực cần được ưu tiên trong thời gian tới. Các nhà nghiên cứu cũng không đưa ra một khảo sát, nghiên cứu rộng trên toàn bộ Đông Á, mà tập trung vào 6 nước Đông Á - nơi được các chuyên gia đánh giá là hoạt động phân quyền đã trở nên hết sức quan trọng - Trung Quốc, Việt Nam, Campuchia, Indonesia, Philippines và Thailand.

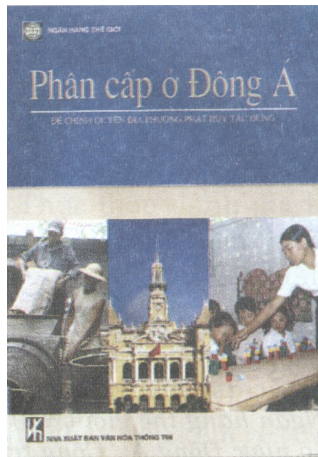
Trước khi đi vào nội dung, các tác giả làm rõ khái niệm *phân cấp*. *Phân cấp là sự chuyển giao trách nhiệm và nguồn thu tài chính từ chính quyền cấp cao xuống các cấp thấp hơn. Đây được coi như là một biện pháp chính nhằm đưa chính quyền về gần với người dân và mang lại cho người dân cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết sách cũng như quá trình quản lý. Một hệ thống phân cấp được thiết kế tốt sẽ mang nhiều lợi ích, trong đó quan trọng nhất là việc đẩy mạnh tăng trưởng và*

ổn định kinh tế. Tuy nhiên, nếu hệ thống này không hợp lý thì có thể sẽ tạo ra sự kiểm soát lỏng lẻo đối với chính quyền địa phương, gây nên tình trạng không thống nhất trong quản lý chung và dẫn tới những ảnh hưởng to lớn khác đối với quá trình quản lý của Nhà nước.

Trong hai thập niên cuối của thế kỷ XX, tại Đông Á đã diễn ra một sự chuyển đổi căn bản cơ cấu chính quyền. Trước những năm 1990, hầu hết các nước Đông Á đều thực thi tập trung hoá

cao độ, còn hiện nay, các mức độ và hình thức phân cấp đã được triển khai rộng rãi. Chính quyền địa phương của hầu hết các nước trong khu vực hiện nay đã được giao trách nhiệm cung cấp các dịch vụ thiết yếu. Tuy nhiên, những yếu kém trong việc tổ chức các cơ cấu liên chính quyền cũng đang đe dọa đến sự phát triển kinh tế địa phương, sự cung ứng dịch vụ và công tác quản lý - điều hành ở nhiều nước trong khu vực.

Kết quả nghiên cứu tình hình phân cấp ở Đông Á của WB được thể hiện trong 12 chương của cuốn sách *Phân cấp ở Đông Á - Để chính quyền địa phương phát huy tác*



dụng. Nội dung cuốn sách phân tích tổng quan về cơ cấu liên chính quyền; đưa ra đánh giá về thực trạng của quá trình phân cấp; khảo sát các phương diện khác nhau của phân cấp trong các lĩnh vực tài chính, đầu tư và cung ứng dịch vụ (y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng cơ bản), phân cấp quản trị xuống địa phương và vấn đề phát triển định hướng cộng đồng; đồng thời đưa ra những khuyến cáo cụ thể đối với các quốc gia trên từng lĩnh vực được khảo sát; chỉ ra những thách thức chủ yếu đối với quá trình cải cách tại khu vực.

Chương 1 và 2 đưa ra một cái nhìn tổng quan về cơ cấu liên chính quyền và những khung mẫu đã xuất hiện cho đến nay. Các tác giả phân tích đánh giá thực trạng của quá trình phân cấp, đồng thời chỉ ra những thách thức chủ yếu đối với

quá trình cải cách trong tương lai tại khu vực Đông Á.

Quá trình cải cách liên chính quyền diễn ra tại khu vực đã thúc đẩy phân cấp. Còn động lực để phân cấp diễn ra nhanh và mạnh tại Đông Á, theo các tác giả, là do *yếu tố cơ cấu* và *yếu tố chính trị*. Yếu tố cơ cấu thể hiện rõ nét qua những áp lực ngày càng lớn đối với việc cung cấp dịch vụ cho các khu vực dân cư ngày càng mở rộng, những thách thức đối với việc điều hành các dịch vụ công. Những áp lực này đòi hỏi phải tăng cường quyền lực của chính quyền địa phương để đáp ứng nhu cầu quản lý trong tình hình mới. Các mối quan hệ tương tác giữa tăng trưởng kinh tế, đô thị hoá và cải cách liên chính phủ đã tạo nên một môi trường thuận lợi cho quá trình tiến hành phân cấp. Còn về yếu tố chính trị, ngay trong những thay đổi về cơ cấu thì yếu tố dễ nhận thấy nhất là quá trình dân chủ hoá diễn ra mạnh mẽ trong khu vực. Ở Philippines và Indonesia, việc phân cấp đã được thực hiện ngay sau khi chế độ hành chính mệnh lệnh sụp đổ (Marcoss năm 1996 ở Philippines và Soeharto năm 1997 ở Indonesia - tr.6). Ở Trung Quốc và Việt Nam, nhu cầu về sự tham gia của quần chúng và sự quản lý tốt hơn ở cấp chính quyền địa phương đã thúc đẩy quá trình phân cấp.

Cơ cấu của chính quyền địa phương trong khu vực có sự khác nhau đáng kể. Hầu hết các quốc gia đều có ba hoặc bốn cấp quản lý hành chính (Trung Quốc, Philippines và Thailand có 4, Indonesia và Việt Nam có 3, Campuchia có 2 cấp). Chính sách phân cấp chính quyền ở mỗi quốc gia cũng có phạm vi khác nhau trên một số vấn đề cơ bản như: phi tập trung hoá, uỷ quyền, giao phó chức năng và thẩm quyền đối với các nguồn thu chính. Cơ sở pháp lý cho quá trình phân cấp ở khu vực này cũng không đồng nhất.

Philippines và Thailand đã có cơ sở hiến pháp và pháp luật vững chắc, Indonesia và Việt Nam mới có cơ sở pháp lý, nhưng vẫn chưa hoàn chỉnh. Hệ thống ở Campuchia lại dựa trên một nền luật pháp còn yếu. Trung Quốc thì mới chỉ có một vài luật nói đến vai trò của chính quyền địa phương.

Ở các quốc gia Đông Á, vai trò của công dân và các tổ chức đoàn thể đối với quản lý là rất khác nhau, tuy nhiên chúng đều được các quốc gia coi trọng. Philippines là nước được đánh giá cao nhất về cơ chế tham gia của công dân và sự năng động của các tổ chức đoàn thể. Ở các quốc gia với các thể chế dân chủ như Trung Quốc và Việt Nam, các tác giả đánh giá là cơ chế tham gia của công dân có xu hướng chưa mạnh và các tổ chức đoàn thể ít độc lập hơn với Nhà nước (tr.51).

Trong hai thập kỷ trở lại đây, vấn đề phân cấp đã trở nên quan trọng đối với Đông Á. Nguyên nhân của hiện tượng này là do quá trình phi tập trung hoá và các cuộc cải cách liên chính quyền đã được thực hiện tại khu vực này. Chúng tác động trực tiếp tới ba vấn đề quan trọng của mỗi quốc gia là: *nền kinh tế, cung cấp dịch vụ và quản lý nhà nước.*

Đối với *nền kinh tế*, những thành tích đã đạt được ở Đông Á trong 30 năm qua một phần là do quá trình phi tập trung hoá. Các chính quyền địa phương giờ đây trở thành trọng tâm của hàng loạt hoạt động đầu tư, tài chính và pháp lý. Hiệu quả của những hoạt động này tác động lên cả tốc độ và sự cân bằng trong phát triển kinh tế. Giờ đây, các chính quyền địa phương phải lập kế hoạch phát triển và cung cấp tài chính cho việc xây dựng các cơ sở hạ tầng như đường sá, công trình thủy lợi và về cả các công việc quản lý, thu thuế. Một rủi ro của quá trình này đang được nhiều nhà nghiên cứu lên tiếng cảnh báo là cùng với việc

phân cấp mạnh mẽ, sự tiếp cận trực tiếp hơn đối với thị trường vốn trong nước và quốc tế, các nước Đông Á có thể sẽ gặp phải những rủi ro dài hạn nếu các hệ thống giám sát, quản lý và thể chế không được cải thiện tương xứng.

Việc cung cấp dịch vụ công cộng trong những năm qua đã được các nước đẩy mạnh, nhưng những cơ quan phải đóng vai trò chính trong việc cung cấp các dịch vụ này còn nghèo nàn về cơ cấu tổ chức và yếu về năng lực kỹ thuật. Hơn nữa, sự bất bình đẳng trong thu nhập giữa các địa phương ở trong chính một quốc gia cũng dẫn tới những phản ứng không đáng có từ phía người dân.

Quá trình phi tập trung hoá cũng sẽ làm cho những thách thức về quản lý ở Đông Á trở nên nghiêm trọng hơn. Tham nhũng và năng lực yếu kém đã cho thấy sự lỏng lẻo trong quản lý ở khu vực này. Mặc dù, các cơ quan công quyền có trách nhiệm phải giải trình chi tiêu công, nhưng trong các vấn đề về mua sắm chính phủ, kiểm toán, kế toán và điều hành thực hiện vẫn tồn tại nhiều bất cập.

Những thách thức mà các nước Đông Á đang gặp phải trong quá trình phân cấp được các tác giả nêu ra là:

Thứ nhất là vấn đề tổ chức hệ thống liên chính quyền. Vấn đề này liên quan đến việc thiết kế một cơ cấu tổ chức cho hệ thống liên chính quyền, trong đó quan trọng nhất là phân công rõ trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền hạn thuộc các nhiệm vụ liên quan đến chi tiêu và chức năng; vấn đề phối hợp giữa các cơ quan địa phương, giữa các địa phương; và vấn đề hình thái và đường biên giới không gian của các cơ quan địa phương.

Thứ hai là việc tiếp cận và phân bổ các nguồn tài chính một cách hiệu quả.

Những vấn đề đi kèm bao gồm cả việc tăng các nguồn tự thu và chuyển giao (nguồn lực tài chính) liên chính quyền có hiệu quả.

Thứ ba là việc hình thành các hệ thống có trách nhiệm giải trình và quản lý tốt. Ba vấn đề cốt lõi của nhiệm vụ này là việc quản lý nguồn nhân lực; lập kế hoạch, quản lý tài chính và thông tin ở cấp quốc gia và các cấp địa phương; tạo ra các hệ thống có trách nhiệm giải trình.

Chương 3 đến chương 7 trình bày về các kết quả khảo sát trên những phương diện khác nhau của nền tài chính địa phương và liên chính quyền như: vấn đề vay nợ của địa phương, nguồn thu của địa phương, quản lý chi tiêu công và tác động của quá trình này đến sự bình đẳng liên vùng, đến công tác xoá đói giảm nghèo. Các tác giả cũng phân tích, làm rõ vấn đề quản lý và phát triển nguồn nhân lực.

Phân tích các vấn đề tài chính vĩ mô nhằm duy trì tính ổn định của nền tài chính và bảo đảm tính công bằng giữa các khu vực, các tác giả cho rằng “*một hệ thống phân cấp tài khoá được thiết kế tốt hứa hẹn sẽ mang lại nhiều lợi ích, trong đó có việc đẩy mạnh tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô*” (tr.73). Những thách thức đối với phân cấp trong bối cảnh quản lý vĩ mô là việc bảo đảm tính bền vững tài khoá, tạo dựng môi trường trung hạn cho sự tăng trưởng bền vững và những thách thức về mặt chính sách. Các tác giả cũng chỉ ra những yêu cầu bức thiết hiện nay đối với các chính phủ trung ương là phải giám sát hoạt động tài khoá và hoạt động có tính chất tài khoá của các chính quyền địa phương thông qua hoạt động báo cáo, kiểm toán và quản lý tài chính. Việc thu chi ngoài ngân sách của chính quyền địa phương hiện nay tại Đông Á đã khiến việc đánh giá giới hạn ngân sách thực sự của họ rất khó khăn. Việc đánh giá giới hạn

ngân sách còn gặp trở ngại hơn do số liệu về vay nợ của địa phương, những khoản thu ngoài ngân sách và việc quản lý chi tiêu công thường được tổng kết không kịp thời và không hoàn chỉnh. Vấn đề vay nợ của địa phương cũng là vấn đề rất phức tạp hiện nay. Tại Thailand, Indonesia, chính quyền địa phương được phép đi vay, nhưng chỉ trong giới hạn nhất định. Trung Quốc cho phép chính quyền địa phương đi vay, nhưng phải chịu toàn bộ rủi ro tỷ giá liên quan đến những khoản vay này. Để thúc đẩy hành vi vay nợ có trách nhiệm của chính quyền địa phương, một số chính phủ Đông Á đã công bố những quy tắc tài khoá minh bạch, rõ ràng. Điều này có quan hệ chặt chẽ với vấn đề tính bền vững tài khoá của mỗi nước.

Kết luận về vấn đề này, các tác giả khẳng định cần có một cách tiếp cận toàn diện trong cải cách tài khoá liên chính quyền tại Đông Á, phải tấn công vào cả bên chi và bên thu của chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương phải có đủ nguồn thu để thực hiện các nhiệm vụ chi của mình và để làm được điều đó cần có những cơ chế động viên nhằm khuyến khích sự hợp tác giữa công chức các cấp. Chính quyền cũng cần giám sát chặt chẽ việc địa phương đi vay và duy trì kỷ luật tài khoá và quản lý kinh tế vĩ mô thận trọng. Sự chênh lệch tài chính lớn giữa các chính quyền địa phương cần có cơ chế cân đối có tác dụng làm giảm sự chênh lệch. Các tác giả đưa ra khuyến nghị cụ thể với một số quốc gia, như: Trung Quốc cần xác định một cách hệ thống toàn bộ quỹ dành cho cân đối, căn cứ vào những đánh đổi giữa mục tiêu cân đối, tăng trưởng, với động cơ cho việc huy động nguồn thu và tính toán chi của địa phương; Indonesia cần tập trung xử lý nhất quán hơn các khoản thu từ tài nguyên thiên nhiên, đưa ra một hệ thống chọn lọc các khoản trợ cấp cụ thể cùng với một kênh cho vay lãi để

thúc đẩy các ưu tiên quốc gia; Việt Nam cần kiểm soát hơn việc chi tiêu tùy tiện và các khoản cân đối ngân sách có thể được đưa ra sử dụng vào các chương trình hỗ trợ xã hội, trợ cấp cho cơ sở hạ tầng..., v.v

Thông qua những khảo sát về vấn đề then chốt của hệ thống quản lý công phân quyền, bao gồm cả những chi phí công cộng, thu nhập và nguồn nhân lực, các tác giả đưa ra một số kết luận sau:

- Xây dựng quy trình quản lý chi tiêu công một cách lành mạnh tại cấp địa phương là một chương trình phức tạp. Thành công của chương trình này phụ thuộc vào quá trình xây dựng thể chế và những động cơ nội tại của mỗi nước. Các nước Đông Á cần chú ý đến việc điều phối kế hoạch và ngân sách địa phương, vấn đề tác động của việc phân cấp quản lý chi tiêu công và việc cung cấp dịch vụ đối với việc giảm nghèo và vấn đề bình đẳng và việc xác định rõ vai trò của các bộ, ngành trung ương trong việc quản lý chi tiêu công, cũng như xác định lại vai trò mới của các cơ quan địa phương.

- Các nước Đông Á còn nhiều mâu thuẫn trong các tiêu chuẩn cho một hệ thống quản lý nguồn thu hợp lý giữa các cấp chính quyền. Vấn đề cần thiết là phải có một cơ chế kiểm soát đối với chính sách thuế của chính quyền địa phương, cũng như cần phải có một động lực cụ thể trong việc xác định các mức nguồn thu đối với từng địa phương và nỗ lực nâng cao công tác quản lý thuế địa phương nhằm củng cố hệ thống tài chính. Điều quan trọng không thể thiếu là thiết lập mối quan hệ hợp lý giữa chính phủ với chính quyền địa phương cả về phương diện chính sách và quản lý nguồn thu.

- Quản lý nguồn nhân lực nên được coi là một phần trong kế hoạch phân cấp hơn là tách riêng thành một quá trình đơn lẻ. Phân cấp quản lý nguồn nhân lực ở

Đông Á có thể được cải thiện nhờ sự thích ứng nhanh và tháo vát của các chính quyền địa phương. Tuy nhiên, nếu không được chuẩn bị kỹ càng thì sự chuyển giao quyền lực có thể sẽ làm mất cân bằng về tài chính, có tác dụng ngược và tình trạng thiếu trách nhiệm ở cấp địa phương.

Chương 8 đến chương 10 tập trung phân tích *những tác động của vấn đề phân cấp đến đầu tư và sự cung ứng dịch vụ trong ba lĩnh vực then chốt là: y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng cơ bản.*

Những kinh nghiệm về sự phân cấp trong ngành y tế trên khía cạnh cách thức xử lý các đặc điểm và yêu cầu đặc biệt của ngành y tế được các tác giả rất quan tâm. Những đặc điểm này bao gồm cả vai trò của các yếu tố bên ngoài, mức độ chuyên môn hoá, tính kịp thời và trình độ của cán bộ thuộc hệ thống y tế. Đó là những vấn đề có vai trò to lớn trong việc xây dựng chính sách y tế, đặc biệt là đối với hệ thống cung cấp dịch vụ. Các tác giả khẳng định, phân cấp đã trao cho chính quyền địa phương và những người tham gia nhiều quyền hạn hơn để điều chỉnh hoặc thay thế những cách thức đã từng là tiêu chuẩn đối với việc cung cấp các dịch vụ y tế. Các quyền hạn này đã tạo ra những đổi mới ở cấp địa phương. Tại Philippines, những chương trình bảo hiểm y tế cấp tỉnh đã được đẩy mạnh và đổi mới. Việt Nam cũng đã đổi mới mạnh trong mạng lưới hỗ trợ và tự nguyện tại cấp tỉnh, mà minh chứng rõ nhất là việc Bộ Y tế khuyến khích những phản ứng của địa phương với các loại bệnh của trẻ em và chương trình đối phó với HIV/AIDS.

Việc phân cấp trong quản lý y tế cũng làm nảy sinh những thách thức đối với ngân sách và việc bảo đảm sự công bằng. Nguyên nhân của tình trạng này là do sự yếu kém trong thiết kế hệ thống ngân sách của mỗi nước. Việc khó tuyển dụng được

những cán bộ có chuyên môn giỏi cho tuyến y tế địa phương do hạn chế về thu nhập và điều kiện làm việc cũng khiến các nước Đông Á gặp khó khăn trong việc nâng cao chất lượng khám và chữa bệnh ở cấp cơ sở. Cơ chế phân phối dịch vụ cũng đang gây nhiều bất cập trong quá trình phát huy hiệu quả hoạt động của hệ thống y tế công. Câu trả lời cho những thách thức và khó khăn nêu trên được các tác giả đưa ra là, trước hết phải tiến tới xác định lại vai trò mới cho Bộ Y tế của các nước. Đồng thời, Bộ Y tế cũng cần có các chính sách trong ngắn hạn có khả năng tác động mạnh tới việc giải quyết tình trạng mất cân đối trong các thành tựu về y tế và trong mức chi bình quân đầu người cho y tế giữa các tỉnh.

Quá trình phân cấp cũng hứa hẹn đem lại cho các nhà lãnh đạo địa phương và cán bộ giáo dục nhiều tiếng nói và quyền lực hơn, nhưng lợi ích của việc phân cấp trong giáo dục còn bao gồm cả việc tăng cường tính trách nhiệm của những người chịu trách nhiệm cung ứng dịch vụ và trách nhiệm của cộng đồng. Các tác giả cũng nêu rõ một thực tế rằng không dễ dàng lựa chọn được một mô hình thích hợp để chuyển đổi một hệ thống giáo dục, và quá trình cải cách không bao giờ là êm đềm. Quá trình phân cấp trong giáo dục ở Đông Á cho thấy hầu hết các nước đều có sự thiếu tương thích giữa thiết kế và quá trình thực hiện, hay giữa quy định theo pháp luật và thực tiễn của quá trình phân cấp. Nguyên nhân của sự thiếu tương thích này là việc thiết kế không hoàn chỉnh, sự chậm trễ trong thực hiện, năng lực quản lý yếu kém và không có sự ủng hộ rộng rãi về tài chính. Một thực tế nữa đang tồn tại ở khu vực này là dù chỉ tiêu dành cho giáo dục của các quốc gia tăng lên, nhưng sự bất bình đẳng vẫn tồn tại và thậm chí còn nhiều hơn trước. Các nước Đông Á cũng đang phải đối mặt với việc

phải giảm những khác biệt về giáo dục trong nội bộ của mình, cũng như vấn đề cải thiện chất lượng giáo dục. Các tác giả rút ra một số bài học từ quá trình phân cấp giáo dục ở Đông Á. Đó là:

- Cố gắng phân chia các chức năng, đơn giản hoá các quy trình và cơ cấu mới, cung cấp các cơ chế phối hợp và thúc đẩy chia sẻ hiểu biết về cải cách ở các cấp chính quyền khác nhau, cũng như để phân xử những vấn đề bất đồng;

- Chính phủ trung ương giữ vai trò quan trọng trong bối cảnh phân cấp và cần phải thay đổi cả cấu trúc lẫn các kỹ năng của mình;

- Quá trình phân cấp đặt mọi người dưới áp lực vận hành hệ thống giáo dục có hiệu quả, trong khi bản thân hệ thống này cần được sắp xếp lại để phản ánh mối quan hệ liên chính quyền mới;

- Các hệ thống thông tin, đánh giá và cơ chế chịu trách nhiệm phải được đặt đúng chỗ và hoạt động phối hợp với nhau trong toàn bộ quá trình.

Những nỗ lực nhằm phân cấp các dịch vụ về cơ sở hạ tầng cơ bản đã làm nảy sinh một số vấn đề liên quan đến việc hoạch định và thực hiện chính sách. Các nước Đông Á theo đuổi hai chiến lược lớn về phân cấp trong lĩnh vực này. Trung Quốc áp dụng *cách tiếp cận nhân tố chính*, tập trung và duy trì vai trò của chính quyền trung ương. Tuy nhiên, chính quyền địa phương ở nước này vẫn có những quyền hạn đáng kể trong việc quyết định cách thức huy động vốn để chi trả cho đầu tư xây dựng cơ bản, có quyền hoạch định các kế hoạch phát triển và cách thức sắp xếp các thứ tự đầu tư phù hợp với tiêu chuẩn quốc gia một cách hiệu quả nhất về mặt chi phí. Philippines và Indonesia lại lựa chọn cách tiếp cận khác. Theo sáng kiến Big Bang đang được thực hiện ở hai nước này, thì *chính quyền trung ương giao*

toàn quyền về các dịch vụ cơ sở hạ tầng cho địa phương. Luật về phân cấp nhấn mạnh tầm quan trọng của việc người dân tham gia lựa chọn các dự án đầu tư và quy định về các thủ tục để người dân và các nhóm tập thể, các tổ chức xã hội có mặt trong quá trình xác định ưu tiên cho các dự án đầu tư xây dựng cơ bản. Mặt nổi bật của hướng tiếp cận này là khiến cho các lựa chọn đầu tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng đáp ứng kịp thời các nhu cầu của địa phương và trở thành phương tiện để người dân tham gia vào công tác quản lý.

Những tiến bộ thu được từ việc phân cấp trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng ở Đông Á được các tác giả đánh giá trên hai mặt *hiệu quả sản xuất và hiệu quả phân phối.*

Đồng thời, các tác giả cũng rút ra một số vấn đề cốt lõi có tính tham khảo cho các nhà lập chính sách về vấn đề này như: việc đo lường kết quả sẽ tạo điều kiện để thu được hiệu quả từ cơ sở hạ tầng đã được phân cấp, vì nó khiến mọi người trở nên có trách nhiệm hơn; sự tham gia của cộng đồng vào các dự án là hết sức quan trọng; việc mở rộng sự tham gia của cộng đồng vào việc lập kế hoạch về vốn ở cấp đô thị là rất khó khăn; hiệu quả của đầu tư xây dựng cơ bản là rất quan trọng đối với cả người dân lẫn chính quyền; một thị trường tín dụng địa phương được vận hành tốt là một bộ phận thiết yếu của khu vực cơ sở hạ tầng được phân cấp; và các cấp chính quyền trung ương đóng vai trò rất quan trọng trong phân cấp, sự hợp tác giữa trung ương và địa phương là rất quan trọng để tối đa hoá lợi ích của việc phân cấp.

Chương 11 và 12 đề cập đến các vấn đề liên quan đến phân cấp quản trị xuống địa phương và sự phát triển hướng về cộng đồng.

Theo lý giải và phân tích của các tác giả thì về cơ bản, phân cấp là một lập luận về quản trị, tuy nhiên lại có rất ít các

nghiên cứu thực nghiệm khảo sát mối quan hệ trực tiếp giữa phân cấp với quản trị. Phân cấp được các tác giả đề cập tới ở đây như là một chiến lược nhằm cải tiến việc quản trị, nhưng khuyến cáo được nhấn mạnh đến ở đây là phải chú ý đến những tác động của nó lên các kết quả quản trị. Các nghiên cứu được tiến hành cũng đã giúp chỉ ra những rủi ro tiềm tàng trong từng mối gắn kết, những rủi ro đe dọa làm xói mòn các lợi ích quản trị mong chờ từ việc phân cấp. Các tác giả mô tả năm rủi ro cơ bản của quản trị có thể làm giảm những lợi thế có được từ phân cấp là: nắm bắt; chủ nghĩa khách hàng; những hạn chế về năng lực; cấp chính quyền; và những yếu kém trong các luồng thông tin liên vùng hết sức quan trọng đối với cạnh tranh hiệu quả. Một trong số những rủi ro này cũng có thể tác động tới mọi cấp chính quyền. Các tác giả cũng đưa ra lập luận rằng chúng có thể phổ biến ở cấp địa phương hơn là ở cấp quốc gia, và rằng chính sự phân cấp - nếu được thiết kế kém - thì có thể làm trầm trọng thêm những méo mó trong lĩnh vực quản trị, gây phương hại tới bất kỳ một kết quả tích cực nào đã có được. Những kinh nghiệm mà các nước Đông Á có được giúp người ta nhận thấy được những thách thức cần giải quyết khi thiết kế phân cấp và đánh giá tính thích hợp của nó trong các bối cảnh chính trị khác nhau. Tuy không đề cập tới cách để tránh gặp phải những rủi ro kể trên, nhưng các tác giả đưa ra những lời khuyên được xem là con đường có thể để tối thiểu hoá những rủi ro này căn cứ vào những hạn chế cụ thể của từng nước.

Phân cấp thường được ca ngợi vì đã đưa chính quyền về gần với người dân hơn, tạo ra cơ hội cho người dân tham gia vào quá trình ra các quyết định. Tuy nhiên, hiệu quả của nó còn phụ thuộc vào cơ chế thúc đẩy sự tham gia của người dân và trách nhiệm của các cấp chính quyền

trong việc thực hiện các mục tiêu công cộng. Các cơ chế tiêu chuẩn về trách nhiệm như bầu cử, kiểm toán và thực thi tốt công việc thường lại không phù hợp với môi trường mà ở đó thông tin không đủ, không quen biết hoặc không có sự bầu cử công khai và thiếu minh bạch về tiêu chuẩn kết quả công việc. Một cơ chế nhằm làm cho các kế hoạch phát triển và quản lý có sự nhanh nhạy và trách nhiệm hơn được WB gọi là *Phát triển hướng về cộng đồng* (CDD). Hiệu quả của CDD được coi trọng trước hết vì nó có thể cải thiện cách thức làm việc của chính quyền địa phương và do vậy, nó giúp họ làm việc tốt hơn và phục vụ người dân tốt hơn. Trong khi các cải cách hành chính công có xu hướng tập trung về phía chính quyền, thì CDD lại tập trung vào phía đối diện: đó là tăng cường sự tham gia của dân chúng và tăng cường các nhu cầu. CDD cũng quan tâm tới vấn đề hiệu quả. Các đơn vị hành chính quan liêu ở Đông Á thường phải đối phó với tình trạng quá tải công việc, thiếu thời gian và các nguồn lực nên họ thường tìm cách trì hoãn những nỗ lực mới nhằm đáp ứng nhu cầu của nhân dân, hoặc đưa chúng vào các chương trình đang tiến hành. Điều này không phản ánh được các ưu tiên phát triển cần có. Các chương trình CDD có khả năng loại bỏ vấn đề trên, do đó làm tăng thêm tính trách nhiệm và tính hiệu quả.

Các dự án phát triển hướng về cộng đồng đã cải thiện các khuôn khổ của quá trình phân cấp thông qua việc thúc đẩy người dân tham gia nhiều hơn, góp ý nhiều hơn, có trách nhiệm hơn trong điều hành địa phương; nó cũng đưa ra những phương tiện cung ứng dịch vụ hiệu quả trong bối cảnh phân cấp bằng cách cung cấp các dịch vụ cần thiết theo lối hiệu quả về mặt chi phí và hiệu lực về mặt thời gian; nó cũng thông tin và định hướng các quy tắc của quá trình phân cấp.

Tuy nhiên, trước mắt, các CDD có thể trở thành một chiến lược phát triển tổng thể hay không còn nhiều vấn đề cần bàn cãi, vì sự phát triển lên cấp cao hơn đòi hỏi các chương trình CDD phải kết nối hiệu quả hơn với các cơ quan khu vực để giúp các cơ quan này có tính định hướng và đáp ứng nhanh hơn nhu cầu đặt ra.

Khi tổng kết về tình hình phân cấp tại Đông Á, những thông điệp được các tác giả đưa ra sau những nghiên cứu cụ thể trên từng lĩnh vực tập trung vào những nội dung sau:

- Do điều kiện các nước khác nhau, các khuôn khổ liên chính quyền sẽ cần phải được đưa ra với đủ mức linh hoạt để cho phép những bất đối xứng linh hoạt khi lập kế hoạch, thực hiện quá trình phân cấp và xây dựng những cơ cấu phân quyền;

- Tốc độ không đều của các cuộc cải cách là không tránh khỏi, và nhu cầu tận dụng các cơ hội xã hội nếu có, đã yêu cầu phải có một quá trình được tiến dần dần hơn là toàn diện. Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy rằng, việc tập trung vào một số lĩnh vực chính nơi có thể thực hiện các thay đổi và thực hiện chúng một cách đúng đắn sẽ cho kết quả thành công nhiều hơn là việc cố gắng thực hiện nhiều cải cách cùng một lúc.

- Bản chất của quá trình phân quyền là dài hạn, nhưng các nhà hoạch định chính sách của mỗi nước cũng cần lưu tâm đến tiến trình của các cuộc cải cách liên chính quyền và xem xét xem liệu tốc độ và năng lượng của các cuộc cải cách đã đủ để đáp ứng với những thách thức của thực tế hay chưa. Nếu các cơ cấu liên chính quyền và địa phương bị yếu đi, không đủ tác động khuyến khích cần thiết, thì các chính quyền cần kết hợp tập trung chiến lược, nỗ lực để bảo đảm các tiến bộ chắc chắn của quá trình phi tập trung hoá trong khu vực.