

NHẬN DIỆN QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG QUA MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN NỀN TẢNG

★ TS CẨM THỊ LAI

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

★ GS, TS VŨ CÔNG GIAO

Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

- **Tóm tắt:** Quản trị địa phương là một thành tố thiết yếu trong quản trị quốc gia hiện đại, giúp bảo đảm sự tương tác hiệu quả giữa nhà nước, thị trường và xã hội ở cấp địa phương. Bài viết phân tích những vấn đề lý luận cơ bản về quản trị địa phương, làm rõ vai trò của các chủ thể như chính quyền địa phương, chính quyền trung ương, khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội và công dân trong quản trị địa phương, đồng thời đề xuất hệ thống tiêu chí và phương thức đánh giá hiệu quả quản trị địa phương có thể tham khảo áp dụng ở Việt Nam. Bài viết là kết quả nghiên cứu của đề tài “Những vấn đề lý luận chung về quản trị địa phương” do Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ chủ trì thực hiện năm 2025.
- **Từ khóa:** quản trị địa phương; quản trị quốc gia; chính quyền địa phương; hiệu quả quản trị.

1. Mở đầu

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế diễn ra ngày càng sâu rộng trên thế giới, quản trị địa phương đã trở thành một lĩnh vực được quan tâm đặc biệt trong lý luận và thực tiễn quản trị quốc gia. Không chỉ là công cụ thực thi quyền lực nhà nước tại cấp địa phương, quản trị địa phương còn là một hệ thống phối hợp đa tác nhân, nơi các chủ thể nhà nước và ngoài nhà nước cùng tham gia xây dựng, thực hiện và giám sát thực hiện các chính sách công. Việc nâng cao hiệu quả quản trị địa phương không chỉ giúp giải quyết các vấn đề xã hội phát sinh tại cơ sở mà còn góp phần quan trọng vào sự ổn định và phát triển bền vững của các quốc gia.

Tuy nhiên, nhận thức lý luận về quản trị địa phương tại Việt Nam hiện vẫn còn chưa thống nhất, đặc biệt là trong việc phân biệt quản trị với quản lý, cũng như trong việc xác định các nguyên tắc điều hành, vai trò của các chủ thể tham gia, các phương pháp và tiêu chí đánh giá hiệu quả quản trị... Hậu quả là trên thực tế, nhiều địa phương hiện vẫn chủ yếu vận hành theo mô hình hành chính - mệnh lệnh, thiếu sự tương tác đa chiều và các yếu tố khác của quản trị địa phương hiện đại. Chính vì vậy, việc hệ thống hóa và phân tích làm rõ một số vấn đề lý luận cốt lõi về quản trị địa phương nhằm góp phần củng cố nền tảng khoa học phục vụ cải cách thể chế và nâng cao năng lực quản trị tại cấp địa phương ở

Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới của đất nước có ý nghĩa quan trọng.

2. Nội dung

2.1. Nhận thức về quản trị địa phương

Thứ nhất, khái niệm quản trị địa phương

Có một số định nghĩa về quản trị địa phương (local governance), trong đó bao gồm các định nghĩa do các tổ chức quốc tế đưa ra. Cụ thể, theo Ngân hàng Thế giới, quản trị địa phương là “việc hình thành và thực thi hành động tập thể ở cấp địa phương, bao gồm cả vai trò trực tiếp và gián tiếp của các thể chế chính thức của chính quyền địa phương, cũng như vai trò của các thể chế phi chính thức, gồm các mạng lưới, tổ chức cộng đồng và hiệp hội khu vực, trong việc theo đuổi hành động tập thể, xác định khuôn khổ cho tương tác giữa công dân với nhau và giữa công dân với nhà nước, ra quyết định tập thể và cung cấp dịch vụ công ở địa phương”⁽¹⁾. Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) cho rằng, quản trị địa phương là “cách thức trực tiếp nhất để người dân tiếp cận các dịch vụ cơ bản, tham gia vào các hoạt động công cộng và thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình”⁽²⁾. Tương tự, Ban Kinh tế và xã hội của Liên hợp quốc xem quản trị địa phương là “mức độ gần gũi nhất với người dân, điều khiển sự tương tác của chính quyền với công dân, cộng đồng và các bên liên quan khác”⁽³⁾.

Những định nghĩa nêu trên có sự khác biệt nhất định về cách diễn đạt và mức độ nhấn mạnh vào các yếu tố có liên quan, ví dụ như vai trò của các thể chế chính thức và phi chính thức. Dù vậy, điểm chung của các định nghĩa là đều cho thấy quản trị địa phương không chỉ là hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương mà còn bao gồm sự tham gia của các tổ chức xã hội, cộng đồng và các bên liên quan khác. Nói cách khác, các định nghĩa đều nhấn mạnh vào những vấn đề sau:

- *Tính gần gũi với người dân*: Quản trị địa phương là cấp độ gần gũi nhất với công dân, nơi họ có thể trực tiếp tham gia và ảnh hưởng đến các quyết định của chính quyền.

- *Sự tham gia của cộng đồng*: Sự tham gia của công dân và các tổ chức xã hội là yếu tố then chốt trong việc bảo đảm hiệu quả và tính minh bạch của quản trị địa phương.

- *Phối hợp giữa các bên liên quan*: Quản trị địa phương hiệu quả đòi hỏi sự phối hợp giữa các cơ quan chính quyền, tổ chức xã hội và cộng đồng.

Từ những phân tích trên, có thể định nghĩa: *Quản trị địa phương là quá trình ra quyết định và thực thi chính sách công ở cấp địa phương, được thực hiện thông qua sự phối hợp giữa các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các bên liên quan khác, nhằm cung cấp dịch vụ công hiệu quả, thúc đẩy sự phát triển ổn định, thịnh vượng và bền vững của địa phương.*

Thứ hai, quản trị địa phương trong mối liên hệ với một số khái niệm gần gũi khác

Khái niệm “quản trị địa phương” trong khoa học quản trị công và chính trị học thường được đặt trong mối quan hệ so sánh với một số khái niệm gần gũi khác, cụ thể là:

“*Chính quyền địa phương*” (Local Government): “Chính quyền địa phương” là khái niệm mang tính pháp lý và tổ chức, vừa có tính tương đồng (về phạm vi) vừa có tính khác biệt (về bản chất) với quản trị địa phương. Khái niệm chính quyền địa phương chủ yếu đề cập đến các cơ quan, tổ chức công quyền do nhà nước thành lập, có thẩm quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước trên địa bàn nhất định⁽⁴⁾. Trong khi đó, khái niệm quản trị địa phương mang tính tổng quát hơn, bao hàm quá trình tổ chức, vận hành và ra quyết định ở cấp địa phương, không chỉ của chính quyền mà



Người dân đến thực hiện thủ tục hành chính tại Chi nhánh số 1 Trung tâm Phục vụ hành chính công Thành phố Hà Nội _ Ảnh: hanoi.gov.vn

còn có sự tham gia của các tổ chức xã hội, khu vực tư nhân và cộng đồng, trong đó nhấn mạnh đến quy trình, giá trị và nguyên tắc như minh bạch, trách nhiệm giải trình và tính bao trùm⁽⁵⁾.

“*Quản trị nhà nước*” (Governance/Public Governance) và “*Quản lý công*” (Public Administration): Trong khoa học quản trị, khái niệm quản trị địa phương thường được đặt cạnh khái niệm “quản trị nhà nước”, chủ yếu do đặc tính chung của hoạt động “quản trị”. Dù vậy, cần thấy rằng quản trị nhà nước là khái niệm rộng hơn, bao hàm khái niệm quản trị địa phương, vì đề cập đến toàn bộ cơ chế ra quyết định và thực thi chính sách công cả ở cấp quốc gia và cấp địa phương. Ngoài ra, khái niệm quản trị địa phương cũng thường được liên kết với khái niệm “quản lý công”. Tuy nhiên, khái niệm quản lý công thường tập trung vào các khía cạnh tổ chức hành chính, kỹ thuật và thủ tục thực thi quyền lực nhà nước, hay chủ yếu nói đến hoạt động của chính quyền, trong khi khái niệm quản trị địa phương,

như đã đề cập ở trên, nhấn mạnh cách thức tổ chức, vận hành và ra quyết định ở cấp địa phương, mang tính mở, đa chiều và có sự tham gia của nhiều chủ thể hơn so với quản lý công⁽⁶⁾.

“*Chính quyền tập trung*” (Centralized Government): Một khái niệm có tính đối lập với quản trị địa phương là chính quyền tập trung (hay quản lý tập trung - centralized government), nơi quyền lực chủ yếu tập trung vào chính quyền trung ương, ít phân quyền cho cấp địa phương. Nói cách khác, quản trị địa phương đề cao sự phân quyền, tự chủ và tính linh hoạt, trái ngược với tính tập quyền của mô hình chính quyền tập trung⁽⁷⁾.

2. 2. Bản chất và các nguyên tắc của quản trị địa phương

Một là, bản chất của quản trị địa phương

Xét từ góc độ khoa học chính trị, quản trị địa phương mang tính chất là phương thức tổ chức, thực hiện quyền lực, từ đó tác động đến việc phân bổ, sử dụng tài nguyên và cung cấp các

dịch vụ công tại cấp địa phương. Thuật ngữ quản trị địa phương không chỉ nói đến cấu trúc tổ chức, hoạt động của cơ quan nhà nước mà còn bao hàm các giá trị dân chủ, sự tham gia của cộng đồng và các chuẩn mực phổ quát khác về quản trị tốt (good governance).

Nhìn từ góc độ khoa học hành chính, quản trị địa phương gắn với các nguyên tắc phân quyền và tự chủ, trong đó chính quyền cấp dưới được trao quyền lực và trách nhiệm phù hợp để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội đặc thù của địa phương⁽⁸⁾. Tính chất này phản ánh rõ sự khác biệt giữa quản trị địa phương và quản lý tập trung, do nhấn mạnh vào việc thúc đẩy sự linh hoạt, sáng tạo và năng động của chính quyền cơ sở.

Nhìn từ góc độ chủ thể, quản trị địa phương có tính chất đa chiều, bao gồm cả khía cạnh thể chế và xã hội. Quản trị địa phương bao gồm “hệ thống các quy trình, chính sách, luật pháp và tổ chức được thiết kế để điều phối và quản lý các vấn đề công cộng tại địa phương, bảo đảm sự tham gia của các bên liên quan, đồng thời thúc đẩy công bằng xã hội và phát triển bền vững”⁽⁹⁾. Theo cách tiếp cận như vậy, quản trị địa phương không chỉ là hoạt động của chính quyền mà còn bao gồm sự tham gia của các tổ chức xã hội, khu vực tư nhân và cộng đồng.

Nhìn từ góc độ xã hội, quản trị địa phương mang tính dân chủ và bao trùm, thể hiện qua việc công dân không chỉ là đối tượng thụ hưởng mà còn là chủ thể tham gia vào quá trình ra quyết định⁽¹⁰⁾. Theo Ngân hàng Thế giới, quản trị địa phương hiệu quả phải bảo đảm sự minh bạch, trách nhiệm giải trình và công bằng, tạo điều kiện cho mọi nhóm xã hội, đặc biệt là các nhóm yếu thế, có tiếng nói trong quản lý công⁽¹¹⁾.

Nhìn từ góc độ phát triển, quản trị địa phương còn gắn liền với tính hiệu quả và tính bền vững. Theo Ủy ban Kinh tế và xã hội châu Á - Thái

Bình Dương của Liên hợp quốc, hệ thống quản trị địa phương cần bảo đảm sử dụng hợp lý nguồn lực, cung cấp dịch vụ công chất lượng cao, đồng thời bảo vệ môi trường và duy trì ổn định xã hội⁽¹²⁾. Điều này cho thấy, quản trị địa phương không chỉ đáp ứng nhu cầu trước mắt mà còn bảo đảm sự phát triển lâu dài của cộng đồng.

Như vậy, xét về bản chất, quản trị địa phương không chỉ là một hình thức tổ chức hành chính mà là một hệ thống hành động đa chiều, phản ánh sự kết hợp giữa quyền lực nhà nước, sự tham gia của cộng đồng và các giá trị xã hội. Sự kết hợp này tạo nên nền tảng vững chắc cho việc xây dựng các cộng đồng địa phương dân chủ, bền vững và có khả năng thích ứng cao với những thách thức nảy sinh trong thời kỳ hiện đại.

Hai là, các nguyên tắc của quản trị địa phương

Với tính chất là quá trình quản lý, điều hành sự phát triển kinh tế - xã hội, cung cấp dịch vụ công và đáp ứng nhu cầu của cộng đồng tại cấp địa phương, quản trị địa phương cũng cần dựa trên những nguyên lý hay tư tưởng chỉ đạo nhất định (các nguyên tắc nền tảng). Từ bản chất của vấn đề, có thể thấy các nguyên tắc của quản trị địa phương không chỉ cần phản ánh đặc thù của hệ thống chính quyền cấp dưới mà còn cần thể hiện các giá trị dân chủ, hiệu quả, minh bạch, và trách nhiệm giải trình trong quản trị công. Theo cách tiếp cận đó, có thể xác định những nguyên tắc cụ thể trong quản trị địa phương như sau:

Thứ nhất, phân quyền và tự quản. Quản trị địa phương nhất định phải dựa trên sự phân quyền và tự quản. Phân quyền (decentralization) là nguyên tắc cốt lõi của quản trị địa phương, liên quan đến việc chuyển giao quyền lực, thẩm quyền và trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho các cấp chính quyền địa phương⁽¹³⁾. Trong khi đó, tự quản địa phương (local autonomy) đề

cao quyền tự chủ của các cộng đồng địa phương trong việc ra quyết định về những vấn đề liên quan đến đời sống kinh tế - xã hội của mình⁽¹⁴⁾. Nguyên tắc này bảo đảm rằng các chính quyền địa phương có đủ năng lực và quyền hạn để phục vụ lợi ích của người dân một cách hiệu quả.

Thứ hai, dân chủ và sự tham gia của cộng đồng. Quản trị địa phương hiện đại nhấn mạnh vào vai trò của công dân trong quá trình ra quyết định và giám sát hoạt động của chính quyền địa phương. Theo UNDP, sự tham gia của cộng đồng (public/citizen participation) là yếu tố quan trọng nhằm bảo đảm các chính sách và chương trình của địa phương phản ánh nhu cầu thực tế của dân cư, tăng cường trách nhiệm giải trình và sự đồng thuận xã hội. Nguyên tắc này thúc đẩy cơ chế tham vấn công khai, bầu cử dân chủ và thiết lập các hội đồng nhân dân địa phương làm cầu nối giữa chính quyền và người dân⁽¹⁵⁾.

Thứ ba, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Minh bạch (transparency) và trách nhiệm giải trình (accountability) là hai nguyên tắc không thể thiếu của quản trị địa phương hiệu quả. Minh bạch đòi hỏi công khai thông tin về hoạt động và quyết định của chính quyền địa phương, qua đó tạo điều kiện cho người dân và các tổ chức xã hội giám sát và đánh giá⁽¹⁶⁾. Trách nhiệm giải trình yêu cầu chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm trước công dân và cơ quan cấp trên về việc thực hiện quyền hạn và nhiệm vụ được giao⁽¹⁷⁾.

Thứ tư, hiệu quả và hiệu lực. Hiệu quả (efficiency) và hiệu lực (effectiveness) là những tiêu chí đánh giá chất lượng quản trị nói chung, đặc biệt là quản trị địa phương. Nguyên tắc này yêu cầu sử dụng hợp lý nguồn lực công, tối ưu hóa kết quả và tác động xã hội của các chương trình, dịch vụ địa phương⁽¹⁸⁾. Hiệu quả quản trị

địa phương cũng liên quan mật thiết đến năng lực tổ chức, quản lý tài chính và triển khai chính sách của các chính quyền địa phương.

Thứ năm, công bằng và bền vững. Công bằng xã hội (equity) và phát triển bền vững (sustainability) là những giá trị cốt lõi trong quản trị địa phương. Quản trị địa phương cần bảo đảm phân phối công bằng dịch vụ công, tạo điều kiện cho các nhóm yếu thế và bảo vệ môi trường. Điều này không chỉ đáp ứng các nhu cầu hiện tại mà còn duy trì khả năng phát triển cho thế hệ tương lai⁽¹⁹⁾.

Các nguyên tắc này không chỉ mang tính học thuật mà thực tế đang là kim chỉ nam cho thực tiễn xây dựng và cải cách hệ thống chính quyền địa phương trên thế giới. Kinh nghiệm cho thấy, việc tuân thủ các nguyên tắc này sẽ góp phần nâng cao chất lượng quản trị địa phương, tăng cường niềm tin xã hội và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

2. 3. Vai trò của các chủ thể trong quản trị địa phương

Quản trị địa phương hiện đại là tiến trình đa tác nhân (multi-actor process) - nơi nhà nước, khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội và công dân cùng chia sẻ trách nhiệm và quyền lực⁽²⁰⁾. Dưới đây phân tích vai trò của các chủ thể chính.

Một là, chính quyền địa phương

Mặc dù là một tiến trình đa tác nhân, trong quản trị địa phương, chính quyền địa phương (CQĐP) vẫn giữ vai trò trung tâm trong hoạch định và thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công và bảo đảm trật tự, an toàn xã hội. Cụ thể, CQĐP thực hiện các công việc như: soạn thảo và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp địa phương; quản lý ngân sách, thu chi tài chính công và quản lý đất đai; cung cấp dịch vụ công (y tế, giáo dục, hạ tầng...); quản lý trật tự đô thị, môi trường, an ninh cộng đồng.

Nói cách khác, trong quản trị địa phương, CQĐP là chủ thể có thẩm quyền chính thức, đại diện cho nhà nước ở cơ sở, bảo đảm thực thi pháp luật và cung ứng dịch vụ thiết yếu. Vai trò này là nền tảng cho hiệu quả quản trị vì nếu thiếu sự điều phối, minh bạch và năng lực hành chính, thì các chính sách sẽ không thể đi vào cuộc sống⁽²¹⁾. Tuy nhiên, sự chuyển dịch từ “quản lý” (government) sang “quản trị” (governance) đòi hỏi CQĐP cần chuyển từ mô hình hành chính chỉ huy - kiểm soát sang mô hình tương tác, điều phối mạng lưới⁽²²⁾. Trong mô hình mới này, CQĐP có thẩm quyền và trách nhiệm thiết lập các quy tắc, phân bổ ngân sách, xử lý các quan hệ xã hội, nhưng không những làm việc đó một cách riêng rẽ mà cần hợp tác, tham vấn với các chủ thể khác, nhất là trong bối cảnh ngân sách hạn chế và nhu cầu dịch vụ công ngày càng đa dạng⁽²³⁾.

Hai là, chính quyền trung ương

Mặc dù trong quản trị địa phương, chính quyền địa phương có vai trò chính, song chính quyền trung ương vẫn có vai trò quan trọng⁽²⁴⁾. Cụ thể, những hoạt động mà chính quyền trung ương thường thực hiện bao gồm: ban hành các khung pháp lý chung, trong đó quy định phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương; giám sát, thanh tra hoạt động của CQĐP; cấp phát ngân sách trung ương, điều tiết tài chính liên vùng; hướng dẫn chuyên môn và xây dựng năng lực cho địa phương.

Nói cách khác, trong quản trị địa phương, chính quyền trung ương giữ vị thế người thiết lập “luật chơi”, bảo đảm tính thống nhất của quản trị quốc gia. Gắn với vị thế đó, một yêu cầu đặt ra là chính quyền trung ương cần xác lập được một chính sách phân quyền hiệu quả, từ đó giúp phát huy tính sáng tạo và năng lực tự chủ của địa phương, đồng thời hạn chế tình

trạng cát cứ hoặc phát triển thiếu cân đối giữa các địa phương⁽²⁵⁾.

Ba là, khu vực tư nhân

Các doanh nghiệp và hiệp hội nghề nghiệp là những chủ thể cung cấp việc làm và nguồn thu thuế ở cấp địa phương. Vì vậy, việc họ tham gia vào quản trị địa phương là cần thiết, tất yếu. Thông thường, các doanh nghiệp và hiệp hội nghề nghiệp có thể tham gia vào quản trị địa phương qua các hoạt động cụ thể như: đầu tư và vận hành các công trình hạ tầng theo hình thức đối tác công - tư (PPP); tham gia thiết kế và cung cấp dịch vụ công (rác thải, giao thông, nước sạch...); đối thoại chính sách trong các hội nghị, diễn đàn công - tư; đóng góp tài chính và công nghệ cho các chương trình phát triển địa phương...

Nói cách khác, trong quản trị địa phương, khu vực tư nhân không chỉ là nhà đầu tư mà còn là đối tác trong đổi mới phương thức cung ứng dịch vụ. Ngoài ra, thực tế cho thấy mô hình đối tác công - tư giúp nâng cao hiệu quả chi tiêu công, rút ngắn tiến độ thực hiện dự án và khuyến khích sáng kiến địa phương hóa, song cũng tiềm ẩn nguy cơ “thâu tóm chính sách” (policy capture) nếu thiếu cơ chế kiểm soát xung đột lợi ích⁽²⁶⁾, vì vậy, CQĐP cần ban hành những quy định rõ ràng về đấu thầu, công khai thông tin và bảo đảm có sự giám sát độc lập với các hoạt động theo mô hình này.

Bốn là, các tổ chức xã hội

Trong quản trị địa phương, các tổ chức xã hội thường tham gia thông qua những hoạt động như: tham vấn chính sách, phản biện xã hội các kế hoạch, dự án của CQĐP; tổ chức giám sát cộng đồng trong quản lý đầu tư công, dịch vụ xã hội; triển khai các chương trình hỗ trợ nhóm yếu thế, giáo dục cộng đồng; vận động chính sách về quyền con người, môi trường và phát triển bền vững. Thông qua sự tham gia đó, các tổ chức xã

hội giúp mở rộng không gian dân chủ trong quản trị địa phương, lấp đầy khoảng trống mà nhà nước không thể can thiệp hoặc có thể can thiệp nhưng không hiệu quả. Đặc biệt, trong vấn đề này, các tổ chức xã hội tạo ra áp lực “từ dưới lên” để thúc đẩy tính minh bạch, công bằng, trách nhiệm giải trình của chính quyền cơ sở, cũng như tính hợp pháp và bền vững của chính sách công ở cấp địa phương⁽²⁷⁾. Dù vậy, điều kiện tiên quyết cho việc này là nhà nước phải bảo đảm một môi trường pháp lý mà trong đó các quyền tự do hiệp hội, tự do ngôn luận và các kênh đối thoại về thể chế được tôn trọng và thực hiện đầy đủ.

Năm là, công dân

Trong quản trị địa phương, công dân vừa là đối tượng thụ hưởng, đối tượng của quản trị, vừa là “đồng quản trị” (co-governors). Cụ thể, công dân có thể tham gia vào các hoạt động quản trị địa phương thông qua các hoạt động như: tham gia bỏ phiếu, biểu quyết về các chính sách công, phản ánh, kiến nghị về các chính sách công qua các kênh của cử tri và của mọi người dân; đóng góp ý kiến trong việc quy hoạch và phân bổ, sử dụng ngân sách; tham gia vào ban giám sát cộng đồng, tổ dân phố, các nhóm tự quản; phản ánh, tố giác những hành vi vi phạm pháp luật...

Như vậy, công dân cũng là một chủ thể có vai trò trung tâm trong việc bảo đảm tính dân chủ và bền vững của quản trị địa phương. Khi được tiếp cận thông tin đầy đủ, kịp thời và được trao quyền tham gia thực sự, người dân có thể góp phần nâng cao hiệu quả xây dựng, thực hiện chính sách công và giám sát quyền lực, giảm thiểu tham nhũng và lãng phí trong hoạt động của bộ máy công quyền⁽²⁸⁾. Trong vấn đề này, việc nâng cao năng lực số (digital literacy) và quyền tiếp cận thông tin là chìa khóa giúp công dân chuyển từ “đối tượng thụ động” thành “đối tác chủ động” của chính quyền địa phương.

2.4. Đánh giá hiệu quả quản trị địa phương

Hiệu quả quản trị địa phương là thước đo phản ánh mức độ mà các thiết chế, chính sách và thực tiễn quản trị địa phương đáp ứng được yêu cầu phát triển của đất nước. Để đánh giá hiệu quả quản trị địa phương, các chuyên gia và tổ chức quốc tế đã đề xuất một số phương thức và tiêu chí vừa mang tính định lượng vừa mang tính định tính như sau:

Một là, phương thức đánh giá quản trị địa phương

Thông thường có ba phương thức chính dùng để đánh giá hiệu quả quản trị địa phương, gồm:

Đánh giá nội bộ (self-assessment):

Đây là phương thức phổ biến, trong đó chính quyền địa phương tự xây dựng bộ chỉ số đánh giá dựa trên chiến lược phát triển và mục tiêu riêng. Ví dụ, nhiều tỉnh, thành ở Việt Nam đang triển khai áp dụng hệ thống KPI nội bộ để đánh giá cán bộ và chất lượng giải quyết thủ tục hành chính. Phương thức này có ưu điểm là linh hoạt, thúc đẩy văn hóa học hỏi và cải tiến trong nội bộ. Tuy nhiên, nó dễ bị ảnh hưởng bởi định kiến chủ quan, thiếu tính so sánh khách quan.

Đánh giá độc lập (third-party assessment):

Phương thức này do các tổ chức bên ngoài bộ máy nhà nước, như viện nghiên cứu, cơ quan kiểm toán, tổ chức xã hội, tổ chức quốc tế... thực hiện. Ví dụ tiêu biểu là Báo cáo PAPI của UNDP về mức độ hài lòng của người dân với dịch vụ hành chính công ở Việt Nam. Ưu điểm của phương thức này là bảo đảm tính khách quan và thường sử dụng các công cụ khoa học như khảo sát, phỏng vấn sâu, phân tích định lượng - định tính để đánh giá. Dù vậy, phương thức này đòi hỏi nguồn lực chuyên môn, tài chính lớn và cần có nguồn dữ liệu đủ độ tin cậy.

Đánh giá dựa trên chỉ số tổng hợp (composite index):

Đây là phương pháp đánh giá thông qua việc xây dựng các chỉ số tích hợp nhiều chiều cạnh của quản trị công, qua đó giúp phản ánh toàn diện các yếu tố như minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia và chất lượng dịch vụ... Ví dụ điển hình là báo cáo PAPI của UNDP xây dựng, thực hiện ở Việt Nam, được công bố thường niên từ năm 2010. Ưu điểm của phương thức này là tạo cơ sở để so sánh giữa các địa phương và định hướng cải cách chính sách. Dù vậy, giống như phương thức thứ hai, phương thức này cũng đòi hỏi nguồn lực chuyên môn, tài chính lớn và cũng cần có nguồn dữ liệu đủ độ tin cậy.

Hai là, tiêu chí đánh giá hiệu quả quản trị địa phương

Hiệu quả quản trị địa phương phản ánh mức độ mà chính quyền cấp địa phương thực hiện tốt các chức năng của mình trong việc điều hành, cung cấp dịch vụ công, thúc đẩy phát triển và bảo đảm quyền con người. Việc đánh giá hiệu quả này cần dựa trên các tiêu chí rõ ràng, có khả năng đo lường, phù hợp với các tiêu chí quốc tế về quản trị tốt, đồng thời cần thích ứng với điều kiện cụ thể của từng quốc gia và địa phương. Dưới đây là một số tiêu chí chủ yếu thường được sử dụng trong các nghiên cứu và thực tiễn đánh giá quản trị địa phương trên thế giới và ở Việt Nam.

(1) *Tính minh bạch* là một tiêu chí quan trọng phản ánh mức độ mà chính quyền địa phương cung cấp thông tin liên quan đến tổ chức và hoạt động của mình cho người dân, doanh nghiệp và tổ chức xã hội. Tính minh bạch thể hiện cụ thể qua việc công bố công khai, đầy đủ, kịp thời, theo những cách thức dễ tiếp cận và có thể kiểm chứng, những thông tin về quy hoạch, ngân sách, thủ tục hành chính, cũng như các quyết định quan trọng của chính quyền. Các vấn đề thường được đo lường bao gồm tỷ

lệ các văn bản, số liệu ngân sách, dự án đầu tư công... được công bố trên cổng thông tin điện tử; số lượng đơn yêu cầu tiếp cận thông tin được xử lý đúng hạn; cũng như tỷ lệ người dân phản ánh về tình trạng thiếu minh bạch trong quản lý nhà nước...

(2) *Mức độ tham gia của người dân vào các quá trình ra quyết định ở cấp địa phương*. Tham gia ở đây không chỉ giới hạn trong các cuộc bầu cử định kỳ, mà còn bao gồm sự tham dự thường xuyên, thực chất vào việc xây dựng, giám sát và phản biện chính sách công. Hiệu quả quản trị địa phương sẽ cao hơn khi người dân có đủ điều kiện tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình lập và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng ngân sách địa phương, quy hoạch sử dụng đất hay đánh giá các dự án đầu tư... Mức độ tham gia có thể được đo lường thông qua số lượng các cuộc họp với người dân, tỷ lệ các ý kiến của người dân được tiếp thu, hoặc việc xây dựng, vận hành các cơ chế phản hồi chính sách hiệu quả.

(3) *Trách nhiệm giải trình* - một yếu tố then chốt bảo đảm rằng chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trước nhân dân và cơ quan cấp trên về mọi hoạt động của mình. Trách nhiệm giải trình được thể hiện qua việc chính quyền địa phương báo cáo công khai kết quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ, giải thích rõ ràng, chủ động và kịp thời các chính sách, quyết định được đưa ra, đồng thời xử lý nghiêm các hành vi sai phạm. Các chỉ số đánh giá có thể bao gồm tỷ lệ giải quyết khiếu nại, tố cáo đúng hạn; số vụ cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật vì vi phạm đạo đức công vụ; mức độ công khai hóa các kết luận thanh tra, kiểm tra...

(4) *Hiệu lực và hiệu quả thực thi chính sách công*. Ở đây, hiệu lực được hiểu là khả năng thực hiện các chính sách công đúng theo quy định, còn hiệu quả là việc các chính sách đó đạt

được mục tiêu đề ra với chi phí hợp lý. Tính hiệu lực và hiệu quả có thể đo lường thông qua tỷ lệ hoàn thành các chỉ tiêu kế hoạch kinh tế - xã hội hằng năm, tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công, mức độ hài lòng của người dân với các chương trình phát triển địa phương, cũng như sự thay đổi thực tế về các chỉ số như thu nhập, y tế, giáo dục và môi trường sống.

(5) *Khả năng kiểm soát tham nhũng và thúc đẩy văn hóa liêm chính.* Ở cấp địa phương, các hình thức tham nhũng thường xảy ra trong quá trình cung cấp dịch vụ công, quản lý đất đai, đấu thầu mua sắm công hoặc cấp phép xây dựng... Việc kiểm soát tham nhũng hiệu quả thể hiện ở việc giảm tỷ lệ “bôi trơn”, đội ngũ công chức tuân thủ, thực hiện đúng quy trình, thủ tục hành chính trong hoạt động công vụ và được giám sát bởi các cơ chế độc lập. Chỉ số đo lường có thể là tỷ lệ người dân phải đưa hối lộ để hoàn thành thủ tục hành chính, số lượng vụ việc tham nhũng bị phát hiện và xử lý, cũng như các biện pháp chủ động phòng ngừa tình trạng lạm quyền, tham nhũng tại địa phương...

(6) *Năng lực cung ứng dịch vụ công* là tiêu chí quan trọng trong quản trị địa phương, bởi nó phản ánh vai trò trực tiếp của chính quyền địa phương trong việc phục vụ người dân. Hiệu quả cung ứng dịch vụ công có thể được đánh giá thông qua tỷ lệ giải quyết hồ sơ hành chính đúng hạn, mức độ ứng dụng công nghệ thông tin trong cung cấp dịch vụ công trực tuyến và sự hài lòng của người dân đối với chất lượng các dịch vụ như y tế, giáo dục, nước sạch, vệ sinh môi trường và giao thông. Đây là những chỉ số dễ đo lường, có tác động trực tiếp đến chất lượng cuộc sống của người dân, vì vậy có giá trị phản ánh cao đối với hiệu quả quản trị địa phương.

(7) *Công bằng và không phân biệt đối xử* là tiêu chí mang tính nền tảng trong quản trị công

hiện đại nói chung, bao gồm quản trị địa phương. Một chính quyền địa phương hiệu quả không chỉ phục vụ đa số mà còn bảo đảm quyền tiếp cận bình đẳng của các nhóm yếu thế như người nghèo, dân tộc thiểu số, người khuyết tật, phụ nữ và trẻ em. Việc đánh giá tiêu chí này có thể dựa vào mức độ bao phủ chính sách hỗ trợ, tỷ lệ tiếp cận dịch vụ công của các nhóm dễ bị tổn thương, hay sự phân bổ ngân sách ưu tiên cho vùng khó khăn... Nguyên tắc ở đây là việc thúc đẩy sự công bằng xã hội không chỉ là một yêu cầu về đạo lý mà còn giúp xây dựng nền tảng bền vững cho phát triển toàn diện và bao trùm.

Như vậy, đánh giá hiệu quả quản trị địa phương không chỉ giúp chính quyền cải tiến chất lượng điều hành mà còn tạo điều kiện để người dân và các bên liên quan tham gia một cách có ý nghĩa vào tiến trình quản trị. Một cơ chế đánh giá quản trị địa phương tốt cần kết hợp giữa các phương thức định lượng, định tính, giữa tự đánh giá và đánh giá độc lập, đồng thời phải sử dụng kết quả đánh giá để điều chỉnh chính sách. Việc sử dụng các phương thức và tiêu chí nêu trên một cách hệ thống và có cơ sở đo lường rõ ràng sẽ giúp đánh giá toàn diện, khách quan và chân thực hiệu quả quản trị địa phương, từ đó xác định và thực hiện những cải cách phù hợp nhằm nâng cao chất lượng điều hành, tăng cường niềm tin xã hội và phát huy vai trò của nhà nước phục vụ trong phát triển bền vững.

3. Kết luận

Quản trị địa phương là một vấn đề lý luận, thực tiễn quan trọng, phản ánh xu hướng hiện đại hóa quản lý nhà nước và mở rộng không gian quản trị theo hướng dân chủ, hiệu quả và bao trùm. Từ góc nhìn học thuật, quản trị địa phương không chỉ bao hàm hoạt động của chính quyền cấp cơ sở mà còn là tổng thể các cơ chế, quy trình và quan hệ giữa nhiều chủ thể khác nhau trong xã

hội. Bài viết đã làm rõ nội hàm khái niệm quản trị địa phương, phân tích bản chất tương tác và đa trung tâm của nó, đồng thời chỉ ra những nguyên tắc nền tảng như minh bạch, trách nhiệm giải trình, hiệu quả và sự tham gia. Đặc biệt, bài viết nhấn mạnh vai trò của từng chủ thể trong quản trị địa phương - từ chính quyền trung ương, địa phương đến khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội và công dân - như là các tác nhân đồng kiến tạo giá trị quản trị. Bên cạnh đó, bài viết phân tích các phương thức và tiêu chí đánh giá hiệu quả quản trị địa phương vừa có tính phổ quát, vừa có thể điều chỉnh để phản ánh đặc điểm văn hóa, thể chế và phát triển của từng quốc gia.

Từ những phân tích trên cho thấy sự cần thiết của việc tiếp tục hoàn thiện cơ sở lý luận và thiết kế các công cụ thực tiễn cho quản trị địa phương ở Việt Nam. Đây là nền tảng không thể thiếu cho tiến trình cải cách thể chế, nâng cao năng lực quản trị và thúc đẩy sự phát triển nhanh và bền vững của nước ta trong kỷ nguyên mới □

Ngày nhận bài: 25-7-2025; Ngày bình duyệt: 25-8-2025; Ngày duyệt đăng: 24-9-2025.

Email tác giả: camlaivtct@gmail.com

(1), (24), (25) World Bank: Local Governance in Industrial Countries. <https://ideas.repec.org/b/wbk/wbpubs/7108.html>

(2), (10), (18) United Nations Development Programme (UNDP): Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document. UNDP.

(3) United Nations Department of Economic and Social Affairs. (n.d.): Local Governance | Public Institutions. <https://publicadministration.desa.un.org/topics/local-governance>

(4), (8), (23) Shah, A., & Shah, S: The new vision

of local governance and the evolving roles of local governments. In A. Shah (Ed.), Local governance in developing countries (pp. 1-46). World Bank.

(5), (9), (14), (19) United Cities and Local Governments (UCLG): The GOLD V Report: The Localization of the Sustainable Development Goals. UCLG.

(6) Peters, B. G., & Pierre, J: *Governance without Government? Rethinking Public Administration*. Journal of Public Administration Research and Theory, 8(2), 223-243.

(7), (13) Shah, A., & Thompson, T: Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures. World Bank Policy Research Working Paper No. 3353.

(11), (16) World Bank: Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000. Oxford University Press.

(12), (18) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP): What is Good Governance?. UNESCAP.

(17) Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD Principles of Open and Inclusive Policy Making. OECD Publishing.

(20) Chhotray, V., & Stoker, G: Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach. Palgrave Macmillan.

(21), (22) Pierre, J., & Peters, B. G: Governance, politics and the state (2nd ed.). Red Globe Press.

(26) Healey, P: Making better places: The planning project in the twenty-first century. Palgrave Macmillan.

(27) Ostrom, E: Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.

(28) UNDP: Local governance for sustainable development: A UNDP policy note. United Nations Development Programme.