

## **Quản trị địa phương - phương thức nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương**

Tuy nhiên, quản trị áp dụng vào quản lý trong khu vực nhà nước lại là một cách tiếp cận mới, dưới góc độ cách thức tiến hành các hoạt động quản lý. Khi tiếp cận quản trị trong quản lý nhà nước nhiều tài liệu đề cập đến thuật ngữ "quản trị nhà nước". Theo UNDP, quản trị nhà nước là một tập hợp các giá trị, chính sách và thể chế mà thông qua đó một xã hội sử dụng để quản lý các vấn đề kinh tế, chính trị và xã hội của mình thông qua mối liên hệ giữa chính phủ, các tổ chức xã hội và khu vực tư nhân. Đó là cách mà xã hội quyết định và thực hiện quyết định, đạt được sự hiểu biết, thỏa thuận và hành động. Nó bao gồm cơ chế, quy trình để công dân và xã hội đạt được lợi ích, dàn xếp những sự khác biệt và thực hiện những quyền và trách nhiệm pháp lý của mình. Những quy tắc, thể chế và thực tiễn sẽ hạn chế cũng như cung cấp sự khuyến khích đối với cá nhân, tổ chức và các tập đoàn. Theo báo cáo của Ngân hàng phát triển châu Á, quản trị nhà nước là cách thức, trong đó quyền lực được sử dụng để quản lý nguồn lực kinh tế và xã hội vì sự phát triển (môi trường nơi công dân và cơ quan nhà nước có thể kết nối được với nhau). Quản trị nhà nước tốt liên quan mật thiết đến chế độ chính trị; quá trình sử dụng quyền lực để quản lý các nguồn lực vì sự phát triển; năng lực của chính phủ trong việc thiết kế, hoạch định thực hiện chính sách công và các chức năng chủ yếu của mình. Quản trị nhà nước bao gồm 4 yếu tố: 1) Trách nhiệm báo cáo gắn liền với việc quan chức nhà nước có trách nhiệm báo cáo trước công dân những vấn đề thuộc về hoạt động của họ; 2) Minh bạch để công dân có thể tiếp cận hoạt động của nhà nước theo cách thức dễ dàng nhất, ít tốn kém nhất; 3) Thông tin về pháp luật phải được biết trước và thực hiện thống nhất; 4) Sự tham gia của công dân trong việc kiểm tra, giám sát hoạt động của chính phủ. Bên cạnh đó, trong nhiều tài liệu nghiên cứu về cải cách hành chính do các tổ chức quốc tế công bố (như UNDP, OECD, WB) thì quản trị nhà nước được gắn kết với các hoạt động nhằm thay đổi phương thức hoạt động trong quản lý nhà nước để sử dụng hiệu quả nguồn lực quốc gia, trong đó đặc biệt nhấn mạnh đến sự tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước.

Trên cơ sở tư duy về quản trị và "quản trị nhà nước", quản trị địa phương (Local Governance) cũng là một cách tiếp cận theo hướng này từ những năm 1960 gắn với quá trình phân quyền tại nhiều nước trên thế giới. Qua đó, xây dựng một chính quyền gần dân hơn, tạo điều kiện để người dân tham gia nhiều hơn vào các công việc của địa phương, tăng cường tính trách nhiệm của lãnh đạo địa phương trong ban hành và thực thi các quyết định của chính quyền. Thực chất của quản trị địa phương là tập trung vào tính tự quản của chính quyền địa phương và sự tham gia của nhiều chủ thể vào các công việc của cộng đồng. Vì vậy, nó có điểm tương đồng với quản lý nhà nước ở địa phương về mặt chức năng, nhưng có những khác biệt trong cách thức tiến hành hoạt động quản lý. Quản trị địa phương là việc quản trị ở cấp địa phương không chỉ thuộc về bộ máy chính quyền mà còn thuộc về cả cộng đồng nói chung và những tương tác giữa cộng đồng với các cơ quan công quyền địa phương(1). Quản trị địa phương theo cách tiếp cận trên có vai trò định hướng cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương thông qua xác định tầm nhìn chiến lược, xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển, trực tiếp quản lý các công việc của địa phương, khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của địa phương; tổ chức thực thi pháp luật, triển khai thực hiện các quyết định

của chính phủ trung ương ở địa phương, phản ánh tâm tư nguyện vọng, lợi ích của nhân dân và tạo điều kiện để nhân dân địa phương có nhiều cơ hội tham gia vào công việc của nhà nước; chăm lo đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, thực hiện công bằng và bình đẳng xã hội tại địa phương.

Xu hướng chung của các nước trên thế giới hiện nay là tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc tự quản. Năm 1985 Liên minh Châu Âu đã thông qua Công ước về tự quản địa phương, do đó đối với những nước muốn gia nhập Liên minh châu Âu phải tham gia Công ước này. Hiến chương châu Âu về chính quyền tự quản địa phương có hiệu lực từ ngày 01/9/1988 đã được trên 30 nước châu Âu phê chuẩn và được các nước Trung Âu, Đông Âu sử dụng như một văn bản hướng dẫn về chính quyền địa phương trong xây dựng hiến pháp và các văn bản pháp lý liên quan. Theo Hiến chương châu Âu, tự quản địa phương là quyền và các khả năng thực tế của các địa phương, trong khuôn khổ các đạo luật, quy định và xây dựng một phần chủ yếu các công việc tại địa phương, trong sự tự chịu trách nhiệm, vì hạnh phúc của nhân dân tại địa phương mình. Chính quyền địa phương do người dân địa phương lập ra và phụ thuộc vào sự lựa chọn của họ. Đó chính là cơ sở cho dân chủ thực sự ở địa phương, không phụ thuộc vào chính quyền. Đồng thời, đây là cách để người dân tham gia đời sống chính trị ở địa phương một cách tự giác mà không cần đến sự vận động. Do đó, chính quyền địa phương phải tôn trọng và quan tâm thật sự đến dân chúng một cách thực chất, cụ thể, có trách nhiệm.

Có thể nêu ra một số đặc điểm cơ bản của quản trị địa phương như sau:

- Quản trị địa phương gắn với các công việc của địa phương và lợi ích của nhân dân địa phương. Do đó, quá trình quản trị cần căn cứ vào đặc điểm, nguồn lực của địa phương và nhu cầu của người dân địa phương để xây dựng kế hoạch chiến lược cho địa phương.

- Chủ thể của quản trị địa phương là cộng đồng dân cư địa phương, bao gồm các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức nghề nghiệp, tổ chức phi chính phủ... và công dân đang sinh sống, hoạt động tại lãnh thổ địa phương. Sự tham gia của các chủ thể vào quản trị địa phương được thực hiện dưới hình thức trực tiếp hoặc gián tiếp. Chính quyền địa phương có quyền tự quản nhất định trong xây dựng và quản lý bộ máy của mình.

- Quản trị địa phương tại mỗi cấp có quyền tự quản nhất định về chức năng, nhiệm vụ, bộ máy, ngân sách phù hợp với điều kiện của địa phương theo quy định của pháp luật.

- Quản trị địa phương chịu sự kiểm soát của chính quyền trung ương.

## 2. Ý nghĩa của cách tiếp cận quản trị địa phương trong phát triển địa phương

Thứ nhất, gia tăng tính trách nhiệm của chính quyền địa phương. Khả năng cải thiện việc cung cấp dịch vụ phụ thuộc vào mối quan hệ trách nhiệm - là mức độ mà người cán bộ, công chức phải chịu trách nhiệm về hoạt động và sự chính trực của họ với những người mà họ có trách nhiệm phải giải thích. Tác động của quá trình phân cấp chính là làm tăng tính trách nhiệm của công chức - những người chịu trách nhiệm chính trong việc vận hành bộ máy công quyền. Nhưng quá trình phân cấp cũng có thể ảnh hưởng tới trách nhiệm của địa phương, bởi khi phân cấp nhiều hơn cho địa phương thì quan hệ gần gũi hơn giữa người dân địa phương với những người ra quyết định có thể làm tăng khả năng chịu trách nhiệm của những người ra quyết định. Mặt khác, sự tham gia nhiều hơn của người dân làm cho các quyết định của chính quyền mang tính khả thi cao hơn.

Thứ hai, góp phần phòng ngừa tham nhũng. Dưới góc độ phòng, chống tham nhũng, việc bảo đảm và tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý hành chính là một nội dung hết sức quan trọng, nhằm mục đích nâng cao hiệu quả phòng, ngừa, phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng. Một số nghiên cứu cho rằng "Tham nhũng = (Sự độc quyền + Sự tự quyết) - (Trách nhiệm giải trình + Liêm chính + Minh bạch)"(2). Như vậy, khi trách nhiệm giải trình, sự liêm chính và tính minh bạch được nâng cao, sự độc quyền và tự quyết giảm đi thì tham nhũng sẽ giảm theo. Khi cơ hội tham nhũng giảm đi, khả năng bị trừng trị tăng cao thì công chức sẽ phải ngần ngại, đắn đo mỗi khi có ý định tham nhũng. Sự ngần ngại, đắn đo này càng tăng và dần hình thành ý thức không dám tham nhũng khi hai khả năng trên được đảm bảo duy trì hiệu quả(3). Hai khả năng đó sẽ được đảm bảo, phát huy vai trò khi minh bạch và trách nhiệm giải trình được đề cao trong hoạt động công quyền. Do đó, việc gia tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của chính quyền địa phương là yếu tố quan trọng hạn chế tình trạng tham nhũng.

Thứ ba, tạo khả năng sử dụng hiệu quả nguồn lực và hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Phát triển kinh tế - xã hội địa phương là các hoạt động được thực hiện bởi các chủ thể quản trị địa phương (chính quyền địa phương, các hiệp hội, doanh nghiệp...) nhằm loại bỏ các rào cản pháp lý và chi phí giao dịch cho các doanh nghiệp tại địa phương, tăng tính cạnh tranh của các doanh nghiệp, tạo ra lợi thế cạnh tranh độc nhất cho địa phương và các doanh nghiệp của địa phương. Khi lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, chính quyền địa phương thường dựa vào một số căn cứ cơ bản như: chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quy định thẩm quyền và phạm vi hoạt động; đòi hỏi từ thực tiễn địa phương; căn cứ vào kết quả dự báo kinh tế xã hội để xác định điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức của địa phương; căn cứ vào nguồn lực của chính quyền và địa phương (vật chất và con người); chủ trương của Đảng và các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước... Vì vậy, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội địa phương có phù hợp, khả thi, hiệu quả hay không phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố ảnh hưởng. Khi yếu tố thẩm quyền, tài chính địa phương, năng lực quản trị địa phương được củng cố sẽ tạo điều kiện cho chính quyền và các doanh nghiệp tại địa phương chú ý phát triển cộng đồng như giải quyết việc làm, xóa đói giảm nghèo, nhà ở, đô thị hóa, giáo dục... Khi các vấn đề này được giải quyết sẽ tác động tích cực tới sự phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. Sự tham gia của cộng đồng với tư cách là chủ thể của quản trị địa phương sẽ khuyến khích tinh thần tự nguyện tham gia và thực hiện các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Trong đó, cần xác định rõ vai trò, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng cơ quan, các tổ chức xã hội và doanh nghiệp trong quá trình lập kế hoạch và cơ chế chịu trách nhiệm của các chủ thể trong lập, theo dõi tiến độ thực hiện, đánh giá hiệu quả kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Sự tham gia của các chủ thể là cơ sở quan trọng cho việc phát huy sức mạnh tổng hợp của chính quyền địa phương, qua đó, góp phần nâng cao uy tín và hình ảnh của địa phương.

### 3. Các yếu tố quyết định hiệu quả của quản trị địa phương

#### 3.1. Trình độ dân trí và mức độ tự ý thức về quyền công dân

Trình độ dân trí thể hiện sự hiểu biết của người dân về pháp luật, văn hóa - xã hội, kinh tế, khoa học, kỹ thuật và công nghệ ngày càng được nâng cao. Vì vậy, khi tham gia vào các công việc liên quan đến quản lý nhà nước người dân sẽ nắm bắt nhanh chóng các quy trình, thủ tục hành chính do pháp luật quy định. Người dân đòi hỏi cơ quan quản lý nhà nước và

đội ngũ các bộ, công chức ở địa phương phải không ngừng nâng cao trình độ quản lý, nhằm đáp ứng được yêu cầu này của người dân. Khi người dân hiểu rõ được vị trí, quyền hạn của mình trong quản trị ở địa phương sẽ tích cực tham gia vào kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở. Vì vậy, trong quản trị địa phương cần chú ý tới tổ chức các hình thức, phương thức tham gia của người dân. Các văn bản quy phạm pháp luật được tổ chức xin ý kiến của người dân cần thật sự hướng vào các đối tượng cần điều chỉnh. Việc tiếp thu giải quyết những vấn đề mà nhân dân nêu ra chậm và né tránh sẽ làm giảm lòng tin của người dân. Trình độ sử dụng công nghệ thông tin để tham gia góp ý cho các văn bản pháp luật của nhân dân thể hiện ở khả năng truy cập được báo chí điện tử và mong muốn được cập nhật các văn bản của nhà nước, địa phương thông qua các trang thông tin điện tử đóng vai trò quan trọng vào quá trình này.

Bên cạnh đó, trình độ dân trí được hiểu là sự hiểu biết về ý thức quyền và trách nhiệm của người dân, từ đó mong muốn được thực hiện quyền và trách nhiệm đó. Giá trị cuối cùng của trình độ dân cư là mức độ quan tâm của người dân trước các vấn đề xã hội, mức độ muốn làm, dám làm và khả năng hành xử trách nhiệm dân chủ của mình một cách có hiệu quả. Trong một xã hội có trình độ dân trí cao, người dân nhận thức rất rõ về quyền lợi và trách nhiệm công dân của họ.

### 3.2. Mức độ tham gia của các tổ chức xã hội vào quản trị địa phương

Sự tham gia góp phần nâng cao chất lượng lập kế hoạch do người tham gia có hiểu biết về điều kiện cụ thể của địa phương khiến kế hoạch có tính thích nghi cao đối với thực tiễn, khả năng thành công lớn hơn; tạo cơ sở khuyến khích nguồn tài chính từ cộng đồng, khuyến khích đóng góp về vật chất và lao động. Đồng thời, sự tham gia đó sẽ giảm thiểu những rào cản giữa chính quyền và nhân dân, tiếp nhận được các thông tin phản hồi hữu ích của người sử dụng dịch vụ công cộng, tránh những hậu quả xấu do không tham khảo ý kiến của những người thụ hưởng dịch vụ. Sự tham gia của cộng đồng sẽ hình thành quan hệ đối tác trong quản trị cấp địa phương, hình thành từ những sáng kiến chung của chính quyền và doanh nghiệp nhà nước, sự phối hợp với các tổ chức kinh tế tư nhân, các tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức tình nguyện, các hội và tổ chức cộng đồng ở địa phương, tạo cơ hội cho quan hệ đối tác này phát triển thông qua cơ chế giám sát nhằm ngăn cản sự thao túng của các nhóm lợi ích. Thông qua mối quan hệ này sẽ tạo dựng niềm tin cho các chủ thể tại địa phương, phá vỡ những rào cản đối với chính quyền. Do đó, cần thiết lập mối liên kết với những nhóm người cụ thể, thực hiện các quá trình ra quyết định của địa phương theo quy định của luật.

Tuy nhiên, sự tham gia của cộng đồng chỉ có thể đạt được nếu các tổ chức cộng đồng và các chủ thể khác của quản trị địa phương được đào tạo để phát triển năng lực quản trị. Sự tham gia này cần có sự cam kết và ủng hộ chính trị, trở thành văn hóa chính trị trong quản trị địa phương. Khi công dân tin rằng các quan chức và lãnh đạo địa phương sẵn sàng cung cấp thông tin, lắng nghe và cùng thương thuyết sẽ khuyến khích họ tham gia vào công việc của địa phương. Đồng thời, dựa trên cơ sở trách nhiệm của các bên để đảm bảo những người thụ hưởng cùng đóng góp vào hiệu quả quản trị. Với sự hợp tác tích cực, sự tham gia sẽ gia tăng theo kiểu hiệu ứng, khu vực tư nhân có khả năng đầu tư từ hình ảnh xã hội tốt đẹp và khả năng hỗ trợ cho người lao động. Các cơ quan của chính quyền sẽ giành được sự tin cậy của nhân dân và được lợi nhờ sự huy động xã hội của nhân dân đối với các hàng hóa công cộng như y tế, giáo dục và mở rộng dịch vụ sang những lĩnh vực khác. Sự hợp tác sẽ thúc đẩy nỗ

lực và trách nhiệm công dân một cách tự nguyện, tạo ra sự đồng thuận trong thực thi chính sách của địa phương.

### 3.3. Trách nhiệm báo cáo và giải trình

"Trách nhiệm giải trình là nhận trách nhiệm về hành động và đưa ra một cơ chế qua đó hành động đó có thể được theo dõi, đánh giá, phán xét"(4). Trách nhiệm báo cáo là trách nhiệm của một cá nhân hay tổ chức phải báo cáo những hoạt động của họ với một chủ thể nhất định như địa phương báo cáo trung ương, cấp dưới báo cáo cấp trên, đại biểu do dân bầu phải báo cáo trước nhân dân... Trong quản lý nhà nước, trách nhiệm báo cáo và giải trình là biểu hiện của cơ chế kiểm soát của nhân dân đối với cơ quan nhà nước. Thông qua quy định về trách nhiệm báo cáo của các cơ quan công quyền, công chức nhà nước về những hoạt động của mình trước các chủ thể theo quy định của pháp luật, họ sẽ chịu trách nhiệm cao hơn đối với nhiệm vụ được giao và là cách thức để đo lường hiệu quả hoạt động. Các chủ thể ban hành và thực hiện quy định pháp luật không chỉ có trách nhiệm giải trình đối với cơ quan cấp trên, đối với cơ quan dân cử mà còn có trách nhiệm giải trình đối với khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội, công chúng và các bên liên quan đến các quy định đó. Tuy nhiên, trách nhiệm báo cáo và giải trình không thể thực hiện nếu thiếu tính minh bạch và hệ thống các quy định pháp luật đầy đủ, chính xác. Nếu thiếu nghĩa vụ giải trình, chúng ta sẽ phải đối mặt với rất nhiều vấn đề tiêu cực trong nội bộ các cơ quan thực thi công quyền, như nạn tham ô, lạm dụng quỹ, độc đoán, bè phái, thiếu tuân thủ luật pháp, che đậy giấu giếm thu chi và quản lý nội bộ một cách không công khai. Vì vậy, thực hiện trách nhiệm giải trình cần quan tâm tới những vấn đề cơ bản như: giải trình đối với chính quyền cấp trên, các nhà hảo tâm, các doanh nghiệp tài trợ...; giải trình cho người thụ hưởng các dịch vụ (đặc biệt là dịch vụ cứu trợ); giải trình nội bộ trước nhân viên; giải trình với các các tổ chức, các đơn vị ngang cấp. Nội dung giải trình cần phải căn cứ vào quy định của pháp luật về nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức. Luật cán bộ, công chức năm 2008 đã có những quy định chung về nhiệm vụ cũng như nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong việc thực thi nhiệm vụ, công vụ. Trên cơ sở những quy định chung đó, trong từng lĩnh vực cần có những quy định cụ thể trong nội quy, quy chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị về nhiệm vụ, công vụ của công chức trong từng vị trí, chức danh cụ thể. Ở nhiều nước trên thế giới, nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức trong từng vị trí, chức danh được mô tả rất cụ thể, chi tiết trong bảng mô tả công việc. Đây là căn cứ rõ ràng nhất để đánh giá trách nhiệm thực hiện của cán bộ, công chức, viên chức, đồng thời là cơ sở để yêu cầu cán bộ, công chức, viên chức thực hiện trách nhiệm giải trình về những việc chưa làm được hoặc những hậu quả xấu từ việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Nội dung giải trình là những nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định cho từng vị trí, chức danh cụ thể.