

# HƯỚNG DẪN VỀ PHƯƠNG THỨC HỢP TÁC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG THÀNH CÔNG CÁC VÙNG CỦA NƯỚC MỸ

(Báo cáo từ Chương trình CityFutures của Liên đoàn các thành phố quốc gia)

*Liên minh quản lý các vùng đồng tài trợ*

Tháng Mười, năm 2006

John Parr, Joan Riehm, và Christiana McFarland

## **GIỚI THIỆU VỀ LIÊN ĐOÀN CÁC THÀNH PHỐ QUỐC GIA VÀ CHƯƠNG TRÌNH CITYFUTURES**

Liên đoàn các thành phố quốc gia NLC (National League of Cities) là tổ chức lớn nhất và lâu đời nhất của quốc gia. Liên đoàn tập trung vào củng cố và thúc đẩy các thành phố trở thành những trung tâm của cơ hội, lãnh đạo, và quản lý. NLC là một nguồn tài trợ và ủng hộ tích cực cho hơn 1.600 thành phố thành viên và 49 liên đoàn tỉnh thuộc bang, đại diện cho hơn 218 triệu người Mỹ.

Tài liệu này là kết quả làm việc của Chương trình CityFutures thuộc Liên đoàn các thành phố quốc gia. Chương trình CityFutures thu hút giới chức thành phố cùng phân tích, tiến xa hơn, và tác động vào những xu hướng và những sự thay đổi tạo ảnh hưởng đến các thành phố của nước Mỹ ở hiện tại và trong tương lai. Chương trình tìm cách kết nối công chúng với các quyết định chính sách thực tiễn diễn ra tại các thành phố của nước Mỹ. Những người thực hiện chương trình tin rằng những thay đổi quan trọng về kinh tế, con người và những khía cạnh khác đang biến đổi phạm vi chức năng của các chính quyền thành phố. Về thực chất, chương trình tìm cách làm mạnh hóa chính quyền qua việc đem lại những triển vọng mới cho các vấn đề công và thách thức khả năng gánh vác của chính quyền hiện tại. Tham khảo website: [www.nlc.org](http://www.nlc.org)

## **VÀI NÉT VỀ LIÊN MINH QUẢN LÝ CÁC VÙNG**

Liên minh quản lý các vùng ARS (The Alliance for Regional Stewardship) là một mạng lưới quốc gia, ngang cấp gồm các lãnh đạo vùng, làm việc ở khắp các lĩnh vực với mục đích giải quyết các vấn đề khó khăn của xã hội. Các lãnh đạo này đến từ lĩnh vực kinh doanh, chính phủ, giáo dục, và người dân. Họ chia sẻ cam kết chung về hoạt động hợp tác và các kết quả đạt được. ARS theo đuổi thách thức của ngài John W. Gardner quá cố: “Không còn chủ nghĩa vùng miền vì lợi ích riêng của vùng miền nữa. Bây giờ chúng ta cần chủ nghĩa vùng miền thực tế có mục tiêu.”

Là một tổ chức phi lợi nhuận quốc gia, ARS phục vụ các lãnh đạo và các doanh nghiệp vùng theo ba phương thức: 1) quản lý Mạng lưới học tập ARS (ARS Learning Network) và các diễn đàn quốc gia thường kỳ (National Forums), đào tạo lãnh đạo công dân thành những người vượt qua giới hạn thực tiễn, có thể làm việc trên tất cả các lĩnh vực để dẫn dắt các nỗ lực thay đổi quan trọng ở vùng của họ; 2) hoạt động với tư cách là những nhà tư vấn chiến lược cho các doanh nghiệp dân sự và các chiến dịch của vùng - làm việc với từng vùng và riêng từng cộng đồng để tổ chức và thực hiện các chiến dịch quan trọng cho người dân hoặc các nỗ lực thay đổi;

và 3) thực hiện nghiên cứu tìm hiểu các xu hướng của vùng, xây dựng và truyền đạt sự thấu hiểu vào trong đặc tính của các công ty và sáng kiến hiệu quả của vùng. Tham khảo website: [www.regionalstewardship.org](http://www.regionalstewardship.org)

Đăng ký bản quyền năm 2006  
Liên đoàn các thành phố quốc gia  
Washington, D.C. 2004



## LỜI CẢM ƠN

Liên đoàn các thành phố quốc gia và Liên minh quản lý các vùng rất hân hạnh giới thiệu sách *Hướng dẫn về cách thức hợp tác chính quyền địa phương thành công ở các vùng của nước Mỹ (Guide to Successful Local Government Collaboration in America's Regions)*. Mục tiêu của hướng dẫn này là để giúp các cán bộ đắc cử ở địa phương hiểu rõ hơn các cơ hội mới cải tiến hoạt động dịch vụ và chất lượng cuộc sống ở trong các cộng đồng của họ thông qua hợp tác các chính quyền địa phương trên khắp các thành phố, hạt và các ngành của bang.

Hướng dẫn này đưa ra một loạt các lựa chọn quy cách hợp tác từ các cộng đồng ở khắp đất nước, cộng thêm các bài học từ những người đang áp dụng các lựa chọn này trong hiện tại để cải tiến dịch vụ, giảm chi phí và cải thiện khả năng cạnh tranh của họ. Hướng dẫn cũng đồng thời nêu ra phương pháp thực hiện từng bước nhằm giúp các cán bộ chính quyền và đối tác vùng đáp ứng được các thách thức trong hiện tại và tương lai và đảm bảo rằng công chúng được tham gia vào quy trình.

Chúng tôi xin cảm ơn John Parr, Chuyên viên tư vấn cao cấp của ARS, và Giám đốc của tổ chức Civic Results; Joan Riehm, Phó Thị trưởng, Chủ tịch Hội đồng chính quyền Louisville Metro, ARS; và Christiana McFarland, Chuyên viên nghiên cứu cao cấp của NLC, người phát triển báo cáo này. Chúng tôi cũng cảm ơn tất cả những người đã đóng góp, nhận xét, và đề xuất xây dựng thành công hướng dẫn này, bao gồm: Jane Hansberry, Amy Carrier, Shawn Johnson, Christopher Hoene, William Barnes, William Woodwell và Gideon Berge. Và chúng tôi xin cảm ơn các thành viên của Hội đồng phát triển vùng và cộng đồng của chương trình CityFutures cùng với cán bộ của các thành phố khác vì những kiến thức sâu sắc quý giá của họ.

Đồng thời, cũng xin gửi lời cảm ơn đến những nhà tài trợ. Dự án này được gây quỹ trên diện rộng bởi Ban Quản trị tài chính công (Public Financial Management Group), với sự hỗ trợ thêm của Công ty Giải pháp di động cho doanh nghiệp và quản trị Motorola (Motorola Government and Enterprises Mobility Solutions,) Nhóm vận động chính sách bất động sản các bang (Real Estate Advocacy Group for States), Ban Quản trị Louisville - Jefferson County Metro, và Công ty Management Partners.

Hướng dẫn này *vẫn đang trong quá trình soạn thảo*. Lý do là các yêu cầu thách thức dành cho các chính quyền địa phương luôn luôn thay đổi, nên các giải pháp đối phó với những thách thức ấy cũng thay đổi theo. ARS và NLC nhiệt liệt chào đón phản hồi của các bạn về hướng dẫn này, và chúng tôi mong muốn các bạn giúp cho tài liệu trở nên tốt hơn nhờ vào ý kiến và đề xuất của các bạn. Để chia sẻ các nhận xét của mình, xin vui lòng gửi email cho John Parr (jparr@usa.net) hay Christiana McFarland (mcfarland@nlc.org).

Hướng dẫn này không phải là tài liệu phê bình mang tính khẳng định hay học thuật sâu sắc cho tất cả các lựa chọn cộng tác và hợp tác hay thậm chí cũng không phải là những ví dụ tốt nhất của mỗi hình thức mà chúng tôi xác định. Chúng tôi chỉ dự định đem sự thấu hiểu đến với những lãnh đạo cộng đồng và những nhân vật đương chức khác cùng dốc sức cải tiến kỹ năng quản trị của các thành phố, thị xã và các vùng của đất nước. Chúng tôi cảm kích sự quan tâm của các bạn đến chủ đề quan trọng này, và chúc bạn mọi điều tốt đẹp nhất trong sự nghiệp phát triển hợp tác quản trị địa phương của vùng mình.

Donald J. Borut

David B. Thornburgh

Giám đốc Điều hành  
Liên đoàn quốc gia các thành phố  
(National League of Cities)

Chủ tịch và Tổng giám đốc điều hành  
Liên minh quản lý các vùng  
(Alliance for Regional Stewardship)

**MỤC LỤC**

<b>LỜI CẢM ƠN</b> .....	<b>3</b>
<b>TÓM TẮT</b> .....	<b>7</b>
<b>GIỚI THIỆU</b> .....	<b>11</b>
<b>NHỮNG LỰA CHỌN HỢP TÁC VÙNG CỦA CÁC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG.....</b>	<b>14</b>
<b>c phương thức dễ</b>	
1. Hợp tác không chính thức	
2. Hợp đồng dịch vụ giữa các địa phương	
3. Thỏa thuận quyền điều hành chung	
4. Thẩm quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ	
5. Hội đồng các chính quyền	
6. Tổ chức có chung mục đích được liên bang khuyến khích	
7. Phân khu kế hoạch và phát triển bang	
8. Hợp đồng đấu thầu	
9. Thỏa thuận mua sắm theo vùng	
<b>Các phương thức khó</b>	
10. Các đặc khu địa phương	
11. Chuyển giao chức năng	
12. Sự sáp nhập	
13. Các thẩm quyền và phân khu đặc biệt	
14. Các phân khu trọng điểm nhiều mục đích (Metro)	
15. Hạt đô thị được cải cách	
16. Các phân khu tài sản vùng	
17. Sáp nhập/Hợp nhất	
<b>PHƯƠNG PHÁP THỰC HIỆN TỪNG BƯỚC ĐỂ THU HÚT NHỮNG NGƯỜI LIÊN QUAN THAM GIA</b> .....	<b>51</b>
Bước 1 - Bắt đầu thảo luận: Các nhóm người liên quan	
Bước 2 - Định nghĩa khó khăn/Xác định thể mạnh	
Bước 3 - Tiếp tục thảo luận: Khảo sát công chúng	
Bước 4 - Tìm kiếm giải pháp đúng	
Bước 5 - Hãy làm cho “Chiến dịch” đạt thắng lợi	
Bước 6 - Thi hành	

<b>BÀI HỌC KINH NGHIỆM .....</b>	<b>57</b>
<b>NHẬN ĐỊNH SAU CÙNG .....</b>	<b>63</b>

## TÓM TẮT

Nhiều lãnh đạo của khu vực công và khu vực tư nhân muốn tìm hiểu những ý kiến tán thành và phản đối về các giải pháp khác nhau nhằm quản lý và cung cấp dịch vụ thông qua các thỏa thuận vùng và liên chính quyền. Thế nhưng họ lại không có một bản hướng dẫn dễ hiểu về các chọn lựa phương thức, hay các dẫn chứng từ các cộng đồng đã thử nghiệm chúng. Để giải quyết khó khăn này, Liên minh quản lý vùng và Liên đoàn các thành phố quốc gia đã phát triển cuốn *Hướng dẫn về các hình thức hợp tác chính quyền địa phương thành công tại các vùng của nước Mỹ*.

Hướng dẫn này có cái nhìn sát sao hơn vào một loạt các mô hình hợp tác liên chính quyền. Rất nhiều hình thức hợp tác đã được chứng minh thành công - từ mô hình hợp tác không chính thức Metro Mayors Caucuses ở Denver, Chicago và Atlanta; các hợp đồng giữa hạt Charlotte và hạt Mecklenburg, bang North Carolina, cùng chia sẻ các dịch vụ đặc biệt của chính phủ; cho đến sự hợp nhất hoàn toàn gần đây của chính quyền các hạt và thành phố ở hạt Louisville - Jefferson, bang Kentucky.

Các phương thức thực hiện của vùng không phải lúc nào cũng là giải pháp tốt nhất, nhưng những phương thức được mô tả ở đây đã tạo ra một loạt các lợi ích, bắt đầu với việc tiết kiệm chi phí và những hiệu quả mới. Những phương thức này cũng thể hiện các cơ hội cải tiến chuyển giao dịch vụ, giành được công bằng xã hội, trao quyền cho các nhóm còn bất mãn, và đáp ứng giải quyết các khó khăn trong phạm vi vùng một cách thành công hơn.

Mỗi lựa chọn phương thức được nêu kèm theo các lợi thế và thách thức rõ ràng, được sắp xếp theo thứ tự đề mục trong hướng dẫn, các phương thức bao gồm:

### Các phương thức dễ hơn:

- 1. Hợp tác không chính thức** - Hình thức này tiêu biểu gồm hai chính quyền địa phương - thông thường là lân cận nhau - cùng chào mời các hoạt động tương hỗ cho nhau. Một ví dụ là tổ chức Metro Mayors Caucus ở Denver, sáng lập năm 1993 dưới hình thức là liên minh hợp tác giữa các thị trưởng của 31 thành phố và thị xã trong vùng đô thị Denver.
- 2. Các hợp đồng dịch vụ giữa các địa phương** - Các hợp đồng này được sử dụng để thực hiện các trách nhiệm về cung ứng dịch vụ, đặc biệt là giữa và trong các cộng đồng vùng đô thị. Một ví dụ là Nhóm phòng cháy chữa cháy của ba hạt (Tri-County Fire Working Group) ở bang Montana, được hình thành vào năm 1984 nhằm giáo dục công chúng về phòng ngừa cháy nổ và huấn luyện nhân sự phản ứng khẩn cấp cho việc chữa cháy.
- 3. Các thỏa thuận quyền điều hành chung** - Các thỏa thuận giữa hai hoặc nhiều chính quyền địa phương cùng chia sẻ việc lên kế hoạch, hỗ trợ tài chính và cung ứng dịch vụ đến dân chúng trong phạm vi điều hành, trong đó các bên của thỏa thuận đều có quyền hưởng các dịch vụ giống nhau từ một nhà cung cấp. Một ví dụ là Trung tâm điều hành hoạt động quá cảnh Arkansas (Central Arkansas Transit Authority), một cơ sở chung được thành lập vào năm 1968 để phục vụ thành phố Little Rock, North Little Rock, và các khu vực khác của thành phố.



**4. Các thẩm quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ** - Phương thức này cho phép các thành phố thực hành các quyền pháp lý của họ ở các khu vực xung quanh không thuộc phạm vi điều hành của họ. Ví dụ như, một khảo sát mới đây về các chính quyền thành phố tự quản ở Bắc Carolina đã chỉ ra rằng 62 phần trăm trong số đó sử dụng thẩm quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ để quy định về luật phát triển đất đai, bao gồm quy hoạch vùng, hệ thống bảng hiệu, bảo vệ nguồn nước và các khu di tích lịch sử.

**5. Hội đồng các chính quyền** - Các tổ chức này được thành lập bởi các hạt và thành phố nhằm phục vụ các chính quyền địa phương và người dân của một vùng qua sự hợp tác chính quyền. Các tổ chức này có đặc tính tình nguyện và không có chuyển giao quyền lực. Ví dụ như Hội đồng vùng Trung Mỹ (Mid-America Regional Council), hoạt động với tư cách là Hiệp hội của các chính quyền hạt và thành phố, và là Tổ chức kế hoạch vùng đô thị cho khu vực hai bang thành phố Kansas.

**6. Tổ chức có chung mục đích được liên bang khuyến khích** - Các tổ chức này trước tiên được thành lập vào giữa những năm 1980, nhằm quản lý một số chương trình hỗ trợ liên bang về các kế hoạch chống nghèo đói, người cao tuổi, hệ thống sức khỏe và xét xử tội phạm. Ngày nay, các tổ chức cùng mục tiêu vùng hoạt động ưu tiên cho các kế hoạch giao thông và cấp vốn. Một dẫn chứng là Ủy ban kế hoạch vùng Delaware Valley (Delaware Valley Regional Planning Commission), phục vụ với tư cách là tổ chức kế hoạch trung tâm cho khu vực trung tâm Philadelphia.

**7. Các phân khu lập kế hoạch và phát triển bang** - Những phân khu này được thành lập bởi các bang vào cuối những năm 1960 và 1970 nhằm đem luật vào trong nhiều chương trình vùng của liên bang tác động đến các cộng đồng địa phương. Đa số các phân khu lập kế hoạch và phát triển của bang tương tự như hội đồng các chính quyền. Một ví dụ là Phân khu lập kế hoạch và phát triển Bắc Delta, phục vụ cho một số hạt ở Tây Bắc Mississippi.

**8. Hợp đồng đấu thầu** - Thực tiễn nỗ lực xoay sở với tình hình doanh thu ngày càng ít đi của các chính quyền địa phương đang dần chuyển sang khoán thầu cho các chính quyền khác và/hay các khu vực tư nhân hoặc phi lợi nhuận. Ví dụ như Camarillo, California, được biết đến là một “thành phố khoán thầu” bởi vì thành phố này đã mua dịch vụ công quan trọng thông qua ký hợp đồng với hạt Ventura và các nơi khác.

**9. Các thỏa thuận mua sắm vùng** - Những thỏa thuận này giúp các chính quyền địa phương tiết kiệm được chi phí trong khi vẫn thúc đẩy mạnh hơn sự hợp tác giữa các chính quyền. Mục đích có thể đơn giản, như là mua sắm số lượng lớn; hay phức tạp hơn, như là khoán thầu và đấu thầu cho các thành viên. Ví dụ như Liên minh chiến lược về chi tiêu số lượng lớn, hình thành bởi 22 khu vực địa phương ở Mesa, bang Arizona, để kết hợp hoạt động mua sắm và khoán thầu của họ.

### Các phương thức khó:

**10. Các đặc khu địa phương** - Mô hình này là một lựa chọn phổ biến để cung ứng chỉ một dịch vụ đơn lẻ hay nhiều dịch vụ cho một số địa phương. Các đặc khu địa phương thường loại bỏ sự kiểm soát chính sách, chi tiết kỹ thuật, và trách nhiệm tài khóa từ chính quyền địa phương để cung cấp dịch vụ. Ví dụ, Phân khu quản lý nước trung tâm của thủ

phủ Chicago được thành lập vào năm 1889 để giữ cho hệ thống nước thải không làm ô nhiễm hồ Michigan và các sông Chicago, Des Plaines, Calumet, và Illinois.

**11. Chuyển giao chức năng** - Phương pháp này được sử dụng để thay đổi hoàn toàn những tổ chức cung cấp các dịch vụ mang tính đặc trưng, trong đó các chính quyền địa phương này trao thẩm quyền cho các chính quyền địa phương khác. Các chuyển giao có thể thực hiện được tiêu biểu nhờ các quy định của bang và được hình thành thông qua thương lượng chính quyền. Ví dụ, hạt Erie, bang New York, trong vòng 70 năm qua đã chuyển giao nhiều dịch vụ khác nhau từ chính quyền tỉnh sang các chính quyền hạt gồm có phúc lợi xã hội, các nhiệm vụ tập trung của ngành cảnh sát, cấp phát vốn cho trang thiết bị văn hóa, công viên, sân bay Buffalo, và thư viện trong một quy trình phân vùng liên tục.

## 12. Sáp nhập

Sáp nhập là cách thức được áp dụng đã từ lâu nhằm mở rộng các chính quyền và ranh giới dịch vụ ở Hoa Kỳ. Ví dụ, thành phố Sugar Land, bang Texas, phát triển nhanh chóng sau một loạt các cuộc sáp nhập trong 15 năm qua, làm tăng dân số lên hơn 150 phần trăm.

**13. Các cơ quan và phân khu đặc biệt** - Các thẩm quyền và phân khu đặc biệt được thiết kế nhằm xử lý các vấn đề đơn lẻ như là giao thông công cộng, kiểm soát ô nhiễm môi trường, bệnh viện, sân bay, hay cung cấp nước sạch cho một khu vực cơ bản, mà điển hình là sự tham gia của một khu vực đô thị lớn. Đây là các hình thức chính quyền vùng phổ biến nhất tại các khu vực thủ phủ. Một ví dụ là Cơ quan quản lý hệ thống cầu và đường hầm Triborough, đã xây dựng hầu hết cơ sở hạ tầng hiện đại của thành phố New York, bao gồm rất nhiều cầu và đường hầm nối Manhattan với các thị xã bên ngoài thành phố.

**14. Các phân khu trọng điểm nhiều mục đích (Metro)** - Các phân khu này thiết lập một quyền hạn vùng để thực hiện nhiều loại chức năng khác nhau, không chỉ một nhóm các chức năng liên quan như ở các ví dụ nêu trước đó. Ví dụ như, Phân khu dịch vụ trọng điểm thành phố Portland, bang Oregon được hình thành bởi luật của bang vào năm 1979 và bao gồm ba hạt, 24 thành phố tự quản, và một số cơ quan chuyên về mục đích đặc biệt. Danh mục của phân khu này bao gồm việc điều hành vườn thú vùng và trung tâm hội nghị, công viên và các khu vực không gian mở, phát triển kinh tế, chất thải rắn, nhà ở, giao thông vận tải, tái chế, và các dịch vụ về môi trường khác.

**15. Hạt đô thị được cải cách** - Các hạt - đang tìm kiếm các nhà lãnh đạo điều hành mạnh mẽ hơn và có tính đại diện rộng hơn trong các tổ chức lập pháp của họ - đôi khi lựa chọn thực hiện mô hình hạt đô thị cải cách, cơ cấu lại chính quyền hạt với một chi nhánh lập pháp và điều hành, nhưng vẫn để cho các khu tự quản và các chính quyền địa phương khác thuộc phạm vi của hạt lại không thay đổi. Ví dụ như, hạt Allegheny, bang Pennsylvania, phát triển hiến chương hạt đô thị của họ thông qua một quy định đặc biệt của bang vào năm 1997.

**16. Các phân khu tài sản vùng** - Đây là các phân khu thuế đặc biệt được sử dụng để tạo nguồn vốn cho các nguồn lực của vùng, như là các học viện văn hóa và nghệ thuật, các điểm giải trí như sân vận động thể thao, và thậm chí cả các thư viện và công viên. Ví dụ,

các cử tri Denver vào năm 1988 sáng lập ra Phân khu tiện tích khoa học và văn hóa, đã bao gồm bảy hạt trong vùng đô thị, nhằm cung cấp một nguồn vốn vay không hạn chế và không đòi cho các tổ chức văn hóa và khoa học.

**17. Sáp nhập/Hợp nhất** - Hình thức này kết hợp nhiều mô hình mà kết quả là hình thành nên một chính quyền mới cho toàn vùng, phân chia lại quyền hành và chức năng quản lý, và thay đổi *hiện trạng* thể chế và chính trị. Các lựa chọn đi từ các hình thức tăng trưởng đến sự sáp nhập hạt - thành phố, và đến sự hợp nhất nhiều hạt. Một ví dụ là vụ sáp nhập thành phố Louisville và hạt Jefferson vào năm 2000, bang Kentucky, sự kiện hợp nhất đại đô thị lớn đầu tiên trong ba thập kỷ qua.

Để giúp cho việc hợp tác vùng thành công và bền vững hơn, giới chức được bầu ra ở địa phương và các lãnh đạo cộng đồng phải thu hút tất cả các đối tượng liên quan tham gia, từ những công dân, những đối tác kinh doanh cho đến người đứng đầu về tôn giáo. Hướng dẫn này chỉ vạch ra nhưng bước cơ bản để thu hút những người liên quan tham gia, cùng với các bài học kinh nghiệm từ các cộng đồng đã nỗ lực thử nghiệm nhiều hình thức hợp tác chính quyền địa phương khác nhau.

## GIỚI THIỆU

Tại một hội nghị của các cán bộ địa phương đắc cử gần đây, người ta đã thảo luận một chủ đề quan trọng về sự hợp tác giữa các vùng. Khi những người tham dự yên vị, một diễn giả đã hỏi: “Có bao nhiêu người trong số các bạn ứng cử vào một cơ quan với tư cách là một người muốn đóng góp xây dựng địa phương?” Chỉ có một vài cái gật đầu gì đấy từ 30 người tham gia.<sup>1</sup>

“Được rồi,” diễn giả nói. “Hãy nghĩ đến ba thách thức lớn nhất mà cộng đồng của bạn đang phải đối phó. Thách thức nào trong số đó chỉ cần chính quyền địa phương của bạn xử lý, mà không phải nhờ đến quyền hạn của các địa phương lân cận?” Câu trả lời, các cán bộ địa phương đã phải thừa nhận, rằng thực sự khó nêu ra một vấn đề quan trọng nào đấy mà họ có thể tự giải quyết một mình.

Đây là một sự tiến thoái lưỡng nan của các phương thức quản trị vùng. Chúng gần như được xem là niềm hy vọng lớn lao nhất trên toàn cầu để giải quyết các khó khăn mà các cộng đồng phải đối phó. Nhưng ít nhất là chúng chắc chắn được chấp nhận lựa chọn.

Hợp tác giữa các chính quyền không phải là một quan niệm xa lạ đối với đa số các cộng đồng. Có những phân khu đặc biệt dành cho dịch vụ giao thông vận tải hay dịch vụ cấp thoát nước, các quyền hạn chung điều hành các sân bay hay các khu công nghiệp, các thỏa thuận chung về mua sắm giữa nhiều chính quyền. Tuy nhiên, nhiều quan chức được bầu lên và những người khác đang cảm thấy cần có nhu cầu hợp tác ở hình thức khác. Từ các quận huyện đến các hạt, các chính quyền địa phương đang thể hiện sự sẵn lòng khám phá các lựa chọn hợp tác vùng, bắt đầu là các thương lượng công việc không chính thức và sau đó là thúc đẩy đến thay đổi cơ cấu chính thức. Mọi quan tâm về chủ đề này cũng đang tăng ở cấp độ bang. Tìm hiểu về luật pháp để khuyến khích và tạo điều kiện cho hợp tác liên chính quyền cũng được cân nhắc và/hay được thực hiện trong vài năm qua tại một số bang, bao gồm West Virginia, Indiana, Illinois, Ohio, Nebraska, Kansas, và Iowa.

Hướng dẫn này trình bày các mô tả và các tình huống nghiên cứu của 17 phương thức hợp tác liên chính quyền, sắp xếp từ các giải pháp có xu hướng có khả năng thực thi hơn về mặt chính trị và ít gây tranh cãi hơn, cho đến những giải pháp mang tính xây dựng nhiều hơn và khó thực hiện hơn. Mục tiêu của các hướng dẫn là nhằm giúp cho các cán bộ được bầu của địa phương tìm hiểu các lựa chọn khi xem xét các khả năng làm việc với các chính quyền địa phương khác trong vùng của họ để cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả và đạt được các lợi ích khác.

Trong nhiều ví dụ, hợp tác liên chính quyền giúp các địa phương đạt được kết quả tốt hơn là nếu họ thực hiện một mình. Một nghiên cứu vào năm 1994 về 50 ví dụ hợp tác cộng đồng phát hiện ra rằng những trường hợp hợp tác thành công đạt được bốn kết quả chính: họ thu được các kết quả xác thực, tạo ra các quy trình mới mang lại các giải pháp mà các cách làm truyền thống đã thất bại, trao quyền hành cho dân chúng và các hội nhóm, và thay đổi một cách căn bản cách thức mà các cộng đồng đối phó với các vấn đề phức tạp.<sup>2</sup>

Nếu hợp tác giữa các vùng đã chứng tỏ là một chiến lược hiệu quả, thì tạo sao có nhiều cộng đồng không chấp nhận chiến lược vùng? Kathryn Foster, Giám đốc Viện quản trị địa phương và tăng trưởng vùng của Đại học Bang của New York tại thành phố Buffalo (State University of New York), đã lưu ý năm thách thức hành động quan trọng của các vùng để các quan chức địa phương xem xét.<sup>3</sup> Đó là:

- 1. Thách thức về tính đồng nhất của các vùng.** Tính đồng nhất là rất quan trọng cho sự thành công của vùng. Nhà nghiên cứu Anthony Down (1994) quan sát rằng những cải cách vùng đầy ý nghĩa cũng không thể thực hiện được nếu không có sự “đoàn kết khu vực thủ phủ hiệu quả.”<sup>4</sup> Tuy nhiên, ai cũng biết là tính đồng nhất vùng thường yếu bởi vì lòng trung thành có khuynh hướng “gắn với quê hương hơn” tại các địa phương hay các vùng lân cận nhau.
- 2. Thách thức về chiến lược chính trị.** Không có sự nhất trí trong chiến lược chính trị tốt nhất để thay đổi vùng. Một số người thì chiều cố đến các bước mang tính nhất trí ngày càng tăng qua thời gian dài, trong khi những người khác thì thích những kế hoạch năng nổ, các chỉ thị và các đề xuất táo bạo.
- 3. Thách thức về sự hòa hợp các quan điểm đa dạng (Big Tent).** Các nỗ lực vùng nhìn chung bền vững và thành công hơn khi chúng huy động một cơ sở hỗ trợ hợp lý từ nhiều hội nhóm có chung mối quan tâm. Tuy nhiên, xác định một vấn đề và làm hài hòa các mục tiêu đối chọi nhau trong các nhóm này là khó khăn về mặt chính trị.
- 4. Thách thức về sự đồng thuận.** Tương tự, các liên kết có xu thế củng cố chính bản thân chúng thể hiện ở việc ưu tiên sự đồng thuận hơn là mâu thuẫn. Ví dụ, các nỗ lực của vùng tập trung vào phát triển kinh tế có xu thế ít tranh cãi và có tính hỗ trợ nhiều hơn là chủ nghĩa địa phương dựa vào các vấn đề về công bằng và quản lý tăng trưởng.
- 5. Thách thức chính sách của bang và liên bang.** Các chính sách của bang và liên bang không nhất quán, thông thường là kết quả của việc thay đổi quản lý và phản ứng nhanh trước các yêu cầu của cử tri, có thể vừa thúc đẩy các vùng đồng thời vừa làm hại họ. Ví dụ, ở khu vực thủ phủ Louisville gồm cả khu vực phía bắc miền trung của Kentucky và phía nam Indiana, vấn nạn ô nhiễm không khí tại Indiana được Văn phòng bảo vệ môi trường Hoa Kỳ -EPA (U.S. Environmental Protection Agency) có văn phòng tại Chicago chịu trách nhiệm xử lý, và tại Kentucky thì có văn phòng của EPA ở Atlanta xử lý - thêm mức độ nhất trí ra quyết định đối với hành động của vùng. Hơn nữa, luật của nhiều bang không khuyến khích hợp tác chính quyền địa phương - đặc biệt khi liên quan đến thay đổi cơ cấu - bằng cách dựng lên các rào cản luật lệ. Những rào cản này bao gồm: yêu cầu phải có sự cho phép ưu tiên của bang trước khi các địa phương có thể chính thức bắt đầu thảo luận về những thay đổi quan trọng; ra luật mới để kiểm soát sự thay đổi dự định làm; và yêu cầu phải đạt đa số phiếu bầu tại các khu vực để tiến hành sự thay đổi.

Hoạt động hợp tác vùng rất khó thực hiện; nó đòi hỏi sự tham gia của các chính quyền để đương đầu với và vượt qua tất cả các thách thức này. Nhưng những người theo đuổi chủ nghĩa địa phương ở chừng mực nào đó cảm thấy các nỗ lực là đáng giá. Cân nhắc quan trọng: liệu phương thức của vùng có phải là giải pháp tốt nhất để xử lý thách thức trước mắt. Ví dụ như về phạm trù cung cấp dịch vụ, bà Foster lưu ý rằng hoạt động hợp tác vùng là hợp lý trong một số trường hợp cụ thể - ví dụ, khi một dịch vụ công có thể tận dụng được lợi ích kinh tế theo quy mô; khi nó yêu cầu cần nhiều sự hợp tác các vùng; và khi nó bảo đảm chuẩn hóa mức độ dịch vụ. Bà cho rằng, các khu vực dịch vụ phù hợp cho các giải pháp quản lý vùng tiêu biểu gồm có: dịch vụ cấp thoát nước, các tiện ích công, sân bay, đường xa lộ, các cảng và vịnh, dịch vụ xử lý rác thải, dịch vụ quá cảnh, quản trị và kế hoạch môi trường, tiếp thị và du lịch, điều tra tội phạm, sức khỏe công cộng và viện trợ của chính phủ.<sup>5</sup>

Mặc khác, cũng có các dịch vụ do địa phương cung cấp có chiều hướng không thể đạt được cùng lợi ích kinh tế theo quy mô và đòi hỏi tương đối ít sự hợp tác giữa các vùng, và không nhất thiết phải được chuẩn hóa. Ví dụ gồm có: cảnh sát tuần tra, chữa cháy, phát triển cộng đồng, quy hoạch và kế hoạch vùng, trường học, công viên, hoạt động giải trí, thu gom rác, các chương trình thanh niên, các dịch vụ cho người già và thư viện.<sup>6</sup>

Vậy câu hỏi tồn tại là: thách thức lớn nhất nào mà cộng đồng của bạn đang phải đối mặt có thể xử lý được chỉ nhờ vào chính quyền địa phương của bạn, mà không cần phải làm việc với chính quyền lân cận? Chúng tôi nghi ngờ câu trả lời là không. Và, ở các trang tiếp theo, chúng tôi sẽ đưa ra các chọn lựa quản trị vùng với các dẫn chứng, cũng như cách thức từng bước thực hiện để giúp các quan chức địa phương chỉ đạo thay đổi của vùng cùng với sự tham gia của các bên liên quan.

### Cung cấp dịch vụ - Quy tắc kinh nghiệm cho chủ nghĩa vùng và địa phương

Chủ nghĩa vùng hợp lý khi một dịch vụ:

- Có thể đạt được lợi ích kinh tế theo quy mô.
- Có tính “lan tỏa” mạnh, đó là tác động đến các khu vực bên ngoài lãnh thổ của dịch vụ.
- Yêu cầu hợp tác giữa các vùng.
- Có ít lựa chọn ưu tiên, đó là mong muốn của người tiêu dùng ít thay đổi.
- Đảm bảo một mức độ chuẩn hóa trên các cơ sở hợp lý.

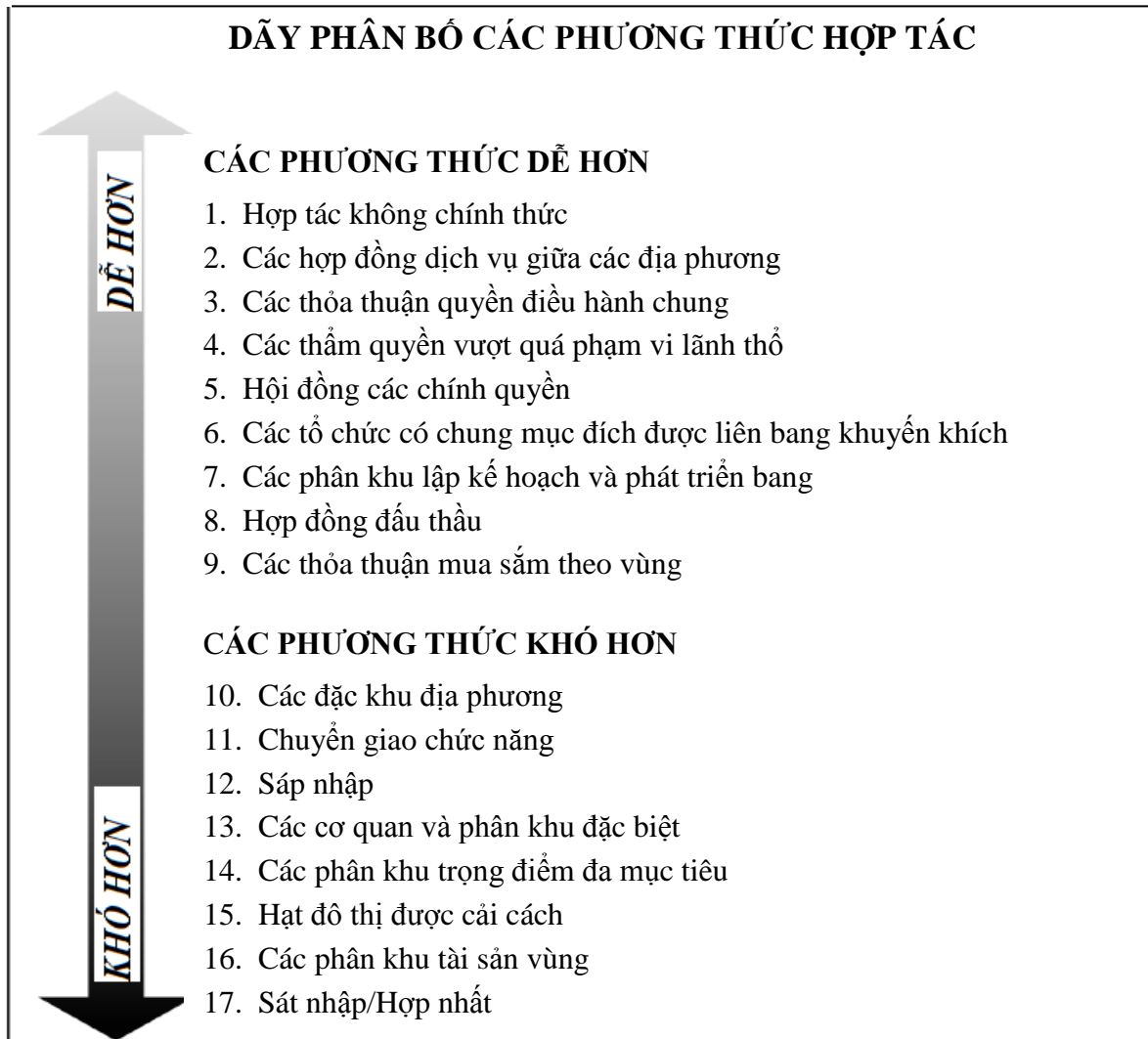
Chủ nghĩa địa phương hợp lý khi một dịch vụ:

- Có thể đạt được ít lợi ích kinh tế theo quy mô hay có thể phải gánh gia tăng chi phí vùng.
- Tính “lan tỏa” ít, đó là, chỉ ảnh hưởng đến những khu vực nằm trong lãnh thổ của dịch vụ.
- Cần ít hợp tác giữa các vùng.
- Có nhiều lựa chọn ưu tiên, đó là, mong muốn của người tiêu dùng thay đổi nhiều.
- Không đảm bảo một mức độ chuẩn hóa trên các cơ sở hợp lý.

Chủ nghĩa Nguồn: Foster, Kathryn. 2011. *Regionalism on Purpose (Chủ nghĩa vùng có mục đích)*, MA: Lincoln Institute of Land Policy (Học viện Lincoln về chính sách đất đai), trang 20.

## NHỮNG LỰA CHỌN HỢP TÁC VÙNG CỦA CÁC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Phần này trình bày 17 lựa chọn phương thức hợp tác vùng cho các chính quyền địa phương, dựa trên công trình nghiên cứu của giáo sư David Walker của đại học Connecticut và Liên minh quản lý vùng. Mỗi lựa chọn gồm có một phần mô tả, các ví dụ của các địa phương đã áp dụng lựa chọn, các lợi thế và thách thức liên quan đến mỗi phương thức.<sup>7</sup> Các lựa chọn được tổ chức theo một chuỗi liên tục, sắp xếp từ những lựa chọn mà yêu cầu sự thay đổi cơ cấu ít nhất (dễ thực thi nhất và ít gây tranh cãi nhất) cho đến những lựa chọn yêu cầu sự thay đổi cơ cấu nhiều hơn và có thể khó thực hiện hơn. Các nghiên cứu tình huống được tạo ra từ các hồ sơ nghiên cứu, các cuộc phỏng vấn với những người đang thực hiện lựa chọn, và tập hợp các thực tiễn thành phố của Liên minh các thành phố quốc gia.<sup>8</sup>



**CÁC PHƯƠNG THỨC DỄ HƠN**

Chính lựa chọn đầu tiên trong chuỗi hợp tác các chính quyền địa phương nêu ra các cơ hội bắt đầu sự hợp tác và học hỏi cách làm việc cùng nhau theo những phương thức dễ thực thi cho các chính quyền tham gia và tạo ra ít tranh cãi nhất. Trở ngại chủ yếu của các cách thức này là chúng thường hạn chế sự tập trung. Kết quả là các địa phương có thể muốn xem xét các lựa chọn khác để có thể có được sự hợp tác lâu dài và bền vững.

**1. Hợp tác không chính thức**

Hình thức này điển hình đòi hỏi hai chính quyền địa phương - thông thường lân cận nhau - đưa ra các hành động tác động tương hỗ cho mỗi bên. Thêm các đối tác tư nhân hoặc phi lợi nhuận vào có thể làm tăng sự chấp nhận và ảnh hưởng của sự hợp tác không chính thức trong một vùng. Hơn nữa, đây là một lý do tốt đẹp để tin rằng, như tác giả William Dodge đã tin, hợp tác để giải quyết khó khăn giữa các cộng đồng có thể dẫn đến quản trị liên cộng đồng.<sup>9</sup>

**Ví dụ:**

Tổ chức **Metro Mayors Caucus** ở Denver được thành lập vào năm 1993 dưới hình thức là một liên minh hợp tác giữa các thị trưởng của 31 thành phố và thị xã của thành phố lớn Denver. Mục

tiêu: hoạt động với tư cách là tiếng nói chung cho các vấn đề ảnh hưởng đến toàn vùng. Những vấn đề này không thể được giải quyết một cách hiệu quả nếu chỉ có một khu vực có thẩm quyền hành động một mình. Chế độ hợp kín có tính duy nhất trong các tổ chức vùng do sự cam kết nhất trí đồng lòng ra quyết định, khám phá tất cả các lựa chọn, và tìm kiếm các giải pháp đáp ứng được nhu cầu và giá trị của mỗi thành viên. Chế độ hợp kín theo cách thức này có thể phát triển được các vị trí và thực hiện các khởi xướng về quản lý tăng trưởng, vận tải đa phương thức, nhà ở giá hợp lý, phản ứng nhanh của vùng trong trường hợp khẩn cấp, và hợp tác giữa các chính quyền. Sự thành công của Metro Mayors Caucus ở Denver đã đưa đến sự nhân đôi mô hình này ở thành phố Oklahoma, Chicago, Albuquerque, và Boston.

### **Thông tin liên hệ**

Catherine Marinelli

Program and Policy Director (Giám đốc chương trình và chính sách)

Metro Mayors Caucus

899 Logan Street, Suite 311

Denver, Colorado 80203

Phone: (303) 477-8065

Web: [www.metromayors.org](http://www.metromayors.org)

Chương trình **Regional Jobs Initiative** (Sáng kiến việc làm vùng) được khởi đầu vào năm 2003 ở hai thị xã Fresno và Clovis, bang California, và hiện tại bao gồm hàng trăm tổ chức dân sự và tư nhân. Tất cả đều tập trung vào mục tiêu cơ bản là giúp phát triển kinh tế bền vững và dài hạn trong vùng Fresno thông qua đa dạng hóa cơ sở kinh tế và công nghiệp để đánh bại tỷ lệ thất nghiệp hai con số dai dẳng.

Chương trình Sáng kiến việc làm dựa trên ý tưởng rằng nền kinh tế các vùng được hình thành từ các ngành nghề, hay các hội nhóm liên quan đem lại lợi ích cho lẫn nhau. Lực lượng đặc biệt này có nhiệm vụ xác định các nhóm ngành công nghiệp đang sát nhập hoặc đang hoạt động, là những nhóm ngành mà vùng có lợi thế cạnh tranh, và từ đó lập ra chiến lược cải tiến môi trường hoạt động của vùng cho các nhóm ngành ấy để có sự đổi mới, sáng tạo, mở rộng và duy trì hoạt động kinh doanh. Một kế hoạch chiến lược 5 - năm, được chỉ đạo bởi 10 tiêu chuẩn cộng đồng là các Quy tắc hướng dẫn của vùng Fresno, đã giúp phát triển hợp tác về kinh doanh, giáo dục, dân sự và lãnh đạo cơ sở. Mục tiêu của Regional Jobs Initiative là tạo được khoảng từ 25.000 đến 30.000 việc làm mới vào năm 2008, với mức lương bình quân 29.500 USD.

### **Thông tin liên hệ**

Regional Jobs Initiative

Ashley Swearingin, Chief Operations Officer (Trưởng điều hành)

c/o Office of Community and Economic Development (Văn phòng phát triển kinh tế và cộng đồng)

California State University, Fresno

5010 N. Woodrow Ave., M/S WC 142



Fresno, CA 93740

Phone: 559-294-6027

Web: www.fresnorji.org

## Các lợi thế và thách thức - Hợp tác không chính thức

### Lợi thế:

- Có giải pháp thực tế cho các nhu cầu cụ thể; thường thực hiện các mục tiêu của chính quyền địa phương mà không cần đến chính sách tài khóa phức tạp và các yếu tố thẩm quyền.
- Là phương thức được áp dụng thực tiễn rộng rãi nhất để cung cấp dịch vụ công cộng hợp tác, theo các bằng chứng được thuật lại.

### Thách thức:

- Khó có thể bền vững theo thời gian, do thiếu cơ cấu chính thức.
- Rất nhạy cảm với sự chuyển giao và thay đổi về chính trị, nhân sự và nguồn lực.

## 2. Các hợp đồng dịch vụ giữa các địa phương

Các hợp đồng dịch vụ liên địa phương là một lựa chọn hợp tác mang tính tự nguyện khác. Ngược lại với các phương pháp không chính thức, chúng liên quan đến một bản thỏa thuận mang tính chính thức hơn giữa hai hay nhiều chính quyền địa phương. Hợp đồng dịch vụ liên địa phương thường được sử dụng phổ biến để thi hành các trách nhiệm về dịch vụ, đặc biệt là giữa hay trong các cộng đồng lớn, và chúng thường bao gồm các tổ chức phi lợi nhuận và dân sự. Các hợp đồng này có thể dưới nhiều hình thức khác nhau:

- (1) Hợp đồng dịch vụ giữa hai chính quyền trong đó một bên đồng ý cung cấp một dịch vụ cho bên còn lại với một mức giá thỏa thuận. Đây là hình thức hợp đồng dịch vụ liên địa phương phổ biến nhất và có thể đảm đương các dịch vụ như là cưỡng chế thực thi pháp luật, phòng cháy chữa cháy, sửa chữa, tòa án, thư tín khẩn, thanh tra xây dựng và hành pháp.
- (2) Các thỏa thuận dịch vụ chung trong đó hai hay nhiều chính quyền địa phương tham gia lên kế hoạch, hỗ trợ tài chính, và cung cấp dịch vụ trong phạm vi ranh giới của các địa phương tham gia.<sup>10</sup>
- (3) Các thỏa thuận hỗ trợ qua lại đối với các dịch vụ khẩn cấp, với chi tiết là các chính quyền địa phương sẽ cung cấp các dịch vụ như thế nào trong phạm vi các địa phương hợp tác khi có trường hợp khẩn mà không phải thanh toán chi phí.

### **Ví dụ:**

**Nhóm phòng cháy chữa cháy của ba hạt ở bang Montana** (Tri-County Fire Working Group) được hình thành vào năm 1984 nhằm giáo dục dân chúng về phòng tránh cháy nổ và để đào tạo nhân sự phản ứng khẩn cấp xử lý cháy nổ. Nhóm bao gồm các đại diện từ: Dịch vụ khẩn cấp và

phòng chống thảm họa của ba hạt Broadwater, Lewis và Clark, và Jefferson; Ban phòng cháy chữa cháy thành phố Helena (Helena City Fire Department); Hội đồng phòng cháy chữa cháy nông thôn của hạt Lewis và Clark (Lewis and Clark County Rural Fire Council); văn phòng cảnh sát trưởng Lewis và Clark (Lewis and Clark County Sheriff's Department); Ban tài nguyên thiên nhiên của bang Montana (Montana Department of Natural Resources); Rừng quốc gia Helena (Helena National Forest); Văn phòng quản lý đất đai của Hoa Kỳ Butte Field Office (Butte Field Office of the U.S. Bureau of Land Management); các cư dân và các nhà thầu.

Một trong những người tổ chức, ông Sonny Stiger từ Wolf Creek, Montana, phát biểu rằng trước khi nhóm được thành lập, “rất nhiều người đã nỗ lực làm việc để cải thiện sự hiểu biết của người dân về các vấn đề gây ra từ việc tích trữ chất đốt từ rừng, nhưng không có mấy tiến triển. Qua việc hợp tác với nhau, chúng tôi có thể đưa ra tiếng nói chung và mọi người bắt đầu quan tâm lắng nghe.”<sup>11</sup>

Nhóm hợp tác đã mang lại nhiều lợi ích cho khu vực ba hạt, mở rộng các mục tiêu ban đầu. Ví dụ như, nhóm đã giúp phát triển các kế hoạch liên kết phòng ngừa cháy nổ giữa các cơ quan và hỗ trợ để giành được các khoản trợ cấp của bang và liên bang nhằm giúp các chủ đất tư nhân giảm thiểu lượng chất gây cháy nổ trong địa hạt của họ. Những người tham gia cho rằng đối với họ, quan hệ làm việc gần gũi giữa các thành viên của nhóm đã và đang phát triển lên là một kết quả quan trọng, đóng góp tốt hơn trong sự nghiệp bảo vệ và phòng chống cháy nổ khắp khu vực.

### **Thông tin liên hệ**

Pat McKelvey, Manager (Giám đốc)

Lewis and Clark County Prevention and Mitigation (Ban giảm thiểu và phòng chống của hạt Lewis and Clark)

221 Breckenridge, Law Enforcement Center

Helena, MT 59601

Phone: 406-447-8225

Web: [www.fs.fed.us/r1/nfp/MT\\_Helena\\_Tri\\_County\\_2003.pdf](http://www.fs.fed.us/r1/nfp/MT_Helena_Tri_County_2003.pdf)

**Chương trình thu gom rác thải gia dụng độc hại Triangle** (The Triangle Region Household Hazardous Waste Collection Program) được sáng lập vào năm 1995 nhằm hợp tác và cải tiến các phương pháp loại bỏ rác thải độc hại gia dụng ở vùng Tam giác phía Bắc Carolina. Chương trình liên kết này đề ra các mục tiêu, thứ tự ưu tiên và các chương trình hoạt động ở nước ngoài. Bao gồm: các hạt Chatham, Durham, Orange và Wake; thành phố Durham; và các thị xã Chapel Hill và Carrboro. Quản lý hoạt động được thực hiện bởi Hội đồng các chính quyền Triangle J.

Mục tiêu chính là giảm rác thải gia dụng độc hại ở các khu rác thải và trong môi trường. Các sáng kiến gồm có:

- Chương trình giáo dục toàn diện để tuyên truyền đến công chúng việc giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và cách thức hủy rác thải đúng.
- Thực hiện các phương tiện giáo dục như là các chương trình nâng cao, các thông cáo, triển lãm truyền thông và các tài liệu quảng cáo.

- Người dân hoặc các cơ quan thẩm quyền có thể sử dụng các điểm thu gom rác ở khắp vùng.
- Chiến dịch truyền bá thông tin công cộng với đường dây nóng hoạt động 24 giờ.
- Hợp đồng chung với công ty phân hủy rác thải đã cung cấp khoản chiết khấu 10 phần trăm cho chương trình.

Trong số các lợi ích chính mà các chính quyền tham gia chương trình đạt được có sự tiết kiệm chi phí và hiệu quả lớn hơn - ví dụ như, thể hiện ở sự hợp tác mua sắm trang thiết bị và phát triển các đặc điểm kỹ thuật chung cho các tiện ích thu gom.

### **Thông tin liên hệ**

John Hodges-Coppel, Regional Planning Director (Giám đốc kế hoạch vùng)

Triangle J Council of Governments

P.O. Box 12276

Research Triangle Park, NC 27709

Phone: (919) 558-9320

Web: [www.trianglehgw.org](http://www.trianglehgw.org)

### **Các lợi thế và thách thức - Các hợp đồng dịch vụ giữa các địa phương**

#### Lợi thế:

- Cung cấp một thỏa thuận chính thức giữa hai hoặc nhiều chính quyền để hợp tác thực thi các chức năng công trong phạm vi cơ cấu thẩm quyền.
- Có thể đưa ra các giải pháp chi phí hiệu quả cho các khó khăn chung.

#### Thách thức:

- Thách thức trong việc phân phối chi phí và dịch vụ công bằng cho các bên tham gia.
- Các thỏa thuận thiếu các dịch vụ đặc trưng được mong đợi và thiếu trách nhiệm có thể gây ra mâu thuẫn.
- Để các thương lượng đi đến thành công thì mỗi bên của hợp đồng phải nhận được một lợi ích từ thỏa thuận; không thể giả định rằng một chính quyền sẽ tham gia hợp đồng với duy nhất một mục đích là chỉ vì đem lại lợi ích tốt đẹp cho vùng. Ví dụ, chương trình Triangle Region đã không lựa chọn xúc tiến một phương tiện phân hủy rác thải vùng, nhưng thay vào đó lại chọn hợp tác thu gom rác thải nhiều bên.
- Các điều khoản hoàng hôn (sunset provisions) thường được áp dụng trong các hợp đồng dịch vụ giữa các địa phương khiến cho chúng có xu hướng tập trung vào các khó khăn hơn là quy định toàn diện. Nói cách khác là khi các vấn đề hay khó khăn không còn thì các điều khoản này cũng biến mất

### **3. Các thỏa thuận liên kết điều hành**

Các thỏa thuận liên kết điều hành giữa hai hay nhiều chính quyền địa phương cung cấp các kế hoạch chung, hỗ trợ tài chính và cung cấp dịch vụ cho người dân của toàn bộ các địa phương liên quan, trong đó tất cả các bên của thỏa thuận đều hưởng các dịch vụ giống nhau từ cùng một nhà

cung cấp. Các tổ chức tư nhân và dân sự khác cũng có thể tham gia. Các thỏa thuận quyền điều hành chung được áp dụng cho nhiều loại dịch vụ khác nhau, bao gồm phòng cháy chữa cháy, đào tạo nghề và giới thiệu việc làm, và kiểm soát lụt lội.

### Ví dụ

**Trung tâm điều hành hoạt động quá cảnh Arkansas** (The Central Arkansas Transit Authority) được sáng lập như là đoàn thể chung vào năm 1986. Trung tâm là một ban gồm 13 thành viên được chỉ định bởi các lãnh đạo đắc cử điều hành. Nó phục vụ cho các hạt Little Rock, North Little Rock, Cammack Village, Maumelle, Sherwood, và các phần của hạt Pulaski.

Năm 1995, các cử tri tán thành một loại thuế để xây dựng một sân thi đấu 18.000 chỗ ngồi ở North Little Rock và tăng gấp đôi quy mô của trung tâm hội nghị ở Little Rock - nhưng chỉ với 300 chỗ đậu xe mới. Trung tâm điều hành hoạt động quá cảnh đã chỉ đạo phương hướng xây dựng một tuyến xe điện đi vào thành phố và hỗ trợ phục hồi các khu vực trung tâm của các thành phố lân cận. Kể từ khi được khai trương vào năm 2004, tuyến xe điện River Rail đã đạt được chỉ tiêu tổng số hành khách sử dụng và tạo ra sự phát triển thương mại và dân cư mới, cùng với việc cải tạo lại các toàn nhà cũ.<sup>12</sup>

### Thông tin liên hệ

Keith Jones, Executive Director (Giám đốc điều hành)

Central Arkansas Transit Authority

901 Maple Street

North Little Rock, AR 72114

Phone: (501) 375-6717

Web: [www.cat.org](http://www.cat.org)

Vào năm 1997, một thỏa thuận đem đến phúc lợi giữa thành phố Minneapolis và hạt Hennepin, bang Minnesota, đã thiết lập **Chương trình đào tạo và việc làm Minneapolis** (Minneapolis Employment and Training Program). Chương trình giúp cho thành phố và hạt có thể hợp tác phát triển và thực hiện các dịch vụ đào tạo và việc làm dưới hình thức cải cách phúc lợi. Thành phố và hạt đã góp chung các nguồn lực của họ và trao quyền cho 5 thành viên của Ủy ban đối tác thành phố - hạt (City-County Partnership Committee) để thực hiện tất cả các hoạt động giới thiệu cấp vốn.

Ủy ban gồm có các nhân viên từ cả thành phố và hạt. Các thành viên hạt làm Trợ lý quản lý hạt đối với các dịch vụ cộng đồng, Trợ lý giám đốc kinh tế, và Trợ lý giám đốc đào tạo và việc làm. Các thành viên của thành phố làm Giám đốc dịch vụ lân cận và Giám đốc chương trình đào tạo và việc làm.

Ủy ban quản lý nguồn vốn có tổng giá trị 23 triệu USD từ nhiều địa phương, bang và liên bang. Không có chương trình, thì các quỹ vốn có thể được quản lý bởi thành phố và hạt với các quy trình riêng biệt và không có hoặc ít được bàn bạc cố vấn.<sup>13</sup>

### Thông tin liên hệ

Deb Bahr-Helgen, Supervisor (Giám sát)

Minneapolis Employment and Training Program (Chương trình đào tạo và việc làm Minneapolis)

Community Planning and Economic Development Department (Văn phòng phát triển kinh tế và kế hoạch cộng đồng)

Room 600, Crown Roller Mill

105 5th Avenue

South Minneapolis, MN 55401-2534

Phone: (612) 673-6226

Web: [www.ci.minneapolis.mn.us/metp](http://www.ci.minneapolis.mn.us/metp)

### **Lợi thế và thách thức - Các thỏa thuận liên kết điều hành**

#### Lợi thế:

- Có thể đưa ra các giải pháp chi phí hiệu quả cho các khó khăn chung thông qua một thỏa thuận chính thức giữa các chính quyền để thực hiện các chức năng hợp tác chung.
- Có thể cung cấp sự hiệp lực vùng tốt hơn tạo ra tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cao hơn tỷ suất sinh lợi dự đoán.

#### Thách thức:

- Với một thỏa thuận quyền điều hành chung, để các thương lượng đi đến thành công thì mỗi bên của hợp đồng phải nhận được một lợi ích từ thỏa thuận; không thể giả định rằng một chính quyền sẽ tham gia hợp đồng với duy nhất một mục đích là chỉ vì đem lại lợi ích tốt đẹp cho vùng.

### **4. Các thẩm quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ**

Phương thức này cho phép các thành phố thực hiện quyền quy định luật lệ của họ ở các khu vực xung quanh không thuộc phạm vi điều hành của họ. Trước đây nó chỉ được dùng cho các mục đích an toàn và sức khỏe công cộng, hiện nay chủ yếu áp dụng cho việc lập kế hoạch và quy hoạch vùng. Việc thực thi các quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ đòi hỏi có quyền hạn từ bang, mà hiện nay có 35 bang tán thành cung cấp.

#### **Ví dụ**

**Thẩm quyền lập kế hoạch vượt quá phạm vi lãnh thổ** (Extraterritorial planning jurisdiction) được thực hiện bởi đa số các chính quyền thành phố tự quản ở Bắc Carolina, theo một nghiên cứu vào năm 2006 của đại học Bắc Carolina. Theo phản hồi của 315 thành phố tự quản, 62 phần trăm quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ được áp dụng cho các quy định phát triển đất đai, gồm có: quy hoạch, bảng hiệu chỉ dẫn, vị trí của khu giải trí người lớn và các tháp truyền hình, bảo vệ nguồn nước, kiểm soát tình trạng căn lảng và xói mòn, và các di tích lịch sử. Tác giả nghiên cứu, David W. Owens ở trường quản lý của đại học Bắc Carolina tại Chapel Hill, kết luận rằng áp lực tăng trưởng đô thị cho thấy vấn đề trọng tâm không phải là có nên quy định về đất đai nằm ngoài phạm vi điều hành không, mà quy định là bởi các quyền hạn nào.<sup>14</sup>

### **Các lợi thế và thách thức - Các thẩm quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ**

### Lợi thế:

- Cho phép các thành phố tự quản đối phó với các vấn đề gây ảnh hưởng đến họ nhưng lại nằm ở ngoài biên giới mà không cần phải sát nhập chính thức các khu vực liền kề.
- Trao cho các thành phố thêm sự linh hoạt để đương đầu với các quyết định sử dụng đất có tác động lên họ.

### Thách thức:

- Thực hiện các quyền vượt quá phạm vi lãnh thổ có thể gây tổn thương đến lợi ích của cá nhân các người dân ở các khu vực lân cận không thuộc phạm vi điều hành. Mặc dù chủ đất có sự bảo vệ của hiến pháp chống lại việc thu hồi đất không có đền bù, nhiều người lo ngại khi đất đai của họ bị giám sát bởi một thành phố không phải nơi họ sinh sống.

## **5. Hội đồng các chính quyền**

Hội đồng các chính quyền COGs (Councils of governments) là các tổ chức được hình thành bởi các hạt và thành phố để phục vụ người dân và các chính quyền địa phương trong một vùng thông qua hợp tác vùng. COGs đem lại sự hợp tác cung cấp dịch vụ, kế hoạch, luật sư biện hộ, trợ giúp kỹ thuật, và phát triển dự án. Các tổ chức này thường có đặc điểm là tình nguyện và không có chuyển giao quyền lực.

COGs trở nên phổ biến vào cuối năm những năm 1960 và 1970 từ các yêu cầu tài trợ của liên bang. Trong những năm 1980, COGs đáp ứng chủ nghĩa liên bang mới trong nhiệm kỳ của tổng thống Reagan qua việc trở thành các cơ quan dịch vụ vùng của các thành viên cử tri địa phương. Chúng thực hiện chức năng thanh toán bù trừ cũng như đảm đương một số vai trò kế hoạch đặc trưng của vùng. Một số cũng hoạt động với tư cách là các tổ chức kế hoạch trọng điểm - là các cơ quan cùng được ủy nhiệm việc chi tiêu vốn của liên bang cho các dự án giao thông vận tải. Hội đồng các chính quyền ở khu vực nông thôn thường đóng vai trò cung cấp dịch vụ trực tiếp hơn, trong khi các hội đồng các chính quyền ở khu vực thành phố lại thường phát triển và thúc đẩy các đối thoại và sáng kiến của vùng.

Đa số các COGs thuộc về Hiệp hội quốc gia các hội đồng vùng, một tổ chức hỗ trợ và ủng hộ tích cực được điều hành bởi chính sách và các lãnh đạo đặc cử đại diện cho 15 vùng trên khắp 50 bang. Hiệp hội là một nguồn lực tốt giúp cho COGs phát triển và thực thi hợp tác vùng. Tham khảo trang web: [www.narc.org](http://www.narc.org).

### **Ví dụ**

**Hội đồng vùng Trung Mỹ MARC (The Mid-America Regional Council)** hoạt động như là một hiệp hội các chính quyền hạt, thành phố và tổ chức kế hoạch trọng điểm cho khu vực hai thành phố bang Kansas. MARC được quản lý bởi một hội đồng quản trị gồm 30 lãnh đạo được tín nhiệm đại diện cho tám hạt và 116 thành phố trong vùng thành phố Kansas. Mục tiêu của MARC là nhằm làm tăng sự hiểu biết và hợp tác các vấn đề đang phát sinh vượt quá thẩm quyền của một thành phố, một hạt hay một bang đơn lẻ.

Danh sách đầu tư của MARC gồm có dịch vụ giao thông vận tải, chăm sóc trẻ em, dịch vụ dành cho người già, các dịch vụ khẩn, các vấn đề về môi trường, và nhiều vấn đề khác. Hội đồng cũng

đáp ứng các nhu cầu mang tính đặc trưng của vùng. Ví dụ, một ủy ban MARC trong coi các nỗ lực xử lý vào các mối đe dọa khủng bố khu vực thành phố thủ phủ Kansas. Ủy ban tập hợp các đối tác địa phương, bang và liên bang lại gần nhau để nêu ra các nhu cầu, phát triển các kế hoạch hành động và các nghị định vùng, và quyết định cách tận dụng tốt nhất các quỹ vốn của liên bang.

### **Thông tin liên hệ**

David Warm, Executive Director (Giám đốc điều hành)

Mid-America Regional Council

600 Broadway, Suite 300

Kansas City, MO 64105-1659

Phone: (816) 474-4240

Web: [www.marc.org](http://www.marc.org)

**Hiệp hội các chính quyền San Diego** (The San Diego Association of Governments) hoạt động dưới hình thức là một diễn đàn ra quyết định vùng của 19 chính quyền thành phố và hạt trong khu vực San Diego thuộc bang California. Hiệp hội đảm đương các trách nhiệm như là quản lý tăng trưởng, kế hoạch bảo trì nhà ở, quản lý giao thông, và điều tra xét xử tội phạm. Hiệp hội đề ra kế hoạch lãnh đạo vùng đối với lĩnh vực giao thông vận tải, nhà ở, không gian mở, tái chế, và quản lý rác thải độc hại; và truyền đạt thông tin với rất nhiều chủ đề tập trung vào chất lượng sống của vùng.

Ban giám đốc của hiệp hội bao gồm các thị trưởng, các thành viên hội đồng và một giám sát hạt từ mỗi chính quyền địa phương thuộc vùng. Bổ sung vào danh sách những thành viên được bầu này, còn có các đại diện cố vấn từ hạt Imperial, Bộ quốc phòng Hoa Kỳ, Văn phòng giao thông vận tải bang California - Caltrans (The California Department of Transportation), Khu cảng hợp nhất San Diego (the San Diego Unified Port District), Hệ thống vận tải công cộng (the Metropolitan Transit System), Khu vận tải công cộng hạt North (the North County Transit District), Ban quản lý nước hạt San Diego (the San Diego County Water Authority), và nước Mexico. Ban lãnh đạo có các nhân viên kế hoạch chuyên nghiệp, các kỹ sư và các chuyên gia nghiên cứu trợ giúp. Căn cứ vào số lượng lớn các vấn đề nảy sinh khắp các khu vực của vùng, hiệp hội được xem là một phương thức hợp tác, toàn diện và hợp lý thực hiện kế hoạch mà không cần phải thành lập một chính quyền mới với chi phí cao.

### **Thông tin liên hệ**

Gary Gallegos, Executive Director (Giám đốc điều hành)

San Diego Association of Governments

401 B Street, Suite 800

San Diego, CA 92101

Phone: (619) 699-1900

Web: [www.sandag.org](http://www.sandag.org)

## Các lợi thế và thách thức - Hội đồng các chính quyền

### Lợi thế:

- Cung cấp một diễn đàn giá trị cho các chính quyền địa phương trong vùng để giải quyết các mâu thuẫn và đạt được sự đồng thuận về những vấn đề rộng lớn gây ảnh hưởng đến họ, như là giao thông vận tải và chất lượng môi trường.
- Có thể đáp ứng được các vấn đề khẩn cấp và mới của vùng, như trường hợp của Ủy ban kế hoạch chống khủng bố của thành phố Kansas.
- Có thể là bước đầu tiên hướng tới sự khuyến khích hợp tác các vùng trong khu vực kinh tế trọng điểm.

### Thách thức:

- COGs có ít thẩm quyền hoạt động - những gì cần thực hiện đều phải phụ thuộc vào thiện ý và sự hợp tác của mỗi thành viên tự quản. Kết quả là, rất khó gây ảnh hưởng thay đổi đối với các vấn đề có những bất đồng lớn.
- Ngay cả những vấn đề đã có sự đồng thuận, cũng không đảm bảo là mỗi thành viên tự quản sẽ thực hiện hiệu quả chính sách đã thỏa thuận.
- Đã trở thành quy định, COGs có xu hướng tập trung vào các chính quyền địa phương là các cử tri của mình hơn là các công dân trong vùng. Điều này có thể không khuyến khích dân chúng tham gia hội đồng.

## 6. Tổ chức có chung mục đích được liên bang khuyến khích

Các tổ chức vùng chung mục tiêu có nguồn gốc được sáng lập để quản lý các chương trình hỗ trợ liên bang xung quanh các vấn đề nghèo đói, chăm sóc người già, kế hoạch hệ thống sức khỏe, và kế hoạch xét xử tội phạm. Số tổ chức bị giảm đi vào giữa những năm 1980 do sự cắt giảm ngân sách và chương trình và các yếu tố khác (gồm có sự hợp nhất các dịch vụ vào hội đồng các chính quyền). Các tổ chức vùng một mục tiêu mới được hình thành một cách cơ bản cho việc lập kế hoạch giao thông vận tải và cấp vốn. Trong các ví dụ này, họ hoạt động như là tổ chức kế hoạch trọng điểm được thiết kế bởi liên bang mà ưu tiên các dự án và chi tiêu vốn trong phạm vi một vùng. Các tổ chức vùng chung mục đích đồng thời có thể là phương tiện truyền bá cho các chương trình đào tạo và phát triển kinh tế.

### **Ví dụ:**

**Ủy ban kế hoạch vùng thung lũng Delaware** là một tổ chức kế hoạch trọng điểm cho vùng thủ phủ Philadelphia. Các đại diện thành phố, hạt và bang làm việc cùng nhau để thúc đẩy hợp tác vùng của chín hạt, hai bang xung quanh các vấn đề trọng tâm như là giao thông vận tải, sử dụng đất, bảo vệ môi trường, và phát triển kinh tế. Ủy ban cung cấp một loạt các dịch vụ cho các chính quyền thành viên và các nơi khác, gồm có kế hoạch, phân tích, thu thập thông tin, và vẽ bản đồ. Các chương trình về môi trường, bản đồ và các công bố khác nhau luôn sẵn sàng cho dân chúng và khu vực tư nhân.

### **Thông tin liên hệ**

Barry Seymour, Executive Director



Delaware Valley Regional Planning Commission

The ACP Building

190 N. Independence Mall West, 8th Floor

Philadelphia, PA 19106-1520

Phone: (215) 592-1800

Web: www.dvrpc.org

**Ủy ban nguồn lực không khí California** (The California Air Resources Board) là một bộ phận của Cơ quan bảo vệ môi trường California (the California Environmental Protection Agency), một tổ chức báo cáo trực tiếp cho văn phòng thống đốc. Nhiệm vụ của ủy ban này là giảm ô nhiễm không khí đồng thời xem xét các tác động lên nền kinh tế của bang. Ba mươi sáu khu vực kiểm soát tình trạng ô nhiễm không khí khắp bang California làm việc với ủy ban và các tổ chức kế hoạch trọng điểm của địa phương để làm mạnh các quy định về không khí sạch của bang và các vùng. Ví dụ như, ủy ban có đề xuất tăng sử dụng đáng kể các nhiên liệu thay thế cho động cơ ở California vào năm 2010.<sup>15</sup>

### **Thông tin liên hệ**

California Air Resources Board

Headquarters Building (Trụ sở chính)

1001 "I" Street

P.O. Box 2815

Sacramento, CA 95812

Phone: (916) 322-2990 or (800) 242-4450

Web: www.arb.ca.gov

### **Các lợi thế và thách thức - Tổ chức có chung mục đích được liên bang khuyến khích**

#### Lợi thế:

- Tương đối dễ thành lập
- Có thể đóng một vai trò kế hoạch hữu ích và không đe dọa cho vùng.
- Được hỗ trợ vốn từ liên bang, cung cấp phần thưởng khích lệ cho đối tượng tham gia.

#### Thách thức:

- Chúng thường được tổ chức xung quanh một vấn đề, nên có thể thiếu phương pháp toàn diện cho các mối quan ngại của vùng. Đồng thời chúng có thể được cơ cấu theo những cách loại trừ các bộ phận của vùng.
- Trong khi các nhóm hội chung mục tiêu mời chào phần thưởng từ vốn của liên bang làm động cơ khuyến khích những người tham gia, thì chúng lại thiếu các hình phạt để củng cố tầm nhìn của mình (các hình thức phạt mà không phải là thu hồi vốn).

### **7. Các phân khu lập kế hoạch và phát triển bang**

Các khu vực kế hoạch và phát triển bang được thành lập trong suốt giai đoạn cuối của những năm 1960 và 1970 như là cách thức đem luật vào trong nhiều chương trình vùng thuộc liên bang. Khởi đầu được nhìn nhận như là cơ chế nhằm gom các hội nhóm non trẻ có cùng mục đích lại với nhau; hầu hết các phân khu phát triển và lập kế hoạch của bang tương tự như các hội đồng của chính quyền. Thật vậy, nhiều hội đồng các chính quyền COGs vận hành trong một bang đơn lẻ đã trở thành phân khu được bang bổ nhiệm. Các phân khu lập kế hoạch và phát triển bang có thể cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và các dịch vụ quản lý liên quan đến phát triển kinh tế và cộng đồng, quản lý chất thải rắn, các dữ liệu dân số và thông tin báo cáo điều tra dân số, dịch vụ hỗ trợ gọi và bản đồ 911, hệ thống thông tin địa lý, phát triển lực lượng lao động và kế hoạch giao thông vận tải.

## Ví dụ

**Phân khu phát triển và kế hoạch North Delta** (North Delta Planning and Development District) phục vụ cho các hạt Coahoma, DeSoto, Panola, Quitman, Tallahatchie, Tate, và Tunica ở Tây Bắc Mississippi. Khu vực cung cấp nhiều dịch vụ khác nhau, gồm có kế hoạch vùng, hỗ trợ và hợp tác kỹ thuật địa phương, và xem xét các ứng dụng cho các chương trình được tài trợ bởi liên bang dành cho vùng. Mục tiêu cơ bản của phân khu là khuyến khích phát triển tổng thể kinh tế và cộng đồng, và thúc đẩy các kế hoạch trách nhiệm cộng đồng.

Phân khu hoạt động như là một cơ quan về vấn đề người cao tuổi của vùng và với tư cách là văn phòng đại diện đứng đầu cho Cộng đồng doanh nghiệp (Enterprise Community) được liên bang bổ nhiệm, bao gồm thành phần từ ba hạt. Trách nhiệm chỉ định của Cộng đồng Công ty sẽ mang lại một khoản đầu tư gần 3 triệu USD trong quỹ liên bang, và các quỹ địa phương tương xứng cho phát triển kinh tế và các dịch vụ xã hội cho vùng trong vòng 10 năm. Phân khu cũng quản lý sự từ bỏ chương trình Medicaid và các lựa chọn chăm sóc sức khỏe thay thế khác trong dài hạn, các gói trợ cấp phát triển cộng đồng, hệ thống thông tin địa lý, và chương trình vốn vay chu chuyển tuần hoàn mà có thể bao gồm vốn tài trợ kinh doanh của liên bang và bang.

## Thông tin liên hệ

North Delta Planning and Development District

Glenn Brown, Executive Director (Giám đốc điều hành)

P.O. Box 1488

Batesville, MS 38606

Phone : (662) 561-4100

Web: [www.ndpdd.com](http://www.ndpdd.com)

**Liên đoàn điều phối và phát triển** (The Coordinating and Development Corporation) phục vụ cho các bang Louisiana, Texas, and Arkansas. Có nguồn gốc được thành lập vào năm 1954, liên đoàn là một tổ chức tư nhân, phi lợi nhuận, và hỗ trợ hội viên. Nó đáp ứng các nhu cầu về phát triển kinh doanh, cộng đồng và kinh tế của 10 xã ở tây bắc bang Louisiana, tám hạt ở đông bắc Texas, và bốn hạt ở tây nam Arkansas. Bên cạnh đó, bang Louisiana công nhận liên đoàn như là một trong tám khu vực quy hoạch và phát triển vùng của bang. Với tư cách này, liên đoàn làm việc với các cơ quan chính phủ, các doanh nghiệp, các nhóm dân sự, và người dân để phát triển

các chương trình và dịch vụ phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế và cộng đồng của Tây bắc Louisiana.

Các dịch vụ của 10 nhóm và bảy chi nhánh của liên đoàn là cầu nối cho sự phát triển kinh tế, văn hóa, du lịch và giải trí, tài nguyên thiên nhiên, phát triển nhân lực, thương mại quốc tế, và giao thông vận tải. Các khách hàng gồm có các hạt hoặc các xã, các thành phố tự quản, các nhóm phát triển kinh tế hoặc công nghiệp, các tổ chức chuyên về mục tiêu đặc biệt của chính phủ, nhà điều hành cảng, và học viện giáo dục cao cấp của vùng.

### **Thông tin liên hệ**

M.D. LaComte, President and CEO (Chủ tịch và Tổng giám đốc điều hành)

Coordinating and Development Corporation

5210 Hollywood Avenue

P.O. Box 37005

Shreveport, LA 71133-7005

Phone: (318) 632-2022

Web: [www.cdconline.org](http://www.cdconline.org)

### **Lợi thế và thách thức - Các phân khu kế hoạch và phát triển bang**

#### Lợi thế:

- Cung cấp cơ sở vùng cho các chương trình và kế hoạch hoạt động cho chính quyền bang.
- Đồng thời khuyến khích sự hợp tác thực thi kế hoạch và chương trình vùng của các chính quyền địa phương.

#### Thách thức:

- Có thể khó thực hiện do đòi hỏi có các thẩm quyền pháp luật đặc biệt ở cấp độ bang, và quy trình thiết lập một hệ thống các phân khu trên khắp bang có thể làm xuất hiện sự đe dọa đến chính quyền địa phương.

### **8. Hợp đồng đấu thầu**

Thực tiễn xoay xở với tình hình doanh thu ngày càng ít đi của các chính quyền địa phương đang dần chuyển sang khoán thầu cho các chính quyền khác và/hay các khu vực tư nhân hoặc phi lợi nhuận. Các chính quyền ở khu vực ngoại ô có thể ký hợp đồng dịch vụ phụ, phục vụ cho những khu vực chi phí cao như là cảnh sát và phòng cháy chữa cháy, với các chính quyền tự quản lớn hơn trong vùng của họ - giúp bao phủ dịch vụ ở cấp độ tốt hơn ngoài khả năng của các chính quyền nhỏ như là các hạt. Các chính quyền địa phương cũng có lịch sử khoán thầu lâu dài về các dịch vụ nước, điện, khí đốt và nước thải với cả các đối tác công và tư nhân.

#### **Ví dụ**

“**Thành phố khoán thầu**” (“Contract City”) là một mô tả thích hợp cho Camarillo, bang California. Thành phố này mua các dịch vụ công quan trọng thông qua hợp đồng với các công ty tư nhân và các cơ quan khác. Camarillo ký kết hợp đồng với Văn phòng cảnh sát trưởng hạt Ventura để được cung cấp lực lượng cảnh sát 46 thành viên của họ. Sở cảnh sát của Camarillo

tiếp nhận lượng nhân sự bổ sung gồm 22 cảnh sát trưởng phục vụ cho các khu khác của hạt. Các dịch vụ an toàn và xây dựng được cung cấp bởi một nhà thầu tư nhân có năm nhân viên làm việc tại Tòa thị chính Camarillo, chịu trách nhiệm giải quyết các dịch vụ thanh tra cho thành phố và kiểm tra các kế hoạch xây dựng.

Các dịch vụ ký kết thường xuyên khác ở Camarillo gồm có tái chế và thu gom rác thải, quét dọn đường phố, làm đẹp vườn hoa công viên, và các dịch vụ liên quan đến giao thông vận tải như là quá cảnh công cộng, bảo trì các bảng hiệu giao thông, hỗ trợ rải nhựa đường, và lắp đặt các lối đi dốc cho người sử dụng xe lăn. Tất cả các dịch vụ thầu đều được xem xét hàng năm và ký hợp đồng mới căn cứ vào chi phí và hiệu quả phục vụ.

Các dịch vụ khác ở Camarillo được tài trợ bởi các phân khu có nguồn vốn đặc biệt thu từ các khoản thuế áp dụng cho các chủ sở hữu tài sản được tính toán dựa theo mức độ nhận hưởng dịch vụ. Ví dụ, dịch vụ phòng cháy chữa cháy do Ban phòng cháy chữa cháy hạt Ventura; các công viên công cộng được quản lý bởi Ban công viên và giải trí Pleasant Valley; và dịch vụ thư viện được cung cấp bởi Ban thư viện hạt Ventura.

### **Thông tin liên hệ**

City of Camarillo

Jerry Bankston, City Manager

601 Carmen Drive

P.O. Box 248

Camarillo, CA 93011-0248

Phone: (805) 388-5307

Web: [www.ci.camarillo.ca.us](http://www.ci.camarillo.ca.us)

### **Lợi thế và thách thức - Hợp đồng đấu thầu**

#### Lợi thế:

- Hợp đồng thầu khoán có thể mang lại sự hiệu quả nhờ tận dụng được các chuyên gia chuyên nghiệp thực hiện dịch vụ tốt hơn các nhân viên của chính quyền khoán thầu.

#### Thách thức:

- Hợp đồng thầu cho một số dịch vụ công có thể làm tăng các lo ngại về thông tin mật, cũng như thực tiễn rằng bản phận của chính quyền là phải phục vụ cho người dân của mình.
- Hợp đồng thầu khoán mà không có một quy trình đấu thầu minh bạch và các quy luật mâu-thuẫn-lợi-ích lớn thì có thể dẫn đến sự thiên vị.
- Vì những lý do này, các thỏa thuận quyền điều hành chung và các hợp đồng dịch vụ giữa các địa phương là những thay thế tốt cho các hợp đồng thầu khoán tư nhân.

### **9. Các thỏa thuận mua sắm vùng**

Các thỏa thuận mua sắm vùng là một phương thức giúp cho các chính quyền địa phương tiết kiệm chi phí trong khi vẫn thúc đẩy sự hợp tác giữa các chính quyền mạnh hơn. Các thỏa thuận

này có thể là các nhóm mua sắm số lượng lớn đơn giản, hay họ có thể trải qua các thử thách phức tạp hơn như là hợp tác đấu thầu và khoán cho các thành viên.

### **Ví dụ**

**Liên minh chiến lược về chi tiêu số lượng lớn SAVE** (Strategic Alliance for Volume Expenditures) được hình thành bởi 22 chính quyền địa phương ở vùng Mesa, bang Arizona, bao gồm các thành phố và các học khu (school districts) - nhằm hợp tác việc mua sắm và thầu khoán hợp đồng. Căn cứ vào chương trình mua sắm hợp tác của bang, SAVE kết hợp đấu thầu và khoán hợp đồng cho các hạng mục được sử dụng phổ biến như là hóa chất xử lý nước, các thùng chứa rác tái chế, xe buýt, trạm chờ xe buýt, và thiết bị tín hiệu giao thông.

Một cơ quan thành viên của SAVE hoạt động chỉ đạo dẫn dắt phát triển chi tiết kỹ thuật, mời đấu thầu, và đánh giá các nhà cung cấp tiềm năng. Sau đó, các thành viên khác sẽ giúp chọn ra nhà cung cấp, và cơ quan đứng đầu sẽ quyết định trao hợp đồng thông qua quy trình cấp duyệt của chính quyền. Bất kỳ thành viên nào của SAVE cũng có thể mua từ các nhà cung cấp được chọn, thể theo các quy định của SAVE và thỏa thuận liên chính quyền. Nhóm có một trang web để chỉ định các hợp đồng và giúp quy trình dễ dàng hơn.

### **Thông tin liên hệ**

Strategic Alliance for Volume Expenditures (SAVE)

Sharon Brause, Membership Chairman (Chủ tịch thành viên)

City of Chandler

P.O. Box 4008

Chandler, AZ 85244-4008

Phone: (480) 782-2401

Web: [www.maricopa.gov/materials/SAVE/member\\_info.asp](http://www.maricopa.gov/materials/SAVE/member_info.asp)

**Liên minh dịch vụ cấp cứu y tế khẩn cấp/chữa cháy ở Miami Valley** (Miami Valley Fire/Emergency Medical Services (EMS) Alliance) là sự hợp tác của 26 cơ quan chữa cháy và EMS tại Dayton, bang Ohio, được thành lập vào năm 1991. Các cơ quan là một nhóm đa dạng gồm các bộ phận làm việc toàn thời gian, bán thời gian và tình nguyện hoàn toàn phục vụ cho 800.000 người dân. Mỗi thành viên được hưởng một khoản phí hàng năm 0,24 USD cho mỗi người dân phục vụ. Liên minh giúp các thành viên của mình mở rộng các dịch vụ an toàn cộng đồng bằng cách khuyến khích các thực hành sử dụng các nguồn lực tốt nhất, các hiệu quả điều hành, chia sẻ thông tin, và hiệu quả vùng. Nó có một chương trình mua sắm chung trên diện rộng bao gồm xe cứu hỏa, xe cứu thương, máy kiểm tra tim mạch, các mức kiểm tra, và việc cung cấp EMS. Trong năm 2004, bang Ohio thiết lập một quy trình đấu thầu mà giảm số hạng mục Liên minh đang phải gồng gánh. Tuy nhiên, sự hợp tác tiếp tục tìm kiếm các hàng hóa và dịch vụ mà có thể giảm chi phí cho các thành viên. Các chương trình của liên minh giúp các cộng đồng địa phương chuẩn bị cho các trường hợp khẩn cấp.

**Thông tin liên hệ**

Charles Wilttrout, Executive Director (Giám đốc điều hành)

Miami Valley Fire/EMS Alliance

444 West Third Street

Dayton, OH 45402-1460

Phone: (937) 512-5103 or (937) 512-5108

Web: [www.mvfea.com](http://www.mvfea.com)

**Văn phòng gia công tại Đông Bắc Ohio NEOSO** (Northeast Ohio Sourcing Office) là một chương trình hợp tác dịch vụ và mua sắm được bắt đầu với nguồn tài trợ từ một số tổ chức ở New Ohio và có chỉ tiêu phục vụ cho 21 khu vực tự quản. Hiện tại nó được mở rộng cho tất cả các đơn vị của chính quyền bao gồm các khu tự quản, hạt, các phân khu đặc biệt, hệ thống trường học, và các học viện giáo dục cấp cao do công chúng góp vốn. Khu vực được phục vụ bao gồm các hạt Cuyahoga, Ashtabula, Columbiana, Geauga, Lake, Lorain, Mahoning, Medina, Portage, Stark, Summit, Trumbull, and hạt Wayne.

Khai trương vào tháng Mười năm 2005, NEOSO đưa ra các dịch vụ hậu cần chung và mua sắm góp vốn cho các thành viên chính quyền tìm cách tiết kiệm tiền của người đóng thuế và tạo hiệu quả hoạt động. Các mời chào đề nghị phổ biến nhất hiện nay của NEOSO là các bộ phận và các dịch vụ xe hơi, mà các thành viên tiết kiệm được trung bình 20 phần trăm từ bộ phận được giảm giá. Người tham gia chương trình các bộ phận của xe ô tô cũng nhận được sự giảm giá cho các nhóm và cá nhân khi chi tiêu vượt qua một ngưỡng nào đấy. Đồng thời, NEOSO cũng có cả phương thức tồn kho tối ưu, giao hàng hàng ngày, mua lại hàng tồn kho không sử dụng, và các dịch vụ trả hàng và bảo hành.

Các sản phẩm khác của NEOSO gồm có: bảo trì máy tính, quản lý hợp đồng, đào tạo công nghệ thông tin, quản lý mạng lưới chi tiêu, và các giám đốc hệ thống thông tin chung. Các dịch vụ cho sự phát triển gồm có dịch vụ và mua sắm góp vốn vỏ lốp xe, bảo trì phương tiện di chuyển, và nhiên liệu cho các phương tiện.

**Thông tin liên hệ**

David Akers

NEOSO

5422 East 96th Street, Suite 150

Cleveland, Ohio 44125

Phone: 216-581-6200 (ext. 101)

Email: [david.akers@neoso.org](mailto:david.akers@neoso.org)

Web: [www.neoso.org](http://www.neoso.org)

## Lợi thế và thách thức - Các thỏa thuận mua sắm vùng

### Lợi thế:

- Các nhóm mua hàng hợp tác có thể giành được các mức chiết khấu lớn nhờ sức mạnh mua hàng chung của họ, và có thể tiết kiệm được từ các dịch vụ khoán ngoài hay từ sự chia sẻ các ý kiến tư vấn.
- Hình thức hợp tác này tránh được nhu cầu phải tìm kiếm các nguồn hàng ở các khu vực mới.
- Thành công từ hoạt động mua sắm vùng có thể đưa đến sự hợp tác giải quyết các vấn đề khó khăn hơn của các chính quyền.

### Thách thức:

- Có nhiều chương trình mua sắm vùng điều hành khắp đất nước. Tuy nhiên, nhiều chương trình “chỉ hái trái ở cành thấp” qua việc chỉ tập trung vào tiết kiệm chi phí ở cấp độ địa phương. Họ có thể bỏ lỡ cơ hội đẩy các nhà lãnh đạo lại gần nhau để nêu ra các khó khăn của vùng theo một phương thức hợp tác hơn và toàn diện hơn.

## CÁC PHƯƠNG THỨC KHÓ HƠN

Tám lựa chọn tiếp theo của loạt phương thức hợp tác chính quyền địa phương khó thực hiện hơn so với chín phương thức đầu tiên. Tuy nhiên, chúng lại cung cấp các hệ thống bền vững hơn, giúp cho hợp tác giữa các chính quyền về giải quyết những khó khăn quan trọng của vùng được thuận lợi.

### 10. Các đặc khu địa phương

Các đặc khu địa phương là lựa chọn phổ biến để cung ứng chỉ một dịch vụ đơn lẻ hay nhiều dịch vụ cho một số địa phương. Các đặc khu địa phương thường loại bỏ sự kiểm soát chính sách, chi tiết kỹ thuật, và trách nhiệm tài khóa từ chính quyền địa phương để cung cấp dịch vụ. Các quyền hành này thay vì thế được trao cho một ban gồm các đại diện từ các chính quyền thành viên (gồm cả được bầu hoặc được chỉ định). Để thiết lập các đặc khu địa phương thì cần phải có sự cho phép của bang, mà có thể được cấp vốn dựa vào các đánh giá đặc biệt về chủ tài sản. Hầu hết các bang đòi hỏi là trước khi thực hiện sáng lập một đặc khu địa phương, thì nó phải được bầu bởi đa số những người chịu ảnh hưởng từ nó.

### Ví dụ

**Phân khu quản lý nước trung tâm của vùng Chicago mở rộng** (The Metropolitan Water Reclamation District of Greater Chicago) được hình thành vào năm 1889 với mục đích giữ cho hệ thống thoát nước không làm ô nhiễm hồ Michigan và các sông Chicago, Des Plaines, Calumet, và Illinois. Phân khu không kiểm soát trực tiếp hệ thống nước thải và sự chuyển giao các tiện nghi được duy trì bởi thành phố, thị xã, và các làng trong vùng. Thay vào đó, nó cung cấp các đường thoát nước chính để thu gom nước thải từ hệ thống thoát nước địa phương, xử lý nước thải. Phân khu này sở hữu và điều hành bảy nhà máy khai thác nước (một trong số đó là nhà máy lớn nhất trên thế giới) và 23 trạm bơm. Phân khu chịu sự quản lý của Ban các ủy viên hội đồng được bầu trực tiếp. Quyền điều hành phức tạp của phân khu đang chòng lênh quyền của nhiều chính quyền chung mục đích, các học khu, và các chính quyền thực tế khác.

**Thông tin liên hệ**

Richard Layon, General Superintendent (Tổng quản lý)

Metropolitan Water Reclamation District of Greater Chicago

100 E. Erie Street

Chicago, IL 60611

Phone: 312-751-5600

Web: [www.mwrddgc.dst.il.us](http://www.mwrddgc.dst.il.us)

**Công ty công viên và giải trí vùng ngoại ô phía nam (South Suburban Parks and Recreation)**

là một công ty mang chuẩn đô thị và là chi nhánh thuộc quản lý của bang Colorado, được hình thành vào năm 1959, hoạt động theo luật của bang, với mục đích cung cấp dịch vụ và tiện nghi giải trí cho dân cư phân khu ngoại ô phía nam của thủ phủ Denver. Năm 1959, tổng dân số ở đây là 140.000 người. Phân khu rộng 57 dặm vuông gồm có 6 thành phố, và các phần của ba hạt. Các tiện ích của phân khu gồm có: từ các đường đua xe hai bánh địa hình BMX (Bicycle Motocross) và chăm sóc trẻ em cho đến các sân gôn, các trung tâm giải trí, hồ bơi và nhà hàng. Người dân sống trong phân khu bầu ra một Ban điều hành gồm 5 thành viên giữ các vị trí quan trọng trong nhiệm kỳ bốn năm, làm việc trên cơ sở chí công vô tư. Vào năm 1979, một tổ chức được thành lập để hỗ trợ phân khu và nâng cao hơn chất lượng sống của vùng.

**Thông tin liên hệ**

David A. Lorenz, Executive Director (Giám đốc điều hành)

South Suburban Parks and Recreation

6631 South University Boulevard,

Littleton, CO 80121

Phone: 303-798-5131

Website: [www.ssprd.org](http://www.ssprd.org)

**Phân khu quản lý nước sạch của hạt North Coast (The North Coast County Water District)**

được sáng lập vào năm 1944 khi người dân tại thành phố Pacifica, bang California, muốn bổ sung thêm nguồn nước của họ. Phân khu hoạt động với tư cách là một cơ quan của bang, cung ứng dịch vụ địa phương phù hợp với Điều lệ quản lý nguồn nước của bang California. Phân khu chịu trách nhiệm trực tiếp tới các khách hàng và không phải là chi nhánh của địa phương, bang, hay chính quyền liên bang. Qua nhiều năm, các cử tri ở Pacifica đã bác bỏ một đề xuất của thị trưởng đó là sát nhập phân khu quản lý nguồn nước với thành phố, chia sẻ chung các quy định và dịch vụ công.

**Thông tin liên hệ**

North Coast County Water District

2400 Francisco Boulevard

PO Box 1039



Pacifica, CA 94044-6039

Phone: (650) 355-3462

Web: www.nccwd.com

## **Lợi thế và thách thức - Các đặc khu địa phương**

### Lợi thế:

- Các đặc khu của địa phương đưa ra một giải pháp rất hiệu quả khi một số khu vực của vùng cần đến các dịch vụ duy nhất. Ví dụ như, các lãnh đạo của khu trung tâm ở cả thành phố nhỏ và lớn chào đón các đặc khu phát triển kinh tế giúp cho họ cạnh tranh lại hoạt động liên kết của các trung tâm thương mại ở ngoại ô.
- Các đặc khu địa phương nhằm hoàn thiện thêm, chứ không phải là thay thế các dịch vụ của chính quyền địa phương. Ranh giới hoạt động của họ có thể trong phạm vi một vùng đang cần và mong đợi các mức độ dịch vụ khác nhau.

### Thách thức:

- Mặc dù các đặc khu địa phương có thể cung cấp cho các chính quyền địa phương theo một cách không giống với sự cung cấp dịch vụ mà trước đây họ đã làm, cái giá phải trả có thể là một sự hi sinh của trách nhiệm đi đôi với các dịch vụ được cung cấp bởi các chính quyền địa phương.
- Các đặc khu địa phương có thể cung cấp các dịch vụ đến người dân của nhiều địa phương, nhưng cơ cấu quản lý của họ lại không khuyến khích sự hợp tác vùng.

## **11. Chuyển giao chức năng**

Chuyển giao chức năng là một phương pháp được sử dụng để thay đổi hoàn toàn những tổ chức cung cấp các dịch vụ mang tính đặc trưng, trong đó các chính quyền địa phương này trao thẩm quyền cho các chính quyền địa phương khác. Ví dụ, các thành phố có thể chuyển các dịch vụ cho các hạt trước, sau đó đến một hội đồng các chính quyền, và sau đó đến các đặc khu. Sự chuyển giao các chức năng chính quyền theo hình thức này đã rất phổ biến trong những năm 1970 và 1980.

Các chuyển giao có thể thực hiện được tiêu biểu nhờ các quy định của bang và được hình thành thông qua thương lượng chính quyền. Chẳng hạn như, luật của bang New York chỉ cho phép chuyển giao giữa các chính quyền được trao quyền cung cấp chức năng một cách độc lập, một sự cung cấp nhằm ngăn ngừa chuyển giao một số chức năng tái phát triển bởi vì các hạt không có thẩm quyền đó. Động cơ thúc đẩy chuyển giao tiêu biểu là sự thay đổi tài khóa quy trình thanh toán, mặc dù dưới sự chỉ thị của bang hay liên bang, bên cạnh đó các lợi ích chính trị thiết thực cũng có thể là các yếu tố thúc đẩy.

### **Ví dụ**

**Hạt Erie, bang New York**, đã tăng cường hoạt động cung cấp dịch vụ của mình thông qua việc chuyển giao chức năng từ những năm 1930. Trong một quy trình phân vùng liên tục, các dịch vụ chuyển giao từ các chính quyền tỉnh sang các chính quyền hạt gồm có phúc lợi xã hội, các nhiệm vụ tập trung của ngành cảnh sát, cấp phát vốn cho trang thiết bị văn hóa, công viên, sân bay

Buffalo, và thư viện. Động lực của việc chuyển giao là từ sự căng thẳng về tài khóa, nhu cầu cung cấp dịch vụ chất lượng cao hơn, và sự mong đợi có được hợp tác vùng nhiều hơn.

### **Thông tin liên hệ**

Joel A. Giambra, County Executive

Erie County

95 Franklin Street

Buffalo, NY 14202

Phone: (814) 858-8500

Web: [www.erie.gov](http://www.erie.gov)

### **Lợi thế và thách thức - Chuyển giao chức năng**

#### Lợi thế:

- Việc chuyển giao chức năng cho phép các chính quyền địa phương thay đổi các dịch vụ mà họ trong thể cung ứng tốt hoặc hiệu quả.

#### Thách thức:

- Xét về mặt chính trị, việc chuyển giao chức năng có thể là một phương thức khó thực hiện bởi vì không có nhiều bang duyệt cho những thay đổi này, và trong nhiều trường hợp yêu cầu cần có sự tín nhiệm bầu cử của các cử tri.

## **12. Sáp nhập**

Sáp nhập là cách thức được áp dụng đã từ lâu nhằm mở rộng các chính quyền và ranh giới dịch vụ ở Hoa Kỳ. Vào thế kỷ mười chín, các hoạt động sáp nhập quy mô lớn trở nên thông dụng ở các thành phố công nghiệp lớn của vùng Đông Bắc và vùng Trung Tây. Vào những năm gần đây, các cuộc sáp nhập quy mô lớn chủ yếu được thực hiện ở phía Tây và Tây Nam, chủ yếu là phần lớn ở các khu vực không thuộc phạm vi quản lý và nằm ở ngoại vi các thành phố. Hiện nay, thực hiện sáp nhập ở vùng phía Đông là không phù hợp do có sự hợp nhất các khu vực tự quản vùng nông thôn ở những khu vực này.

Trong các bài viết của mình về sự sáp nhập, David Rusk, cựu thị trưởng của Albuquerque, đã đặt ra một lý thuyết về “các thành phố cơ giã” nhằm ám chỉ những thành phố luôn mở rộng ranh giới của mình bằng cách sáp nhập để nắm giữ hầu như toàn bộ môi trường xây dựng trong các vùng thủ phủ. Ông Rusk cho rằng, sự sáp nhập có thể giúp thành phố trung tâm ngăn ngừa thất thoát cơ sở thuế như đã từng xảy ra việc tầng lớp trung lưu bỏ đi khỏi các thành phố trung tâm cũ, đặc biệt là ở vùng Tây Bắc. Vì những người dân này đổ xô về khu vực ngoại ô, các thành phố trung tâm bị bỏ lại cùng với những cư dân thu nhập thấp hơn vì thế cần nhiều dịch vụ hơn mặc dù năng lực cung ứng của thành phố đã bị giảm bớt.<sup>16</sup>

### **Ví dụ**

**Kế hoạch vùng Berryville** là kết quả của nỗ lực hợp tác giữa thị trấn Berryville và hạt Clarke phụ cận ở bang Virginia. Để đảm bảo cho kế hoạch sử dụng đất hợp lý nằm trong các giới hạn hợp tác của thị trấn và giảm sự bành trướng, Ủy ban kế hoạch vùng Berryville được thành lập

vào năm 1987, với các đại diện từ các thị trấn/xã và hạt. Ủy ban đã bắt đầu với việc xây dựng sự nhất trí ra quyết định về quy hoạch đất đai của hạt tiếp giáp với thị xã. Các thành viên ủy ban nghiên cứu và phân tích các đặc điểm về vật lực, nhân lực, và lịch sử, sau đó khảo sát các đặc điểm này căn cứ vào các giá trị của cộng đồng. Ủy ban lập dự án các nhu cầu dịch vụ tương lai và cơ sở hạ tầng, và cuối cùng sẽ gợi ý các phê duyệt quy hoạch và sử dụng đất có thể giúp cho vùng Berryville dần dần sáp nhập vào phần đất đai của hạt. Cơ quan phát triển vùng Berryville, một tổ chức khác của vùng, quản lý kế hoạch và tổng kết lại tất cả các yêu cầu phát triển đất đai cần thiết cho vùng theo kế hoạch.

### **Thông tin liên hệ**

Christy Dunkle, Assistant Town Manager/Planner

Town of Berryville

15 East Main Street

Berryville, VA 22611

Phone: (540) 955-4081

Web: [www.berryvilleva.gov](http://www.berryvilleva.gov)

**Thành phố Sugar Land, bang Texas**, phát triển nhanh chóng sau một loạt các cuộc sáp nhập trong 15 năm qua, làm tăng dân số lên hơn 150 phần trăm. Là một trong những thành phố được xem là tăng trưởng nhanh nhất của bang Texas (khu vực thủ phủ Houston-Sugar Land-Baytown), Sugar Land đã bổ sung thêm nhiều cộng đồng vào ranh giới của mình và có kế hoạch sáp nhập thêm nữa. Đây là thành phố lớn nhất của hạt Ft. Bend, dân số vào năm 2005 là gần 79.000 người. Giới chức Sugar Land tin rằng những thành công lớn mạnh của họ có được là nhờ vào quy trình có tính bao quát về đầu vào của cộng đồng, kế hoạch tốt, và việc cung cấp tức thời đầy đủ các dịch vụ cho các khu vực được sáp nhập.

### **Thông tin liên hệ**

Allen Bogard, City Manager (Giám đốc thành phố)

City of Sugar Land

P.O. Box 110

Sugar Land, TX 77487-0110

Phone: (281) 275-2700

Web: [www.sugarlandtx.gov](http://www.sugarlandtx.gov)

### **Lợi thế và thách thức - Sáp nhập**

#### Lợi thế:

- Khi việc sáp nhập cho phép một thành phố trung tâm có thẩm quyền đối với hầu hết địa phận của họ, thì thành phố đó có thể điều hành với tư cách là một cơ chế quản lý có các kế hoạch và hoạt động quản lý tập trung giúp đem lại nhiều lợi ích.
- Sự sáp nhập cho phép các vùng không thuộc quản lý trước đây có thể tăng trưởng và phát triển một cách có tổ chức.

### Thách thức:

- Về bản chất, mỗi bang đều có quy định hạn chế áp dụng việc sáp nhập, và đồng thời miễn cưỡng sử dụng quy trình sáp nhập làm giải pháp lâu dài thay cho giải pháp tăng trưởng.
- Hơn nữa, nhiều thành phố tự quản sẽ thực hiện việc sáp nhập một cách có chọn lọc, hậu quả là đem lại vấn đề “lỗ khuyết của bánh rán vòng” cho các cộng đồng nghèo do bị cô lập bởi sự sáp nhập bao quanh họ.

### **13. Các cơ quan và phân khu đặc biệt**

Các cơ quan và phân khu đặc biệt được thiết kế nhằm xử lý các vấn đề đơn lẻ như là giao thông công cộng, kiểm soát ô nhiễm môi trường, bệnh viện, sân bay, hay cung cấp nước sạch cho một khu vực cơ bản, mà điển hình là sự tham gia của một khu vực đô thị lớn. Đây là các hình thức chính quyền vùng phổ biến nhất tại các khu vực thủ phủ.

Phạm vi dịch vụ của các phân khu có thể kể từ một thành phố nhỏ gọn cho đến một vùng rộng lớn mênh mông bao phủ cả thành phố và hạt. Ví dụ, Phân khu quản lý nước sạch trọng điểm của phía nam bang California (Metropolitan Water District of Southern California) đáp ứng nhu cầu của 17 triệu người trong một vùng gồm sáu hạt, rộng 5.200 dặm vuông (13.500 km<sup>2</sup>), trong khi đó Khu vực dịch vụ số hai của hạt (County Service Area #2) ở hạt Los Angeles chỉ phục vụ có 25 mẫu Anh (10 ha)

Các phân khu đặc biệt có nhiều quyền hạn quản lý giống như của các thành phố và hạt. Họ có thể ký kết hợp đồng, thuê nhân công, và sở hữu các tài sản thực bằng cách mua hoặc sử dụng tài sản tư sau khi đã đền bù thích đáng. Họ cũng có thể phát hành nợ, quy định thuế, thu thuế, và thu phí từ các dịch vụ. Các phân khu đặc biệt, cũng như các chính quyền khác, có thể kiện hay bị kiện.

### **Ví dụ**

**Cơ quan quản lý hệ thống cầu và đường hầm Triborough** (Triborough Bridge and Tunnel Authority) tại thành phố New York là một trong những cơ quan công được thành lập đầu tiên và nổi tiếng nhất. Là con đẻ của nhà quy hoạch Robert Moses, Triborough đã xây dựng hầu hết cơ sở hạ tầng hiện đại của thành phố New York, bao gồm rất nhiều cầu và đường hầm nối Manhattan với các thị xã bên ngoài thành phố. Thu nhập từ việc thu phí cho phép Triborough lên kế hoạch nhiều và nhiều hơn nữa các dự án đầy tham vọng, thậm chí cả khi thành phố và bang phải đương đầu với tình trạng thiếu hụt ngân sách làm ngưng việc cấp vốn của chính phủ.

Nhưng ví dụ về Triborough cũng đồng thời là một câu chuyện cảnh báo về những sự việc xảy ra khi vùng được cho phép thực hành quyền lực của mình thiếu kiểm soát, và trở nên phải có trách nhiệm giải trình đến các chủ trái phiếu hơn là dân chúng. Ý kiến của công chúng trở nên không thích hợp trong các kế hoạch của Triborough, cuối cùng dẫn đến sa sút uy tín chính trị của Moses và cả của bang New York. Năm 1968, Cơ quan quản lý cầu và đường hầm Triborough trở thành một phần của Cơ quan quản lý giao thông Metropolitan.

### **Thông tin liên hệ**

MTA Bridges and Tunnels

Susan Kupferman, President (Chủ tịch)

Randalls Island

New York, NY 10035-0035

Web: [www.mta.nyc.ny.us/bandt/html/triboro.htm](http://www.mta.nyc.ny.us/bandt/html/triboro.htm)

### **Lợi thế và thách thức – Cơ quan và phân khu đặc biệt**

#### Lợi thế:

- Khi họ có thể phát hành trái phiếu, các phân khu và cơ quan đặc biệt có thể trở nên là các thể chế rất quyền lực và hiệu quả bởi vì họ có thể tăng vốn để tài trợ các dự án và các cải cách.
- Họ có thể tạo ra nguồn thu của chính mình nhờ vào thu phí dịch vụ mà họ cung cấp.

#### Thách thức:

- Do các thách thức chính trị của sự thành lập của họ, các phân khu đặc biệt thường bao gồm các khu vực nhỏ hơn là các khu vực lớn dưới bang.
- Các cơ quan và phân khu đặc biệt có thể đối mặt với các mâu thuẫn giữa nhu cầu của họ phải được giải trình đến các chủ trái phiếu cũng như đến dân chúng và các chính quyền địa phương mà họ phục vụ.

### **14. Các phân khu trọng điểm đa mục tiêu (Metro)**

Các phân khu này khác với các phân khu và cơ quan đặc biệt vùng bởi vì chúng đòi hỏi thiết lập một cơ quan vùng để thực hiện nhiều loại chức năng khác nhau, đối lập với một tập hợp các chức năng liên quan đến nhau. Dưới quyền phân khu nhiều mục đích, một cơ quan vùng được bầu ra (trực tiếp hoặc gián tiếp) cung cấp hoặc hợp tác cung ứng dịch vụ vùng, trong khi đó các chính quyền địa phương và phần lớn các phân khu trọng điểm một mục đích tiếp tục thi hành các chức năng được chỉ thị của họ.

Một nghiên cứu của trường đại học bang New York vào năm 1996 phát biểu “Điều hấp dẫn của mô hình phân khu nhiều mục đích là khi dân chúng cảm thấy tiện nghi hơn với chính quyền vùng, thì các chức năng mới có thể được bổ sung vào danh sách của các dịch vụ phân khu. Đồng thời, chính quyền địa phương - bao gồm cả các phân khu đặc biệt khắp nơi - vẫn giữ lại sự tự quản của họ, nghĩa là có quyền lợi chính trị vào thời điểm hình thành một phân khu đa mục đích.”<sup>17</sup>

#### **Ví dụ**

**Phân khu dịch vụ trọng điểm thành phố Portland, bang Oregon** (The Portland Metropolitan Service District), gọi tắt là Metro, được hình thành bởi luật của bang vào năm 1979 và bao gồm ba hạt, 24 thành phố tự quản, và một số cơ quan chuyên về mục đích đặc biệt. Khởi đầu, Metro của Portland tập hợp lại với nhau để cung cấp phối hợp quy hoạch sử dụng đất của vùng. Trong 25 tiếp theo, danh mục của phân khu này đã mở rộng thêm việc điều hành vườn thú vùng và trung tâm hội nghị, công viên và các khu vực không gian mở, phát triển kinh tế, chất thải rắn, nhà ở, giao thông vận tải, tái chế, và các dịch vụ về môi trường khác. Metro có 1.900 nhân lực và

ngân sách hàng năm hơn 200 triệu USD, đứng đầu là một chủ tịch (được bầu ra trên toàn vùng) và bảy cố vấn hội đồng (được phân khu đề cử).

Trước năm 1992, cơ cấu và trách nhiệm của Metro được sắp xếp bởi luật của bang Oregon. Năm 1992, cử tri toàn vùng trao cho Metro sự bỏ phiếu tín nhiệm khi phân khu duyệt một hiến chương quy định về nhà ở. Hiến chương chỉ đạo Metro chuẩn bị một sứ mệnh 50 năm và một kế hoạch tầm nhìn đối với việc sử dụng đất, giao thông vận tải, tài nguyên thiên nhiên và quản lý tài nguyên nước của vùng. Thêm vào đó, hiến chương công nhận rằng chính quyền vùng và các vấn đề của vùng sẽ thay đổi và tiến hóa phức tạp theo thời gian. Cuối cùng, hiến chương đồng ý cho Metro làm việc với các chính quyền địa phương khi cần thiết để phát triển các giải pháp cho các khó khăn của vùng.

### **Thông tin liên hệ**

Michael Jordan, Chief Operating Officer (Tổng giám đốc điều hành)

Metro

600 NE Grand Ave.

Portland, OR 97232-2736

Phone: (503) 797-1541

Web: [www.metro-region.org](http://www.metro-region.org)

Từ năm 1958 đến 1993, **Chính quyền tự quản của thành phố Seattle (Metro)** (Municipality of Metropolitan Seattle) là một dẫn chứng về mô hình phân khu đa mục đích trọng điểm. Metro của Seattle về nguồn gốc được hình thành nhằm thiết lập một hệ thống quản lý chất lượng nước của vùng. Cử tri đã thêm hệ thống xe buýt vùng vào trách nhiệm của nó vào năm 1972, mở rộng khu vực dịch vụ của Metro ra bao phủ toàn bộ hạt King.

Tuy nhiên, một vụ kiện tụng của người dân đã dẫn đến việc tòa án liên bang ra quyết định rằng hội đồng quản lý Metro đã thất bại trong việc đáp ứng chuẩn mực của Hiến pháp là “một người, một phiếu bầu.” (Dưới cơ cấu liên bang của cơ quan, một số thành viên Hội đồng Metro đại diện một cách hiệu quả cho nhiều người hơn những thành viên khác.) Điều này đã khơi mào cho một vòng đàm phán dai dẳng và hóc búa giữa Seattle, các đô thị, và các cán bộ hạt. Vào năm 1992, cử tri ở Seattle và hạt King đã duyệt cho hạt tiếp quản các dịch vụ của Metro.

### **Thông tin liên hệ**

Mary Jean Ryan, Director

Office of Policy and Management

City of Seattle

600 Fourth Avenue, Floor 6

Seattle, WA 98124-4745

Phone: (206) 684-8069

Web: [www.seattle.gov](http://www.seattle.gov)

## Lợi thế và thách thức - Các phân khu trọng điểm nhiều mục đích (Metro)

### Lợi thế:

- Các phân khu trọng điểm đa mục đích có thể thực hiện được các kế hoạch và hợp tác cung ứng dịch vụ mà các phân khu phục vụ một mục đích không làm được. Ví dụ, Phân khu dịch vụ trọng điểm của Portland phối hợp quy hoạch sử dụng đất với giao thông vận tải. Rõ ràng là, có những lợi thế đối với phương thức phối hợp của vùng cho hai chức năng này.

### Thách thức:

- Các thách thức về luật pháp và chính trị làm cho phương thức này trở thành một phương thức quản trị và dịch vụ rất khó thực hiện.

## 15. Hạt đô thị được cải cách

Các chính quyền hạt đã và đang thay đổi trong suốt hai thập kỷ qua, cung ứng ngày càng nhiều dịch vụ và giải quyết các vấn đề “đô thị” khi các vùng đô thị được mở rộng. Tuy nhiên cơ cấu quản lý của nhiều hạt đã có từ một thế kỷ hay lâu hơn, thời kỳ mà chỉ một hội đồng hay ủy ban quản lý là đủ để làm việc với các khu vực dân cư thưa thớt. Các hạt, đôi khi lựa chọn thực hiện mô hình hạt đô thị cải cách, đang tìm kiếm các nhà lãnh đạo điều hành mạnh mẽ hơn và có tính đại diện rộng hơn trong các tổ chức lập pháp của họ. Dưới hình thức này, chính quyền hạt được cơ cấu lại với một chi nhánh lập pháp và điều hành, nhưng các khu tự quản và các chính quyền địa phương khác thuộc phạm vi của hạt lại không thay đổi.

### **Ví dụ**

Vào năm 1979, các cử tri **hạt Summit, bang Ohio**, đã thực hiện một hiến chương hạt đô thị mới, được Luật sửa đổi bang Ohio cho phép. Nó thay thế ủy ban gồm ba thành viên của hạt. Ủy ban này có các chức năng lập pháp và điều hành, gồm một cán bộ điều hành được chọn và một hội đồng 11 thành viên. Hơn 30 chính quyền địa phương trong phạm vi hạt không hề bị ảnh hưởng. Hạt Summit là hạt duy nhất trong số 88 hạt ở Ohio đã có thay đổi này. Năm 1991, cử tri của hạt tiến xa hơn và tán thành bãi bỏ văn phòng Lưu trữ hồ sơ hạt (County Recorder) được bầu. Dân số hiện tại của hạt Summit là khoảng 547.000 người, trong khu vực đông bắc Ohio gồm cả thành phố Akron rộng 420 dặm vuông (1.088 km<sup>2</sup>).

### **Thông tin liên hệ**

James B. McCarthy, County Executive (Điều hành hạt)

Summit County Government

470 Grant St.

Akron, OH 44311

Phone: (303) 643-2500

Web: [www.co.summit.oh.us](http://www.co.summit.oh.us)

**Hạt Allegheny, bang Pennsylvania**, phát triển hiến chương hạt đô thị của họ thông qua một quy định đặc biệt của bang vào năm 1997. Hạt đã tìm kiếm và được thừa nhận từ bỏ luật hiến chương

của mình vào năm 1972, để rút ngắn quy trình tái cơ cấu chính quyền hạt tồn thời gian theo yêu cầu của luật. Trước khi có sự thay đổi này, ba ủy viên của hạt gánh vác mọi việc từ bầu cử, nhà tù cho đến sân bay và quy hoạch thành phố, hoạt động cả trong mảng điều hành và mảng năng lực lập pháp.

Hiến chương mới được các cử tri duyệt vào năm 1908, bầu ra một Tổng giám đốc điều hành, một hội đồng 15 thành viên, và chỉ định một giám đốc hạt. Các cán bộ mới của hạt Allegheny tuyên thệ nhậm chức vào văn phòng vào tháng Một năm 2000. Họ điều hành một hạt rộng 745 dặm vuông, gồm có thành phố Pittsburgh và 129 khu tự quản khác với tổng dân số hơn 1,2 triệu người.

### **Thông tin liên hệ**

Dan Onorato, Chief Executive (Giám đốc điều hành)

Allegheny County Government

436 Grant St., Room 101

Pittsburgh, PA 15219

Phone: (412) 350-6500

Email: executive@county.allegheny.pa.us

Web: www.county.allegheny.pa.us

### **Lợi thế và thách thức - Hạt đô thị cải cách**

#### Lợi thế:

- Nhiều bang đã ban hành các luật chấp nhận của riêng mình giúp cho việc tạo ra các hạt đô thị mới về mặt lý thuyết là có thể thực hiện.

#### Thách thức:

- Mô hình hạt đô thị cải cách có thể khó thực hiện bởi vì các cán bộ được bầu ra thường hay ngần ngại đồng ý để vị trí của họ có thể bị bãi bỏ từ các thay đổi này. Nó cũng thường chỉ đóng góp giải pháp một phần cho nhiều vấn đề cung ứng dịch vụ trong khắp địa phận.

### **16. Các phân khu tài sản vùng**

Các phân khu tài sản vùng là các phân khu thuế đặc biệt được khai thác nhằm tạo nguồn vốn cho các nguồn lực của vùng, như là các học viện văn hóa và nghệ thuật, các điểm giải trí như sân vận động thể thao, và thậm chí cả các thư viện và công viên. Các tài sản thuộc quyền quản lý đặc biệt của địa phương thường thu hút khách tham quan từ những nơi khác (và trong nhiều trường hợp ở ngay trong vùng). Những tài sản này thường vừa phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế, đồng thời vừa đóng góp tạo nên hình ảnh riêng của vùng.

Hai yếu tố cơ bản tạo nên sự tồn tại phát triển của các phân khu tài sản vùng:

- (1) *Mong muốn sử dụng cả một vùng thay vì chỉ một cộng đồng đơn lẻ làm cơ sở thuế hợp lý hơn cho việc áp dụng thuế văn hóa.* Một động lực thúc đẩy việc sáng lập Phân khu



bảo tàng và công viên vườn thú trung tâm (Metropolitan Zoological Park and Museum District) ở thành phố St. Louis, bang Missouri, đó là sự hiểu rõ rằng nhiều khán giả và thành viên của các viện văn hóa đang sống ở các hạt xung quanh thành phố St. Louis, mặc dù những bản thân những điểm văn hóa hấp dẫn này lại nằm ở trong thành phố.

(2) *Việc liên bang giảm mạnh việc cấp vốn cho Quỹ hỗ trợ vốn quốc gia cho nghệ thuật (National Endowment for the Arts) bắt đầu vào giữa những năm 1990 và là nguyên nhân bang cắt giảm ngân sách cho nghệ thuật. Các phân khu tài sản vùng đưa ra một cơ chế cấp vốn thay thế, như ở hạt Salt Lake, bang Utah, nơi có một sự liên kết của nghệ thuật bang với vùng và với các lãnh đạo dân sự đã hỗ trợ cho phân khu này.*

Cho đến nay, chỉ có một số ít các phân khu tài sản vùng được thành lập. Chúng bao gồm: Phân khu tài sản vùng Allegheny (Allegheny Regional Asset District), hạt Allegheny, bang Pennsylvania; Phân khu các tiện ích khoa học và văn hóa (Scientific and Cultural Facilities District), thủ phủ Denver, bang Colorado; Chương trình Công viên, nghệ thuật và vườn thú, hạt Salt Lake, bang Utah; Phân khu văn hóa hai bang, thành phố Kansas, bang Missouri; và Phân khu bảo tàng và công viên vườn thú trung tâm, thành phố St. Louis, bang Missouri.

### Ví dụ

**Phân khu tài sản vùng Allegheny** ở bang Pennsylvania phân phối thu nhập từ thuế doanh thu của hạt Allegheny (gồm cả thành phố Pittsburgh) để cấp vốn cho các công viên, thư viện, các địa điểm thể thao và dân sự, và các hội nhóm nghệ thuật văn hóa khắp vùng. Được sáng lập bởi Ủy ban hạt Allegheny vào năm 1994, dưới điều luật được bang Pennsylvania thông qua một năm trước đó, phân khu này là một đơn vị mục đích đặc biệt, toàn vùng của chính quyền địa phương. Không giống như các chính quyền địa phương khác, phân khu không có quyền áp thuế. Hạt được ủy quyền theo luật của bang để thu thuế doanh thu 1 phần trăm, giống như thuế doanh thu của bang, để tạo nguồn vốn cho các hoạt động của phân khu.

Hai mươi lăm phần trăm thuế của phân khu đi thẳng đến chính quyền hạt và hai mươi lăm phần trăm đi đến các chính quyền địa phương dựa vào một công thức có trong luật quy định. Những chính quyền này có thể sử dụng các quỹ nguồn vốn vào các mục đích quản trị được với điều kiện các vùng tự quản chia 25 phần trăm mức tăng thu nhập với các hội đồng chính quyền khu vực hay các chương trình vùng khác.

50 phần trăm khác của thuế được dành cho phân khu và dùng để phân phối cho các mục đích dân sự, văn hóa và giải trí; thư viện; công viên; và các tiện ích thể thao. Việc phân phối được thực hiện bởi một ban giám đốc gồm 7 thành viên được chỉ định bởi Trưởng điều hành của hạt, thị trưởng của thành phố Pittsburgh, và một người được chọn ra từ sáu người được chỉ định. Ban giám đốc cũng chỉ định một ban cố vấn gồm 27 thành viên để đưa ra các ý kiến chung và nhận xét về các chính sách và quy trình.

Trong thập niên vừa qua, các điểm du lịch của Pittsburgh - từ các sân thi đấu thể thao cho đến dàn nhạc giao hưởng gồm các nghệ sĩ tình nguyện Edgewood Symphony - đã nhận 670 triệu USD tài trợ vốn và điều hành từ phân khu tài sản vùng.

### Thông tin liên hệ

David Donahoe, Executive Director (Giám đốc điều hành)

**Allegheny Regional Asset District**

One Smithfield Street, Suite 310

Pittsburgh, PA 15222

Phone: (412) 227-1900

Web: [www.radworkshere.org](http://www.radworkshere.org)

**Phân khu các tiện ích khoa học và văn hóa** của thủ phủ Denver, bao gồm bảy hạt trong vùng đô thị, được thành lập thông qua bầu cử vào năm 1988 nhằm cung cấp một nguồn vốn không giới hạn và không đổi cho các tổ chức văn hóa và khoa học. Vào năm 1987, các cử tri đã tán thành điều luật được thông qua bởi Cơ quan lập pháp bang Colorado, luật đã nêu ra một định nghĩa phù hợp và một công thức cấp vốn của phân khu. Từ đó đến nay, phân khu đã cung cấp hơn 480 triệu USD cho hơn 300 tổ chức nghệ thuật, lịch sử tự nhiên và văn hóa thông qua 1 phần trăm doanh thu bán lẻ và thuế sử dụng (mỗi xu trên mỗi 10 USD). Việc phân phối được thực hiện bởi một ban gồm 10 thành viên được giới chức của hạt thành phố và Thống đốc bang Colorado chọn ra, theo sau các chỉ đạo của luật ban hành. Các cử tri vùng Denver làm mới sự đồng thuận về thuế phân khu trong năm 1994 và lần nữa vào năm 2004.

**Thông tin liên hệ**

Mary Ellen Williams

District Administrator (Quản lý phân khu)

Scientific and Cultural Facilities District

899 Logan Street, Suite 500

Denver, CO 80203

Phone: (303) 860-0588

Web: [www.scfd.org](http://www.scfd.org)**Lợi thế và thách thức - Các phân khu tài sản vùng**Lợi thế:

- Các phân khu tài sản vùng giúp trải rộng chi phí trong các vùng tự quản hay các pháp nhân tư nhân điều hành tài sản dựa vào vùng phân bố mà đem lại lợi ích cho toàn vùng.
- Có nhiều nghiên cứu cho thấy các vùng cấp vốn nghệ thuật và văn hóa có thể có lợi thế cạnh tranh trong việc thu hút kinh doanh, duy trì và giáo dục lực lượng lao động.

Thách thức:

- Các phân khu tài sản cũng có thể phải đối mặt với sự chống đối căn cứ vào một số yếu tố:
  - Những thói quen “sử dụng miễn phí” ăn sâu vào tiềm thức khi các cộng đồng quá quen sử dụng các nguồn lực ở một phần của vùng mà không hỗ trợ lại.
  - Sự tin tưởng rằng văn hóa cấp vốn không phải là một chức năng quản trị có giá trị; và

- Sự chống đối sử dụng thuế lũy thoái như thuế doanh thu (một hình thức phổ biến của thuế phân khu tài sản vùng) để tài trợ cho văn hóa và nghệ thuật.

## 17. Sáp nhập/Hợp nhất

Hình thức này kết hợp nhiều mô hình mà kết quả là hình thành nên một chính quyền mới cho toàn vùng, phân chia lại quyền hành và chức năng quản lý, và thay đổi *hiện trạng* thể chế và chính trị. Những mô hình này là các biến đổi của “chủ nghĩa vùng cơ cấu” được David Y. Miller mô tả trong tác phẩm xuất bản năm 2002 của mình, “The Regional Governing of Metropolitan America” (“Quản lý vùng của vùng đô thị nước Mỹ”).<sup>18</sup> Tác giả Miller, khi nhắc đến các tổ chức và chính quyền vùng đô thị Hoa Kỳ, đã kết luận rằng nhiều hệ thống chính quyền tập trung tốt hơn những hệ thống phân quyền khi phải đối phó với các vấn đề quản trị vùng như là sự chênh lệch tài chính giữa các cộng đồng, công bằng xã hội và phát triển kinh tế.

Sáp nhập/hợp nhất có thể xảy ra theo một số cách thức, như được miêu tả dưới đây.

### Mô hình phát triển tập trung vào cung ứng dịch vụ

Kinh nghiệm của thành phố của hạt Charlotte-Mecklenburg, bang North Carolina, được mô tả là “sự hợp nhất chức năng” dịch vụ hạt-thành phố, tương phản với sự hợp nhất “chính trị”. Về bản chất, trong 60 năm qua, số dịch vụ thiết yếu của hạt và thành phố được cả hạt Charlotte và hạt Mecklenburg cung cấp nhiều hơn.

Trong quá trình phát triển, hạt Charlotte-Mecklenburg đã ban hành một tập hợp các thỏa thuận dịch vụ hợp tác chính quyền đối với lĩnh vực dịch vụ, kết nối các công viên và khu giải trí với giao thông công cộng. Tổng kết lại, hơn 20 dịch vụ công quan trọng đã được hợp nhất.

Quá trình tăng cường hợp nhất dịch vụ này theo sau một số nỗ lực hợp nhất chính trị bị thất bại, đáng chú ý nhất là vào các năm 1971, 1990, và 1995. Theo bài viết của Timothy Mead đăng trên *State and Local Government Review (Tạp chí chính quyền bang và địa phương)*, những “thất bại” này có thể xuất phát từ thành công rực rỡ của sự hợp nhất chức năng tiến triển theo thời gian. “Charlotte đã không ở trong khủng hoảng, mà biết đâu đó lại là chất xúc tác cho sự hợp nhất... Có thể đã thực hiện được các phương pháp hiệu quả nhờ vào sự sáp nhập và sự hợp nhất chức năng.”<sup>19</sup> Tuy nhiên, Mead kết luận, rằng khi các áp lực vùng trở nên căng thẳng hơn liên quan đến giao thông, môi trường và tăng trưởng dân số, thì nhu cầu cần thêm các cơ quan vùng cho các dịch vụ sẽ tăng lên.

### Thông tin liên hệ

Patrick McCrory, Mayor (Thị trưởng)

City of Charlotte

600 E. Fourth St.

Charlotte, NC 28202

Phone: (704) 336-2241

Web: [www.charmek.org](http://www.charmek.org)

Harry L. Jones, Sr., County Manager (Giám đốc hạt)

County of Mecklenburg

600 East Fourth Street

Charlotte, NC 28202

Phone (704) 336-2472

Web: [www.charmek.org](http://www.charmek.org)

### **Hợp nhất một bậc**

Phương thức sáp nhập/hợp nhất này đem lại kết quả chỉ một chính quyền mới chịu trách nhiệm cung cấp toàn bộ dịch vụ trong vùng. Cách này đã được áp dụng ở Hoa Kỳ từ năm 1984, nhưng cực kỳ hiếm. Trong số 33 chính quyền thành phố - hạt hợp nhất được thừa nhận bởi Cục điều tra dân số Hoa Kỳ, hầu hết là các vùng tự quản từng phần, nằm ở khu vực nông thôn nhỏ, các học khu và các phân khu đặc biệt.

Những trường hợp hợp nhất nổi tiếng ở các khu vực thủ phủ lớn xảy ra giữa năm 1960 và 1970 ở **hạt Nashville-Davidson, bang Tennessee; hạt Jacksonville-Duval, bang Florida; và hạt Indianapolis-Marion, bang Indiana**. Hợp nhất giữa hai hạt-thành phố nhỏ hơn trong những năm 1990 tại **hạt Athens-Clarke County, bang Georgia; và giữa thành phố Kansas - hạt Wyandotte, bang Kansas**.

- Cử tri ở hạt Athens và Clarke tán thành một chính quyền hợp nhất vào năm 1990 sau ba lần bầu cử thất bại. Chính quyền mới cung cấp dịch vụ cho hơn 100.000 người trong một phạm vi 125 dặm vuông (324 km<sup>2</sup>), với một thị trưởng được bầu trực tiếp và 10 ủy viên hội đồng được chọn.
- Chính quyền hợp nhất của hạt Wyandotte và thành phố Kansas quản lý một khu vực rộng 156 dặm vuông (404 km<sup>2</sup>) với gần 160.000 người. Chính quyền này được thành lập từ bầu cử tín nhiệm của người dân vào năm 1997, hợp nhất thành phố Kansas với hạt, nhưng để lại một số thành phố và thị trấn hoạt động với thẩm quyền tách biệt. Thị trưởng/Tổng giám đốc điều hành toàn bộ và với tư cách là một thành viên của một ủy ban gồm 10 thành viên được chọn.

#### **Các sự kiện hợp nhất thành phố - hạt trong lịch sử Hoa Kỳ**

Dựa vào phân loại của Cục điều tra dân số Hoa Kỳ, có 33 thành phố có chức năng giống của các chính quyền hạt, với ba hình thức khác nhau:

**Những khu vực có chính quyền là thành phố - hạt được bổ nhiệm hợp pháp và vận hành chủ yếu giống như các thành phố**

##### **Bang Alaska**

Thành phố và thị xã Anchorage

Thành phố và thị xã Juneau

Thành phố và thị xã Sitka

Thành phố và thị xã Yakutat

##### **Bang California**

Thành phố và hạt San Francisco

##### **Bang Colorado**

Thành phố và hạt Broomfield

Thành phố và hạt Denver

**Bang Hawaii**

Thành phố và hạt Honolulu

**Bang Kansas**

Chính quyền hợp nhất của hạt Wyandotte và thành phố của Kansas City

**Bang Montana**

Hạt Anaconda-Deer Lodge

Hạt Butte-Silver Bow

**Những khu vực được bổ nhiệm thành các chính quyền trung tâm và vận hành giống như các thành phố**

**Bang Tennessee**

Hạt Hartsville và Trousdale

Hạt Lynchburg và Moore

Hạt Nashville và Davidson

**Những vùng hoạt động dưới hình thức văn phòng hạt, nhưng đồng thời là một phần của chính quyền khác (thành phố, thị trấn, phân khu đặc biệt và bang)**

**Bang Florida**

Hạt Duval (thành phố Jacksonville)

**Bang Georgia**

Hoạt Clarke (thành phố Athens)

Hạt Muscogee (thành phố Columbus)

Hạt Richmond (thành phố Augusta)

**Bang Hawaii**

Hạt Kalawao (bang Hawaii)

**Bang Indiana**

Hạt Marion (thành phố Indianapolis)

**Bang Kentucky**

Hạt đô thị Lexington-Fayette

**Louisville-Jefferson County****Bang Louisiana**

Xã Đông Baton Rouge (thành phố Baton Rouge)

Xã Lafayette (thành phố Lafayette)

Xã Orleans (thành phố New Orleans)

Chính quyền hợp nhất xã Terrebonne

**Bang Massachusetts**

Hạt Nantucket (Thị trấn Nantucket)

Hạt Suffolk (Thành phố Boston)

**Bang New York**

Các hạt Bronx, Kings, New York, Queens, và Richmond (bộ phận của thành phố New York)

**Bang Pennsylvania**

Hạt Philadelphia (Thành phố Philadelphia)

Năm 2000, cuộc bầu cử cho việc sáp nhập thành phố Louisville - hạt Jefferson, bang Kentucky là cuộc hợp nhất vùng đô thị lớn đầu tiên trong vòng ba thập kỷ qua, và nó đã khơi dậy sự quan tâm mạnh mẽ về việc các chính quyền địa phương hợp tác như thế nào, gồm cả việc hợp nhất, có thể

giúp cho các cộng đồng giải quyết được các khó khăn thách thức mà họ phải đương đầu ngày nay. Thành phố Louisville và hạt Jefferson phải trải qua bốn cuộc bầu cử trong suốt bốn thập kỉ, cố gắng giành được sự tán thành sáp nhập các chính quyền thành phố và hạt. Cuối cùng họ cũng đạt được thành công vào năm 2000, và chính quyền trung tâm mới Louisville - Jefferson được thành lập vào tháng Một năm 2003-2004.

Sự sáp nhập đã tập hợp với nhau các chi nhánh về luật pháp và điều hành của hạt Jefferson và thành phố lớn nhất của nó - thành phố Louisville, bao gồm một địa phận rộng 386 dặm vuông (1000 km<sup>2</sup>). Các thành phố ở vùng ngoại ô được sáp nhập vào hạt vẫn giữ nguyên hiện trạng như trước khi họ sáp nhập, xét về địa phận, dịch vụ, và các cán bộ được bầu. Đã có 91 thành phố vào thời điểm sáp nhập, trở thành mái nhà chung của hơn một phần ba dân cư.

Tất cả dân cư của đại đô thị Louisville, gần 700.000 người, bầu ra một thị trưởng duy nhất. Hội đồng Metro gồm 26 thành viên được bầu bởi các phân khu, gồm cả số dân của thành phố Louisville trước đây (bây giờ là trở thành “phân khu dịch vụ đô thị”), các thành phố vùng ngoại ô được hợp nhất, và các khu vực trước đây không thuộc địa phận của hạt. Chính quyền Metro mới được sắp xếp giống như của một thành phố và một hạt chỉ vận hành theo luật của bang mà đã ban hành riêng cho các khu vực mới.

Những vùng còn lại không thay đổi là một cấp độ ba bậc các loại thuế tài sản thay đổi theo mức độ dịch vụ được hưởng trong phân khu dịch vụ đô thị, các thành phố khu vực ngoại ô và các vùng không thuộc phạm vi quyền hạn.

### **Thông tin liên hệ**

Jerry Abramson, Mayor

Louisville Metro

527 W. Jefferson St.

Louisville, KY 40202

Phone: (502) 574-2003

Email: [jerry.abramson@louisvilleky.gov](mailto:jerry.abramson@louisvilleky.gov)

Web: [www.louisvilleky.gov](http://www.louisvilleky.gov)

Heidi Davidson, Mayor

301 College Ave., Suite 300

Athens-Clarke County, GA 30601

Phone: 706-613-3010

Email: [mayor@athensclarkecounty.com](mailto:mayor@athensclarkecounty.com)

Web: [www.athensclarkecounty.com](http://www.athensclarkecounty.com)

Joe Reardon, Mayor

701 North 7th St.

Kansas City, KS 66101

Phone: 913-573-5010

Web: [www.wycokck.org](http://www.wycokck.org)

### **Sự hợp nhất hai lớp**

Lựa chọn này đưa đến kết quả là có hai lớp chính phủ ở các vùng, một là để cung cấp các dịch vụ ở cấp độ địa phương và một để xử lý các vấn đề của vùng. Các chính quyền địa phương vẫn giữ quyền tự quản và đặc tính của mình, và các lớp chính phủ vùng đưa ra các chức năng vùng.

**Hạt Miami-Dade** được thành lập sau khi cử tri ở Florida biểu quyết sửa đổi hiến pháp của bang vào năm 1956, cho phép đề ra một hiến chương riêng của hạt, và các cử tri tại hạt Miami-Dade thực hiện theo hiến chương này vào năm 1957. Miami-Dade bao gồm một khu vực không hợp nhất lớn và 30 khu vực hay vùng tự quản nhỏ. Một vùng tự quản có riêng một chính quyền và cung cấp các dịch vụ tiêu biểu của thành phố như là cảnh sát và bảo vệ an toàn khu vực. Hạt Miami-Dade được quản lý bởi một thị trưởng, là người được chọn ra trên toàn hạt và một hội đồng các ủy viên được bầu ra từ 13 phân khu. Thị trưởng chỉ định một giám đốc hạt, thể theo phê duyệt của hội đồng ủy viên. Thêm vào đó, có các thị trưởng được bầu một cách riêng lẻ tại Miami và 34 vùng tự quản khác.

### **Thông tin liên hệ**

Carlos Alvarez, Mayor (Thị trưởng)

Miami-Dade County

111 N.W. 1st Street, 29th Floor

Miami, FL 33128

Phone: (305) 375-5071

Web: [www.miamidade.gov](http://www.miamidade.gov)

### **Hợp nhất ba lớp**

Phương thức này được áp dụng chỉ hai lần ở Hoa Kỳ, và gồm nhiều hạt. Sự hiềm hoi này là do nó khó thực hiện, yêu cầu cần có quy định của bang và phải sửa đổi hiến pháp.

Nơi đã làm theo phương thức hợp nhất ba lớp là thành phố **Portland, bang Oregon** với hệ thống Phân khu dịch vụ trung tâm- Metro (Metropolitan Service District) (xem trang 39). Vùng còn lại là Twin Cities ở bang Minnesota. Hạt trung tâm Twin Cities (The Metropolitan Council of the Twin Cities) được thiết lập vào năm 1967 theo luật của bang. Nó được điều hành bởi một ban dân cư vùng trung tâm, gồm 17 thành viên được thống đốc chỉ định, cũng là người chỉ định luôn chức danh chủ tịch. Hội đồng trung tâm (Metropolitan Council) có quyền ban hành chính sách và quy định thuế cho một số phân khu đặc biệt của vùng và các quy trình quy hoạch địa phương.

Hội đồng trung tâm cung cấp nhiều loại dịch vụ cho vùng, bao gồm:

- Điều hành hệ thống xe buýt lớn nhất của vùng;
- Thu gom và xử lý nước thải;
- Duy trì khu vực dịch vụ đô thị để chỉ đạo tăng trưởng của vùng một cách quy củ;
- Cung cấp nhà ở giá rẻ;

- Lập kế hoạch, tạo thu nhập, và cấp vốn cho hệ thống công viên và đường sá của vùng; và gồm cả ngành hàng không, giao thông vận tải, công viên và khu vực không gian mở, chất lượng nước, và quản lý nước.

### **Thông tin liên hệ**

Peter Bell, Council Chair (Chủ tịch hội đồng)

The Metropolitan Council

390 N. Robert St.

St. Paul, MN 55101

Phone: (651) 602-1453

Web: [www.metrocouncil.org](http://www.metrocouncil.org)

### **Lợi thế và thách thức - Sáp nhập/Hợp nhất**

#### Lợi thế:

- Rõ ràng là, việc chỉ có một số (hay chỉ một) chính quyền chịu trách nhiệm và cung cấp các dịch vụ sẽ đem lại các hiệu lực và hiệu quả tiềm năng. Các chính quyền hợp nhất đã dẫn ra một loạt các lợi ích có được từ sự lãnh đạo thống nhất và một chương trình nghị sự cộng đồng tập trung hơn. Những lợi ích này bao gồm thành công tiến bộ về phát triển kinh tế và tinh thần đối tác và hợp tác ngày càng tăng khắp vùng.
- Hợp nhất hai lớp rất hấp dẫn bởi vì nó giữ lại một số dịch vụ cho địa phương điều hành, khi cần, và cung cấp dịch vụ vùng đối với những dịch vụ có ảnh hưởng lên toàn vùng.
- Khó có thể tính toán được giá trị tiết kiệm được và sự tiến bộ về dịch vụ dưới sự hợp nhất bởi vì có rất nhiều biến đổi. Tuy nhiên, các phân tích độc lập của cả hạt Louisville-Jefferson, bang Kentucky, và hạt Athens-Clarke, bang Georgia, đã ghi nhận được sự tiết kiệm và tiến bộ. Cả hai cộng đồng đều đã tăng mức tín nhiệm của mình sau khi hợp nhất. Louisville giảm lực lượng nhân viên chính quyền xuống bằng 10 phần trăm trên tổng thể, và Athens nhận ra các chi tiêu chính quyền của họ giảm đi 10 phần trăm trong 5 năm đầu tiên sau khi sáp nhập. Louisville đồng thời đạt được tiết kiệm lương điều hành chi nhánh và nhờ vào sự hiệu quả như là hợp nhất các dịch vụ ngân hàng, và mở rộng khắp vùng một số dịch vụ mới mà trước đây chỉ thực hiện ở thành phố Louisville, không cần tăng thuế.

#### Thách thức:

- Các thách thức của sự sáp nhập/hợp nhất chủ yếu về mặt chính trị. Những khó khăn có thể là việc có được sự cho phép cần thiết từ bang, vượt qua được sự phản đối của giới chức địa phương và giải quyết các mối lo về tính đại diện công bằng ở chính quyền. Ví dụ, ở Indianapolis và Louisville, các lãnh đạo gốc Phi cảm giác rằng sự sáp nhập có thể làm loãng đi mối quan tâm về kinh tế chính trị của người dân tộc thiểu số.
- Kết quả của những khó khăn này là, nhiều cuộc bầu cử cho sự sáp nhập bị thất bại - bao gồm tại các cộng đồng mà dần dần cũng duyệt sự hợp nhất - và nhiều sáng kiến không bao giờ có thể thực hiện được ngay cả chỉ thông qua những lá phiếu bầu cử.
- Một số cộng đồng kết luận rằng, thời gian và năng lượng tiêu tốn để giải quyết các thách thức chính trị của việc sáp nhập/hợp nhất có thể tốt hơn nên sử dụng để thực hiện các



hình thức hợp tác và hợp tác chính quyền địa phương khác, dễ dàng đem lại thành công hơn và ít căng thẳng hơn.

## PHƯƠNG PHÁP THỰC HIỆN TỪNG BƯỚC ĐỂ THU HÚT NHỮNG NGƯỜI LIÊN QUAN THAM GIA

Trước khi thực hiện một phương thức hợp tác vùng, các lãnh đạo địa phương có thể tự hỏi “Mình nên bắt đầu như thế nào để bàn về hợp tác vùng với chính quyền lân cận, các công dân và những đối tượng khác?” Đây là câu hỏi hoàn toàn chính xác bởi vì các chiến lược vùng đòi hỏi cần có sự tham gia và hỗ trợ của những người liên quan. Phần này của hướng dẫn sẽ trình bày cho các lãnh đạo địa phương một phương pháp ngắn gọn, từng bước chỉ ra cách thu hút tất cả những người liên quan, từ các công dân cho đến các đối tác kinh doanh, cho đến các trưởng tôn giáo, tham gia nhằm giúp cho hợp tác vùng thành công hơn và luôn bền vững.

Những nghiên cứu đầu tiên trong bài *Củng cố quản trị địa phương dân chủ (Strengthening Democratic Local Governance)* của Liên đoàn các thành phố quốc gia tạo điều kiện cho hoạt động lãnh đạo của giới chức địa phương đối với vấn đề quản trị dân chủ và liên quan đến người dân. Để có thêm thông tin về chủ đề làm thế nào huy động được người dân, vượt qua được các mâu thuẫn, và giải quyết các vấn đề công điển hình, hãy tìm đọc báo cáo sáng kiến gần đây nhất, *Xây dựng quản trị dân chủ: Cách thức và cơ cấu để thu hút người dân tham gia (Building Democratic Governance: Tools and Structures for Engaging Citizens)*, trên trang web của NCL [www.nlc.org](http://www.nlc.org).

### Bước 1 - Bắt đầu thảo luận: Các nhóm người liên quan

Tiền đề cơ bản đằng sau sự tham gia và hợp tác của công chúng là: Nếu bạn tập hợp những người thích hợp lại với nhau với cách thức mang tính xây dựng và có thông tin đầy đủ, thì họ sẽ tạo ra những tầm nhìn và chiến lược đáng tin cậy để giải quyết các mối quan ngoại chung của các cộng đồng.

Các lãnh đạo từ doanh nghiệp, chính phủ, các tổ chức phi lợi nhuận, và các tổ chức khác đang hợp tác với nhau ngày càng nhiều để xử lý các thách thức mà các vùng nông thôn cũng như đô thị khắp quốc gia đang phải đối mặt. Nhưng đây không chỉ là công việc của tầng lớp “ưu tú.” Những người liên quan khác nữa cần phải liên đới vào những tâm điểm của quy trình. Thực tế, nhiều nỗ lực với các phương thức mới nhằm cung ứng dịch vụ đã bị thất bại nặng nề bởi vì họ không kêu gọi đủ người liên quan tham gia vào quy trình, đặc biệt là ngay vào giai đoạn đầu thảo luận.

Đại diện các nhóm người liên quan góp ý kiến gồm có:

- Doanh nghiệp
- Chính phủ
- Các nhóm phi lợi nhuận/dân sự
- Lãnh đạo chính quyền lân cận
- Các nhà giáo dục
- Trưởng tôn giáo
- Truyền thông báo chí

Một phương pháp có thể giúp xác định nhóm nào là nhóm liên quan là đánh giá liệu một nhóm có bất kỳ đặc điểm nào sau đây: tư cách pháp lý, ảnh hưởng chính trị, quyền lực cản trở sự thực thi, hay yêu cầu về đạo đức.<sup>20</sup> Đôi khi, các nhóm có thể không nhận thức được là họ có dính líu đến các vấn đề trong tầm kiểm soát của mình. Những nhóm khác có thể cần đến sự hỗ trợ tổ chức để đảm bảo là họ chủ động góp phần thảo luận.

Một khi đã xác định được, các nhóm người liên quan nên hiện diện trong thảo luận qua sự tham gia của những người mà chính họ đã chọn ra, những người mà họ tin tưởng. Nhiệm vụ của họ là nói *cho* hiến pháp của họ, chứ không phải *cho* bản thân họ. Cũng như thế, thông thường cũng phải cần đến những người xúc tiến trung gian để giúp cho quy trình tiến hành suôn sẻ và bảo đảm được tất cả những bên tham gia đều đóng một vai trò hiệu quả và giá trị.

## Bước 2 – Nhận dạng khó khăn/Xác định thế mạnh

Sự nhất trí về cách thức đương đầu với khó khăn là điều phải được xây dựng theo từng giai đoạn. Nếu bạn không thể đồng ý với vấn đề, thì bạn sẽ không đồng ý với giải pháp đưa ra.<sup>21</sup> Các câu hỏi sau đây nhằm giúp đạt được sự đồng thuận về một hoặc nhiều vấn đề nào đấy mà cộng đồng đang phải đối phó, liệu đó có phải là một khó khăn thực sự, và thế mạnh nào trong cộng đồng có thể tận dụng như là nền tảng vững chắc cho thành công tương lai.

### 1. Vấn đề thực sự là gì?

- Các vấn đề được các cộng đồng xác định thường bao gồm:
  - Tăng trưởng dân số/thay đổi dân số/giảm dân số
  - Các đấu tranh về quyền lực/thẩm quyền
  - Thuế (tiêu biểu là các loại thuế được cho là không công bằng so với các vùng )
  - Cung cấp dịch vụ không hiệu quả
  - Chính sách tài khóa không cân bằng/chính sách tài khóa không hiệu quả của chính quyền địa phương
  - Các vấn đề về môi trường
  - Sự tháo chạy của các cơ sở thuế ra khu vực nông thôn/ngoại ô
  - Căng thẳng về chủng tộc/sự hoài nghi
  - Chính quyền địa phương tham nhũng
  - Suy thoái kinh tế/nhu cầu khuyến khích tăng trưởng việc làm
- Ai đã xác định đây là vấn đề? Đây có phải là vấn đề nhận thức của chỉ lãnh đạo dân sự không thôi, hay nó lan ra khắp cộng đồng? (Thông thường, các vấn đề quan trọng này khởi đầu thường được nhận thức bởi chỉ doanh nghiệp hoặc lãnh đạo dân sự.)
- Có sự nhất trí giữa các bên liên quan cho rằng đây là vấn đề hay không? Có sự nhất trí về phạm vi của vấn đề? Nó có liên quan đến cấp độ dân sự?
- Điều gì khiến những người liên quan tin tưởng là đóng vai trò/trách nhiệm đang tồn tại của chính quyền địa phương và các nhóm cộng đồng khác khi giải quyết vấn đề?
- Giải pháp xử lý vấn đề nào đã được thử áp dụng? Kết quả như thế nào theo quan điểm của các bên liên quan?
- Nhận thức liên quan đến các các vấn đề khác trong vùng như thế nào?

### 2. Vấn đề ảnh hưởng đến mục tiêu và mục đích của cộng đồng và vùng như thế nào?

- Có sự đồng thuận giữa những người liên quan về tầm nhìn, những mục đích và mục tiêu của vùng hay không? Nếu không có, thì việc xây dựng sự tán thành một nhóm các chỉ tiêu và mục đích là một bước cần thiết.
- Vấn đề có cản trở cộng đồng hay vùng nhận thức các mục đích và chỉ tiêu của mình hay không? Thể hiện như thế nào?
- Các thỏa thuận hợp tác/hợp tác hiện tại và cơ cấu quản trị trong vùng đang không thể giải quyết được vấn đề? Nếu đúng vậy, tại sao?

### 3. Những thế mạnh và thành công nào sẽ giúp cho cộng đồng giải quyết được vấn đề?

- Những điều gì đang *đúng* trong cộng đồng và/hay trong vùng, và làm thế nào những thành công và tài sản có thể trở nên là cơ sở của giải pháp?
- Những phẩm chất nào mà cộng đồng và vùng có khiến cho người dân chọn sống hay là chuyển đến sống từ những nơi khác? Người ta thích gì khi sống ở đây?
- Những công ty nào đã phát triển và thịnh vượng ở trong vùng? Nhờ đâu mà họ gặt hái thành công?
- Những thế chế nào đã đóng góp cho chất lượng sống và đặc tính của vùng? Họ đã giữ vững thành công theo thời gian như thế nào?
- Vùng được thừa hưởng các tài nguyên nào từ môi trường tự nhiên? Vùng đã có biện pháp gì để bảo tồn những tài sản thiên nhiên này?
- Điều gì đã tạo nên đặc điểm độc đáo cho vùng?
- Khách tham quan nhận xét như thế nào về vùng? Những sự yêu thích nào của họ về vùng mà vùng nên thực hiện nhiều hơn để phát triển?

“Tìm kiếm sự đồng thuận cho vấn đề mà cần có các giải pháp hợp tác, cùng tìm ra các lựa chọn giải pháp để các bên cùng có lợi, và tiếp đến là thực hiện những giải pháp có tính chất càng trung lập càng tốt.”

Một lưu ý về mặt ngôn ngữ: mỗi cộng đồng có các điều khoản luôn gây tranh cãi giữa những người tham gia cốt cán trong bất cứ cuộc thảo luận nào về thay đổi của chính quyền địa phương. Ví dụ như, trong quan điểm của các cộng đồng vùng ven thì “chia sẻ thu nhập” là hình thức tăng thuế cho họ nhằm tài trợ cho khu vực đô thị. Tại Louisville, những người chống đối sự sáp nhập vào năm 1982 và 1983 đã vận động thành công các cử tri “bỏ phiếu Chống đối với Metro.” Sự việc này đã gây ra mối quan ngại của người dân đối với chính quyền đô thị. Cuối cùng thì, chiến dịch sáp nhập thắng lợi đã được đổi tên thành chiến dịch “Hợp nhất”, chứ không phải chiến dịch “Chính quyền Metro”.

Điều muốn nói ở đây là, đừng để ngôn ngữ và ý tưởng gây ra xung đột trước đối với người dân. Thay vào đó, hãy tìm kiếm sự đồng thuận cho vấn đề mà cần có các giải pháp hợp tác, cùng tìm ra các lựa chọn giải pháp để các bên cùng có lợi, và tiếp đến là thực hiện những giải pháp có tính chất càng trung lập càng tốt. Trên thực tế nhiều thay đổi có thể dẫn đến kết quả thu nhập bị chia sẻ, hay tiến đến hình thành chính quyền “metro”, nhưng điều cần được tập trung thực sự là xác định được và tán thành các thách thức lớn mà cộng đồng/vùng phải đương đầu, và biết được liệu các thay đổi phát sinh trong quá trình điều hành của các chính quyền địa phương có đem lại ảnh hưởng tích cực.

### Bước 3 - Tiếp tục thảo luận: Khảo sát công chúng

Bên cạnh việc đặt ra các câu hỏi về những vấn đề mà các cộng đồng địa phương và vùng phải đối mặt, cũng như các thể mạnh giúp kiến tạo giải pháp, thì việc khảo sát công chúng là rất quan trọng để đánh giá phản ứng của họ đối với các nỗ lực thay đổi các mối quan hệ chính quyền địa phương khác nhau. Điều này có nghĩa là nêu ra các câu hỏi mở như là:

- Người dân có nghĩ rằng cộng đồng là một nơi tốt đẹp có thể sinh sống?
- Những mối bận tâm lớn nhất của họ là gì?
- Người dân đánh giá cho điểm các dịch vụ công cộng như thế nào?
- Mức độ tin tưởng của người dân vào giới chức được bầu ra của địa phương như thế nào?

Các cuộc họp cộng đồng, những thông cáo báo chí, các cuộc khảo sát đến tận nhà, và/hoặc các trang web là những cách hay để thu thập phản hồi của dân chúng. Các phương tiện này cũng được tận dụng như là cơ hội thông báo và giáo dục người dân về các vấn đề được xác định bởi các nhóm được nêu ở Bước 1.

Khảo sát nên được thực hiện bởi đại diện những người liên quan để cho họ sử dụng để kiểm tra các giả định về các quan điểm bầu cử của mình, cũng như đánh giá các ý kiến khác nhau trong cộng đồng.

### Bước 4 - Tìm kiếm giải pháp đúng

Một khi đã xác định được một vấn đề (hay tập hợp nhiều vấn đề), bước tiếp theo là xác định giải pháp phù hợp nhất. Những câu trả lời của các câu hỏi sau đây có thể giúp tạo khung đề cương cho phân tích này:

- Những lựa chọn khác nhau để giải quyết vấn đề là gì?
- Mỗi vấn đề có những chi phí và lợi ích nào?
- Ai sẽ ý thức được là họ sẽ “mất” nếu một lựa chọn cụ thể nào đó được thực hiện? Làm thế nào để giải quyết sự quan ngại này?
- Giải pháp tối ưu nào cho một tình huống cụ thể?

Nếu các dịch vụ công không hiệu quả/không tối ưu được xem là một vấn đề, thì quan trọng là phải xác định những dịch vụ cụ thể nào cần được cải thiện. Các giải pháp khác nhau có thể được áp dụng tùy vào dịch vụ đang gặp vấn đề. Các ví dụ về các dịch vụ công cần được cải tiến gồm có:

- Hệ thống đường sá
- Cảnh sát và an ninh chung
- Công viên và khu giải trí
- Phòng cháy chữa cháy
- Cấp cứu y tế
- Thu gom rác thải/tái chế
- Luật xây dựng
- Thẩm định tài sản và công trình

Nhiệm vụ tiếp theo là tìm hiểu các lựa chọn cung ứng dịch vụ có sẵn để giải quyết các vấn đề/thách thức. Áp dụng các lựa chọn liệt kê trong hướng dẫn để tham khảo nhiều phương thức khác nhau đã được thực hiện ở các cộng đồng khác.

### Bước 5 - Hãy làm cho “Chiến dịch” đạt thắng lợi

“Để xảy ra việc tập trung quá nhiều vào tìm hiểu các chi tiết thực hiện thay đổi mà quên đi rằng việc giúp cho công chúng hiểu được tầm quan trọng của các đề xuất thay đổi đến chất lượng cuộc sống lâu dài của cộng đồng và vùng.”

Những nỗ lực thay đổi hệ thống cung ứng dịch vụ hay thay đổi cơ cấu chính quyền cần được xem như các chiến dịch dành cho người dân. Có một thực tiễn dễ xảy ra là quá tập trung vào tìm hiểu các chi tiết thực hiện thay đổi mà quên đi rằng việc giúp cho công chúng hiểu được tầm quan trọng của các đề xuất thay đổi đến chất lượng cuộc sống lâu dài của cộng đồng và vùng. Điều này đặc biệt đúng nếu cần đến một lá phiếu bầu cử từ người dân để quyết định sự thay đổi. Tuy nhiên, ngay cả khi việc bầu cử chỉ xảy ra trong giới chức của bang hay/và địa phương, thì vẫn rất cần sự hỗ trợ của công chúng cho sự thay đổi đó.

Lịch sử của hợp tác cộng đồng thay đổi hệ thống cung ứng dịch vụ và cơ cấu chính quyền của cộng đồng cho thấy thành công chỉ xảy ra với những đề nghị thay đổi liên quan đến những cải tiến phát triển kinh tế và chất lượng sống. Các tranh cãi về hiệu quả và công bằng nhân danh các chiến lược thay đổi - đặc biệt là thay đổi cấu trúc - không phải là một chiến lược thắng lợi cần thiết, chủ yếu là vì khó mà “chứng minh” được những thay đổi sẽ trực tiếp hướng đến giúp giảm chi phí, mang lại hiệu quả lớn hơn, hay công bằng hơn.

Bốn bước đầu tiên được mô tả ở trên là để chuẩn bị cho sự thành công. Công chúng phải được thuyết phục rằng:

- Đang tồn tại một vấn đề;
- Giải pháp đề xuất sẽ giải quyết được vấn đề; và
- Giải pháp sẽ không làm phát sinh chi phí nhiều hơn tình trạng hiện tại - hoặc giả nếu có chi phí, thì nó sẽ được bù đắp nhờ vào những tiến bộ cải cách của cộng đồng mà sẽ được chứng minh.

Chiến dịch “Hợp nhất” được các lãnh đạo chính quyền và dân sự hạt Louisville và Jefferson khởi động vào năm 2000 để đảm bảo được sự đồng tình về việc hợp nhất thành phố - hạt của các cử tri. Đây là một mô hình thu hút sự quan tâm của nhiều cộng đồng khác về việc cân nhắc thay đổi cơ cấu. Chiến dịch tin cậy vào những yếu tố then chốt đưa đến thành công sau:

- Một đề xuất hợp nhất dễ hiểu và đơn giản;
- Nghiên cứu tập trung vào xác định ai là người hỗ trợ và ai là người phản đối;
- Các tranh luận để tán thành sự thay đổi có tính cộng hưởng đồng cảm với các mối quan tâm của cử tri;
- Có những người phát ngôn đáng tin cậy có thể chuyển tải được thông điệp của chiến dịch; và
- Các kỹ thuật phức tạp để truyền đạt thông điệp, gồm cả gửi thư trực tiếp, thu thập thông tin bầu cử qua điện thoại và bầu cử thông thường.

## Bước 6 - Thi hành

Khi mà sự thay đổi được chấp nhận, thì việc cực kỳ quan trọng là chú tâm vào giai đoạn chuyển giao, bởi vì đi từ “kiểu cũ” sang “kiểu mới” thường mất nhiều thời gian hơn và sẽ là một quy trình vô cùng phức tạp.

Trong giai đoạn chuyển giao, các thỏa thuận phải được truyền đạt sẵn sàng đến tất cả các chính quyền địa phương và vùng tự quản nằm trong vòng thay đổi. Thông tin chuyển tải đến công chúng là rất quan trọng. Các lãnh đạo địa phương cần cung cấp thông tin định kỳ về những thay đổi sắp xảy ra, lịch trình, và các thay đổi sẽ tác động đến cuộc sống hàng ngày của nhân dân như thế nào.

Một khi sự thay đổi được thực hiện, điều quan trọng là phải ghi nhận và thông tin các kết quả kỹ lưỡng trong suốt giai đoạn dài, gồm việc tiết kiệm chi phí, cải tiến dịch vụ, và các cơ hội mới, nhằm chứng minh cho công chúng thấy giá trị liên tục của các thay đổi. Điều này cũng giúp chuẩn bị cho các thay đổi vượt xa hơn mà có thể cần đến trong tương lai.

## **BÀI HỌC KINH NGHIỆM**

Một số nguồn lực đưa ra các thông tin hữu ích về các bài học kinh nghiệm từ các cộng đồng đã thử thực hiện nhiều hình thức hợp tác chính quyền địa phương.

---

*Từ bài viết “Một tóm tắt kiến thức căn bản của sự hợp tác vùng” (“A Brief Primer on Regional Collaboration,”) được soạn thảo vào năm 2005 bởi Các trung tâm quản lý vùng (Centers for Regional Excellence) của bang Michigan. Các kết quả được căn cứ vào kinh nghiệm của các chính quyền địa phương của bang.<sup>22</sup>*

### **Dựa vào các mối quan hệ đang có**

Mặc dù thông thường một khủng hoảng hay một sự việc xảy ra khơi mào các cuộc đối thoại, nhiều sự liên hệ vùng trở nên chính thức hơn sau nhiều năm tranh luận không chính thức về các vấn đề và các khó khăn chung của vùng. Nên nhớ rằng, bạn chỉ cần hai cộng đồng để bắt đầu sự hợp tác. Bạn luôn có thể thực hiện từ đó.

### **Sự mở đầu khiêm tốn**

Sau khi đặt lên bàn những dự án hợp tác tiềm năng, hay chọn lọc chúng theo tiêu chí tính khả thi tức thì cao nhất. Điều khôn ngoan là bắt đầu với ý tưởng chia sẻ các dịch vụ hơn là thực hiện hợp nhất ngay lập tức, và hãy khởi động qua việc chia sẻ các dịch vụ chắc chắn đạt được các lợi ích có chi phí tiết kiệm. Ví dụ như, hợp tác xây dựng/cải tiến cơ sở hạ tầng có vẻ thể hiện được các lợi ích tài chính lớn trong ngắn hạn hơn là hợp tác cung ứng dịch vụ con người - mặc dù cả hai vùng có thể cần đến sự cải tiến. Đa số các cộng đồng cho rằng họ cần từ chín tháng đến hai năm để hình thành một nhóm hợp tác có thể giải quyết hiệu quả các vấn đề của vùng.

### **Càng có tính liên đới cao càng tốt**

Hầu hết các cộng đồng ở Michigan, mà đã khám phá sự hợp tác chính quyền địa phương, đã áp dụng một sự liên kết rộng lớn, bao gồm nhưng không hạn chế các văn phòng thương mại, các chủ doanh nghiệp lớn, truyền thông địa phương, các tổ chức phi lợi nhuận, cộng đồng nền tảng, đại diện an toàn chung, cộng đồng niềm tin, các trường và đại học địa phương, đại diện của các nhóm dân tộc, và các nhóm cử tri và cộng đồng.

Các thành viên liên kết có thể đem lại hiệu lực tức thì cho sự hợp tác của bạn. Ở nhiều vùng, các cộng đồng kinh doanh là lực lượng đi đầu. Các lĩnh vực kinh doanh là của vùng mặc cho họ phân

bổ ở đâu, vì thế lợi nhuận của họ là trực tiếp nhờ vào các nỗ lực hợp tác. Tại nhiều khu vực, các tổ chức phi chính trị thường thực hiện bước đầu tiên.

Hoạt động lãnh đạo mà phản ánh được doanh nghiệp, các nhóm dân sự, và chính quyền là hoạt động lãnh đạo tốt nhất. Làm việc để giữ cho mọi thứ được công bằng. Nếu ganh đua là một vấn đề trong khu vực của bạn, thì phải xử lý ngay lập tức và dứt khoát. Nếu quy mô tổ chức nhóm ban đầu của bạn được thực sự mở rộng đủ, thì các cộng đồng thiếu số của bạn sẽ được tham gia đại diện.

### **Chính thức hóa các mối quan hệ**

Đối với sự khám phá ban đầu thì có lẽ sự hiện diện của pháp luật có thể không cần thiết, nhưng hầu hết các cộng đồng ở Michigan đã soạn ra một dạng hợp đồng liên địa phương. Chính thức hóa các thỏa thuận có thể giúp tạo nên tính hợp lệ. Hiện diện của luật pháp hay hợp đồng hợp tác địa phương cũng có lợi ích loại bỏ hoạt động chính trị hàng ngày khỏi chương trình, không đe dọa lĩnh vực hoạt động của cá nhân nào, và ngăn ngừa hình thành hợp tác mang tính bột phát. Hãy nhớ rằng bạn phải nhân nhượng quyền để có được quyền. Nhiều chính quyền địa phương muốn được đảm bảo ngay lúc bắt đầu là sự sáp nhập, hay giải tán, hay bất kỳ hình thức nào của sự thu giữ đất đai hay thuế phải được thỏa thuận dứt điểm. Có những bên xúc tiến thứ ba có thể rất hữu ích, đặc biệt trong giai đoạn ban đầu.

### **Luôn giữ mối liên hệ với công chúng**

Tổ chức các cuộc họp quần chúng đặc biệt, mời người dân tham dự những buổi thảo luận về tầm nhìn, sử dụng thư thông báo và danh sách thư điện tử cộng đồng, và thiết kế một quy trình đánh giá tốt để đánh giá sự tham gia của người dân. Phát triển một mối quan hệ tốt với giới truyền thông ngay từ lúc khởi động và đưa họ vào danh sách như là đối tác của tiến trình.

### **Tìm kiếm nguồn cấp vốn**

Nền tảng đồng tiền có thể sẵn sàng giúp cho khởi động sự hợp tác. Điều này đặc biệt đúng nếu bạn tạo nguồn quỹ khởi nghiệp của chính bản thân trước. Thiết lập dữ liệu tài chính mạnh để xác định các đền bù tài chính tiềm năng. Quyết định ai hoặc tổ chức tín dụng nào sẽ hợp tác với bạn.

---

*Từ “Sổ tay hợp tác liên chính quyền,” cập nhật vào đầu năm 2006 bởi Văn phòng cộng đồng và phát triển kinh tế bang Pennsylvania. Cuốn sách này đưa ra sự thấu hiểu chung cũng như lời khuyên dựa vào luật pháp của bang Pennsylvania.<sup>23</sup>*

### **Khởi đầu thuận lợi**

- Hãy bao quát. Lúc nào cũng vậy, những sự hợp tác này luôn bắt đầu với một nhóm nhỏ, nhưng cố gắng di chuyển càng nhanh càng tốt để chia sẻ *quan niệm* với những người khác, chứ không chỉ hoàn thành kế hoạch.
- Lôi kéo giới chức địa phương tham gia. Hầu hết những ý tưởng sự hợp tác liên chính quyền không phát xuất từ một cán bộ địa phương, nhưng phải đảm bảo rằng phải lôi kéo họ tham gia càng sớm càng tốt để thấu hiểu cả về lợi ích và các thách thức chính trị tiềm ẩn.

- Lôi kéo được cán bộ của vùng tự quản. Những sự hợp tác này ngay lập tức có thể được hiểu là “giảm biên chế”. Khiến cho một cán bộ vùng tự quản, người mà có thể chịu tác động, tham gia vào nghĩa là sớm cho họ một cơ hội để kiến tạo sự hợp tác và giảm các cơ hội nhận thức sai.
- Bắt đầu bằng một dự án dễ. Đừng chọn dự án có tiềm năng gây tác động lớn nhất. Hãy tìm kiếm dự án mà có vẻ có thể làm được. Sau khi thu được thành công và xây dựng được các mối quan hệ công việc, bạn có thể xử trí những vấn đề có ảnh hưởng sâu rộng hơn.
- Truyền đạt thông tin hiệu quả. Có nhiều đối tượng tiếp thu thông tin chịu tác động từ sự hợp tác liên chính quyền: giới chức địa phương, các nhân viên chính quyền địa phương, người dân, và các lãnh đạo kinh doanh và dân sự. Sự thành công tùy thuộc vào sự hỗ trợ của tất cả họ. Giao tiếp với các nhóm này phải đưa vào các bản ghi nhớ và các báo cáo nội bộ để nắm các thông tin liên hệ cá nhân, các trang web, truyền thông truyền thống, các văn phòng những người phát ngôn, và thêm các hình thức công cộng khác.

### **Duy trì tinh thần hợp tác**

- Luôn chủ động. Sự hợp tác không đến với những cộng đồng không hành động gì. Khi các dự án hợp tác liên chính quyền tiềm năng được xác định, cần theo đuổi cơ hội một cách năng nổ và làm việc một cách chủ động để phát triển một sự hợp tác thành công.
- Hãy linh hoạt. Có nhiều cách khác nhau để tổ chức các chương trình hợp tác liên chính quyền.
- Hãy kiên nhẫn. Những chương trình này sẽ không có kết quả ấn tượng ngay tức thì. Phát triển một sự mong đợi thực tế và các cách thức liên tục liên lạc với chúng.
- Hãy có cách nghĩ mang tính địa phương. Khi cần đến những dịch vụ mới hay mở rộng, đừng ngay lập tức nhìn vào các giải pháp thay đổi nhân viên hay ký kết hợp đồng với các nhà cung cấp tư nhân. Hãy suy nghĩ xem thách thức có thể đối phó như thế nào nếu bạn đã hợp tác với các khu vực có thẩm quyền khác mà có thể cũng đối mặt với cùng kiểu vấn đề như của bạn.
- Tóm tắt ngắn gọn cho các quan chức mới ở địa phương. Nhìn chung, các chiến dịch chính trị không liên quan đến hoạt động hợp tác vùng. Vì thế, giúp cho các cán bộ mới trúng cử hiểu tại sao những phương thức này đang được áp dụng. Đặc biệt là, cho họ thấy rằng hợp tác liên chính quyền có thể giúp họ giành được các mục tiêu như thế nào.

### **Tiến hành với sự cẩn trọng**

- Nghiên cứu thấu đáo các lựa chọn. Các phương thức hợp tác liên chính quyền thường phức tạp và thường đòi hỏi các kiểu phân tích khác nhau để đánh giá chính xác các lựa chọn.
- Hãy chọn các chương trình mang tính thực tiễn. Đừng tin vào các phân tích lý thuyết. Hãy chạy các mô phỏng xem chương trình đề xuất sẽ làm việc như thế nào, gồm các biến và các bất kỳ tiềm ẩn.
- Hãy chú ý vào những chi tiết nhỏ. Không tình huống nào có thể đúng hơn đối với câu ngạn ngữ “quý sứ ẩn trong các chi tiết” bằng sự hợp tác liên chính quyền. Đặc biệt là khi



nhìn vào các bẫy, hãy xác định nơi những hiểu lầm có thể xảy ra và làm việc thông qua chúng.

- Hãy cẩn thận với “sự xuê xoa dễ chịu”. Nếu bạn đã tạo một tinh thần hợp tác, đừng rơi vào cái bẫy tiến lên trước mà không có hợp đồng thỏa thuận được ký kết rõ ràng và có sự đồng ý của các bên.

### **Phân phối chi phí công bằng**

- Hợp tác thì miễn phí. Chạy chương trình thì không. Hãy tập trung tiết kiệm chi phí và cải tiến dịch vụ. Đảm bảo rằng chương trình là có lợi cho tất cả các bên. Một số người tham gia có thể đạt được sự tiết kiệm tốt hơn, những người khác có thể có dịch vụ tốt hơn. Chỉ ra được những điều tích cực là rất quan trọng.
- Chia sẻ tất cả chi phí. Đừng để rơi vào bẫy là chỉ tính các chi phí cận biên để bắt đầu chương trình. Đảm bảo là ngay từ ban đầu tất cả người tham gia hiểu và đồng ý chịu toàn bộ chi phí của sáng kiến hay chương trình.
- Thiết lập một dòng tiền đồng biến. Đảm bảo là tất cả các đối tác biết tổng chi phí và có một dòng thu nhập để bù đắp cho chúng. Hầu hết các chương trình liên chính quyền bị yếu ngay từ lúc đầu; vay tiền để hoạt động có thể hủy hoại họ.
- Tránh phụ thuộc quá mức và tài trợ. Có một mối quan tâm ngày càng tăng về sự hợp tác liên chính quyền và lợi ích nhận thức của nó từ các tổ chức, chính quyền các bang, và chính phủ liên bang. Tài trợ có thể cung cấp kinh phí ban đầu. Nhưng đừng bắt đầu một chương trình chỉ vì bạn có thể nhận được một khoản tài trợ, mà không phân tích để thấy rằng chương trình có đủ vốn để chạy.

### **Đối phó trực tiếp với vấn đề**

- Hãy học hỏi từ thất bại. Hợp tác liên chính quyền không được đảm bảo chắc chắn thành công. Nếu một sự cố gắng bị thất bại, hãy tránh chỉ ngón tay chỉ trích mà thay vào đó hãy phân tích kỹ lưỡng điều gì đã không làm tốt được.
- Giải quyết vấn đề quyền lợi riêng. Hợp tác liên chính quyền có bản chất là ràng buộc mọi người từ bỏ và/hoặc chia sẻ giám sát và trách nhiệm. Giải quyết những vấn đề này trước và rõ ràng thì chúng sẽ không cản trở chương trình khi thực hiện nó.
- Nhận biết các đối tượng thù địch lịch sử. Các khu vực có thẩm quyền lân cận luôn có những bất đồng theo thời gian. Nắm được điều này và nhận biết liệu có những cách thức xử lý các vấn đề quá khứ hay không. Nếu không, hãy tập trung tìm kiếm cách đương đầu với các vấn đề hơn là trốn tránh chúng.

---

*Từ cuốn “Khi sự hiệu quả là không thể tin nổi: Những bài học tiêu chuẩn từ 30 năm hợp nhất thành phố - hạt” (“When Efficiency Is Unbelievable: Normative Lessons from 30 Years of City-County Consolidation”), được xuất bản vào năm 2005 bởi Suzanne Leland và Kurt Thurmaier. Tài liệu này, căn cứ vào nghiên cứu mới, nêu ra các nhận thức rất hữu ích về các tranh luận đã chứng minh thành công của sự hợp tác liên chính quyền.<sup>24</sup>*

Hầu hết các chính quyền sẽ không quyết định theo đuổi một nỗ lực hợp nhất thành phố - hạt chính thức. Nhưng nghiên cứu gần đây nhìn vào các hợp tác thành công và không thành công đã chứng tỏ được các nhận thức có ích cho các lãnh đạo quan tâm đến hình thức hợp tác mới. Hai

giáo sư Suzanne Leland và Kurt Thurmaier gần đây đã có một cách nhìn mới về các nỗ lực hợp nhất thành phố - hạt ở 12 vùng trong ba thập kỷ qua. Họ phát hiện rằng:

- Tái thiết cộng đồng và phát triển kinh tế vùng đã là những tranh luận mạnh mẽ nhất trong số các phương thức này.
- Hiệu quả tối ưu không phải là một tranh luận hiệu quả mấy, đặc biệt bởi vì nó rất khó, nếu không nói là không thể, chứng minh. Nó cũng đồng thời là một thách thức về sự hiệu quả.
- Không quá quan trọng phải hỗ trợ một cuộc khủng hoảng.
- Các tranh luận về tái phân phối và công bằng bản thân chúng không hiệu quả, nhưng tập trung vào cải thiện một nền kinh tế vùng và để cho chính quyền địa phương tập trung vào các vấn đề quy hoạch của riêng họ lại chứng minh được hiệu quả.
- Các lãnh đạo dân sự là những người chỉ đạo và là đối tác quan trọng hỗ trợ cho các phương thức mới.

---

*Từ tổ chức hội thảo với chủ đề “Các bài học rút ra từ sự sáp nhập của Louisville” được tài trợ vào năm 2005 bởi Liên minh quản lý vùng và Chính quyền Metro Louisville. Hội thảo tập trung vào nhiều phương pháp hợp tác chính quyền địa phương mà thành phố Louisville và hạt Jefferson thực hiện trước khi họ sáp nhập lại, và các bài học mà họ rút ra được.*<sup>25</sup>

Nỗ lực hợp nhất chính thức thành phố Louisville và hạt Jefferson, bang Kentucky, được thực hiện sau một cuộc bỏ phiếu tán thành vào năm 2000, mà hầu hết việc thi hành diễn ra trong giai đoạn của cuộc bầu cử thị trưởng từ tháng Mười một năm 2002 đến tháng Một năm 2003. Tuy nhiên, nghiên cứu quan trọng mới được chỉ đạo sau cuộc trưng cầu ý dân thành công, đã cung cấp một khuôn khổ làm việc cho những thay đổi này.

Tại cuộc hội thảo “Các bài học rút ra từ sự sáp nhập của Louisville” năm 2005, một nhóm người liên quan đến việc thực thi sáp nhập đã nêu ra những bài học kinh nghiệm của Louisville về “thành lập lại chính quyền”.

- Các tổ chức thiện nguyện tư nhân có vai trò của quan trọng trong việc giúp kiến tạo nên chính quyền hợp nhất mới, đi vào điều hành vào năm 2003, sau cuộc bầu cử thành công cho sự sáp nhập thành phố - hạt năm 2000. Một nhóm các tổ chức ở địa phương đã sáng lập “Dự án vùng Louisville mở rộng” (“The Greater Louisville Project”) và huy động được 1,3 triệu USD để trả phí cho các cố vấn cho chính quyền mới. Đó là những người phân tích các hoạt động điều hành của chính quyền thành phố và hạt trước đây, và sau đó tư vấn các những thay đổi “thực hành tốt nhất” thu thập từ các chính quyền địa phương được khen ngợi khác để đạt được hiệu quả chính quyền hợp nhất.
- Sự sáp nhập đã tạo cơ hội có một cái nhìn tiêu biểu về chính quyền địa phương và thực hiện các thay đổi về hoạt động hệ thống, cơ cấu, và điều hành. Về lý thuyết, điều này có thể xảy ra mà không cần phải sáp nhập, nhưng sẽ không có sự thúc đẩy cho thay đổi hay cho tài trợ tài chính bên ngoài. Có lẽ những chính quyền khác có thể thực hiện được những thay đổi này mà không cần sự sáp nhập trong bối cảnh là nếu họ đủ tin vào các nhu cầu và lợi ích công cộng.

- Tất cả các vùng nên tập trung vào áp dụng “những thực hành tốt nhất” như là tiêu chuẩn mới cho hoạt động hiệu quả của chính quyền.
- Thành lập một hệ thống đánh giá hiệu quả của các cơ quan, bộ phận, cá nhân là rất quan trọng. Sự sáp nhập lại thúc đẩy việc đo lường các tiêu chuẩn này.
- Sự sáp nhập cũng tạo cơ hội cải thiện mối quan hệ với các công đoàn lao động, ngân hàng, và các văn phòng đánh giá nợ. Các cuộc họp này giữa chính quyền mới với các công đoàn lao động sẽ đem lại kết quả có nhiều hợp đồng lao động với các quy định làm việc linh hoạt hơn, và các thỏa thuận tài chính hợp lý hơn. Các thay đổi về cách thức Louisville Metro thực hiện các hoạt động ngân sách, tài chính, và đầu tư của mình sẽ giúp tiết kiệm chi phí và đạt được mức đánh giá cao hơn dựa vào những thực tiễn mới được thực thi.
- Cần có thời gian để giải quyết các hợp đồng công đoàn cũ mà vẫn còn hiện diện trong lực lượng. Trong giai đoạn quá độ, bạn có thể bị vướng vào việc xử lý sự cung ứng cũ, nhưng điều này sẽ thay đổi trong tương lai.
- Có một nhu cầu quan trọng giữ lại những công nhân, những người có kỹ năng không còn thích hợp nữa nhưng không thể sa thải họ.

## NHẬN ĐỊNH SAU CÙNG

Hướng dẫn này đã nêu ra nhiều ví dụ về các phương thức khác nhau của sự hợp tác liên chính quyền. Một số phương thức đã được thực hiện từ lâu, như là các thỏa thuận về quyền điều hành chung và sự sáp nhập; nhưng cách khác mới hơn, như là các phân khu tài sản. Tương tự, một số trong các phương thức này sẽ là mới đối với vùng của bạn và các cộng đồng của nó, trong khi những phương thức khác (như là mua sắm vùng) có thể đã được áp dụng rồi. Chúng tôi hy vọng rằng các thông tin và ví dụ trong hướng dẫn này sẽ giúp bạn mở rộng và làm mạnh những hình thức hợp tác hiện tại, đồng thời cung cấp một nền tảng nhằm khám phá các lựa chọn hợp tác mới khác.

Mục tiêu của chúng tôi đối với hướng dẫn này là để chứng minh rằng các chính quyền địa phương có một dãy các lựa chọn để khuyến khích sự liên kết và hợp tác tốt hơn cho các vùng của họ. Đây không phải là một sự mạo hiểm một mất một còn; một cộng đồng hay một vùng có thể khởi đầu bằng những bước nhỏ và tiến lên từ đó. Cuối cùng, đó là giúp cho sự hợp tác trở thành một tiêu chuẩn chuẩn mực trong cộng đồng và vùng của bạn. Làm việc cùng nhau trên khắp các khu vực có thẩm quyền trở thành phương thức được mong muốn để đối phó với các vấn đề phức tạp, chứ không phải là một sự kiện chỉ xảy ra một lần. Và những sự hợp tác được căn cứ vào sự hiểu biết giữa các lãnh đạo và người dân, cũng như các thách thức mà các cộng đồng và vùng phải đương đầu ngày này đòi hỏi phải vượt qua được các ranh giới về chính trị, địa lý, kinh tế, chủng tộc và dân tộc.

Tại Denver, bang Colorado, vùng được nhìn nhận phổ biến là một mô hình hợp tác vùng, các lãnh đạo được bầu lên tập hợp lại với nhau để cải thiện cơ sở hạ tầng, phát triển nhà ở, và cùng đạt được các mục tiêu chung. Chỉ đạo chiến dịch hợp tác liên chính quyền trong vùng là ngài thị trưởng của Denver, John Hickenlooper, người đã có cam kết thực hiện các phương thức vùng có thể đáp ứng là một mô hình cho các lãnh đạo địa phương bất cứ nơi đâu.

Trong bài phát biểu của mình ở Hội nghị các thành phố các bang Hoa Kỳ (State of the City address), ông Hickenlooper đã giải thích các lợi ích của hợp tác chính quyền địa phương cho tất cả các cộng đồng trong vùng. “Sự thành công,” ông nói, “sẽ tùy thuộc vào việc xây dựng tinh thần hợp tác đổi mới dựa trên sự hiểu biết mà sự thịnh vượng tương lai của mỗi một cộng đồng chúng ta vốn dĩ đã được kết nối.”

Phát biểu của thị trưởng Hickenlooper nhấn mạnh một điểm vô cùng quan trọng: hợp tác chính quyền địa phương không thể và không nên được xem bản thân nó là mục đích chính. Đúng hơn là, nó là phương tiện đi đến mục đích. Hợp tác cùng nhau để tìm kiếm cơ hội cho sự hợp tác thành công, các lãnh đạo địa phương luôn luôn phải có mục tiêu lớn hơn trong tâm trí: xây dựng những cộng đồng lành mạnh, đầy khí lực trong các vùng cạnh tranh kinh tế. Đây là một mục tiêu chung cho toàn bộ các cộng đồng của Hoa Kỳ - và tất cả các cộng đồng sẽ thành công hơn trong phạm trù chia sẻ thành tích đạt được.

---

<sup>1</sup> Hội nghị của những người tham gia chương trình thành phố tương lai của NLC về Phát triển vùng và cộng đồng vào tháng mười hai, năm 2005. Có thể truy cập trang [www.nlc.org](http://www.nlc.org) để biết thêm thông tin về chủ đề Phát triển vùng và cộng đồng.

<sup>2</sup> Chrislip, David D. và Carl E. Larson. 1994. *Collaborative Leadership: How Residents and Civic Leaders Can Make a Difference*, San Francisco, California: Jossey-Bass, Inc.

<sup>3</sup> Foster, Kathryn. 2001. *Regionalism on Purpose*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, trang 24-25.

<sup>4</sup> Downs, Anthony. 1994. *New Vision for Metropolitan America*. Washington, D.C.: Viện Brookings ở Swanstrom (1996) “Ideas Matter: Reflection on the New Regionalism.” *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Tập 2, Số 2.

<sup>5</sup> Foster, Kathryn. 2001. *Regionalism on Purpose*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, trang 20.

<sup>6</sup> Như trên

<sup>7</sup> Mười bảy lựa chọn này được giáo sư David Walker (1987) - trường đại học Connecticut - xác định trong “Snow White and the 17 Dwarfs: From Metro Cooperation to Governance,” *National Civic Review*, Tập 76, Số 1. Liên đoàn quản lý vùng phát triển hai lựa chọn bổ sung.

<sup>8</sup> Thu thập các thực tiễn các thành phố của NLC có thể xem trên Internet tại [www.nlc.org](http://www.nlc.org).

<sup>9</sup> Dodge, William R. 1996. *Regional Excellence*. Washington, D.C.: Liên đoàn các thành phố quốc gia, trang: 105-106.

<sup>10</sup> 1993. *Municipal Cooperation Guide, What are Intergovernmental Agreements?* MRSC Report số 27, Municipal Research and Services Center of Washington, xem trên Internet tại [www.mrsc.org/Subjects/Planning/intrgov.aspx](http://www.mrsc.org/Subjects/Planning/intrgov.aspx).

<sup>11</sup> Harp, Duane. 2003. “Tri-County Fire Working Group- Recognition of a Partnership, trong *Helena National Forest Update*, trang 11.

<sup>12</sup> 2005. “For Little Rock, River Rail Streetcar System Is the 'Economic Engine That Could'.” *Passenger Transport*, American Public Transportation Association.

<sup>13</sup> Thông tin này lấy từ Hội nghị về Dữ liệu thực hành tốt nhất của các Thị trưởng Hoa Kỳ và có thể xem ở Internet tại [www.usmayors.org/USCM/best\\_practices/search.asp](http://www.usmayors.org/USCM/best_practices/search.asp).

<sup>14</sup> Owens, David. 2006. *The North Carolina Experience with Municipal Extraterritorial Planning Jurisdiction*. Loạt bài đặc biệt số 20. The University of North Carolina at Chapel Hill, School of Government. Báo cáo này có thể vào xem ở Internet tại [www.sog.unc.edu](http://www.sog.unc.edu).

<sup>15</sup> Thêm vào đó, thông tin hữu ích từ phân khu không khí địa phương ở California được cung cấp bởi trang web của ARS [www.regionalstewardship.org](http://www.regionalstewardship.org).

<sup>16</sup> Rusk, David. 1995. *Cities without Suburbs, biên tập lần 2*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

---

<sup>17</sup> 1996. *Governance in Erie County: A Foundation for Understanding and Action*. State University of New York at Buffalo, The Governance Project. Báo cáo này có thể xem được trên Internet tại [regionalinstitute.buffalo.edu/default.html](http://regionalinstitute.buffalo.edu/default.html).

<sup>18</sup> Miller, David. 2002. *The Regional Governing of Metropolitan America*. Boulder, CO: Westview Press, trang 99-124.

<sup>19</sup> Mead, Timothy D. 2000. "Governing Charlotte-Mecklenburg." *State and Local Government Review*, Tập 32, số 3, trang 192-197

<sup>20</sup> Susskind, Lawrence và Jeffrey Cruikshank. 1987. *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books, Inc.

<sup>21</sup> Straus, David. 2002. *How to Make Collaboration Work: Powerful Ways to Build Consensus, Solve Problems and Make Decisions*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc.

<sup>22</sup> 2005. *A Brief Primer on Regional Collaboration: Collaborating Communities are Competitive Communities*. State of Michigan Centers for Regional Excellence. Báo cáo này có thể xem ở the Internet tại [www.michigan.gov/cre](http://www.michigan.gov/cre).

<sup>23</sup> 2002. *Intergovernmental Cooperation Handbook, 5th ed.* Governor's Center for Local Government Services, Pennsylvania Department of Community and Economic Development, Harrisburg.

<sup>24</sup> Leland, Suzanne and Kurt Thurmaier. 2005. "When Efficiency Is Unbelievable: Normative Lessons from 30 Years of City — County Consolidations." *Public Administration Review*, Tập 65, số 4, trang 475-489.

<sup>25</sup> Những người đóng góp chính cho hội thảo gồm: Carolyn Gatz, Giám đốc, Dự án Greater Louisville; Larry Hayes, Phó thị trưởng, Chính quyền Louisville Metro; Jerry Newfarmer, Chủ tịch, Công ty Management Partners; và Kevin Thompson, Cố vấn quản trị cao cấp, Public Financial Management. Để biết thêm các ghi chú từ hội thảo "Các bài học từ sự sáp nhập của Louisville", xem ở website của ARS [www.regionalstewardship.org](http://www.regionalstewardship.org), nhấn chuột vào 'Stewardship Forums', và sau đó vào "Louisville."