

NHỮNG VẤN ĐỀ TRONG SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ VÀO QUÁ TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH CỦA CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ

★ ThS NGUYỄN THỊ THU CÚC

Học viện Hành chính quốc gia

- **Tóm tắt:** Sự tham gia của cộng đồng dân cư (CĐDC) vào quá trình ra quyết định của chính quyền cơ sở (CQCS) góp phần tạo nên các quyết định sáng suốt, tăng hiệu lực quyết định của CQCS và gia tăng vốn xã hội. Tuy nhiên, sự tham gia của CĐDC vẫn còn nhiều vấn đề như mang tính hình thức, thiếu tích cực, thiếu tính đại diện, tỷ lệ tham gia thấp... Để thúc đẩy sự tham gia chất lượng, hiệu quả hơn của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS cần áp dụng một số giải pháp như: mở rộng dân chủ trực tiếp, xây dựng nhà nước kiến tạo, xây dựng năng lực cho CQCS và CĐDC, thể chế hóa sự tham gia của CĐDC, xóa bỏ rào cản xã hội...
- **Từ khóa:** cộng đồng dân cư, chính quyền cơ sở.

1. Một số vấn đề thường gặp

Sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS là việc các cá nhân, tổ chức cư trú tại địa phương tham gia vào quá trình xây dựng, lựa chọn phương án, ban hành quyết định của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân theo các mức độ bao gồm: tiếp cận thông tin, tham vấn, cộng tác và tự quyết. Mức độ tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS phụ thuộc vào bản chất của quyết định và các giai đoạn của quá trình ra quyết định. Hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đang thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS. Tuy nhiên, sự tham gia của CĐDC còn nhiều hạn chế và cần thực hiện một số giải pháp nhằm thúc đẩy sự

tham gia thiết thực, hiệu quả hơn của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS.

Một số vấn đề còn tồn tại trong việc tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS cụ thể như sau:

Việc tổ chức cho CĐDC tham gia vào quá trình ra quyết định của CQCS còn mang tính hình thức. CQCS tổ chức cho CĐDC tham gia vào quá trình ra quyết định mang tính chất đối phó, chỉ theo yêu cầu quy định mà không lựa chọn hình thức tham gia phù hợp với đặc điểm dân cư địa phương. Trên thực tế, nhiều cuộc họp lấy ý kiến người dân được tổ chức chủ yếu để đáp ứng yêu cầu pháp luật, thủ tục chứ không thực chất vì phương án quyết định đã được CQCS lựa chọn

trước. Những cuộc họp dân để tham vấn về nội dung mà CQCS cần quyết định phần lớn là giao tiếp một chiều, chủ yếu là đại diện của CQCS phổ biến và rất ít người dân tham gia họp, bày tỏ ý kiến, nếu có ý kiến thì thường theo định hướng của CQCS tới phương án đã được chính quyền lựa chọn, không thể hiện ý kiến đại diện cho CĐDC.

Một trong những nguyên nhân khiến sự tham gia mang tính hình thức đó là cả CQCS và CĐDC đều không nhìn thấy giá trị thực chất, vai trò của người dân với các quyết sách của chính quyền địa phương. Chính quyền xã không tin tưởng vào năng lực của CĐDC; do đó chỉ cần tổ chức sự tham gia mang tính hình thức để đáp ứng yêu cầu về quy trình, thủ tục. CĐDC, một phần không đủ năng lực, một phần không tin tưởng rằng ý kiến của mình sẽ tạo sự thay đổi nên chỉ tham gia để có mặt. Sự đồng thuận, hợp tác trong quá trình ra quyết định nhiều khi không thực chất mà do cả nể vì CĐDC sống quần tụ thường ngại va chạm, bất đồng. Nguyên nhân khác nữa là do thiếu quy trình cụ thể về sự tham gia với các bước được mô tả chi tiết và các yêu cầu kèm theo khiến CQCS tổ chức lấy ý kiến của dân cư vào quá trình ra quyết định chỉ mang tính hình thức.

Tỷ lệ tham gia của CĐDC thấp. Dù đã có những quy định về tỷ lệ tham gia nhất định của CĐDC trong các cuộc họp tại cơ sở nhưng thực tế, nhiều cuộc họp vắng người hoặc còn tình trạng đến muộn, về sớm, bỏ về giữa chừng. Những dự thảo, dự án, chương trình của CQCS cần ý kiến đóng góp của CĐDC nhưng số lượng người tham gia đóng góp hạn chế. Một số nguyên nhân dẫn đến hiện trạng này là do:

Về phía CĐDC: Ý thức công dân của một bộ phận dân cư còn thấp, do bị ảnh hưởng bởi văn hóa địa phương, không quan tâm tới các vấn đề của chính quyền và phó mặc CQCS là người ra quyết định và không tham gia họp, đóng góp ý

kiến. Ở nhiều địa phương, trình độ dân trí hạn chế, đặc biệt thiếu hiểu biết pháp luật, thiếu thông tin về CQCS và quá trình ra quyết định của CQCS, thiếu kỹ năng tham gia khiến CĐDC không thể tham gia một cách chủ động và tích cực. Sự gắn kết cộng đồng lỏng lẻo và trách nhiệm cộng đồng thấp khiến các thành viên cộng đồng dân cư không tích cực tham gia vào quá trình ra quyết định của CQCS. Do thiếu quy định cụ thể về cách thức tham gia nên CĐDC không tham gia đầy đủ, có trách nhiệm vào quá trình ra quyết định của CQCS và chỉ tham gia khi vấn đề trở nên nghiêm trọng.

Về phía CQCS: CQCS thiếu hiểu biết, kỹ năng về thúc đẩy sự tham gia của CĐDC. CQCS không đủ nguồn lực thúc đẩy sự tham gia khi phải chịu áp lực kinh phí giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội khác tại địa phương⁽¹⁾. CQCS không thực sự muốn chia sẻ quyền lực ra quyết định với CĐDC⁽²⁾, không bị chế tài nếu không có sự tham gia của CĐDC. Do đó mà CQCS không thực sự thúc đẩy sự tham gia của CĐDC. Ở nhiều cuộc họp dân do CQCS tổ chức, do cách thức phổ biến thông tin không hiệu quả, quá nặng về kỹ thuật hoặc CQCS chỉ mời những người bị ảnh hưởng trực tiếp mà không mở rộng thành phần tới những người dân có quan tâm hoặc bị ảnh hưởng gián tiếp nên chưa thu hút được nhiều CĐDC tham gia. Các cuộc họp lấy ý kiến thường được tổ chức vào giai đoạn cuối của quá trình ra quyết định đã làm giảm cơ hội cho CĐDC đóng góp ý kiến. Ngay từ đầu quá trình ra quyết định, CQCS đã thể hiện rằng ý kiến của CĐDC chỉ mang tính tham khảo và người dân không có quyền trong quá trình ra quyết định thực sự. Sự thiếu tin tưởng của CĐDC đối với CQCS, sự thiếu cởi mở của CQCS với những ý tưởng sáng tạo của CĐDC đã làm giảm sự tham gia của CĐDC⁽³⁾. Điều này tạo tâm lý không thích tham gia họp,

đóng góp ý kiến vào quá trình ra quyết định của CQCS. Cư dân tham gia họp nhưng bị động hoặc “nửa vời”, tham gia theo phong trào, có mặt nhưng không có ý kiến, có ý tưởng nhưng không thể hiện hoặc thể hiện không rõ mong muốn, chính kiến của mình.

Sự tham gia của cộng đồng dân cư thiếu bình đẳng, không mang tính đại diện và chưa hiệu quả. Người tham gia vào quá trình ra quyết định nhiều khi không mang tính đại diện cho CĐDC. Đó là những “công dân chuyên họp”⁽⁴⁾, các nhóm lợi ích, đại diện của các tổ chức tại địa phương nếu quyết định có thể ảnh hưởng đến tổ chức của họ. Trong một số trường hợp, những người bị ảnh hưởng trực tiếp không được thông báo để tham gia. Nhiều người dân ưu tiên việc sinh kế hơn, họ không dành thời gian cho những việc khác không trực tiếp ảnh hưởng đến đời sống gia đình, họ sẽ không tham gia vào quá trình này vì họ không được trả tiền để tham gia. Khi đó quá trình ra quyết định chịu ảnh hưởng của nhóm nhỏ, không mang tính đại diện cho CĐDC. Các cuộc họp nhiều khi được sắp đặt thành phần cư dân tham gia để đóng góp ý kiến. Theo đó, một số quan điểm, lợi ích nhất định chi phối quá trình ra quyết định của CQCS. Thực tế cho thấy, không phải thành viên nào trong CĐDC cũng có cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết sách của CQCS như nhau, đặc biệt đối với những người thuộc nhóm yếu thế trong xã hội, vốn thường bị gạt ra bên ngoài đối với những việc liên quan đến chính quyền. Trên thực tế, sự tham gia đóng góp ý kiến của CĐDC hoàn toàn thiếu bình đẳng vì ngay cả khi hai bên, CQCS và CĐDC đều có ý kiến trong quá trình ra quyết định thì CQCS vẫn là bên có quyền lực và có thể sẵn sàng bỏ qua ý kiến của bên kia.

Hiệu quả sự tham gia của CQCS vào quá trình ra quyết định thể hiện ở chất lượng tham gia, nghĩa là sự tham gia của CĐDC tạo ra sự thay đổi

trong quá trình ra quyết định của CQCS và tạo ra các giá trị xã hội⁽⁵⁾. Thực tế cho thấy, số lượng thành viên CĐDC tham gia với số lượng ý kiến đóng góp và số lượng ý kiến được CQCS tiếp thu không tương xứng. Cho dù thu hút được người dân đến dự các cuộc họp nhưng tiếng nói của CĐDC không được phản ánh trong quyết định của chính quyền⁽⁶⁾. Nguyên nhân tham gia của CĐDC thiếu hiệu quả là do người dân tham gia quá muộn vào quá trình ra quyết định, không thể gây ảnh hưởng tới quyết định đã được đưa ra của CQCS. Vẫn tồn tại định kiến rằng, CĐDC không có chuyên môn nên CQCS không tiếp thu ý kiến để đưa vào quyết định. Sự áp đảo của một số cá nhân, một số “công dân chuyên họp” hoặc nhóm lợi ích khiến sự tham gia thiếu tính đại diện của các thành phần CĐDC, do đó, giảm hiệu quả tham gia của CĐDC. CQCS có thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định nhưng theo xu hướng tăng số lượng tham gia chứ chưa quan tâm ai tham gia và tham gia như thế nào?

2. Một số giải pháp thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền cơ sở

Thứ nhất, phát huy dân chủ và bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân. Nghiêm túc thực hiện dân chủ cơ sở về những nội dung CQCS phải thông báo và cần nhân dân tham vấn, bàn bạc và quyết định. Mở rộng thêm các nội dung dân chủ trực tiếp, trong đó tăng cường sự tham gia của nhân dân vào các hoạt động quản lý nhà nước và các hoạt động xã hội khác tại địa phương. Tăng cường dân chủ trực tiếp thông qua phát huy truyền thống tự quản của CĐDC. Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” gắn với việc xây dựng các cơ chế phản hồi đối với các ý kiến góp ý của nhân dân.

Thứ hai, xây dựng nhà nước kiến tạo. Mô hình nhà nước kiến tạo, tham gia hướng tới kiến thiết

cơ hội, tạo điều kiện tham gia cho người dân trong mọi giai đoạn của quá trình ra quyết định, chứ không phải chỉ tham gia để góp ý và khiếu nại khi quyết định đã được thực hiện. Mô hình này hướng trọng tâm tới người dân, tạo điều kiện cho người dân thể hiện nhu cầu của mình và yêu cầu các cơ quan chính quyền đáp ứng.

Thứ ba, thể chế hóa sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS. Tham gia vào quá trình ra quyết định của CQCS phải được coi là trách nhiệm dân sự của CĐDC. Thực hiện thể chế hóa quyền tiếp cận thông tin của CĐDC. Nghĩa là, CĐDC có quyền được cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác về những nội dung hoạt động của CQCS, trừ những trường hợp là các thông tin bí mật của nhà nước. Xây dựng và phổ biến quy trình ra quyết định của CQCS có sự tham gia của cộng đồng dân cư. Xây dựng quy tắc và quy trình tiếp nhận, xử lý, phản hồi các ý kiến, đề xuất của CĐDC. Địa điểm tiếp công dân của Ủy ban nhân dân các cấp không chỉ là nơi tiếp nhận những gì liên quan đến khiếu nại mà phải là nơi tiếp nhận các ý tưởng, đề xuất phương án. Để quy trình ra quyết định của CQCS có sự tham gia của CĐDC được hiện thực hóa và bền vững cần thường xuyên tiến hành công tác kiểm tra và giám sát thực hiện quy trình. Cần có chế tài với những trường hợp CQCS không thực hiện tốt việc tổ chức, thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định.

Thứ tư, xây dựng bộ máy thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS. Hiện tại, hai bộ máy của CĐDC chỉ gồm Ban Thanh tra nhân dân có nhiệm vụ giám sát thực hiện pháp luật⁽⁶⁾ và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng⁽⁷⁾ giám sát thực hiện chương trình, dự án và kế hoạch. Vì vậy, cần thành lập Ban Tư vấn cộng đồng hoặc mở rộng nhiệm vụ của Ban Thanh tra nhân dân thông qua thành lập tổ tư

vấn cộng đồng để thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định. Mở rộng đối tượng thành viên của Ban này để tăng sự dân chủ và tính đại diện khi tham gia; kết hợp với khuyến khích sự tham gia tự nguyện của người dân để quá trình ra quyết định của CQCS hiệu quả hơn. Tuy nhiên cũng cần có cơ chế thực hiện quá trình này để sao cho các thành viên CĐDC có thể liên hệ với nhau để thảo luận thay vì mặc cả trao đổi lợi ích. Ban Tư vấn cộng đồng cần thể hiện rõ vai trò là nhịp cầu kết nối giữa CQCS và CĐDC, là nguồn tư vấn kiến thức cho CQCS, là cơ chế hiệu quả để truyền tải thông tin giữa cộng đồng và chính quyền trong quá trình ra quyết định. Thành lập mạng lưới liên kết các nhóm cộng đồng tại địa phương để giúp họ thể hiện tiếng nói của các thành phần khác nhau trong CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS.

Tăng cường vai trò của Mặt trận Tổ quốc trong việc khuyến khích CĐDC tham gia và thu thập ý kiến của CĐDC. Mặt trận Tổ quốc giữ vai trò là nơi tập hợp, vận động cư dân tham gia chứ không định hướng, áp đặt sự lựa chọn của CĐDC và đồng thời giám sát CQCS trong việc thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định. Ngoài ra, cần phát huy vai trò của các tổ chức chính trị xã hội tại xã như: Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Hội Nông dân, Hội Người cao tuổi, các hội nghề nghiệp, các hội đoàn khác trong việc thúc đẩy sự tham gia của các thành viên của Hội chính là các thành phần của CĐDC vào quá trình ra quyết định của CQCS.

Thứ năm, xây dựng năng lực cho CQCS và CĐDC. CQCS phải nhận thức rõ ý nghĩa của sự tham gia đóng góp ý kiến của người dân vào các bước trong quy trình ra quyết định, từ đó tìm hiểu những thuận lợi và khó khăn của CĐDC khi tham gia, các công cụ và hình thức tham gia phù hợp với bối cảnh địa phương. Ngoài ra, CQCS

cần được tập huấn kỹ năng thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định. Các hoạt động cần được tổ chức để thúc đẩy đối thoại hai chiều giữa CĐDC và chính quyền, và phải truyền tải thông điệp rằng, tất các ý kiến đóng góp của cư dân đều được xem xét. CQCS phải có năng lực giải quyết các xung đột có thể xảy ra trong quá trình ra quyết định. CQCS phải được xây dựng năng lực công nghệ thông tin để thúc đẩy CĐDC tham gia trực tuyến thông qua thông tin, tham vấn, ra quyết định trực tuyến. Có thể xây dựng năng lực cho CQCS thông qua trao đổi kinh nghiệm giữa các CQCS về việc thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định. Qua đó xác định mô hình thành công hoặc các bài học kinh nghiệm áp dụng và nhân rộng.

CĐDC cũng phải được xây dựng năng lực tham gia vào quá trình ra quyết định. Cần thường xuyên tổ chức các khóa bồi dưỡng về những kiến thức và kỹ năng (giao tiếp, hòa giải, tổ chức cuộc họp, ...) nhằm thúc đẩy sự tham gia của CĐDC ở địa phương. Phải đa dạng các hình thức tuyên truyền, giáo dục CĐDC về quyền và trách nhiệm tham gia vào quá trình ra quyết định của CQCS, cung cấp thông tin cho CĐDC về tổ chức và hoạt động của CQCS, đặc biệt là quá trình ra quyết định, về vấn đề mà địa phương đang phải đối diện sao cho phù hợp với đặc điểm và khả năng tiếp nhận thông tin của CĐDC. CĐDC phải được tập huấn các kỹ năng tiếp cận thông tin, đóng góp ý kiến, cộng tác và kỹ năng tự quyết. Trong bối cảnh nguồn lực hạn chế có thể tiến hành xây dựng năng lực cho CĐDC bằng cách xây dựng năng lực cho các thành phần của cộng đồng dân cư thông qua các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương như Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi, và các hội đoàn khác tại.

Thứ sáu, huy động nguồn lực để thúc đẩy sự tham gia của CĐDC vào quá trình ra quyết định

của CQCS. Để thúc đẩy sự tham gia của CĐDC cần huy động nguồn lực từ khu vực tư, các tổ chức xã hội, nhóm và cá nhân trong và ngoài CĐDC dưới các hình thức khác nhau. Các nguồn lực có thể huy động như nhân lực, vật lực, tài lực, trí tuệ tập thể, kiến thức và kinh nghiệm địa phương từ chính CĐDC. Trong đó, phải lưu ý tính tự nguyện và động cơ đóng góp vì lợi ích chung của CĐDC.

Thứ bảy, xóa bỏ các rào cản xã hội. Văn hóa không can dự vào công việc của chính quyền, trông chờ vào chính quyền địa phương của một bộ phận tầng lớp dân cư cần phải được thay thế bằng văn hóa CĐDC năng động và trách nhiệm. Định kiến giới, sự phân biệt các thành phần yếu thế trong xã hội (người nghèo, người khuyết tật, người có học vấn thấp, người có năng lực giao tiếp kém)... đối với sự tham gia vào quá trình ra quyết định của CQCS cần xóa bỏ thông qua tuyên truyền, giáo dục, xây dựng văn hóa công dân tích cực; tạo cơ hội tham gia bình đẳng đối với mọi thành phần CĐDC □

- (1) Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker G, Trends in public participation: Part 1 - local government perspectives, *Public Administration*, 79(1), 2001.
- (2), (5), (7) Evans, M: *Hướng đến sự tham gia của người dân một cách có chất lượng. Các sáng kiến dân chủ cơ sở và sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định chính sách công tại khu vực miền Trung, Kỳ yếu Hội thảo quốc tế*, Nxb Đại học Huế, 2017.
- (3) Peters, B. G: *The future of governing: four emerging models*, University Press of Kansas, 1996.
- (4) Immerwahr, J., Hagelskamp, C., DiStasi, C., Hess, J: *Beyond business as usual: leaders of California's civic organizations seek new ways to engage the public in local governance*, A report from Public Agenda, 2013.
- (6) Chính phủ: *Nghị định 84/2015/NĐ-CP* ngày 30-9-2015 về "Giám sát và đánh giá đầu tư".