

# TĂNG CƯỜNG SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG TRONG QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG

NGUYỄN THỊ THU CÚC\*

1. Vai trò của sự tham gia cộng đồng trong quản lý nhà nước

Từ cuối những năm 80, đầu những năm 90 thế kỷ XX, trên thế giới đã xuất hiện xu hướng chuyển từ mô hình hành chính công truyền thống với vai trò áp đặt một chiều của các cơ quan công quyền sang mô hình quản trị nhà nước, trong đó nhấn mạnh đến vai trò của sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định quản lý nhà nước (QLNN). Các cơ quan QLNN nhận thấy rằng để tăng hiệu quả QLNN trong lĩnh vực phụ trách hoặc tại địa phương không thể thiếu sự tham gia không chỉ của người dân tại địa phương đó mà cần có sự tham gia của cộng đồng. Cộng đồng được hiểu là người dân, các nhóm cá nhân, các tổ chức xã hội, hiệp hội, tổ chức quốc tế, cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và các tổ chức ngoài nhà nước khác quan tâm hoặc bị liên quan, ảnh hưởng bởi các quyết định của các cơ quan nhà nước tại địa phương đó. Sự tham gia của cộng đồng sẽ giúp quá trình ra quyết định và thực hiện quyết định của các cơ quan nhà nước trở nên có chất lượng hơn: quyết định đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân, giảm thiểu những nguy cơ và rủi ro khi thực hiện quyết định. Hơn nữa, việc cộng đồng tham gia vào QLNN tại địa phương thông qua việc cung cấp thông tin đầu vào để ra quyết định, tham gia giải quyết vấn đề tại địa phương, tham gia ra quyết định và thực hiện quyết định giúp cải thiện mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân, tăng cường lòng tin của cộng

đồng đối với chính quyền địa phương.

2. Bài học kinh nghiệm thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng trong quản trị địa phương

Nhận thấy sự cần thiết và lợi ích của sự tham gia cộng đồng trong quản trị chính quyền địa phương, nhiều nước đã xây dựng các chương trình, kế hoạch, áp dụng các biện pháp khác nhau, tiến hành thay đổi về thể chế, chính sách, nhân sự,... để tăng cường vai trò của cộng đồng trong QLNN tại địa phương và đã đạt được những bài học thành công nhất định:

*Thứ nhất*, cần thiết lập một bộ máy thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng. Đây là điều kiện tiên quyết để tăng cường sự tham gia của cộng đồng. Chủ trương và chính sách về sự tham gia của cộng đồng có hay đến mấy nhưng không có bộ máy thực hiện thì cũng chỉ là những lời hô hào và mang tính hình thức. Chính quyền thành phố Khon Kaen (Thái Lan) đã thành lập Phòng Phân quyền và tham gia của công dân với chức năng thúc đẩy phân quyền và phân cấp cho các tổ chức cộng đồng, hợp tác với cộng đồng trong xây dựng các dự án trình lãnh đạo thành phố phê duyệt. Phòng được bố trí nhân sự có trình độ, có kỹ năng điều phối và làm việc với cộng đồng để thực hiện tốt nhiệm vụ xây dựng và thực thi các kế hoạch tăng cường sự tham gia của công dân trong các hoạt động của thành phố. Với nhận thức rằng người dân biết rõ nhất nhu cầu và khó khăn của

\* Học viện Hành chính

mình nên Phòng luôn thúc đẩy trao quyền cho các tổ chức cộng đồng quyết định các kế hoạch và dự án phát triển cộng đồng. Phòng tổ chức các hội thảo, diễn đàn với cộng đồng để tiếp thu các ý kiến, quan điểm của cộng đồng hỗ trợ cho quá trình ra quyết định của chính quyền thành phố.

*Thứ hai*, thể chế hóa sự tham gia của cộng đồng trong quá trình ra quyết định. Cộng đồng phải được tham gia trong từng giai đoạn của quá trình ra quyết định như được tham vấn để cung cấp thông tin cho việc phân tích và lựa chọn giải pháp; được cung cấp đầy đủ thông tin để hiểu được các lựa chọn, cơ hội và giải pháp đối với các vấn đề cần giải quyết; được cơ quan có thẩm quyền lắng nghe và tiếp nhận ý kiến phản hồi liên quan đến các lựa chọn và các quyết định; được cơ quan có thẩm quyền cộng tác trong từng phần ra quyết định; được trao quyền ra quyết định về một số vấn đề; được trực tiếp tham gia thực hiện quyết định.... Tùy quy mô của vấn đề mà sự tham gia của cộng đồng ở các mức độ khác nhau. Chính quyền tỉnh Guimaras (Phi-líp-pin) đã đưa ra quy định về sự tham gia của cộng đồng, cụ thể là bắt buộc tham vấn cộng đồng ngay từ những giai đoạn đầu của quá trình quy hoạch chứ không đợi đến khi có dự thảo quy hoạch mới đưa ra cho cộng đồng góp ý. Giai đoạn thu thập thông tin và phân tích dữ liệu để lựa chọn giải pháp cũng phải có bước tham vấn cộng đồng. Cộng đồng còn được khuyến khích tham gia xây dựng các quy hoạch, xây dựng định hướng phát triển của tỉnh. Việc được tham gia vào trong quá trình quy hoạch, lập kế hoạch khiến nhân dân trong tỉnh nâng cao ý thức làm chủ địa phương mình và đóng góp tích cực xây dựng tỉnh phát triển.

*Thứ ba*, thiết lập một mạng lưới tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước. Trong bối cảnh ngân sách nhà nước hạn hẹp, nguồn lực công hạn chế, rất cần có sự tham gia, huy động nguồn lực của các chủ thể ngoài nhà nước trong QLNN tại địa phương. Để khắc phục khó khăn về ngân

sách và nhân lực trong QLNN về môi trường, đặc biệt quản lý và xử lý chất thải, chính quyền thị trấn Prik (tỉnh Songkla, Thái Lan) đã thành công trong việc huy động sự tham gia của cộng đồng khi xây dựng một mạng lưới hợp tác với sự tham gia của các chuyên gia, các nhà nghiên cứu của các cơ sở nghiên cứu như trường đại học, các tổ chức phi chính phủ (NGO), các tổ chức ngoài nhà nước khác. Chính quyền đã hợp tác với tổ chức phi chính phủ là Viện Phát triển tổ chức cộng đồng, với trường đại học Songkla để hỗ trợ tập huấn các trường khối dân cư về cách thức huy động sự tham gia của cộng đồng trong quản lý chất thải, phổ biến kiến thức, hướng dẫn vận dụng quản lý môi trường, quản lý chất thải rắn tại địa phương. Quá trình quản lý có sự tham gia dẫn đến hình thành một "văn hoá" trong QLNN và phát huy được sự làm chủ của người dân và vốn xã hội tại địa phương.

*Thứ tư*, thúc đẩy sự tham gia liên kết với các cơ quan chính quyền, tổ chức nhà nước khác. Việc liên kết, hợp tác để QLNN tại địa phương giữa các cấp chính quyền hay chính quyền đồng cấp tránh được sự cục bộ địa phương trong quản lý, mâu thuẫn về nguồn lực và lợi ích và sự chồng chéo trong quản lý giữa các địa phương, góp phần tăng hiệu quả QLNN, tăng cơ hội tiếp cận nguồn lực và tính bền vững. Nhận thức được giá trị của sự hợp tác trong QLNN, các chính quyền huyện Bantul, thành phố Yogyakarta và huyện Sleman (tỉnh Yogyakarta, In-đô-nê-xi-a) đã liên kết trong quy hoạch đô thị và cung cấp các dịch vụ công liên quan đến cơ sở hạ tầng và môi trường như xử lý chất thải rắn và nước thải, cung cấp hệ thống nước sạch, quản lý môi trường sông ngòi. Quản lý địa phương dựa trên hợp tác chính quyền đồng cấp này đã nâng cao chất lượng quản lý đô thị, cung cấp dịch vụ công cho người dân tốt hơn, sử dụng nguồn lực công hiệu quả hơn.

*Thứ năm*, tăng cường tập huấn cho người dân về vai trò của cộng đồng trong

quản trị địa phương. Để huy động sự tham gia của cộng đồng vào quản trị địa phương cần phải nâng cao nhận thức của cộng đồng, cung cấp kiến thức và kỹ năng cần thiết để cộng đồng tham gia thiết thực. Trước hết, cộng đồng phải được tuyên truyền về vai trò và lợi ích của cộng đồng khi tham gia vào quá trình ra quyết định tại địa phương. Chỉ khi cộng đồng thấu hiểu mới có thể lôi cuốn cộng đồng vào quản trị nhà nước tại địa phương. Tiếp theo, phải hướng dẫn, tập huấn cho cộng đồng các kỹ thuật, cách thức tham gia. Điều đó sẽ giúp cộng đồng chủ động và tham gia hiệu quả. Với mục tiêu nâng cao nhận thức của người dân địa phương về quản lý môi trường tại địa phương, cụ thể quản lý rác thải và tái tạo năng lượng tại cộng đồng, chính quyền thị trấn Prik (Songkla, Thái Lan) đã xây dựng các trung tâm học tập cộng đồng vì môi trường và tái tạo năng lượng đặt tại các cộng đồng dân cư, sau được chuyển về các trường học. Các trung tâm học tập cộng đồng này đã góp phần xây dựng được một xã hội học tập, cung cấp kiến thức và sự hiểu biết cho các thế hệ qua giáo dục và nâng cao năng lực cho cộng đồng. Quá trình này đồng thời tăng tính làm chủ của người dân địa phương trong bảo vệ môi trường.

Thứ sáu, xây dựng các hình thức giao tiếp, hệ thống góp ý và phản hồi, diễn đàn đối thoại giữa chính quyền với cộng đồng. Vì một nhà nước của dân và vì dân, chính quyền địa phương nhiều nước đã áp dụng các hình thức giao tiếp khác nhau để lắng nghe ý kiến của người dân nhằm tăng cường sự minh bạch, cải tiến công tác QLNN, đáp ứng nhiều hơn nguyện vọng của người dân. Việc tiếp thu ý kiến và phản hồi nhanh chóng của các cơ quan nhà nước tới cộng đồng giúp củng cố lòng tin của cộng đồng đối với chính quyền góp phần nâng cao mối quan hệ giữa chính quyền và cộng đồng và giúp giải quyết các vấn đề mới nảy sinh, tránh được nguy cơ tiềm ẩn và khó lường ảnh hưởng đến QLNN. Chính quyền thành phố Yogyarkarta (In-đô-nê-xi-a) luôn duy trì đối thoại với

cộng đồng thông qua vận hành mục Diễn đàn và Dân ý trên trang mạng của thành phố, tạo cấu trao đổi thông tin hai chiều giữa cộng đồng và chính quyền để chính quyền có thể tiếp thu các ý kiến của cộng đồng và cộng đồng hiểu hơn về những hoạt động của chính quyền. Điều đó cho phép cộng đồng nói chung và người dân địa phương nói riêng tiếp cận được thông tin và có thể tham gia vào quá trình chính sách. Thông qua Diễn đàn, cộng đồng thể hiện các nhu cầu, ý kiến, nguyện vọng, đánh giá, phê bình, đề nghị, cung cấp thông tin về những vấn đề mà người dân đang đối mặt, đồng góp ý tưởng giúp QLNN tại địa phương tốt hơn. Để đưa cộng đồng tham gia quản trị địa phương, chính quyền thành phố còn tổ chức các đợt trưng cầu ý kiến trên mạng về các chủ trương, kế hoạch liên quan đến những lĩnh vực quan trọng. Kết quả các cuộc trưng cầu ý kiến này được chính quyền thành phố coi là một trong những thước đo cách nhìn nhận của cộng đồng về năng lực chính quyền thành phố. Thành phố Stuttgart (Liên bang Đức) lại áp dụng thể góp ý để tiếp thu ý kiến phê bình, khen ngợi, các vấn đề cần giải quyết, tập hợp thông tin các ý tưởng hỗ trợ QLNN, xây dựng chính quyền thành phố. Để khuyến khích cộng đồng tham gia sáng kiến cải cách QLNN tại địa phương này, chính quyền đã quảng bá thể góp ý trên các phương tiện thông tin, trên các áp phích, băng rôn, các cuộc họp dân và tạo điều kiện thuận lợi nhất để người dân vượt qua sự e ngại sử dụng thể góp ý như gửi qua mạng, đường bưu điện, gửi trực tiếp hoặc gọi điện, nhắn tin. Việc sử dụng thể góp ý đã cải thiện hình ảnh và uy tín của chính quyền thành phố, nâng cao hoạt động của bộ máy quản lý đô thị tại Stuttgart □

#### Tài liệu tham khảo:

1. IPA2, 2006, Sự tham gia của cộng đồng.
2. Báo cáo công tác quản lý ý tưởng và khiếu nại đô thị của chính quyền Stuttgart, 2008.
3. Báo cáo về thực tiễn tốt, Dự án Delgosea, 2011.