

SỰ THAM GIA CỦA NHÂN DÂN VÀO QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG Ở TỈNH KHÁNH HÒA

Võ Công Khôi

Học viện chính trị khu vực III

Thông tin chung:

Ngày nhận bài: 26/07/2023

Ngày phản biện: 10/08/2023

Ngày duyệt đăng: 03/11/2023

Title:

Citizen's participation on local governance in Khanh Hoa province

Từ khóa:

quản trị quốc gia, quản trị địa phương, chính quyền địa phương, Khánh Hòa, Việt Nam

Keywords:

national governance, local governance, local authorities, KhanhHoa, Vietnam

TÓM TẮT: Xây dựng nền quản trị quốc gia dân chủ, lấy người dân làm trung tâm là mục tiêu công bằng xã hội và phát triển bền vững mà Nhà nước Việt Nam đang hướng tới. Ở cấp độ địa phương, thúc đẩy và tăng cường quản trị địa phương là nội dung cấu thành quan trọng của quản trị quốc gia dân chủ. Dựa trên khung lý thuyết về quản trị địa phương và dữ liệu thứ cấp được lấy từ nguồn Chỉ số thực hiện hành chính công (PAPI), bài viết đánh giá mức độ về chất lượng và hiệu quả tham gia của người dân trong quản trị địa phương ở tỉnh Khánh Hòa và đề xuất một số giải pháp thu hút sự tham gia của người dân vào hoạt động quản trị của chính quyền địa phương tỉnh Khánh Hòa thời gian tới.

ABSTRACT: Building a democratic, citizen-centered national governance is a crucial issue in order to achieve the social justice and sustainable development goals in Vietnam today. At local level, innovating and promoting local governance is an essential component of national governance. Basing on the theoretical framework for local governance and secondary data taken from the Vietnam Governance and Public Administration Performance Index (PAPI), the article analyses the degree of quality and effectiveness of citizen's participation on local governance in Khanh Hoa province, and then the paper proposes some solutions to improve the citizen's participation on local governance in KhanhHoa province in the long run.

1. Giới thiệu

Trong những thập kỷ gần đây, quá trình chuyển đổi sang mô hình quản trị dân chủ với đặc điểm cốt lõi là mở rộng sự tham gia của người dân và tăng cường sự tương tác giữa chính phủ và người dân đã trở thành xu thế chung trên thế giới. Trong đó, sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương đã trở thành một chủ đề được quan tâm đáng kể. Các công trình nghiên cứu đều nhất trí cho rằng hiệu quả của sự tham gia của người dân được coi là một trong những tiêu chí của quản trị tốt, quản trị dân chủ. Ở Việt Nam, kể từ khi thực hiện công cuộc Đổi mới vào năm 1986, yêu cầu tăng cường sự tham gia của người dân trong hoạt động quản lý nhà nước góp phần thực hiện nguyên tắc “chủ quyền

nhân dân”. Bên cạnh đó, các chính sách cải cách khu vực công hướng tới xây dựng một chính phủ cởi mở, giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa chính quyền và xã hội cũng là yếu tố quan trọng thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương ở Việt Nam. Mục đích của nghiên cứu này là xây dựng khung lý thuyết về sự tham gia của người dân vào hoạt động quản trị của chính quyền địa phương; và từ nguồn dữ liệu thứ cấp của một địa phương, bài viết đánh giá thực trạng người dân tham gia vào hoạt động quản trị của chính quyền địa phương ở tỉnh Khánh Hòa. Trên cơ sở đó, bài báo đề xuất một số giải pháp góp phần tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạt động quản trị của chính quyền địa phương.

2. Khung lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

2.1. Khung lý thuyết

Thuật ngữ “quản trị địa phương” đã được đề cập và làm rõ nội hàm trong một số công trình nghiên cứu khoa học trên thế giới. Trong cuốn sách “Nhà nước và chính quyền địa phương”, Bowman và Kearney định nghĩa quản trị địa phương là một hình thức hoạt động tự quản của chính quyền địa phương, mà ở đó có sự tham gia của nhiều chủ thể vào các công việc cộng đồng [1]. Theo Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID), quản trị địa phương là hoạt động quản trị ở cấp cơ sở, không chỉ thuộc về chính quyền địa phương và cộng đồng dân cư, mà còn ở sự tương tác giữa họ [8]. Có thể thấy, nội dung cốt lõi của quản trị địa phương chính là phát huy và lồng ghép sức mạnh của nhiều chủ thể trong giải quyết các vấn đề xã hội và cung ứng dịch vụ công. Theo đó, chủ thể trong quản trị địa phương bao gồm: (i) chính quyền địa phương; (ii) doanh nghiệp; (iii) các tổ chức xã hội và người dân. Mục đích của việc hình thành cơ cấu quản trị đa chủ thể là góp phần hạn chế “thất bại của nhà nước”, “thất bại của thị trường”, cũng như “thất bại của xã hội”; đồng thời phát huy sức mạnh của toàn xã hội trong quản trị địa phương. Như vậy, sự tham gia của người dân là một trong những cơ chế không thể thiếu của quản trị địa phương hiện đại, quản trị tốt.

Sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương bao gồm các hành vi và hoạt động của cá nhân công dân và tổ chức xã hội đại diện cho công dân, thông qua các cơ chế nhất định tác động đến chu trình chính sách công hoặc quá trình giải quyết các vấn đề công cộng của chính quyền địa phương. Có thể thấy: (i) chủ thể tham gia vào quản trị địa phương là cá nhân công dân và tổ chức đại diện của công dân (là những chủ thể nằm ngoài tổ chức công quyền); (ii) khởi xướng sự tham gia của người dân trong quản trị địa

phương bắt nguồn từ sự sẵn sàng tham gia của người dân và sự động viên, khuyến khích của các chính quyền địa phương; (iii) hình thức tham gia của người dân trong quản trị địa phương do cơ chế pháp lý quy định; (iv) sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương là tham gia vào tất cả các bước, các giai đoạn của chu trình chính sách công cũng như quá trình giải quyết các vấn đề công cộng của chính quyền địa phương; (v) sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương nhằm mục đích duy trì và thúc đẩy lợi ích công cộng, góp phần nâng cao hiệu quả quản trị của chính quyền địa phương; đồng thời góp phần đảm bảo các lợi ích của công dân; (vi) việc người dân tham gia quản trị địa phương vừa là quyền chính trị của công dân, vừa là cơ sở để bảo đảm và thúc đẩy việc thực hiện các quyền khác của công dân [5].

Cho đến nay, từ các góc độ khác nhau, các công trình nghiên cứu đã chỉ ra các hình thức khác nhau của sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương. Ngân hàng Thế giới cho rằng sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương có thể bao gồm các hình thức và cấp độ như: (1) chia sẻ thông tin; (2) tham vấn; (3) hợp tác và (4) trao quyền [9]. Trong trường hợp tốt nhất, sự tham gia có nghĩa là một quá trình trong đó những người tham gia có thể kiểm soát việc ra quyết định và đối với các nguồn lực. Tác giả Kweit lập luận rằng có bốn hình thức tham gia của người dân vào quản trị địa phương, đó là: (1) tham gia bầu cử và khiếu nại; (2) tham gia thông qua các hiệp hội; (3) người dân và chính quyền địa phương tiếp xúc với nhau, tức là chính quyền lấy ý kiến của người dân bằng trưng cầu dân ý, hội nghị đồng thời thiết lập cơ chế để người dân giám sát hoạt động của chính quyền; (4) sự tham gia thực tế của người dân vào việc thực thi chính sách công, tức là chính phủ thúc đẩy sự tham gia của người dân vào việc thực hiện chính sách thông qua ủy quyền hoặc ký kết hợp đồng [6].

Trong khi đó, dựa trên ba giai đoạn tham gia của công dân, Arnstein cho rằng có tám hình thức tham gia của người dân từ thấp đến cao, bao gồm [7]:

(1) hình thức tham gia có sự kiểm soát của chính phủ. Tức là chính quyền địa phương đã thiết lập một số cơ chế tương tác với người dân, và sử dụng một số phương pháp kiểm soát sự tham gia của người dân;

(2) hình thức tham gia mang tính chất giáo dục. Trong trường hợp người dân không hiểu biết đầy đủ về nội dung chính sách, giáo dục nâng cao hiểu biết là cần thiết để người dân có thể bắt đầu tham gia;

(3) hình thức tham gia thông qua đảm bảo quyền được biết của công dân. Tức là thông qua việc công khai thông tin, chính quyền bảo đảm cho người dân nắm được các công việc của chính quyền;

(4) hình thức tham gia thông qua tham vấn người dân. Tức là chính phủ lấy ý kiến rộng rãi của người dân trước khi đưa ra một chính sách nào đó;

(5) hình thức tham gia thông qua đối thoại của chính quyền với người dân;

(6) hình thức tham gia thông qua hợp tác giữa chính quyền và người dân. Tức là chính quyền và người dân cùng quản lý một số công việc chung của cộng đồng địa phương;

(7) hình thức tham gia thông qua trao quyền của chính quyền cho người dân;

(8) hình thức tham gia thể hiện quyền tự chủ hoàn toàn của người dân. Đây là mức độ thể hiện quyền tự chủ của người dân trong quản lý và quyết định các công việc quan trọng của địa phương;

Có thể thấy, các nhà nghiên cứu đã nêu lên khá nhiều hình thức tham gia của người dân trong quản trị địa phương. Tuy vậy, mỗi quốc gia với các điều kiện hết sức đặc thù, việc thể chế hóa và áp dụng các hình thức cụ thể trong thực tiễn ở mỗi quốc gia là không giống nhau. Trong bối cảnh dân chủ hóa và quản trị dân

chủ, lấy người dân làm trung tâm trong chính sách phát triển, thu hút sự tham gia của người dân trong giải quyết công việc của địa phương đã trở thành xu hướng trên thế giới và ở Việt Nam.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Trong nghiên cứu này, chúng tôi sử dụng dữ liệu sơ cấp về sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương được đề cập trong chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh tại Việt Nam (PAPI). Đây là chương trình đánh giá, đo lường mức độ trải nghiệm, cảm nhận của người dân về hiệu quả, chất lượng thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công của chính quyền địa phương. Mục đích của PAPI là nâng cao hiệu quả quản trị của chính quyền địa phương nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao của người dân bằng cách: (i) tạo cơ hội cho người dân tham gia đánh giá hiệu quả hoạt động của chính quyền, và (ii) thúc đẩy tự đánh giá để đổi mới, tạo ra các thông lệ cạnh tranh lành mạnh và văn hóa học hỏi từ chính quyền địa phương. Nội dung chương trình tập trung khảo sát, thu thập số liệu và ý kiến về các nội dung sau: (1) Tham gia ở cấp địa phương; (2) Minh bạch; (3) Trách nhiệm giải trình; (4) Kiểm soát tham nhũng; (5) Thủ tục hành chính công; (6) Cung ứng dịch vụ công; (7) Quản trị Môi trường; (8) Quản trị điện tử.

Tuy nhiên, nội dung khảo sát từ nguồn dữ liệu thứ cấp của PAPI khá rộng so với phạm vi nghiên cứu của bài báo. Vì thế, nghiên cứu này sử dụng một số chỉ số PAPI khảo sát trên địa bàn tỉnh Khánh Hòa trong ba năm liên tiếp 2020, 2021 và 2022 liên quan đến các hình thức tham gia của người dân để đánh giá mức độ tham gia của người dân; trong đó, tập trung vào ba phương diện chính: (i) tham gia của người dân ở cấp cơ sở; (ii) công khai, minh bạch trong việc ra quyết định; và (iii) trách nhiệm giải trình với người dân.

3. Kết quả và thảo luận

Điểm số của tỉnh Khánh Hòa từ năm 2020 đến năm 2022

Nội dung	Năm 2020	Năm 2021	Năm 2022
Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	4.0	4.21	4.5
Công khai, minh bạch	4.54	5.14	5.5
Trách nhiệm giải trình với người dân	4.4	4.3	4.44

(Nguồn <https://papi.org.vn/chi-so/>)

Tham gia tích cực và chủ động vào đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước là quyền hiến định của mọi người dân Việt Nam, đặc biệt là những người từ 18 tuổi trở lên. Việc tham gia đó có ý nghĩa quan trọng để người dân phát huy quyền làm chủ, góp phần cải thiện hiệu quả thực thi chính sách, pháp luật ở địa phương. Chỉ số nội dung ‘Tham gia của người dân ở cấp cơ sở’ càng được chú ý nhiều hơn trong bối cảnh Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 có hiệu lực. Ở nội dung này, điểm số có tăng qua thời gian, song mức tăng không đáng kể và vẫn thấp hơn mức trung bình của cả nước (4.97).

Về phương diện lý luận, công khai, minh bạch khai trong hoạt động của chính quyền là cơ sở và điều kiện để tăng cường sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương. Bởi lẽ, chỉ khi người dân “biết”, họ mới có thể “bàn”, “quyết định”, từ đó “đánh giá”, “kiểm tra” và “giám sát”. Bên cạnh đó, công khai, minh bạch thông tin là vũ khí quan trọng để ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật của các chủ thể công quyền, cũng như ngăn chặn tham nhũng và các hiện tượng tiêu cực. Ngoài ra, công khai, minh bạch thông tin nhằm bảo đảm cho xã hội sử dụng hiệu quả thông tin từ chính quyền nhà nước. Báo cáo PAPI ở các năm cho thấy mức độ minh bạch của chính quyền địa phương tỉnh Khánh Hòa có sự cải thiện tích cực, từ mức điểm thuộc nhóm “trung bình - thấp” vào năm 2020 đã vươn lên thuộc nhóm “trung bình - cao” vào năm 2022, cao hơn 0.25 điểm so với mức trung bình của cả nước (5.25). Điều này phản ánh một thực trạng rất đáng ghi nhận là trong ba năm qua,

chính quyền địa phương tỉnh Khánh Hòa đã nỗ lực rất lớn trong việc tạo điều kiện để người dân tiếp cận thông tin và thực hiện các quyền của mình. Tuy nhiên, đi sâu phân tích cho thấy việc tiếp cận thông tin của người dân về hoạt động của chính quyền địa phương vẫn còn khá hạn chế; đặc biệt là thông tin về đất và quy hoạch đô thị. Số liệu PAPI cũng cho thấy chính quyền tỉnh Khánh Hòa vẫn chưa thực hiện tốt việc phổ biến và thực thi đầy đủ Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, tỷ lệ người dân nhận được thông tin họ cần về chính sách, pháp luật của Nhà nước vẫn ở mức thấp. Đặc biệt, đa số người dân cho rằng giá bồi thường thu hồi đất vẫn thấp hơn so với giá giao dịch thị trường.

Trước yêu cầu đổi mới phương thức quản trị quốc gia, chính quyền địa phương các cấp phải tăng cường trách nhiệm giải trình với người dân. Theo đó, nội dung trách nhiệm giải trình được thực hiện trên ba phương diện: (i) mức độ và hiệu quả tương tác với chính quyền địa phương; (ii) công tác tiếp dân và giải đáp các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của người dân; (iii) mức độ tin tưởng của người dân khi tiếp cận các dịch vụ tư pháp. Theo PAPI, điểm số ở nội dung này có sự dao động nhẹ và mặc dù cao hơn mức trung bình của cả nước (4.28) chỉ số nội dung này gần như không có sự tăng điểm trong ba năm qua. Đặc biệt, trong ba nội dung thành phần, tỉnh Khánh Hòa đạt điểm thấp nhất ở nội dung về xử lý kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân. Tỷ lệ người dân hài lòng với kết quả nhận được khi gửi kiến nghị, khiếu nại, tố cáo tới chính quyền địa phương dưới mức

trung bình. Trên thực tế, số người dân khiếu nại vượt cấp có xu hướng gia tăng; lĩnh vực khiếu nại vượt cấp nhiều nhất liên quan đến đất đai, môi trường. Trong phạm vi thẩm quyền của mình, chính quyền cấp xã thực sự gặp khó khăn khi giải quyết các vấn đề khiếu nại, tố cáo của người dân trên địa bàn. Việc giải quyết các khúc mắc của người dân được gắn với hoạt động tuyên truyền, vận động và thuyết phục của chính quyền, có sự tham gia của các tổ hòa giải do những người hoạt động không chuyên trách thực hiện. Kinh nghiệm cho thấy, ở nơi nào chính quyền cơ sở tích cực kết nối với người dân, tuyên truyền, vận động tốt chính sách, pháp luật cho người dân và phát huy vai trò của các nhóm cộng đồng, thì nơi đó sẽ không phát sinh các vụ việc phức tạp.

Sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương ở tỉnh Khánh Hòa chưa đạt mục tiêu và yêu cầu như mong muốn do một số nguyên nhân khác nhau, trong đó nguyên nhân quan trọng nhất là: thứ nhất, tư duy và thái độ phục vụ, tư vấn, kiến tạo người dân và doanh nghiệp chưa trở thành văn hóa công vụ và đạo đức công chức hiện nay. Thứ hai, tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương chưa có nhiều chuyển biến trên thực tế. Thứ ba, nhận thức về vai trò chủ thể và quyền công dân của người dân địa phương chưa cao. Hệ quả là, đa số người dân chưa tích cực tham gia các công việc chung của cộng đồng, cũng như thụ hưởng các quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

4. Kết luận

Cải cách chính quyền địa phương theo hướng đẩy mạnh sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương đã trở thành một nội dung quan trọng trong tiến trình xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, liêm chính, hiệu lực và hiệu quả. Nghiên cứu về sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương ở tỉnh Khánh Hòa cho thấy sự tham gia của người dân góp phần nâng cao

chất lượng dịch vụ công, ngăn ngừa tham nhũng, tăng cường sự tương tác giữa công quyền và người dân, và quan trọng nhất, giúp tăng niềm tin của người dân vào chính quyền. Đánh giá của PAPI đã phản ánh khá rõ mức độ về chất lượng và hiệu quả tham gia của người dân trong quản trị địa phương ở tỉnh Khánh Hòa ngày càng được cải thiện trong các năm vừa qua. Tuy nhiên, do một số nguyên nhân khác nhau nên trước năm 2021, các chỉ số PAPI của tỉnh Khánh Hòa thấp hơn mục tiêu đề ra. Điều này đã ảnh hưởng đến nỗ lực của chính quyền tỉnh Khánh Hòa trong việc thu hút sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương. Có thể thấy rằng thách thức liên quan đến việc tăng cường sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương không chỉ là thách thức ở tỉnh Khánh Hòa mà còn là thách thức mà nhiều tỉnh và thành phố khác ở Việt Nam đang gặp phải.

Trong thời gian tới, tăng cường sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương là một nội dung quan trọng đối với Việt Nam. Muốn đạt được điều này, cần tập trung thực hiện một số giải pháp, cụ thể: (i) bồi dưỡng và phát triển quyền công dân, tinh thần công dân; (ii) đào tạo và bồi dưỡng kiến thức, năng lực và kỹ năng quản trị cho đội ngũ công chức; (iii) xây dựng chính quyền điện tử và hướng tới chính quyền số nhằm tăng cường độ mở của chính quyền địa phương thông qua các nền tảng số; (iv) tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương và đội ngũ cán bộ, công chức./.

Tài liệu tham khảo

1. Ann O'M. Bowman & Richard C. Kearney. (2011). State and Local Government (8th edn, Boston).
2. CECODES, VFF-CRT, RTA and UNDP. 2020. The 2020 Vietnam Governance and Public Administration Performance Index (PAPI): Measuring Citizens' Experi-

- ences. Hanoi, Vietnam: CECODES, VFF-CRT, RTA and UNDP. Available at <http://papi.org.vn/bao-cao/?year-report=2020> (last accessed 31 June 2023).
3. CECODES, VFF-CRT, RTA and UNDP. 2021. The 2021 Vietnam Governance and Public Administration Performance Index (PAPI): Measuring Citizens' Experiences. Hanoi, Vietnam: CECODES, VFF-CRT, RTA and UNDP. Available at <http://papi.org.vn/bao-cao/?year-report=2021> (last accessed 31 June 2023).
 4. CECODES, VFF-CRT, RTA and UNDP. 2022. The 2022 Vietnam Governance and Public Administration Performance Index (PAPI): Measuring Citizens' Experiences. Hanoi, Vietnam: CECODES, VFF-CRT, RTA and UNDP. Available at <http://papi.org.vn/bao-cao/?year-report=2022> (last accessed 31 June 2023).
 5. Nguyễn Trọng Bình & Nguyễn Thị Ngọc Anh. (2019). Sự tham gia của người dân trong quản lý nhà nước, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 1(377), tr.11-22.
 6. M.G. Kweit and R. W. Kweit. (1981). Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach (New York Praeger).
 7. S.R. Arnstein. (1969). A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 35(4), p.217–244.
 8. United State for International Development. (2000). Decentralisation and Democratic Local Governance Programming Handbook.
 9. World Bank. (2002). A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies.