

Citizen participation in the public policy implementation process of local governments in Vietnam

ABSTRACT

The involvement of citizens in the public policy process is considered one of the important criteria for good governance. Effective citizen participation is a measure of the level of development of democracy and contributes to limiting policy mistakes. In Vietnam, the legal foundation for citizen participation is constantly being supplemented and developed; the level and effectiveness of citizen participation are evaluated to have significantly improved. This study focuses on analyzing the legal basis and evaluating the practical participation of citizens in the implementation of public policies by local governments in Vietnam from 2020 to 2022. Based on this, solutions are proposed to enhance the effectiveness of citizen participation.

Keywords: *Citizen participation, public policy, implementation of public policy, local government.*

Sự tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương ở Việt Nam

TÓM TẮT

Sự tham gia của người dân vào quá trình chính sách công được xem là một trong những tiêu chí quan trọng của quản trị quốc gia tốt. Sự tham gia có hiệu quả của người dân là thước đo phản ánh trình độ phát triển của nền dân chủ và góp phần hạn chế những sai lầm chính sách. Ở Việt Nam, nền tảng pháp lý cho sự tham gia của người dân không ngừng được bổ sung, phát triển; mức độ và hiệu quả tham gia của người dân được đánh giá là có những cải thiện đáng kể. Nghiên cứu này tập trung phân tích cơ sở pháp lý và đánh giá thực tiễn tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương ở Việt Nam giai đoạn 2020 - 2022, trên cơ sở đó, đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả tham gia của người dân.

Từ khóa: Sự tham gia của người dân, chính sách công, thực thi chính sách công, chính quyền địa phương.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Sự tham gia của người dân (Citizen participation) “bắt đầu được đề cập đến vào những năm 1970”¹ và sau đó được sử dụng phổ biến bởi các nhà nghiên cứu và các tổ chức quốc tế. Việc luận bàn về nội hàm khái niệm “sự tham gia” cũng có nhiều sự thay đổi theo thời gian và bối cảnh cụ thể. Huntington và Nelson cho rằng sự tham gia là “hoạt động của các công dân được thiết kế nhằm tác động đến việc ra quyết định của chính phủ”². Bàn về các cấp độ của sự tham gia, Sherry R. Arnstein (1969) đã đánh giá sự tham gia của người dân thông qua 8 cấp độ: “Sự vận động, Lôi kéo, Cung cấp thông tin, Tham vấn, Động viên, Hợp tác, Ủy quyền và Công dân kiểm soát”³. Hiện nay, phần lớn các quan điểm cho rằng, tham gia là một trong những quyền con người cơ bản, đảm bảo sự tham gia của người dân trong quá trình chính sách là một trong những tiêu chí quan trọng của quản trị quốc gia tốt (Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á)^{4,5}.

Thực thi chính sách công là một giai đoạn trong chu trình chính sách công. Thực thi chính sách công là quá trình hiện thực hóa các ý tưởng, các quyết định chính sách nhằm đạt được những sự cải thiện xã hội. Theo quan điểm của lý thuyết lựa chọn công, “quá trình thực thi chính sách công rất khó khăn, phức tạp, tiềm ẩn nhiều nguy cơ mắc sai lầm và chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố khác nhau”⁶. Do đó, để thực thi chính sách công có hiệu quả, cần mở rộng sự tham gia từ phía xã hội. Bên cạnh đó, theo lý thuyết chủ quyền nhân dân, mức độ tham gia của người dân vào công việc nhà nước nói chung, vào quá trình chính sách công nói riêng

là thước đo phản ánh trình độ phát triển của nền dân chủ, năng lực làm chủ của người dân. Trong nền chính trị hiện đại, để hạn chế các khả năng mắc sai lầm và đạt hiệu quả cao trong thực thi chính sách công, các quốc gia luôn chú trọng đến việc thu hút sự tham gia rộng rãi từ phía người dân.

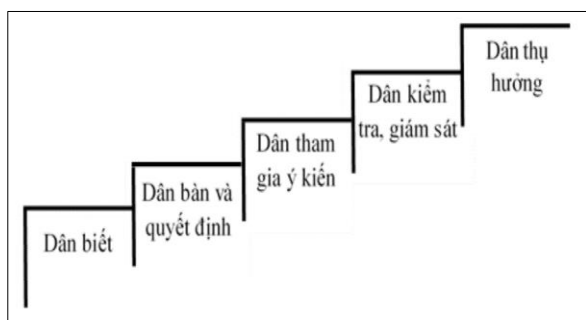
Ở Việt Nam, nền tảng pháp lý cho sự tham gia của người dân vào chu trình chính sách công nói chung và quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương nói riêng không ngừng được bổ sung, phát triển. Mức độ và hiệu quả tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công ở các địa phương được đánh giá là có những cải thiện đáng kể. Tuy nhiên, trên thực tế, còn nhiều rào cản từ cả hai phía (nhà nước và người dân) gây ảnh hưởng đến mức độ, hiệu quả tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương. Nghiên cứu này tập trung phân tích cơ sở pháp lý và đánh giá thực tiễn tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương, trên cơ sở đó, đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả tham gia.

2. NỘI DUNG

2.1. Cơ sở pháp lý cho sự tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương ở Việt Nam

Ở Việt Nam, cơ sở pháp lý cho sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước nói chung và quản trị địa phương nói riêng ngày càng được chú ý hoàn thiện. Hiến pháp năm 2013, Điều 28 quy định: 1) “Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến

ngiht với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước”; 2) “Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân”. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, một số luật đã cụ thể hóa quyền tham gia của người dân: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi năm 2020); Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019); Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022. Theo quy định của pháp luật, nhân dân có quyền tham gia vào nhiều nội dung trong quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương với những hình thức và mức độ khác nhau. Cụ thể:



Nguồn: Tổng hợp từ Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022.

Hình 1. Các mức độ tham gia của người dân ở Việt Nam.

Một là, “*dân biết*”: Là những thông tin mà chính quyền bắt buộc phải công khai cho người dân được biết. Để đảm bảo quyền được biết của nhân dân, các luật liên quan đã quy định cụ thể về trách nhiệm của cá nhân, tổ chức trong công khai thông tin; quy định về nội dung, phương thức, thời điểm công khai thông tin (Điều 17 - Điều 22 của Luật Tiếp cận thông tin; Điều 9 - Điều 14 của Luật Phòng, chống tham nhũng; Điều 11 - Điều 14 của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở). Người dân còn có quyền chủ động yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin trong một số trường hợp nhất định (Điều 23 của Luật Tiếp cận thông tin) và các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm cung cấp thông tin theo quy định. Bên cạnh đó, chính quyền các cấp còn có nghĩa vụ thực hiện trách nhiệm giải trình với người dân khi có yêu cầu (Điều 15 của Luật Phòng, chống tham nhũng).

Hai là, “*dân bàn và quyết định*”: Là những nội dung mà nhân dân được bàn và trực tiếp quyết định. Theo quy định tại Điều 15 của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, có 06 nội dung mà nhân dân được bàn và quyết định. Các nội dung này có liên

quan đến “chủ trương và mức đóng góp xây dựng các công trình ở cấp cơ sở”; “việc thu, chi, quản lý các khoản đóng góp và các tài sản, kinh phí được giao”; “nội dung hương ước, quy ước của cộng đồng dân cư”; “bầu, cho thôi Trưởng thôn, Tổ trưởng dân phố, thành viên Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng”; “các công việc tự quản khác trong nội bộ cộng đồng dân cư”. Luật này cũng quy định các hình thức nhân dân bàn và quyết định: i) “Tổ chức cuộc họp của cộng đồng dân cư”; ii) “Phát phiếu lấy ý kiến của từng hộ gia đình”; iii) “Biểu quyết trực tuyến” (Điều 17).

Ba là, “*dân tham gia ý kiến*”: Là những “nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định”. Theo quy định tại Điều 25 của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, nhân dân có quyền tham gia ý kiến về 09 nội dung liên quan đến các dự thảo, chủ trương, chính sách phát triển của địa phương. Các hình thức tham gia ý kiến cũng được quy định rõ, gồm: 1) “Hội nghị trao đổi, đối thoại giữa Ủy ban nhân dân cấp xã với Nhân dân”; 2) “Tổ chức cuộc họp của cộng đồng dân cư”; 3) “Phát phiếu lấy ý kiến của hộ gia đình”; 3) “Thông qua hòm thư góp ý, đường dây nóng”; 4) “Thông qua Ban công tác Mặt trận ở thôn, tổ dân phố và các tổ chức chính trị - xã hội ở cơ sở”; 5) “Thông qua cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của chính quyền địa phương cấp xã”; 6) “Thông qua mạng viễn thông, mạng xã hội hoạt động hợp pháp theo quy định của pháp luật”; 7) “Tổ chức đối thoại, lấy ý kiến công dân là đối tượng thi hành”.

Bốn là, “*dân kiểm tra, giám sát*”: Theo quy định của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, nhân dân có quyền “kiểm tra việc thực hiện các nội dung mà nhân dân đã bàn và quyết định” và “giám sát việc tổ chức thực hiện dân chủ ở cơ sở và việc thực hiện chính sách, pháp luật của chính quyền địa phương cấp xã, cán bộ, công chức cấp xã, người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố”. Việc kiểm tra, giám sát của nhân dân được thực hiện thông qua 02 hình thức: “nhân dân trực tiếp kiểm tra, giám sát” và “kiểm tra, giám sát thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng và các tổ chức tự quản khác ở địa phương được thành lập theo quy định của pháp luật”. Ngoài ra, theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Luật Tổ chức chính quyền địa phương, nhân dân còn thực hiện quyền giám sát, phản biện xã hội thông qua Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội.

Năm là, “*dân thụ hưởng*”: Theo Luật Thực

hiện dân chủ ở cơ sở, “người dân được Nhà nước và pháp luật công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân”; “được thông tin đầy đủ về các quyền và lợi ích hợp pháp, chính sách an sinh xã hội, phúc lợi xã hội theo quy định của pháp luật và quyết định (nếu có) của chính quyền địa phương mà mình được hưởng”; “được thụ hưởng thành quả đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội, chế độ an sinh xã hội và sự an toàn, ổn định của đất nước, của địa phương và ở cộng đồng dân cư nơi sinh sống”; “được tạo điều kiện để tham gia học tập, công tác, lao động, sản xuất, kinh doanh, cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của bản thân, gia đình và cộng đồng”.

Tóm lại, cơ sở pháp lý cho sự tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương có xu hướng ngày càng hoàn thiện. Đặc biệt, với sự ra đời của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022, quyền tham gia được cụ thể hóa, đa dạng về nội dung, hình thức và mở rộng về cấp độ. Về thực chất, việc pháp luật mở rộng quyền tham gia là sự thể chế hóa chủ trương “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”⁷ của Đảng để hướng đến mục tiêu phát huy dân chủ trong quá trình phát triển theo nguyên lý chủ quyền của nhân dân. Cơ sở pháp lý được hoàn thiện là điều kiện quan trọng để nhân dân tham gia ngày càng nhiều và thực chất vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế trong quy định của pháp luật cần phải được xem xét sửa đổi, bổ sung. Trước hết, thiếu quy định bắt buộc và biện pháp chế tài về trách nhiệm tiếp thu, phản hồi, giải trình của các cơ quan nhà nước sau khi tiếp

Tuy nhiên, đi sâu phân tích các chỉ số cụ thể trong Báo cáo chỉ số PAPI cho thấy, vẫn còn một số hạn chế trong việc đảm bảo quyền tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công, nhất là ở một số chính sách công quan trọng như giảm nghèo bền vững và đất đai. Theo Báo cáo, “mức độ tin tưởng của người dân vào việc lập danh sách hộ nghèo còn thấp ở hầu hết các tỉnh/thành phố”. “Tỉ lệ người trả lời cho rằng có những hộ thực tế rất nghèo nhưng không được đưa vào danh sách hộ nghèo tăng lên đáng kể trong năm 2022”, “tăng khoảng 5% điểm từ 31,27% năm 2021 lên 36,15% năm 2022”⁹. “Việc tiếp cận thông tin đất đai của người dân vẫn còn rất hạn chế ở tất cả các tỉnh/thành phố”. Tỉ lệ người dân được biết đến kế hoạch sử dụng đất năm 2022 ở địa phương khá thấp, “dao động từ 7% đến 34% ở 61 tỉnh/ thành phố, trong đó chỉ có 8 tỉnh/thành phố đạt tỉ lệ cao hơn 20%”⁹.

nhận những đề xuất, kiến nghị từ hoạt động giám sát của người dân và các tổ chức chính trị - xã hội nên nhiều hoạt động tham gia ý kiến, kiểm tra, giám sát còn mang tính hình thức, không mang lại hiệu quả thực tế. Chế tài xử lý trách nhiệm đối với các chủ thể có thẩm quyền khi vi phạm các quy định về đảm bảo quyền tham gia của người dân chưa được quy định rõ ràng.

2.2. Thực trạng tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương ở Việt Nam

2.2.1. Dân biết

Cùng với sự mở rộng các quy định của pháp luật, các hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền đối với người dân có xu hướng không ngừng được cải thiện, góp phần cung cấp thông tin chính sách cho người dân. Theo Báo cáo chỉ số PAPI, chỉ số công khai, minh bạch trong hoạch định và thực thi chính sách của chính quyền địa phương từ 2020 đến 2022 được duy trì ở mức tương đối ổn định, năm 2020 đạt 5.28 điểm, năm 2021 đạt 5.19 điểm và năm 2022 đạt 5.25 điểm (thang điểm 1 - 10). Việc thực hiện trách nhiệm giải trình cũng có sự cải thiện trong những năm gần đây: 4.86 điểm năm 2020, 4.97 điểm năm 2021 và 5.05 điểm năm 2022. Những kết quả nói trên đã góp phần nâng cao khả năng tiếp cận thông tin để thực hiện quyền được biết của người dân. Giai đoạn 2020 - 2022, chỉ số tiếp cận thông tin tăng nhẹ, từ 0.8 điểm vào năm 2020 lên 0.81 điểm năm 2022. Người dân có thể tiếp cận thông tin về các vấn đề chính sách từ nhiều kênh “trực tiếp hoặc gián tiếp, tiếp cận chủ động hoặc thụ động từ chính quyền”⁸.

2.2.2. Dân bàn và quyết định

Mặc dù pháp luật đã có những quy định ngày càng mở rộng về quyền “dân bàn và quyết định” đối với các vấn đề chính sách nhưng trên thực tế chính quyền địa phương vẫn chưa chú ý tổ chức thực hiện. Hiện nay, người dân chỉ mới được bàn bạc và quyết định một số vấn đề ở địa phương: “Tham gia bàn và quyết định về nội dung hương ước, quy ước của cộng đồng dân cư”; “Tham gia vào việc ra quyết định xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng ở địa phương”. Tuy nhiên, mức độ triển khai để dân quyết định các vấn đề này không đồng đều ở các địa phương. Mức độ tham gia của người dân vào việc quyết định các nội dung này cũng ở mức thấp và có xu hướng giảm trong những năm gần đây, chẳng hạn, “tỉ lệ người trả lời cho biết đã tham gia vào việc ra quyết định xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng ở địa phương” năm 2022 chỉ đạt 47.15%, thấp hơn nhiều so với tỉ lệ 60.62% của

năm 2020⁹.

Việc tham gia “bàn và quyết định” các vấn đề quan trọng hơn của địa phương, như “vấn đề về quy hoạch sản xuất, về sử dụng đất đai, về cán bộ địa phương,... vẫn đang có những trở ngại kể cả phía người dân cũng như từ cán bộ, chính quyền cơ sở”¹⁰. Bên cạnh đó, việc nhân dân biểu quyết quyết định thông qua trưng cầu ý dân vẫn chưa được tổ chức thực hiện nên người dân ít có cơ hội để “bàn và quyết định” về các vấn đề chính sách quan trọng của địa phương.

2.2.3. Dân tham gia ý kiến

Mức độ “dân tham gia ý kiến” vào thực thi chính sách và các vấn đề của địa phương trong những năm gần đây có xu hướng gia tăng. Theo Báo cáo SIPAS năm 2022, “mức độ hài lòng đối với cơ hội tham gia vào quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện chính sách” đạt 79.65%. Trong đó, chỉ số thành phần về “mức độ hài lòng đối với việc cơ quan nhà nước tổ chức nhiều hình thức xin ý kiến góp ý, giúp mọi người dân tham gia dễ dàng” đạt mức 79.62% và chỉ số thành phần “mức độ hài lòng đối với việc cơ quan nhà nước tổ chức nhiều hình thức phản hồi ý kiến giúp mọi người dân tham gia dễ dàng” đạt mức 79.67%¹¹.

Bên cạnh việc tham gia ý kiến trực tiếp, người dân còn tham gia góp ý, phản biện chính sách thông qua các tổ chức đại diện như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội. Theo báo cáo của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, giai đoạn 2019 - 2022, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp ở địa phương phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội thành viên tổ chức được 44.731 cuộc phản biện xã hội¹², tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân tham gia đóng góp ý kiến đối với các chính sách phát triển của địa phương.

Bảng 1. Số lượng các cuộc phản biện xã hội do Mặt trận Tổ quốc các cấp ở địa phương thực hiện từ 2019 đến 2022

Năm	2019	2020	2021	2022
Số cuộc phản biện xã hội	8.339	12.186	18.588	5618

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Tuy nhiên, đối với một số chính sách quan trọng như chính sách đất đai thì mức độ tham gia ý kiến của người dân còn rất hạn chế. Theo Báo cáo chỉ số PAPI, “tỉ lệ người trả lời cho biết họ có

định góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương” ở mức rất thấp, chỉ có 4.49% năm 2020, 3.88% năm 2021 và 4.67% năm 2022⁹. Điều này cho thấy, hoạt động tham gia ý kiến của người dân chưa đi vào thực chất, chưa gắn với những vấn đề chính sách quan trọng liên quan đến lợi ích trực tiếp của người dân.

2.2.4. Dân kiểm tra, giám sát

Thứ nhất, hình thức kiểm tra, giám sát trực tiếp đối với các vấn đề chính sách ở địa phương của nhân dân chủ yếu thực hiện thông qua quyền khiếu nại và tố cáo. Theo Báo cáo chỉ số PAPI, “tỉ lệ người trả lời cho biết họ đã gửi khuyến nghị, tố giác, tố cáo, khiếu nại tới chính quyền địa phương” là 22.4% năm 2020, 23.23% năm 2021 và 21.5% năm 2022 và “tỉ lệ được phúc đáp thỏa đáng” tương ứng là 19.31%, 20.23% và 18.72%⁹. Kết quả thống kê cho thấy, việc thực hiện các quyền kiểm tra, giám sát trực tiếp của người dân đối với chính quyền còn rất hạn chế về nội dung, hình thức và hiệu quả thực tế.

Thứ hai, hình thức nhân dân kiểm tra, giám sát thông qua các tổ chức đại diện đạt được nhiều kết quả khả quan hơn. Theo báo cáo của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, giai đoạn 2019 - 2022, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp ở địa phương và các tổ chức chính trị - xã hội đã chủ trì và tham gia phối hợp giám sát được 307.133 cuộc giám sát¹², góp phần mở rộng quyền tham gia của nhân dân và kiểm soát chính quyền.

Bảng 2. Số lượng cuộc giám sát do Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp ở địa phương chủ trì và phối hợp thực hiện từ 2019 đến 2022

Năm	2019	2020	2021	2022
Số cuộc giám sát	61.104	95.326	103.408	47.295

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

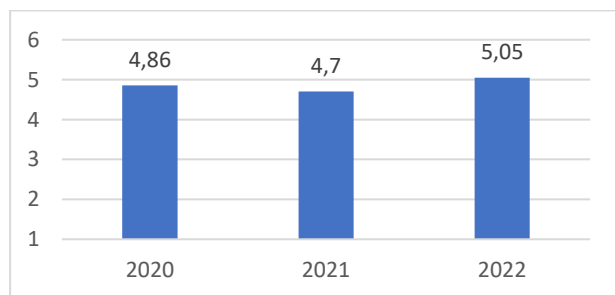
Ngoài ra, việc thực hiện quyền giám sát của nhân dân thông qua Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng cũng được chú ý thực hiện. Trong năm 2022, “Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng trên cả nước đã thực hiện 60.697 cuộc giám sát, trong đó Ban Thanh tra nhân dân giám sát 30.601 cuộc, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng giám sát 30.636 cuộc”¹³. Bên cạnh đó, theo Báo cáo chỉ số PAPI, “tỉ lệ người trả lời cho biết Ban Thanh tra nhân dân hoặc Ban giám sát đầu tư cộng đồng giám sát việc xây mới/tu sửa công trình” ở cơ sở cũng có xu hướng gia tăng, từ 29.71% năm 2021 lên 35.7% năm 2022.

2.2.5. Dân thụ hưởng

Mặc dù mức độ tham gia “dân thụ hưởng” mới được quy định trong Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 nhưng trong quá trình thực thi chính sách công, các cơ quan nhà nước đã chú ý đến việc đảm bảo lợi ích của người dân. Đồng thời, cũng quan tâm đến các hoạt động điều tra, khảo sát để đánh giá mức độ hài lòng của nhân dân trong việc thụ hưởng các thành quả của quá trình xây dựng và thực thi các chính sách công.

Theo kết quả khảo sát mức sống dân cư, “tỉ lệ hộ gia đình được hưởng lợi từ chính sách giảm nghèo” đạt 25.3% năm 2018 và 19.2% năm 2020¹⁴. Theo Báo cáo SIPAS năm 2022, “mức độ hài lòng của người dân đối với kết quả, tác động của chính sách trong cả nước” đạt mức cao là 79.83%. Trong đó, chỉ số thành phần “mức độ hài lòng đối với việc chính sách của địa phương đã góp phần giúp cho kinh tế gia đình ngày càng tốt hơn” đạt 79.64%; chỉ số thành phần “mức độ hài lòng đối với việc chính sách của địa phương đã góp phần giúp cho chất lượng cuộc sống ngày càng tốt hơn” đạt 80.01%.

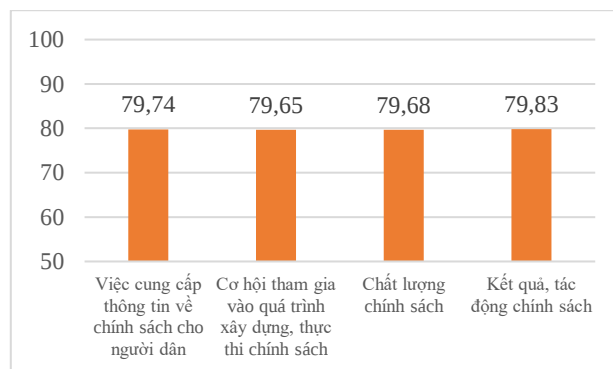
Tóm lại, về tổng thể, sự tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công nói riêng và quản trị địa phương nói chung có xu hướng ngày càng mở rộng về mức độ, hình thức, nội dung và cải thiện về hiệu quả. Theo Báo cáo chỉ số PAPI, sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở có sự gia tăng trong giai đoạn 2020 - 2022 (Biểu đồ 1).



Nguồn: Báo cáo chỉ số PAPI năm 2022.

Biểu đồ 1: Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở giai đoạn 2020 - 2022 (thang điểm 1- 10).

Theo Báo cáo SIPAS, “mức độ hài lòng của người dân đối với việc xây dựng, tổ chức thực hiện chính sách nói chung” đạt kết quả ấn tượng là 79.72% trong năm 2022¹¹. Trong đó, các chỉ số thành phần đều đạt ở mức cao (Biểu đồ 2).



Nguồn: Báo cáo SIPAS năm 2022.

Biểu đồ 2. Mức độ hài lòng của người dân đối với quá trình xây dựng, thực hiện chính sách (%).

Tuy nhiên, qua phân tích cụ thể các chỉ số đo lường mức độ tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương cho thấy vẫn còn nhiều hạn chế trong việc thực hiện các hình thức, mức độ tham gia của người dân. Những hạn chế nói trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, cụ thể:

- Cơ sở pháp lý cho sự tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương chưa đầy đủ. Chưa có “quy định bắt buộc và biện pháp chế tài về trách nhiệm phản hồi, giải trình của các cơ quan nhà nước sau khi tiếp nhận những đề xuất, kiến nghị từ hoạt động giám sát của người dân”¹⁵; chế tài xử lý trách nhiệm đối với cán bộ vi phạm chưa được quy định rõ ràng và không đủ mức răn đe.

- Trình độ dân trí, hiểu biết chính trị và văn hóa chính trị tham gia của người dân còn hạn chế. “Trình độ công dân về tham gia” còn ở mức khá thấp, chỉ đạt 0.77 điểm năm 2020, 0.27 điểm năm 2021 và 1.0 điểm năm 2022 (thang điểm 0.25 - 2.5)⁹.

- Các tổ chức chính trị - xã hội đại diện cho người dân trong thực hiện quyền tham gia thiếu tính độc lập và còn nhiều bất hợp lý trong tổ chức và hoạt động. Do đó, các hoạt động giám sát nhiều khi còn “mang tính hình thức, chủ yếu nhằm hoàn thành các chỉ tiêu, kế hoạch định kỳ hoặc theo yêu cầu từ phía Nhà nước, chưa chú trọng đến thực chất và khả năng đáp ứng các yêu cầu của nhân dân”¹⁵.

- Năng lực đội ngũ cán bộ thực hiện các hoạt động liên quan đến sự tham gia của người dân chưa đáp ứng được yêu cầu.

- Việc tổ chức thực hiện một số nội dung, phương thức huy động sự tham gia của người dân còn mang tính hình thức, chưa hiệu quả. Đặc biệt là các hoạt động “dân bàn và quyết định”, “dân kiểm tra, giám sát” trực tiếp, “dân tham gia ý kiến”.

2.3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương ở Việt Nam

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan đến sự tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương ở Việt Nam. Mở rộng các nội dung, cấp độ và hình thức tham gia theo hướng tiếp cận các chuẩn mực của pháp luật quốc tế. Chú ý đến việc xây dựng cơ chế tiếp thu, phản hồi, giải trình của chính quyền địa phương đối với các đề xuất, kiến nghị, góp ý từ các hoạt động tham gia của nhân dân và các tổ chức đại diện. Trong đó, “cần quy định rõ trách nhiệm, thời hạn gửi văn bản đề nghị giám sát, phản biện xã hội và văn bản giải trình, tiếp thu hoặc phản hồi của các cơ quan nhà nước”. Có “chế tài xử lý đủ mạnh đối với các cơ quan chậm hoặc không phản hồi, giải trình đối với các đề xuất, kiến nghị sau giám sát, phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội”¹⁵.

Thứ hai, nâng cao trình độ dân trí, “tri thức công dân về tham gia” và văn hóa chính trị tham gia cho người dân thông qua các hoạt động tuyên truyền, giáo dục phù hợp và có hiệu quả. Chú ý đến tính hiệu quả của các hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật nhằm giúp người dân nhận thức được các quyền tham gia của mình và những lợi ích có được từ việc thực hiện quyền đó để tạo động cơ khuyến khích người dân tích cực tham gia vào hoạt động xây dựng, thực thi chính sách của chính quyền địa phương. Ngoài ra, có thể xây dựng cơ chế khen thưởng cho những cá nhân tích cực tham gia và có những đóng góp nổi bật cho việc thực thi chính sách ở địa phương.

Thứ ba, đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội theo hướng: i) “Tăng tính độc lập, tự chủ” để nâng cao khả năng đại diện cho người dân, hạn chế tình trạng “hành chính hóa”, “quan liêu hóa”, xa rời nhân dân như hiện nay; ii) Tinh gọn về bộ máy, giảm các cơ quan trung gian không cần thiết, hướng về cơ sở, củng cố tổ chức ở cơ sở để gần dân, nắm bắt tốt tâm tư nguyện vọng của nhân dân, qua đó, đại diện và bảo vệ quyền lợi cho dân; ii) “Hoạt động đúng chức năng, nhiệm vụ”, tránh tình trạng chạy theo hoạt động phong trào, “giải trí hóa” như hiện nay, tập trung vào chức năng đại diện cho nhân dân trong việc tham gia vào các hoạt động xây dựng, thực thi chính sách và chức năng kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương.

Thứ tư, nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ của chính quyền địa phương thực hiện các hoạt động liên quan đến sự tham gia của người dân. Chú trọng các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng

chuyên môn, nghiệp vụ để nâng cao trình độ đội ngũ hiện có. Cải tiến các khâu tuyển dụng, bố trí công việc trong quy trình công tác cán bộ để chọn được những người có trình độ chuyên môn phù hợp vào các vị trí công việc. Đồng thời, cần sắp xếp lại bộ máy cho phù hợp với điều kiện thực tế, giảm các cơ quan trung gian, thiết lập thêm các cơ quan chuyên trách và bổ sung thêm công chức chuyên trách ở cấp cơ sở.

Thứ năm, chú ý khắc phục “tính hình thức” trong việc tổ chức các hoạt động liên quan đến sự tham gia của người dân, nhất là các hoạt động “dân bàn và quyết định”, “dân kiểm tra, giám sát” trực tiếp, “dân tham gia ý kiến”. Tăng cường sự tham gia của nhân dân đối với các vấn đề chính sách quan trọng, liên quan trực tiếp đến lợi ích của người dân, như: đất đai, giảm nghèo, an sinh xã hội. Đảm bảo thực hiện tối đa các quyền tham gia của nhân dân theo quy định thông qua việc tổ chức các hình thức tham gia phù hợp với điều kiện thực tế. Chú trọng đến các hoạt động tiếp thu ý kiến của nhân dân, có báo cáo giải trình rõ ràng về mức độ tiếp thu các ý kiến, kết quả xử lý các vụ việc có liên quan đến các đề xuất, kiến nghị của nhân dân. Tăng cường các hoạt động đánh giá, đo lường hiệu quả thực tế đạt được từ các hoạt động tham gia của người dân để có phương án điều chỉnh cho phù hợp.

3. KẾT LUẬN

Trong quá trình thực thi chính sách công, người dân có vai trò vừa là chủ thể thực thi vừa là đối tượng thụ hưởng. Phát huy sự tham gia của người dân vào quá trình này sẽ mang lại nhiều hiệu quả thực tế cho cả cơ quan thực thi và người dân. Xu hướng chung của các nước phát triển là mở rộng sự tham gia của người dân vào công việc của nhà nước, một mặt, phát huy quyền làm chủ của người dân; mặt khác, góp phần hạn chế “sự thất bại của nhà nước”, nâng cao chất lượng và hiệu quả thực tế của chính sách công. Ở Việt Nam, trong những năm gần đây, cùng với xu thế dân chủ hóa đời sống xã hội, cơ sở pháp lý cho sự tham gia của người dân được chú ý hoàn thiện ở nhiều khía cạnh: nội dung, hình thức, mức độ. Đặc biệt, với việc ban hành Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở vào năm 2022, chủ trương “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng” được thể chế hóa. Cùng với việc mở rộng quyền tham gia, hiệu quả thực tế đạt được trong thực hiện quyền tham gia của người dân vào quá trình thực thi chính sách công của chính quyền địa phương cũng đạt được nhiều sự cải thiện. Để tiếp tục nâng cao hiệu quả tham gia của người dân, cần chú ý sửa đổi những điểm bất hợp lý trong các quy định của pháp luật; nâng cao trình độ dân trí và năng lực

của đội ngũ cán bộ thực thi chính sách; phát huy vai trò của các tổ chức đại diện cho nhân dân; khắc phục “tính hình thức” trong triển khai một số

hoạt động liên quan đến sự tham gia của người dân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Seohee Kwak. Deconstructing the multi-layered nature of citizen participation in Vietnam: conceptual connotations, discourses of international development, and the country's institutional context, *Asian Journal of Political Science*, **2019**, 27(3), 257-271.
2. Huntington, S. P., & Nelson, J. M. *No easy choice: Political participation in developing countries*. Massachusetts: Harvard University Press, 1976.
3. Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, **1969**, 35(4), 216-224.
4. World Bank. *World Development Report: Governance and Development*, Washington DC, 1992.
5. ADB. *Governance: Sound Development Management*, Manila, Philippines, 1999.
6. Nguyễn Trọng Bình. Sự tham gia của người dân vào hoạt động hành chính công, *Nghiên cứu Lập pháp*, **2019**, số 13(389), tr. 11-19.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Tập 1*, Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2021.
8. Phạm Thị Diễm. Sự tham gia của người dân vào quy trình chính sách hướng tới mục tiêu quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả, *Lý luận chính trị*, **2023**, số 545, tr.12-18.
15. Nguyễn Tuấn Anh. *Các tổ chức chính trị - xã hội trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ Chính trị học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, 2020.
9. CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP. *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2022: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*, Hà Nội, 2023.
10. Nguyễn Văn Cương, Nguyễn Hồng Quang. Cơ chế bảo đảm sự tham gia của Nhân dân trong hoạt động của cơ quan nhà nước trước yêu cầu hoàn thiện Nhà nước pháp quyền, *Nghiên cứu Lập pháp*, Số 15 (463), **2022**, tr.3-12.
11. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Bộ Nội vụ, Hội Cựu chiến binh Việt Nam. *Báo cáo Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2022*, Hà Nội, 2022.
12. Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. *Báo cáo kết quả công tác Mặt trận năm 2022, chương trình phối hợp và thống nhất hành động năm 2023 của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, Hà Nội, 2022.
13. Phạm Kim Cúc. Phương thức tham gia xây dựng Đảng, xây dựng Nhà nước của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam - Thực trạng và giải pháp, <http://mattran.org.vn/giam-sat-phan-bien-xa-hoi/phuong-thuc-tham-gia-xay-dung-dang-xay-dung-nha-nuoc-cua-mttq-viet-nam-thuc-trang-va-giai-phap-52655.html> [truy cập 01/12/2023].
14. Tổng cục Thống kê. *Kết quả khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2020*, Thống Kê, Hà Nội, 2021.