VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

DỰ ÁN TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC CỦA CÁC CƠ QUAN DÂN CỬ Ở VIỆT NAM

BÁO CÁO

THAM VẤN NHÂN DÂN VÀ GIỮ MỐI LIÊN HỆ VỚI CỬ TRI Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI VÀ DÂN TỘC THIỂU SỐ: KHÓ KHĂN, CÁCH LÀM VÀ BÀI HỌC

Lưu hành nội bộ

NGƯỜI LẬP BÁO CÁO:

Nguyễn Đức Lam

□n ph□m này đ□□c hoàn thành và xu□t b□n v□i s□ h□ tr□ k□ thu□t c□a D□ án "Tăng c□□ng năng l□c cho các c□ quan đ□i di□n □ Vi□t Nam" (giai đo□n III), Văn phòng Qu□c h□i và UNDP t□i Vi□t Nam. Nh□ng quan đi□m th□ hi□n trong □n ph□m này là c□a tác gi□, và không nh□t

thi□t đ□i di□n cho quan đi□m c□a Liên H□p Qu□c bao g□m UNDP cũng nh□ các thành viên Liên H□p Qu□c.

I - GIỚI THIỆU

1. Bối cảnh

Miền núi và vùng có đồng bào dân tộc thiểu số ở Việt Nam có vị tr chiến lược quan trọng, chính vì vậy Đảng Cộng sản và Nhà nước Việt Nam đã có nhiều chủ trương, chính sách tập trung đầu tư cho việc phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn này. Các cơ quan dân cử, đặc biệt là HĐDT của Quốc hộ và HĐND các cấp đã tăng cường đẩy mạnh và cải tiến công tác ban hành chính sách, giám sát việc thực thi đầu tư các chương trình, dự án cho miền núi vùng có đồng bào dân tộc thiểu số. Nhờ đó, trong thời gian qua đã đạt được những thành tựu quan trọng.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, địa bàn miền núi vùng có đồng bào dân tộc thiểu số còn nhiều tồn tại khó khăn và yếu kém do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, trong đó có nguyên nhân quá trình ban hành và giám sát thực hiện chính sách liên quan đến miền núi và dân tộc thiểu số còn tồn tại những điểm bất cập.

Trong các năm 2008-2011, Dự án "Nâng cao năng lực của các cơ quan dân cử ở Việt Nam" (giai đoạn III) đã hỗ trợ HĐND của hơn 20 tỉnh/thành tiến hành tham vấn ý kiến nhân dân và đổi mới giữ mối liên hệ với cử tri (LHCT). Qua ba năm thí điểm, hoạt động tham vấn của cơ quan dân cử đã mang lại những kết quả, những kinh nghiệm, bài học. Các cơ quan dân cử và đại biểu đã nhận thức được ý nghĩa, những lợi ích do tham

vấn và LHCT mang lại cho các bên trong quá trình ban hành và thực hiện chính sách.

Mặt khác, một số thách thức vẫn còn tồn tại. Trong đó, các địa phương có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số, vùng miền núi gặp nhiều khó khăn hơn trong việc tiến hành tham vấn công chúng và LHCT. Những khó khăn này xuất phát từ điều kiện khách quan, cũng như do một số yếu tố nội tại của HĐND các địa phương.

Trong các hội nghị tổng kết và tập huấn trước đây, đại diện HĐND các địa phương nói trên đã đề xuất Dự án cần tiến hành những hoạt động có tính chất trao đổi, đúc kết kinh nghiệm giữa các địa phương trong việc khắc phục các khó khăn này. Để tiếp tục phát huy những lợi ích của tham vấn và LHCT, mở rộng phạm vi áp dụng tham vấn và LHCT, đáp ứng nhu cầu nói trên của các cơ quan dân cử, Dự án tiến hành một số hoạt động chia sẻ, đúc rút kinh nghiệm trong tham vấn và LHCT dành cho HĐND các tỉnh có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số, các tỉnh miền núi.

2. Mục đích và Phạm vi báo cáo

Báo cáo này nhằm:

- Tóm tắt các hoạt động tham vấn nhân dân và LHCT của HĐND các tỉnh có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, các tỉnh miền núi.
- Tổng hợp, phân tích kinh nghiệm của HĐND các địa phương nói trên trong việc khắc phục các khó khăn khi tiến hành tham vấn và LHCT, nhất là các khó khăn đặc thù.
- Góp phần cải tiến các hoạt động tham vấn và LHCT ở các địa phương này qua một số kiến nghị.

Đối tượng nghiên cứu chính của báo cáo gồm hoạt động tham vấn và LHCT của HĐND các địa phương miền núi và có nhiều dân tộc thiểu số sinh sống nhận sự hỗ trợ của Dự án từ năm 2008 – 2010 (Xem danh sách các địa phương trong phần Phụ lục cuối báo cáo). Bên cạnh đó, hoạt động tham vấn và LHCT của HĐND một số địa phương mặc dù không nằm trong khuôn khổ hỗ trợ của Dự án, nhưng vẫn được đưa vào trong báo cáo này nhằm mở rộng, đa dạng hóa thông tin, chia sẻ, đúc kết được nhiều kinh nghiệm, bài học hơn.

3. Phương pháp xây dựng báo cáo

Để đạt được mục đích trên, báo cáo có cách tiếp cận như sau:

- Trong khi biên soạn báo cáo, cần xuất phát, bám sát thực tiễn và nh cầu của HĐND các địa phương nói trên.
- Thu hút sự tham gia của HĐND các địa phương, nhất là các tỉ miền núi, có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số.

Cách tiếp cận trên đây đòi hỏi các phương pháp sau đây:

- Nghiên cứu tài liệu, trong đó có nghiên cứu các chính sách, văn bả quy phạm pháp luật liên quan, các bài viết, bài báo liên quan…, nh là các tài liệu của HĐND các địa phương thuộc đối tượng nghiên cứu chính của báo cáo này;
- Biên soạn báo cáo và tổ chức hội nghị trao đổi là hai hoạt động gắn kết với nhau. Báo cáo là tài liệu cơ bản của hội nghị; ngược lại, các tài liệu và ý kiến của hội nghị là nguồn thông tin để bổ sung, chỉnh lý, hoàn thiện báo cáo.
- Kết hợp phát phiếu thăm dò ý kiến của các đại biểu HĐND (Xem thêm tổng hợp ý kiến qua phiếu thăm dò trong phần Phụ lục);

- So sánh kinh nghiệm của các HĐND; phân tích các tình huống điển hình;
- Tham khảo ý kiến của chuyên gia nước ngoài khi cần thiết.

II- THAM VẤN VÀ LHCT CỦA HĐND TẠI CÁC TỈNH MIỀN NÚI VÀ DÂN TỘC THIỂU SỐ: ĐẶC ĐIỂM VÀ NHỮNG KHÓ KHĂN ĐẶC THÙ

1. Đặc điểm về kinh tế-xã hội, văn hóa, địa lý, dân cư và những khó khăn

Các địa phương miền núi và có nhiều bà con dân tộc thiểu số sinh sống có những đặc điểm riêng về kinh tế - xã hội, văn hóa, địa lý, dân cư. Những đặc điểm đó dẫn đến những khó khăn đặc thù trong việc tiến hành tham vấn và LHCT ở các địa phương nói trên theo từng nhóm nội dung: kinh tế-xã hội; văn hóa, dân cư; địa lý.

1.1 Tình hình phát triển kinh tế - xã hội

Ở các địa phương được đề cập trong báo cáo này, đời sống của người dân còn gặp nhiều khó khăn, hạ tầng kinh tế - xã hội chưa đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của sự phát triển. Cơ cấu kinh tế chủ yếu là nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ chiếm tỷ lệ thấp, thu ngân sách toàn tỉnh hầu hết đều thấp, thu nhập bình quân đầu người thấp.

Đặc điểm này đã ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình tham vấn và LHCT. Rõ nhất là do tình hình phát triển kinh tế còn thấp, kinh phí hoạt động của HĐND rất hạn chế so với các tỉnh có điều kiện thuận lợi hơn.

Chẳng hạn, báo cáo của HĐND một số tỉnh cho biết, qua thực tế triển khai các Hội nghị tham vấn ý kiến nhân dân, đối tượng tham gia còn hạn chế do điều kiện kinh phí, cơ sở vật chất hạn hẹp.

Hoặc là mạng lưới giao thông nông thôn, nhất là miền núi, vùng sâu, vùng xa còn rất khó khăn không những đã ảnh hưởng không nhỏ đến phát triển kinh tế và đời sống của nhân dân các dân tộc trong tỉnh, mà còn gây khó khăn rất lớn đối với HĐND trong việc tham vấn nhân dân và LHCT.

Cũng do đời sống của nhân dân đa số còn nghèo, cho nên các phươn tiện nghe, nhìn còn hạn chế, việc tiếp cận thông tin gặp nhiều khó khăn, đặ biệt là qua mạng Internet. Chính vì vậy, một số HĐND nhận xét, tham vấ hoặc LHCT qua internet là cần thiết nhưng do cơ sở hạ tầng về mạng thôn tin này chủ yếu mới tập trung ở vùng thị trấn, thành thị, cho nên vùng nôn thôn, nhất là miền núi, vùng dân tộc thiểu số kể cả chính quyền xã nhiều nc chưa có nên thông tin thu được hầu như không có. Hơn nữa, đại đa số ngườ dân tộc thiểu số không biết dùng mạng, vì vậy không thể sử dụng Interne để tham vấn hoặc LHCT.

1.2. Đặc điểm văn hóa, dân cư, phong tục-tập quán

Ở các địa phương được đề cập trong báo cáo này, tỷ lệ người dâ tộc thiểu số cao hơn nhiều so với các địa phương khác, thậm chí có nc chiếm 70-80% dân số. Đặc điểm này đặt ra yêu cầu cần chú ý đến cá chính sách dành cho các dân tộc ít người, kể cả chính sách của chính quyền trung ương cũng như địa phương.

Mặt khác, đồng bào dân tộc thiểu số đều có những đặc thù về văn hóa, lối sống, phong tục, tập quán, ngôn ngữ không thể bỏ qua trong khi tham vấn hoặc LHCT. Chẳng hạn, tâm lý người dân miền núi, dân tộc thiểu số càng ngại phát biểu trước đám đông, ngại trả lời phỏng vấn. Người dân ở đó thật thà, chất phác, coi trọng lời hứa, cho nên nhiều khi không cần

phải nói nhiều, không cần giải thích nhiều, nhưng đặc biệt phải giữ lời hứa. Hoặc nhiều nơi, mỗi dân tộc có những ngày lễ hội, ma chay cưới xin riêng cần tránh tiến hành tham vấn (Xem thêm trong hộp dưới đây).

Hộp: Đặc điểm đồng bào dân tộc thiểu số ở Gia Lai

Đa số đồng bào thật thà, chất phát, có sao nói vậy nên thông tin thu thập được có độ chính xác cao. Tính cộng đồng, tinh thần tập thể, đoàn kết cao, rất thuận lợi trong việc tập hợp bà con khi tổ chức hội, họp. Sự đồng thuận cao giúp việc quyết định ban hành chính sách khả thi, hiệu quả; giám sát, đánh giá nhận định các chính sách khách quan chính xác.

Đồng bào dân tộc thiểu số ngại nói trước đám đông, ảnh hưởng đến việc tiếp nhận thông tin và trao đổi thông tin. Sự hạn chế, rào cản về ngôn ngữ phổ thông đã ảnh hưởng đến công tác (một số từ ngữ không dịch từ tiếng dân tộc ra tiếng phổ thông và ngược lại). Trình độ dân trí còn thấp, cách thức phổ biến, việc tiếp cận, hiểu, quan tâm đến các chính sách của nhà nước hạn chế. Đa số đồng bào dân tộc thiểu số làm nương, rẫy xa làng, có khi ở nương rẫy cả tháng, khó tập hợp đầy đủ mọi thành phần cần tham vấn.

(Trích bài tham luận của HĐND tỉnh Gia Lai tại hội nghị trao đổi kinh nghiệm, Hà Nội, 12/10/2011)

Đặc biệt, trình độ văn hoá của bà con ở đó không đồng đều, trong đó trình độ học vấn, khả năng đánh giá nội dung lấy ý kiến của nhiều người có hạn chế nên khó khăn trong việc thu thập thông tin. Tại nhiều địa điểm tham vấn ý kiến nhân dân hoặc LHCT, đa phần các hộ gia đình là người dân

tộc thiểu số, trình độ dân trí thấp, không thành thạo tiếng Việt, do vậy gặp rất nhiều khó khăn trong việc truyền tải những thông tin cần thiết đến với hộ dân. Mặt khác, khả năng của họ trong nhận định, đánh giá các ảnh hưởng của chủ trương, chính sách mà tỉnh đã ban hành đối với đời sống thường nhật của bản thân còn hạn chế, đặc biệt là những lĩnh vực mang tính kỹ thuật cao như quy hoạch điện lực. Những công cụ phức tạp khó áp dụng ví dụ phiếu điều tra xã hội học đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số rất khó khăn, kết quả thu được chưa thật sự đáp ứng theo yêu cầu.

Mặt khác, chính trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức ở cơ sở của các địa phương nói trên còn hạn chế. Cán bộ là người dân tộc thiểu số tuy có tăng về số lượng nhưng chất lượng chưa cao, hiện nay có trình độ văn hoá cấp II là chủ yếu, có trên 50% số cán bộ cơ sở chưa qua đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ quản lý Nhà nước, pháp luật và kinh tế[1]. Điều này dẫn tới việc báo cáo, hướng dẫn người dân còn gặp nhiều lúng túng nên người dân trả lời chưa rõ ràng.

1.3. Đặc điểm địa lý, địa hình

Trong số các địa phương được đề cập trong báo cáo này, nhiều tỉnh thuộc vùng miền núi, địa hình chia cắt mạnh, hệ thống giao thông chưa hoàn thiện, phạm vi tổ chức tham vấn rộng, cộng với nhiều nơi đồng bào sống rải rác, cho nên việc đi lại gặp nhiều khó khăn, đặc biệt là các thôn, bản thuộc các xã vùng sâu, vùng xa. Chẳng hạn ở Sơn La, để tiếp xúc cử tri tại phần lớn các xã thuộc các huyện trong vùng ngập lòng hồ thuỷ điện Sơn La, đại biểu HĐND phải đi bằng thuyền, đi bộ hàng giờ. Hoặc ở Yên Bái, có lúc hầu như các Tổ công tác đã phải đi bộ 4 – 5 km mới đến được địa điểm tham vấn.

[1] Lê Hải Đường, Tiếp tục hoàn thiện luật phát và chính sách dân tộc ở nước ta, Nhân Dân, 24/2/2009.

2. Những hoạt động chính

Như đã đề cập trong mục về phạm vi của báo cáo, có thể gộp các hoạt động của HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số tham gia Dự án thành hai nhóm: hợp phần tham vấn và hợp phần LHCT. Trong đó, hợp phần tham vấn gồm các hoạt động tham vấn và thể chế hóa tham vấn. Nhưng dù ở hợp phần nào, HĐND các tỉnh đều tiến hành những công việc sau: xác định các nội dung, vấn đề cần chú ý khi tiến hành tham vấn hoặc LHCT; xây dựng kế hoạch tham vấn hoặc KHCT tổng thể và các kế hoạch chi tiết như kế hoạch tập huấn, kế hoạch các hội nghị, kế hoạch truyền thông…; tiến hành các hoạt động theo kế hoạch đã đề ra (có thể có sự chỉnh lý khi cần thiết); tổng hợp, phân tích thông tin, xây dựng báo cáo tham vấn hoặc LHCT phục vụ việc ban hành, sửa đổi chính sách trên địa bàn tỉnh.

Đối với việc thể chế hóa tham vấn, HĐND các tỉnh cũng đã họp bàn để thống nhất chủ trương, định hướng; xây dựng kế hoạch; tiến hành soạn thảo, hỏi ý kiến về dự thảo, chỉnh lý dự thảo; thông qua văn bản thể chế hóa.

Những hoạt động nói trên, cũng như các thách thức, kết quả, bài học đã được trình bày, phân tích cụ thể trong các báo cáo hàng năm của Dự án, cũng như các báo cáo tổng kết của HĐND các tỉnh/thành. Do đó, Báo cáo không trình bày chi tiết, mà chỉ nhắc đến những hoạt động chính trên đây. Báo cáo sẽ tập trung phân tích những điểm khác biệt trong tham vấn và LHCT của HĐND các tỉnh miền núi, dân tộc thiểu số trong các Phần tiếp theo.

III- CÁCH LÀM TRONG THAM VẤN VÀ LHCT CỦA HĐND CÁC TỈNH MIỀN NÚI VÀ DÂN TỘC THIỂU SỐ

Bên cạnh những hoạt động tương tự như ở các địa phương khác HĐND các tỉnh miền núi, tỷ lệ bà con dân tộc thiểu số cao đã có những điểm khác biệt trong tham vấn và liên hệ cử tri. Phần III này phân tích các yếu tố khác biệt sau:

- Cách thức HĐND mà các địa phương đó đã khắc phục các khó khăn đặc thù;
- Lựa chọn nội dung cần tham vấn hoặc các vấn đề cần chú ý trong khi LHCT;
- Lựa chọn các công cụ tham vấn và LHCT;
- Sử dụng các nguồn lực hiện có.

1. Khắc phục các khó khăn đặc thù

Để khắc phục các khó khăn, thách thức có tính đặc thù nói trên HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số đã có những cách làm phù hợp. Chẳng hạn, để thu hẹp những khác biệt về văn hóa, ngôn ngữ, ở các tỉnh, trong Ban chỉ đạo và các tổ công tác đều có những người am hiểu địa bàn, có kinh nghiệm trong tiếp dân, biết tiếng, hiểu phong tục đồng bào thiểu số, là cán bộ cơ sở, tạo thuận lợi trong thực hiện và phối hợp. Nhiều Tổ công tác bố trí phiên dịch là người địa phương để giải thích cho nhân dân hiểu và tham gia. Nhiều cuộc tham vấn hoặc TXCT đã diễn ra thân mật bằng tiếng Mông, tiếng Thái, Dao, H'Mông, Ê Đê…

Nhận thấy trình độ của nhiều người dân không cao, HĐND các địa phương rút một trong những kinh nghiệm quý báu là bảng câu hỏi điều tra xã hội học, câu hỏi khảo sát nhanh không nên quá dài và không nên bao

LÀM TRONG THAM VẤN VÀ LHCT

gồm câu hỏi mở hoặc những câu hỏi quá khó đối với người dân để đưa ra được câu trả lời chính xác. Kinh nghiệm này cũng được chú ý khi các đại biểu HĐND chủ tọa các hội nghị tham vấn. Trong khi làm việc với bà con dân tộc, các đại biểu thường không nói dài, mà nói ngắn gọn, cụ thể để dân hiểu.

HĐND thường liên hệ trước với cán bộ, chính quyền nơi tổ chức tham vấn để nắm chắc về số lượng người dân tham dự, đặc điểm của họ, cơ sở vật chất, trang thiết bị cần thiết, nhân lực phối hợp để tổ chức hội nghị…Hướng dẫn cho cán bộ xã, thôn về phương pháp tham vấn để có thể giải thích, hướng dẫn cử tri hiểu, trả lời nội dung bảng hỏi và phiếu lấy ý kiến (kể cả giải thích nội dung câu hỏi bằng tiếng nói của đồng bào dân tộc ít người). Có nơi như HĐND tỉnh Bình Thuận đã chiếu lên màn hình từng câu hỏi chính và câu hỏi gợi ý để người dân dễ theo dõi, bám sát nội dung hỏi để trả lời; chuẩn bị đội ngũ cộng tác viên hướng dẫn từng cử tri dân tộc ít người điền phiếu lấy ý kiến.

Để về với bà con, Thường trực HĐND, các tổ đại biểu HĐND tỉnh đã bố trí cho các đại biểu xuống tận bản, buôn làng. Nhiều nơi, đại biểu phải đi bằng nhiều phương tiện, không chỉ ô tô, mà cả thuyền, thuyền độc mộc, xe máy, thậm chí đi bộ nhiều cây số đường rừng. Có nơi, vào mùa nương rẫy, cả bản đi làm nương hết nên các đại biểu TXCT vào buổi tối. Không ít trường hợp các tổ công tác của HĐND gặp phải những tình huống nguy hiểm như lũ, sạt lở đất, đường lầy lội…, nhưng vẫn vượt qua. Điều kiện khó khăn, nhưng nhiều đại biểu không đơn thuần chỉ có các cuộc tiếp xúc với cử tri theo luật định mà tháng nào cũng dành thời gian tự đến các bản, buôn làng tìm hiểu, lắng nghe tiếng nói của bà con, đem lại niềm tin và sự gắn bó của cử tri với đại biểu.

2. Lựa chọn vấn đề

Để khắc phục khó khăn về kinh tế-xã hội, Nhà nước đã có nhiều chủ trương, chính sách tập trung đầu tư cho việc phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn miền núi và dân tộc thiểu số. Các cấp ủy Đảng, chính quyền, Mặt trận, đoàn thể ở các địa phương nói trên đã tập trung huy động nhiều nguồn lực để đầu tư, đẩy nhanh tốc độ phát triển, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, từng bước nâng cao trình độ dân trí, đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân bằng nhiều chính sách hỗ trợ đặc thù.

Đến lượt mình, các chính sách đặc thù này đặt ra cho HĐND nhiều câu hỏi cần giải đáp khi chuẩn bị và tiến hành tham vấn hoặc LHCT. Chẳng hạn, cần ưu tiên lựa chọn các chính sách nào, ví dụ có cần ưu tiên lựa chọn các chính sách liên quan đến xóa đói giảm nghèo để tham vấn hay không; các chính sách phát triển kinh tế như thủy điện cần hài hóa với các chính sách văn hóa, tái định cư, giữ gìn môi trường…

Trên thực tế, đã có HĐND nhiều địa phương miền núi và dân tộc thiểu số lựa chọn các chính sách liên quan trực tiếp đến vùng miền núi, vùng dân tộc thiểu số để tham vấn nhân dân hoặc LHCT như quy hoạch điện lực với trọng tâm là quy hoạch thủy điện (Lào Cai); chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp, thuỷ sản (Yên Bái); chương trình xây dựng nhà văn hoá thôn, bản giai đoạn 2005-2010 (Hoà Bình)…Còn trong quá trình giữ liên hệ với cử tri, các đại biểu HĐND ở các địa phương miền núi và dân tộc thiểu số thường xuyên thu nhận được ý kiến, nguyện vọng từ cử tri về các vấn đề liên quan đến các chính sách đó.

Mặt khác, khi lựa chọn những chính sách tác động chung đến toàn tỉnh, HĐND các địa phương đã chú ý đến vùng miền núi và các dân tộc thiểu số qua việc xác định địa bàn, các nhóm đối tượng cần tham vấn hoặc LHCT, những vấn đề họ quan tâm. Đó là các chính sách về xóa đói giảm nghèo (Bình Thuận, Bình Phước); chính sách khuyến khích phát triển sản

xuất nông nghiệp và chính sách cho vay vốn hỗ trợ người nghèo (Lào Cai); học phí (Gia Lai); phát triển nông nghiệp (Nghệ An)…

Chọn vấn đề tham vấn ở các tỉnh miền núi, dân tộc thiểu số có điểm khác biệt ở chỗ, đồng bào dân tộc thiểu số thường gặp rất nhiều khó khăn về phát triển kinh tế - xã hội, thường là các tỉnh nghèo, đời sống nhân dân gặp nhiều khó khăn, ... do đó, vấn đề quan tâm nhất là thực hiện các chính sách ”an sinh xã hội”, chọn những vấn đề này làm nội dung tham vấn sẽ thu hút được đông đảo nhân dân tham gia.

3. Lựa chọn các công cụ

HĐND các địa phương đều căn cứ điều kiện tự nhiên, dân sinh và tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh để lựa chọn các công cụ tham vấn hoặc LHCT phù hợp. Chẳng hạn, ở các tỉnh vùng miền núi, nhiều dân tộc, nghèo, trình độ dân trí không đồng đều giữa các vùng, HĐND thường sử dụng các công cụ đơn giản, thông tin dễ tiếp nhận, tạo mối quan hệ trực tiếp, cởi mở giữa HĐND với nhân dân như hội nghị tham vấn trực tiếp người dân; khảo sát thực địa; họp với đại diện chính quyền xã, thôn, bản.

Bên cạnh đó, mặc dù có những đặc điểm nói trên, nhưng HĐND tỉnh Lào Cai lại cho rằng, cần chú ý hơn đến các công cụ, phương tiện thông tin hiện đại, dễ tiếp cận như Internet, báo chí. Bởi lẽ, theo báo cáo của HĐND tỉnh Lào Cai, đặc điểm địa lý đã đem lại cho Lào Cai những lợi thế riêng thu hút nhiều doanh nghiệp vào đầu tư tại Lào Cai, lượng người sử dụng Internet tìm hiểu về quy định, thủ tục, chính sách của tỉnh ngày càng tăng.

Điều tra xã hội học, một công cụ tham vấn và LHCT tưởng chừng như khó sử dụng ở các địa phương miền núi và dân tộc thiểu số, nhưng được tất cả các HĐND áp dụng. Không những thế, HĐND nhiều tỉnh đánh giá, nếu thực hiện một cách phù hợp, đây là công cụ hiệu quả, phục vụ đắc lực cho

việc ban hành, giám sát thực hiện chính sách, cũng như giữ LHCT. Để phát huy hiệu quả về thông tin, như HĐND tỉnh Bình Phước, trong quá trình điều tra xã hội học, bảng câu hỏi cần ngắn gọn và dễ hiểu để người dân có thể trả lời một cách trung thực, đầy đủ.

4. Sử dụng nguồn lực

Báo cáo tổng kết tham vấn của HĐND một tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số đã đúc rút bài học: cần lựa chọn một cơ chế phù hợp với khả năng và nguồn lực của HĐND và có thể mang lại kết quả chất lượng cao nhất. Đây cũng là cách làm của HĐND các địa phương khác. Với những nguồn lực chưa phải dồi dào về con người, thời gian, kinh phí, HĐND các tỉnh/thành thí điểm đã tìm ra những cách làm, những sáng kiến để huy động, sử dụng các nguồn lực đó một cách hiệu quả nhất.

Thiếu thời gian, HĐND chủ động bắt đầu từ sớm, lên kế hoạch hợp lý, cuốn chiếu trong khoảng thời gian ngắn. Thiếu người, thiếu kinh phí, HĐND chủ trương ”không tham” khi lựa chọn vấn đề, lựa chọn công cụ; chọn người ”gọn mà tinh”, lồng ghép các hoạt động thí điểm vào các hoạt động thường xuyên của mình, huy động tất cả các ngành, các cấp vào cuộc. Đặc biệt, ở một số địa phương không còn HĐND cấp huyện, các hoạt động tham vấn cho thấy, đây hoàn toàn có thể là cầu nối giữa HĐND cấp tỉnh xuống đến tận cấp xã, góp phần giúp HĐND cấp tỉnh bù đắp khoảng thiếu hụt này.

IV- KIẾN NGHỊ

Phần IV đề xuất một số kiến nghị để HĐND các địa phương miền núi, dân tộc thiểu số có thể tiến hành tham vấn và LHCT hiệu quả hơn. Các kiến nghị đề cập đến khuôn khổ pháp lý; về nâng cao năng lực; về quá trình thực hiện gồm: truyền thông, lựa chọn vấn đề, lựa chọn công cụ; về khía cạnh văn hóa trong tham vấn và LHCT.

1. Khuôn khổ pháp lý về tham vấn và LHCT

Đối với HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số, cũng như đối với các địa phương khác, trước hết cần có nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cụ thể hóa các quy định liên quan hiện hành ở cấp quốc gia về tham vấn và LHCT. Tuy nhiên, việc thể chế hóa trên phạm vi toàn quốc về quy trình, các hình thức tham vấn ý kiến nhân dân và giữ mối liên hệ với cử tri đòi hỏi khoảng thời gian nhất định. Trong khi chờ đợi, HĐND các địa phương hoàn toàn có đủ thẩm quyền để thể chế hóa hoạt động này trong phạm vi của địa phương mình như HĐND Bình Thuận, Đồng Tháp, Lào Cai, Bắc Giang đã thực hiện. Trên cơ sở vận dụng khuôn khổ pháp luật hiện hành, HĐND các tỉnh nói trên đã ban hành nghị quyết hoặc quy chế điều chỉnh hoạt động tham vấn trong phạm vi địa phương đó.

Bên cạnh đó, HĐND các tỉnh nhận thấy, việc thể chế hoá cần phù hợp với đặc điểm và tình hình kinh tế - xã hội của địa phương. Đối với HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số, ngoài những nội dung chung như ở các tỉnh/thành khác, trong văn bản thể chế hóa tham vấn và LHCT, cần chú ý đặc biệt một số điểm như sau:

Thứ nhất, cần có quy định về kinh phí dành riêng cho hoạt động tham vấn và LHCT được phân bổ từ nguồn kinh phí hoạt động hàng năm của HĐND. Điều này càng đặc biệt có ý nghĩa đối với HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số. Có thể tham khảo quy định của tỉnh Bình Thuận về định mức chi tiêu trong tham vấn. Các định mức chi cho các hoạt động của HĐND ở các địa phương có địa hình chia cắt, cách trở, khó đi lại cần phải cao hơn nơi khác.

Thứ hai, rất cần có quy định về trách nhiệm phối hợp với HĐND của UBND, các Sở ngành, MTTQ, chính quyền các cấp trong việc tiến hành tham vấn và LHCT. Điều này nhằm chia sẻ gánh nặng về nguồn lực con người với HĐND. Cần học hỏi kinh nghiệm của HĐND một số tỉnh đã quy định Thường trực HĐND bàn và thống nhất với UBND từ tháng 10 năm trước về những chính sách cần đưa ra tham vấn trong năm sau.

Thứ ba, như các văn bản của HĐND tỉnh Bình Thuận, Lào Cai, Đồng Tháp, Bắc Giang, cần quy định thời gian bắt đầu quá trình tham vấn sớm, quy định các mốc thời gian phải kết thúc các công đoạn nhất định trong quá trình đó. Điều này nhằm tăng quỹ thời gian của HĐND để tiến hành tham vấn. Cụ thể, cần quy định thời điểm nào đã phải dự kiến các chính sách cần tham vấn; thời điểm nào thống nhất kế hoạch; thời điểm nào bắt đầu; trong bao lâu; thời điểm nào tổng hợp, xây dựng báo cáo; họp bàn giữa Thường trực HĐND với UBND, MTTQ, xin ý kiến cấp ủy trước khi trình HĐND.

Thứ tư, ngoài các nhóm đối tượng cần tham vấn như ở các địa phương khác[2], ở các tỉnh miền núi và vùng dân tộc thiểu số, cần quy định trách nhiệm tham vấn đối với đồng bào dân tộc thiểu số sống trên địa bàn.

---

[2] Các nhóm đối tượng cần tham vấn gồm: cá nhân công dân, các nhóm công dân chịu sự tác động trực tiếp và gián tiếp của cơ chế, chính sách; các cơ quan quản lý nhà nước, chính quyền các cấp; các tổ chức đoàn thể chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp; các doanh nghiệp; các cơ sở nghiên cứu, đào tạo, các chuyên gia, nhà khoa học, nhân sĩ, trí thức.

Thứ năm, về các vấn đề chính sách cần đưa ra tham vấn hoặc cần chú ý trong quá trình LHCT, nên quy định, cần ưu tiên lựa chọn các vấn đề liên quan trực tiếp hoặc có tác động lớn đến các dân tộc thiểu số, coi đó là một trong những căn cứ để lựa chọn vấn đề.

Ngoài ra, trong các quy định của Quốc hội, Chính phủ liên quan đến HĐND, cần nghiên cứu để bố trí một khoản kinh phí mang tính chất đặc thù dành cho Ban Dân tộc hoạt động vì thường xuyên công tác ở những vùng sâu, vùng xa của tỉnh, không nên áp dụng như đối với các Ban khác của HĐND. Như đề xuất của HĐND nhiều địa phương, cần quy định tăng số thành viên các Ban Hội đồng nhân dân tỉnh đối với các tỉnh miền núi từ 07 - 09 người, Trưởng phó Ban và một số thành viên hoạt động chuyên trách. Cần học tập kinh nghiệm của HĐND tỉnh Sơn La có đủ đại diện của tất cả các dân tộc sống trên địa bàn tỉnh trong thành phần của HĐND tỉnh.

2. Về nâng cao năng lực

Ngoài các kiến nghị về nâng cao năng lực cho HĐND nói chung[3], điều rất quan trọng là, HĐND các địa phương miền núi và vùng dân tộc thiểu số cần có một **kế hoạch có hệ thống và bền vững** trong việc phát triển năng lực. Đây cần được coi là nhân tố chính dẫn tới thành công của các hoạt động tham vấn và LHCT.

HĐND các tỉnh cần chủ động **toàn quyền quyết định** nội dung và ưu tiên của các hoạt động phát triển năng lực, với hai điều kiện: (i) kế hoạch phải dựa trên việc đánh giá nhu cầu tập huấn có hệ thống và (ii) phải có ưu tiên cho tăng cường năng lực ở cấp xã và cộng đồng. Bên cạnh đó, cần chú trọng tập huấn cho cả các Sở ngành và những cơ quan, tổ chức trực tiếp tham gia tiến hành tham vấn.

[3] Xem thêm các báo cáo của Dự án và HĐND các tỉnh/thành qua các năm 2008-2010.

IV- KIẾN NGHỊ

Dựa trên các tài liệu tập huấn đã có, HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số cần điều chỉnh, tự chuẩn bị, tổ chức các hoạt động tập huấn, tài liệu tập huấn cho phù hợp với đặc điểm của địa phương. Trên phương diện này, cần học hỏi kinh nghiệm của một số địa phương như HĐND tỉnh Lào Cai năm 2009, Nam Định năm 2010 đã hoàn toàn tự xây dựng chương trình và thực hiện hầu hết chương trình tập huấn về tham vấn cho các đại biểu HĐND tỉnh; hoặc kinh nghiệm của HĐND tỉnh Gia Lai cử các báo cáo viên địa phương cùng tham gia chương trình tập huấn của tỉnh. Chương trình tập huấn của HĐND các tỉnh này xuất phát và bám sát các chính sách sẽ đưa ra tham vấn, các hình thức tham vấn đã được lựa chọn, các nhóm đối tượng, kế hoạch tham vấn.

HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số có thể chủ động tổ chức các hoạt động **trao đổi kinh nghiệm** bao gồm các đợt tham quan nghiên cứu của các đại biểu tới các địa phương có mô hình thực hiện thành công như ở Bình Thuận, Lào Cai, Yên Bái; mời các đại biểu có năng lực và nhiều kinh nghiệm từ các tỉnh thực hiện thành công tới tỉnh mình chia sẻ kinh nghiệm hoặc góp ý từ xa; chia sẻ các tài liệu với nhau; tổ chức các hội thảo khu vực chia sẻ kinh nghiệm, thảo luận các giải pháp triển khai thực hiện có hiệu quả. Có thể kết hợp các hội nghị giao ban Thường trực HĐND các khu vực để chia sẻ kinh nghiệm trong tham vấn và LHCT[4].

Về phía Dự án, cần tiếp tục có những **hướng dẫn và hỗ trợ kỹ thuật** thúc đẩy nhanh quá trình chuyển giao năng lực về tham vấn và LHCT, ít nhất ở các tỉnh đã tham gia Dự án. Nhất là trong bối cảnh bắt đầ nhiệm kỳ mới, HĐND nhiều tỉnh thay đổi hầu hết các đại biểu chủ chố

[4] Tại hội nghị trao đổi kinh nghiệm trong tham vấn và LHCT của HĐND các tỉnh miền núi và dâ tộc thiểu số tháng 10/2011, Đại diện của HĐND tỉnh Lào Cai đề xuất HĐND các tỉnh miền n phía Bắc tổ chức hội nghị giao ban về tham vấn.

Trong các tài liệu dành cho HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số, nên phổ biến những bài học, kinh nghiệm đặc thù ở cấp địa phương đó. Cần tiếp tục tổ chức các hoạt động **trao đổi kinh nghiệm** giữa các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số như: hội nghị, phân phát rộng rãi các tài liệu tập huấn và hướng dẫn đã được chuẩn bị cho các tỉnh.

Đối với Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội có liên quan về các lĩnh vực dân tộc, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, trong chương trình hoạt động hàng năm cần tổ chức các hội nghị, hội thảo, tập huấn với nội dung liên quan đến tham vấn và LHCT về các chính sách liên quan đến miền núi và dân tộc thiểu số.

3. Về thực hiện tham vấn và LHCT

Phần này đề xuất những kiến nghị về thực hiện tham vấn và LHCT đối với các địa phương miền núi, vùng dân tộc thiểu số. Các kết quả, bài học nói chung xin xem cụ thể hơn trong các báo cáo của Dự án và các báo cáo của HĐND các địa phương.

3.1. Truyền thông

Theo số liệu thống kê đến năm 2009, tỷ lệ hộ dân được nghe đài, xem truyền hình ở vùng dân tộc dân thiểu số ngày càng cao; gần 90% các xã đã có điện thoại, đảm bảo thông tin liên lạc được thông suốt; 95% số xã đặc biệt khó khăn đã có trạm truyền thanh; nhiều xã đã có trạm truyền thanh, phát thanh bằng tiếng dân tộc, được đồng bào các dân tộc nhiệt tình đón nhận[5]. Cần tận dụng những điều kiện này để giải thích cho chính quyền các

[5] Lê Hải Đường, Tiếp tục hoàn thiện luật phát và chính sách dân tộc ở nước ta, Nhân Dân, 24/2/2009.

cấp và người dân hiểu về tầm quan trọng của tham vấn và LHCT, về những nội dung HĐND muốn lắng nghe, và mời gọi người dân tham gia.

HĐND cấp tỉnh cần xây dựng các tài liệu và công cụ truyền thông đơn giản ngắn gọn dưới dạng ấn phẩm nghe nhìn theo các hợp phần và gửi trực tiếp cho các xã thay vì chỉ là các bản copy của các văn bản chính thức. Các tài liệu truyền thông cần xuất hiện bằng cả tiếng Việt và các ngôn ngữ dân tộc thiểu số phù hợp để nâng cao nhận thức của người dân về các nội dung chính của chương trình.

Trong quá trình thực hiện tham vấn và LHCT, nếu mong muốn nhân dân đóng góp ý kiến vào nội dung có tính chất chuyên môn, đó là một sự kỳ vọng quá mức và có khi bị lệch hướng. Điều cần hỏi người dân là văn bản luật sẽ tác động ra sao đến lợi ích của họ. Do đó khi tổ chức tham vấn và LHCT, các đại biểu, cán bộ được giao trách nhiệm cần phải giải thích rõ HĐND muốn nghe về những vấn đề thiết thực, liên quan trực tiếp tới quyền lợi, nghĩa vụ của người dân.

Đối với đông đảo nhân dân, khi phổ biến dự thảo các văn bản cần tham vấn, cần kèm theo thuyết minh rõ ràng về một số vấn đề lớn, nhất là những vấn đề đang có nhiều ý kiến tranh cãi nhất. Đối với những vấn đề chuyên sâu, chuyên môn, cần lấy ý kiến giới chuyên gia, hoặc các nhóm người hiểu biết sâu, nhưng cũng tránh hình thức, cần đi vào từng lĩnh vực hẹp, cần đưa ra các vấn đề để chuyên gia tranh luận.

HĐND tỉnh Lào Cai đã tiến hành truyền thông trên các đài phát thanh truyền hình tỉnh, huyện về hoạt động tham vấn bằng 4 thứ tiếng: Dao, Mông, Giáy và tiếng Kinh, tiếp nhận thông tin phản hồi từ công chúng, thực hiện các phóng sự về các chủ đề tham vấn. Ngoài ra còn tuyên truyền thông qua việc tổ chức hội nghị với xã, phường, thị trấn... Vai trò của cá nhân đại biểu

HĐND cũng được coi trọng trong việc tuyên truyền, hướng dẫn nhân dân tham gia các hoạt động tham vấn, đặc biệt các đại biểu HĐND là người dân tộc thiểu số, am hiểu phong tục, tập quán của đồng bào.

3.2. Tận dụng nguồn lực

Chúng tôi cho rằng, cần học hỏi kinh nghiệm của HĐND các địa phương miền núi và dân tộc thiểu số đã tiến hành tham vấn trong việc tận dụng các nguồn lực. Ngoài những kinh nghiệm chung trong việc tận dụng nguồn lực như HĐND ở các địa phương khác, với điều kiện đặc thù, HĐND được đề cập trong báo cáo này cần đặc biệt chú ý phối hợp chặt chẽ ở các cấp tỉnh, huyện, xã, thôn; có sự khảo sát, lựa chọn địa bàn tham vấn giúp cho kế hoạch có tính khả thi cao. Kinh nghiệm của HĐND các tỉnh cho thấy, nên lựa chọn những người có trình độ chuyên môn sâu ở các ngành liên quan, nắm chắc vấn đề trong nội dung tham vấn để đưa vào làm thành viên tổ công tác.

Nên mời thêm các tổ đại biểu Hội đồng nhân dân tham gia các tổ tham vấn. Sự phối hợp này sẽ góp phần phát huy vai trò cơ quan dân cử và nâng cao hiệu quả tham vấn. Khi về địa bàn; cần tranh thủ tốt sự tham gia của đội ngũ cán bộ và những người có uy tín ở địa phương, nhất là đại biểu HĐND là người dân tộc thiểu số, giúp cho việc đối thoại với quần chúng thuận lợi hơn, xử lý kịp thời những khó khăn về tập tục, ngôn ngữ... Như HĐND Bình Phước lưu ý, rất cần sự tham gia của Phó Chủ tịch HĐND xã nơi tổ chức tham vấn ý kiến nhân dân.

Khi phân công cũng cần xác định cách xử lý các hoạt động đan chéo; ví dụ như việc tham vấn về hiệu quả kinh tế - xã hội của các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng tuy thuộc trách nhiệm của một nhóm chuyên trách

nhưng các nhóm đi về các địa bàn cũng cần kết hợp tham vấn nội dung này ở mức độ cần thiết theo sự thoả thuận giữa các nhóm theo kế hoạch thống nhất chung để có cái nhìn đầy đủ, toàn diện hơn.

Mặt khác, cũng làm rõ trách nhiệm đối với các hoạt động tiếp nối và hỗ trợ như nhóm này có thể uỷ thác một công việc cá biệt cho nhóm khác khi địa bàn tham vấn của họ có rất ít hoạt động liên quan đến nội dung mà nhóm mình chịu trách nhiệm chính. Sau Hội nghị nhóm đối tượng, chuyên đề; họp dân nơi cư trú có thể phát sinh yêu cầu phải phỏng vấn riêng cá nhân. Đây là một hoạt động tiếp nối cần phân công người chịu trách nhiệm để làm rõ hơn một số thông tin ban đầu đã thu nhận được.

Để phát huy các nguồn lực, kinh nghiệm của HĐND các tỉnh/thành cho thấy, cần có cách tiếp cận thiết thực. Điều này đặc biệt quan trọng đối với HĐND các tỉnh miền núi, dân tộc thiểu số chỉ có nguồn lực hạn chế. Ví dụ, cần áp dụng các hình thức tham vấn vừa phải, phù hợp như HĐND tỉnh Yên Bái, Bình Phước. Hoặc cần tổ chức tham vấn nội dung có yêu cầu, quy mô nhỏ trước (nội dung về học phí, hỗ trợ chăn nuôi trâu bò) để có kinh nghiệm sau đó tổ chức tham vấn nội dung có yêu cầu, quy mô lớn hơn (nội dung về chương trình giảm nghèo).

3.3. Lựa chọn vấn đề

Với điều kiện đặc thù, nguồn lực hạn chế, điều rất quan trọng đối với HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số là cần chọn được vấn đề đúng và trúng dựa trên các tiêu chí sau đây:

- Chọn vấn đề cụ thể, sát, không nên ôm đồm chọn vấn đề quá rộng, chung chung, khó thực hiện (nếu chọn vấn đề rộng thì nên khoanh vùng, xác định trọng tâm);
- Chọn vấn đề có thể đo lường được bằng những con số, sự kiện, sự việc để dễ dàng đề ra các mục tiêu, đối chiếu khi thực hiện;

- Chọn vấn đề liên quan, phù hợp với thẩm quyền, chương trình hoạt động, các nguồn lực, khả năng của HĐND;
- Chọn vấn đề, cần tính đến thời hạn thực hiện.

Bên cạnh đó, đối với HĐND các địa phương được đề cập trong báo cáo này, rất cần rà soát các chính sách liên quan đến vùng miền núi, dân tộc thiểu số để cân nhắc lựa chọn tham vấn, nghiên cứu các chính sách cần ưu tiên nhất. Ý kiến nêu trong hộp dưới đây và những ý kiến khác xung quanh các chính sách liên quan có thể gợi mở cho HĐND các địa phương nói trên những ý tưởng khi lựa chọn vấn đề, xác định trọng tâm khi tiến hành các hoạt động tham vấn và LHCT (Xem hộp dưới đây). Ngoài ra, cần xác định địa phương đang có thế mạnh gì; hạn chế nào; thách thức nào; thời cơ nào; các tác động đa chiều của chính sách...để xác định các vấn đề trọng tâm cần thảo luận, hỏi ý nguyện các nhóm người khi tiến hành tham vấn và LHCT.

Một vài gợi ý về lựa chọn vấn đề để tham vấn và LHCT

Có tác giả đánh giá, các chương trình, dự án hỗ trợ các địa phương miền núi, vùng dân tộc thiểu số mới tập trung chủ yếu cho nhiệm vụ xây dựng cơ sở hạ tầng[6]. Các nhiệm vụ khác tuy có triển khai nhưng chưa thực sự quyết liệt, có việc chưa thực sự bài bản vì vậy kết quả đạt chưa được như mong muốn, ví dụ như về nâng cao dân trí, đào tạo nguồn nhân lực; hoặc chính sách hỗ trợ trồng rừng. Để minh họa, tác giả phân tích, ở các địa phương có các huyện nghèo nhất nước, cần tập trung

[6] Đỗ Trọng Cố, Tìm lời giải cho bài toán giảm nghèo và phát triển bền vững ở các huyện nghèo nhất hiện nay, trang web của Ủy ban dân tộc, 20/1/2009.

tìm kiếm các chính sách hỗ trợ bà con trồng rừng sẽ hiệu quả hơn các chính sách khác. Ngay cả trong các chính sách về xây dựng cơ sở hạ tầng, cũng cần xác định nội dung nào cần ưu tiên trong các địa phương miền núi, dân tộc thiểu số và ở từng tỉnh: giao thông, điện, trường, trạm, hay nội dung khác nữa?

3.4. Lựa chọn các công cụ

HĐND các địa phương nhấn mạnh, cần lựa chọn hình thức tham vấn phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương, với tâm lý của người dân và với khả năng về kinh phí. Chẳng hạn, HDND tỉnh Bình Phước cho rằng, một phần do điều kiện tự nhiên, đặc điểm tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh, trình độ năng lực của người trực tiếp thực hiện tham vấn có ảnh hưởng nhất định đến quyết định chọn công cụ tham vấn nào là phù họp và sử dụng có hiệu quả. Một tiêu chí quan trọng để lựa chọn hình thức tham vấn là hiệu quả trong thu thập thông tin, chứng cứ. Qua thục tiễn thí điểm tham vấn, cá hình thức: tổ chức hội nghị tham vấn, thảo luận nhóm, họp dân nơi cư trú khảo sát thực tế, hội nghị các bên có liên quan là có hiệu quả tốt về thông tin.

Hội nghị tham vấn nhân dân trên diện rộng (hoặc là TXCT the chuyên đề) và khảo sát thực tế tại các địa điểm tham vấn là những công cụ phù hợp với điều kiện về nhân lực của Văn phòng và thực tế địa phương. Cá hoạt động này tương tự hoạt động tiếp xúc cử tri và hoạt động giám sát, khả sát vì vậy thành viên các tổ công tác nắm bắt nhanh, hoạt động hiệu quả, kha thác được thông tin cần thiết, thực hiện nhanh, gọn, trên phạm vi rộng, tiế kiệm thời gian thực hiện. Các công cụ này giúp tiếp xúc trực tiếp và thu nhậ được thông tin từ nhiều đối tượng, nhiều cấp độ, có xem xét trực quan đối vớ vấn đề chính sách. Do đó kết quả đạt được sẽ đạt được độ trung thực, chính xác cao để làm căn cứ xây dựng, sửa đổi, bổ sung Nghị quyết của HĐND. Tuy nhiên, hai công cụ này nhiều khi đòi hỏi số lượng người tham gia đông

(khoảng 10 người/cuộc tham vấn), chi phí cao (chi cho công tác phí, phương tiện...), vì vậy cần kết hợp hai công cụ này hoặc với công cụ khác trong một thời điểm như phát phiếu lấy ý kiến người tham gia.

Hội nghị với xã, phường, thị trấn: Do trình độ, nhận thức của cán bộ giữa các vùng không đồng đều nên sử dụng công cụ này sẽ thuận lợi và có hiệu quả ở đô thị và các xã vùng thấp, còn việc triển khai ở vùng cao sẽ gặp khó khăn hơn và hiệu quả đạt được cũng sẽ chỉ ở chừng mực nhất định. Đòi hỏi cán bộ điều hành hội nghị phải là người hiểu về phong tục, tập quán và có kiến thức, kinh nghiệm về lĩnh vực tham vấn.

Tham vấn qua Internet: Mới thu hút được số lượng ít người tham gia; chỉ có một bộ phận nhân dân tham gia tham vấn theo hình thức này; ở vùng sâu, vùng xa do chưa có mạng Internet nên người dân không thể tham vấn bằng công cụ này được.

Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng: Mới được HĐND thực hiện nên phản hồi từ công chúng không nhiều do người dân chưa hình thành thói quen tham gia ý kiến thông qua kênh thông tin này. Nội dung chưa phong phú, chưa thật sự hấp dẫn người xem, người nghe.

Tuy nhiên, không vì thế mà HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số bỏ qua hai công cụ này, mà vẫn nên sử dụng để dần dần tạo thói quen trong xã hội và chính quyền các cấp. Muốn vậy, trước hết cần quảng bá, phổ biến về các kênh nói trên qua các kênh truyền thông khác. Tiếp theo, cần cải tiến cách thức thực hiện để người dân thấy có nhu cầu tham gia và thấy thuận tiện khi tham gia. Đặc biệt quan trọng là ở những vùng miền núi, cần sử dụng mạng lưới đài phát thanh sẵn có với ưu điểm phủ sóng rộng, không tốn kém, dễ thực hiện, nhưng cần có cả phát thanh bằng các thứ tiếng dân tộc thiểu số mới phát huy nhiều hiệu quả.

4. Quan tâm đến khía cạnh văn hóa

Một trong những bài học quan trọng nhất trong hoạt động của HĐND là phải quan tâm đúng mức khía cạnh văn hóa trong việc xem xét, giải quyết các kiến nghị chính đáng của nhân dân (Xem thêm trong hộp)[7]. Bài học này cũng cần được áp dụng trong hoạt động tham vấn và LHCT nói chung của HĐND và mọi đại biểu HĐND các cấp, nhất là ở các địa phương miền núi và có đông đảo đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống với những phong tục, tập quán, thói quen, nền văn hóa đặc thù.

Văn hóa «bếp lửa »

«Khi tiếp xúc cử tri ở bản Phúc Lộc (xã Xuân Lộc - huyện Phú Lộc) tôi thấy rằng các dự án kiên cố hóa nhà ở do chính quyền địa phương và tổ chức quốc tế tài trợ đã không đạt kết quả mong muốn. Nhà mới xây dựng đã được sử dụng làm kho chứa thóc, còn bà con tiếp tục sống trong những căn nhà sàn truyền thống hết sức tạm bợ.

Còn trong những lần tiếp xúc cử tri ở Nam Đông, A Lưới, tôi đã trực tiếp đến thăm một số gia đình chính sách, bà mẹ Việt Nam anh hùng, các hộ nghèo tiêu biểu và hết sức bất ngờ khi thấy những ngôi nhà được nhà nước hỗ trợ có giá trị 15 - 20 triệu đồng chỉ thích hợp với những người trẻ và trung niên có khả năng tiếp thu lối sống mới. Những người lớn tuổi đã tự chọn các nhà sàn kém tiện nghi hơn nhiều để sống.

Hóa ra, tất cả đều do văn hóa. Những người già cả họ đã bao đời nay quen với bếp lửa bập bùng, bêp lửa đuổi thú dữ, bếp lửa sưởi ấm, bếp lửa nấu ăn, bếp lửa quây quần…Nay những ngôi nhà

[7] Nguyễn Văn Mễ, Đại biểu dân cử-Người giữ bếp lửa văn hóa, trong sách Đại biểu HĐND-Những nhịp cầu đến với cử tri, 2008.

hiên đại lại thiếu chỗ để giữ hơi ấm của bếp lửa ấy. Thế là người già dứt khoát chỉ chịu sống ở những ngôi nhà sàn kiểu cũ nhưng lại đáp ứng được yêu cầu của "văn hóa bếp lửa".

(Nguyễn Văn Mễ, Đại biểu dân cử-Người giữ bếp lửa văn hóa, trong sách Đại biểu HĐND-Những nhịp cầu đến với cử tri, 2008)

Hai trường hợp trong hộp trên đây cho thấy, rõ ràng việc rập khuôn trong thực thi các quyết định, thiếu nghiên cứu một cách toàn diện tính nhân văn trong các dự án sẽ không đạt hoặc có hiệu quả thấp. Cũng như vậy, trong quá trình tham vấn và LHCT, cái nhìn từ góc độ văn hóa sẽ giúp cho HĐND và đại biểu HĐND phát hiện ra những vấn đề chính sách của tỉnh, thậm chí ở tầm quốc gia.

Các chính sách đầu tư, phát triển kinh tế trong vài thập niên qua, hiện tại và tương lại ở các địa phương miền núi, dân tộc thiểu số đã, đang và sẽ có ảnh hưởng rất lớn trong đời sống văn hoá, tập quán sinh hoạt, tâm linh của đồng bào dân tộc thiểu số. Đã diễn ra sự biến đổi trong văn hoá vùng ở các dân tộc thiểu số, thể hiện trên những vấn đề sau: Thứ nhất, biến đổi về không gian bản, mường, buôn làng và vị trí cuả bản, mường, buôn làng; thứ hai, biến đổi cơ cấu dân cư trong vùng; thứ ba, biến đổi tri thức bản địa và không gian diễn tiến văn hoá; thứ tư, biến đổi trong lối sống của đồng bào các dân tộc thiểu số ở vùng tái định cư; thứ năm, biến đổi không bình thường của đời sống tbín ngưỡng tôn giáo; thứ sáu, sự "đứt gãy" giữa các thế hệ trong việc bảo tồn các giá trị văn hoá. Trong quá trình tham vấn và LHCT, HĐND và đại biểu HĐND cần lưu ý đến những biến đổi này do các chính sách đang và sẽ ban hành để có những quyết định phù hợp.

Một trong những biến đổi về văn hóa ở vùng miền núi, vùng dân tộc thiểu số là *biến đổi trong cách tổ chức, quản lý đời sống cộng đồng,* theo đó, những nét đặc thù trong cách tổ chức, quản lý của từng bản, mường, buôn làng được thể hiện trong luật tục sẽ bị hạn chế. Từ trước đến nay, đã có khá nhiều ý kiến cho rằng, vấn đề xây dựng và thực thi pháp luật cũng phải phù hợp với đặc điểm văn hóa, phong tục, tập quán vùng đồng bào các dân tộc[8]. Quá trình ban hành các chính sách, pháp luật ở tầm quốc gia cũng như tầm địa phương cần có sự nghiên cứu thấu đáo mối quan hệ giữa hệ thống luật pháp với luật tục tiến bộ của các đồng bào dân tộc. Nếu các luật tục, phong tục, tập quán tiến bộ được phản ánh trong hệ thống luật pháp của quốc gia hoặc các chính sách của chính quyền địa phương, điều đó sẽ tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật, vừa đảm bảo tính thống nhất, vừa tôn trọng các giá trị truyền thống và bản sắc văn hóa các dân tộc. Muốn vậy, không gì thích hợp hơn hoạt động tham vấn nhân dân và LHCT để thu nhận các ý kiến, tâm tư, nguyện vọng của chính bà con dân tộc thiểu số và của những người am hiểu về các vấn đề về dân tộc thiểu số và chuyển hóa những kiến nghị cụ thể của cử tri địa phương thành chính sách.

Trong hoạt động ở cơ quan dân cử, nếu đại biểu hiểu tiếng nói, hiểu được phong tục, tập quán của đồng bào các dân tộc thì việc giao tiếp, trao đổi dễ dàng hơn nhiều. Ví dụ, có những đại biểu và cử tri trao gửi, thấu hiểu tâm tư nhau cũng nhờ hát các điệu hát và đối đáp các điệu hát của đồng bào dân tộc[9]. Không nên vừa gặp nhau đã thông báo chương trình kỳ họp hoặc tuyên truyền ngay, nhiều khi hỏi thẳng đồng bào không nói, mà phải uống với nhau chén rượu, hát với nhau vài bài lượn, thật thân mật, rồi hỏi han về

[8] Bài tổng thuật Hội thảo về luật tục trong xây dựng pháp luật, Nghiên cứu lập pháp, số 5/2002.
[9] H'Luộc N Tơ, Con chim xanh M'Nông, trong sách "Đại biểu dân cử-Những câu chuyện tiếp xúc cử tri", Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2008; Phạm Thúy, Tiếp xúc cử tri là phải làm cho đồng bào "ưng cái bụng" đã..., phỏng vấn Phó trưởng Đoàn ĐBQH tỉnh Cao Bằng Triệu Sỹ Lầu, báo Đại biểu nhân dân, 14/10/2008.

nương rẫy, mùa màng…Như một đại biểu đúc kết, quan trọng nhất với người miền núi, với người dân tộc thiểu số chính là lòng tin, khi đồng bào đã tin, đã ưng cái bụng rồi thì họ sẽ nói tâm tư. Lúc đó muốn vận động, tuyên truyền, thuyết phục thì cũng nhẹ nhàng[10]. Những kinh nghiệm này rất hữu ích đối với cả tham vấn và LHCT, vì vừa rút ngắn khoảng cách giữa đại biểu và người dân, vừa giúp thu nhận được thông tin cần thiết.

Từ khía cạnh văn hóa, cần phân loại hai nhóm đồng bào dân tộc thiểu số: đồng bào bản địa và đồng bào di cư để có cách tiếp cận phù hợp. Chẳng hạn, có thể đồng bào bản địa rất quan tâm đến bảo vệ rừng, nhưng đồng bào di cư từ nơi khác đến không coi đây là vấn đề lớn.

5. Sử dụng thông tin từ tham vấn và LHCT

Làm sao để chính sách khơi dậy được các nguồn lực của vùng miền núi và dân tộc thiểu số ? Cùng với các nguồn thông tin khác, dựa trên những thông tin thu nhận được từ tham vấn và LHCT, HĐND các địa phương vùng miền núi, vùng có đồng bào dân tộc thiểu số cần rà soát, chọn lọc những nội dung cơ bản, cần ưu tiên nhất để ban hành hoặc sửa đổi hoặc kiến nghị Quốc hội, Chính phủ ban hành, sửa đổi. Đặc biệt quan trọng là cần chuyển thông tin thu nhận được đến cấp ủy Đảng ở địa phương để quy trình ban hành chính sách diễn ra thông suốt từ đầu, không trùng lặp.

Các cơ quan dân cử và các cơ quan chính quyền làm công tác dân tộc có kế hoạch triển khai nghiên cứu những vấn đề thực tiễn đặt ra trong các lĩnh vực để có những có sở lý luận và thực tiễn nhằm sửa đổi, bổ sung một số nội dung có liên quan đến miền núi và dân tộc trong các Luật hiện hành như: Hiến pháp 1992, Bộ Luật dân sự, Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân và Uỷ ban Nhân dân, Luật Bầu cử Đại biểu Hội đồng Nhân dân, Luật Bầu cử

[10] Phạm Thúy, Tiếp xúc cử tri là phải làm cho đồng bào "ưng cái bụng" đã..., như trên.

Đại biểu Quốc hội, Luật Đất đai, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật Thuế Tài nguyên, Luật Giáo dục, Luật Di sản Văn hoá, Bộ Luật Lao động...

Qua tham vấn và LHCT, HĐND có thể tiếp tục nghiên cứu những vấn đề liên quan đến chính sách dân tộc chưa được thể chế hóa và những vấn đề thực tiễn đặt ra qua tổng kết để góp phần kiến nghị xây dựng ban hành phá luật theo chương trình xây dựng luật, pháp lệnh mỗi khóa của Quốc hội…

HĐND cũng có thể sử dụng thông tin thu thập được từ tham vấn v LHCT để kiến nghị chính quyền trung ương khắc phục sự chồng ché trùng lặp, trên cùng một địa bàn cùng thực hiện nhiều chính sách với nhiề đầu mối quản lý. Cần có các kiến nghị để các chính sách đó đảm bảo tín ổn định, có tính khả thi cao và thuận lợi trong việc thực hiện ; gắn với qu hoạch tổng thể về phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương, kết hợ phát triển kinh tế - xã hội với giải quyết các vấn đề xã hội ; tập trung đầu t có trọng tâm, trọng điểm cho các hạng mục thiết yếu trong vùng, không nê đầu tư dàn trải.

V. KẾT LUẬN

Mặc dù gặp nhiều khó khăn hơn các địa phương khác do điều kiện đặc thù về kinh tế - xã hội, văn hóa, địa lý, dân cư, HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số đã cố gắng có những cách làm phù hợp trong tham vấn và LHCT, đạt được những kết quả đáng kể. Trong đó, phải kể đến việc thắt chặt hơn mối quan hệ giữa HĐND và cử tri, cải tiến chất lượng các chính sách được ban hành.

Mặt khác, để góp phần làm cho hoạt động tham vấn và LHCT ở các địa phương nói trên đạt kết quả tốt hơn, báo cáo này tổng hợp, phân tích những bài học qua các năm gần đây của HĐND các địa phương, đề xuất một số kiến nghị về khuôn khổ pháp lý, nâng cao năng lực; về khía cạnh văn hóa; và về quá trình thực hiện, bao gồm việc chọn vấn đề, chọn công cụ, phối hợp, truyền thông.

Miền núi và vùng dân tộc thiểu số là những địa bàn luôn chịu thiệt thòi so với các địa phương khác, còn có khoảng cách trong phát triển của vùng miền núi và các dân tộc thiểu số so với mặt bằng chung của quốc gia. Có nguy cơ các địa bàn này và những các dân tộc thiểu số bị đẩy ra rìa của sự phát triển. Trong bối cảnh đó, tham vấn nhân dân và LHCT của HĐND là những kênh rất hữu hiệu thu hút sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định, ban hành chính sách, làm cho người dân cảm thấy được dự phần, và những chính sách của chính quyền trở nên sát với cuộc sống người dân, đáp ứng đòi hỏi của người dân. Tham vấn và LHCT đã thể hiện rõ định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay, góp phần thực hiện nhiệm vụ

xoá bỏ khoảng cách chênh lệch trong phát triển và hưởng thụ thành quả về kinh tế, văn hoá, xã hội giữa các dân tộc.

Bên cạnh đó, tham vấn và LHCT của HĐND ở các tỉnh miền núi và vùng dân tộc thiểu số đã góp phần cụ thể hoá và tiếp tục thực hiện có hiệu quả phương châm mà Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI đã đề ra: "Đoàn kết các dân tộc có vị trí chiến lược trong sự nghiệp cách mạng của nước ta Các dân tộc trong đại gia đình Việt Nam bình đẳng, đoàn kết, thương yêu tôn trọng và giúp nhau cùng tiến bộ, thực hiện thắng lợi sự nghiệp côn nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc vì dân giàu, nướ mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Nghiên cứu xây dựng các cơ chế chính sách, tạo chuyển biến rõ rệt trong phát triển kinh tế, văn hoá, xã hộ vùng dân tộc thiểu số. Tăng cường kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả thự hiện các chủ trương, chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước ở cá cấp"[11]. Đặc biệt, hoạt động tham vấn và LHCT thể hiện sự "tôn trọng" cá dân tộc - là nội dung mới được đưa ra trong Đại hội Đảng lần thứ X v được khẳng định lại ở Đại hội XII, với nội dung cốt lõi là tôn trọng sự đ dạng về văn hóa, phong tục, tập quán, tín ngưỡng.

[11] Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng, Hà Nội, 1/2011.

VI. PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1:

Các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số tham gia dự án

Tỉnh	Tham gia dự án	Tóm tắt đặc điểm
Lào Cai	Từ 2008-2010; tham vấn và thể chế hóa tham vấn	Miền núi; nhiều dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình rất khó khăn cho việc đi lại.
Sơn La	Năm 2010, LHCT	Miền núi; nhiều dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình rất khó khăn cho việc đi lại.
Yên Bái	Năm 2010; tham vấn	Miền núi; nhiều dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình rất khó khăn cho việc đi lại.
Hòa Bình	Năm 2009; tham v ấn	Miền núi; nhiều dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình một số nơi khá khó khăn cho việc đi lại.
Bắc Giang	Từ 2009-2010; tham vấn và thể chế hóa tham vấn	Miền núi và trung du; một số dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình một số nơi đi lại khá khó khăn.
Thanh Hóa	Từ 2009; tham vấn; năm 2010-2011 tự tiến hành tham vấn	Một số huyện miền núi; khá nhiều dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình miền núi đi lại rất khó khăn.

Nghệ An	Từ 2008-2009; tham vấn	Một số huyện miền núi; khá nhiều dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình miền núi đi lại rất khó khăn.
Hà Tĩnh	Năm 2009-2010, LHCT	Một số huyện miền núi; một số dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình miền núi khó khăn cho việc đi lại.
Thừa Thiên-Huế	Năm 2010, LHCT	Một số huyện miền núi; một số dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình miền núi khó khăn cho việc đi lại.
Quảng Ngãi	Năm 2009; tham vấn; năm 2010 tự tiến hành tham vấn	Một số huyện miền núi; một số dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình miền núi đi lại khá khó khăn.
Bình Thuận	Từ 2009-2010; tham vấn và thể chế hóa tham vấn; 2011 tự tiến hành tham vấn	Một số huyện miền núi; một số dân tộc thiểu số sống cả ở vùng đồng bằng; tỉnh nghèo; địa hình nói chung không khó khăn trong việc đi lại.
Gia Lai	Năm 2010; tham vấn; 2011 tự tiến hành tham vấn	Miền núi; nhiều dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình nói chung khó khăn cho việc đi lại.
Bình Phước	Năm 2010; tham vấn	Một số huyện miền núi; nhiều dân tộc thiểu số; tỉnh nghèo; địa hình một số nơi đi lại khá khó khăn.

PHỤ LỤC 2:
Các chính sách của các tỉnh được lựa chọn

Tỉnh	Chính sách
Lào Cai	• Giá các loại đất năm 2009 và 2011 trên địa bàn tỉnh Lào Cai. • Khuyến khích phát triển sản xuất nông nghiệp và chính sách cho vay vốn hỗ trợ người nghèo của tỉnh Lào Cai. • Quy hoạch điện lực (thủy điện) trên địa bàn tỉnh đến năm 2015. • Mức phụ cấp cho cán bộ không chuyên trách xã, phường, thị trấn. • Hỗ trợ chuyển đổi cây trồng khác sang trồng cây cao su.
Nghệ An	• Huy động nguồn lực để xây dựng cơ sở vật chất trường, lớp học nhằm thực hiện tốt công tác xã hội hóa giáo dục; • Đầu tư phát triển nông nghiệp nông thôn và thủy sản giai đoạn 2008-2010. • Hỗ trợ ngành nghề, giải quyết việc làm cho lao động nông nghiệp thuộc diện thu hồi đất để phát triển đô thị và các khu công nghiệp.
Yên Bái	• Hỗ trợ các hộ chăn nuôi trâu bò.
Sơn La	• Phòng, chống ma túy. • Phát triển các cơ sở giáo dục, y tế, tư vấn sức khoẻ, các cơ sở hoạt động văn hoá, nghệ thuật, vui chơi, giải trí, thể dục thể thao cho thanh thiếu niên.
Hòa Bình	• Giá đất năm 2010 • Chương trình xây dựng nhà văn hóa thôn, bản 2005-2010.

Bắc Giang	• Hỗ trợ ổn định đời sống, học tập, đào tạo nghề và việc làm cho người dân khi nhà nước thu hồi đất sản xuất nông nghiệp. • Phát triển giao thông nông thôn giai đoạn 2009 – 2020.
Thanh Hóa	• Chính sách đối với trường chuyên Lam Sơn. • Giá các loại đất năm 2009. • Định mức phân bổ ngân sách địa phương năm 2007 và ổn định đến năm 2010. • Phát triển cây cao su.
Hà Tĩnh	• Duy tu sữa chữa giao thông nông thôn. • Thành lập trường PTTH Cù Huy Cận. • Chuyển đổi trường mầm non bán công sang dân lập, tư thục và chính sách cho giáo viên mầm non ở các trường dân lập, bán công. • Công tác khám chữa bệnh cho nhân dân. • Huy động các nguồn đóng góp của nhân dân trong việc xây dựng kết cấu hạ tầng. • Xóa đói giảm nghèo. • Đổi mới và phát triển kinh tế tập thể giai đoạn 2010-2015. • Quy hoạch và quản lý tài nguyên, khoáng sản. • Đào tạo, sử dụng nguồn nhân lực lao động kỹ thuật 2009-2015. • Quản lý và sử dụng đất giao hoặc cho các doanh nghiệp thuê sử dụng.
Thừa Thiên-Huế	• Cải cách thủ tục hành chính trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất.
Quảng Ngãi	• Phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn. • Bồi thường, tái định cư và giải phóng mặt bằng.
Bình Thuận	• Học phí chương trình giáo dục thường xuyên cấp trung học phổ thông tại cơ sở giáo dục đào tạo công lập trên địa bàn tỉnh.

VI. PHỤ LỤC

	• Chương trình giảm nghèo 2006-2010 và 2011-2015. • Giao thông nông thôn.
Gia Lai	• Học phí.
Bình Phước	• Chương trình giảm nghèo bền vững.

PHỤ LỤC 3:
Các công cụ tham vấn và LHCT được sử dụng

Tỉnh	Công cụ tham vấn hoặc LHCT
Lào Cai	Khảo sát thực tế; Hội nghị với cán bộ xã, phường, thị trấn; Hội nghị tham vấn có thảo luận nhóm trọng tâm; tham vấn qua Internet; Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng; Điều tra xã hội học; Hội nghị các bên liên quan
Nghệ An	Hội nghị tham vấn nhân dân; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học; Sử dụng các phương tiện thong tin đại chúng; Họp các bên có liên quan
Yên Bái	Hội nghị tham vấn nhân dân; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học; Sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng.
Sơn La	TXCT trước và sau kỳ họp; TXCT theo chuyên đề; Tiếp dân định kỳ theo luật; Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng; Tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo, dân nguyện; Tiếp dân tại nhà, tại cơ quan; mở đường dây điện thoại tại kỳ họp.
Hòa Bình	Hội nghị lấy ý kiến tham vấn; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học; Họp các cơ quan liên quan; Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng.
Bắc Giang	Hội nghị lấy ý kiến tham vấn; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học; Họp các cơ quan liên quan; Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng; Họp dân nơi cư trú.
Thanh Hóa	Tổ chức hội nghị lấy ý kiến tham vấn; Điều tra xã hội học (kết hợp tại các hội nghị, phát và thu bảng hỏi); Họp dân ở nơi cư trú; Thảo luận nhóm nhỏ; Họp các bên liên quan; Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng.

Hà Tĩnh	TXCT trước và sau kỳ họp; TXCT theo chuyên đề; Tiếp dân định kỳ theo luật; Giữ liên hệ cử tri qua internet; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học; Hội nghị các bên liên quan (điều trần); Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng; Tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo, dân nguyện; Họp dân ở nơi cư trú; Liên hệ với chuyên gia, các cơ sở nghiên cứu; Tiếp dân tại nhà, tại cơ quan; mở đường dây điện thoại tại kỳ họp.
Thừa Thiên-Huế	TXCT trước và sau kỳ họp; Tiếp dân định kỳ theo luật; Giữ liên hệ cử tri qua internet; Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng; Tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo, dân nguyện.
Quảng Ngãi	Hội nghị lấy ý kiến tham vấn; Tham vấn qua Internet; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học; Họp các bên liên quan; sử dụng phương tiện thông tin đại chúng; Tiếp nhận thư góp ý; Họp dân nơi cư trú; Thảo luận nhóm nhỏ
Bình Thuận	Hội nghị tham vấn ý kiến nhân dân; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học (phiếu lấy ý kiến nhân dân); Phương tiện thông tin đại chúng; Tham vấn qua Internet; Tiếp nhận thư góp ý.
Gia Lai	Hội nghị lấy ý kiến tham vấn; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học.
Bình Phước	Hội nghị lấy ý kiến tham vấn; Khảo sát thực địa; Điều tra xã hội học; các phương tiện thông tin đại chúng.

PHỤ LỤC 3:

Tổng hợp các phiếu hỏi

Để có thêm các thông tin phục vụ xây dựng báo cáo, tại hội nghị trao đổi kinh nghiệm tham vấn và LHCT ở các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số (ngày 12/10/2011), Ban Quản lý dự án đã phát phiếu hỏi cho các đại biểu có mặt tại hội nghị. Số lượng phiếu thu được gồm 18 phiếu của đại biểu HĐND và một số cán bộ giúp việc HĐND các tỉnh miền núi và dân tộc thiểu số.

1. Những khó khăn đặc thù

Một trong những khó khăn trong tham vấn xuất phát từ nhận thức, thói quen của chính quyền là triển khai, thực hiện chính sách một chiều mà không có chiều nghe phản hồi lại từ phía người dân. Năng lực cán bộ cơ sở miền núi còn hạn chế, cho nên hướng dẫn và thực hiện tham vấn chưa đạt yêu cầu, khiến người dân không hiểu các câu hỏi tham vấn.

Từ phía người dân, có những người chưa thấy ý nghĩa của tham vấn nên còn thờ ơ; còn lo bươn chải lao động nên không muốn bỏ việc nhà để tham gia tham vấn; đời sống người dân thấp, trình độ dân trí thấp, khả năng tiếp cận, tham gia khó khăn. Người dân còn ngại tiếp xúc, dè dặt và khó khăn khi trình bày ý kiến. Nhiều khi người đi dự hội nghị tham vấn chủ yếu là người già, không nắm vấn đề. Khó sử dụng phiếu điều tra.

Nhiều dân tộc sinh sống trên cùng địa bàn nên phong tục tập quán, ngôn ngữ khác nhau. Một số không biết tiếng phổ thông, qua phiên dịch nhiều khi không hoàn toàn chính xác. Dân cư sống phân tán, rải rác, khó tổ chức tham vấn và LHCT thường xuyên.

Hơn nữa, giao thông khó khăn, thời tiết bất lợi cản trở rất nhiều, khó tổ chức tại địa điểm thuận lợi. Điều kiện kinh phí, cơ sở vật chất thiếu thốn ảnh hưởng đến việc tổ chức tham vấn; người dân thiếu các điều kiện tiếp cận thông tin báo đài, Internet.

VI. PHỤ LỤC

2. Cách khắc phục khó khăn

Cần có hướng dẫn cụ thể đối với những tỉnh có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số.

Cần dành khoản kinh phí thỏa đáng cho tham vấn và liên hệ cử tri; có thù lao cho những người dân tham dự các hội nghị tham vấn, vì họ phải bỏ việc nhà, tự túc phương tiện.

Đối với một số chính sách lớn, dài hơi, cần biên soạn các tài liệu tiếng dân tộc thiểu số. Cử cán bộ có trình độ phù hợp, hiểu biết phong tục tập quán tiến hành tham vấn; liên hệ với chính quyền xã để lựa chọn các cán bộ người dân tộc thiểu số, các vị chức sắc tôn giáo giúp đỡ. Gắn tham vấn với các hoạt động tuyên truyền, gắn với an sinh xã hội, giúp đỡ hộ nghèo, trẻ em thất học.

Chọn thời gian thích hợp, tránh các ngày lễ hội, mùa vụ; bố trí lịch trình hợp lý.

Lồng tham vấn với các cuộc TXCT của HĐND.

Cần nâng tỷ lệ phủ sóng phát thanh truyền hình, đưa nhiều hơn các báo viết về vùng sâu, vùng xa.

3. Ưu tiên lựa chọn chính sách

Nên xác định ưu tiên một số chính sách lớn, phạm vi rộng để tham vấn, vì chưa có đủ điều kiện tham vấn về tất cả các chính sách.

Nên ưu tiên lựa chọn những chính sách đặc thù ở địa phương để tham vấn để có các chính sách phát triển phù hợp với văn hóa, nhu cầu, nguyện vọng của người dân; phát huy lợi thế so sánh của địa phương.

Chọn những chính sách có tính chất đòn bẩy để phát triển kinh tế-xã hội như xóa đói giảm nghèo, phát triển cơ sở hạ tầng, cấp đất ở, đất sản xuất, nước sạch, nhà ở.

4. Lựa chọn các hình thức tham vấn và LHCT

Lựa chọn 2-3 công cụ tham vấn và LHCT, mỗi công cụ tiến hành 1-2 lượt. Sử dụng một số hình thức cụ thể, thiết thực, phù hợp với trình độ, phong tục tập quán như thảo luận nhóm tại bản làng, tọa đàm nhóm trọng tâm đối với lãnh đạo xã, buôn, bản làng. Không nhất thiết phải sử dụng điều tra xã hội học.

Vùng đồng bằng, dân tộc Kinh có thể sử dụng điều tra xã hội học, Internet, điều trần, còn ở vùng dân tộc thiểu số nên sử dụng các hình thức trao đổi trực tiếp gần gũi như tại nhà, họp các hộ gia đình ở thôn, bản.

5. Chuẩn bị bộ câu hỏi và điều hành của chủ tọa

Do trình độ dân trí thấp và không đồng đều, bộ câu hỏi cần vừa sức, nhiều nội dung cụ thể, nhiều câu hỏi ngắn, dễ hiểu, dễ trả lời; chỉ nên có một số câu hỏi mở.

Điều hành hội nghị cần linh hoạt, gợi ý, dẫn dắt, tổng hợp từng ý kiến, bố trí thảo luận nhóm nhỏ theo từng đối tượng, theo chủ đề tham vấn.

Điều hành hội nghị cần kết hợp với tuyên truyền về các chính sách của nhà nước.

6. Kiến nghị khác

Cần ban hành văn bản thống nhất cơ chế, quy trình, hình thức, nội dung, đối tượng tham vấn.

Thường xuyên tập huấn về kỹ năng tham vấn, nhất là cán bộ ở xã; tập huấn báo cáo viên nguồn về tham vấn; tổ chức thăm quan học hỏi kinh nghiệm.

Tuyên truyền sâu rộng, thường xuyên về vai trò, ý nghĩa, tác dụng của tham vấn và LHCT.

Tích cực phối hợp giữa HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội với HĐND các cấp.

HĐND cần dành một khoản kinh phí thường xuyên cho hoạt động tham vấn. Hàng năm vào kỳ họp cuối năm, Thường trực HĐND và UBND thống nhất lựa chọn 2-3 nội dung cần tham vấn năm sau.

PHỤ LỤC 4:
Kinh nghiệm quốc tế - Các khuyến nghị liên quan đến tham vấn công chúng đối với các nhóm thiểu số[12]

Vấn đề	Giải pháp
Những khác biệt về văn hóa hoặc ngôn ngữ có thể gây khó khăn cho việc thông tin liên lạc giữa các cơ quan lập pháp và các nhóm thiểu số. Các cộng đồng dân tộc thiểu số cũng có thể gặp trở ngại khi làm việc với bộ máy hành chính hoặc lập pháp do lịch sử văn hóa và ngôn ngữ của họ bị loại khỏi dòng chủ đạo hoặc lý do khác hay hướng tiếp cận mang tính "độc đoán" về việc phát triển các cộng đồng dân tộc thiểu số của các cơ quan chính phủ.	Quy trình tham vấn công chúng phải tôn trọng ngôn ngữ và văn hóa của các nhóm thiểu số thông qua các biện pháp như cung cấp dịch vụ phiên dịch hoặc các hỗ trợ cần thiết khác. Các cuộc tham vấn cũng cần diễn ra song song các nỗ lực lớn hơn như các sáng kiến giảm nghèo và tăng cường sự tham gia về mặt xã hội. Bất kỳ quy trình tham vấn nào cũng cần phá vỡ sự cân bằng giữa cung cấp hỗ trợ cho các cộng đồng thiểu số và sai lầm trong hướng tiếp cận mang tính "độc đoán" gây cản trở sự tham gia của người dân.
Hoạt động tham vấn sớm có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bảo đảm các cộng đồng có thể	Tham vấn phải được tổ chức sớm trong quá trình ra quyết định và được diễn ra trong suốt quá trình

[12] Trích báo cáo của Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan đại diện tại Việt Nam – giai đoạn III: *Tham vấn công chúng và các nhóm thiểu số: Một số kinh nghiệm quốc tế,* 2011.

gây ảnh hưởng đến quá trình chuẩn bị các chính sách hoặc đạo luật. Việc không tổ chức tham vấn sớm có thể dẫn tới việc quan điểm của mọi người không được xem xét *trên thực tế*.	đó. Một thành tố chủ yếu để có sự tham gia là bảo đảm việc công bố kịp thời các hoạt động tham vấn, bảo đảm tất cả các bên đối thoại có thời gian chuẩn bị đóng góp cho quá trình tham vấn.
Thất bại trong việc bảo đảm sự điều phối giữa các cơ quan hành chính và lập pháp liên quan có thể dẫn tới việc các quan điểm khác nhau bị loại khỏi quy trình tham vấn bởi vì một cơ quan chủ chốt nào đó có thể lại không biết được quan điểm hoặc những kiến nghị của cộng đồng. Tình huống này có thể làm mất lòng tin vào hoạt động tham vấn.	Sự điều phối giữa các cơ quan hành chính khác nhau tham gia trong quá trình tham vấn là hết sức quan trọng để các cuộc tham vấn thành công, đặc biệt là khi những vấn đề chính sách liên quan tới nhiều cơ quan chính phủ khác nhau. Hoạt động thông qua các cơ quan đại diện cho các dân tộc thiểu số như CONADI là đáng ghi nhận, bởi vì về mức độ nào đó chúng có thể đóng vai trò như một cơ quan bán chính phủ thay mặt cho các dân tộc thiểu số, bởi vì hiểu biết về chính phủ của những cơ quan này có thể hỗ trợ các nhóm thiểu số có năng lực hạn chế.
Hạn chế về tài chính có thể cản trở các cộng đồng tham gia hoạt động tham vấn công chúng. Hơn nữa sự thiếu rõ ràng về việc cung cấp ngân	Cung cấp tài chính cho các nhóm dân tộc thiểu số tham gia tham vấn công chúng là rất cần thiết bởi vì rất nhiều cộng đồng nghèo và sinh sống tại các vùng kém phát triển.

sách cho hoạt động tham vấn công chúng có thể ngăn cản các cá nhận hoặc các nhóm tham gia vào quy trình dù cho các nguồn tài chính là sẵn có, bởi vì họ không rõ về quyền được hưởng.	Những dàn xếp về cung cấp tài chính cần rõ ràng, để người tham gia hiểu chính xác nhà nước đóng góp như thế nào cho các chi phí tham vấn. Các quy định và thủ tục về các nguồn tiền cần rõ ràng và không gây tranh cãi.
Các hoạt động tham vấn công chúng có thể vượt ra ngoài phạm vi các nguồn lực và kiến thức chuyên môn của cơ quan lập pháp hoặc hành chính đang tìm kiếm thông tin.	Việc trông cậy vào các đối tác bên ngoài như các tổ chức xã hội dân sự - hoạt động như một đại lý - có thể tạo thuận lợi cho quá trình tham vấn, đặc biệt là khi những rào cản về ngôn ngữ hoặc văn hóa đặt ra những thách thức đối với những người đại diện hoặc nhân viên cơ quan lập pháp.
Các nhóm dân tộc thiểu số thường gặp những hạn chế về năng lực nghiêm trọng khi đóng góp vào hoạt động tham vấn công chúng, đặc biệt là trình độ giáo dục thấp ngăn cản việc tranh luận đầy đủ về những vấn đề phức tạp. Sự biệt lập về địa lý cũng làm cho hoạt động tham vấn trở nên khó khăn.	Việc trông cậy vào những nhóm nào đó, chẳng hạn như hội đồng bô lão, đại diện cho các cộng đồng của họ có thể giúp xử lý những hạn chế về năng lực, bởi vì những hội đồng này có những người đối thoại có kinh nghiệm và được đào tạo tốt. Tuy nhiên cần nhắc lại rằng việc quá trông cậy vào những người cao tuổi hay một cơ quan khác có thể loại mất các thành phần khác của cộng đồng, chẳng hạn như những người trẻ tuổi đang cố gắng truyền

	tải những quan tâm của họ. Việc quá trộng cậy vào người cao tuổi cũng làm cho nguồn lực của họ bị sử dụng hết và do đó làm cho họ không còn hứng thú với việc tham gia thêm vào hoạt động tham vấn công chúng.
Việc thành lập một tổ chức đại diện cho các nhóm thiểu số có thể tạo thành một nhóm thống trị phớt lờ nhu cầu của những nhóm thiểu số nhỏ hơn. Đây sẽ là rủi ro trong trường hợp khu vực có số lượng lớn các nhóm nhỏ dân tộc thiểu số sinh sống.	Việc thừa nhận các quyền của nhiều nhóm muốn đại diện cho một cộng đồng nào đó là rất quan trọng. Trong bối cảnh đó, các cuộc tham vấn công chúng do các cơ quan lập pháp và chính quyền địa phương tổ chức có thể được lợi nhờ việc thành lập các cơ quan riêng rẽ chẳng hạn như các tiểu ban đại diện cho mỗi cộng đồng khác nhau. Các cơ quan có thẩm quyền địa phương trong một số trường hợp đã giúp thành lập "các nhóm ô" cho các cộng đồng địa phương hoạt động như cơ quan liên lạc chủ yếu trong quá trình tham vấn. Tuy nhiên cần làm rõ nhóm nào nói lên tiếng nói của cộng đồng nào.

Sự thiếu rõ ràng về bản chất và mục đích của hoạt động tham vấn có thể dẫn đến hiểu lầm và những kỳ vọng sai. Sự hiểu lầm đó có thể dẫn tới những thất vọng đối với quá trình tham vấn công chúng trong các cộng đồng dân tộc thiểu số, đặc biệt là trong trường hợp cộng đồng đã trải qua lịch sử không được bao gồm trong đời sống kinh tế và chính trị chủ đạo.	Các cơ quan lập pháp và nhân viên các cơ quan này cần bảo đảm rằng các quy trình tham vấn là rõ tràng về cách thức và mục đích để có sự tham gia đông đảo từ các dân tộc thiểu số. Người tham gia cần hiểu được ý kiến của họ được đưa vào chính sách như thế nào và có thể cũng cần hiểu các vấn đề chẳng hạn như họ có "quyền phủ quyết" hiệu quả như thế nào khi những phát hiện trong các cuộc tham vấn không được nhà nước xem xét tới. Mức độ tham gia các cuộc tham vấn cũng cần phù hợp với vấn đề liên quan.
Các vùng núi đối mặt với những thách thức đặc thù đối với môi trường của họ. Những thách thức này là khác nhau ở những khu vực địa lý khác nhau.	Việc thành lập các cơ quan đại diện địa phương xem xét những vấn đề quan trọng nhất tại các vùng núi có thể tạo thuận lợi cho việc hình thành các hình thức và quy trình tham vấn phù hợp với vùng đó. Hơn nữa, tại những vùng núi với nhiều nhóm thiểu số, những cơ quan này có thể là địa điểm chủ yếu cho việc giải quyết các vấn đề đan xen như nghèo đói và việc phát

BÁO CÁO

THAM VẤN NHÂN DÂN VÀ GIỮ MỐI LIÊN HỆ VỚI CỬ TRI Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI VÀ DÂN TỘC THIỂU SỐ: KHÓ KHĂN, CÁCH LÀM VÀ BÀI HỌC

Chịu trách nhiệm xuất bản:
BÙI VIỆT BẮC
Giám đốc Nhà xuất bản Hồng Đức
Nhà A2-261 phố Thụy Khuê, phường Thụy Khuê, quận Tây Hồ, Hà Nội

In 1000 cuốn, khổ 17x24cm, số trang: 115
Giấy phép xuất bản số: 70-2012/CXB/79/01-01/HĐ
In tại: Công ty Cổ phần In nhanh Hoàng Minh
In xong và nộp lưu chiểu tháng 04 năm 2012.