

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN
KHOA XÃ HỘI HỌC**

TRƯƠNG THỊ HIỀN

**TÌM HIỂU NHỮNG NGUYÊN NHÂN
DẪN TỚI TÌNH TRẠNG KÉM HIỆU LỰC CỦA
CHÍNH QUYỀN CƠ SỞ**

(Nghiên cứu trường hợp: Xã Eatrul - huyện Krông Bông - tỉnh Đắk Lắk)

Chuyên ngành: XÃ HỘI HỌC

Mã số: 60.31.30

LUẬN VĂN THẠC SĨ XÃ HỘI HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

TS. PHẠM ĐỨC TRỌNG

THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH - 2008

Lời Cảm Ơn

Với sự kính trọng và lòng biết ơn sâu sắc, tôi xin chân thành cảm ơn sự hướng dẫn khoa học tận tình, chu đáo của Thầy giáo, TS. Phạm Đức Trọng.

Xin cảm ơn sự nhiệt tình, tận tâm của các Thầy Cô giáo trong Khoa Xã hội học, các cán bộ phòng Đào tạo Sau đại học – Trường Đại học KHXX & NV – Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh đã dìu dắt tôi từng bước trên con đường nghiên cứu khoa học và tạo điều kiện thuận lợi giúp tôi hoàn thành Luận văn Thạc sĩ Xã hội học.

Xin chân thành cảm ơn chính quyền và nhân dân xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk đã hợp tác, giúp tôi thực hiện việc thu thập thông tin để hoàn thành luận văn này.

Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 11 năm 2008

Trương Thị Hiền

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Dữ liệu nghiên cứu trong luận văn là trung thực và kết quả nêu trong luận văn chưa từng được công bố trong bất kỳ một công trình nào khác.

TÁC GIẢ

TRƯƠNG THỊ HIỀN

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU.....	1
1. Lý do chọn đề tài.....	1
2. Lịch sử về tình hình nghiên cứu.....	3
3. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài.....	10
4. Đối tượng và Phạm vi nghiên cứu.....	10
5. Phương pháp và kỹ thuật nghiên cứu.....	10
6. Giả thuyết nghiên cứu và các biến số.....	11
7. Nội dung nghiên cứu của đề tài.....	13
8. Kết cấu của luận văn.....	14
Chương I. Cơ sở lý luận và phương pháp luận.....	15
1.1. Phương pháp luận.....	15
1.2. Cơ sở lý luận.....	16
1.2.1. Lý thuyết cấu trúc – chức năng.....	16
1.2.2. Các quan điểm của Max Weber liên quan tới bộ máy hành chính	18
1.2.3. Lý thuyết tương tác biểu trưng của Herbert Blumer.....	20
1.3. Các khái niệm cơ sở.....	22
1.3.1. Chính quyền.....	22
1.3.2. Hiệu lực.....	24
1.3.3. Bộ máy hành chính.....	25

Chương II. Những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk	26
<i>2.1. Nhận diện tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul</i>	26
2.1.1. Khái quát về địa bàn khảo sát.....	26
2.1.1.1. Khái quát về tỉnh ĐắkLắk	26
2.1.1.2. Một số đặc điểm của xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk...	29
2.1.2. Thực trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul	31
2.1.2.1. Tình trạng yếu kém trong việc thực hiện các quyền hạn, thẩm quyền, các phương pháp và công cụ pháp lý.....	31
2.1.2.2. Tình trạng yếu kém trong việc ra quyết định và tổ chức thực hiện....	33
<i>2.2. Những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.....</i>	42
2.2.1. Nguyên nhân từ phía cơ cấu tổ chức của bộ máy chính quyền	42
2.2.2. Nguyên nhân từ phía văn bản pháp luật	55
2.2.3. Nguyên nhân từ phía đội ngũ cán bộ chính quyền xã.....	58
2.2.4. Nguyên nhân từ quá trình tương tác giữa đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul với nhân dân.....	70
KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ.....	79
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	85
PHỤ LỤC.....	88

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, nước ta đang xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Trong tình hình đó, xây dựng chính quyền trong sạch, vững mạnh, có hiệu lực đang là một yêu cầu bức thiết ở nước ta hiện nay. Để thực hiện thắng lợi mục tiêu đó, một trong những nhiệm vụ cấp bách hiện nay là phải nâng cao hiệu lực của chính quyền cấp xã. Cơ sở khoa học và thực tiễn của vấn đề trên thể hiện ở chỗ:

Thứ nhất, nhìn theo chiều từ trên xuống, xét về quy mô và cấp độ tổ chức thì chính quyền cấp cơ sở là cấp chính quyền thấp nhất trong hệ thống quản lý nhà nước. Trong chừng mực nào đó, chính quyền xã tồn tại với tư cách là “cái vi mô” của nhà nước, của xã hội nhưng đồng thời cũng là “cái vĩ mô” của đời sống của nó. Xã là một tế bào, làm nên sự sống cho chính cơ thể nó đồng thời đem lại sự sống cho cả cơ thể lớn hơn là xã hội. Để xã hội phát triển ổn định thì nhất thiết cần tới sự hoàn thành tốt chức năng của chính quyền xã.

Thứ hai, xét theo chiều từ dưới lên thì xã chính là cơ sở, là nền tảng của nhà nước và xã hội. Nói tới cơ sở là nói tới dân và cuộc sống của dân. Sự ổn định bắt đầu từ ổn định ở cơ sở. Đó là tiền đề của sự phát triển. Sự mất ổn định cũng bắt đầu từ mất ổn định ở cơ sở. Đó là dấu hiệu đầu tiên của tình huống mất ổn định trên quy mô xã hội. Chính quyền cấp cơ sở là cấp chính quyền gần dân nhất, trực tiếp giải quyết các công việc của người dân nên bộ máy chính quyền cơ sở phải nắm bắt và phản ánh tâm tư nguyện vọng của nhân dân, huy động mọi khả năng phát triển kinh tế xã hội, tổ chức cuộc sống dân cư trên địa bàn. Điều đó đòi hỏi chính quyền cấp cơ sở phải trong sạch, vững mạnh.

Thứ ba, mọi chủ trương, chính sách của Nhà nước muốn thực sự đi vào đời sống xã hội đều phải được triển khai thực hiện ở cấp cơ sở. Cấp xã chính là cấp hành động, tổ chức thực hiện đường lối, chính sách, nghị quyết của Đảng và nhà nước. Vì vậy, các

cơ quan trong bộ máy chính quyền cơ sở phải đảm bảo hoàn thành tốt vai trò, thực hiện đúng chức năng. Cán bộ cơ sở phải là những người có năng lực giỏi trong việc tập hợp nhân dân, vận động nhân dân, tạo nên phong trào hành động, hướng vào phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội tại cơ sở.

Trong khi đó, Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về đổi mới và nâng cao chất lượng của hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn đã nêu một số yếu kém trong công tác quản lý bộc lộ sự yếu kém về hiệu lực của chính quyền cơ sở: Tình trạng tham nhũng, quan liêu, mất đoàn kết nội bộ, vừa vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, vừa không giữ đúng kỷ cương phép nước xảy ra ở nhiều nơi, có những nơi nghiêm trọng [24]. Nghị quyết cũng nhấn mạnh cần có biện pháp sát hợp với những nơi tập trung đông bào dân tộc thiểu số trong việc hướng dẫn chỉ đạo thực hiện nghị quyết đối với cơ sở [24].

Năm 2006, báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 2005 - 2010 tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng tiếp tục nhận định bộ máy chính quyền cơ sở nhiều nơi yếu kém [30].

ĐăkLăk là một tỉnh thuộc khu vực Tây Nguyên – nơi sinh sống của nhiều dân tộc thiểu số. Trong những năm qua, với những chính sách ưu đãi của Chính phủ, nỗ lực của chính quyền địa phương, kinh tế - xã hội của tỉnh đã có những chuyển biến tích cực. Góp phần vào sự phát triển chung đó, có vai trò không nhỏ của chính quyền cơ sở. Tuy vậy, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh ĐăkLăk khóa XIII (2005) đã đánh giá hiệu lực của chính quyền các cấp chưa cao và đề ra một trong các mục tiêu quan trọng trong những năm tiếp theo là nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở.

Nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của chính quyền cơ sở, đặc biệt là chính quyền cơ sở ở những nơi tập trung đông bào dân tộc thiểu số là cần thiết để góp phần nhận diện thực trạng và những vấn đề mà bộ máy chính quyền đang phải trải nghiệm. Đã có nhiều công trình nghiên cứu nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của

chính quyền cơ sở dưới nhãn quan Triết học, Chính trị học, Văn hóa học.. Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu xã hội học nào đi sâu tìm hiểu những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở. Do đó, nghiên cứu về vấn đề này còn bỏ ngỏ, luận cứ khoa học còn ít.

Chúng tôi chọn xã Eatrul - huyện KrôngBông - tỉnh ĐắkLắk là địa bàn nghiên cứu. Là một địa phương có đông đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống và không có nhiều khác biệt so với các xã khác trên địa bàn tỉnh ĐắkLắk. Trong tình trạng chung, công tác quản lý, điều hành của chính quyền địa phương đang tồn tại nhiều bất cập. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Đảng ủy xã Eatrul năm 2007 đã thừa nhận tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã [1]. Vậy, thực trạng kém hiệu lực của chính quyền xã như thế nào? Những nguyên nhân nào dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul? Giải pháp nào để nâng cao hiệu lực của chính quyền xã?

Để trả lời các câu hỏi trên, chúng tôi nhận thấy, việc nghiên cứu những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở nhằm đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở hiện nay là cần thiết. Do đó, chúng tôi chọn đề tài “*Tìm hiểu những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở; Nghiên cứu trường hợp xã Eatrul - huyện KrôngBông - tỉnh ĐắkLắk*” làm luận văn tốt nghiệp của mình.

2. Lịch sử về tình hình nghiên cứu

Chính quyền cơ sở là cấp chính quyền thấp nhất nhưng lại có vị trí và vai trò quan trọng bởi chính quyền cơ sở là nơi trực tiếp tổ chức vận động nhân dân thực hiện các đường lối chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước trên mọi lĩnh vực. Đồng thời chính quyền cơ sở cũng là nơi gần dân nhất, có trách nhiệm chăm lo phát triển mọi mặt đời sống vật chất, tinh thần và phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương.

Những năm trước đây, so với chính quyền nhà nước ở trung ương, việc nghiên cứu chính quyền địa phương chưa được quan tâm nghiên cứu bởi nhiều lý do khác

nhau. Thứ nhất, chính quyền địa phương những năm trước đây phụ thuộc vào chính quyền trung ương, cách thức tổ chức và hoạt động nhiều khi mô phỏng lại chính quyền trung ương. Thứ hai, trong những thế kỷ trước đây, nhất là ở thế kỷ XX, vấn đề tổ chức chính quyền địa phương không thể nổi cộm bằng vấn đề trung ương, bởi lẽ khi đó những vấn đề quốc gia, vấn đề dân tộc được đặt lên hàng đầu. Nhưng bước sang thế kỷ XXI, cùng với ảnh hưởng của toàn cầu hóa và khu vực hóa, vấn đề địa phương nổi lên một cách cấp thiết. Tập phúc trình nghiên cứu "*Hiện đại hóa quản lý Nhà nước ở Việt Nam*" của UNDP được công bố trong Hội nghị Nhóm tư vấn tài trợ tháng 12 năm 2001 - Chương trình phát triển Liên hiệp quốc - Việt Nam đã diễn giải, tóm tắt các văn bản có tính chiến lược hiện có của Chính phủ, các báo cáo, thông tin, từ đó cung cấp một cái nhìn tổng quan về công cuộc chuyển đổi đang diễn ra trong lĩnh vực quản lý Nhà nước. Trong tài liệu này, cải cách hành chính được xem như một trong ba cải cách chính mà Chính phủ Việt Nam đang nỗ lực thực hiện [28]. Theo đó, cải cách chính quyền cơ sở như là phần tất yếu và quan trọng của công cuộc cải cách hành chính hiện nay.

Phân tích lịch sử về tình hình nghiên cứu cho chúng tôi kết quả như sau:

***1. Về cách tiếp cận:**

Qua tìm hiểu, chúng tôi thấy đã có một số công trình nghiên cứu nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của chính quyền cơ sở dưới nhãn quan Triết học, Quản lý nhà nước, Luật học... Nhưng có thể khẳng định chủ đề chính quyền cấp xã cho đến nay được các nhà khoa học quản lý hành chính quan tâm nhiều hơn cả. Kết quả phân tích lịch sử về tình hình nghiên cứu của chúng tôi cho thấy chưa có nghiên cứu xã hội học về những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở. Điều đó khiến chúng tôi gặp khó khăn hơn trong quá trình thực hiện luận văn.

***2. Về nội dung nghiên cứu:**

Chúng tôi chưa thấy đề tài tìm hiểu những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở, đặc biệt ở những nơi có đông đồng bào dân tộc thiểu

số sinh sống. Các nghiên cứu trước đây thường theo hai hướng: 1) Nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở; 2) Nghiên cứu một trong nhiều yếu tố ảnh hưởng chất lượng hoạt động của chính quyền cơ sở.

Những nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở đã chỉ ra được thực trạng chất lượng hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở hiện nay.

Kết quả khảo sát 20 xã của 5 tỉnh Tây Nguyên cho thấy thực trạng chất lượng cán bộ, công chức xã vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Về chính trị, 58, 72 % cán bộ công chức cấp xã được hỏi chưa được đào tạo, bồi dưỡng về lý luận chính trị. Điều này đã làm hạn chế về nhận thức cũng như công tác tuyên truyền vận động quần chúng. Về kiến thức quản lý hành chính nhà nước, căn cứ tiêu chuẩn đối với cán bộ, công chức cấp xã được quy định tại quyết định số 04/2004/QĐ- BNV ngày 16-1-2004 của Bộ Nội vụ thì cán bộ, công chức cấp xã phải qua lớp bồi dưỡng quản lý hành chính nhà nước từ sơ cấp trở lên. Kết quả khảo sát cho thấy, chỉ có 7,2 % cán bộ, công chức xã đã qua đào tạo trung cấp, so với tiêu chuẩn đề ra có trên 90% cán bộ, công chức xã vùng đồng bào dân tộc chưa được trang bị kiến thức quản lý hành chính nhà nước. Có 3,4% cán bộ, công chức xã có trình độ văn hóa tiểu học, 37,4% cán bộ, công chức xã có trình độ văn hóa trung học cơ sở và ở bậc trung học phổ thông là 56,2%. Trình độ văn hóa trung học phổ thông của Chủ tịch Hội đồng nhân dân là 55%, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân là 45%; Chủ tịch Ủy ban nhân dân 50%; phó chủ tịch Ủy ban nhân dân 50%. Như vậy, so với tiêu chuẩn thì có tới 50% cán bộ chủ chốt xã vùng đồng bào dân tộc chưa đạt chuẩn về văn hóa. Về chuyên môn, có 64, 68% cán bộ, công chức cấp xã chưa qua đào tạo, trong đó cán bộ chủ chốt chưa qua đào tạo chiếm 76,67%, công chức chưa qua đào tạo là 59,31% [Trần Thái Học, 2008].

Theo đánh giá của Hồ Tấn Sáng [2007], thực trạng yếu kém của chính quyền cơ sở hiện nay biểu hiện ở:

- Hội đồng nhân dân phần nhiều hoạt động có tính hình thức, chưa hội đủ điều kiện, môi trường để thực hiện vai trò, trách nhiệm của một cơ quan đại diện quyền lực của nhân dân.

- Hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực cơ bản của đời sống xã hội còn nhiều yếu kém. Khả năng chủ động trong việc xử lý các tình

huống, nhất là các tình huống nhạy cảm, phức tạp rất hạn chế, thường phải trông chờ sự chỉ đạo, làm thay của cấp trên.

- Cán bộ cơ sở không thiếu về số lượng, nhưng năng lực, tâm huyết còn chưa tương thích, tạo cảm giác vừa thiếu, vừa thừa. Trong khi đó nguồn bổ sung theo tiêu chuẩn lại khan hiếm.

- Cơ sở vật chất, điều kiện, phương tiện làm việc của chính quyền cơ sở nhìn chung quá thiếu thốn, sơ sài, chưa bảo đảm ở mức tối thiểu để một bộ máy công quyền hoạt động đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa, chính quy hóa công sở.

- Vẫn có những biểu hiện tập trung, quan liêu, thậm chí đặc quyền, chuyên quyền, vi phạm các nguyên tắc của thể chế dân chủ; vi phạm pháp luật từ phía các cơ quan nhà nước, các tổ chức quyền lực cũng như từ phía nhân dân mà không được phát hiện kịp thời, xử lý nghiêm minh.

Nghiên cứu của Thái Vĩnh Thắng [2003] chỉ ra những tồn tại trong công tác quản lý ở xã, phường hiện nay:

- Công tác dự toán chưa đảm bảo yêu cầu, còn thiếu căn cứ khoa học và hợp lý.

- Tình trạng chi vượt mức còn khá phổ biến, công tác thu thuế còn yếu kém để tỉ lệ thất thu thuế còn khá cao.

- Việc quản lý sử dụng đất đai còn lỏng lẻo, còn dễ xảy ra tình trạng lấn chiếm, mua bán trái phép đất công, sử dụng sai mục đích quy định, chuyển đổi đất thổ canh sang thổ cư rất phổ biến.

- Công tác quy hoạch đất đai và kiến trúc xây dựng chậm, thiếu đồng bộ và không nhất quán, chậm phổ biến rộng rãi cho nhân dân biết.

- Chính quyền phường, xã nhiều lúc, nhiều nơi còn chưa phối hợp tốt với các cơ quan chức năng để phát hiện, xử lý những trường hợp sản xuất hàng giả, làm ăn phi pháp, trốn thuế, các tụ điểm ma túy, cờ bạc, mại dâm.

- Thủ tục hành chính còn rườm rà, gây phiền nhiễu cho nhân dân.

- Một số chính quyền cơ sở xã, phường còn thiếu tính chủ động, sáng tạo trong việc tiếp thu các kiến thức khoa học kỹ thuật và công nghệ mới trong việc phổ biến, tuyên truyền giáo dục pháp luật, trong việc hướng dẫn các công dân, tạo điều kiện thuận lợi cho họ trong việc tiếp xúc, giải quyết các thủ tục, hành chính để được hưởng các lợi ích mà nền khoa học, kỹ thuật, công nghệ hiện đại có thể mang lại

Cũng theo nghiên cứu của Thái Vĩnh Thắng [2003], do trình độ văn hoá còn thấp, thiếu đào tạo chuyên môn về quản lý hành chính nên không ít cán bộ đã xử lý, giải quyết công việc, áp dụng pháp luật sai. Ở một số xã vùng sâu, vùng xa, cán bộ cấp xã còn áp dụng luật tục để giải quyết các vụ việc như tranh chấp đất đai, li hôn, tranh chấp dân sự, tự đặt ra các quy định xử phạt, quy định đóng góp của nhân dân và chi tiêu không đúng nguyên tắc, không phù hợp với quy định của pháp luật. Có nơi, ngay cả các tỉnh đồng bằng, trường công an xã tùy tiện không cho con em trong xã đi học, chủ tịch xã giải quyết li hôn, đặt ra lệnh nội bắt xuất, ngoại bắt nhập giữa làng này và làng khác sau 11 giờ đêm. Số liệu thống kê tại tỉnh Đắk Lắk trong nhiệm kỳ Hội đồng nhân dân năm 1999 – 2004 cho thấy trình độ của cán bộ chính quyền cấp xã như sau: Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn: Cấp tiểu học: 4,9%, cấp trung học cơ sở: 36%, cấp trung học phổ thông: 59,1%. Đối với chủ tịch Hội đồng nhân dân: Cấp tiểu học chiếm 5,5,%; cấp trung học cơ sở chiếm 47,0%; cấp trung học phổ thông chiếm 47,5%. Như vậy, cán bộ chủ chốt của chính quyền cấp xã ở Đắk Lắk chủ yếu có trình độ văn hóa ở bậc trung học cơ sở và trung học phổ thông. Ở các xã vùng sâu, vùng xa, nơi 100% dân số là đồng bào dân tộc, trình độ văn hoá còn thấp hơn. Ví dụ, ở xã Eayông của huyện Krôngpak, Đắk Lắk có 2/3 cán bộ xã đạt trình độ trung học cơ sở, 1/3 cán bộ xã có trình độ văn hóa ở bậc tiểu học. Nghiên cứu cũng cho rằng cấp xã là nơi cần những cán bộ trẻ để tạo nguồn cho cán bộ chính quyền cấp trên, tốt nhất là ở độ tuổi từ 31 đến 40 nhưng tỉ lệ này hiện nay còn thấp, khó có thể tạo nguồn cho cán bộ chính quyền cấp trên. Điều này hình như là mâu thuẫn với tình trạng có hàng nghìn sinh viên đã tốt nghiệp đại học không có việc làm đang tìm việc ở thành phố.

Nghiên cứu “Tác động của dư luận xã hội đối với ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở” do TS. Trần Thị Hồng Thúy - Ths. Ngô Văn Nhân chủ biên - Nxb Tư pháp - Hà nội 2004 đã nghiên cứu cơ chế tác động của dư luận xã hội đối với ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở. Đề tài có phạm vi nghiên cứu là khảo sát trên địa bàn thành phố Hà Nội, điều tra bằng phương pháp Ankét với 304 cán bộ cơ sở và 906 người dân địa phương. Các tác giả đề xuất một số giải pháp phát huy vai trò của dư luận xã hội trong việc nâng cao ý thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ cấp cơ sở, từ đó nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ cơ sở, đồng thời nâng cao hiệu lực của bộ máy chính quyền. Có thể khẳng định, nếu dư luận xã hội được sử dụng như là một cơ chế điều chỉnh ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở thì đó là điều kiện quan trọng để nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở. Nhưng giải pháp này thật khó thực hiện ở những nơi trình độ dân trí thấp như những vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống. Bên cạnh đó, chúng ta sẽ rất khó khăn khi muốn tiến hành nghiên cứu dư luận xã hội đối với hoạt động chuyên môn của cán bộ cấp cơ sở tại những vùng khó khăn này.

Luận án “Phát huy vai trò nhân tố chủ quan trong hoạt động của hệ thống chính trị cấp cơ sở ở Bà Rịa – Vũng Tàu hiện nay” của Nguyễn Hồng Lương ; chuyên ngành: Chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử; cơ sở đào tạo: Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh đã luận giải đặc điểm, cấu trúc nhân tố chủ quan trong hoạt động của hệ thống chính trị cấp cơ sở với những yếu tố về phẩm chất, trình độ, năng lực nhận thức và bản thân sự hoạt động của các chủ thể bao gồm các tổ chức và đội ngũ cán bộ, đảng viên cùng năng lực thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Bằng cái nhìn triết học, luận án đã nêu lên 4 mâu thuẫn trong việc phát huy vai trò nhân tố chủ quan của hệ thống chính trị cấp cơ sở ở Bà Rịa – Vũng Tàu : 1/ Mâu thuẫn giữa yêu cầu cao của nhiệm vụ giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá với năng lực trình độ đội ngũ cán bộ cơ sở còn nhiều hạn chế; 2/ Mâu thuẫn giữa yêu cầu, đòi hỏi về chất lượng đội ngũ cán bộ với công tác cán bộ cơ sở còn yếu kém; 3/ Mâu thuẫn giữa đòi hỏi cao của nhiệm vụ với chế độ đãi ngộ cán bộ cơ sở còn thấp; 4/ Mâu thuẫn giữa đòi

hỏi về chất lượng, hiệu quả hoạt động của các tổ chức với những yếu kém, bất cập về bộ máy và cơ chế vận hành. Giải quyết tốt 4 mâu thuẫn đã chỉ ra sẽ là điều kiện để nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở.

Từ kết quả phân tích tài liệu, chúng tôi thấy những nghiên cứu trước đây về chính quyền cơ sở đều kết luận rằng hiệu lực của chính quyền cơ sở hiện nay còn yếu kém. Song chưa có công trình nghiên cứu nào đi sâu tìm hiểu những nguyên nhân dẫn tới tình trạng yếu kém của chính quyền cơ sở.

Với cách tiếp cận xã hội học, chúng tôi không nghiên cứu tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở nhằm mục đích “phê phán” mà cố gắng lý giải những nguyên nhân dẫn tới tình trạng yếu kém đó. Để đạt được mục tiêu cơ bản trên, chúng tôi sẽ tiếp cận bộ máy chính quyền xã với tư cách là một bộ máy hành chính, theo đó một bộ máy kém hiệu lực có thể sẽ do nguyên nhân từ phía cấu trúc (cơ cấu tổ chức bộ máy chưa phù hợp hoặc thiếu sự kết hợp hài hòa giữa các yếu tố cấu thành nên bộ máy cũng như sự không hoàn thành chức năng của từng yếu tố dẫn tới sự không hoàn thành chức năng của bộ máy); nguyên nhân từ phía đội ngũ cán bộ cơ sở (trình độ chuyên môn yếu kém, chế độ đãi ngộ không phù hợp, điều kiện nơi làm việc thiếu thốn khiến đội ngũ cán bộ cơ sở không thể hoàn thành vai trò xã hội dẫn tới sự trì trệ, yếu kém của cả bộ máy), có thể hệ thống văn bản pháp luật liên quan tới bộ máy chính quyền cơ sở chưa phù hợp khiến cho sự vận hành của bộ máy không thể diễn ra suôn sẻ được. Và có thể còn có nguyên nhân khác nữa là trong điều kiện kinh tế - xã hội thấp kém ở một số vùng nông thôn, đặc biệt ở vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, hàng loạt các điều kiện cần có để tương tác giữa đội ngũ cán bộ chính quyền với nhân dân không thể đạt được mức độ thích ứng cao. Ví dụ như trình độ dân trí thấp, đặc điểm tâm lý, sự phong phú đa dạng về văn hóa giữa các dân tộc, nguy cơ tiềm ẩn mất ổn định chính trị...trên địa bàn khảo sát có thể là những nguyên nhân dẫn tới quá trình tương tác giữa đội ngũ cán bộ cơ sở và quần chúng nhân dân diễn ra với mức độ thích

ứng thấp, uy tín của chính quyền cơ sở vì vậy chưa cao và đó là biểu hiện của tình trạng kém hiệu lực.

3. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài

- Tìm hiểu thực trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk.

- Phân tích các nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.

- Từ những nghiên cứu trên, tác giả sẽ đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở ở xã Eatrul. Xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk là một xã có những đặc điểm tương đối đại diện cho các xã vùng nông thôn của Tây Nguyên. Vì vậy, hy vọng những kết luận của luận văn có thể áp dụng cho các xã khác trên địa bàn Tây Nguyên.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu

Các nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở.

Khách thể nghiên cứu

Bộ máy chính quyền xã, nhân dân địa phương xã Eatrul.

Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi không gian: Xã Eatrul - huyện KrôngBông - tỉnh ĐắkLắk.

- Phạm vi thời gian: Từ tháng 8/2007 đến tháng 8 /2008

5. Phương pháp và kỹ thuật nghiên cứu

Luận văn sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính làm phương pháp thu thập thông tin. Đây là phương pháp phù hợp để tìm hiểu thông tin sâu nhằm phát hiện những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul hiện nay. Chúng tôi cho rằng, trong trường hợp này, phương pháp nghiên cứu định lượng không phù hợp bởi trình độ dân trí thấp gây khó khăn cho việc điều tra bằng bảng hỏi. Thêm nữa, đề tài cần thu thập nhiều thông tin liên quan tới ý kiến và thái độ của đội

ngũ cán bộ xã cũng như của quần chúng nhân dân về bộ máy chính quyền xã, nếu điều tra bằng bảng hỏi, rất có thể sẽ không thu được những thông tin khách quan. Vì vậy, phỏng vấn sâu được chọn là phương pháp thu thập thông tin chủ yếu giúp chúng tôi có được những thông tin sâu, khách quan và chân thực.

. *Phân tích tài liệu:

- Các công trình, đề tài nghiên cứu, sách, tạp chí.. có liên quan đến đề tài của luận văn.

- Tài liệu do địa phương cung cấp.

. *Phỏng vấn sâu:

60 trường hợp:

- 32 người là cán bộ chính quyền, tổ chức cơ sở Đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên ở địa phương;

- 28 người dân địa phương (là chủ hộ) trong đó có 18 người là dân tộc thiểu số và 10 người là dân tộc Kinh.

6. Giả thuyết nghiên cứu và các biến số

Các giả thuyết

Giả thuyết 1

Cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền cơ sở theo quy định không phù hợp với đặc thù điều kiện kinh tế - xã hội của xã Eatrul khiến chính quyền xã không thể thực hiện tốt các quyền hạn.

Giả thuyết 2

Hiện nay, một số văn bản, quy định pháp luật về chính quyền cơ sở chưa phù hợp với thực tiễn xã hội dẫn tới đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở gặp khó khăn trong quá trình thực hiện vai trò xã hội của mình.

Giả thuyết 3

Năng lực chuyên môn yếu, chế độ đãi ngộ thấp, điều kiện làm việc chưa đáp ứng được sự đòi hỏi của công việc là những nguyên nhân của tình trạng cán bộ chính quyền xã không hoàn thành tốt vai trò xã hội.

Dựa trên những giả thuyết trên, chúng tôi sẽ tiến hành nghiên cứu nhằm tìm ra những căn cứ chứng minh những giả thuyết mà chúng tôi đã nêu ra có đúng với thực tế hay không?

Xác định biến số

Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài này, chúng tôi xác định ba biến số:

- *Biến số độc lập:*

+ Nhóm biến liên quan tới cơ cấu tổ chức của bộ máy chính quyền xã: Các bộ phận cấu thành nên bộ máy chính quyền xã; mối quan hệ giữa các bộ phận đó; mối quan hệ giữa chính quyền xã với chính quyền cấp trên; mối quan hệ giữa chính quyền xã với quần chúng nhân dân.

+ Văn bản pháp luật liên quan tới chính quyền cơ sở;

+ Nhóm biến liên quan tới đội ngũ cán bộ chính quyền xã: Trình độ học vấn; trình độ chuyên môn của cán bộ chính quyền xã; Kỹ năng giải quyết công việc; thói quen giải quyết công việc của cán bộ chính quyền xã; Chế độ đãi ngộ và điều kiện nơi làm việc của đội ngũ cán bộ chính quyền xã.

- *Biến số phụ thuộc:* Tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.

+ Yếu kém trong việc sử dụng các quyền hạn, thẩm quyền, các phương pháp và công cụ pháp lý trong việc ra quyết định và tổ chức thực hiện:

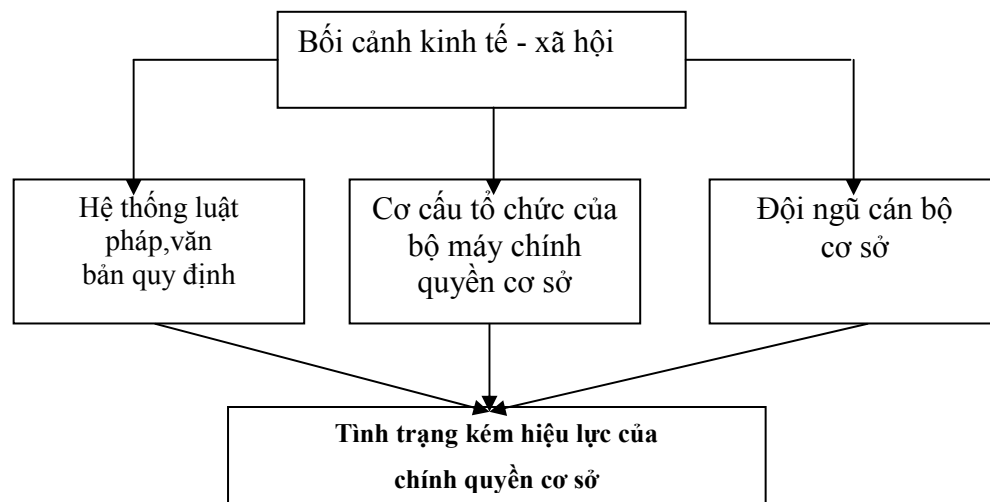
+ Yếu kém trong việc ra quyết định và tổ chức thực hiện không hiệu quả:

- *Biến can thiệp:*

+ Điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước.

+ Điều kiện kinh tế xã hội văn hóa của địa phương

Khung phân tích



7. Nội dung nghiên cứu của đề tài

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu, luận văn sẽ phải tiến hành khảo sát địa bàn xã Eatrul nhằm thực hiện các nội dung nghiên cứu sau:

- Nhận diện thực trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk

- Tìm hiểu những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã.

+ Nguyên nhân từ phía cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền cơ sở

+ Nguyên nhân từ phía văn bản pháp luật

+ Nguyên nhân từ phía đội ngũ cán bộ xã Eatrul

+ Nguyên nhân từ quá trình tương tác giữa chính quyền xã Eatrul với nhân dân.

8. Kết cấu của luận văn

Luận văn được kết cấu như sau:

PHẦN MỞ ĐẦU

Chương I. Cơ sở lý luận và phương pháp luận

Chương II. Những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk

2.1. Thực trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk

2.1.1. Thực trạng việc sử dụng các quyền hạn, thẩm quyền, các phương pháp và công cụ pháp lý.

2.1.2. Thực trạng việc ra quyết định và tổ chức thực hiện

2.2. Những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk

2.2.1. Nguyên nhân từ phía cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền cơ sở

2.2.2. Nguyên nhân từ phía văn bản pháp luật

2.2.3. Nguyên nhân từ phía đội ngũ cán bộ xã Eatrul

2.2.4. Nguyên nhân từ quá trình tương tác giữa đội ngũ cán bộ xã Eatrul với nhân dân

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

CHƯƠNG I

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN

1.1. Phương pháp luận

Luận văn được thực hiện dựa trên cơ sở các nguyên tắc phương pháp luận của xã hội học, các nguyên tắc của chủ nghĩa duy vật lịch sử:

- *Nguyên tắc của xã hội học*: Tập trung vào khuôn mẫu quan hệ giữa các cá nhân hơn là vào bản thân các cá nhân.

Một vụ gây rối trật tự công cộng xảy ra ở địa phương chẳng hạn, chỉ là một vụ gây rối, song người nghiên cứu có thể đưa ra những nhận định về nguyên nhân của nó, ví dụ như: sự phản đối của người dân với chính quyền cơ sở; mức sống của người dân quá thấp; trình độ dân trí và sự hiểu biết pháp luật của người dân kém; có những nhóm và phe phái trong nội bộ quần chúng; năng lực quản lý của chính quyền cơ sở yếu kém; năng lực vận động quần chúng của các tổ chức chính trị - xã hội có vấn đề... Người nghiên cứu không tập trung vào hành vi có vẻ nhất thời ấy của những người tham gia vào vụ gây rối mà có thể đưa ra những nhận định có liên quan tới cả hệ thống xã hội.

- *Nguyên tắc của chủ nghĩa duy vật lịch sử*:

+ Nguyên tắc đảm bảo tính khách quan: Nghiên cứu sự vật, hiện tượng như bản thân chúng đang tồn tại, không phán đoán chủ quan.

+ Quan điểm toàn diện khi nghiên cứu về chính quyền cơ sở đòi hỏi phải nhìn nhận chính quyền cơ sở như là một thực thể trong hệ thống chính quyền bốn cấp, có mối quan hệ hữu cơ với nhiều thành tố khác bên trong và bên ngoài hệ thống.

+ Quan điểm lịch sử cụ thể đòi hỏi phải xem xét chính quyền trong bối cảnh nông thôn nước ta hiện nay nói chung và nông thôn vùng Tây nguyên nói riêng. Cho dù vùng nông thôn nước ta đã có nhiều đổi mới, song về cơ bản vẫn còn nghèo nàn, lạc

hậu, đời sống kinh tế và dân trí vẫn còn thấp. Cải cách hành chính ở Việt Nam là công việc mới mẻ, diễn ra trong điều kiện thiếu kiến thức và kinh nghiệm về quản lý hành chính nhà nước trong thời kỳ mới, có nhiều vấn đề phải vừa làm, vừa tìm tòi rút kinh nghiệm. Vì vậy, việc hình thành quan niệm và những nguyên tắc cơ bản chỉ đạo công cuộc cải cách hành chính cũng như việc đề ra những nội dung, phương hướng, chủ trương, giải pháp thực hiện trong từng giai đoạn là một quá trình tìm tòi sáng tạo không ngừng, là một quá trình nhận thức liên tục, thống nhất trong tiến trình đổi mới được khởi đầu từ Đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986.

1.2. Cơ sở lý luận

1.2.1. Lý thuyết cấu trúc - chức năng

Sự phát triển của thuyết cấu trúc – chức năng là kết quả của những đóng góp lý luận xã hội học của nhiều tác giả khác nhau nhưng thống nhất ở chỗ cho rằng để giải thích sự tồn tại và vận hành của xã hội cần phân tích cấu trúc – chức năng của nó tức là chỉ ra được các thành phần cấu thành (cấu trúc) và cơ chế hoạt động (chức năng) của chúng [10]. Về mặt phương pháp luận, lý thuyết chức năng hướng vào việc phân tích các thành phần tạo nên cấu trúc của các hiện tượng xã hội, xem các thành phần đó có mối liên hệ với nhau như thế nào. Chủ thuyết này đòi hỏi phải tìm hiểu cơ chế hoạt động của từng thành phần để biết chúng có chức năng, tác dụng gì đối với sự tồn tại một cách cân bằng, ổn định của cấu trúc xã hội [10]. Lý thuyết cấu trúc – chức năng cho chúng ta biết rằng, để hệ thống xã hội tồn tại và phát triển ổn định thì các yếu tố cấu thành phải được đảm bảo để hoàn thành vai trò, thực hiện đúng chức năng. Đồng thời sự thực hiện chức năng của các yếu tố cấu thành nên hệ thống cũng có sự ảnh hưởng tác động qua lại với nhau. Vấn đề của một trong các yếu tố cũng sẽ trở thành vấn đề chung cho toàn bộ hệ thống xã hội. Trên cơ sở đó, chúng ta tiếp cận chính quyền cơ sở như là một hệ thống được tạo thành bởi một số các thành phần có quan hệ tác động qua lại với nhau và tác động với môi trường bên ngoài. Trong đề tài, chính quyền xã được cấu thành bởi Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã, đồng thời

chính quyền xã cũng luôn tác động qua lại với các yếu tố thuộc môi trường bên ngoài hệ thống như Đảng ủy xã, Mặt trận Tổ quốc xã và các tổ chức thành viên, quần chúng nhân dân, chính quyền cấp trên... Nếu trung ương và toàn quốc được xem là chỉnh thể, hệ thống của cái vĩ mô thì cơ sở thường được xem là một bộ phận hợp thành của hệ thống quản lý nhà nước, đứng đầu là nhà nước trung ương. Cơ sở thường được hình dung là cái vi mô, là một tế bào, là một phần tử hợp thành của cái vĩ mô- cả nước và toàn quốc như một cơ thể sống. Xã vừa là bộ phận cấu thành của một chỉnh thể quản lý nhà nước và xã hội, vừa là chỉnh thể của bản thân nó. Xã là một chỉnh thể trong hoạt động vận hành, tổ chức và điều chỉnh như tự nó đã là một cơ thể sống, dù nó vẫn là một tế bào hợp thành toàn bộ cơ thể sống của nhà nước, một cấu kiện tạo nên tòa nhà xã hội.

Xã, trong một chừng mực nào đó mà xét, nó là “vi mô” của nhà nước và xã hội nhưng tự nó đã là “cái vĩ mô” với một môi trường, một không gian xác định, với vô số các quan hệ xã hội nhiều chiều đan xen nhau vô cùng phức tạp. “Cái xã hội” và “cái nhà nước” thu nhỏ ấy, trong hình thái của xã đã làm cho xã là vi mô nhưng mang tầm của vĩ mô khi hàng ngày, hàng giờ phải lo chuyện an sinh – an ninh, đồng thuận và hòa hợp để phát triển cho hàng nghìn, hàng vạn con người. Xã là một tế bào, làm nên sự sống của chính cơ thể nó và đem lại sự sống cho cơ thể lớn hơn là xã hội

Dựa vào lý thuyết cấu trúc – chức năng, để tìm hiểu nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực (không thực hiện đúng chức năng, không hoàn thành vai trò) của chính quyền xã Eatrul, chúng tôi sẽ tiến hành khảo sát mối quan hệ và sự thực hiện chức năng của các bộ phận cấu thành nên bộ máy chính quyền (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân); giữa chính quyền xã với chính quyền cấp trên; quan hệ giữa chính quyền cơ sở với tổ chức cơ sở Đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên ở địa phương. Chính sự không thực hiện đúng chức năng của từng bộ phận cấu thành nên bộ máy chính quyền đã dẫn tới cả bộ máy hoạt động kém hiệu lực. Và vì sao các bộ phận

cấu thành nên bộ máy chính quyền lại gặp khó khăn trong quá trình thực hiện vai trò? Trong mối quan hệ tác động qua lại với các yếu tố khác, bộ máy chính quyền xã có gặp phải khó khăn gì không? Rất có thể có sự bất hợp lý trong cấu trúc (cơ cấu tổ chức) của bộ máy chính quyền cơ sở.

Từ cách tiếp cận này, chúng ta thấy, chính quyền cơ sở ngoài việc hoàn thành những nhiệm vụ được ghi trong văn bản pháp lý thì còn phải xử lý và điều hòa lợi ích của các nhóm dân cư địa phương rất khác nhau trong khuôn khổ của pháp luật. Là một xã có đông đồng bào dân tộc thiểu số, nhiều thành phần dân tộc, xã Eatrul có thể gặp nhiều khó khăn trong việc điều hòa lợi ích của các nhóm dân cư. Điều này dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã.

1.2.2. Các quan điểm của Max Weber liên quan tới bộ máy hành chính

****1. Max Weber miêu tả bộ máy hành chính có bảy đặc điểm nổi bật [20]:***

- Tổ chức của những bộ phận theo nguyên tắc về thứ bậc.
- Bộ máy hành chính là một tổ chức liên tục thực hiện các chức năng chính thức được giới hạn bởi các luật lệ. Các luật lệ hay quy tắc của tổ chức hành chính đưa ra việc chuẩn hóa cách xử lý đa số trường hợp. Các quan hệ xã hội trong bộ máy hành chính mang tính phi cá nhân.

- Các điều luật, quyết định và quy định hành chính phải được viết bằng văn bản.

- Mỗi thành viên của bộ máy hành chính có một giới hạn, năng lực riêng biệt. Sự phân chia lao động, quyền lợi và quyền lực rất cần thiết cho một tổ chức hợp lý. Mỗi thành viên phải hiểu công việc của mình và có một tập hợp các nhiệm vụ. Mỗi người phải có tiềm năng cần thiết để thực hiện công việc bao gồm cả quyền ra lệnh cho người khác và mỗi vị trí phải có giới hạn, quyền lực xác định.

- Những điều luật để quản lý văn phòng có thể là những quy định có tính kỹ thuật hoặc những chuẩn mực. Nếu nhà quản lý mong muốn hoàn thiện một cách hợp lý việc quản lý văn phòng thì điều cần thiết là nhân viên phải được đào tạo chuyên

nghiệp, bài bản. Sự hiểu biết và kỹ năng lao động của nhân viên hành chính là điều cơ bản để khẳng định tính hợp pháp của họ.

- Các mối quan hệ của tổ chức được giữ riêng biệt. Tài sản của tổ chức hoàn toàn tách biệt với tài sản của các thành viên của nó. Nơi ở của các nhân viên hành chính cũng cách xa tổ chức. Điều này giúp cho một người với cương vị hành chính không bị lẫn với cương vị của họ trong nhóm xã hội khác.

- Các quan chức không “sở hữu” văn phòng của họ.

Dựa trên quan điểm của Max Weber, chúng ta có thể tiếp cận bộ máy chính quyền cơ sở với tư cách là bộ máy hành chính. Thông qua việc đối chiếu với sáu đặc điểm của bộ máy hành chính mà Max Weber đưa ra, chúng tôi cho rằng những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở có thể là do:

- Do hệ thống văn bản pháp luật quy định về chức năng, quyền hạn của chính quyền cơ sở chưa rõ ràng và chưa phù hợp.

- Trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở có thể yếu kém dẫn tới việc không hoàn thành vai trò xã hội.

- Do đặc điểm của chính quyền ở cơ sở là cấp thấp nhất trong hệ thống chính quyền bốn cấp, là cấp gần dân nhất...do đó những mối quan hệ dòng họ, quan hệ thân quen, văn hóa ứng xử truyền thống có thể ảnh hưởng đáng kể tới bản thân cấu trúc của bộ máy và hiệu lực của chính quyền cơ sở.

**2. Theo Max Weber, một tổ chức hành chính cần phải thực hiện bốn điều như sau [20]:*

- Hoạt động của tổ chức dựa vào các văn bản pháp quy, quy định có từ trước hoặc các quy định do chính tổ chức của mình đặt ra.
- Chỉ có những người đã được giữ chức vụ nhất định trong tổ chức mới có quyền quyết định việc ra quyết định về một vấn đề gì đó trong phạm vi được giao quyền hạn.

- Chỉ giao chức vụ và quyền hạn cho người có năng lực và có khả năng tổ chức trên cơ sở chấp hành nghiêm túc luật lệ của tổ chức đó.
- Mọi quyết định của tổ chức phải mang tính khách quan và tất cả phải vì mục tiêu chung và lợi ích chung.

Bốn điều này cũng chính là những nguyên tắc trong quản lý hành chính. Dựa vào bốn nguyên tắc trong quản lý hành chính mà Max Weber đã đưa ra, chúng ta cũng có thể tiếp cận sự vi phạm các nguyên tắc trên là những yếu tố ảnh hưởng tới hiệu lực của chính quyền cơ sở.

Theo Max Weber, quản lý hành chính là quản lý dựa vào các vị trí tương ứng với nó là các chức năng và nhiệm vụ, mặt khác để thực hiện được thông suốt với tư cách là một bộ máy, một hệ thống từ cao xuống thấp thì phải đảm bảo những nguyên tắc đúng đắn của chính hệ thống đó, trên cơ sở quan tâm tới động cơ kinh tế của các thành viên để khuyến khích mọi người làm đúng vị trí chức năng của mình thì phải có chế độ thưởng phạt rõ ràng mới có thể duy trì nguyên tắc của tổ chức. Như vậy, chế độ đãi ngộ và điều kiện nơi làm việc của cán bộ cấp cơ sở cũng là một trong những nhân tố ảnh hưởng tới hiệu lực của chính quyền cơ sở.

1.2.3. Lý thuyết tương tác biểu trưng của Herbert Blumer

Thuyết tương tác biểu trưng của Blumer cho rằng xã hội được tạo nên từ những con người hành động và đời sống của xã hội được tạo thành từ các hành động của các cá nhân tương tác với nhau. Sự tương tác đó tạo thành các nhóm, tập thể, các tổ chức và các đơn vị xã hội này tương tác với nhau tạo thành tổng thể xã hội. Thuyết tương tác biểu trưng nhấn mạnh rằng, hành động xã hội của các cá nhân được cá nhân kiến tạo, thực hiện thông qua quá trình giải nghĩa hành động của người khác và lý giải tình huống của họ [10].

Blumer khẳng định rằng các yếu tố của hệ thống xã hội, cấu trúc xã hội, tổ chức xã hội, văn hóa, vị thế, vai trò xã hội, truyền thống, giá trị, chuẩn mực xã hội là những điều kiện của tình huống xã hội trong đó con người hành động và tương tác với nhau.

Ông cho rằng tương tác xã hội là tương tác giữa các cá nhân diễn ra trong những điều kiện của tình huống xã hội nhất định. Trong đó hành động xã hội của cá nhân là một bộ phận cấu thành của hành động cùng nhau. Mỗi cá nhân có một vị trí nhất định và thực hiện những hành động tương ứng để cùng đóng góp và hành động chung. Như vậy cả hành động xã hội của cá nhân và hành động cùng nhau đều có cấu trúc gồm các thành phần liên hệ với nhau theo trật tự và được xác định trong không gian và thời gian. Điều đó cũng có nghĩa là hành động và tương tác xã hội có nảy sinh, diễn biến và phụ thuộc và nhiều yếu tố như cấu trúc xã hội, vị thế, vai trò vào nhiều yếu tố khác nữa [10].

Luận văn vận dụng lý thuyết tương tác biểu tượng để nghiên cứu tương tác xã hội giữa đội ngũ cán bộ chính quyền xã với các nhóm xã hội khác ở địa phương, đặc biệt là tương tác giữa cán bộ chính quyền với nhân dân. Cơ chế quan trọng mà lý thuyết tương tác biểu tượng đưa ra là trong quá trình tương tác, các đơn vị tương tác phải đặt mình vào vị thế, vai trò của “đối tượng”. Trên thực tế, đội ngũ cán bộ của chính quyền xã và nhân dân địa phương tham gia vào quá trình tương tác như thế nào? Rất có thể, ở một xã có điều kiện kinh tế - xã hội thấp kém như xã Eatrul, quá trình thực hiện vai trò của cán bộ chính quyền bị ảnh hưởng: thói quen giải quyết công việc; thời gian làm việc. Đồng thời những mối quan hệ thân quen, họ hàng... có thể chi phối tới các cán bộ chính quyền xã trong quá trình làm việc. Bên cạnh đó, trình độ dân trí của người dân thấp, rào cản ngôn ngữ... khiến cho người dân thực sự không hiểu được vai trò xã hội của cán bộ. Từ đó dẫn tới tình trạng dân không hiểu chính quyền và chính quyền không nắm bắt được tâm tư nguyện vọng của nhân dân. Và có thể trong mắt nhân dân, chính quyền xã rất “xa cách”. Từ đó mức độ thích ứng trong quá trình tương tác giữa cán bộ chính quyền và nhân dân ở mức thấp. Đó là một trong những biểu hiện của tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã.

1.3. Các khái niệm cơ sở

1.3.1. Chính quyền cơ sở

Chính quyền

Theo từ điển Từ và ngữ Hán - Việt thì chính quyền có hai nghĩa: (1) Quyền điều khiển bộ máy Nhà nước về mọi mặt; (2) Tập thể những người điều khiển bộ máy hành chính của một địa phương [11].

Trong luận văn, chính quyền được hiểu là bộ máy quyền lực chính trị có chức năng quản lý xã hội về mọi mặt thông qua pháp luật.

Chính quyền cấp cơ sở

1.3.1.1. Khái niệm

Chính quyền cấp cơ sở là chính quyền xã, phường, thị trấn. Theo Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về đổi mới và nâng cao chất lượng của hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn thì do xã, phường và thị trấn có những đặc điểm khác nhau nên chức năng và nhiệm vụ của chính quyền xã, phường, thị trấn cũng có sự khác biệt [24]. Trong phạm vi nghiên cứu của luận văn, chúng tôi chỉ nghiên cứu trường hợp một xã, vì vậy sau đây chúng tôi chỉ nói về chính quyền cấp xã.

1.3.1.2. Cơ cấu bộ máy của chính quyền xã Việt Nam hiện nay [6]

Chính quyền xã gồm Hội đồng nhân dân xã do nhân dân bầu ra và Ủy ban nhân dân xã do Hội đồng nhân dân xã bầu ra.

- Hội đồng nhân dân xã là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương đại diện cho ý chí và nguyện vọng làm chủ của nhân dân xã, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan quyền lực Nhà nước cấp trên.

- Ủy ban nhân dân xã do Hội đồng nhân dân xã bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân xã, là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân xã và cơ quan Nhà nước cấp trên

1.3.1.3. Đội ngũ cán bộ chính quyền xã

Theo nghị định của Chính phủ số 121/2003/NĐ-CP ngày 21 tháng 10 năm 2003 quy định về số lượng cán bộ, công chức cấp xã thì cán bộ chính quyền xã bao gồm:

- Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân;
- Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân;
- Trưởng công an;
- Xã đội trưởng;
- Cán bộ văn phòng - thống kê;
- Cán bộ địa chính - xây dựng;
- Cán bộ tài chính - kế toán;
- Cán bộ tư pháp - hộ tịch;
- Cán bộ văn hóa - xã hội.

1.3.1.4. Vị trí, tính chất của chính quyền xã trong hệ thống chính quyền ở Việt Nam hiện nay.

Chính quyền xã là cấp chính quyền thấp nhất trong hệ thống chính quyền ở nước ta nhưng lại là cấp chính quyền gần dân nhất, trực tiếp phục vụ nhân dân. Vì vậy, chính quyền xã có vị trí quan trọng trong hệ thống chính quyền bốn cấp, nối liền trực tiếp chính quyền với quảng đại quần chúng nhân dân xã.

Mối quan hệ giữa chính quyền xã với nhân dân không chỉ là quan hệ giữa chính quyền với dân mà còn là quan hệ gia tộc và hàng xóm [6], vì vậy chính quyền cấp xã vừa mang tính hành chính vừa mang tính tự quản.

Chính quyền cơ sở trong sạch, vững mạnh sẽ là nền tảng vững chắc cho công cuộc cải cách hành chính của quốc gia. Một bộ máy nhà nước mạnh và có hiệu lực phải dựa trên sự vững mạnh của chính quyền cơ sở.

1.3.1.5. Nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền xã

Chính quyền cơ sở phải quản lý hành chính nhà nước về mặt đời sống chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng trong xã. Chính quyền cấp xã chủ yếu quản lý về

hành chính, hộ tịch, trật tự an toàn xã hội’ giữ gìn về mặt pháp chế trong mọi mặt đời sống xã hội trong xã [6].

Hiến pháp Việt Nam 1992 được sửa đổi và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 2003 đã quy định:

Trong bộ máy chính quyền, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương được hình thành từ những đại biểu của Hội đồng nhân dân. Đại biểu Hội đồng nhân dân là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, gương mẫu chấp hành chính sách, pháp luật của Nhà nước, tuyên truyền vận động nhân dân thực hiện chính sách pháp luật và tham gia vào việc quản lý Nhà nước.

Hội đồng nhân dân xã quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương; xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng - an ninh; không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương

Hội đồng nhân dân xã thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân; Ủy ban nhân dân, giám sát việc thực hiện các Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân ở địa phương.

Ủy ban nhân dân xã chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên và Nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã nhằm đảm bảo thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng an ninh và thực hiện các chính sách trên địa bàn.

1.3.2. Hiệu lực

Theo từ điển Từ và ngữ Hán - Việt thì hiệu lực được hiểu là tác dụng tốt đưa đến kết quả mỹ mãn [11].

Theo từ điển Pháp – Việt về pháp luật hành chính thì “ Hiệu lực là khả năng và tác dụng thực tế của một cơ quan, một tổ chức, một nhà nước thực hiện có kết quả chức năng quản lý của mình. Một cơ quan nhà nước quản lý có hiệu lực là biết sử dụng các

quyền hạn, thẩm quyền, các phương pháp và công cụ pháp lý về các mặt đề ra các biện pháp đúng đắn, ra những quyết định hợp pháp, hợp lý, hợp thời và tổ chức thực hiện có hiệu quả” [26].

Dựa vào định nghĩa trên, chúng tôi cho rằng tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở sẽ được đo bằng các chỉ báo sau:

1. Yếu kém trong việc thực hiện các quyền hạn, thẩm quyền, các phương pháp và công cụ pháp lý:

+ Lúng túng trong việc vận dụng đường lối chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước;

+ Chưa thực hiện đúng quy định loại công việc phải quyết định theo đa số và loại công việc thuộc thẩm quyền của cá nhân;

2. Yếu kém trong việc ra quyết định và tổ chức thực hiện không hiệu quả:

+ Yếu kém trong việc xây dựng và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn xã

+ Thiếu tính chuyên nghiệp trong hoạt động điều hành.

+ Công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của nhân dân kém hiệu quả.

+ Uy tín của chính quyền trước nhân dân thấp.

1.3.3. Bộ máy hành chính

Hành chính là công việc tổ chức thi hành mọi mặt công tác của nhà nước [11].

Bộ máy hành chính là những cơ quan với các văn phòng theo hệ thống cấp bậc để làm việc với mục tiêu xác định [20].

Trong luận văn, chúng tôi hình dung những thiết chế cụ thể của chính quyền cơ sở; cơ cấu tổ chức hoạt động của những thiết chế đó và tiếp cận bộ máy chính quyền như là bộ máy hành chính.

CHƯƠNG II

NHỮNG NGUYÊN NHÂN DẪN TỚI TÌNH TRẠNG KÉM HIỆU LỰC CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ EATRUL – HUYỆN KRÔNGBÔNG – TỈNH ĐĂKLĂK

2.1. Thực trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul

2.1.1. Khái quát về địa bàn khảo sát

2.1.1.1. Khái quát về tỉnh ĐăkLăk.

Lịch sử hình thành tỉnh ĐăkLăk

ĐăkLăk là một tỉnh thuộc khu vực trung tâm của vùng Tây Nguyên. Về mặt hành chính, ĐăkLăk đã mang nhiều tên gọi khác nhau và được tách nhập nhiều lần với các địa phương xung quanh. Tên ĐăkLăk có nguồn gốc từ địa danh hồ Lăk (*Theo tiếng Êđê, Đăk là nước, Lăk là hồ rộng*). Thành phố Buôn Ma Thuột được đặt từ tên của người tù trưởng của buôn là Ama Y Thuột - người có công lãnh đạo nhân dân địa phương đấu tranh, bảo vệ, xây dựng buôn làng.

Thời phong kiến, vùng đất Tây Nguyên được gọi chung là vùng Thượng du – nơi sinh sống chủ yếu của các dân tộc thiểu số. Từ tháng 11 năm 1899 đến năm 1904, ĐăkLăk là một khu vực tự trị dưới sự cai trị của Pháp có trung tâm hành chính tại Buôn Đôn.

Năm 1904, Pháp chính thức thành lập tỉnh ĐăkLăk và chuyển cơ quan cai trị của tỉnh từ Buôn Đôn về Buôn Ma Thuột.

Sau cách mạng tháng Tám 1945, phạm vi hành chính của ĐăkLăk vẫn như trước nhưng chính phủ Việt Nam xóa bỏ hệ thống chính quyền cũ, thiết lập hệ thống chính quyền cách mạng của nhân dân, trực thuộc Ủy ban hành chính Trung bộ.

Năm 1946, sau khi chiếm lại các tỉnh Tây Nguyên, người Pháp đã ký lệnh nhập 5 tỉnh Tây Nguyên là Kon Tum, Gia Lai, ĐăkLăk, Lâm Viên và Đồng Nai Thượng thành một xứ gọi là Ủy phủ liên bang các dân tộc miền Nam Đông Dương (còn gọi là

xứ Tây kỳ tự trị) và chọn Buôn Ma Thuột làm thủ phủ. Đối với ĐăkLăk, bộ máy và phạm vi hành chính không khác nhiều so với trước tháng 8 năm 1945.

Tháng 6/1949, Bảo Đại đã đổi xứ Tây kỳ tự trị thành Hoàng triều cương thổ lập ra ở cấp tỉnh các Hội đồng tỉnh, phạm vi hành chính các tỉnh, huyện căn bản vẫn như cũ.

Tháng 3 năm 1955, chế độ Mỹ - Diệm xóa bỏ chế độ Hoàng triều cương thổ, thành lập tòa đại diện Chính phủ tại Cao nguyên Trung phần, trụ sở đóng tại Buôn Ma Thuột.

Sau ngày miền Nam hoàn toàn giải phóng, sau khi tách một số huyện chuyển về cho các tỉnh Gia Lai và Phú Yên, nhập tỉnh Quảng Đức về, ĐăkLăk có 17 huyện và 1 thành phố với 204 xã, phường, thị trấn.

Năm 2003, tỉnh ĐăkLăk được chia tách thành hai tỉnh là ĐăkLăk và ĐăkNông. Tại thời điểm chia tách tỉnh, ĐăkLăk có 12 huyện, 01 thành phố với 165 xã, phường, thị trấn.

Đặc điểm về tự nhiên – xã hội của tỉnh ĐăkLăk

Trong xã hội cổ truyền ở Tây Nguyên, phương thức sản xuất của đồng bào dân tộc thiểu số chủ yếu là du canh, quảng canh, làm nương rẫy, công cụ lao động thô sơ, kỹ thuật canh tác lạc hậu, phát đốt, chọc tria, sản xuất tự cung tự cấp là chủ yếu. Hiện nay, Đảng và nhà nước ta có chủ trương chính sách đầu tư cho Tây Nguyên khá mạnh. Do vậy, tình hình kinh tế - xã hội ở Tây Nguyên có bước phát triển, đã và đang chuyển sang phát triển hàng hóa với việc trồng các loại cây công nghiệp dài ngày và ngắn ngày có giá trị kinh tế cao như cà phê, cao su, tiêu, ca cao, điều hoặc chăn nuôi các loại gia súc, gia cầm. Mặc dù nền kinh tế - xã hội ở Tây Nguyên phát triển nhanh nhưng không đồng bộ, cân đối, không đồng đều. Tốc độ phát triển chỉ tập trung ở các vùng đô thị, vùng ven trục giao thông, còn lại vùng sâu, vùng xa phát triển chậm. Bên cạnh đó, giá cả của một số sản phẩm nông nghiệp như cà phê, bông, mía, tiêu..bấp bênh, không ổn

định ảnh hưởng lớn tới thu nhập của người dân, đặc biệt là người nghèo ở vùng sâu, vùng xa, vùng thiếu thông tin thị trường tiêu thụ sản phẩm.

Tỉnh Đắk Lắk có thành phố Buôn Ma Thuột – trung tâm kinh tế - chính trị - xã hội của Tây Nguyên nhưng hiện nay Đắk Lắk vẫn là một tỉnh có nền kinh tế phát triển còn ở mức thấp. GDP của tỉnh hàng năm đạt 0,85% (giai đoạn 2001 - 2005). Thu nhập bình quân đầu người đạt 4,55 triệu đồng/năm. Toàn tỉnh có 326.336 hộ trong đó số hộ là dân tộc thiểu số là 98.287 hộ với 525.976 khẩu. Hiện nay theo tiêu chí hộ nghèo (*Quyết định số 170/2005/QĐ- TTg ngày 8/7/2005 của Thủ tướng Chính phủ*) tính đến tháng 12 năm 2005, toàn tỉnh có 90.247 hộ nghèo, chiếm 27.5% trong đó có 47.243 hộ nghèo là đồng bào các dân tộc thiểu số, chiếm 52,35 % số hộ nghèo toàn tỉnh. Trong số những hộ nghèo, tổng số hộ có đời sống khó khăn, cần được hỗ trợ là 28.463 hộ (chiếm tỷ lệ 28.95%) [9].

Tỉnh Đắk Lắk có diện tích tự nhiên là 13.085 km², phía Bắc giáp tỉnh Gia Lai, phía Đông giáp 2 tỉnh Phú Yên và Khánh Hòa, phía Nam giáp tỉnh Đắk Nông, phía Tây giáp nước Campuchia với 73 km đường biên giới.

Đắk Lắk từ bao đời nay là nơi sinh sống của nhiều dân tộc như Êđê, M'Nông, Giarai, Xêđăng, Kinh...Có thể nói Đắk Lắk là một địa phương có diện tích tự nhiên rộng với tiềm năng phát triển kinh tế nông nghiệp rất lớn, đặc biệt là kinh tế trang trại, sản xuất hàng hóa phục vụ cho xuất khẩu (cà phê, cao su...). Do đất đai rộng, màu mỡ, mật độ dân cư chưa cao nên đã tạo ra lực hút tự nhiên lôi cuốn dòng người di cư từ các tỉnh phía Bắc, miền Trung vào Tây Nguyên nói chung và Đắk Lắk nói riêng để làm ăn, sinh sống. Tuy dân số tăng nhanh, nhưng do diện tích tự nhiên rộng nên mật độ dân số ở Đắk Lắk không cao, trung bình là 139 người /km² và phân bố không đều. Ở thành phố Buôn Ma Thuột và phụ cận hoặc dọc trục đường, dân cư tập trung đông và chủ yếu là người Kinh (mật độ dân số ở thành phố Buôn Ma Thuột là 835 người /km²). Vùng phía Bắc, phía Đông và Đông Nam tập trung chủ yếu đồng bào dân tộc Êđê. Vùng dọc biên giới phía Tây và vùng Tây - Nam mật độ dân cư thấp hơn và chủ yếu là nơi sinh

sống của đồng bào dân tộc M'ông, vùng Đông Bắc tỉnh tập trung nhiều đồng bào dân tộc Giarai.

2.1.1.2. Một số đặc điểm của xã Eatrul - huyện KrôngBông - tỉnh Đắk Lắk

Xã Eatrul có diện tích tự nhiên là 2.493 ha, phía đông giáp xã Hòa Sơn, phía Tây giáp xã YangReh, phía nam giáp núi ChưJangSin, phía bắc giáp với sông KrôngAna, cách thành phố Buôn Ma Thuột 35 km.

Về nông nghiệp, do chưa có hệ thống thủy lợi nên hiện nay, sản xuất nông nghiệp ở xã Eatrul rất kém phát triển, năng suất chủ yếu phụ thuộc vào tình hình thời tiết. Là một xã thuộc khu vực Tây Nguyên nên bên cạnh hoạt động sản xuất nông nghiệp thì còn có hoạt động sản xuất lâm nghiệp. Mặc dù trong những năm qua, các chính sách khuyến lâm đã được thực hiện nhưng hoạt động sản xuất lâm nghiệp trên địa bàn xã vẫn chưa hiệu quả, biểu hiện ở tình trạng đốt phá rừng làm nương rẫy, khai thác gỗ bừa bãi. Hàng năm tổng thu ngân sách của xã đạt khoảng hơn 1 tỷ.

Xã Eatrul có 1131 hộ gia đình trong đó 559 hộ là dân tộc Êđê, 42 hộ là dân tộc M'ông, 11 hộ dân tộc Mường và 519 hộ dân tộc Kinh. Mặt bằng dân trí hiện nay ở xã Eatrul rất thấp nên nhân dân ít hiểu biết về pháp luật, về quyền con người, quyền công dân, quyền dân chủ. Với bốn thành phần dân tộc như trên, chính quyền xã Eatrul cũng gặp khó khăn trong hoạt động bởi mỗi dân tộc có những phong tục, tập quán, ngôn ngữ riêng. Bên cạnh đó, do trình độ văn hóa thấp, nhiều người dân không biết tiếng Việt. Đó là một trong những yếu tố làm cho hoạt động quản lý của chính quyền địa phương gặp khó khăn hơn nhiều so với các địa bàn khác. Đây cũng là một trong những đặc điểm khác biệt giữa những xã vùng Tây Nguyên và xã đồng bằng.

Tỷ lệ hộ nghèo trên địa bàn xã là 43,5%, đời sống của nhân dân gặp nhiều khó khăn do sản xuất thì phụ thuộc vào thời tiết, thiếu kiến thức khoa học; chăn nuôi thì dịch bệnh; hoạt động sản xuất trong lĩnh vực dịch vụ, tiểu thủ công nghiệp hầu như không phát triển.

“Ở địa phương chúng tôi, đời sống vật chất của bà con gặp rất nhiều khó khăn. Hằng năm chỉ sản xuất lúa nước 1 vụ dựa vào nước mưa. Chưa mưa đã lụt, chưa nắng đã hạn kém theo cây bắp xen kẽ sỏi đá, năng suất thấp. Trình độ dân trí thấp” [TH 26, Trương buồn, nam, 52 tuổi, dân tộc Êđê]

Hiện nay xã Eatrul vẫn chưa có trường THCS và THPT. Học sinh THCS vẫn đang phải đi học nhờ xã Yang Reh. Trong điều kiện giao thông không thuận lợi, đặc biệt là vào mùa mưa, một số con đường liên thôn, buôn của xã không thể đi lại bằng các phương tiện giao thông được, tình trạng bỏ học của học sinh gia tăng. Tỷ lệ người dân có trình độ THPT trên địa bàn xã rất thấp. Điều này gây khó khăn cho công cuộc nâng cao trình độ dân trí trên địa bàn, từ đó thật khó khăn để thực hiện phương châm “nhà nước quản lý bằng pháp luật”.

Theo ông Thân Đức Bình – Chủ tịch Ủy ban xã Eatrul thì về cơ bản, đời sống tinh thần, vật chất cũng như các sinh hoạt, lao động của bà con người dân tộc thiểu số ở đây bây giờ không khác người Kinh bao nhiêu. *“Ngay cả chế độ mẫu hệ vốn là cội rễ của người Ê Đê, đến thời điểm này cũng đã có những biến chuyển đáng kể khi gần 100% người Ê Đê đến tuổi dựng chồng gả vợ đều đến UBND xã để đăng ký kết hôn. Người đàn ông trong gia đình ngày càng có “quyền” hơn. Và đã có không ít cặp vợ chồng cơm không lành, canh không ngọt đã biết dắt nhau ra toà để ly dị và phân chia tài sản, thay vì người vợ... đuổi chồng ra khỏi nhà với hai bàn tay trắng như trước!”*[12]

Những năm vừa qua, tình hình an ninh chính trị trên địa bàn Tây Nguyên có nhiều phức tạp do tổ chức Fulro lưu vong ở nước ngoài móc nối với phần tử phản động trong nước kích động, chia rẽ dân tộc, tổ chức biểu tình, bạo loạn, vượt biên trái phép. Trong công tác quốc phòng an ninh, xã Eatrul đã có những kế hoạch bảo vệ những ngày lễ lớn, thường xuyên nắm vững địa bàn và trong năm 2007, không có trường hợp vượt biên trái phép, tham gia biểu tình trên địa bàn xã. Mặc dù vậy, những tiềm ẩn về

sự mất ổn định an ninh chính trị không phải là không có. Đây thực sự là một khó khăn lớn cho chính quyền địa phương trong quá trình thực hiện chức năng nhiệm vụ.

2.1.2. Nhận diện tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.

2.1.2.1. Tình trạng yếu kém trong việc thực hiện các quyền hạn, thẩm quyền, các phương pháp và công cụ pháp lý.

Tình trạng sử dụng kém các quyền hạn, thẩm quyền, các phương pháp và công cụ pháp lý trong việc ra quyết định ở chính quyền xã Eatrul được thể hiện rõ nhất ở tình trạng trong nhiều trường hợp chính quyền xã lúng túng trong việc vận dụng đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước.

Dù đúng đắn và hoàn hảo tới đâu, đường lối, chính sách, pháp luật mới chỉ là khả năng. Để khả năng trở thành hiện thực, tạo thành kết quả tích cực thúc đẩy chất lượng cuộc sống của nhân dân, đem lại không khí tự do, dân chủ, công bằng xã hội cho nhân dân được thụ hưởng thì đường lối, chính sách pháp luật phải đi vào cuộc sống, phải được vật chất hóa thông qua các tổ chức, thể chế, hoạt động của nhân dân. Do đó, cấp xã chính là cấp hành động, cấp tổ chức thực hiện đường lối, chính sách, nghị quyết của Đảng và nhà nước.

Khi được hỏi “*Trong quá trình giải quyết công việc theo thẩm quyền được giao, đồng chí gặp phải những khó khăn gì từ phía chính sách, pháp luật của Nhà nước?*” thì 100% cán bộ đều trả lời là trong quá trình giải quyết công việc có những lúc lúng túng trong việc vận dụng chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

“*Mặc dù có chương trình khuyến lâm nhưng ở xã công tác phát triển rừng chưa được phát triển, nhân dân chưa có ý thức trồng rừng, nạn phá làm nương rẫy vẫn xảy ra. Vâng, có chính sách đầy nhưng việc vận dụng vào xã cũng khó quá.*” [TH 6, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã, nam, dân tộc Êđê]

“*Trình độ chuyên môn còn thấp, hiểu biết về pháp luật còn hạn chế, kinh nghiệm làm việc chưa có nên việc vận động, tuyên truyền cho nhân dân có nhiều lúc*

chưa rõ ràng, chưa sát hợp với địa phương” [TH 13, Xã đội phó, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê]

“Vấn đề bức xúc nhất của chính quyền xã là lo cho dân có cơm ăn, áo mặc, nhà ở đảm bảo, đời sống vật chất và tinh thần được nâng lên, đảm bảo ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội. Chúng tôi bức xúc thế nhưng để thực hiện được thì cấp trên phải giúp đỡ.” [TH 1, Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê]

Thực trạng chính quyền xã trong nhiều trường hợp lúng túng trong việc vận dụng đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước khiến cho đường lối, chủ trương không hiện thực hóa được; chính sách, pháp luật không đi vào cuộc sống. Bên cạnh đó, thực trạng này còn làm suy giảm khả năng sử dụng các quyền hạn, thẩm quyền, các phương pháp và công cụ pháp lý trong việc ra quyết định của cán bộ chính quyền xã, đặc biệt là cán bộ chủ chốt của chính quyền. Hầu hết cán bộ chủ chốt của chính quyền xã Eatrul thừa nhận rằng *“đối với một số những quyết định quan trọng, chúng tôi phải đưa ra cuộc họp”* [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh] để lấy ý kiến tập thể. Trên thực tế, có những quyết định không cần lấy ý kiến tập thể, có những quyết định không cần xin ý kiến lãnh đạo cấp trên nhưng cán bộ chủ chốt của chính quyền xã không dám *“tự quyết định”* vì thiếu tự tin, vì thiếu hiểu biết. Tình trạng đó không chỉ gây mất thời gian, không thể hiện được tính sáng tạo, năng động, quyết đoán của người đứng đầu mà còn là nguyên nhân dẫn tới sự trì trệ, không phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Đời sống của nhân dân xã còn gặp nhiều khó khăn, tỷ lệ hộ đói còn cao do nhiều nguyên nhân trong đó có nguyên nhân trên. Đây là một trong những biểu hiện của tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.

Kết quả khảo sát ở xã Eatrul cho chúng tôi thấy tình trạng trong quá trình thực hiện vai trò, cán bộ xã do trình độ pháp luật hạn chế nên đã hướng dẫn nhân dân thực hiện sai, gây phiền hà cho nhân dân, thậm chí làm mất lòng tin trong nhân dân.

“ Do trình độ hạn chế nên hiểu biết về pháp luật không được nhiều” [TH 9, nam, cán bộ địa chính, dân tộc Kinh]

Đối với người dân, khi được hỏi “Sau khi được giải quyết công việc, thường anh (chị) có hài lòng không?” thì có 6/28 số người được phỏng vấn cho rằng một số trường hợp họ không hài lòng lắm vì được hướng dẫn sai so với quy định.

“ Năm ngoái, khi tôi mang tờ chứng nhận học mẫu giáo của con bé tới trường để nhập học lớp 1 thì nhà trường mới nói là phải sửa lại ngày sinh cho cháu mới cho nhập học. Tôi mang lên anh gì làm giấy tờ ở xã thì anh ấy bảo phải cải chính hộ tịch vì ngày sinh trong giấy chứng nhận không đúng với ngày sinh trong giấy khai sinh. Phức tạp lắm, mà mình đâu biết gì. Thế nhưng sau đó tôi mới biết là trường mẫu giáo viết nhầm, chỉ cần cô ở mẫu giáo sửa lại, rồi nhà trường đóng dấu, thế là xong” [TH 40, nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 1].

“Em cũng chả dám để nữa, phần vì gia đình khó khăn, phần vì sợ phạt nhưng khi chị làm dân số nói Nhà nước cho để rồi, cha mẹ có quyền khi nào sinh, có quyền quyết mấy con. Thế em để, sau lại bị phê bình. Lúc ấy mới biết vi phạm. Hỏi thì chị ấy bảo đúng là quy định viết thế nhưng mà hiểu sai. Thì mình chịu” [TH 52, nữ, nhân dân, dân tộc Êđê, thôn Curnil].

Niềm tin của nhân dân vào bộ máy chính quyền xã sẽ bị ảnh hưởng rất nhiều bởi được hướng dẫn sai dẫn tới công việc chậm trễ, thiệt hại kinh tế.

2.1.2.2. Tình trạng yếu kém trong việc ra quyết định và tổ chức thực hiện

**1. Yếu kém trong việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn xã*

Với tư cách là cơ quan đại diện quyền lực của nhân dân, phát huy vai trò tự quản của nhân dân trên địa bàn xã, Hội đồng nhân dân xã quyết định mục tiêu kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng tại cơ sở, bầu và phê chuẩn các chức danh hành chính và những công việc do cấp trên thực hiện trên địa bàn nhất là việc sử dụng đất đai quỹ công, tài sản công.

Bên cạnh những nghị quyết sát hợp với tình hình thực tế như: thu chi ngân sách, phát triển giao thông nông thôn, xây dựng trường học, cơ sở y tế, xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hóa... phù hợp với chủ trương của nhà nước, đáp ứng nguyện vọng của nhân dân thì Hội đồng nhân dân vẫn chưa xây dựng được nghị quyết về mục tiêu phát triển kinh tế phù hợp với điều kiện của xã. Đời sống của nhân dân, do đó còn gặp nhiều khó khăn về cái ăn, cái mặc, sự đi lại.. Chính quyền xã Eatrul chưa đưa ra được biện pháp để nâng cao chất lượng cuộc sống cho nhân dân, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số.

“Có những nghị quyết phù hợp nhưng cũng có những mục tiêu đề ra không thực hiện được” [TH 1, Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê]

“Chính quyền xã rất cố gắng xóa đói, giảm nghèo cho bà con nhưng như năm 2007 vừa qua, cố gắng lắm chúng tôi mới xóa được mấy chục hộ nghèo, lũ về một cái bà con lại nghèo” [TH 26, Trưởng buôn, nam, 52 tuổi, dân tộc Êđê]

“Đồng bào dân tộc vốn có nền kinh tế tự cung tự cấp, hái lượm, dựa vào tự nhiên là chính chuyển ngay sang kinh tế thị trường thì đúng là theo không kịp, yêu cầu Nhà nước phải hỗ trợ giúp đỡ. Mà cấp xã thì có nhiều hạn chế, không giải quyết được” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]

“Đồng bằng trồng lúa nước, thủy lợi tốt. Ở đây bà con cũng trồng lúa bên cạnh làm nương rẫy nhưng mà do thủy lợi kém, ruộng nước chỉ có 1 vụ nên cũng không năng suất. Rẫy chủ yếu đất đồi. Rừng thì phá gần hết, có khuyến lâm nhưng bà con nhận thức về trồng rừng đang còn thấp. Người dân tộc vẫn còn có thói quen đổi hàng lấy hàng nên dịch vụ buôn bán cũng chưa phát triển” [TH 25, Trưởng thôn, nam, 53 tuổi, dân tộc Kinh]

Thực tế tại xã Eatrul cho thấy Hội đồng nhân dân xã Eatrul chỉ quyết nghị có tính thủ tục hình thức để thực hiện những vấn đề mà cấp trên hoặc cấp ủy đã quyết định, hay nói cách khác là quyết nghị những vấn đề đã được biểu quyết rồi (rõ nhất là tính hình thức trong nghị quyết về chi tiêu ngân sách và các chỉ tiêu pháp lệnh hàng

năm) làm cho tính hiệu lực của Hội đồng nhân dân xã rất thấp. Hoạt động của Hội đồng nhân dân xã do đó thiếu sức sống với phần lớn nghị quyết của Hội đồng nhân dân được xây dựng không phải bởi trí tuệ của chính các đại biểu Hội đồng nhân dân mà các đại biểu chỉ thực hiện việc hợp thức hóa ý chí của cấp ủy Đảng, thậm chí ngay cả cơ quan hành chính cùng cấp là Ủy ban nhân dân xã.

“Tôi thấy quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã không phải là quan hệ cấp trên cấp dưới. Ủy ban nhân dân xã dựa trên tình hình cụ thể của xã đưa ra chỉ tiêu, xây dựng kế hoạch rồi đưa ra cho Hội đồng nhân dân quyết.” [TH 13, Xã đội phó, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê.]

“Thực tế các kỳ họp đầy, đưa chỉ tiêu ra họp bàn nhưng chả thấy khi nào Hội đồng nhân dân xã sửa” [TH 14, Phó công an xã, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê.]

Câu nói *“Kinh tế ở địa phương chủ yếu là tự phát”* [TH 22, Phó Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc xã, nam, 50 tuổi, dân tộc Êđê] cho thấy một thực tế rằng, trong lĩnh vực sản xuất, *“nếu nhân dân thấy giá tiêu lên cao thì trồng tiêu, mất giá thì phá đi trồng sắn, rồi giá điều tăng thì lại muốn đua nhau trồng. Bà con ở xã tôi thì đang còn loay hoay với cái ăn, cái mặc lắm”* [TH 47, nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2]. *“Vu đông xuân năm ngoái mất trắng gần hết diện tích gieo trồng vì hạn hán”* [TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh]. Trên thực tế, chính quyền xã Eatrul không đủ khả năng đề ra kế hoạch *“chuyển đổi cơ cấu kinh tế”* cho địa phương.

Như vậy, mặc dù cán bộ chính quyền xã được giao quyền, có phương pháp và các công cụ pháp lý “trong tay” nhưng trong nhiều trường hợp lại sử dụng kém quyền hạn để ra quyết định quản lý nào đó.

Hiệu lực quản lý và điều hành của chính quyền được thể hiện ở chỗ mỗi chủ trương, nghị quyết của Đảng đều đi vào cuộc sống của nhân dân bằng những chương trình, dự án cụ thể. Các chương trình dự án đó phải để dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra. Chính quyền là người nói để dân nghe được và phải nghe dân nói, không làm

những điều phương hại đến lợi ích của nhân dân cũng như không để cho những người lợi dụng dân chủ làm những điều sai trái, vi phạm pháp luật, không tuân thủ những quy định của chính quyền về quản lý xã hội. Theo đánh giá của cán bộ chủ chốt xã Eatrul thì hoạt động của chính quyền xã hiện nay còn thể hiện ở sự bảo trợ của chính quyền cấp trên. Nhiều quyết định của chính quyền đã được thông qua, nhưng không có hiệu lực thi hành ngay, mà còn phải chờ sự phê chuẩn của cấp trên.

“Chúng tôi thực hiện theo pháp luật và theo chỉ đạo của cấp trên là chủ yếu”
[TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh]

Lẽ tất nhiên, sự lãnh đạo của các cấp có vai trò quan trọng đối với việc chỉ đạo, phối hợp nhằm giải quyết tốt các công việc của chính quyền xã nhưng nó cũng dễ tạo ra thói quen thụ động, ỷ lại của chính quyền xã vào cấp trên, mất đi sự tự tin và quyết đoán của cán bộ, công chức xã Eatrul.

“Công tác quản lý và điều hành của Ủy ban nhân dân xã và thực hiện của cán bộ giúp việc Hội đồng nhân dân - Ủy ban nhân dân thiếu đồng bộ, thống nhất. Các kế hoạch, biện pháp tổ chức thực hiện nghị quyết còn chậm trễ, hiệu quả chưa cao” [TH 1, Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê]

“Một số nghị quyết của cấp trên cũng như của địa phương chưa đi vào cuộc sống của nhân dân” [TH 1, Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê]

“Hội đồng nhân dân giao chỉ tiêu trông rừng nhưng Ủy ban nhân dân không thực hiện được vì bà con hầu hết đồng bào dân tộc thiểu số sống nhờ nương rẫy, rẫy mà trông rừng thì lấy gì ăn” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]

Chính quyền xã gồm có Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã. Trong tất cả các mối quan hệ của chính quyền xã thì mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã là quan trọng nhất, phức tạp nhất, bao gồm nhiều mối quan hệ đan xen nhau. Đây là mối quan hệ nội tại, mọi hoạt động của Hội đồng nhân dân xã đều có ảnh hưởng trực tiếp đến vai trò quản lý và điều hành của Ủy ban nhân dân xã và ngược lại

hoạt động của Ủy ban nhân dân xã tốt hay kém sẽ tác động đến vai trò của cơ quan quyền lực Nhà nước ở cơ sở. Có thể nói hiệu lực của chính quyền xã phụ thuộc vào hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã.

Theo quy định của pháp luật, với tư cách là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, Hội đồng nhân dân xã bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân xã, giám sát hoạt động và bãi bỏ những quyết định sai trái của Ủy ban nhân dân xã, yêu cầu Ủy ban nhân dân xã báo cáo về tình hình thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Như vậy mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân xã và Hội đồng nhân dân xã là mối quan hệ phụ thuộc giữa cơ quan hành chính Nhà nước với cơ quan quyền lực Nhà nước cùng cấp. Song với tư cách là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, Ủy ban nhân dân xã có tính độc lập tương đối với Hội đồng nhân dân xã, thể hiện ở Hội đồng nhân dân xã không có quyền ra lệnh về mặt hành chính đối với Ủy ban nhân dân xã do Hội đồng nhân dân xã không phải là cơ quan cấp trên lãnh đạo trực tiếp của Ủy ban nhân dân. Vì thế Ủy ban nhân dân xã có địa vị pháp lý riêng, có những quyền hạn và chức năng trong quản lý hành chính Nhà nước do pháp luật quy định. Và do đó, mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã là mối quan hệ theo chức năng do Nhà nước phân công giữa cơ quan quyền lực và cơ quan hành pháp ở cơ sở.

Trên thực tế, ở xã Eatrul, hoạt động của Ủy ban nhân dân xã có xu hướng thiên về chấp hành mệnh lệnh chỉ đạo của cơ quan Nhà nước cấp trên hơn là chấp hành Nghị quyết Hội đồng nhân dân xã.

“Năm 2007 vừa qua, Ủy ban nhân dân xã không hoàn thành chỉ tiêu của nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã đề ra, ví dụ như trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp, năng suất thấp, bình quân lương thực chỉ 660kg/người/năm, so với cùng kỳ chỉ đạt 67,2%” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]

“ Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân xã hầu như không có, chỉ thấy tổng kết, chỉ thấy chấp nhận. Tôi thấy cái này là do con người. ” [TH 15, Phó công an xã, nam, 36 tuổi, dân tộc Kinh.]

Trong quá trình hoạt động Ủy ban nhân dân xã Eatrul còn tình trạng thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân nửa vờ

“Hàng năm, Ủy ban nhân dân đã thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhưng chưa đạt” [TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh]

Hoạt động giám sát Ủy ban nhân dân xã của Hội đồng nhân dân xã được thực hiện rất hình thức, chủ yếu là thông qua các kỳ họp hoặc các báo cáo của Ủy ban nhân dân. *“Trên thực tế, có thành lập tổ kiểm tra, giám sát song không triển khai, hoạt động”* [TH 24, Chủ tịch Hội Nông dân, nam, 47 tuổi, dân tộc Êđê].

Hoạt động giám sát việc tuân thủ theo pháp luật của tổ chức và công dân trên phạm vi địa bàn xã rất yếu, cụ thể là trong năm 2007, Hội đồng nhân dân xã Eatrul có kế hoạch và thực hiện kiểm tra, giám sát 4 lần nhưng không thấy có báo cáo kết quả kiểm tra, giám sát.

Đại biểu Hội đồng nhân dân chưa làm tròn trách nhiệm của người đại biểu dân cử, chưa thật sự là người đại diện cho quyền lợi, nguyện vọng và ý chí của nhân dân, từ đó chưa phát huy tốt quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương.

“Theo ý kiến của tôi, Hội đồng nhân dân xã thực hiện chức năng giám sát của mình chưa được tốt” [TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh].

“Về hoạt động của Hội đồng nhân dân, tôi thấy Hội đồng nhân dân xã chúng tôi chưa thực hiện tốt chức năng giám sát” [TH 9, Cán bộ địa chính xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh]

“Nếu cho chọn làm chủ tịch Hội đồng nhân dân xã và chủ tịch Ủy ban nhân dân xã thì ai cũng chọn làm chủ tịch Ủy ban nhân dân xã vì nó có thực quyền” [TH 10, Trưởng công an xã, nam, 42 tuổi, dân tộc Kinh]

“Nói tới Hội đồng là nói tới giám sát nhưng về cái này, theo tôi, Hội đồng xã Eatrul thực hiện giám sát chưa cao” [TH 13, Xã đội phó, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê.]

Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã chưa chặt chẽ, chưa phát huy sức mạnh tổng hợp của chính quyền cơ sở, chưa thực sự là đại diện của dân, do dân và vì dân.

“Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã Eatrul chưa có sự kết hợp chặt chẽ trong hoạt động. Nhiều lúc thông tin cho nhân dân còn chưa kịp thời” [TH 1, Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê]

“Nói thật, nhiều hoạt động phối hợp được đề ra nhưng chưa có sự thực hiện triệt để. Theo tôi, mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân chưa chặt chẽ” [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh].

“Nói cái này thì cũng khó nhưng cũng phải thừa nhận giữa Ủy ban chúng tôi với Hội đồng cũng chưa được chặt chẽ lắm” [TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh]

Kết quả quan sát tại trụ sở Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã Eatrul, cho thấy hoạt động của chính quyền xã chưa chuyên nghiệp, chưa tương xứng với tư cách là một bộ máy: đội ngũ cán bộ xã đeo bảng tên trong giờ làm việc; không đủ phòng làm việc cho từng bộ phận, làm việc không đúng giờ...

Trong điều kiện đó, sự sắp xếp công việc không khoa học khiến cho công việc được giải quyết chậm, đặc biệt là những việc liên quan tới lợi ích cho nhân dân như giải quyết đất ở và đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số, thu thuế các hộ kinh doanh trên địa bàn.

“Toàn xã hiện nay vẫn còn 89 hộ gia đình chưa có đất ở theo quyết định 132/TTg” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]

Khi được hỏi về việc *“phối hợp trong công tác”* thì hầu hết các thành viên của Ủy ban nhân dân xã thừa nhận rằng lâu nay chủ yếu họ chỉ tập trung vào lĩnh vực chuyên môn, lĩnh vực mà mình phụ trách mà ít quan tâm tới công việc chung của Ủy

ban, ít tham gia phát biểu ý kiến mang tính toàn diện để cùng với Ủy ban nhân dân xã có những quyết định quản lý và điều hành sát hợp. Từ đó chính quyền xã cũng gặp khó khăn trong quá trình thực hiện nghị quyết, kế hoạch

Công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại – tố cáo của công dân là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của chính quyền xã nhằm tạo ra sự gắn bó chặt chẽ giữa nhân dân với cơ quan công quyền; giữa cử tri với cơ quan dân cử. Nếu giải quyết mối quan hệ này sẽ đem lại niềm tin của cử tri đối với cơ quan đại diện do nhân dân bầu ra. Tại Eatrul, đơn thư khiếu nại được tổ chức tiếp nhận tại trụ sở, do cán bộ tư pháp – hộ tịch tiếp nhận và giải quyết. Trong năm 2007, chính quyền xã đã tiếp nhận 9 trường hợp đơn thư trong đó có 3 đơn liên quan tới tranh chấp đất đai (cả 3 đơn đều không đủ yếu tố giải quyết – điều này cho thấy trình độ hiểu biết pháp luật của nhân dân còn nhiều hạn chế), 4 đơn tranh chấp dân sự (không thuộc thẩm quyền, chuyển cơ quan chức năng) và 2 đơn xin ly hôn (chuyển về thôn, buôn giải quyết). Xã Eatrul hiện nay chỉ có 1 cán bộ tư pháp, đảm nhiệm rất nhiều công việc: hộ tịch, chứng thực bản sao, giải quyết đơn thư... Thực trạng việc giải quyết đơn thư cho nhân dân *“ít hơn so với các công việc khác”* [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh] và mới chỉ dừng lại ở việc *“tiếp nhận, tổng hợp và phân loại, sau đó chuyển tới các cơ quan chức năng”* [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh].

Kết quả khảo sát ở xã Eatrul cho thấy nhân dân có tâm lý coi chính quyền là cái gì đó xa cách với hiện thực hàng ngày của họ. Khi người dân có việc phải lên trụ sở chính quyền xã ví dụ như chứng thực bản sao các văn bằng để nhập học cho con, làm giấy tờ nhà đất, khai sinh,... thì họ thường có tâm lý chuẩn bị sẵn sàng rằng công việc không thể mau chóng xong ngay được. Họ chủ động sắp xếp thời gian, nghỉ việc nương rẫy để *“lên xã”*.

“Có hôm tui lên xã chờ cả ngày mới chứng xong giấy khai sinh cho con vì cán bộ không có ở đây” [TH 43, nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2].

“Các cán bộ bận nhiều việc nên có lúc lên xã mà không được việc. Có khi đi họp trên huyện, có khi đi học” [TH 35, nam, nhân dân, dân tộc Kinh, buôn Plum]

“Những việc phải lên xã toàn anh ấy (chồng) đi chứ em biết gì đâu. Em ngại lên xã lắm. Mà có khi nhà em cả năm không đến trụ sở xã lần nào. Có việc gì thì hay hỏi bác trưởng buôn” [TH 52, nữ, nhân dân, dân tộc Êđê, thôn Curmil]

Khi được hỏi *“Anh (chị) có cảm thấy thoải mái khi đến Ủy ban nhân dân giải quyết công việc không?”* thì có 8/28 số người được hỏi cho rằng *“có thoải mái”*, 6/28 người trả lời theo hướng *“rất ngại khi phải lên xã”*, số còn lại đều cười và trả lời kiểu *“có công việc thì đến, xong việc thì về thôi”* [TH 59, nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2]. Khi người dân cảm thấy thoải mái, hài lòng gặp chính quyền để giải quyết công việc thì mới chứng tỏ được hiệu lực của chính quyền xã. Và ngược lại nhân dân không cảm thấy thoải mái hoặc tình cảm không rõ ràng là chỉ báo cho thấy hiệu lực của chính quyền xã thấp bởi vì xét cho cùng bộ máy chính quyền xã được thiết lập, hoạt động là để mang lại lợi ích cho nhân dân địa phương. Giải quyết công việc cho nhân dân trong tầm quyền là trách nhiệm của chính quyền chứ không phải là sự *“ban ơn”*.

Có 21/28 người khi được hỏi *“có biết lịch tiếp dân của chính quyền xã không?”* trả lời rằng họ không biết. Câu trả lời *“Tôi không để ý vì cũng ít khi phải ra trụ sở xã”* tương đối đại diện cho lý do người dân không biết lịch tiếp dân của chính quyền xã Eatrul.

Trong cộng đồng, khi xảy ra xích mích, tranh chấp thì người dân có tâm lý muốn giải quyết nhanh chóng nên họ đến gặp trưởng thôn hơn là lên xã giải quyết. Nghe nói tới pháp luật thì người dân rất ngại vì *“lên xã giải quyết lâu lắm, pháp luật không thể nhanh được mà công việc cần giải quyết ngay”* [TH 42, nam, nhân dân, dân tộc M’ông, thôn 1]. Đó cũng chính là lý do khiến cho công việc tiếp nhận đơn thư khiếu nại của nhân dân trên địa bàn xã Eatrul *“tương đối ít”*.

2.2. Những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul – huyện KrôngBông – tỉnh ĐắkLắk

2.2.1. Nguyên nhân từ phía cơ cấu tổ chức của bộ máy chính quyền xã

2.2.1.1. Tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền xã

Lý thuyết cấu trúc – chức năng cho phép chúng ta tiếp cận chính quyền cơ sở với tư cách là một bộ phận cấu thành nên bộ máy quản lý nhà nước. Vì sao hiệu lực của chính quyền xã Eatrul lại yếu kém, vì sao các bộ phận cấu thành nên bộ máy chính quyền xã Eatrul lại không hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ? Từ giả thuyết nghiên cứu cơ cấu tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền xã Eatrul có sự bất hợp lý dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở, chúng tôi đã tiến hành khảo sát cơ cấu tổ chức của bộ máy chính quyền xã trên thực tế.

Qua nghiên cứu những quy định liên quan tới tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền xã, chúng tôi nhận thấy những quy định về chính quyền xã nói riêng và chính quyền địa phương nói chung còn thể hiện nhiều nội dung mang tính bao cấp, tập trung trong việc quản lý xã hội.

Sự giản đơn và tập trung, bao cấp trong quy định về chính quyền cấp xã đã làm cho chính quyền xã Eatrul khó khăn hơn trong quá trình nỗ lực nâng cao hiệu lực quản lý của mình. Điều đó được thể hiện như sau:

Thứ nhất, chính quyền nhà nước ở Việt Nam được chia thành bốn cấp (kể cả trung ương), theo kiểu các hình chóp nhỏ nằm trong các hình chóp lớn. Các vấn đề quản lý xã hội ở địa phương đều được pháp luật quy định cho tất cả 3 cấp của chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã). Nói cách khác, chính quyền cấp xã phải thực hiện tất cả những công việc quản lý xã hội như chính quyền cấp huyện, chính quyền cấp tỉnh (chỉ khác ở địa bàn quản lý). Với quy định như vậy, chính quyền xã Eatrul hiện nay có thể nói trong nhiều trường hợp rơi vào tình trạng căng thẳng trong khi thực hiện vai trò xã hội bởi yêu cầu từ phía xã hội vượt quá khả năng thực hiện của chính quyền xã.

“Trong quá trình xây dựng kế hoạch và quyết định biện pháp thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm, các chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công và chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cây trồng và vật nuôi theo quy hoạch chung, chúng tôi gặp khó khăn bởi năng lực hạn chế”[TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh].

Và thực tế cho thấy, mặc dù theo quy định thì chính quyền cấp xã có rất nhiều quyền hạn và nhiệm vụ nhưng chính quyền xã Eatrul lại có khả năng kém trong việc sử dụng quyền hạn đó, chủ yếu chờ đợi sự chỉ đạo của cấp trên và thực hiện. Về vấn đề này, chúng tôi sẽ nói rõ hơn trong phần 3.3.3.

Thứ hai, việc tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền không có sự phân biệt giữa vùng đồng bằng và miền núi, giữa vùng có dân tộc Kinh với các vùng có nhiều dân tộc thiểu số. Hiện nay, không có một văn bản pháp luật nào dành riêng cho chính quyền địa phương thuộc những vùng này. Trong nhiều trường hợp, chính quyền xã Eatrul rất lúng túng trong hoạt động bởi đặc trưng điều kiện kinh tế xã hội ở địa phương cần có những hướng dẫn cụ thể hơn.

Thứ ba, cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã là "bản sao" của chính quyền cấp trên. Chính quyền cấp trên có cơ cấu tổ chức như thế nào và các hình thức hoạt động ra sao thì chính quyền cấp xã cũng có cơ cấu tổ chức và hình thức hoạt động như vậy.

Những biểu hiện của sự bao cấp còn thể hiện ở việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa xã có sự bảo trợ của chính quyền cấp trên, nặng về cơ chế “xin – cho”.

Với những quy định mang những đặc điểm như vậy, trong hoạt động của chính quyền xã Eatrul hiện nay thiếu sự chủ động, sáng tạo. Theo đó, trong tâm lý chờ đợi sự “*phê duyệt*” của chính quyền cấp trên, chính quyền xã Eatrul thiếu những quyết định quản lý xã hội sát hợp với địa phương.

Mặc dù chính quyền xã là một tế bào hợp thành toàn bộ cơ thể sống của nhà nước, một cấu kiện tạo nên tòa nhà xã hội nhưng chính quyền xã cũng là một chỉnh thể

trong hoạt động vận hành, tổ chức và điều chỉnh như tự nó đã là một cơ thể sống. Bởi vậy, có một số nguyên nhân mang tính cấu trúc dẫn tới tình trạng không hoàn thành chức năng của các bộ phận cấu thành nên bộ máy chính quyền xã, từ đó khiến cho hiệu lực của chính quyền xã Eatrul chưa cao.

Ví dụ, hiện nay, theo quy định, Ban Tư pháp cấp xã đang hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm. Thực tế, kết quả hoạt động của Ban chủ yếu là của cán bộ Tư pháp – Hộ tịch. Các thành viên khác trong Ban Tư pháp chỉ có tên, rất mờ nhạt trong việc chịu trách nhiệm. Trong khi đó, biên chế cho cán bộ Tư pháp – Hộ tịch chỉ được có một người với rất nhiều việc phải làm: tham mưu soạn thảo văn bản, thẩm định văn bản, tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật, đăng ký các sự kiện hộ tịch, trợ giúp pháp lý, chứng thực bản sao... Sự bất hợp lý đó khiến cho công việc không được giải quyết kịp thời, bộ máy hoạt động không thông suốt.

Chúng tôi cho rằng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân xã Eatrul còn mang tính hình thức vì Hội đồng nhân dân xã không có bộ máy làm việc độc lập của mình. Hội đồng nhân dân xã Eatrul không có văn phòng làm việc riêng của mình. Số đại biểu Hội đồng nhân dân xã là công chức giữ các chức vụ trong Ủy ban nhân dân xã và các cơ quan chuyên môn chiếm tỷ lệ khá lớn, vì vậy, việc kiểm tra, giám sát của Hội đồng nhân dân sẽ rất khó thực hiện đối với Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của nó. *“Các nghị quyết của Hội đồng nhân dân còn mang tính chung chung, thiếu tính chất của quy phạm pháp luật cụ thể nên rất khó thực hiện”* [TH 7, Cán bộ văn hóa – thông tin xã, nam, 42 tuổi, dân tộc Kinh]

Bên cạnh đó, chúng tôi thấy cơ chế phân bổ tài chính hiện nay chưa thỏa đáng. Kinh phí hoạt động của Hội đồng nhân dân bị lệ thuộc vào kinh phí hoạt động của Ủy ban nhân dân dẫn tới tình trạng chưa chủ động trong công việc. Kinh phí hoạt động hàng năm của Hội đồng nhân dân xã bao gồm việc sử dụng vào các khoản chi cho các hoạt động như: chi trả sinh hoạt phí cho đại biểu, sinh hoạt tổ đại biểu, chi cho hoạt động tiếp xúc cử tri, các kỳ họp định kỳ và hội nghị, văn phòng phẩm, mua sắm nhỏ,

tạp chí, sách báo, in ấn tài liệu, tiếp khách. Vì thu không đủ chi nên một số hoạt động đã không được thực hiện như tổ chức cho đại biểu tham quan học tập kinh nghiệm, triển khai, tập huấn nâng cao nghiệp vụ cho đại biểu hội đồng nhân dân, chi trả công tác phí cho cán bộ đi kiểm tra, xác minh đơn thư, khiếu nại, tố cáo.

“Mặc dù hàng năm dự trù kinh phí của Hội đồng nhân dân xã có các hạng mục cụ thể nhưng do Ủy ban nhân dân xã là chủ tài khoản nên cũng có trường hợp từ từ chi sau cũng được” [TH 5, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 40 tuổi, dân tộc Êđê]

“Về cơ chế tài chính thì rõ ràng rồi nhưng nhiều khi cũng sợ mâu thuẫn cá nhân, sợ làm mất lòng chủ tài khoản thì việc chi cũng khó khăn” [TH 18, Chủ tịch Hội Cựu chiến binh, nam, 55 tuổi, dân tộc Kinh]

Như vậy, sự bất hợp lý trong cơ cấu tổ chức, hoạt động của chính quyền cấp xã đã dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul. Đáng lưu ý, xã Eatrul có những đặc trưng như: là một vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số, thành phần dân tộc đa dạng, trình độ dân trí thấp, kinh tế kém phát triển, khí hậu không tốt cho hoạt động sản xuất nông nghiệp, an ninh chính trị tiềm ẩn sự mất ổn định..nhưng hiện nay trong cơ cấu tổ chức, hoạt động của chính quyền xã Eatrul chưa thể hiện được khác biệt với những xã vùng đồng bằng. Theo chúng tôi, hầu hết những địa phương có đông đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên hiện nay đang trong tình trạng tương tự.

2.2.1.2. Quan hệ giữa chính quyền xã Eatrul với các thiết chế xã hội khác trên địa bàn

Luận văn tiếp cận chính quyền cấp xã với tư cách là một bộ máy, một hệ thống do đó, hiệu lực của chính quyền xã Eatrul sẽ không chỉ bị phi phối bởi các yếu tố thuộc về cấu trúc mà còn bị chi phối bởi mối quan hệ giữa chính quyền xã Eatrul với các thiết chế xã hội khác trên địa bàn.

Mối quan hệ giữa chính quyền cơ sở với chính quyền cấp trên

Theo quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thì Hội đồng nhân dân huyện có trách nhiệm hướng dẫn, giúp đỡ và giám sát

các hoạt động của chính quyền xã về thực thi pháp luật, ban hành Nghị quyết và chấp hành Nghị quyết của cấp trên, hướng dẫn nghiệp vụ cho cấp xã trong lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương. Quan hệ giữa Hội đồng nhân dân huyện với chính quyền xã không phải là mối quan hệ trực tiếp mà là quan hệ gián tiếp nhưng theo quy định của pháp luật thì Hội đồng nhân dân huyện có quyền giải tán Hội đồng nhân dân xã là cơ quan trực tiếp bầu ra Ủy ban nhân dân xã trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân, trình Hội đồng nhân dân tỉnh phê chuẩn trước khi thi hành. Như vậy mặc dù Hội đồng nhân dân không có sự phụ thuộc hệ thống thứ bậc như hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nhưng trong mức độ nhất định nó vẫn có tính hệ thống.

Như vậy, mặc dù là quan hệ gián tiếp nhưng mọi hoạt động của Hội đồng nhân dân huyện đều ảnh hưởng trực tiếp tới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã.

Huyện KrôngBông hiện nay có 12 xã, thị trấn. Do địa bàn rộng, công tác kiểm tra, giám sát của Hội đồng nhân dân huyện KrôngBông với chính quyền xã không được tiến hành một cách toàn diện mà mới chỉ dừng lại ở những cơ sở trọng điểm, trọng tâm. Từ đó, công tác kiểm tra giám sát của Hội đồng nhân dân huyện KrôngBông đối với chính quyền xã Eatrul không được tiến hành thường xuyên, có kỳ hạn. Thực trạng Hội đồng nhân dân huyện KrôngBông không thể đánh giá chính xác hoạt động của chính quyền xã Eatrul là có thật.

Ủy ban nhân dân huyện là cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp của Ủy ban nhân dân xã. Khi được hỏi *“Đồng chí đánh giá về mức độ chặt chẽ trong công tác điều hành, lãnh đạo của chính quyền cấp trên với chính quyền xã Eatrul như thế nào”* thì có 8/11 cán bộ chính quyền xã đánh giá đó là mối quan hệ chặt chẽ, có lịch làm việc hàng tuần, hàng tháng. Điều đáng lưu ý là trong số 3 cán bộ đánh giá rằng mức độ quan hệ giữa chính quyền cấp trên với chính quyền xã Eatrul chưa chặt chẽ có Bí thư Đảng ủy xã, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã. Họ cho rằng mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân huyện KrôngBông và Ủy ban nhân dân xã Eatrul đang diễn ra theo kiểu *“Không có lịch*

làm việc hàng tháng. Khi nào có công việc triển khai thì cấp trên mời họp. Khi nào cấp dưới cần xin ý kiến lãnh đạo giải quyết công việc thì có quan hệ trao đổi” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh].

Chúng tôi cho rằng thông tin từ ông Bí thư Đảng ủy xã và ông Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã đáng tin cậy hơn mặc dù là thiểu số. Có hai hướng để giải thích: Thứ nhất, có thể đa số cán bộ chính quyền xã không quan tâm tới công việc của lãnh đạo bởi thông thường họp giao ban, trao đổi công việc với cấp trên là công việc của lãnh đạo nên số cán bộ này đã có sự đánh giá sai. Thứ hai, đa số cán bộ có tâm lý e ngại khi nhận xét, đánh giá về những vấn đề liên quan tới cấp trên.

Do không có họp định kỳ, giao ban thường xuyên nên trong công tác lãnh đạo và điều hành các hoạt động của chính quyền xã, Ủy ban nhân dân huyện đôi lúc còn lúng túng, chưa có định hướng cụ thể cho việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế cho xã. Từ đời sống của nhân dân còn gặp nhiều khó khăn. Ví dụ, năm 2006 -2007, được hưởng chính sách đầu tư trực tiếp cho các hộ nghèo đồng bào dân tộc thiểu số, một số hộ nghèo dân tộc thiểu số ở xã Eatrul được cấp trên hỗ trợ giống cây điều (một trong những loại cây công nghiệp). Mặc dù được cấp miễn phí cây giống nhưng nhân dân rất miễn cưỡng khi nhận, sau khi nhận về trồng xong thì không chăm sóc, gây lãng phí lớn mà đời sống nhân dân thì khó khăn vẫn hoàn khó khăn. *“Bà con không mặn mà việc trồng điều vì cho rằng điều kiện tự nhiên không phù hợp, vào thời điểm các tháng 11 và 12 khi cây điều ra hoa ở Krông Bông vẫn còn mưa, tỷ lệ đậu quả rất thấp, như vậy sẽ không mang lại hiệu quả kinh tế.”* [TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh]

“Nhà tui nhận 280 cây giống điều cao sản về trồng dặm vào 1ha sản, nhưng từ khi trồng đến nay tui chẳng ngó ngàng xem cây điều sống hay chết” [TH 29, Trưởng buôn, nam, 49 tuổi, dân tộc Êđê]. Đến đây, chúng tôi lại thấy, trước khi lập kế hoạch hỗ trợ, chính quyền cấp trên đã không dựa trên thực tiễn của địa phương. Tại thời điểm nhân dân được hỗ trợ cây điều, bà con lại đã trồng sản từ một dự án của một công ty

trước đó. Vì vậy, khi trồng điều, bà con phải phá bỏ sắn, hoặc trồng xen. Mục đích hỗ trợ, cải thiện đời sống vật chất cho đồng bào nghèo dân tộc thiểu số đã không đạt được mà còn gây lãng phí. “*Trước đây ở xã Ea Trul, bà con đã trồng 12ha điều, nhưng năng suất thấp, nên thu nhập cũng chỉ đạt 2-3 triệu đồng/ha. Có hộ như Ma Huor ở buôn Plum đang chặt bỏ cây điều để trồng cây khác. Vì vậy khi nhận giống điều bà con đã không ưng bụng.*”[TH 1, Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê]

“Địa phương chúng tôi trồng cà phê, điều không được vì đất không hợp, chỉ trồng được lúa, ngô, sắn kết hợp với chăn nuôi các loại gia súc như bò, dê... Chúng tôi cần nhất là hệ thống thủy lợi” [TH 1, Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê]

Trong hoạt động điều hành, các cơ quan chuyên môn của huyện hoạt động còn mang tính hành chính, ít xuống cơ sở cùng cấp xã giải quyết những vấn đề thuộc lĩnh vực được phân công hoặc kiểm tra công tác chuyên môn theo quy định của ngành dọc. Từ đó có những công việc giải quyết không kịp thời hoặc có những vấn đề xảy ra ở xã nhưng cơ quan chuyên môn không nắm, từ đó vai trò tham mưu của cơ quan chuyên môn hạn chế.

Thực trạng đó dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền Eatrul do chịu nhiều sức ép, lúng túng trong việc tổ chức thực hiện chỉ đạo của chính quyền cấp trên.

Mối quan hệ giữa chính quyền xã với các tổ chức chính trị xã hội ở Eatrul

*1. Mối quan hệ giữa chính quyền xã với Đảng ủy xã

Cấp ủy Đảng có vai trò lãnh đạo trực tiếp đối với Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã bằng việc kiểm tra việc chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách, chỉ thị, Nghị quyết của Đảng. Sự lãnh đạo của Đảng ủy xã còn thể hiện việc giới thiệu đảng viên ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân vào các chức danh chủ chốt của xã.

Theo quy chế làm việc thì trong các kỳ họp Hội đồng nhân dân và cuộc họp của Ủy ban nhân dân xã đều có sự tham dự và chỉ đạo của Thường trực cấp ủy xã, ngoài ra còn có chế độ họp đầu tuần giữa Thường trực cấp ủy xã với lãnh đạo Ủy ban nhân dân xã để trao đổi thông tin, có sự lãnh đạo và chỉ đạo kịp thời các hoạt động trên địa bàn.

Có 10/11 cán bộ chính quyền xã Eatrul đánh giá quan hệ giữa chính quyền xã Eatrul với Đảng ủy xã Eatrul là mối quan hệ chặt chẽ. Chỉ có 1 cán bộ cho rằng “*Nhìn chung mối quan hệ thường xuyên được duy trì nhưng có lúc chưa được chặt chẽ. Sự chỉ đạo của Đảng ủy xã còn chung chung quá*” [TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh]

Kết quả phỏng vấn cán bộ Đảng ủy xã Eatrul về vấn đề này cho chúng tôi thông tin ngược lại.

“*Đôi khi quan hệ giữa Đảng ủy xã với chính quyền còn chưa chặt chẽ. Nhiều thông tin, nhiều văn bản có liên quan đến chế độ, chính sách Ủy ban không sao (ý nói không photocopy) gửi về Đảng ủy để nắm bắt kịp thời lãnh đạo, chỉ đạo*” [TH 2, Phó bí thư Đảng ủy xã + Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã, nam, 51 tuổi, dân tộc Kinh]

“*Theo tôi, chưa chặt chẽ vì thực tế, chỉ đạo đang còn chung chung mà thực hiện thì nhiều khi chưa sát*” [TH 1, Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê]

Vì sao kết quả phỏng vấn lại cho hai luồng thông tin khác nhau, chúng tôi cho rằng do đa số cán bộ chính quyền ở xã Eatrul vẫn có tâm lý cho rằng mọi sự lãnh đạo của Đảng ủy đều đúng (xem thêm phần 3.3.3).

Theo chúng tôi, tình trạng Đảng ủy xã còn lúng túng, chưa định hướng cụ thể trong công tác chỉ đạo nhất là về chuyển dịch cơ cấu kinh tế của xã là có thật, đồng thời cũng có tình trạng chính quyền xã Eatrul trong nhiều trường hợp thụ động, ỷ lại dẫn tới sự khó khăn khi phải phân biệt trách nhiệm của Đảng ủy hay của chính quyền.

Bên cạnh đó, ở xã Eatrul có một thực trạng là số lượng đảng viên làm kinh tế giỏi không nhiều. Phần đông gia đình đảng viên làm ăn kém hiệu quả, đời sống khó khăn nhưng vẫn chưa có hướng khắc phục. Phỏng vấn 32 cán bộ xã (đều là đảng viên) cho kết quả có 30/32 người cho rằng điều kiện kinh tế gia đình khó khăn đã khiến cho họ khó có thể hoàn thành công việc được giao, đặc biệt khi được yêu cầu làm việc thêm ngoài giờ. Do chưa đảm bảo đời sống vật chất và tinh thần cho gia đình mình nên họ cũng không có điều kiện lo cho cái chung - cái xã hội. Mặt khác, do bản thân các

đảng viên chưa có hướng khắc phục khó khăn nên cũng chưa trở thành tấm gương cho quần chúng noi theo được. Thực trạng đó phần nào cũng khiến cho uy tín của Đảng trước chính quyền, trước nhân dân bị sụt giảm. Và từ đó gây khó khăn hơn cho chính quyền xã trong việc tổ chức thực hiện các quyết định của Đảng ủy xã.

*2. Mối quan hệ giữa chính quyền xã với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên ở cơ sở

Theo quy định chung thì mối quan hệ giữa chính quyền xã với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên là mối quan hệ phối hợp để cùng thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Nếu như giữa chính quyền xã và Mặt trận tổ quốc, các tổ chức thành viên có sự phối hợp chặt chẽ thì mức độ hoàn thành vai trò, thực hiện đúng chức năng của tất cả các tổ chức sẽ được đảm bảo và ngược lại nếu đó là sự phối hợp mang tính hình thức, thiếu các yếu tố mang tính ràng buộc thì sẽ dẫn tới tình trạng không hoàn thành vai trò của các tổ chức, đặc biệt là tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã.

Trả lời câu hỏi phỏng vấn “*Anh (chị) đánh giá như thế nào về mối quan hệ giữa chính quyền xã Eatrul với Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên*”, có 12/32 cán bộ trả lời rằng quan hệ “*chưa được chặt chẽ*”, số cán bộ còn lại cho rằng “*quan hệ bình thường, có sự phối hợp. Không xảy ra mâu thuẫn gì*” [TH 17, Phó Chủ tịch Ủy ban Mặt trận tổ quốc xã, nam, 53 tuổi, dân tộc Kinh]

“*Sự phối hợp chưa đồng bộ, còn mang tính hình thức hoặc đối phó, các ý kiến đóng góp của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tại các kỳ họp Hội đồng nhân dân xã chưa thể hiện vai trò kiểm tra, giám sát đối với hoạt động của chính quyền xã*” [TH 5, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 40 tuổi, dân tộc Êđê]

“*Nhiều khi các ý kiến đề xuất của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc không được quan tâm hoặc giải quyết thỏa đáng, ví dụ như phân bổ ngân sách, thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, công khai việc thực hiện các công trình có nguồn vốn từ Nhà nước và nhân dân đóng góp.*” [TH 20, Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc xã, nam, 51 tuổi, dân tộc Êđê]

“Tiếng nói của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã còn mang tính thủ tục trong các kỳ họp. Trong công việc nhiều lúc chưa được thỏa thuận với nhau, còn phân biệt theo kiểu cá nhân” [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh]

Trong các cuộc họp của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên thiếu sự có mặt của đại diện Ủy ban nhân dân xã, từ đó thiếu thông tin để phổ biến cho ngành mình cùng tham gia tổ chức thực hiện để tạo nên phong trào hành động có tính rộng khắp, có lúc nặng tính hành chính trong quản lý, điều hành, thiếu tính phối hợp trong công tác vận động quần chúng nên chỉ mới dừng lại ở công tác triển khai bằng văn bản, chưa đi vào thực tiễn cuộc sống.

Do Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận còn phụ thuộc vào sự phân bổ ngân sách từ chính quyền nên công tác giám sát hoạt động chính quyền xã nói chung, hoạt động của Ủy ban nhân dân xã nói riêng thiếu tính kiên quyết, còn nể nang, ngại va chạm, sợ trù dập nên hiệu quả hoạt động giám sát chưa cao..

Một vài tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc trong hoạt động còn mang nặng tính "khai hội", ít chú ý tới kết quả và hiệu quả hoạt động, có những phong trào "phát nhưng không động", có lúc còn lúng túng trong phương thức tập hợp đoàn viên, hội viên, hình thức hoạt động còn xơ cứng, chưa linh hoạt sôi động, chưa đáp ứng đến lợi ích thiết thực của người dân nên công tác vận động quần chúng ở một vài tổ chức đoàn thể chính trị chưa mang lại hiệu quả thiết thực

Thực trạng đó khiến chính quyền xã Eatrul chưa phát huy được sức mạnh tổng hợp của mọi tầng lớp nhân dân tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị ở địa phương. Từ đó khiến hiệu lực của chính quyền xã chưa cao.

Mối quan hệ giữa chính quyền xã và thôn

Xã và thôn, buôn đều có chung vị trí, vai trò của cơ sở nhưng xã và thôn, buôn là những dạng cơ sở có chức năng, vị thế xã hội khác nhau. Xã là cấp cơ sở của quản lý hành chính nhà nước. Chính quyền xã là hình ảnh đại diện của nhà nước, của chính phủ ở cơ sở nông thôn. Chức năng, quyền hạn quản lý đó thể hiện trên phạm vi xã, do đó

quyền quản lý của xã xuống tận thôn, buôn, mọi hộ gia đình. Xã có quyền chỉ thị cho thôn, ủy quyền cho thôn, theo chức trách, thẩm quyền nhưng có giới hạn.

Trong khi đó, thôn, buôn là một cộng đồng tự quản, không phải là một cấp hành chính. Bộ máy của xã hình thành theo luật tổ chức chính quyền, theo hiến pháp và các đạo luật khác của nhà nước có liên quan. Bộ máy đó do dân bầu nhưng theo hình thức dân chủ đại diện. Trong khi đó, ở thôn, buôn thì toàn dân mà thực chất là toàn thể các chủ hộ dân trực tiếp bầu ra trưởng thôn. Đây là người đại diện cho tinh thần tự quản của dân, cùng với dân trong thôn tự quản lý công việc của mình. Đó là dân chủ trực tiếp. Thôn tự quản đồng thời cũng phải thực hiện một số nghĩa vụ quản lý do xã ủy quyền.

Quản lý ở xã mang tính pháp lý chính thống, có cả cưỡng chế, cưỡng bức theo pháp luật, lý trí, trong khi tự quản ở thôn, buôn lại dùng thuyết phục, phân công hợp tác tự nguyện giao lưu, khế ước, tự nguyện theo “thỏa ước”. Như vậy, quản lý và tự quản không đối lập loại trừ nhau, không chia cắt nhau mà dựa vào nhau, hỗ trợ thúc đẩy, chi phối lẫn nhau. Thôn tự quản theo sợi dây liên hệ giữa các chủ thể nhân cách: cá nhân – chủ hộ - trưởng thôn – trưởng họ theo những điều khoản của hương ước, quy ước đồng thời tuân thủ theo pháp luật. Dư luận xã hội trong cộng đồng thôn là một sức mạnh điều chỉnh tự quản cộng đồng. Tự quản còn có sức hỗ trợ của đạo đức, kinh tế, tâm lý, lối sống. Còn quản lý luôn quy chiếu theo quyền và nghĩa vụ do luật định. Nếu quản lý chặt chẽ, nghiêm minh, có hiệu lực sẽ tạo ra môi trường, điều kiện để thúc đẩy tự quản. Tự quản cung cấp cho quản lý những thông tin và kết quả để thúc đẩy quản lý tốt hơn, nhanh hơn và hiệu quả hơn, đồng thời tự quản giám sát quản lý, tham gia vào quản lý. Đó cũng chính là những biểu hiện chủ yếu của sự tác động qua lại giữa quản lý và tự quản, của quan hệ giữa xã và thôn mà mọi nỗ lực đổi mới của Hệ thống chính trị ở cơ sở hướng tới nhằm thực hiện quyền dân chủ và làm chủ của nhân dân.

Như nhiều nơi có đông đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk, việc điều hành, quản lý buôn làng ở Eatrul có sự kết hợp tương đối linh hoạt

giữa quản lý truyền thống (bằng luật tục) và quản lý hành chính. Ví dụ, trong hành động của người Êđê ở xã Eatrul không có nhiều kiến thức pháp luật, nhưng lại chứa đựng nhiều nội dung của luật tục. Đây là một trong những thuận lợi lớn trong việc điều hành và quản lý cộng đồng. Sự tự nguyện, tự giác, tinh thần dân chủ cao trong ứng xử của luật tục Êđê không chỉ trở thành một thứ văn hóa pháp luật cần được phát huy mà còn là thành tố của văn hóa đạo đức, góp phần quan trọng trong việc điều tiết, kìm nén những dục vọng, tham vọng của mỗi cá nhân trong quá trình sống, tiếp xúc giao lưu xã hội. Ông buôn trưởng buôn Blum có đọc cho chúng tôi một vài điều trong ghi trong luật tục: *“Hắn là kẻ đi ăn trộm, ắp núp để ăn cắp, lấy mọi thứ trong tầm tay hắn; hắn ăn trộm thóc, gạo hoặc kê, tìm đánh cắp, ăn trộm của cải của tù trưởng nhà giàu, của cải của những người anh em dân làng của hắn. Hắn thò tay lấy, chân vừa bước, mắt vừa lăm lét, hắn lợi dụng đêm hôm để ăn cắp, ăn trộm. Hắn là kẻ ăn cắp không có duyên cớ, ăn trộm không có lý do; của cải của người ta hắn đã lấy không.....Con chó mà đi ăn vụng thì người ta ném cho ăn một quả cà nóng, con người mà xấu thì phải lấy lời dạy bảo, nếu còn tái phạm thì phải trừng phạt nghiêm khắc hơn...”*

“Đã lấy vợ thì phải ở với vợ cho đến chết, đã cầm cân mời rượu thì phải vào cuộc cho đến khi rượu nhạt; đã đánh công thì phải đánh đến khi người ta giữ tay lại. Chó có ban đêm thì nói thế này, ban ngày thì nói thế khác, vừa quay lưng đi là đã sinh ra chuyện khác rồi...”. Mặc dù vậy, luật tục ở một khía cạnh khác, làm cho chất lượng cuộc sống cộng đồng đi xuống, thể hiện ở một ý thức pháp luật ở trình độ thấp, thậm chí, người dân hành động theo một số điều trong luật tục mâu thuẫn với pháp luật của nhà nước, ví dụ như: việc kết hôn trước tuổi thành niên; tình trạng kết hôn giữa những người cùng huyết thống; không cho thay đổi họ, tên; người chồng trong gia đình không có quyền hưởng di sản thừa kế... Các hình phạt của luật tục trực tiếp làm bản cùng hóa người vi phạm, gây lãng phí tài sản (cúng tạ thần linh, cả buôn làng ăn uống phạt vạ...). Tình hình đó đòi hỏi chính quyền xã Eatrul phải có những biện pháp quản lý chặt chẽ,

ngghiêm minh; đòi hỏi cán bộ chính quyền xã phải là những cán bộ hiểu dân, hiểu pháp luật thì hiệu lực của chính quyền mới cao được.

Kết quả khảo sát ở xã Eatrul cũng cho chúng tôi thấy, trường thôn, buôn phải làm rất nhiều việc trong khi phụ cấp thì chỉ được 210.000 đ một tháng. Trong điều kiện hiện nay có ý kiến cho rằng chính quyền cấp xã được coi như là cấp trung gian. Đây có lẽ không phải là một dấu hiệu tốt. Vấn đề chính là nhiều khi chính quyền xã tự biến mình thành cấp trung gian, đẩy việc xuống cho cho các trường thôn, buôn. Điều này làm cho các trường thôn, buôn phải làm quá nhiều việc vốn là của chính quyền cấp cơ sở. Cần nhận thức rằng về mặt pháp lý, hiện nay thôn, buôn không phải là một đơn vị hành chính lãnh thổ, không phải là một cấp chính quyền mà chỉ là đơn vị tự cư mang tính truyền thống, tự nhiên, một đơn vị tự quản, là nơi thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân. Do đó, cần khắc phục xu hướng chuyển giao chức năng của chính quyền cơ sở cho thôn, buôn. Các thiết chế của thôn, buôn là các thiết chế dân chủ trực tiếp chứ không phải là đại diện cho chính quyền cơ sở; trường thôn, buôn không phải là cánh tay nối dài của chủ tịch Ủy ban nhân dân xã.

Như vậy, với cách tiếp cận chính quyền xã Eatrul với tư cách là một bộ phận cấu thành nên hệ thống quản lý nhà nước, đồng thời chính quyền xã Eatrul tự nó cũng là một chỉnh thể, kết quả khảo sát cơ cấu tổ chức, hoạt động của chính quyền xã Eatrul trên thực tế cho phép chúng tôi kết luận một trong những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul là do có sự bất hợp lý về mặt cấu trúc của bộ máy chính quyền cơ sở.

Thứ nhất, sự giản đơn và tập trung, bao cấp trong quy định về chính quyền cấp xã đã làm cho chính quyền xã Eatrul khó khăn hơn trong quá trình nỗ lực nâng cao hiệu lực quản lý của mình.

Thứ hai, mối quan hệ thực tế giữa chính quyền xã Eatrul và các thiết chế xã hội ở địa phương đã không diễn ra theo đúng mô hình lý thuyết, từ đó khiến chính quyền xã Eatrul khó thực hiện đúng chức năng của mình.

2.2.2. Nguyên nhân từ phía văn bản pháp luật

Khi Nhà nước ban hành một đạo luật nào đó thì hầu như nó không có hiệu lực trực tiếp ngay mà nó thường phải đợi các văn bản hướng dẫn hoặc cụ thể hóa (văn bản dưới luật) mới được thi hành. Trên thực tế, các văn bản dưới luật đó không phải lúc nào cũng “hướng dẫn” hay “cụ thể hóa” đúng nội dung, tinh thần của Bộ luật, đạo luật vì nó chịu ảnh hưởng chủ quan của những người “hướng dẫn”. Vậy là trong nhận thức của nhiều cán bộ cơ sở, văn bản dưới luật có hiệu lực cao hơn cả bộ luật do Quốc hội ban hành. Tình hình đó dù muốn hay không cũng gây ảnh hưởng tới cán bộ xã trong quá trình thực thi pháp luật.

“ Ví dụ gần nhất là Luật Phòng, chống bạo lực gia đình mà sẽ có hiệu lực từ tháng 7 năm 2008 tới đây này, sắp có hiệu lực rồi. Trong Luật có quy định là Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã nơi xảy ra bạo lực gia đình có quyền quyết định áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc giữa người có hành vi bạo lực với nạn nhân bạo lực gia đình. Thật, tới giờ tôi vẫn nghĩ thế nên để người đánh hay người bị đánh ra khỏi nhà, cấm tiếp xúc lâu không? Rồi gia đình người ta bị xáo trộn chớ. Chắc phải chờ xem có văn bản nào hướng dẫn thi hành không?” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]

Khi được hỏi *“Trong quá trình giải quyết công việc, đồng chí có gặp khó khăn do quy định của pháp luật không?”* thì có 8/11 cán bộ chính quyền xã Eatrul trả lời là có gặp khó khăn bởi *“quy định pháp luật phức tạp, khó hiểu mà trình độ của cán bộ nhìn chung còn thấp”* [TH 8, Cán bộ chuyên trách DS – GD- TE xã, nữ, 40 tuổi, dân tộc Êđê]

“Quy định pháp luật đôi khi còn chông chéo, mâu thuẫn. Văn bản pháp quy sửa đổi bổ sung nhiều” [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh]

“Cũng có gặp khó khăn từ phía quy định của pháp luật, đặc biệt là các biểu mẫu thường xuyên thay đổi, rườm rà, chưa thống nhất”[TH 9, Cán bộ địa chính xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh.]

“Có khi biết vi phạm mà vẫn phải làm nếu không thì công việc không thông được. Đơn giản như việc đăng ký khai sinh, theo quy định về thủ tục khai sinh thì phải nộp Giấy chứng sinh, xuất trình Giấy Chứng nhận kết hôn của cha mẹ, nếu sinh ngoài cơ sở y tế thì phải có văn bản xác nhận của người làm chứng hoặc phải cam đoan việc sinh là có thực. Quy định thế, cán bộ không được đòi hỏi giấy tờ gì thêm. Giấy chứng sinh để biết tên, ngày tháng năm sinh, nơi sinh, Giấy kết hôn để biết thông tin của cha mẹ trẻ nhưng mà đến phần quê quán thì chẳng biết lấy thông tin ở đâu. Hỏi người đi khai sinh thì có người biết, có người không biết. Đặc biệt người ở vùng Tây Nguyên ta, có nơi đọc thì dễ mà viết lại khó, ví dụ ngay tên xã mình, EaTrul mà đọc là E tun. Cứ viết theo họ đọc thì tôi chắc 100% cán bộ hộ tịch viết sai. Thế là mình cứ yêu cầu xuất trình thêm chứng minh nhân dân hoặc sổ hộ khẩu cho chính xác. Biết sai quy định nhưng thực tế thế thì mới làm được” [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh]

Sự sửa đổi, bổ sung thường xuyên của các quy định, văn bản pháp luật liên quan tới công việc của cán bộ chính quyền xã Eatrul trong điều kiện các cán bộ không được tập huấn, bồi dưỡng nâng cao kiến thức pháp luật kịp thời khiến cho cán bộ lúng túng trong việc giải quyết công việc. Tình trạng đó dẫn tới sự chậm trễ trong việc tổ chức thực hiện những chủ trương, quyết định đã đặt ra, thậm chí phạm sai lầm trong quá trình giải quyết công việc cho nhân dân.

Kết quả phỏng vấn cán bộ chính quyền xã Eatrul cho phép chúng tôi kết luận rằng sự không hoàn thành vai trò của chính quyền xã Eatrul cũng như của từng cán bộ Ủy ban do nhiều nguyên nhân trong đó có nguyên nhân từ phía quy định pháp luật. Thực tế cho thấy, sự ra đời của một số quy định mới dẫn tới sự quá tải trong quá trình giải quyết công việc của cán bộ chính quyền xã Eatrul. Điển hình nhất trong thời gian vừa qua là những văn bản liên quan tới công tác chứng thực bản sao, thi hành án dân sự... Việc phân cấp chứng thực về cho Ủy ban nhân dân cấp xã đã thực sự đem lại lợi ích cho người dân cả về vật chất, tinh thần và sức khỏe. Trước đây, để có thể chứng

thực được một bản sao, người dân xã Eatrul phải đi lên huyện mất cả buổi, thậm chí mất cả ngày để đi tới các phòng Công chứng thì nay chỉ lên xã là chứng thực được, từ đó tạo niềm tin của nhân dân vào chủ trương của Đảng, nhà nước về cải cách hành chính. Tuy vậy, quy định mới này đã tạo nên sự quá tải trong công việc cho Ủy ban nhân dân xã Eatrul.

“Đặc biệt những thời điểm như vào đầu năm học mới, thi tốt nghiệp, thi đại học... chúng tôi cảm thấy quá tải. Ủy ban phải phân công một Phó Chủ tịch trực ký chứng thực bản sao, kể cả chứng thực các hợp đồng giao dịch về quyền sử dụng đất thì hầu như cả ngày không còn thời gian để giải quyết các công việc khác, gây nên tình trạng ách tắc công việc” [TH 5, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 40 tuổi, dân tộc Êđê.]

“Chỉ chứng thực bản sao thôi cũng đã hết ngày. Tư pháp xã hiện nay phải làm rất nhiều việc: Khai sinh, chứng thực bản sao, hợp đồng vay vốn, chứng thực chữ ký công dân, giải quyết khiếu nại tố cáo, phối hợp với cấp trên tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật... rồi thì tham mưu soạn thảo, thẩm định văn bản..” Do trình độ chuyên môn hạn chế, nên *“cũng có khi tôi lúng túng, không tự tin với việc chứng thực vì cũng sợ bằng giả... Bây giờ bằng giả làm cứ như thật ấy chứ....”* [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh], lại thêm điều kiện cơ sở vật chất nơi làm việc quá kém như *“không có máy tính, máy in, máy photocopy.. nên nhiều khi dân đưa giấy đã photo như thế nào thì ký thế ấy”* [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh].

Như vậy, trong quá trình thực hiện vai trò của mình, cán bộ cơ sở gặp phải tình trạng căng thẳng vai trò xã hội vì sự đòi hỏi từ phía xã hội vượt quá khả năng thực hiện của cá nhân. *“Công việc theo quy định mới bây giờ nhiều việc quá, lại không được tập huấn nhiều, lương thì vẫn vậy. Bản thân tôi thấy mình khó mà hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ”* [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh.]

Theo kết quả phỏng vấn, có tới 16/32 trường hợp cho rằng không gặp khó khăn gì từ phía quy định của pháp luật. Đó là những cán bộ tổ chức đoàn thể hoặc cán bộ chính quyền nhưng giải quyết những công việc ít liên quan tới pháp luật như trường thôn buôn. Theo nhận định của chúng tôi, số cán bộ này không gặp khó khăn gì từ phía quy định của pháp luật bởi vì từ trước tới nay họ chỉ giải quyết công việc theo thói quen, theo sự chỉ đạo của cấp trên.

“Về vấn đề này thì chúng tôi còn mơ hồ. Lâu nay chỉ thực hiện máy móc. Chưa thấy pháp luật ảnh hưởng gì tới công việc được giao”[TH 32, Trưởng thôn, nam, 40 tuổi, dân tộc Kinh]

“Thật tình chúng tôi không hiểu gì về pháp luật lắm. Chỉ làm theo mình nghĩ thế chắc là đúng. Khó khăn thì hỏi ý kiến lãnh đạo” [TH 8, Cán bộ chuyên trách DS – GD-TE xã, nữ, 40 tuổi, dân tộc Êđê]

Có thể khẳng định, kết quả khảo sát trường hợp xã Eatrul đã chứng minh giả thuyết của chúng tôi là đúng. Hiện nay một số văn bản, quy định pháp luật liên qua tới chính quyền cơ sở chưa phù hợp khiến đội ngũ cán bộ chính quyền xã gặp khó khăn trong quá trình thực hiện vai trò, từ đó dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã.

2.2.3. Nguyên nhân từ phía đội ngũ cán bộ cấp cơ sở

2.2.3.1 Thực trạng năng lực chuyên môn nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul hiện nay.

Về trình độ học vấn, trình độ chuyên môn, kết quả phỏng vấn 11 cán bộ chính quyền xã Eatrul (không phỏng vấn được cán bộ văn phòng – thống kê vì đang đi học) cho chúng tôi những thông tin sau:

Chức danh	Trình độ học vấn	Trình độ chuyên môn	Loại hình đào tạo
1. Chủ tịch UBND xã	12/12	Trung cấp	Chính quy
2. Chủ tịch HĐND xã	11/12	Trung cấp	Chính quy
3. Phó Chủ tịch HĐND xã	9/12	Trung cấp	Chính quy
4. Phó Chủ tịch UBND xã	9/12	Chưa được đào tạo	
5. Phó Chủ tịch UBND xã	9/12	Chưa được đào tạo	
6. Trưởng Công an xã	12/12	Trung cấp	Tại chức
7. Xã đội trưởng	11/12	Trung cấp	Tại chức
8. Cán bộ văn hóa – xã hội	12/12	Chưa được đào tạo	
9. Cán bộ địa chính – xây dựng	12/12	Trung cấp	Chính quy
10. Cán bộ tư pháp – hộ tịch	12/12	Trung cấp	Tại chức
11. Cán bộ tài chính – kế toán	12/12	Trung cấp	Tại chức

Như vậy, có 5/11 cán bộ chính quyền xã Eatrul chưa hoàn thành chương trình phổ thông trung học. Sở dĩ họ chưa học xong chương trình phổ thông nhưng lại có bằng trung cấp là vì chương trình trung cấp lý luận chính trị không yêu cầu bằng tốt nghiệp phổ thông trung học. Trong số 5 cán bộ đó, có tới 3 cán bộ chủ chốt của chính quyền xã. Về trình độ chuyên môn, có 8/11 cán bộ chính quyền xã Eatrul có bằng trung cấp, trong đó có 4 người có bằng trung cấp lý luận chính trị, điều đó có nghĩa là có tới 7/11 cán bộ chính quyền xã Eatrul chưa được đào tạo về chuyên môn liên quan tới lĩnh vực mà mình phụ trách. Về loại hình đào tạo, chúng ta thấy có 4/8 người trả lời là họ tham gia học tại chức. Có một thực tế mà gần đây truyền thông đại chúng hay đề cập là, trong những năm đổi mới, cán bộ cấp cơ sở được cử đi đào tạo và được cấp bằng có sự gia tăng nhanh chóng về số lượng, nhưng chất lượng đào tạo và hiệu quả sử dụng lại còn nhiều điều phải bàn. Cán bộ cấp cơ sở có bằng cấp thì có nhưng cán bộ cơ sở thực sự có hiểu biết, kiến thức và vận dụng có hiệu quả kiến thức chuyên môn vào việc giải

quyết công việc của chính quyền cơ sở lại càng ít. Một số cán bộ lo "chuẩn hóa" về bằng cấp nhiều hơn là lo mở mang, nâng cao kiến thức.

Về đại biểu Hội đồng nhân dân xã Eatrul (27 người), chúng tôi có số liệu sau:

- Về lứa tuổi: 15% đại biểu dưới 35 tuổi, 70% đại biểu từ 35 đến 50 tuổi, 15% đại biểu từ 50 đến 60 tuổi.

- Về dân tộc: 55% đại biểu là dân tộc thiểu số, 45 % đại biểu là dân tộc Kinh.

- Về giới tính: nam chiếm 78%, nữ chiếm 22 %.

- Về trình độ văn hóa: Có 7% đại biểu có trình độ tiểu học, 37% đại biểu có trình độ THCS, còn lại 56% đại biểu có trình độ văn hóa ở bậc THPT.

Với trình độ văn hóa của các đại biểu như vậy, Hội đồng nhân dân xã khó có thể thực hiện tốt vai trò ra quyết định và giám sát của mình. Rõ ràng, chất lượng và hiệu quả công tác của các cơ quan dân cử phụ thuộc phần lớn vào năng lực chuyên môn và trình độ học vấn của các đại biểu dân cử - những người thay mặt Nhà nước và nhân dân trong việc tổ chức, điều hành và quản lý các mặt hoạt động của đất nước, của địa phương. Đại biểu dân cử chưa được đào tạo, trang bị kiến thức về pháp luật và quản lý nhà nước, thiếu hiểu biết về lĩnh vực chuyên môn mà mình phụ trách là nguyên nhân dẫn tới sự suy giảm hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền xã, gây lãng phí, tốn kém về thời gian, công sức, tiền bạc của Nhà nước và nhân dân; đặc biệt, làm suy giảm niềm tin của các tầng lớp nhân dân đối với bộ máy nhà nước nói chung, đối với chính quyền cấp cơ sở nói riêng. Rõ ràng, nâng cao chất lượng đại biểu Hội đồng nhân dân xã đang là một đòi hỏi cấp thiết.

Theo quan điểm của M. Weber về bộ máy hành chính, những điều luật để quản lý văn phòng có thể là những quy định có tính kỹ thuật hoặc những chuẩn mực. Nếu nhà quản lý mong muốn hoàn thiện một cách hợp lý văn phòng thì điều cần thiết là nhân viên phải được đào tạo bài bản, chuyên nghiệp. Sự hiểu biết và kỹ năng lao động của nhân viên hành chính là điều cơ bản để khẳng định tính hợp pháp của họ. Rõ ràng rằng, với trình độ học vấn và trình độ chuyên môn như trên, cán bộ chính quyền xã

Eatrul khó mà hoàn thành vai trò xã hội một cách xuất sắc được. Vì vậy, khi được “*tự nhận xét về trình độ năng lực chuyên môn của mình*” thì có 9/11 cán bộ chính quyền xã Eatrul tự nhận xét trình độ chuyên môn của mình ở mức “*trung bình*” hoặc “*đủ để giải quyết công việc được giao*”. Chỉ có 2/11 cán bộ còn lại tự nhận xét mình có năng lực chuyên môn vào loại “*khá*”.

Sau khi nghiên cứu “*Tác động của dư luận xã hội đối với đội ngũ cán bộ cấp cơ sở*”, để chính quyền cơ sở có hiệu lực, các tác giả kiến nghị rằng cán bộ cấp cơ sở bao gồm lãnh đạo, tư pháp, địa chính bắt buộc phải qua đào tạo và phải có bằng cấp về luật. Cán bộ lãnh đạo chính quyền bắt buộc phải có trình độ cử nhân luật và phải có bằng cấp về quản lý nhà nước. Cán bộ tư pháp – hộ tịch bắt buộc phải có trình độ cử nhân luật. Cán bộ địa chính phải có bằng cấp chuyên môn về địa chính ở bậc đại học; bắt buộc phải có trình độ trung cấp về kiến thức pháp luật, khuyến khích đạt trình độ cử nhân luật [27]. Đối chiếu với những kiến nghị trên, chúng tôi thấy phải mất một thời gian dài nữa, cán bộ chính quyền xã Eatrul mới “*đạt chuẩn*”

Căn cứ tiêu chuẩn đối với cán bộ, công chức cấp xã được quy định tại quyết định số 04/2004/QĐ- BNV ngày 16-1-2004 của Bộ Nội vụ thì cán bộ, công chức cấp xã phải qua lớp bồi dưỡng quản lý hành chính nhà nước từ sơ cấp trở lên. Kết quả khảo sát ở xã Eatrul cho thấy, chỉ có 1/11 cán bộ, công chức xã đã qua đào tạo trung cấp quản lý hành chính nhà nước, so với tiêu chuẩn đề ra có trên 90% cán bộ, công chức xã chưa được trang bị kiến thức quản lý hành chính nhà nước.

Trình độ chuyên môn yếu, chưa được đào tạo về trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ chính quyền sẽ dẫn tới tình trạng cán bộ có quyền nhưng không dám sử dụng quyền hoặc biết sử dụng quyền nhưng khi ra quyết định, tổ chức thực hiện thì hành các quyết định đó không hiệu quả. Đó chính là biểu hiện của tình trạng kém hiệu lực. Điều đáng lưu ý là cả hai phó chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Eatrul có trình độ học vấn là 9/12, chưa được đào tạo về chuyên môn quản lý nhà nước, chưa tham gia các lớp bồi dưỡng nghiệp vụ liên quan tới quản lý hành chính. Theo Max Weber, trong bộ

máy hành chính, mỗi thành viên của bộ máy hành chính có giới hạn, năng lực riêng biệt. Sự phân chia lao động, quyền lợi và quyền lực rất cần thiết cho một tổ chức hợp lý. Mỗi thành viên phải hiểu công việc của mình và có một tập hợp các nhiệm vụ. Mỗi người phải có tiềm năng cần thiết để thực hiện công việc bao gồm cả quyền ra lệnh cho người khác. Nếu không có trình độ chuyên môn về lĩnh vực mà mình phụ trách, các cán bộ lãnh đạo chính quyền xã Eatrul sẽ không thể tự ra những mệnh lệnh, những quyết định sát hợp và hợp pháp cũng như kiểm tra, đôn đốc công việc của công chức xã.

Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn tới thói quen giải quyết công việc “*theo sự chỉ đạo của cấp trên*” mà chúng tôi sẽ nói ở phần sau.

2.2.3.2. Phẩm chất đạo đức của đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul

Mục tiêu của Nhà nước và của các cấp chính quyền là xây dựng một bộ máy chính quyền cơ sở trong sạch, vững mạnh với một đội ngũ cán bộ cơ sở không chỉ giỏi về chuyên môn, nghiệp vụ mà còn phải có bản lĩnh chính trị vững vàng, phẩm chất đạo đức tốt, có lối sống lành mạnh, tiến bộ.

Thực tế đã chứng minh rằng, trong cơ chế thị trường, nếu chúng ta không coi trọng công tác giáo dục chính trị tư tưởng, đạo đức, lối sống cho cán bộ, công chức nói chung và đội ngũ cán bộ cấp cơ sở nói riêng thì hậu quả của vấn đề này là rất lớn. Đối với người cán bộ cấp cơ sở, điều nguy hiểm cần tránh nhất là tha hóa về đạo đức. Tha hóa về đạo đức là một trong những biểu hiện của sự tha hóa nói chung, chỉ sự thoái hóa về phẩm chất và đạo đức con người. Nó là biểu hiện của những hành vi xấu, tiêu cực, phản ánh mặt trái của cơ chế thị trường. Đó là những cán bộ có biểu hiện xa rời lý tưởng cách mạng, có thái độ, hành vi lệch lạc, hành vi xem nhẹ, coi thường các giá trị truyền thống đạo lý, do đó, tự đánh mất danh dự, nhân phẩm của chính mình; buông thả mình theo lối sống phóng túng và thực dụng. Điều nguy hiểm của hiện tượng này là ở chỗ khoảng cách của sự tha hóa về đạo đức và hành vi phạm tội chỉ gần nhau trong

gang tặc. Để thỏa mãn các nhu cầu bất chính, phi pháp của bản thân, người ta có thể dính líu vào các hành vi phạm tội như tham ô tài sản, nhận hối lộ, tệ nạn xã hội.

Kết quả thăm dò dư luận xã hội trong các tầng lớp nhân dân ở Hà nội cho thấy chỉ có 27,37% trong tổng số 906 người được hỏi cho rằng cán bộ cơ sở có thái độ "niềm nở" khi tiếp dân, 8,17 % số người được hỏi cho rằng cán bộ có thái độ "bình thường" khi tiếp xúc, làm việc với nhân dân. Còn lại, có tới 39,52 % cho rằng cán bộ cơ sở thể hiện thái độ "lạnh nhạt" và 24,61 % cho rằng cán bộ thể hiện thái độ "trịch thượng" khi giải quyết công việc của dân [27].

Ở xã Eatrul “ *Về phẩm chất đạo đức, chúng tôi khẳng định rằng cán bộ chính quyền xã Eatrull có phẩm chất đạo đức tốt. Các cán bộ rất tâm huyết với công việc nhưng chỉ vì chế độ lương, phụ cấp thấp, đời sống gia đình khó khăn nên không dành nhiều thời gian cho công việc. Ở xã chúng tôi, không có hiện tượng vòi vĩnh, khó dễ với nhân dân, không ăn chặn gạo của dân, không vi phạm pháp luật.*” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]

Theo kết quả phỏng vấn ở xã Eatrul, tất cả cán bộ chính quyền xã Eatrul (11/11) đều nhận định rằng sau khi nhân dân được giải quyết xong công việc thì họ tỏ ra “*hài lòng*”. Để có thêm thông tin kiểm chứng, trong đề cương phỏng vấn nhân dân, chúng tôi có đặt câu hỏi: “*Anh (chị) có cảm thấy thoải mái khi đến Ủy ban nhân dân giải quyết công việc không?*” thì có 8/28 số người được hỏi cho rằng “*có thoải mái*”, 6/28 người trả lời theo hướng “*rất ngại khi phải lên xã*”, số còn lại đều cười và trả lời kiểu “*có công việc thì đến, xong việc thì về thôi*” [TH 37, nam, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn Plum].

Theo chúng tôi, mặc dù đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul chưa có trình độ chuyên môn cao nhưng về phẩm chất đạo đức lại tốt. Đó là yếu tố tích cực tác động tới hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.

2.2.3.3.Thói quen xử lý công việc theo thẩm quyền được giao của cán bộ chính quyền xã Eatrul

Thói quen là những cử chỉ, hành vi, hoạt động được lặp đi lặp lại nhiều lần trong sinh hoạt hàng ngày của con người, Có những thói quen tốt, có ý nghĩa tích cực và có những thói quen xấu, mang tính tiêu cực. Về cơ bản, thói quen của một con người có tính tương đối bền vững, muốn khắc phục một thói quen xấu đòi hỏi phải có thời gian và sự kiên trì.

Sau cách mạng tháng Tám năm 1945, do hoàn cảnh đất nước có chiến tranh, mọi hoạt động của Nhà nước và xã hội phải quản lý theo nguyên tắc tập trung với mục tiêu hàng đầu là đánh thắng giặc ngoại xâm, tiến tới hòa bình, thống nhất nước nhà. Trước lợi ích cơ bản, lâu dài của dân tộc, mọi tầng lớp nhân dân luôn thể hiện niềm tin tưởng tuyệt đối vào sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Mọi chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng đều nhanh chóng được các tầng lớp nhân dân quán triệt sâu sắc và triển khai áp dụng một cách nghiêm túc trong cuộc sống. Điều đó đã dần dần hình thành nên một quan niệm chung rằng dường như mọi Chỉ thị, Nghị quyết của Đảng mang tính chỉ đạo, định hướng đều có hiệu lực thi hành cao hơn Chỉ thị, Nghị quyết của chính quyền và do đó có thể thay thế cho pháp luật. Sự tồn tại nhận thức này trong Đảng, Nhà nước và trong nhân dân ta trong nhiều thập kỷ qua đã dẫn tới hậu quả là xem nhẹ việc xây dựng Nhà nước pháp quyền, thiếu quan tâm tới công tác giáo dục dân trí, xây dựng ý thức pháp luật. Vì vậy việc tạo ra được ý thức, thói quen tôn trọng và tuân thủ pháp luật trong nhân dân, trong đội ngũ cán bộ là rất khó khăn bởi họ đã quen với kiểu điều chỉnh quan hệ xã hội bằng các mệnh lệnh hành chính. Điều đó đã làm hình thành trong nhiều cán bộ cấp cơ sở thói quen việc gì cũng xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên chứ không giải quyết công việc theo pháp luật [27]

Có 7/11 cán bộ chính quyền xã Eatrul trả lời “*có thói quen xử lý công việc hàng ngày theo sự lãnh đạo của cấp trên*”. Có 4/11 cán bộ trả lời rằng “*trong quá trình xử lý công việc, căn cứ để giải quyết công việc là dựa vào kinh nghiệm của bản thân, dựa*

vào quy định của pháp luật, dựa theo sự lãnh đạo của cấp trên và dựa vào tâm tư nguyện vọng của nhân dân” [TH 2, Phó bí thư Đảng ủy xã + Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã, nam, 51 tuổi, dân tộc Kinh]

Như vậy, có thể khẳng định đa số cán bộ chính quyền xã Eatrul đều có thói quen giải quyết công việc theo sự lãnh đạo của cấp trên bên cạnh những yếu tố như dựa vào kinh nghiệm, quy định của pháp luật và tâm tư nguyện vọng của nhân dân. Đồng thời chúng ta cũng thấy, nhiều cán bộ cho rằng khi giải quyết công việc cần căn cứ vào nhiều yếu tố chứ không phải chỉ một yếu tố nào đó.

Cách thức giải quyết công việc theo sự lãnh đạo của cấp trên đảm bảo cho việc tuân thủ, chấp hành những chủ trương, chỉ thị trong mối quan hệ hành chính giữa cấp trên và cấp dưới nhưng nó lại làm hạn chế sự năng động, chủ động và sáng tạo trong việc giải quyết công việc của cấp dưới, tạo ra sự thụ động, thói quen ỷ lại vào cấp trên, làm gì cũng sợ sai. Một trong những đặc trưng ở cơ sở là có nhiều việc rất cần kíp, phải giải quyết ngay mà cán bộ chính quyền xã lại có thói quen chờ xin ý kiến lãnh đạo thì công việc không thể đạt chất lượng và hiệu quả. Chính thói quen này của cán bộ chính quyền đã tạo ra sự trì trệ trong xử lý công việc, dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul .

Bên cạnh đó, khi giải quyết công việc cho nhân dân, đặc biệt là những việc liên quan trực tiếp tới lợi ích của nhân dân như giải quyết đất ở và đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số, thu thuế đối với những hộ kinh doanh trên địa bàn...mặc dù cán bộ cơ sở thực hiện đúng theo quy định nhưng vì người dân cho rằng lợi ích của họ chưa được giải quyết một cách thỏa đáng, rằng cán bộ làm sai luật nên khiếu nại lên cấp trên. Chính người dân không hiểu được các quy định của pháp luật, gây sức ép đã gây ra tình trạng cán bộ xã lúng túng trong việc giải quyết các công việc hành chính – sự vụ, ngần ngại, lùng chùng, chờ đợi cấp trên giải quyết.

Một số cán bộ thì lại chờ “*không còn ai thắc mắc*” nữa thì mới giải quyết. Hành động theo cách này sẽ dẫn tới tình trạng cán bộ xã né tránh trách nhiệm cá nhân. Điều

này xảy ra chủ yếu đối với cán bộ lãnh đạo chính quyền, cán bộ dân bầu. Nếu công việc đạt được kết quả tốt thì họ cho rằng dân chủ cơ sở được phát huy nhưng nếu xảy ra sai sót thì họ đổ lỗi cho tập thể, cho dư luận xã hội.

“Theo tôi nghĩ, công việc cần giải quyết nên có tiếng nói chung để góp ý những biện pháp, chọn cách tối ưu và cũng thống nhất thì việc giải quyết nhanh hơn, tốt hơn”[TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]

Kết quả phỏng vấn cũng cho chúng tôi kết luận rằng, sự trì trệ yếu kém của xã còn do đội ngũ cán bộ chính quyền xã chưa có nhận thức đúng về vị trí, tính chất của chính quyền cơ sở.

Cơ sở nhìn theo chiều từ trên xuống trong hệ thống quản lý nhà nước, xét về quy mô và cấp độ tổ chức thì là cấp thấp nhất, cấp cuối cùng.

Xét theo quan hệ quyền lực, quyền hạn và chức trách của tổ chức nhà nước, cấp cơ sở là cấp thấp nhất, cấp nhỏ nhất. Chính quyền cấp xã đương nhiên chịu sự chỉ đạo, kiểm soát của các cấp trên, từ huyện, tỉnh tới trung ương. Cái nhỏ nhất, thấp nhất đó hiển nhiên còn được minh chứng bởi quy mô, diện tích, địa giới hành chính và số lượng dân cư mà xã quản lý.

Vấn đề là ở chỗ, cái thấp nhất và nhỏ nhất ở cấp xã không vì thế mà đồng nhất với cái kém quan trọng nhất, cái thuộc về trình độ thấp nhất so với các cấp khác trên nó. Rõ ràng là, tính chất, tầm quan trọng của mỗi cấp độ quản lý không phải do định lượng mà do định tính, do chức năng nhiệm vụ của nó quy định. Sự đồng nhất, gián lược giữa cái nhỏ nhất với cái kém quan trọng nhất dù không bao giờ thành văn nhưng trên thực tế vẫn thường có trong nhận thức của cán bộ ở xã. Nó biểu hiện ở tâm lý chủ quan, coi thường lẫn tâm lý tự ti, mặc cảm.

“Xã thì chủ yếu thực hiện nhiệm vụ của cấp trên, làm theo chỉ đạo. Là cấp thấp nhất nên nhiều khi cũng phải chờ đợi. Ví dụ tôi thấy đường trên thành phố, trên tỉnh được ưu tiên hơn, trường học được ưu tiên xây nhanh hơn”[TH 6, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã, nam, 46 tuổi, dân tộc Êđê.]

“*Vì mình không có trình độ nên chỉ làm được cán bộ xã*”[TH 7, Cán bộ văn hóa – thông tin xã, nam, 42 tuổi, dân tộc Kinh.]

“*Nhiều trường hợp cần xin ý kiến chỉ đạo cấp trên nhưng do cấp trên bận nhiều việc quá nên cũng không kịp thời.*”[TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh]

Tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul do nhiều nguyên nhân trong đó có nguyên nhân trên

2.2.3.4. Điều kiện làm việc và chế độ đãi ngộ của đội ngũ cán bộ

Về vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch vững mạnh, Đảng ta đã chủ trương " *Có chế độ đào tạo, bồi dưỡng, đãi ngộ đối với cán bộ xã, phường, thị trấn*". Đời sống vật chất của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở được cải thiện và nâng cao khi các chủ trương, chính sách của Nhà nước về cải cách chế độ tiền lương, điều chỉnh mức phụ cấp, chính sách ưu đãi đối với cán bộ xã được thực hiện. Khi đời sống vật chất được đảm bảo trong một chừng mực hợp lý sẽ góp phần hạn chế những hiện tượng tiêu cực, sách nhiễu dân; giúp cán bộ cơ sở chuyên tâm vào công tác chuyên môn, trau dồi kiến thức, nâng cao ý thức pháp luật để phục vụ nhân dân được tốt hơn.

Phỏng vấn 11 cán bộ chính quyền xã Eatrul cho chúng tôi thấy cán bộ có mức lương hàng tháng cao nhất là 1.647.000 đ, người có mức lương thấp nhất là 916.000 đ. Nếu tính trung bình, thu nhập hàng tháng của cán bộ chính quyền xã Eatrul là 1.132.000 đ. Khi được hỏi “*về chế độ lương, phụ cấp*”, thì 100% cán bộ chính quyền xã Eatrul đều cho rằng “*chế độ lương, phụ cấp hiện nay là không phù hợp*” và “*ảnh hưởng tới công việc*”

“*Thu nhập quá thấp mà công việc thì nhiều. Chúng tôi cũng bị ảnh hưởng ít nhiều, cũng có sao nhãng, mặc dù rất cố gắng*” [TH 9, Cán bộ địa chính xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh.]

“Mặc dù cán bộ xã rất tâm huyết những điều kiện kinh tế khó khăn nên cũng không chuyên tâm với công việc” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]

“Chúng tôi rất mong muốn cấp trên quan tâm cải thiện chế độ lương vì thiếu thốn quá, không yên tâm công tác” [TH 15, Phó công an xã, nam, 36 tuổi, dân tộc Kinh.]

“Gia đình tôi đang còn khó khăn, lương thấp, nhiều lúc làm thứ 7, chủ nhật cũng không được yên tâm vì ngoài việc ở xã còn phải cùng vợ con sản xuất, làm ăn” [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh.]

Khi được hỏi *“đồng chí có nguyện vọng tham gia các khóa học, đào tạo, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn không?”* thì có tới 4/11 người trả lời theo kiểu *“đời sống gia đình quá khó khăn nên dù rất muốn nhưng không tham gia được”*. Họ cho rằng nếu đi học thì công việc gia đình không có ai làm, sinh hoạt gia đình sẽ có nhiều khó khăn.

Đặc biệt, đối với đội ngũ cán bộ trưởng thôn, trưởng buôn thì chế độ phụ cấp được đội ngũ cán bộ này đánh giá là *“rất không phù hợp”* với mức thu nhập hàng tháng là 210.000 đ.

“Nói chung, có rất nhiều việc nhân dân gặp chúng tôi, hỏi về quyền lợi và nghĩa vụ. Rồi tư vấn về đơn từ, giải quyết các tranh chấp nhỏ. Những việc ngoài khả năng, hòa giải không thành thì chúng tôi giới thiệu lên xã. Công việc nhiều, phụ cấp thấp, phương tiện đi lại không có, thôn không có nơi để họp dân. Vì thế, nhiều lúc chưa nắm bắt được tâm tư nguyện vọng của nhân dân” [TH 32, Trưởng thôn, nam, 40 tuổi, dân tộc Kinh]

Theo quan điểm duy vật lịch sử, vật chất quyết định ý thức. Thu nhập từ công việc chính quyền của cán bộ chính quyền xã Eatrul thấp khiến cho đời sống tinh thần của họ cũng bị ảnh hưởng. Ý thức rèn luyện kỹ năng chuyên môn, nghiệp vụ, hoạt động giao tiếp, rèn luyện bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức nghề nghiệp của cán bộ chính quyền xã Eatrul vì thế cũng có nhiều hạn chế. Theo quan điểm của Max Weber,

để quản lý hành chính được thực hiện thông suốt với tư cách là một bộ máy, một hệ thống từ cao xuống thấp thì phải đảm bảo những nguyên tắc đúng đắn của chính hệ thống đó trên cơ sở phải quan tâm tới động cơ kinh tế của các thành viên, để khuyến khích mọi người làm đúng vị trí chức năng của mình thì phải có chế độ thưởng phạt rõ ràng mới có thể duy trì nguyên tắc của tổ chức. Như vậy, chính quyền xã Eatrul có hiệu lực kém một phần là do chế độ đãi ngộ đối với cán bộ chính quyền chưa phù hợp với vai trò mà họ phải thực hiện khiến cho hoạt động của chính quyền xã nhiều trường hợp không thông suốt với tư cách một bộ máy.

Một trong những đặc trưng của chính quyền xã là ngoài việc phải hoàn thành những nhiệm vụ được ghi trong văn bản pháp lý thì còn phải xử lý và điều hòa lợi ích của các nhóm dân cư địa phương rất khác nhau trong khuôn khổ của pháp luật. Để hoàn thành vai trò, cán bộ chính quyền xã ngoài việc vững về chuyên môn còn phải là những người nhiệt tình, tâm huyết, có uy tín. Do đó, nếu mức thu nhập không đảm bảo một cách hợp lý thì cán bộ chính quyền xã không thể có điều kiện để trau dồi, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn cũng như có sự nhiệt tình, gần dân, tìm hiểu tâm tư nguyện vọng của nhân dân.

Kết quả quan sát tại trụ sở Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã Eatrul cho chúng tôi thấy cơ sở vật chất, điều kiện, phương tiện làm việc của chính quyền cơ sở nhìn chung quá thiếu thốn, sơ sài, chưa bảo đảm ở mức tối thiểu để một bộ máy công quyền hoạt động đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa, chính quy hóa công sở. Văn phòng Đảng ủy, Hội đồng nhân dân, các tổ chức chính trị xã hội ở địa phương dùng chung một máy vi tính. Văn phòng, Tư pháp – hộ tịch, Địa chính – xây dựng dùng chung một phòng. Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên chỉ có một phòng làm việc chung khiến cho “*phòng ốc chật hẹp, nhiều đoàn thể làm việc chung một phòng, kẻ vào người ra gây ồn ào, thiếu nghiêm túc*” [TH 2, Phó bí thư Đảng ủy xã + Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã, nam, 51 tuổi, dân tộc Kinh].

“Trang thiết bị văn phòng sơ sài, thiếu nhiều, điều kiện đi lại khó khăn, không có phương tiện, chế độ đi lại ít, công việc vì thế không theo sát được” [TH 12, Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh]

Khi chúng tôi xin phép được tiếp cận một số văn bản giấy tờ liên quan tới hoạt động của chính quyền xã, cán bộ văn phòng rất vất vả mới tìm thấy các loại văn bản, các báo cáo...do hoạt động quản lý ở xã Eatrul chưa có sự hỗ trợ của máy vi tính. Đồng thời, khi nhân dân thắc mắc về các quy định, văn bản pháp luật thì cán bộ chính quyền cũng rất khó khăn mới tìm ra văn bản gốc để đối chiếu, để giải thích cho nhân dân hiểu.

Hiện nay, nhân dân *“có việc phải lên xã”* để chứng thực bản sao chiếm tỷ lệ tương đối lớn trong số những người *“lên xã”* để giải quyết công việc. Tuy nhiên, khi nhân dân mang giấy tờ tới trụ sở Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã thì lại không có máy photocopy, không có máy tính, máy in vì thế người dân phải đi sang xã bên cạnh, nơi có máy photocopy rồi lại mới quay lại để giải quyết công việc. Tình trạng đó gây phiền hà cho nhân dân và cũng gây chậm trễ trong giải quyết công việc của cán bộ chính quyền xã Eatrul. Hiệu lực của chính quyền xã Eatrul không cao có phần do thực trạng trên.

2.2.4. Nguyên nhân từ quá trình tương tác giữa chính quyền xã Eatrul với nhân dân

Như trong phần cơ sở lý luận đã trình bày, H. Blumer khẳng định rằng các yếu tố của hệ thống xã hội, cấu trúc xã hội, tổ chức xã hội, văn hóa, vị thế, vai trò xã hội, truyền thống, giá trị, chuẩn mực xã hội là những điều kiện của tình huống xã hội trong đó con người hành động và tương tác với nhau. Một trong những biểu hiện của tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul là uy tín của chính quyền trước nhân dân chưa cao. Nhân dân coi chính quyền *“xa cách”* với cuộc sống hàng ngày của họ. Để lý giải vấn đề này, chúng tôi tìm hiểu mức độ thích ứng của các cá nhân trong quá trình

tương tác giữa đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul với nhân dân địa phương trên cơ sở phân tích đặc điểm tình hình kinh tế - xã hội trên địa bàn xã Eatrul.

Khác với những vùng nông thôn đồng bằng có tính thuần nhất về thành phần dân tộc, xã Eatrul cũng như nhiều địa phương khác trên địa bàn Tây Nguyên có nhiều thành phần dân tộc cùng nhau sinh sống. Trên địa bàn xã Eatrul có bốn thành phần dân tộc, có cả dân tộc tại chỗ, có cả dân tộc di cư. Mỗi dân tộc có những phong tục tập quán, thói quen, mô hình hành vi, ngôn ngữ khác nhau. Điều đó đòi hỏi cán bộ chính quyền xã Eatrul phải có vốn hiểu biết nhất định về văn hóa của từng dân tộc. Thêm vào đó, do trình độ văn hóa của đồng bào còn thấp, một bộ phận nhân dân chưa nói, viết được tiếng Việt, cán bộ thì không biết tiếng của từng dân tộc nên “*nhiều lúc họ nói gì mình chẳng hiểu*” [TH 4, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh]. Trình độ dân trí thấp, sự đa dạng về phong tục tập quán, rào cản ngôn ngữ khiến nhân dân không hiểu được chính quyền và chính quyền thì cũng chưa thực sự nắm bắt được tâm tư nguyện vọng của nhân dân. Như vậy, mối tương tác giữa đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul với nhân dân đang diễn ra với một mức độ thích ứng chưa cao bởi thiếu một cơ chế quan trọng, đó là trong quá trình tương tác, các đơn vị tương tác phải đặt mình vào vị thế, vai trò của đối tượng.

Tuy nhiên, dữ liệu nghiên cứu không cho thấy các cán bộ chính quyền xã Eatrul bị ảnh hưởng bởi các mối quan hệ dòng họ, thân tộc trong quá trình giải quyết công việc. 100% cán bộ chính quyền xã Eatrul cho rằng gia đình, bạn bè, dòng họ không gây sức ép, khó dễ cho họ. Đây lại là một yếu tố tích cực đối với hiệu lực của chính quyền xã Eatrul. Lý giải về vấn đề này, chúng tôi cho rằng Eatrul là nơi sinh sống của nhiều dân tộc khác nhau. Đối với những người dân tộc Kinh, M'ông thì Eatrul không phải là quê hương của họ, do đó ở xã Eatrul không có sự chằng chịt trong các mối quan hệ gia đình, dòng họ như các xã vùng đồng bằng. Sự đa dạng về văn hóa vùng miền của các cán bộ chính quyền xã Eatrul khiến sức ép từ những mối quan hệ dòng họ, thân quen đối với hoạt động của bộ máy chính quyền xã giảm đi rất nhiều.

Trong bối cảnh điều kiện kinh tế - xã hội thấp kém, “sự đòi hỏi từ phía xã hội” dành cho mức hoàn thành vai trò xã hội của đội ngũ cán bộ chính quyền xã chưa cao khiến đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul chưa có ý thức nỗ lực phấn đấu để hoàn thành vai trò: thời gian làm việc không theo giờ hành chính; không đeo băng tên khi giải quyết công việc cho nhân dân; xử lý công việc thiếu tính chuyên nghiệp...

Do trình độ học vấn thấp nên người dân, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số ở xã Eatrul không có đủ nhận thức trong lĩnh vực tư tưởng, giáo dục, chăm sóc sức khỏe... Nhiều người dân còn chưa biết dùng tiền để mua bán, còn trao đổi “vật lấy vật”. Thực trạng đó gây khó khăn lớn cho chính quyền trong việc thực hiện các nghị quyết trong lĩnh vực giáo dục, y tế, chăm sóc sức khỏe. Qua quá trình vận động lâu dài, người dân đồng bào dân tộc thiểu số mới làm nhà vệ sinh nhưng chỉ một tỷ lệ nhỏ đạt yêu cầu hợp vệ sinh. Vẫn còn nhiều hộ gia đình nuôi gia súc dưới gầm nhà và họ xem đó là điều bình thường bởi từ bao đời nay vẫn thế. Trong điều kiện nền kinh tế nương rẫy, nguồn gốc du canh, du cư đã hình thành nên tư duy và lối sống đơn giản, thoải mái và hồn nhiên. Trong tình hình đó, với mặt bằng dân trí thấp, dễ tạo cho người dân có thói quen sinh hoạt mới (không nuôi gia súc dưới gầm nhà, sinh đẻ tại cơ sở y tế, sau khi sinh xong phải có thời gian nghỉ, trẻ em cần tiêm chủng...) thì chính quyền xã cần có thời gian với những chương trình hành động cụ thể mà trong nhiều trường hợp vượt quá khả năng của chính quyền xã. Ngoài ra ý thức tự vươn lên làm giàu trong nhận thức của đồng bào bà con nông dân ở xã Eatrul còn thấp. *“Nhiều người có tâm lý trông chờ, ỷ lại vào sự giúp đỡ của chính quyền, của các nguồn vận động hỗ trợ”* [TH 18, Chủ tịch Hội Cựu chiến binh, nam, 55 tuổi, dân tộc Kinh]

Quy chế dân chủ cơ sở đã được thực hiện gần 10 năm qua đã tạo nên một sự phấn khởi trong nhân dân về việc thực hiện quy chế, nâng cao nhận thức của đội ngũ cán bộ đảng viên và nhân dân về phát huy dân chủ trong đời sống xã hội ở cơ sở; thúc đẩy việc xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn nhờ vào việc tham gia tích cực của người

dân, do người dân trực tiếp tham gia bàn bạc, quyết định sự đóng góp, tham gia xây dựng giám sát cũng như sử dụng và bảo dưỡng các công trình.

Tuy nhiên thực tế cũng cho thấy rằng có một bộ phận không nhỏ nhân dân ở các vùng nông thôn chưa có sự tham gia tích cực vào đời sống dân chủ ở cấp cơ sở. Có một tỷ lệ khá cao người dân “*không biết*” hoặc “*không quan tâm*” về các lĩnh vực mà quy chế dân chủ cơ sở đề ra. Nhiều người dân cũng chưa tham gia vào việc thảo luận bàn bạc về những vấn đề bức thiết đối với cuộc sống của họ như việc quyết định xây dựng; thu chi quỹ công; xây dựng hương ước, thành lập ban giám sát công trình và tổ chức bảo vệ trật tự an ninh. Tương tự như vậy, mức độ tham gia giám sát dù là dưới hình thức trực tiếp hay đại diện của nhân dân vào những vấn đề quan trọng ở địa phương còn thấp [31].

Trên địa bàn xã Eatrul, “*đa số người dân chấp hành tốt các quy định, nộp các khoản thu đúng hạn nhưng cũng có một số ít chây ì*” [TH 7, Cán bộ văn hóa – thông tin xã, nam, 42 tuổi, dân tộc Kinh]. “*Trong thôn, buôn thì cũng có dăm hộ thường xuyên nộp các khoản đóng góp chậm. Không phải họ không hiểu biết mà một phần vì không có tiền nộp, một phần vì họ cứ ì ra đấy*” [TH 26, Trưởng buôn, nam, 52 tuổi, dân tộc Êđê]. Mặc dù vậy khi bị dọa đưa ra chính quyền giải quyết, người dân thường rất ngại.

“*Ông, bà còn không chịu thì đưa lên gặp Ủy ban. Thế là họ chịu*” [TH 25, Trưởng thôn, nam, 53 tuổi, dân tộc Kinh]

Có tới 17/28 số người dân được hỏi không phân biệt được Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã. Nhận thức của người dân về chức năng, vai trò của các bộ phận hình thành nên bộ máy chính quyền xã cũng rất yếu. Chẳng hạn người dân không biết việc gì thì gặp Hội đồng nhân dân xã, việc gì gặp Ủy ban nhân dân xã, việc gì gặp cán bộ địa chính, việc gì gặp công an... “*Ngay trong gia đình tui, vợ tui cũng chả biết việc gì thì gặp ai*” [TH 30, Trưởng buôn, nam, 50 tuổi, dân tộc Êđê]. “*Người dân khi có việc thì chỉ biết đi lên xã, gặp ông xã*” [TH 18, Chủ tịch Hội Cựu chiến binh, nam, 55 tuổi, dân tộc Kinh]. Vì thế trên thực tế cũng đã có trường hợp cán bộ có mặt ở đó mà không

tiếp dân, hện lần khác. Nhân dân chỉ biết nghe theo và ra về, không biết thế nào là đúng, thế nào là sai. Thực tế đó cho thấy, chủ trương “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*” thật khó thực hiện ở những vùng dân trí thấp.

Hiệu quả tham gia của người dân trong đời sống chính trị xã hội phụ thuộc vào năng lực của chính họ. Người dân hiểu biết ít về pháp luật và những nguyên tắc cơ bản của quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Chính vì vậy, trong nhiều trường hợp họ chỉ nêu nguyện vọng, mong muốn mà thiếu sự tham gia bàn bạc, thảo luận một cách hiệu quả vào việc giải quyết các vấn đề ở địa phương. Một bộ phận nhân dân chỉ nhấn mạnh đến quyền lợi khi thực hiện quy chế dân chủ cơ sở mà không thấy được khía cạnh nghĩa vụ đòi hỏi họ phải tham gia tích cực hơn vào việc thực hiện quy chế dân chủ ở địa phương. Do thiếu hiểu biết về pháp luật, về quy chế dân chủ cơ sở mà tại một số nơi, một bộ phận quần chúng nhân dân bị các phân tử xấu kích động, dẫn tới việc làm trái pháp luật [14].

Chúng ta biết rằng, nếu nền kinh tế - xã hội phát triển, đời sống của các tầng lớp dân cư được cải thiện thì nhân dân sẽ phấn khởi, tin tưởng vào đường lối kinh tế, chính sách pháp luật, vào sự lãnh đạo của Đảng và sự điều hành, quản lý của Nhà nước. Đồng thời khi người dân có khả năng mua sắm các phương tiện nghe nhìn, có điều kiện thỏa mãn các nhu cầu thông tin đa dạng và cập nhật thì nhân dân sẽ có được nhiều thông tin về tình hình kinh tế - xã hội nói chung và nhu cầu tìm hiểu thông tin, trang bị kiến thức cho bản thân sẽ trở thành nhu cầu tự giác của người dân. Ở Tây Nguyên, cuộc sống văn hóa tinh thần của người dân rất thấp: Có 18,2% số người được hỏi không được nghe đài phát thanh, 49% số người được hỏi cho rằng ở nơi họ sinh ra không có đài phát thanh, truyền hình phát lại, 65,8% không đọc báo hàng ngày, 27% người trả lời không có đài, 26 % không có tivi, 71,5 % không có điện thoại, 76,5 % không có máy tính. Việc thưởng thức các giá trị văn hóa nghệ thuật cũng rất thấp: 47 % số người được hỏi không được xem phim chiếu bóng, 62,7% không được xem văn công, 64,1 % không được xem văn nghệ nghiệp dư, 42,7% không được theo dõi chương

trình phát thanh truyền hình bằng tiếng dân tộc của họ [8]. Rõ ràng rằng, khi lợi ích kinh tế không được đảm bảo, đời sống nhân dân gặp nhiều khó khăn, nhân dân lại không có điều kiện tiếp cận thông tin thì tư tưởng của nhân dân sẽ diễn biến hết sức phức tạp, các ý kiến trong các nhóm dân cư sẽ khó thống nhất, các luồng dư luận khác nhau thường xuất hiện, ảnh hưởng tiêu cực tới quá trình quản lý và điều hành của chính quyền xã cũng như việc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở.

Khi được hỏi “*Đồng chí gặp phải những khó khăn gì trong quá trình giải quyết công việc theo thẩm quyền được giao?*”, 100% cán bộ chính quyền xã Eatrul đều cho rằng do điều kiện kinh tế - xã hội ở địa phương kém phát triển nên dẫn tới khó khăn trong quá trình giải quyết công việc.

Thứ nhất, như nhiều địa phương khác trên địa bàn Tây Nguyên, xã Eatrul nằm trong khu vực thời tiết khắc nghiệt với đặc điểm hạn hán xuất hiện nhiều thời gian trong năm. Trong điều kiện đó, cơ sở hạ tầng ở xã Eatrul như giao thông, thủy lợi, trường học, y tế đang ở mức thấp nên một số chỉ tiêu phát triển kinh tế của cấp trên giao cho hoặc một số nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã đặt ra nhưng Ủy ban nhân dân xã không thực hiện được.

“Chính quyền xã rất mong muốn đời sống nhân dân được cải thiện, mục tiêu phát triển kinh tế đạt được, chúng tôi nỗ lực lắm nhưng cơ sở vật chất quá kém, địa phương nhiều lúc cũng bí ”[TH 5, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 40 tuổi, dân tộc Êđê]

“Điều kiện kinh tế của xã khó khăn quá, đường sá giao thông vào mùa mưa nhiều đoạn không đi được, muốn làm gì cũng ảnh hưởng ” [TH 14, Phó công an xã, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê]

“Do không có công trình thủy lợi nên mặc dù chỉ tiêu kinh tế đặt ra đầy nhưng chúng tôi còn phải mong xem ông trời có cho làm không. Chưa mưa đã lụt, chưa nắng đã hạn, hoạt động sản xuất nông nghiệp vô cùng khó khăn” [TH 7, Cán bộ văn hóa – thông tin xã, nam, 42 tuổi, dân tộc Kinh]

Theo báo cáo Tình hình thực hiện kế hoạch kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng năm 2007 của Ủy ban nhân dân xã Eatrul thì trong vụ đông xuân 2006 – 2007, tổng diện tích gieo trồng là 145 ha nhưng do thời tiết nắng hạn kéo dài làm cho nước ở ao hồ, suối cạn kiệt không đủ cung cấp cho các cánh đồng của xã làm thiệt hại 129,5 ha; ngô lai trồng được 20 ha nhưng mất trắng 14ha; rau xanh, bí xanh nhân dân trồng được 20 ha, mất trắng 12 ha [29]. “*Chúng tôi nỗ lực xóa nghèo nhưng chỉ cần hạn hán và lũ lụt, bà con lại dễ tái nghèo lắm*” [TH 5, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 40 tuổi, dân tộc Êđê].

Hiện nay, xã Eatrul lại chưa có trường trung học cơ sở nên học sinh phải đi học nhờ xã YangReh. “Vào mùa mưa, đường giao thông liên thôn, buôn chủ yếu là đường đất nên lầy lội, nhiều đoạn đường không đi lại được. Các đoạn đường không đi lại được chủ yếu ở thôn 1, thôn 2 và buôn BắngKung, khoảng 4 km. Năm ngoái, nhờ có vốn do huyện đầu tư nên đã sửa chữa được 3 km” [TH 3, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh]. Điều đó dẫn tới tình trạng nhiều học sinh bỏ học ở bậc học trung học cơ sở và trung học phổ thông. Do đó, mặt bằng dân trí của xã đã thấp, lại thêm phần khó khăn trong nỗ lực đạt mục tiêu nâng cao dân trí. Trong điều kiện đó, việc huy động nguồn vốn do nhân dân đóng góp trên địa bàn xã để xây dựng cơ sở hạ tầng là việc làm khó khăn vô cùng bởi xã Eatrul có tỷ lệ hộ nghèo rất cao (43,5% - số liệu năm 2007). “Về điều kiện nhà ở, nhân dân xã Eatrul chủ yếu ở nhà ván. Đa số hộ gia đình đã có điện nhưng mới chỉ khoảng một nửa có tivi, một phần ba có xe máy, hầu như không có hộ gia đình dùng tủ lạnh, máy giặt” [TH 30, Trưởng buôn, nam, 50 tuổi, dân tộc Êđê]. Bên cạnh đó, mặc dù chính quyền có nhiều nỗ lực trong việc thực hiện các chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến học.. nhưng các chương trình hầu như không hiệu quả “Các chương trình khuyến lâm rất khó thực hiện bởi bà con nghèo quá, khó thay đổi thói quen đốt rừng làm nương rẫy, rồi thì nạn phá rừng” [TH 14, Phó công an xã, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê].

Có thể nói Tây Nguyên là một vùng đất có diện tích tự nhiên rộng với tiềm năng phát triển kinh tế nông nghiệp rất lớn, đặc biệt là kinh tế trang trại, sản xuất hàng hóa phục vụ cho xuất khẩu (cà phê, cao su...). Do đất đai rộng, màu mỡ, mật độ dân cư chưa cao nên đã tạo ra lực hút tự nhiên lôi cuốn dòng người di cư từ các tỉnh phía Bắc, miền Trung vào Tây Nguyên nói chung và Đắk Lắk nói riêng. Xã Eatrul hàng năm vẫn đang phải tiếp nhận số lượng lớn dân di cư tự do tới địa phương để làm ăn sinh sống. Do địa bàn rộng, đặc biệt nhiều hộ dân tộc M'ông còn thói quen sống thưa thớt, biệt lập nên việc quản lý hộ tịch, hộ khẩu trên địa bàn vì thế khó khăn hơn nhiều so với các địa phương khác ở vùng đồng bằng. Thêm nữa, hệ quả của sự khó khăn trong việc quản lý hộ khẩu nên địa bàn trong nhiều trường hợp cũng là nơi ẩn náu của tội phạm, tệ nạn xã hội ..khiến cho công tác đảm bảo an ninh trật tự của chính quyền xã Eatrul thêm khó.

Những năm vừa qua, tình hình an ninh chính trị trên địa bàn Tây Nguyên có nhiều phức tạp do tổ chức Fulro lưu vong ở nước ngoài móc nối với phần tử phản động trong nước âm mưu thành lập nhà nước ĐêGa nên đã có nhiều hoạt động kích động, chia rẽ dân tộc, tổ chức biểu tình, bạo loạn, vượt biên trái phép. Chúng đã xúi giục, lôi kéo đồng bào dân tộc thiểu số (chủ yếu là dân tộc Êđê) có những hành động chống lại chính quyền. *“Đợt ấy (ý nói đợt 2001 và 2004), nhiều phụ nữ nhẹ dạ, cả tin đã bị bọn xấu xúi giục làm điều không tốt. Có những người rất tội nghiệp: bị kẻ xấu đưa cho cả đô la giả mà cũng tưởng đô la thật rồi tham gia bạo loạn. Nói chung phụ nữ ai cũng mong muốn có cuộc sống khá giả nên lúc có người dụ dỗ bỏ hết nhà cửa đi nơi khác sẽ có cuộc sống tốt đẹp hơn thì họ rất dễ tin.”* [TH 22, Phó Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc xã, nam, 50 tuổi, dân tộc Êđê] Do trình độ nhận thức kém, cuộc sống hàng ngày khó khăn nên nhiều người dân đã bị lợi dụng *“Có rất nhiều người tham gia nhưng không biết là mình đi đâu. Đa số khi tôi hỏi thăm thì nói là: Nó nói là đến đây để gặp Liên hợp quốc, ai muốn đi Mỹ thì đi, sẽ có người của Ksor Kok sang đón”* [TH 14, Phó công an xã, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê]. Xã Eatrul vốn là căn cứ cách mạng trong thời kháng

chiến chống Mỹ và chính quyền xã làm tốt công tác giữ gìn an ninh trật tự nên mặc dù có đông đồng bào dân tộc thiểu số nhưng không có người vượt biên, tham gia biểu tình, bạo loạn. Tuy vậy, hầu hết cán bộ xã đều cho rằng nguy cơ tiềm ẩn của sự mất ổn định vẫn có. Trong tình hình đó, trên địa bàn xã cũng có sự phao tin đồn, xuyên tạc hư cấu nhằm bôi nhọ danh dự của những cán bộ chính quyền, gây ảnh hưởng xấu tới uy tín của cán bộ xã cũng như chính quyền xã. Từ đó uy tín của chính quyền bị giảm sút, niềm tin của nhân dân vào bộ máy chính quyền cũng bị ảnh hưởng.

Như vậy, bên cạnh các nguyên nhân từ phía cơ cấu tổ chức, văn bản pháp luật, đội ngũ cán bộ chính quyền xã thì mức độ thích ứng trong quá trình tương tác giữa đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul với nhân dân diễn ra với mức độ thấp là nguyên nhân dẫn tới tình trạng nhân dân “xa cách” với chính quyền – một biểu hiện kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.

KẾT LUẬN VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

1. Kết luận

Mục tiêu của thời kỳ đẩy mạnh toàn diện và mạnh mẽ công cuộc đổi mới, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay là dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Để thực hiện thắng lợi mục tiêu đó thì một trong những nhiệm vụ cấp bách hiện nay là phải nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở. Để nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở thì cần phải có những nghiên cứu chỉ rõ những nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở hiện nay. Sau khi tiến hành nghiên cứu, một lần nữa chúng tôi khẳng định những giả thuyết nêu ra của chúng tôi là đúng. Đó cũng chính là kết luận của luận văn.

Thứ nhất, những quy định về cơ cấu tổ chức của bộ máy chính quyền cơ sở hiện nay có một số bất hợp lý dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul: Sự giản đơn và tập trung, bao cấp trong quy định về chính quyền cấp xã; Hội đồng nhân dân xã không có bộ máy hoạt động độc lập; không có những quy định cụ thể đối với những vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số. Thực trạng đó khiến có chính quyền xã Eatrul gặp rất nhiều khó khăn trong nỗ lực nâng cao hiệu lực của chính quyền (phần 2.2.1, trang 42). Theo chúng tôi, đây là nguyên nhân quan trọng, nếu không có những giải pháp thay đổi về cấu trúc thì tình trạng kém hiệu lực của chính quyền cơ sở không thể được giải quyết một cách triệt để.

Thứ hai, hiện nay tồn tại một thực trạng là một số văn bản, quy định liên quan tới chính quyền cơ sở chưa phù hợp với thực tiễn khiến đội ngũ cán bộ chính quyền xã gặp khó khăn trong quá trình thực hiện vai trò (phần 2.2.2, trang 55). Chỉ cần một thành viên của chính quyền xã không hoàn thành vai trò sẽ dẫn tới sự không thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của cả một bộ máy. Có nhiều nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul, trong đó có nguyên nhân kể trên.

Thứ ba, chúng tôi muốn nói tới những nguyên nhân thuộc về bản thân đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul, trong đó đáng lưu ý nhất là sự yếu kém về trình độ chuyên môn của các cán bộ chính quyền xã. Căn cứ tiêu chuẩn đối với cán bộ, công chức cấp xã được quy định tại quyết định số 04/2004/QĐ- BNV ngày 16-1-2004 của Bộ Nội vụ thì cán bộ, công chức cấp xã phải qua lớp bồi dưỡng quản lý hành chính nhà nước từ sơ cấp trở lên. Kết quả khảo sát ở xã Eatrul cho thấy, chỉ có 1/11 cán bộ, công chức xã đã qua đào tạo trung cấp quản lý hành chính nhà nước, so với tiêu chuẩn đề ra có trên 90% cán bộ, công chức xã chưa được trang bị kiến thức quản lý hành chính nhà nước (phần 2.2.3, trang 58). Theo chúng tôi, đây là một thực trạng đáng báo động và cần có những giải pháp cấp bách. Đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul mặc dù có tâm huyết, nhiệt tình với công việc nhưng do chế độ đãi ngộ thấp khiến cho cán bộ chính quyền không thể nỗ lực phấn đấu hết sức để hoàn thành vai trò xã hội. Điều kiện nơi làm việc không đủ để bộ máy chính quyền xã Eatrul vận hành với tư cách là bộ máy chính quy, hiện đại.

Bên cạnh những kết luận trên, trong quá trình triển khai thực hiện luận văn, chúng tôi có thêm những phát hiện sau:

Thứ nhất, đội ngũ cán bộ chính quyền xã Eatrul hiện nay có thói quen điều chỉnh quan hệ xã hội bằng các mệnh lệnh hành chính, trong nhiều trường hợp giải quyết công việc theo ý kiến chỉ đạo của cấp trên. Một trong những đặc trưng ở cơ sở là có nhiều việc rất cần kíp, phải giải quyết ngay mà cán bộ chính quyền xã lại có thói quen chờ xin ý kiến lãnh đạo thì công việc không thể đạt chất lượng và hiệu quả. Chính thói quen này của cán bộ chính quyền đã tạo ra sự trì trệ trong xử lý công việc, dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.

Thứ hai, trong nhận thức của cán bộ chính quyền xã Eatrul, họ cho rằng chính quyền xã là cấp chính quyền thấp nhất, do đó là cấp chính quyền kém quan trọng nhất. Sự đồng nhất này không được thể hiện thành văn nhưng tồn tại trong nhận thức của đa số cán bộ chính quyền xã. Nó biểu hiện ở tâm lý chủ quan, coi thường lẫn tâm lý tự ti,

mặc cảm. Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn tới tình trạng kém hiệu lực của chính quyền xã Eatrul.

Thứ ba, như nhiều địa phương khác trên địa bàn Tây Nguyên, Eatrul là một xã có nhiều đặc điểm khác biệt so với những xã vùng đồng bằng, càng khác biệt so với chính quyền phường ở thành phố: nằm trong vùng thời tiết khắc nghiệt với đặc điểm hạn hán xuất hiện nhiều thời gian trong năm; trình độ học vấn của người dân thấp nên còn nhận thức kém trong lĩnh vực tư tưởng, giáo dục, chăm sóc sức khỏe; sự đa dạng về thành phần dân tộc khiến quá trình tương tác giữa nhân dân và đội ngũ cán bộ chính quyền diễn ra với mức độ thích ứng chưa cao; nguy cơ tiềm ẩn của sự mất ổn định về chính trị... Trong điều kiện đó, chính quyền xã Eatrul cần có những định hướng cụ thể, bộ máy chính quyền xã đòi hỏi phải được tổ chức lại theo hướng phù hợp hơn với thực tiễn.

Thứ tư, kết quả khảo sát ở xã Eatrul cho thấy nhân dân có tâm lý coi chính quyền là cái gì đó xa cách với hiện thực hàng ngày của họ. Sự kiện này, theo chúng tôi cần được quan tâm nghiên cứu sâu hơn nhằm tìm ra các giải pháp cho cuộc vận động thực hiện “dân chủ cơ sở” có hiệu quả.

Thứ năm, trong hoạt động chỉ đạo và điều hành, các cấp chính quyền cấp trên đã không có những định hướng cụ thể đối với sự phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn khiến chính quyền xã trong nhiều trường hợp lúng túng trong việc tổ chức thực hiện triển khai chỉ đạo của cấp trên. Đồng thời đời sống của nhân dân gặp nhiều khó khăn.

Từ những nhận định trên, chúng tôi xin đưa ra một số khuyến nghị mang tính giải pháp nâng cao hiệu lực của chính quyền cơ sở

2. Một số khuyến nghị

- Về mặt nhận thức, phải gạt bỏ tất cả hay chí ít về cơ bản những nhận thức thể hiện tư duy bao cấp của chúng ta về chính quyền địa phương.

- Chính quyền cơ sở cần được tổ chức đa dạng các mô hình. Trong những quy định về chính quyền cơ sở hiện nay cần có sự phân biệt giữa vùng đồng bằng với vùng miền núi, vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số.

- Cần phải đặt cơ sở pháp lý khác hơn cho các thôn, buôn. Việc chuyển giao công việc từ chính quyền xã xuống cấp thôn, buôn phản ánh xu hướng địa phương hóa hiện nay. Đồng thời như chúng tôi đã kết luận, nhân dân thích được giải quyết công việc ở cấp thôn, buôn hơn là phải lên xã. Đối mặt với xu hướng này, phương thức xử lý vấn đề không phải là chuyển giao công việc của chính quyền cấp xã cho các thôn, buôn như theo cách mà Ủy ban nhân dân xã vẫn làm trong khi thôn, buôn không phải là cấp chính quyền. Chúng tôi cho rằng cần phải đặt cơ sở pháp lý khác hơn cho các thôn, buôn theo hướng phù hợp hơn với thực tiễn.

- Trước thực trạng hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp cơ sở mang tính hình thức, kém hiệu quả, có ý kiến cho rằng Hội đồng nhân dân cơ sở nên ở cấp thôn, buôn [4], có ý kiến cho rằng nên bỏ Hội đồng nhân dân cấp cơ sở và thay thế nó bằng Hội nghị nhân dân cơ sở được tổ chức từ đại diện của Đảng, Chính quyền, Mặt trận, như Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc, Bí thư Đoàn thanh niên và đại diện các tổ chức chính trị - xã hội khác ở địa phương (xã, phường, thị trấn) cùng các tổ trưởng dân phố đối với phường, thị trấn hoặc trưởng thôn đối với xã [17]. Trong khi những kiến nghị nói trên chưa được cụ thể hóa bằng văn bản pháp luật, trước mắt, chúng ta cần tập trung cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn một cách toàn diện.

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống văn bản, pháp luật liên quan tới chính quyền cơ sở.

- Thực hiện chính sách xã hội, đảm bảo các nguyên tắc công bằng xã hội là điều kiện cần thiết cho sự ổn định chính trị, tăng cường pháp chế và đoàn kết mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội; củng cố ý thức con người về cái chung trong các lợi ích, lý tưởng của họ, khơi dậy thái độ tích cực của quần chúng đối với việc tham gia quản lý

Nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật. Trong điều kiện đó, hoạt động quản lý và điều hành của chính quyền xã sẽ có nhiều thuận lợi.

- Triển khai các lớp đào tạo, bồi dưỡng trình độ quản lý nhà nước, trang bị kiến thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ cấp cơ sở.

- Có chính sách đãi ngộ xứng đáng dành cho đội ngũ cán bộ cơ sở.

- Nên bỏ Ban Tư pháp cấp xã mà cần quy định Tư pháp cấp xã là bộ phận chuyên môn của Ủy ban nhân dân xã với ít nhất là 2 biên chế.

Giải pháp cụ thể đối với xã Eatrul – huyện Krông Bông – tỉnh Đắk Lắk

- Hội đồng nhân dân xã cần khắc phục tính hình thức trong hoạt động giám sát, trong tiếp xúc cử tri; phát huy tính chủ động, tích cực trong việc chuẩn bị chương trình nghị sự của các kỳ họp; tăng cường tính cụ thể, tính quy phạm trong việc xây dựng và ban hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân.

- Chính quyền xã Eatrul phải thật sự coi trọng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Muốn thực hiện tốt dân chủ cơ sở, đối với đồng bào dân tộc thiểu số Tây Nguyên, bức xúc nhất là tạo lập các tiền đề kinh tế, văn hóa, xã hội để từng bước cải thiện mức sống, nâng cao chất lượng sống... Phát triển kinh tế, cải thiện đời sống của nhân dân, xóa đói, giảm nghèo, nâng cao dân trí bằng phổ cập giáo dục từng bậc học, chăm sóc sức khỏe của nhân dân... đó vừa là nội dung, vừa là điều kiện để thực hiện dân chủ trên thực tế. Người dân không thể làm chủ bản thân, làm chủ xã hội khi còn nghèo nàn, lạc hậu, mù chữ.

- Nâng cao năng lực lãnh đạo của tổ chức Đảng, đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể quần chúng sao cho mọi người dân đều có thể tiếp nhận và thực hiện tốt các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

- Cần chú trọng nâng cao tính tích cực xã hội của nhân dân trong địa bàn xã. Hiện nay ở địa phương, một bộ phận nhân dân không quan tâm và không tỏ thái độ trước những sự việc, sự kiện chính trị - xã hội đang có vấn đề xảy ra trong xã. Một bộ

phận nhân dân chưa có thói quen bày tỏ chính kiến, quan điểm của mình trước các công việc chung. Đó là nguyên nhân của tình trạng nhiều người tỏ ra thờ ơ, lãnh đạm về chính trị - xã hội. Bộ máy chính quyền sẽ hoạt động như thế nào nếu không biết nhân dân mong muốn gì?

- Khắc phục tình trạng đùn đẩy mọi công việc, trách nhiệm xuống cho thôn, buông lỏng quản lý; xóa bỏ những biểu hiện lệch lạc; xã biến thành khâu trung gian; thôn biến thành cơ sở, xa rời tự quản, sa lầy vào quản lý vốn không thuộc phạm vi chức trách, thẩm quyền của mình.

- Có chính sách hỗ trợ, khuyến khích cán bộ chính quyền xã đi đào tạo bồi dưỡng nâng cao năng lực chuyên môn. Xây dựng chính sách hỗ trợ tài chính cho đội ngũ cán bộ thôn, buôn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. **Ban Chấp hành Đảng ủy xã Eatrul**, (2007), “*Báo cáo chính trị*”.
2. **Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh Đắk Lắk**, (2006), “*Báo cáo chính trị của khóa XIII trình Đại hội Đại biểu Đảng bộ tỉnh Đắk Lắk lần thứ XIV*”.
3. **Hoàng Chí Bảo**, (2002), “*Về mối quan hệ giữa xã và thôn, quản lý và tự quản*”, Tạp chí Xã hội học số 3/2002.
4. **Nguyễn Đăng Dung**, (2007), “*Bàn về cải cách chính quyền nhà nước ở địa phương*”, Tạp chí Cộng Sản Điện tử, cập nhật 5/10/2007.
5. **Bùi Quang Dũng**, (2002), “*Giải quyết xích mích trong nội bộ nhân dân – phác thảo từ những kết quả nghiên cứu định tính*”, Tạp chí Xã hội học số 3/2002
6. **Giáo trình quản lý hành chính nhà nước** (Dùng cho lớp bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước trung – cao cấp), (1999), Tập I, Học viện hành chính Quốc gia; Hà Nội, tr 156 – 157.
7. **Trần Thái Học**, (2008), “*Xây dựng chính quyền xã vùng đồng bào dân tộc Tây Nguyên vững mạnh*”, Tạp chí Cộng sản số 786 (4 – 2-008); tr 98-99.
8. **Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh**, (2002) “*Kết quả điều tra xã hội học về thực hiện chính sách dân tộc và tôn giáo ở nước ta hiện nay (qua khảo sát ở Tây Nguyên)*”, Hà nội.
9. **Hội đồng nhân dân tỉnh Đắk Lắk** (2006), “*Kết quả giám sát việc thực hiện Quyết định 134/TTg của Thủ tướng Chính phủ tại tỉnh Đắk Lắk*”
10. **Lê Ngọc Hùng** (2002), “*Lịch sử và lý thuyết xã hội học*”, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Tr 198; tr 199; tr 292; tr 294 – 296.
11. **Nguyễn Lâm**, (1989), “*Từ điển Từ và Ngữ Hán Việt*”, Nxb Thành phố Hồ Chí Minh; 1989; tr C116 – C117 ; tr H300; tr H 284.

12. **Hoàng Văn Minh**, (2007), “*Tết hội nhập*”, Báo Lao động 26/2/2007.
13. **Nguyễn Hữu Minh**, (2002), “*Một số khía cạnh cần quan tâm nghiên cứu trong quá trình thực hiện cải cách hành chính*”, Tạp chí Xã hội học số 3/2002.
14. **Phạm Quang Nghị**, (2000), “*Thực hiện quy chế dân chủ cơ sở ở Hà Nam*”, Tạp chí Cộng sản số 5, tháng 3/2000, trang 12, 16, 30.
15. **Nghị định** của Chính Phủ số 79/2003/NĐ- CP ngày 7/7/2003 ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở xã.
16. **Nghị định** của Chính Phủ số 114/2003/NĐ- CP ngày 10/10/2003 về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn.
17. **Ngô Văn Nhân**, “*Đổi mới chế độ dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trên địa bàn cơ sở ở nước ta hiện nay*”, Website Viện Triết học.
18. **Trần Hữu Quang**, (1993), “*Xã hội học nhập môn*”, Trường Đại học Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh.
19. **Vũ Hào Quang**, (2004), “*Xã hội học quản lý*”, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội; 2004; tr 69; 143 – 145; tr 140.
20. **Quyết định** số 4/2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành quy định tiêu chuẩn cụ thể đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn.
21. **Quyết định** của Thủ tướng Chính phủ số 3/2004/QĐ – TTg ngày 7/1/2004 phê duyệt định hướng quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn đến năm 2010
22. **Hồ Tấn Sáng**, (2007), “*Thực trạng và một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị cơ sở ở Tây Nguyên*”, Tạp Chí Cộng sản Điện tử, cập nhật 8/10/2007.
23. **Tài liệu nghiên cứu** các Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX, (2002), Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr 160 – 161; tr 191 - 192.

24. **Thái Vĩnh Thắng**, (2003), “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã, phường ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*”, Tạp chí luật học số 4/2003.
25. **Từ điển Pháp – Việt về pháp luật hành chính**; tr 114 (Trích lại Phạm Minh Tấn, (2000), “*Nâng cao hiệu lực và năng lực quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân xã ở tỉnh Đắk Lắk*”, Luận văn thạc sỹ quản lý nhà nước; tr 37).
26. **Trần Thị Hồng Thúy, Ngô Văn Nhân**, (2004), “*Tác động của dư luận xã hội đối với ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ cấp cơ sở*”, Nxb Tư pháp, tr 287, tr 156 – 157.
27. **UNDP**, (2001), “*Hiện đại hóa quản lý Nhà nước ở Việt Nam*”, Hội nghị Nhóm tư vấn tài trợ tháng 12 năm 2001 - Chương trình phát triển Liên hiệp quốc _ Việt Nam.
28. **Ủy ban nhân dân xã Eatrul**, (2008), “*Báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng năm 2007 và phương hướng nhiệm vụ năm 2008*”, 28/01/08.
29. **Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X**, (2006), Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006, tr 175.
30. **Viện Xã hội học**, (2001), “*Báo cáo về hệ thống chính trị cơ sở (Kết quả nghiên cứu)*”.

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1. ĐỀ CƯƠNG PHÒNG VẤN SÂU

I. Dành cho cán bộ Đảng ủy xã Eatrul

1. Thông tin về bản thân:

- Tuổi:
- Giới tính:
- Dân tộc:
- Số năm tham gia công tác tại địa phương:
- Chức vụ hiện nay:
 - + Đảng, Đoàn thể:
 - + Chính quyền:
- Trình độ học vấn:
- Trình độ chuyên môn:
- Loại hình đào tạo (Chính quy; Tại chức; Từ xa...):
- Thu nhập hàng tháng từ việc tham gia công tác ở địa phương:

2. Chế độ phụ cấp cho cán bộ ở địa phương hiện nay như thế nào? (có phù hợp không?)

3. Điều kiện nơi làm việc hiện nay (trang thiết bị văn phòng, điều kiện đi lại...) có ảnh hưởng như thế nào tới việc giải quyết công việc theo thẩm quyền?

4. Thói quen khi xử lý công việc hàng ngày ?

5. Đảng ủy xã có khó khăn, thuận lợi gì trong việc phát triển đội ngũ đảng viên ở thôn, buôn?

6. Việc cụ thể hóa các chủ trương của cấp ủy cấp trên có kịp thời và sát hợp với điều kiện cụ thể của địa phương không? Có khó khăn gì trong quá trình cụ thể hóa các chủ trương đó?

6. Các chủ trương, nghị quyết của Đảng ủy xã đã thực sự tập trung vào những vấn đề bức xúc do thực tiễn đặt ra chưa? Nếu chưa thì vì lý do gì?

7. Bản thân gặp phải những khó khăn gì trong quá trình giải quyết công việc theo thẩm quyền được giao?

8. Mong muốn của bản thân trong thời gian tới nhằm giải quyết công việc được tốt hơn?

9. Đánh giá về mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã?

Có chặt chẽ không?.....

Hội đồng nhân dân xã đã thực hiện tốt chức năng giám sát của mình hay chưa?.....

Ủy ban nhân dân xã đã thực hiện tốt nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã hay chưa?.....

.....

10. Đánh giá về mối quan hệ giữa chính quyền xã với Đảng ủy xã?

II. Dành cho cán bộ chính quyền xã Eatrul

1. Thông tin về bản thân:

- Tuổi:
- Giới tính:
- Dân tộc:
- Số năm tham gia công tác tại địa phương:
- Chức vụ hiện nay:
 - + Đảng, Đoàn thể:
 - + Chính quyền:
- Trình độ học vấn:
- Trình độ chuyên môn:
- Loại hình đào tạo (Chính quy; Tại chức; Từ xa...):
- Thu nhập hàng tháng từ việc tham gia công tác ở địa phương:

2. Chế độ phụ cấp cho cán bộ ở địa phương hiện nay như thế nào?

3. Điều kiện nơi làm việc hiện nay (trang thiết bị văn phòng, điều kiện đi lại...) có ảnh hưởng như thế nào tới việc giải quyết công việc theo thẩm quyền?
 4. Thói quen khi xử lý công việc hàng ngày ?
 5. Tự nhận xét về trình độ năng lực chuyên môn của mình?
 6. Bản thân gặp phải những khó khăn gì trong quá trình giải quyết công việc theo thẩm quyền được giao?
 7. Mong muốn của bản thân trong thời gian tới nhằm giải quyết công việc được tốt hơn?
 8. Những yếu tố như gia đình, dòng họ có ảnh hưởng trong quá trình giải quyết công việc không? Nếu có thì mức độ ảnh hưởng như thế nào?
 9. Việc điều hành, quản lý của chính quyền xã đang gặp phải những khó khăn gì? (quản lý về kinh tế, quản lý đất đai, quản lý tài nguyên rừng và môi trường.....)
- Nguyên nhân của những khó khăn đó:
9. Đánh giá về mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã?
Có chặt chẽ không?.....
- Hội đồng nhân dân xã đã thực hiện tốt chức năng giám sát của mình hay chưa?.....
- Ủy ban nhân dân xã đã thực hiện tốt nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã hay chưa?.....
-
10. Mối quan hệ giữa chính quyền xã Eatrul với chính quyền cấp trên diễn ra như thế nào?
 - + Lịch làm việc hàng tháng:
 - + Mức độ chặt chẽ:
 11. Ý kiến về mối quan hệ giữa chính quyền xã với Đảng ủy xã Eatrul hiện nay?
 12. Ý kiến về mối quan hệ giữa chính quyền xã với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên ở xã Eatrul hiện nay?

13. Sau khi nhân dân được giải quyết công việc, họ đã hài lòng với cán bộ chính quyền xã ?

III. Dành cho cán bộ trong ban chấp hành của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên

1. Thông tin về bản thân:

- Tuổi:
- Giới tính:
- Dân tộc:
- Số năm tham gia công tác tại địa phương:
- Chức vụ hiện nay:
 - + Đảng, Đoàn thể:
 - + Chính quyền:
- Trình độ học vấn:
- Trình độ chuyên môn:
- Loại hình đào tạo (Chính quy; Tại chức; Từ xa...):
- Thu nhập hàng tháng từ việc tham gia công tác ở địa phương:

2. Chế độ phụ cấp cho cán bộ ở địa phương hiện nay như thế nào?

3. Điều kiện nơi làm việc hiện nay (trang thiết bị văn phòng, điều kiện đi lại...) có ảnh hưởng như thế nào tới việc giải quyết công việc theo thẩm quyền?

4. Thói quen khi xử lý công việc hàng ngày ?

5. Tự nhận xét về trình độ năng lực chuyên môn của mình?

6. Bản thân gặp phải những khó khăn gì trong quá trình giải quyết công việc theo thẩm quyền được giao?

7. Mong muốn của bản thân trong thời gian tới nhằm giải quyết công việc được tốt hơn?

8. Những yếu tố như gia đình, dòng họ có ảnh hưởng trong quá trình giải quyết công việc không? Nếu có thì mức độ ảnh hưởng như thế nào?

12. Ý kiến về mối quan hệ giữa chính quyền xã với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên ở xã Eatrul hiện nay?

13. Sau khi nhân dân được giải quyết công việc, thái độ của nhân dân thường biểu hiện như thế nào? (Hài lòng hay chưa hài lòng?....)

IV. Dành cho cán bộ là trưởng thôn, buôn

1. Thông tin về bản thân:

- Tuổi:
- Giới tính:
- Dân tộc:
- Số năm tham gia công tác tại địa phương:
- Chức vụ hiện nay:
 - + Đảng, Đoàn thể:
 - + Chính quyền:
- Trình độ học vấn:
- Trình độ chuyên môn:
- Loại hình đào tạo (Chính quy; Tại chức; Từ xa...):
- Thu nhập hàng tháng từ việc tham gia công tác ở địa phương:

2. Chế độ phụ cấp cho cán bộ ở địa phương hiện nay như thế nào?

3. Điều kiện làm việc hiện nay (chế độ phụ cấp, điều kiện đi lại,...) có ảnh hưởng như thế nào tới việc giải quyết công việc theo thẩm quyền?

4. Thói quen khi xử lý công việc hàng ngày ?

5. Tự nhận xét về trình độ năng lực của mình?

6. Bản thân gặp phải những khó khăn gì trong quá trình giải quyết công việc theo thẩm quyền được giao?

7. Mong muốn của bản thân trong thời gian tới nhằm giải quyết công việc được tốt hơn?

8. Những yếu tố như gia đình, dòng họ có ảnh hưởng trong quá trình giải quyết công việc không? Nếu có thì mức độ ảnh hưởng như thế nào?

12. Trong những trường hợp nào thì nhân dân trong thôn, buôn gặp trường thôn, buôn và trong những trường hợp nào thì nhân dân lên xã để giải quyết công việc?

13. Sau khi nhân dân được giải quyết công việc, thái độ của nhân dân thường biểu hiện như thế nào? (Hài lòng hay chưa hài lòng?....)

V. Dành cho nhân dân

1. Những thông tin về bản thân

- Tuổi
- Giới tính
- Dân tộc
- Trình độ văn hóa

2. Thu nhập chính từ nguồn nào (nông nghiệp, lâm nghiệp, dịch vụ, chăn nuôi...)?

3. Tự nhận xét về điều kiện kinh tế gia đình (so với các gia đình khác trong thôn).

4. Thói quen xử lý nếu gia đình có khó khăn về vật chất và tinh thần (thường gặp ai, tổ chức nào để được giúp đỡ)

5. Mức độ đến xã để giải quyết công việc

6. Thái độ của bản thân sau khi được cán bộ chính quyền xã giải quyết công việc

7. Đánh giá về mức độ hoàn thành công việc của cán bộ chính quyền xã

8. Nhận định về bộ máy chính quyền xã:

- Chính quyền xã đã tạo điều kiện cho nhân dân hiểu về công việc của chính quyền chưa?

- Chính quyền xã có lịch tiếp dân rõ ràng không?

- Chính quyền xã có cung cấp kịp thời cho nhân dân những nội dung quan trọng liên quan tới cuộc sống của nhân dân không?

- Có cảm thấy thoải mái khi đến trụ sở chính quyền xã để giải quyết công việc?

PHỤ LỤC 2. DANH SÁCH CÁC ĐỐI TƯỢNG PHÒNG VẤN SÂU

Trường hợp 1: Bí thư Đảng ủy xã, nam, 55 tuổi, dân tộc Êđê

Trường hợp 2: Phó bí thư Đảng ủy xã + Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã, nam, 51 tuổi, dân tộc Kinh

Trường hợp 3: Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh

Trường hợp 4: Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, nam, 49 tuổi, dân tộc Kinh

Trường hợp 5: Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, nam, 40 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 6: Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã, nam, 46 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 7: Cán bộ văn hóa – thông tin xã, nam, 42 tuổi, dân tộc Kinh.

Trường hợp 8: Cán bộ chuyên trách DS - GD- trẻ em xã, nữ, 40 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 9: Cán bộ địa chính xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh.

Trường hợp 10: Trưởng công an xã, nam, 42 tuổi, dân tộc Kinh

Trường hợp 11: Xã đội trưởng, nam, 46 tuổi, dân tộc Kinh

Trường hợp 12: Cán bộ tư pháp – hộ tịch xã, nam, 38 tuổi, dân tộc Kinh.

Trường hợp 13: Xã đội phó, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 14: Phó công an xã, nam, 27 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 15: Phó công an xã, nam, 36 tuổi, dân tộc Kinh.

Trường hợp 16: Phó Chủ tịch Hội Phụ nữ xã, nữ, 30 tuổi, dân tộc Kinh.

Trường hợp 17: Phó Chủ tịch Ủy ban Mặt trận tổ quốc xã, nam, 53 tuổi, dân tộc Kinh.

Trường hợp 18: Chủ tịch Hội Cựu chiến binh, nam, 55 tuổi, dân tộc Kinh

Trường hợp 19: Chủ tịch Hội Phụ nữ xã, nữ, 28 tuổi, dân tộc Kinh

Trường hợp 20: Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc xã, nam, 51 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 21: Phó Chủ tịch Hội Cựu chiến binh, nam, 50 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 22: Phó Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc xã, nam, 50 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 23: Phó Chủ tịch Hội Nông dân, nam, 28 tuổi, dân tộc Êđê.

Trường hợp 24: Chủ tịch Hội Nông dân, nam, 47 tuổi, dân tộc Êđê

Trường hợp 25: Trưởng thôn, nam, 53 tuổi, dân tộc Kinh
Trường hợp 26: Trưởng buôn, nam, 52 tuổi, dân tộc Êđê.
Trường hợp 27: Trưởng buôn, 53 tuổi, dân tộc Êđê
Trường hợp 28: Trưởng thôn, nam, 60 tuổi, dân tộc Kinh
Trường hợp 29: Trưởng buôn, nam, 49 tuổi, dân tộc Êđê
Trường hợp 30: Trưởng buôn, nam, 50 tuổi, dân tộc Êđê
Trường hợp 31: Trưởng buôn, nam, 50 tuổi, dân tộc M'ông.
Trường hợp 32: Trưởng thôn, nam, 40 tuổi, dân tộc Kinh
Trường hợp 33: Nữ, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn Plum
Trường hợp 34: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn Plum
Trường hợp 35: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, buôn Plum
Trường hợp 36: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn Plum
Trường hợp 37: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn Plum
Trường hợp 38: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 1
Trường hợp 39: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 1
Trường hợp 40: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 1
Trường hợp 41: Nữ, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 1
Trường hợp 42: Nam, nhân dân, dân tộc M'ông, thôn 1
Trường hợp 43: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2
Trường hợp 44: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2
Trường hợp 45: Nữ, nhân dân, dân tộc M'ông, buôn Cumil
Trường hợp 46: Nữ, nhân dân, dân tộc Kinh, buôn Cumil
Trường hợp 47: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2
Trường hợp 47: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2
Trường hợp 47: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, thôn Cumil
Trường hợp 50: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, thôn Cumil
Trường hợp 51: Nữ, nhân dân, dân tộc Êđê, thôn Cumil

Trường hợp 52: Nữ, nhân dân, dân tộc Êđê, thôn Cumil

Trường hợp 53: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn BăngKung

Trường hợp 54: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn BăngKung

Trường hợp 55: Nữ, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn BăngKung

Trường hợp 56: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn BăngKung

Trường hợp 57: Nam, nhân dân, dân tộc Êđê, buôn BăngKung

Trường hợp 58: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, buôn BăngKung

Trường hợp 59: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2

Trường hợp 60: Nam, nhân dân, dân tộc Kinh, thôn 2