

ĐẨY MẠNH XÂY DỰNG MÔ HÌNH THÔN, BUÔN TỰ QUẢN Ở KHU VỰC TÂY NGUYÊN

THIỆU HUY THUẬT*
THIỆU LAI TUẤN ĐẠT**

Với những đặc thù về cộng đồng dân tộc, truyền thống văn hóa, tự quản cộng đồng thôn, buôn đã có những đóng góp tích cực đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, giữ gìn truyền thống văn hóa, an ninh trật tự và bảo vệ môi trường tại khu vực Tây Nguyên. Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động của mô hình tự quản thôn, buôn ở các tỉnh Tây Nguyên vẫn còn hạn chế. Bài viết làm rõ những kết quả đạt được, những hạn chế của mô hình tự quản thôn, buôn và đề xuất một số giải pháp đẩy mạnh xây dựng mô hình tự quản thôn, buôn ở khu vực này.

Từ khóa: Tự quản; thôn; buôn; mô hình; Tây Nguyên.

With the characteristics of ethnic communities, and cultural traditions, self-governance in villages and hamlets has made positive contributions to the socio-economic development, preservation of cultural traditions, security and order and environmental protection in the Central Highlands. However, the organization and operation of the village self-governance model in the Central Highlands provinces are still limited. The article clarifies the achieved results and limitations of the village and hamlet self-governance model and proposes some solutions to promote the construction of this model in the region.

Keywords: Self-governance; villages; hamlets; model; Central Highlands.

NGÀY NHẬN: 16/5/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 21/6/2024

NGÀY DUYỆT: 16/7/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.342.2024.908>

1. Thực trạng tự quản thôn, buôn ở khu vực Tây Nguyên

Năm 2018, toàn khu vực Tây Nguyên có 724 xã, phường, thị trấn, thuộc 62 huyện, thị xã và thành phố của 5 tỉnh: Lâm Đồng, Đắk Lắk, Đắk Nông, Kon Tum, Gia Lai. Toàn khu vực có 7.600 thôn, buôn, bon, tổ dân phố; trong đó, có gần 2.700 thôn, buôn, bon, tổ có đông đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống. Sau khi thực hiện việc sáp nhập thôn, buôn, tổ dân phố theo chủ trương của Đảng và

Nhà nước, số lượng thôn, buôn ở các tỉnh Tây Nguyên giảm từ 7.600 thôn, buôn, tổ dân phố (năm 2018) xuống còn 6.590 thôn, buôn, tổ dân phố (cuối năm 2023)¹.

Trước đây, buôn làng là nơi cư trú của đồng bào các dân tộc Tây Nguyên mà chủ yếu là đồng bào dân tộc Ê Đê, Giarai,

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

** Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam

M'ông, Ba Na, Cơ Ho. Do khu vực này biệt lập về vị trí địa lý với các khu vực khác trong cả nước nên buôn làng là đơn vị xã hội duy nhất, không có tổ chức khác trên hoặc dưới buôn làng. Buôn làng vận hành theo phương thức tự quản, theo phong tục và luật tục.

Trong xã hội truyền thống, tính tự quản của buôn làng ở Tây Nguyên được thể hiện rất rõ nét. Cấu trúc tổ chức xã hội buôn làng truyền thống ở Tây Nguyên được điều hành bởi hội đồng làng, gồm đại diện của các gia đình trong làng. Đứng đầu hội đồng làng là trưởng làng. Trưởng làng thường là người đàn ông lớn tuổi (được gọi là già làng), có uy tín, đạo đức và có khả năng tập hợp cộng đồng. Sự vận hành và phát triển của làng được tuân thủ nghiêm túc theo các quy định của luật tục dưới sự điều hành của trưởng làng. Ngoài ra, khi nói đến bộ máy tự quản, phải kể đến các bô lão, các thầy cúng, những người giỏi về các hoạt động tín ngưỡng, giỏi về chỉ huy quân sự.

Mặt khác, trong quan hệ xã hội của làng, chế độ tự quản vận hành trên cơ sở luật tục. Đó là những quy ước, quy tắc xã hội chỉ dẫn cách đối nhân xử thế, xác định hành vi tội phạm theo truyền thống văn hóa của cư dân, xác lập hệ thống tôn ti trật tự, chế định các mối quan hệ xã hội. Luật tục không chỉ có giá trị khi phân xử mà còn có tác dụng khuyến răn, hướng dẫn nhằm làm cho mọi người sống đúng theo tập tục truyền thống của cha ông mình.

Kế thừa cơ chế tự quản theo luật tục của thiết chế xã hội truyền thống ở các buôn làng Tây Nguyên xưa, hiện nay, tự quản thôn, buôn vẫn được tổ chức nhằm đáp ứng nhu cầu giải quyết công việc chung trong cộng đồng trên các lĩnh vực và thực hiện dân chủ ở cơ sở. Cộng đồng thôn, buôn ở các địa phương thực hiện tự quản trên nhiều lĩnh vực từ kinh tế, an ninh trật tự, văn hóa đến

bảo vệ môi trường. Ở mỗi lĩnh vực, tự quản thôn, buôn đều đạt được những kết quả tích cực, góp phần giữ gìn an ninh trật tự, giữ gìn bản sắc văn hóa, bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế ở địa phương.

Tổ chức bộ máy tự quản của cộng đồng thôn, buôn ngày càng được kiện toàn. Hiện nay, ở các thôn, buôn không đơn thuần chỉ có già làng chịu trách nhiệm quản lý, điều hành các hoạt động chung của cộng đồng mà còn có trưởng thôn (tùy quy mô dân số mà một số thôn có thêm phó trưởng thôn), chi bộ và các tổ chức đoàn thể (các chi hội của các tổ chức chính trị xã hội ở cơ sở). Riêng đối với thôn, buôn có đạo, ngoài thành phần trên còn có các chức sắc tôn giáo.

Mô hình thiết chế tự quản thôn, buôn ở Tây Nguyên rất đa dạng và phong phú. Những nơi chi bộ và ban tự quản phát huy được những thiết chế truyền thống, đề cao vai trò của già làng và những người có uy tín trong cộng đồng thì việc thực hiện thiết chế thôn, buôn tự quản thu được nhiều kết quả. Trong những năm gần đây, các chi bộ, ban tự quản, ban công tác Mặt trận và các đoàn thể ở thôn, buôn đã tích cực xây dựng lực lượng cốt cán, phát huy vai trò của các già làng và chức sắc tôn giáo trong công tác vận động đồng bào đấu tranh chống các hoạt động tuyên truyền, lôi kéo của kẻ xấu, tập trung phát triển sản xuất, nâng cao đời sống, thành lập các tổ đối công, tổ xây dựng nhà, tổ hỗ trợ góp vốn, tổ tự quản an ninh. Vì vậy, đa số các vụ tranh chấp xảy ra ở thôn, buôn đều được các già làng, trưởng tộc hòa giải thành công theo phong tục, lệ làng; an ninh trật tự trong thôn, buôn cơ bản được giữ vững.

Bên cạnh những kết quả đạt được, tự quản cộng đồng thôn, buôn ở các tỉnh Tây Nguyên vẫn còn một số hạn chế sau:

Một là, cộng đồng thôn, buôn ở các tỉnh Tây Nguyên chưa thực sự tự quản. Tính tự

quản của cộng đồng thôn, buôn mới chỉ được thể hiện ở một vài khía cạnh chủ yếu, như: bầu trưởng thôn; tổ chức họp dân để bàn bạc thống nhất mức đóng góp kinh phí xây dựng hạ tầng cơ sở; bình chọn xác định hộ nghèo; bảo đảm vệ sinh bảo vệ môi trường trên địa bàn thôn. Tại Tây Nguyên hiện nay, cộng đồng thôn, buôn là “cánh tay nối dài” của chính quyền cấp cơ sở hơn là một tổ chức tự quản. Tổ chức bộ máy ở thôn, buôn chủ yếu triển khai các nhiệm vụ quản lý nhà nước ở cấp xã hơn là giải quyết các vấn đề chung của cộng đồng trên cơ sở đề xuất của người dân. Cách thức vận hành, quản lý của bộ máy ở thôn, buôn có phần là hoạt động quản lý hành chính nhà nước của chính quyền hơn là hoạt động tự quản.

Hai là, chưa thu hút được đông đảo người dân tham gia vào hoạt động tự quản. Một bộ phận người dân ở các thôn, buôn không tham gia, không muốn tham gia các hoạt động chung của cộng đồng. Tự quản vốn dựa trên sự tự nguyện, tự giác của cộng đồng, nếu người dân không chủ động, không tự nguyện tham gia thì rất khó thực hiện cơ chế tự quản trong thực tế. Sự thiếu tích cực của người dân cũng ảnh hưởng đến mục tiêu phát huy dân chủ ở cơ sở của thiết chế thôn, buôn.

Ba là, năng lực đội ngũ cán bộ thôn, buôn còn hạn chế. Đa số trưởng thôn, trưởng buôn là những người có trình độ giáo dục phổ thông, ít qua đào tạo chuyên môn. Chỉ có một bộ phận nhỏ trưởng thôn, trưởng buôn là những người trẻ, có trình độ cao hơn so với mặt bằng dân trí chung của thôn, buôn. Hầu hết bí thư chi bộ ở thôn, buôn là những người lớn tuổi, đã về hưu. Năng lực đội ngũ hạn chế ảnh hưởng đến khả năng triển khai các nội dung, lĩnh vực, vấn đề chung trong cộng đồng.

Bốn là, sự phối hợp trong hoạt động của tổ chức bộ máy tại buôn làng chưa hiệu quả.

Nhiều công việc chung của cộng đồng liên quan đến các lĩnh vực khác nhau cần sự chung tay của nhiều cá nhân, đơn vị. Tuy nhiên, trong thời gian qua, sự phối hợp giữa trưởng thôn, buôn với chi bộ, ban công tác mặt trận thôn buôn và các chi hội đoàn thể ở thôn buôn trong việc giải quyết công việc chung của cộng đồng chưa thường xuyên.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những hạn chế của mô hình tự quản thôn, buôn ở khu vực Tây Nguyên, như: do tác động của quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa dẫn đến không gian cư trú, cấu trúc xã hội của buôn làng thay đổi. Làn sóng di cư tự do từ các vùng, miền khác trong cả nước đến Tây Nguyên sinh sống lâu dài làm cho buôn làng là sự cộng cư đan xen của nhiều hộ dân tộc thiểu số khác nhau trên cùng một địa bàn chứ không đơn thuần chỉ là một, hai dân tộc bản địa như trước đây. Chủ trương kiện toàn hệ thống chính trị cấp cơ sở làm cho cơ cấu tổ chức bộ máy của thôn, buôn được pháp luật quy định, bao gồm các thiết chế khác nhau như trưởng thôn, bí thư chi bộ, ban công tác mặt trận thôn chứ không chỉ có già làng như trước đây. Sự biến đổi của thôn, buôn trên tất cả các mặt dẫn đến sự thay đổi trong cách thức vận hành, quản lý của bộ máy tự quản. Chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ thôn, buôn thấp, nhất là những vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa còn bất cập, chưa tạo được động lực cho cán bộ yên tâm công tác, bám buôn làng.

So với mặt bằng chung của cả nước, Tây Nguyên là khu vực còn nghèo và lạc hậu hơn. Tỷ lệ nghèo ở khu vực này cao thứ hai cả nước, chỉ sau khu vực Trung du và miền núi phía Bắc, cơ sở hạ tầng được cải thiện nhưng vẫn còn lạc hậu, truyền thống văn hóa đang có xu hướng bị mai một, môi trường sống bị ô nhiễm, biến đổi khí hậu ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động sản

xuất. Tình hình an ninh trật tự, an ninh chính trị tại các tỉnh Tây Nguyên còn tiềm ẩn nhiều nguy cơ. Các sự kiện bạo động năm 2001, 2004 và gần đây nhất là khủng bố vào tháng 6/2023 tại tỉnh Đắk Lắk đặt ra yêu cầu phát huy hơn nữa vai trò của cộng đồng tự quản thôn, buôn nhằm bảo vệ và phát triển chính buôn làng của đồng bào các dân tộc Tây Nguyên.

2. Một số giải pháp

Hoàn thiện mô hình tự quản ở thôn, buôn là vấn đề được Đảng và Nhà nước quan tâm. Từ năm 2004, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo “Nghiên cứu và chỉ đạo hoàn thiện thiết chế tự quản ở thôn, buôn”². Nghị quyết Trung ương VI (khóa XII) xác định: “Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện mô hình tự quản ở cộng đồng dân cư thôn, tổ dân phố dưới sự chủ trì của Mặt trận Tổ quốc và đảm bảo sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng, sự quản lý của chính quyền”³. Để tổ chức thực hiện chủ trương của Đảng gắn với mục tiêu phát huy vai trò của mô hình tự quản cộng đồng thôn, buôn ở Tây Nguyên, cần quan tâm đến một số giải pháp sau:

Thứ nhất, nghiên cứu thực hiện mô hình già làng, người có uy tín trong cộng đồng buôn làng kiêm trưởng buôn hoặc trưởng ban công tác Mặt trận. Già làng hay những người có uy tín là những người có tiếng nói, có sức ảnh hưởng đến cộng đồng, đồng thời, vấn đề của Tây Nguyên chỉ có thể được giải quyết triệt để bởi chính người dân Tây Nguyên. Chính vì thế, nếu phát huy được vai trò của già làng, người có uy tín trong cộng đồng tham gia vào tổ chức bộ máy buôn làng thì sẽ góp phần vận động người dân tham gia giải quyết các vấn đề chung của cộng đồng một cách thuận lợi hơn. Tùy điều kiện cụ thể, già làng nên kiêm luôn trưởng buôn sẽ tập hợp được đông đảo quần chúng trong thôn và được hưởng chế độ hỗ trợ trưởng thôn, động viên già làng tích cực

tham gia công tác xã hội, đồng thời, giảm bớt một đầu mối ở cấp cơ sở. Hơn nữa, già làng làm trưởng buôn sẽ tôn vinh vai trò già làng, tạo tiền đề trong việc tiếp tục phát huy các giá trị truyền thống văn hóa tốt đẹp từng dân tộc cho phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện mới.

Tuy nhiên, việc già làng kiêm trưởng thôn cũng có một số vướng mắc cần nghiên cứu để có giải pháp phù hợp. Đối với già làng tuổi quá cao, sức yếu, trình độ hạn chế thì có thể xem xét, lựa chọn người kế nhiệm già làng để giao nhiệm vụ trưởng thôn. Đối với những buôn làng có nhiều tộc người sinh sống, có thể mỗi tộc người theo một tôn giáo, do đó, phải chọn lựa được già làng có ý thức, trách nhiệm, tâm huyết với công việc của cộng đồng. Hiện nay, nhiều nơi trong một buôn làng còn có thêm nhiều làng nhỏ, mặt khác, trong vùng có đạo, vai trò già làng ít được đề cao hơn so với vai trò của những chức sắc tôn giáo. Hướng giải quyết hợp lý là để Nhân dân và tín đồ cùng lựa chọn già làng có uy tín.

Thứ hai, tiếp tục phát huy dân chủ ở cơ sở, thu hút, vận động sự tham gia của người dân vào giải quyết những công việc chung của cộng đồng thôn buôn. Tự quản vốn dựa trên sự tự nguyện của người dân, do đó, nếu người dân không tự giác tham gia các hoạt động thì rất khó để nói đến tự quản. Bản thân người dân phải ý thức rõ trách nhiệm, vai trò của mình đối với các vấn đề chung trong cộng đồng. Vì vậy, một trong những biện pháp quan trọng là nâng cao chất lượng công tác tuyên truyền, vận động thông qua các phương tiện thông tin hiện đại như mạng xã hội. Hình thức cụ thể có thể tranh ảnh hoặc video ngắn, lồng ghép các thông điệp cần truyền tải đến người dân. Cùng với đó là nâng cao trình độ dân trí cho người dân ở các buôn làng. Đây là giải pháp lâu dài bởi khi đã nhận thức đầy đủ vai trò

của mình cũng như các vấn đề cần triển khai trong cộng đồng, người dân sẽ tự giác tham gia và tham gia tích cực, hiệu quả.

Thứ ba, tổ chức bồi dưỡng, học hỏi kinh nghiệm cho đội ngũ cán bộ buôn làng. Trong thời gian qua, một số địa phương đã tổ chức các lớp bồi dưỡng theo chuyên đề cho đội ngũ cán bộ thôn, buôn. Tuy nhiên, hoạt động bồi dưỡng này không thường xuyên (vài năm mới tổ chức một lần), một số địa phương không chú trọng bồi dưỡng cho đội ngũ này. Trong thời gian tới, các địa phương cần có kế hoạch bồi dưỡng, bố trí ngân sách để tổ chức các lớp bồi dưỡng cho cán bộ buôn làng nhằm phổ biến, cập nhật chủ trương, chính sách của Nhà nước, nâng cao kiến thức, kỹ năng cho đội ngũ cán bộ thôn, buôn, đặc biệt là các kỹ năng hòa giải, thuyết phục, tổ chức cuộc họp, kỹ năng tuyên truyền vận động.

Thứ tư, xem xét, bảo đảm chế độ, chính sách cho đội ngũ cán bộ thôn, buôn. Trước đây, đội ngũ cán bộ thôn, buôn là những người hoạt động không chuyên trách được hưởng chế độ phụ cấp theo quy định tại Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009. Hiện nay, Nhà nước đã điều chỉnh cách tính phụ cấp theo Nghị định số 33/2023/NĐ-CP ngày 10/6/2023 quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố. Tuy nhiên, chế độ phụ cấp đối với cán bộ không chuyên trách ở thôn, buôn vẫn thấp. Do đó, Nhà nước có thể nghiên cứu trích một nguồn thuế hàng năm thu được từ thôn, buôn để hỗ trợ thêm một phần cho cán bộ hoặc hỗ trợ cho các hoạt động chung của địa phương. Làm như vậy, vừa tạo được động lực cho cán bộ, vừa thúc đẩy thôn, buôn tăng gia sản xuất, phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ năm, quan tâm, bảo đảm sự hài hòa giữa quy định pháp luật với luật tục của địa

phương. Trong suốt chiều dài lịch sử, cộng đồng buôn làng ở Tây Nguyên đã vận hành dựa trên hệ thống luật tục. Ngày nay, mặc dù bị điều chỉnh bởi luật pháp là chủ yếu nhưng hệ thống luật tục địa phương vẫn còn ảnh hưởng khá lớn đến tư tưởng, hành vi của người dân. Chính vì thế, cần rà soát các quy định pháp luật lẫn hương ước ở thôn, buôn để bảo đảm tính hài hòa, tránh mâu thuẫn. Làm như vậy sẽ góp phần vừa thực hiện đúng chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước, vừa giữ gìn, phát huy truyền thống, bản sắc văn hóa của các dân tộc □

Chú thích:

1. Tổng hợp từ số liệu của sở Nội vụ các tỉnh Đắk Lắk, Gia Lai, Lâm Đồng, Kon Tum và Đắk Nông, tháng 12/2023.

2. Thủ tướng Chính phủ (2024). *Chỉ thị số 45/2004/CT-TTg ngày 07/12/2004 về tăng cường thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp tiếp tục phát triển vùng Tây Nguyên toàn diện, bền vững*.

3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2017). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Chính trị (2022). *Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 06/10/2022 về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Tây Nguyên đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

2. Bộ trưởng Bộ Nội vụ (2018). *Thông tư số 14/2018/TT-BNV ngày 03/12/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố, có hiệu lực thi hành từ ngày 20/01/2019*.

3. Bộ trưởng Bộ Nội vụ (2022). *Thông tư số 05/2022/TT-BNV ngày 23/5/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố*.