

VAI TRÒ CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ TRONG QUÁ TRÌNH CHUYỂN ĐỔI HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ Ở MỘT SỐ NƯỚC ĐÔNG ÂU

TRẦN VĂN DUY* VÀ CHỦ THỊ NHUÂN**

Tóm tắt: Chuyển đổi hệ thống chính trị ở Đông Âu đã thu hút sự chú ý của đông đảo các giới nghiên cứu cũng như nhiều tầng lớp xã hội. Sở dĩ cuộc chuyển đổi này có sức thu hút sự chú ý lớn là do tính triệt để và quy mô rộng lớn của nó. Đi vào phân tích cụ thể thì thấy được có rất nhiều yếu tố ảnh hưởng, tác động tới quá trình chuyển đổi hệ thống chính trị ở khu vực này và một trong những yếu tố quan trọng đó là vai trò của các tổ chức xã hội dân sự. Trong phạm vi bài viết này tác giả tập trung phân tích tổ chức xã hội dân sự (XHDS) là gì và nó có vai trò, tác động gì trong quá trình chuyển đổi hệ thống chính trị ở Đông Âu.

Từ khóa: Chính trị, chuyển đổi, xã hội dân sự, Đông Âu.

Abstract: The transformation of the political system in Eastern Europe has attracted the attention of many scholars and people of different social classes. This shift has attracted great attention due to its radical nature and large scale. By applying a comprehensive analysis, this paper shows that there are different factors influencing the transformation of the political system in this area and one of the important factors is the role of civil society. This paper focuses on the analysis of civil society to find out its nature, role, and its impacts on the transformation of the political system in Eastern Europe.

Keywords: Politics, transformation, civil society, Eastern Europe.

1. Quan niệm về xã hội dân sự hiện nay

Thuật ngữ “Xã hội dân sự” xuất hiện ở Châu Âu khoảng thế kỷ XV song chỉ vào khoảng hai thập kỉ gần đây, nó mới trở thành trọng tâm chú ý trên các diễn đàn công luận quốc tế. Có khá nhiều lí do, cụ thể là sự sụp đổ của khối các nước cộng sản Đông Âu, quá trình dân chủ

* Viện Từ điển học và Bách khoa thư Việt Nam.

** Viện Nghiên cứu châu Á.

hóa mở rộng, thay đổi mô hình phát triển kinh tế quá khứ, mong muốn cùng nhau đối mặt và giải quyết những thách thức bất ổn nảy sinh và tăng cường hoạt động các tổ chức phi chính phủ trên toàn thế giới (Đình Công Tuấn, 2010). Tuy nhiên, cũng giống như khái niệm nhà nước pháp quyền, không thể tìm thấy một định nghĩa thống nhất về khái niệm xã hội dân sự. Bởi lẽ, bình diện để xem xét và nhận diện xã hội dân sự (XHDS) là vô cùng rộng lớn và cách tiếp cận XHDS cũng vô cùng đa dạng.

- Từ góc độ đối xứng tương tác, người ta cho rằng XHDS là tổ chức ngoài nhà nước, bên cạnh nhà nước, không thuộc nhà nước (Vũ Duy Phú, 2008).

- Từ góc độ xác định chủ thể của sự vật, hiện tượng thì XHDS là thuộc về cộng đồng, nhân dân, quần chúng (Vũ Duy Phú, 2008).

- Từ góc độ phương diện giải quyết những vấn đề của xã hội, từ phương diện ngân sách và tài chính, các tổ chức phi Chính phủ là sự giảm nhẹ cho Chính phủ, là cách tay nối dài của Chính phủ, là cầu nối để Chính phủ và người dân “giao lưu với nhau”, thông suốt với nhau thông qua những sáng kiến của cả hai phái và vì thế, xã hội sẽ minh bạch, sòng phẳng (Nguyễn Như Phát, 2006).

- Từ góc độ triết học và chính trị học, có tác giả cho rằng trong nghĩa ban đầu của nó, XHDS đồng nhất với xã hội công dân (XHCD) nhưng cho đến nay thì đó là 2 khái niệm, hai thực tiễn khác hẳn nhau (tuy ở ta vẫn có sự nhầm lẫn giữa XHDS và XHCD...) dần dần ý nghĩa và nội dung khái niệm XHDS biến chuyển và biến chuyển quan trọng nhất là XHDS tách khỏi XHCD. Người có công tách biệt XHDS với nhà nước là Hegel, thời gian đầu thế kỷ XIX, trong tác phẩm *Triết học pháp quyền*. Sau đó là Mác vạch rõ chính nhà nước phải phục vụ XHDS. Nửa cuối thế kỷ XIX trở đi cho mãi đến ngày nay, khái niệm XHDS có nghĩa là những thu xếp, những thỏa thuận, những quan hệ, những hoạt động ngoài Nhà nước, theo một khung pháp luật tạo thuận lợi nhiều hơn kiểm soát.

- Theo tổ chức NGO quốc tế “Liên minh thế giới vì sự tham gia của công dân” (CIVICUS) thì XHDS là *Diễn đàn giữa gia đình, Nhà nước và thị trường*, nơi mà mọi người bắt tay nhau để thúc đẩy quyền lợi chung (Viện những vấn đề phát triển, 2006).

Mặc dù có nhiều cách diễn đạt khác nhau về XHDS nhưng người ta đều tìm thấy hạt nhân cơ bản của chúng là vấn đề quyền lực trong xã hội, nó bao hàm các yếu tố và mối quan hệ qua lại giữa các hình thái quyền lực mà theo đó, do sự bất cân bằng quyền lực trong xã hội mà vấn đề đặt ra là phải có một cuộc cải cách và “phân chia lại”. Những loại quyền lực nhà nước, quyền lực kinh tế mà biểu hiện tập trung là quyền lực của giới “hữu sản”, đang nằm trong tay những sức mạnh kinh tế - tài chính trong xã hội và quyền lực của từng người dân cùng với các thiết chế dân chủ và tự quản của họ. Như vậy, khái niệm hay vấn đề XHDS là một tiêu chí để thiết kế một trật tự xã hội, nó luôn gắn liền với dân chủ, tự do, nhà nước pháp quyền và kinh tế thị trường.

Tóm lại, mặc dù XHDS được nhìn nhận dưới nhiều góc độ khác nhau nhưng tác giả đồng tình với quan điểm cho rằng XHDS được hiểu là một bộ phận của xã hội, có “biên giới” với hai bộ phận khác trong xã hội là Nhà nước và thị trường. Bộ phận “thứ ba” này của xã hội tồn tại một cách độc lập với các doanh nghiệp vì mục tiêu lợi nhuận, với quân đội, chính phủ. Như thế, XHDS bao gồm hàng loạt các lực lượng, được thiết chế hay không được thiết chế hóa. Họ tồn tại và hoạt động vì lợi ích riêng rẽ của họ, nhưng suy cho cùng đều vì mục tiêu phát triển. Điều này đã giải thích là trước hay song song với các sự kiện chính trị hay kinh tế của đất nước hay của toàn cầu, lực lượng thứ ba này cũng thường lên tiếng, bày tỏ nguyện vọng của mình bằng những diễn đàn riêng rẽ, bởi lẽ họ tồn tại độc lập với hai lực lượng xã hội kể trên là kinh tế và chính trị (Nguyễn Như Phát, 2006).

2. Vai trò của xã hội dân sự đến quá trình chuyển đổi ở các nước Đông Âu

2.1. Trong giai đoạn trước chuyển đổi

Trải qua gần hai thế kỷ kể từ khi bắt đầu cuộc cải cách kinh tế, chính trị ở các nước Đông Âu và kết quả là mỗi nước đều có một sự lựa chọn khác nhau về thể chế. Có nhiều cách giải thích cho sự lựa chọn chuyển đổi thể chế của các nước đã được đưa ra và đa số là nhấn mạnh tới sự ảnh hưởng của yếu tố địa chính trị, quá trình hội nhập hay sự khác biệt về điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa của mỗi nước (László Bruszt, 2009). Tuy nhiên một yếu tố quan trọng đã bị bỏ qua đó là sự khác biệt trong sự phát triển của xã hội dân sự và sự tương tác giữa các hoạt động dân sự với cơ quan quyền lực của mỗi nước.

Để làm rõ vai trò của tổ chức XHDS tới sự chuyển đổi hệ thống chính trị và chính sách kinh tế trên phạm vi khu vực Trung và Đông Âu trong giai đoạn trước chuyển đổi, nhóm tác giả của Viện Đại học Châu Âu và Đại học Trung Âu (European University Institute and Central European University) đã tiến hành một nghiên cứu thực nghiệm và chỉ ra rằng bản chất và chiều sâu của các phong trào biểu tình phản đối, bất đồng chính kiến của các tổ chức xã hội dân sự đã đặt nền móng quan trọng trong việc chuyển đổi hệ thống chính trị và thể chế kinh tế của các nước XHCN ở Đông Âu giai đoạn năm 1980 (Bruszt, 2009), cụ thể:

Tác động đến việc lựa chọn mô hình thể chế nhà nước

Qua nghiên cứu hoạt động của XHDS ở các nhóm nước Trung - Đông Âu (CEE), Nam Tư cũ và Liên Xô cũ (FSU) nhóm tác giả đã chỉ ra rằng các phong trào của các tổ chức XHDS ở những nhóm nước này có ảnh hưởng mạnh mẽ đến việc lựa chọn mô hình chính trị trong giai đoạn chuyển đổi cụ thể: ở những nước có càng ít các sự kiện phản đối, bất đồng chính kiến của các tổ chức xã hội dân sự thì ở đó càng có khả năng cao chọn mô hình nhà nước tập trung quyền lực (theo chế độ tổng thống) và ngược lại ở những nước càng có nhiều các phong trào phản đối bất đồng chính kiến của các tổ chức thì có nhiều khả năng chọn mô hình nhà nước dân chủ (theo chế độ nghị viện) (Bruszt, 2009).

Tỷ lệ ngăn chặn và tần số của các vụ ngăn chặn bằng bạo lực của chính phủ, cũng tương quan tích cực với việc lựa chọn mô hình thể chế. Cụ thể ở những nước mà càng gia tăng các cuộc đàn áp bằng bạo lực đối với các phong trào phản đối bất đồng chính kiến thì ở đó khả năng cao lựa chọn mô hình tổng thống, ngược lại, ở những nước mà hạn chế các vụ ngăn chặn bằng bạo lực của Chính phủ thì ở đó có khả năng cao lựa chọn mô hình nghị viện (Bruszt, 2009).

Như vậy, những kết quả này cho thấy, các quốc gia trước khi chuyển đổi có một xã hội dân sự hoạt động rộng mở, và sự đàn áp của chính phủ tham gia ở mức tương đối thấp, thì có nhiều khả năng để tán thành chế độ đại diện rộng rãi. Mặt khác, các quốc gia trước khi chuyển đổi nếu thiếu vắng vai trò của các tổ chức xã hội dân sự hoặc phải đối mặt với một mức độ cao của sự đàn áp của Chính phủ có xu hướng thực hiện chế độ tổng thống tập trung quyền lực mạnh mẽ (Bruszt, 2009).

Tác động trong việc lựa chọn chính sách và cải cách kinh tế

Tiếp theo, để xem xét tác động của XHDS vào sự lựa chọn chính sách và cải cách kinh tế của các nước XHCN trong giai đoạn chuyển đổi, nhóm tác giả đã sử dụng tám chỉ số tiến bộ của Ngân hàng Tái thiết và Phát triển (EBRD) để đánh giá cho 27 nước hậu Cộng sản. Các chỉ số đo cải cách kinh tế trong các lĩnh vực sau: tự do hóa giá cả, thương mại và ngoại hối, chính sách cạnh tranh, tư nhân quy mô nhỏ, tư nhân có quy mô lớn, quản trị và tái cấu trúc doanh nghiệp, cải cách ngân hàng và tự do hóa lãi suất, thị trường chứng khoán và các định chế tài chính phi ngân hàng.

Trong phân tích yếu tố quyết định đến cải cách kinh tế, sử dụng các chỉ số dân chủ thì thấy rằng dân chủ hóa thúc đẩy tự do hóa kinh tế ở các nước hậu Cộng sản. Ngược lại bằng cách bỏ qua các chỉ số dân chủ thì kết quả là những nước có chỉ số dân chủ thấp thì tự do hóa kinh tế chậm hơn. Hay nói cách khác, các quốc gia có nhiều phong trào phản đối, bất đồng chính kiến có xu hướng trải nghiệm tự do hóa kinh tế và dân chủ hóa bền vững.

Như vậy, hoạt động bất đồng chính kiến của các tổ chức XHDS diễn ra đã để lại một giá trị mà lâu dài nó tác động và làm thay đổi chính sách. Phản ứng của chính phủ đến các phong trào bất đồng chính kiến củng cố thêm hiệu ứng này. Cụ thể, ở những nước mà có sự phản ứng mạnh mẽ của chính phủ đối với các phong trào bất đồng chính kiến của các tổ chức xã hội thì ở đó cải cách kinh tế diễn ra chậm hơn, và ngược lại, ở các nước mà sự đàn áp của chính phủ đối với các phong trào bất đồng chính kiến ở mức độ thấp thì ở đó cải cách kinh tế diễn ra nhanh hơn, mạnh mẽ hơn. Đánh giá vai trò tác động của tổ chức xã hội đến quá trình chuyển đổi ở các nước Đông Âu giai đoạn trước chuyển đổi có thể khẳng định rằng, mức độ và bản chất các phong trào của XHDS được đo bằng hoạt động bất đồng chính kiến trong thời gian cuối những năm 1980 đã có tác động mạnh mẽ về phát triển thể chế và lựa chọn chính sách, bao gồm tốc độ cải cách kinh tế và chính trị của các nước trong quá trình chuyển đổi.

2.2. Trong giai đoạn chuyển đổi đến nay

Có thể thấy các tổ chức XHDS ngày càng có vai trò quan trọng khi mà việc thực hiện quản trị khu vực công theo hướng phi tập trung hóa, và mở ra cơ hội cho các nhóm “phi nhà nước” tham gia. XHDS thúc đẩy các công dân tham gia vào vấn đề công cộng, thông qua sự tham gia của XHDS vào quá trình hình thành chính sách và thực thi chính sách. Sự tham gia của XHDS vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách thể hiện ở việc nỗ lực vận động, gây ảnh hưởng đến việc xây dựng luật lệ, vận động hành lang, tham vấn có tổ chức đối với các chính sách ưu tiên phát triển kinh tế và xã hội, giám sát hoạt động của các cơ quan công quyền. Tuy nhiên, vấn đề tham gia của XHDS và quá trình này đến đâu còn tùy thuộc vào bối cảnh cụ thể, vào môi trường chính trị, năng lực tổ chức nội tại của XHDS và các nguồn lực tham gia.

Đặt trong bối cảnh giai đoạn chuyển đổi ở các nước Đông Âu. Như trên đã phân tích cho thấy, các tổ chức XHDS trước chuyển đổi là những tác nhân tác động mạnh mẽ đến quá trình chuyển đổi ở các nước khu vực Trung và Đông Âu. Tuy nhiên sau chuyển đổi, các tổ chức XHDS cũng có vai trò quan trọng trong việc tham gia vào đời sống chính trị của mỗi nước. Kết quả khảo sát thực nghiệm về XHDS năm 1999 ở khu vực các nước Trung - Đông Âu cho thấy, mô hình phát triển khu vực XHDS của các nước ở khu vực này đã chịu ảnh hưởng sâu sắc của chế độ Xô viết cũ, mang những đặc điểm của giai đoạn kinh tế chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Cụ thể, quy mô khu vực XHDS phi lợi nhuận còn rất nhỏ bé, chỉ thu hút một tỉ lệ nhỏ dân số trong độ tuổi lao động. Điều đó có thể do ảnh hưởng của các chính sách phúc lợi xã hội của chính phủ dưới thời Xô viết, vốn dựa vào dịch vụ trực tiếp do khu vực nhà nước thực hiện và không khuyến khích các hỗ trợ dựa vào các nhóm tình nguyện tư nhân. Vai trò của các Tổ chức XHDS của các nước ở giai đoạn này chủ yếu tham gia phục vụ cung ứng các dịch vụ xã hội, giáo dục, y tế, giải trí, hiệp hội nghề nghiệp và thậm chí phần nào được coi là công cụ để giám sát hoạt động nhà nước (Đình Công Tuấn, 2010). Sau khi khối XHCN Đông Âu sụp đổ, theo quy định thì một số tổ chức XHDS chuyển thành tổ chức phi lợi nhuận và thường được giúp đỡ một phần từ nguồn ngân sách nhà nước.

Để hiểu rõ hơn vai trò của tổ chức XHDS trong giai đoạn này, tác giả đi vào tìm hiểu trường hợp của một số nước cụ thể ở Đông Âu.

Trường hợp của Hungary: Ở Hungary trước thế kỷ XIX, vai trò của các tổ chức XHDS là rất lớn, sau thế kỉ XIX, kể từ năm 1989, sau khi tiến hành chuyển đổi nhìn chung XHDS ở Hungary phát triển khá mạnh mẽ, hình thành nhiều tổ chức xã hội mới, mặc dù không phải lúc nào cũng nhận được sự ủng hộ của chính quyền. XHDS linh hoạt chọn lựa thể chế, dựa vào hoàn cảnh lịch sử, nhằm tồn tại và phát triển. Các tổ chức phi lợi nhuận xuất hiện ngày càng nhiều, nhằm góp phần tìm kiếm giải pháp đáp ứng đối với những thách thức của giai đoạn xã hội chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Các tổ chức NGO, với tư cách là đại diện của

XHDS đã kiên trì, bền bỉ thực hiện tuyên bố, vai trò tiên phong trong phát triển dịch vụ phúc lợi, tạo ra sự ảnh hưởng và giám sát chính sách kinh tế, xã hội, sử dụng các tài sản công và ngân sách chính phủ (Đình Công Tuấn, 2010).

Lý giải cho sự phát triển mạnh mẽ của tổ chức XHDS của các nước trong Đông Âu nói chung và Hungary nói riêng trong giai đoạn chuyển đổi đó là: Về mặt kinh tế, do thất bại của nền kinh tế tập trung bao cấp, chính phủ có xu hướng thu tóm mọi hoạt động cung ứng các dịch vụ trong xã hội nhưng không hiệu quả. Mặt khác, thị trường kém phát triển cũng không cho phép việc cung cấp đầy đủ các dịch vụ công cộng. Theo Rutzen (1995), một lý do khác cho sự phát triển của các tổ chức phi chính phủ đó là trong thực tế, các NGO thường xuyên cung cấp các dịch vụ xã hội hiệu quả hơn chính phủ, giá cả cạnh tranh hơn do chi phí thấp hơn bởi có thể thu hút các tình nguyện viên tham gia và các khoản quyên góp. Kết hợp của sự yếu kém của nhà nước và sự thất bại của thị trường đã tạo ra sự không hài lòng trong xã hội, từ đó khuyến khích các tổ chức NGO tham gia vào đời sống chính trị xã hội và cung cấp hàng hóa công cộng còn thiếu. Ở Hungary từ năm 1990 đến năm 1992, số lượng các tổ chức phi lợi nhuận đã tăng 238,6%.

Vai trò cung ứng các dịch vụ xã hội

Hungary là quốc gia tiêu biểu trong Cộng đồng kinh tế Châu Âu (EEC), mà chính phủ đã nhận ra từ sớm vai trò xã hội của các tổ chức XHDS, thậm chí chính phủ còn trả tiền cho NGO để cung cấp dịch vụ xã hội nhằm tiết kiệm ngân sách vì “lợi thế cạnh tranh” của các NGO, phá vỡ những định kiến rằng nhà nước nên là nhà cung cấp duy nhất các dịch vụ xã hội.

Trong lĩnh vực xã hội khác, các tổ chức XHDS, phi lợi nhuận tham gia vào các lĩnh vực như văn hóa và giải trí chiếm ưu thế ở Hungary. 38,1% việc làm phi lợi nhuận là thuộc lĩnh vực văn hóa, giải trí (so với năm 1990, tỉ lệ là 64%). Bên cạnh đó, tỉ lệ tham gia các hoạt động khác như hoạt động chuyên môn nghề nghiệp 16,1%; hoạt động phát triển 13,2%; dịch vụ xã hội 11,1%; giáo dục 10%; y tế 5%; môi trường, vận động xã hội 3%; các lĩnh vực khác 4,1%. Nhìn chung, những hoạt động này của XHDS đã thu hút lực lượng lao động đáng kể, chiếm 16,1%.

Trong lĩnh vực kinh tế, tổ chức XHDS phi lợi nhuận là lực lượng kinh tế đáng kể ở Hungary, chiếm phần quan trọng trong chi tiêu quốc gia và tạo ra việc làm. Số liệu năm 1995, khu vực này chiếm 1,2 tỉ USD trong chi tiêu khoảng 2,8% GDP, thu hút 45.000 lao động chiếm 1,3% tổng lao động (trong đó chiếm 1,3% tổng việc làm phi nông nghiệp; 2,2% ở dịch vụ và 4,6% ở khu vực công).

Vai trò giám sát, phản biện hoạt động cơ quan quản lý nhà nước

Ngoài việc thay nhà nước thực hiện cung cấp một số dịch vụ thiết yếu trong xã hội thì các tổ chức NGO cũng tham gia trực tiếp vào quá trình phản biện xã hội và giám sát cơ quan quản lý nhà nước. Sự tương tác giữa các cơ quan công quyền và các tổ chức NGO, thể hiện ở những

khía cạnh như tham gia vào các cuộc thảo luận công cộng khác nhau, là cơ quan giám sát, tham vấn, phản biện hoạt động của nhà nước...

Tại Hungary, sự tham gia của các tổ chức NGO vào hoạt động của cơ quan nhà nước là một vấn đề tế nhị, bởi thể chế quốc gia không phải luôn luôn mở cửa cho sự tham gia của công dân. Sau khi chuyển đổi hệ thống chính trị trong những năm đầu thập niên 90, Hungary đã thông qua nguyên tắc cơ bản về sự tham gia của các tổ chức NGO vào các quá trình hoạch định chính sách của bộ máy nhà nước, tuy nhiên nó không được quy định rõ ràng trong một văn bản quy phạm độc lập, mà nằm rải rác trong các quy định khác nhau ở cấp quốc gia và địa phương. Các tổ chức NGO đã tham gia vào các quá trình hoạch định chính sách của bộ máy nhà nước, tuy nhiên nó không được quy định rõ ràng trong một văn bản quy phạm độc lập, mà nằm rải rác trong các quy định khác nhau ở cấp quốc gia và địa phương. Điều 36 của Hiến pháp Hungary quy định: trong khi thực hiện chức trách, Chính phủ cần hợp tác với các tổ chức dân sự. Liên quan đến các cuộc thảo luận về tính chất bắt buộc của quy định này đưa ra bởi một quyết định của Tòa án Hiến pháp. Ngoài ra, Điều 20 của Luật ban hành các quy phạm pháp luật quy định rằng các tổ chức dân sự cần được đưa vào quá trình lập pháp và dự thảo các quy định khác nhau liên quan đến lợi ích hoặc các nhóm xã hội được đại diện hay bảo vệ bởi các tổ chức NGO. Hiến pháp và Luật ban hành các quy phạm pháp luật cũng có những quy định về nguyên tắc cho sự tham gia các tổ chức NGO trong các quá trình ra quyết định và xây dựng luật, song nó đã không được áp dụng trên thực tế trong một thời gian dài, do thiếu các công cụ bổ sung. Năm 2005 là một bước dài trong việc thực hiện sự tham gia của công dân bằng việc thông qua Luật về Tự do Thông tin điện tử, đây là văn bản pháp luật chính thức liên quan đến việc tiếp cận thông tin và tham gia của công dân và các tổ chức NGO vào quá trình tham vấn. Luật này tạo ra một nghĩa vụ pháp lý cho các cơ quan Trung ương và địa phương phải công bố phổ biến các thông tin trên Internet để công dân và các tổ chức tiếp cận và phản biện. Những thông tin thu hút sự quan tâm của công luận không chỉ là các dự thảo luật, mà còn cả các văn bản chính trị khác nhau như chiến lược phát triển, quan điểm của nhà nước...

Ngoài ra, để đảm bảo về mặt pháp lý cho sự tham gia của các tổ chức NGO vào hoạt động của cơ quan nhà nước thì đa số các nước thành lập các mô hình khác nhau như: Thành lập hội đồng tham vấn; thành lập các ban (vụ) trực thuộc Quốc hội, Chính phủ hay các nhóm làm việc... trong đó có sự tham gia trực tiếp của đại diện các tổ chức NGO.

Đối với Hungary, ngay từ những năm đầu của thập niên 90, Quốc hội Hungary đã có một ủy ban đặc biệt trực thuộc Quốc hội trong việc hỗ trợ các tổ chức dân sự, thực hiện chức năng thông tin liên quan đối với các khu vực dân sự bằng cách duy trì cơ sở dữ liệu của các tổ chức NGO, cho phép sự tham gia tích cực tổ chức NGO trong các cuộc thảo luận với các đề xuất, báo cáo cụ thể... Bộ phận này cũng có trách nhiệm trả lời thắc mắc của các tổ chức NGO và tổ chức cho các tổ chức NGO tham gia trong các cuộc thảo luận khác nhau của nhà nước.

Ở cấp độ của cơ quan thi hành, đã có một Ban độc lập Quan hệ Dân sự tại Văn phòng của Thủ tướng Chính phủ từ năm 1998. Ban này có thẩm quyền về phát triển và điều phối toàn bộ các chính sách khác nhau liên quan đến các khu vực XHDS, có trách nhiệm chuẩn bị một tài liệu chính trị tổng thể về sự phát triển của khu vực thứ ba và các mối quan hệ giữa các thể chế của nhà nước với các tổ chức NGO.

Năm 2004, Ban này trở thành một phần của Bộ Cơ hội bình đẳng, và sau đó đã được sáp nhập vào cấu trúc của Bộ Các vấn đề xã hội và Lao động trong đó có sự tham gia trực tiếp đại diện của các tổ chức NGO theo sáng kiến của Chính phủ. Năm 2006, Chính phủ đề nghị các Bộ trong chiến lược phát triển của bộ mình phải hợp tác với các tổ chức NGO, mục đích là để đạt được sự tương tác và hiệu quả hơn trong hoạt động của nhà nước.

Như vậy, khái quát chung vai trò của XHDS ở giai đoạn chuyển đổi, hậu XHCN thập kỉ 90 của thế kỉ XX ở Hungary: XHDS nổi lên, phản ánh những đặc điểm thiết chế phức tạp và quan trọng của xã hội Hungary và nhằm đáp ứng nhu cầu cơ bản của con người, đóng góp vai trò kinh tế và chính trị xã hội quan trọng. Trong giai đoạn này, các tổ chức XHDS có những thay đổi lớn với tư cách là nơi tạo thêm việc làm, mở rộng và cung cấp nhiều những dịch vụ mới mẽ đáp ứng những nhu cầu phát triển của xã hội, là một kênh giám sát, phản biện những hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước hiệu quả.

Những hoạt động tích cực diễn ra trong xã hội và nhận thức ngày càng tăng về XHDS ở Hungary là yếu tố quan trọng và góp phần giải quyết các động thái trong quá trình chuyển đổi, hòa nhập châu Âu của Hungary. Điều này càng góp phần khẳng định và củng cố vị trí vai trò của XHDS trong các vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội của quốc gia này.

Trường hợp của Ba Lan: Vào thập kỉ 90, XHDS (về cấu trúc và phạm vi) có nhiều thay đổi, phản ánh rõ những hạn chế và mức độ ưu tiên của chế độ XHCN dành cho các hoạt động công dân. So với các nước Tây Âu khác, tỉ lệ người dân tham gia lao động ở các tổ chức xã hội phi lợi nhuận của Ba Lan là rất nhỏ. Quá trình thể chế hóa các tổ chức phi lợi nhuận với tư cách là người cung cấp dịch vụ và bảo vệ các lợi ích công diễn ra chậm chạp, tồn tại các chính sách, quan điểm khác nhau hoặc chưa rõ ràng đối với loại hình tổ chức này trong xã hội. Sau chuyển đổi, kể từ năm 1989, sự phục hồi và phát triển XHDS ở Ba Lan diễn ra mạnh mẽ, dù gặp nhiều khó khăn.

Vai trò cung ứng dịch vụ công cộng

Vai trò của XHDS ở Ba Lan gặp nhiều rào cản do nhà nước vẫn chiếm vị trí độc tôn, vai trò chủ yếu của XHDS ở giai đoạn này là cung cấp các dịch vụ xã hội như: giáo dục và nâng cao nhận thức xã hội (41%), CTXH, tự giúp đỡ và làm từ thiện (29%), bảo vệ sức khỏe và phục hồi chức năng (29,5%), nghệ thuật, văn hóa và bảo vệ di sản văn hóa (23,6%), gia đình và trẻ em (21,5%). Một xu hướng thay đổi của lĩnh vực công tác tổ chức tại Ba Lan, đó là nhấn mạnh về các dịch vụ phúc lợi xã hội. Sự thay đổi lớn diễn ra ở các lĩnh vực hoạt động trong việc bảo

vệ sức khỏe (18% vào năm 1993 và 29% vào năm 1994), công tác xã hội (21% vào năm 1993 và 30% vào năm 1994). Một số lĩnh vực tăng gần gấp đôi như các lĩnh vực hoạt động liên quan đến bảo vệ nhân quyền và dân tộc thiểu số, phương tiện truyền thông đại chúng và thông tin, Nhà nước và pháp luật.

Ngoài ra, một số thay đổi không nhất quán trong chính sách của Chính phủ đối với các tổ chức XHDS cũng tạo ra những rủi ro, thách thức, cụ thể: Nhằm tái cấu trúc hệ thống phúc lợi xã hội và giảm dần sự bao cấp của Nhà nước, Chính phủ Ba Lan đã chấp nhận mô hình phát triển “tân tự do”, theo hướng ưu tiên cho “tư nhân hóa” hệ thống phúc lợi, thông qua các thiết chế thị trường và bán thị trường (doanh nghiệp tư nhân), hơn là theo hướng thúc đẩy “xã hội hóa” phúc lợi nhà nước, thông qua việc tăng cường thu hút sự tham gia của tổ chức XHDS, hoạt động phi lợi nhuận. Có nghĩa là, xu hướng nổi trội là thúc đẩy “tư nhân hóa” theo hướng đối ngược với “xã hội hóa” hệ thống dịch vụ phúc lợi.

Mặc dù có vai trò quan trọng trong việc phát triển dân chủ, song vai trò của tổ chức XHDS với tư cách là đối tác đầy đủ của chính quyền Trung ương và địa phương trong cung cấp dịch vụ không được thể hiện rõ nét và nắm bắt đầy đủ ở giới chính trị cầm quyền sau giai đoạn chuyển đổi ở Ba Lan (Đình Công Tuấn, 2010).

Như vậy, trong giai đoạn đầu chuyển đổi, Nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo trong cung cấp một số dịch vụ phúc lợi cơ bản như giáo dục, y tế, vận động xã hội và dân sự. Chẳng hạn, trong giáo dục, nguồn kinh phí Nhà nước bao cấp khoảng 73%. Trong y tế, chi tiêu của khu vực công chiếm khoảng 45%. Chính phủ cũng hỗ trợ khoảng 40% kinh phí cho các tổ chức chính trị, dân sự, dịch vụ pháp lý, và duy trì nguồn kinh phí nhà nước bao cấp cho hoạt động của các nhóm thiểu số, các hội văn hóa và dân sự, hội người tàn tật, hội thanh niên sinh viên, các tổ chức phụ nữ.

Vai trò giám sát, phản biện hoạt động cơ quan quản lý nhà nước

Mặc dù còn hạn chế trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ xã hội, nhưng vai trò của các tổ chức XHDS dần dần được thừa nhận và hỗ trợ cho quá trình dân chủ hóa trong xã hội. Các tổ chức XHDS hoạt động linh hoạt, thống nhất và có tiềm năng huy động quần chúng, thể hiện qua các phong trào xã hội, xây dựng hoàn thiện luật pháp, vận động bầu cử, vận động vì các quyền công dân, phản biện, giám sát xã hội.

Nhằm nâng cao hoạt động giám sát, tham vấn, phản biện xã hội đối với các hoạt động trong tổ chức bộ máy nhà nước của các tổ chức XHDS, Ba Lan cũng thành lập một Hội đồng về hoạt động công ích. Kể từ khi bắt đầu hoạt động vào năm 2004, Hội đồng có chức năng tư vấn cho Bộ trưởng Bộ Kinh tế, Lao động và Chính sách xã hội chịu trách nhiệm cho việc áp dụng pháp luật. Hội đồng gồm 20 thành viên, một nửa trong số họ đại diện của chính quyền tiểu bang và địa phương, và nửa còn lại được đề cử bởi các NGO và các tổ chức từ thiện của nhà thờ. Về chức năng, Hội đồng chủ yếu quan tâm đến việc thực hiện giám

sát áp dụng pháp luật, và tham vấn về đề xuất lập pháp khác nhau liên quan đến các hoạt động của lợi ích công cộng và các hoạt động tình nguyện và phân tích dữ liệu hoạt động thanh tra của tổ chức lợi ích công cộng. Hội đồng cũng có thể là trung gian giữa các NGO và cơ quan quản lý nhà nước trong trường hợp có xung đột phát sinh từ việc thực hiện các hoạt động công ích.

Như vậy, ở mỗi quốc gia thì mức độ tác động XHDS trong đời sống xã hội là khác nhau nhưng về cơ bản nó được thể hiện ở 5 chỉ số: 1) Ảnh hưởng đối với chính sách công; 2) Duy trì trách nhiệm giải trình của chính phủ và khu vực tư nhân; 3) Đáp ứng các mối quan tâm của xã hội; 4) Tăng cường quyền lực của công dân; 5) Đáp ứng các nhu cầu của xã hội. Qua 5 chỉ số tác động của XHDS ta có thể thấy rằng: Vai trò của XHDS là rất to lớn, nó chẳng những là cầu nối giữa nhà nước, doanh nghiệp với dân chúng, mà còn là công cụ bảo vệ dân chúng, phân biện xã hội, có tác dụng rất tích cực trong việc cùng với nhà nước nâng cao dân trí phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

Hiện nay vẫn đang có nhiều bàn luận về triển vọng phát triển và vai trò của XHDS trong tương lai. Nhưng có một điều cần được khẳng định, đó là sẽ không có một công thức chung về xây dựng XHDS cho mọi quốc gia. Bởi ngay từ đầu, các mô hình XHDS ở các nước đã khác nhau, nó tùy thuộc vào bối cảnh chính trị, mức độ phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của từng nước. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập mạnh mẽ như hiện nay thì xu hướng chủ đạo sẽ là: Xây dựng nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường, xã hội dân sự, duy trì sự đa dạng trong thống nhất.

Kết luận và một số gợi mở cho Việt Nam

Sự sụp đổ của các nước Xã hội chủ nghĩa đã không tuân theo một kịch bản thống nhất trên tất cả các khối Xô viết cũ. Khác biệt trong sự phát triển của các tổ chức XHDS ở mỗi nước trước khi bắt đầu quá trình chuyển đổi hậu Cộng sản đã có một giá trị quan trọng và lâu dài tác động đến sự thành công hay thất bại của sự thay đổi thể chế, cải cách và tự do chính trị đã được minh chứng chặt chẽ với các sự kiện chính trị diễn ra trong những năm cuối cùng của Chủ nghĩa cộng sản. Các quốc gia có một xã hội dân sự trước khi chuyển đổi sôi động đang trên con đường hướng tới thể chế chính trị, cải cách kinh tế và dân chủ hóa mạnh mẽ. Những quốc gia có rất ít các tổ chức xã hội dân sự hoặc chịu nhiều sự đàn áp của chính phủ, lần lượt chọn các chế độ độc đoán hơn và đang rất vất vả trên con đường tự do hóa kinh tế và chính trị (Bruszt, 2009).

Liên hệ tới Việt Nam ta, tuy XHDS đã tồn tại và phát triển ở Việt Nam từ lâu bên cạnh nhà nước và thị trường nhưng chưa được nghiên cứu, thảo luận một cách khoa học, thấu đáo. Chính vì vậy, Việt Nam đang thiếu một nền tảng lý luận và thực tiễn vững chắc nhằm định hướng phát triển cho xã hội dân sự trong quan hệ với nhà nước và thị trường. Điều này là cấp

thiết vì Việt Nam đang trong tiến trình hội nhập sâu rộng vào thế giới trên tất cả các lĩnh vực, từ đó dẫn đến những đòi hỏi cải cách về thể chế. Cùng với Hiến pháp 2013, Việt Nam đang xây dựng những bộ luật quan trọng nhằm thúc đẩy và bảo vệ quyền của người dân như Luật về hội, Luật tiếp cận thông tin, Luật biểu tình. Những Luật này là nền tảng ban đầu choXHDS phát triển, đóng góp tốt hơn cho sự phát triển của đất nước.

Bên cạnh đó, Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức để phát triển. Những vấn đề như hạn hán và nhiễm mặn đang gây khó khăn cho cuộc sống của hàng triệu người dân ở Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên. Vấn đề ô nhiễm không khí ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh đã từng ở mức báo động đỏ rất nguy hại cho sức khỏe con người. Những vấn đề khác như tham nhũng, lạc hậu trong giáo dục, thâm hụt ngân sách, nợ công có thể kéo lùi sự phát triển của đất nước, gây ra bất ổn xã hội... trong khi đó một mình nhà nước không thể giải quyết hết được. Đây chính là lý do chúng ta phải thừa nhận vai trò của thị trường, của nhà nước và của XHDS trong việc chung tay giải quyết vấn đề an toàn thực phẩm cũng như nhiều vấn đề kinh tế, xã hội và văn hóa khác. Từ trước đến nay đã có nhiều thảo luận về kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền nhưng chưa có nhiều thảo luận về XHDS. Để cải cách thể chế thành công thì Việt Nam cần phải cân bằng cả ba yếu tố. Bất cứ yếu tố nào thiếu hoặc yếu cũng dẫn đến sự méo mó của xã hội và làm chệch hướng phát triển. Nhà nước ta cần phải chú trọng thúc đẩy sự phát triển của XHDS nhằm làm cho tiến trình cải cách thể chế và dân chủ hóa ở Việt Nam được cân bằng, thuận lợi cho phát triển hơn. Để phát huy vai trò của Tổ chức XHDS, thiết nghĩ nhà nước ta cần làm rõ một số vấn đề sau:

Thứ nhất, cần phải nội luật hóa, làm rõ khái niệm XHDS. Các tổ chức XHDS Việt Nam thường băn khoăn về tính chính danh của mình do nhà nước “chưa thừa nhận” - có nghĩa là chưa có luật hoặc chưa có định nghĩa rõ ràng về XHDS trong các văn bản pháp luật.

Thứ hai, Nhà nước cần khuyến khích đẩy mạnh công tác nghiên cứu, giảng dạy và thảo luận về XHDS đang còn nhiều hạn chế ở Việt Nam. Sự hạn chế này gây ra nhiều hiểu lầm, thậm chí định kiến và sợ hãi không cần thiết trong xã hội dân sự, cơ quan nhà nước cũng như người dân. Khi không có nghiên cứu, không có thảo luận sẽ có những định chế méo mó về xã hội dẫn đến sự méo mó trong hành vi và thái độ đối với XHDS, từ đó gây hại cho sự phát triển của xã hội.

Thứ ba, cần làm rõ vai trò của từng tổ chức XHDS với Nhà nước để có những chính sách khuyến khích, hỗ trợ thích hợp, bởi quan hệ giữa Nhà nước và xã hội dân sự là không đồng nhất. Nói cách khác, vì các tổ chức XHDS là đa dạng và không đồng nhất nên họ sẽ có mối quan hệ tương ứng với Nhà nước. Ví dụ, các nhóm cung cấp dịch vụ thường có mối quan hệ hợp tác với Nhà nước. Các nhóm vận động chính sách hoặc giám sát xã hội thì có quan hệ đối thoại với Nhà nước. Các nhóm hoạt động toàn cầu thì thiên về mối quan hệ ngoài Nhà nước.

Thứ tư, không gianXHDS mở rộng hay thu hẹp phụ thuộc nhiều vào năng lực của các tổ chức XHDS. Năng lực này bao gồm cả năng lực quản lý, kỹ thuật, và năng lực hoạt động xã hội. Chính vì vậy, Nhà nước muốn hỗ trợ XHDS nên tập trung đầu tư nâng cao năng lực cho các nhóm, đặc biệt những nhóm có sứ mệnh và động cơ thúc đẩy các giá trị tự do, dân chủ, bình đẳng và khoan dung.

Cuối cùng là Nhà nước ta cần phải nhận thức đầy đủ rằng các tổ chức XHDS có vai trò quan trọng trong đời sống chính trị xã hội. Góp phần hạn chế một cách có hiệu quả hiện tượng lạm dụng quyền lực của Chính phủ, cung cấp thông tin đầy đủ và có giá trị trong quá trình hoạch định chính sách công; tạo ra cầu nối để công dân ảnh hưởng hoặc quyết định chính sách công, nâng cao chất lượng của chính sách; bảo đảm tốt hơn tính hợp pháp và tính hợp lý của chính sách công; góp phần củng cố mối quan hệ tin cậy giữa Chính phủ và công dân; cải thiện chất lượng và hiệu quả dịch vụ công. Mặt khác, sự trưởng thành của các tổ chức XHDS và sự tham gia có hiệu quả của các tổ chức này vào quá trình quản trị công là một trong những điều kiện để thực hiện và thúc đẩy dân chủ hóa quản trị công. Để xã hội phát triển theo hướng dân chủ hơn, nâng cao chất lượng đời sống của công dân thì nhà nước cần phải tạo điều kiện và có những chính sách khuyến khích, phát huy vai trò của các tổ chức XHDS.

Tài liệu tham khảo

1. Đinh Công Tuấn. (2010). *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về xã hội dân sự ở Liên minh châu Âu*. Hà Nội: Nhà xuất bản Khoa học xã hội.
2. Nguyễn Như Phát. (2006). *Tìm hiểu khái niệm xã hội dân sự*. Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 6/2006. Lấy từ:
<http://thuvienso.bvu.edu.vn/bitstream/TVDHBRVT/10392/2/000000CVv225S062006003.pdf>
3. Hoàng Thế Liên. (1998). *Pháp luật của một số nước Đông Âu trong quá trình chuyển đổi cơ chế*.
4. Vũ Duy Phú (chủ biên). (2006). *Xã hội dân sự: Một số vấn đề chọn lọc*. Hà Nội: Nhà xuất bản Tri thức.
5. Bruszt, L. (2009). *Civil Society, Institutional Change and the Politics of Reform: The Great Transition*. Lấy từ: <https://core.ac.uk/download/files/153/6300326.pdf>
6. Rutzen, D. (1995). Remarks delivered at the regional conference "Regulating Civil Society: Building the Capacity of the Resource Centers", in: Rutzen, D. *Select Legislative Texts and Commentaries on Central and East European Not-for-Profit La* (compendium of papers), Sofia: ICNL, EFC, UBF.
7. Viện những vấn đề phát triển. (2006). *Đánh giá ban đầu về xã hội dân sự tại Việt Nam*. Hà Nội 1/2006.