

## **ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN ĐÁP ỨNG SỰ MONG ĐỢI CỦA NHÂN DÂN**

NGUYỄN KÝ

*Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ*

**V**ấn đề thực quyền và điều kiện hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) ở các cấp đã được *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* sửa đổi năm 2003 (sau đây gọi tắt là *Luật*) quy định và Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi tắt là NQ 08) cụ thể hoá.

Trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội, xây dựng chính quyền, dịch vụ công..., HĐND không chỉ quyết định những vấn đề thuộc về biện pháp tổ chức thực hiện mà quyết định nhiều vấn đề quan trọng được quy định trong NQ08: “Quyết định các Dự án đầu tư từ ngân sách địa phương” (điểm b Mục 1) và trong *Luật*: “quy hoạch, kế hoạch dài hạn và hàng năm về phát triển kinh tế - xã hội, sử dụng đất đai...; lĩnh vực đầu tư và quỹ mô vốn đầu tư theo phân cấp của Chính phủ” (điểm 1 Điều 11); “Quyết định dự toán thu chi ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu chi ngân sách địa phương và phân bổ ngân sách cấp mình” (điểm 2 Điều 11); “Quyết định kế hoạch, biện pháp quản lý và sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi vùng biển tại địa phương theo quy định của pháp luật”

(điểm 2, Điều 13); phê chuẩn cơ cấu cơ quan chuyên môn, biên chế hành chính, sự nghiệp của bộ máy hành chính cùng cấp. Ngoài những quyền hạn chung, HĐND các thành phố còn quyết định: “thông qua kế hoạch kết cấu hạ tầng đô thị, quy hoạch tổng thể phát triển đô thị trước khi trình Chính phủ phê duyệt; quyết định biện pháp bảo đảm trật tự công cộng... bảo vệ môi trường và cảnh quan đô thị; quản lý dân cư thành phố và tổ chức đời sống dân cư đô thị...” (điểm 2, 3, 4 Điều 18).

Về trách nhiệm giám sát, *Luật* đã quy định HĐND “thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của thường trực HĐND, UBND, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân thủ theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương” (Điều 1); “Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp; thành lập Đoàn giám sát khi xét thấy cần thiết” (điểm 3 và 4 Điều 58); “Ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết” (điểm 2 Điều 64); bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu” (điểm 1 Điều 65).



Nhiệm vụ của HĐND theo quy định của pháp luật là rất lớn và bao quát nhiều lĩnh vực quan trọng. Để thực hiện tốt, HĐND cần phải được củng cố về tổ chức, nâng cao chất lượng đại biểu và đổi mới phương thức tổ chức hoạt động.

Kết quả bầu cử HĐND 3 cấp vừa qua cho thấy, số lượng, chất lượng đại biểu HĐND đều tăng khá so với nhiệm kỳ trước. Về số lượng, cả 3 cấp tăng so với nhiệm kỳ 1999-2004 hơn 26%; về chất lượng, trình độ học lực cấp 3 trong số đại biểu HĐND tỉnh chiếm trên 94%, cấp huyện gần 86%, cấp xã gần 55%, trình độ chuyên môn từ đại học trở lên, HĐND cấp tỉnh chiếm 77,2% (trong đó có 10,5% trên đại học), cấp huyện 45,6% (trên đại học 1,38), cấp xã 6% (trên đại học 0,11%); tương tự, trình độ chính trị trung, cao cấp của đại biểu HĐND ở 3 cấp là 81,5%, 70%, và 26%. Những con số đó thể hiện sự nâng lên về học vấn và bằng cấp mà kết quả bầu cử đại biểu HĐND các cấp qua các nhiệm kỳ trước chưa có được.

Về tổ chức, cả 3 cấp đều có thường trực HĐND, cấp tỉnh các trường ban hoạt động chuyên trách, cấp huyện trường ban có thể chuyên trách. HĐND cấp tỉnh có văn phòng riêng.

Như vậy, nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND ở các cấp đã từng bước được cụ thể hơn, thực quyền hơn, rõ hơn cả về quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương và quyền hạn giám sát; về tổ chức và điều kiện hoạt động từng bước được bảo đảm hơn. Vấn đề quan trọng hiện nay là, *tổ chức hoạt động như thế nào để thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn đó một cách thực chất và có hiệu quả nhất như sự mong đợi của cử tri.* Theo chúng tôi, trong tổ chức hoạt động của mỗi HĐND cần:

- *Chọn đúng những vấn đề cần quyết định.*

Trong nhiệm vụ và quyền hạn, HĐND được quyết định khá nhiều vấn đề theo luật định, điều quan trọng là tùy thuộc vào hoàn cảnh và điều kiện cụ thể ở từng địa phương để lựa chọn những vấn đề quan trọng nhất, trong đó có những vấn đề rất cơ bản và những vấn đề bức xúc đang được nhân dân địa phương quan tâm. Có thể tùy thuộc từng địa phương để lựa chọn, nhưng có lẽ có một số vấn đề hiện nay mà ở địa phương nào cũng cần và nhất thiết phải có quyết định của HĐND, đó là: quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là quy hoạch, kế hoạch quản lý, sử dụng đất (bao gồm cả rừng núi, sông hồ, khoáng sản trên địa bàn); các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương (bao gồm cả ngân sách trung ương bổ sung cho ngân sách địa phương theo *Luật Ngân sách nhà nước*); thu, chi ngân sách địa phương; huy động và sử dụng nguồn lực của nhân dân; biện pháp xây dựng nếp sống văn hoá, trật tự an toàn xã hội và văn minh cộng đồng. Về những vấn đề đó, HĐND cần có đầy đủ các thông tin cần thiết, tập hợp ý kiến rộng rãi của cử tri, suy nghĩ và thảo luận đến nơi, đến chốn để có được những quyết định đúng đắn, hợp lòng dân. Hạn chế tình trạng quyết định những vấn đề chung không có cơ sở để thực hiện. Ví như vào trung tuần tháng 7-2004, có HĐND tỉnh quyết định thông qua chương trình bảo vệ sức khỏe cho nhân dân trong tỉnh năm 2001 đến 2010 và đưa ra mức đầu tư 400-500 tỉ đồng nhưng không định hướng được nguồn kinh phí đó ở đâu.

Những vấn đề HĐND đã chọn lựa và quyết định, mỗi đại biểu HĐND phải phổ biến cho các cử tri đều biết và thực hiện, tác động để các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện đến nơi đến chốn; “đeo



bám” việc giám sát, kiểm tra để các nghị quyết đó của HĐND thực sự đem lại lợi ích thiết thực và có hiệu quả cho mọi người dân.

*- Chọn đúng vấn đề cần tập trung giám sát và kết quả giám sát phải được giải quyết đến nơi, đến chốn.*

Theo quy định của Luật như đã đề cập ở phần trên, HĐND phát huy quyền giám sát “việc tuân thủ pháp luật” trên các lĩnh vực đối với các tổ chức và công dân trên địa bàn. Trong đó cũng nên lựa chọn để tập trung giám sát một số lĩnh vực mà nhân dân đang đặc biệt quan tâm.

Đó có thể là các lĩnh vực: thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng và quản lý đất đai; các dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước; chi tiêu công quỹ; và, có 2 việc mà lâu nay chưa được chú ý nhiều, nhưng lại là vấn đề khá cơ bản, thể hiện mối quan hệ của chính quyền đối với dân, đó là *giám sát việc ban hành các quyết định, chỉ thị của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND và quyết định, chỉ thị của UBND cấp dưới*; giám sát việc giải quyết các yêu cầu của công dân, *trước hết là giải quyết các thủ tục hành chính* - một công việc tưởng rất bình thường, nhưng lại là công việc mà nhân dân ca thán nhiều nhất về sự “hành dân” của các cơ quan hành chính nhà nước (HCNN). Một loạt bài có tính hệ thống trên báo Lao động vào trung tuần tháng 7-2004, cũng như qua thăm dò dư luận xã hội trên báo Lao động điện tử ([www.laodong.com.vn](http://www.laodong.com.vn)) từ ngày 05-7-2004 đã nói lên điều đó. Với câu hỏi “khi phải liên hệ với các cơ quan hành chính để giải quyết giấy tờ bạn thấy thuận lợi hay không thuận lợi”, kết quả thu được 319 lượt phiếu trả lời, trong đó ý kiến cho là thuận lợi có 7 phiếu, bằng 2,19%, ý kiến cho là không thuận lợi có 312 phiếu bằng 97,81%<sup>1</sup>. Kết quả đó đã phản ánh phần nào sự không bằng lòng

của người dân khi có công việc cần đến các cơ quan HCNN để giải quyết. Và, do đó rất cần sự kiểm tra, giám sát của HĐND về vấn đề này. HĐND yêu cầu người đứng đầu các cơ quan HCNN phải giải trình và có biện pháp xử lý về những phiền hà, những nhiễu do cán bộ, công chức dưới quyền gây ra đối với nhân dân.

Hoạt động giám sát có hiệu quả thiết thực của HĐND không chỉ góp phần giải quyết tốt những vấn đề người dân đang quan tâm, bảo vệ lợi ích chính đáng của họ, mà còn hỗ trợ UBND cũng như các cơ quan HCNN trên địa bàn giảm bớt những sai sót trong quá trình tổ chức thực hiện, thúc đẩy các công việc cần thiết, bảo đảm các quy định của pháp luật được thực hiện nghiêm túc, do đó chính quyền cũng được dân tin cậy hơn.

*- Chọn phương thức hoạt động có hiệu quả nhất.*

Theo Luật quy định, phương thức hoạt động của HĐND chủ yếu là thảo luận và quyết định tập thể, thực hiện quyền giám sát thông qua kiểm tra các báo cáo, chất vấn và giải trình chất vấn..., nhưng điều có ý nghĩa quan trọng để chất lượng các hoạt động tập thể cả về quyết định nhiệm vụ của địa phương và giám sát có hiệu quả là, *vai trò và phương thức hoạt động của các tổ HĐND và của mỗi đại biểu HĐND.*

Một trong những lợi thế của đại biểu HĐND là cùng sống, làm việc và hoạt động trong một môi trường gần dân, gần thực tế cuộc sống. Nếu mỗi đại biểu HĐND thật sự có đầy đủ trách nhiệm và được dân tin cậy, cùng suy nghĩ với điều dân đang nghĩ, cùng lo cái việc dân đang lo, khơi dậy nguồn trí tuệ trong cuộc sống thực tế của nhân dân, sẽ là nguồn vốn phong phú để đóng góp cho sự hoạt động và quyết định của tập thể HĐND, đáp ứng



nhiều hơn lòng mong muốn của dân.

*Một là, gắn sự hoạt động của các đại biểu HĐND với đơn vị bầu cử suốt cả nhiệm kỳ, đó là điều kiện cần thiết để mỗi đại biểu HĐND thực hiện lời hứa của mình khi vận động bầu cử, thể hiện trách nhiệm đối với người dân đã tín nhiệm và bỏ phiếu cho mình. Và hàng năm, các đại biểu HĐND nên báo cáo hoạt động của mình trước cử tri hoặc đại biểu cử tri như tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khoá VIII đã đề ra: "Quy định nhiều hình thức thích hợp để duy trì sự liên hệ thường xuyên giữa đại biểu dân cử và cử tri, để các đại biểu luôn sát thực tiễn, nắm chắc tâm tư nguyện vọng, yêu cầu của dân. Các đại biểu phải định kỳ báo cáo và chịu sự kiểm tra, giám sát của cử tri, nếu không đủ tín nhiệm thì cử tri thực hiện quyền bãi miễn"<sup>2</sup>. Trong dịp tổng kết hoạt động của HĐND nhiệm kỳ 1999-2004 ở TP. Hồ Chí Minh, nhiều cử tri đã nói lên nguyện vọng rất muốn biết các đại biểu có thực hiện đúng chương trình hành động đã hứa với cử tri trước khi bầu cử không, có thường xuyên tiếp xúc, liên lạc với cử tri không, ghi nhận ý kiến của cử tri nhưng có góp ý với chính quyền để giải toả những bức xúc của dân không?*

Tiếp theo, cần duy trì hoạt động thường xuyên của các tổ đại biểu HĐND ở các đơn vị bầu cử. Hiện tại, mỗi thôn lớn hoặc 2, 3 thôn nhỏ liền kề là một đơn vị bầu cử đại biểu HĐND cấp xã, 2 đến 3 xã là 1 đơn vị bầu cử HĐND cấp huyện, mỗi huyện có thể là 2 hoặc 3 đơn vị bầu cử đại biểu HĐND cấp tỉnh. Nếu các tổ đại biểu HĐND bám sát được các đơn vị bầu cử, thường xuyên liên hệ với cử tri thì khi họp HĐND sẽ phản ánh hết được ý kiến, nguyện vọng của cử tri trong toàn xã, toàn huyện hoặc toàn tỉnh và giải quyết các vấn đề sát thực hơn.

*Hai là, đổi mới nội dung tiếp xúc cử tri. Lâu nay, theo định kỳ mỗi năm 2 lần, các tổ đại biểu HĐND gặp gỡ một số "đại" cử tri, để nghe phản ánh ý kiến nguyện vọng, tâm tư của nhân dân, nay công việc đó phải là việc làm thường xuyên của từng đại biểu HĐND và nội dung tiếp xúc cử tri là trình bày và xin ý kiến về những vấn đề mà HĐND sắp bàn và quyết định. Như thế sẽ tạo cơ hội cho các cử tri được tham gia ý kiến vào các quyết định của HĐND, phát huy và khai thác các sáng kiến của nhân dân trước khi HĐND bàn và quyết định.*

*Ba là, hoạt động giám sát của các đại biểu HĐND phải đặc biệt dựa vào dân và các phương tiện thông tin đại chúng. Ở cấp tỉnh và cấp huyện là các tổ chức chính trị - xã hội, các hội, hiệp hội, các cơ quan bảo vệ pháp luật, ở cấp xã nên kết hợp chặt chẽ với các ban thanh tra nhân dân, Hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi... Xây dựng các ban thanh tra nhân dân hoạt động có chất lượng sẽ là một công cụ quan trọng trợ giúp cho các cấp chính quyền, các tổ chức kinh tế - xã hội và công dân giám sát sai phạm trong quá trình hoạt động, góp phần thiết lập trật tự kỷ cương, bảo đảm lợi ích hợp pháp của mọi công dân tại địa bàn cơ sở. Các đại biểu HĐND phối hợp với các tổ chức đó, vừa hướng dẫn giúp đỡ các tổ chức thanh tra tập trung vào những vấn đề thực hiện pháp luật trên địa bàn, vừa có lực lượng và điều kiện để phát huy quyền giám sát của đại biểu HĐND thuận lợi, có hiệu quả và góp phần quan trọng vào thực hiện chức năng giám sát chung của HĐND.*

*Bốn là, nâng cao chất lượng các kì họp và các quyết định của HĐND.*

Điều quan trọng để nâng cao chất lượng của một kì họp cũng như mỗi quyết định là xác định rõ mục đích, nội dung, từ  
(Xem tiếp trang 33).



thực hiện các nghị quyết của HĐND về các chủ trương biện pháp xây dựng, phát triển của địa phương. Tóm lại, trong tiếp xúc cử tri, đại biểu phải có được kỹ năng nghe, ghi, truyền đạt có tính thuyết phục.

+ Kỹ năng chất vấn: chất vấn là một hình thức hoạt động giám sát của đại biểu HĐND nhằm góp phần hoàn thiện hoạt động QLNN ở địa phương. Để hoạt động này của đại biểu đạt hiệu quả, cần làm cho đại biểu hiểu rõ mục đích, yêu cầu của chất vấn; đại biểu phải nắm rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các đối tượng nằm trong diện bị chất vấn của HĐND. Trong thực hiện chất vấn, đại biểu phải có khả năng chuẩn bị các câu hỏi rõ ràng, nêu các vấn đề cụ thể và phải định được

mục đích cuối cùng là xác định trách nhiệm của người bị chất vấn. Không sử dụng chất vấn để nhằm đạt mục đích cá nhân hoặc xâm phạm đến các vấn đề riêng tư của người bị chất vấn. Để đạt mục tiêu chất vấn, công tác bồi dưỡng phải làm cho đại biểu có được kỹ năng thu thập, phân tích xử lý các thông tin có liên quan đến vấn đề đặt ra; kỹ năng đặt các câu hỏi *trúng* và *đúng*.

Công tác bồi dưỡng, nâng cao năng lực hoạt động của đại biểu HĐND có vai trò quan trọng nhằm phát huy hiệu quả hoạt động của HĐND, do đó, công tác này cần được tiến hành kịp thời với nội dung, chương trình sát thực □

\* \* \* \* \*

## ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG...

(Tiếp theo trang 23)

đó cung cấp đủ và chính xác các thông tin cần thiết, bố trí hợp lý thời gian báo cáo và thảo luận cho mục đích và nội dung đó. Và, mỗi kỳ họp cũng chỉ nên tập trung thảo luận và quyết định một vài vấn đề nhất định.

Vai trò của cơ quan thường trực HĐND ở các cấp có ý nghĩa quyết định đối với vấn đề này. Bộ phận thường trực, mà trước hết là chủ tịch, phó chủ tịch phải có sự lựa chọn, cân nhắc mục đích và nội dung từng kỳ họp, chọn lựa các thông tin cần thiết chuyển trước cho các đại biểu HĐND và các đại biểu cần có ý kiến tham khảo để chủ động tranh thủ ý kiến của nhân dân và chuẩn bị ý kiến cho riêng mình. Khai thác và phát huy tối đa vai trò các ban chuyên môn của HĐND và của UBND trong quá trình chuẩn bị, nêu ý kiến phản biện và gợi mở các vấn đề xét thấy cần đưa ra hội nghị

thảo luận, quyết định. Những kỳ họp bàn những vấn đề mới có liên quan đến những quyết định chuyên ngành như quy hoạch sử dụng đất, các dự án đầu tư... có thể mời các chuyên gia chuyên ngành cùng dự và nghe ý kiến phản biện của các chuyên gia trước khi HĐND thảo luận và quyết định. Trong điều hành trực tiếp cuộc họp, nên giảm bớt thời gian trình bày báo cáo; cần chọn lựa những vấn đề cốt lõi, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, kêu gọi những ý kiến mới, sáng tạo, có tính khả thi, tạo không khí tranh luận, phát huy tính sáng tạo và sự đóng góp của các đại biểu; tạo cho các đại biểu dự họp có sự hào hứng, thoải mái về những quyết định của tập thể và kết quả kỳ họp □

1. Báo Lao động, số 140 ngày 08-7-2004.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết Trung ương 1996-1999, NXB.CTQG, H.2001, tr.104.