

VỀ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP NHIỆM KÌ 2004 - 2009

ĐINH NGỌC GIANG

Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

1. Vài nét về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kì 1999-2004 và 2004-2009.

Nhiệm kì 1999-2004, Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp được cử tri cả nước bầu ngày 14-01-1999 với tổng số 242.664 đại biểu. Trong đó, đại biểu HĐND cấp tỉnh là 3.462, cấp huyện: 18.908 và cấp xã: 202.294 người. Về cơ cấu, tỉ lệ đại biểu nữ giảm dần từ cấp tỉnh xuống cấp xã, cụ thể là 22,23%, 20,12% và 16,56%; tỉ lệ đại biểu là người ngoài Đảng của 3 cấp tương ứng là 15,49%, 14,62% và 30,45%. Về tổ chức, có 38 HĐND cấp tỉnh thành lập 3 ban: Ban Kinh tế và ngân sách, Ban Văn hóa - xã hội và Ban Pháp chế. Các ban ở cấp huyện thường gồm 4 thành viên, cấp tỉnh: 15 thành viên; đầu nhiệm kì 21 HĐND cấp tỉnh có trường và phó trường ban hoạt động kiêm nhiệm.

Đến cuối tháng 3-2003, HĐND cấp tỉnh có 58 trường ban và 78 phó ban hoạt động chuyên trách; 9 HĐND cấp tỉnh, thành phố có trường và phó ban đều kiêm nhiệm. Ở cấp huyện, theo báo cáo của 46 tỉnh, đầu nhiệm kì, có 17 trường, phó ban hoạt động chuyên trách, đến tháng 3-2003, con số này là 60¹.

Đánh giá về tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp, Hội nghị Trung ương 9 khoá IX khẳng định: "Tổ chức của HĐND các cấp được tăng cường về số lượng và chất lượng... Hoạt động của HĐND các

cấp có tiến bộ hơn trong việc thực hiện chức năng giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương". Vì vậy, hoạt động của HĐND các cấp có những đóng góp không nhỏ vào kết quả thực hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước, phát huy ngày càng cao quyền làm chủ của nhân dân.

Tuy nhiên qua thực tiễn, một bộ phận đại biểu chưa phát huy được trách nhiệm của người đại biểu nhân dân, nhiều trường hợp không rèn luyện phẩm chất đạo đức, lối sống, vi phạm pháp luật đã bị bãi nhiệm theo quy định của pháp luật. Trong những năm 1999-2003, theo báo cáo của 52 tỉnh, đã có 1.068 đại biểu bị bãi nhiệm, chiếm 0,51% tổng số đại biểu ở 3 cấp. Bên cạnh đó, tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp bộc lộ những yếu kém nhất định, hoạt động mang tính hình thức, chưa thực sự thể hiện là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhất là trong hoạt động kiểm tra, giám sát, tiếp xúc cử tri, giải quyết khiếu nại, tố cáo... Hơn nữa, một số vấn đề tổ chức của HĐND chưa được làm rõ và chưa có định hướng đổi mới một cách lâu dài, căn bản.

Để khắc phục những hạn chế trên, Quốc hội khoá XI đã ban hành Luật Bầu cử đại biểu HĐND, Luật Tổ chức HĐND và UBND (sửa đổi) ngày 20-11-2003.

Theo đó, HĐND các cấp nhiệm kì 2004-2009 được bầu theo quy định của

Luật Bầu cử đại biểu HĐND năm 2003 (số lượng và cơ cấu xem bảng ở cuối bài).

Kết quả bầu cử cho thấy, số đại biểu trúng cử và cơ cấu, thành phần đại biểu trúng cử nhìn chung đều đạt so với yêu cầu đề ra. Về trình độ văn hoá, trình độ chuyên môn và trình độ lý luận chính trị của đại biểu trúng cử nhiệm kỳ này được nâng lên so với các nhiệm kỳ trước. Điều đó đã đáp ứng được tình hình thực tế, xu hướng dân chủ, đổi mới và yêu cầu nâng cao chất lượng đại biểu HĐND, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp.

Hoạt động của HĐND được thực hiện thông qua các kỳ họp của HĐND. Kỳ họp được xác định là hình thức hoạt động chủ yếu và quan trọng của HĐND các cấp. Chính vì vậy, các kỳ họp được thường trực HĐND chuẩn bị chu đáo về chương trình và nội dung, các báo cáo được trình bày ngắn gọn, súc tích. Việc gửi tài liệu đến các đại biểu, thông báo thời gian, địa điểm của kỳ họp đúng quy định và kịp thời giúp cho các đại biểu chủ động sắp xếp thời gian tham gia kỳ họp, nghiên cứu tài liệu để phát biểu đóng góp ý kiến thiết thực và hiệu quả hơn.

Hầu hết các nghị quyết của HĐND được ban hành đều có sự kết hợp với việc triển khai nghị quyết của Quốc hội, các nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của cấp trên; kết hợp với việc cụ thể hóa đường lối, chủ trương của các cấp ủy đảng. Một số nghị quyết về nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội như phát triển giao thông nông thôn, kiên cố hóa kênh mương, xóa đói giảm nghèo, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết việc làm, phòng chống dịch bệnh, tệ nạn xã hội... phù hợp với nguyện vọng của nhân dân địa phương và nhanh chóng được UBND các cấp triển khai thực hiện

có hiệu quả, tạo nên sự phát triển mọi mặt ở địa phương.

Việc chất vấn của đại biểu trong các kỳ họp đã và đang thu hút được sự quan tâm đặc biệt của cử tri địa phương. Một số địa phương có đường dây nóng để cử tri có thể tham gia yêu cầu người được chất vấn làm rõ những nội dung có liên quan. Nhìn chung, nội dung chất vấn phong phú, đa dạng, liên quan đến nhiều lĩnh vực của đời sống như thu chi ngân sách, đầu tư xây dựng cơ bản, chống tham nhũng, buôn lậu, tổ chức bộ máy...

Ngay sau mỗi kỳ họp, thường trực HĐND tiến hành họp với các ban (ở cấp tỉnh và huyện), các cơ quan chức năng hoàn thiện văn bản và hướng dẫn các tổ đại biểu tiến hành tiếp xúc cử tri để báo cáo kết quả kỳ họp, trả lời những thắc mắc, kiến nghị của cử tri và thu thập ý kiến của cử tri để có biện pháp giải quyết tiếp theo.

Bên cạnh đó, tính thường xuyên và liên tục trong hoạt động của HĐND được bảo đảm bằng hoạt động của thường trực HĐND, các ban của HĐND (cấp tỉnh và huyện). Trong mối quan hệ với các ban, thường trực HĐND có vai trò điều hòa, phối hợp hoạt động của các ban bằng cách chỉ đạo các ban khảo sát tình hình thực tế, thẩm tra các báo cáo, đề án. Giữa hai kỳ họp thường trực HĐND giải quyết các công việc của HĐND theo luật định, nhất là việc khảo sát thực tế để làm cơ sở để chuẩn bị nội dung kỳ họp tiếp theo của HĐND. Công tác giám sát, kiểm tra việc thi hành pháp luật, nghị quyết của HĐND được coi trọng, chuẩn bị kỹ về nội dung, kế hoạch. Qua kiểm tra và giám sát, thường trực HĐND thông báo tình hình và kiến nghị biện pháp xử lý những vấn đề còn tồn tại đến các cơ quan chức năng. Việc phân công thành viên của

thường trực HĐND, của các ban tiếp dân trực tiếp giải quyết hướng dẫn những yêu cầu của nhân dân địa phương đã có những chuyển biến tích cực.

Ngay từ đầu nhiệm kì, HĐND các cấp luôn quan tâm phân tích, đánh giá và thống kê trình độ chuyên môn thực tế của đại biểu HĐND để xây dựng chương trình đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp luật, kinh nghiệm giải quyết công việc của người đại biểu. Nhiều địa phương sớm thực hiện chương trình này như Hà Tĩnh, Quảng Ninh, Ninh Bình, Hà Nội, Sơn La...

Tình hình hoạt động của đại biểu HĐND các cấp trong thời gian qua đã có nhiều chuyển biến tích cực. Phần lớn đại biểu nêu cao tinh thần trách nhiệm, gắn bó với cơ sở, bám sát thực tiễn để kịp thời giải quyết những bức xúc của cử tri, của nhân dân địa phương.

Bên cạnh những mặt đã đạt được trong quá trình tổ chức bầu cử và hoạt động, HĐND các cấp vẫn còn một số tồn tại sau đây:

- *Quá trình tổ chức bầu cử đại biểu HĐND nhiệm kì 2004-2009:*

+ *Luật Bầu cử năm 2003* có nhiều điểm mới nhưng một số địa phương chưa quan tâm đúng mức trong việc nghiên cứu, tập huấn nên quá trình thực hiện còn có những sai sót, vi phạm pháp luật.

+ Việc quy hoạch, giới thiệu ứng cử đại biểu của một số cấp ủy không đủ tư cách, tiêu chuẩn, đặc biệt là những người dự kiến ứng cử để HĐND bầu giữ các chức danh chủ chốt, nên còn có những trường hợp bầu không trúng, có cán bộ chủ chốt được cấp ủy của cả ba cấp giới thiệu ứng cử nhưng không được nhân dân tín nhiệm. Ở cấp tỉnh, trong số những người không trúng cử có 11 thường vụ cấp ủy; 32 giám đốc, phó giám đốc sở, ban,

ngành; cấp huyện có 102 Thường vụ cấp ủy, chủ tịch, phó chủ tịch HĐND, UBND; 105 trường, phó các phòng, ban chuyên môn; cấp xã, có 2.003 Thường vụ cấp ủy, chủ tịch, phó chủ tịch HĐND, UBND, 943 trường, phó các đoàn thể chính trị. Mặt khác, sau khi tổ chức bầu cử bổ sung, số lượng đại biểu cần bầu vẫn thiếu nhiều, nhất là ở cấp xã thiếu 4.748 đại biểu so với số đại biểu được ấn định, cấp huyện và tỉnh thiếu lần lượt là 111 và 17.²

+ Cơ cấu đại biểu trong nhiệm kì 2004-2009 chưa hợp lý: tỉ lệ đại biểu là cán bộ, công chức cao, đặc biệt là ở cấp huyện và cấp tỉnh. Vì vậy, việc kiểm tra, giám sát của quần chúng nhân dân đã khó khăn, lại càng khó khăn hơn. Cơ cấu đại biểu trẻ không đồng đều giữa các địa phương, theo báo cáo Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, riêng tỉnh Thừa Thiên - Huế không có người trẻ tuổi tham gia ứng cử đại biểu HĐND cấp tỉnh.

+ Một số đại biểu chưa thực sự gương mẫu trong công tác, có những vi phạm pháp luật, đạo đức và lối sống gây bất bình trong nhân dân. Ngày 15-12-2004, tại kì họp thứ 3, HĐND tỉnh Quảng Trị đã tiến hành bãi nhiệm tư cách đại biểu HĐND, cách chức Phó Chủ tịch HĐND tỉnh vì những sai phạm nghiêm trọng trong điều hành, quản lý và vi phạm về đạo đức tư cách trong thời gian làm Bí thư huyện ủy, Chủ tịch HĐND huyện Hải Lăng³.

- *Trong tổ chức, hoạt động:*

+ Ủy ban Thường vụ Quốc hội chậm sửa đổi, bổ sung Quy chế hoạt động của HĐND, UBND (được ban hành từ 1996), trong khi đó *Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003* quy định rất nhiều nội dung mới cần giải thích, hướng dẫn... nhất là những sửa đổi về chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp, bổ sung chức năng

giám sát của HĐND, thường trực HĐND, các ban của HĐND...

+ Việc đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng cho đại biểu chưa được tiến hành triệt để, nhất là ở vùng cao, vùng sâu cho các đại biểu trúng cử lần đầu. Hiện nay, hiệu quả hoạt động của HĐND phụ thuộc nhiều vào phẩm chất, trình độ của đại biểu, trong đó thường trực HĐND có vai trò cực kỳ quan trọng. Vì vậy, đối với thường trực HĐND cần phải được bồi dưỡng thường xuyên về kỹ năng, nghiệp vụ và các văn bản mới của Đảng và Nhà nước.

+ Thời gian của mỗi kỳ họp ngắn, nhiều báo cáo cần thông qua, nên việc thảo luận, chất vấn bị hạn chế. Việc thông qua nghị quyết của HĐND còn mang tính hình thức, đặc biệt ở cấp xã.

- Nhiều đại biểu còn thiếu kinh nghiệm trong việc tiếp xúc cử tri, trình độ và năng lực chưa đáp ứng được yêu cầu và nhiệm vụ của người đại biểu nhân dân.

2. Một số kiến nghị.

- Cấp có thẩm quyền cần có những văn bản hướng dẫn cụ thể hơn về những nội dung cơ bản, những điểm mới quan trọng của *Luật Bầu cử đại biểu HĐND, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003*, giúp cho việc tổ chức thực hiện chính xác, hiệu quả và thống nhất trong cả nước. Qua cuộc bầu cử đại biểu HĐND ngày 25-4-2004, có nhiều ý kiến cần phải sửa đổi, bổ sung một số quy định của *Luật Bầu cử* cho phù hợp với thực tiễn. Ví dụ, sau lần hiệp thương lần 2, lần 3 có thể có điều chỉnh lại cơ cấu, thành phần và số lượng ứng cử của mỗi cơ quan, đơn vị, do đó Mặt trận Tổ quốc lại phải tổ chức *hội nghị hiệp thương phụ* để thỏa thuận lại, trong khi *Luật Bầu cử* chưa có quy định *hiệp thương phụ* và thời gian tiến hành; hoặc *Luật* quy định thôn, tổ dân phố giới thiệu

người người ứng cử là một điểm mới được nhân dân rất đồng tình, nhưng trong quá trình thực hiện nhiều thôn, tổ dân phố có số dân đông (khoảng 2.000 hộ với trên 12.000 người) nên không thể tổ chức hội nghị cử tri đại diện hộ ở thôn, tổ dân phố được... Đồng thời, nhanh chóng sửa đổi các văn bản có liên quan đến *Luật Bầu cử* và *Luật Tổ chức HĐND và UBND, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND* giúp cho quá trình thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật này một cách thuận lợi, thống nhất.

- Tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng đối với HĐND là nhân tố quan trọng để bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, phát huy mặt tích cực của dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong tổ chức và hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

- Nâng cao chất lượng đại biểu HĐND từ khâu xây dựng tiêu chuẩn, cơ cấu đại biểu cho mỗi cuộc bầu cử đến việc đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên cho các đại biểu HĐND nhất là đối với các thành viên của thường trực HĐND. Về cơ cấu, nên tăng số lượng đại biểu không phải là cán bộ, công chức để bảo đảm tính khách quan trong biểu quyết nghị quyết của HĐND, khách quan trong hoạt động giám sát của HĐND theo hướng dẫn tiêu chuẩn, cơ cấu đại biểu HĐND các cấp tại Quyết định số 49/2003/QĐ/TTG ngày 08-01-2003 của Thủ tướng Chính phủ: "*Giảm tỉ lệ người của các cơ quan hành chính nhà nước ra ứng cử đại biểu HĐND*". Bảo đảm một tỉ lệ hợp lý số đại biểu hoạt động chuyên trách, đặc biệt là thành viên thường trực HĐND và các ban của HĐND, chỉ nên một trong hai cấp trưởng hoặc cấp phó hoạt động kiêm nhiệm.

- Xây dựng quy chế làm việc của

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

HĐND vào đầu nhiệm kỳ, trong đó xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm của mỗi tổ chức và từng cá nhân của tổ chức đó; xây dựng quy chế phối hợp công tác giữa các ban, tổ đại biểu; giữa các cấp ủy đảng, thường trực HĐND, UBND, các đoàn thể chính trị trong việc giải quyết các yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của cử tri; tránh tình trạng *im lặng, làm ngơ* của các cấp, các ngành khi nhận được ý kiến, kiến nghị đó, giảm bớt nguy cơ tạo thành *các điểm nóng* ở địa phương, khiếu nại, khiếu kiện vượt cấp...

- Tiếp tục đổi mới phương thức hoạt động của HĐND theo các nội dung: thực hiện đầy đủ chế độ tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp; đổi mới hình thức, nội dung tiếp xúc cử tri để cử tri có yêu cầu đều được tiếp xúc, chuẩn bị kỹ chương trình để các cuộc tiếp xúc cử tri đạt hiệu quả thiết thực cho cử tri và hoạt động của đại biểu trong kỳ họp; kết hợp giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, nâng cao chất lượng các quyết định của HĐND trên cơ sở để cử tri bàn bạc, tham gia ý kiến nhằm phát huy trí tuệ tập thể nhân dân vào việc

giải quyết những vấn đề bức xúc của địa phương.

- Xây dựng cơ chế khuyến khích đại biểu tích cực tham gia phát biểu, tranh luận tại kỳ họp, khắc phục tình trạng *ngại gật* của một số đại biểu cả nhiệm kỳ không một lần phát biểu ý kiến. Đồng thời, cần hình thành và nâng cao ý thức văn hoá chính trị của người đại biểu nhân dân trong hoạt động. Sớm có cơ chế để sau một thời gian nhất định, những đại biểu không phát huy được vai trò, không hoàn thành trách nhiệm, không còn đủ tư cách, không xứng đáng với sự tín nhiệm của cử tri, họ có thể xin từ chức và đây là một việc làm bình thường để nâng cao chất lượng hoạt động của người đại biểu.

Hàng năm nên tổ chức lấy phiếu tín nhiệm của cử tri đối với các đại biểu kết hợp với việc đánh giá của tổ chức để có biện pháp khen thưởng những đại biểu có nhiều đóng góp cho sự phát triển của địa phương, đồng thời kiên quyết xử lý các đại biểu vi phạm pháp luật, khi không còn đủ tư cách người đại biểu cần bãi nhiệm họ ra khỏi HĐND.

SỐ LƯỢNG VÀ CƠ CẤU ĐẠI BIỂU HĐND CÁC CẤP NHIỆM KÌ 2004 - 2009⁴

HĐND cấp	Số lượng	Cơ cấu					
		Nữ	Trẻ tuổi	Dân tộc thiểu số	Tái cử	Ngoài đảng	Tự ứng cử
Tỉnh	3.852	918 (23,8%)	414 (13,6%)	728 (18,9%)	1.212 (31,46%)	522 (13,6%)	21 (0,19%)
Huyện	23.462	5.448 (23,22%)	3.771 (16,10%)	4.137 (17,60%)	7.591 (32,37%)	3.422 (14,61%)	47 (0,20%)
Xã	278.812	55.968 (20,10%)	59.915 (21,50%)	59.247 (20,20%)	109.347 (39,20%)	84.941 (30,80%)	244 (0,087%)

1. Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại Hội nghị toàn quốc về tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND năm 2003.

2, 4. Báo cáo của Chính phủ số 889/CP-V.III về Tổng kết cuộc bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2004-2009, ngày 26-6-2004.

3. <http://www.na.gov.vn/vietnam/index.html> (cập nhật lúc 10h 34' ngày 18-12-2004).