

VẤN ĐỀ BỒI DƯỠNG NÂNG CAO NĂNG LỰC HOẠT ĐỘNG CỦA ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

TS. VŨ ĐỨC ĐÁN

Học viện Hành chính Quốc gia

Là đại biểu của dân trong cơ quan quyền lực nhà nước, đại biểu HĐND có hai loại nhiệm vụ: *một là*, thu thập và phản ánh trung thực với HĐND những ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị của cử tri và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cử tri, trên cơ sở liên hệ chặt chẽ với cử tri ở đơn vị bầu cử; *hai là*: tham dự đầy đủ, với ý thức trách nhiệm cao, các kì họp, phiên họp của HĐND; tham gia thảo luận, biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND do pháp luật quy định.

Trước những nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, nhiệm vụ của đại biểu HĐND trước cử tri do *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* quy định cho mỗi cấp, trách nhiệm của các đại biểu HĐND rất nặng nề. Để thực hiện được tốt những nhiệm vụ, quyền hạn đó, đòi hỏi đại biểu HĐND phải có trình độ, năng lực tương xứng, thể hiện khả năng làm đại biểu của mình.

Vì vậy, vấn đề bồi dưỡng những kiến thức nhằm nâng cao năng lực hoạt động của đại biểu HĐND các cấp là cấp thiết.

1. Nhìn lại công tác bồi dưỡng đại biểu HĐND.

Trong những năm qua, công tác bồi dưỡng kiến thức cần thiết phục vụ hoạt động của đại biểu cho đại biểu HĐND đã được quan tâm. Sau mỗi kì bầu cử đại

biểu HĐND các khoá, công việc này đều được tiến hành khẩn trương để giúp các đại biểu có khả năng thực hiện nhiệm vụ trong cả nhiệm kì. Dưới sự chỉ đạo, phân công của Chính phủ, Bộ Nội vụ kết hợp chặt chẽ với Học viện Hành chính Quốc gia xây dựng nội dung chương trình, biên soạn tài liệu phục vụ công tác giảng dạy, học tập cho đại biểu phù hợp với từng cấp, bảo đảm thống nhất về nội dung; đồng thời, tiến hành lựa chọn, bồi dưỡng tập huấn đội ngũ báo cáo viên về những nội dung cần thiết để truyền đạt tới đại biểu HĐND ở từng cấp. Bộ Nội vụ chỉ đạo cho các cấp chính quyền địa phương chuẩn bị các điều kiện đảm bảo việc tổ chức các lớp bồi dưỡng đạt kết quả tốt.

Công việc bồi dưỡng đại biểu HĐND được tiến hành đồng loạt với cả ba cấp chính quyền địa phương, trên phạm vi toàn quốc.

Ở trung ương, Bộ Nội vụ trực tiếp tổ chức các lớp bồi dưỡng cho đại biểu HĐND cấp tỉnh và kết hợp với Học viện Hành chính Quốc gia bố trí giảng viên. Công việc bồi dưỡng đại biểu HĐND cấp huyện do Sở Nội vụ và Trường Chính trị tỉnh đảm nhiệm, dưới sự chỉ đạo thống nhất của Sở Nội vụ. Các trung tâm chính trị huyện thực hiện công tác bồi dưỡng đối với đại biểu HĐND cấp xã.

Để đảm bảo tất cả các đại biểu HĐND

đều được tham dự các lớp bồi dưỡng, Bộ Nội vụ chỉ đạo việc tổ chức các lớp học thành các đợt khác nhau và vào từng thời điểm thích hợp, tạo điều kiện cho các đại biểu thu xếp công việc chuyên môn, tham gia lớp học.

Do có sự chuẩn bị chu đáo, công tác bồi dưỡng đại biểu HĐND ở các cấp chính quyền được tiến hành nhanh gọn, kịp thời, thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Chỉ trong thời gian ngắn kể từ sau ngày được bầu, các đại biểu HĐND đã được trang bị những kiến thức cần thiết phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình trong cả nhiệm kỳ.

Nhìn một cách tổng thể, công tác bồi dưỡng đại biểu HĐND ở cả ba cấp chính quyền địa phương đã đạt được kết quả nhất định.

- Trước hết, do có sự bố trí, sắp xếp tổ chức các lớp học hợp lý về thời gian, lịch học, sự quan tâm đúng mức của các cấp chính quyền, nên cơ quan đại biểu ở cả ba cấp đều có điều kiện tham dự đầy đủ các lớp bồi dưỡng. Tại cấp tỉnh, dưới sự chỉ đạo của Tỉnh uỷ, UBND tỉnh, Sở Nội vụ kết hợp chặt chẽ với Trường Chính trị tỉnh và các trung tâm bồi dưỡng chính trị huyện, tiến hành đồng loạt các lớp bồi dưỡng cho đại biểu HĐND cấp huyện và cấp xã. Chẳng hạn, tỉnh Bắc Giang, trong khoá 2004-2009, toàn tỉnh có 84 đại biểu HĐND tỉnh, 360 đại biểu cấp huyện và 5.895 đại biểu cấp xã đã được triển khai tổ chức hai đợt học tập, bồi dưỡng những kiến thức cơ bản theo chương trình, nội dung do Bộ Nội vụ ấn định.

- Nội dung chương trình bồi dưỡng được xây dựng sát hơn với nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và đại biểu HĐND từng cấp.

Chương trình bồi dưỡng đại biểu

HĐND được xây dựng trên cơ sở những quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Quy chế hoạt động của HĐND các cấp và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND. Trong Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994 còn chưa có sự phân cấp cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND từng cấp. Vì vậy, tài liệu bồi dưỡng đại biểu HĐND các khoá trước đây được soạn dùng chung để bồi dưỡng cho đại biểu ở cả ba cấp, chưa có phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể cho HĐND từng cấp, cho đại biểu ở cả ba cấp. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã có sự phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND ba cấp. Hơn nữa, trong Luật này còn có những quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn cho HĐND ở các khu vực đô thị. Đồng thời, Luật cũng quy định cụ thể thêm nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, như vấn đề giám sát của HĐND và các bộ phận cấu thành đối với các cơ quan nhà nước ở địa phương. Ngoài ra, các văn bản pháp luật khác có liên quan đến hoạt động của HĐND và đại biểu HĐND như Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, các quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở, nghị quyết của Chính phủ về tăng cường công tác phân cấp quản lý giữa trung ương và chính quyền cấp tỉnh đã được ban hành. Chính vì lẽ đó, nội dung chương trình bồi dưỡng đại biểu HĐND khoá 2004-2009 đã đề cập đến các vấn đề thiết thực, cụ thể liên quan trực tiếp đến hoạt động của HĐND và đại biểu HĐND các cấp.

- Do nắm được một số kiến thức cơ bản về Nhà nước và pháp luật, hiểu được nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND

và đại biểu nên các đại biểu HĐND đã có những đóng góp tích cực cho hoạt động của HĐND. Đại biểu HĐND đã tham gia tích cực hơn vào việc thảo luận các vấn đề được nêu ra tại kì họp của HĐND các cấp chú trọng vào việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, chủ động nêu các ý kiến chất vấn đối với hoạt động của UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, các thành viên UBND và các cơ quan khác ở địa phương. Các ý kiến phát biểu và chất vấn đi vào thực chất vấn đề hơn với những nội dung cụ thể và mang tính xây dựng. Chính từ những chuyển biến đó, hoạt động của HĐND đã có hiệu quả hơn; các quyết định của HĐND về các chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương sát thực, có tính khả thi hơn.

Bên cạnh những kết quả tích cực nêu trên, công tác bồi dưỡng đại biểu HĐND còn bộc lộ một số hạn chế cần khắc phục như sau:

Thứ nhất, việc bồi dưỡng được tổ chức đại trà cho mọi loại đối tượng, chưa căn cứ vào tính chất hoạt động của từng nhóm đại biểu thuộc các cơ quan khác nhau để bồi dưỡng chuyên sâu.

Trong cơ cấu tổ chức HĐND hiện nay, ở cả ba cấp đều có thường trực HĐND, cấp tỉnh và huyện có các ban HĐND với nhiệm vụ, quyền hạn được quy định riêng trong *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*. Như vậy, những đại biểu được bố trí vào các bộ phận này, ngoài việc thực hiện nhiệm vụ chung của đại biểu HĐND, còn thực hiện những nhiệm vụ cụ thể riêng của từng bộ phận mang tính chuyên môn, nghiệp vụ. Đành rằng khi bầu các đại biểu vào các bộ phận chuyên môn, đã có những cố gắng lựa chọn những người có chuyên môn tương đối phù hợp nhưng không

phải đại biểu nào cũng có trình độ chuyên môn tương ứng. Do vậy, trong quá trình hoạt động, các đại biểu trong thường trực và các ban không khỏi ngỡ ngàng, lúng túng trước nhiệm vụ mới.

Thứ hai, đại biểu HĐND còn ít được bồi dưỡng về các kĩ năng thực hiện nhiệm vụ.

Trong chương trình bồi dưỡng mới chỉ chú ý đến cung cấp kiến thức chung về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND mà chưa quan tâm nhiều đến việc bồi dưỡng các kĩ năng hoạt động của đại biểu. Đại biểu được bầu phải là người đại diện tiếng nói của cử tri với HĐND; đồng thời, cũng là thành viên của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, quyết định các vấn đề của địa phương. Vì vậy, người đại biểu phải có kĩ năng làm việc, tiếp xúc với cử tri để thu thập ý kiến của cử tri, tổng hợp, phản ánh với HĐND, bảo vệ quyền lợi của cử tri.

Thứ ba, việc cập nhật các kiến thức pháp luật cần thiết cho hoạt động đại biểu HĐND trong nhiệm kì còn chưa bảo đảm. Do đó, khi gặp các vấn đề mới, tuy đã có *Luật* mới quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, nhưng thường đại biểu gặp khó khăn, lúng túng trong tiếp cận giải quyết công việc. Có trường hợp còn dùng cơ sở pháp lý cũ để xử lý.

2. Đổi mới công tác bồi dưỡng đại biểu HĐND.

Để đảm bảo hiệu quả hoạt động của đại biểu và của HĐND trong giai đoạn hiện nay, cần có sự thay đổi về phương thức và nội dung bồi dưỡng đối với đại biểu HĐND.

- Cần thay đổi phương thức bồi dưỡng. Từ trước tới nay, các lớp bồi dưỡng được tổ chức đại trà. Khối lượng kiến thức cung cấp cho mọi đại biểu như nhau,

không có sự phân biệt các đối tượng cụ thể. Vấn đề đặt ra là cần tổ chức các lớp bồi dưỡng có tính chất chuyên sâu. Cụ thể, tổ chức thành các lớp nghiên cứu riêng cho các đối tượng trong thường trực HĐND, các ban HĐND và lớp riêng cho các đại biểu không thuộc các đối tượng trên. Như vậy, trên nền kiến thức chung dành cho các đối tượng, các đại biểu là thành viên thường trực và các ban HĐND vừa nắm được những vấn đề chung thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu và HĐND, vừa có điều kiện nghiên cứu sâu nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của thường trực và các ban HĐND. Mặt khác, việc tổ chức các lớp nghiên cứu riêng như vậy sẽ giúp cho các đại biểu trong thường trực và các ban HĐND thuộc các địa phương khác nhau có điều kiện gặp gỡ thảo luận, trao đổi những kinh nghiệm hoạt động thực tế của mình tại các địa phương, giúp nhau đi sâu tìm hiểu các biện pháp giải quyết các vấn đề đặt ra đối với các bộ phận chức năng này.

- Cần bổ sung nội dung chương trình bồi dưỡng cho đại biểu HĐND. Ngoài những vấn đề đã có trong các tài liệu bồi dưỡng về Nhà nước và pháp luật cũng như một số vấn đề có liên quan tới tổ chức và hoạt động của HĐND, cần cung cấp nhiều hơn nữa những nội dung quy định của pháp luật liên quan đến hoạt động của HĐND như vấn đề phân bổ ngân sách nhà nước, thực hiện nhiệm vụ theo sự phân cấp quản lý nhà nước, thực hiện nhiệm vụ theo sự phân cấp QLNN trên các lĩnh vực ngân sách, đất đai, tổ chức bộ máy, nhân sự, cũng như các vấn đề văn hoá, xã hội khác. Đại biểu HĐND cũng cần hiểu rõ những nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi giải quyết công việc của các đối tượng chịu sự giám sát của HĐND. Sự hiểu biết về pháp luật trên các lĩnh vực giúp cho đại biểu tham gia có

hiệu quả vào việc quyết định các vấn đề của địa phương và thực hiện tốt chức năng giám sát.

Trong nhiệm kì, nếu có những quy định mới của pháp luật liên quan đến hoạt động của HĐND, cần tổ chức cho các đại biểu nghiên cứu kịp thời để cập nhật kiến thức.

- Tăng cường bồi dưỡng kĩ năng hoạt động cho đại biểu HĐND để đại biểu chủ động trong thực thi nhiệm vụ, quyền hạn. Đại biểu HĐND hiện nay hoạt động theo chế độ không chuyên. Họ vừa phải làm việc tại các đơn vị công tác, vừa thực hiện nhiệm vụ đại biểu.

Cần bồi dưỡng cho đại biểu các kĩ năng chủ yếu sau:

+ Kĩ năng về xây dựng chương trình hoạt động cụ thể: kế hoạch công tác sáu tháng, một năm, cả nhiệm kì. Dựa trên chương trình hoạt động của HĐND, chương trình hoạt động của mỗi đại biểu cần có sự kết hợp chặt chẽ giữa hoạt động chuyên môn tại đơn vị công tác với hoạt động của đại biểu HĐND và được xây dựng một cách chi tiết. Nội dung chương trình gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ quyền hạn và trách nhiệm của đại biểu trước cử tri.

+ Kĩ năng tiếp xúc cử tri: đại biểu có nhiệm vụ tiếp xúc cử tri trước và sau kì họp, bao gồm có nhiệm vụ tiếp xúc chính thức, không chính thức. Cần làm cho đại biểu có kĩ năng nắm bắt, khai thác triệt để các thông tin về mọi mặt ở địa phương do cử tri cung cấp, đồng thời, có khả năng phân tích, tổng hợp, xử lý các thông tin, từ đó trình bày trước HĐND về các vấn đề bức xúc ở địa phương. Mặt khác, cũng cần bồi dưỡng cho đại biểu kĩ năng trình bày trước cử tri về những vấn đề đặt ra trong kì họp của HĐND, để cử tri hiểu rõ nhiệm vụ, quyền hạn của mình khi

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 kì 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 kì 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 kì 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; cân 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 kì 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.