

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ GIÁM SÁT ĐỐI VỚI ỦY BAN NHÂN DÂN HUYỆN, QUẬN THEO ĐỊNH HƯỚNG ĐỔI MỚI

■ **TRƯỜNG KHÁNH (*)**

Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã đề ra nhiều chủ trương, giải pháp định hướng cho công tác cải cách hành chính ở nước ta trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo. Trong hệ thống các giải pháp đồng bộ và toàn diện này, những định hướng về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước thực sự là một bước đột phá lớn trong cải cách hành chính. Lần đầu tiên trong quan điểm về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, chính quyền đô thị và nông thôn đã được phân biệt rõ trong cơ cấu tổ chức. Một vấn đề lớn từ lâu đã được đặt ra là có nên tổ chức hội đồng nhân dân (HĐND) ở huyện, quận hay không đã được giải quyết. Với tư duy về vị trí, vai trò của các cấp chính quyền, Nghị quyết đưa ra một định hướng quan trọng trong tổ chức chính quyền địa phương, đó là: huyện, quận sẽ không tổ chức HĐND. Ngày 15/11/2008, Quốc hội khoá XII đã thông qua Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Ngày 23/12/2009, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt kế hoạch triển khai Nghị quyết nói trên của Quốc hội.

Trong cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền địa phương trước đây, Ủy ban nhân dân (UBND) chịu sự giám sát của HĐND cùng cấp, của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể, và chịu sự giám sát trực tiếp của nhân dân. Vấn đề đặt ra là, khi không tổ chức HĐND ở huyện, quận thì cơ chế giám sát đối với UBND huyện, quận

sẽ được thực hiện như thế nào? Nghị quyết Hội nghị Trung ương năm khóa X đã chỉ rõ: “Cơ chế giám sát đối với tổ chức, hoạt động của UBND huyện được thực hiện thông qua hoạt động giám sát của đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND, UBND cấp tỉnh, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể và giám sát trực tiếp của nhân dân”.

Để bảo đảm pháp chế trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, giám sát có vai trò vô cùng quan trọng. Giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, giám sát của các tổ chức đoàn thể quần chúng nhân dân, giám sát trực tiếp của nhân dân là các hình thức giám sát đối với các cơ quan hành chính các cấp. Với định hướng mới về chính quyền huyện, quận không tổ chức HĐND, việc giám sát cần có nhiều đổi mới. Nội dung giám sát của các chủ thể giám sát như đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND, UBND cấp tỉnh, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể và nhân dân sẽ mở rộng với khối lượng công việc nhiều hơn, sâu và cao hơn. HĐND cấp tỉnh không chỉ giám sát UBND cấp tỉnh mà còn thực hiện chức năng giám sát UBND huyện, quận. Điều đặc biệt trong mối quan hệ giữa chính quyền cấp tỉnh và huyện, quận là UBND tỉnh sẽ thực hiện giám sát đối với UBND huyện, quận. Như vậy, với định hướng mới về tổ chức chính quyền huyện, quận thì UBND huyện, quận sẽ chịu sự giám sát của cơ quan quyền lực, giám sát xã hội, giám sát nhân dân và giám sát hành chính.

Có thể khẳng định cơ chế giám sát đối với UBND huyện, quận đã được xác định rõ về chủ thể. Nhưng để cơ chế giám sát đó phát huy được hiệu lực và hiệu quả cao nhất cần có

(*) *Học viện Chính trị – Hành chính khu vực I*

những giải pháp cụ thể hơn về thể chế, chức năng giám sát và đội ngũ những người làm công tác giám sát.

Để giám sát có hiệu quả, có trọng tâm cần có câu trả lời cho ba câu hỏi lớn, đó là: ai giám sát, giám sát vấn đề gì và giám sát như thế nào? Với định hướng về cơ chế giám sát đối với UBND huyện, quận, vấn đề đầu tiên cần phải xây dựng và hoàn thiện là thể chế về giám sát đối với các cơ quan hành chính nhà nước, trong đó có cơ quan hành chính huyện, quận. Cần có các văn bản quy định cụ thể về hoạt động giám sát, có thể là Luật giám sát. Luật giám sát cần điều chỉnh hoạt động giám sát của các chủ thể khác nhau: cơ quan quyền lực nhà nước, các đoàn thể quần chúng, cơ quan hành chính, toà án nhân dân và nhân dân.

Trong cơ chế bảo đảm việc tuân thủ pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước, việc giám sát của toà án hành chính thông qua việc xem xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính khi có khiếu kiện hành chính; quá trình thực hiện các quyết định của toà án về các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật đóng một vai trò quan trọng đặc biệt. Chính vì vậy, để hoàn thiện cơ chế giám sát đối với UBND huyện, quận cần nhận thức đúng vai trò của toà án hành chính và tạo cơ sở pháp lý cần thiết cho hoạt động của chủ thể này trong thực tiễn.

Cùng với việc xác định rõ những chủ thể giám sát, các nội dung giám sát của mỗi chủ thể cũng cần phải được quy định rõ. Bởi lẽ, khi không rõ nội dung giám sát của các chủ thể, có thể trong hoạt động giám sát xảy ra tình trạng chồng chéo, phiền diện. Có những lĩnh vực, những hoạt động có nhiều chủ thể cùng tham gia giám sát nhưng lại có những nội dung giám sát bị bỏ ngỏ. Điều đó tất yếu ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả giám sát. Vì vậy, trong việc giám sát đối với hoạt động của UBND huyện, quận các chủ thể giám sát cần được xác định rõ nội dung, chức năng giám sát. Nên chăng, cần xác định rõ phạm vi giám sát của đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội tập trung vào việc giám sát UBND huyện, quận trong việc thực hiện các chính sách, pháp luật chung của quốc gia; HĐND tỉnh và UBND tỉnh tập trung giám sát việc thực hiện các nghị quyết, quyết định của cấp tỉnh trên địa bàn; Mặt trận Tổ quốc và các

đoàn thể và nhân dân sẽ trực tiếp giám sát về những vấn đề liên quan mật thiết đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Mặt khác, vấn đề phối hợp giữa các chủ thể trong quá trình giám sát cũng cần được quy định rõ để hoạt động giám sát có tính toàn diện và tổng hợp, chính xác, khách quan và có hệ thống.

Các chủ thể giám sát rất đa dạng và có vai trò, vị trí khác nhau trong việc thực hiện giám sát. Giám sát với một số chủ thể là quyền nhưng với chủ thể khác không chỉ là quyền mà còn là trách nhiệm. Giám sát là quyền của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể và nhân dân. Nhưng với các cơ quan quyền lực nhà nước như Quốc hội, hội đồng nhân dân, các đại biểu dân cử giám sát không chỉ là quyền mà còn là trách nhiệm. Trong một thời gian dài dường như vấn đề quyền và trách nhiệm trong vấn đề này chưa được làm rõ. Với các đại biểu dân cử, cơ quan quyền lực nhà nước có quyền giám sát và có trách nhiệm giám sát nhưng nếu không hoàn thành nhiệm vụ giám sát, không phát hiện kịp thời những sai phạm, để những sai phạm nghiêm trọng trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước xảy ra thì chưa có một chế tài nào để xử lý. Giám sát là quyền và trách nhiệm của đại biểu dân cử, đúng với tư cách họ được bầu ra, nhưng khi các đại biểu không hoàn thành trách nhiệm thì việc xử lý sẽ như thế nào đang là vấn đề cần phải được thể chế hoá. Với các chủ thể mà giám sát là quyền thì cần có cơ chế tạo điều kiện để các chủ thể này tham gia hoạt động giám sát, để sử dụng hợp lý và hiệu quả quyền của mình. Trong các văn kiện của đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam đã nhấn mạnh vai trò của người dân trong việc tăng cường giám sát, coi đây là những hoạt động có ý nghĩa thiết thực trong việc mở rộng dân chủ ở cơ sở, phát huy quyền làm chủ của nhân dân nhằm xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đi vào đời sống với các quy định cụ thể về những nội dung người dân được biết, được bàn, được kiểm tra chính là cơ sở, nền tảng quan trọng cho việc thực hiện quyền giám sát của nhân dân. Trong thời gian qua, thông qua sự giám sát của người dân, việc phát hiện, ngăn chặn tệ nạn tham nhũng, lãng phí, vi phạm pháp luật... đã có nhiều kết quả, thể hiện rõ nhất là trong việc giám sát xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, đặc biệt là các công trình

do cộng đồng dân cư thực hiện. Tinh thần đấu tranh chống tiêu cực của người dân ngày càng cao, nhiều vụ việc tham nhũng, tiêu cực do nhân dân phát hiện đã được các cơ quan có thẩm quyền điều tra, xử lý.

Tuy nhiên, hiện nay vai trò của người dân trong việc giám sát chưa được phát huy đầy đủ. Có hai lý do gây nên tình trạng này: thứ nhất, về mặt khách quan, nhà nước chưa ban hành đầy đủ các quy định cụ thể đối với lĩnh vực cần kiểm tra, giám sát; và thứ hai, việc tổ chức tuyên truyền, phổ biến pháp luật chưa thực sự hiệu quả nên người dân chưa hiểu đầy đủ và nắm rõ được vai trò, quyền hạn của mình trong việc kiểm tra, giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước, cũng như những đối tượng, nội dung, hình thức trong giám sát. Thực tế chỉ ra rằng, quyền giám sát của người dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp từ những năm 80 của thế kỷ XX, song đa số người dân chưa coi giám sát là một quyền của mình nên hầu như không sử dụng đến quyền này. Đồng thời, trên thực tế còn có hiện tượng người dân “ngại” gặp chính quyền, “ngại va chạm”, cho nên chỉ lên tiếng khi quyền lợi thiết thực của mình bị ảnh hưởng. Do đó, quyền giám sát của nhân dân trong nhiều trường hợp mới chỉ là một sự ghi nhận mang tính nguyên tắc. Hiện nay, người dân mới chỉ thực hiện quyền giám sát của mình đối với hoạt động của bộ máy nhà nước chủ yếu thông qua các hình thức như: kiến nghị với cơ quan nhà nước qua các phương tiện thông tin đại chúng và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thực hiện quyền khiếu nại tố cáo, giám sát hoạt động của đại biểu cử tri nhân dân ở cơ sở. Những hình thức giám sát này đã bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế, bởi ngoài các quy định của Luật khiếu nại tố cáo, Luật phòng, chống tham nhũng, còn thiếu nhiều văn bản pháp lý quy định về thẩm quyền, thủ tục, trình tự thực hiện quyền giám sát của người dân. Nhiều vấn đề, nhiều sự việc nhân dân biết, đoàn thể xã hội biết, nhưng không biết triển khai thực hiện quyền giám sát của nhân dân trên thực tế như thế nào. Trong khi đó, từ năm 1998, trong Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của mình, Quốc hội đã đề ra kế hoạch xây dựng Pháp lệnh về tổ chức giám sát của nhân dân. Đến nay kế hoạch này vẫn chưa được triển khai trên thực tế, khiến cho hoạt động giám sát của nhân dân chưa được chú trọng đúng mức và chưa có hiệu quả, hiệu lực...

Để giám sát có hiệu quả các chủ thể giám sát cần phải xây dựng chương trình giám sát trong đó xác định rõ nội dung giám sát, thời điểm giám sát, phương pháp giám sát. UBND huyện, quận là đại diện của cơ quan chính quyền cấp tỉnh để giải quyết các nhiệm vụ về hành chính và các công việc liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của người dân theo quy định của pháp luật. UBND huyện, quận tập trung chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra cấp dưới thực hiện chủ trương, chính sách, nghị quyết, kế hoạch của cấp trên. Với vị trí của UBND huyện, quận như vậy nội dung giám sát phải là những vấn đề trọng tâm, trọng điểm, thiết thực liên quan đến hai vấn đề: UBND huyện, quận thực hiện các nhiệm vụ hành chính và hướng dẫn, kiểm tra cấp dưới như thế nào, đã đảm bảo các yêu cầu chưa. Hoạt động giám sát của chính quyền cấp tỉnh, các đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội cần đi sâu tìm hiểu thấu đáo về những vấn đề phát sinh mang tính bức xúc, cấp thiết trong quá trình triển khai thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội ở địa phương để có kiến nghị kịp thời đối với đơn vị, tổ chức thực hiện.

Một vấn đề được đặt ra là giám sát của các đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND, UBND tỉnh, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể, nhân dân được thực hiện dưới những hình thức nào. Trong cơ cấu tổ chức có HĐND huyện, quận thì một trong những hình thức giám sát quan trọng là giám sát tại các kỳ họp HĐND, qua chất vấn của các đại biểu HĐND. Với cơ cấu tổ chức không có HĐND huyện, quận thì hình thức giám sát cần phải được xác định rõ. Việc giám sát qua các báo cáo của UBND huyện, quận là một hình thức. Các thành viên của UBND huyện, quận có bị chất vấn và nếu cần chất vấn sẽ diễn ra vào thời điểm nào, trong cuộc họp nào, tại kỳ họp HĐND tỉnh hay các cuộc họp sơ kết, tổng kết hàng năm? Các đoàn thể nhân dân và nhân dân sẽ tham gia giám sát như thế nào? Những vấn đề trên cần sớm được cụ thể hoá trong các quy định về hoạt động giám sát.

Khi chính quyền huyện, quận không tổ chức HĐND, trách nhiệm giám sát sẽ được đặt lên vai các đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND và UBND cấp tỉnh, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể, nhân dân. Vì vậy, việc nâng cao

năng lực và kỹ năng giám sát là vấn đề cần sớm được giải quyết. Nghị quyết Hội nghị Trung ương năm khoá X đã định hướng: "Khi thực hiện không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường, cần tăng cường HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương về số lượng, chất lượng đại biểu, về cơ sở vật chất, điều kiện làm việc". Cần tính toán một tỉ lệ gia tăng hợp lý số đại biểu HĐND tỉnh, thành phố. Bởi nếu không làm rõ vấn đề này thì có thể HĐND cấp tỉnh sẽ có quy mô quá lớn mà hiệu quả giám sát không được bảo đảm. Điều cốt yếu là cần nâng cao năng lực, trình độ của đội ngũ làm công tác giám sát để có đủ điều kiện đi sâu đi sát, từ đó có thể phát hiện và xử lý kịp thời những vấn đề nảy sinh. Cần nghiên cứu tăng số đại biểu HĐND tỉnh chuyên trách một cách hợp lý. Trong HĐND tỉnh nên hình thành những tổ, nhóm giám sát chuyên đề theo hướng chuyên sâu và chuyên nghiệp để tổ chức các đoàn giám sát có kỹ năng và giàu kinh nghiệm thực tiễn. Thành viên của các đoàn giám sát này phải là những người có chuyên môn sâu, am hiểu về lĩnh vực được giám sát, có bản lĩnh vững vàng, không né tránh, không ngại va chạm; đoàn giám sát phải được cung cấp đầy đủ và nắm chắc các thông tin; thành viên của đoàn giám sát không phải là các cá nhân liên quan đến các cơ quan, đơn vị chịu sự giám sát để bảo đảm tính khách quan.

Đối với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng, cần tăng thêm người tiêu biểu, người ngoài đảng trong Ủy ban Mặt trận Tổ quốc. Đồng thời tăng cường cán bộ chuyên trách có năng lực, có trình độ chuyên môn cao và mở rộng đội ngũ cộng tác viên là những chuyên gia giỏi (dưới hình thức hội đồng tư vấn hoặc ban tư vấn) để hoạt động giám sát có chiều sâu.

Để nâng cao hiệu quả giám sát của nhân dân, cần nâng cao trình độ dân trí, tạo điều kiện để nhân dân nhận thức rõ quyền giám sát và phương thức thực hiện quyền giám sát của mình. Đây là điều vô cùng quan trọng nhằm bảo đảm phát huy dân chủ, bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý trong các quyết định hành chính của các cấp chính quyền nói chung, trong đó có UBND huyện, quận khi không tổ chức HĐND □

XÂY DỰNG HỆ THỐNG GIÁM SÁT...

(Tiếp theo trang 14)

Đây cũng là quá trình đầu tư cơ sở vật chất, áp dụng công nghệ thông tin xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực vận hành hệ thống giám sát, đánh giá CCHC.

- Duy trì hệ thống: khi hệ thống đã được xây dựng, thì việc vận hành, duy trì, nâng cấp hệ thống là quan trọng, đảm bảo hệ thống được bền vững.

Lưu ý:

- Xây dựng khung chỉ số giám sát, đánh giá căn cứ vào mục tiêu, nội dung của chương trình tổng thể và các văn bản khác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về công tác CCHC, như Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Trung ương năm về CCHC. Như vậy các lĩnh vực cần tập trung giám sát, đánh giá là:

- + Công tác chỉ đạo điều hành.
- + Cải cách thể chế.
- + Cải cách tổ chức bộ máy hành chính.
- + Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức.
- + Cải cách tài chính công.
- + Hiện đại hóa nền hành chính.

Từng nội dung cụ thể cần mô tả các chỉ số hoạt động, đầu ra, tác động và chỉ số kết quả. Mô tả mục tiêu, nội dung chương trình tổng thể CCHC có thể xác định được khung chỉ số cơ bản về hoạt động và đầu ra. Các chỉ số tác động và chỉ số kết quả cần phải nghiên cứu kỹ để đảm bảo tính khả thi của hệ thống và phù hợp với tình hình thực tế sau này. Mỗi một mục tiêu, kết quả có thể có một tập hợp các chỉ số phản ánh kết quả hoạt động có thể đo lường được.

- Một số khó khăn khi xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá CCHC:

- + Nhận thức của người đứng đầu cơ quan hành chính và cán bộ, công chức.
- + Công tác lập kế hoạch còn chậm thay đổi
- + Nhân lực: cần có đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ hiểu biết, năng lực vận hành bộ máy.
- + Kinh phí: cần nhiều kinh phí từ khâu xây dựng chỉ số, đào tạo bồi dưỡng, kinh phí thu thập thông tin, lưu giữ thông tin xử lý, đánh giá □