

GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ ĐỐI VỚI THỰC THI CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ AN SINH XÃ HỘI TẠI CÁC TỈNH, THÀNH PHỐ NƯỚC TA: THỰC TRẠNG VÀ VẤN ĐỀ

Mai Ngọc Cường

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: cuongmn@neu.edu.vn

Bùi Sỹ Lợi

Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội

Email: bsloi@yahoo.com.vn

Phạm Thị Hạnh

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: phamhanh1511@gmail.com

Ngày nhận: 18/11/2018

Ngày nhận bản sửa: 19/12/2018

Ngày duyệt đăng: 05/01/2019

Tóm tắt:

Từ thực tế giám sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các tỉnh, thành phố đối với việc thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội, bài viết chỉ ra, cần tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát; tập trung hoàn thiện các quy định pháp luật để tránh trùng chéo và phù hợp thực tiễn; tranh thủ sự lãnh đạo, chỉ đạo của thường trực tỉnh ủy, thành ủy; thực hiện tái giám sát, truy đến cùng việc đối với việc thực hiện kết luận giám sát; nâng cao năng lực hiệu quả hoạt động của bộ máy tham mưu giúp việc cho hoạt động giám sát; nâng cao năng lực và nhận thức của các đối tượng giám sát; đảm bảo các điều kiện thực hiện giám sát; và cần có chế tài xử lý việc thực hiện kết luận giám sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân đối với thực thi chính sách pháp luật và an sinh xã hội.

Từ khoá: Giám sát, chính sách và pháp luật an sinh xã hội, cơ quan dân cử, tỉnh, thành phố.

Mã JEL: K49, Z19

Supervision of Elected Bodies for the Implementation of Social Security Policies and Laws in the Provinces and Cities of Vietnam: Current Situations and Issues

Abstract:

Based on the situation of supervision by the National Assembly Delegation and the People's Councils for the implementation of the social security law, this article points out the necessary to continue for renovating and enhancing the effectiveness of monitoring activities; and to concentrate on improving the law provisions so as to avoid overlapping and enhance practical compatibility. It is also crucial to take advantage of the leadership and direction of the standing committee of the provincial party committees; conduct re-supervision, pursue the same work for the implementation of the monitoring conclusions; improve the capacity of the operation of the advisory apparatus for monitoring activities as well as the capacity and awareness of surveillance subjects. Finally, it is required to ensure the conditions for supervising and have sanctions to implement the monitoring conclusion of the National Assembly Delegation and the People's Council on the implementation of legal and social security policies.

Keywords: Monitoring, social security policies and laws, elected bodies, provincial level.

JEL Code: K49, Z19.

1. Giới thiệu

Dựa trên kết quả khảo sát sáu tỉnh, thành phố là Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Thanh Hoá, Lào Cai, Bến Tre và Đắk Lắk của Đề tài cấp Nhà nước về *Nghiên cứu nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với việc thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam*, mã số KX01.24/16-20, bài viết khái quát thực trạng, chỉ ra kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân tồn tại hạn chế trong hoạt động giám sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các tỉnh thành phố hiện nay. Trên cơ sở đó, nhóm nghiên cứu đã nêu lên một số vấn đề tiếp tục phải giải quyết để nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với việc thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội tại các địa phương.

2. Thực trạng hoạt động giám sát của cơ quan dân cử về thực thi chính sách pháp luật an sinh xã hội qua khảo sát

Kết quả khảo sát cho thấy, Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các địa phương đã quan tâm triển khai hoạt động giám sát thực thi chính sách pháp luật an sinh xã hội.

2.1. Về xây dựng và thực hiện chương trình, kế hoạch giám sát

Công tác giám sát thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội tại các địa phương được xây dựng theo một quy trình liên tục bao gồm một chuỗi hoạt động, từ chuẩn bị giám sát đến tổ chức thực hiện, kết luận và theo dõi thực hiện kết luận giám sát. Các khâu trong quá trình này có mối liên hệ chặt chẽ với nhau và có ảnh hưởng chung đến chất lượng, hiệu quả của toàn bộ hoạt động giám sát. Khảo sát tại các địa phương cho thấy, việc xây dựng và thực hiện giám sát thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội được tiến hành theo quy trình ba bước như trình bày tại Bảng 1.

2.1.1. Về công tác chuẩn bị cho hoạt động giám sát

Thứ nhất, thu thập, xử lý thông tin, lựa chọn nội dung giám sát: Hàng năm, Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các tỉnh, thành phố dựa vào Chương trình giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, dựa vào đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh và ý kiến, kiến nghị của cử tri tại địa phương, dựa vào tình hình thực tế của địa phương và dựa vào chương trình hoạt động giám

sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội, Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, thành phố để xây dựng kế hoạch giám sát. Kế hoạch giám sát được xây dựng đã chú ý bảo đảm tính cân đối toàn diện các mặt kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng... của địa phương; tính đến sự cân đối về khoảng cách giữa các lần giám sát, tái giám sát về cùng một chủ đề; xác định rõ những chuyên đề nào mà theo yêu cầu của các Luật chuyên ngành phải được giám sát thường xuyên, định kỳ, như giám sát về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế căn cứ theo quy định về trách nhiệm báo cáo của Chính phủ với Quốc hội thì sẽ tiến hành giám sát thường xuyên hàng năm; giám sát về giảm nghèo theo định kỳ 2 năm; bảo đảm các điều kiện tổ chức thực hiện giám sát.

Thứ hai, lựa chọn chủ đề, hình thức và phương thức giám sát: Những năm qua, Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các tỉnh, thành phố đã tập trung giám sát việc thực hiện các bộ phận cấu thành của chính sách, pháp luật về an sinh xã hội. Tùy theo yêu cầu của từng năm và điều kiện cụ thể các Đoàn Đại biểu quốc hội, Hội đồng nhân dân lựa chọn chủ đề giám sát thích hợp. Hình thức giám sát theo chuyên đề là phổ biến. Trên cơ sở các chủ đề giám sát được lựa chọn, tiến hành xây dựng Kế hoạch và Đề cương giám sát. Về phương thức giám sát, hầu hết các địa phương đã kết hợp giữa giám sát diện và điểm, giám sát qua văn bản (báo cáo của các đối tượng giám sát) với làm việc trực tiếp; phạm vi các cuộc giám sát được mở rộng, giám sát đến tận cơ sở xã, phường, thị trấn; phối hợp giám sát giữa các cấp Hội đồng nhân dân; kết hợp giám sát giữa hai kỳ họp với giám sát tại kỳ họp Hội đồng nhân dân; tập hợp các văn bản pháp luật có liên quan, thu thập thông tin, chuẩn bị tài liệu có liên quan đến nội dung giám sát gửi các thành viên đoàn giám sát; kết hợp giữa giám sát với khảo sát (khi thấy cần thiết).

Thứ ba, lựa chọn thành phần giám sát: Tùy theo tính chất và nội dung giám sát để tổ chức đoàn giám sát (đoàn giám sát) và mời các đơn vị tham gia giám sát cho phù hợp. Ngoài các đại biểu chuyên trách, thành viên các ban, còn có các sở, ngành liên quan, các tổ trưởng tổ đại biểu ứng cử tại đơn vị được giám sát, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố và các cơ quan thông tin, truyền thông,... tham gia đoàn giám sát. Trên cơ sở đó, đoàn giám sát tiến hành phân công trách nhiệm đối với các thành viên trong đoàn, giao nhiệm vụ cho các chuyên viên giúp việc, đưa ra những yêu cầu với cơ quan, tổ chức, cá

Bảng 1. Quy trình giám sát

Các hoạt động chuẩn bị	
Chuẩn bị thành lập đoàn giám sát	- Nghiên cứu, đề xuất về chủ đề giám sát;
	- Tổng hợp ý kiến, kiến nghị phục vụ cho xây dựng chủ đề giám sát;
	- Xác định chủ đề giám sát.
	- Quyết định nội dung, hình thức và phương thức giám sát;
Tổ chức triển khai giám sát	- Ban hành Kế hoạch và Đề cương giám sát chi tiết.
	- Thành lập Đoàn giám sát;
	- Phân công trách nhiệm trong nội bộ đoàn giám sát.
	- Triển khai kế hoạch giám sát tới đối tượng giám sát; các cơ quan, tổ chức hữu quan; và các đối tượng khác.
Tổng kết đánh giá	- Bảo đảm nguồn lực phục vụ giám sát (cán bộ tham mưu, giúp việc/chuyên gia/ kinh phí và hậu cần/ thông tin, tư liệu.
	- Đôn đốc tiến độ gửi báo cáo của các cơ quan, tổ chức chịu sự giám sát.
	- Viết báo cáo kết quả giám sát;
	- Gửi các kiến nghị xử lý tới các cơ quan có thẩm quyền.

nhân chịu sự giám sát. đoàn giám sát triển khai kế hoạch, cung cấp các tài liệu (văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hướng dẫn thực hiện), phân công thành viên trong đoàn nghiên cứu, đặt vấn đề theo những nội dung của kế hoạch giám sát.

2.1.2. Về tổ chức triển khai hoạt động giám sát

Trên cơ sở kế hoạch giám sát được thông qua, Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các tỉnh, thành phố triển khai kế hoạch giám sát tới các đối tượng giám sát như các cơ quan quản lý nhà nước cấp tỉnh, các quận huyện, các doanh nghiệp,... theo dõi, đôn đốc các cơ quan chịu giám sát đảm bảo tiến độ gửi báo cáo, các thông tin cần thiết theo đề cương cho đoàn giám sát; đồng thời các Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân có kế hoạch đảm bảo nguồn lực phục vụ giám sát (như cán bộ tham mưu, giúp việc/chuyên gia/ kinh phí và hậu cần/ thông tin, tư liệu...). Trong tổ chức triển khai hoạt động giám sát, các địa phương đã chú ý đảm bảo các điều kiện sau:

Thứ nhất, bảo đảm về thời gian: Giám sát là hoạt động đòi hỏi tuân thủ quy trình, thủ tục luật định, liên quan đến trách nhiệm của từng chủ thể tham gia vào quan hệ giám sát, nên việc đảm bảo quỹ thời gian cần thiết, tương thích với hình thức, mục tiêu giám sát là rất quan trọng. Vì thế, việc quyết định các thời điểm cụ thể ban hành nghị quyết về thành

lập đoàn giám sát, thời gian gửi, công bố đề cương giám sát tới đối tượng chịu sự giám sát, lịch trình, kế hoạch chi tiết đối với các hoạt động nằm trong khuôn khổ cuộc giám sát, thời gian báo cáo kết quả với đoàn giám sát được quan tâm.

Thứ hai, bảo đảm về lực lượng giám sát: Để tập hợp lực lượng tham gia đoàn giám sát có đủ năng lực, trình độ, có trách nhiệm, ngoài việc bảo đảm số lượng tối thiểu các Đại biểu quốc hội, Hội đồng nhân dân là thành viên tham gia theo quy định, còn chú ý lựa chọn đội ngũ cán bộ tham mưu, giúp việc để triển khai các hoạt động giám sát có hiệu quả. Trong những trường hợp cần thiết, các đoàn giám sát đã mời chuyên gia hoặc các bên có liên quan tham gia đoàn giám sát. Để bảo đảm sự tham gia đầy đủ của các thành viên, việc tuân thủ kế hoạch, chương trình giám sát đã được lập ra có ý nghĩa quan trọng.

Thứ ba, bảo đảm sự hợp tác, chấp hành kế hoạch giám sát của đối tượng chịu sự giám sát: Các đối tượng chịu sự giám sát cần đáp ứng yêu cầu về thời gian, lịch trình, thành phần làm việc, xây dựng báo cáo theo yêu cầu của đề cương giám sát, bảo đảm thời gian gửi báo cáo cho đoàn giám sát, bảo đảm tính pháp lý của báo cáo gửi đoàn giám sát;

Thứ tư, bảo đảm về thông tin, truyền thông: Việc tập hợp các nguồn thông tin, tài liệu phục vụ cho nội dung giám sát, đặc biệt là các thông tin nền để đoàn

**Bảng 2. Tổng số các cuộc giám sát theo báo cáo của các địa phương
khảo sát trong giai đoạn 2011-2017**

			Tổng số	Giám sát 1	Giám sát 2	Giám sát 3	Giám sát 4
Hà Nội	Đoàn Đại biểu Quốc hội		13	3	3	3	4
	Hội đồng Nhân dân		10	3	3	2	2
Thành phố Hồ Chí Minh	Đoàn Đại biểu quốc hội		10	3	2	3	2
	Hội đồng nhân dân		12	3	4	2	3
Thanh Hoá	Đoàn Đại biểu Quốc hội		10	2	3	2	2
	Hội đồng Nhân dân		11	3	3	3	2
Lào Cai	Đoàn Đại biểu Quốc hội		8	2	2	2	2
	Hội đồng Nhân dân		7	1	2	2	2
Bến Tre	Đoàn Đại biểu Quốc hội		0	0	0	0	0
	Hội đồng Nhân dân		8	1	2	3	2
Đắc Lắc	Đoàn Đại biểu Quốc hội		7	2	1	1	3
	Hội đồng Nhân dân		0	0	0	0	0
Tổng cộng	Đoàn Đại biểu Quốc hội		46	12	11	11	12
	Hội đồng Nhân dân		48	11	14	12	11
	Chung		94	23	25	23	23

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo khảo sát tại các địa phương.

(Ghi chú: Giám sát 1: Về tạo việc làm, tăng thu nhập và giảm nghèo; Giám sát 2: bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp; Giám sát 3: Bảo trợ xã hội; Giám sát 4: Đảm bảo dịch vụ xã hội cơ bản)

giám sát nắm bắt khái quát tình hình, diễn biến của vấn đề tại địa phương; tiến hành so sánh, đối chứng, kiểm tra tính xác thực, độ tin cậy và giá trị sử dụng của thông tin, tài liệu; đảm bảo tính công khai và minh bạch của hoạt động giám sát, tăng cường sự tham gia của nhân dân vào hoạt động giám sát của cơ quan dân cử có ý nghĩa thiết thực.

Thứ năm, bảo đảm về kinh phí, cơ sở vật chất, điều kiện phục vụ hoạt động giám sát, theo đó, bảo đảm nhân lực, kinh phí, hậu cần; bảo đảm các hoạt động hành chính: gửi/nhận/phát văn bản, tài liệu; đôn đốc báo cáo; biên bản giám sát, tổng hợp, dự thảo báo cáo kết quả giám sát là những điều kiện cho cuộc giám sát thành công.

2.1.3. Tổng kết đánh giá kết quả giám sát

Kết thúc đợt giám sát, đoàn giám sát viết báo cáo gửi Đoàn Đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân ra Nghị quyết về kết quả giám sát và gửi các kiến nghị xử lý tới các cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết và phản hồi ý kiến.

3. Những kết quả chủ yếu trong hoạt động giám sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các tỉnh, thành phố khảo sát

3.1. Về số lượng các cuộc giám sát

Theo thống kê chưa đầy đủ, trong giai đoạn 2011-2017, Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân tại 6 tỉnh thành phố khảo sát đã thực hiện 94 cuộc giám sát chuyên đề về thực thi chính sách pháp luật an sinh xã hội, trong đó có 23 cuộc giám sát thực thi các chính sách *đào tạo nghề, đảm bảo* việc làm, thu nhập và giảm nghèo; 25 cuộc giám sát thực thi chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp; 23 cuộc giám sát về chính sách bảo trợ xã hội và 23 cuộc giám sát chính sách dịch vụ xã hội cơ bản về giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin truyền thông (Bảng 2).

Ở một số địa phương có nhiều người dân tộc, miền núi như Thanh Hoá và Lào Cai, còn tiến hành các chuyên đề giám sát an sinh xã hội cho người dân tộc, miền núi trong việc thực hiện các mục tiêu của Chương trình 135 và Chương trình theo Nghị quyết 30a của Chính phủ (Phạm Bá Oai, 2018; Hội đồng Nhân dân Tỉnh Lào Cai, 2018).

Bên cạnh các cuộc giám sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, thành phố, các ban ngành của tỉnh cũng chủ động tổ chức nhiều cuộc giám sát thực thi chính sách pháp luật về an

sinh xã hội. Chẳng hạn tại Thành phố Hồ Chí Minh, trong giai đoạn 2012-2017, các ban của Hội đồng Nhân dân đã tổ chức 89 cuộc giám sát, trong đó 57 cuộc liên quan đến giám sát về giảm nghèo, tạo việc làm, tăng thu nhập và 32 cuộc giám sát thực hiện chế độ chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế (Hội đồng Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, 2018).

3.2. Đánh giá chung

3.2.1. Về ưu điểm

i) *Công tác tổ chức giám sát được đổi mới*: Việc triển khai giám sát được thực hiện theo các thủ tục, trình tự thống nhất như: ban hành quyết định, kế hoạch; chuẩn bị đề cương, nội dung giám sát cũng như từng buổi làm việc, tài liệu phục vụ; việc tiến hành giám sát được kết hợp giữa nghe cơ sở báo cáo và tham vấn, làm việc trực tiếp tại cơ sở để có đánh giá đúng thực tế, khách quan.

ii) *Nội dung, đối tượng giám sát, khảo sát rõ ràng, gắn với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu của đồng bào cử tri các tỉnh, thành phố*. Nhờ đó, chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát đã góp phần tích cực vào việc thúc đẩy quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, giữ vững an ninh trật tự trên địa bàn.

iii) Các chính sách, pháp luật của Quốc hội, Chính phủ ban hành về lĩnh vực *an sinh xã hội* đã được *chính quyền các cấp của tỉnh, thành phố quan tâm chỉ đạo triển khai kịp thời*. Chính quyền các địa phương đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo, hướng dẫn tổ chức triển khai nhằm thực hiện tốt công tác bảo đảm an sinh xã hội trên địa bàn.

iv) Hoạt động giám sát thực thi chính sách pháp luật an sinh xã hội của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân tỉnh, thành phố đã có tác động tích cực đến việc thực hiện các chính an sinh xã hội như đào tạo nâng cao kỹ năng nghề nghiệp cho người lao động, đẩy mạnh công tác giảm nghèo, mở rộng phạm vi bao phủ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, trợ cấp thường xuyên và đột xuất, đồng thời tăng thêm khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như giáo dục, y tế, nhà ở và vệ sinh môi trường cho người dân. Thủ đô Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có nhiều chính sách của địa phương về an sinh xã hội được thực hiện cao hơn mức quy định của Trung ương như mức trợ cấp cho đối tượng bảo trợ xã hội, hỗ trợ xây dựng mới, sửa chữa nhà ở cho người có công (Trần Thế Cương, 2018; Hội đồng Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, 2018).

v) Ở một số tỉnh, thành phố như Hà Nội, Thành

phố Hồ Chí Minh, phần lớn các kiến nghị giám sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các tỉnh thành phố về vấn đề an sinh xã hội đã được uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố chỉ đạo các ngành chức năng nghiêm túc thực hiện, giải quyết kịp thời, không để tồn đọng nhiều.

3.2.2. Hạn chế, tồn tại

Bên cạnh những kết quả đạt được hoạt động giám sát của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các tỉnh Thành phố còn có nhiều hạn chế.

i) Về số lượng các cuộc giám sát còn ít, nhất là giám sát về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế chưa đảm bảo quy định giám sát thường xuyên hàng năm; việc đảm bảo an sinh xã hội cho người dân nói chung còn đạt kết quả chưa cao. Chẳng hạn, tại Thành phố Hồ Chí Minh, tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2016, tỷ lệ người tham gia bảo hiểm y tế trên địa bàn thành phố đạt 78% dân số thành phố. Tuy nhiên, xét về mặt cơ cấu, số người được ngân sách thành phố hỗ trợ 100% kinh phí mua thẻ bảo hiểm y tế là 18,20%, số người được ngân sách thành phố hỗ trợ một phần là 25,64%, số người phải tự chịu chi phí mua thẻ bảo hiểm y tế (theo hộ gia đình và doanh nghiệp) là 56,16%. Do đó, mặc dù, tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế năm 2016 đạt chỉ tiêu giao nhưng số người chưa tham gia chủ yếu thuộc nhóm tự đóng nên sẽ rất khó khăn trong việc duy trì và tiếp tục nâng cao độ bao phủ bảo hiểm y tế (Hội đồng Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, 2018).

Tại Lào Cai, qua giám sát việc thực hiện Chương trình hỗ trợ giảm nghèo bền vững tại các huyện nghèo theo Nghị quyết 30a, bên cạnh những kết quả đạt được thì vẫn còn khá nhiều vấn đề hạn chế, yếu kém như: chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo ở vùng khó khăn có định mức quá thấp; việc cử học sinh đi học cử tuyển chưa hợp lý, chưa gần với nhu cầu sử dụng tại các địa phương nên nhiều người vẫn chưa có việc làm; nhiều nơi người dân chưa hiểu được nội dung của chính sách (Hội đồng Nhân dân tỉnh Lào Cai, 2018).

ii) Phương thức tổ chức hoạt động giám sát theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân chủ yếu là “các cơ quan, đơn vị được giám sát báo cáo gì, đoàn giám sát nghe đấy” nên kết quả đạt được chưa cao. Trong khi đó, các đoàn giám sát do điều kiện khó khăn về thời gian nên chưa sâu sát cơ sở để nắm bắt tình hình thực tế, chủ động lựa chọn các cơ sở để tổ chức khảo sát

không phụ thuộc vào sự bố trí sắp xếp của đơn vị được giám sát trước khi làm việc với đơn vị được giám sát.

iii) Hệ thống chính sách an sinh xã hội rất rộng, đa dạng từ chính việc làm và thị trường lao động, giảm nghèo, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, trợ giúp xã hội, đền giáo dục, y tế, nhà ở tối thiểu... trong khi đó trên địa bàn tỉnh, thành phố dân cư đa dạng nên việc xác định đúng đối tượng và phạm vi hoạt động giám sát còn hạn chế.

iv) Công tác thông tin tuyên truyền về chính sách an sinh xã hội ở một số nơi còn chưa sâu rộng, nhiều đối tượng chưa nắm được chế độ chính sách dẫn đến còn nhiều thắc mắc của người dân; một số nơi việc nắm bắt, cập nhật chế độ chính sách chưa kịp thời; quá trình rà soát các đối tượng thụ hưởng và thẩm định xét duyệt còn nể nang, thiếu dân chủ, công khai, đặc biệt là đối tượng hộ nghèo. Đội ngũ cán bộ làm công tác lao động, thương binh và xã hội nhất là ở cấp xã không ổn định, thường xuyên thay đổi vị trí công tác, chuyên môn nghiệp vụ không đúng chuyên ngành, kiêm nhiệm nhưng không được đào tạo, bồi dưỡng để theo dõi thực hiện các chế độ chính sách an sinh xã hội; một số nơi chưa nghiêm túc chấp hành các quy định của pháp luật về an sinh xã hội như số doanh nghiệp còn nợ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp của người lao động còn nhiều.

iv) Một số kiến nghị sau giám sát của hội đồng nhân dân chưa được các cơ quan có trách nhiệm tiếp thu nghiêm túc và giải quyết có kết quả. Việc đơn đốc thực hiện các kiến nghị sau giám sát chưa quyết liệt, do không có chế tài xử lý nên hiệu lực, hiệu quả của việc thực hiện kiến nghị sau giám sát bị hạn chế.

3.3. Nguyên nhân hạn chế

3.3.1. Hệ thống chính sách, pháp luật về an sinh xã hội

Do được ban hành qua nhiều giai đoạn, hệ thống chính sách, pháp luật về an sinh xã hội của Việt Nam chưa đồng bộ, thiếu ổn định, thậm chí có những chính sách còn chồng chéo; nhiều văn bản của trung ương ban hành có những nội dung bất cập, thiếu tiêu chí cụ thể, gây khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện tại cơ sở; nhiều nội dung chính sách chưa phù hợp với thực tế; các bộ, ngành trung ương còn chậm ban hành các văn bản hướng dẫn triển khai tổ chức thực hiện. Có thể nêu một số ví dụ như sau:

+ Thủ tướng Chính phủ (2013a) không quy định

tiêu chí cụ thể về nhà ở xuống cấp, do đó, khi rà soát trình ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố phê duyệt danh sách thì các quận, huyện, thị xã, xã, phường, thị trấn thường gặp khó khăn trong việc xác định tiêu chuẩn và mức hỗ trợ (Trần Thế Cương, 2018);

+ Thực hiện quy định của Quốc hội (2015) và Quốc hội (2014, Điều 14), từ ngày 1 tháng 1 năm 2016, chức năng khởi kiện doanh nghiệp nợ bảo hiểm xã hội được chuyển từ cơ quan bảo hiểm xã hội sang tổ chức công đoàn thực hiện, dẫn đến việc khởi kiện gặp nhiều khó khăn do phải có sự ủy quyền của người lao động, nếu người lao động khởi kiện chính đơn vị sử dụng lao động của mình sẽ gặp nhiều khó khăn vì ảnh hưởng trực tiếp tới mối quan hệ và việc làm của người lao động tại doanh nghiệp đó (Trần Thế Cương, 2018);

+ Việc thực hiện chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo ở vùng khó khăn theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ (2009) có nhiều bất cập. Định mức hỗ trợ của chính sách quá thấp (80 nghìn VND/khẩu/năm đối với xã khu vực II và 100 nghìn VND/khẩu/năm đối với xã khu vực III); một số nội dung hỗ trợ bằng hiện vật theo quy định, như giống cây trồng, giống vật nuôi, thuốc thú y trùng với chính sách phát triển sản xuất của Chương trình 135 và Chương trình theo Nghị quyết 30a; việc cấp muối I-ốt và bột canh hiện nay đã không còn phù hợp với một số nơi, vì hiện nay giao thông phát triển, nhiều thôn bản đã có đại lý, cửa hàng cung ứng các mặt hàng này (Phạm Bá Oai, 2018; Hội đồng nhân dân tỉnh Lào Cai, 2018).

...

3.3.2. Hạn chế về nguồn lực

Nguồn lực để thực hiện các chính sách pháp luật về an sinh xã hội còn hạn chế; một số chính sách việc giải ngân nguồn vốn hỗ trợ từ trung ương còn chậm dẫn đến khó khăn trong quá trình triển khai tổ chức thực hiện tại cơ sở. Ví dụ, theo kế hoạch của Ủy ban Nhân dân Thành phố Hà Nội (2016), kinh phí hỗ trợ xây dựng, sửa chữa nhà ở đối với người có công với cách mạng là 379.810 triệu VND, trong đó ngân sách trung ương đảm bảo 80%, tức 173.088 triệu VND. Tuy nhiên, tính đến thời điểm tháng 4/2017 ngân sách trung ương mới bố trí 11,55% số kinh phí cho thành phố Hà Nội (Trần Thế Cương, 2018).

3.3.3. Cơ chế mời chuyên gia tham gia đoàn giám sát

Các chính sách do trung ương ban hành về an

sinh xã hội rất nhiều, bên cạnh đó còn có các chính sách của địa phương, trong khi các Đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp được đào tạo chuyên sâu, thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau và chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm nên việc tổ chức đoàn giám sát còn khó khăn, hiệu quả giám sát chưa cao. Để khắc phục tình trạng này, hầu hết các tỉnh, thành phố khi tổ chức đoàn giám sát có mời chuyên gia hoặc đại diện các cơ quan chuyên môn của trung ương và ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố tham gia nhưng chưa đạt yêu cầu chất lượng như mong muốn.

3.3.4. Thiếu phối hợp trong giám sát

Trên địa bàn các tỉnh thành phố, một số đơn vị cử cán bộ chưa phù hợp với yêu cầu của đoàn giám sát hoặc tham gia không đều; Một số đơn vị, cơ quan chưa nhận thức hết vai trò giám sát của Quốc hội; Việc phối hợp, cung cấp thông tin của các vụ phục vụ các đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội với Văn phòng Đoàn Đại biểu quốc hội tỉnh, thành phố chưa thực sự thường xuyên, kịp thời.

3.3.5. Đại biểu quốc hội chưa tham dự đầy đủ các hoạt động giám sát

Đại biểu quốc hội chuyên trách công tác tại các cơ quan của Quốc hội chưa dành nhiều thời gian tham gia hoạt động theo chương trình chung của Đoàn.

3.3.6. Thực hiện các kiến nghị giám sát

Có nơi chưa thực hiện nghiêm túc kiến nghị của Đoàn Đại biểu Quốc hội, Hội đồng Nhân dân. Nhiều kiến nghị tuy được thực hiện nhưng chưa kịp thời, chưa đạt kết quả theo yêu cầu của đoàn giám sát.

4. Một số vấn đề đặt ra về giám sát của cơ quan dân cử đối với thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội từ thực tế khảo sát tại các địa phương

4.1. Tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát

Ở các địa phương, nhất là các tỉnh, thành phố lớn cũng như các địa phương có điều kiện đi lại khó khăn thì việc xác định đối tượng giám sát phù hợp là rất quan trọng. Do lực lượng giám sát còn mỏng, cần đề ra kế hoạch cụ thể của từng năm, từng quý, từng tháng có trọng tâm, trọng điểm, cần có khoảng thời gian dự phòng cho hoạt động giám sát đột xuất, giám sát các vấn đề bức xúc của địa phương trên cơ sở kiến nghị của cử tri. Có thể tổ chức ít cuộc giám sát, nhưng cuộc giám sát nào cũng phải triệt để và đến cùng thì tác dụng của nó sẽ mang lại hiệu quả

cao hơn.

Nâng cao năng lực dự báo tình hình, sâu sát cơ sở, lắng nghe tâm tư nguyện vọng, ý kiến của cử tri để thu thập thông tin, xử lý thông tin và quyết định các vấn đề cần thiết tổ chức thực hiện giám sát; chủ động linh hoạt đổi mới từ nội dung, phương thức tổ chức thực hiện giám sát theo hướng nhóm vấn đề, đi vào trọng tâm, trọng điểm, công khai dân chủ, vì dân, sát dân và gắn với thực tiễn cơ sở.

Tùy thuộc vào từng đối tượng có thể lựa chọn hình thức, phương pháp giám sát khác nhau. Có thể kết hợp việc nghe báo cáo của các cơ quan chịu sự giám sát với việc kiểm tra tình hình thực tế ở cơ sở và hoạt động tiếp xúc cử tri, đơn thư... để có được thông tin một cách khách quan từ nhiều nguồn, từ đó có các kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền giải quyết chế độ chính sách an sinh xã hội thấu tình, đạt lý và đúng quy định pháp luật bảo đảm kết quả và giải quyết nhanh hơn, mang lại hiệu quả thiết thực hơn.

Từ kinh nghiệm của nhiều địa phương, cần nghiên cứu để có quy định kết hợp giữa giám sát với khảo sát nhằm thu thập ý kiến của các đối tượng thực thi chính sách an sinh xã hội và có kiến nghị giải quyết kịp thời.

Hệ thống chính sách an sinh xã hội rất rộng, do đó, Đoàn Đại biểu quốc hội, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố cần tăng cường phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các cơ quan liên quan, trong việc tổ chức thành viên tham gia đoàn giám sát, cung cấp thông tin, xác định nội dung giám sát.

Hệ thống chính sách an sinh xã hội rất đa dạng, nhiều chính sách chuyên sâu, do đó cần có cơ chế mời chuyên gia tham gia đoàn giám sát.

4.2. Hoàn thiện các quy định pháp luật

Đây là công việc thiết yếu nhằm xoá bỏ trùng chéo trong quy định, giúp chính sách phù hợp thực tiễn và đảm bảo các điều kiện để thực thi tại địa phương.

4.3. Sự chỉ đạo từ tỉnh uỷ và thành uỷ

Trên địa bàn các tỉnh, thành phố để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát cần tranh thủ sự lãnh đạo, chỉ đạo của Thường trực tỉnh uỷ, thành uỷ, nhất là những nội dung giám sát có tính nhạy cảm, phức tạp.

4.4. Tái giám sát, theo đến cùng

Cần thực hiện tái giám sát, truy đến cùng việc đối với việc thực hiện kết luận giám sát và làm cơ sở để đưa ra chất vấn tại kỳ họp của Đoàn Đại biểu Quốc hội, Hội đồng Nhân dân nếu chủ thể chịu sự giám sát

chưa triển khai thực hiện hoặc chưa theo tiến độ đề ra. Các kết luận giám sát phải được báo cáo về các cơ quan có liên quan của Quốc hội, với thường trực tỉnh uỷ, thành uỷ, đồng thời gửi Chính phủ, các ban ngành trung ương, uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố để chỉ đạo các cơ quan nghiêm túc tiếp thu và triển khai thực hiện theo quy định. Các kết luận giám sát cũng được gửi tới tất cả các Đại biểu quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân tham khảo, nghiên cứu để chất vấn tại kỳ họp và được đăng tải toàn văn trên trang thông tin điện tử của Đoàn Đại biểu Quốc hội, Hội đồng Nhân dân tỉnh, thành phố để cử tri và nhân dân giám sát.

4.5. Nâng cao năng lực hiệu quả hoạt động của bộ máy hỗ trợ

Năng lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy tham mưu, giúp việc cho hoạt động của Đoàn Đại biểu quốc hội, Hội đồng nhân dân cần được cải thiện. Đảm bảo đồng bộ các điều kiện phục vụ hoạt động giám sát; có cơ chế cung cấp kịp thời, chính xác các thông tin liên quan đến nội dung, đối tượng giám sát. Bộ máy tham mưu giúp việc cần được kiện toàn theo hướng chuyên nghiệp, hiệu quả; phân công, phân nhiệm “rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm và rõ thời gian thực hiện”. Nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu, tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động tham mưu, phục vụ. Bố trí hợp lý các điều kiện vật chất cần thiết phục vụ cho hoạt động giám sát nói chung, giám sát an sinh xã hội nói riêng.

4.6. Nâng cao năng lực và nhận thức của các đối tượng giám sát và của người dân

Do các đối tượng thụ hưởng các chính sách về an sinh xã hội đa số thuộc nhóm yếu thế trong xã hội như người nghèo, người lao động có thu nhập thấp, trẻ em mồ côi, người khuyết tật... nên năng lực và nhận thức của họ về quyền lợi khi tham gia chính sách vẫn còn hạn chế. Vì thế cần tiếp tục tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức của người lao động về mục tiêu, ý nghĩa của chính sách an sinh xã hội, khắc phục tâm lý trông chờ, ỷ lại vào chính sách của nhà nước, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của các chủ sử dụng lao động trong thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội. Đồng thời cần nâng cao năng lực và nhận thức của cán bộ cơ sở, chính quyền địa phương đảm bảo thực thi chính sách an sinh xã hội theo nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ kết hợp với việc thực hiện các chế tài để xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật hoặc trục lợi chính sách.

4.7. Đảm bảo các điều kiện thực hiện giám sát

Cần đảm bảo các điều kiện thực hiện giám sát của cơ quan dân cử đối với việc thực thi chính sách, pháp luật an sinh xã hội địa bàn. Các địa phương cần quy định rõ các chế độ chi cho hoạt động giám sát.

4.8. Chế tài xử lý việc thực hiện kết luận giám sát

Thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, các kiến nghị của đoàn giám sát đã được Đoàn Đại biểu quốc hội, Hội đồng nhân dân gửi cho các cơ quan của chính phủ, các ban ngành trung ương cũng như ủy ban nhân dân và các ngành chức năng tỉnh, thành phố thực hiện. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, ở cấp tỉnh, thành phố, nhiều

kiến nghị của Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân gửi tới các cơ quan quản lý nhà nước được trả lời chậm, hoặc không được phản hồi; nhiều vấn đề không được giải quyết mà không nêu rõ lý do. Ở cấp độ trung ương, vẫn có tình trạng là nhiều kiến nghị của các Đoàn giám sát của Hội đồng nhân dân, của các Ban Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố gửi về các bộ, ngành trung ương rất ít khi nhận được ý kiến phản hồi của các cơ quan này (Hội đồng nhân dân tỉnh Bến Tre, 2018).

Do đó, cần nghiên cứu có chế tài phù hợp để các cơ quan có thẩm quyền nghiêm túc thực thi các kết luận giám sát an sinh xã hội.

Tài liệu tham khảo:

- Chính phủ (2016), *Nghị định số 116/2016/NĐ-CP, Quy định chính sách hỗ trợ học sinh và trường phổ thông ở xã, thôn đặc biệt khó khăn*, ban hành ngày 18 tháng 07 năm 2016.
- Hội đồng Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh (2018), ‘Hội đồng nhân dân thành phố giám sát thực thi chính sách pháp luật an sinh xã hội’, Kỷ yếu Hội thảo “*Giám sát của cơ quan dân cử đối với thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam: Thực trạng và vấn đề*”, do Ủy ban Về các vấn đề xã hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội Thành phố Hồ Chí Minh và Trường Đại học Kinh tế quốc dân tổ chức tại Thành phố Hồ Chí Minh ngày 7 tháng 5 năm 2018.
- Hội đồng Nhân dân Tỉnh Lào Cai (2018), ‘Báo cáo tham luận của Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh Lào Cai’, Tại Tọa đàm “*Nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội*” do Ủy ban Về các vấn đề xã hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh Lào Cai và Trường Đại học Kinh tế quốc dân tổ chức tại Lào Cai ngày 7 tháng 4 năm 2018.
- Hội đồng nhân dân tỉnh Bến Tre (2018), ‘Báo cáo tham luận của Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh Bến Tre’, Tại Tọa đàm “*Nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội*”, do Ủy ban Về các vấn đề xã hội, Đoàn ĐBQH tỉnh Bến Tre và Trường Đại học Kinh tế quốc dân tổ chức tại Bến Tre. Ngày 5.5.2018.
- Mai Sỹ Diển (2017), ‘*Tình hình xây dựng chương trình và tổ chức giám sát về thực thi chính sách xã hội của Đoàn Đại biểu Quốc hội trên địa bàn tỉnh Thanh Hoá giai đoạn 2010-2017*’, tại Tọa đàm “*Nghiên cứu nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam*”, do Ủy ban Về các vấn đề xã hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hoá và Trường Đại học Kinh tế quốc dân, tổ chức tại Thanh Hoá ngày 31 tháng 3 năm 2018.
- Phạm Bá Oai (2018), ‘*Tham luận của Hội đồng nhân dân tỉnh Thanh Hoá*’, tại Tọa đàm “*Nghiên cứu nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam*”, do Ủy ban Về các vấn đề xã hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hoá và Trường Đại học Kinh tế quốc dân tổ chức tại Thanh Hoá ngày 31 tháng 3 năm 2018.
- Quốc hội (2014), *Luật Bảo hiểm Xã hội, Số: 58/2014/QH13*, thông qua ngày 20 tháng 11 năm 2014.
- Quốc hội (2015), *Bộ Luật tổ tụng Dân sự, Số: 92/2015/QH13*, thông qua ngày 25 tháng 11 năm 2015.
- Thủ tướng Chính phủ (2009), *102/2009/QĐ-TTg, Về chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người dân thuộc hộ nghèo ở vùng khó khăn*, ban hành ngày 7 tháng 8 năm 2009.
- Thủ tướng Chính phủ (2013a), *Quyết định số 22/2013/QĐ-TTg, về Hỗ trợ người có công với cách mạng về nhà ở*, ban hành

ngày 26 tháng 4 năm 2013.

Thủ tướng Chính phủ (2013b), *Quyết định số 755/QĐ-TTg, về phê duyệt chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo và hộ nghèo ở xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn*, ban hành ngày 20 tháng 5 năm 2013.

Trần Thế Cương (2018), ‘Báo cáo tham luận của Hội đồng nhân dân Thành phố Hà Nội về Tình hình xây dựng chương trình, kế hoạch và tổ chức thực hiện giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội’, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Giám sát của cơ quan dân cử đối với thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*”, do Ủy ban Về các vấn đề xã hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội Thành phố Hà Nội và Trường Đại học Kinh tế quốc dân, tổ chức ngày 10 tháng 5 năm 2018 tại Hà Nội.

Ủy ban Nhân dân Thành phố Hà Nội (2016), *Kế hoạch số 190/KH-UBND, về Hỗ trợ xây dựng và sửa chữa nhà ở cho người có công với cách mạng Thành phố Hà Nội theo Quyết định số 22/2013/QĐ-TTG ngày 26/4/2013 của Thủ tướng Chính phủ tới kỷ niệm 70 năm Ngày Thương binh Liệt sĩ (27/7/1947 - 27/7/2017)*, ban hành ngày 7 tháng 10 năm 2016.