

CHÍNH PHỦ

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: /TTr-CP

Hà Nội, ngày tháng năm 2019

(Dự thảo)

TỜ TRÌNH

V/v dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã giai đoạn 2019 - 2021

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Thực hiện Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 24/12/2018 của Bộ Chính trị về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Nội vụ xây dựng dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã giai đoạn 2019 – 2021 (sau đây gọi chung là dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội); tổ chức các cuộc hội thảo lấy ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý; gửi lấy ý kiến các Bộ, ngành Trung ương và các địa phương; đăng trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ và Cổng thông tin điện tử Bộ Nội vụ để cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến. Trên cơ sở các ý kiến góp ý, Bộ Nội vụ đã tiếp thu, hoàn thiện dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự thảo Nghị quyết với các nội dung cơ bản như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Ở nước ta, từ khi đất nước hoàn toàn thống nhất tới nay, các đơn vị hành chính đã có nhiều lần thay đổi lớn. Đó là giai đoạn hợp nhất (1976 - 1986) và giai đoạn chia, tách, thành lập mới các đơn vị hành chính 3 cấp tỉnh, huyện, xã từ cuối những năm 80, đầu thập kỷ 90 và kéo dài cho đến năm 2013 (khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành). Đối với đơn vị hành chính nói chung và các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã nói riêng, sự biến động thường xuyên các đơn vị hành chính đã ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lý nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, hoạt động sản xuất, kinh doanh và cuộc sống của nhân dân. Quá trình chia, tách, thành lập mới đơn vị hành chính các cấp, bên cạnh một số kết quả trước mắt đạt được như việc quản lý của chính quyền gần dân hơn, sau khi chia tách được sự đầu tư từ ngân sách nhà nước nên có những thay đổi nhất định về kinh tế - xã hội,

thì việc chia, tách đơn vị hành chính cũng phát sinh không ít hạn chế, đó là sự chia nhỏ đơn vị hành chính dẫn đến phân tán các nguồn lực, tiềm năng phát triển của các địa phương, làm cho bộ máy nhà nước thêm công kênh, tăng biên chế công chức, viên chức, gây lãng phí ngân sách cho đầu tư xây dựng trụ sở làm việc...

Để khắc phục những bất cập, hạn chế của việc chia, tách các đơn vị hành chính trong thời gian qua, dẫn đến hiện nay có rất nhiều đơn vị hành chính không đạt tiêu chuẩn về diện tích tự nhiên, quy mô dân số theo quy định, trong điều kiện cải cách hành chính, xây dựng Chính phủ điện tử, chính quyền điện tử, ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động của các cơ quan, tổ chức, tại Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; trong đó, đã xác định: “Đến năm 2021, sắp xếp thu gọn hợp lý các đơn vị hành chính cấp xã chưa đạt 50% tiêu chuẩn theo quy định về quy mô dân số, diện tích tự nhiên và giảm số lượng thôn, tổ dân phố; từ năm 2021 đến năm 2030, cơ bản hoàn thành việc sắp xếp thu gọn các đơn vị hành chính cấp huyện, xã và thôn, tổ dân phố theo tiêu chuẩn quy định”.

Về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính các cấp được quy định tại Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH ngày 25/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tiêu chuẩn đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính. Trong khi đó, trên cơ sở số liệu báo cáo của Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (tính đến ngày 30/4/2018) thì có đến 588/713 đơn vị hành chính cấp huyện (chiếm 82,47%) và 9.434/11.162 đơn vị hành chính cấp xã (chiếm 84,52%) chưa đạt một trong hai tiêu chuẩn về quy mô dân số, diện tích tự nhiên.

Để cụ thể hóa Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, ngày 24/12/2018 Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 37-NQ/TW về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã. Trong đó, đã đề ra mục tiêu tổng quát, các mục tiêu cụ thể, lộ trình, nhiệm vụ, giải pháp rất rõ để thực hiện từ nay đến năm 2021 và từ năm 2022 - 2030. Tại khoản 2 mục III (Tổ chức thực hiện) của Nghị quyết số 37-NQ/TW của Bộ Chính trị đã giao: “Đảng đoàn Quốc hội, Ban Cán sự đảng Chính phủ lãnh đạo, chỉ đạo việc rà soát, sửa đổi, hoàn thiện pháp luật liên quan đến việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Trước mắt, nghiên cứu, kịp thời ban hành các văn bản cần thiết theo thẩm quyền phục vụ cho việc sắp xếp trong giai đoạn 2019 – 2021, nhất là việc ban hành văn bản của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để cụ thể hóa Nghị quyết này và kịp thời ban hành Nghị quyết cho các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã được sắp xếp lại theo đề nghị của Chính phủ”.

Để thực hiện chủ trương của Đảng quy định tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khóa XII, Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 24/12/2018 của Bộ Chính trị và tạo cơ sở pháp lý cho việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trong thời gian tới, việc xây dựng và ban hành Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã giai đoạn 2019 – 2021 là cần thiết.

II. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

1. Quan điểm chỉ đạo

a) Thể chế hóa đầy đủ quan điểm chỉ đạo của Đảng về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã không đạt tiêu chuẩn theo từng giai đoạn, từ nay đến năm 2021 và các giai đoạn 2022 - 2030, mỗi giai đoạn có trọng tâm và bước đi thích hợp, nơi nào thuận lợi thì tiến hành làm trước. Từ năm 2030 trở đi bảo đảm ổn định số lượng đơn vị hành chính các cấp của mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và trên phạm vi cả nước;

b) Bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất trong sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã với việc đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, cải cách chế độ tiền lương, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức, viên chức, đảm bảo xây dựng chính quyền địa phương hoạt động hiệu lực, hiệu quả;

c) Bảo đảm tạo sự thống nhất cao trong hệ thống chính trị và sự đồng thuận của nhân dân. Tại những nơi dư luận còn có ý kiến khác nhau thì cấp ủy, chính quyền cần kiên trì vận động, thuyết phục để tạo sự đồng thuận của nhân dân rồi mới tiến hành các trình tự, thủ tục theo quy định;

d) Việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã ngoài căn cứ theo các tiêu chuẩn về diện tích tự nhiên, quy mô dân số thì còn cần phải chú trọng đến các yếu tố đặc thù về lịch sử, truyền thống, văn hóa, phong tục, tập quán, điều kiện địa lý - tự nhiên, cộng đồng dân cư để bảo đảm sự kế thừa, ổn định, tạo thuận lợi trong hoạt động quản lý nhà nước, bảo đảm ổn định trật tự, giữ vững an ninh, quốc phòng;

đ) Trong thời gian thực hiện sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã thì số lượng lãnh đạo và công chức, viên chức, người lao động của các cơ quan, đơn vị do sáp nhập, hợp nhất có thể cao hơn quy định, nhưng không vượt quá tổng số lãnh đạo và công chức, viên chức, người lao động hiện có của các đơn vị hành chính trước khi sáp nhập, hợp nhất; đồng thời có thời gian, lộ trình để bảo đảm giảm về đúng số lượng quy định.

2. Mục tiêu

a) Mục tiêu tổng quát: Sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã nhằm tổ chức hợp lý đơn vị hành chính các cấp phù hợp với thực tiễn và xu thế

phát triển của đất nước; bảo đảm hoàn thiện thể chế về đơn vị hành chính, bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; góp phần phát huy mọi nguồn lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh; giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội. Phân đấu đến năm 2030 các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã được sắp xếp cơ bản phù hợp chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; đáp ứng yêu cầu xây dựng nước ta trở thành một nước công nghiệp hiện đại, theo định hướng xã hội chủ nghĩa;

b) Mục tiêu cụ thể:

- Từ nay đến năm 2021, cơ bản hoàn thành việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã chưa đạt 50% của cả 2 tiêu chuẩn diện tích tự nhiên và quy mô dân số. Khuyến khích các địa phương thực hiện việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã còn lại chưa đạt tiêu chuẩn theo quy định khi bảo đảm các yếu tố thuận lợi để phát triển kinh tế - xã hội, phát triển đô thị và được đa số nhân dân đồng thuận;

- Đến cuối năm 2021, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xây dựng và trình Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính các cấp;

- Từ năm 2022 đến năm 2030, trên cơ sở tổng kết việc sắp xếp giai đoạn 2019 – 2021, xác định lộ trình thực hiện để đến năm 2030 cơ bản hoàn thành việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã phù hợp với Quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính.

III. BÓ CỤC VÀ NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

Dự thảo Nghị quyết gồm 04 chương và 23 điều, cụ thể như sau:

1. Quy định chung (Chương I: có 07 điều, từ Điều 1 đến Điều 7), gồm các nội dung về phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; giải thích từ ngữ; mục tiêu, nguyên tắc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã; những đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã không bắt buộc phải thực hiện sắp xếp; thẩm quyền thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Trong đó có những nội dung cơ bản sau:

a) Về phạm vi điều chỉnh:

- Nghị quyết này quy định về nguyên tắc, mục tiêu, trình tự, thủ tục, hồ sơ, đề án, nội dung thực hiện việc sắp xếp các đơn vị hành chính chưa đạt tiêu chuẩn về diện tích tự nhiên và quy mô dân số theo quy định trong giai đoạn 2019 – 2021. Việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã không đạt tiêu chuẩn quy định tại Nghị quyết này bao gồm các trường hợp sau: (i) Sáp nhập, hợp nhất nguyên trạng một hoặc một số đơn vị hành chính chưa đạt tiêu chuẩn vào đơn vị hành chính cùng cấp liền kề; (ii) Điều chỉnh, chia tách một

phần diện tích tự nhiên và dân số của đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã để sáp nhập vào đơn vị hành chính cùng cấp chưa đạt tiêu chuẩn. Việc điều chỉnh, chia tách phải bảo đảm các điều kiện quy định tại Nghị quyết này;

- Những trường hợp thành lập mới đơn vị hành chính mà đơn vị hành chính đó không thuộc đối tượng phải sắp xếp theo Nghị quyết này thì áp dụng theo quy định tại Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH ngày 25 tháng 5 năm 2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính.

b) Nguyên tắc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

Dự thảo Nghị quyết quy định 6 nguyên tắc trong việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã không đạt tiêu chuẩn theo quy định nhằm tạo cơ sở cho việc sắp xếp các đơn vị hành chính. Cụ thể:

- Sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã phải theo lộ trình tổng thể chung của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong từng giai đoạn; thực hiện đúng quy trình, thủ tục theo quy định, bảo đảm công khai, dân chủ. Phù hợp với Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, yêu cầu phát triển của địa phương và của cả nước;

- Ưu tiên sáp nhập, hợp nhất nguyên trạng một hoặc một số đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã chưa đạt tiêu chuẩn vào đơn vị hành chính cùng cấp liền kề đã từng được chia tách trước đây hoặc đơn vị hành chính có tương đồng về điều kiện địa lý - tự nhiên, phong tục, tập quán, lối sống cộng đồng dân cư;

- Trong một số trường hợp, tùy tình hình, điều kiện cụ thể có thể điều chỉnh một phần diện tích tự nhiên, quy mô dân số của đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã để sáp nhập vào đơn vị hành chính cùng cấp khác nhưng các đơn vị hành chính sau khi bị điều chỉnh và được sáp nhập phải bảo đảm các điều kiện sau đây: (i) Đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã sau khi bị điều chỉnh địa giới vẫn đạt tiêu chuẩn về diện tích tự nhiên và quy mô dân số theo quy định; (ii) Đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã sau khi được sáp nhập một phần diện tích tự nhiên, quy mô dân số thì phải đạt một trong các quy định tại điểm a, b, c khoản 6 Điều của Nghị quyết;

- Khi sáp nhập, hợp nhất, điều chỉnh một hoặc một số đơn vị hành chính (nông thôn hoặc đô thị) vào một đơn vị hành chính đô thị khác mà giảm được số lượng đơn vị hành chính thì tại thời điểm sắp xếp không xem xét điều kiện, tiêu chuẩn của đơn vị hành chính đô thị mới khi được sáp nhập, hợp nhất. Sau sắp xếp phải tiến hành điều chỉnh quy hoạch, rà soát chất lượng đô thị đối với đơn vị hành chính đô thị mới, nếu chưa đạt tiêu chuẩn về chất lượng đô thị thì tập trung đầu tư để đạt tiêu chuẩn theo quy định;

- Khi sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã nhằm làm giảm số lượng đơn vị hành chính thì không xem xét tiêu chuẩn về số đơn vị hành chính trực thuộc của đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp huyện có đơn vị hành chính trực thuộc bị giảm do sắp xếp, sáp nhập;

- Khi sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã chưa đạt 50% cả 2 tiêu chuẩn diện tích tự nhiên và quy mô dân số thì không nhất thiết đơn vị hành chính mới sau sắp xếp phải đạt đủ tiêu chuẩn về diện tích tự nhiên, quy mô dân số theo quy định, nhưng ít nhất cũng phải đạt một trong các điều kiện sau: (i) Có một tiêu chuẩn đạt từ 100% trở lên, tiêu chuẩn còn lại phải đạt trên 50% theo quy định; (ii) Có một tiêu chuẩn đạt từ 200% trở lên, tiêu chuẩn còn lại phải đạt trên 25% theo quy định; (iii) Có một tiêu chuẩn đạt từ 300% theo quy định trở lên; (iv) Có từ 03 đơn vị hành chính cùng cấp trở lên sáp nhập, hợp nhất thành một đơn vị hành chính cùng cấp mới.

c) Những đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã không bắt buộc phải thực hiện sắp xếp:

- Trường hợp một đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã chưa đạt tiêu chuẩn về diện tích tự nhiên và quy mô dân số theo quy định nhưng nếu có một trong các yếu tố đặc thù sau thì không bắt buộc phải thực hiện sắp xếp: (i) Có điều kiện vị trí địa lý - tự nhiên biệt lập với các đơn vị hành chính khác ở khu vực hải đảo, cù lao; (ii) Có truyền thống, lịch sử hình thành và giữ ổn định từ trước năm 1945 đến nay; (iii) Có vị trí trọng yếu về quốc phòng, an ninh, khu vực biên giới mà nếu sắp xếp, sáp nhập với các đơn vị hành chính khác sẽ gây xáo trộn, tạo bất ổn về quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội;

- Đối với các trường hợp nêu trên, nếu bảo đảm các điều kiện thuận lợi thì tùy tình hình thực tế mà Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Chính phủ xem xét thực hiện việc sắp xếp.

d) Thẩm quyền thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh) xây dựng đề án tổng thể và các đề án chi tiết sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trực thuộc;

- Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan Trung ương liên quan thẩm định các đề án tổng thể và đề án chi tiết sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã, báo cáo Chính phủ;

- Chính phủ xem xét, phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã.

2. Trình tự, thủ tục xây dựng và phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã giai đoạn 2019 – 2021 (Chương II, có 04 điều, từ Điều 8 đến Điều 11), gồm các nội dung: xây dựng đề án tổng thể; thông qua Tỉnh ủy, Thành ủy và trình Chính phủ về đề án tổng thể; thẩm định đề án tổng thể; phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Trong đó có những nội dung cơ bản sau:

a) Xây dựng đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức xây dựng đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã theo bố cục, cơ cấu quy định tại Nghị quyết này.

b) Thông qua Tỉnh ủy, Thành ủy về đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

Đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã sau khi được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng, phải trình Tỉnh ủy, Thành ủy xem xét, thông qua trước khi báo cáo Bộ Nội vụ để tổ chức thẩm định.

c) Thẩm định và phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan trung ương liên quan tổ chức thẩm định đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Sau thẩm định, Bộ Nội vụ trình Chính phủ xem xét, phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

3. Trình tự, thủ tục xây dựng và thông qua đề án chi tiết sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã (Chương III, có 05 điều, từ Điều 12 đến Điều 16), gồm các nội dung: lập đề án chi tiết sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã; lấy ý kiến cử tri về đề án; thông qua Hội đồng nhân dân các cấp về đề án; thẩm định và trình Chính phủ về đề án; thẩm tra đề án và trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định. Trong đó có những nội dung cơ bản sau:

a) Lập đề án chi tiết sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

Căn cứ đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã đã được Chính phủ phê duyệt, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức lập các đề án chi tiết sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã theo bố cục, cơ cấu quy định tại Nghị quyết này.

b) Lấy ý kiến cử tri về đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

- Nghị quyết quy định đề án chi tiết sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã phải được lấy ý kiến của cử tri ở những đơn vị hành chính chịu ảnh hưởng trực tiếp của việc sắp xếp. Trình tự, thủ tục tổ chức lấy ý kiến cử tri thực hiện theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương và Nghị định số 54/2018/NĐ-CP ngày 16/4/2018 của Chính phủ hướng dẫn việc lấy ý kiến cử tri về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính;

- Nghị quyết cũng quy định trường hợp lấy ý kiến lần đầu nhưng chưa đạt trên năm mươi phần trăm tổng số cử tri trên địa bàn tán thành thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo các cấp, các ngành kiên trì vận động, thuyết phục để tạo sự đồng thuận của cử tri trên địa bàn rồi tổ chức lấy ý kiến lần sau.

c) Thông qua Hội đồng nhân dân các cấp về đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

Trên cơ sở ý kiến của cử tri địa phương, Ủy ban nhân dân cấp xã, cấp huyện, cấp tỉnh có liên quan đến đơn vị hành chính sắp xếp trình Hội đồng nhân dân cùng cấp xem xét, thông qua đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã.

d) Thẩm định và trình Chính phủ về đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

- Sau khi có nghị quyết thông qua của Hội đồng nhân dân các cấp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổng hợp, lập thành 01 đề án chung sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã thuộc địa phương báo cáo Bộ Nội vụ để trình Chính phủ xem xét;

- Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan trung ương liên quan tổ chức thẩm định đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Trong trường hợp thấy cần thiết thì Bộ Nội vụ chủ trì tổ chức đoàn khảo sát hiện trạng để phục vụ cho việc thẩm định đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã;

- Sau khi thẩm định, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tiếp thu, hoàn thiện hồ sơ, đề án để báo cáo Bộ Nội vụ;

- Bộ Nội vụ xây dựng đề án của Chính phủ về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trình Chính phủ xem xét để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

đ) Thẩm tra đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

Ủy ban pháp luật của Quốc hội thẩm tra đề án của Chính phủ về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

4. Tổ chức thực hiện và hiệu lực thi hành (Chương IV, có 07 điều, từ Điều 17 đến Điều 23), gồm các nội dung: ban hành kế hoạch sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021; kinh phí thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã; sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan, đơn vị; về số lượng lãnh đạo và biên chế công chức, viên chức của các cơ quan, đơn vị sau khi thực hiện sắp xếp; chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động dôi dư khi thực hiện sắp xếp; chuyển đổi các loại giấy tờ cho cá nhân, tổ chức sau khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã; hiệu lực thi hành và thời hạn thực hiện Nghị quyết. Trong đó có các nội dung cơ bản sau:

a) Ban hành kế hoạch sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021:

Nghị quyết giao Chính phủ ban hành kế hoạch sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021 để hướng dẫn các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thống nhất, bảo đảm đúng mục tiêu, lộ trình đã đề ra (Chính phủ đã chủ động xây dựng và kèm theo dự thảo Nghị quyết ban hành kế hoạch sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021).

b) Kinh phí thực hiện sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

- Kinh phí thực hiện sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã do ngân sách địa phương bảo đảm. Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được sử dụng nguồn kinh phí thường xuyên ngân sách nhà nước đã giao trong thời kỳ ổn định ngân sách của những đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã thực hiện sáp nhập, hợp nhất để chi các nhiệm vụ nêu tại điểm a khoản này;

- Kinh phí khảo sát hiện trạng, thẩm định, thẩm tra các đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã của các cơ quan Trung ương liên quan do ngân sách Trung ương bảo đảm theo quy định;

- Nghị quyết giao Bộ Tài chính hướng dẫn về kinh phí thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã.

c) Sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan, đơn vị sau khi sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

- Chậm nhất không quá 30 ngày sau khi nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã có hiệu lực thi hành, các địa phương phải hoàn thành xong việc sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan, đơn vị của đơn vị hành chính mới;

- Việc sắp xếp, sáp nhập, hợp nhất tổ chức bộ máy của các cơ quan, tổ chức, đơn vị khi sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã phải bảo đảm tinh gọn, không được tăng thêm đầu mối, sớm ổn định tổ chức bộ máy của

các cơ quan, tổ chức, đơn vị ở địa phương; ổn định đời sống của nhân dân ở địa phương; bảo đảm yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Sử dụng có hiệu quả, tiết kiệm các trụ sở làm việc, cơ sở hạ tầng, trang thiết bị hiện có của các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trước khi tiến hành sắp xếp, sáp nhập.

d) Về số lượng lãnh đạo và biên chế công chức, viên chức của các cơ quan, đơn vị sau khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

- Khi sáp nhập, hợp nhất các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã thì số lượng lãnh đạo (bao gồm người đứng đầu và cấp phó của người đứng đầu) các cơ quan, đơn vị mới không vượt quá tổng số lãnh đạo hiện có của các cơ quan, đơn vị tiến hành sáp nhập, hợp nhất;

- Khi sáp nhập, hợp nhất các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã thì số lượng cán bộ, công chức, viên chức, người lao động của các cơ quan, đơn vị mới không vượt quá tổng số cán bộ, công chức, viên chức, người lao động hiện có của các cơ quan, đơn vị tiến hành sáp nhập, hợp nhất;

- Giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng danh mục vị trí việc làm và tiếp tục thực hiện tinh giản biên chế, cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động theo các nghị quyết, kết luận của Đảng, quy định của Nhà nước và phù hợp với thực tế. Chậm nhất sau 05 năm kể từ khi nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã có hiệu lực thi hành thì số lượng lãnh đạo và biên chế của cơ quan, đơn vị nêu trên phải bảo đảm đúng theo quy định.

đ) Chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động dôi dư khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã:

- Các chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động dôi dư của các cơ quan, tổ chức, đơn vị khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã thực hiện theo Nghị định số 113/2018/NĐ-CP ngày 31/8/2018 và Nghị định số 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2014 của Chính phủ về chính sách tinh giản biên chế;

- Mặt khác, ngoài những chế độ, chính sách theo quy định tại các Nghị định của Chính phủ nêu trên, trên cơ sở cân đối ngân sách địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp ban hành một số cơ chế, chính sách hỗ trợ thêm đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã dôi dư do sắp xếp, sáp nhập, hợp nhất các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã.

e) Chuyển đổi các loại giấy tờ cho cá nhân, tổ chức:

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo chính quyền địa phương cấp huyện, cấp xã những nơi sắp xếp đơn vị hành chính chủ động triển khai, tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức khi thực hiện các thủ tục chuyển đổi các loại giấy tờ và không thu các loại phí, lệ phí khi thực hiện việc chuyển đổi do thay đổi địa giới đơn vị hành chính;

- Trường hợp cá nhân, tổ chức chưa chuyển đổi thì các loại giấy tờ đã được cơ quan có thẩm quyền cấp trước đây theo đơn vị hành chính cũ nếu chưa hết thời hạn theo quy định vẫn được sử dụng tại đơn vị hành chính mới.

g) Hiệu lực thi hành và thời hạn thực hiện Nghị quyết:

- Nghị quyết này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ... tháng 02 năm 2019.

- Nghị quyết này thực hiện trong giai đoạn 2019 – 2021. Đến năm 2021, Chính phủ tổng kết việc thực hiện Nghị quyết, đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định của Nghị quyết để thực hiện việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2022 – 2030.

IV. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị quyết, có 03 vấn đề còn có ý kiến khác nhau, Chính phủ xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội như sau:

1. Về xây dựng và phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021

Có 02 loại ý kiến như sau:

- *Loại ý kiến thứ nhất*, đồng ý quy định về trình tự, thủ tục xây dựng và phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021. Trên cơ sở đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021 đã được Chính phủ phê duyệt, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tiến hành rà soát, thực hiện đồng thời việc xây dựng các đề án chi tiết sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã không đạt tiêu chuẩn, tiến hành các trình tự, thủ tục theo quy định. Tiếp đó, tổng hợp, hoàn thiện trong 01 đề án chung của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để báo cáo Chính phủ và trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong cùng một thời điểm

- *Loại ý kiến thứ hai*, đề nghị không quy định về trình tự, thủ tục xây dựng và phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021. Căn cứ các quy định của Đảng và Nhà nước, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tiến hành rà soát, khi đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trong diện phải tiến hành sắp xếp bảo đảm các yếu tố thuận lợi thì xây dựng đề án cụ thể, thực hiện các trình tự, thủ tục theo quy

định, báo cáo Chính phủ để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

Ý kiến của Chính phủ:

Việc quy định các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải xây dựng và trình Chính phủ phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã giai đoạn 2019 – 2021 là nhằm yêu cầu các địa phương xác định cụ thể kế hoạch, lộ trình tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã trong giai đoạn 2019 - 2021, từ đó chủ động chỉ đạo việc xây dựng các đề án cụ thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã, tiến hành các trình tự, thủ tục theo quy định (như lấy ý kiến cử tri trên địa bàn, thông qua Hội đồng nhân dân các cấp). Trên cơ sở đó tổng hợp, hoàn thiện trong 01 đề án chung của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để báo cáo Chính phủ và trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong cùng một thời điểm. Tránh trường hợp trong cùng 01 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhưng địa phương trình Chính phủ và Ủy ban Thường vụ Quốc hội các đề án chi tiết sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã thành nhiều lần, manh mún, gây bị động cho Chính phủ và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Theo đó, Chính phủ đề nghị thực hiện theo loại ý kiến thứ nhất.

2. Lấy ý kiến cử tri về đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã

Có 02 loại ý kiến như sau:

- *Loại ý kiến thứ nhất*, đồng ý quy định trường hợp lấy ý kiến lần đầu nhưng chưa đạt trên năm mươi phần trăm tổng số cử tri trên địa bàn tán thành thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo các cấp, các ngành kiên trì vận động, thuyết phục để tạo sự đồng thuận của cử tri trên địa bàn rồi tổ chức lấy ý kiến lần sau.

- *Loại ý kiến thứ hai*, đề nghị quy định chỉ một lần lấy ý kiến cử tri, nếu chưa đạt trên năm mươi phần trăm tổng số cử tri trên địa bàn tán thành thì báo cáo cấp có thẩm quyền không tiến hành sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã đó do không đạt quá bán tổng số cử tri đồng ý.

Ý kiến của Chính phủ:

Việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã không đạt tiêu chuẩn nhằm mục tiêu tổ chức hợp lý đơn vị hành chính các cấp là chủ trương quan trọng đã được đề ra tại các nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương và Bộ Chính trị. Trong khi đó, theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 thì Đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải được lấy ý kiến nhân dân là cử tri

ở đơn vị hành chính cấp xã chịu ảnh hưởng trực tiếp của việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính; nếu có trên năm mươi phần trăm tổng số cử tri trên địa bàn tán thành thì gửi Hội đồng nhân dân ở các đơn vị hành chính có liên quan để lấy ý kiến. Vì vậy, để bảo đảm thực hiện nghiêm chủ trương của Đảng và sự đồng thuận của cử tri thì cần thiết quy định trường hợp lấy ý kiến lần đầu nhưng chưa đạt trên năm mươi phần trăm tổng số cử tri trên địa bàn tán thành thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo các cấp, các ngành kiên trì vận động, thuyết phục để tạo sự đồng thuận của cử tri trên địa bàn rồi tổ chức lấy ý kiến lần sau. Vấn đề này cũng bảo đảm phù hợp với quan điểm chỉ đạo nêu tại Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 24/12/2018 của Bộ Chính trị, đó là: “Coi trọng và làm tốt công tác tuyên truyền; kiên trì vận động, thuyết phục, tạo sự thống nhất cao trong hệ thống chính trị và sự đồng thuận, ủng hộ của nhân dân”. Theo đó, Chính phủ đề nghị thực hiện theo loại ý kiến thứ nhất.

3. Về sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy; số lượng lãnh đạo, biên chế công chức, viên chức và các chế độ, chính sách đối với những người dôi dư khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã

Có 02 loại ý kiến như sau:

- *Loại ý kiến thứ nhất*, đồng ý quy định tại Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội nội dung sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy; số lượng lãnh đạo, biên chế công chức, viên chức và các chế độ, chính sách đối với những người dôi dư khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã.

- *Loại ý kiến thứ hai*, đề nghị không quy định tại Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội nội dung sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy; số lượng lãnh đạo, biên chế công chức, viên chức và các chế độ, chính sách đối với những người dôi dư khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Những nội dung này giao cho Chính phủ quy định.

Ý kiến của Chính phủ:

Để bảo đảm cơ sở pháp lý cao, tính thống nhất, đồng bộ và tạo thuận lợi cho các địa phương khi căn cứ viện dẫn, triển khai thực hiện, cần thiết tại Nghị quyết này của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định nội dung sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy; số lượng lãnh đạo, biên chế công chức, viên chức và các chế độ, chính sách đối với những người dôi dư khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Vấn đề này cũng bảo đảm phù hợp khi dự thảo Nghị quyết này do Chính phủ xây dựng và trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định. Theo đó, Chính phủ đề nghị thực hiện theo loại ý kiến thứ nhất.

V. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

Theo Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 24/12/2018 của Bộ Chính trị thì trong năm 2019 phải cơ bản sắp xếp hợp lý các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã chưa đạt 50% tiêu chuẩn theo quy định về diện tích tự nhiên và quy mô dân số (việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã phải thực hiện xong trước năm 2020 để bảo đảm có thời gian chuẩn bị cho các đơn vị hành chính mới sau sắp xếp tiến hành đại hội đảng bộ nhiệm kỳ 2020 – 2025). Trong khi đó, việc xây dựng và thông qua đề án sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã phải thực hiện qua nhiều bước với các trình tự, thủ tục theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương¹. Do đó, để kịp hoàn thành việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã chưa đạt 50% tiêu chuẩn theo quy định về diện tích tự nhiên và quy mô dân số trong năm 2019 thì Nghị quyết phải được ban hành và có hiệu lực thi hành từ tháng 02 năm 2019. Vì vậy, Chính phủ đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội đồng ý xem xét, thông qua dự thảo Nghị quyết này theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Trên đây là những nội dung cơ bản của dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã giai đoạn 2019 – 2021. Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng (để b/c);
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Bộ Nội vụ;
- Bộ Tư pháp;
- VPCP: BTCN, PCN Nguyễn Văn Tùng, các Vụ: TH, PL, TCCV, CN, QHĐP;
- Lưu: VT, NC (3b).

TM. CHÍNH PHỦ
TUQU. THỦ TƯỚNG
BỘ TRƯỞNG BỘ NỘI VỤ

Lê Vĩnh Tân

¹ **Bước 1:** UBND cấp tỉnh tổ chức xây dựng và trình Chính phủ phê duyệt Đề án tổng thể sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019 – 2021 của địa phương; **Bước 2:** Trên cơ sở Đề án tổng thể đã được Chính phủ phê duyệt, UBND cấp tỉnh tổ chức xây dựng các đề án chi tiết sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã; lấy ý kiến cử tri trên địa bàn; thông qua Hội đồng nhân dân các cấp; báo cáo Bộ Nội vụ để thẩm định, trình Chính phủ xem xét, thông qua; Ủy ban Pháp luật của Quốc hội thẩm tra, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.