

Số: /TTr-BNV

Hà Nội, ngày tháng năm 2025

Dự thảo

TỜ TRÌNH

Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi)

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị quyết số .../UBTVQH15 ngày... của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, Bộ Nội vụ trình Chính phủ về dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi), như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT

1. Cơ sở chính trị, pháp lý

a) Chương IX Hiến pháp năm 2013 (từ Điều 110 đến Điều 116) quy định về chính quyền địa phương đã thể hiện mối quan hệ chặt chẽ về mặt tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND). Điều 111 Hiến pháp năm 2013 quy định “*Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định*”, tạo cơ sở hiến định cho việc đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương trong quá trình cụ thể hoá tại Luật. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 cũng quy định nguyên tắc về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương (Điều 112); chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND (khoản 2 Điều 113) và UBND (Điều 114). Nội dung và tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương là căn cứ pháp lý quan trọng cho việc ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và tiếp tục được nghiên cứu để cụ thể hoá đầy đủ trong quá trình xây dựng dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi).

b) Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII 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 đặt ra yêu cầu “*Rà soát, bổ sung, hoàn thiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương, quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; quy định rõ cơ chế phân cấp, uỷ quyền và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khi được phân cấp, uỷ quyền giữa các cấp chính quyền địa phương*”. Trên cơ sở đó, Quốc hội đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính

quyền địa phương năm 2019 thể chế hoá một bước các yêu cầu tại Nghị quyết số 18-NQ/TW¹. Tuy nhiên, do phạm vi sửa đổi của Luật năm 2019 chưa toàn diện nên một số chủ trương đã được khẳng định tại Nghị quyết số 18-NQ/TW chưa được nghiên cứu, thể chế hoá đầy đủ, cần tiếp tục rà soát để cụ thể hoá². Tại Kết luận số 50-KL/TW ngày 28/2/2023 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW đã yêu cầu “*Kịp thời sơ kết, tổng kết nghị quyết, chủ trương của Đảng về tổ chức bộ máy của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị, nhất là mô hình tổ chức của các cơ quan nhà nước và chính quyền địa phương, các mô hình thí điểm về chính quyền đô thị*”. Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 10/7/2023 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Kết luận số 50-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị giao Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương liên quan, tập trung thực hiện việc *rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, ủy quyền về quản lý nhà nước gắn với cá thể hóa trách nhiệm của người đứng đầu; chính quyền đô thị... tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.

c) Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đề ra nhiệm vụ “*tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*”; “*Hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với các địa bàn đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt; giảm cấp chính quyền phù hợp ở một số địa phương; xây dựng mô hình quản trị chính quyền địa phương phù hợp với từng địa bàn, gắn với yêu cầu phát triển các vùng, khu kinh tế*”; “*xây dựng cơ chế, thể chế, chính sách đặc thù thúc đẩy phát triển vùng, liên kết vùng đủ mạnh, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước*”; “*tăng cường kiểm soát quyền lực bên trong mỗi cơ quan và giữa các cơ quan nhà nước, giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương và giữa các cơ quan trong cùng một cấp chính quyền*”.

d) Nghị quyết số 204/NQ-CP ngày 17/12/2024 của Chính phủ (Nghị quyết phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 11/2024) giao Bộ Nội vụ hoàn thiện hồ sơ Đề nghị xây dựng Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi), gửi Bộ Tư pháp tổng hợp, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung

¹ Theo đó, đã bổ sung thẩm quyền của Quốc hội quy định các trường hợp không phải là cấp chính quyền địa phương làm cơ sở cho Quốc hội ban hành các Nghị quyết về tổ chức chính quyền đô thị tại một số thành phố trực thuộc Trung ương; sửa đổi, bổ sung các nguyên tắc phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền, ủy quyền; sửa đổi, bổ sung các quy định về tiêu chuẩn, số lượng đại biểu HĐND và tổ chức bên trong của HĐND,...

² Như: “*Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*”; “*xây dựng mô hình quản trị chính quyền địa phương phù hợp với từng địa bàn, gắn với yêu cầu phát triển các vùng, khu kinh tế; xây dựng cơ chế, thể chế, chính sách đặc thù thúc đẩy phát triển vùng, liên kết vùng đủ mạnh, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước; tăng cường kiểm soát quyền lực bên trong mỗi cơ quan và giữa các cơ quan nhà nước, giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương và giữa các cơ quan trong cùng một cấp chính quyền*”.

dự án Luật này vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 của Quốc hội. Ngày.../.../2025 Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số ... về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 của Quốc hội, trong đó giao Chính phủ xây dựng dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi), trình Quốc hội tại Kỳ họp ...

2. Cơ sở thực tiễn

Sau gần 10 năm thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, 04 năm thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019, 03 năm sơ kết thi hành các Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng cho thấy nhìn chung tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp đã dần đi vào ổn định, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, cơ bản đáp ứng được các yêu cầu quản lý, phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Bên cạnh đó, quá trình tổ chức thi hành các luật, nghị quyết nêu trên đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, cụ thể như sau:

Một là, mặc dù Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định những vấn đề cơ bản về phân định thẩm quyền, phân cấp, phân cấp, ủy quyền, tuy nhiên quá trình thực hiện cho thấy một số nội dung quy định tại Luật còn bất cập, chưa có sự liên thông, thống nhất giữa quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các luật chuyên ngành, ảnh hưởng đến việc thực hiện chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền từ Trung ương đến địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Các quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương chưa tạo thành các nguyên tắc để pháp luật chuyên ngành điều chỉnh cách thức quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, dẫn đến tình trạng tại các luật chuyên ngành chỉ giao nhiệm vụ cho chính quyền địa phương cấp tỉnh hoặc UBND cấp tỉnh, hoặc chỉ quy định chung về nhiệm vụ của chính quyền địa phương các cấp, gây khó khăn trong việc thực hiện nguyên tắc phân quyền, phân cấp, ủy quyền và việc sắp xếp, bố trí tổ chức bộ máy, biên chế trong các cơ quan của chính quyền địa phương. Ngày 27/9/2024, Bộ Tư pháp đã có Báo cáo số 400/BC-BTP về rà soát, xử lý vướng mắc trong lĩnh vực pháp luật về phân cấp, ủy quyền, cải cách hành chính và một số lĩnh vực khác, trong đó chỉ ra các vướng mắc, bất cập về phân cấp, ủy quyền tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và đề xuất sửa đổi quy định của Luật này để tạo cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện, bảo đảm hiệu quả, khả thi.

Hai là, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp cơ bản giống nhau, chưa phân biệt rõ theo từng cấp (tỉnh, huyện, xã) và theo đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo; chưa phân định rõ thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương. Có những nhiệm vụ cả cấp tỉnh, cấp huyện hoặc cả cấp huyện, cấp xã cùng thực hiện nhưng chưa rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp dẫn đến lúng túng trong việc ban hành các quy định về quản lý nhà

nước tại địa phương và chưa đáp ứng yêu cầu phát triển bảo đảm phù hợp với đặc điểm của các địa bàn, vùng, miền khác nhau.

Ba là, mô hình tổ chức chính quyền địa phương chưa được thiết kế phù hợp với địa bàn đô thị dẫn đến Quốc hội phải ban hành các Nghị quyết riêng biệt để quy định tổ chức chính quyền đô thị của 03 thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng (tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XV tiếp tục xem xét, ban hành Nghị quyết về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hải Phòng). Theo đó, đa số các đơn vị hành chính (ĐVHC) trên cả nước đều tổ chức cấp chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND; tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương các cấp còn chồng chéo, nhiều tầng nấc, chưa bảo đảm mục tiêu tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả theo chỉ đạo của Đảng, Quốc hội, Chính phủ. Đối với các thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức chính quyền đô thị, quá trình tổ chức thực hiện bước đầu đã mang lại những kết quả tích cực; bộ máy tổ chức chính quyền đô thị tinh gọn, giảm đầu mối, cấp trung gian, tiết kiệm ngân sách nhà nước, bảo đảm sự chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và cấp dưới được thông suốt, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, gần dân, sát dân, phục vụ Nhân dân tốt hơn. Mặc dù vậy, mô hình chính quyền đô thị vẫn tồn tại một số vướng mắc, bất cập như: việc thực hiện nguyên tắc, chế độ trách nhiệm trong thực thi công vụ của Chủ tịch UBND (người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương) còn chưa rõ nét; mức độ tự chủ về ngân sách và biên chế còn hạn chế, tác động đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị,...

Bốn là, tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp (nhất là cấp tỉnh) còn chưa tương xứng với vị trí, vai trò và yêu cầu, nhiệm vụ ngày càng cao của cơ quan đại diện, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, quyết định các vấn đề của địa phương, thực hiện giám sát và xu thế đẩy mạnh phân quyền từ Trung ương cho địa phương. Phần lớn đại biểu HĐND hoạt động kiêm nhiệm, một số giữ cương vị lãnh đạo trong các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương... nên đại biểu chưa có nhiều thời gian cho hoạt động của HĐND. Trong thực hiện quyền giám sát, nhiều đại biểu kiêm nhiệm vừa là chủ thể thực hiện giám sát, vừa là đối tượng chịu sự giám sát nên chưa thể hiện đầy đủ trách nhiệm của mình, còn né tránh, ngại va chạm trong chất vấn tại các kỳ họp, các cuộc giám sát nên chất lượng, hiệu quả giám sát có phần hạn chế.

Năm là, tổ chức và hoạt động của UBND các cấp còn chưa tinh gọn, hoạt động của UBND (nơi có tổ chức HĐND) vẫn còn nặng về sự điều hành của tập thể UBND mà chưa phát huy được thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính (Chủ tịch UBND) dẫn đến nhiều công việc hàng ngày của UBND cũng phải đưa ra tập thể UBND bàn hoặc biểu quyết, làm ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả, tính kịp thời của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; các quy định giao thẩm quyền điều hành hoạt động của UBND khi khuyết chức danh Chủ tịch UBND còn bất cập dẫn đến trong thời gian qua nhiều nơi hoạt

động của UBND bị ngừng trệ hoặc thực hiện việc điều hành hoạt động của UBND không đúng quy định của pháp luật hiện hành.

Từ những cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn nêu trên, việc xây dựng dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) để sửa đổi toàn diện nhằm thay thế Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) là cần thiết.

II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Nội vụ đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện các công việc sau:

1. Lập đề nghị xây dựng dự án Luật theo quy định của pháp luật.
2. Tổng kết thi hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.
3. Đăng tải hồ sơ dự án Luật trên Cổng Thông tin điện tử Chính phủ và Cổng Thông tin điện tử Bộ Nội vụ để lấy ý kiến Nhân dân.
4. Lấy ý kiến các bộ, ngành Trung ương; HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về hồ sơ dự án Luật. Tổ chức các cuộc họp, hội nghị, hội thảo để lấy ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học đối với hồ sơ dự án Luật³.
5. Gửi Bộ Tư pháp thẩm định hồ sơ dự án Luật⁴.
6. Căn cứ ý kiến góp ý của các bộ, ngành, địa phương và thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ đã tiếp thu, chỉnh lý và hoàn thiện hồ sơ xây dựng dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi).

III. MỤC ĐÍCH BAN HÀNH VÀ QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO

1. Mục đích ban hành

Sửa đổi căn bản, toàn diện và hợp lý các quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương để cụ thể hoá đầy đủ quy định của Hiến pháp năm 2013 và thể chế hoá các chủ trương, định hướng trong các Văn kiện, Nghị quyết của Đảng, nhằm tiếp tục đổi mới chính quyền địa phương theo hướng đẩy mạnh phân quyền giữa cơ quan nhà nước ở Trung ương với địa phương, tổ chức bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, bảo đảm sự thống nhất, thông suốt của nền hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

2. Quan điểm chỉ đạo

a) Bảo đảm thống nhất, đồng bộ với chủ trương thực hiện “cuộc cách mạng” về tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở nhằm tạo động lực đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

³ Tính đến ngày .../.../2024, Bộ Nội vụ đã nhận được ... ý kiến góp ý của Bộ, cơ quan Trung ương; ... ý kiến góp ý của HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (Ban tổng hợp tiếp thu, giải trình kèm theo).

⁴ Ngày .../.../2025, Bộ Tư pháp đã có Báo cáo thẩm định Bộ Nội vụ đã có Báo cáo về việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp (kèm theo).

b) Thể chế hoá đầy đủ các quan điểm chỉ đạo của Đảng, quy định của Hiến pháp năm 2013 nhằm tiếp tục đổi mới, sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương; đẩy mạnh phân quyền theo hướng “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”, góp phần xây dựng nền hành chính nhà nước thống nhất, thông suốt, chuyên nghiệp và hiện đại.

c) Bảo đảm vừa kế thừa những quy định còn phù hợp, vừa đổi mới căn bản nhằm hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt, thiết thực nâng cao hiệu quả quản trị, chuyển đổi số của chính quyền địa phương.

d) Quán triệt chủ trương của Trung ương, Quốc hội về việc “Luật chỉ quy định những vấn đề khung, những vấn đề có tính nguyên tắc, đúng thẩm quyền của Quốc hội” nhằm bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật.

đ) Khắc phục các hạn chế, bất cập, vướng mắc từ thực tiễn thi hành Luật trong thời gian qua.

IV. PHẠM VI, ĐỐI TƯỢNG TÁC ĐỘNG VÀ BỐ CỤC CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. Phạm vi điều chỉnh

Dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) sửa đổi toàn diện các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành, quy định về đơn vị hành chính và tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính.

2. Đối tượng tác động

Đối tượng tác động của Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) là toàn bộ cơ quan nhà nước từ Trung ương (Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ) và chính quyền địa phương, các thiết chế, cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc của chính quyền địa phương các cấp (từ cấp tỉnh đến cấp xã).

3. Bố cục

Dự thảo Luật gồm 08 chương, 70 điều (giảm 73 điều so với Luật hiện hành), cụ thể như sau:

- Chương I: Những quy định chung, gồm 8 điều (từ Điều 1 đến Điều 8). Chương này quy định về phạm vi điều chỉnh, các quy định chung về ĐVHC, tổ chức chính quyền địa phương ở từng loại ĐVHC; HĐND, UBND, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương và với Nhân dân.

- Chương II: Tổ chức ĐVHC, gồm 8 điều (từ Điều 9 đến Điều 16). Chương này quy định về nguyên tắc tổ chức ĐVHC; về lấy ý kiến Nhân dân, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC.

- Chương III: Phân định thẩm quyền giữa chính quyền địa phương các cấp, gồm 5 điều (từ Điều 17 đến Điều 21). Chương này quy định về nguyên tắc phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp, uỷ quyền giữa chính quyền địa phương các cấp.

- Chương IV: Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, gồm 16 điều (từ Điều 22 đến Điều 37). Chương này quy định về nhiệm vụ, quyền hạn chung của chính quyền địa phương, HĐND, UBND các cấp; nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính quyền địa phương, HĐND, UBND, Chủ tịch UBND ở từng ĐVHC.

- Chương V: Tổ chức và hoạt động của HĐND, gồm 14 điều (từ Điều 38 đến Điều 51). Chương này quy định cơ cấu tổ chức của HĐND và hoạt động của HĐND.

- Chương VI: Tổ chức và hoạt động của UBND, gồm 10 điều (từ Điều 52 đến Điều 61). Chương này quy định cơ cấu tổ chức của UBND các cấp và chế độ làm việc, hoạt động của UBND ở từng ĐVHC.

- Chương VII: Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong một số trường hợp đặc biệt, gồm 6 điều (từ Điều 62 đến Điều 67). Chương này quy định về tổ chức, hoạt động của HĐND, UBND trong các trường hợp giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC.

- Chương VIII: Hiệu lực thi hành, gồm 3 điều (từ Điều 68 đến Điều 70). Chương này quy định về hiệu lực thi hành, điều khoản chuyển tiếp, điều khoản áp dụng về phân định thẩm quyền giữa Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các luật chuyên ngành và việc hướng dẫn thực hiện Luật.

V. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN VÀ ĐIỂM MỚI CỦA DỰ ÁN LUẬT

Trên cơ sở kế thừa các quy định còn phù hợp của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và cụ thể hoá 05 chính sách tại Đề nghị xây dựng dự án Luật đã được Chính phủ thông qua, dự thảo Luật có những điểm mới chủ yếu sau đây:

1. Về tổ chức đơn vị hành chính, thành lập, giải thể, nhập chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC

Kế thừa các quy định về tổ chức ĐVHC và thành lập, giải thể, nhập chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC tại Luật hiện hành, đồng thời cụ thể hoá nội dung chính sách 5 tại Đề nghị xây dựng Luật, dự thảo Luật quy định theo hướng:

a) Đổi tên chương và thứ tự của Chương II Tổ chức đơn vị hành chính⁵ để bảo đảm phù hợp với Hiến pháp năm 2013 (Điều 110 của Hiến pháp năm 2013 quy định về tổ chức ĐVHC trước Điều 111 về tổ chức chính quyền địa phương tại các ĐVHC).

⁵ Luật năm 2015 (sửa đổi năm 2019) quy định các nội dung này tại Chương VIII Thành lập, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC.

b) Bổ sung nguyên tắc "Tổ chức đơn vị hành chính được thực hiện trên cơ sở quy hoạch tổng thể về đơn vị hành chính quốc gia và từng địa phương phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội" và "Thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính chưa đạt tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật nhằm tổ chức hợp lý đơn vị hành chính các cấp" nhằm thể chế hoá chủ trương của Đảng về sắp xếp ĐVHC.

c) Quy định cụ thể về lấy ý kiến Nhân dân và trình tự, thủ tục thành lập, giải thể, nhập chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC để thể chế hoá khoản 2 Điều 110 Hiến pháp năm 2013, đồng thời bảo đảm mục tiêu đơn giản hoá quy trình, thủ tục trong việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới ĐVHC, tạo thuận lợi cho việc tiếp tục sắp xếp ĐVHC các cấp trong thời gian tới.

2. Về phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp, ủy quyền giữa các cấp chính quyền địa phương

a) Việc quy định các nguyên tắc về phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền, ủy quyền giữa các cấp chính quyền địa phương tại Luật này là cơ sở pháp lý quan trọng để xác định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương tại Luật này và các luật chuyên ngành, bảo đảm mục tiêu "mỗi nhiệm vụ chỉ giao cho một cấp chính quyền địa phương thực hiện", "chính quyền địa phương cấp nào giải quyết sát thực tiễn, hiệu quả hơn thì giao chính quyền địa phương cấp đó thực hiện". Với mục tiêu như vậy và để thể hiện vai trò quan trọng, dự thảo Luật đã quy định một chương riêng về phân định thẩm quyền giữa chính quyền địa phương các cấp (Chương III).

b) Về nguyên tắc phân định thẩm quyền: Điều 19 dự thảo Luật kế thừa 04 nguyên tắc quy định tại Luật năm 2015 và bổ sung 02 nguyên tắc, gồm: (1) Chính quyền địa phương cấp tỉnh ban hành chiến lược, chính sách trên địa bàn, quản lý nhà nước thống nhất về chiến lược, chính sách và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia từ trung ương đến địa phương. Chính quyền địa phương cấp huyện, cấp xã là cấp tổ chức thực hiện, không ban hành chính sách; (2) Chính quyền địa phương các cấp tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định các vấn đề của địa phương đã được luật quy định. Cơ quan nhà nước ở Trung ương hỗ trợ, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã giao cho chính quyền địa phương trong luật; thực hiện việc giám sát, kiểm tra quá trình thực hiện của chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật.

c) Về phân quyền: Kế thừa quy định của Luật hiện hành "việc phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong luật", đồng thời bổ sung quy định trong trường hợp cần thiết, để giải quyết yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và phòng chống thiên tai, dịch bệnh, Quốc hội giao Chính phủ điều chỉnh nội dung phân quyền cho chính quyền địa phương khác với quy định của luật, bảo đảm tính linh hoạt, hạn chế việc phải sửa đổi, bổ sung số lượng lớn các luật hiện hành đang quy định về

nhệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp trong các ngành, lĩnh vực khác với các nguyên tắc tại Luật này.

d) Về phân cấp, uỷ quyền: Nhằm khắc phục các hạn chế, bất cập của Luật hiện hành, dự thảo Luật đã quy định cụ thể chủ thể phân cấp, uỷ quyền, chủ thể nhận phân cấp, uỷ quyền; điều kiện thực hiện phân cấp, uỷ quyền và trách nhiệm của các cơ quan trong thực hiện nhiệm vụ phân cấp, uỷ quyền. Theo đó, dự thảo Luật đã mở rộng chủ thể được phân cấp, uỷ quyền và chủ thể nhận phân cấp, uỷ quyền nhằm tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; quy định chặt chẽ các điều kiện thực hiện phân cấp, uỷ quyền; các trường hợp không phân cấp, uỷ quyền và trách nhiệm của cơ quan phân cấp, uỷ quyền phải bảo đảm các điều kiện để cơ quan nhận phân cấp, uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ nhằm hạn chế việc phân cấp, uỷ quyền tràn lan.

3. Về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp

Cụ thể hoá chính sách 2 tại Đề nghị xây dựng Luật và trên cơ sở nguyên tắc “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”, “rõ việc, rõ người, rõ trách nhiệm”, dự thảo Luật quy định theo hướng:

a) Quy định những nhiệm vụ, quyền hạn chung của chính quyền địa phương, HĐND và UBND các cấp được cụ thể hoá trên cơ sở quy định tại các Điều 112, 113 và 114 của Hiến pháp năm 2013. Việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung của chính quyền địa phương, HĐND và UBND các cấp cũng nhằm tránh lặp lại quy định này trong quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, HĐND và UBND ở mỗi ĐVHC.

b) Ngoài các nhiệm vụ, quyền hạn chung, căn cứ vào đặc điểm đô thị, nông thôn, hải đảo của mỗi ĐVHC, dự thảo Luật quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, HĐND và UBND mỗi ĐVHC nhằm: (1) phân định nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền địa phương; (2) phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa HĐND và UBND ở mỗi ĐVHC; (3) Phân định nhiệm vụ, quyền hạn của UBND và Chủ tịch UBND các cấp.

c) Để thể chế nguyên tắc phân định thẩm quyền, dự thảo Luật đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương cấp tỉnh bao gồm ban hành chiến lược, chính sách, quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực và quyết định những nội dung quan trọng trên địa bàn cấp tỉnh; chính quyền địa phương cấp huyện tổ chức thực hiện những công việc mà chính quyền địa phương cấp xã không có khả năng thực hiện (không ban hành chính sách); chính quyền địa phương cấp xã thực hiện các công việc cụ thể trên địa bàn trong khả năng của mình.

d) Việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất chặt chẽ với việc thiết kế mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

4. Về mô hình tổ chức chính quyền địa phương

Để thể chế hoá yêu cầu của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về việc "*tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với các địa bàn đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; giảm cấp chính quyền; xây dựng mô hình quản trị chính quyền địa phương phù hợp với từng địa bàn*"; quán triệt quan điểm chỉ đạo của Lãnh đạo Đảng, Quốc hội, Chính phủ và Ban Chỉ đạo Trung ương về tổng kết Nghị quyết số 18-NQ/TW về việc thực hiện “cuộc cách mạng” về tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị; sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; kiên quyết xóa bỏ các tổ chức trung gian, đồng thời nhằm phát huy những kết quả tích cực đã đạt được của việc tổ chức chính quyền đô thị tại các thành phố trong thời gian qua, dự thảo Luật quy định mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng:

a) Đối với ĐVHC đô thị: Không tổ chức cấp chính quyền (không tổ chức HĐND) mà chỉ tổ chức chính quyền địa phương là UBND tại quận, phường, thị trấn;

b) Đối với ĐVHC nông thôn: Không tổ chức cấp chính quyền (không tổ chức HĐND) mà chỉ tổ chức chính quyền địa phương là UBND tại xã.

c) Đối với ĐVHC ở hải đảo: các huyện đảo không tổ chức ĐVHC cấp xã trực thuộc.

d) Đối với đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt: tổ chức chính quyền địa phương do Quốc hội quy định khi thành lập đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đó.

đ) Quy định tại dự thảo nhằm bảo đảm đạt được mục tiêu phân biệt chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và thống nhất với nguyên tắc tăng cường thẩm quyền của chính quyền địa phương cấp tỉnh và giảm dần về cấp cơ sở, cấp cơ sở chỉ là cấp tổ chức thực thi pháp luật.

5. Về cơ cấu tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND các cấp

Nhằm bảo đảm tinh gọn tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND, UBND; tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, dự thảo Luật quy định theo hướng:

a) Đối với HĐND: (1) Quy định khung về số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách: không quá 25% đối với HĐND cấp tỉnh và 20% đối với HĐND cấp huyện; (2) Quy định khung số lượng các Ban của HĐND, cụ thể: HĐND tỉnh không quá 03 Ban; HĐND thành phố trực thuộc Trung ương không quá 04 Ban; HĐND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương không quá 02 Ban; (3) Giao HĐND quyết định thành lập các Ban và quyết định số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách của HĐND bảo đảm phù hợp với thực tiễn của địa phương.

b) Đối với UBND: phân biệt cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc và hoạt động của UBND tại ĐVHC tổ chức cấp chính quyền địa phương (có tổ chức HĐND) và UBND tại ĐVHC không tổ chức cấp chính quyền địa phương (không tổ chức HĐND), cụ thể:

- UBND tại ĐVHC tổ chức cấp chính quyền địa phương (có tổ chức HĐND): (1) Cơ cấu tổ chức có các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch và một số Ủy viên UBND⁶; (2) Chính phủ quy định khung số lượng Phó Chủ tịch, Ủy viên UBND; khung số lượng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện và giao thẩm quyền cho HĐND các cấp quyết định số lượng Phó Chủ tịch UBND; số lượng, cơ cấu thành viên UBND; số lượng, tên gọi cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện; (3) UBND hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch UBND và từng thành viên Ủy ban nhân dân; (4) Quy định rõ các nhiệm vụ của UBND phải thảo luận và quyết nghị tập thể; các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND được uỷ quyền cho Chủ tịch UBND thực hiện; (5) Quy định theo hướng mở rộng thẩm quyền riêng của Chủ tịch UBND.

- UBND tại đơn vị không tổ chức cấp chính quyền địa phương (không tổ chức HĐND): (1) Cơ cấu tổ chức của UBND gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch UBND (không có chức danh Ủy viên UBND); (2) UBND làm việc theo chế độ thủ trưởng; (3) Chủ tịch UBND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của UBND theo quy định của pháp luật.

c) Bổ sung quy định về giao phụ trách điều hành hoạt động của UBND trong trường hợp khuyết Chủ tịch UBND và chưa giao quyền Chủ tịch UBND nhằm bảo đảm sự thông suốt của cơ quan hành chính, khắc phục vướng mắc liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, giao quyền, uỷ quyền trong trường hợp khuyết Chủ tịch UBND trong thời gian qua.

VI. VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN

Trong quá trình soạn thảo dự án Luật, còn có ý kiến khác nhau liên quan đến mô hình tổ chức chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ báo cáo và xin ý kiến cụ thể như sau:

1. Loại ý kiến thứ nhất: Đề nghị không tổ chức HĐND tại quận, xã, phường, thị trấn; các ĐVHC khác (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương) tổ chức cấp chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND.

Loại ý kiến này cơ bản kế thừa mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng, Hải Phòng và thành phố Hồ Chí Minh (không tổ chức HĐND tại quận, phường) và thực hiện chủ trương của Đảng về giảm cấp chính quyền địa phương (giảm toàn bộ cấp chính quyền địa phương cấp xã).

2. Loại ý kiến thứ hai: Đề nghị không tổ chức HĐND tại huyện, quận, phường; các ĐVHC khác (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, xã, thị trấn) tổ chức cấp chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND.

Loại ý kiến này cơ bản kế thừa mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng, Hải Phòng và thành phố Hồ Chí Minh (không tổ chức HĐND tại

⁶ Không quy định Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND như Luật năm 2015 (sửa đổi năm 2019).

quận, phường) và kế thừa kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường thực hiện ở 10 tỉnh, thành phố (với 67 huyện, 32 quận, 483 phường) giai đoạn 2009 - 2015 theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội.

3. Qua đánh giá tác động, Bộ Nội vụ thấy rằng, việc thực hiện mô hình tổ chức theo loại ý kiến thứ nhất phù hợp với chủ trương của Đảng về: (1) Phân biệt mô hình chính quyền địa phương ở địa bàn đô thị, nông thôn (ở ĐVHC thuần đô thị tổ chức 01 cấp chính quyền và 02 cấp hành chính; ở ĐVHC thuần nông thôn hoặc xen lẫn đô thị và nông thôn thì tổ chức 02 cấp chính quyền và 03 cấp hành chính); (2) Giảm cấp chính quyền địa phương cấp xã (ở cấp xã chỉ tổ chức chính quyền địa phương là UBND)⁷; (3) Phù hợp với quan điểm về phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương, trong đó cấp xã là cấp tổ chức thực thi, không ban hành chủ trương, chính sách, biện pháp, do vậy không tổ chức HĐND (cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương); (4) Việc thực hiện theo loại ý kiến này cũng bảo đảm tăng cường thực hiện dân chủ ở cơ sở, theo đó, tại ĐVHC cơ sở (cấp xã) người dân tăng cường thực hiện dân chủ trực tiếp (trực tiếp đối thoại, phản ánh, kiến nghị với UBND cấp xã) mà không cần thông qua cơ quan đại diện; rút ngắn khoảng cách giữa người dân và chính quyền địa phương ở cơ sở; (5) Bộ Nội vụ đã có văn bản đề nghị các địa phương thăm dò ý kiến của HĐND, UBND tại tất cả các xã, thị trấn, kết quả có ... HĐND xã, thị trấn (đạt tỷ lệ ...%) và ... UBND xã, thị trấn (đạt tỷ lệ ...%) đồng ý phương án tại xã, thị trấn không tổ chức cấp chính quyền địa phương (không tổ chức HĐND).

Từ những lý do nêu trên, Bộ Nội vụ thống nhất với loại ý kiến thứ nhất và dự thảo Luật đang thể hiện theo loại ý kiến này.

Trên đây là Tờ trình Chính phủ về dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi), Bộ Nội vụ kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- TTgCP, các PTTgCP (để b/c);
- Bộ Tư pháp;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ trưởng Phạm Thị Thanh Trà;
- Thứ trưởng Trương Hải Long;
- Lưu: VT, CQĐP (2b).

BỘ TRƯỞNG

Phạm Thị Thanh Trà

⁷ Thực hiện theo loại ý kiến này, dự kiến giảm được 10.033 đại biểu HĐND cấp xã hoạt động chuyên trách (trung bình 01 ĐVHC cấp xã có 0 đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách là Phó Chủ tịch HĐND) từ đó tiết kiệm được phân chi ngân sách cho hoạt động của các cơ quan HĐND cấp xã và đại biểu HĐND cấp xã.