QUỐC HỘI	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Nghị quyết số: 56/2017/QH14	

NGHỊ QUYẾT
Về việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả

QUỐC HỘI

Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

Căn cứ Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân số 87/2015/QH13;

Căn cứ Nghị quyết số 14/2016/QH14 ngày 27 tháng 7 năm 2016 của Quốc hội về Chương trình giám sát của Quốc hội năm 2017 và Nghị quyết số 20/2016/QH14 ngày 28 tháng 7 năm 2016 của Quốc hội về thành lập Đoàn giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2016;

Trên cơ sở xem xét Báo cáo số 08/BC-ĐGS ngày 12 tháng 10 năm 2017 của Đoàn giám sát của Quốc hội về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2016 và ý kiến của đại biểu Quốc hội;

QUYẾT NGHỊ:

Điều 1.

Tán thành nội dung Báo cáo kết quả giám sát số 08/BC-ĐGS ngày 12 tháng 10 năm 2017 của Đoàn giám sát của Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.

Trong giai đoạn 2011 - 2016, việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật về đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị nói chung, cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước nói riêng đã đạt những kết quả quan trọng, đóng góp tích cực vào thành tựu chung của đất nước. Hệ thống pháp luật về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tiếp tục được hoàn thiện. Bộ máy hành

chính nhà nước từng bước được kiện toàn. Chính phủ, các Bộ, ngành trung ương và chính quyền địa phương đã nỗ lực và quyết tâm thực hiện chủ trương cải cách tổ chức bộ máy, đổi mới phương thức làm việc, cải cách thủ tục hành chính, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động.

Tuy nhiên, pháp luật về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước vẫn chưa đồng bộ, còn chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu thống nhất. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ chậm được điều chỉnh. Tổ chức bộ máy bên trong các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân còn nhiều đầu mối, nhiều tầng nấc, chưa tinh gọn, hoạt động chưa thực sự hiệu lực, hiệu quả, thời gian xử lý công việc còn chậm. Việc thực hiện xã hội hóa, giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập còn hạn chế. Quản lý biên chế tại nhiều Bộ, ngành, địa phương chưa nghiêm; cơ cấu công chức chưa hợp lý, số lượng cấp phó ở một số đơn vị vượt quy định, còn mất cân đối về tỷ lệ giữa người giữ chức danh lãnh đạo, quản lý, giữ hàm cấp với công chức tham mưu, giúp việc. Việc xây dựng và thực hiện đề án vị trí việc làm còn nhiều khó khăn, vướng mắc, tính khả thi không cao; tinh giản biên chế chưa đạt mục tiêu đề ra.

Những hạn chế, yếu kém trong cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước do nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân chủ quan là chủ yếu. Công tác chỉ đạo, điều hành cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước chưa thực sự quyết liệt, thiếu đồng bộ, chưa phát huy được tính chủ động, sáng tạo của từng cơ quan, tổ chức, địa phương. Một số chủ trương, chính sách của Đảng chưa được triển khai đồng bộ, thể chế hóa còn chậm và chưa đầy đủ; tổ chức thực hiện hiệu quả chưa cao. Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm chưa được tiến hành thường xuyên, nghiêm túc.

Điều 2.

Việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả trong thời gian tới phải được tiến hành toàn diện, đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị, có lộ trình cụ thể, gắn với cải cách thủ tục hành chính, tinh giản biên chế, cải cách tiền lương, trong đó tập trung vào các nhiệm vụ, giải pháp sau đây:

1. Tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, bảo đảm đồng bộ, đầy đủ, kịp thời, hiệu quả. Khẩn trương rà soát để sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước và quản lý biên chế, đặc biệt là Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức.

Không lồng ghép các quy định về tổ chức bộ máy, biên chế vào các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thuộc lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước; trường hợp cần thiết thì phải có quy trình thẩm định, thẩm tra, đánh giá tác động chặt chẽ để Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có cơ sở xem xét, quyết định.

2. Tiếp tục rà soát điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước:

a) Rà soát, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, của từng cấp chính quyền địa phương nhằm khắc phục tình trạng cắt khúc, chồng chéo hoặc bỏ trống nhiệm vụ trong quản lý nhà nước, bảo đảm sự liên thông, đồng bộ, thống nhất, gắn kết chặt chẽ giữa các bộ phận; thực hiện có hiệu quả nguyên tắc một cơ quan thực hiện nhiều việc nhưng một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính. Phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể, cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu;

b) Đẩy mạnh phân quyền, phân cấp trong quản lý nhà nước giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, chính quyền địa phương và giữa chính quyền cấp trên với chính quyền cấp dưới; giao quyền chủ động cho cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm, đồng thời tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và kiểm soát quyền lực hiệu quả;

c) Rà soát, chuyển một số nhiệm vụ mà các Bộ, ngành, cơ quan nhà nước không cần thiết phải thực hiện cho tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp đảm nhận. Thực hiện lộ trình sắp xếp lại và giảm tối đa việc Nhà nước tham gia trực tiếp vào hoạt động kinh tế thông qua các doanh nghiệp nhà nước;

d) Xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp xã. Xây dựng thôn, tổ dân phố thực sự là

hình thức tự quản của cộng đồng dân cư, không làm thay nhiệm vụ của chính quyền cấp cơ sở.

3. Tiếp tục sắp xếp cơ cấu tổ chức các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn với các tiêu chí cụ thể. Mô hình và quy mô tổ chức bộ máy phải phù hợp với tính chất, đặc điểm, chức năng, nhiệm vụ của từng loại cơ quan, đơn vị, địa phương:

a) Kiện toàn cơ cấu tổ chức của Chính phủ theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu xây dựng nền hành chính dân chủ, hiện đại, chuyên nghiệp, năng động. Nghiên cứu, xây dựng Đề án cơ cấu tổ chức của Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (2021 - 2026), trong đó điều chỉnh hợp lý ngành, lĩnh vực quản lý giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ để xác định hợp lý số lượng các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

b) Xác định rõ tiêu chí thành lập phòng, vụ, cục, tổng cục và tương đương thuộc các Bộ, cơ quan ngang Bộ căn cứ vào vị trí, chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ công tác, số lượng vị trí việc làm và số công chức, đầu mối trực thuộc tối thiểu cần có đối với từng loại đơn vị.

Căn cứ vào các tiêu chí, nguyên tắc chung, Bộ, cơ quan ngang Bộ sắp xếp lại cơ cấu tổ chức bên trong để giảm tối đa cấp trung gian, thu gọn đầu mối, giảm biên chế, giảm số lượng lãnh đạo cấp phó và người giữ "hàm" lãnh đạo, quản lý; sắp xếp lại tổ chức bộ máy ở một số lĩnh vực tổ chức theo ngành dọc hoặc đã phân cấp cho địa phương quản lý. Không chuyển các vụ thành cục, tổng cục; không thành lập mới phòng trong vụ tham mưu thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, trường hợp đặc biệt phải đáp ứng tiêu chí cụ thể do Chính phủ quy định. Các quyết định thành lập tổ chức, tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức, viên chức không đúng tiêu chí, tiêu chuẩn phải bị thu hồi, hủy bỏ;

c) Làm rõ chức năng, nhiệm vụ, tính chất và yêu cầu hoạt động của cơ quan thuộc Chính phủ phù hợp với đặc thù công việc để xác định mô hình tổ chức thích hợp, không áp dụng mô hình tổ chức như của các Bộ;

d) Sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính ở địa phương theo hướng thu gọn đầu mối, giảm cấp trung gian, tăng cường quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Không nhất thiết cấp trên có cơ quan, tổ chức nào thì cấp dưới có cơ quan, tổ chức đó và ngược

lại; các cơ quan, đơn vị cùng cấp ở các địa phương khác nhau không nhất thiết phải có mô hình tổ chức bộ máy giống nhau.

Căn cứ vào quy định khung của Chính phủ và điều kiện cụ thể, chính quyền địa phương tổ chức rà soát, sắp xếp tổ chức bên trong của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện theo hướng kiên quyết thu gọn đầu mối. Nghiên cứu thí điểm việc hợp nhất một số cơ quan có nhiệm vụ tương đồng ở cấp tỉnh, cấp huyện ở những nơi có đủ điều kiện. Thực hiện thí điểm hợp nhất Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, Văn phòng Hội đồng nhân dân và Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành một văn phòng tham mưu, giúp việc chung;

đ) Rà soát, giảm số lượng các ban chỉ đạo, tổ chức phối hợp liên ngành ở cả Trung ương và địa phương; giải thể những tổ chức không hoạt động hoặc hoạt động không hiệu quả. Sắp xếp lại các đơn vị, văn phòng chuyên trách giúp việc các ban chỉ đạo, tổ chức phối hợp liên ngành; chỉ duy trì đơn vị chuyên trách giúp việc hiện có nếu thực sự cần thiết nhưng phải bảo đảm tinh gọn, hiệu quả.

Từ năm 2018, khi thành lập mới ban chỉ đạo, tổ chức liên ngành phải xác định cụ thể thời hạn hoạt động. Kiên quyết không thành lập mới các ban chỉ đạo, tổ chức phối hợp liên ngành làm phát sinh bộ phận chuyên trách, tăng biên chế;

e) Xác định tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập các đơn vị sự nghiệp công lập, trên cơ sở đó khẩn trương sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp công lập theo ngành, theo lĩnh vực và nhu cầu của thị trường, xã hội; không bố trí, tổ chức theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Thực hiện xã hội hóa dịch vụ công, đẩy mạnh việc giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập, trước hết là các cơ sở giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp, các cơ sở y tế, các tổ chức khoa học và công nghệ,... ở địa bàn có khả năng xã hội hóa cao.

4. Từng bước thực hiện sáp nhập, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã bảo đảm đúng tiêu chí quy định; đổi mới việc phân loại đơn vị hành chính để làm cơ sở xác định cơ cấu tổ chức bộ máy và biên chế phù hợp với quy mô và đặc thù từng loại đơn vị hành chính. Rà soát tiêu chí và sắp xếp lại thôn, tổ dân phố nhằm giảm đầu mối, giảm số người hoạt động không chuyên trách, tăng cường hiệu quả hoạt động.

5. Thực hiện tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động, bảo đảm đến năm 2021 giảm được 10% so với biên chế giao năm 2015:

a) Hoàn thiện tiêu chí để xác định biên chế công chức, số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập, cơ cấu công chức, viên chức của các Bộ, ngành, địa phương, gắn với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi, tính chất công việc, tiêu chuẩn chức danh cán bộ, công chức và trên cơ sở xác định vị trí việc làm một cách khoa học, sát thực tế; tránh việc áp đặt bình quân giữa các Bộ, ngành, địa phương. Hoàn thiện quy định về số lượng lãnh đạo cấp phó tối đa trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Quản lý chặt chẽ biên chế trong các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước. Chấm dứt việc tự phê duyệt và giao biên chế công chức, số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập vượt quá số lượng đã được cơ quan có thẩm quyền giao hoặc thẩm định; chấm dứt sử dụng lao động hợp đồng để làm công việc chuyên môn, nghiệp vụ có tính chất thường xuyên trong cơ quan hành chính nhà nước;

b) Đổi mới công tác đánh giá cán bộ, công chức, viên chức bảo đảm đánh giá đúng, khách quan, công bằng, công khai, khắc phục tình trạng bình quân, nể nang trong đánh giá. Xây dựng tiêu chuẩn, tiêu chí đánh giá kết quả, hiệu quả thực thi công vụ, nhiệm vụ của cán bộ, công chức, viên chức để làm cơ sở xác định đối tượng cần tinh giản biên chế một cách khoa học, chính xác, thuyết phục;

c) Kết hợp hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của tập thể và cá nhân trong việc sắp xếp, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại và nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và thu hút những người có đức, có tài vào làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước;

d) Đề cao trách nhiệm của người đứng đầu trong thực hiện tinh giản biên chế và sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức theo đề án vị trí việc làm, bảo đảm thực hiện nghiêm yêu cầu của Trung ương về vấn đề này; coi đây là một tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị;

đ) Đẩy mạnh cải cách chế độ tiền lương và chế độ, chính sách đãi ngộ khác cho cán bộ, công chức, viên chức. Thực hiện việc khoán kinh phí chi trả phụ cấp cho những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố. Đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, từng bước thay thế việc trả lương từ nguồn ngân sách nhà nước bằng nguồn thu sự nghiệp.

6. Tiếp tục thực hiện cải cách thủ tục hành chính, tin học hóa quản lý hành chính nhà nước, thực hiện Chính phủ điện tử, chính quyền điện tử, đổi mới phương thức làm việc, giảm hội họp, giảm giấy tờ hành chính, đáp ứng các điều kiện cần thiết khác cho công tác cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước.

7. Thường xuyên thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm pháp luật trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; lấy kết quả thực hiện việc sắp xếp bộ máy, tinh giản biên chế là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá sự tín nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị, người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn.

Điều 3.

1. Chính phủ chỉ đạo các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, khẩn trương rà soát các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và những văn bản quy phạm pháp luật khác có vướng mắc, bất cập để kịp thời sửa đổi, bổ sung, ban hành mới theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Tại kỳ họp thứ 5 (tháng 5 năm 2018), Chính phủ báo cáo Quốc hội kết quả rà soát. Đối với các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã rõ về phạm vi, nội dung sửa đổi, bổ sung, bảo đảm yêu cầu về hồ sơ, thủ tục thì báo cáo để Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Đối với các nội dung cần được tiếp tục tổng kết, nghiên cứu thì phải xác định rõ lộ trình sửa đổi, bổ sung, ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật tương ứng.

2. Trong năm 2018, Chính phủ hoàn thành việc ban hành các văn bản sau đây để làm cơ sở cho việc sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế:

a) Các văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và tiêu chí thành lập phòng, vụ, cục, tổng cục và tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ (hoàn thành trước tháng 7 năm 2018);

b) Các văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, trong đó xác định khung số

lượng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và khung số lượng cấp phó của các cơ quan này; văn bản hướng dẫn công tác tham mưu, giúp việc, phục vụ hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã (hoàn thành trước tháng 7 năm 2018);

c) Văn bản về tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập các đơn vị sự nghiệp công lập theo ngành, lĩnh vực;

d) Văn bản về tiêu chí để xác định biên chế công chức, số lượng người làm việc, cơ cấu công chức, viên chức của các Bộ, ngành, địa phương; tiêu chí đánh giá kết quả thực thi công vụ của cán bộ, công chức, viên chức để làm cơ sở xác định đối tượng tinh giản biên chế.

3. Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương các cấp, căn cứ vào các tiêu chí, quy định của cơ quan có thẩm quyền, chủ động tiến hành sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế ở cơ quan, tổ chức, đơn vị mình.

Đối với những việc mới, chưa có quy định hoặc quy định không còn phù hợp thì báo cáo cơ quan có thẩm quyền cho phép thực hiện thí điểm, vừa làm vừa rút kinh nghiệm; những việc chưa rõ, phức tạp, nhạy cảm, còn có ý kiến khác nhau thì tiếp tục nghiên cứu, tổng kết để kiến nghị chủ trương, giải pháp phù hợp.

4. Tại kỳ họp thứ 10 (tháng 10 năm 2020), Chính phủ báo cáo Quốc hội kết quả sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế trong hệ thống các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước theo các nội dung của Nghị quyết này.

Điều 4.

1. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, chỉ đạo và tổ chức thực hiện Nghị quyết này.

2. Chính phủ ban hành Chương trình hành động để thực hiện có hiệu quả Nghị quyết này gắn với việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

3. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát việc thực hiện Nghị quyết này.

Nghị quyết này được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 24 tháng 11 năm 2017.

CHỦ TỊCH QUỐC HỘI

Nguyễn Thị Kim Ngân