|  |  |
| --- | --- |
| **THANH TRA CHÍNH PHỦ** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
|  | *Hà Nội, ngày tháng 12 năm 2019* |

**BÁO CÁO**

**ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH
*Dự án Luật Thanh tra (sửa đổi)***

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN**

**1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

- Luật thanh tra được Quốc hội thông qua ngày 15/11/2010, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2011. Việc ban hành Luật thanh tra là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc tiếp tục hoàn thiện thể chế, thúc đẩy quá trình đổi mới về tổ chức và hoạt động thanh tra. Trên cơ sở đó, tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra ngày càng được kiện toàn theo hướng chuyên nghiệp và hiệu quả, cũng như khẳng định được vị trí, vai trò là công cụ hữu hiệu giúp thủ trưởng cơ quan cùng cấp trong công tác quản lý Nhà nước. Tuy nhiên, sau gần 10 năm thực hiện, Luật Thanh tra cũng đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập, cụ thể là:(i) bộ máy các cơ quan thanh tra nói chung còn cồng kềnh, dàn trải, thiếu tính hệ thống, thiếu gắn kết nên hoạt động kém hiệu quả; (ii) Việc phân định thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành không hợp lý nên dẫn tới chồng chéo, trùng lặp về thời gian, nội dung, phạm vi thanh tra, làm giảm hiệu lực hiệu quả, gây khó khăn, phiền hà cho cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra; (iii)thời gian thanh tra kéo dài; nội dung tranh tra chưa rõ ràng, có khi vượt ra ngoài thẩm quyền quản lý; (iv) thẩm quyền của các cơ quan thanh tra còn hạn chế, các cơ quan thanh tra chỉ có quyền kiến nghị, đề xuất mà không có thẩm quyền quyết định xử lý nên gặp khó khăn trong thực hiện nhiệm vụ, nhất là trong xử lý các vi phạm pháp luật phát hiện qua thanh tra và xử lý các trường hợp không thực hiện kết luận thanh tra; (v) quyền của người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh travà thành viên Đoàn thanh tra trong quá trình tiến hành thanh tra còn mang nặng tính hình thức, chưa thực chất nên chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao; (vi) tổ chức và hoạt động của Đoàn thanh tra còn nhiều bất cập, hạn chế và được thực hiện thiếu thống nhất, trong khi đó còn thiếu các quy định để đưa ra những biện pháp hữu để giám sát đối với các thành viên Đoàn thanh tra; (vii)kết luận thanh trachậm được ban hành, nội dung kết luận thanh tra chưa làm rõ được dấu hiệu vi phạm, kiến nghị xử lý chưa cụ thể; (viii) việc thi hành kết luận, quyết định xử lý về thanh tra còn bị buông lỏng do Luật Thanh tra chưa quy định rõ, cụ thể về vấn đề này nên thiếu cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện; (vii) việc đôn đốc việc thực hiện kết luận, quyết định xử lý về thanh tra còn mang nặng tính hình thức, chưa có những quy định cụ thể về trách nhiệm và sự phối kết hợp giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc đôn đốc thực hiện kết luận, quyết định xử lý về thanh tra, bê cạnh đó Luật cũng còn thiếu các quy định để xử lý đối với từng nhóm đối tượng có hành vi vi phạm.

- Việc thực thi Hiến pháp năm 2013 đang đặt ra yêu cầu đối với ngành Thanh tra thực hiện hiệu quả hơn các chức năng, nhiệm vụ về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường cũng như hội nhập quốc tế cũng đòi hỏi ngành Thanh tra cần phải đổi mới tổ chức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động nhằm theo kịp và phù hợp với yêu cầu của sự phát triển và hội nhập quốc tế. Đồng thời, thực hiện đầy đủ, hiệu quả các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

- Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2009 ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 đã chỉ rõ cần đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới, bảo đảm mọi hoạt động đều chịu sự thanh tra, kiểm tra của Chính phủ; tăng cường tính độc lập và chịu trách nhiệm của các cơ quan thanh tra; đổi mới phương thức hoạt động của các cơ quan thanh tra theo hướng cơ quan theo cấp hành chính chuyển mạnh sang thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hành chính và tăng cường thanh tra việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ công vụ, thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng, cơ quan theo ngành, lĩnh vực tập trung vào thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; tăng cường hiệu lực thi hành các kết luận của các cơ quan thanh tra.

Từ những vấn đề nêu trên cho thấy việc nghiên cứu và xây dựng Luật Thanh tra (sửa đổi) là rất cần thiết, đáp ứng yêu cầu đổi mới về tổ chức và hoạt động thanh tra theo hướng tinh giản, gọn nhẹ, chính quy và hoạt động hiệu quả; đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động, đồng thời đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hiện nay.

**2. Mục tiêu xây dựng chính sách**

**-** Xây dựng hệ thống các cơ quan thanh tra theo hướng thu gọn đầu mối, tăng cường tính hệ thống; đáp ứng được yêu cầu của tình hình thức tiễn, khắc phục được những hạn chế, bất cập của hiện nay.

- Hoạt động thanh tra được phân định theo chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền: các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính thực hiện việc thanh tra đối với các cơ quan và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước; các cơ quan thanh tra ngành, lĩnh vực thanh tra việc chấp hành pháp luật và xử lý vi phạm của các tổ chức, cá nhân trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, đặc biệt là các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến đời sống hàng ngày và lợi ích của người dân.

- Tăng cường kỷ cương, kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức thanh tra; chuẩn hóa về tổ chức và hoạt độngcủa Đoàn thanh tra, đồng thời có biện pháp hữu hiệu để giám sáthoạt động của Đoàn thanh tra và xử lý nghiêm khắc những người có hành vi vi phạm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thanh tra.

- Khắc phục việc ban hành kết luận thanh tra chậm tiến độ, nội dung không rõ ràng, không đưa ra được những hình thức xử lý cụ thể .

- Quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý Nhà nước, đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thực hiện kết luận, quyết định xử lý về thanh tra ; trách nhiệm của cơ quan thanh tra trong theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện, đồng thời quy định cụ thể về việc xử lý vi phạm đối với người có hành vi vi phạm.

- Bảo đảm sự phù hợp với Hiến phápnăm 2013, Luật tổ chức chính phủ 2015; Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới, xắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực hiệu quả; Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2009 của Chính phủ ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020; Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030(ban hành kem theo Quyết định số 2213/QĐ-TTg ngày 08/12/2015 củaThủ tướng Chính phủ).

**II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH**

Để thực hiện các mục tiêu trên, Dự án LuậtThanh tra (sửa đổi) tập trung vào 05 nhóm chính sách lớn; mỗi nhóm chính sách này sẽ bao gồm các chính sách cụ thể, có chính sách kế thừa và có các chính sách mới được đề xuất, cụ thể là:

- Chính sách 1: Hoàn thiện mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phương thức hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước.

- Chính sách 2: Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra các Bộ, ngành, xác định rõ thanh tra bộ ngành chủ yếu thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; phân biệt rõ giữa thanh tra chuyên ngành và các hình thức kiểm tra thường xuyên của cơ quan quản lý, xử lý chồng chéo giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm tra; tạo sự chủ động cho Thủ trưởng bộ ngành trong việc tổ chức cơ quan thanh tra theo các nguyên tắc chung phù hợp với lĩnh vực quản lý và có sự thống nhất với Thanh tra Chính phủ.

- Chính sách 3: Đổi mới hoạt động thanh tra theo hướng có trọng tâm, trọng điểm, nâng cao chất lượng hoạt động của đoàn thanh tra, tránh chồng chéo và bảo đảm chất lượng của Kết luận thanh tra.

- Chính sách 4: Đổi mới cơ chế giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra; phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý kịp thời các hành vi tiêu cực, sách nhiễu trong hoạt động thanh tra, tránh lạm quyền gây khó khăn phiền hà cho tổ chức cá nhân là đối tượng thanh tra.

- Chính sách 5: Quy định cụ thể các biện pháp đôn đốc, xử lý sau thanh tra, chú trọng việc thu hồi tiền, tài sản vi phạm pháp luật qua hoạt động thanh tra.

**1. Chính sách 1: Hoàn thiện mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phương thức hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước**

**1.1. Xác định vấn đề bất cập**

Khoản 1 Điều 4 Luật Thanh tra năm 2010 quy định cơ quan thanh tra nhà nước bao gồm:

- Thanh tra Chính phủ;

- Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ (sau đây gọi chung là Thanh tra bộ);

- Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là Thanh tra tỉnh);

- Thanh tra sở;

- Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là Thanh tra huyện).

Theo quy định trên thì hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước gồm có Thanh tra Chính phủ, 20 Thanh tra Bộ, ngành, 63 Thanh tra tỉnh, 713 Thanh tra huyện và khoảng gần 1200 Thanh tra sở. Mặc dù được tổ chức rộng khắp từ trung ương đến địa phương nhưng hoạt động thanh tra thiếu hệ thống gắn kết. Các cơ quan thanh tra ở bộ ngành, địa phương gần như hoàn toàn lệ thuộc vào cơ quan quản lý cùng cấp: về tổ chức nhân sự, bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo cơ quan thanh tra và thanh tra viên, về xây dựng và thực hiện kế hoạch thanh tra, về kinh phí hoạt động. Điều đó ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả, hiệu lực của công tác thanh tra; đội ngũ cán bộ thanh tra luôn biến động, việc xây dựng và phát triển ngành hoàn toàn bị động bởi không thể kế hoạch hóa việc đào tạo, quy hoạch đội ngũ cán bộ thanh tra giỏi nghề nghiệp và tâm huyết gắn bó với ngành.

Sự chỉ đạo của cơ quan thanh tra nhà nước cấp trên trở nên hình thức, kém hiệu quả, chủ yếu thông qua việc hướng dẫn xây dựng kế hoạch thanh tra hằng năm, qua sơ kết, tổng kết và hướng dẫn về nghiệp vụ. Đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, tổ chức thi nâng ngạch... Thực tế nêu trên dẫn đến việc kiểm soát các hoạt động trong toàn ngành với quy mô rộng lớn như hiện nay là hết sức khó khăn và những tiêu cực, vi phạm trong quá trình thanh tra xảy ra thời gian gần đây tại một số cơ quan thanh tra bộ ngành, địa phương làm ảnh hưởng không nhỏ đến uy tín của ngành.

Tổ chức thanh tra bộ ngành có nhiều biến động và vượt khỏi quy định của Luật Thanh tra do nhu cầu từ thực tiễn của công tác quản lý. Sự phân biệt giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, giữa thanh tra chuyên ngành và kiểm tra thường xuyên theo chức năng quản lý Nhà nước khiến cho hoạt động thanh tra, kiểm tra của các ngành trở nên bị chồng chéo, trùng lắp về thời gian, phạm vi và nội dung thanh tra, gây bức xúc và ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, đơn vị là đối tượng thanh tra.

Số lượng Thanh tra viên đôngnhưng không đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ; tình trạng bổ nhiệm công chức theo các ngạch thanh tra viên cho đủ chỉ tiêu biên chế để hưởng chế độ là phổ biến; việc sắp xếp và sử dụng công chức thanh tra thiếu hợp lý, mang tính cào bằng giữa các cấp, các ngành mà không dựa trên yêu cầu nhiệm vụ. Đây là nguyên nhân chủ yếu làm cho bộ máy các cơ quan thanh tra cồng kềnh, hoạt động kém hiệu quả, lãng phí ngân sách.

**1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phương thức hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước nhằm đạt được các mục tiêu sau:

- Thu gọn đầu mối, sắp xếp lại hệ thống các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính và cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực nhằm khắc phục tình trạng trùng lắp, chồng chéo chức năng,nhiệm vụ, lĩnh vực quản lý.

- Phù hợp vớiChiến lược phát triển ngành thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 và Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới, xắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực hiệu quả.

**1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

***a) Giải pháp 1:*** Quy định Cơ quan thanh tra nhà nước tổ chức theo cấp hành chính gồm: Thanh tra Chính phủ và Thanh tra cấp tỉnh; Thanh tra bộ, Thanh tra sở chủ yếu thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

Thanh tra Chính phủ thực hiện việc quản lý các cơ quan thanh tra bộ, thanh tra tỉnh thông qua công tác đào tạo chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ thanh tra toàn ngành; việc quy định và bảo đảm thực hiện quản lý các chức danh, tiêu chuẩn ngạch, bậc thanh tra viên, thực hiện đào tạo, luân chuyển trong hệ thống các cơ quan thanh tra, tạo ra nguồn nhân lực có chất lượng, đáp ứng yêu cầu của công tác thanh tra.

Quy định rõ, cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan thanh tra nhà nước theo cấp hành chính phù hợp với tình hình thực tiễn; sửa đổi những quy định hạn chế, bất cập và đề cao trách nhiệm của các cơ quan thanh tra nhà nước nhất là trong hoạt động thanh tra và phòng, chống tham nhũng. Cụ thể là:

- Thanh tra Chính phủ sẽ tập trung thanh tra việc thực hiện trách nhiệm quản lý của các bộ ngành, địa phương; quyết định tiến hành thanh tra khi phát hiện có vi phạm; thực hiện các cuộc thanh tra phức tạp, liên quan đến trách nhiệm của nhiều ngành, nhiều cấp, những vụ việc được xã hội đặc biệt quan tâm; tiến hành thanh tra các cuộc đột xuất theo yêu cầu của Thủ tướng; thanh tra lại những vụ việc mà các bộ ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã tiến hành thanh tra nhưng phát hiện có dấu hiệu vi phạm.

- Thanh tra tỉnh sẽ thực hiện các cuộc thanh tra trên địa bàn tỉnh theo yêu cầu của thanh tra Chính phủ và theo yêu cầu của Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh xuất phát từ yêu cầu của công tác quản lý trên địa bàn.

- Thanh tra các bộ, ngành, thanh tra sở chủ yếu thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, bảo đảm sự tuân thủ pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn-kỹ thuật, quy tắc về quản lý trong các lĩnh vực quản lý thuộc bộ ngành đó, đồng thời thanh tra trách nhiệm kiểm tra việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ công vụ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và tính liêm chính của cơ quan, đơn vị cá nhân trực thuộc. Tổ chức và hoạt động thanh tra của từng bộ ngành sẽ do Bộ trưởng thống nhất với Tổng Thanh tra Chính phủ trình Chính phủ ban hành

- Trong công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo: các cơ quan thanh tra tiến hành thanh tra, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước trong công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; việc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo đã có hiệu lực pháp luật; giúp Thủ tướng chỉ đạo, yêu cầu các ngành các cấp xem xét, giải quyết lại các vụ việc đã được giải quyết nhưng có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Gắn công tác tiếp dân với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo với việc bảo đảm đội ngũ cán bộ tiếp dân là những cán bộ thuộc các cơ quan thanh tra, có năng lực chuyên môn và phẩm chất đạo đức tốt.

- Trong công tác phòng, chống tham nhũng: cơ quan thanh tra giúp Chính phủ, Bộ trưởng, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác phòng, chống tham nhũng; hướng dẫn, đôn đốc và kiểm tra việc thực hiện các biện pháp phòng ngừa tham nhũng. Việc phát hiện và xử lý tham nhũng chủ yếu được thực hiện qua công tác thanh tra và giải quyết tố cáo đối với vi phạm khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước; trong việc sử dụng và quản lý vốn và tài sản của nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước... Đặc biệt là các cơ quan thanh tra thực hiện tốt nhiệm vụ của mình trong việc kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn theo tinh thần mới của Luật Phòng, chống tham nhũng 2018, trong đó cơ quan thanh tra trở thành cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập bán chuyên trách với rất nhiều trách nhiệm phải thực hiện trong công tác này. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra trong công tác phòng, chống tham nhũng đã được quy định khá đầy đủ trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 nên về cơ bản không cần điều chỉnh nhiều trong Luật thanh tra sửa đổi.

- Về phương thức hoạt động của cơ quan thanh tra bao gồm:

Thanh tra việc thực hiện trách nhiệm quản lý của các bộ ngành, ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Khi thấy cần thiết hoặc theo yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ thì tiến hành các cuộc thanh tra diện rộng để đánh giá việc thực hiện một chủ trương, chính sách, đánh giá việc chấp hành pháp luật trong một hoặc nhiều lĩnh vực quản lý; làm rõ trách nhiệm để kiến nghị xử lý các sai phạm đối với những vụ việc có dấu hiệu sai phạm liên quan đến trách nhiệm của nhiều ngành, nhiều cấp, những vụ việc được xã hội đặc biệt quan tâm. Các cuộc thanh tra cũng được tiến hành theo yêu cầu của công tác giải quyết khiiếu nại, tố cáo và công tác phòng, chống tham nhũng.

Giám sát thường xuyên hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước thông qua việc xem xét các báo cáo về công tác quản lý trong các lĩnh vực trên phạm vi cả nước; việc tiếp nhận và xử lý các khiếu nại, tố cáo, phản ánh kiến nghị của công dân, các doanh nghiệp và tổ chức xã hội, báo chí... Trên cơ sở đó định hướng Chương trình, kế hoạch thanh tra.

***b) Giải pháp 2:*** Giữ nguyên như mô hình các cơ quan thanh tra nhà nước như hiện nay.

**1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đề xuất đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

***a) Giải pháp 1:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội***

- Tích cực:

+ Với việc quy định tổ chức các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính gồm Thanh tra Chính phủ và Thanh tra tỉnh đã giảm được 173 cơ quan Thanh tra huyện cùng 350 người giữ các chức danh Chánh thanh tra và Phó Chánh thanh tra đã góp phần tiết kiệm kinh phí cho ngân sách nhà nước như kinh phí xây dựng, tu bổ cơ sở vật chất; chi quỹ lương và phụ cấp chức vụ; chi phí hành chính và các khoản chi thường xuyên khác…từ đó tiết kiệm nguồn lực cho xã hội để đầu tư vào các nhu cầu thiết yếu khác.

+ Việc sắp xếp lại nhân sự do phải chuyển đội ngũ công chức thanh tra cấp huyện về làm việc tại các cơ quan thanh tra tỉnh, thanh tra ngành, lĩnh vực sẽ tạo môi trường cạnh tranh về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phẩm chất đạo đức…đây cũng là điều kiện hợp lý để đưa ra khỏi ngành những công chức không đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ hoặc làm những vị trí không cần thiết.

- Hạn chế: Việc sắp xếp, phân bố lại theo giải pháp này sẽ làm xáo trộn lớn đến đời sống và tư tưởng của công chức thanh tra cấp huyện; làm ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra cấp tỉnh trong một thời gian nhất định.

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực:

+ Thể chế hóa quan điểm của Đảng tại Nghị quyết 18/NQ-TW về  tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

+ Cụ thể và hiện thực hóa nội dung của Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến 2020, tầm nhìn 2030 về sắp xếp lại hệ thống cơ quan thanh tra theo hai cấp; thanh tra bộ, ngành và thanh tra sở chủ yếu hực hiện hoạt động thanh tra theo ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước.- Hạn chế: không có tác động.

***\* Tác động về thủ tục hành chính***

Các biện pháp đề xuất không phát sinh thủ tục hành chính mới nên không đánh giá tác động.

***- Tác động về giới***

Các biện pháp đề xuất không có tác động về giới nên không đánh giá.

***b) Giải pháp 2:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội***

- Tích cực: Không có tác động

- Hạn chế:

 + Việc giữ nguyên mô hình cơ quan thanh tra nhà nước không còn phù hợp với cơ chế thị trường và sự chuyển dịch của cơ cấu kinh tế như hiện nay; làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, đồng thời làm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp.

+ Không khắc phục được tình trạng bộ máy các cơ quan thanh tra nhà nước cồng kềnh, hoạt động kém hiệu quả, gây lãng phí guồn lực và ngân sách nhà nước.

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực: Không có tác động

- Hạn chế:

+ Không phù hợp với tinh thần đổi mới, sắp xếp tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

+Việc giữ nguyên mô hình cơ quan thanh tra nhà nước như hiện nay phân định được hoạt động giữa cơ quan thanh tra được tổ chức theo cấp hành chính và cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực nên không khắc phục tình trạng trùng lắp, chồng chéo chức năng,nhiệm vụ trong hoạt động thanh tra của các cơ quan thanh tra nhà nước.

***\* Tác động về thủ tục hành chính:*** Không có tác động

***\* Tác động về giới:*** Không có tác động.

**1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

Qua phân tích, so sánh những mặt tích cực và hạn chế của hai phương án nêu trên, Thanh tra Chính phủ kiến nghị lựa chọn giải pháp 1 để quy định cụ thể thành các nội dung của dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi).

**2. Chính sách 2: Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra các Bộ, ngành, xác định rõ thanh tra bộ ngành chủ yếu thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; phân biệt rõ giữa thanh tra chuyên ngành và các hình thức kiểm tra thường xuyên của cơ quan quản lý, xử lý chồng chéo giữa hoạt động thanh tra và hoạt động kiểm tra; tạo sự chủ động cho Thủ trưởng bộ ngành trong việc tổ chức cơ quan thanh tra theo các nguyên tắc chung phù hợp với lĩnh vực quản lý và có sự thống nhất với Thanh tra Chính phủ**

**2.1. Xác định vấn đề bất cập**

Theo quy định của Luật Thanh tra hiện hành, hoạt động thanh tra chuyên ngành được giao cho 03 hệ thống cơ quan: Thanh tra bộ, Thanh tra sở và cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, cụ thể là:

- Thanh tra bộ là cơ quan của bộ, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tiến hành thanh tra hành chính đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý của bộ; tiến hành thanh tra chuyên ngành đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực của bộ; giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật (Khoản 1 Điều 17).

- Thanh tra sở là cơ quan của sở, giúp Giám đốc sở tiến hành thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật.(Khoản 1 Điều 23).

- Các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành được tổ chức và hoạt động theo quy định của Nghị định số 07/2012/NĐ-CP ngày 09/022012 của Chính phủ quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra  chuyên ngành.

Như vậy, hoạt động của thanh tra chuyên ngành không chỉ được tiến hành bởi Thanh tra bộ, Thanh tra sở, nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành còn được giao cho cơ quan thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Số lượng các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành được quy định cụ thể tại Nghị định số 07/2012/NĐ-CP gồm một số Tổng cục và tương đương, Cục thuộc Bộ; Cục thuộc Tổng cục và tương đương; Chi cục thuộc Sở, Chi cục thuộc Cục và tương đương. Xét về tổ chức các cơ quan thanh tra, quy định như trên là phù hợp với nguyên tắc tổ chức bộ máy hành chính nhà nước hiện nay, tạo sự thông suốt từ Trung ương đến địa phương, đồng thời không làm phát sinh thêm các cơ quan thanh tra nhưng vẫn đảm bảo được vị trí, vai trò của hoạt động thanh tra trong phục vụ quản lý nhà nước, đặc biệt là hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý theo ngành, lĩnh vực.

Tuy nhiên, quá trình thực hiện đã cho thấy các quy định của Nghị định số 07/2012/NĐ-CP không được thực hiện nghiêm chỉnh,nhiều nghị định quy định về tổ chức và hoạt động của Thanh tra bộ, ngành được ban hành sau đã tiếp tục bổ sung cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành với những lý giải về sự cần thiết để cho ra đời thêm tổ chức thanh tra thuộc ngành, lĩnh vực mình nên đã phá vỡ tiêu chuẩn về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành tại Nghị định số 07/2012/NĐ-CP.

Về hoạt động, phần lớn các hoạt động thanh tra chuyên ngành về bản chất là hoạt động kiểm tra thường xuyên (hiện nay Luật Thanh tra 2010 gọi đó là thanh tra thường xuyên). Hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện này thực chất là hoạt động kiểm tra thường xuyên đã bị “thanh tra hóa”. Thanh tra chuyên ngành chủ yếu là nhiệm vụ phát hiện và xử lý vi phạm với đối tượng là các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội để bảo đảm trật tự quản lý, trong khi đó thanh tra hành chính hướng vào việc chấn chỉnh cơ chế quản lý và bảo đảm thực hiện công vụ, sự chấp hành pháp luật trong các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước. Chính vì vậy Luật Thanh tra xác định mục đích, nguyên tắc chung cho cả hai loại hình thanh tra hành chính và chuyên ngành là điều bất hợp lý (chẳng hạn nguyên tắc công khai chỉ phù hợp với thanhh tra hành chính mà không phù hợp với thanh tra chuyên ngành; nhiều trình tự, thủ tục khi tiến hành thanh tra không thể áp dụng giống nhau...) nên dẫn đến những lộn xộn về mặt tổ chức của thanh tra ngành như đã nói ở trên và thực tế thì những quy định của Luật thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành không còn hiệu lực đối với tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành như đã nêu ở trên.

**2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Tạo sự chuyển biến căn bản, mạnh mẽ trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra ngành, lĩnh vực mà cụ thể là lược bỏ các quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

**-** Tổ chức cơ quan thanh tra chuyên ngành cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra bộ, ngành nhưng bảo đảm thu gọn đầu mối, phù hợp với tinh thần cải cách hành chính.

- Quy định cụ thể mô hình các cơ quan thanh tra ngay trong dự thảo Luật; không phân định hoạt động thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, việc phân định thẩm quyền, phạm vi, đối tượng thanh tra dựa trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan thanh tra theo luật định.

**2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

***a) Giải pháp 1:*** Dự thảoLuật Thanh tra quy định trách nhiệm tổ chức hoạt động thanh tra, kiểm tra cho các bộ ngành căn cứ vào đặc điểm của công tác quản lý trong từng ngành, từng lĩnh vực theo hướng xác định rõ một số bộ ngành có thanh tra, các Tổng cục, Cục thực hiện kiểm tra thường xuyên thay cho hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện nay... chỉ tiến hành hoạt động thanh tra khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm qua công tác kiểm tra hoặc từ chính sự phát hiện của cơ quan thanh tra, sự phát giác của các nhân, tổ chức đối về các vi phạm pháp luật thuộc trách nhiệm quản lý. Ngoài ra cơ quan thanh tra tiến hành kiểm tra việc thực hiện chức trách nhiệm vụ của tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý, kiểm soát tài sản thu nhập theo quy định của pháp luật, bảo đảm sự liêm chính trong hoạt động của bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức trực thuộc.

Do tính chất đa dạng, đặc thù, chuyên sâu, nên mỗi chuyên ngành có phương thức quản lý riêng, dẫn đến quy trình thanh tra của từng ngành, lĩnh vực rất khác nhau. Luật Thanh tra khó có thể quy định một trình tự, thủ tục chung, áp dụng thống nhất cho thanh tra tất cả các chuyên ngành. Do đó, Luật sẽ quy định nguyên tắc tổ chức và chức năng của Thanh tra theo ngành, lĩnh vực. Luật giao Chính phủ quy định cụ thể về mô hình tổ chức và chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra bộ cho phù hợp với đặc thù công tác thanh tra của các ngành, lĩnh vực.

***b) Giải pháp 2:*** Giữ nguyên như quy định hiện hành.

**2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đề xuất đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

***a) Giải pháp 1:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội***

- Tích cực:

+ Khắc phục được tình trạng chồng chéo trong hoạt động giữa thanh tra bộ, thanh tra sở với nhau và với các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành trước đây.

+ Khắc phục được tình trạng các cuộc thanh tra, kiểm tra làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan, doanh nghiệp, giúp họ tập trung thời gian, nguồn lực vào hoạt động sản xuất, kinh doanh, phát triển kinh tế.

- Hạn chế: không có tác động.

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực:

+ Đảm bảo tính hệ thống, ổn định của các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra ngành, lĩnh vực.

+ Khắc phục tình trạng tùy tiện trong việc thành lập các tổ chức thanh tra vượt qua các quy định của Luật Thanh tra và Nghị định số 07/2012/NĐ-CP như hiện nay.

+ Tạo cơ sở pháp lý nhằm đảm bảo việc tiến hành thanh tra, kiểm tra của các cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực dựa trên các căn cứ cụ thể, tránh Tình trạng tùy tiện, gây ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp là đối tượng thanh tra.

- Hạn chế: không có tác động.

***\* Tác động về thủ tục hành chính***

Các biện pháp đề xuất không phát sinh thủ tục hành chính mới nên không đánh giá tác động.

***\* Tác động về giới***

Các biện pháp đề xuất không có tác động về giới.

***b) Giải pháp 2***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội***

- Tích cực: Không có tác động

- Hạn chế:

+ Việc duy trì hệ thống cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực như hiện nay làm cho hệ thống cơ quan thực hiện chức năng thanh tra cồng kềnh, hoạt động kém hiệu quả, thiếu tính hệ thống, dàn trải và không đáp ứng yêu cầu quản lý của từng ngành, lĩnh vực.

+ Không khắc phục được tồn tại, bất cập về tình trạng chồng chéo trong hoạt động hoạt động thanh tra, gây khó khăn, cản trở đến hoạt động của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp.

+ Gây lãng phí về nguồn lực và ngân sách nhà nước; là nguyên nhân làm phát sinh các hành vi nhũng nhiễu, vi phạm pháp luật của công chức thanh tra.

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực: Không có tác động.

+ Đảm bảo tính hệ thống, ổn định của các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra ngành, lĩnh vực.

+ Khắc phục tình trạng tùy tiện trong việc thành lập các tổ chức thanh tra vượt qua các quy định của Luật Thanh tra và Nghị định số 07/2012/NĐ-CP như hiện nay.

+ Tạo cơ sở pháp lý nhằm đảm bảo việc tiến hành thanh tra, kiểm tra của các cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực dựa trên các căn cứ cụ thể, tránh Tình trạng tùy tiện, gây ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp là đối tượng thanh tra.

- Hạn chế:

+ Phương án này làm cho các quy định của Luật Thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành không được thực hiện nghiêm chỉnh vì các quy định về thanh tra chuyên ngành và cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành hiện nay không còn phù hợp với điều kiện thực tiễn quản lý ngành, lĩnh vực.

+ Tình trạng tùy tiện cho ra đời các tổ chức thanh tra mới đã vợt qua các quy định của Luật Thanh tra và Nghị định số 07/2012/NĐ-CP, làm cho hệ thống cơ quan thanh tra ngày càng nhiều, hoạt động thiếu hiệu quả nhưng không có biện pháp quản lý hữu hiệu.

***\* Tác động về thủ tục hành chính:*** Không có tác động.

***\* Tác động về giới:*** Không có tác động.

**2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

Qua phân tích, so sánh những mặt tích cực và hạn chế của hai phương án nêu trên, Thanh tra Chính phủ kiến nghị lựa chọn giải pháp 1 để quy định cụ thể thành các nội dung của dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi).

**3. Chính sách 3: Đổi mới hoạt động thanh tra theo hướng có trọng tâm, trọng điểm; nâng cao chất lượng hoạt động của đoàn thanh tra, tránh chồng chéo và bảo đảm chất lượng của Kết luận thanh tra.**

**3.1. Xác định vấn đề bất cập**

- Điều 37 Luật Thanh tra quy định về hình thức thanh tra, cụ thể như sau:

Hoạt động thanh tra được thực hiện theo kế hoạch, thanh tra thường xuyên hoặc thanh tra đột xuất. Trong đó, thanh tra theo kế hoạch được tiến hành theo kế hoạch đã được phê duyệt; Thanh tra thường xuyên được tiến hành trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; thanh tra đột xuất được tiến hành khi phát hiện cơ quan, tổ chức, cá nhân có dấu hiệu vi phạm pháp luật, theo yêu cầu của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng hoặc do Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền giao.

Hoạt động thanh tra theo kế hoạch được thực hiện dưới hình thức các cuộc thanh tra, tuân thủ theo những trình tự, thủ tục khá chặt chẽ được quy định trong Luật Thanh tra; các cuộc thanh tra đột xuất được thủ trưởng cơ quan quản lý giao, các cuộc thanh tra do yêu cầu của việc giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp hoặc các cuộc thanh tra đột xuất khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật, có thể gọi chung là các cuộc thanh tra ngoài kế hoạch. Đối với hình thức thanh tra thường xuyên, như đã nêu ở phần trên, phần lớn các hoạt động thanh tra chuyên ngành về bản chất là hoạt động kiểm tra thường xuyên . Hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện này thực chất là hoạt động kiểm tra thường xuyên đã bị “thanh tra hóa”.

Hiện nay, tình trạng không hoàn thành kế hoạch thanh tra diễn ra khá phổ biến. Tình trạng này có nhiều nguyên nhân trong đó chủ yếu là do cơ quan thanh tra phải thực hiện nhiều cuộc thanh tra ngoài kế hoạch. Với lực lượng khá mỏng về số lượng và không thực sự tinh nhuệ về chất lượng, khi có các cuộc thanh tra này thì đương nhiên cơ quan thanh tra phải tạm hoãn hoặc đẩy lùi các cuộc thanh tra theo kế hoạch. Tình trạng này càng ngày càng nhiều (có năm đến hơn 60% là các cuộc thanh tra ngoài kế hoạch). Phần lớn các cuộc thanh tra ngoài kế hoạch đụng chạm đến những vụ việc phức tạp, những vụ việc có dấu hiệu vi phạm nghiêm trọng, đòi hỏi sự tập trung nhiều thời gian, nhân lực của cơ quan thanh tra.

Các cuộc thanh tra quá thời hạn chủ yếu là ở giai đoạn ban hành Kết luận thanh tra (theo quy định là 15 ngày kể từ khi có Báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra). Đây là điểm tồn tại phổ biến của ngành thanh tra, rất khó khắc phục mà nguyên nhân chủ yếu cũng xuất phát từ sự phụ thuộc của cơ quan thanh tra vào cơ quan quản lý, khó có thể bảo đảm tính độc lập tương đối, tính khach quan vốn là yêu cầu không thể thiếu trong hoạt động thanh tra.

- Đối với tổ chức và hoạt động của Đoàn thanh tra: Luật thanh tra hiện hành quy định nguyên tắc và những vấn đề chung nhất về tổ chức và hoạt động Đoàn thanh tra, những quy định cụ thể được quy định tại Nghị định số 86/2011/NĐ-CP và Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16/10/2014 của Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động, quan hệ công tác của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành cho thấyviệc thực hiện còn tùy tiện, thiếu thống nhất như các quy định về nhật ký Đoàn thanh tra, gia hạn thời gian thanh tra, tiêu chuẩn Trưởng đoàn, thành viên Đoàn thanh tra; một số nội dung mặc dù đáp ứng yêu cầu thực tiễn nhưng vượt ra ngoài các quy định của Luật Thanh tra như quy định về việc tiến hành khảo sát trước khi ban hành quyết định thanh tra. Ngoài ra, còn nhiều vấn đề cần thiết cho tổ chức và hoạt động Đoàn nhưng chưa được quy định như: xử lý xung đột lợi ích trong phân công thực hiện nhiệm vụ của Đoàn thanh tra; thẩm quyền của người ra quyết định thanh tra trong việc tạm đình chỉ và thay thế Trưởng đoàn, thành viên Đoàn thanh tra; việc sửa đổi, bổ sung quyết định thanh tra, kế hoạch tiến hành thanh tra…

**3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Tránh chồng chéo trong hoạt động thanh tra. Định hướng thanh tra và kế hoạch thanh tra của các cơ quan thanh tra phải có trọng tâm, trọng điểm. Hoạt động thanh tra tập trung vào đánh giá cơ chế, chính sách.

- Nâng cao trách nhiệm của người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn và thành viên Đoàn thanh tra trong quá trình tiến hành thanh tra nhằm tăng chất lượng, hiệu quả hiệu lực của các cuộc thanh tra.

**3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

***a) Giải pháp 1:*** hoàn thiện các quy định về việc xây dựng Định hướng thanh tra; Sửa đổi bổ sung các quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra bảo đảm tính chủ động tính chịu trách nhiệm của Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra đối với chất lượng của cuộc thanh tra.

Việc hoàn thiện các quy định về việc xây dựng Định hướng thanh tra nhằm phân định rõ đối tượng thanh tra đối với từng cơ quan thanh tra để hạn chế chồng chéo trong hoạt động thanh tra và với hoạt động của Kiểm toán nhà nước.

Đối với hoạt động của Đoàn thanh tra và việc nâng cao chất lượng kết luận thanh tra thì cần thực hiện tốt những nội dung sau đây: Thực hiện việc khảo sát trước khi ra quyết định thanh tra để bảo đảm thanh tra không bị chồng chéo, trùng lặp và rút ngắn thời gian thanh tra trực tiếp; Thủ trưởng cơ quan thanh tra thường xuyên chỉ đạo, giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra; Kết luận thanh tra do Trưởng đoàn thanh tra ký sau khi có ý kiến chỉ đạo của tập thể lãnh đạo cơ quan thanh tra;Thời gian Kết luận thanh tra từ khi có Báo cáo kết quả thanh tra nhiều hơn và có sự khác nhau giữa các cơ quan thanh tra (thời hạn này hiện nay là 15 ngày và được áp dụng với tất cả các cuộc thanh tra); Quy định về việc ban hành kết luận thanh tra, trong đó một cuộc thanh tra thể có nhiều kết luận theo nguyên tắc: “rõ đến đâu thì kết luận, xử lý đến đó”, thu hồi tiền tài sản ngay khi vi phạm đã được xác định; quy định việc chế sửa Kết luận thanh tra trong trường hợp rõ ràng có sai sót; Quy định căn cứ và thủ tục đình chỉ hoặc tạm đình chỉ cuộc thanh tra trong trường hợp cần thiết; Quy định trách nhiệm của tổ chức cá nhân thực hiện yêu cầu giám định của cơ quan thanh tra, bảo đảm tiến độ và Kết luận thanh tra;Quy định cụ thể việc thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra góp phần nâng cao chất lượng cuộc thanh tra, bảo đảm kết luận thanh tra có cơ sở pháp lý và tính khả thi cao; Quy định rõ Kết luận thanh tra phải đánh giá cơ chế, chính sách được thanh tra; xác định rõ trách nhiệm của các cá nhân và cơ sở pháp lý để xử lý trách nhiệm đối với các tổ chức, cá nhân có liên quan.

***b) Giải pháp 2:*** Giữ nguyên như quy định hiện hành.

**3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đề xuất đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

***a) Giải pháp 1:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội:*** Không có tác động

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực:

+ Tạo khung pháp lý cho các cơ quan thanh tra thực hiện đúng thẩm quyền tiến hành thanh tra, đáp ứng yêu cầu quản lý; tránh tình trạng tùy tiện trong việc lập kế hoạch và tiến hành thanh tra.

+ Việc quy định tổ chức và hoạt động Đoàn thanh tra giúp cho Thủ trưởng cơ quan quản lý, người ra quyết định thanh tra thực hiện tốt việc chỉ đạo, điều hành; siết chặt kỷ cương kỷ luật đối với Trưởng đoàn và thành viên Đoàn thanh tra, đồng thời là cơ sở để xử lý người có hành vi vi phạm (hiện nay các nội dung này chỉ được quy định taị tại Nghị định số 86/2011/NĐ-CP và Thông tư số 05/2014/TT-TTCP nhưng nhiều quy định không được ghi nhận trong Luật Thanh tra) .

- Hạn chế: không có tác động.

***\* Tác động về thủ tục hành chính***

Các biện pháp đề xuất không phát sinh thủ tục hành chính mới nên không đánh giá tác động.

***\* Tác động về giới***

Các biện pháp đề xuất không có tác động về giới.

***b) Giải pháp 2:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội:*** Không có tác động

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực: Không có tác động.

- Hạn chế: Phương án này làm cho việc quy định một số nội dung thiếu cơ sở pháp lý nên hiệu quả thực hiện thấp, cụ thể như: tổ chức và hoạt động Đoàn thanh tra; tiêu chuẩn, điều kiện đối với Trưởng đoàn thanh tra, Thành viên Đoàn thanh tra; quyền và trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan quản lý đối với tổ chức, chỉ đạo Đoàn thanh tra và thực hiện kết luận thanh tra; giám sát hoạt động Đoàn thanh tra; việc xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý sau thanh tra…

***\* Tác động về thủ tục hành chính:*** Không có tác động.

***\* Tác động về giới:*** Không có tác động.

**3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

Qua phân tích, so sánh những mặt tích cực và hạn chế của hai phương án nêu trên, Thanh tra Chính phủ kiến nghị lựa chọn giải pháp 1 để quy định cụ thể thành các nội dung của dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi).

**4. Chính sách 4: Đổi mới cơ chế giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra; phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý kịp thời các hành vi tiêu cực, sách nhiễu trong hoạt động thanh tra, tránh lạm quyền gây khó khăn phiền hà cho tổ chức cá nhân là đối tượng thanh tra.**

**4.1. Xác định vấn đề bất cập**

 Giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra là quyền của người ra quyết định thanh tra được quy định tại Luật Thanh tra, Nghị định số 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 của Chính phủquy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật thanh tra, Thông tư số 05/2015/TT-TTCP ngày 10/9/2015 của Thanh tra Chính phủ quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra. Quá trình thực hiện đã cho thấy hoạt động giám sát đã phát huy được hiệu quả rõ rệt, thông qua hoạt động giám sát đã giúp các đoàn thanh tra thực hiện đúng, đầy đủ những nội dung của quyết định thanh tra, kế hoạch tiến hành thanh tra và tuân thủ các quy định của pháp luật khi thực hiện nhiệm vụ của đoàn; kịp thời phát hiện những hành vi tiêu cực, sách nhiễu trong hoạt động thanh tra, tránh lạm quyền gây khó khăn phiền hà cho tổ chức cá nhân là đối tượng thanh tra của các thành viên Đoàn thanh tra để báo cáo, kiến nghị người ra quyết định thanh tra có những biện pháp xử lý nhằm giữ gìn kỷ cương, kỷ luật, góp phần nâng cao chất lượng cuộc thanh tra.

 Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy hoạt động giám sát còn nhiều bất cập, hạn chế, cụ thể là:

- Người ra quyết định thanh tra và người được cử làm nhiệm vụ giám sát chưa nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của công tác này nên còn thực hiện một cách hình thức, không thực chất nên đạt hiệu quả thấp.

- Việc giám sát chỉ thực hiện với hình thức cử người thực hiện giám sát trực tiếp, gây lãng phí và tạo tâm lý không tốt với thành viên Đoàn thanh tra.

- Người ra quyết định thanh tra ít sử dụng các hình thức giám sát gián tiếp khác như: công tác chỉ đạo, điều hành, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện nhiệm vụ của Đoàn thanh tra; qua công tác nắm bắt tình hình đối với cơ quan, tổ chức khác có liên quan hoặc qua đối tượng thanh tra.

- Người ra quyết định thanh tra chưa xem xét và giải quyết kịp thời những đề xuất, kiến nghị của người thực hiện nhiệm vụ giám sát về những khó khăn, vướng mắc trong hoạt động giám sát hoặc về những sai phạm của Đoàn thanh tra.

**4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Tăng cường công tác giám sát của người ra quyết định thanh tra, Thủ trưởng cơ quan thanh tra đối với Trưởng Đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra, tránh việc lạm quyền trong quá trình thanh tra, gây khó khăn, phiền hà cho đối tượng thanh tra khi thực hiện quyền thanh tra.

**4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

***a) Giải pháp 1:***Sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giám sát, nội dung giám sát và việc xử lý kết quả giám sát.

Quy định cụ thể thẩm quyền giám sát của người ra quyết định thanh tra đối với Trưởng đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra thông qua việc nghe báo cáo tiến độ, tiếp nhận và xử lý các thông tin, phản ảnh của đối tượng thanh tra, của công luận báo chí..., quy định cụ thể hình thức kiểm tra, trình tự kiểm tra dấu hiệu vi phạm của trưởng đoàn, thành viên đoàn thanh tra.

- Nội dung giám sát tập trung vào các vấn đề sau:

+ Việc tuân thủ chuẩn mực đạo đức, quy tắc ứng xử của cán bộ thanh tra; việc chấp hành chế độ thông tin, báo cáo và các quy định của pháp luật về những hành vi bị nghiêm cấm của Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra.

+ Việc chấp hành các chỉ đạo của người ra quyết định thanh tra và thực hiện thanh tra theo quyết định thanh tra, kế hoạch tiến hành thanh tra về đối tượng, phạm vi, nội dung và các yêu cầu khác đặt ra của cuộc thanh tra.

+ Việc chấp hành các quy định của pháp luật về căn cứ, thẩm quyền và trình tự, thủ tục thực hiện các quyền trong hoạt động thanh tra của Trưởng đoàn thanh tra và các thành viên Đoàn thanh tra.

+ Nội dung khác khi được người ra quyết định thanh tra giao.

- Việc giám sát được thực hiện thường xuyên bởi Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý trực tiếp Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra; thực hiện qua Tổ giám sát do người ra quyết định thanh tra quyết định thành lập.

- Việc giám sát được thực hiện chủ yếu thông qua hình thức báo cáo, nắm tình hình và tiếp nhận kiến nghị, phản ánh. Trường hợp cần thiết người ra quyết định thanh tra mới quyết định cử công chức thực hiện việc giám sát trực tiếp tại nơi được tiến hành thanh tra.

***b) Giải pháp 2:*** Giữ nguyên như quy định hiện hành.

**4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đề xuất đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

***a) Giải pháp 1:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội:*** không có tác động

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực: Việc hoàn thiện các quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra; phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý kịp thời các hành vi tiêu cực, sách nhiễu trong hoạt động thanh tra, tránh lạm quyền tạo cơ sở pháp lý để người ra quyết định thanh tra thực hiện hiệu quả quyền của mình trong việc chỉ đạo, điều hành Đoàn thanh tra hoàn thành nhiệm vụ, đồng thời góp phần ngăn chặn và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm của Trưởng đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra trong quá trình tiến hành thanh tra.

- Hạn chế: không có tác động.

***\* Tác động về thủ tục hành chính:*** Không có tác động

***\* Tác động về giới:*** Không có tác động.

***b) Giải pháp 2:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội:*** không có tác động

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực: không có tác động.

- Hạn chế:

+ Thiếu cơ sở pháp lý để Thủ trưởng cơ quan quản lý, người ra quyết định thanh tra thực hiện quyền của mình đối với việc lãnh đạo, chỉ đạo điều hành Đoàn thanh tra; xử lý hành vi vi phạm đối với thành viên Đoàn thanh tra.

+ Thiếu cơ chế kiểm soát hoạt động, kiểm tra, đôn đốc hoạt động của Đoàn thanh tra.

***\* Tác động về thủ tục hành chính:*** Không có tác động

***\* Tác động về giới:*** Không có tác động.

**4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

Thanh tra Chính phủ kiến nghị lựa chọn giải pháp 1 để quy định cụ thể thành các nội dung của dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi).

**5. Chính sách 5: Quy định cụ thể các biện pháp đôn đốc, xử lý sau thanh tra , chú trọng việc thu hồi tiền, tài sản vi phạm pháp luật qua hoạt động thanh tra**

**5.1. Xác định vấn đề bất cập**

Việc theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra được thực hiện theo Luật thanh tra, Nghị định số 33/2015/NĐ-CP của Chính phủ. Thời gian qua, các cơ quan thanh tra đã quan tâm, chỉ đạo sâu sát, quyết liệt, thành lập đơn vị hoặc bố trí công chức chuyên trách thực hiện,hoạt động theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra đi vào nề nếp, thu được nhiều kết quả tích cực. Kết quả thực hiện cho thấy, về cơ bản các cơ quan, đơn vị đã chấp hành và thực hiện tương đối đầy đủ, nghiêm túc, nhất là việc xử lý sai phạm về kinh tế. Tuy nhiên việc tổ chức thực hiện các kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra còn nhiều hạn chế, chưa nghiêm túc, kịp thời nên làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, cụ thể là:

- Thủ trưởng cơ quan nhà nước, Thủ trưởng cơ quan thanh tra chậm chỉ đạo xử lý kết luận thanh tra; thiếu quan tâm đến việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận thanh tra; chậm triển khai tổ chức thực hiện hoặc thực hiện thiếu nghiêm túc, không đầy đủ nội dung kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra.

- Kết quả thu hồi tiền, tài sản sau thanh tra còn hạn chế; việc xử lý trách nhiệm của các tập thể và cá nhân có vi phạm còn chưa tương xứng với mức độ vi phạm.

-Quy định của pháp luật về Thanh tra còn bất cập, thiếu quy định về các biện pháp cưỡng chế trong xử lý sau thanh tra, chế tài xử lý đối với những trường hợp cố ý trốn tránh không thực hiện kết luận thanh tra.

**5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Nâng cao hiệu quả công tác đôn đốc, xử lý sau thanh tra nhằm thu hồi tiền, tài sản vi phạm pháp luật qua hoạt động thanh tra; xử lý nghiêm minh đối với những người có hành vi vi phạm trong việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra.

**5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

***a) Giải pháp 1:*** Để giải quyết những khó khăn bất cập nêu trên, Dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi) cần quy định cụ thể về những nội dung sau:

- Quy định rõ về thẩm quyền theo dõi, đôn đốc việ thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra, cụ thể là:

+ Các cơ quan thanh tra nhà nước có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra của mình và của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp.

+ Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra của mình.

- Quy định cụ thể về nội dung theo dõi, đôn đốc. Theo đó, việc theo dõi việc thực hiện được tiến hành theo các nội dung: Việc tổ chức chỉ đạo của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị là đối tượng phải thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra; Tiến độ và kết quả thực hiện các nội dung trong kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra của đối tượng phải thực hiện; Những tồn tại,vướng mắc, khó khăn trong việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra.

Hoạt động đôn đốc được tiến hành theo các nội dung: Yêu cầu đối tượng báo cáo giải trình về việc chưa hoàn thành việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra;Yêu cầu đối tượng thực hiện các biện pháp cụ thể để hoàn thành thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra và báo cáo kết quả việc thực hiện các biện pháp đó.

- Dự thảo Luật cần chú trọng đến việc quy định các hình thức chế tài cụ thể để làm cơ sở xử lý vi phạm đối với các đối tượng có liên quan đến việc không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ chức trách nhiệm vụ (nhóm đối tượng thuộc cơ quan quản lý, cơ quan thanh tra) không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kết luận, quyết định xử lý về thanh tra (đối tượng thanh tra và có liên quan đến đối tượng thanh tra). Đề xuất là sẽ quy định theo hướng mô tả từng hành vi của từng nhóm đối tượng để áp dụng hình thức xử lý cụ thể.

***b) Giải pháp 2:*** Giữ nguyên như quy định hiện hành.

**5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đề xuất đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

***a) Giải pháp 1:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội***

- Tích cực:

+ Thu hồi kịp thời, triệt để tiền, tài sản do các hành vi vi phạm pháp luật gây ra, giúp tăng ngân sách nhà nước để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế -xã hội, anh sinh xã hội.

+ Tạo sự đồng thuận xã hội và củng cố lòng tin của nhân dân vào nhà nước đối với công cuộc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực và các vi phạm pháp luật khác.

- Hạn chế: không có tác động.

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực: Bổ sung các quy định còn thiếu, tạo cơ sở pháp lý cho việc áp dụng những hình thức chế tài cụ thể đối những người có hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không nghiêm túc kết luận, quyết định xử lý về thanh tra (bao gồm cả tất cả các đối tượng: Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước; Thủ trưởng cơ quan thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra; cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra và các đối tượng khác có liên quan)

- Hạn chế: không có tác động.

***\* Tác động về thủ tục hành chính***

Các biện pháp đề xuất không phát sinh thủ tục hành chính mới nên không đánh giá tác động.

***\*Tác động về giới***

Các biện pháp đề xuất không có tác động về giới nên không đánh giá.

***b) Giải pháp 2:***

***\* Tác động đối với kinh tế - xã hội***

- Tích cực: Không có tác động

- Hạn chế: Công tác kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra bị buông lỏng nên hiệu quả việc thu hồi tiền, tài sản thấp, gây thất thoát ngân sách và tài sản nhà nước, làm mất lòng tin của nhân dân vào hoạt động của các cơ quan nhà nước.

***\* Tác động đối với pháp luật***

- Tích cực: Không có tác động

- Hạn chế: Việc không kịp thời sửa đổi, bổ sung các quy định còn thiếu, chưa phù hợp làm giảm hiệu lực hiệu quả kết luận thanh tra, quyết định xử lý sau thanh tra, đồng thời là nguyên nhân phát sinh tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, tham ô, tham nhũng và các hành vi vi phạm pháp luật khác.

***\* Tác động về thủ tục hành chính:*** Không có tác động.

***\*Tác động về giới:*** Không có tác động.

**5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

Thanh tra Chính phủ kiến nghị lựa chọn giải pháp 1 để quy định cụ thể thành các nội dung của dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi).

**III. LẤY Ý KIẾN**

**1. Đối tượng lấy ý kiến**

Báo cáo sẽ được gửilấy ý kiến Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và các đối tượng chịu sự tác động của Luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật như: Ủy ban nhân dân các cấp, Thanh tra các bộ, ngành, địa phương.

**2. Phương pháp lấy ý kiến**

Việc lấy ý kiến được thực hiện thông qua các hình thức đăng toàn văn dự án Luật trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, của Thanh tra Chính phủ để lấy ý kiến nhân dân; tổ chức hội nghị, hội thảo và xin ý kiến bằng văn bản đối với các bộ, ngành, địa phương.

**3. Phản hồi ý kiến**

Các ý kiến góp ý đối với dự thảo báo cáo đánh giá tác động sẽ được nghiên cứu, tiếp thu, giải trình ý kiến và được cập nhật trên Cổng thông tin điện tử của Thanh tra Chính phủ.

**IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ**

1. Quốc hội, các Uỷ ban của Quốc hội, Mặt trận tổ quốc các cấp có thẩm quyền và trách nhiệm giám sát việc thực hiện chính sách.

2. Chính phủ, Thanh tra Chính phủ, các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm giám sát tổ chức thi hành chính sách, thực hiện chính sách về thanh tra nêu tại Báo cáo này./.

 **THANH TRA CHÍNH PHỦ**