

SỞ LAO ĐỘNG - TBXH KON TUM

Số: 5705
Ngày: 26/10/17

BÁO CÁO

Thẩm định dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh

Sở Tư pháp tỉnh Kon Tum nhận được Công văn số 1597/SLĐTĐTBXH-BTXH, ngày 20/10/2017 của Sở Lao động, Thương binh và Xã hội đề nghị thẩm định dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh: "quy định một số nội dung và mức chi thực hiện các dự án thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2018-2020 trên địa bàn tỉnh Kon Tum". Sau khi nghiên cứu dự thảo Nghị quyết và các văn bản pháp luật có liên quan, căn cứ Điều 121 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Điều 52 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Sở Tư pháp báo cáo thẩm định như sau:

1. Thẩm quyền ban hành

Căn cứ quy định tại: điểm a, Khoản 1 Điều 8; Khoản 2 Điều 8; Khoản 1 Điều 9; điểm g, Khoản 1 và điểm a, Khoản 2 Điều 10; điểm c Khoản 6 và Khoản 8 Điều 19; Khoản 10 Điều 21 của Thông tư số 15/2017/TT-BTC ngày 15/02/2017 của Bộ Tài chính quy định quản lý và sử dụng kinh phí sự nghiệp thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 (gọi tắt là Thông tư số 15/2017/TT-BTC), Sở Lao động, Thương binh và Xã hội chủ trì, phối hợp các cơ quan có liên quan tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh xây dựng, trình Hội đồng nhân dân tỉnh quy định những nội dung được Thông tư số 15/2017/TT-BTC giao Hội đồng nhân dân tỉnh quy định là đúng thẩm quyền, phù hợp với quy định tại Khoản 1 Điều 27 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng

2.1. Sở Tư pháp nhận thấy phạm vi điều chỉnh được dự kiến trong dự thảo Nghị quyết là chưa rõ ràng, cụ thể, chưa phù hợp với quy định của Quyết định số 1722/QĐ-TTg ngày 02/9/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 (gọi tắt là Quyết định số 1722/QĐ-TTg); chưa thống nhất với Nghị quyết số 12/2017/NQ-HĐND ngày 21 tháng 7 năm 2017 của HĐND tỉnh Kon Tum quy định nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn ngân sách Trung ương và tỷ lệ vốn đối ứng của ngân sách địa phương thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo

bền vững trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2016-2020. Cụ thể, dự thảo Nghị quyết xác định phạm vi điều chỉnh là nội dung và mức chi thực hiện các dự án thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2018-2020 trên địa bàn tỉnh. Tuy nhiên, Sở Tư pháp nhận thấy, có nội dung chi, mức chi được dự kiến trong dự thảo không phải của dự án mà là “Tiểu dự án” (Tiểu dự án Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo). Bên cạnh đó, trong phạm vi điều chỉnh của dự thảo cũng chưa thể hiện việc quy định về mô hình giảm nghèo, chưa thể hiện nguồn kinh phí để thực hiện là từ nguồn kinh phí sự nghiệp thực hiện Chương trình; Không có Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2018-2020.

Do chưa cụ thể, chưa thống nhất với văn bản có giá trị pháp lý cao hơn và văn bản do Hội đồng nhân dân tỉnh đã ban hành, chưa bao quát hết các nội dung sẽ được quy định nên đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh quy định cụ thể phạm vi điều chỉnh của Nghị quyết. Có thể biên tập theo hướng sau:

“Điều 1. Phạm vi điều chỉnh

Nghị quyết này quy định về mô hình giảm nghèo, một số nội dung chi và mức chi từ nguồn kinh phí sự nghiệp hỗ trợ thực hiện các dự án và tiểu dự án thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 trên địa bàn tỉnh Kon Tum:

1. Tiểu dự án Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo trên địa bàn huyện nghèo thuộc Chương trình 30a; các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn thuộc Chương trình 135.

2. Dự án Truyền thông và giảm nghèo về thông tin.

3. Dự án nâng cao năng lực, giám sát, đánh giá thực hiện Chương trình”.

2.2. Sở Tư pháp nhận thấy đối tượng áp dụng của dự thảo Nghị quyết đã đầy đủ, phù hợp với quy định của pháp luật.

3. Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo trong hệ thống pháp luật

Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục nghiên cứu, điều chỉnh lại một số nội dung sau cho phù hợp:

3.1. Bỏ các căn cứ pháp lý sau trong phần căn cứ pháp lý để ban hành Nghị quyết:

- Thông tư liên tịch số 55/2015/TTLT-BTC-BKHCN ngày 22/4/2015 của liên Bộ: Tài chính, Khoa học- Công nghệ hướng dẫn mức xây dựng, phân bổ dự toán và quyết toán kinh phí đối với nhiệm vụ khoa học và công nghệ có sử

dụng ngân sách nhà nước. Lý do: Văn bản không có nội dung liên quan trực tiếp tới nội dung dự thảo Nghị quyết.

- Nghị quyết số 87/2016/NQ-HĐND ngày 09/12/2016 của Hội đồng nhân dân tỉnh Kon Tum thông qua Đề án giảm nghèo theo phương pháp tiếp cận đa chiều tỉnh Kon Tum giai đoạn 2016-2020. Lý do: Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì cơ quan ban hành văn bản không căn cứ vào văn bản quy phạm do chính mình đã ban hành để làm căn cứ ban hành văn bản quy phạm pháp luật khác.

3.2. Tham mưu quy định thể phạm vi điều chỉnh của Nghị quyết với lý do đã được nêu tại điểm 2.1, mục 2 của Báo cáo này.

3.3. Cũng do dự thảo quy định mức chi, nội dung chi hỗ trợ đối với tiêu dự án “*Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo*” và không có Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2018-2020 (Chỉ có Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 được phê duyệt theo Quyết định 1722/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ) nên tên gọi của dự thảo cần biên tập lại cho phù hợp. Có thể biên tập theo hướng sau: “*Quy định mô hình giảm nghèo, một số nội dung chi và mức chi từ nguồn kinh phí sự nghiệp hỗ trợ thực hiện dự án, tiêu dự án thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 trên địa bàn tỉnh Kon Tum*”.

3.4. Để đảm bảo tuân thủ đúng quy định tại Điều 62, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo biên tập các Điều trong văn bản theo bố cục khoản, điểm (*Lưu ý, trong mỗi khoản có các điểm và trong mỗi điểm chỉ được thể hiện một ý và không sử dụng các ký hiệu như (-; +) để thể hiện các ý trong một điểm*). Có thể biên tập theo hướng sau:

Điều...Nội dung chi và mức chi hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo

1. Trên địa bàn huyện nghèo thuộc Chương trình 30a; các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn thuộc Chương trình 135

a)....;

b)....”

3.5. Tại gạch đầu dòng (-) thứ 5 tiết b, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1 dự thảo quy định: “*Số người thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo tham gia mô hình: Số người tham gia mô hình tối thiểu không dưới 25 người*”. Sở Tư pháp nhận thấy khi đã quy định “*tối thiểu*” thì điều đó đã có nghĩa là “*không*

dưới". Do vậy, đề nghị bỏ từ "*không dưới*". Bên cạnh đó, cơ quan thẩm định nhận thấy cần quy định cụ thể "*người tham gia mô hình giảm nghèo*" là người như thế nào (trong độ tuổi lao động theo quy định của pháp luật về lao động? chưa đến tuổi lao động? quá tuổi lao động...).

3.6. Dấu cộng (+) thứ nhất của gạch đầu dòng (-) thứ 6 tiết b, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1 dự thảo quy định nội dung chi xây dựng và nhân rộng mô hình: "*Tiền công lao động trực tiếp cho các thành viên của các Sở, ban, ngành có trách nhiệm xây dựng mô hình theo chức năng, nhiệm vụ được giao, tham gia xây dựng trực tiếp kế hoạch chi tiết thực hiện mô hình*". Sở Tư pháp nhận thấy, đối với thành viên của các Sở, ban, ngành có trách nhiệm xây dựng mô hình thì không thể "*lao động trực tiếp*" để trả "*tiền công*" (các thành viên chỉ có trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra việc xây dựng mô hình). Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, loại bỏ quy định này. Trường hợp giữ nguyên như dự thảo đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải trình làm rõ cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn để tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh Hội đồng nhân dân tỉnh quy định nội dung chi này.

3.7. Đề nghị xem xét lại quy định hỗ trợ cho các hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo tham gia dự án hỗ trợ phát triển sản xuất và nhân rộng mô hình giảm nghèo trong lĩnh vực "*ngư nghiệp và diêm nghiệp*" (tiết d, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1). Lý do: Mô hình này không thể xây dựng được trên địa bàn tỉnh Kon Tum. Bên cạnh đó, trong các loại mô hình được xác định tại gạch đầu dòng thứ nhất của tiết b, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1 dự thảo không quy định mô hình giảm nghèo trong lĩnh vực "*ngư nghiệp và diêm nghiệp*".

3.8. tiết c, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1 quy định: "*Mức chi xây dựng và quản lý dự án không quá 5% tổng kinh phí thực hiện dự án và không quá 10% mức hỗ trợ từ ngân sách nhà nước cho dự án*". Theo quy định tại Khoản 1 Điều 9, Thông tư số 15/2017/TT-BTC thì Hội đồng nhân dân quyết định mức chi xây dựng và quản lý dự án (mức cụ thể). Vì vậy, đề nghị tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh xây dựng, trình Hội đồng nhân dân quyết định mức chi cụ thể cho hoạt động xây dựng và quản lý dự án mà không quy định có tính chất "*khung*" như dự thảo.

3.9. Gạch đầu dòng (-) thứ nhất tiết d, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1 quy định: "*Mức vốn hỗ trợ ban đầu cho 01 hộ tham gia dự án là A (triệu đồng); Mức vốn hỗ trợ ban đầu cho hộ tham gia dự án tối đa không quá 25 triệu đồng/hộ*".

Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo làm rõ các vấn đề sau:

- A (triệu đồng) thì A giá trị của A là bao nhiêu?
- Tại sao không quy định cụ thể ngay giá trị của A?

- Theo quy định thì mức vốn hỗ trợ ban đầu là A hoặc 25 triệu đồng. Vậy có các lần hỗ trợ tiếp theo nữa không? Nếu không cần quy định cụ thể là “mức hỗ trợ” mà không phải là “hỗ trợ ban đầu”.

3.10. Theo quy định tại gạch đầu dòng (-) thứ hai tiết d, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1 thì áp dụng cơ chế thu hồi vốn đối với các hộ được hỗ trợ. Việc áp dụng cơ chế này là phù hợp với quy định tại điểm c, Khoản 2 Điều 7, Thông tư số 15/2017/TT-BTC. Tuy nhiên, theo quy định thì thẩm quyền xem xét, quyết định thu hồi một phần kinh phí (dưới dạng tiền mặt hoặc hiện vật) ngân sách nhà nước đã hỗ trợ cho các hộ đã tham gia dự án thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và hình thức thu hồi, mức kinh phí thu hồi được quy định trong quyết định phê duyệt Dự án. Việc Sở Lao động, Thương binh và Xã hội dự kiến tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định thu hồi, mức thu hồi nguồn kinh phí ngân sách nhà nước đã hỗ trợ cho các hộ tham gia dự án là không đúng quy định trên. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại.

3.11. Theo quy định tại tiết đ, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1 thì mức hỗ trợ nhà xưởng, máy móc, công cụ, vật tư sản xuất; hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã liên kết với người nghèo trong phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề chế biến, tiêu thụ sản phẩm với mức hỗ trợ tối đa là 200.000.000 đồng/năm. Sở Tư pháp nhất trí với việc quy định mức tối đa được hỗ trợ. Tuy nhiên, theo quy định tại điểm a, Khoản 2 Điều 10, Thông tư số 15/2017/TT-BTC thì mức hỗ trợ đối với trường hợp này còn cần phải căn cứ vào hợp đồng thuê, mua, sửa chữa và các chứng từ chỉ tiêu hợp pháp, trong phạm vi dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh theo quy định của Thông tư số 15/2017/TT-BTC và thực tế của địa phương. Bên cạnh đó, cũng cần nghiên cứu, tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh quy định thời gian hỗ trợ.

3.12. Đoạn đầu điểm b Khoản 2 Điều 2 quy định hỗ trợ việc thiết lập cụm thông tin cơ sở là **bảng tin điện tử từ 01 đến 02 màn hình**. Tuy nhiên, tại đoạn thứ hai của điểm b Khoản 2 Điều 2 quy định hỗ trợ việc thiết lập cụm thông tin cơ sở gồm **bộ máy tính điều khiển và thiết bị phụ trợ: màn hình LED 02 mặt, trang âm công suất lớn, các thiết bị nghe nhìn công nghệ kỹ thuật số, máy phát điện**. Như vậy, giữa đoạn thứ nhất và thứ 2 của điểm b Khoản 2 Điều 2 không có sự thống nhất. Bên cạnh đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xác định rõ đối tượng được hỗ trợ thiết lập cụm thông tin cơ sở.

3.13. Đối với các nội dung chi, mức chi, mô hình giảm nghèo đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo trên cơ sở quy định, hướng dẫn của trung ương phối hợp các cơ quan có liên quan, Ủy ban nhân dân các huyện, thành phố nghiên cứu, xác định, tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh quyết

định và chịu trách nhiệm về việc tham mưu của mình (Sở Tư pháp không thẩm định về nội dung chi, mức chi, mô hình giảm nghèo). Tuy nhiên, có một số nội dung chi và mức chi cơ quan chủ trì soạn thảo cần xem xét, tính toán lại vì theo quan điểm của cơ quan thẩm định mức chi cho một số nội dung là quá cao, ảnh hưởng lớn đến việc hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng được thụ hưởng của Chương trình. Cụ thể:

- Mức chi xây dựng và nhân rộng mô hình (dự thảo dự kiến không vượt quá 10% so với tổng kinh phí hỗ trợ mô hình từ ngân sách nhà nước- gạch đầu dòng thứ 4, tiết b, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1);

- Hỗ trợ nhà xưởng, máy móc, công cụ, vật tư sản xuất; hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã liên kết với người nghèo trong phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề chế biến, tiêu thụ sản phẩm (dự thảo dự kiến hỗ trợ tối đa là 200.000.000 đồng/năm- tiết b, điểm 1.1, Khoản 1 Điều 1);

- Hỗ trợ thiết lập cụm thông tin cơ sở (dự thảo dự kiến 1.200.000.000 đồng/cụm- điểm b, Khoản 2 Điều 2).

4. Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản

Sở Tư pháp nhận thấy dự thảo Nghị quyết chưa được trình bày đúng quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại Chương V, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Mẫu số 16, Phụ lục I ban hành kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo căn cứ các quy định tại Chương V, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP và Mẫu số 16, Phụ lục I ban hành kèm theo để trình bày văn bản đúng quy định.

5. Trình tự, thủ tục xây dựng văn bản

Cơ quan soạn thảo đã chủ trì, phối hợp tổ chức lấy ý kiến của một số cơ quan, tổ chức có liên quan, đã được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của tỉnh theo quy định tại Điều 120 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

6. Điều kiện đề nghị Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, trình Hội đồng nhân dân tỉnh

Sở Tư pháp nhận thấy dự thảo Nghị quyết **chỉ đủ điều kiện đề nghị Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, trình Hội đồng nhân dân tỉnh sau khi Sở Lao động, Thương binh và Xã hội điều chỉnh lại và làm rõ các nội dung được đề nghị trong Báo cáo này.** Hồ sơ dự thảo Nghị quyết đề nghị Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, trình Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện theo Điều 122 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo khi tiếp nhận báo cáo thẩm định thực hiện việc tiếp thu ý kiến thẩm định hoặc giải trình (*trong trường hợp không tiếp thu ý kiến thẩm định*). Khi trình đề nghị Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, trình Hội đồng nhân dân tỉnh đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý tới Sở Tư pháp để theo dõi theo quy định tại Khoản 5, Điều 121 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Bên cạnh đó, đề nghị Sở Lao động, Thương binh và Xã hội tham mưu việc gửi báo cáo thẩm định này cùng dự thảo 3 đến các đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh để thuận tiện cho việc theo dõi quá trình chỉnh lý dự thảo.

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh. Kính gửi Sở Lao động, Thương binh và Xã hội theo đề nghị./.

Nơi nhận:

- Sở Lao động, Thương binh và Xã hội;
- Lãnh đạo Sở;
- Lưu VT, XD&KTrVB/STP.

**KT. GIÁM ĐỐC
PHÓ GIÁM ĐỐC**



Trần Minh Thắng