

Số:

Kon Tum, ngày tháng năm

BÁO CÁO

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

Sở Tư pháp nhận được Công văn số 1554/SNN-NTM ngày 08 tháng 6 năm 2022 của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đề nghị thẩm định dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh: “*Ban hành nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn ngân sách nhà nước thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025 trên địa bàn tỉnh Kon Tum*” (sau đây gọi tắt là dự thảo Nghị quyết). 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 (đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 36 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật), Điều 52 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 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 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 34/2016/NĐ-CP), Sở Tư pháp báo cáo thẩm định như sau:

1. Sự cần thiết ban hành

Điểm a khoản 1 Điều 40 Nghị định số 27/2022/NĐ-CP ngày 19 tháng 4 năm 2022 của Chính phủ quy định cơ chế quản lý, tổ chức thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng, trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định: “*Mức vốn đối ứng từ ngân sách địa phương; nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn ngân sách nhà nước thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia tại địa phương*”.

Khoản 2 Điều 6 Quyết định số 07/2022/QĐ-TTg ngày 25 tháng 3 năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ 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 xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021- 2025 quy định định mức phân bổ vốn tại các tỉnh: “*Căn cứ tổng mức vốn được hỗ trợ từ ngân sách trung ương được cấp có thẩm quyền thông báo và điều kiện thực tế của từng tỉnh, Ủy ban nhân dân các tỉnh xây dựng mục tiêu, nhiệm vụ, phương án phân bổ vốn, phương án lồng ghép các nguồn vốn theo quy định để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của Chương trình trên địa bàn trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định, đảm bảo không chồng chéo, trùng lặp địa bàn, phạm vi, đối tượng đầu tư với Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế- xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi,*

Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững, để phấn đấu hoàn thành các mục tiêu của Chương trình đã được phê duyệt...”

Căn cứ các quy định nêu trên, việc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì, phối hợp các cơ quan, đơn vị liên quan tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, ban hành Nghị quyết để quy định nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ nguồn vốn và mức hỗ trợ từ ngân sách nhà nước để thực hiện các nội dung Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025 (*sau đây, trong Báo cáo này gọi tắt là Chương trình*) trên địa bàn tỉnh Kon Tum là cần thiết, phù hợp với quy định tại khoản 1 Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015⁽¹⁾.

2. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng

2.1. Phạm vi điều chỉnh

Dự thảo Nghị quyết có tên gọi (*trích yếu*) là: “*Ban hành nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn ngân sách nhà nước thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025 trên địa bàn tỉnh Kon Tum*”. Với tên gọi như trên, Nghị quyết sẽ trực tiếp quy định nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ nguồn vốn và mức hỗ trợ từ ngân sách nhà nước mà không ban hành Quy định kèm theo. Tuy nhiên, Điều 1 dự thảo Nghị quyết thể hiện có Quy định được ban hành kèm theo. Như vậy, tên gọi dự thảo Nghị quyết chưa thống nhất với quy định tại Điều 1 dự thảo.

Sở Tư pháp cũng nhận thấy, điểm a khoản 1 Điều 40 Nghị định số 27/2022/NĐ-CP giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng, trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định mức vốn đối ứng từ ngân sách địa phương để thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia tại địa phương. Điều 6 dự thảo Quy định dự kiến ban hành kèm theo cũng quy định về tỷ lệ vốn đối ứng từ ngân sách địa phương để thực hiện Chương trình. Tuy nhiên, với tên gọi và Điều 1 dự thảo Nghị quyết; tên gọi và Điều 1 dự thảo Quy định dự kiến ban hành kèm theo không dự kiến quy định (*điều chỉnh*) tỷ lệ vốn đối ứng từ ngân sách địa phương để thực hiện Chương trình. Như vậy, phạm vi điều chỉnh của dự thảo Nghị quyết, dự thảo Quy định dự kiến ban hành kèm theo chưa thống nhất, chưa phù hợp với các nội dung có trong dự thảo Nghị quyết và Quy định dự kiến ban hành kèm theo.

Từ những vấn đề nêu trên đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, chỉnh lý:

- Tên gọi dự thảo Nghị quyết và tên gọi Quy định dự kiến ban hành kèm theo.
- Chỉnh lý Điều 1 dự thảo Nghị quyết và Điều 1 dự thảo Quy định dự kiến ban hành kèm theo.

⁽¹⁾ Đề nghị xây dựng dự thảo Nghị quyết đã được Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, quyết định việc xây dựng tại Thông báo số 26/TB-TTHĐND ngày 09 tháng 6 năm 2022.

2.2. Đối tượng áp dụng

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

3. Sự phù hợp của nội dung dự thảo Nghị quyết với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo Nghị quyết với hệ thống pháp luật; sự phù hợp của nội dung dự thảo Nghị quyết với văn bản đã giao cho Hội đồng nhân dân tỉnh quy định chi tiết

Về cơ bản, dự thảo Nghị quyết và Quy định dự kiến ban hành kèm theo không đặt ra các quy định trái với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và cơ bản thống nhất với các văn bản đã được Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành. Tuy nhiên, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại một số nội dung sau:

3.1. Đối với dự thảo Nghị quyết

3.1.1. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại phạm vi điều chỉnh, tên gọi của dự thảo Nghị quyết với lý do đã được trình bày tại điểm 2.1 mục 2 của Báo cáo này⁽²⁾. Tương tự, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại tên gọi, phạm vi điều chỉnh của dự thảo Quy định dự kiến ban hành kèm theo.

3.1.2. Theo quy định tại khoản 1 Điều 61 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì căn cứ ban hành văn bản **là văn bản quy phạm pháp luật** có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực hoặc đã được công bố hoặc ký ban hành chưa có hiệu lực nhưng phải có hiệu lực trước hoặc cùng thời điểm với văn bản được ban hành. Tuy nhiên, Sở Tư pháp nhận thấy, một số văn bản được sử dụng làm căn cứ ban hành Nghị quyết không phải là văn bản quy phạm pháp luật (*Nghị quyết số 571/NQ-UBTCQH15; Quyết định số 263/QĐ-TTg*). Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, loại bỏ các căn cứ ban hành Nghị quyết không là văn bản quy phạm pháp luật. Trường hợp cần thiết, cơ quan chủ trì soạn thảo ghi: “**Thực hiện Nghị quyết số...**”. Bên cạnh đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo sắp xếp các căn cứ ban hành theo thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản.

3.2. Đối với dự thảo Quy định dự kiến ban hành kèm theo

3.2.1. Theo dự kiến tại Điều 1, Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025 trên địa bàn tỉnh Kon Tum được gọi tắt là “*Chương trình nông thôn mới*”. Tuy nhiên, tại một số Điều của dự thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo vẫn tiếp tục ghi đầy đủ tên của Chương trình: “*Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025 trên địa bàn tỉnh Kon Tum*” (Điều 2 dự thảo) hoặc tên gọi khác **không đúng** với tên gọi đầy đủ của Chương trình, tên gọi tắt của Chương trình (*khoản 1, khoản 5 Điều*

⁽²⁾ Lưu ý, khi chỉnh lý phạm vi điều chỉnh, cơ quan chủ trì soạn thảo cần rà soát, chỉnh lý các nội dung khác có liên quan.

3; Điều 5, Điều 6). Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát toàn bộ dự thảo Quy định để sử dụng thống nhất tên gọi của Chương trình.

3.2.2. Một trong những nguyên tắc phân bổ vốn của Chương trình được quy định tại khoản 3 Điều 3 là: “*Ưu tiên hỗ trợ cho các xã, các huyện, **thành phố đạt chuẩn nông thôn mới***”. Sở Tư pháp nhận thấy, việc ưu tiên hỗ trợ cho **thành phố đạt chuẩn nông thôn mới** là chưa chính xác, chưa phù hợp với mục tiêu của Chương trình. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, điều chỉnh nguyên tắc phân bổ vốn ngân sách nhà nước cho phù hợp với mục tiêu của Chương trình, phù hợp với nguyên tắc phân bổ vốn ngân sách Trung ương đã được Thủ tướng Chính phủ quy định. Tương tự, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại quy định tại khoản 1 Điều 5 dự thảo.

3.2.3. Sở Tư pháp nhận thấy, một số giải thích tại một số khoản trong một số Điều của dự thảo là không cần thiết⁽³⁾. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, loại bỏ. Các chú thích này, cơ quan chủ trì soạn thảo tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh đưa vào nội dung Tờ trình của Ủy ban nhân dân tỉnh.

3.2.4. Theo dự kiến tại khoản 1 Điều 4 dự thảo, tiêu chí, hệ số phân bổ vốn **không áp dụng** đối với xã đặc biệt khó khăn. Tuy nhiên, cơ quan thẩm định nhận thấy, dự thảo của Quy định không dự kiến tiêu chí, hệ số phân bổ vốn đối với các xã đặc biệt khó khăn. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát, xác định xã đặc biệt khó khăn trên địa bàn tỉnh thuộc hay không thuộc diện được bố trí vốn ngân sách nhà nước để thực hiện Chương trình. Trường hợp các xã đặc biệt khó khăn trên địa bàn tỉnh thuộc diện được bố trí vốn ngân sách nhà nước thực hiện Chương trình, đề nghị tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh xây dựng tiêu chí, hệ số phân bổ vốn áp dụng đối với xã đặc biệt khó khăn để trình Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, quyết định⁽⁴⁾.

3.2.5. Khoản 1 Điều 5 dự thảo dự kiến: “*Căn cứ tổng mức vốn ngân sách Trung ương của Chương trình được cấp có thẩm quyền giao và các **nguyên tắc, tiêu chí, hệ số phân bổ được quy định tại Điều 4 Nghị quyết này để phân bổ cho các huyện, thành phố và các xã...***”. Dự thảo Nghị quyết không có Điều 4⁽⁵⁾. Bên cạnh đó, Điều 4 dự thảo Quy định dự kiến ban hành kèm theo không quy định về nguyên tắc phân bổ vốn ngân sách nhà nước thực hiện Chương trình. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, biên tập lại để đảm bảo tính chính xác.

⁽³⁾ Ví dụ: Giải thích tại khoản 4 Điều 3 và điểm c khoản 3 Điều 4: “*đã được Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành Quyết định số 1178/QĐ-UBND...*”; điểm a khoản 3 Điều 4: “*Theo Chỉ thị số 12-CT-TU ngày 18 tháng 02 năm 2022 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy...*”

⁽⁴⁾ Theo quy định tại Điều 4 Quyết định số 07/2022/QĐ- TTg, tiêu chí, hệ số phân bổ vốn ngân sách trung ương năm 2021 (*chuyển sang thực hiện trong năm 2022*) thì tiêu chí, hệ số phân bổ cho các tỉnh theo đối tượng xã được căn cứ vào xã đặc biệt khó khăn.

⁽⁵⁾ Dự thảo Nghị quyết chỉ có 02 Điều.

Đối với vốn đầu tư phát triển, Sở Tư pháp nhận thấy điểm a khoản 2 Điều 6 Quyết định số 07/2022/QĐ-TTg quy định: “*các tỉnh xây dựng nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ nguồn vốn cho các **huyện, xã** bảo đảm tổng mức vốn đầu tư phát triển phân bổ cho các xã, huyện trong cả giai đoạn 2021-2025 được thực hiện theo các nguyên tắc ưu tiên hỗ trợ quy định tại khoản 3 Điều 3 của Quyết định này*”. Như vậy, theo quy định trên, các tỉnh xây dựng nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ nguồn vốn đầu tư phát triển cho các **huyện, xã** mà không xây dựng nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ nguồn vốn đầu tư phát triển cho **thành phố**. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại quy định về nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ nguồn vốn đầu tư phát triển cho thành phố tại khoản 1 Điều 5 dự thảo.

3.2.6. Gạch đầu dòng (-) thứ nhất khoản 2 Điều 5 quy định: “...hoàn thành các mục ưu tiên theo thứ tự ưu tiên được quy định tại điểm b **mục 2** điều 6 của Quyết định số 07/2022/QĐ-TTg”. Theo quy định tại khoản 1 Điều 62 Nghị định số 34/2022/NĐ-CP, bố cục của Điều trong văn bản quy phạm pháp luật có khoản, điểm mà không có “*mục*”. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo căn cứ quy định của pháp luật về bố cục của văn bản để biên tập lại quy định trên.

3.2.7. Điểm c khoản 2 Điều 6 dự kiến: “*Ngân sách **cấp huyện, xã** bố trí vốn đối ứng bằng 50% tổng ngân sách trung ương được cấp có thẩm quyền giao cho cấp huyện, thành phố thực hiện*”. Sở Tư pháp nhận thấy, quy định trên chưa rõ, chưa cụ thể về tỷ lệ vốn đối ứng của từng cấp ngân sách (*cấp huyện, cấp xã*). Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh quy định cụ thể về tỷ lệ vốn đối ứng của ngân sách cấp huyện, cấp xã. Bên cạnh đó, với quy định trên có thể dẫn đến cách hiểu: các phường, thị trấn không thực hiện việc bố trí vốn đối ứng để thực hiện Chương trình trên địa bàn (*xây dựng các thôn, làng trên địa bàn phường, thị trấn đạt chuẩn nông thôn mới*). Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xác định, các phường, thị trấn có bố trí vốn đối ứng để thực hiện Chương trình không? Trường hợp, phường, thị trấn phải bố trí vốn đối ứng để thực hiện Chương trình, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo biên tập lại quy định tại điểm c khoản 2 Điều 6 để tránh cách hiểu như trên.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì cấp huyện bao gồm “*Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương*”. Như vậy, khi cơ quan chủ trì soạn thảo sử dụng thuật ngữ “*cấp huyện*” (đối với tỉnh Kon Tum) sẽ bao gồm các huyện và thành phố Kon Tum. Vì vậy, khi sử dụng thuật ngữ cấp huyện thì không tiếp tục liệt kê “*thành phố*”. Tương tự, khi sử dụng thuật ngữ “*cấp xã*” sẽ không tiếp tục liệt kê “*phường, thị trấn*”⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Lưu ý, khi có quy định để áp dụng riêng đối huyện, thành phố hoặc để áp dụng riêng cho xã, phường, thị trấn thì không quy định chung là cấp huyện, cấp xã.

3.2.8. Đối với các tiêu chí, hệ số, định mức phân bổ vốn ngân sách nhà nước để thực hiện Chương trình tại dự thảo Quy định, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo căn cứ quy định của Luật Đầu tư công năm 2019, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Quyết định số 07/2022/QĐ-TTg và các văn bản pháp luật có liên quan, khả năng tài chính và đặc điểm tình hình thực tế của địa phương để chủ trì, phối hợp các cơ quan, đơn vị, địa phương xây dựng, tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, quyết định (*Sở Tư pháp không thẩm định đối với các tiêu chí, hệ số, định mức phân bổ vốn ngân sách nhà nước cụ thể*).

4. Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản

Sở Tư pháp nhận thấy, dự thảo Quy định dự kiến ban hành kèm theo chưa được trình bày đúng quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật quy định tại Chương V, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (*đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP*) và Mẫu số 17 Phụ lục I ban hành kèm theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo căn cứ quy định tại Chương V, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP và Mẫu số 17 Phụ lục I ban hành kèm theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP để trình bày đúng quy định.

5. Trình tự, thủ tục xây dựng văn bản

Nghị quyết được Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo căn cứ các quy định về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn để tham mưu thực hiện đúng.

6. Điều kiện trình Ủy ban nhân dân tỉnh

Sở Tư pháp nhận thấy, dự thảo Nghị quyết chỉ đủ điều kiện trình Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, trình Hội đồng nhân dân tỉnh sau khi cơ quan chủ trì soạn thảo điều chỉnh lại một số nội dung và thực hiện các đề nghị khác được nêu trong Báo cáo này⁽⁷⁾. Hồ sơ dự thảo Nghị quyết trình Ủy ban nhân dân tỉnh đề nghị thực hiện theo quy định tại Điều 149 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (*đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 47 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*).

Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo khi tiếp nhận Báo cáo thẩm định thực hiện việc tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Nghị quyết hoặc giải trình (*trong trường hợp không tiếp thu ý kiến thẩm định*). Khi trình Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo Nghị quyết đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp để theo dõi theo quy

⁽⁷⁾ Trong quá trình chỉnh lý, cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp chặt chẽ với Sở Tư pháp để đảm bảo chất lượng, tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất của dự thảo trước khi trình UBND tỉnh xem xét, quyết định trình HĐND tỉnh.

định tại Điều 121 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 36 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh: “*Ban hành nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn ngân sách nhà nước thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025 trên địa bàn tỉnh Kon Tum*”. Kính gửi Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn theo đề nghị./.

Nơi nhận:

- Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn;
- Lãnh đạo Sở;
- Văn phòng Sở;
- Lưu: VT, XDKTr&PBPL/STP.

GIÁM ĐỐC

Trần Minh Thắng