

Số: 56 /BC-STP

Đồng Nai, ngày 30 tháng 3 năm 2018

BÁO CÁO THẨM ĐỊNH

Đề nghị xây dựng Nghị quyết về chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh Đồng Nai

Kính gửi: Sở Tài chính

Sở Tư pháp nhận được Văn bản số 1424/STC-GCS ngày 20/3/2018 của Sở Tài chính về thẩm định đề nghị xây dựng Nghị quyết về chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh Đồng Nai.

Thực hiện chức năng thẩm định đề nghị xây dựng Nghị quyết do Ủy ban nhân dân tỉnh trình theo quy định tại Điều 115 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Sau khi nghiên cứu nội dung dự thảo và các văn bản pháp luật có liên quan, Sở Tư pháp có ý kiến như sau:

I. HỒ SƠ ĐỀ NGHỊ THẨM ĐỊNH

Hồ sơ đề nghị thẩm định được cơ quan soạn thảo gửi đến gồm:

1. Dự thảo Tờ trình đề nghị xây dựng Nghị quyết;
2. Dự thảo Báo cáo đánh giá tác động chính sách;
3. Dự thảo Nghị quyết chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh Đồng Nai.

II. NỘI DUNG THẨM ĐỊNH

1. Sự cần thiết ban hành Nghị quyết, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của Nghị quyết

a) Sự cần thiết ban hành Nghị quyết (tại dự thảo Tờ trình)

Sự cần thiết ban hành Nghị quyết được cơ quan soạn thảo trình bày tại Tờ trình mới chỉ nêu được một nội dung mức bồi thường, hỗ trợ theo quy định hiện hành là thấp, doanh nghiệp không đủ nguồn vốn để tái cơ cấu. Do đó, không chịu di dời, công tác di dời chậm mà chưa làm rõ được các nội dung cần thiết như:

- Các quy định pháp luật có liên quan về quy hoạch tỉnh Đồng Nai, bảo vệ môi trường, lộ trình di dời các cơ sở ô nhiễm môi trường theo quy định của tỉnh;

- Thống kê trên địa bàn toàn tỉnh còn bao nhiêu doanh nghiệp, cơ sở kinh doanh thuộc diện phải di dời nhưng chưa thực hiện di dời, nguyên nhân (địa điểm được quy hoạch để di dời, nguồn vốn tái cơ cấu, lao động...).

- Trường hợp kinh phí hỗ trợ di dời cho các đối tượng theo quy định hiện hành thấp chưa đủ thực hiện các công tác liên quan đến việc di dời của doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh giúp ổn định sản xuất thì cần thực hiện biện pháp so sánh giữa nội dung, mức hỗ trợ của pháp luật hiện hành với những nội dung, kinh phí cần tính đúng và đủ (theo thị trường) để doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh hoạt tái hoạt động được tại nơi mới...Từ đó mới đề ra được chính sách phù hợp (nội dung, mức kinh phí cần hỗ trợ).

Sở Tư pháp đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu, bổ sung các nội dung trên, đảm bảo sự cần thiết cần ban hành các chính sách tại Nghị quyết.

(Nội dung sự cần thiết ban hành trên cơ sở Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách theo quy định tại khoản 3 Điều 114 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

b) Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của Nghị quyết

- Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng phù hợp để thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết.

- Theo hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết và tên dự thảo Nghị quyết là “chính sách hỗ trợ”. Tuy nhiên tại Nghị quyết và nội dung khoản 3 Mục III Tờ trình quy định “một số chính sách” là chưa phù hợp. Vì Nghị quyết quy định 01 chính sách đó là chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trong đó áp dụng các trường hợp, đối tượng hỗ trợ khác nhau với nhiều nội dung hỗ trợ. Do đó, đề nghị nghiên cứu quy định phù hợp hơn.

2. Sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của nhà nước

Nội dung chính sách phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và pháp luật nhà nước về việc di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường theo quy hoạch đô thị và Nghị quyết Đại hội Đại biểu Đảng bộ tỉnh Đồng Nai lần thứ IX (họp từ ngày 23/9/2010 đến ngày 25/9/2010 tại thành phố Biên Hòa) và các Nghị quyết của HĐND tỉnh (Nghị quyết 125/2008/NQ-HĐND; Nghị quyết 185/2015/NQ-HĐND).

Tuy nhiên, để chính sách thực hiện phù hợp với tình hình thực tiễn địa phương, đáp ứng nhu cầu quản lý nhà nước như: Kinh phí, điều kiện của địa phương để thực hiện hỗ trợ; đảm bảo chính sách sau khi được ban hành giải quyết được mục tiêu đặt ra (100% các cơ sở thuộc diện di dời thực hiện nghiêm chỉnh lộ trình di dời, phát triển sản xuất ổn định, lao động ổn định) và cũng đảm bảo quyền lợi cho các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc diện phải di dời đã thực hiện di dời trước đó, cơ quan soạn thảo cần thực hiện lấy ý kiến rộng rãi của các đối tượng liên quan và đối tượng điều chỉnh trực tiếp của chính sách.

Đồng thời, để đảm bảo tính dân chủ, khả thi đề nghị cơ quan soạn thảo thực hiện lấy ý kiến về đề nghị xây dựng Nghị quyết theo quy định tại Điều 113 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và khoản 3, 4 Điều 10 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 quy định về trách nhiệm lấy ý kiến

trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (Lập đề nghị xây dựng Nghị quyết của HĐND tỉnh có chính sách):

“3...*Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, gửi hồ sơ đến cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực có liên quan, cơ quan, tổ chức khác có liên quan để lấy ý kiến;*

4.... *hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đến Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh; hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp đến Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến”.*

3. Tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật và tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện đảm bảo thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng Nghị quyết

a) Căn cứ pháp lý ban hành Nghị quyết được cơ quan soạn thảo liệt kê phù hợp, còn hiệu lực pháp luật.

Riêng đối với Quyết định số 86/2010/QĐ-TTg ngày 22/12/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế tài chính phục vụ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường và các cơ sở phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị đến nay đã hết hiệu lực thi hành vì được bãi bỏ bởi điểm d khoản 2 Điều 30 Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 của Chính phủ quy định việc sắp xếp lại, xử lý tài sản công. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo không sử dụng văn bản này làm căn cứ xây dựng Nghị quyết.

b) Thẩm quyền ban hành

Căn cứ khoản 3 Điều 21 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ngân sách nhà nước đối với thẩm quyền của HĐND tỉnh “3. *Quyết định các chế độ chi ngân sách đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù ở địa phương... phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách địa phương, ngân sách trung ương không hỗ trợ. Riêng những chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp, trước khi quyết định phải có ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và các bộ quản lý ngành, lĩnh vực trực tiếp*”.

Và căn cứ điểm a khoản 1 Điều 19 Luật tổ chức chính quyền địa phương, khoản 2 Điều 27 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, việc cơ quan soạn thảo tham mưu UBND tỉnh trình HĐND tỉnh ban hành Nghị quyết về chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh Đồng Nai là phù hợp về thẩm quyền theo quy định.

c) Về nội dung chính sách (tại dự thảo báo cáo đánh giá tác động chính sách)

- Tại khoản 1 Mục I - Bối cảnh chung xây dựng đề nghị, cơ quan soạn thảo liệt kê các quyết định hiện hành của UBND tỉnh quy định mức hỗ trợ thấp nên các doanh nghiệp, cơ sở kinh doanh không chịu di dời, gây chậm trễ (Quyết định số 21/2012/QĐ-UBND; Quyết định số 36/2013/QĐ-UBND). Tuy nhiên, chính sách

cần đặt ra lại hỗ trợ các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh Đồng Nai và không áp dụng cho các cơ sở phải thực hiện di dời theo Quyết định số 21/2012/QĐ-UBND; Quyết định số 36/2013/QĐ-UBND (cơ sở sản xuất gốm, mỹ nghệ truyền thống, các cơ sở chăn nuôi). Như vậy, việc trình bày nội dung tại bối cảnh chung xây dựng chính sách đã có sự mâu thuẫn. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu, trình bày lại nội dung phù hợp và thuyết phục hơn, đảm bảo chính sách được đề nghị áp dụng đúng đối tượng.

- Đối với mỗi nội dung thực hiện hỗ trợ, cơ quan soạn thảo dự kiến được mức kinh phí cần hỗ trợ cụ thể với thời gian hỗ trợ thực hiện trong vòng 5 năm (dự thảo Nghị quyết). Do đó, đơn vị cần dự toán được mức kinh phí thực hiện hỗ trợ cho từng nội dung và cả giai đoạn thực hiện.

- Thực hiện so sánh các mức hỗ trợ tại đề nghị và mức hỗ trợ tại các quy định hiện hành của địa phương đang thực hiện đối với các cơ sở di dời là: cơ sở sản xuất gốm, mỹ nghệ truyền thống, các cơ sở chăn nuôi.

- Tại dự thảo Báo cáo đánh giá tác động chính sách, cơ quan soạn thảo cần tham mưu các giải pháp để thực hiện hiệu quả chính sách như: để các cơ sở phải thực hiện di dời khi được hỗ trợ phải thực hiện nhanh tiến độ, lộ trình di dời cần có những quy định về điều kiện được hỗ trợ, xử lý trách nhiệm khi không thực hiện di dời đúng tiến độ... Tác động tích cực, tiêu cực của chính sách nhằm đưa ra các giải pháp tối ưu nhất.

Ngoài ra, đề nghị bổ sung đầy đủ nội dung của Báo cáo đánh giá tác động chính sách theo mẫu số 01 kèm theo 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 (Nghị định số 34/2016/NĐ-CP).

4. Việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng Nghị quyết

a) Hồ sơ đề nghị thẩm định theo quy định tại Điều 114 gồm:

1. Dự thảo Tờ trình đề nghị xây dựng Nghị quyết;
2. Báo cáo đánh giá tác động chính sách;
3. Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách;
4. Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý;
5. Đề cương dự thảo nghị quyết;
6. Tài liệu khác (nếu có).

Qua rà soát hồ sơ dự thảo gửi đến thì Hồ sơ đề nghị thẩm định chưa đầy đủ các tài liệu cần thiết theo quy định: Chưa có báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách; Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý;

b) Các chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết chưa được lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách, chưa tuân thủ trình tự thủ tục lập đề nghị xây dựng Nghị quyết theo quy định tại Điều 113 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

c) Về dự thảo Tờ trình, đề nghị thực hiện đúng các nội dung theo mẫu số 02 - Tờ trình đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

d) Về thời gian dự kiến thông qua Nghị quyết, đề nghị cân nhắc các điều kiện đảm bảo để cơ quan chủ trì soạn thảo, các cơ quan có liên quan (cơ quan, đối tượng tác động thực hiện góp ý, UBND thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết, cơ quan thực hiện thẩm định) hoàn chỉnh đầy đủ hồ sơ và thực hiện trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng Nghị quyết, soạn thảo Nghị quyết (thực hiện các quy định tại các Điều 112 đến 121 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật) để dự kiến thời gian trình thông qua Nghị quyết phù hợp, khả thi.

III. KẾT LUẬN

Trên cơ sở ý kiến thẩm định từng nội dung trên, Sở Tư pháp có ý kiến đối với đề nghị xây dựng Nghị quyết về chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh như sau:

Đề nghị xây dựng Nghị quyết về chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh chưa đủ điều kiện tham mưu UBND tỉnh trình Thường trực HĐND tỉnh chấp thuận, vì những lý do sau:

1. Chưa tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng Nghị quyết (chưa thực hiện thủ tục lấy ý kiến theo quy định tại Điều 113 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và khoản 3, 4 Điều 10 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP).

2. Hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết về chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh chưa đầy đủ theo quy định tại Điều 114 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật gồm: Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách; Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp.

3. Nội dung tại báo cáo đánh giá tác động chính sách chưa đảm bảo quy định tại khoản 2 Điều 114 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

4. Hình thức, kỹ thuật trình bày các nội dung tại dự thảo Nghị quyết, Tờ trình, Báo cáo đánh giá tác động chính sách chưa phù hợp với quy định của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

Sở Tư pháp đề nghị Sở Tài chính tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ, tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng Nghị quyết theo các yêu cầu trên (thực hiện Điều 112 và 113 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật) trước khi gửi

Sở Tư pháp thẩm định mới tham mưu UBND tỉnh trình Thường trực HĐND tỉnh chấp thuận.

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với đề nghị xây dựng Nghị quyết về chính sách hỗ trợ di dời các cơ sở gây ô nhiễm môi trường hoặc phải di dời theo quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn tỉnh Đồng Nai, đề nghị Sở Tài chính nghiên cứu, thực hiện./.

Nơi nhận:

- Như trên;
 - Chủ tịch UBND tỉnh (b/c);
 - VP. UBND tỉnh (p/h);
 - Giám đốc Sở; các PGĐ Sở;
 - TTTĐT Sở;
 - Lưu: VT, XDKTVB.
- (Binh - TD2018)

GIÁM ĐỐC



Viên Hồng Tiên