

Số: 215/BC-STP

Đồng Nai, ngày 13 tháng 9 năm 2018

BÁO CÁO THẨM ĐỊNH

Dự thảo Quyết định ban hành Quy định mức chi hỗ trợ, khuyến khích phát triển Hợp tác xã, Tổ hợp tác trên địa bàn tỉnh Đồng Nai

Kính gửi: Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Đồng Nai

Sở Tư pháp nhận được Văn bản số 3231/SNN-PTNT ngày 31/8/2018 của Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đề nghị thẩm định dự thảo Quyết định ban hành Quy định mức chi hỗ trợ, khuyến khích phát triển hợp tác xã, tổ hợp tác trên địa bàn tỉnh Đồng Nai.

Thực hiện chức năng thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo quy định tại Điều 130 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 thẩm định

Hồ sơ dự thảo gửi thẩm định bao gồm:

1. Dự thảo: Tờ trình, Quyết định, Quy định;
2. Bảng tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các đơn vị; bản sao văn bản góp ý của các đơn vị, các văn bản có liên quan.

II. Nội dung thẩm định

1. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của dự thảo Quyết định

Theo quy định tại Điều 1 dự thảo Quy định thì phạm vi áp dụng bao gồm cả Tổ hợp tác. Theo đó tại Điều 2 dự thảo Quy định thì đối tượng áp dụng còn bao gồm:

- Tổ hợp tác;
- Tổ chức có tên gọi khác như: Nhóm liên kết, câu lạc bộ, tổ trưng trợ... tổ chức và hoạt động phù hợp với quy định tại Điều 1 Nghị định 151/2007/NĐ-CP ngày 10/10/2007 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của tổ hợp tác (viết tắt là Nghị định 151/2007/NĐ-CP);
- Đối với việc tuyên truyền, tập huấn thì đối tượng được hỗ trợ còn có quần chúng nhân dân.

Như vậy, căn cứ quy định về phạm vi, đối tượng áp dụng tại khoản 1 Mục II Quyết định số 2261/QĐ-TTg ngày 15/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình hỗ trợ phát triển hợp tác xã giai đoạn 2015-2020 (viết tắt là Quyết định số 2261/QĐ-TTg) và Điều 2 Thông tư số 340/2016/TT-BTC ngày 29/12/2016

của Bộ Tài chính hướng dẫn về mức hỗ trợ và cơ chế tài chính hỗ trợ bồi dưỡng nguồn nhân lực của Hợp tác xã, thành lập mới Hợp tác xã, tổ chức lại hoạt động của Hợp tác xã theo chương trình hỗ trợ phát triển Hợp tác xã giai đoạn 2015-2020 (viết tắt là Thông tư số 340/2016/TT-BTC) thì việc quy định phạm vi và đối tượng áp dụng cho các đối tượng trên tại dự thảo Quy định là không phù hợp.

2. Tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của dự thảo Quyết định với hệ thống pháp luật

Qua rà soát nội dung dự thảo Quy định, cơ quan soạn thảo tham mưu xây dựng hỗ trợ đối với Hợp tác xã và Tổ hợp tác. Tuy nhiên như đã nhận định tại khoản 1 Mục này thì đối tượng hỗ trợ là Tổ hợp tác không có cơ sở để thực hiện hỗ trợ. Riêng đối với đối tượng là Hợp tác xã thì các nội dung thực hiện hỗ trợ bao gồm:

- (1) Hỗ trợ bồi dưỡng nguồn nhân lực;
- (2) Hỗ trợ đưa cán bộ trẻ về làm việc có thời hạn ở Hợp tác xã nông nghiệp;
- (3) Hỗ trợ đào tạo, tập huấn cho việc thành lập mới hoặc tổ chức lại hoạt động của Hợp tác xã;
- (4) Hỗ trợ vật chất ban đầu cho hợp tác xã thành lập mới;
- (5) Hỗ trợ đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đối với Hợp tác xã nông nghiệp.

Đối với (5) năm nội dung hỗ trợ này, Sở Tư pháp có ý kiến như sau:

Thứ nhất: Thông tư số 340/2016/TT-BTC không có nội dung quy định giao trách nhiệm cho UBND tỉnh quy định cụ thể các mức hỗ trợ khuyến khích phát triển Hợp tác xã. Đồng thời, các nội dung tại Thông tư đã quy định cụ thể mức chi hỗ trợ bao gồm:

(1) Hỗ trợ bồi dưỡng nguồn nhân lực: Hỗ trợ cán bộ quản lý và thành viên Hợp tác xã và hỗ trợ tổ chức, quản lý lớp bồi dưỡng nguồn nhân lực;

(2) Hỗ trợ thí điểm mô hình đưa cán bộ trẻ tốt nghiệp đại học, cao đẳng về làm việc có thời hạn ở Hợp tác xã;

(3) Hỗ trợ thành lập mới Hợp tác xã, tổ chức lại hoạt động Hợp tác xã, trong đó bao gồm: Hỗ trợ kinh phí tổ chức các lớp tập huấn, cung cấp thông tin, tư vấn về quy định của pháp luật về Hợp tác xã cho các sáng lập viên Hợp tác xã trước khi thành lập và hỗ trợ kinh phí tư vấn xây dựng điều lệ, phương án sản xuất kinh doanh, hướng dẫn và thực hiện các thủ tục thành lập, đăng ký và tổ chức hoạt động của Hợp tác xã.

Thứ hai: Nội dung hỗ trợ đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đối với Hợp tác xã nông nghiệp (nông, lâm, ngư, diên nghiệp) thì căn cứ khoản 2 Mục III Quyết định số 2261/QĐ-TTg, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã ban hành Thông tư số 15/2016/TT-BNNPTNT ngày 10/6/2016 hướng dẫn điều kiện và tiêu chí thụ hưởng hỗ trợ đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đối với hợp tác xã nông nghiệp.

Theo đó tại khoản 2 Điều 6 Thông tư số 15/2016/TT-BNNPTNT quy định trách nhiệm thực hiện của Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn “*Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tham mưu Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức thực hiện Thông tư này*”.

Đồng thời, ngày 31/5/2018, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có Văn bản số 3626/BKHĐT-HTX hướng dẫn thực hiện Quyết định số 2261/QĐ-TTg trong chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, trong đó có hướng dẫn về nguồn kinh phí và mức hỗ trợ đối với đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng “*Căn cứ khả năng cân đối của ngân sách từng địa phương và số kinh phí hỗ trợ từ ngân sách Trung ương để thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia Xây dựng nông thôn mới hàng năm, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định mức hỗ trợ cụ thể của ngân sách nhà nước, đảm bảo mức hỗ trợ từ ngân sách Trung ương không quá 80% tổng mức đầu tư dự án; hợp tác xã đóng góp tối thiểu 20% tổng mức đầu tư của dự án theo đúng quy định tại Quyết định số 2261/QĐ-TTg ngày 15/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ*”.

Như vậy, riêng nội dung hỗ trợ đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đối với Hợp tác xã nông nghiệp thì theo hướng dẫn phải trình Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua mức hỗ trợ cụ thể từ ngân sách nhà nước.

Thứ ba: Theo quy định tại Điều 3 Thông tư số 340/2016/TT-BTC về nguyên tắc thực hiện hỗ trợ:

“1 Căn cứ vào lĩnh vực, địa bàn, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, trình độ phát triển của HTX và khả năng cân đối của ngân sách nhà nước, các Bộ, ngành thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hợp tác xã theo lĩnh vực quản lý nhà nước được phân công, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây viết tắt là UBND cấp tỉnh) tổng hợp nhu cầu và xây dựng kế hoạch hỗ trợ theo các nội dung của Chương trình, trong đó quy định nội dung hỗ trợ, mức hỗ trợ cụ thể, đảm bảo không vượt quá phạm vi, mức hỗ trợ tối đa theo quy định tại Thông tư này.

2. Các nội dung chi chưa có quy định về mức chi thì thanh toán theo thực tế phát sinh (có hóa đơn, chứng từ chi hợp pháp, hợp lệ) nhưng phải bảo đảm trong phạm vi dự toán kinh phí hỗ trợ đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt”.

Đồng thời, về nguồn kinh phí thực hiện, Điều 4 Thông tư số 340/2016/TT-BTC cũng quy định rõ, cụ thể:

1. Nguồn kinh phí hỗ trợ bồi dưỡng nguồn nhân lực của Hợp tác xã: Ngân sách trung ương hỗ trợ 100% kinh phí bằng nguồn kinh phí Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới để các địa phương thực hiện.

2. Nguồn kinh phí hỗ trợ thành lập mới Hợp tác xã, đăng ký thay đổi theo quy định của Luật Hợp tác xã: ngân sách địa phương hỗ trợ 100%.

3. Nguồn kinh phí hỗ trợ tổ chức lại hoạt động của Hợp tác xã: ngân sách địa phương hỗ trợ 50%, phần kinh phí còn lại do HTX tự trang trải từ nguồn của Hợp tác xã hoặc huy động từ các nguồn hợp pháp khác.

Theo đó, nội dung hỗ trợ và mức chi hỗ trợ tương ứng, Thông tư số 340/2016/TT-BTC cũng đã quy định cụ thể. Do đó, căn cứ nội dung chi, mức chi tại Thông tư này, Sở Nông Nghiệp và Phát triển nông thôn phối hợp các ngành có liên quan tổng hợp nhu cầu thực tế tham mưu UBND tỉnh xây dựng kế hoạch hỗ trợ theo các nội dung của Chương trình hỗ trợ phát triển hợp tác xã giai đoạn 2015-2020, tại Kế hoạch dự kiến được mức hỗ trợ cụ thể cho từng Chương trình, nội dung thực hiện đảm bảo không vượt quá phạm vi, mức hỗ trợ tối đa theo quy định tại Thông tư số 340/2016/TT-BTC.

Việc lập dự toán, chấp hành và quyết toán kinh phí, giao dự toán và tạm ứng kinh phí hỗ trợ thực hiện theo hướng dẫn tại Thông tư số 340/2016/TT-BTC và các văn bản có liên quan.

Từ những phân tích trên, Sở Tư pháp nhận định các nội dung quy định tại dự thảo về mức chi hỗ trợ, khuyến khích phát triển Hợp tác xã, Tổ hợp tác trên địa bàn tỉnh Đồng Nai chưa thống nhất và phù hợp với các quy định và hướng dẫn của Trung ương.

3. Về nội dung dự thảo

3.1. Đối với dự thảo Quyết định

Tại Điều 2: Chưa quy định cụ thể ngày, tháng, năm có hiệu lực của Quyết định theo quy định tại khoản 1 Điều 38 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).

3.1. Đối với dự thảo Quy định

a) Tại Điều 1 và Điều 2, nội dung Sở Tư pháp đã nhận định tại khoản 1 Mục II Văn bản này.

b) Tại Điều 4, 5, 6 và Điều 8: các nội dung tại Điều 4, 5, 6 thì mức hỗ trợ Thông tư số 340/2016/TT-BTC đã quy định cụ thể, hơn nữa nội dung dự thảo xây dựng lặp lại nội dung Điều 6, 7, 8, 9 Thông tư số 340/2016/TT-BTC. Tương tự nội dung tại Điều 8 dự thảo lặp lại hoàn toàn quy định của Thông tư số 15/2016/TT-BNNPTNT ngày 10/6/2016 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn điều kiện và tiêu chí thụ hưởng hỗ trợ đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng đối với hợp tác xã nông nghiệp. Việc nội dung dự thảo lặp lại các quy định của văn bản pháp luật Trung ương là không phù hợp theo quy định tại Điều 11 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

c) Tại Chương III, như đã nhận định tại khoản 1 Mục II Văn bản này, các tổ hợp tác không thuộc đối tượng hỗ trợ của Quyết định số 2261/QĐ-TTg và Thông tư số 340/2016/TT-BTC.

4. Về ngôn ngữ, kỹ thuật trình bày

Dự thảo Quyết định và Quy định chưa đảm bảo một số thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể:

a) Đối với dự thảo Quyết định

Tại phần căn cứ ban hành: chưa in nghiêng, còn sử dụng các Văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật làm căn cứ ban hành.

b) Đối với dự thảo Quy định

- Thiếu phần Quốc hiệu, tiêu ngữ và tên cơ quan ban hành

- Dự thảo Quyết định và Quy định đánh số trang chưa đảm bảo theo quy định tại Điều 76 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

- Nội dung dự thảo còn viển dẫn đến các văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương đã hết hiệu lực thi hành, cụ thể:

+ Quyết định số 58/2015/QĐ-TTg đã được thay thế bởi Quyết định số 50/2017/QĐ-TTg ngày 31/12/2017 của Chính phủ quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng máy móc, thiết bị.

+ Thông tư số 123/2009/TT-BTC đã được thay bởi Thông tư số 76/2018/TT-BTC ngày 17/8/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn nội dung, mức chi xây dựng chương trình đào tạo, biên soạn giáo trình môn học đối với giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp (*có hiệu lực từ ngày từ ngày 03/10/2018*).

+ Thông tư số 139/2010/TT-BTC đã được thay bởi Thông tư số 36/2018/TT-BTC ngày 30/3/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn lập dự toán, quản lý và sử dụng kinh phí dành cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức.

5. Về dự thảo Tờ trình

Nội dung tại mục I về sự cần thiết ban hành, cơ quan soạn thảo chỉ mới đánh giá kết quả thực hiện hỗ trợ trong thời gian qua và nêu các hạn chế, khó khăn trong quá trình thực hiện mà chưa đánh giá được sự cần thiết ban hành Quyết định. Đồng thời việc thực hiện các nội dung hỗ trợ cần thực hiện đúng đối tượng, Hợp tác xã được hỗ trợ phải khắc phục được các hạn chế, yếu kém của mình không chỉ từ các nguồn vốn, kinh phí, năng lực mà tự Hợp tác xã đó cần có phương án kinh doanh thu hút đầu tư, áp dụng tiến bộ khoa học công nghệ, củng cố tổ chức hoạt động....không để các Hợp tác xã có tư tưởng trông chờ vào sự hỗ trợ của nhà nước.

Do đó, khi xây dựng Kế hoạch hỗ trợ theo các nội dung của Chương trình hỗ trợ theo Quyết định số 2261/QĐ-TTg, cần có lộ trình, rà soát các đối tượng được hỗ trợ theo quy định phù hợp với từng thời kỳ, thực tế địa phương để hỗ trợ, đảm bảo việc thực hiện hỗ trợ mang lại hiệu quả hoạt động từ Hợp tác xã.

III. Kết luận

Trên cơ sở ý kiến thẩm định từng nội dung trên, Sở Tư pháp có ý kiến kết luận như sau:

Dự thảo Quyết định ban hành Quy định mức chi hỗ trợ, khuyến khích phát triển hợp tác xã, tổ hợp tác trên địa bàn tỉnh Đồng Nai *chưa đủ điều kiện trình UBND tỉnh ban hành*, vì những lý do sau:

(1) Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng chưa đảm bảo đúng quy định của Quyết định số 2261/QĐ-TTg và Thông tư số 340/2016/TT-BTC.

(2) Nội dung dự thảo Quy định chưa đảm bảo thống nhất theo quy định pháp luật và hướng dẫn của Trung ương. Đồng thời, một số điều tại dự thảo còn lặp lại hoàn toàn quy định của Trung ương.

(3) Thể thức, kỹ thuật trình bày một số nội dung tại dự thảo Quyết định, Quy định chưa đảm bảo quy định của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

Để đảm bảo công tác tham mưu xây dựng văn bản pháp luật phù hợp thẩm quyền, nội dung đề nghị cơ quan soạn thảo tiếp tục nghiên cứu các văn bản pháp luật có liên quan đến hỗ trợ khuyến khích phát triển hợp tác xã. Theo đó, căn cứ Điều 27, 28 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật để tham mưu cơ quan có thẩm quyền (HĐND tỉnh, UBND tỉnh) ban hành văn bản với nội dung, hình thức phù hợp.

Đối với những văn bản pháp luật của Trung ương đã quy định cụ thể các nội dung thực hiện và không giao cho địa phương ban hành văn bản quy định cụ thể (văn bản quy định chi tiết) thì đề nghị tham mưu, triển khai thực hiện theo quy định của Trung ương mà không phải tham mưu cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện tại địa phương.

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với Dự thảo Quyết định ban hành quy định mức chi hỗ trợ, khuyến khích phát triển hợp tác xã, tổ hợp tác trên địa bàn tỉnh Đồng Nai, đề nghị Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn nghiên cứu, thực hiện./.

Nơi nhận:

- Như trên;
 - VP. UBND tỉnh (p/h);
 - Giám đốc Sở; các PGĐ Sở;
 - Chi cục PTNT;
 - TTTĐT Sở;
 - Lưu: VT, XDKTVB.
- (Bình – TĐ2018)

GIÁM ĐỐC



Viên Hồng Tiến