

Số: 35/BCTĐ-STP

Đắk Nông, ngày 16 tháng 8 năm 2019

BÁO CÁO THẨM ĐỊNH

Đề nghị xây dựng Nghị quyết quy định chức danh, số lượng, mức phụ cấp và một số chế độ, chính sách đối với những người hoạt động không chuyên trách cấp xã và ở thôn, buôn, bon, bản, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh Đắk Nông

Thực hiện quy định tại Điều 115 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 22 tháng 6 năm 2015; Theo đề nghị của Sở Nội vụ tại Công văn số 1173/SNV-XDCQ về việc đề nghị thẩm định đề nghị xây dựng Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh. Sở Tư pháp tiến hành thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết nêu trên với nội dung chính như sau:

1. Sự cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh

a) Sự cần thiết ban hành:

Thứ nhất, về cơ sở pháp lý:

- Theo quy định tại điểm đ, khoản 3 Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về “Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân tỉnh trong lĩnh vực kinh tế, tài nguyên, môi trường” thì Hội đồng nhân dân có quyền:

“đ) *Quyết định các biện pháp khác để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật;*”;

- Theo quy định tại điểm đ, khoản 5 Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về “Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân tỉnh trong lĩnh vực y tế, lao động và thực hiện chính sách xã hội” thì Hội đồng nhân dân có quyền:

“đ) *Quyết định chính sách thu hút, khuyến khích đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động làm việc tại địa phương phù hợp với điều kiện, khả năng ngân sách của địa phương và quy định của cơ quan nhà nước cấp trên;*”;

- Theo quy định tại Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 thì Hội đồng nhân dân tỉnh có thẩm quyền quyết định các chế độ chi ngân sách đối với một số nhiệm vụ chi có tính chất đặc thù ở địa phương để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ... phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách địa phương (ngân sách Trung ương không hỗ trợ);

- Theo quy định tại Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì Hội đồng nhân dân tỉnh cũng có thẩm quyền ban hành Nghị quyết

để quy định chi tiết nội dung được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên; quy định các chính sách, biện pháp để bảo đảm thi hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên và *biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.*

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành thì Hội đồng nhân dân tỉnh có thẩm quyền quyết định biện pháp, chính sách, chế độ để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật và trong phạm vi được phân quyền nhưng phải *phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và khả năng cân đối của ngân sách địa phương.*

Việc xây dựng chế độ, chính sách cho những người hoạt động không chuyên trách ở cơ sở hiện nay đã được quy định tại nhiều văn bản của Trung ương như:

+ Nghị định số 92/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã; Nghị định số 34/2019/NĐ-CP ngày 24/4/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố.

+ Nghị định số 03/2016/NĐ-CP ngày 05/01/2016 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật Dân quân tự vệ;

+ Nghị định số 38/2006/NĐ-CP ngày 17/4/2006 của Chính phủ về Bảo vệ dân phố;

+ Nghị định số 73/2009/NĐ-CP ngày 07/9/2009 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Công an xã;

+ Quyết định số 75/2009/QĐ-TTg ngày 11/5/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc quy định chế độ phụ cấp đối với nhân viên y tế thôn, bản...

Thứ hai, xuất phát từ *thực tiễn tại địa phương*

Theo *Báo cáo đánh giá tác động của chính sách* do Sở Nội vụ xây dựng thì chính sách đối với Phó chỉ huy Trưởng Quân sự cấp xã và hỗ trợ đối với những người hoạt động không chuyên trách ở cơ sở có trình độ chuyên môn Đại học, Cao đẳng hiện nay trên địa bàn tỉnh vẫn còn nhiều hạn chế, tồn tại là đúng thực tế, tuy nhiên, Báo cáo chỉ nói một cách chung chung mà chưa nêu cụ thể, chi tiết nên chưa thể hiện rõ được vấn đề bất cập này trên thực tế (thiếu số liệu thực tế chứng minh về mức thu nhập hiện nay và phương án được lựa chọn để tăng thu nhập cho các đối tượng này, từ đó có sự so sánh để thấy được tính hiệu quả của phương án lựa chọn).

b) Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng:

Sở Nội vụ xây dựng Nghị quyết quy định chức danh, số lượng, mức phụ cấp và một số chế độ, chính sách đối với những người hoạt động không chuyên trách cấp xã và ở thôn, buôn, bon, bản, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh Đắk Nông bao gồm cả nội dung được văn bản Trung ương giao (Nghị định số 34/2019/NĐ-CP) và cả một số chính sách đặc thù của địa phương (theo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách). Tuy nhiên, nội dung *dự thảo Tờ trình đề nghị xây dựng Nghị quyết và dự thảo Đề cương Nghị quyết* Sở Nội vụ cần đề cập cụ thể, rõ ràng về các chính sách đặc thù đề cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

2. Sự phù hợp, tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, tính khả thi, tính dự báo và các giải pháp điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách

Theo báo cáo, đề xuất của cơ quan soạn thảo thì dự kiến có 02 chính sách đặc thù được đề nghị xây dựng, trình HĐND tỉnh thông qua.

- Về chính sách đối với Phó Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã: khoản 1 Điều 17 Nghị định số 03/2016/NĐ-CP ngày 05/01/2016 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật Dân quân tự vệ quy định Chỉ huy phó Ban chỉ huy quân sự cấp xã được hưởng: Chế độ phụ cấp hằng tháng được tính và chi trả theo tháng, bằng mức lương cơ sở nhân với hệ số 1,0; Được đóng và hưởng chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế trong thời gian giữ chức vụ theo quy định của pháp luật về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế; Tiền ăn trong thời gian đào tạo, tập huấn, huấn luyện bằng mức tiền ăn cơ bản của chiến sĩ bộ binh trong Quân đội nhân dân Việt Nam; Chế độ công tác phí được áp dụng như công chức cấp xã; Trường hợp có thời gian công tác liên tục từ đủ 60 tháng trở lên nếu nghỉ việc được hưởng trợ cấp một lần, cứ 01 năm công tác được tính bằng 1,5 tháng mức phụ cấp bình quân của 60 tháng cuối cùng trừ trường hợp tự ý bỏ việc, kỷ luật buộc thôi việc, bị tước quyền công dân.

Điều 19 Nghị định số 03/2016/NĐ-CP quy định: Chỉ huy phó Ban chỉ huy quân sự cấp xã, Trung đội trưởng dân quân cơ động được hưởng chế độ phụ cấp đặc thù quốc phòng, quân sự. Mức phụ cấp đặc thù quốc phòng, quân sự bằng *50% tổng phụ cấp hiện hưởng* gồm: Phụ cấp hằng tháng, phụ cấp trách nhiệm quản lý, chỉ huy đơn vị, phụ cấp thâm niên.

Như vậy, quy định pháp luật về chế độ đối với Phó Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã là khá rõ ràng, và so với các chức danh không chuyên trách khác là cao hơn. Cơ quan soạn thảo cần giải thích rõ tại sao lại xây dựng chế độ phụ cấp khác cho Phó Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã mà không xây dựng đối với các chức danh không chuyên trách khác (do tính chất công việc, về chế độ phụ cấp theo quy định,...) để lựa chọn giải pháp hài hòa lợi ích cho tất cả các đối tượng.

Ngoài ra, Luật Dân quân tự vệ đang được Quốc hội thảo luận để sửa đổi, bổ sung, trong đó bổ sung nhiều quy định về chế độ đối với Phó Chỉ huy trưởng

Quân sự cấp xã, đề nghị cơ quan soạn thảo lưu ý, cân nhắc để không phải thực hiện sửa đổi, bổ sung Nghị quyết khi Luật Dân quân tự vệ mới được ban hành.

- Về hỗ trợ đối với những người có trình độ chuyên môn Đại học, cao đẳng:

Thứ nhất, cơ quan soạn thảo cần thống nhất chính sách này áp dụng đối với người hoạt động không chuyên trách cấp xã có trình độ Đại học hay trình độ Đại học và Cao đẳng. Tại dự thảo Báo cáo đánh giá tác động thì tên của chính sách 2 là “Về hỗ trợ đối với những người có trình độ chuyên môn Đại học, cao đẳng”, tuy nhiên trong nội dung chính sách và mục tiêu giải quyết vấn đề thì cơ quan soạn thảo chỉ đề cập đến đối tượng là người có trình độ Đại học.

Tại Báo cáo tổng kết thực hiện Nghị quyết số 32/2013/NQ-HĐND thì hiện nay trên toàn tỉnh có 1225 người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, trong đó có 201 người trình độ Đại học (chiếm tỷ lệ 16,41%); có 97 người trình độ Cao đẳng (chiếm tỷ lệ 7,92%). Nếu tính tổng số người hoạt động không chuyên trách trên địa bàn tỉnh có trình độ Đại học, Cao đẳng là 298 người (chiếm tỷ lệ hơn 24%) nên việc hỗ trợ áp dụng đối với người có trình độ Đại học hay cả Đại học và Cao đẳng cần giải trình cụ thể để cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

Thứ hai, cơ quan soạn thảo chưa xác định cụ thể mức hỗ trợ đối với những đối tượng này, và cũng chưa xác định được ảnh hưởng tích cực đến mức thu nhập của các đối tượng này như thế nào để có thể đánh giá chính xác tác động của chính sách này. Hơn nữa, trước đây HĐND tỉnh cũng đã có nghị quyết đề khuyến khích, thu hút người có trình độ Đại học về công tác tại cấp xã (nay không còn áp dụng) nên cũng cần đề cập đến tác động, hiệu quả của chính sách đó thời gian qua.

Ngoài ra, cơ quan soạn thảo xác định nguồn kinh phí thực hiện chính sách là từ nguồn ngân sách Trung ương hỗ trợ theo *Nghị định số 34/2019/NĐ-CP của Chính phủ* là chưa phù hợp, bởi đây là 02 chính sách đặc thù của địa phương, phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách địa phương (không nằm trong nguồn ngân sách Trung ương hỗ trợ), nguồn hỗ trợ này của Trung ương để thực hiện chi trả theo các chế độ, chính sách chung.

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

Cơ quan tham mưu lập đề nghị xây dựng nghị quyết cơ bản theo đúng trình tự, thủ tục quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và 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: *Đánh giá thực trạng và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; xây dựng nội dung chính sách; đánh giá tác động của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành chính sách; chuẩn bị hồ sơ đề nghị; tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan về đề nghị; ...* Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số vấn đề cần khắc phục và tiếp tục thực hiện:

- Cần bổ sung ý kiến của các Bộ, ngành liên quan; ý kiến của các tổ chức có chức năng tư vấn, phản biện chính sách (*UBMTTQVN tỉnh; Liên đoàn Lao động tỉnh; Liên Hiệp các hội Khoa học và Kỹ thuật tỉnh*) theo quy định của pháp luật và Quy chế phối hợp giữa UBND tỉnh với các tổ chức này; ý kiến của Ban Tổ chức Tỉnh ủy (cơ quan tham mưu cho Tỉnh ủy về công tác tổ chức, cán bộ); ý kiến của Bộ Chỉ huy Quân sự tỉnh (cơ quan quản lý nhà nước đối với chức danh Phó Chỉ huy trưởng Quân sự cấp xã); ý kiến qua Công TTĐT tỉnh (nếu có).

- Đối với Báo cáo đánh giá tác động của chính sách cần tuân thủ nội dung và phương pháp đánh giá theo quy định tại Điều 5, Điều 6, Điều 7 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP và quy định tại khoản 2 Điều 114 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (theo *Mẫu số 01 của Phụ lục V* ban hành kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP; đánh giá tác động **từng chính sách cụ thể** để xác định vấn đề bất cập, đề xuất giải pháp cụ thể và lựa chọn giải pháp...).

4. Kết luận chung

Đề nghị xây dựng Nghị quyết quy định chức danh, số lượng, mức phụ cấp và một số chế độ, chính sách đối với những người hoạt động không chuyên trách cấp xã và ở thôn, buôn, bon, bản, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh Đắk Nông đã được lập theo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Tuy nhiên, cơ quan lập đề nghị cần nghiên cứu những nội dung nêu tại Báo cáo thẩm định này để tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện đề nghị xây dựng nghị quyết theo đúng quy định tại khoản 5 Điều 115 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trước khi trình UBND tỉnh xem xét, quyết định.

Trên đây là nội dung Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với đề nghị xây dựng Nghị quyết quy định chức danh, số lượng, mức phụ cấp và một số chế độ, chính sách đối với những người hoạt động không chuyên trách cấp xã và ở thôn, buôn, bon, bản, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh Đắk Nông; cơ quan lập đề nghị cần nghiên cứu thực hiện theo đúng quy định của pháp luật./.

Nơi nhận:

- UBND tỉnh (b/c);
- Sở Nội vụ (t/h);
- GD, PGD Sở (đ/c Hiếu);
- VP Sở (đưa lên Website của Sở);
- Lưu: VT, VBPPPL (Nh).

**KT. GIÁM ĐỐC
PHÓ GIÁM ĐỐC**

Nguyễn Trung Hiếu