| | |
|---|---|
| UBND TỈNH ĐẮK NÔNG<br>**SỞ TƯ PHÁP** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**<br>**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
| Số: 39/BCTĐ-STP | *Đắk Nông, ngày 28 tháng 8 năm 2019* |

# BÁO CÁO THẨM ĐỊNH
## Đề nghị xây dựng Nghị quyết Quy định một số chính sách bảo vệ và phát triển rừng bền vững trên địa bàn tỉnh Đắk Nông, giai đoạn 2020 - 2030

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 Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tại Công văn số 1750/SNN-KL về việc thẩm định hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết Quy định một số chính sách bảo vệ và phát triển rừng bền vững trên địa bàn tỉnh Đắk Nông, giai đoạn 2020 - 2030.

Qua nghiên cứu hồ sơ đề nghị thẩm định cũng như các văn bản có liên quan, Sở Tư pháp báo cáo kết quả 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 Điều 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 thì Hội đồng nhân dân tỉnh cũng 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 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*.

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

Theo *Báo cáo đánh giá tác động của chính sách* và *dự thảo Tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết* do Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn chuẩn bị thì những vấn đề bất cập, tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng của địa phương thời gian qua cơ bản đúng thực tế. Do đó, việc nghiên cứu đề xuất xây dựng chính sách, biện pháp đặc thù để khắc phục những bất cập đó, nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội địa phương là rất cần thiết.

Tuy nhiên, việc xác định, đề xuất, tham mưu được các chính sách, biện pháp phù hợp, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi thuộc phạm vi thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh theo quy định pháp luật và tình hình thực tiễn địa phương là một vấn đề không đơn giản.

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

Trong dự thảo Đề cương Nghị quyết, Báo cáo đánh giá tác động của các chính sách do cơ quan soạn thảo xây dựng chủ yếu là đề xuất *nâng* mức hỗ trợ hoặc *mở rộng thêm* đối tượng thụ hưởng các chính sách theo quy định tại văn bản của Trung ương như: Các chính sách về phát triển rừng; về công tác khuyến lâm; trợ cấp gạo trồng rừng thay thế nương rẫy; hỗ trợ kinh phí quản lý, bảo vệ rừng; đầu tư, hỗ trợ kinh phí xây dựng Trạm bảo vệ rừng (*riêng chính sách hỗ trợ kinh phí hoạt động Ban Lâm nghiệp xã, thành viên Ban Lâm nghiệp xã là chưa được văn bản Trung ương quy 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**

Việc xây dựng Nghị quyết (dự kiến thông qua 06 chính sách đặc thù) nhằm nâng mức hỗ trợ hoặc bổ sung thêm đối tượng thụ hưởng các chính sách đã được quy định tại văn bản cấp trên có thể góp phần giải quyết được các vấn đề bất cập, hạn chế trong công tác quản lý, bảo vệ, phát triển rừng của địa phương trong thời gian qua. Tuy nhiên, cơ quan soạn thảo cần rà soát kỹ các quy định của Trung ương, đối chiếu với các chính sách hỗ trợ mới của địa phương đảm bảo tránh trùng lắp, mâu thuẫn. Ngoài ra, cần lưu ý:

**2.1. Đối với chính sách về phát triển rừng**

- Cân nhắc quy định về hỗ trợ đầu tư trồng rừng sản xuất, trồng cây phân tán trong trường hợp nâng mức hỗ trợ và mở rộng đối tượng nhận hỗ trợ đầu tư đảm bảo tính khả thi từ khả năng cân đối ngân sách cấp tỉnh (dự toán kinh phí cụ thể khi ngân sách địa phương hỗ trợ đầu tư/năm).

Đối chiếu với quy định về hình thức hỗ trợ đối với phần ngân sách cấp tỉnh và ngân sách Trung ương.

Đồng thời, chú ý đến khả năng quản lý, áp dụng đối với việc mở rộng đối tượng *"**Đất trồng rừng ngoài quy hoạch ba loại rừng; đất do các hộ gia đình đang canh tác trực tiếp chưa được giao đất, cho thuê đất;** hỗ trợ đầu tư cây giống đối với hình thức trồng nông, lâm kết hợp trên diện tích đất lâm nghiệp đang bị lấn, chiếm trồng cây nông, công nghiệp."*.

- Tách nội dung về *"khoán đất trồng rừng, trồng nông lâm kết hợp"* thành một nội dung riêng quy định về giải pháp, tổ chức thực hiện (Điều 18 Quyết định số 38/2016/QĐ-TTg), không nên quy định chung trong chính sách về phát triển rừng như các dự thảo đã quy định. Đồng thời, bổ sung thêm quy định ràng buộc về quyền, nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khi nhận khoán theo Điều 10 Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 *"1. Trường hợp bên nhận khoán thực hiện đúng hợp đồng khoán, sử dụng đúng mục đích, đúng đối tượng thì được tiếp tục nhận khoán đến hết thời hạn theo hợp đồng đã ký.*

*2. Trường hợp bên nhận khoán thực hiện không đúng hợp đồng khoán, sử dụng diện tích được nhận khoán sai mục đích, diện tích khoán bị chuyển nhượng trái pháp Luật, thì bên khoán thanh lý hợp đồng khoán và tổ chức thu hồi diện tích khoán."*.

**2.2. Đối với các chính sách hỗ trợ chi phí cho công tác khuyến lâm; chính sách trợ cấp gạo trồng rừng thay thế nương rẫy; chính sách về quản lý, bảo vệ rừng; kinh phí hoạt động của Ban lâm nghiệp xã, thành viên Ban lâm nghiệp xã; Đầu tư hỗ trợ kinh phí xây dựng Trạm bảo vệ rừng**

Theo quy định tại Điều 88, 89 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp về hỗ trợ đầu tư và chính sách ưu đãi đầu tư. Theo đó, căn cứ tình hình thực tế tại địa phương, cơ quan soạn thảo có thể nghiên cứu, xây dựng các chính sách đặc thù phải đảm bảo tính khả thi, đảm bảo khả năng cân đối ngân sách, đồng thời, ***ưu tiên hỗ trợ*** đối với các chính sách cần thiết, cấp bách trong giai đoạn hiện nay (ngoài chính sách Trung ương đã hỗ trợ), phù hợp với mục tiêu phát triển rừng bền vững, phát triển theo hướng chuỗi giá trị sản phẩm lâm nghiệp.

(Khoản 3 Điều 94 Luật Lâm nghiệp quy định *"3. Nhà nước có chính sách **ưu đãi đầu tư** cho các hoạt động sau đây:*

*a) Phát triển rừng sản xuất ở những vùng đất trống, đồi núi trọc;*

*b) Trồng rừng gỗ lớn và chuyển hóa rừng trồng gỗ nhỏ sang rừng trồng gỗ lớn; phát triển lâm sản ngoài gỗ;*

*c) Phục hồi rừng tự nhiên;*

*d) Phát triển giống cây lâm nghiệp công nghệ cao.".*

**2.3. Về điều kiện, nguồn lực đảm bảo thi hành (nguồn vốn, đất đai)**

Vì đây là Nghị quyết quy định chính sách đặc thù (giai đoạn 2020 – 2030) nên cần cân nhắc kỹ, đảm bảo các điều kiện về đất đai, nguồn vốn (cần so sánh, đối chiếu và xác định tổng nguồn vốn hỗ trợ thực hiện Nghị quyết trong cả giai đoạn).

Vì trong dự toán kinh phí 01 năm (dự thảo tờ trình) chưa tính đến các hạng mục như hỗ trợ đầu tư trồng rừng phòng hộ, đặc dụng, rừng sản xuất, cây phân tán, trồng nông - lâm kết hợp, chi phí công tác khuyến lâm, trợ cấp gạo… Do đó, cơ quan soạn thảo cần nghiên cứu, tính toán kỹ hơn về nguồn kinh phí (nguồn vốn và nguồn thu khác) đảm bảo thi hành được ngay sau khi Nghị quyết được thông qua. Đồng thời, đảm bảo thực hiện chính sách phù hợp và không trái với tinh thần quy định tại khoản 1 Điều 18 Quyết định số 38/2016/QĐ-TTg: *"1. Đối với đất được quy hoạch để trồng rừng sản xuất mà hiện nay do các tổ chức của Nhà nước quản lý nếu chưa có đủ điều kiện để giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng thì trước khi áp dụng Quyết định này, các tổ chức của Nhà nước* ***phải thực hiện khoán đất lâm nghiệp ổn định lâu dài*** *(tối thiểu một chu kỳ trồng rừng) để các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng trồng rừng sản xuất.".*

Về tính khả thi, theo dự toán kinh phí 01 năm khoảng trên 152 tỷ (ngân sách Trung ương trên 97 tỷ; ngân sách địa phương trên 54 tỷ) là rất lớn. Đối với phần ngân sách Trung ương cần có thống kê, đánh giá cụ thể, chính xác việc bố trí, sử dụng ở địa phương những năm qua? Riêng phần ngân sách địa phương cũng phải xác định số liệu tương tự từ các nguồn như dự kiến (các năm trước nguồn này sử dụng cho hoạt động, công tác nào?...).

Tóm lại như đã phân tích ở trên, nội dung dự thảo quy định các chính sách theo hướng mở rộng đối tượng, nâng mức hỗ trợ so với chính sách Trung ương quy định, do đó, cơ quan soạn thảo cần có sự nghiên cứu, đối chiếu và đánh giá lại một cách kỹ lưỡng đối với văn bản Trung ương có liên quan cũng như tình hình thực tế của địa phương để từ đó xác định được các chính sách mang tính đặc thù của địa phương và thực sự cần thiết đem lại hiệu quả đối với các đối tượng áp dụng.

**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 đáp ứng đúng theo 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 Hiệp hội doanh nghiệp tỉnh; Chi nhánh VCCI tại Đà Nẵng và ý kiến của qua Cổng thông tin điện tử tỉnh (nếu có).

- Đối với ***Báo cáo đánh giá tác động của chính sách***, dự thảo ***Tờ trình***, ***Đề cương*** cần bổ sung căn cứ pháp lý là *Quyết định số 297/QĐ-TTg ngày 18 tháng 3 năm 2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án bảo vệ, khôi phục và phát triển rừng bền vững vùng Tây Nguyên giai đoạn 2016-2030*. Đây là một văn bản rất quan trọng, thể hiện rõ các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp và nguồn lực mà Trung ương sẽ tập trung cho công tác bảo vệ, khôi phục và phát triển rừng đối với vùng Tây Nguyên trong thời gian tới (*trong hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết chưa đề cập đến*). Theo đó, cơ quan soạn thảo cần nghiên cứu kỹ khoản 1 mục III Điều 1 Quyết định số 297/QĐ-TTg về ***cơ chế, chính sách***, Trung ương đã xác định:

+ Giai đoạn 2016 - 2020: Tiếp tục thực hiện hiệu quả các cơ chế, chính sách hiện hành (liệt kê 09 văn bản có liên quan);

+ Giai đoạn 2021 - 2030: Xây dựng ***cơ chế, chính sách lâm nghiệp đặc thù vùng Tây Nguyên*** theo hướng khuyến khích....

Từ đó, xác định chính xác, phù hợp với các ***cơ chế, chính sách lâm nghiệp đặc thù vùng Tây Nguyên*** do Trung ương xây dựng, ban hành cho giai đoạn tới, tránh trùng lắp, dàn trải và lãng phí nguồn lực.

**4. Kết luận chung**

Đề nghị xây dựng Nghị quyết Quy định một số chính sách bảo vệ và phát triển rừng bền vững trên địa bàn tỉnh Đắk Nông, giai đoạn 2020 – 2030 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 chú ý thêm những nội dung nêu tại Báo cáo thẩm định này để 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.

Sở Tư pháp kính đề nghị UBND tỉnh xem xét, quyết định (*nếu xác định được chính sách đặc thù của địa phương và có khả năng bảo đảm thực hiện thì mới tiếp tục trình Thường trực HĐND tỉnh việc xây dựng dự thảo Nghị quyết này; còn nếu xét thấy ngân sách địa phương chỉ bảo đảm thực hiện theo các chính sách hiện hành của Trung ương thì hàng năm chỉ cần trình HĐND tỉnh phân bổ ngân sách để UBND tỉnh xây dựng Kế hoạch triển khai thực hiện*).

Trên đây là nội dung Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với Dự thảo Nghị quyết Quy định một số chính sách bảo vệ và phát triển rừng bền vững trên địa bàn tỉnh Đắk Nông, giai đoạn 2020 - 2030, cơ quan soạn thảo cần nghiên cứu thực hiện theo đúng quy định của pháp luật./.

***Nơi nhận:***
- UBND tỉnh (b/c);
- Sở NN và PTNT (t/h);
- GĐ, PGĐ Sở (Đ/c Hiếu);
- VP Sở (đưa lên Website của Sở);
- Lưu: VT, VBPBPL (Th).

**KT. GIÁM ĐỐC**
**PHÓ GIÁM ĐỐC**

Người ký: Sở Tư pháp
Email: stp@daknong.gov.vn
Cơ quan: Tỉnh Đắk Nông
Thời gian ký: 30.08.2019 15:27:56 +07:00

**Nguyễn Trung Hiếu**